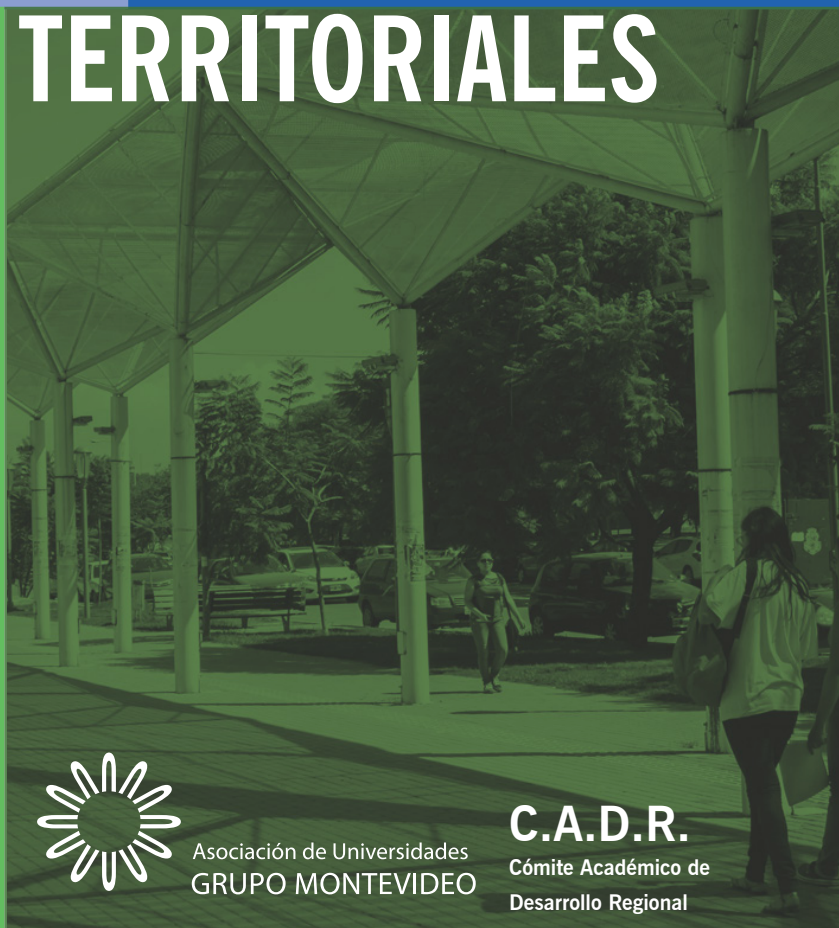
X Bienal del Coloquio de Transformaciones TERRITORIALES

SEGUNDA EDICIÓN CORREGIDA Y AUMENTADA



UNC Universidad Nacional de Córdoba

Asociación de Universidades GRUPO MONTEVIDEO

C.A.D.R.
Cómite Académico de Desarrollo Regional

ANALES
X BIENAL DEL COLOQUIO INTERNACIONAL DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente

SEGUNDA EDICIÓN CORREGIDA Y AUMENTADA

COMITE ACADÉMICO DE DESARROLLO REGIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA - AUGM
Av. Haya de La Torre S/N- 5000 - Córdoba, Argentina-
Tel: +54 351 5353751
E-mail: internacionales@pri.unc.edu.ar

DIAGRAMACIÓN, DISEÑO Y CORRECCIÓN: Guillermo Fidelio

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA,
CÓRDOBA, ARGENTINA, 2015
ISBN 978-987-707-021-7



X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales : desequilibrios regionales y políticas públicas : una agenda pendiente / Hugo Arrillaga... [et al.] ; compilado por Guillermo Badenes ; María Andrea Marin. - 2da ed. - Córdoba : Editorial de la UNC, 2015.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-707-021-7

1. Política de Ordenamiento Del Territorio. 2. Actores Sociales. 3. Desarrollo Regional. I. Arrillaga, Hugo II. Badenes, Guillermo, comp. III. Marin, María Andrea , comp.
CDD 338.9

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

FRANCISCO TAMARIT
Rector

SILVIA BAREI
Vice-rectora

AUTORIDADES DE AUGM

ALBOR CANTARD
Presidente

ÁLVARO MAGLIA
Secretario Ejecutivo

COMITÉ ACADÉMICO DE AUGM

MARTA PANAIA [UBA, Argentina]
MIRIAM LIBORIO [UNC, Argentina]
CAROLINA PERALTA [UNC, Argentina]
CARLOS ABIHAGGLE [UNCuyo, Argentina]
NÉSTOR DOMÍNGUEZ [UNER, Argentina]
MAGDALENA RETA [UNER, Argentina]
HUGO ARRILLAGA [UNL, Argentina]
JULIO TALÍN [UNL, Argentina]
ISABEL LÓPEZ [UNLP, Argentina]
MARIA JULIA DEL CARMEN ROCCA [UNLP, Argentina]
GUSTAVO A. TRIPALDI [UNNE, Argentina]
ELENA ALFONSO [UNNE, Argentina]
HECTOR FLORIANI [UNR, Argentina]
MARTA CASARES [UNT, Argentina]
NORA JARMA [UNT, Argentina]
OLGA CASTREGHINI DE FREITAS FIRKOWSKI [UFPR, Brasil]
ALESSANDRO FILLA ROSANELI [UFPR, Brasil]
VICENTE CELESTINO PIRES SILVEIRA [UFSM, Brasil]
CLECIO AZEVEDO DA SILVA [UFSC, Brasil]
CARLOS HENRIQUE COSTA DA SILVA [UFSCar, Brasil]
PAULO ROBERTO RODRIGUEZ SOARES [UFGRS, Brasil]
MARÍA DEL CARMEN GRACIA [UNA, Paraguay]
CARLOS SCHIAVO [Udelar, Uruguay]
ALBERTO RIELLA [Udelar, Uruguay]

COMITÉ ORGANIZADOR DEL X COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

GUILLERMO BADENES
ANDREA MARIN
ROMINA FERRERO
CAROLINA SEIFERT
MIRIAM LIBORIO
CAROLINA PERALTA
MARIO BARRIENTOS
ADRIANA CERATO
EDUARDO CORSI

COMITÉ ACADÉMICO DEL X COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

CARLOS ABIHAGGLE
ERNESTO GUILLERMO ABRIL
LUIS ADRIANI
ELENA ALFONSO
HUGO ARRILLAGA
MARCEL ASHKAR
MARIO BARRIENTOS
MARTA BOETTO
PABLO BRACAMONTE
AUGUSTO BRAVO
LUCIANA BUFFALO
CARMEN CABANILLAS
MARTA CASARES
ADRIANA CERATO
SERGIO CHIAVASSA
ISABEL CLEMENTE
GABRIEL COPPI
EDUARDO CORSI
CARLOS HENRIQUE COSTA DA SILVA
NATALIA CZYTAJLO
ANDREA DELFINO
FRANCISCO DELGADINO
RUBÉN DEL SUELDO
FERNANDO DÍAZ
MARIA CRISTINA DOMÍNGUEZ
NÉSTOR DOMÍNGUEZ
ANA DOMÍNGUEZ SANDOVAL
ADRIANA DORFMAN
BEATRIZ ENSABELLA
JUAN CARLOS ETULIAN
ALESSANDRO FILLA ROSANELI
OLGA FIRKOWSKI
FRANCO FRANCISCA
JORGE GALARRAGA
BEATRIZ GARRIDO
MARÍA DEL CARMEN GRACIA
LUCILA GRAND
SUSANA GROSSO
MARCELO HERTZ
NORA JARMA
JORGE KAROL
ELSA LAURELLI
MIRIAM LIBORIO
ISABEL LÓPEZ
PATRICIA MALDONADO
DANIEL MARCELI
CECILIA MARENGO
MARTA MARTÍNEZ COLOMBRES
MÓNICA MARTÍNEZ
ENRIQUE MAZZEI
LUIZ FERNANDO MAZZINI DA FONTOURA
MARIA VIRGINIA MONAYAR
MARÍA CRISTINA NAZAR
GERMÁN ORSINI
DELIA OTERO
MARTA PANAIA
CAROLINA PERALTA
JOAQUÍN PERALTA
GISELLEE PEREYRA
FERNANDO PESCE
HUGO PESCHIUTTA
VICENTE CELESTINO PIRES SILVEIRA
MAGDALENA RETA
SANTIAGO REYNA
ALBERTO RIELLA
MARÍA JULIA ROCA
PAULO R. RODRIGUES SOARES
MARCELA RODRÍGUEZ
VICTORIA ROSATI
GABRIELA ANDREA SACCHI
MARÍA LAURA SALVADOR
DANIEL SCACCHI
CARLOS NELSON SCHIAVO
MIRTA SOIJET
FACUNDO SOLANAS
JULIO TALÍN
CLAUDIO TECCO
GUSTAVO TRIPALDI
ISABEL TRUFFER
ESTELA VALDÉS
DIEGO VALIENTE
MARCO ANTONIO VERARDI FIALHO
MARIANA VERSINO
CLEMENTINA ZABLOSKY
MARCELO ZAK

Índice

Presentación / GUILLERMO BADENES • 17
Introducción / HUGO ARRILLAGA • 19
Palabras de Apertura I / MARTA PANAIA • 22
Palabras de Apertura II / ÁLVARO MAGLIA • 24
Palabras de Bienvenida / ANDREA MARÍN • 26

[MESAS TEMÁTICAS]
01. Ordenamiento Territorial • 28

Ambiente y territorio en la costa sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires / Acsebrud, Ezequiel; Barrios, Gonzalo; Galafassi, Guido; Wertheimer, Marina • 29

¿Ordenamiento o desordenamiento territorial? Aproximaciones desde perspectivas decoloniales./ Aichino, Gina Lucía; Avila, Pablo Emanuel; López, Victoria • 46

Paisajes de borde como recursos emergentes para la gestión y ordenamiento del territorio/ Alvarez, Teresita;Castellan, Walter; Figueroa L., Santiago; Garat, Oscar • 61

Video-vigilancia policial en la ciudad de Córdoba / Barrionuevo, Lisandro • 72

Turismo y ordenamiento territorial. El caso de Santa Clara del Mar (Argentina) / Benseny, Graciela; Padilla, Noelia; Varisco, Cristina • 92

Análise da dinâmica demográfica e socioeconômica da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - Brasil / Bernardy, Rógis Juarez; Fischer, Augusto; Santos Junior, Silvio; Piekas, Andrezza Aparecida Saraiva • 110

La situación urbano – regional de la provincia de Mendoza: el desequilibrio territorial y sus consecuencias / Rapali, Nadia; Berón, Nélida Marina • 129

Especialización territorial en localidades serranas del Sudoeste Bonaerense / Carbone, M. Elizabeth; Guerrero, Ana Lía; Visciarelli, Stella M. • 150

Internacionalização em metrópoles regionais: comparação de equipamentos urbanos de comércio e consumo em Curitiba (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina). / Chimenez, Ana Caroline de Oliveira; Lino, Anna Paula Scherer • 165 Gobernanza territorial en Mendoza. Limitaciones y desafíos en la planificación colaborativa del territorio / Dalla Torre Matías Agustín • 187

Ciudades intermedias y gobernanza como elementos estratégicos para el desarrollo territorial: dos experiencias en la provincia de Santa Fe, Argentina. / Davies, Carina • 201

A produção industrial de cigarros no Rio Grande do Sul e suas implicações nos usos do território: notas preliminares / Dornelles, Mizael • 217

Vivienda de interés social y condiciones de urbanidad en Santa Fe. Un estudio de caso sobre áreas de expansión urbana / Filonov, Mai; Valiente, Diego A. • 228

Impactos das ocupações desordenadas das margens do rio Iraí na Região Metropolitana de Curitiba – Brasil e do rio Salí na área conurbada del Gran San Miguel de Tucumán – Argentina / Garbossa, Renata Adriana; Silva, Rodolfo dos Santos • 247

Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana / García, Victoria; Santiago, Jaquelina; Soijet, Mirta •264

Los programas de viviendas sociales y la dispersión urbana de Paraná, desde el decenio de los 70 a la actualidad. / Gioria, Blanca; Welsch, Jorgelina; Biase, Claudia; León, Ezequiel •283

Estudio analítico crítico para un proyecto territorial de la faja costera Manantiales-Garzón / Leicht, Eleonora; Varela, Alma • 300

Planejamento territorial no Rio Grande do Sul-Brasil: Análise dos planos de desenvolvimento regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional / Lima Da Silveira, Rogério Leandro; Allebrandt, Sérgio Luiz; Siedenberg, Dieter Rugard; Agostini, Cintia • 316

El periurbano santafesino: lineamientos para su planificación / Mantovani, Graciela Verónica; Peralta Flores, María Celeste; Uriarte, Yanina Soledad; Floridia, María Agostina • 333

Escalas territoriales pertinentes para la construcción de procesos de desarrollo local en comunidades impactadas por la actividad minera: provincia de San Juan, Argentina / Marsiglia, Javier-Nozica; Graciela-Henríquez; Griselda-Romero, Mirta • 351

Determinación de áreas críticas para la conservación de un área protegida en Villa Carlos Paz. / Martín Zazú, Pabla; Valinotti, Natalia M; Burni, Magali; Lescano Natali, Pablo D. • 366

Protocolo De Ordenamiento Territorial Generico / Masquijo, Santiago; Rosso, Salvador Vicente • 379

Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza: implementación de la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. / Mercado, Iara Luciana; Romero Sonia. • 401

Apropiación y creación del espacio público: su rol en las áreas de extensión al norte de la ciudad de Santa Fe / Müller, Marianela; Valiente, Diego • 416

Procesos de transformación de destinos turísticos de montaña del norte de la Patagonia Argentino Chilena por migración de amenidad o por estilos de vida / Otero, Adriana María; Zunino Hugo • 435

Patrón geográfico de urbanización e industrialización en Argentina: Las fuerzas de los recursos naturales y el pasado / Platino, Marina; Pellegrini, José Luis • 454

Dinâmicas Urbano-Regionais Entre Regiões Metropolitanas No Norte Do Paraná: Entre A Institucionalidade E A Espacialidade. / Polidoro, Maurício • 479

Movilidad de cargas en el Área Metropolitana de Rosario. Una problemática territorial que demanda políticas específicas • Raposo, Isabel; Cafarell, Sonia 488

Crecimiento urbano en ciudades bonaerenses. Procesos, políticas e instrumentos de planificación en curso / Rocca, María Julia; Lancioni, Alejandro; Ríos, Licia; Sgroi, Alejandra • 511

Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales / Rodulfo, María Beatriz; Boselli, Teresa •525
Los Instrumentos de Planificación y Gestión para el Ordenamiento Territorial en el Corredor Mar del Plata-Tandil / Marisa Sagua; Claudia Mikkelsen; Mónica Tomás; Gabriela Calderón • 548

Transformaciones territoriales y segregación en la Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo / Schön, Feline • 568

La impronta local de los grandes corredores de transporte. San Lorenzo y Barranqueras ante la presencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay / Schweitzer, Mariana; Petrocelli, Santiago Pablo • 583

Fragmentación territorial: avances de los emprendimientos inmobiliarios en el espacio rural de la provincia de Mendoza / Scoones, Ana Elizabeth • 604

El proceso de urbanización y la necesidad del ordenamiento territorial. El caso de Toay, La Pampa / Shmite, Stella Maris • 615

As Dinâmicas Sócio-Espaciais Em Metrópoles Secundárias Na América-Latina E O Orçamento Participativo / Silva, Rodolfo dos Santos • 637

Tensiones, complementariedades y articulación del Ordenamiento Territorial y las Políticas Sectoriales como instrumentos de regulación de patrones de conformación socio-territorial. / Szajnberg, Daniela; Cordara, Christian; Atadía Florencia; Fernández, Rosario • 659

Políticas urbanas y gobernaza multinivel de ciudades. / Tecco, Claudio Alberto • 681

Aplicación de Modelos Dinámicos a la Planificación y el Ordenamiento Territorial / Ulacia, Andrea; Sánchez Arrabal, María B; Rodríguez, Claudia; Avalos, Augusto • 700

La problemática de la inclusión de poblaciones turísticas de montaña al Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT): el caso del Siambón / Viollaz, María Clelia • 717

La crisis de sustentabilidad de los territorios urbano-metropolitanos / Edgardo J. Venturini; Víctor D. Ávila • 738

02. Desarrollo Urbano • 758

Desarrollo de la nueva centralidad de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina / Barenboim, Cintia Ariana •759

Desarrolladores urbanos: nuevos agentes en la producción de la ciudad de Córdoba / Battauz, Evangelina; Gonella, Lucas • 774

La microdensificación urbana. Revitalización sostenible y eficiente de los barrios residenciales pericentrales de la ciudad de Córdoba / Boccolini, Sara María • 794

Diagnóstico de la Cobertura de los servicios en red del barrio Banda Norte: agua, saneamiento, gas y electricidad / Bogino, Bruno Martin; Bettera, María Alejandra • 815

Políticas públicas y desarrollo urbano en la periferia rosarina / Bragos, Oscar; Güizzo, Emiliano • 835

Reflexões sobre os impactos socioespaciais de Grandes Projetos Urbanos em Curitiba (BR) e Córdoba (AR) / Elena Justen Brandenburg; Ana Bournot • 849

Expansión urbana y tipología de conflictos territoriales asociados. La periferia sur de la ciudad de Córdoba / Buffalo, Luciana; Mogni, Paula;Rydzewski, Ana Laura; Garat, Oscar • 875

Políticas públicas y privadas: el mercado habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina / Capdevielle, Julieta • 896

Propuesta para mejorar el acceso a la Educación Pública Superior a través del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros. Córdoba. / Capdevila, María Gabriela; González, Mariela; Comes Brunetto, María Celeste; Bonino, Sebastián. • 920

Reconfiguración territorial industrial y agentes sociales en el norte de la ciudad de Córdoba, postconvertibilidad / Carmona, Yohana• 937

El circuito económico de los Residuos Sólidos Urbanos Reciclables en la ciudad de Córdoba. Trabajadores, recuperadores y la producción del espacio urbano. / Cavanagh, Eugenia • 963

El centro de Medellín: metamorfosis hacia un escenario de la city marketing / Ceballos Guerra Juan Carlos • 986

Aproximaciones teóricas al concepto de régimen urbano y su interpretación en la producción de los espacios urbanos argentinos contemporáneos / Cisterna Carolina; Matteucci Lucía; Donato Laborde Matías • 1008

Procesos de expansión e imaginarios urbanos. Dinámica de una ciudad intermedia / Cuozzo Rosa Lina ; Gómez López Claudia; Boldrini Peralta Paula Luciana • 1031

Políticas habitacionales en Tucumán – Argentina - y Curitiba - Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2004 – 2014) / Natalia Paola Czytajlo; Marta Casares; Madianita Nunes Da Silva • 1049

Lógicas de acceso a la ciudad fragmentada contemporánea: un análisis del Área Metropolitana de Mendoza, 2003-2014 / Dalla Torre, Julieta; Ghilardi, Matías • 1070

Estrutura social e organização social do território: metodologia de identificação e resultados para 2010 – Região Metropolitana de Curitiba (RMC) / Marley Vanice Deschamps; Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski • 1083

Tipos de hábitat y desigualdades socio-espaciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Di Virgilio, María Mercedes; Marcos, Mariana; Mera, Gabriela • 1104

Transformaciones del espacio urbano residencial de la ciudad de San Luis desde 1990. Caracterización de las acciones y decisiones estatales. / Fernández, Silvana Cecilia • 1127

Nuevas formas de urbanización y su articulación en el paisaje urbano. El caso de Yerba Buena en el Gran San Miguel de Tucumán. / Alicia Ferrari; Sandra Mansilla; Agustín José María Machuca • 1143

Dinámicas territoriales en pequeñas localidades de la Costa Atlántica Bonaerense. El caso de Monte Hermoso / Fittipaldi, Rosa A.; Espasa, Loreana C.; Michalijos, Ma. Paula • 1153

A sustentabilidade na habitação de interesse social: estudos de caso em reassentamentos do PMCMV – Curitiba – Brasil / Fortunato, Rafaela Antunes; Lima, Cristina de Araújo • 1174

Rasgos tendenciales del crecimiento urbano actual en ciudades intermedias. Estudio de caso de la ciudad de Río Cuarto (Córdoba, Argentina) / Galfioni, María de los Angeles; Degioanni, Américo José y Maldonado, Gabriela Inés. • 1189

Evaluación de los niveles de ocupación del suelo y densidad poblacional propuestos en el código de edificación de Godoy Cruz, Mendoza. / Gómez Piovano, Jimena ; Mesa, Alejandro • 1209

La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011). / González, Pablo • 1223

La dimensión del paisaje en la planificación. Estudio de Caso comparativo Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y Región Metropolitana de Curitiba (RMC) / Patricia Alejandra Herrero Jaime; María Paula Llomparte Frenzel • 1237

Produccion De Vivienda Agrupada Y Colectiva De Gestión Privada: Boom Inmobiliario-Bang Urbano / Liborio, Miriam; Peralta, Carolina • 1250

Forma urbana. Los emprendimientos residenciales privados construidos en Córdoba, 2001-2010 / Lemma, Martín Hernán • 1272

Dispersión urbana en áreas de borde de la ciudad de San Juan, Argentina / Malmod, Alicia Violeta; Castro Aneas, Cecilia; Tejada, Silvina • 1288

Evaluación comparada de indicadores de densidad y calidad residencial en conjuntos de vivienda colectiva / Marengo, M. Cecilia; Ochoa, Alejandra; Ambrosini, Alejandro • 1299

Intervenir sobre territorios complejos. Interdisciplina y articulación institucional para la recuperación ambiental del arroyo Saladillo / Mateos, Alicia • 1314

En la búsqueda de un modelo de crecimiento urbano armónico / Mesa Alejandro • 1331

Las formas actuales de la periferia en la ciudad de Santa Fe (1980 -2010) / Nardelli, Mariana Lis • 1350

Espaços informais de moradia e estruturação das metrópoles de Curitiba e Tucumán a partir da década de 1990 / Nunes Da Silva, Madianita ; Czytajlo, Natalia • 1365

La ciudad y los espacios disputados: la lógica de producción del espacio urbano en Córdoba Capital / Pedrazzani, Carla Eleonora • 1392

Los desafíos de la administración local antes el despliegue de proyectos globales. El caso de San Lorenzo / Petrocelli, Santiago • 1405

Proceso de urbanización y cursos de agua urbanos: el caso de la Cañada Aparicio, Maldonado, Uruguay / Adriana Piperno, Pablo Sierra, Paula García, Amancay Matos • 1426

Incidencia de los impuestos prediales en las finanzas municipales del AMET; caso municipio de Las Talitas / Silvia Alicia Politi • 1440

El rol de las grandes intervenciones urbanas en ciudades intermedias. Caracterización del Complejo City Center y del CMD Sudoeste, Rosario / Pontoni, Silvina; Fernández, María Laura • 1457

Políticas de planeación y gestión urbana en Medellín-Colombia: del urbanismo social al urbanismo pedagógico / Suly María Quinchía Roldán • 1477

Pueblos Invisibles. Del aislamiento a la inclusión socio territorial de localidades postergadas en Maldonado y su región / Rabellino, Carola; Leicht, Eleonora; Vainer Debora; Mancino, Mauro • 1499

Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto: disparador para el análisis de la calidad ambiental del barrio Banda Norte / Rena Quetglas, Vanesa Cecilia; Hildmann, María Fabiana • 1518

Desempeño de las políticas habitacionales. Una mirada crítica a la medición de los problemas habitacionales en Argentina. / Rodríguez, Elsa Marcela; Eula, Mónica Lilian; Camisasso, Mónica Beatriz; Maniacci, Alejandro • 1539

Los espacios abiertos del área metropolitana de Concepción (AMC) desde las variables de resiliencia urbana para el diseño urbano. / Rodriguez, María Teresa • 1562

El Microlugar como categoría de análisis: hacia una planificación del desarrollo del hábitat colectivo / Romero Grezzi, Carlos • 1581

Políticas públicas y ciudad. El rol del ordenamiento territorial en la resolución de demandas del hábitat popular / Seimandi, Miguel; Marichelar, Gabriela; Rios, Marcelo; Jáuregui, Estefanía • 1599

Análise sobre o Plano de Carreira dos Professores de Mato Grosso no ano de 2011 / Siqueira, Renata Freitas; Santos, Denise Laurentino De Oliveira • 1618

Ambiente construído e segregação socioespacial na amazônia: o caso de Santana no Amapá e de Caiena na Guiana Francesa. / Souza, Luana; Correa Neto, Jacy; Costa, Jodival • 1632

Las Ciudades del Alto Valle, espacio público y educación / Maria Andrea Tapia; Horacio Casal • 1650

Mixing, el fracaso de la ciudad latinoamericana, hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo urbano. / Torres Victor Fernando • 1660

Conceptualizaciones del Habitar. Los habitantes de la calle y los habitantes de los hoteles-pensión en la Ciudad de Buenos Aires. / Toscani, María de la Paz; Rosa, Paula • 1671

Características do Processo de Verticalização da área central da cidade de Guarapuava-PR, Brasil. / Paulo Tumasz Junior • 1683

Centralidades emergentes y restructuración del espacio colectivo en el norte de la región metropolitana de Buenos Aires / Vecslir, Lorena; Páez Ferreyra, Héctor • 1695

Insustentabilidad De Lo Público Urbano En La Ciudad Actual / Venturini, Edgardo J., Avila, Víctor D., Terreno, Cristian • 1718

De la residencia al turismo. Imaginarios y discursos sobre el espacio público de Rosario / Vera, Paula; Roldán, Diego; Pascual, Cecilia • 1731

Movilidad y pobreza: una ecuación clave para el desarrollo urbano metropolitano / Vidal-Koppmann Sonia • 1747

Estudo de impacto de vizinhança: revisão da legislação precedente à regulamentação do instrumento de política urbana em Curitiba / Wütrich, Fabiana • 1761

03. Redes y Sistemas de Infraestructura Territorial • 1784

Hacia un sistema de movilidad integrado en la Región Norte del AMBA / Caporossi, Celina; Corti, Marcelo; Díaz Terreno, Fernando • 1785

Infraestructura de transporte y servicios públicos en los procesos de urbanización. Caso Área Metropolitana Córdoba RA / Bracamonte, Pablo; Cerato, Adriana • 1799

O Plano Nacional de Logística Integrada e o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no "Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias" / Fernandes, Roberto Mauro da Silva; Souza, Adáuto de Oliveira • 1826

Otimização dos custos de transporte para exportação da pluma de algodão: contraste entre Mato Grosso e Bahia / Machado, Rosana Sifuentes; Muniz, Meiresângela Miranda; Pallaoro, Dryelle Sifuentes; Pereira, Benedito Dias • 1840

Papel da mobilidade nas escalas intraurbana e interurbana: análise comparativa entre as metrópoles secundárias Curitiba e San Miguel de Tucumán / Paese, Dalva • 1852

Red de transporte público en una ciudad intermedia – Santa Rosa – La Pampa / Palazzo, Leandro; Monteiro Cuña, Enzo • 1868

Encuentros Impensados. Problemas y potencialidades urbanísticas de las superposiciones entre la retícula y los trazados ferroviarios en Santa Fe. / Robles, Ricardo • 1886

Transporte y Territorio. Huellas de proyectos globales en Formosa y en Santa Fe / Schweitzer, Mariana • 1908

04. Sistemas de Innovación y Desarrollo Territorial • 1926

Cómo acceder a mercados psicológicamente distantes: el caso Lipomize SRL / Andrés, María Fernanda; Nagel, María Victoria; López Cuesta, Soledad • 1927

El riesgo tecnológico en la evaluación de las políticas públicas de promoción de la innovación. Caso: Provincia de Santa Fe / Arrillaga, Hugo; Grand, Lucila; Ramirez, Natalia • 1942

Densidad Institucional y competitividad territorial: análisis del caso Pigué / Diez, José Ignacio; Urtizberea, Nicolás • 1964

A resiliência regional e as principais teorias contemporâneas do desenvolvimento regional: possíveis correlações e complementaridades / Exterckoter, Rudinei Kock; Silva, Clécio Azevedo da • 1987

Análisis de Indicadores objetivos y subjetivos para evaluar la calidad de vida / Fernández, Marina Liliana; Vassallo, Omar Amadeo; Fernández Costa, Maite; Rodríguez Peña, José • 2010

Design Thinking e inovação na estratégia organizacional / Griebeler, Marcos Paulo Dhein; Gündel Mendonça, Barbara • 2033

A eficácia da gestão a partir da ótica dos empresários atendidos pelo Projeto Extensão Produtiva e Inovação – PEPI na Região Noroeste Colonial do RS/Brasil / Griebeler, Marcos Paulo Dhein; Gomes, Fabiana; Martins, Colatto Valquíria; Siedenberg, Dieter Rugard • 2052

Repensando las políticas regionales. Su articulación sectorial y macro-nacional. El caso de la región de maquinaria agrícola argentina / Magri, Arturo Federico; Vigil, José Ignacio • 2065

Graus de democracia digital: uma análise do portal eletrônico do município de Ijuí – Rio Grande do Sul – Brasil / Oliveira, Vinicios Gonchoroski de; Allebrandt, Sérgio Luís; Griebeler, Marcos Paulo Dhein • 2094

Análisis de las políticas de transferencia y vinculación tecnológica entre el INTA y la provincia de Santa Fe (2003-2012) / Ormaechea, Emilia • 2112

Sistemas Locales/Regionales de Alta-Tecnología. Un Análisis Comparativo entre los Polos Tecnológicos de Rosario y Bahía Blanca / Pasciaroni, Carolina; Quartucci, Elisa • 2128

Cambios y persistencias en la articulación público-privada para la innovación social en el territorio santafesino. / Fabiana M. Rotondi; Waldemar H. Ockstat • 2145

Redes interinstitucionales y procesos de desarrollo local. Un acercamiento desde el Sistema Productivo Local de Crespo, Entre Ríos y su área de influencia / Soleno Wilches, Ronald • 2163

05. Modelos de producción y acumulación y su impacto territorial • 2182

Trabajadores subcontratados por el Estado: una exploración sobre las condiciones laborales en el Estado municipal de la ciudad de Santa Fe, Argentina / Bayma Vilarrubi, Baltasar; Delfino, Andrea • 2183

Reactivación industrial en la postconvertibilidad ¿Una oportunidad para las Pymes? La industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba / Buffalo, Luciana • 2193

Implicancias territoriales del proceso de reestructuración productiva de la industria automotriz en el Área Metropolitana Córdoba posconvertibilidad. ¿Nuevas formas de regulación en un cambio de modelo? / Fratini, Noemí Susana; Omar, Diego Hernán • 2207

Dinámica espacial de la industria en barrio pueyrredón de la ciudad de córdoba, en el contexto económico de postconvertibilidad / Garay, María Sol • 2224

La Economía social y el hábitat de producción social, como alternativas territoriales de autogestión comunitaria / Gómez Carrizo, Heliana; Miranda Gasull, Virginia • 2238

Consideraciones sobre el circuito superior de la economía urbana: los bancos y el acceso a los productos financieros en Argentina / Parserisas, Derlis Daniela • 2247

Reestruturação produtiva e configuração territorial da indústria de calçados no Brasil: articulações entre o estado de São Paulo e a região Nordeste / Pereira Júnior, Edilson • 2265

La promoción de inversiones como respuesta a las disparidades territoriales, algunos apuntes para el caso uruguayo / Rundie, Cristina; Leal, Jorge • 2292

Parcerias Agroindustriais E Reforma Agrária: O Caso Do Assentamento Guarani / Santos Neto,José Leite Dos; Nascimento, Manoel Nelito Matheus • 2312

A evolução da apropriação do território sobre a perspectiva do desenvolvimento desigual das Zonas da Cana na América Latina: os casos de Tucumán na Argentina e de Pernambuco no Brasil / Silva, Luann Ribeiro Santos; Gonçalves, Claudio Ubiratan • 2328

Industria y Territorio. Dinámica local de la cadena global automotriz, en la pos convertibilidad / Vidosa, Regina; Gentile, Julia • 2338

06. Desarrollo Rural, Actores Sociales y Territorio • 2355

Prácticas Agrícolas y Obras Civiles ante Procesos de Desertización y Degradación del Suelo del Piedemonte de la Sierra de Córdoba / Abril, Ernesto Guillermo; Sacchi, Gabriela Andrea; Rocca, Ricardo José • 2356

Los impactos del modelo de Agronegocio en la provincia de Córdoba / Agüero, Daniel, Sandoval, Gabriela, Carrera, Ricardo • 2370

Sucessão na Agricultura Familar: Um estudo no município de Coronel Barros - RS / Tamires Elisa Bieger; Marcos Paulo Dhein Griebeler • 2386

Estrutura produtiva do setor sucroenergético do Brasil: caracterização e potencialidades / Busanelo, Ernani; Cario, Silvio A.F; Erdmann, Rolf • 2411

A malacocultura na localidade de Enseada do Brito, Santa Catarina, Brasil – diagnóstico e o papel desempenhado na atividade por instituições de apoio e regulação / Carvalho Júnior, Luiz Carlos; Silveira, Camila Aparecida • 2435

Declividades e relevo acidentado: Obstáculos para mensurar o uso do solo? / Cioccari, Carmen Cândida ; Sampaio, Ediane Girardi Viera; Sampaio, Marco Ivan Rodrigues; Roberto Cassol • 2457

O uso de tecnologias de informação e de comunicação (TICs) pela agricultura familiar no Vale do Caí: Projeto Piloto de Montenegro-RS / Cidonea Machado Deponti; Silvio Cezar Arend; Vonia Engel • 2469

Para trabajar, pero no, para vivir: la construcción del territorio en la Colonia Raul Sendic en Bella Unión / Uruguay. / Echeverriborda, María. • 2484

A trajetória de modernização da cultura do arroz no município de Turvo – Santa Catarina - Brasil / imas de Oliveira Estevam; Jádna Bilésimo Biz; Giovana Ilka Jacinto Salvaro; Joelcy José Sá Lanzarini • 2505

El rol del riego y las migraciones en la dinámica territorial del Valle Bonaerense del Río Colorado / Fittipaldi, Rosa; Bagnulo, Ma. Cecilia; Espasa, Loreana C.; Pezzola, Alejandro • 2525

Impactos y conflictos en torno a los procesos de agriculturización en partidos del norte de la provincia de Buenos Aires / González Maraschio, Fernanda; Poplavsky, Cristian Daniel; Moltoni, Luciana Andrea • 2543

"Velhices" nas fronteiras entre os espaços do rural e do urbano / Kist Brochier, Rosane Bernardete; Delboni Cabrera Corvelo, Miriam; Areosa Coutinho, Silvia Virginia; Loebler Bolsson, Lilianna • 2564

Procesos de construcción territorial en los espacios rurales de Pedro Luro y el ejido de Gaiman a partir de movimientos migratorios / Luque, Natalia; Torrez Gallardo, Marcela; Bustos Cara Roberto • 2581

Argentina y Uruguay: Similitudes y diferencias del mundo rural / Negrin Rosmari • 2604

Evolución de las condiciones socioeconómicas del territorio mendocino en la última década / Pasteris, Elizabeth; Bignone, Franco; Garriga, Pablo • 2621

Los desarrollos en territorios de conflicto. Una interpretación del conflicto ambiental del Valle del Famatina / Pérez, Sebastian • 2646

A Importância do Marketing para o Agronegócio Brasileiro: Ações de Marketing para Comunicação com o Produtor Rural / Mateus Kwiatkowski Porto; Leonardo Leal; Marcos Paulo Dhein Griebeler • 2666

A Influência da estrutura fundiária no Centro Oeste, no Estado de Goiás e o Desenvolvimento Regional. / Marques, Rúbia • 2680

A apropriação das TICS por extensionistas e agricultores familiares: possibilidades para o desenvolvimento

rural / Silva, Marcela Guimarães E • 2698

Las nuevas formas de organización del territorio a nivel nacional y su influencia en los sistemas territoriales locales. El caso de la localidad de Huaco / Soria, María Valentina; Nozica, Graciela Noemí • 2719

Historia de vida en la Estepa Patagónica. Mujeres rurales, trabajo y organización colectiva / Steimbreger, Norma; Kreiter, Analía • 2732

Alteración del paisaje y pérdida de servicios ecosistémicos en Córdoba: consecuencias del avance indiscriminado de las fronteras agrícola y urbana. / Tamburini Daniela M; Barri Fernando R. • 2750

La lógica familiar del desarrollo rural en la década actual. Una mirada desde las políticas de familia (2003-2013) / Urcola, Marcos; Nogueira, María Elena • 2762

07. La Acción Colectiva, Concertaciones y Conflicto • 2783

Aportes para un avance hacia la planificación participativa en intervenciones urbanas. El caso del conflicto en torno al Viejo Mercado de la Ciudad de Rafaela. / Alfaro María Belén • 2784

"Vos fuiste elegido para defendernos, no para decirnos que es lo que tenemos que hacer": contradicciones y conflictos en los procesos de radicación de villas. / Arqueros Mejica, Maria Soledad • 2803

El diseño e implementación de la política habitacional en el litoral norte uruguayo durante el último quinquenio / Bisio Carvallo Natalia; Robaina Moriondo Natalie • 2817

Luchas por y en el espacio. Tomas de vivienda en Santa Fe / Bordas, Juan Salvador; Mosso, Emilia Carla • 2831

O espaço das Rádios comunitárias: Ação coletiva nos Espaços Públicos das cidades brasileiras / Tatiana Lemos dos Santos Borges; Paula Azevedo da Silva • 2851

Detrás de un "espacio verde". Apuntes sobre la juridificación de un conflicto urbano. / María Laura Canestraro • 2866

Associativismo e a produção de leite no município de Bagé-RS-Brasil: estudo de caso na Associação Bageense de Leite / Cassal, V. B.; Azevedo, L. F. De; Mendonça, K. R.; Neto, A • 2882

Desencuentro de políticas públicas y su impacto en el acceso justo al hábitat en la ciudad de Santa Rosa. La Pampa / García, Leticia Nora • 2896

El Derecho a la Ciudad como posibilitador también de reflexiones. / Garrido Hilda Beatriz; Álvarez Daniel; Marteau Emilse; Salvatierra Gustavo Nicolás • 2906

Pobreza urbana e ação coletiva pelo direito à cidade: uma experiência em Uberlândia (MG – Brasil) / Lins, Hoyêdo Nunes; Ferrari, Juliana Pena • 2911

La movilización colectiva por el habitat durante la reconstrucción democrática en Córdoba / Medina, Leticia • 2933

Conflictos urbanos y privación de derechos en la ciudad de Córdoba. Argentina / Peralta, Joaquín; Gargantini, Daniela; Martiarena, Miguel • 2954

Região Metropolitana de Porto Alegre pensada por cenários: o tensionamento entre o urbano e o rural / Prudente, Letícia Thurmann; Reyes, Paulo E. Belo; Campos, Heleniza Ávila • 2979

Impacto urbano-territorial de la actuación del sector privado (mercado) en el área metropolitana Santa Fe–Paraná. / Rodríguez, Miguel Sergio; Costa, Camila; Nicolini, Andrés; Mosso, Emilia. • 2997

Acciones urbanas: construcción colectiva del espacio público / Stang, José Ignacio • 3017

Implementação de políticas públicas por organizações civis: os casos do Círculo Operário Leopoldense e da Themis na Rede Parceria Social / Tirelli, Cláudia • 3030

08. La Acción Colectiva, Concertaciones y Conflicto • 3039

Defensa del patrimonio, identidad y memoria. Caso Alberdi / Abraham, Eliana Isabel; Campos, Yamila Micaela;

Toledo Cescato, Mariana • 3040

A identidade territorial gaúcha no branding das marcas regionais: o caso da Polar / Almeida, Giovana Goretti F.; Felippi, Ângela • 3053

Identidad, territorio y sentidos. Jóvenes y memoria en el Campo de la Ribera del trabajo / Ana Beatriz Ammann; Tamara Liponetzky; Luciana Schneider; Sebastián Bonino • 3066

Territorio, identidad y paisaje en las Comunidades Originarias del Valle de Santa María, Catamarca. / María Ileana Bravo; María Teresa López • 3082

La valoración integral de los paisajes con recursos patrimoniales como instrumento de planificación. Tensiones entre cambios y permanencias / Colombano Natalia María • 3107

Formas simbólicas, representaciones territoriales y topónimos. Estudio de caso en el oeste de La Pampa / Comerci, María Eugenia • 3122

Las transformaciones territoriales y su implicancia en la definición identitaria de los espacios públicos de valor patrimonial / Cuadrado, María Verónica; Manavella, A. Aníbal • 3136

Uso público de espacios sagrados. Caso: Turismo de la Fe en Junín de los Andes, Neuquén / Domínguez de Nakayama, Lía; Marioni, Susana Graciela • 3151

Edificios escolares como Serie patrimonial y Territorio / Fossatti, Maria Elena • 3173

Patrimonio, paisaje y apropiación / Freaza, Nadia; Aón, Laura • 3187

Histórias de Rio Pardo/RS/Brasil: a Importância da Memória e do Imaginário Urbano para a Preservação Patrimonial / Guerin, Yhevelin • 3201

Recuperación y transformaciones del paisaje cultural industrial: sentido y significado en Villa Flandria – Jáuregui. / Luchetti, María Cristina; Tuis, Claudio • 3223

O desenvolvimento regional a partir dos gastos públicos: política e economia da cultura na região das Missões, RS, Brasil / Martins, Tiago Costa; Silva, Caroline Fernandes da • 3231

Arte guaraní-Mbya: Memoria, identidad y patrimonio / Eva Isabel Okulovich, Graciela Anger, Blanca Ojeda • 3242

La arquitectura regional cordobesa: posibilidades para redefinir el modelo de la sustentabilidad. / Peschiutta, Hugo Daniel; Franchello de Mariconde, María del Carmen; Pulido María Elisa; Cebrián, María Victoria • 3259

Encuentros y desencuentros entre los proyectos turísticos y patrimoniales: ¿La "Colonia-Sacramentización" de los pueblos históricos bonaerenses? / Pérez Winter, Cecilia • 3281

Lectura histórica-ambiental como herramienta para la planificación y gestión del desarrollo turístico sustentable. Caso Cuenca Río San Antonio, Valle de Punilla, Córdoba / Repiso, Luciana Inés • 3299

Calidad ambiental, paisaje cultural y cambio, la ciudad bananera. Golfito, Costa Rica / Riba Hernández, Lucía Monge Nájera, Julián • 3323

Comparación de técnicas de relevamiento tridimensional para la representación gráfica del patrimonio: Fotogrametría digital versus Escáner láser / Rueda Suspichiatti, Berenice Eliana; Salazar, Silvana; Sanchez Rossi, Gonzalo • 3339

A Construção Da Identidade Cultural Do Camponês: Um Olhar Oblíquo Dos Meios De Comunicação / José Leite dos Santos Neto; Carolina Moraes Gimenes; Fabiana Gimenes • 3352

Paisaje como patrimonio, territorio de integración / Sícoli, Mara Andrea • 3368

El Plan Paisajístico Regional (PPR) de la Región Autónoma de Cerdeña como oportunidad para proyectar el futuro del Patrimonio Cultural y Natural de la Isla. / Maria Andrea Tapia; Horacio Casal • 3382

Turismo Rural: actores y recursos turísticos / Varisco, Cristina • 3391

A identidade cultural como elemento fortalecedor da culinária típica e do turismo frente a tensão entre o global e regional / Simon, Everton Luiz; Minasi, Sarah Marroni; Etges, Virginia Elisabeta • 3407

09. Fronteras y Procesos de Integración • 3423

A desterritorialização na educação a distância: reflexões iniciais / Abreu, Rudimar Serpa de • 3424

Transfrontera Sur: conurbaciones binacionales transfronteriza. Nuevos desafíos para las políticas públicas / Arellano, Diana • 3438

El turismo en la integración regional. El caso del Mercosur. / Catalano, Bárbara • 3456

Desplazados. Implicancias fronterizas de la inundación de Encarnación, Paraguay / Cossi, Carla Antonella • 3480

As influências de um modelo neodesenolvimentista na integração regional / Lamoso, Lisandra Pereira • 3504

Actores, emprendimientos y procesos de integración en el espacio de las comunidades fronterizas de Colón (Argentina) – Paysandú (Uruguay) / Ríos, Gabriel • 3521

El proyecto residencial de intervención pública en la periferia de Córdoba y el significado social del hábitat. / Romo, Claudia • 3544

A teoria Travassiana no Eixo de Integração e Desenvolvimento da fronteira setentrional da região Amazônica / Oliveira da Silva, Iatiçara; Teles de Lima, Wendell; Libório de Oliveira, Ana Maria; Dácio Falcão, Rita • 3561

10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental • 3573

Un aporte al desarrollo turístico sustentable de la región de los Saltos del Moconá (Misiones, Argentina) / Abildgaard Evelyn R.; Barreto, Miguel Á.• 3574

Cálculo de Huella de Carbono debido al funcionamiento del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba / Alamo, Sara; Rodriguez, Alfredo; Usseglio, Virginia • 3596

La búsqueda de un desarrollo local sustentable. Balance de lo planeado, realizado y percibido en el Pacto Territorial San Genaro / Albanesi, Roxana; Pérez, Maximiliano; Pérez, Raúl; Propersi, Patricia; Solís, Darío • 3612

Modelos de intervenção da extensão rural brasileira: uma revisão sobre a temática das mudanças climáticas / Azevedo, Letícia Fátima de; Vargas, Letícia Paludo; Cassal, Vivian Brusius • 3624

Reserva Hídrica Natural Municipal Los Manantiales, Río Ceballos / Becerra Cecilia, Berizzo Andrés, Rufini Silvana, Terreno Cristian, Sosa Sergio • 3648

Gestión Ambiental para la transformación de un camino paisajístico en Reserva Natural Militar “La Calera” / Bravo Pellizzari, María Lourdes; Siguero, Julieta • 3668

Estrategias sustentables de manejo focalizado en bioinsumos nativos en cultivo de amaranto en predios agroecológicos periurbanos / Carmen Cabanillas, Margot Tablada, Luis Augusto Morales, Gonzalo Camaño • 3686

Proposta de análise da condição de saúde ambiental do Brasil utilizando um modelo baseado na Lógica Difusa e medidas de saúde e saneamento / Daniel Canavase • 3698

Evaluación Ambiental Estratégica. Aportes e interrogantes a partir del caso chileno. / Cebrián, María Victoria • 3713

Inventario de un bosque secundario y aprovechamiento de insumos nativos en espacios agroecológicos periurbanos de Bouwer / Luis Alberto Ferreyra, Carmen Cabanillas; Gustavo Sigalini, Érica Ramos • 3739

Atores e Políticas Públicas envolvidos na criação de uma Unidade de Conservação. Estudo de caso “Parque Nacional Marinho Ilhas dos Currais – Paraná – Brasil”. / Janjacomo, Bruno Foroni, Felipe Hediger, Leandro Carraro, Maurício • 3754

A Microbacia como Unidade de Planejamento: um estudo de caso da Microbacia Hidrográfica do Ribeirão Fidélis, Blumenau (SC, Brasil) / Gesser, Júlia Helena ; Silva, Emanuel ; Souza, Cristiane Mansur De Moraes; Gomes, Anderson De Miranda • 3772

Análisis de la crisis hídrica en las Sierras Chicas de Córdoba (2007-2014): aspectos ambientales, prevención del riesgo y aplicación de políticas públicas / Ingaramo, Ricardo; Cioccale, Marcela; Cascú, Agustín; Lado, Gerardo • 3793

Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático: el caso de Córdoba, Argentina / Kiessling, Christopher; Holm, Federico • 3811

Análisis preliminar del riesgo en la población rural por el uso de agroquímicos. Provincia de Santa Fe. Campañas 2001/02-2010/11 / Larsen, Brenda Ayelén; Nogar, Ada Graciela; Ulberich, Ana Cristina • 3829

Saúde Ambiental: Análise da dispersão de agrotóxicos utilizados na bananicultura do municipio de Guaratuba/PR e seus impactos sobre o territorio. / Mantovani, Enzo; Stefanoni, Juliane; Sogabe, Paula. • 3852

A substituição de culturas por cana-de-açúcar no sudoeste goiano e a negligencia com as questões ambientais. / Marques, Rúbia; Passos, Haihani • 3865

Los sistemas de información geográfica y la teledetección como alternativas para evaluar transformaciones en las áreas naturales / Martínez Uncal, María Celeste; Pombo, Daila Graciana; Palazzo, Leandro y Leone Escudero, Danilo • 3882

Determinación de coliformes fecales y totales en río Suquía: Estudio de caso en el Municipio de La Calera, provincia de Córdoba / Maza, Erika Natividad; Genovese, Darío Martin; Luján, Josefina; Alba María Liz • 3899

Nuevas tecnologías extractivas de gas y petróleo para hidrocarburos no convencionales. Riesgos ambientales al acuífero Guaraní en Uruguay / Meroni, Eduardo • 3914

Desenvolvimento Sustentável: Como O Governo Estadual Do Rio Grande Do Sul Considerou A Tecnologia De Informação (Ti) Para Dar Suporte Às Suas Políticas Públicas Ambientais A Partir Dos Ppas De 2004 A 2015 / Muller, Pedro Antonio; Arend, Silvio Cezar • 3928

Loteamentos e condominios fechados na cidade média de Santa Cruz do Sul-RS/BR: uma análise sobre as áreas verdes / Fröhlich, Camila Pohl; Silveira, Rogério Leandro Lima da • 3944

Zonificación de la erosión hídrica con fines de planificación de uso: un caso de estudio en las Sierras de Córdoba (Argentina) / Sacchi, Gabriela Andrea; Abril, Ernesto Guillermo • 3960

Formulación de lineamientos estratégicos y sistema de indicadores de desarrollo sostenible urbano-territorial transferible a los actores institucionales que gestionan el territorio de la Región Capital. / Sánchez Arrabal María B., Tauber Fernando, Martino Horacio, Delucchi Diego • 3973

Rescate de los Humedales Urbanos. El caso Ituzaingó, Corrientes / Scornik, Carlos Osvaldo; Depettris, Carlos Alberto; Godoy, Susana Margarita y Pérez, Malena • 3990

Hacia una lectura materialista de los desastres naturales / Siskindovich, Julieta • 4007

Determinación de áreas de riesgo global: su aplicación en el Departamento Santa Lucía (San Juan – Argentina) / Torres, José Ernesto • 4024

Ordenar el territorio, discutir el modelo. Algunas notas sobre el caso de Córdoba y la Ley de Bosques en Argentina / Vera, Alejandro Orlando • 4046

Responsabilidade social e sustentabilidade: uma análise das estratégias digitais das arrozeiras da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul/Brasil / Verissimo, Fabiane da Silva ; Andres, Fernanda Sagrilo; Silva, Marcela Guimarães • 4068

Políticas Públicas Para O Desenvolvimento Sustentável Da Cidade / Vonia Engel; Josirene Candido Londero • 4082

Modelación hidrosedimentológica post-incendio en la cuenca del río de la Suela, Córdoba, Argentina / Weber , Juan F., Stehli, Pablo, T., Jorquera, Eliana • 4094

ANEXO: DATOS ESTADÍSTICOS DE LA X BIENAL • 4115

Presentación

Guillermo Badenes
Prosecretario de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Córdoba

El presente volumen recoge los trabajos, las ideas y las discusiones vertidas en el transcurso de la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales llevado a cabo entre los días 5 y 7 de noviembre de 2014. Organizada por la Universidad Nacional de Córdoba junto con el Comité Académico de Desarrollo Regional (CADR) de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), la bienal congregó a estudiosos y estudiantes de la materia. Bajo el título "Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente", académicos de diversas universidades de los países que conforman la AUGM como así también de muchas otras Casas de Altos Estudios se dieron cita para debatir sobre una realidad en cambio permanente que requiere de la atención de gobiernos, instituciones educativas, y ONG entre otras.

Organizada en diez mesas temáticas que abordaron el estado de la cuestión desde perspectivas diferenciadas, en esta décima edición de la Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales se presentaron unos 450 trabajos. Así por ejemplo, la mesa temática 1 convocó reflexiones sobre ordenamiento territorial al plantear cuestiones inquietantes tales como ordenamiento o desordenamiento territorial, o qué se pretende ordenar. Asimismo se analizaron dinámicas demográficas y socioespaciales, patrones geográficos, tensiones y complementariedades, además de revisar diversos conceptos tales como gobernanza, políticas urbanas, habitacionales y públicas.

Por su parte, la mesa temática 2, de desarrollo urbano, emprendió la tarea de revisar nociones como régimen urbano, densificación, reconfiguración territorial, sustentabilidad e insustentabilidad, y razonar sobre ideas tales como espacios disputados, aislamiento e inclusión, planificación participativa, o expansión urbana. Además se pusieron en tensión pensamientos relativos a imaginarios urbanos y percepción ciudadana, modelos de crecimiento y flujos migratorios y fragmentación, desigualdades, inequidades y dispersión urbana.

Redes y sistemas de infraestructura territorial constituyó el tema de la mesa 3, donde se dieron cita trabajos que exploraron temas relativos a redes e infraestructuras de transporte. Por su parte, la mesa 4 analizó la temática de los sistemas de innovación y desarrollo territorial desde problemáticas tecno-productivas, indicadores objetivos y subjetivos, dinámicas de innovación y especialización industrial y tecnologías sociales.

A su vez, el tema de modelos de producción y acumulación: su impacto territorial constituyó el marco de la mesa 5, donde se abordaron cuestiones relativas a las implicancias territoriales de los procesos de reestructuración industrial o agropecuaria, la economía social, la recuperación de fábricas y la producción social así como dinámicas locales y redes de cooperación.

La mesa 5 giró en torno al desarrollo rural, actores sociales y territorio presentando debates relativos a estructuras regionales y productivas, sujetos e identidades y buenas prácticas. La mesa 7, en tanto, ofreció diversas miradas alrededor del tema de la acción colectiva, concertaciones y conflicto, abriendo la discusión acerca de cuestiones relacionadas con actores, formas de asociación, organizaciones populares y participación social. A su vez, patrimonio, cultura e identidades fueron los puntos abordados por la mesa temática 8, desde una perspectiva de filiación, desde la memoria o desde lo patrimonial en sus formas simbólicas, estéticas y territoriales. A continuación, la mesa 9 debatió sobre fronteras y procesos de integración haciendo eje, por ejemplo, en sus actores y en los bordes físicos y culturales.
La mesa 10, que giró en torno a la sustentabilidad y la gestión ambiental, fue la última mesa temática de la bienal y una de las que concitó mayor atención con 54 trabajos que recorrieron cuestiones referidas a modelos de intervención, indicadores de sustentabilidad y gestión territorial, de riesgo y del entorno entre otros.

Además del amplio universo de trabajos presentados, la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales contó con tres presentaciones plenarias a cargo de Rubén Lo Vuolo, José Luis Pilatti y Marie-France Prevot Schapira. En su cierre de la bienal, la Dra. Prevot Schapira propuso analizar los modelos de metropolización, fragmentación e insularización urbana en Latinoamérica considerando el ejemplo de la ciudad de Buenos Aires durante los últimos diez años. Su tesis giró en torno a cómo reinterpretar el modelo canonico centro/periferia y las diferentes lecturas de la ciudad (dual, fragmentada, insular o en archpielago, entre otras) a la luz de las evoluciones disonantes que se pueden observar en las metropolis en la tensión entre la necesidad de competitividad y el imperativo de justicia social. Estos aportes contribuyen a fomentar la pluralidad de voces y aportar visiones amplias y enriquecedoras de los temas propuestos.

Como todo volumen que recoge las miradas de un momento determinado, este no representa más que un corte sincrónico que retrata el sprit du temps hoy. Como tal, no aspira a aportar ideas definitivas y fundamentales sino que propone poner en tensión y en dialogo aquellos puntos que nos afectan a todos.

Julio 2015

Introducción

Hugo Arrillaga
Coordinador del Cómite Académico de Desarrollo Regional
Universidad Nacional del Litoral

Celebrando la edición de los anales de esta Xa Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, convocado por el Comité Académico de Desarrollo Regional (CADR) de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), quiero agradecer en primer lugar a la Universidad Nacional de Córdoba y en particular a la Pro-secretaría de Relaciones Internacionales, el hecho de que hayan cobijado este encuentro, el cual se llevó a cabo como parte del Programa conmemorativo de los 400 años de la fundación de esta Universidad. Frente a lo cual, queremos destacar el profundo orgullo que como universitarios sentimos de habernos podido sumar y estar presentes en el festejo de los cuatro siglos que ha cumplido esta Institución, decana del sistema universitario argentino.

Pero también queremos aprovechar esta oportunidad, para destacar el hecho de haber logrado celebrar esta Xa Bienal y con una presencia tan masiva de Universidades Latinoamericanas y especialmente del Mercosur. La misma, es la manifestación más vital del acierto de las decisiones político-institucionales que, en el inicio de la década del 90´, llevaron tanto a crear esta Asociación de Universidades, como a conformar en su seno este Comité Académico, el cual transita su vigésimo segundo año de labor.

La creación del CADR, respondió al propósito de generar un espacio académico, común a las Universidades públicas del cono sur de América Latina, que promoviera y fortaleciera los lazos de cooperación interinstitucional en su labor de formación de recursos humanos, de producción y gestión de conocimientos científico-tecnológicos y de vinculación con su entorno territorial de referencia, a los efectos de permitir una apropiación y valorización social y económica tanto de su capital cognitivo, como de sus capacidades institucionales.

Dicha decisión tuvo y tiene como finalidad mejorar las capacidades de contribución, desde el sistema científico-académico universitario, con el desarrollo integral del territorio, promoviendo la inclusión del conjunto de sus actores sociales, el mejoramiento sostenido de los niveles de equidad intra e intergeneracional, la sostenibilidad de sus modelos de producción y una adecuada articulación entre las políticas y prácticas gubernamentales, con las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales de su población.

La problemática teórica del “desarrollo territorial” abordada por el Comité, permite y requiere un abordaje multi e interdisciplinar, ya que responde al análisis de procesos complejos, los cuales se reflejan en la amplitud temática de los diversos ejes en los cuales está estructurada la Bienal.

En estos veintidós años de funcionamiento, no sólo se logró una sensible mejora en el

grado de internacionalización de su labor, consolidando redes interinstitucionales entre los investigadores de las Universidades que integran la AUGM, sino que los esfuerzos desarrollados con este propósito han permitido trasvasar los límites regionales y articular esfuerzos con otras instituciones pares de otras regiones del globo. Tiempo y esfuerzo que también permitió consolidar y formalizar vínculos con otros actores públicos, como es el caso de los Gobiernos Locales nucleados en Mercociudades y desarrollar en forma conjunta instrumentos que faciliten y promueva los procesos de interacción entre ambos sistemas, como es el caso el Observatorio Urbanos de Transferencias e Innovaciones tecnológico- sociales. El mismo opera como un repositorio de las buenas prácticas de cooperación entre ambos tipos institucionales, a las cuales la comunidad tiene acceso en forma universal y no onerosa, como modo de difundir las experiencias exitosas de vinculación y transferencia tecnológica.

También cuenta entre sus resultados, la edición de una revista científico-académica, como producto del esfuerzo desarrollado por dos instituciones miembro -fundadoras tanto de AUGM, como de este Comité-, al que se le ha agregado la valiosa cooperación del resto de las Universidades miembro del CADR. Como corolario de dicho esfuerzo, se ha logrado la producción ininterrumpida de la Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales "Pampa", desde hace diez años, habiendo logrado como resultado un producto de excelencia y reconocimiento académico, lo cual se evidencia en el nivel de indexación que la misma ha logrado.

Las Instituciones Universitarias que están aquí presentes y que con su apoyo permanente han logrado consagrar este encuentro académico de carácter bienal, como el ámbito de referencia del territorio, en el que se pone en discusión tanto los aspectos teóricos del desarrollo y la integración territorial, como las políticas públicas que los promueven, la evaluación de sus impactos y la construcción de la agenda de las transformaciones aún pendientes en este ámbito regional, son: las Universidades Federales de Paraná, Santa Catarina, Santa Maria, São Carlos y São Paulo, de Brasil; la Universidad de Chile; las Universidades Nacionales de Asunción y del Este, de Paraguay; la Universidad de la República de Uruguay; y las Universidades de Buenos Aires y las Nacionales de Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, Litoral, La Plata; Noreste, Rosario, Tucumán y Sur, de Argentina.

El presente Anal, refleja los resultados logrados en la temática a la que se aboca este Comité, no sólo de los avances en el conocimiento producidos por parte de las Universidades miembro del mismo, sino de un universo de Universidades mucho más amplio, el cual incluye instituciones académicas y/o científicas, provenientes del propio ámbito regional de referencia, como de otras partes del mundo. Instituciones a las que se invita a participar de este Comité, ya sea como miembros plenos, en el caso de tratarse de Universidades miembros de AUGM, o como Instituciones adherentes.

Por último, no quiero dejar de destacar, que esperamos a todos los autores que se han hecho presentes en esta Bienal, como también al conjunto de investigadores que se abocan a la producción científica en las temáticas que cubre el CADR/AUGM, a estar presentes en la XIa Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, la

cual se llevará a cabo en el mes de julio de 2016, en la Ciudad de Salto, República del Uruguay, en la sede del Centro Universitario Local “Salto” de la Universidad de la República.

Noviembre, 2014

Apertura del X Coloquio de Transformaciones Territoriales I

Marta Panaia
Cómite Académico de Desarrollo Regional
Universidad de Buenos Aires

Nos complace en recibir a los participantes de la X Bienal del Coloquio de TRANSFORMACIONES TERRITORIALES. Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente. Organizado por el Comité de Desarrollo Regional de La Asociación de Universidades Del Grupo Montevideo (AUGM), con la colaboración de la Universidad de Córdoba.

La X Bienal del Coloquio se realiza como parte de las actividades regulares de nuestro Comité cada dos años, junto con otras actividades como el Observatorio Urbano de Transferencia e Innovaciones Tecnológico-sociales, los procesos de movilidad estudiantil y docente, los proyectos interuniversitarios, como los que se llevan a cabo en este momento entre Brasil (Curitiba y la Universidad de Tucumán), las Jornadas de jóvenes investigadores, la vinculación con Merco ciudades y otras.

Antes de continuar con esta presentación quiero desearle una pronta recuperación a nuestro querido Coordinador del Comité el Prof. Hugo Arrillaga, que por una breve indisposición, no ha podido estar hoy con nosotros, pero sabemos que muy pronto retomará sus tareas.

La X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales se presenta como una oportunidad efectiva de integración de diversos ámbitos y de constitución de un colectivo de trabajo pluralista y de debate de las tendencias significativas de nuestra región.

En primer lugar, por su transversalidad, ya que participan las universidades de la región en su conjunto, apoyadas en este caso por la convocatoria de la Universidad de Córdoba.

En segundo lugar, porque no es un evento disciplinario, sino interdisciplinario ya que participan diversas áreas del conocimiento, que integran el Comité de Desarrollo Regional y se han sentido tradicionalmente convocadas por la Bienal del Coloquio. Entre ellas Geografía, Economía, Sociología, Arquitectura, Urbanismo, Ingeniería y Antropología.

Y en tercer lugar, porque suma varios niveles de formación, desde profesores y doctores con una larga trayectoria en la materia, hasta estudiantes de grado y de posgrado, docentes e investigadores de los países del Mercosur y de países alejados del mismo, que tienen el tema regional y el territorio como objeto de investigación.

Agrademos muy especialmente a todos los que contestaron nuestra propuesta, hemos recibido un número muy importante de ponencias de países del área y del mundo.

Agradecemos muy especialmente a la Universidad de Córdoba y especialmente al Departamento de Relaciones Internacionales de esa Universidad por el apoyo que ha

brindado para la organización de este evento, proveyendo infraestructura de trabajo y personal y cediendo sus espacios para el debate.
Con esta bienvenida les deseamos a todos una tarea productiva como se merece este espacio.

Noviembre, 2014

Apertura del X Coloquio de Transformaciones Territoriales II

Álvaro Maglia
Secretario Ejecutivo AUGM
Universidad de la República, Uruguay.

Buenos días a todos y a todas. Es con gran placer que estamos en esta instancia representando a nuestro Presidente, el Rector de la Universidad Nacional del Litoral, Albor Cantard, quien por diferentes motivos no ha podido concurrir.

Entonces en nombre de AUGM quisiéramos hacer algunas breves reflexiones acerca de lo que significa este X Coloquio de Transformaciones Territoriales y de hecho la primera cuestión que surge, en tanto estamos en la décima edición del mismo, es la continuidad que esta actividad, que es una actividad propia del Comité Académico de Desarrollo Regional, ha tenido a lo largo del tiempo.

Sin duda además en cada edición incorporando parte de experiencia de los coloquios anteriores. Por lo tanto entonces mejorando sustancialmente lo que tiene que ver con la calidad desde el punto de vista académico en particular y organizacional. Y es justamente a este asunto vinculado a lo académico que quisiéramos hacer algunas reflexiones en particular.

Cada uno de los Comités Académicos y de los Núcleos Disciplinarios que integran la AUGM, hoy en número aproximado de 25, tienen un cometido que es esencial a lo que AUGM representa para el conjunto de la región. Esto es: AUGM es en primer lugar una red de universidades que tiene el cometido de desarrollar académicamente un conjunto de temáticas que por su carácter estratégico para la región hacen de nuestra red una institución, un ámbito de trabajo efectivamente contribuyente a generar un conjunto de acciones a nivel de la región, y en todo caso también contribuyendo fuertemente con la generación de políticas públicas a nivel de la región del Cono Sur. Y estas cuestiones son sin duda de gran responsabilidad para nuestra Asociación, en tanto sabemos que es una tarea ardua, necesaria y constante, a los efectos de poder dar desde las universidades públicas en particular respuestas adecuadas a las necesidades de nuestra región y a aquellas cuestiones estratégicas para pensar que el desarrollo en base al conocimiento, en base justamente al saber, es imprescindible para nuestros países, nuestras naciones, nuestras región y nuestros ciudadanos en particular.

Entonces este X Coloquio abre nuevamente un conjunto de reflexiones y un importante número de diferentes áreas de trabajo con respecto a lo territorial que sin duda esperamos sea de gran interés para la academia toda, y sea motivo para la reflexión.

De esta manera entonces quisiéramos dar a todos ustedes la bienvenida. Tenemos la comunicación de que contamos con una importante cantidad, más de 500 trabajos presentados; todos ellos seleccionados de acuerdo a un rigor de calidad académica y por lo tanto entonces cada uno de ellos sin duda será un aporte muy especial para el debate, para la reflexión, para el trabajo y sobre todo para pensar el futuro.

AUGM se complace entonces de que este Coloquio esté nuevamente ya en funcionamiento y se complace también de pensar que todos y cada uno de los Comités y de los Núcleos Disciplinarios que integran nuestra Asociación están pensando permanentemente en cómo dar la mejor respuesta desde nuestro ámbito académico para lo que son las necesidades de la región, de nuestros países.

Bienvenidos entonces y agradecemos en forma muy particular a la Universidad Nacional de Córdoba que se puso arriba el trabajo de organizar este Coloquio conjuntamente con el Comité Académico de Desarrollo Regional y con la AUGM toda.

Muchas gracias entonces a la Universidad Nacional de Córdoba por ese importante esfuerzo.

Les damos la bienvenida y entonces esperamos que en breves instantes las autoridades de la Universidad Nacional de Córdoba declaren abierto este coloquio. Muchas gracias.

Noviembre, 2014.

Palabras de Bienvenida del X Coloquio de Transformaciones Territoriales

María Andrea Marín
Coordinadora de Cooperación Internacional
Universidad Nacional de Córdoba

Autoridades de esta Universidad, autoridades y miembros de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, docentes y personal técnico administrativo de esta casa, colegas de universidades amigas que hoy nos visitan, estudiantes, público en general, como Coordinadora de Cooperación Internacional de la Prosecretaria de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba y en nombre de nuestro Rector, Dr. Francisco Tamarit, y de nuestra Vicerrectora, Dra Silvia Barei, con mucho placer les doy la bienvenida a esta X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, que en esta oportunidad tiene como tema "Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente".
Me gustaría agradecerles a todos por haber venido hasta aquí a nuestra casa desde distintos lugares del país y de países vecinos a participar en este evento para compartir sus experiencias, saberes y vivencias, para consolidar espacios de discusión y relación que aporten nuestra visión como investigadores y académicos a los desafíos relacionados a las transformaciones territoriales en urbanización y ordenamiento, a través de la reflexión sobre la sustentabilidad de los modelos de producción, las tecnologías adoptadas y la explotación de recursos naturales. Espero que las jornadas que tenemos por delante, con sus conferencias, mesas redondas y mesas de ponencias nos permitan analizar las políticas públicas en torno al desarrollo, a las transformaciones en el territorio en sus diversas escalas y sus consecuencias, a las nuevas necesidades sociales emergentes en la región, en sus dimensiones social, económica, política y ambiental, su impacto en la agenda pública y su incidencia en el desarrollo de América Latina.

A nivel personal, y en este punto me voy a tomar una licencia, me gustaría agradecer al comité científico de esta X Bienal, particularmente al Comité Científico local y en especial al equipo de la Prosecretaria de Relaciones Internacionales de esta Universidad sin cuyo trabajo, esfuerzo y compromiso, este evento no habría sido posible. Sé muy bien que dar nombres en los agradecimientos hace que uno se olvide seguramente de alguien y entonces se peca de ingrato, pero también creo el equipo de la PRI entenderá que mi agradecimiento a todos ellos se haga manifiesto en el nombre de la Lic. Romina Ferrero nuestra responsable de comunicación. Gracias Romi, gracias equipo de la PRI.
Espero que estos tres días que tenemos por delante sean fructíferos y satisfactorios para todos Uds. y que les permitan también conocer nuestra casa y nuestra ciudad.
Nuevamente, en nombre del Sr. Rector y la Sra. Vice Rectora agradecemos la presencia

de todos Uds. y declaramos abierta la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales.

Bienvenidos y muchas gracias

Noviembre, 2014.

01
Ordenamiento Territorial

MODERADOES DE MESA
ADRIANA CERATO
MARTA CASARES
DIEGO VALIENTE
OLGA FIRKOWSKI
CAROLINA PERALTA
MÓNICA MARTÍNEZ
MARTA MARTÍNEZ COLOMBRES
CLAUDIO TECCO

Ambiente y territorio en la costa sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Acsebrud, Ezequiel
Barrios, Gonzalo
Galafassi, Guido
Wertheimer, Marina

PALABRAS CLAVE
· Ambiente
· Territorio
· Región Metropolitana de Buenos Aires

Resumen / La costa sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, constituye un espacio muy particular tanto a nivel nacional como al interior de la misma región. La costa que atraviesa los partidos de Avellaneda, Quilmes y Berazategui constituye una unidad urbano - ambiental que es incorporada a los procesos de urbanización de una manera diferente a la forma en que la costa se incorpora en otras áreas de la Región Metropolitana.

Las particularidades de esta área de la costa bonaerense se vinculan con la presencia de condiciones ambientales y ecosistémicas homogéneas, pero con un grado de intervención humana y de estructuración del espacio urbano muy heterogéneo. Por tanto, uno de los principales objetivos es dar cuenta de la variedad de unidades urbanas presentes en la región costera sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). La diversidad de matices y mixturas propia de cada área urbana que se vincula a la época en las que fueron escenario de la expansión urbana, la forma en que fueron pobladas y los proyectos vinculados a un nuevo procesos de integración territorial y/o modelo productivo.

El presente trabajo expone las primeras conclusiones vinculadas con el diagnóstico social y ambiental de la costa sur del AMBA desarrollado en el marco del Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio – Ambiental de la Universidad Nacional de Quilmes.

ACSEBUD, EZEQUIEL
Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio – Ambiental
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
E - mail: eacsebrud@gmail.com

BARRIOS, GONZALO
Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio – Ambiental
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
E - mail: gonzaloebarriosgarcia@gmail.com

Introducción

El presente trabajo es una aproximación al estado del conocimiento actual en relación a la situación social y ambiental de la costa sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esta área abarca la costa de los municipios de Avellaneda, Quilmes y Berazategui, delimitada en todos los casos por la presencia de la autopista Buenos Aires – La Plata, coincidente con del comienzo de lo que se denomina "terraza baja" de la geomorfología del área. La importancia de su estudio se vincula con diversas características de la misma. En primer lugar, se trata de un área relativamente homogénea en términos ambientales. Las características de la costa en interacción con el río, los cuerpos de agua tanto superficiales como subterráneos, así como también su morfología y composición del suelo, permitió la presencia de una variedad de actividades productivas.

En segundo lugar, la diversidad en el uso de dicho espacio por parte de la sociedad se vincula tanto con actividades productivas como residenciales y de esparcimiento. Además de las características ambientales del área, la proximidad con la Capital Federal fue un elemento fundamental para el establecimiento de ciertas actividades. Los diferentes períodos de la forma de organización política, económica y social del país le fueron imprimiendo a esta área en particular diversas características. Esto dio a lugar a una compleja y problemática interrelación entre áreas ambientalmente degradas y la población que habita la región.

En tercer lugar, cabe destacar que la persistencia de superficies con predominio de ecosistemas originarios le imprime al área una particularidad de gran relevancia: la de ser un gran pulmón verde en el marco de un espacio que está protagonizando un permanente proceso de urbanización. En este mismo sentido, cabe destacar que esta área costera no está exenta de la dinámica de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tanto en relación al proceso de urbanización como en el uso de ciertos factores ambientales, las presiones que sufren en la actualidad las áreas con menor degradación ambiental son muy grandes. Finalmente, es de fundamental importancia verificar ciertas diferencias vinculadas a la gestión estatal del área. La heterogeneidad institucional vinculada a un área con una fuerte interrelación, se constituye en un factor de presión adicional hacia un entorno ambiental cuyos servicios ambientales revisten de gran importancia para la población presente en el área.

A partir de las particularidades recién mencionadas es que se evidencia la importancia de un estudio sistemático del estado actual del área que permita dar cuenta de las múltiples presencias, proyectos y presiones que hacen al intrincado marco de relaciones presentes en el área. Para esto, partiremos de una caracterización del ambiente del área costera, rescatando los aspectos más relevantes en función de cómo afectan

GALAFASSI, GUIDO
Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio – Ambiental
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
E - mail: ggalafassi@unq.edu.ar

WERTHEIMER, MARINA
Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio – Ambiental
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
E - mail: marina_wertheimer@hotmail.com

a la actividad humana en el área. En segundo lugar, identificaremos las unidades urbanas presentes en el área bajo estudio, las actividades actuales y los proyectos que el sector privado y los municipios tienen para la misma. Finalmente, analizaremos las problemáticas más importantes que emergen de la interacción entre la actividad humana y el ambiente.

Características ambientales de la costa y aéreas protegidas

El litoral es una zona de anchura variable que aparece como resultado del contacto dinámico entre la hidrósfera y la litósfera. Dicha área se constituye desde el punto de vista natural, en una relación dinámica entre las agua del río, una determinada forma de sedimentación de la tierra (por acción del agua y el viento), drenajes y desagües de los cuerpos de agua presentes en la litósfera; así como también las diversas formas de vida que se van desarrollando en esta relación, dependientes de las características de los sedimentos terrestres, del régimen mareal y las características químicas de las aguas allí presentes.

Uno de los elementos fundamentales de la costa es la geoforma que emerge de esta relación dinámica. Para el caso del AMBA, la franja costera es una planicie estuárica formada por la disminución del nivel del mar hace aproximadamente 60 mil años. Conocida como "terraza baja" que tiene altura menores de a 5 o 6 msnm y una pendiente muy baja (Marcomini y Lopez, 2009). De esta forma se constituye una delimitación geomorfológica que será de gran relevancia para identificar el área costera. En relación a la cuenca hidrográfica presente, denominada "Cuenca hidrográfica de la costa sur", se compone de 12 de ríos y arroyos entre los cuales aparecen el Arroyo Sarandí, Santo Domingo, Jimenez, Baldovinos y el Arroyo Pereyra. La totalidad de estos cuerpos de agua presentan una gran similitud, por lo que puede considerárselos de manera conjunta. La totalidad de estos cursos atraviesan la costa en dirección Oeste – Este, originándose en lo que se denomina el "escalón superior" terrestre que supera los 30 msnm y desembocan en el Río de la Plata. La extensión de estos cursos son de aproximadamente 25 kilómetros, con una escasa pendiente de apenas 1 y 2 m/km. Esta escasa pendiente y la interacción de estos cursos con el Río de la Plata, explicará la escasa capacidad de autodepuración de los ríos y la fragilidad que presentan en función del nivel de vertidos de los cuales son depositarios.

Dentro de este conjunto de cursos, los ubicados más al norte (Sarandí y Santo Domingo) contienen tramos que atraviesan áreas densamente pobladas y con actividades industriales. A la vez que estos cursos son el destino de los efluentes industriales, en ocasiones atraviesan áreas con escaso desarrollo de infraestructura vinculada con los servicios básicos por lo que estos cursos también reciben efluentes domiciliarios y residuos de diversas características (Speltini et al, 2011; Elordi et al, 2012). En contraste con ellos, los cursos ubicados hacia el sur atraviesan áreas con menor densidad de población y con actividades productivas sustancialmente diferentes. Los arroyos Baldovinos y Pereyra atraviesan el área donde se ubica el Parque Pereyra Iraola, reconocido como área rural, por lo que la actividad que atraviesan estos ríos

es fundamentalmente agropecuaria. La afección de estos arroyos, se produce por una deficiente infraestructura de cloacas y por la presencia de agroquímicos (PNUD-FREPLATA, 2012). Sin embargo, el nivel de contaminación que presentan es mucho menor que los cursos del norte.

El Río de la Plata es la desembocadura de los causes antes mencionados. Su hidrodinámica está condicionado tanto por la totalidad de los cursos que desembocan en el mismo como por los vientos, nivel de profundidad, precipitaciones y por la onda de la marea oceánica que ingresa por el sur. La dirección de su flujo está fuertemente condicionado por la desembocadura de los ríos tributario del norte, estableciendo 3 corredores diferentes. Estos corredores funcionan como delimitaciones de la corriente de agua, produciendo tres plumas de difusión de material. Las consecuencias de la dinámica de este río, son diversas. En primer lugar, la presencia de estos tres corredores implica que la circulación de su caudal está limitada hacia una y otra costa. Por lo tanto, el nivel de concentración de contaminantes depende de la acción antrópica de cada una de las orillas (PNUD-FREPLATA, 2012).Por otro lado, debido a la llanura de la región suele haber un alto grado de incidencia de fuertes vientos (entre 75 y 90 km/h) como el Pampero y la Sudestada. La Sudestada son vientos que corren en dirección SE-NO, lo que produce el ingreso del caudal del río de la Plata hacia la superficie terrestre. Bajo la ocurrencia de estos vientos, el curso del agua cambia de sentido y los ríos y arroyos que desembocan en el Río de la Plata se ven completamente rebasados, lo cual origina inundaciones a lo largo de toda la costa.

El sistema hídrogeográfico del área se completa con los acuíferos, que revisten de gran importancia para la actividad humana como fuente de agua dulce. El área pertenece a la región hidrogeológica Chaco Pampeana, donde su recarga proviene principalmente de agua por filtración de las precipitaciones. Desde el punto de vista geológico, el nivel superior de sus depósitos son sedimentos postpampeanos constituidos por arcilla y limo arcilloso y arenoso de origen marino y fluvial. Esos sedimentos tienen muy poca capacidad para transmitir agua, por lo que actúan confinando los acuíferos.

El acuífero superior, denominado pampeano constituye una vía de recarga y descarga hídrica del acuífero puelche. Se encuentra entre los 0 y 30 metros de profundidad y su caudal puede alcanzar unos 30 m3/h, por lo que se lo considera como un acuífero de mediana productividad (Auge, 2005). El acuífero Puelche se encuentra a la altura del AMBA a una profundidad de entre 20 y más de 50 metros, de baja salinidad que igualmente aumenta hacia la costa, por intrusión salina. Debido a su profundidad, fácil acceso y un caudal que va entre los 40 y 160 m3/h por pozo es uno de los cuerpos de agua más explotados de la región.

En relación al suelo, como mencionamos previamente, se trata de una planicie costera denominada también “terraza baja” con un ancho variable de entre 3 y 4 kilómetros. Esta planicie presenta una cota de entre 0 y 5 msnm y presenta tanto el llano inundable que contiene humedales y el albardón costero, sobre el cual se desarrolla una selva en galería. El suelo o “zona interior” presenta una altura variable de entre 10 y 30 msnm donde se encuentran las nacientes de los arroyos que atraviesan luego las costas.

La composición originaria del suelo de esta área corresponde a la llanura pospampeana y al piso querandinense. Estas constituidos por arcilla de penetración marina de baja permeabilidad, anegabilidad frecuente, nivel freático cercano a la superficie, texturas extremadamente finas y contenido elevado de sodio. A partir de estas particularidades, el suelo presenta una capa de "gley húmico" de gran fertilidad. (Cappaninni y Mouriño, 1961).

En relación al llano costero, es específicamente en el albardón costero el que presenta esta capa de gley húmico. A partir de la interacción con el Río de la Plata se fue conformando una selva en galería que da cuenta del alto contenido orgánico del suelo. Por esto mismo es que en extensas áreas cercanas a la costa se ha logrado llevar adelante una actividad agrícola exitosa. Sin embargo, la presencia de las napas freáticas cerca de la superficie terrestre produce problemas de salinización del suelo. En efecto, en el llano inundable costero, colindante con el albardón, predomina el suelo "gley húmico salino alcalino", lo cual no permite una actividad agrícola tan intensa como en el área abarcada por el albardón. El suelo presenta una baja resistencia por su permanente anegabilidad y escaso drenaje. Si bien este llano inundable no presenta ninguna ventaja para la producción, son de fundamental importancia para el mantenimiento de las condiciones ecosistémicas del área.

En el ecosistema que se desarrolla en este llano costero encontramos ciertas particularidades que diferencian a estos ecosistemas de los típicamente presentes en la región pampeana. La Provincia de Buenos Aires presenta una vegetación típica de estepa o pseudoestepa de gramíneas que forman matas de entre 50 cm. y un 1 m. de alto. Por el contrario, en la costa convergen distintos territorios biogeográficos. Por un lado, vegetación de la Subregión o Dominio chaqueño como los bosques xerófilos que penetran sobre la barranca y conformando extensos talares que fueron eliminados en prácticamente la totalidad de la superficie del AMBA (Cabrera, 1971, 1976; Cabrera y Willink, 1973; Parodi,1940; Cabrera, 1953; 1971, 1976). Por otro lado, se presentan especies de la provincia biogeográfica de Paranaense características de la selva subtropical de Misiones. Esta selva marginal, y sus comunidades asociadas sobre la costa del Río de la Plata, se ha desarrollado gracias a las semillas transportadas por los ríos Paraná y Uruguay desde el norte y que han prosperado debido a diversos factores, entre ellos, un microclima particular por el efecto atemperador del río en la época invernal, el aporte continuo de agua que permite sobrellevar especialmente la estación seca, y además por la presencia de suelos jóvenes aluvionales que forman el albardón costero, generando condiciones edáficas favorables para el establecimiento de la selva marginal. Finalmente, en las áreas de bañado y lagunas se presentan comunidades amplias de pajonales, totorales así como también arbustos dispersos. La vegetación es en gran medida palustre y se halla invadida por el lirio amarillo.

Las diversas comunidades ambientales establecen una sucesión de diferentes estratos en perpendicular al río. En la playa, se presentan los juncales que actúan como contención de la entrada del agua del río, así como también actúan como fijadores de sedimentos. Luego se suceden áreas de gramíneas y ciperáceas que luego son

sustituidos por matorrales y árboles pequeños como el Sarandí blanco, la Acacia Mansa y el Sauce Criollo entre otros. En las aguas interiores al albardón se encuentran plantas sumergidas como la Elodea y la cola del zorro, junto con las plantas de superficie como como el Camalote, espadaña y la Cortadera. En la orillas el pajonal da lugar al posterior desarrollo del Ceibal y luego nuevamente a la selva marginal.

Las particularidades ambientales recién esbozadas, dieron a lugar en diferentes momentos históricos a la consolidación de espacios para la producción agrícola, la pesca y el turismo. La importancia de estas extensas áreas de bosques y la presencia de humedales, junto a la rápida recomposición ecosistémica de diversas áreas degradas por la actividad humana; todo esto en el marco de una creciente urbanización regional, dio a lugar a la protección de ciertas áreas de la región.

El área más importante y que lleva más tiempo bajo protección, es el Parque Pereyra Iraola, ubicado en el partido de Berazaegui. Este parque tiene una extensión de poco más de 10 mil hectáreas que fueron expropiadas con el fin de evitar la subdivisión, producto de las sucesivas herencias de su dominio. Bajo decreto provincial 1465/49 se declara que el objetivo de su expropiación es el fomento de la agricultura y la formación de una reserva forestal. En el marco de las políticas de colonización de mediados del siglo pasado, se otorgan 1200 hectáreas con el fin de producir alimentos para la ciudad. Por otro lado, existen otros usos de interés público como la estación de Cría de Animales Silvestres (ECAS), y la Estación Biológica de Aves Silvestres (EBAS).

Esta área sufrió históricamente diversas presiones vinculadas con el abandono de las políticas públicas e intentos de utilización de diversas áreas para intereses particulares. Por esto mismo, diversas organizaciones de la sociedad civil lograron que el Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO reconociese en el año 2007 al Parque Pereyra Iraola como Reserva de Biósfera. Esto, implicó la necesidad de una zonificación donde se definieron tres áreas núcleo, áreas de transición y de amortiguación.

En la costa de Quilmes, existe una doble declaración de área protegida de una zona de reserva costera denominada reserva Natural “Los Sauces” declarada por Ordenanza Municipal Nº 8255 de 1996. Esta área consta de 17 hectáreas con la sucesión ecosistémica antes mencionada. En el año 2002, a través de la resolución municipal Nº 9348, se definen nuevos límites de una reserva que abarca el área de la antigua reserva y la extiende hacia el municipio de Avellaneda, extendiéndose sobre gran parte de la franja costera entre el Río de la Plata y el ex relleno sanitario del CEAMSE.

Finalmente la reserva de La Saladita que se hace presente en la localidad de Sarandí, producto de dos cavas repobladas, se declaró como reserva por Ordenanza municipal el 14 de Diciembre de 1994. A principios del Siglo XX, las cavas se produjeron por la extracción de suelo para la construcción del Puerto Dock Sud. La reserva se divide en dos áreas separadas con presencia de diversas comunidades de diversas especies de animales, donde se realizan actividades recreativas como canotaje, y la presencia de un vivero.

Las características ambientales expuestas en este apartado, a la vez que sirven como condición de posibilidad para el desarrollo de diversas actividades y que actuará como

marco de un específico proceso de urbanización, también interactuarán con estas diversas formas de ocupación del espacio en función de las dinámicas específicas presentes en el área.

Tipo de urbanización presente

A lo largo de los tres partidos bajo estudio, la experiencia en relación a la costa, su poblamiento y uso ha sido muy diferente. Se puede afirmar que en sentido Sur – Norte, el espacio urbano se complejiza de manera creciente. Esta complejidad remite al modo en que en diferentes momentos históricos, la costa ha sido integrada al proceso de urbanización; la distancia en relación a la Capital Federal es otro elemento fundamental para comprender estas diferencias.

La porción costera que se integró más tempranamente al proceso productivo de la capital Federal, fue lo que hoy es conocido como el puerto dock Sud en el partido de Avellaneda. Este puerto industrial tiene su origen a fines del Siglo XIX a partir de la necesidad energética de la principal área industrial ubicada en las cercanías al Riachuelo. A lo largo del Siglo XX, las empresas petroleras y de industria química dominaban el área, convirtiéndose en un espacio de alto riesgo para la población. A pesar de ello, esta área es la más poblada de la zona costera de la región. Compartiendo características similares a otras áreas industriales, se estableció un tejido urbano mixto en función de la actividad industrial, donde importantes sectores de la población se asentaron en la cercanía de las industrias que los empleaba. En la actualidad, existen al menos siete urbanizaciones de bajos recursos y cinco complejos habitacionales construidos por el gobierno.

En la actualidad, el paisaje del Dock Sud está compuesto por depósitos de contenedores, dársenas de inflamables, espacios de tratamiento de desechos industriales, barrios habitacionales y un significativo componente de infraestructura obsoleta y abandonada.

Junto a una de las áreas más industrializadas de la costa del Río de la Plata, del otro lado del canal Sarandí y hasta el canal de Santo Domingo, se extienden las Quintas de Sarandí; un histórico asentamiento de productores agrícolas que constituye el único agro – ecosistema urbano en zonas nucleares de la Región Metropolitana.

Esta área con una superficie de 420 hectáreas comenzó a ser explotada por inmigrantes italianos desde la segunda mitad del Siglo XIX. A partir de la instalación de un sistema de canales comenzaron a producir cultivos frutihortícolas, viñedos y ciruela con lo cual tuvieron una relativa importancia en la producción de sus vinos. Su producción abasteció durante el siglo XX al mercado de la capital federal. En la actualidad, su comercialización tiene un alcance local, concentrado en Avellaneda, Quilmes y Lanús, siendo sus vinos uno de los principales productos bajo demanda. (Rabey, 2007).

Entre los partidos de Avellaneda y Quilmes, extendiéndose hacia el sur del Santo Domingo, se encuentra otra de las unidades territoriales con una fuerte intervención de la actividad humana. El relleno sanitario del CEAMSE de Villa domínico funcionó entre los años 1978 y 2004 bajo la gestión de la empresa SYUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima), una empresa subsidiaria del grupo TECHINT. El

relleno sanitario, la solución que se encontró hacia la década del 70 para el tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos, funcionó entre los años 1978 y 2004 como espacio de disposición final de los residuos provenientes de Capital Federal y algunos municipios del AMBA.

Tras décadas de actividad, las "Madres de las torres" (vecinas de las torres de Wilde que se encuentran frente al relleno sanitario) junto a otras ONG`s ambientalistas, comenzaron a movilizarse y denunciar los efectos nocivos sobre la salud de las personas con la aparición de enfermedades como leucemia, alergias y problemas respiratorios.

En la actualidad, con el relleno cerrado, la denominación de "área de reserva" por parte del municipio y bajo la de "complejo ambiental" por parte del CEAMSE, esta zona se encuentra parquizada en su superficie, formando parte como "área verde" de un megaproyecto inmobiliario privado, a manos de la misma empresa que gestionó el relleno.

La zona costera de Quilmes abarca alrededor de 8 kilómetros de longitud y presenta un alto porcentaje de urbanización. Alrededor de un 20% es lo que abarca el área no urbanizada, dentro del cual existe una gran diversidad de usos (Vera, 2006).

Lo que se conoce históricamente como el área central de la costa de Quilmes es lo que históricamente fue su Balneario. Desde los primeros años de la década del 40', esta área de Ribera se constituyó en uno de los principales balnearios para uso recreativo, tanto de la población local como de la Capital Federal. Este Balneario entró en crisis con el auge de la costa atlántica (principalmente Mar del Plata) como lugar privilegiado de turismo veraniego.

En esta área coexiste una diversidad de usos residenciales, recreativos y comerciales. Actividades históricas como el Club Náutico, el puerto de Quilmes, dos clubes de pescadores y una ciudad deportiva. Tanto el Pejerrey Club como la rambla y las escalinatas son emblemas de la zona. Además de los campus deportivos de diversos clubes y escuelas; así como también la prevalencia de la actividad comercial, fundamentalmente gastronómica, se presentan diferentes tipos de espacios residenciales. Por un lado, algunas pocas construcciones palafíticas que sirve como residencia a una escasa población de clase media y media – alta que tomó la decisión de vivir en el área de Ribera. Por otro lado, el espacio mayoritario son áreas urbanizadas con una alta densidad poblacional y escasa infraestructura. Barrios como IMPA, Villa Luján, Barrio Balneario y la Quema; constituyen un núcleo poblacional de urbanización informal que no están adaptados a las particularidades ambientales del área.

Como zona intermedia entre el área central y el área norte donde se ubica el ex relleno del CEAMSE, encontramos un área de equipamiento donde se localiza una planta potabilizadora de agua perteneciente a Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y un área denominada "Área de Materiales". Esta última área tiene una superficie de 220 hectáreas y es un lugar particular que forma parte de la historia de la aviación nacional. En las primeras décadas del Siglo XX este lugar fue escenario de los primeros vuelos con globo aerostático que rompieron récords en altura y desde donde partieron hacia Brasil, logrando récords en distancia. Hacia 1933 se instaló la compañía

Sindicato Cóndor (actualmente Lufthansa) que construyó las primeras instalaciones del lugar como ser un hangar, un sector de embarque de pasajeros, oficinas y talleres de mantenimiento. Tres años después se declara “aeropuerto internacional” de la Ciudad de Buenos Aires. En el marco de la segunda guerra mundial, el lugar es utilizado por la aviación militar, donde se construye una de las primeras fábricas de aviones nacionales y de mantenimiento de los aviones adquiridos (IMPA). Hacia la década del 80’ el área recibe la denominación actual y sigue bajo control de la aviación militar donde se mantienen las instalaciones de mantenimientos de equipamiento y donde también se mantiene activa una escuela técnica y un centro de instrucción de vuelo.

La presencia de estas tres grandes áreas de equipamiento, probablemente contribuyeron al aislamiento de la zona norte de la costa ribereña de Quilmes. Es un espacio signado por la falta de infraestructura y mantenimiento. Recién en el año 2013 se expandió el tendido de agua potable para proveer a la pequeña población que se hace presente en el lugar, dedicada, entre otras cosas, a la producción frutihortícola. Finalmente entre el río de la plata y el relleno del CEAMSE, prevalece un área donde predomina el bosque ribereño, un espacio de propiedad privada, aparentemente adjudicada al grupo TECHINT al momento de la concesión del área del relleno sanitario en la década del 70’. En la actualidad se cuestiona el origen y la legitimidad formal de la tenencia de esas tierras, aunque hasta el momento la empresa se reserva el derecho de admisión y mantiene vigilada el área.

Finalmente la costa de Quilmes comprende el área Sur, en la localidad de Ezpeleta. Su costa contiene un área ambientalmente degradada por la presencia de una tosquera y de algunas casas precarias. Sin embargo, en la mayor parte de su superficie se encuentra vegetación autóctona sin otro tipo de presencia humana. Dicha área fue históricamente un área de pesca y recreación, la cual finalizó a partir de la contaminación del agua producida por el vertido de efluentes al arroyo Jimenez por parte de establecimientos industriales.

En último lugar la ribera del municipio de Berazategui abarca unos 18 kilómetros de longitud y está escasamente poblada. Las construcciones son escasas y predominan grandes equipamientos de infraestructura. Se puede destacar la presencia de una subestación eléctrica de EDESUR que provee energía a la población local y la planta de pre-tratamiento de emisiones cloacales recientemente construido por AYSA. La histórica presencia de un emisario que es el destino de cinco cloacas máximas provenientes del sistema cloacal del AMBA, es el factor de mayor degradación ambiental en el área. Un estudio realizado por la municipalidad de Berazategui en el año 2001, confirma la existencia de una situación ambiental grave en sus costas (Municipalidad de Berazategui, 2001).

Históricamente en el lugar se instalaron comunidades de pescadores y la población local utilizaba esta área como balneario. Sin embargo, por las características del área y la ocurrencia de una serie de fuerte tormentas a lo largo del siglo XX, esta área no presencio una consolidación urbana significativa. En efecto, es una de las mayores áreas rurales que se mantuvieron en el área de consolidación de la RMBA.

Transformaciones recientes y proyectos costeros actuales

El paisaje costero recientemente descripto se produjo en el largo plazo cuya impronta se fue modificando a lo largo de las décadas bajo diversas modalidades de integración territorial. En la actualidad, en un reducido período de tiempo, nuevos proyectos estarían representando nuevas formas de despliegue e integración territorial.

La llegada de nuevas inversiones vinculadas fundamentalmente con el entramado de las urbanizaciones privadas (Ríos y Pirez, 2008; Cicolella, 1999), implican una fuerte intervención en los ecosistemas que aún se conservan. En efecto, se puede afirmar que la localización de nuevos proyectos se debe a dos elementos fundamentales que caracterizan a esta porción de la costa. Por un lado, la presencia de la autopista como vía de circulación rápida que facilita el acceso al área. En segundo lugar, la presencia del río y la prevalencia de grandes áreas con vegetación, lo cual atrae la localización de nuevos proyectos inmobiliarios para la producción de residencias de lujo.

El marco en que estas nuevas inversiones llegan varía sustancialmente entre los tres municipios bajo estudio. En el municipio de Avellaneda, se localiza una parte del proyecto denominado "Nueva Costa del Plata". Para este municipio, el proyecto implica por un lado la apropiación de uno de los últimos reductos de costa que se mantiene sin uso. Por otro lado, el estado de la costa de Avellaneda se encuentra sumamente degradado y sin política previa de integración urbana. Además de la valorización del área, este proyecto contempla la construcción de infraestructura puesta al servicio de la Universidad de Avellaneda.

El municipio de Quilmes presenta al proyecto recientemente mencionado como parte integral de un plan costero denominado "Proyecto de Paisaje costero Ribereño de Quilmes" en el cual se contempla el reordenamiento de las áreas actualmente urbanizadas, la construcción de nuevas áreas residenciales bajo la modalidad de urbanizaciones privadas, así como también la puesta en valor y expansión de la infraestructura costera vinculada al antiguo balneario.

En relación a las unidades urbanas vistas en el apartado anterior, el proyecto presta atención fundamentalmente a las áreas del centro y del norte de la costa. En relación al área costera sur de Ezpeleta sólo prevé en el proyecto oficial la remediación de áreas ambientalmente degradas por la presencia o bien de cavas o bien de basurales.

El área central es el área de mayor infraestructura existente. La puesta en valor de la infraestructura así como también el planeamiento de expansión hacia nuevos sectores, apunta a integrar la costa de Quilmes con el entramado costero delegado entre Puerto Madero y el norte de la RMBA. Esta, sería la primera terminal fluvial de la zona sur que apunta a integrar a las nuevas áreas residenciales con el centro porteño.

En relación al antiguo balneario, se prevé la puesta en valor de la infraestructura de uno de los clubes emblema presente en el área: el pejerrey Club. Entre el pejerrey Club y el club Náutico (extremo norte del actual balneario), se prevé el mejoramiento del camino costero y de su alumbrado, así como también ya se consumaron las obras vinculadas con la puesta en valor de la plaza de acceso a la costa y de un nuevo parque costero

denominado “Parque de los Gingkos”. Es entre este parque y el club náutico, donde se prevé la construcción de la nueva terminal fluvial.
Hacia el norte del antiguo balneario, se planificó la construcción de nuevas áreas teniendo como eje articulador al club náutico. En este sentido, se prevé el acondicionamiento de la Avenida Italia que actuaría como eje de integración de los nuevos sectores. Estos estarían compuestos por un sector de viviendas, un área de gastronomía, un espacio de recreación colindante con el río y una diversidad de áreas dedicadas a la forestación. Desde este punto de vista, el proyecto costero de Quilmes apunta a la puesta en valor de áreas con cierta infraestructura que se encuentra actualmente degradada.
Este proyecto de paisaje de la municipalidad plantea una fuerte integración con el proyecto Nuevo costa del Plata. La unidad costera de este municipio estaría integrada fundamentalmente en torno a la nueva terminal fluvial junto a la construcción de un paisaje costero con características muy similares a las costas del norte de la RMBA. Es decir, una costa estrechamente integrada con la actividad comercial pero, fundamentalmente, ligada a las nuevas áreas de residencias de sectores de medio y altos ingresos; teniendo la expectativa de transformarse en un nuevo polo de esparcimiento y de actividad para estos sectores. Al ser el primer entramado con estas características al sur de la RMBA, plantea la activación de un nuevo circuito de lujo ya consolidado hacia el norte.
En relación al “Nueva costa del plata”, este emprendimiento está financiado por TECHINT, quien detenta la propiedad de esta área costera desde la creación del relleno sanitario del CEAMSE, el cual está integrado a este nuevo proyecto como una de sus “áreas verdes”. Este proyecto se establece como un tipo de urbanización abierta que abarca aproximadamente 220 hectáreas de superficie.
Dentro de esta superficie, un cuarto de la misma (alrededor de 50 hectáreas), estarían destinadas a la construcción de más de un millón de metros cuadrados distribuidos en edificios de entre 5 y 20 pisos. Los usos promocionados para esta urbanización son tanto actividades culturales, educativas - recreativo – comercial, como residencial. Estimando una capacidad de residencia de 20 mil personas.
Si bien el proyecto se presenta como ambientalmente sostenible y su infraestructura viene a integrarse al ambiente establecido, las dudas y reparos en torno al impacto ambiental que puede llegar a tener son múltiples. En primer lugar, se requiere para su construcción la elevación de la cota del suelo a fin de cumplir con la normativa vigente en torno al nivel del suelo plausible de ser urbanizado. En segundo lugar, si bien el proyecto presenta ciertas áreas destinadas a la contención del agua de lluvia para respetar los humedales allí presentes, se pone en duda el nivel de afectación del área por el impacto que podría tener sobre la selva presente en el albardón costero, así como también por la impermeabilización de un importante área. Finalmente, cabe destacar que el área de emplazamiento del proyecto se localiza en las inmediaciones del ex relleno sanitario del CEAMSE en Villa Domínico. Lo que el proyecto de urbanización presenta como un importante pulmón verde, es en realidad una probable fuente de contaminación de aire y agua por la emisión de gases proveniente de la descomposición

de la basura.
En relación al municipio de Berazategui, su costa está tomando un perfil exclusivamente residencial. A la altura de la localidad de Hudson se está constituyendo un eje de proyectos urbanos residenciales privados que se presenta como continuación del entramado de urbanizaciones privadas construidas en el eje de la autopista Buenos Aires – La plata y el empalme de esta autopista con la ruta 2.
La penetración de este nuevo tipo de urbanización en la costa de Berazategui, implica un fuerte cambio en las características de esta área. De ser considerado un espacio rural, la costa de Hudson pasaría a ser habitada por más de 10 mil personas en una superficie aproximada de 600 hectáreas. La primera urbanización en consolidarse en el área fue Puerto Trinidad, una urbanización privada de tipo "club náutico" cuyo loteo y construcción comenzó en el año 1997. Su historia está mediada por la crisis del 2001, cuando el desarrollador inmobiliario se declaró en cesación de pagos. Años posteriores, fueron los compradores de terrenos los que organizaron y financiaron las etapas no completadas por el desarrollador inmobiliario. Esta urbanización abarca un total de 336 hectáreas comprendidas entre la autopista Buenos Aires – La plata y el río, contiene 1850 lotes de 1000 m2 cada uno, contando con 1 km. de zona costera y cuenta con un puerto deportivo con capacidad para 600 embarcaciones.
El segundo proyecto urbanístico en vías de consolidación es el mega – emprendimiento Pueblos del Plata. Se proyecta la construcción de cuatro barrios que abarcarán un área de 250 hectáreas. En la actualidad el barrio Villalobos se encuentra construido, loteado y en etapa de comercialización; mientras que el barrio Magallanes se encuentra comercializado en un 50%. Ambos barrios cuentan hasta el momento con un total de 604 lotes.
Finalmente, el barrio Las Marinas de Hudson, colindante con las dos urbanizaciones previamente mencionadas que guardará algunas de las características de un club náutico, contará con espacio para 900 viviendas, instalaciones recreativas y muelles. Es parte del mega – emprendimiento Pampas Pueblo de Hudson que se establece en torno a la refuncionalización de la edificación de la antigua maltería Hudson, donde se establecerá un centro comercial y tendrá cuatro urbanizaciones privadas.
En función de estos barrios, se ha construido un nuevo camino que facilita la llegada desde la autopista, hasta la costa de Berazategui. Esta nueva ruta es colindante con el barrio Villalobos y se proyecta la apertura de un camino costero que llegue desde este nuevo camino hasta Puerto Trinidad. Entre este nuevo camino y el parque Pereyra, aún queda una importante zona costera cuyo uso no tiene una proyección clara ni está promocionada por la municipalidad.

Problemáticas emergentes de la interacción del ambiente y el proceso de urbanización
La disponibilidad y sistematización de información vinculada a la degradación ambiental y los riesgos que vive la población de la zona es sumamente dispar de acuerdo al factor ambiental del que se hable. Algunos factores cuentan con mayor difusión o atención debido a las recientes catástrofes ambientales que sucedieron en la

RMBA, como ser inundaciones, contaminación de suelos y agua, etc. En otros casos, la falta de impacto social directo o la desinformación respecto de los posibles efectos indirectos que implican ciertos emprendimientos funciona como invisibilizador de la problemática socioambientales en el corto y mediano plazo.

En primer lugar, la presencia de nuevos emprendimientos inmobiliarios en el área representa una apropiación diferencial del espacio que se disputa, en ocasiones, entre diversos usos. La llegada de nuevas inversiones representa para los municipios, nuevas oportunidades de revitalización del sector productivo y comercial (Pirez, 2005; Cicolella, 1999). Por su lado, los desarrolladores inmobiliarios se benefician de una apropiación diferencial de la renta del suelo, al adquirir suelos rurales que luego pasarán a ser de uso urbano (Ríos y Pirez, 2008). Esto aplica particularmente para el caso de Berazategui. En relación a Quilmes, el ordenamiento del suelo específico de la ribera, fue modificado con la ordenanza 8255 de Septiembre de 1998. Se establecen áreas de uso residencial, de reserva ecológica, de recuperación de cavas, de esparcimiento y de clubes de campo. Sn embargo, la adquisición del área vinculada con el proyecto Nuevo costa del Plata fue lograda a partir de un convenio con nación, al momento de otorgarle la concesión a TECHINT del nuevo relleno sanitario. Por lo tanto, el bajo nivel de inversión para la adquisición del suelo por parte de los desarrolladores urbanos, es un elemento clave para comprender las localizaciones actuales de estos proyectos.

Otro de los elementos claves para comprender el marco de conflicto en relación a las nuevas urbanizaciones, es la escasa información vinculada con el nivel de afectación que tendrá sobre el espacio aledaño, el cual se caracteriza por ser sumamente frágil. Este tipo de proyectos representan una fuerte intervención en el espacio. Desde el punto de vista de la altura del suelo, estas urbanizaciones necesitan una elevación de al menos 3,75 metros IGN, la sustantiva elevación de estos suelos tiene la potencialidad de generar fenómenos de inundaciones de mayores proporciones de lo que el ecosistema de la zona pueda soportar.

En relación a las urbanizaciones ya consolidadas, existen diversos factores de riesgo vinculado fundamentalmente al nivel de afectación del suelo y las aguas subterráneas. En la totalidad del área estudiada existen riesgos de inundación por el comportamiento previamente desarrollado en relación al río de la plata y los vientos que conforman la sudestada. La urbanización consolidada de la costa de Avellaneda produjo la impermeabilización del suelo da como resultado la persistencia de inundaciones tanto cuando se produce el fenómenos de la sudestada como cuando se producen intensas lluvias.

En el caso del municipio de Quilmes, el tipo de urbanización consolidada en la ribera tiene un mayor nivel de precariedad en relación a la costa de Avellaneda. Los asentamientos precarios que se encuentran en este municipio representan una fuerte presión sobre el ambiente por la necesidad de adecuar el suelo a ciertas condiciones de habitabilidad. La baja cota del suelo, obliga al relleno, lo cual produce importantes desniveles que obstaculizan la posibilidad de generar un tendido de provisión de agua potable y de red cloacal. Por otro lado, la presencia de pozos negros que se ven

desbordados ante la ocurrencia de lluvias, degrada la calidad de las aguas subterráneas a la vez que representa una factor de riesgo para la salud, por la proliferación de insectos y roedores (Vera et al, 2006).

En segundo lugar, la presencia del Puerto Dock Sud en la costa de Avellaneda es un importante factor de contaminación por aire. Si bien es dificultosa la demostración de la persistencia en la contaminación del aire por la rápida dispersión, es frecuente la presencia de valores altos de ciertos contaminantes en el aire y suelo. Por ejemplo, ACUMAR realiza mediciones que son publicados en su informe trimestral en la que se menciona la presencia de diversos gases (ACUMAR, 2014). Sin embargo, algunos estudios aislados provenientes de organizaciones no gubernamentales, han identificado mediante estudios epidemiológicos una alta incidencia de niños con altos niveles de plomo en sangre, así como también problemas respiratorios vinculados a gases como Benceno, Tolueno, Xileno y Tetracloruro de Sodio (FOCO, 2008). Otra organización, cuatro años más tarde realizó un nuevo estudio epidemiológico con 102 familias dando como resultado, además de elevadas concentraciones de plomo en sangre, una alta incidencia de problemas respiratorios (fundamentalmente asma) así como también problemas cutáneos y de crecimiento (ACIJ, 2012). Es importante destacar que totalidad de la ribera estudiada tiene la particularidad de localizarse entre dos polos petroquímicos, el localizado en Dock Sud como el localizado en Ensenada. La presencia de contaminantes por derrames de petróleo o de residuos peligrosos provenientes de sus procesos productivos o de su almacenamiento, no ha sido debidamente estudiada. A simple vista, en la costa de Avellaneda se puede apreciar la presencia de arenas negras que puede deberse a la cercanía que tiene con el Dock Sud.

Finalmente cabe destacar que el mayor grado de avance en relación a la degradación ambiental del área se produjo en relación a la contaminación de los principales cursos de agua y del Río de La Plata. El histórico tejido urbano mixto producido en la zona desde finales del siglo XIX produjo una importante demanda de agua tanto para consumo domiciliario como para consumo industrial. El nivel de contaminación de ríos y arroyos que llegan al río de la plata se produjo por la falta de infraestructura vinculada con la provisión de agua potable y red cloacal así como también por el persistente vertido de desechos industriales de establecimientos instalados en la cuenca. Sin embargo, los esfuerzos por conocer el nivel de degradación han sido escasos, interrumpidos en el tiempo e institucionalmente poco integrados. Es recién a partir de la judicialización por daño ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo que en la última década se comenzaron a producir diversos monitoreos sistemáticos por parte de diversos proyectos e instituciones.

Desde la década del 90 existen informes que dan cuentan del nivel de contaminación del río de La Plata por los desechos cloacales vertidos. Hacia mediados de los 90, Obras sanitarias de la nación y de provincia, junto con el Servicio de Hidrografía naval, realizaron un estudio de calidad de agua en la franja costera del sur del río de la plata, desde la costa y hasta 3000 metros al interior del río. Se destacan en dicho estudio los altos niveles de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), que cuantifica la presencia

de sustancias orgánicas demandantes de oxígeno. Estos niveles, en las aguas cercanas a la costa, muestran los niveles máximos presentes en la normativa (Res. 42/2006 del ADA). En relación a la presencia de coliformes, estos llegan a superar entre 22 mil y 30 mil veces los parámetros permitidos por la Agencia de Protección Ambiental estadounidense.

La presencia de diversos estudios que dan cuenta del nivel y del tipo de contaminación de los cursos de agua que desembocan en el río de La Plata. De dichos estudios, se puede concluir que los Arroyos Santo Domingo y Sarandí, así como también el emisario cloacal de Berazategui son los cursos con mayores DBO de la totalidad de las cuencas que componen en que se encuéntrala RMBA. Estos cursos sólo se ven superados por el río Lujan (Tabla 1).

En cuanto a su composición, el emisario de Berazategui, al ser un emisario cloacal, es el que mayor concentración de coliformes fecales presenta en la totalidad de la región. Cabe destacar que el Arroyo Jiménez presente e mayor nivel de contaminación por desechos cloacales del área sur. En relación a la contaminación industrial, es de fundamental importancia la presencia de Cromo, Plomo y fenoles en los cursos de agua del sur. Prácticamente la totalidad de estos cursos superan las concentraciones de otros cursos menores de las cuencas del AMBA, siendo superados tan solo por la concentración de contaminantes en el río Lujan y en el Riachuelo (Tabla 2).

Los niveles y el tipo de concentración de estos ríos, dan cuenta de la complejidad presente a lo largo de todo su curso. La concentración industrial son escaso control de sus vertidos, así como también la escasa infraestructura vinculad a la demanda domiciliaria, entreteje un entramado que ejerce una profunda presión sobre los cursos de agua. Por otro lado, la presencia de numerosos rellenos clandestinos de residuos áridos y la deficiencia en la recolección de los Residuos Sólidos Urbano, da como resultado la presencia de una gran cantidad de residuos en los segmentos en que estos cursos están a cielo abierto. La descomposición de los residuos áridos puede ser un factor fundamental que explique las concentraciones de plomo en estos ríos (Elordi et. al., 2012; Speltini et. al., 2011).

La ribera se presenta hasta la actualidad como un espacio muy heterogéneo. En el partido de avellaneda, la presencia del polo petroquímico y de una gran área urbanizada y residencial, contrasta con el tipo de urbanización reciente de Berazategui y con la heterogeneidad existente en Quilmes. La presencia de áreas completamente desvinculadas del proceso de urbanización y la presencia de una alta concentración de contaminantes en sus cursos de agua, da cuenta de una inclusión completamente marginal de importantes áreas de la ribera.

Sin embargo, esta marginalidad permitió la conservación de fragmentos territoriales con bosque nativos que aportan los servicios ambientales previamente mencionados. Su funcionamiento ecosistémico continúa actuando como mitigador de vientos, así como los humedales siguen siendo importantes áreas de absorción y depuración de agua.

La presencia de estos ecosistemas constituye, en la actualidad, como atractores

de nuevos emprendimientos que se insertan en la compleja trama vinculada con la prevalencia de espacios naturales es un espacio con un alto grado de contaminación ambiental. Este fenómeno da lugar a al menos dos nuevos interrogantes. Por un lado, en qué medida estos nuevos emprendimientos pueden llegar a afectar al entorno donde se localiza. En segundo lugar, en qué medida la contaminación prevaleciente puede llegar a afectar a la población que se radicará de manera permanente en estas áreas.

Bibliografia

- ACUMAR: Monitoreo de la calidad del Aire, Análisis e interpretación de los Resultados, Informe Trimestral Diciembre 2013 – Febrero 2014

- Asociación Civil por Igualdad y Justicia – ACIJ: Villa Inflamale, donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando, Octubre 2012

- Auge, M. (2005), Hidrogeología de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Actas del XVI congreso Geológico Argentino, Universidad Nacional de La Plata

- Cabrera, A.L. (1953). Esquema fitogeográfico de la República Argentina. Revista del Museo de La Plata (n,s,), Botánica, 8: 87-168.

- Cabrera, A.L. (1971). Fitogeografía de la República Argentina. Boletín de la Sociedad Argentinade Botánica, 14: 1-42.

- Cabrera, A.L. (1976). Regiones fitogeográficas argentinas. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería, 2: 1-85.

- Cabrera, A.L. y Willink, A. (1973). Biogeografía de América Latina. Serie Biología, Monografía 13. Organización de los Estados Americanos, Washington, 120 pp.

- Cappanini, D y Mauriño, V. (1960): Suelos de la zona litoral estuárica comprendida entre las ciudades de Buenos Aires al norte y la La Plata al sur. Buenos Aires, INTA

- Cicolella, P. (1999): Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa, Revista EURE, Vol. XXV, Nº 76, pp. 5 – 27

- Elordi, M. L.; Digirónimo, M.C.; Porta, A. (2012). Evaluación de calidad microbiológica de las aguas de los arroyos Las Piedras – San Francisco considerando el nivel de cobertura sanitaria de la población adyacente, Actas del 7mo. Congreso de medio ambiente AUGM, 22 al 24 de Mayo, Universidad Nacional de La Plata

• Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO): Informe sobre Villa Inflamable, Dock Sud, Provincia de Buenos Aires, Enero 2008

• Marcomini, S.; López, R. (2009). Problemática de los ambientes costeros, Ed. Croquis, Buenos Aires

• Municipalidad de Berazategui (2001): Las cloacas máximas y la franja costera sur del Gran Buenos Aires, Abril

• PNUD – FREPLATA (2012), Calidad ambiental de la cuenca del Arroyo del Gato, Centro de Invsetigación del Medio Ambiente, Universidad Nacional de La Plata

• Pírez, P. (2005): Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Revista Población de Buenos Aires, Vol. II, Nº 2, pp. 29 - 44.

• Rabey, M.(2007). Proyecto LAS QUINTAS DE SARANDÍ. Instituto de Políticas Públicas. Disponible en: http://mariorabeyescritos.blogspot.com.ar/2007/11/proyecto-las-quintas-de-sarand.html

• Ríos, D; Pirez, P. (2008): Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de tigre: ¿Producción del espacio urbano de alta calidad ambiental?, Revista EURE, Vol. XXXIV, Nº 101, pp. 99 – 119

• Speltini, C; Machalec, J; Coppo, G; Sanchez, G (2011). Caracterización ambiental del arroyo Sarandí, Revista Ciencia, Vol. VI, Nº 21, pp. 107 - 119

• Vera, A.; Farías, C.; Di Tomasso, R.; Quiroga, M. (2006): Quilmes: Diagnóstico sobre las condiciones urbanas y ambientales, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal

¿Ordenamiento o desordenamiento territorial? Aproximaciones desde perspectivas decoloniales.

Aichino, Gina Lucía
Avila, Pablo Emanuel
López, Victoria

PALABRAS CLAVE
· Ordenación territorial
· Modernidad-colonialidad
· Desarrollo

Resumen / Surgida en Europa en la década de 1920, concretamente en Inglaterra, con el objetivo de planificar la expansión urbana desmesurada, la ordenación territorial buscó ordenar, funcionalizar, racionalizar y controlar el territorio. Años más tarde, en América Latina, preocupados por el fuerte crecimiento demográfico y la falta de ordenamiento, en la década de 1980 se empiezan a crear planes y leyes de planificación territorial guiados por el deseo de muchos gobiernos de países latinoamericanos por adoptar rápidamente modelos aplicados en países europeos.

Ceceña (2006) afirma que estos planes se han convertido en la herramienta para perpetuar el pensamiento occidental capitalista. Esto da cuenta de una continuidad de los procesos colonialistas de la modernidad. Desde la perspectiva modernidad-colonialidad sostenemos que estos planes promueven relaciones de competencia regional e imponen lógicas desarrollistas y progresistas que invisibilizan otras racionalidades territoriales suprimiendo las diversidades locales presentes en los territorios.

Como consecuencia, siguiendo a Merlinsky (2013) podemos dar cuenta de una multiplicación de conflictos ambientales[1] que abren debates en torno a los supuestos beneficios del desarrollo. Consideramos que dichos conflictos ambientales son resultado de quiebres en la relación sociedad-naturaleza que imponen las lógicas desarrollistas promovidas por ciertos planes de gobierno. Surgen, de esta manera, proyectos participativos y comunitarios subalternos que buscan construir otros saberes y lógicas territoriales.

1 Los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región. Ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales (Merlinsky).

AICHINO, GINA LUCÍA
CONICET - Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: luciaichino@yahoo.com.ar

AVILA, PABLO EMANUEL
Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail ema_under_lp@hotmail.com

LOPEZ, VICTORIA
Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail vicolopez@gmail.com

En el marco del proyecto de investigación titulado "Condiciones socio-económico-ambientales de la producción agropecuaria en Córdoba, Argentina, durante el período 1980-2010: análisis comparativo de dos realidades contrastantes y propuestas de ordenamiento territorial", en esta ponencia se presentarán avances teóricos en las discusiones relativas a la gestión territorial. Nos proponemos como objetivo realizar aportes a las discusiones sobre ordenación territorial y sus conceptos asociados, a través de la lectura desde posturas de la modernidad-colonialidad de dos formas de realizar ordenación territorial: unas a nivel estatal y otras de forma comunitaria y participativa. Analizaremos fuentes de información secundaria: el Plan Estratégico Territorial y el Plan Estratégico Agroalimentario Agroindustrial y el Ordenamiento Territorial participativo para la reglamentación de la Reserva Hídrica y Recreativa Natural "Bamba".

Introducción

En el presente trabajo pretendemos realizar aportes a las discusiones sobre gestión territorial, a través de la lectura y análisis de planes de ordenación territorial desde posturas de la modernidad-colonialidad. Para esto, abordaremos las diferentes formas de ordenar/desordenar el territorio tensionando supuestos e implicancias en el marco de discursos y practicas estatales neoextractivistas. En forma paralela, pondremos en contraste diferentes lógicas de ordenación territorial: una a nivel estatal -el Plan Estratégico Territorial y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial- y otra comunitaria y participativa -propuesta de reglamentación de la Reserva Hídrica Recreativa y Natural "Bamba".

El Plan Estratégico Territorial (de aquí en adelante PET) consiste en un reconocimiento y relevamiento de campo que llevó adelante el Gobierno Nacional junto con la totalidad de las provincias argentinas a partir del dictado del Decreto Nº 1824 de fecha 10 de diciembre de 2004, por el cual se creó, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública[2] . Plantea una fuerte política de inversión en infraestructura como motor de la economía, para lo cual se identifica la dotación de infraestructuras y equipamientos del territorio nacional con el objetivo de garantizar un desarrollo equilibrado, integrado y sustentable en el mediano y largo plazo. Nuestro interés no pasa por analizar su implementación, sino mas bien poner en discusión sus supuestos e implicancias a la luz de lo que se define como un "proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue de la inversión pública" (pág. 21 PET). Todo esto en un "contexto espaciotemporal que excede las fronteras nacionales, más allá de las cuales el Estado remarca la decisión de fortalecer la integración continental con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la UNASUR y la capacidad de tener voz y voto en el concierto global de naciones

2 Para llevar a cabo el trabajo nos basamos en los avances del año 2008, 1816-2016 ARGENTINA DEL BICENTENARIO PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL. ISBN Nº 978-987-23585-2- Enlace de descarga: http://www.planificacion.gob.ar/…/publicaci…/id_noticia/3001, consultado el 27/10/2014

y el capitalismo mundial" (pág.21 PET Bicentenario). En este contexto mundial de integración Argentina se presenta como un engranaje más del capitalismo global, razón por la cual se necesita -mediante la planificación estatal- dinamizar regiones atrasadas, consolidar áreas productivas y articular nuevos ejes de desarrollo regional (pág. 21 PET Bicentenario).

Para analizar planes de ordenación territorial comunitaria y participativa recuperaremos la experiencia del grupo EsCalera en su propuesta de reglamentación para la Reserva Hídrica y Recreativa Natural "Bamba"[3] , ubicada en la ciudad de La Calera[4]. La iniciativa comenzó a construirse en el año 2005 hasta presentarse la propuesta en el año 2008. La misma pretende hacer frente a una serie de problemáticas que afectan a la Reserva, entre las que se encuentran la explosión demográfica, la instalación de countries, la necesidad de regular la actividad minera en la Reserva, como así también prevenir los impactos de incendios y la deforestación . En relación a estos, la problemática del agua emerge como un aspecto crítico para La Calera y los municipios vecinos.

A fin de poner en cuestión los planes de ordenación territorial estatales y compararlos con los planes de ordenación comunitarios nos valdremos de algunas discusiones acerca de la modernidad-colonialidad como enfoque para tratar de discutir ciertos conflictos y contradicciones que - creemos - atraviesan al PET y el PEAA.

Colonialidad y naturalización epistémica

Puesto que el objetivo no es desarrollar un recorrido sobre la modernidad-colonialidad, sino usar algunas de sus herramientas analíticas para poner en discusión formas de ordenación territorial, comenzaremos por hacer una breve caracterización de qué entendemos por colonialidad.

Para ello, recuperamos ciertas discusiones que desde América Latina, principalmente desde el programa de investigación modernidad-colonialidad (Escobar 2003), dan cuenta de cómo la colonialidad es el lado oculto de la modernidad. Edgardo Lander (2000) afirma que "la conquista ibérica del continente americano es el momento fundante de los dos procesos que articuladamente conforman la historia posterior: la modernidad y la organización colonial del mundo". La construcción de un capitalismo /colonial eurocentrado como patrón de poder mundial se establece con la constitución de América. Dicha organización se constituyó sobre la base de un modelo hegemónico global de poder, instaurado desde la Conquista, que articula raza y labor, espacio y gentes, de acuerdo con las necesidades del capital (Quijano: 2000). Esta colonialidad del poder se construye apoyándose en una dimensión epistémica, la colonialidad del saber (Lander, 2000), que funciona como un dispositivo que organiza la totalidad del espacio y del tiempo de todas las culturas, pueblos y territorios del planeta, presentes

3 La reserva hídrica y recreativa Natural Bamba fue creada en el año 2001 por ordenanza municipal N° 059. La zona que incluye dicha reserva es la cuenca inferior del Rio Suquía en la cual nacen numerosos ríos y arroyos. Se encuentra dentro de sus límites gran variedad de especies nativas y una amplia diversidad de fauna característica de la zona.

4La ciudad de La Calera se encuentra a 18 kilómetros de la ciudad de Córdoba capital, está ubicada en el departamento Colón y forma parte del Área Metropolitana Córdoba (AMC) junto a otras localidades y a la ciudad capital

y pasados, en una gran narrativa universal en la que Europa es simultáneamente el centro geográfico y la culminación del movimiento temporal, produciendo de este modo el gobierno de los otros y de sí en nombre de la verdad producida por el saber experto, que subalterniza e invisibiliza una multiplicidad de conocimientos que no responden a las modalidades de producción de "conocimiento occidental", asociadas a la ciencia convencional y al discurso experto. (Restrepo, 2010). Este último punto, junto con el concepto de colonialidad de poder nos permite recuperar la idea de la colonialidad del ser analizado por Maldonado Torres (2007), según la cual las poblaciones consideradas atrasadas en relación a la línea temporal establecida por Europa, son asociadas a la naturaleza, y por lo tanto cosificadas. Se convierten en «objeto» a desarrollar, o dominar, "haciendolas vivir", produciendo en ellas unas formas de existencia que se ajusten a los proyectos de modernización.

De este modo, junto a estos autores, estamos pensando en este trabajo la modernidad-colonialidad no como una dominación directa de un pueblo y territorio por un grupo invasor, sino más bien como un conjunto de relaciones de poder que acaban configurando vínculos de tipo colonial. Santiago Castro-Gómez (1998) da cuenta de cómo el colonialismo territorial y nacionalista de la modernidad ha desembocado en un colonialismo posmoderno, global y desterritorializado, en el cual las prácticas coloniales e imperialistas no desaparecieron, sino que tan sólo cambiaron su naturaleza, su carácter, su modus operandi. Pensando en la misma línea que Castro-Gómez, Fernando Coronil (2000), refiriéndose a las transformaciones del capitalismo (eurocentrismo-globocentrismo) plantea su idea de globocentrismo, mediante el cual da cuenta de un cambio en el poder imperial, en el que el dominio global se establece sobre nuevas bases ya no centradas en Europa u occidente, sino expandidas por todo el globo (Coronil, 2000).

Como mencionamos anteriormente, profundizar el análisis a cerca de poscolonialidad excede el interés del trabajo. Nos interesa recuperar la idea de modernidad colonialidad como las herencias coloniales que persisten y se multiplican incluso en el colonialismo propiamente dicho. Se trata, como afirma Sandro Mezzadra (2008), de las nuevas modalidades y formas de las viejas prácticas colonialistas, que adoptan la dimensión de una triple colonialidad: las anteriormente mencionadas colonialidad del poder, del saber y el ser. Esta triple dimensión de la colonialidad nos es útil para analizar el ordenamiento territorial, ya que nos brinda herramientas para pensar las relaciones de explotación y dominación que atraviesan el PET y PEAA y por otro lado dar cuenta -en lo que la ordenación territorial respecta- de ciertas propuestas que esbozan posibles alternativas a las planificaciones estatales, tensionando sus supuestos e implicancias cuando desde los lugares la población piensa y proyecta cómo quiere organizar su territorio.

Para dar cuenta del origen de los procesos de colonización nos interesaría hacer referencia a la colonización de nuestro pensamiento a través de la lectura que se ha realizado de los procesos históricos que han configurado la colonización actual. Es así como, haciendo referencia a la colonización del continente americano, Alimonda

(2005) intenta realizar una relectura de este acontecimiento por medio de la existencia de una "superioridad tecnológica". Pero, sostiene, dicha superioridad era indígena y no española como muchos afirman ya que, si bien los españoles poseían armamento militar, los originarios tenían conocimientos de la naturaleza local. El desconocimiento español del lugar al que arribaron llevó primero a la muerte de muchos españoles que padecieron hambre y a la posterior dominación, sometimiento y reapropiación de la fuerza de trabajo de los indígenas y de sus conocimientos locales producidos y acumulados ancestralmente para poder poner en producción a la naturaleza. Se produce de esta forma una "superioridad agronómica" que se impuso a la "superioridad militar".

Diferenciándolos de las colonizaciones militares de territorios y poblaciones, Rosa Luxemburgo (1912) afirma que la especificidad del actual moderno colonialismo consiste en la mercantilización de la tierra y el trabajo a partir de la transformación de las fuerzas productivas y la aniquilación de la organización social.

A su vez, vinculado también con los procesos colonialistas, Lander (2000) afirma que la eficiencia del pensamiento científico-moderno se basa en la naturalización de las relaciones sociales y en la imposición de la lógica mercantil no como deseable sino como único modelo posible. Este autor sostiene que se pueden identificar dos dimensiones que explican la eficiencia de esta naturalización. La primera hace referencia a las sucesivas separaciones o particiones del mundo de "lo real" y la segunda a la forma en que los saberes modernos imponen relaciones coloniales de poder.

Ordenación territorial estatal - participativa

Muñiz Arreola (2006) sostiene que, hasta el momento, todos los esfuerzos internacionales por "ordenar el territorio" aun no logran territorializar las políticas públicas. Afirma que, por el contrario, enfrentan resistencias e inercias que "no pueden ser vencidas de la noche a la mañana" (pág. 74), y que esto se debe al enfoque que se le está otorgando a la ordenación territorial, al que caracteriza como simplista, burocrático y en algunos casos "cargado de desconocimiento sobre temas básicos del análisis y la dinámica del territorio" (pág. 74).

Gómez Orea[5] (2014) -quien ha participado en más de doscientos planes, proyectos y estudios de gestión ambiental en más de 20 países- define a la ordenación territorial como una "función básica de los poderes públicos orientada a planificar el desarrollo sostenible y a resolver los conflictos en beneficio del interés común en forma participativa, concertada entre los agentes socioeconómicos, transparente, a largo plazo, tendiente a resolver tanto los problemas presentes como prevenir los futuros (…)". Observamos bajo esta concepción la supremacía del poder público por sobre las decisiones de la comunidad. Si bien este autor advierte sobre la importancia de "involucrar a las instituciones, actores relevantes y ciudadanos del ámbito del plan en todo el proceso técnico que conduce a su elaboración y desde sus fases iniciales", la realidad es que

5 Dr. Ingeniero Agrónomo, Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, con treinta y cinco años de experiencia en empresas privadas y administración pública, Ordenación del Territorio y Desarrollo, realizada en Europa, África y América. http://www.iies.es/D-Domingo-Gomez-Orea-AGR_a87.html

en la práctica la participación se ve limitada a "consultas no vinculantes". Esto lleva a algunas reflexiones que Rubio Blanco D. (2014) manifiesta a partir del análisis de planes de ordenación territorial en América Central: en los planes gubernamentales priman los intereses del sector privado y el desconocimiento ciudadano, ya que no se produce la transparencia de la información.

Acercándonos al contexto neoextractivista, frente al avance de las "izquierdas progresistas" en América Latina, el Estado deja de ser un mero espectador y pasa a constituirse en un actor clave, con reglas claras que se diferencian de los gobiernos neoliberales en la medida en que potencian el papel de las empresas estatales (Gudynas 2009) en un contexto de "competencia generalizada por la captación de capitales" (Machado Aráoz 2014: 141). Esta mediación estatal se ve reflejada a su vez en la profundización y diversificación de sus "tecnologías de control para asegurar la gobernabilidad" en los nuevos espacios de expropiación (Machado Aráoz 2014: 141). Tanto el PET como el PEAA manifiestan una primacía del Estado en los planes de ordenación territorial. Específicamente el PET en su primer capítulo afirma que el mismo hace referencia a un "proceso de construcción del que el Gobierno del Estado Nacional asume el liderazgo", planteando la "necesidad de recuperar el planeamiento como herramienta de gobierno" (p. 23). Esto se contradice con lo que denominan "proyecto político colectivo". Por otra parte, este plan promueve la participación de "diversos actores sociales", en todas las etapas de construcción y desarrollo del mismo: elaboración, aplicación, evaluación y revisión. Sin embargo, revisando en profundidad particularmente el PEAA, nos encontramos con que los "diversos actores sociales" incluyen expertos, profesionales y técnicos de universidades nacionales de Argentina, cámaras empresariales, representantes del sector económico social, organismos internacionales y de manera general mencionan la participación de otros actores sociales tales como "mujeres agrarias", "jóvenes de la Agricultura Familiar" y otros (PEAA).

A su vez, sólo determinadas formas de conocimiento son consideradas como apropiadas para los programas de desarrollo: el conocimiento de los técnicos expertos entrenados en la tradición occidental. Así, los conocimientos tradicionales son considerados obstáculos a la tarea transformadora del desarrollo (Escobar en Lander 2000: 14). En este tipo de ordenación territorial impulsada desde el Estado se observa cómo claramente hay un centro que distribuye la planificación hacia los lugares y regiones que se construyen como meros receptores de las directrices que definen cómo tienen que vivir, producir e integrarse al modelo de país deseado. La participación de las poblaciones involucradas en estos planes se ve limitada a consultas populares en la etapa de diagnóstico, quedando excluidas de la capacidad de toma de decisiones durante todo el proceso de ordenación

Frente a esta forma de ordenación territorial estatal-verticalista nuestro interés por las ordenaciones territoriales participativas, comunitarias, horizontales surge en la medida en que diversos movimientos sociales que luchan en situaciones de emergencia ambiental levantan al territorio y a la lucha por el territorio como una dimensión central

desde la cual se pueden ofrecer alternativas en contra de las tendencias imperiales del espacio, el capital y la modernidad (Escobar, 2005).

La propuesta del ordenamiento territorial comunitario (Muñoz Arreola 2006) surge como producto de la intervención participativa orientada al fortalecimiento de capacidades para la reorganización espacial, teniendo como fin la creación de un espacio comunitario resultado de la apropiación territorial derivado de un trabajo crítico. Bajo esta lógica participativa y comunitaria se autoenmarca el proyecto llevado a cabo por el grupo EsCalera para reglamentar la Reserva Bamba. El mismo se basa en la recuperación central del rol de las poblaciones, considerando sus experiencias como "el" conocimiento experto, base para empezar a diagramar la ordenación territorial. Ante las modalidades de participación antes mencionadas sostenemos la posibilidad de interpelar la colonialidad del saber (Lander, 2000) en la medida en que los planes estatales invisibilizan conocimientos que no responden a los cánones académicos occidentales y sus parámetros de universalidad, objetividad y neutralidad del conocimiento. Por el otro lado, desde prácticas de gestión comunitarias, se promueven instancias en las que el dialogo de saberes es la base del trabajo, donde se abre la posibilidad de una descentralización del conocimiento con la producción de un conocimiento situado, marcado por el dialogo de saberes, desde ámbitos extra académicos y extra científicos "refutando los supuestos epistemológicos que localizan la producción de conocimientos solo en la academia y dentro de los cánones y paradigmas establecidos por el cientificismo occidental" (Walsh, 2007:102).

Extractivismo, desarrollo, alienación territorial

Antes de desarrollar estos temas consideramos pertinente precisar el concepto de territorio, para luego ponerlo en discusión con las distintas formas de ordenación territorial que estamos trabajando.

En cuanto al territorio, los planes de ordenación territorial estatal lo definen como sistema integrado por una estructura, un funcionamiento, relaciones, imagen externa y evolución (Gómez Orea 2014). En el PET, territorio es considerado un "soporte de las actividades humanas" (p. 36), siendo de esta manera un objeto externo a ser ordenado y racionalizado por el hombre, pero no cualquier hombre sino algunos hombres, como explicamos en el apartado anterior. Se observa a su vez la existencia de un quiebre entre sociedad y naturaleza, donde la naturaleza es considerada objeto de disputa y apropiación (Leff en Alimonda 2006: 25).

Bajo la lógica capitalista-moderna la relación entre sociedad y naturaleza se basa en la separación entre hombres, entre hombres y mujeres y entre hombres y naturaleza (Porto Gonçalves 2006). Esta lógica surgió en Europa después del renacimiento, se cristalizó con el capitalismo y se tradujo en la racionalización, gubernamentalidad y mercantilización de la naturaleza realizada por ciertos hombres, asociada a la modernidad. Alimonda sostiene que existe un problema de gobernabilidad porque las empresas de gran capital crean "desiertos verdes" que constituyen "verdaderas plataformas extraterritoriales" al fragmentar los territorios e implantar hegemonías de gobernabilidad ajenas a las capacidades de los gobiernos locales (2005: 78).

Se coloca así a la naturaleza como recurso a ser utilizado y al hombre como, bajo una lógica antropocéntrica, fundamento de todo conocimiento posible capaz de dominar la naturaleza (Escobar en Alimonda 2005, Coronil en Lander 2000). De esta manera, bajo lo que Foucault (1991) denominó gubernamentalidad, la modernidad capitalista implicó el desarrollo de formas racionales de gerenciamiento de recursos y poblaciones basado en el conocimiento específico de planeadores, estadísticos y economistas. Generando de esta manera un quiebre en la relación sociedad-naturaleza en la medida en que la técnica y el conocimiento científico se ponen al servicio del dominio de los recursos naturales, considerados inferiores y susceptibles de ser dominados. Svampa (1009) agrega a esta discusión la visión de la naturaleza como fuente inagotable de recursos.

Frente a esta separación moderno-occidental entre la sociedad y la naturaleza el PET reproduce en la práctica este discurso en la medida en que promueve la "utilización racional de los recursos con los que cuenta" (p. 23).

El Plan Estratégico Territorial promueve a su vez la obtención de "resultados homogéneos", a través del establecimiento de objetivos y procedimientos metodológicos comunes (p. 25). Dicha afirmación, sostenemos, promueve una homogeneización territorial que unifica las diferentes racionalidades bajo una única racionalidad mercantil desconociendo otras concepciones territoriales. Estas imposiciones serán las generadoras de luchas por la diferencia, como efecto de la "saturación de la homogeneización forzada de la vida inducida por el pensamiento metafísico y la racionalidad modernizante" (Leff en Alimonda 2006: 28).

Tomando los aportes de propuestas integradoras del geógrafo R. Haesbaert (2011) proponemos pensar el territorio como un proceso de apropiación socio-cultural de la naturaleza y de los ecosistemas que cada grupo social efectúa desde su "cosmovisión" u "ontología".

En las propuestas de ordenación territorial participativas, territorio y territorialidad exceden el dominio político-estatal desde donde se planifica su integración y sujeción a planes de desarrollo estratégico, y se remarcan las relaciones de poder y conflicto que lo atraviesan, las experiencias, identidades y naturalezas que se co-construyen con la territorialidad, desde las cuales se lucha y remarca la diferencia frente a los modelos totalizantes de desarrollo y modernidad (Escobar, 2005).

En base a la experiencia en el ordenamiento territorial para la Reserva Bamba, el colectivo EsCalera remarca como el ordenamiento territorial se asocia a que los actores que participan de un determinado territorio y de la vida de ese territorio tengan la posibilidad de hacer un diagnóstico de su espacio; pensar una visión a futuro en relación a que quieren que sea, teniendo en cuenta quienes son y cómo es su territorio (Palacios et al., 2010). Se habla de este modo " de un espacio de participación ciudadana democrática donde la gente analiza su realidad, define cuáles son sus problemas, muestra el futuro que quieren y se organizan para lograr ese futuro" (Palacios et al., 2010: 38). Más que un mero soporte de actividades humanas, se considera que el territorio es un lugar de disputa, y esto genera una fuerte tensión al pensar en la

posibilidad de establecer un orden territorial donde existen conflictos. Frente a este panorama, los actores nucleados en EsCalera recalcan que la territorialidad los incluye como parte del territorio, y que por lo tanto tienen derecho a decidir sobre él, frente a los actores extraterritoriales que pretenden organizar el territorio desde afuera (Palacios et al., 2010: 43-44)2013

Rescatamos esta idea de actor extraterritorial y la relacionamos con los modelos totalizantes de desarrollo y modernidad planteados por Escobar (2005). Dichos modelos de desarrollo son propuestos como objetivo principal tanto en los planes realizados por Gómez Orea como en los promovidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio (España 1983), bajo lo que denominan desarrollo socioeconómico. A su vez, el PET adhiere a la concepción de desarrollo contenida en "Un Programa de Desarrollo" de las Naciones Unidas (1994) la que levanta como una de las "esferas" a la economía como motor del progreso, siendo la paz, el medioambiente y la democracia las cuatro restantes. En sus orígenes el concepto de desarrollo surgió de la búsqueda por realizar avances y progresos en el campo económico y social, pero el paso del tiempo demostró que estos planes lejos de solucionar los problemas de pobreza y distribución de la riqueza han acentuado las lógicas de acumulación del capital (Gudynas: s/a).

Dentro de los principales objetivos del PET figuran la integración regional a través de acuerdos con el MERCOSUR y la promoción de la división y especialización productiva territorial. Dichos objetivos, sostenemos, apuntan a la funcionalización y racionalidad del territorio. A su vez, y como un aspecto no menor, se avanzó, además, en el diseño de mega-obras de infraestructura y nuevos corredores transcontinentales (Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA) para asegurar la "conectividad" de los territorios, la disponibilidad de agua y energía a los inversores y la plena movilidad de los "recursos naturales" (Araoz 2013).

Consideramos que la ideología de la modernidad está embebida de colonialidad en la medida en que surge el llamado desarrollo como concepto que apunta a los avances y progresos en el campo económico y social. La economía del desarrollo se popularizó después de la segunda guerra mundial, como respuesta frente a los desafíos de la pobreza y la distribución de la riqueza (Gudynas E: s/a). Sin embargo, alejado de retos y cercano a las búsquedas por colonizar el poder, el desarrollo se encuentra bajo el modelo de mercantilización y cuantificación de la humanidad y se presenta como un concepto que se vincula con las lógicas de acumulación del capital, siendo la obtención de ganancias monetarias su objetivo final.

El PET- en este sentido – define una serie de regiones que constituyen el territorio heredado. Aquí se clasifican los núcleos dinamizadores del territorio, los territorios de media o alta urbanización con sistemas urbanos integrados y por último los territorios con bajo nivel de urbanización, poca integración y baja consolidación socioproductiva. Frente a estos, el PET persigue el objetivo de llegar a un modelo deseado del territorio, como respuesta al modelo actual heredado. Aquí aparece como un objetivo prioritario del gobierno

Nacional invertir en la ejecución de infraestructura y equipamiento, de modo de poder

sostener programas de crecimiento y diversificación económica en distintos lugares del país y lograr estructurar un nuevo modelo de organización territorial. Se llega a la conclusión de que el soporte físico nacional presenta limitaciones, con áreas más desarrolladas e integradas frente a inmensos territorios con baja ocupación e integración,

En un recorrido por el surgimiento y evolución del concepto de desarrollo bajo la lógica de modernidad, nos encontramos con que el desarrollo concibe a la historia como un proceso lineal que promueve el traspaso de condiciones pasadas de atraso a un futuro moderno y "mejor".

El quiebre en la relación sociedad naturaleza bajo la lógica mercantil del desarrollo y el progreso se hace visible a su vez en las actividades extractivistas que promueven los planes de ordenación territorial estatal.

Siguiendo a Machado Aráoz (2013: 129-130) recuperamos el concepto de extractivismo para referir a regímenes económico-políticos basados en la sobre-explotación de los bienes naturales de sus territorios. En este proceso se conforman modelos económica y políticamente centrados en la exportación de Naturaleza como "motor de crecimiento", en base al abastecimiento de economías externas, organizando las estructuras económicas, socioterritoriales y de poder en base a la exportación de materias primas. En este marco - considerado motor del crecimiento económico - el desarrollo se levanta como discurso de los gobiernos latinoamericanos (Gudynas 2009). Svampa (2009) denomina a esta etapa "acoplamiento entre neodesarrollismo extractivista y progresismo de izquierdas gobernantes". Diferenciado de extractivismos realizados en años anteriores, este modelo fomenta un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, la escasa diversificación y la alta dependencia de mercados internacionales compradores de las materias primas.

Frente a la profundización de procesos neoextractivistas (Gudynas) ocurridos en los últimos años en América Latina, nos encontramos con que el PET plantea como escenario deseado el desarrollo de actividades tales como la minería y "las derivadas del corrimiento de la frontera agropecuaria". Plantea dichas actividades como "nuevas oportunidades, en tanto y en cuanto se desarrollen de manera sustentable, atendiendo a los beneficios colectivos presentes y futuros" (p. 33). A su vez el PEAA plantea como escenario futuro al 2020 un aumento del 56% de producción de granos (superficie y productividad) así como la profundización del 80% en la exportación primaria. Esto ocurre bajo lo que Svampa denomina "consenso de las commodities" (2009).

Extractivismo y alienación territorial

Dentro de las amenazas que plantea el PEAA frente al escenario local provienen del "establecimiento de reglas que bajo el "paraguas" del cuidado ambiental, el bienestar animal o la trazabilidad de las huellas de carbono y de agua, busquen inhibir las ventajas comparativas dinámicas de países productores eficientes como el nuestro (pág. 71).

Gudynas (2009.), en sus diez tesis sobre el nuevo extractivismo bajo el progresismo

sudamericano actual, nos alerta sobre como bajo este modelo basado en la sobre-explotación de los bienes naturales de los territorios han crecido exponencialmente las economías nacionales, pero también han aumentado las polémicas por sus impactos económicos, sociales y ambientales. En la medida en que se promueven mega-obras de infraestructura y nuevos corredores transcontinentales (Plan Puebla- Panamá y la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA) para asegurar la "conectividad" de los territorios, la disponibilidad de agua y energía a los inversores y la plena movilidad de los "recursos naturales" (Aráoz, 2013) el estado tiene la capacidad de controlar y poner a disposición territorios y poblaciones a merced del capital. Así se construye históricamente una economía proveedora de "recursos naturales" para el abastecimiento de economías externas, y la exportación de materias primas se erige como el principal patrón organizador de las estructuras económicas, socioterritoriales y de poder (Aráoz, 2013). La centralidad que esto ocupa en el PET y en el PEAA nos lleva a afirmar que la colonialidad atraviesa como un patrón de poder a todo el territorio nacional desde la planificación centralizada del estado, que de esta forma genera en los lugares autonomías tuteladas y formas de existencia y sujeción a un proyecto de país deseado.

Estrechamente vinculado al concepto de neoextractivismo nos interesa rescatar el concepto de alienación territorial de Milton Santos (1979; 1994; 1996), recuperado por Machado Aráoz (2013), para dar cuenta de las implicancias territoriales del modelo extractivista que atraviesan las planificaciones estatales que estamos trabajando. Los programas, inversiones y discursos presentes en el PET funcionarían bajo este análisis como dispositivos estructurales que le otorgan a ciertos grupos la capacidad de controlar y disponer sobre los territorios de otros, que son explotados para abastecer a la economía global y que a largo plazo "no se constituyen como economías en sí y para sí, sino como economías incompletas y dependientes de aquellas a las que se destinan sus productos (Araoz 2013:137).

En estos términos, la noción de alienación territorial traída de santos por Machado Araoz alude a la erosión de la capacidad de control y disposición que la sociedad política organizada ejerce sobre su territorio. Aquí la concentración público-privada presente en los planes de inversión proyectados en el PET nos hace pensar a El Estado como un dispositivo jurídico-político que funciona como apéndice dependiente y facilitador de los requerimientos del capital hegemónico (Araoz, 2013).

Llegados a este punto nos interesa retomar nuevamente el ordenamiento territorial participativo llevado a cabo por el colectivo EsCalera. Aquí el objetivo es – como se mencionó anteriormente – reglamentar una reserva natural en la cual avanza desmedidamente las actividades mineras, la falta de agua y los desmontes e incendios en la cuenca, el avance de los mega emprendimientos inmobiliarios y los conflictos y desalojos de familias que habitan históricamente el lugar. Rescatando la idea de alienación territorial, frente a la ausencia de mecanismos de participación y frente a la inacción del estado en lo que a las problemáticas ambientales respecta, son los vecinos y distintas organizaciones de la ciudad de La Calera las que asumen su

derecho a decidir cómo quieren afrontar estas problemáticas, como quieren ordenar su territorio, y en definitiva como quieren vivir. Sin embargo, no existe algo como una aprobación o reconocimiento a la propuesta de ordenamiento territorial. Apoyándonos en la discusión anterior, sostenemos que los habitantes de La Calera y las personas y organizaciones que se nuclearon en Escalera se encuentran alienados de la posibilidad de decidir cómo planificar el espacio en el que habitan. Aquí nos interesa remarcar la potencialidad de otras formas de pensar la gestión territorial en tanto políticas que emergen en los lugares desde donde se construyen respuestas locales a modelos del mundo universalizantes y totalitarios (Escobar, 2005), a partir de las luchas por el territorio y por el derecho a participar y decidir.

Conclusiones y continuidades

Para concluir, queremos plantear algunas conclusiones que emergen de la comparación de dos lógicas de ordenación del territorio y plantear algunas continuidades que surgen como necesarias a partir de este análisis.

La presencia de una lógica verticalista presentes en el PET y el PEAA como planes estatales imponen lógicas desarrollistas y progresistas que invisibilizan otras lógicas territoriales. Consideramos entonces necesario la necesidad de que estos planes de ordenación promuevan un diálogo de saberes en el que se muestre la diversidad de saberes y no una homogeneización económica-mercantil.

Desde una perspectiva crítica a la modernidad-colonialidad planteamos como idea central realzar la concepción de comunidad y participación como saber popular; la desnaturalización de las lógicas de desarrollo y del globocentrismo.

Tanto el Plan Estratégico Territorial como el PEAA constituyen guías para el despliegue territorial de la inversión pública. El punto es discutir hacia donde está dirigida esa inversión pública, porque es necesario invertir en determinados lugares y quien determina como esos lugares deben integrarse al orden global. ¿Qué ocurre cuando el Estado y las inversiones de capital deciden sobre el territorio, y no sus poblaciones? Sostenemos que la lógica estatal de planificar el territorio conduce desde el discurso y la práctica a la constitución de un universo más que un pluriverso, en donde el poder y en este caso - la capacidad de decidir sobre el territorio – podrían circular entre los múltiples lugares del país, respetando sus autonomías. En lugar de eso se apuesta por unificar territorios y poblaciones para que pueden alcanzar las condiciones que hacen a la integración regional del país en el MERCOSUR, punto fundamental en la agenda política del país.

Por otro lado, no desconocemos el hecho de que una planificación estatal sea necesaria. Sin embargo nos encontramos con que su lógica verticalista y desarrollista generan tensiones al destinar inversiones públicas al despliegue del capital que invierte y extrae recursos naturales generando múltiples problemáticas ambientales. Y en este sentido, ¿qué ocurre cuando - frente a estas tensiones en el territorio- vecinos deciden organizar su territorio, ofreciendo una alternativa materializada en un proyecto? ¿Porque no existen instancias reales de participación que se vinculen a una capacidad efectiva

de decidir sobre el territorio? ¿Que implica una concertación publico/privada en el momento de ordenar el territorio?

Para finalizar, como geógrafos, sostenemos que la ordenación territorial debe ser pensada menos desde el orden y más desde la pluralidad y multiplicidad constituyentes de la espacialidad. Los planes estatales colonizan el territorio en la medida en que no respetan estos principios y se centran en la necesidad de invertir para desarrollar aéreas que deben se integradas a un orden, que por otro lado se reconoce a sí mismo por fuera de las fronteras del país.

Frente a esta realidad, se presenta la necesidad de plantear nuevas estrategias alternativas a la mercantilización y cuantificación del territorio. Porto Gonçalves (2004) nos advierte sobre las divergencias que se presentan en algunas críticas al desarrollo, en la medida en que éstas cuestionan el desarrollo por presentarse de manera desigual. Este autor sostiene que como consecuencia las luchas por las injusticias se convierten en luchas por la igualdad, hecho que contribuye a suprimir la diferencia y la diversidad. Por ende se hace necesario entonces plantear alternativas al desarrollo y no desarrollos alternativos que aceptan las bases conceptuales de crecimiento perpetuo a costa de la apropiación ilimitada de la naturaleza.

"Es necesario hacer un mundo nuevo.
Un mundo donde quepan muchos mundos,
donde quepan todos los mundos"
(Subcomandante Marcos)

Bibliografía

- Castro Gómez Santiago (1998) "Geografías poscoloniales y translocalizaciones narrativas de "lo latinoamericano". La crítica al colonialismo en tiempos de la globalización. En Follari R. y LANZ R. (comp.) Enfoques sobre Posmodernidad en América Latina, pp. 155-182. Editorial Sentido, Caracas.
- Ceceña (2006) "De saberes y emancipaciónes". En Ceceña (coord). De los saberes de la emancipación y de la dominación". Clacso, Buenos Aires. ISBN 978-987-1543-09-0
- Coronil, F. (2000) "Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo". En Lander (comp.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Clacso, Buenos Aires.
- Escobar, Arturo (2003) "Mundos y conocimientos de otro mundo". El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. Tabula Rasa. No 1: 51-86. Enero-diciembre 2003. Colombia.
- Escobar Arturo (2005) "La cultura habita en los lugares. Reflexiones sobre el globalismo y las estrategias subalternas de localización". En Escobar A: Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia. ICANH, Universidad del Cauca, Bogotá.
- Gomez Orea (2008) Ordenación Territorial. S. A. Mundi Prensa. España.
- Gudynas, Eduardo (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo.

Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En Extractivismo, política y sociedad, Autores Varios, Centro Andino de Acción Popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social, Quito.

• Gudynas, Eduardo (s/a) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". S/D.

• Haesbaert, R. (2011) El mito de la Desterritorializacion. Del "fín de los territórios" a la multiterritorialidad. Traducción de Marcelo Canossa. Mexico: Ed. Siglo XXI.

• Luxemburgo, Rosa (1912). "La Acumulación del Capital", Edicions Internacionals Sedov, www.grupgerminal.org

• Mezzadra, Sandro (2008). "Introduccion". En Mezzadra S. (comp): Estudios Postcoloniales. Ensayos Fundamentales, pp 15-31. Traficantes de Sueños. Madrid

• Muñiz Arreola (2006)

• Palacios A.A., Spicogna J.M., Bernasconi J., Budini I., Rufini S., Ferreyra Y., Salguero E., Diaz Romero D., (2010). Decidirnos a decidir. Experiencias sobre la gestacion de la Reserva Natural Militar Estancia La Calera y Reserva Hidrica Y Recreativa Natural Bamba. Aula de Montaña de la Universidad Nacional de Cordoba - Argentina. ISBN 978-987-05-9295-2

• Parreira-Alimonda (Orgs.) (2005) "Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas", Ministerio do Meio Ambiente (Brasil)- FLACSO, Brasilia

• Porto Gonçalves, Carlos Walter (2004) "El desafio ambiental", PNUMA, México.

• Porto Gonçalves, Carlos Walter (2008) "De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana". Área de Difusión y Producción Editorial.

• Quijano, Aníbal (2007). "Colonialidad del poder y clasificación social", en Castro-Gomez y Gosfroguel (Eds) El Giro Decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Universidad Javeriana.

• Restrepo, Eduardo (2010)"Colonialidad del saber y geopolíticas del conocimiento". En: Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Editorial Universidad del Cauca, universidad Javeriana.

• Lander, Edgardo (2000) "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico". En: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000. p. 246.

• Machado Aráoz, Horacio (2013) "Crisis ecológica, conflictos socioambientales y orden neocolonial. Las paradojas de Nuestra América en las fronteras del extractivismo". En Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos REBELA, Vol. 3, N° 1, Outubro de 2013. Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Páginas 118 a 155. ISSN 2237-339X http://rebela.edugraf.ufsc.br/index.php/pc/article/view/137

• Machado Aráoz, Horacio (2014) "territorios y cuerpos en disputa.

Extractivismo minero y ecología política de las emociones. En INTERSTICIOS Revista Sociológica de Pensamiento Crítico. Vol. 8, Núm. 1. ISSN 1887 – 3898

- Merlinsky, Gabriela (2013) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. CICCUS. Argentina
- Mignolo, Walter (2011) El vuelco de la razón: diferencia colonial y pensamiento fronterizo. Ediciones del Signo. Argentina
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (Edits.) (2009) Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Torres, Maldonado (2007). "Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto", en Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.): El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá, Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores, pp.127-167
- Walsh, Catherine (2007) ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. En Revista Nómadas, Nº 26, pp. 102-113. Universidad Central, Colombia, Abril de 2007.

Documentos:

- Plan Estratégico Territorial
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial
- Carta Europea de Ordenación del Territorio (España 1983)

Paisajes de borde como recursos emergentes para la gestión y ordenamiento del territorio

Alvarez, Teresita
Castellan, Walter
Figueroa L., Santiago
Garat, Oscar

PALABRAS CLAVE
· Ciudad de Córdoba
· El Polígono del Este y su interfase urbana
· Metropolitana

Resumen / Los territorios urbanos están experimentando grandes modificaciones, tanto en su estructura interna, como en su propia definición y límites, reflejo de las profundas transformaciones contemporáneas tanto económicas, políticas, sociales, ecológicas que se reflejan en el territorio, en su paisaje, poniendo en crisis los principios de la Sustentabilidad.

Surgen así, distintos aspectos problemáticos complejos como la falta de infraestructura urbana y conectividad, la contaminación progresiva del suelo y del agua fruto de un creciente avance de la urbanización con falta de recursos productivos y de tejido social consolidado.

En las áreas de borde de la Ciudad de Córdoba, emerge un paisaje donde predomina el capital natural con un alto valor natural y cultural a potenciar, y que en un futuro la extensión de la mancha urbanizada puede llegar a impactar su soporte natural y producir un proceso de mutación irreversible. Esas áreas son escenarios susceptibles de operaciones más sustentables desde una gestión y ordenamiento con una lógica ambiental articulando la correlación entre sustentabilidad social, política y natural y promoviendo una mayor calidad de vida y una valoración del paisaje. En este marco se presenta como caso de estudio, fruto de un trabajo de investigación SECYT: El Polígono del Este de la Ciudad de Córdoba en Relación a la Escala Urbana /Periurbana.

La lectura del caso de estudio se realiza a través de tres subsistemas: el agro productivo, el socioeconómico y el físico-funcional, aplicando la teoría de sistemas complejos, de los cuales se reconoce la interacción que se da entre ellos, incorporando el Área Metropolitana del Este, (Malvinas Argentinas, Piquillín y Monte Cristo hasta Rio Primero, Oncativo / Rio Segundo) representativa de la pampa y su paisaje de llanura. Se toma el estudio por subsistema porque se considera que ningún estudio puede abarcar la totalidad de las relaciones o de las condiciones de contorno dentro de un sistema complejo. Sobre ellos se aplican indicadores de impacto para evaluar la

ALVAREZ, TERESITA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: Teresitaalvarez83@hotmail.com

CASTELLAN, WALTER
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: estudiocastellan@gmail.com

calidad ambiental del soporte y su idoneidad para posibles y nuevos usos.
El trabajo trata de centrarse en lo referido a las relaciones dinámicas y las transformaciones del medio físico-producción-social-económico, identificando los factores que alteraron dichas relaciones y que impactan sobre el soporte y los grupos sociales más vulnerables.
Ante ello será necesario una toma conciencia para operar desde una gestión que atenúe los procesos que llevan a la inestabilidad/fragilidad de la estructura del sistema total, que se reflejan en el paisaje-(procesos de desestructuración y reestructuración del sistema) y tender hacia operaciones más defensivas y propositivas que preserven la identidad productiva local; en un contexto global -local " glocal "

Desarrollo

El caso de estudio, Polígono del Este de la Ciudad de Córdoba, queda delimitado para su estudio, al Norte por la Ruta 19, la traza y vías del FFCC, al Este por el limite jurisdiccional del éjido de la Ciudad de Córdoba, si bien en su estudio se considera su interfase con el área metropolitana incorporando las localidades de Monte Cristo, Malvinas Argentinas y Capilla de los Remedios. Hacia el Sur se extiende a la Autopista Córdoba-Rosario, incorporando el camino Chacras de la Merced, el área de ribera del Río Suquía abarcando hacia el Oeste la zona designada como Reserva Verde Parque del Este y su entorno inmediato, integrado el Área Especial Ex Campo La Ribera (donde desde el 24 de marzo de 2010 funciona el Sitio de la Memoria) y sectores de los barrios Ampliación Yapeyú, Bajo Chico, Barranca Yaco, Alto Pueyrredón, Anexo Pueyrredón, San Vicente, Villa los Pinos y Yofre Sud.
Este polígono al igual que otros espacios que conforman los bordes de la ciudad presentan situaciones de interfases entre lo urbano/periurbano y la región metropolitana. Poseen recursos naturales y patrimoniales de alto valor ambiental y paisajístico, importantes de ser recuperados con operaciones defensivas y propositivas de ordenamiento, diseño y gestión del territorio. En esa área del anillo periurbano se ubica la conocida Area de Reserva Verde del Este, con el Parque de la Rivera, en una de las terrazas del Rio Suquia, (corredor ecológico) que junto a asentamientos infomales, a un soporte de cavas y canteras, depositos de residuos a cielo abierto, son las "verdaderas heridas difíciles de suturar."
La falta de infraestructura, la fragilidad de recursos naturales, la contaminación del suelo y del agua, la alteración del ciclo del agua, inundación, pérdida de recursos productivos, efectos de la antropización, entre otras, son algunos de sus problemáticas.
En su interfase hacia la región metropolitana se vislumbran algunos rasgos de un paisaje de llanura reconocible por la idiosincrasia de sus pobladores en su contacto con el territorio a través de sus marcas, superposiciones y substratos que denuncian a

FIGUEROA L., SANTIAGO
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

GARAT, OSCAR
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

modo de un palimpsesto su ocupación en el espacio-tiempo (dimensión crono-tópica). Para abordar el estudio esta problemática y considerando la visión territorial del análisis de las dos escalas macro y meso realizadas, se parte de comprender cual ha sido el proceso de transformación en un espacio-tiempo y reflexionando que el factor más importante a tener en cuenta en el estudio de flujos es su velocidad de cambio, que está estrechamente relacionada con la escala temporal de los fenómenos que se desean estudiar. Cambios que pueden ser muy lentos con respecto a esa escala de tiempo, representados como constantes, o por el contrario, muy fluctuantes y pueden determinar reorganizaciones más o menos profundas del sistema en su conjunto, por lo cual puede llegar a ser arbitrario y las interacciones del sistema, entre de lo que queda "afuera" sobre lo que queda "adentro" del sistema plantea ya un problema, sino se considera en esas situaciones de las existencias de las condiciones de contorno o condiciones en los límites.

En el caso de estudio desde esa mirada de los componentes del sitio, primero se realiza una selección de las escalas temporales y espaciales de los fenómenos, por lo cual los recortes que se realizan de escala macro, meso, micro, no deben de dejar de visualizar las existencias de las condiciones del entorno.. Tales condiciones se especifican en forma de flujos.

En ese sentido tomando la Teoría de Sistema Complejos[1] , se reconoce que las propiedades estructurales del sistema son quienes determinan su estabilidad o inestabilidad con respecto a cierto tipo de perturbaciones. La inestabilidad está, a su vez, asociada a los procesos de desestructuración y reestructuración del sistema. Son estos procesos, y no la estructura misma, quienes constituyen el objetivo fundamental de análisis. Se trata, pues, de un estudio de la dinámica del sistema y no de un estudio de un estado en un momento dado, e implica un estudio sistemático basado en la termodinámica de los sistemas abiertos (procesos irreversibles).

En ese marco, la lectura del caso de estudio se realiza a través de tres subsistemas: el agro productivo, el socioeconómico y el físico-funcional, de los cuales se reconoce la interacción que se da entre ellos, incorporando el Área Metropolitana del Este (Malvinas Argentinas, Piquillín y Monte Cristo hasta Rio Primero, Oncativo / Rio Segundo) representativa de la pampa y su paisaje de llanura.

Para reconocer la inestabilidad/fragilidad de su soporte y su paisaje asociada a los procesos de desestructuración y reestructuración del sistema, se considera para un análisis diacrónico. los periodos 2000-2005 / 2005-2010/ 2010-2012. A partir del estudio de dichos procesos de transformación desde en una escala temporal diacrónica se puede llegar a comprender algunos impactos, por ejemplo sobre la naturaleza de los suelos, la evolución hidrológica que ha ido acompañando los cambios agro productivo y socioeconómico del territorio, entendido este como un espacio geográfico integral, observando además el avance de la extracción de áridos, impactando sobre el suelo y la actividad agrícola y la aparicion de lagunas por afloracion de aguas, actualmente

1 GARCÍA, ROLANDO.(2006) Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria, Barcelona: Editorial GEDISA

contaminadas.
El análisis de los procesos se aborda desde los tres subsistemas para reconocer la transformación del territorio, su dinámica y el perfil ambiental del polígono de estudio, distinguiendo las unidades que conforman los sub-sistemas, con sus dinámicas, recursos, relaciones externas e internas que se entrecruzan constantemente, para determinar los procesos de transformación sobre el medio físico, agro-productivo y socioeconómico emergente del lugar.
Se estudian los impactos para luego plantear desde una visión prospectiva territorial, la calidad ambiental del polígono y la idoneidad de las actividades socioeconómicas productivas, para promover su soporte a través de proyectos defensivos y propositivos, que podrán alojarse en los contornos o interfases urbana/periurbana /metropolitana
Al abordar el subsistema físico reconocemos que el polígono se asienta sobre un eco tono, sedimentos de distintos orígenes modelados por el río Suquía. Esta próximo al Área Central de la Ciudad, y a la vez es nexo con el sector Este del AMC, con alto valor paisajístico por la presencia de sus relictos naturales y con inconvenientes ambientales y de accesibilidad. Las marcas en el soporte reflejan los modos de apropiación de una vida productiva, presentando en sus espesores las emociones, reconocidas como las condiciones ocultas, proto-urbanas/rurales. En un tiempo diacrónico se observa un cierto equilibrio en la estructura del sistema donde van mutando los flujos y sus relaciones. Formas que emergen de la artificialización del suelo según su ocupación y apropiación, cultivos, extracción de áridos, usos industriales, canales de riego, lagunas emergentes, tejido social productivo con sus dominios parcelarios. Un suelo agrícola, extractivo con un valor económico productivo que en sus interacciones modifica los componentes de la estructura física.
El sistema agro-productivo pone en evidencia que en la región en las últimas dos décadas del siglo XX, tuvo lugar el gran cambio productivo determinado por la irrupción del cultivo de soja en los campos de la Región Este del AMC. En el polígono, y en relación a la actividad agrícola y productiva se observó en la zona más rural en un proceso de cambio, con degradación de su soporte natural. Se detectaron industrias medianas, actividades rurales y agropecuarias y actividades comerciales de gran de escala, y en la zona periurbana se observa un proceso en consolidación aparecen sectores aislados sin conectividad, asentamientos espontáneos, usos productivos extractivos sin medidas de mitigación para atenuar los impactos . En la zona más urbana en su proximidad con el área central, se observa mayor consolidación no con actividades rurales, en función del crecimiento de la macha urbana.
En el sector de la Ruta 19, y en particular hacia la localidad de Monte Cristo (espacio rural); el gran cambio que se manifestó por la explotación del suelo con extracción de áridos que llevó a la destrucción y perdida del suelo, con procesos de erosión y de formación de lagunas, acompañado por un proceso de contaminación de las napas, producto de basurales a cielo abierto y depósitos de desechos extractivos. El mayor impacto se registra en la zona de interfase urbana /rural con un alto nivel de desequilibrio en su eco tono, con pérdida del valor de su patrimonio cultural/natural, e

incertidumbre productiva, etc.
En suma, nos encontramos frente a un territorio de dimensiones múltiples -productiva, residencial, histórica- que posee una situación de accesibilidad privilegiada y cercanía al centro de la ciudad y su entorno productivo, pero que precisa para desarrollar su rol potencial, resolver sus posibilidades conectivas y estructurantes de la red vial sectorial - urbana, y configurar una red de actividades económicas, residenciales y de esparcimiento.
En cuanto al sistema socioeconómico, los habitantes de la zona se caracterizan por ser una población mayoritariamente joven, cuya población Económicamente Activa constituye el 62% del total y en la que se encuentra una distribución por género bastante homogénea (el 47% de la población es de sexo masculino y el 53% de sexo femenino), tal como se observa en el Gráfico 1.1 sobre Cantidad de Agentes por sexo según Rango de Edad.
En cuanto a la situación educacional de los residentes de la zona, el panorama no se aleja del reflejado por las estadísticas en el conjunto de la Provincia; el 26% de los habitantes cursó únicamente estudios primarios, el 25% estudios secundarios y el 20% tuvo acceso a algún estudio de educación superior, de los cuales: el 26% recibió un título terciario, el 37% un título universitario, y el 37% restante no finalizó los estudios. Así mismo, el 25% de la población de la zona adelanta estudios básicos y el 6% estudios superiores. Finalmente, el 4% de los habitantes nunca ha recibido educación formal. Por otra parte, el 13% de la población corresponde a personas jubiladas, el 10% a estudiantes, el 36% a trabajadores y el 12% a desempleados que buscan trabajo. Cerca de un 30% de la población sostiene dos o más ocupaciones.
En relación a lo económico se detectaron variables que intervienen en la conformación del polígono y van definiendo diferentes formas de ocupar habitar y producir, ello se ve reflejado en el paisaje Sobre todo si se tiene en cuenta los tres periodos establecidos para el estudio, y donde la actividad económica de usos industriales se ha ido consolidando actividades de logísticas, propias de ruta.
Se confecciona una lista de problemas, y potencialidades (restricciones, criticidades, fortalezas y oportunidades (RCFO) que surgen de la articulación de relaciones externas e internas de los tres subsistemas: el físico, el agro productivo y el socioeconómico en sus tres niveles a análisis . Se ponderan según los impactos

Problemáticas

- Estado de deterioro de la Bajada de Piedras y el Camino a Chacra la Merced
- Discontinuidades en la estructura viaria a escala del sector ya escala urbana
- Relieve modificado, presencia de lagunas, áreas de relleno y basurales como remanentes de la actividad de extracción de áridos
- Presencia de villas de emergencia, algunas en proyecto reciente de reurbanización – nuevas viviendas para relocalización de familias del asentamiento de Bajo Pueyrredón habilitadas por el Gobierno Provincial en el año2011
- Zona de pendiente pronunciada no urbanizada entre calle Charcas y Ruta Nacional

19

Potencialidades
- Existencia de estudios previos y proyectos específicos sobre la zona, por parte de la Municipalidad de Córdoba
- Presencia de masas de vegetación de interés para suconservación y de parcelas cultivadas de tamaño menor
- Buena accesibilidad del sector al Área Central, sectores pericentrales y Centro Cívico de
Córdoba, a través del sistema vial que acompaña al Río Suquía. Este eje natural posee además cualidades paisajísticas para estructurar la organización interna del sector, articulando posibles áreas destinadas a parque urbano y/o de esparcimiento en la Reserva del Este, y contribuyendo así al sistema de espacios verdes-recreativos a escala
urbano- metropolitano.
- Situación de puerta de acceso a la ciudad desde el Este, através de la Ruta Nacional 19

Se plantean las siguientes unidades de Gestión:
- Unidad de Gestión Paisaje Agrario Ruta Nacional Nº 19
- Unidad de Gestión Paisaje Productivo Urbano Camino a Chacra de la Merced
- Unidad de Gestión Corredor Ecológico Rio Suquía
- Unidad de Gestión Paisaje Industrial Extractivo Lagunas y Canteras

Se plantean Programas con sus objetivos para la Acción y Gestión
A nivel general y/o por Unidades de Gestión

PROGRAMA DE GESTION NORMATIVA -
Objetivos para la Acción y Gestión
- Incorporar elementos normativos de planificación territorial
- Desarrollar catálogos del paisaje como un recurso que proteja, conserve y permita el desarrollo.
- Accionar catálogos del paisaje para ordenar y planificar el desarrollo futuro de la región.
- Declarar áreas Urbanas de protección patrimonial para tipologías especiales que cumplan con cuestiones básicas para la formación de identidad de los pueblos y ciudades actuales.
- Proteger y revalorizar los hechos singulares y puntuales considerados patrimoniales relevados a lo largo del recorrido.
- Proteger y poner en valor el ferrocarril entendiendo su significado aporte a la formación de los pueblos y al desarrollo económico de tierras e industrias que hoy les son heredadas.

PROGRAMA DE GESTIÓN SUSTENTABLE DEL AGUA

Objetivos para la Acción y Gestión

- Conectar en una estructura geométrica el Río Suquía con viejos canales existentes y generar acequias en áreas urbanas.
- Refuncionalizar canales para riego.
- Humedecer el ambiente, favorecer el crecimiento vegetal, modificar las sensaciones climáticas desfavorables actuales.
- Instalar el agua en el tejido urbano, como un elemento más estructurante del espacio y haciendo visibles sus cualidades.
- Hacer diseño regenerativo y sostenible con conectividad biológica (recuperar algunos ecosistemas)
- Instalar en áreas especiales sonido del agua como disparador de la contaminación sonora.

PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN SOCIO-AMBIENTAL

Objetivos para la Acción y Gestión

- Conservar las rugosidades existentes como memoria acumulada, testimonios de la prolongación en el tiempo y las modificaciones que el hombre realizó en el espacio.
- Encontrar las nuevas inercias dinámicas del sector.
- Planificar a partir del turismo el crecimiento económico sustentable de la región.
- Manejar las escalas regionales para la totalidad y sectorial para las urbanizaciones.
- Respetar lo recursos naturales.
- Valorar y proteger la cultura y el sentido de pertenencia de sus habitantes.
- Relación con los recursos financieros y políticos.

PROGRAMA DE RUTA ECOLÓGICA SUSTENTABLE

Objetivos para la Acción y Gestión

- Armar un corredor ecológico a partir del elemento estructurante fundamental que es la ruta.
- Incorporar la sociedad como primera beneficiaria de ésta ruta turística a través de los contratos laborales e incorporando los servicios que ellos puedan ofrecer al recorrido.
- Revalorizar la línea estructurante directriz, completarla con vegetación, equipamiento e infraestructura.
- Amortiguar, articular e integrar actividades urbanas y rurales, para reducir la fragilidad del eje.
- Incorporar luminaria puntual adecuada a ruta y otros espacios que evite el deslumbramiento y permita aprovechar la iluminación del cielo nocturno. Así también

estamos realizando ahorro energético.

- Reconocer las área sensibles y críticas, aportar acciones que permitan el orden y planificación en el diseño del paisaje.

PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE SUELOS

Objetivos para la Acción y Gestión

- Plantar vegetal para proteger la creciente erosión de los suelos y así proteger los mismos, evitando la pérdida de su capacidad productiva.
- Plantar bosques para disipar la contaminación sonora del entorno inmediato a la ruta. Canteros, boques y senderos.
- Plantar bosques para capturar dióxido de carbono proveniente de la circulación vehicular constante.
- Regenerar los suelos desgastados por el exceso de plantaciones, mantener los nutrientes de los mismos.
- Permitir la infiltración de agua y acumularla para los largos periodos de sequía.
- Proteger el suelo de la grandes erosiones que está sufriendo.
- Plantar de manera que espacialmente sea un museo de especies nativas, apelar a la memoria del sitio.

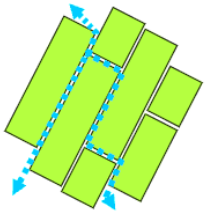
ESTRATEGIAS Y EXPLORACIONES PROYECTUALES

Los programas y proyectos surgen de una estrategia general de gestión proyectual de ordenamiento y gestión ambiental para la recuperación del paisaje con el objetivo principal de evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales para lograr la armonía entre las actividades productivas y el desarrollo económico-social integrado a los ecosistemas del área metropolitana, y como parte integral de este objetivo, el evitar o minimizar los impactos ambientales mediante una adecuada selección del sitio para el emplazamiento de las actividades de los futuros emprendimientos y de sus infraestructuras y un adecuado plan de gestion ambiental para el desarrollo proyectos defensivos, plan que pueda ser extensivo a otras situaciones periurbanas en riesgo.

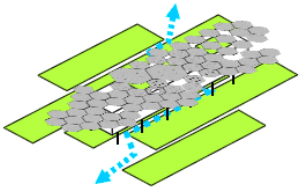
Cada unidad de paisaje con sus operaciones conforman una red de proyectos defensivos y generadores de recursos para la estabilidad de la estructura del sistema del Polígono del Este.

UNIDAD DEL PAISAJE PRODUCTIVO





parcela / canales
rural



habitat productivo
rural

UNIDAD DE CANTERAS DE EXTRACCION DE ARIDOS



En el caso del Polígono los propietarios de la tierra, las empresas logística, de explotación de áridos como CanteSur, y otras, viveros, escuelas, las industrias ladrilleras, los técnicos del gobierno local, y la universidad, se aúnan en propuestas participativas, donde el promotor seria el Gobierno Local, en el marco de la legislación de explotación de áridos con la finalidad de promover el uso y regeneración del paisaje, en la medida que se deja de explotar el suelo (con la puesta en vigencia y aplicación de la Ley de minería).

Se retoma lo emergente de la relación sociedad/naturaleza trabajando sobre la oferta del medio natural y sobre la demanda del medio social, detectando los valores paisajísticos del lugar.

Bibliografía

- ABALOS Iñaki (2009). "Naturaleza y Artificio. El ideal pintoresco en la Arquitectura y el Paisajismo". Ed. GG. Barcelona, España.
- BAJTÍN, Mijail (1989). "Las formas del tiempo y del crono topo en la novela. Ensayos sobre Poética Histórica" en Teoría y estética de la novela". Ed. Taurus. Madrid. España.
- BENGOA Guillermo. "Modulo Ambiente y Gestión". UNSJ FAUD. Maestría en Morfología del Hábitat Humano. agosto 2013
- BORJA, J., CASTELLS. M. (1997) "Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Ed. Taurus. Madrid.
- BUSQUETS, Jaume, CORTINA, Albert (Ed). (2008). "Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje". Ed. Ariel. Madrid, España.
- CORTINA, Adela. (1995) "Etica sin moral". Ed. Tecnos, España.
- FERNANDEZ Roberto. (2009) "Ecología Artificial". Ed. Librería Concentra. Buenos Aires, Argentina.
- FERNANDEZ Roberto. (2005)."Las lógicas del Proyecto". Ed. Unigraf. Buenos Aires, Argentina.
- FERNANDEZ Roberto. (2000). "La Ciudad Verde". Ed.Espacio Bs.As
- GARCÍA, ROLANDO. (2006). "Sistemas Complejos". Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Editorial GEDISA, 2006
- GARCÍA VÁZQUEZ, Carlos. (2004)"Ciudad Hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI." Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.
- LEFF Zimmerman, E.D (1994). "Ecología y Capital; Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable", Siglo XXI Editores/UNAM, México, (séptimaedición, 2007).
- MADERUELO, Javier. (2008). "Paisaje y Territorio". Ed. Abada. Madrid, España.
- Estudios urbanos realizados por la Municipalidad de Córdoba. Bases para un Plan Director.
- Estudios metropolitanos .IPLAM Instituto de Planificación del Área

Metropolitana

- Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley General del Ambiente N° 25.675/02.
- DOCUMENTO base 1 y 2 sobre EL PROYECTO POLÍGONO CIENTÍFICO TECNOLÓGICO DE ORDENAMIENTO PARQUE DEL ESTE .Municipalidad de Córdoba. Secretaría De Economía Y Finanzas. Subsecretaría De Desarrollo Económico Y Estratégico

Video-vigilancia policial en la ciudad de Córdoba

Barrionuevo, Lisandro

PALABRAS CLAVE
· Dispositivo de seguridad
· Video-vigilancia policial
· Gobierno urbano

Resumen / En este trabajo me propongo sistematizar una exploración sobre la video-vigilancia policial cordobesa. En el mismo, intento desarrollar una perspectiva crítica, prestando especial atención a la relación que existe entre un ejercicio del poder y el espacio. El objetivo es describir el funcionamiento de una tecnología política de gobierno urbano. Describir el funcionamiento de la video vigilancia policial implica comprenderla como una disposición de elementos con un fin útil. Una disposición de cámaras, agentes, leyes, discursos, miradas, acciones, ondas, objetivos, etc. Y apuntar a la espacialidad de esa disposición no quiere decir ver la porción de terreno sobre la cual ese poder actúa, ni cómo lo concibe. Pensar la espacialidad de un dispositivo implica estudiar cómo se entrecruzan distintos elementos en torno a una relación de poder con sus objetivos y violencias, a la vez que pensar cuáles son los objetivos y violencias que emergen de ese mismo entrecruzamiento. En este trabajo me centraré en las formas de hablar y las formas de ver que están implicadas en este arte de gobierno.

BARRIONUEVO, LISANDRO
Departamento de Geografía - Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: lisandrobarrionuevo@hotmail.com

Desarrollo

En este trabajo me propongo sistematizar una exploración sobre la video-vigilancia policial cordobesa. En la misma, intento desarrollar una perspectiva crítica, prestando especial atención a la relación que existe entre un ejercicio del poder y el espacio. El objetivo es describir el funcionamiento de una tecnología política de gobierno urbano. Por ello, respecto a la video vigilancia, "es necesario desentrañar la mentalidad técnica, puesto que de una voluntad de dominio interesan más sus recursos y estratagemas que sus autojustificaciones y retroalimentaciones" (Ferrer, 2005: 29)

Voy a intentar poner en juego el estilo de análisis propuesto por los estudios sobre gubernamentalidad (Rose, O´Malley y Valverde, 2012), entendiendo a la video-vigilancia policial cordobesa como un arte de gobierno de la población. Me parece interesante adoptar este estilo de análisis para pensar las estrategias de gobierno urbano porque desde él, el análisis se orienta a los objetivos y mecanismos del poder, ya que todo "arte de gobierno incorpora, explícita o implícitamente, una respuesta a las siguientes preguntas: ¿quién o qué debe ser gobernado? ¿Por qué deberían ser gobernados? ¿Cómo deberían ser gobernados? ¿Con qué fines deberían ser gobernados?". Así, las preguntas que me formulo respecto a la video vigilancia son: "¿quién gobierna qué? ¿Según qué lógicas? ¿Con qué técnicas? ¿Con qué fines?" (Ibid.: 116 y 117).

Las respuestas a estas preguntas intentan entonces desentrañar "los estilos de pensamiento, sus condiciones de formación, los principios y saberes de los que se apropian y los que generan, las prácticas en que consisten, cómo son llevadas a cabo, sus polémicas y sus alianzas con otras artes de gobierno" (Ibid.:116).

Describir el funcionamiento de la video vigilancia policial implica comprenderla como una disposición de elementos con un fin útil. Una disposición de cámaras, agentes, leyes, discursos, miradas, acciones, ondas, objetivos, etc. Y apuntar a la espacialidad de esa disposición no quiere decir ver la porción de terreno sobre la cual ese poder actúa, ni cómo lo concibe. Pensar la espacialidad de un dispositivo implica estudiar cómo se entrecruzan distintos elementos en torno a una relación de poder con sus objetivos y violencias, a la vez que pensar cuáles son los objetivos y violencias que emergen de ese mismo entrecruzamiento. En este trabajo me centraré en las formas de hablar y las formas de ver que están implicadas en este arte de gobierno.

Hablar y ver. Hacer hablar y hacer ver. Hablar y hacer hablar de la ciudad y su relación con el delito, hacer hablar a la ciudad del delito y al delito de la ciudad. Ver y hacer ver. Ver la ciudad desde determinada ubicación, mirar estratégicamente ciertas cosas. Hacer ver la ciudad, y hacer ver el delito. Pero siempre teniendo en cuenta un reparo metodológico importante: no se ve lo que se dice, ni se dice lo que se ve. Las formas de mirar y las formas de hablar recorren caminos y lógicas distintas, pero se capturan mutuamente, estratégicamente, se disponen en torno a y haciendo funcionar relaciones de poder (Deleuze, 2013). Es en ese cruce, en esa captura, que buscaré la espacialidad del poder.

Lo que me interesa es esa voluntad de gobierno sobre la ciudad, esa incesante búsqueda

de controlarla y gestionarla de acuerdo a ciertos objetivos, y creo que es posible ver en la video-vigilancia un ejercicio concreto de esa voluntad.

Mirar Córdoba

El 18 de abril del 2007 se aprobó en la Legislatura de Córdoba la Ley 9380, que reglamenta el "tratamiento de imágenes y sonidos de personas físicas, identificadas o identificables, que se obtengan en la vía pública, en lugares públicos o de acceso público."[1] En esa misma Ley se faculta al "Poder Ejecutivo para que, a través de la Autoridad de Aplicación, determine la ubicación en la que se instalarán las cámaras y/o videocámaras en la vía pública, lugares públicos o de acceso público,"[2] estableciendo que "[el] Ministerio de Seguridad de la Provincia, o el organismo que en el futuro lo reemplace, será la Autoridad de Aplicación de la presente Ley."[3]

Desde ese entonces hubo 20 cámaras en la ciudad de Córdoba, ubicadas principalmente en lugares de mucha circulación (principalmente rotondas y puentes) en los que ya existían cámaras municipales de control de tránsito: Tropezón, Puente la Tablada, Puente Alvear, Puente 24 de Septiembre, Puente Tomaselli Maldonado, Plaza España, Plaza de las Américas, Plaza Vélez Sarsfield, Estadio Córdoba y Nudo Vial 14[4] . Algunos de estos lugares ya contaban con cámaras monitoreadas por la Municipalidad para el control de tránsito.

En Marzo del año 2010, se colocaron 16 cámaras controladas por la policía, distribuidas entre la Maternidad Provincial, el Hospital Pediátrico, el Hospital Neonatal y el Hospital Misericordia para evitar el robo de bebés[5] .

Hasta ese momento la policía cordobesa contaba con 36 cámaras que parecían responder a principios de regulación de la circulación: las primeras cámaras son ubicadas en lugares críticos para el control de tránsito vehicular y las segundas para vigilar el acceso y movimiento de personas en instituciones de salud pública.

Hasta el 26 de octubre del año 2010 el centro de monitoreo de las cámaras funcionaba en la calle Obispo Trejo (entre Bv. San Juan y Caseros), edificio actualmente destinado al Cuerpo de Vigilancia Especial. En esa fecha, el mismo fue trasladado al cuarto piso del edificio central de la Jefatura, y así se inaugura el Centro de Control Video Operativo Provincial (C.C.V.O.P).

En el video promocional de dicha ceremonia, colgado en la página de la Policía de Córdoba, podemos ver al entonces gobernador Schiaretti, al ministro de gobierno Caserio, al ex jefe de policía y luego ministro de seguridad de la provincia Alejo Paredes cortando una cinta inaugural con los colores de la bandera argentina. La música gregoriana acompaña la imagen de una autoridad de la iglesia bendiciendo las instalaciones. A su discurso mudo por la potencia de la música, se corresponden las

1 Artículo 1º de la Ley Provincial 9380.

2 Artículo 8º de la Ley Provincial 9380.

3 Artículo 12º de la Ley Provincial 9380.

4 Intervención del Legislador Cid (Unión por Córdoba). Discusión Parlamentaria del Poder Legislativo – 13º Reunión 18-IV-2007. Página 748.

5 http://www.lmcordoba.com.ar/nota/22300_inauguran-camaras-de-seguridad-en-hospitales-provinciales

muecas, mudas también, de las autoridades presentes: “Amén” (que así sea).
Junto con el festejo por el nuevo emplazamiento de monitoreo, integrado ahora al área de comunicaciones de la policía, se celebra la instalación de “35 nuevas cámaras de última generación y alta definición, que se ensamblan al sistema de imágenes compuesto por otras 36 cámaras entre el Centro de Control Operativo y hospitales…”
En la prensa se aclara que la finalidad de dichos artefactos de vigilancia es, ante todo, preventiva. Cierra el año 2010 con 71 cámaras instaladas y funcionando.
En Junio del 2011, la Policía de Córdoba y la Secretaría de Deportes de la Provincia inauguraron un sistema de 13 cámaras que, conectadas al C.C.V.O.P., vigilan al Estadio Kempes .
Al mes siguiente el Ministro de Educación anuncia que se colocarán cámaras de vigilancia en las inmediaciones de 50 colegios públicos de la ciudad que presenten “mayor conflictividad social” , “con la intención de prevenir hechos delictivos, venta de drogas y hechos de violencia” . En el mes de Abril de 2012, finalmente se presentan las cámaras instaladas en 60, no 50, escuelas cordobesas .
En Junio de 2012 se anuncia que se han integrado las 206 cámaras instaladas en los peajes que se encuentran en los accesos y egresos de la ciudad al C.C.V.O.P., las mismas fueron adquiridas por Caminos de las Sierras .
En una edición del Boletín Oficial del mismo mes se declara abierta la licitación para colocar 100 nuevas cámaras. Tal licitación se abre luego de un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad y la Cámara de Comerciantes e Industriales Mayoristas de Córdoba (CCIMC) para aumentar las medidas de vigilancia en el centro de la ciudad. Finalmente, las cámaras colocadas según este acuerdo son 36 (y no 100), y su proceso de instalación se concreta Septiembre del 2013.
El año 2013 termina, según los registros de prensa, con 386 cámaras funcionando, conectadas y monitoreadas las 24 horas del día, los 365 días del año, por el Centro de Control Video Operativo Provincial.
Todo este proceso se da bajo una pauta particular: “[e]l público será informado de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento” .
Según esta misma ley, y de acuerdo a lo declarado por distintas autoridades públicas, el aporte de estos artefactos a la seguridad se concibe como una fuente constante de pruebas para investigaciones judiciales, además de un instrumento de prevención de actos delictivos.
El fin declarado de las políticas de video-vigilancia policial se inscribe en una táctica de “prevención situacional y ambiental del delito” , en la que la ciudad es concebida como “un ámbito particularmente estimulante para el desarrollo de actividades delictivas pues la actividad rutinaria que en ella se desarrolla comúnmente coloca junto a estos tres elementos (un potencial ofensor, una potencial víctima y la ausencia de un guardián) en tiempo y espacio” . En este marco el delito es enunciado como “el resultado de proceso de pensamiento, racional y voluntario, llevado adelante por el individuo, quien elige entre una serie de alternativas posibles a partir de un cálculo

racional en el que considera las ventajas y las desventajas de cada una de las opciones, buscando optimizar al máximo sus beneficios."

Así, parecieran confluir dos lógicas de prevención del delito: una que busca "desalentar los incidentes criminales… reducir determinados delitos, cometidos por determinados ofensores, en determinados lugares, en determinados momentos y bajo determinadas condiciones" , y otra que "ante la presencia de personas sospechosas detectadas por las cámaras", comunica al cuerpo de vigilancia especial, "para que intervengan en el lugar" .

Lo que sigue es un intento de desentrañar la lógica y el funcionamiento de este conjunto de ideas y técnicas para gobernar la ciudad de Córdoba.

Espacialidad securitaria

Como marco general para comprender esta política de seguridad urbana tomo las definiciones acerca de las sociedades de control (Deleuze, 1999) y sus técnicas políticas y espaciales fundamentales que son los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006).

Para Deleuze, el surgimiento de las sociedades de control tiene su origen en una crisis de las instituciones disciplinarias (1999: 105). Esta crisis daría lugar a un "nuevo monstruo" que se caracteriza por "formas ultrarrápidas de control al aire libre" que forman "un sistema de geometría variable cuyo lenguaje es numérico" (1999: 106). En esta forma de poder, una de las características principales es la continuidad de su ejercicio: "[e]n las sociedades de disciplina siempre se estaba empezando de nuevo (de la escuela al cuartel, del cuartel a la fábrica), mientras que en las sociedades de control nunca se termina nada…" (1999: 107). Desde esta perspectiva, el cuerpo individual constituido por el poder disciplinario dejaría lugar a otras formas de subjetividad, puesto que "[e]l hombre de las disciplinas era un productor discontinuo de energía, pero el hombre del control es más bien ondulatorio, en órbita sobre un haz continuo" (1999: 108). Es decir que "el cuerpo ya no es sede de la extracción de la energía sino de la emisión ininterrumpida de señales." (Costa, 2013: 5)

Alessandro De Giorgi (2006:92) señala que "[e]ste proceso se ha iniciado a principios de los años setenta y constituye, por una parte, la respuesta capitalista al rechazo obrero de la disciplina de fábrica, a la insubordinación y el absentismo, a la actitud contestataria del trabajo asalariado evidenciada por los movimientos revolucionarios de los años sesenta; por otra, es la reacción del sistema empresarial a la superproducción y a la saturación de los mercados de bienes duraderos.

Ya a mediados de los años ochenta la fábrica fordista se presentaba, a quien la observase como un desierto en el cual el resonar ruidoso y obsesivo de las maquinarias y las cadenas de montaje era lentamente remplazado por máquinas silenciosamente «inteligentes», que requerían la «vigilancia» de unos pocos técnicos. Porciones crecientes de la fuerza de trabajo, expulsadas de los procesos productivos en reestructuración, se dirigen así, por una parte, a alimentar el creciente ejército de población desocupada y subocupada y, por la otra, se reposicionan en los diferentes nichos del sector terciario,

es decir, en aquellos complementarios al sector industrial, caracterizados cada vez más por la precariedad de los derechos y la inseguridad respecto a la renta, cuando no por relaciones de corte neoservil."

En este marco, comienzan a aparecer nuevas herramientas de control social que dejan de lado las técnicas de las instituciones cerradas (como la fábrica, la escuela, el cuartel, la cárcel, etc.), y se hace necesario preguntarse "qué nuevas prácticas de gobierno asoman en el horizonte de transición que va de un régimen de gestión de las carencias a un régimen de gestión de la excedencia" (Ibid.: 119).

Según este autor, estas relaciones implican, en el ámbito de las políticas criminales, la elaboración y estratificación de un "sentido común penal neoliberal" en la que aparece como central la idea del riesgo: "las nuevas estrategias penales se caracterizan –de manera cada vez más acentuada- como dispositivos de gestión del riesgo y de represión preventiva de las poblaciones que se consideran portadoras de tal característica. No se trata de encarcelar criminales peligrosos, esto es, de neutralizar factores individuales de riesgo, sino más bien de administrar a nivel de poblaciones enteras una carga de riesgo que no se puede (y no se pretende) reducir. La racionalidad que estamos describiendo no es disciplinaria sino actuarial ." (Ibid.: 129)

Esta idea de actuarialismo implica por un lado el abandono de la voluntad de conocer a las individualidades para reformarlas, reinsertarlas, modificarlas, etc., y por otro una creciente insistencia en la necesidad de administrar grupos enteros construidos mediante técnicas probabilísticas como "clases peligrosas". Así, "[l]as determinaciones peculiares del sujetos, que tecnologías disciplinarias pretendían penetrar, plegar y transformar, son reemplazadas por agregados estadísticos que ofrecen a las agencias de represión las nuevas líneas orientativas" dando lugar a una "racionalidad económica postfordista" en la administración de la población (Ibid.: 131).

Esta racionalidad penal está sumamente relacionada a lo que Foucault (2006: 136) definió como gubernamentalidad, en tanto "conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad". Según De Giorgi (2006: 115), al tomar tal concepto, es importante pensar en "un gobierno productivo que se insinúa en la interacción compleja entre fenómenos sociales, procesos productivos y flujos vitales que no pueden ser impedidos, obstaculizados y constreñidos, sino más bien dirigidos, canalizados y organizados eficazmente."

Como empezamos a ver, al no hacer pié en el individuo, sino más bien foco en la población desde un lugar etológico, los dispositivos de seguridad apuntarán no al encierro como instancia de transformación, sino a la regulación de las variaciones y movimientos de la especie. La población, como construcción y foco de esta forma de poder, aparece "como principio económico-político fundamental, o máquina regulable a través de las tasas de estadísticas, observable en las tablas demográficas, gobernable a través de la gestión de las condiciones de vida (hábitat, ciudad, higiene, seguridad en

el sentido más amplio), de sus flujos, el control de los nacimientos y las migraciones." (Cavalletti, 2010: 17)

La principal característica de los dispositivos de seguridad es la de "gestionar y controlar la vida en una multiplicidad cualquiera, a condición de que la multiplicidad sea numerosa (población) y el espacio extenso o abierto" (Deleuze, 2005: 101). Y esa multiplicidad cualquiera ya no será segmentada mediante una individualidad disciplinada, sino a través de una construcción estadística, "[a]hí es donde «hacer probable» adquiere todo su sentido entre las categorías de poder y donde se introducen los métodos probabilísticos" (Ibid.).

Nos encontramos entonces frente a "[u]na nueva lógica del poder cuyo problema principal no es la restricción del deseo y el disciplinamiento de los cuerpos, sino saber cómo decir sí al deseo y la gestión de los procesos circulatorios de la población" (Castro Orellana, 2009: 171). Desde este lugar se hace referencia a la circulación "en un sentido muy amplio como desplazamiento, intercambio, contacto, forma de dispersión y también de distribución, y el problema entonces es ¿cómo deben circular o no circular las cosas?" (Foucault, 2006: 85); y a la gestión de los procesos circulatorios como mecanismo que "trata simplemente de maximizar los elementos positivos, que se circule lo mejor posible, y minimizar, al contrario, los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfermedades, sin desconocer, por supuesto, que jamás se los suprimirá del todo" (Foucault, 2006: 39).

Estos ejercicios de poder van a presentar un conjunto de nuevas espacialidades. Básicamente, se trata de un ejercicio de poder que se desenvuelve en un medio.

¿Qué es un medio? "Es lo necesario para explicar la acción a distancia de un cuerpo sobre otro. Se trata, por lo tanto, del soporte y el elemento de circulación de una acción. En consecuencia, la noción de medio pone en cuestión el problema de la circulación y la causalidad" (Foucault, 2006: 41). Y es este movimiento, y la libertad de movimiento como técnica de gobierno, lo que va a caracterizar a los dispositivos de seguridad. Como señala Foucault la libertad, desde este lugar, hace referencia a:

"la posibilidad de movimiento, desplazamiento, proceso de circulación de la gente y de las cosas. Y esa libertad de circulación en el sentido amplio de la expresión, esa facultad de circulación, lo que es menester entender, creo, cuando se habla de libertad, y comprender como una de las facetas, uno de los aspectos, una de las dimensiones de la introducción de los dispositivos de seguridad." (Ibid.: 71)

Así, el medio es el ámbito donde se da la circulación de cosas y personas, el conjunto de "efectos que afectan a quienes residen en él" (Ibid.: 41). Pero a la vez es "cierre circular de causas y efectos, porque lo que es efecto de un lado, se convertirá en causa de otro lado" (Ibid.). Los dispositivos de seguridad son entonces tecnologías políticas que trazan al medio "como un campo de intervención donde, en vez de afectar a los individuos como un conjunto de sujetos de derecho capaces de acciones voluntarias –así sucedía en la soberanía-, en vez de afectarlos como una multiplicidad de organismos, de cuerpos susceptibles de prestaciones, y de prestaciones exigidas como en la disciplina, se tratará de afectar, precisamente, a una población." (Ibid.)

La población, al ser un ente conocido y construido estadísticamente, contiene en sí misma ciertas características que, se considera, les son inherentes. Es decir que se trata de una forma de poder en la que ese tratamiento político de la población se apoya en una particular forma de normalización: se trata de una norma que aparece después de conocer la realidad con la que se trata, una norma que es una curva resultante del juego de normalidades diferenciales en tanto distribución de eventos favorables y desfavorables. El objetivo es ponderar la probabilidad de aparición de los eventos y reducir las normalidades más desviadas con respecto a la curva normal pero no para eliminarlas, sino para acercarlas tendencialmente a la resultante del juego de normales. (Ibid.: 82, 83 y 84)

De este tratamiento estadístico, aparecerá una noción fundamental que es la de riesgo. El riesgo es la posibilidad de que un evento desfavorable ocurra, y esta posibilidad es inherente al medio, puesto que, en tanto probabilidad, opera como zona de riesgo. Decimos que es inherente porque esa zona de riesgo está definida por un encuentro o conjugación posible de los elementos circulantes que conforman los afectos masivos del medio. Esos riesgos no son eliminables de acuerdo a sus causas, puesto que los elementos que circulan son inherentes a la población y su existencia en un medio. En todo caso, esos riesgos son administrables mediante la intervención y el juego de variables del medio (Ibid.: 81).

En materia criminal y de políticas de seguridad esta racionalidad política tiene un anclaje muy preciso: "por una parte, en una definitiva toma de conciencia de la imposibilidad de erradicar los factores del riesgo criminal; por la otra, en una consideración del riesgo mismo como una entidad colectiva, respecto de la cual el individuo desaparece" (De Giorgi, 2005: 66).

Esto, para De Giorgi, incerta a los cambios en las políticas criminales en un proceso más amplio según el cual: "[u]n paradigma de tratamiento de la desviación que privilegiaba la transformación positiva de los sujetos orientándolos hacia la producción, el orden y la interiorización de los códigos de comportamiento inspirados en la ética del trabajo asalariado, deja su lugar a estrategias de simple contención de los fenómenos de desviación y criminalidad, de incapacitación de los sujetos peligrosos y de aislamiento de las categorías productoras de riesgo. Ya no es necesario ni útil ni económico transformar a los desviados en trabajadores que no son necesarios para el sistema productivo. De todas formas, éstos irían a engrosar las listas del desempleo y volverían rápidamente al delito, a la desviación." (De Giorgi, 2005: 139)

En los dispositivos de seguridad en general, y en la lógica a la que antes llamamos actuarialismo en particular, la ciudad aparece como un hecho fundamental, como medio crucial y conjunto de circulaciones que deben ser gobernadas (Foucault, 2006: 84, 85 y 86; De Giorgi, 2005: 70 y 71; De Giorgi, 2006: 134 a 139). Al tomarse a la ciudad como elemento crucial de circulación, y al sistema punitivo como regulador y diferenciador de esas circulaciones, se produce una progresiva fusión entre la maquinaria policial y el diseño urbano (Davis, 2001: 9; Soja, 2008: 423).

"En efecto, la arquitectura urbana no se limita a hacer posible la vigilancia de acuerdo

con el modelo foucaultiano de la ciudad punitiva, sino que se transforma ella misma en un dispositivo de vigilancia, en modalidad de una represión que no se despliega sobre individuos sino sobre clases completas de sujetos. Y, lo que parece más importante, la ciudad en absoluto parece funcionar como un mecanismo orientado a determinar en los individuos la interiorización de valores disciplinarios, la adquisición de modelos de comportamiento regulados. (…) La nueva arquitectura urbana y las políticas de control que sobre ella se sustentan, llámense tolerancia cero o neighbourhood watch, vigilancia electrónica o community policing, alimentan una geografía social completamente independiente de los comportamientos individuales (ausencia de norma), enderezada a la segregación y a la contención de clases de individuos definidos por su status (imposición de un orden)." (De Giorgi, 2006: 235)

De esta forma, "[a] las estructuras de control les quedan funciones de vigilancia masiva, de gestión del ambiente físico y de intervención sólo sobre los comportamientos que se produzcan en determinados contextos de interacción «de riesgo»" (De Giorgi, 2005: 70). Aparece entonces un conjunto de técnicas de gobierno de la población racionalizadas como tácticas de "prevención situacional y ambiental" . Esta idea se basa en lo que mencionamos antes: la constitución de los eventos probables desfavorables como "un riesgo que sólo puede ser gestionado a través de una intervención sobre el ambiente, sobre los comportamientos externos de los grupos sociales" (Ibid., 2005: 39).

Como señala Castro Orellana, "el modelo de control poblacional característico de las sociedades neoliberales se presenta cada vez más como un sistema atmosférico, que acondiciona el medio para la realización de las opciones de consumo de los sujetos. El poder se servirá del ambiente y de la oferta del entorno para modelar al individuo que circula entre las mercancías, pero también con el propósito de subordinar e inmovilizar al sujeto que no resulta eficiente como consumidor. Se trata de dos estrategias entrelazadas de producción biopolítica del espacio: el diseño de un entorno espectacular que apunta a la seducción de las almas y la creación de un campo de vigilancia que pretende la docilidad de los cuerpos." (2009 : 7 y 8)

Hablar de Córdoba y los delitos

Girando en torno a las relaciones de poder, emergiendo de ellas, o siendo herramientas de las mismas hay una serie de enunciados que hablan de la ciudad y del delito, de la relación que entre ambos objetos se establece. Y, que a la vez, hacen hablar a la ciudad del delito y al delito de la ciudad.

En torno a la video-vigilancia, suele decirse que ésta tiene sentido, utilidad, en tanto "táctica situacional (o medioambiental) de prevención del delito". En este enunciado hay cuatro conceptos que se entrecruzan de manera muy particular. ¿Qué es prevenir? ¿Qué es el delito? ¿Qué es lo situacional o medio-ambiental? ¿Por qué se habla de táctica? ¿Cómo es la relación que se establece entre estos objetos en el discurso que atraviesa a las políticas de video-vigilancia policial cordobesas?

Para analizar la racionalidad política que atraviesa a lo que he definido como el dispositivo de video vigilancia policial cordobés, tomé una serie de herramientas

metodológicas que provienen del amplio y heterogéneo campo de los estudios de la gubernamentalidad (Miller, Rose; 2008). El más importante es aquel según el cual la voluntad de gobierno no busca soluciones a problemas que le preceden, sino que el problema a resolver y la racionalidad que lo somete una lógica y lo "prepara" (lo dispone) para ser intervenido se construyen mutuamente (Ibid).

Según Miller y Rose (2008:14) "[s]i la conducta de los individuos o colectividades parecen requerir ser conducidas, es porque algo en ellas resultó problemático para alguien" . En ese sentido, una racionalidad política es un proceso de problematización de ciertos aspectos que no le preceden, a la vez que la emergencia (al menos discursiva) de tácticas de intervención: "esto sugiere que los problemas no son predados, esperando por ser revelados. Deben ser construidos y visibilizados…" (Ibid).

Así, el problema del delito, y su relación con la inseguridad urbana, no serán sino procesos de problematización y visibilización de ciertas prácticas, formas de existencia y conductas que resultan problemáticas para alguien. Este planteo nos permite tomar las reflexiones de la criminología crítica de De Giorgi (2005 y 2006) que, recuperando aportes teóricos de la economía política de la pena, sostiene que los discursos sobre la seguridad, la inseguridad, el crimen, el delito, etc., no se modifican como efecto de una realidad externa como podrían ser el aumento de las tasas delictuales o cambios en el modus operandi de la delincuencia; por el contrario, se trata de una modificación en las necesidades del capital y sus tácticas de intervención en las conductas.

El día 18 de Abril del año 2007 se llevó adelante la discusión parlamentaria en la legislatura cordobesa acerca de la regulación de la video vigilancia. Tal discusión se llevó adelante bajo el título de "IMÁGENES Y SONIDOS OBTENIDOS PARA LA PREVENCIÓN DE CONTRAVENCIONES Y DELITOS. TRATAMIENTO. REGULACIÓN" .

La intervención Luís Arias, del bloque Unión por Córdoba. En la misma el legislador aclaró que se trata de un proyecto de ley remitido por el poder ejecutivo provincial, cuyo objetivo es "implementar un régimen regulatorio para la instalación y funcionamiento de videocámaras en el ámbito provincial, con el propósito de contribuir a la convivencia ciudadana, a la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública. Tradicionalmente, seguridad pública significa garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del orden público y de las instituciones de este, y su ejecución se encuentra a cargo de organismos del Estado especializados en ello y, por lo tanto, implica la seguridad interior del Estado. "

Paso siguiente, el legislador Arias propone definir a la propuesta del poder ejecutivo de camarizar la ciudad como una "táctica de prevención situacional o medio-ambiental del delito".

La idea de una prevención medio-ambiental del delito viene de la escuela criminológica de Chicago, según la cual el espacio es un agente activo en la producción y el sostenimiento de ciertos valores morales de la población. Así, modificar el espacio es modificar las condiciones de vida y los valores morales de la gente. En esta escuela de pensamiento hay una profunda voluntad transformadora: transformar físicamente

la ciudad para transformar el alma de las personas. Una especie de disciplina de multitudes.

Sin embargo, esta voluntad de gobierno, ligada al gobierno de la carencia (de civilidad) (De Giorgi, 2006), se encuentra desfasada respecto al régimen de enunciación característico de los núcleos de poder de las políticas actuales.

Las nociones de situación y medio-ambiente han sido resignificadas en la retórica de la racionalidad penal neo-liberal. Han sido, incluso, invertidas. Se sostiene la linealidad del argumento etológico, pero se invierte su sentido. Ahora, los actos de incivilidad cotidianos tienen una naturaleza acumulativa que puede degradar áreas de la ciudad. El delito no es resultado de las condiciones urbanas, sino que el delito produce urbanidad. Ya no se trata de modificar la ciudad para gobernar las almas, sino de atacar el delito para gobernar la ciudad.

Según De Giorgi: "[l]a prevención situacional consiste en una acción para reducir las circunstancias ambientales que favorecen los comportamientos desviados, sin consideración alguna a los factores sociales, culturales y económicos de la desviación. Y constituye un modelo privilegiado para la nueva filosofía del riesgo criminal. Cuando se habla de prevención situacional, se hace referencia en definitiva a un conjunto de estrategias dirigidas a contener las variables que inciden en la producción de comportamientos; pero esto ya no se hace a través de la gestión y el control de las circunstancias sociales o subjetivas de la desviación, sino a través de la delimitación de los espacios de vida de los sujetos, es decir, de la elevación de barreras artificiales." (2005: 71)

Así, el problema deja de ser ¿qué modificar para producir el civismo faltante?, y se plantean preguntas mucho más cercanas a ¿cómo cortar la acumulación de delitos que llevan a la degradación urbana?

El texto citado por el legislador de Unión por Córdoba para describir a la video-vigilancia y clasificarla como una "táctica de prevención situacional del delito", es "Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito" de Máximo Sozzo (2000). Lo llamativo del texto escogido por el bloque UPC es sumamente crítico hacia las políticas de seguridad hegemónicas en general, y de las tácticas de prevención situacional del delito en particular, por considerarlas represivas, excluyentes, cortoplacistas y por apuntar siempre a la protección de la propiedad privada y no a solucionar la desigualdad que subyace a la actual realidad delictual.

Así y todo, la descripción crítica de Sozzo parece haber estado atravesada por las palabras que UPC necesitaba para explicar sus intenciones. Las palabras con las que el autor buscaba demoler las políticas de seguridad urbana actuales fueron la herramienta estratégica de UPC para fundamentar, al menos en la discusión parlamentaria, un proyecto de camarización de la ciudad.

En la tercera página de su texto Sozzo cita a una declaración del reconocido criminólogo crítico Baratta que marca el posterior análisis de políticas de seguridad:

"…la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad. Este estado de crisis se registra en todos

los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir de la intimidación de los potenciales delincuentes, sea el de la prevención positiva especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son, a la luz de los hechos simplemente inalcanzables." (Baratta, 1998: 5 y 6, citado en Sozzo, 2000: 3).

A partir de ahí, el texto hace referencia a una categoría dentro de la cual ubicará a las tácticas situacionales: los recursos extrapenales de prevención del delito. Tales estrategias contarían con distintos hitos en su consolidación, siendo los más importantes, por un lado, el desarrollo de las técnicas preventivas inherentes a la institución policial europea de la primer mitad de S XIX y a la misma institución, en la segunda mitad de ese siglo, en América Latina por un lado, y por el otro, la promoción de reformas sociales en el marco de las políticas del "Estado Social".

Ahora bien, señala Sozzo, en los discursos contemporáneos respecto a la cuestión criminal, comúnmente se hace referencia a la "seguridad urbana". "¿Qué relación puede existir entre este objeto seguridad urbana y las esferas de la política criminal?" se pregunta el autor (Sozzo, 2000: 5), a lo cual responde una frase que es citada textualmente por el legislador Arias de Unión por Córdoba en la discusión parlamentaria: "Es seguridad urbana el problema objetivo del riesgo de ser víctima de un delito y es seguridad urbana el problema subjetivo de la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito o incivilidad (miedo al delito y pánico social con respecto al delito). Ambos planos de la seguridad urbana se encuentran vinculados pero son independientes, es decir, si se produce una disminución en el marco del primero no necesariamente se producirá idéntica disminución (o disminución alguna) en el marco del segundo, como lo ha demostrado el grueso de la investigación empírica en esta materia. Ahora bien, producir seguridad urbana sería equivalente a reducir el riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito.

En este sentido una política de seguridad urbana no es enteramente equiparable a una política de prevención del delito –siempre pensada desde el terreno de los objetivos-, porque esta última solo abracaría la primera esfera de aquella: el problema objetivo."

Paso siguiente, el autor cita a Simon en una reflexión crítica acerca del delito, en tanto constructo social, como forma de gobierno:

"Gobernamos a través del delito en la medida en que el delito y el castigo se transforman en ocasiones y los contextos institucionales que aprovechamos para guiar las conductas de los otros (o bien, de nosotros mismos)." (1997: 174)

Sobre esta idea del delito, y sobre todo la prevención del mismo, como forma de gobierno se construye la crítica que Sozzo realiza a las "tácticas de prevención situacional y ambiental". Pero es esa misma caracterización es la que Unión por Córdoba utiliza en su fundamentación parlamentaria, las vuelve banderas de la seguridad urbana. A esta particularidad de los enunciados del campo de lo criminal pueden relacionarse a que los elementos discursivos, sus formas y objetos, atraviesan tanto a las críticas y las resistencias como a los focos de poder relacionados a la seguridad.

Considero que si los enunciados descriptivos que circulan para criticar a las políticas de seguridad pueden ser levantados como programa político por quienes diseñan y gobiernan la ciudad, es porque ellos dicen todo lo que pueden decir (Deleuze, 2013). Es porque aquella enunciación que atraviesa tanto a la crítica como al diseño de la seguridad da cuenta de una racionalidad política criminal vigente. Es a lo que De Giorgi (2005 y 2006) ha llamado el sentido común penal neo-liberal.

Arquitectura visual

Existe, en la línea teórica según la cual realicé esta investigación, una profunda relación entre la mirada y el control social, entre las formas de ver y los ejercicios del poder. Uno de los vértices de esa relación es la arquitectura. Sin embargo es preciso esclarecer de qué hablamos cuando hablamos de arquitectura, para esclarecer así las herramientas teóricas que permiten abordar la relación entre visión y poder.

En el punto en el que la visibilidad puede ser dispuesta (organizada de acuerdo a fines útiles), la arquitectura entra en juego. En ese punto se entrecruzan la voluntad de poder en cuestión y el agenciamiento concreto de la luz, es decir, cómo se encarna en un ejercicio de poder una forma de ver que es epocal y profundamente política.

La arquitectura, entonces, como cuestión analítica puede comprenderse como encarnación de la visualidad de una época: "[p]ara comprender una arquitectura hay que verla como un régimen de distribución de la luz" (Deleuze, 2013: 103).

Desde este lugar el diseño urbano me interesa en tanto organización sensorial que encarna la visibilidad de una forma de funcionamiento del poder. Es decir, en tanto es la organización de los sentidos para generar formas de ver útiles a una voluntad de poder. Así, toma mucha relevancia la afirmación según la cual cada vez es más difícil encontrar los límites entre diseño urbano y aparato policial (Davis, 2001: 9; Soja, 2008: 423).

Según la hipótesis que guía esta investigación, la video vigilancia se constituye como dispositivo de seguridad, por lo que debemos pensar en un diseño urbano securitario. Este diseño urbano toma a la ciudad como un dato de la realidad preexistente, como un medio que puede ser intervenido para afectar a la población. Entonces, esta simbiosis entre aparato policial y diseño urbano se encontrará anudada a los discursos de las tácticas de prevención medioambiental que describí en el apartado anterior. La ciudad no deberá ser diseñada de una manera más conveniente, sino inundada por una red tecno-sensorial policial.

"La arquitectura urbana no se limita a hacer posible la vigilancia de acuerdo con el modelo foucaultiano de la ciudad punitiva, sino que se transforma ella misma en dispositivo de vigilancia, en modalidad de una represión que ya no se despliega sobre los individuos sino sobre clases completas de sujetos." (De Giorgi, 2006: 135)

Esto nos lleva a pensar en el caso de la video-vigilancia cordobesa como una de esas fusiones entre diseño urbano y aparato policial. Entendiendo a ese diseño urbano como una arquitectura, y a la arquitectura como un régimen de distribución de luz (Deleuze, 2013), como el ensamblaje entre cuerpos y un entorno en forma estratégica (Lambert,

2013). Las cámaras, las transmisiones, las infraestructuras y el enorme conjunto de mensajes que circulan constituyen la red sensorial policial que inunda la ciudad para conocer el medio urbano e intervenir en él.

Analizando la ubicación de las cámaras podemos advertir que estos lugares no coinciden necesariamente con las áreas de la ciudad en los que, según la policía, hay más delito.

Por el contrario, la ubicación de las cámaras pareciera responder a un principio bastante más nodal que de intervención de superficies. La mayoría de las cámaras se encuentra en lugares de extrema circulación: las rotondas, el encuentro de calles importantes o ciertas intersecciones de las principales vías de acceso o egreso del casco céntrico son los lugares escogidos por la video-vigilancia policial.

Un dato no menor es el hecho de que la mayoría de las cámaras municipales para mirar el tránsito vehicular (cámaras que se encontraban instaladas antes de que comenzara la extensión de la video-vigilancia policial en la ciudad) comparten su emplazamiento, e incluso los postes donde están ubicadas, con cámaras policiales.

¿Por qué este sería un dato no menor? Porque aquellos lugares que han sido definidos por la municipalidad para gobernar el tránsito también han sido elegidos por la policía para hacer frente a la inseguridad, lo cual pone de manifiesto la voluntad de los dispositivos de seguridad de mirar e intervenir los procesos circulatorios de la población.

Como ejemplo de esta lógica podemos tomar a la Plaza de Las Américas, rotonda crucial en los recorridos entre el centro y el sur de la ciudad. No es un lugar donde coexistan cámaras policiales y cámaras municipales de control de tránsito, pero sí uno de extrema circulación vehicular y peatonal, de hecho es uno de los lugares donde se emplazan cotidianamente los inquisidores controles policiales de motos y taxis.

En una nota de la Voz del Interior de septiembre del 2012 se cita al comisario mayor Claudio Vignetta: “Una zona emblemática es la Plaza de las Américas, que tiene cerca la villa El Pocito. Había un pasaje complicado y logramos eliminar casi los delitos.”

Más allá de que la villa El Pocito fue desalojada entre los años 1995 y 1998, y que probablemente el comisario se refiere a otros asentamientos informales que se encuentran en las cercanías, consideramos que mediante esta declaración podemos hacer ver varias características de esta arquitectura.

Esta emblemática plaza es muy poco utilizada como lugar de encuentro, esparcimiento, o lo que fuere, incluso sus fuentes están vacías hace varios años y gran parte del suelo es de barro por una pérdida constante en un caño. La intervención estatal sobre este espacio no se basa en las intenciones modernas de hacer corresponder la forma con la función de acuerdo a una arquitecturación del espacio que reglamente las actividades que en él se realizan, sino a una consideración de sus características (alto número de delitos y enorme cantidad de circulación) que deben normalizarse. Así, el espacio es intervenido en tanto medio, para mediante él regular la circulación. No se pretende eliminar los delitos (puesto se sabe que sus causas son la desigualdad, la falta de empleo, la exclusión, etc.), sino hacer que ocurran de determinada forma, con

determinada frecuencia, en tales lugares, y que no sobrepase tal cantidad (de hecho, en la nota, además de decirse "logramos eliminar casi los delitos", se dice: "Según informó la Policía, con esta tecnología se logra detener a unas 1.200 personas por mes. El comisario mayor Claudio Vignetta estimó, hace unos meses, que en lugares críticos donde están las cámaras se logró bajar más de un 50 por ciento la cantidad de delitos.").

Otro factor clave para el análisis es cómo se inserta el Río Suquía en esta economía de la mirada. En la visita al C.C.V.O.P., la oficial que me recibió, encargada de la sala de monitoreo, comentó que en todos los puentes, "casi todos" agregó después, hay cámaras que sirven para ver el movimiento que hay de "una zona a otra", ya que los puentes son un trayecto obligatorio. La ejemplificación fue contundente: "un sujeto que comete un robo en barrio General Paz y luego se va a Maldonado o Müller va a pasar por un puente, por ejemplo el puente Maldonado" .

La ciudad, con el río que la atraviesa y los puentes que permiten cruzarlo son datos anteriores a este ejercicio del poder, son el medio de circulación, la realidad de la población. El delito, las características de los barrios y los recorridos posibles son cuestiones que no se plantean transformar, sino intervenir estratégicamente para disminuir aquellas características indeseables. Deben entonces ser vistas.

Pero, además, como ya están las cámaras en los puentes, se establece una relación muy importante entre el C.C.V.O.P. y la Patrulla del Río, puesto que se pueden filmar las inundaciones y ver por dónde pasa la gente, evaluar si hay que cortar o no un puente, si hay que cortar las calles aledañas, o brindar apoyo si alguien cae al río.

Los puestos de peaje controlados y administrados por Caminos de las Sierras son el emplazamiento de 108 cámaras de video vigilancia policial. Las mismas al momento de realización de este trabajo no se encuentran filmando, pero sí instaladas . En la prensa han trascendido versiones según las cuales las cámaras serían 206 que ya existían en los peajes y que sólo debían ser conectadas, enlazadas, al centro de monitoreo policial . Sin embargo, en la entrevista que realicé al Ingeniero Miguel Gueydan, encargado del área de explotación de Caminos de las Sierras, comentó que si bien ya existían cámaras en los peajes, las que se enlazarán al proyecto de video-vigilancia policial son nuevas, y son 108.

Las cámaras que ya existían eran cámaras fijas y que, según Gueydan, no tenían "nada que ver con la video-vigilancia". Dichas cámaras existen para un "control interno de los empleados" y no serán conectadas al C.C.V.O.P., las mismas fotografían los ejes de los vehículos que pasan por el peaje y se les cobra una tarifa. La idea es corroborar que la tarifa cobrada se corresponda al tipo de vehículo, y para esto "no importa quién viaja en el vehículo, ni si son una, dos o tres personas, porque la tarifa es por eje".

Esta distinción entre cámaras de "uso interno" y cámaras de "video-vigilancia" realizada por Gueydan nos da la pauta de lugares diferentes a los que apuntan miradas diferentes. Las cámaras de uso interno vigilan, pero no de la misma forma en que lo hace la "video-vigilancia", puesto que miran de forma indirecta, a través de la correlación entre tarifa y eje, el desempeño de las personas empleadas como cobradoras de peaje. Es

decir, es un control patronal sobre el trabajo, para hacer corresponder la función con la forma del peaje. Esta mirada se inserta, en tanto prueba, en un sistema de castigos e incentivos al trabajo desde una lógica estrictamente disciplinaria.

Las otras cámaras, las nuevas, las que serán conectadas al C.C.V.O.P., responden a otra serie de voluntades de mirar y, por ende, presentan otra arquitectura. Estas nuevas cámaras son tanto fijas como domos, y se disponen de la siguiente forma: una cámara fija por carril que enfoca hacia la parte superior del auto y su interior (a diferencia de las que existían antes que apuntaban a los ejes) por cada ventanilla cobradora de peaje, además de dos cámaras domo que filman a la "playa", la porción de ruta aledaña al peaje.

Al preguntarle acerca de la función de las cámaras, el entrevistado respondió que las mismas tienen como función "ser tus ojos en muchos lugares al mismo tiempo", puesto que lo que hay que vigilar son grandes extensiones, el espacio abierto. Al relatar esto, el ingeniero mencionó el sentido en que avanza la camarización de la Red de Acceso a Córdoba: actualmente recorrer la R.A.C. implica un día completo, además de gastos en gasoil y personal, pero con cámaras bien dispuestas bastarían dos personas para que la totalidad de la R.A.C. sea revisada en una hora. Ese es el objetivo al que se apunta, pero se comenzó con los peajes porque son "puntos con turbulencia de tránsito", para "ver el tráfico de las estaciones".

En ese marco se plantea una interesante función de la vigilancia: la "seguridad vial". La misma se propone, básicamente regular la circulación sin intervenir demasiado. En ese marco, las cámaras se ven acompañadas de "carteles de mensajería variable" en el marco de lo que se conoce como Sistemas de Transporte Inteligentes (I.T.S. por sus siglas en inglés), sistemas que entusiasman mucho a Gueydan. En tal modelo tanto la empresa como la policía pueden observar mediante las cámaras accidentes y embotellamientos que, más allá de propiciar herramientas para que los servicios de emergencias lleguen al lugar exacto en poco tiempo, permiten avisar mediante los carteles de mensajería variable, el estado de fluidez vehicular en cada vía a quienes por ellas se transportan. Así, con poco esfuerzo y apoyándose en las mismas personas que circulan, se espera que el flujo de vehículos se auto-regule, apoyado en un intercambio fluido de mensajes entre situaciones de ruta, cámaras, policías, carteles y usuarios. El objetivo de este complejo sistema de miradas es que los automovilistas no deban detenerse nunca, ni por un accidente, ni por un embotellamiento, "lo ideal sería llegar a que ni haya que frenar para pagar el peaje".

Anteriormente mencioné que la colocación de cámaras parecía responder a un principio más nodal que superficial. Sin embargo, en su conjunto, hay un grupo de cámaras colocadas que parecieran responder a una implantación zonal, para mejorar la seguridad: "la seguridad en la zona ya es muy buena, pero tratamos de que sea mejor" . Estamos hablando de lo que institucionalmente se ha llamado "Córdoba Ciudad de las Campanas". Se trata de un proyecto público-privado que busca transformar al área mayorista del micro-centro cordobés en un "shopping a cielo abierto". El sector privado que impulsa este proyecto es el aglutinado en la Cámara de Comerciantes e

Industriales Mayoristas de Córdoba, que ha logrado, junto al Ministerio de Seguridad, concretar una de las áreas más vigiladas de la ciudad.

En la edición del Boletín Oficial del 19 de junio del 2012 se declaró abierta la licitación para la colocación de 100 cámaras. La misma respondía al acuerdo antes mencionado, y la instalación se concreta en septiembre del 2013. Las cámaras instaladas son efectivamente 36 y se implantan en el micro centro, Nueva Córdoba y el Parque de las Tejas. Acerca del proceso de instalación Hector Luna, representante de la Cámara de Comerciantes e Industriales Mayoristas, nos decía :

"El proyecto lo presentamos para ser abarcativo a todo el centro de Córdoba, pero por razones presupuestarias, porque nosotros ya tenemos experiencia en hacer trabajos con el estado… y sabemos, cuando te dicen está la plata, no está la plata, hay que esperar… nosotros esperamos por esto tres años y medio, no fue de un día para el otro. Presentamos esto, presentamos aquello, pero bueno, siempre hay un pero. Nosotros queríamos abarcar gran parte del centro, pero pudimos abarcar desde la calle San Jerónimo hacia Nueva Córdoba, hacia el sur de la ciudad, porque el estado, como nosotros presentamos los lugares, las situaciones: ¿por qué tiene que estar acá? porque están los minibuses; ¿por qué tienen que estar acá? Porque viene mucha gente del interior. Por qué, por qué, por qué… Ellos nos aducen que sí, que está bien, pero que necesitan cubrir sobre todo el tema del robo de las motos en lugares críticos como Nueva Córdoba, por la cercanía al Buen Pastor, bla, bla, bla…

Entonces, nos piden a nosotros, por más que seamos una cámara comercial, que utilicemos una parte de esos fondos que nos dan como subsidio para aplicar a otras zonas que no sean solamente la nuestra. O sea, lo tenemos que hacer porque es un derecho ciudadano tener seguridad, todo el mundo. No somos quién para decir «no, lo hacemos nosotros y chau». Entonces cubrimos bien, dieciséis, dieciocho manzanas, que viene a ser eso que vos ves allá: «Centro Comercial y Cultural Córdoba Ciudad de las Campanas», y en una segunda etapa, aparentemente, tienen un convenio parecido al nuestro con los bancos, con la Asociación de Bancos. Que van a abarcar desde la plaza San Martín hacia el Mercado Norte. Eso aparentemente, yo no estoy en el Ministerio ni conozco el futuro."

Esta arquitectura de la visión está sujeta a un financiamiento tanto público como privado:

"El ochenta por ciento del financiamiento lo hace el estado provincial. El resto la Cámara. Los socios de la cámara, los frentistas, porque esto va para todo el mundo. Porque acá tenemos ochenta socios, o más, pero hay doscientos negocios y hay veinte o treinta edificios. Y la seguridad no es solamente para los comerciantes, es para todo el mundo. Vos mismo, salís de acá y…"

Cuando le pregunté acerca de la lógica de colocación de las cámaras, del procedimiento de selección los emplazamientos, la respuesta me sorprendió puesto que manifestaba los supuestos que manejaba acerca de los dispositivos de seguridad. Ante mi pregunta "¿mediante qué procesos se decide la ubicación de las cámaras?", Héctor Luna se explayó:

"Zonas críticas. Zonas críticas de grandes movimientos de gente. Acá tenemos la terminal de Mini Bus que, más o menos para que te des una idea, están cortando cerca de dos mil boletos por día. Y eso es desde las seis de la mañana hasta las dos de la mañana, casi 24 horas. Y ahí siempre hay un descuidista, siempre hay esto y lo otro. Y en este sector comercial se mueve muy mucho dinero que viene de otras provincias o del interior. El sistema mayorista que hay en Córdoba es el segundo más fuerte después de Buenos Aires… para que también aprendas algo vos. Viene de todo el interior de Córdoba y de todo el noreste y noroeste del país a Córdoba, porque les conviene más por el flete, por la distancia, por un montón de cosas, que Buenos Aires. Entonces acá, el Gobierno entendió muy bien lo que le dijimos nosotros: «ustedes están recaudando ingresos brutos en el sector mayorista de Córdoba de plata que viene de La Rioja, o de Catamarca, o de San Luís, o de, o de, o de…». Son sueldos que se ganan en otras provincias y se gastan en Córdoba, que vienen a comprar pulóveres, trajes, el cotillón, lo que fuere, los comerciantes y dejan la plata en Córdoba. Entonces, de ese ingreso bruto dennos un poquito a nosotros, así chiquititito, para poder implementar este dispositivo. Bueno, lo entendieron, nos dijeron que sí, pero demoraron tres años y medio…"

La zona crítica se define no por el nivel de delito que ocurra en ella, sino por la intensidad de circulaciones de la que ella es resultado y soporte. La Ciudad de las Campanas es el medio, en tanto "el soporte y el elemento de circulación de una acción" (Foucault, 2006: 41), donde se encuentran los flujos de consumidores, dinero, recaudaciones, mercancías y, naturalmente, delitos. No se trata de cambiar la dinámica de lo que ocurre en esta porción de la ciudad mediante su rediseño de acuerdo a un espacio comercial ideal, sino que se busca intervenir en los datos de la realidad, en esos grandes movimientos de gente. Esta zona crítica es una zona de riesgo típica de un dispositivo de seguridad (Foucault, 2006: 84), en tanto sus características no están dadas por una porción de terreno que porta un elemento peligroso para tal o cual cosa, sino que se traza como el resultado de un juego de circulaciones e interacciones posibles que pueden hacer emerger un tipo de contacto no deseado.

La arquitectura visual responde entonces a la voluntad de cuidar esa circulación preciosa sin entorpecerla, buscando una dinámica lumínica que permita reconocer en ese frenesí de movimiento a aquellos descuidistas que no se pretenden eliminar (o al menos no mediante este dispositivo que los toma como uno más de los elementos en circulación), pero sí disminuir la injerencia que puedan tener en la mecánica de los flujos de consumo deseados.

Captura

Definí al principio de este trabajo que la espacialidad inmanente a las relaciones de poder puede ser buscada en la captura que se produce alrededor de las relaciones de fuerza entre lo que se dice (regimen de enunciaciones) y lo que se ve (regimen de visibilidad). Captura, y no encuenctro simplemente, porque no necesariamente se ve lo que se dice, ni se dice lo que se ve (Deleuze, 2013). En esa captura, los objetos

discursivos son arrojados al espectro visible sostenido por la arquitectura visual, siempre en relación a una voluntad política (Tirado y Mora, 2002: 19 y 20). Por otro lado, podríamos pensar a la intervención estratégica de la ciudad para sostener una mirada política como la intervención preparada de la realidad desde la racionalidad política del criminalismo neo liberal (De Giorgi, 2006; Miller, Rose, 2008).

¿De que se trata esta captura? Esta captura se trata, sostengo, de una estrategia escópica que hace ver el micro-delito individual, en tanto elcción racional, cálculo preciso, que produce degradación urbana. Los "casos" de delincuencia vistos, son enunciados como, justamente, "casos" de un fenómeno de la agregación humana, como la expreción individual de un hecho estadístico. En ese sentido, se da la captura biopolítica del delito como fenómeno de la vida de la población. El espacio aparece entonces como un medio, como el elemento y resultado de la circulación. Circulación de todo: de vehículos, de personas, de delitos, de riquezas.

El medio debe ser mirado para concer la realidad de la población, e intervener en ella. La video vigilancia es la herramienta escópica, la arquitectura visual de una voluntad gubernamental de administración política de la circulación urbana.

Bibliografía

- Castro Orellana, Rodrigo (2009). La ciudad apestada. Neo liberalismo y postpanóptico. Revista de Ciencia Política.
- Cavalleti, Andrea (2010). Mitología de la seguridad. La ciudad biopolítica. Adriana Hidalgo editora. Buenos Aires.
- Costa, Flavia (2012). Sobre las formas de vida tecnológicas y las prácticas biopolíticas. Publicado en revista Observaciones filosóficas. Revista de Filosofía Nro.13 /2012. Santiago de Chile
- Deleuze, Gilles (2013). El saber. Curso sobre Foucault. Cactus Editorial. Buenos Aires.
- Deleuze, Gilles (2005). Foucault. Paidós. Buenos Aires.
- Deleuze, Gilles (1999). Postdata sobre las sociedades de control. Grupo Editorial Altamira. Buenos Aires.
- De Giorgi, Alessandro (2006). El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud. Traficantes de Sueños. Madrid.
- De Giorgi, Alessandro (2005). Tolerancia Cero. Estrategias y prácticas en la sociedad de control. Virus editorial. Madrid.
- Ferrer, Christian (2005). Mal de ojo. El drama de la mirada. Colihue. Buenos Aires.
- Foucault, Michel (2006). Seguridad, territorio y población. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lambert, Léopold (2013). The Funambulist Pamphlets Volume 02. Foucault. Disponible en http://punctumbooks.com/titles/the-funambulist-pamphlets-vol-02_foucault/
- Rose, Nikolas; O´Malley, Pat; Valverde Mariana (2012). Gubernamentalidad.

Publicado en Astrolabio, número 8, 2012.

• Tirado, Francisco Javier; Mora, Martín (2002). El espacio y el poder: Michel Foucault y a crítica de la historia. Publicado en Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IX. No. 2

Turismo y ordenamiento territorial. El caso de Santa Clara del Mar (Argentina)

Benseny, Graciela
Padilla, Noelia
Varisco, Cristina

PALABRAS CLAVE
· Turismo
· Territorio
· Ambiente

Resumen / A fines del siglo XIX, en la costa marítima de la provincia de Buenos Aires (Argentina) la ciudad de Mar del Plata se posiciona como el principal destino turístico de sol y playa. El éxito alcanzado incita y promueve el desarrollo de nuevas urbanizaciones costeras, surgiendo pequeñas localidades balnearias que imponen un nuevo modelo de organización territorial. Esta ponencia analiza la importancia del espacio litoral como recurso y escenario en el devenir de Santa Clara del Mar, el objetivo central de la ponencia aspira comparar las condiciones ambientales de la localidad Santa Clara del Mar (Argentina) en diferentes momentos históricos, analizar el devenir de la actividad turística, sus consecuencias sobre el ambiente y proponer medidas de mitigación que favorezcan la calidad ambiental. A través del método geo-histórico se investiga el devenir turístico de la localidad y las consecuencias en el ambiente. El abordaje del tema se realiza a través de la perspectiva geográfica, ambiental y turística, poniendo énfasis en las consecuencias ambientales y turísticas resultantes del proceso de fragmentación territorial que origina el surgimiento de pequeñas urbanizaciones costeras especializadas en la actividad turística. Prevalece una mirada espacial de los efectos de la urbanización turística sobre la zona costera, vinculando la presencia y/o ausencia de planificación, aspectos ambientales del recurso y prácticas turístico-recreativas.

BENSENY, GRACIELA
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina
E-mail: gracielabenseny@yahoo.com.ar

Introducción

Todo espacio geográfico es potencialmente susceptible de transformarse en un destino turístico; sin embargo, solo algunos lugares presentan una oferta capaz de competir en el mercado turístico nacional y/o internacional, y motivar el desplazamiento turístico. A partir de la presencia de recursos naturales y/o culturales, el hombre a través de la historia ha modificado y sigue modificando el ambiente, con la intención de poner en valor los recursos y transformarlos en atractivos turísticos; pero no siempre la valorización turística del territorio se realiza en forma responsable, poniendo en evidencia las consecuencias de la acción antrópica que resultan de un difícil juego librado entre los intereses económicos de los agentes desarrolladores y los intereses ambientales de las comunidades locales.

La valorización turística de un territorio implica su transformación, convirtiéndose en el escenario que permite desarrollar diferentes modalidades turísticas. El acondicionamiento del centro receptor, unido a los desplazamientos de los turistas, produce profundas transformaciones sociales, culturales, económicas y ambientales, que dejan su huella en la comunidad receptora y en el propio territorio. La forma que adopta el espacio turístico, reflejado en la implantación territorial, surge del resultado de la interacción entre los agentes que intervienen en la transformación y producción del territorio turístico, donde se evidencian relaciones entre los propietarios del suelo, los urbanizadores y promotores turísticos, los empresarios turísticos, los consumidores, los intermediarios comerciales y el sector público, en sus diferentes jurisdicciones (municipal, provincial y nacional) y áreas de funcionamiento.

En el sector turístico, a diferencia de otras actividades económicas, el territorio de destino desempeña un rol fundamental para todos los agentes intervinientes. La valorización turística del territorio origina: un aumento en el valor del suelo beneficiando directamente a sus propietarios y la transformación de un bien de uso en un bien de cambio, dado que el territorio es considerado como un medio de producción para los urbanizadores y promotores turísticos; y al mismo tiempo, actúa como soporte de la nueva actividad implantada y se convierte en un objeto de consumo, en un recurso productivo para los intermediarios y en una fuente de ingresos para la administración pública.

Esta cuestión, es objeto de análisis en la investigación “Turismo y Desarrollo en destinos costeros de la Provincia de Buenos Aires”, que está realizando el Grupo Turismo y Territorio: Espacios Naturales y Culturales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. El estudio se basa en un enfoque pluri-dimensional, y desde la dimensión ambiental se analiza el proceso de fragmentación territorial que origina nuevas urbanizaciones y sus repercusiones turístico-ambientales, seleccionando la localidad de Santa Clara del Mar (Argentina), como estudio de caso.

El objetivo central de la ponencia aspira comparar las condiciones ambientales de la localidad Santa Clara del Mar (Argentina) en diferentes momentos históricos, analizar el devenir de la actividad turística, sus consecuencias sobre el ambiente y proponer medidas de mitigación que favorezcan la calidad ambiental.

El abordaje del tema se realiza a través de la perspectiva geográfica, ambiental y turística, poniendo énfasis en las consecuencias ambientales y turísticas resultantes del proceso de fragmentación territorial que origina el surgimiento de pequeñas urbanizaciones costeras especializadas en la actividad turística. Prevalece una mirada espacial de los efectos de la urbanización turística sobre la zona costera, vinculando la presencia y/o ausencia de planificación, aspectos ambientales del recurso y prácticas turístico-recreativas.

La localidad en estudio pertenece al Partido de Mar Chiquita, localizado en la región Sudeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Limita al Norte con los municipios de Maipú, General Madariaga y Villa Gesell, al Noroeste con Ayacucho, al Oeste con Balcarce, al Sur con General Pueyrredon y al Este con el Océano Atlántico. Su superficie alcanza 336.687 has., y la línea de costa tiene una longitud de 67 km.

Presenta una marcada particularidad en la distribución dicotómica de su población, destacando la presencia de localidades rurales (o mediterráneas): Coronel Vidal (cabecera del Partido), General Pirán, Vivoratá, Cobo, Calfucurá y Nahuel Rucá, y localidades (o barrios bien delimitados) costeros (o marítimos): Santa Clara del Mar, Balneario Parque Mar Chiquita, Mar de Cobo, Atlántida, Camet Norte, Santa Elena, Playa Dorada, Frente Mar y La Caleta.

Entre las localidades costeras se destaca Santa Clara del Mar debido a su importancia urbano-turística. Está localizado a los 37º 44´ 23´´ latitud sur y 57º 26´ 35´´ longitud oeste y tiene una superficie de 4 km^2. Limita al Norte con el barrio Camet Norte, al Este con el Océano Atlántico, al Sur con los barrios Atlántida y Frente Mar, y al oeste con Atántida. Los principales accesos a la villa balnearia están dados, desde el Sur por la Ruta Provincial N°11 – Interbalnearia en el kilómetro 498 y desde el Norte por la Autovía 2 en el kilómetro 386. Se encuentra a 390 km. al Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 17 km. al Norte de la ciudad de Mar del Plata.

Según datos aportados por el último censo nacional su población alcanza 7.713 habitantes, y representa un incremento del 48% frente a las 5.204 personas identificados en el anterior recuento censal correspondiente al año 2001. Su economía depende fuertemente de la actividad turística; por tanto, según la clasificación de Mesplier & Bloc-Duraffour (2000) adopta las características de localidad marítima especializada en turismo.

Metodología

La metodología se basa en el análisis geo-histórico que permite estudiar las transformaciones territoriales originadas por el desarrollo de la urbanización bajo la dimensión espacio-temporal. La dimensión espacial contempla la delimitación del área, la caracterización y el análisis del sistema ambiental a través de la consideración de aspectos abióticos y bióticos, el paisaje, el medio socio-económico, la infraestructura regional, el turismo y los efectos de la urbanización en el medio ambiente.

La dimensión temporal aporta un análisis comparativo del sistema ambiental abordado a través de dos cortes históricos (momento inicial y momento actual) que permiten

conocer la evolución del lugar. Se analizan las transformaciones territoriales y los cambios que sufren los elementos del territorio (el ambiente, la población, el medio construido), considerando las modalidades de uso y las formas de apropiación. Tal como afirma Reboratti (1999), un territorio puede ser utilizado en diferentes momentos con fines diversos, a través de los usos del suelo y sus aplicaciones, originando distintas formas de apropiación y ordenamiento territorial.

La cuestión ambiental considera las metodologías de estudio propuestas por Fernández Figueroa (1998) fundamentado en el método de análisis histórico-ambiental y Ortega Domínguez y Rodríguez Muñoz (1994) basado en la evaluación del impacto ambiental, realizando algunas modificaciones en función a los objetivos del estudio.

Se consultan: Censos Nacionales de Población, Planos catastrales del Partido de Mar Chiquita, periódicos impresos, sitios de información virtual, fuentes documentales, para conocer la evolución histórica de la localidad, a través del análisis de la base ambiental y la red de asentamientos, la morfología de la trama y el modo de ocupación del espacio, la expansión urbana y la organización funcional (actividades económicas primarias, secundarias, terciarias); y aplican técnicas de recolección de datos basadas en: visitas de observación directa y entrevistas semi-estructuradas a responsables del sector público (Secretaría de Turismo y Medio Ambiente, Área de Planeamiento); sector privado turístico (cámaras de comercio y/o turística); tercer sector social vinculado con el turismo y el ambiente.

Perspectivas conceptuales

El espacio litoral constituye un área geográfica de transición entre el continente (zona costera) y la masa de agua (zona sumergida del litoral). Es una interfase muy dinámica donde existe una fuerte interrelación entre los ecosistemas terrestres y marinos. Combina la heterogeneidad de la costa (morfología, topografía, clima, vegetación, hábitat) y el valor aportado por la zona sumergida, siendo el mar el elemento integrador del paisaje litoral. Representa un espacio con alta vocación turística y el escenario predilecto de los flujos turísticos con diferente escala y magnitude (Barrado & Calabuig (2001).

Bajo la mirada geográfica, el turismo en el territorio litoral implica el consumo de los recursos naturales y su transformación en un espacio de ocio, debido a la localización inmóvil de los recursos naturales genera la necesidad de consumo en el lugar y origina el desplazamiento de las personas. Las condicionales naturales favorables y el paisaje combinado del mar y la playa, conforman el recurso geofísico que propicia el desarrollo del turismo de sol y playa, al cual se suman las obras de equipamiento e infraestructura realizadas por el hombre para brindarle mayor atractividad al espacio litoral.

Desde la perspectiva del turismo, los recursos costeros conforman un espacio de recreo para las prácticas helio-balneotrópicas y deportivas, constituyen un área muy dinámica, donde existe una fuerte interrelación entre los ecosistemas terrestres y marinos. En palabras de Vera et al. (1997), la presencia de recursos naturales es el factor determinante que actúa en la localización del espacio turístico y permite

diferenciar entornos configurados por la función turística.

Las localidades turísticas costeras implican un elevado consumo de suelo, que asociado a las prácticas turístico-recreativas y a los modelos de urbanización, producen transformaciones en las estructuras territoriales, sociales y económicas. Las actividades tradicionales (generalmente agrícolo-ganaderas) ceden su lugar a los modelos de implantación que impone el turismo, se acelera la urbanización y configure un Nuevo territorio basado en la especialización turística. Según Vera et al. (1997: 93) … "La actividad urbano-turística se convierte en el factor polarizador y dinamizador de las economías locales del litoral y su expansión queda condicionada a las posibilidades y disponibilidades de suelo (reducido interés agrícola, proximidad al mar), oportunidades de mercado (crecimiento de la demanda) y desarrollo de infraestructura"...

El territorio litoral es frágil y presenta alta vulnerabilidad ante las obras de equipamiento e infraestructura turística. Tal como afirman autores contemporáneos de la bibliografía especializada en geografía (Strahler & Strahler, 2005) y geografía del turismo (Pearce, 1988; Lozato Giotart, 1990; Callizo Soneiro, 1991; Vera et al., 1997), la valorización turística del espacio litoral exige un profundo conocimiento del ecosistema, dado que las obras introducidas por el hombre pueden modificar o alterar el equilibrio ecológico y deteriorar el recurso natural. La creación de un litoral artificial con construcciones sobre la arena, espigones o elementos que actúan como una barrera contra el viento, obras comerciales o puertos deportivos modifican la dinámica litoral, impactan y alteran el paisaje natural, originando alteraciones que resienten la dinámica de la zona costera y el equilibro ambiental.

Los litorales son elementos determinantes del entramado turístico, y desempeñan un rol fundamental en la configuración de destinos receptores de turismo doméstico, prioritariamente, así como al desarrollo en el ámbito local y regional, sin olvidar las tensiones que generan en el plano territorial y la incertidumbre acerca de su futuro.

Resultados

El devenir turístico de Santa Clara del Mar se plantea en tres momentos históricos, en el primero se analiza el ambiente en su condición original previo a la urbanización (1949), en el segundo se mencionan los hitos más relevantes de la trasnformación urbana (1950-2013) y en el tercero se plantea la situación ambiental actual (2014).

a) Momento inicial

El paisaje costero original presentaba una costa alta acantilada con alturas promedio de 10 m., al pie una amplia playa sedimentaria y sobre la barranca médanos vivos. Según Isla (2006) existían antiguas barreras medanosas en el litoral de la provincia de Buenos Aires, denominadas: Oriental (desde Punta Rasa hasta Mar Chiquita), Austral (desde Miramar hasta Baterías) y Patagones (desde Bahía San Blas hasta Punta Redonda). El mencionado autor define las barreras medanosas como…"cuerpos de arena emplazados en la zona costera, marcando la interacción entre procesos continentales y marinos, que poseen características distintivas de otros cuerpos de arena litorales"…. (2010:7). El clima templado favoreció la formación de campos de

médanos acumulados naturalmente, la arena provenía tanto desde el continente por los aportes eólicos como desde el mar.

En palabras de Dadón (2005), durante el siglo XIX paisaje costero se percibía como estéril, improductivo e inadecuado para ser habitado. Por otra parte, tal como explica Benseny (2011), en ese momento histórico el proyecto político nacional fomenta la fundación de pueblos en la zona Norte y Oeste de la provincia de Buenos Aires, aplicando un plano con diseño de damero (Ley 3487/13). El litoral marítimo se reservaba para la instalación de ciudades portuarias, cuando el ambiente proveía las condiciones naturales propicias.

Entre los aspectos abióticos se analiza el clima, geomorfología, tipo de suelo e hidrología. El área de estudio está influenciado por el clima templado, donde el ángulo de incidencia de los rayos del sol cambia tangencialmente de posición a través de un gran área, generando variaciones climáticas a lo largo del año que determinan cuatro estaciones bien diferenciadas, con contrastes en cuanto a la duración del día y de la noche, y temperatura, heliofanía y humedad (Strahler & Strahler, 1989). La temperatura media anual de 15º C; la temperatura promedio durante el verano alcanza 26º C y en invierno 13º C. Las precipitaciones medias anuales oscilan entre los 800 mm. y 1000 mm., son frecuentes y regulares. Presenta inviernos son largos y los veranos frescos y de lluvias prolongadas. Con la llegada de los vientos locales (Pampero y Sudestada) se producen modificaciones del estado del tiempo.

Debido a su posición geográfica e influencia marítima, se produce un continuo intercambio de masas de aire entre la interfase tierra-mar (brisas de mar y de tierra). Las brisas se originan por el efecto de las diferencias de calentamiento y enfriamiento que experimenta la tierra y las masas de agua dando lugar a diferentes presiones. Las tormentas que afectan con mayor intensidad el equilibrio de este ambiente provienen del sector Sur y están relacionadas con el viento local Sudestada, que se manifiesta con mayor regularidad en abril y octubre, pero con mayor intensidad en junio.

El análisis geomorfológico remite a la llanura pampeana (Pampa Deprimida), caracterizada por escasa pendiente del terreno, presencia de bañados y lagunas que dificultan y limitan las actividades productivas, prevaleciendo actividades relacionadas a la ganadería extensiva y a la conservación de la avifauna en reservas naturales.

El tipo de suelo dominante corresponde a los chernozems, de estructura limosa y característica alcalina, coincidiendo con zonas de loess. Presentan un horizonte superficial profundo y rico en materia orgánica, caracterizado por un humus muy evolucionado y estable debido a la gran cantidad de raíces existentes, originando como resultado los horizontes mollicos de color pardo oscuro. En la profundidad (horizontes B o C) presentan acumulación de carbonato cálcico en forma de bandas desintegradas blanquecinas. Debido a las propiedades químicas (cationes y ciclos del nitrógeno y del fósforo favorables), físicas (estructura y aireación), profundidad del sustrato (explorado por las raíces) y la capacidad de reservar agua, el suelo presenta fertilidad y resulta apropiado para las actividades agrícolo-ganaderas y forestales (Strahler & Strahler, 1989).

Los recursos hidrológicos comprenden: Arroyo Vivoratá (tributarios Cangrejo y Cangrejito) y la Laguna de Mar Chiquita. El primero se origina en la Pampa Interserrana de la Provincia de Buenos Aires, atraviesa el partido de Mar Chiquita, sus aguas se utilizan para el riego de los cultivos y desemboca en la laguna homónima. La laguna de Mar Chiquita tiene una extensión de 46 km2, comprende 6.000 has., tiene orientación Norte-Sur y una profundidad máxima cercana a 1,5 m. y 80 cm.; por sus características geográficas adopta la tipología de Albufera, es una porción de mar aislada por sedimentación costera y actúa como barrera para el surgimiento de un ecosistema de agua salada en una porción continental caracterizada por la presencia de costas arenosas, barrancas bajas de toscas y playas que combinan arena y barro.

Los aspectos bióticos consideran la vegetación y fauna. Según Strahler & Strahler (1989) la formación original pertenece al bioma de pradera, con ecosistemas de gramíneas, hierbas altas, destacando cortaderas o juncales, paztizales y forbias, con algunos matorrales. Los pastizales pampeanos se componen de cebadilla criolla, paja voladora, flechilla negra, romerillo blanco, carqueja, yerba de oveja, trébol, abrojo, machín y manzanilla. En la zona de lagunas predominan las totoras, juncos, cañaverales y espinillos.

La fauna nativa de la pradera pampeana incluye diversos mamíferos y aves, como el venado de las pampas, puma, perdices, vizcachas, zorros, liebres, etc. Dentro de las especies acuáticas se encuentran pejerreyes, lenguados, corvinas rubias, corvinas negras, lisas, dentudos, bagres sapo y carpas. La zona circundante de la Laguna de Mar Chiquita es visitada por aves migratorias oriundas del hemisferio Norte, constituyendo un sitio de apostadero en la ruta migratoria.

El paisaje original responde a la formación del pastizal pampeano, combinando la presencia de relictos de una barrera medanosa costanera, playa sedimentaria y el mar. La calidad paisajística está centrada en torno a los atributos del área litoral, que actúa como el elemento aglutinante de la urbanización, da identidad al lugar, al mismo que constituye el principal atractivo turístico del lugar. La playa y el mar reúnen y convocan a la demanda turística.

b) La transformación urbana

El 20 de febrero de 1949 se aprueba el plano fundacional de Villa de Santa Clara del Mar. La localidad surge de un fraccionamiento territorial, con la finalidad de desarrollar un proyecto urbano-turístico sobre un predio de 400 has. de propiedad de la familia Anchorena, luego adquirido por la sociedad Visemar S.A., quienes por distintas razones abandonan el proyecto y es retomado por Antonio y José María Orenzans, creando la Sociedad Santa Clara del Mar S.R.L.

Las tareas de parcelamiento urbano comienzan a mediados del siglo XX, tomando como eje la primera línea de costa, en torno a la actual Avenida Costanera (Lagrange, 1993). El grado de intervención humana en el paisaje costero era bajo, dado que las primeras obras realizadas en la playa estuvieron dispersas a lo largo del litoral. Entre los elementos introducidos por el hombre en la zona costera, según explica Lagrange (1993) existía únicamente un muelle que se internaba en el mar, formando un espigón

que por su escasa longitud y forma desproporcionada, no era eficiente como defensa costera, aunque si como apostadero para pescar.

El primer loteo origina el parcelamiento y surgimiento de un espacio geográfico delimitado por calles y terrenos, y origina una pequeña urbanización. Los lotes fueron adquiridos por migrantes, algunos se instalaron en forma permanente, en cambio otros optaron por construir su segunda residencia con un marcado uso durante el período vacacional del estío. La pequeña urbanización recibió un aporte poblacional que buscó refugio luego de sufrir los avatares de la Segunda Guerra Mundial. Se instalan familias procedentes de Francia, Italia, Suiza, Inglaterra, Noruega, entre otros.

Cabe destacar el accionar de la familia Orensanz, en su condición de fundadores. Los hermanos Antonio y José María, desempeñaron roles fundamentales tanto en el proceso de colonización como de promoción del desarrollo urbano. Antonio Orensanz concibió la urbanización y actuó como un verdadero agente de promoción buscando en Buenos Aires y ciudades capitales de provincia a los posibles inversores, dispuestos a trasladarse para conocer el nuevo proyecto urbano, o bien, radicarse en forma permanente. En cambio, José María junto a su esposa María Luisa, se instalaron en el pequeño poblado desde el momento inicial de la urbanización. Desde su condición de habitantes permanentes, actuaron como articuladores culturales a fin de integrar a los primeros habitantes con los nuevos que se instalaban, ofreciendo espacios de encuentro para despertar un sentido de comunidad.

Comienza un lento proceso de colonización y emprendimiento de obras de equipamiento e infraestructura necesarias para la consolidación urbana. En 1955 se inaugura la Escuela Primaria N° 8 «Martín Miguel de Güemes. En 1958 comienza la obra de pavimentación de la Ruta N°11 - Interbalnearia, desde Parque Camet hasta la Unidad del Ejército 601, en el extremo lindante del Partido de General Pueyrredon y en 1964 se extiende el pavimento hasta Santa Clara del Mar, separadas por 17 km. Cuatro años más tarde se asfalta la Ruta Atlántica en el trayecto que vincula la entrada de Santa Clara del Mar con el km. 386 de la Autovía 2, quedando la localidad con todos sus accesos pavimentados. Estas obras de infraestructura facilitaron el desplazamiento de las personas, reflejándose un significativo crecimiento de la actividad turística.

A partir de 1960 la localidad se consolida gracias a las mejoras introducidas en las rutas de acceso (Ruta 11 y Autovía 2), el desarrollo de los medios de transportes masivos, la incipiente prosperidad de la clase media, que propician el crecimiento de la actividad turística. La mancha urbana se expande e incrementa el tamaño poblacional. En esta década la pequeña villa incrementa los servicios urbanos, disponiendo de conexión red de energía y teléfono (1967), y comienza un lento proceso institucional con la inauguración de la Sala de Primeros Auxilios. Dos décadas más tarde se consolida con la Sociedad de Fomento, la Biblioteca Hans Sailer, el Club Social y Deportivo de Santa Clara del Mar, el Centro de Jubilados Renacer, el Museo Pachamama, la Escuela de Enseñanza Media N° 1, los Bomberos Voluntarios y la Sub-Comisaría de Santa Clara del Mar.

En relación a la costa, el extremo sur de la localidad, en la desembocadura del Arroyo

Santa Elena, en 1967 se inaugura el Balneario "El Morro". Las construcciones emplean materiales duros y se localizan sobre el acantilado (restaurante, baños, administración, confitería bailable); en la playa se emplea madera para la instalación de sombrillas y carpas. La construcción afecta parte de la barrera medanosa localizada en la parte superior del acantilado y los elementos introducidos por el hombre interfieren con la visibilidad del paisaje.

Pocos años más tarde, prospera la instalación de nuevos balnearios surgiendo: Barra Mansa, Los Macetones y Las Corvinas. Repiten el mismo modelo de construcción, con instalaciones sobre el acantilado y en la playa. Comienza un rápido proceso de ocupación y privatización del espacio costero.

En la siguiente década, la localidad expande su mancha urbana hacia el Norte y Oeste, concentrando la actividad comercial sobre la Avda. Acapulco, que delimita el territorio turístico costero del territorio interior. Crece bajo la ausencia de un plan regulador, originando un desorden urbano con fuerte impacto sobre la zona costera.

Las obras del hombre sobre la arena, así como los impactos de los fenómenos meteorológicos con especial mención de las Sudestadas, acentuaron un fuerte proceso de erosión costera poniendo en peligro la sustentabilidad del recurso playa y acantilado. El impacto del mar contra el acantilado origina un proceso de regresión, el acantilado retrocede y el mar socava su base originando diversas geoformas como: plataformas de abrasión, cavernas y tómbolos, y en algunos sectores fuertes derrumbes.

En la costa existía una sola obra que se internaba en el mar, revistiendo la forma de espigón, que debido a su escasa longitud y dimensión desproporcionada, ofrecía escasa eficiencia como obra de defensa costera y vital importancia como sitio de apostadero para la pesca artesanal y deportiva (Langrange, 1993).

Preocupado por esta situación, Don Antonio Orensanz en 1973 comienza a gestionar la construcción de escolleras, que serán continuadas en 1977 y años siguientes por las administraciones provinciales. Estas obras de defensa, favorecen la consolidación del trazado urbano de Santa Clara y frenan la erosión, favoreciendo el incremento y retención de arena en la playa.

Para detener la erosión costera, a principios de la década de los años ochenta, se implementa un plan de obras de defensa, basado en la construcción de siete espigones a lo largo del territorio litoral. En palabras de Lagrange (1993:397) …"la obra se planificó distribuyéndola desde un extremo al otro del fraccionamiento sobre la costa, conformando un conjunto de siete espigones con diferente longitud"… Los espigones se construyen con bloques de cuarcita e identifican con números correlativos de Sur a Norte; el más largo se localiza en el extremo Norte (205 m.) y el más corto en la zona Sur (116 m.). El mencionado autor sostiene (1993:400) …"se desarrollan las obras de defensa y recuperación de playa conformando un conjunto de espigones que defienden y sustentan la playa"… A comienzos del siglo XXI se inicia una obra de defensa, basado en la construcción de un muro de concreto sobre el acantilado en la zona central, localizado al Norte del Espigón N° 4 para facilitar la acumulación de arena.

A comienzos del siglo XXI se inicia una obra de defensa, basado en la construcción de

un muro sobre el acantilado en la zona central, localizado al Norte del Espigón N° 4 para facilitar la acumulación de arena. Durante el año 2005 en el sector céntrico de la localidad se construye una obra de defensa rígida, basada en un paredón que intenta detener la erosión del acantilado, y a pesar de la presencia de los espigones, la fuerza del mar continúa afectando a la costa.

La economía de Santa Clara del Mar se basa en el sector servicios, donde la actividad turística alcanza un lugar relevante, pero con fuerte estacionalidad estival, por tanto existe una temporada alta con una breve duración centrada en el verano y fines de semana largos, y una temporada baja que abarca el resto del año. Junto al turismo se destacan actividades comerciales y de construcción. Dado que la localidad carece de territorio interior, las posibilidades de desarrollar actividades primarias son muy limitadas.

A través de la evolución de la localidad se aprecia un marcado proceso de expansión de la mancha urbana, con usos y actividades delimitados por sectores comerciales que combinan áreas residenciales, localizadas tanto sobre el acceso principal a la Ruta N° 11 - Interbalnearia como sobre el área litoral y céntrica. Es la localidad que mayor crecimiento registra en el Partido de Mar Chiquita.

El diseño de la trama urbana adopta la forma de damero, destacando tres avenidas con boulevard: Acapulco, Río de Janeiro y El Paso. El eje central de la distribución está formado por la Avenida Acapulco, conectada con la Ruta Provincial Nº 11 – Interbalnearia, permite el ingreso a la localidad, presenta un trazado paralelo a la costa, localizada a 200 m. de distancia y concentra comercios que atienden una amplia gama de rubros.

El trazado urbano toma como principal eje de acceso a la Avenida Acapulco, interrumpida por la Rotonda del Viejo Contrabandista, de la cual se desprende la Avenida Montreal; y está atravesada por las Avenidas: Río de Janeiro, Montecarlo y El Paso. Los nombres de las calles recuerdan y hacen referencia a destacados balnearios nacionales e internacionales.

Las avenidas Río de Janeiro y El Paso tienen sentido transversal a la línea de costa. La primera concentra diferentes espacios institucionales y de servicios: Biblioteca Municipal, Sala de Salud y sectores públicos: Plaza René Favaloro y Parque Central. La Avenida El Paso constituye el borde de la localidad y conforma el límite jurisdiccional con Camet Norte.

En el trazado urbano se destaca la Avenida Costanera, con una variada oferta de servicios orientada tanto a la gastronomía como a la recreación, en el linde urbano; y en el borde litoral cabe mencionar la presencia de balnearios o unidades turístico fiscales localizadas sobre la arena y una bajada náutica. La actividad comercial de esta zona se incrementa notablemente durante la época estival.

Santa Clara del Mar tiene acceso directo a la Ruta N° 11 – Interbalnearia, que la une con la ciudad de Mar del Plata y el resto de los centros turísticos del litoral marítimo bonaerense. Durante el año 2013 se ha inaugurado una ampliación de la ruta, con doble sentido de circulación hasta el acceso al Balneario Parque Mar Chiquita. Cabe

destacar que en diciembre del año 2011 se inauguró el tramo de autovía en la Ruta N° 11 uniendo Mar del Plata y Santa Clara del Mar, y es compromiso del gobierno provincial extender la doble mano hasta Villa Gesell.

Se accede a la localidad por medio de dos servicios de transporte publico (El Rápido servicio de larga distancia, El Rápido del Sud servicios inter-urbanos con cabecera en la ciudad de Mar del Plata). Para acceder vía aérea, se debe ingresar a través del Aeropuerto Astor Piazzola de Mar del Plata, y luego combinar con transporte terrestre para llegar a la localidad en estudio.

Las condiciones físicas de la localidad favorecen el desarrollo del turismo de sol y playa concentrado durante el período estival; acompañado por nuevas propuestas de turismo rural, cultural y alternativo, junto al deportivo y de eventos, con fuerte presencia de actividades vinculadas con la pesca.

El principal recurso natural es la playa sedimentaria, respaldada por el acantilado. Presenta playas públicas y sectores con instalaciones y servicios concesionados, que conforman la oferta de balnearios. En la actualidad existen siete balnearios, distribuidos de Norte a Sur: Costa Corvina (Miami), La Larga (Lisboa), Costa Soñada (Montecarlo), California (Los Ángeles), Summer (Río de Janeiro), Brisas (Valencia) y El Morro (Avenida del Arroyo). Se destaca la presencia del Club de Pesca, donde se encuentra la bajada náutica y constituye el principal punto de encuentro para pescadores desde la orilla como embarcada.

Entre los recursos culturales se destaca la figura del fundador Don Antonio Orensanz, y las casas que pertenecieron a la familia destacando La Posta del Ángel, Museo Municipal de Ciencias Naturales Pachamama (con restos de animales prehistóricos, puntas de flechas, alfarería y elementos de la vida cotidiana de los primeros pobladores del lugar), Museo y Archivo Histórico de la ciudad (Casa Balcón de los Santos diseñada y construida por el fundador) y el espacio cultural Casa Azul, la Posta del Viejo Contrabandista en la Rotanda ubicada en la intersección de las avenidas Acapulco y Montreal.

La localidad posee espacios recreativos con escenarios naturales para realizar caminatas, paseos en bicicletas o cuatriciclos, prácticas deportivas acuáticas: surf, windsurf y katesurf, pesca desde la costa, en escolleras y/o embarcada y disfrutar del sol y el mar. El acontecimiento programado de mayor relevancia es la Fiesta de la Cerveza Artesanal, evento que atrae afluencia regional y se realiza durante el mes de enero.

Sumado al arribo de turistas, Santa Clara del Mar recibe visitantes provenientes de la ciudad de Mar del Plata, que actúa como centro turístico de distribución y estadía. La pavimentación del tramo de la Ruta Provincial Nº 11 en el año 1964 facilitó la conexión entre estas comunidades.

El turismo es una actividad relevante en la economía local. Presenta una oferta variada de alojamiento que contempla servicios hoteleros y extra-hoteleros, en especial con el alquiler de viviendas. Se destaca una fuerte presencia de turismo residencial, que define e identifica a la localidad.

c) Momento actual (2014)

En la actualidad, en el paisaje costero se distinguen ocho playas divididas por los espigones. El área en estudio está influenciada por la acción de la deriva litoral, que corre en dirección Sur a Norte, generando erosión en ciertos tramos (hacia el Norte de la escollera) y acumulación en otros (hacia el Sur de la escollera). Los espigones actúan como bordes o límites en las playas, que dificultan el tránsito peatonal por las mismas, y constituyen parte de los elementos introducidos por el hombre que le otorgan artificialidad al paisaje costero.

Figura 1. Sector de playas



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes del Google Earth (2014)

El viento constituye un agente de erosión, transporte y depósito de sedimentos, favoreciendo el ensanche de la playa en la zona sur de cada espigón. Entre los Espigones N° 3 y 4 se encuentra el sector destinado a cumplir las funciones de Bajada Náutica, donde el ascenso y descenso de tractores para introducir y retirar las embarcaciones en el mar ligados al uso pesquero, compactan la arena de la playa y aumentan el riesgo de erosión costera.

A lo largo del paseo litoral la conservación del ambiente original es escasa, solo se aprecian algunos relictos de médanos porque fueron decapitadas para construir la urbanización. Estas geoformas desempeñaban una importante función de reserva y protección de la playa, aportando arena a la playa durante los períodos de tormenta.

El acondicionamiento turístico del espacio litoral implicó la puesta en valor del recurso natural y originó la construcción de equipamiento específico para brindar servicios de alojamiento, restauración, transporte y recreación, así como servicios complementarios para la prestación turística e infraestructura de base a fin de asegurar la accesibilidad al sitio (Benseny, 2006). Por lo cual, en los últimos años el sector costero ha sufrido una serie de cambios en su funcionamiento sistémico ligado al desarrollo de la actividad turística y la urbanización. La Avenida Costanera presenta un uso comercial orientado al alojamiento, gastronomía, recreación y acceso a los balnearios. El asfalto abarca las primeras cuatro playas, continuando con granza. Existen construcciones en la línea de la costa, de dos y tres pisos de altura que no guardan un patrón o diseño arquitectónico similar, y originan conos de sombra sobre la arena, reduciendo el tiempo de uso de la playa.

A partir del año 2006 comienza a construirse equipamiento turístico con materiales duros sobre la arena, combinando alojamiento, gastronomía, balneario, comercio, espacios recreativos (piscinas), estacionamiento, entre otros. La playa se sectoriza y privatiza, presentando alta intervención humana. Las obras se transforman en una barrera de concreto que impide visualizar el mar y la playa; por tanto, la calidad visual del paisaje disminuye.

Los balnearios como unidad de producción representan la transformación del recurso natural en un recurso económico, y generan la privatización del espacio público al otorgar la administración de recursos públicos a empresarios privados, para su uso, aprovechamiento y explotación. Legalmente constituyen las Unidades Turísticas Fiscales (UTF) con permiso de explotación de la playa por un plazo de 15 años (con posibilidad de extensión), y brindan el servicio básico de sombra y gastronomía, sumando en la actualidad el alojamiento.

Ante la ausencia de un marco normativo que reglamente el estilo edilicio de las UTF y la presencia de una débil legislación que autoriza nuevos usos, actividades y obras a realizar sobre la arena, en los comienzos del presente siglo el paisaje costero de Santa Clara del Mar se consolida como lugar de alojamiento frente al mar y sufre una fuerte transformación con alto grado de intervención humana. Entre las consecuencias negativas se destaca la pérdida de visibilidad del paisaje costero debido a la formación de una barrera visual, dado que las nuevas obras destinadas a la prestación de servicios de alojamiento, gastronomía y comercios realizadas con construcciones duras impiden la visión de la playa y la apreciación de su valor paisajístico, generando obstáculos en su acceso, pérdida de playa pública, conos de sombra que reducen el período de heliofanía y el tiempo de disfrute de la playa, y originan serios problemas ambientales que acentúan la erosión costera.

En la actualidad existen siete balnearios localizados a lo largo de la Avenida Costanera: Costa Corvina (Miami), La Larga (Lisboa), Costa Soñada (Montecarlo), California (Los Ángeles), Summer (Río de Janeiro), Brisas (Valencia) y El Morro (Avenida del Arroyo). La pérdida del paisaje costero se manifiesta marcadamente en el sector Norte, dado que concentra la mayor cantidad de complejos y equipamiento turístico, en relación al crecimiento de concesiones otorgadas a particulares. Los volúmenes de dichos emprendimientos son excesivos en relación con el espacio de playa disponible (Fig.2).

Figura 2. Balnearios de Santa Clara del Mar



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes del Google Earth (2014)

Una mención especial merece el Balneario Costa Soñada, localizado en la intersección de Avenida Montecarlo y Avenida Costanera. Las obras alcanzan más de 6 m. de altura y constituyen una barrera arquitectónica que obstaculiza la vista al mar. Si bien, este balneario posee diversidad de servicios y actividades comerciales, ambientalmente ejerce una fuerte presión sobre el recurso.

Por otra parte, en la intersección de Avenida Río de Janeiro y Avenida Costanera la contemplación del mar está obstruida por una empalizada, un cuerpo edilicio emergente, de dos pisos de altura, acompañado por nuevas ampliaciones que dejan una vereda estrecha de 80 cm. de ancho. A partir de la calle Los Ángeles hacia el Norte, son varias las vías de comunicación afectadas por la construcción del balneario y sus espacios agregados. Las ampliaciones avanzaron sobre la Avenida Costanera, bloqueando la vista y el acceso al mar en un tramo considerable de alrededor de 90 m. (Fig. 5 a y b). La misma situación se repite en la intersección de la calle Lisboa y Avenida Costanera, donde se encuentra el Balneario La Larga, donde sus obras interrumpen la visión paisajística.

Al interrumpir la cuenca visual y los accesos a la playa y el mar, el paisaje se presenta

segmentado, ocultando la belleza del recurso natural. En palabras de Lozato Giotart (1991), el sitio natural se transforma en un sitio natural urbanizado, donde las obras del hombre modifican el ambiente natural. Los principales afectados son los turistas, vecinos del área y el resto de la comunidad que hace uso del recurso paisaje. De tal forma, la intervención humana supone también modificaciones del medio y una ruptura del paisaje, con acciones que en ocasiones pueden tener un efecto positivo aunque la tendencia actual es un efecto negativo y devastador para el medio natural.
En Santa Clara del Mar el paisaje costero presenta una fuerte transformación del ambiente original, debido a la intervención de las geoformas del ambiente costero, la presencia de distintas obras afectan o perturban la visualización de diferentes zonas, interrumpiendo la continuidad y estética del paisaje, y generan contaminación visual.

Discusión de resultados

De la consulta histórico-carto-fototográfica se observa que el ambiente original del territorio litoral presentaba una costa alta (5-10 m.) con playas sedimentarias y una barrera medanosa depositada sobre el acantilado. La valorización turística de la zona costera originó la decapitación del médano y su reemplazo por construcciones en la primera línea de playa, combinando edificios con uno a seis pisos de altura. El pavimento se extendió y sumado al crecimiento urbano, se originó un alto porcentaje de suelo impermeabilizado.
La expansion de la urbanización provocó una fuerte presión sobre los recursos naturales y originó una compleja problemática ambiental. De acuerdo con los testimonios recolectados durante la realización de las entrevistas, análisis de fuentes secundarias y relevamientos de campo efectuado, se detectaron los siguientes problemas ambientales:
Fuerte concentración de equipamiento urbano y turístico sobre el frente litoral, tanto en el sector de playa como en la primera línea urbana.
Erosión costera, decapitación de médanos, debilitamiento del acantilado, afloramiento de la plataforma de abrasion (causada por las Sudestadas y acción antrópica).
Contaminación de la arena y mar por vertido de aguas residuals en la playa, y del agua subterránea, debido a la porosidad del suelo y la ausencia de tratamiento de los residues sólidos urbanos depositados a cielo abierto.
Disminución de espacios verdes y pérdida de habitat, debido a la expansión urbana.
Privatización del espacio público en el territorio litoral, por la instalación de balnearios, restaurants y alojamiento construidos con materiales rígidos sobre la arena.
Edificaciones sobre la primera línea de playa que originan proyección de conos de sombra sobre la arena, delimitando y reduciendo el horario de uso de la playa para fines recreativos.
Pérdida de visibilidad y contemplación del paisaje costero, como consecuencia de las construcciones duras sobre la playa, cuya altura y magnitud impiden la vision del mar y la apreciación del valor paisajístico del territorio litoral, constituyendo una empalizada que discontinúa la cuenca visual.
Alteración de la condiciones atmosféricas, originada por la presencia de construcciones

en altura en la primera línea de playa y sobre la arena.
Disminución de la capacidad de absorción de las precipitaciones, causada por la impermeabilización de la superficie que impide la infiltración natural del aporte pluvial y el escurrimiento superficial.
Alteración del ambiente original como consecuencia de la desaparición de species autóctonas e introducción de exóticas.
La gestión actual del espacio litoral requiere la reformulación y urgente implementación de medidas correctivas que intenten mitigar la problemática ambiental, basada en la concientización turística y ambiental, tanto en su población estable como turista/ visitante y la definición de prácticas de turismo responsable. Es necesario el trabajo en conjunto, aceptando las diferentes visiones y necesidades de todos los actores presentes, uniéndose por un objetivo común que es la apreciación y preservación del litoral. Así también, la conservación de la zona costera requiere un accionar conjunto de los diferentes niveles de gobierno que actúan en su administración y propiciar los mecanismos claves para proteger el ambiente de la presión económica.

Conclusiones
En Santa Clara del Mar el paisaje costero presenta una fuerte transformación del ambiente original, debido a la intervención de las geoformas del ambiente costero, la presencia de distintas obras afectan o perturban la visualización de diferentes zonas, interrumpiendo la continuidad y estética del paisaje, y generan contaminación visual.
En los últimos años se evidencia una urbanización acelerada en el sector costero. La Avenida Costanera presenta un uso comercial orientado a la gastronomía y recreación. El asfalto abarca las primeras cuatro playas, continuando con granza. Se construyen edificios e instalaciones en altura sobre la línea costera que no guardan un patrón o diseño homogéneo.
La transformación del territorio litoral es una cuestión presente en el desarrollo de la localidad. La calidad ambiental costera reviste un valor fundamental para definir la imagen asociada con prácticas turístico-recreativas responsables. La saturación de obras sobre la playa deterioran la calidad ambiental del paisaje costero.
En la búsqueda de medidas que mitiguen esta problemática incide el accionar político. Resulta indispensable el establecimiento de planes de conservación de los recursos naturals, que incluyan instrumentos tendientes a resguardar y/o restaurar los espacios deteriorados como consecuencia de la acción antrópica y/o ausencia de actuaciones para su conservación.
Es necesario pensar alternativas urbanísticas amigables que respondan a una concepción responsable basada en la articulación sociedad-naturaleza, donde los conceptos de capacidad de carga y límite de cambio aceptable sean la base para formular una política turística responsable y acorde con la calidad turístico-ambiental que todo destino debe definir, conservar y proteger.
La calidad ambiental está determinada por una valoración integral del paisaje costero donde la conservación de rasgos físicos del paisaje se vuelve fundamental para mantener

los procesos ecológicos básicos del territorio, y los principales recursos turísticos de la localidad de Santa Clara del Mar, que están dado por la playa y el paisaje que integra. El ambiente es un condicionamente muy importante para el turismo y su conservación resulta esencial para la continuación del crecimiento turístico. La degradación del ambiente perjudica a la actividad turística. Por tanto, la gestión actual del territorio litoral require una reformulación y urgente implementación de medidas correctivas que intenten mitigar la problemática ambiental, basadas en la concientización turístico-ambiental, tanto de su población estable como temporaria (turistas/visitantes), basada en la definición de prácticas turísticas responsables.

Es necesario el trabajo en conjunto, aceptando las diferentes visiones y necesidades de todos los actores presentes, uniéndose por un objetivo común que es la apreciación y preservación del litoral. Así también, la conservación del espacio litoral requiere un accionar conjunto de los diferentes niveles de gobierno que actúen en su administración y que propicien los mecanismos claves para proteger el medio ambiente de la presión económica.

Referencias bibliográficas

Barrado, D. & Calabuig, J. (2001), Geografía Mundial del Turismo. Editorial Síntesis. Madrid - España.

Benseny, G. 2011. La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la costa atlántica bonaerense: Villa Gesell (Argentina). Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca. Argentina.

Callizo Soneiro, J. (1991), Aproximación a la geografía del turismo. Editorial Síntesis. España.

Dadón, J. 2005. Historia ambiental y turismo en la costa bonaerense: De playas, vacaciones y ecología. Revista Todo es Historia N° 450 Enero 2005, páginas 54-62.

Fernández Figueroa, E. J. (1998). Problemas de la Historia Urbana y Regional. Algunos conceptos. Argentina: Programa Editorial del Centro de Investigaciones Ambientales, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Isla, F. (2010). Introducción al manejo de barreras medanosas. En: Isla, F. I. y Lasta, Carlos A. (Compiladores), Manual de Manejo Barreras Medanosas de la Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina: Editorial EUDEM.

Lagrange, A. (1993). Mar, playas y puerto. Mar del Plata (Argentina): Fundación Bolsa de Comercio de Mar del Plata.

Lozato Giotart, J. P. (1990), Geografía del Turismo – Del espacio contemplado al espacio consumido. Editorial Masson. Barcelona (España).

Mesplier, A. & Bloc-Durafour, P. (2000). Geografía del Turismo en el mundo. Madrid-España: Editorial Síntesis.

Ortega Domínguez, R. & Rodríguez Muñoz, I. (1994). Manual de Gestión del Medio Ambiente. Fundación MAPFRE. España: Editorial MAPFRE.

Pearce, D. (1988), Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográfica. Editorial Trillas. México (1991).

Reborati, C. (1999). Estructura y Dinámica del Territorio. Programa Editorial del Centro de Investigaciones Ambientales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

Strahler, A. N. & Strahler, A. H. (2005), Geografía Física. España. Ediciones Omega

Vega, M. (1995). Diagnóstico Ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Tomo I, Aspectos Básicos. Argentina: Editorial Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Vera, F., López Palomeque, F., Marchena Gómoez, M. y Antón Clave, S. (1997). Análisis territorial del turismo. Una nueva geografía del turismo. Barcelona – España: Editorial Ariel.

Análise da dinâmica demográfica e socioeconômica da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - Brasil

Bernardy, Rógis Juarez
Fischer, Augusto
Santos Junior, Silvio
Piekas, Andrezza Aparecida Saraiva

PALABRAS CLAVE
· Desenvolvimento regional
· Assimetrias regionais
· Dinâmica socioeconômica

Resumo / As pesquisas que aportam as variáveis socioeconômicas nas distintas regiões têm sido aportadas nos mais diversos campos de conhecimento, uma vez que permitem análises detalhadas, neste caso, de indicadores demográficos e econômicos. Estes estudos são relevantes em âmbitos geográficos, tanto nacionais como estaduais ou regionais, devido às expressivas diferenças espaciais em termos de mobilidade, diversificação econômica com diferentes níveis de especialização, nem sempre associadas a fatores geofísicos. Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar as características da dinâmica demográfica e socioeconômica da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). O processo metodológico contemplou dois grupos de variáveis quantitativas: a evolução e variação demográfica e a evolução dos agregados econômicos. Como resultados observou-se um aumento das assimetrias entre os municípios da região, pois existe uma concentração populacional, de trabalho e de renda. Também se observou a redução do dinamismo das atividades econômicas, em decorrência de fatores estruturais, que influenciam o deslocamento de plantas industriais para outras regiões do país. A região estudada ressente-se da perda de competitividade devido à dependência de insumos para os planteis pecuários que sustentam a agroindústria, bem como, em decorrência da precariedade das vias rodoviárias regionais, e das distâncias dos portos e dos mercados consumidores.

BERNARDI, RÓGIS JUAREZ
Universidade do Oeste de Santa Catarina
Brasil
E - mail: rogis.bernardy@unoesc.edu.br

FISCHER, AUGUSTO
Universidade do Oeste de Santa Catarina
Brasil

1 Introdução

Estudos que contemplam a região têm sido relevante no âmbito acadêmico, pela possibilidade de se compreender as particularidades destes ambientes, e, desta forma, aportar para processos de desenvolvimento das mesmas, tanto no contexto demográfico quanto no socioeconômico, ambiental e outros.

Assim sendo, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar as características da dinâmica demográfica e socioeconômica da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), composta por vinte municípios, todos de pequeno porte (exceto Chapecó) e localizadas no Oeste de Santa Catarina – Brasil.

A síntese do processo metodológico da pesquisa contemplou dois grandes grupos de variáveis quantitativas: evolução e variação populacional de 1970 até 2010; crescimento demográfico nos municípios, de 1970 a 2010 e a evolução de agregados econômicos, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita a preços correntes deflacionados, Valores Adicionados Brutos (VAB) a preços correntes deflacionados, da agropecuária, da indústria e de serviços e saldo de empregos em 31 de dezembro, totais e por setor. Para efeitos deste estudo, considerou-se para o PIB, a soma de toda a riqueza (bens e serviços) produzida em um determinado período, e os VABs os montantes monetários da produção dos respectivos setores em um determinado período, subtraídos dos insumos utilizados no processo produtivo (consumos intermediários), com o intuito de evitar dupla contagem.

Entre os principais resultados da pesquisa, no contexto demográfico, aponta para um crescimento desigual entre os municípios e a desaceleração do mesmo. Os municípios mais populosos, que por coincidência têm economias mais dinâmicas, apresentam taxas de crescimento mais elevadas, enquanto a maioria dos municípios, com menos de dez mil habitantes, apresentam taxas negativas de crescimento.

No contexto econômico, o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) no período analisado se caracterizou por acentuadas oscilações, com tendência à queda de crescimento. Setorialmente, as variações dos Valores Adicionados Brutos (VABs) confirmam o baixo desempenho da agropecuária e da indústria, da perda de competitividade das agroindústrias, e confirmam as razões para as preocupações com a tendência à depressão econômica da região.

Esta pesquisa é composta por esta seção introdutória, por um estudo bibliográfico sobre a formação sócio espacial do Oeste Catarinense, pelos procedimentos metodológicos, pela contextualização da formação da AMOSC, sua variação demográfica e a evolução dos agregados econômicos, pela conclusão e finalmente, pelas referências.

2 Formação Sócio Espacial do Oeste Catarinense

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a dinâmica demográfica e socioeconômica

FISCHER, AUGUSTO
Universidade do Oeste de Santa Catarina
Brasil

FISCHER, AUGUSTO
Universidade do Oeste de Santa Catarina
Brasil

da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). A pesquisa se desenvolve em rede, entre a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), ambas localizadas no sul do Brasil, e possui o aporte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Esta regionalização administrativa compreende os municípios de Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, São Carlos, Santiago do Sul, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste, todos localizados na mesorregião Oeste Catarinense (Amosc, 2014).

Esta região teve um processo de ocupação (representado pelos grupos de índios Guaranis, Kaigangues e fazendeiros que possuíam organizações sociais distintas), que precediam aos imigrantes descendentes de italianos, alemães e poloneses, oriundos do Rio Grande do Sul, em áreas de colonização induzida. A base de sustentação destes grupos era o semi-nomadismo e a produção da pecuária bovina, respectivamente (Werlang, 2002).

Em meados do século XX, houve a integração desta região ao território regional e nacional, em função de fatores como: aspectos geopolíticos pela disputa interna na guerra do Contestado; a ampliação das bases produtivas do País e a "pressão por recursos naturais" em áreas de colonização no Rio Grande do Sul. Esses fatores proporcionaram um processo de inserção da região às bases de produção capitalista. Neste sentido, necessitou-se "substituir" os grupos sociais e suas respectivas organizações por "novas" formas de organização social – os colonos, em que as famílias controlavam os meios de produção e a execução do trabalho (Renk, 1999; Konrad, Da Silva, 2012).

Para integrar a região ao desenvolvimento econômico do estado de Santa Catarina foram tomadas medidas que promovessem a colonização desta área, a partir da concessão de terras para as empresas colonizadoras, que antes da venda explorava as madeiras nobres da região. As colonizadoras (imobiliárias da época) recebiam as terras do governo catarinense e deveriam promover a ocupação da área e a abertura de estradas para o transporte e deslocamento de colonos, e posteriormente do excedente da produção (Bavaresco, 2005).

Neste contexto, o território se apresenta como a base para os processos de assentamentos humanos, por sua natureza física. O território se caracteriza como um espaço que não pode ser considerado estritamente natural, nem unicamente político, econômico, estrutural ou cultural: deve ser concebido por meio de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões, a da sociedade e da própria natureza (Haesbaert, 2004). Na época, a precariedade de vias de ligações regionais e a distância dos centros comerciais mais dinâmicos impuseram determinados limites para o processo de desenvolvimento endógeno e as atividades econômicas eram limitadas à disponibilidade de recursos naturais. Entretanto, a partir das atividades extrativas, como a exploração da madeira, surgiram as primeiras formas de comércio que tiveram contato com os Estados vizinhos (Konrad & Da Silva, 2012).

Na metade do século XX, novas atividades econômicas foram organizadas e difundiram-

se sobre o território da região da AMOSC. Parte estava atrelada à agropecuária (policultura) e representavam uma possibilidade de sobrevivência, pela subsistência alimentar que proporcionava aos grupos sociais e troca (escambo) ou incipiente comercialização do excedente.

Posteriormente, houve a reestruturação da região para o modelo agroindustrial, sendo que a indústria alimentícia passou a ser o principal fator de organização do território (Bavaresco, 2005). Difundida em grupos sociais dominantes no território que não distinguia a "identidade econômica" dos produtores, esse modelo foi fundamental para a ampliação de um processo de urbanização concentrado e disperso (Bernardy, Monteiro, Zuanazzi, 2008).

O principal suporte econômico baseado na produção familiar rural atrelado à indústria alimentícia do Oeste Catarinense tornou-se gradativamente "seletivo" o que fez com que expressivos contingentes populacionais rurais migrassem para novos espaços urbanos, tanto locais quanto regionais e nacionais, o que configurou as desterritorialidades sobre este espaço geográfico (Testa, Nadal, Mior, Baldissera, Cortina, 1996). De acordo com Mior (2005) este sistema de produção apresentou uma incompatibilidade crescente entre as estratégias de especialização e escala padronizada para a produção familiar, por parte da agroindústria, e a situação vivida pelos agricultores familiares.

Nesta seletividade as regiões funcionais, se interligam se interconectam e não são vista sob o caráter da uniformidade espacial, entretanto, das múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado (Gomes (2003). Reis (2002, p. 10) ao mencionar as dimensões das estruturas das dinâmicas territoriais (a proximidade e o contexto e a densidade), conceitua o "polimorfismo estrutural, que é a capacidade que os territórios possuem em produzir diferenciações no seu interior, com base em ordens mais vastas". Parte desta perspectiva surge com a valorização do papel da cidade como centro da organização espacial, neste caso, das atividades industriais, ou seja, o comando da região acontece a partir da decisão tomada no ambiente urbano.

No entendimento dessa seletividade espacial, emerge o território que, na visão de Reis (2002), caracteriza-se como "detentor de um papel e um significado próprio, não apenas complementar e muito menos derivado de determinações com as quais estabeleça uma relação hierárquica dependente ou sucessiva". De forma complementar, Haesbaert (2006) salienta que a região deve ser vista como um produto de um processo social determinado que, expresso de modo complexo no espaço, define-se também pela escala geográfica e o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político e econômico e a sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados.

A região da pesquisa se caracteriza pela acentuada presença de assimetrias regionais, determinada pela incompleta rede urbana, acentuada mobilidade populacional interna e extrarregional, diversificação de atividades econômicas em cidade polo (centralidade da região), homogeneização econômica dispersa, contribuindo para a formação de

desequilíbrios regionais. Na atualidade determinadas configurações apresentam-se para o espaço regional da AMOSC: processos de desvitalização de expressivos espaços rurais determinados pelas mobilidades regionais, que têm causado uma homogeneização nas atividades econômicas; estabilização e retração urbana de pequenas cidades; concentração populacional em determinados centros urbanos de maior porte; surgimento de novas dinâmicas econômicas tanto rurais quanto urbanas.

3 Procedimentos Metodológicos

Para a compreensão da dinâmica socioeconômica e demográfica da AMOSC, esta pesquisa realiza uma análise de dados secundários quantitativos, de distintas instituições, sendo que possui caráter descritivo analítico. Estudos deste tipo "expõe características de determinado fenômeno e pode também estabelecer correlação entre variáveis e definir sua natureza" (Vergara 2011, p. 42). No que se refere à abordagem, trata-se de um estudo quantitativo, sendo que esta análise tem como principal vantagem o registro das informações dos dados coletados e a imediata correlação entre perguntas e respostas, para assim, atingir os objetivos da pesquisa (Collis, Hussey, 2005). Os dados secundários estão atrelados em dois grandes grupos de variáveis:

- Evolução e variação populacional de 1970 até 2010; crescimento demográfico nos municípios da AMOSC, de 1970 a 2010 (% ao ano) e crescimento médio demográfico anual por Município da AMOSC, entre 2000 e 2010 (%).
- Evolução de agregados econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita, a preços correntes; Valores Adicionados Brutos (VAB) a preços correntes, da agropecuária, da indústria e de serviços e saldo de empregos em 31 de dezembro, totais e por setor.

Os dados são originados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério do Trabalho e emprego (MTE) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC), de diferentes temporalidades.

Desta forma, como estratégia de pesquisa, decidiu-se pelo estudo de caso, nos municípios da AMOSC, Santa Catarina. Este estudo não tem a pretensão de extrapolar seus achados generalizando-os para todo o universo do campo foco da pesquisa, entretanto, antes de promover aprendizado pode servir para gerar insights tanto para a área de conhecimento, neste caso, da dinâmica socioeconômica e demográfica (Yin, 2010). A especificidade deste estudo está "[...] no tipo de questão que ele responde, cujo foco de interesse está no específico", (Godoy, 2010, p. 119). Considera-se, que o estudo de caso é indicado quando os pesquisadores querem enfrentar problemas práticos como este da dinâmica socioeconômica e demográfica (Godoy, 2010).

Mesmo sem ter a pretensão de extrapolar deste para outros casos, este caso foi escolhido uma vez que os pesquisadores já realizaram outros estudos sobre esta região institucional, o que lhes permite maior familiaridade com o lócus da pesquisa.

4 Formação da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina

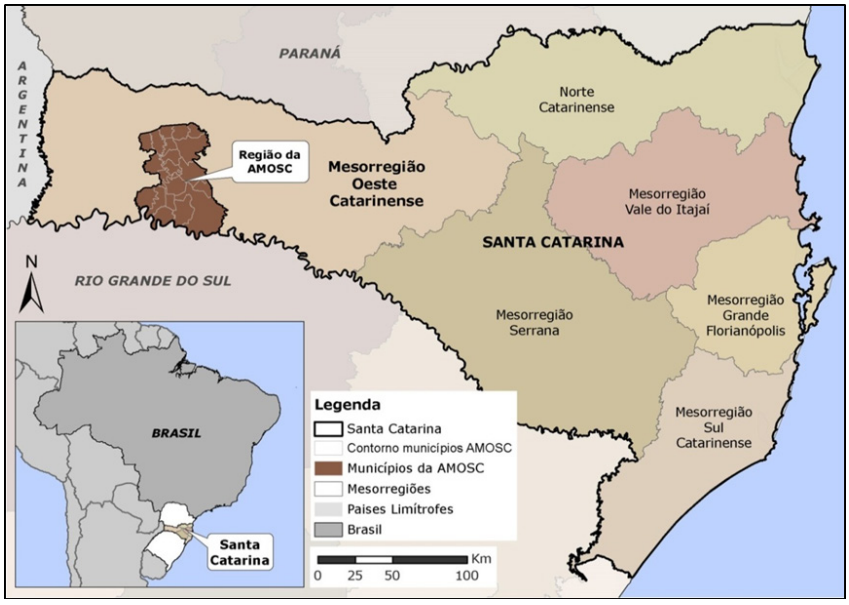
No estado de Santa Catarina, na década de 1960, foram instituídas as Associações

de Municípios, não eram regionalizações imóveis, uma vez que havia alterações do número de unidades administrativas, sendo usual a migração de municípios de uma Associação para a outra (a partir da metade da década de 1990 se estabilizaram em relação à quantidade de integrantes).

Neste sentido, embora tenha sido a terceira Associação de Municípios de Santa Catarina – que contabilizou 21 Associações, em 2006 -, com formação inicial que abrangia 34 municípios do Oeste Catarinense, a AMOSC sofreu ao longo do seu percurso histórico, um processo de divisão territorial, que se caracterizou pela formação de novos municípios quanto pela criação de duas novas Associações: a Associação dos municípios do Entre Rios - AMERIOS – com sede em Maravilha (SC) e a Associação dos Municípios do Nordeste Catarinense – AMNOROESTE – com sede em São Lourenço do Oeste (SC), em 1996.

Atualmente, a AMOSC congrega os municípios de Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, São Carlos, Santiago do Sul, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste. Conjuntamente, estes municípios abrangem uma área territorial de 2.955 km2, conforme Mapa 1 (AMOSC, 2014).

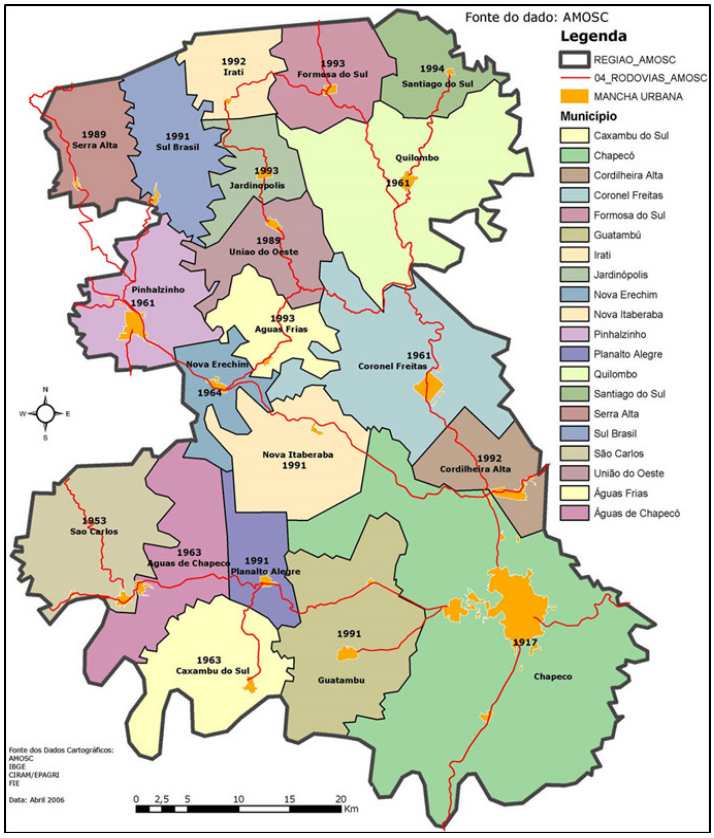
Mapa 1 - Localização da AMOSC no Oeste e em Santa Catarina



Fonte: IBGE, 2013
Edição: Juliana Rammé

A base da formação territorial dos municípios da AMOSC provém da área original de Chapecó, que teve o processo de emancipação em 1917, quando acabou a Guerra do Contestado (Renk, 1999). O primeiro desmembramento de município, que viria posteriormente compor a AMOSC, ocorreu em 1953 – 36 anos após a autonomia política de Chapecó -, com a criação de São Carlos. Na década de 60, houve a formação de novos municípios como: Coronel Freitas, Quilombo e Pinhalzinho, em 1961; Águas de Chapecó e Caxambu do Sul, em 1963 e Nova Erechim, em 1964.
Após efetivação da AMOSC, houve uma estabilidade no processo de divisão territorial, que permaneceu até 1989, quando ocorreram as emancipações de Serra Alta e União do Oeste. Na década de 90, houve 50% das emancipações da AMOSC, sendo Guatambu, Nova Itaberaba, Planalto Alegre e Sul Brasil em 1991, Cordilheira Alta e Irati em 1992, Águas Frias, Formosa do Sul e Jardinópolis, em 1993 e Santiago do Sul, em 1994 (Mapa 2).

Mapa 2 - Municípios da AMOSC e respectivos anos de emancipações



Fonte: IBGE, 2006
Edição: Ricardo Monteiro

Essa se constitui como a última divisão interna desta Associação de Municípios. Atualmente a AMOSC possui 20 municípios que abrangem uma área territorial de 2.955 km2 (AMOSC, 2014). Observa-se que três períodos foram importantes em relação à divisão territorial dos municípios que compõem a AMOSC: anterior à década de 60; na década de 60, ambos precedendo a formação da Associação e na década de 90.

As emancipações posteriores à formação da Associação representam 60% dos municípios que a compõem. Entre os municípios que tiveram mais desmembramentos, destaca-se São Carlos (Modelo, Pinhalzinho e Saudades) e Quilombo (Formosa do Sul, Irati e Santiago do Sul). Quanto à área territorial da AMOSC, manteve-se instável, uma vez que houve os desmembramentos que cederam as áreas territoriais para a Associação dos Municípios do Entre Rios e Associação dos Municípios do Nordeste Catarinense.

Na divisão territorial dos municípios da AMOSC, observa-se que, a partir da base inicial representada pelo território de Chapecó, formou-se blocos de novos municípios em temporalidades e áreas geográficas próximas, o que permite a identificação das seguintes tipologias: i) nas décadas de 50 e 60 do século XX, formaram-se municípios com distância superior a 20 km da cidade de Chapecó; ii) na década de 80 e 90, formaram-se novos municípios, especialmente localizados ao norte da AMOSC, portanto distante geograficamente da cidade de Chapecó; iii) as últimas emancipações ocorreram especialmente em 1991 e 1992 e estruturaram-se próximas da sede municipal de Chapecó e foram representados por distritos que estavam localizados a distâncias menores que 20 km (Bernardy, Monteiro, Zuanazzi, 2008).

5 A Dinâmica Demográfica e as Atividades Econômicas

A análise dos dados desta pesquisa está centrada em duas fases sequências: evolução e variação demográfica na AMOSC, de 1970 até o ano de 2010, e na evolução dos agregados econômicos, com base em abordagem quantitativa e análise interpretativa, nas seções 5.1 e 5.2.

5.1 Evolução e Variação Demográfica na AMOSC

A população total da AMOSC apresenta um quadro de crescimento entre os censos demográficos de 2000 e 2010, acima do crescimento ocorrido na mesorregião Oeste Catarinense. A taxa média de crescimento demográfico dos municípios da AMOSC foi de 1,56% ao ano (Tabela 1), enquanto essa taxa na mesorregião em que a AMOSC se insere foi de 0,73%. Cabe acrescentar que no estado de Santa Catarina e no Brasil, esta taxa foi de 1,55% e 1,17% respectivamente (IBGE, 2010). Apesar de registrar um crescimento demográfico acima do crescimento médio da mesorregião Oeste Catarinense e semelhante ao crescimento do Estado, entre os municípios compreendidos pela AMOSC, este desempenho foi desigual.

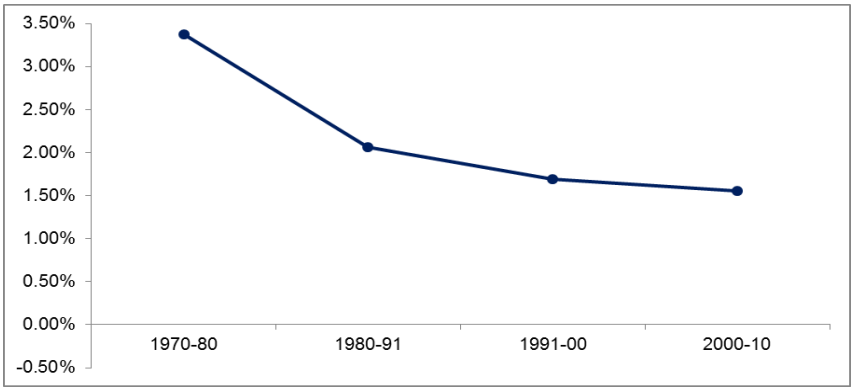
Tabela 1 – Evolução da População por Município da AMOSC – 1970 a 2010

Município	1970	1980	1991	2000	2010	Var. 00-10(%)	
						Total	Média
Águas de Chapecó	6.803	6.603	6.443	5.782	6.110	5,67	0,55
Águas Frias	0	0	0	2.525	2.424	-4,00	-0,41
Caxambu do Sul	8.584	9.009	8.532	5.263	4.411	-16,19	-1,75
Chapecó	49.865	83.772	123.050	146.967	183.530	24,88	2,25
Cordilheira Alta	0	0	0	3.093	3.767	21,79	1,99
Coronel Freitas	16.185	19.168	11.886	10.535	10.213	-3,06	-0,31
Formosa do Sul	0	0	0	2.725	2.601	-4,55	-0,46
Guatambu	0	0	0	4.702	4.679	-0,49	-0,05
Irati	0	0	0	2.202	2.096	-4,81	-0,49
Jardinópolis	0	0	0	1.994	1.766	-11,43	-1,21
Nova Erechim	2.557	3.252	3.114	3.543	4.275	20,66	1,90
Nova Itaberaba	0	0	0	4.256	4.267	0,26	0,03
Pinhalzinho	8.044	9.954	10.673	12.356	16.332	32,18	2,83
Planalto Alegre	0	0	0	2.452	2.654	8,24	0,79
Quilombo	15.914	21.453	19.362	10.736	10.248	-4,55	-0,46
Santiago do Sul	0	0	0	1.696	1.465	-13,62	-1,45
São Carlos	10.358	11.625	12.230	9.364	10.291	9,90	0,95
Serra Alta	0	0	3.861	3.330	3.285	-1,35	-0,14
Sul Brasil	0	0	0	3.116	2.766	-11,23	-1,18
União do Oeste	0	0	7.234	3.391	2.910	-14,18	-1,52
TOTAL	**118.310**	**164.836**	**206.385**	**240.028**	**280.090**	**16,69**	**1,56**

Fonte: IBGE – Censos Demográficos (1970 a 2010).
Nota: Os municípios sem população em 1970, 1980 e 1991, foram desmembrados de outros municípios, após estas datas.

As taxas de crescimento, no entanto, vêm declinando quando se considera o período inicial da série histórica, desde 1970 (Tabela 1). Apesar do crescimento se caracterizar em níveis moderados entre os dois últimos censos demográficos, deve se atentar para sua desaceleração. O crescimento médio foi de 3,37% ao ano entre 1970 e 1980, de 2,05% ao ano entre 1980 e 1991, de 1,69% ao ano entre 1991 e 2000, e de 1,56% ao ano entre 2000 e 2010 (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Crescimento demográfico nos Municípios da AMOSC: de 1970 a 2010 (% ao ano).

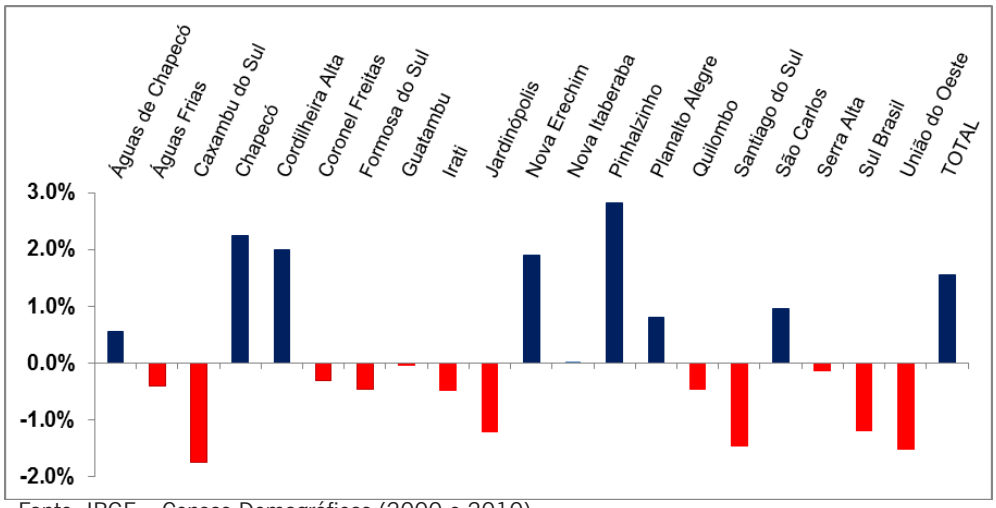


Fonte: IBGE – Censos Demográficos (1970 a 2010)

As quedas das taxas de crescimento demográfico nos municípios considerados vêm ocorrendo ao longo dos períodos observados neste estudo, e foram mais acentuadas entre 1970 e 1991. Porém, este não é um fenômeno isolado para o contexto analisado, visto que as taxas de natalidade vêm caindo em todo o território brasileiro. Segundo as séries estatísticas do IBGE, a taxa média geométrica de crescimento anual da população está em declínio desde 1960, cuja causa principal é a queda da taxa de fecundidade (em 1960 de 3% e em 2010 de pouco mais de 1%).

Além da tendência de desaceleração, o crescimento demográfico entre os municípios da AMOSC apresenta-se bastante desigual (Tabela 1). Dos vinte municípios analisados, apenas sete tiveram crescimento, dos quais se destacam Pinhalzinho e Chapecó. Os dois municípios registraram a taxa de crescimento médio de 2,29% ao ano, cuja população que representou 66,4%, em 2000, da população da AMOSC passou a representar 71,4%. Por um lado, coincidentemente, estes dois municípios respondem por 75,8% do Produto Interno Bruto (PIB) da área estudada, inferindo que o maior dinamismo das atividades econômicas, além de fixar a população local, atrai pessoas de outras cidades da região e de outras regiões. Por outro, os demais municípios registraram redução demográfica total de 5,9% no período de 2000 a 2010 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Crescimento médio demográfico anual por Município da AMOSC de 2000 e 2010 (%).



Fonte: IBGE – Censos Demográficos (2000 e 2010)

As direções ascendentes ou decrescentes do crescimento demográfico estão geralmente associadas às condições sociais e econômicas dos espaços geográficos. No caso do município de Pinhalzinho apresenta o crescimento relativo mais elevado, em virtude da diversificação das atividades industriais em área de influência direta de um corredor viário internacional (rodovia BR 282). Chapecó, que apresenta o segundo crescimento mais elevado entre os municípios analisados, responde por mais de 65% do PIB a preços correntes da região, e se constitui como o polo regional, com base econômica centrada na agroindústria e no setor de prestação de serviços.

Neste caso, o crescimento econômico destes dois municípios, é determinado parcialmente pela localização, sendo que o crescimento demográfico está fortemente associado à localização dos municípios junto à principal rodovia de ligação extra-regional. Destaca-se, também, que os municípios com maiores variações decrescentes da população possuem certa condição de isolamento, pela incipiente rede urbana e distanciamento do principal polo regional (cidade de Chapecó). Assim, o estudo aponta para um crescimento demográfico desigual entre os municípios e a desaceleração do mesmo. Os municípios mais populosos, que por coincidência têm economias mais dinâmicas, apresentam taxas de crescimento mais elevadas, enquanto a maioria dos municípios com menos de dez mil habitantes apresenta taxas negativas de crescimento.

5.2 Evolução dos agregados econômicos

A análise da dinâmica econômica dos municípios da AMOSC, foi centrada no Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita, nos Valores Adicionados Brutos (VAB), da

Agropecuária, da Indústria, de Serviços e Totais. Os dados destes agregados, extraídos das bases do IBGE, referem-se ao período de 2000 a 2010. Foram considerados os dados a preços correntes, que foram deflacionados para se obter os crescimentos reais, tomando-se como base, as taxas do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurado mensalmente pelo IBGE, que é o índice oficial de inflação utilizado pelo governo. O PIB total por município e sua participação relativa no PIB da AMOSC, e o PIB per capita por município, são apresentados na tabela 2.

Tabela 2 – PIB Total e PIB *per capita* nos municípios da AMOSC, em 2000 e 2010

Município	PIB Total (R$ mil)			Participação no PIB da AMOSC (%)		PIB per capita (R$)		
	2000	2010	Cresc. anual (%)	2000	2010	2000	2010	Cresc. anual (%)
Águas de Chapecó	22.791	62.209	10,56	1,15	2,19	3.942	10.181	9,95
Águas Frias	10.641	26.987	9,75	0,54	0,95	4.214	11.133	10,20
Caxambu do Sul	26.862	29.531	0,95	1,36	1,04	5.104	6.695	2,75
Chapecó	1.485.167	1.954.648	2,78	75,06	68,85	10.105	10.650	0,53
Cordilheira Alta	34.117	58.780	5,59	1,72	2,07	11.030	15.604	3,53
Coronel Freitas	49.062	87.489	5,95	2,48	3,08	4.657	8.566	6,28
Formosa do Sul	10.198	18.781	6,30	0,52	0,66	3.742	7.221	6,79
Guatambu	18.788	60.075	12,33	0,95	2,12	3.996	12.839	12,38
Irati	10.009	13.479	3,02	0,51	0,47	4.546	6.431	3,53
Jardinópolis	8.325	9.466	1,29	0,42	0,33	4.175	5.360	2,53
Nova Erechim	18.869	34.156	6,11	0,95	1,20	5.326	7.990	4,14
Nova Itaberaba	18.004	29.690	5,13	0,91	1,05	4.230	6.958	5,10
Pinhalzinho	88.330	198.299	8,42	4,46	6,98	7.149	12.142	5,44
Planalto Alegre	11.407	15.537	3,14	0,58	0,55	4.652	5.854	2,33
Quilombo	72.780	92.455	2,42	3,68	3,26	6.779	9.022	2,90
Santiago do Sul	9.056	10.615	1,60	0,46	0,37	5.340	7.246	3,10
São Carlos	46.691	79.810	5,51	2,36	2,81	4.986	7.755	4,52
Serra Alta	13.383	23.327	5,71	0,68	0,82	4.019	7.101	5,86
Sul Brasil	11.215	15.779	3,47	0,57	0,56	3.599	5.705	4,71
União do Oeste	12.928	18.021	3,38	0,65	0,63	3.812	6.193	4,97
TOTAL	**1.978.624**	**2.839.133**	**3,68**	**100,00**	**100,00**	**8.243**	**10.137**	**2,09**

Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2011

Em comparação com a Mesorregião Oeste Catarinense, a AMOSC teve um crescimento médio do PIB, de mais de meio ponto percentual superior. No período, o PIB da Mesorregião cresceu 36,0%, enquanto o PIB da AMOSC cresceu 46,5%. Contudo, em comparação ao desempenho do PIB do estado de Santa Catarina e do Brasil, o crescimento do PIB da AMOSC foi menor, em 2,1 e 1,1 pontos percentuais, respectivamente. No período, o PIB estadual cresceu 75,0% e o crescimento do PIB nacional foi de 58,9%.

No período de 2000 a 2010 houve uma ligeira desconcentração do PIB total, visto que os municípios de Chapecó, Pinhalzinho, Quilombo, Coronel Freitas e São Carlos tinham

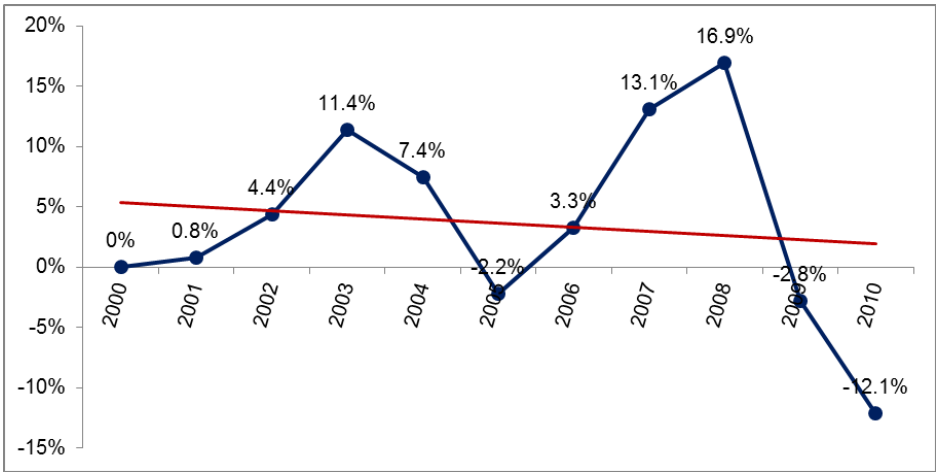
a participação de 88,0% do PIB em 2000, e passaram à participação de 85,0% em 2010. Chapecó teve a maior perda de participação (6,2%), frente ao avanço de Pinhalzinho, Guatambu e Águas de Chapecó, que aumentaram suas participações em 2,5%, 1,2% e 1,0% respectivamente.

Cordilheira Alta manteve O PIB per capita mais alto da AMOSC, e neste índice, Chapecó passou da segunda para a quinta posição, cedendo lugar a Guatambu, Pinhalzinho e Águas Frias. Essa situação resulta do fato do crescimento do PIB ter se acelerado mais que o crescimento demográfico em municípios menores, ou da evolução inversa, em que o PIB cresceu ante a queda da população, que é o caso típico de Águas Frias. De toda forma, este comportamento aponta para uma pequena desconcentração do PIB na região.

Comparativamente à Mesorregião Oeste Catarinense, o PIB per capita da AMOSC, que em 2000 foi 5,9% superior, reduziu a diferença para 2,9% em 2010. Em comparação ao estado de Santa Catarina, sua diferença caiu de 1,9% superior a 16,4% menor. Frente o PIB per capita nacional, a diferença caiu de 18,7% para 3,2%. A redução das diferenças em comparação aos contextos frente aos quais a AMOSC esteve à frente, caracterizam a perda de dinamismo das atividades econômicas da AMOSC, assim como da Mesorregião Oeste Catarinense.

O desempenho do PIB da AMOSC se caracterizou por acentuadas oscilações durante o período analisado, com a tendência de queda de crescimento, configurando viés de depressão econômica (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Variação anual do PIB da AMOSC, de 2000 e 2010 (%).



A queda do PIB em 2005 foi influenciada por fenômenos climáticos como a estiagem que prejudicou a agropecuária, e o embargo externo à carne suína que também prejudicou a atividade industrial, o que resultou na queda de 12,8% e 3,4% respectivamente da agropecuária e da indústria. Os crescimentos anuais mais acentuadas ocorreram em 2007 e 2008, que foram interrompidos pela crise financeira internacional do final de 2008, resultando em acentuadas quedas nos dois anos seguintes.

A Mesorregião Oeste Catarinense, na qual a AMOSC se insere, tem suas atividades econômicas baseadas no agronegócio, com significativa participação nas pautas de exportação, principalmente nos segmentos de aves e suínos. Estas atividades sofreram com a queda das exportações em decorrência da crise financeira global que também impactou fortemente outros setores.

No entanto, a crise financeira não é a única causa da queda do PIB na região. A economia da região também sofre com a precarização da infraestrutura logística, apontada como uma das principais causas de deslocamento de plantas industriais para outras regiões, culminando com a tendência de redução do dinamismo das atividades econômicas.

Este comportamento infere que a região registrou um pequeno crescimento econômico, apontando para o baixo dinamismo da atividade econômica em geral, o que é confirmado pelo desempenho dos indicadores dos valores adicionados brutos (VABs) setoriais. As tabelas 3 e 4 demonstram os valores totais reais – base ano de 2000 – as variações médias, e as participações relativas dos VABs setoriais no VAB Total. A participação nas atividades econômicas pelos setores da agropecuária e da indústria passou de 9,9% e 39,4% no ano de 2000, para 7,6% e 30,7% em 2010, respectivamente. A participação do setor de serviços passou de 50,7% em 2000, para 61,6% em 2010 (Tabela 3).

Tabela 3 – Valor Adicionado Bruto Agropecuário (VAB Agro) e Industrial (VAB Industrial): R$ mil = base 2000

MUNICÍPIO	VAB Agropecuário					VAB Industrial				
	2000	2010	Var. média (%)	Particip. no VAB Total (%)		2000	2010	Var. média (%)	Particip. no VAB Total (%)	
				2000	2010				2000	2010
Águas Chapecó	11.272	10.774	-0,45	50,7	17,8	1.487	30.704	35,36	6,7	50,6
Águas Frias	4.777	6.057	2,40	46,8	21,5	687	5.454	23,01	6,7	19,4
Caxambu do Sul	14.011	10.016	-3,30	53,5	35,1	1.807	3.968	8,18	6,9	13,9
Chapecó	28.658	26.380	-0,83	2,2	1,4	620.029	588.140	-0,53	46,6	32,0
Cordilheira Alta	4.706	2.579	-5,84	16,9	4,4	2.074	15.227	22,06	7,4	25,8
Coronel Freitas	14.125	27.209	6,78	30,4	34,0	10.037	16.636	5,18	21,6	20,8
Formosa do Sul	4.228	7.160	5,41	42,7	41,3	775	1.845	9,06	7,8	10,6
Guatambu	7.307	7.412	0,14	40,9	12,0	3.460	37.775	27,00	19,4	61,3
Irati	4.857	5.521	1,29	49,6	43,2	610	1.350	8,26	6,2	10,6
Jardinópolis	3.899	2.420	-4,66	47,8	27,4	518	1.020	7,00	6,4	11,5
Nova Erechim	5.168	5.621	0,84	28,9	16,3	3.664	11.757	12,37	20,5	34,1
Nova Itaberaba	8.262	8.033	-0,28	47,6	30,0	2.227	7.713	13,22	12,8	28,8
Pinhalzinho	12.589	10.011	-2,27	15,8	6,1	21.251	54.177	9,81	26,7	32,9
Planalto Alegre	4.797	4.540	-0,55	43,4	28,1	1.240	3.120	9,67	11,2	19,3
Quilombo	15.178	24.842	5,05	22,1	31,1	26.490	12.489	-7,24	38,6	15,6
Santiago do Sul	4.769	4.399	-0,80	53,6	43,4	418	812	6,86	4,7	8,0
São Carlos	13.002	17.631	3,09	30,4	24,2	6.266	16.924	10,45	14,7	23,2
Serra Alta	4.811	7.131	4,01	37,7	33,3	1.685	3.760	8,36	13,2	17,5
Sul Brasil	5.718	7.435	2,66	52,1	45,3	630	1.788	11,00	5,7	10,9
União do Oeste	5.518	6.920	2,29	43,8	40,6	1.013	1.697	5,29	8,0	10,0
TOTAL	**177.653**	**202.091**	**1,30**	**9,9**	**7,6**	**706.371**	**816.356**	**1,46**	**39,4**	**30,7**

Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2011

Com exceção de Coronel Freitas e Quilombo, que aumentaram a participação da agropecuária nos seus VABs Totais, os demais municípios da AMOSC reduziram suas participações nesse setor. Chapecó e Quilombo reduziram consideravelmente a participação da indústria, enquanto os demais municípios aumentaram a participação (Tabela 4).

Tabela 4 – Valor Adicionado Bruto de Serviços (VAB Serviços) e Total (VAB Total): R$ mil = base 2000

MUNICÍPIO	VAB Serviços					VAB Total		
	2000	2010	Var. anual (%)	Particip. no VAB Total (%)		2000	2010	Var. anual (%)
				2000	2010			
Águas de Chapecó	9.481	19.207	7,32	42,6	31,6	22.240	60.686	10,56
Águas Frias	4.752	16.652	13,36	46,5	59,1	10.217	28.163	10,67
Caxambu do Sul	10.389	14.580	3,45	39,6	51,0	26.207	28.564	0,86
Chapecó	681.701	1.223.960	6,03	51,2	66,6	1.330.389	1.838.480	3,29
Cordilheira Alta	21.099	41.236	6,93	75,7	69,8	27.879	59.041	7,79
Coronel Freitas	22.265	36.259	5,00	48,0	45,3	46.426	80.104	5,61
Formosa do Sul	4.900	8.334	5,45	49,5	48,1	9.904	17.339	5,76
Guatambu	7.109	16.419	8,73	39,8	26,7	17.876	61.606	13,17
Irati	4.327	5.912	3,17	44,2	46,2	9.794	12.783	2,70
Jardinópolis	3.744	5.393	3,72	45,9	61,1	8.161	8.833	0,79
Nova Erechim	9.023	17.071	6,58	50,5	49,6	17.856	34.448	6,79
Nova Itaberaba	6.858	11.029	4,87	39,5	41,2	17.347	26.774	4,44
Pinhalzinho	45.751	100.627	8,20	57,5	61,1	79.590	164.815	7,55
Planalto Alegre	5.017	8.502	5,41	45,4	52,6	11.054	16.162	3,87
Quilombo	27.020	42.474	4,63	39,3	53,2	68.689	79.804	1,51
Santiago do Sul	3.711	4.919	2,86	41,7	48,6	8.899	10.131	1,31
São Carlos	23.442	38.437	5,07	54,9	52,7	42.711	72.992	5,51
Serra Alta	6.279	10.550	5,33	49,2	49,2	12.775	21.442	5,32
Sul Brasil	4.637	7.200	4,50	42,2	43,8	10.986	16.423	4,10
União do Oeste	6.060	8.406	3,33	48,1	49,4	12.591	17.023	3,06
TOTAL	**907.566**	**1.637.164**	**6,08**	**50,7**	**61,6**	**1.791.589**	**2.655.613**	**4,01**

Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2011

As mudanças das participações setoriais para a formação dos valores adicionados são observáveis com maior nitidez nos municípios individualmente. No ano de 2000, os municípios de Águas de Chapecó, Águas Frias, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Itaberaba, Santiago do Sul e Sul Brasil apuravam na agropecuária a maior fatia de suas gerações de valores adicionados. Os demais municípios já concentravam a geração de valores adicionados no setor de serviços. Em 2010, a indústria passou a responder pela maior fatia nos valores adicionados dos municípios de Águas de Chapecó e Guatambu, e o setor de serviços passou a responder pelo agregado nos demais municípios.

O crescimento dos valores adicionados reflete a perda de dinamismo das atividades econômicas agropecuárias e industriais, pois o crescimento dos valores adicionados de ambas foi inferior ao crescimento do PIB. A mudança de perfil da participação setorial das atividades econômicas resulta de diversos fenômenos, como as mudanças tecnológicas, e a evolução dos preços relativos de insumos, que muitas vezes conduzem a uma transferência das atividades de produção para regiões onde os custos são mais

baixos.

No oeste catarinense se configuram condições que têm influenciado os custos dos insumos e os custos decorrentes das condições logísticas de suprimento de matéria prima e de escoamento de produtos. Para a formação dos planteis de aves e suínos, o oeste catarinense não é autossuficiente na produção dos principais insumos, como milho e soja, e as condições naturais da região, como clima e relevo, não possibilitam a ampliação dos cultivos desses grãos. Para suprir a demanda, a região depende da complementação do abastecimento destes grãos de outras regiões produtoras, inclusive de novas fronteiras agrícolas (centro-oeste brasileiro), e esta dependência aumenta os custos dos insumos.

A infraestrutura, principalmente as condições precarizadas das rodovias, principal via de recebimento dos insumos e escoamento da produção, constitui outra limitação para a expansão das atividades industriais de processamento frigorífico. Os custos dos insumos e os custos logísticos são os principais fatores que comprometem a competitividade da agroindústria da região, limitando a expansão das atividades dos setores agropecuário e industrial, pois desestimulam os investimentos em ampliações das instalações da cadeia agroindustrial dos segmentos frigoríficos.

Particularmente, desde o início da década de 2000, ocorre o deslocamento da produção agroindustrial de aves e suínos para o centro-oeste e sudeste do país, em decorrência da busca por custos menores principalmente para os insumos, além de melhores condições de estrutura viária. Este fato tornou-se uma das preocupações manifestadas pelas lideranças dos principais setores econômicos e de lideranças públicas da região. Como a base econômica está fortemente baseada na agroindústria, a perda de competitividade desse segmento aponta para a tendência de depressão econômica regional.

5 Conclusão

O estudo permitiu uma análise das particularidades da dinâmica socioeconômica dos municípios da AMOSC, com base em indicadores de evolução e variação populacional das últimas décadas, bem como a evolução dos principais agregados econômicos, por município.

Observou-se, quanto à variação demográfica que existe uma perspectiva de aumento das assimetrias regionais, uma vez que a população tende a se concentrar na cidade polo (Chapecó-SC), em detrimento da formação de amplos espaços com retração populacional. Esses fatores estão diretamente associados à geração de oportunidades de trabalho e renda regional.

No tocante aos agregados econômicos observa-se um claro viés de estagnação e depressão nas atividades econômicas. Esta condição está relacionada mais fortemente à precariedade da infraestrutura viária, onerando sensivelmente a importação de insumos para a cadeia suinícola e avícola, que compreendem as atividades predominantes da economia da região. Os indicadores econômicos confirmam a perda de dinamismo das atividades econômicas, já apontadas pelas lideranças da região, quando debatem

alternativas de reversão das tendências de queda da competitividade.

De forma geral, com base nas variáveis analisadas, observa-se um aprofundamento dos desequilíbrios regionais, tanto internos quanto em relação ao território estadual. A busca de alternativas de desenvolvimento se torna necessária para reverter à perda dos níveis de desenvolvimento, sobretudo em comparação a outros centros regionais, no estado de Santa Catarina e no país.

Bibliografia

- Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (2014). Municípios da Associação. Recuperado em 20 de abril de 2014, de www.amosc.org.br/municípios
- Bavaresco, R. (2005). Ciclos econômicos regionais: modernização e empobrecimento no Extremo Oeste Catarinense. Chapecó (SC): Argos.
- Bernardy, R. J.; Monteiro, R. R.; Zuanazzi, J. (2008). Território, planejamento e gestão: um estudo do oeste catarinense a partir da região da AMOSC. Chapecó (SC): Palotti.
- Collis, J. ; Hussey, R. (2005). Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Godoy, A. S. (2010). Estudo de caso qualitativo. In: Godoi, C. K.; Mello, R. B. de; Silva, A. B. da (org.). Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos. ed. 2. São Paulo: Saraiva
- Gomes, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: Castro, I. E. de; Gomes, P. C. da C. e Corrêa, R. L. (2003). Geografia, conceitos e temas. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2006). Territórios alternativos. 2ª Edição. São Paulo: Contexto.
- IBGE (2000). Censo demográfico de 2000. Brasília, DF. Recuperado em 10 de setembro de 2014, de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_cen-so_2000.shtm.
- IBGE. (2010) Censo demográfico de 2010. Brasília, DF. Recuperado em 10 de setembro de 2014, de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default. shtm.
- IBGE (1999 até 2011) Produto Interno Bruto dos Municípios de 1999-2011. Brasília, DF. Recuperado em 10 de setembro de 2014, de http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesqui¬sas/PIBMun/default.asp.
- Konrad, J.; Silva, C. A. da (2012). Agricultura familiar no Oeste catarinense: da colônia à integração. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária: territórios em disputa – os desafios da Geografia Agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro. Uberlândia, MG, Brasil.
- Mior, L. C. (2005). Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural. Chapecó/SC: Argos.
- Reis, J. (2002). Uma epistemologia do território. Faculdade de Economia da

Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.

- Renk, A. (1999). Migrações: de ontem e de hoje. Chapecó: Grifos.
- Testa, V. M. ; Nadal, R. de; Mior, L. C; Baldissera, I. T.; Cortina, N. (1996). O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: proposta para discussão. Florianópolis: EPAGRI.
- Vergara, S. C. (2011). Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 13. ed. São Paulo: Atlas.
- Werlang, A. (2002). A colonização do Oeste Catarinense. Chapecó: Argos.
- Yin, R. K. (2005) Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman.

La situación urbano – regional de la provincia de Mendoza: el desequilibrio territorial y sus consecuencias

Berón, Nélida Marina
Rapali, Nadia

PALABRAS CLAVE
· Ordenamiento Territorial
· , Desequilibrios Regionales
· Planificación urbana

Resumen / Los desequilibrios regionales existentes se han acentuado en los últimos años debido a la lógica de la inversión y el mercado propugnada por la globalización. Como consecuencia de la falta de políticas públicas en este sentido, logra evidenciarse cada vez más tal desequilibrio, dado que las metrópolis regionales como el caso de Córdoba, Rosario o Mendoza sufren problemas de expansión descontrolada y generan a su vez el mismo desequilibrio con los otros miembros urbanos de las redes de ciudades provinciales. Se propone el abordaje territorial desde la visión del territorio como sistema, desde un enfoque complejo. Es desde este enfoque sistémico en donde puede verse la lógica concentradora del sistema económico capitalista y donde puede obtenerse una perspectiva general de las desigualdades que este produce, tanto en la escala urbana como entre las diferentes ciudades y regiones de la provincia. En el presente trabajo, se propone visualizar las consecuencias regionales de la concentración, a través del análisis de: la oferta hídrica en los distintos oasis y el balance hídrico, que permiten conocer la situación de los mismos en torno al recurso agua, la dotación de equipamientos e infraestructuras, las dinámicas del mercado de suelo urbano en el Área Metropolitana de Mendoza y el tipo de ciudad que se produce, y el marco legislativo en torno a la planificación a nivel provincial.

BERÓN, NÉLIDA MARINA
CONICET – Instituto CIFOT – FFyL
Universidad Nacional de CUYO, Argentina
E - mail: nelaberon@gmail.com

RAPALI, NADIA
CONICET – Instituto CIFOT – FFyL
Universidad Nacional de CUYO, Argentina
E - mail: nrapali@fca.uncu.edu.ar

1. Desequilibrio regional en el sistema de ciudades de Mendoza.

En América Latina, la mayoría de los países ha experimentado una tendencia a la concentración de población en pequeñas porciones de territorio; Argentina representa fielmente esta problemática, el 35% de la población urbana del país habita en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el año 2010 (Naciones Unidas, 2009).

La situación de la provincia de Mendoza es similar. El oasis norte, donde se asienta la metrópolis más importante, el Área Metropolitana, con una población de más de 930.000 habitantes (INDEC, 2010) concentra el 54% de la población total de la provincia.

Esta primacía urbana con tendencia macrocefálica del Área Metropolitana de Mendoza (AMM) provoca el agravamiento no sólo de las condiciones sociales de sus habitantes en cuanto a viviendas, equipamiento y servicios, sino también la aparición de externalidades y problemas ambientales no previstos, que afectan la calidad de vida ciudadana con un consecuente perjuicio del hábitat de la urbe (Gudiño de Muñoz, M.E., 2004).

El desequilibrio territorial existente entre el Área Metropolitana de Mendoza y las otras urbes integrantes del sistema de ciudades de la provincia se pone de manifiesto no sólo en el tamaño poblacional sino también en diferencias en las condiciones de vida de los habitantes de dichas ciudades, ante la constante demanda de recursos del AMM. Estas diferencias se ven reflejadas en la menor accesibilidad a equipamientos sociales, sobre todo los más complejos, infraestructuras y la concentración de actividades económicas en el AMM y en el oasis norte.

El desequilibrio territorial en Mendoza tiene múltiples causas como origen:

- Factores climáticos
- Factores históricos
- Factores económicos
- Factores políticos

Los asentamientos poblacionales en Mendoza tienen una historia de aglutinación espacial y poblacional relacionada con los aspectos físicos-naturales del medio que la contiene. Por las características climáticas propias de las zonas áridas (principalmente la escasez de agua), en Mendoza así como en muchas provincias argentinas, la población se concentra en los oasis irrigados.

Históricamente, la localización actual de los centros poblacionales tiene su explicación en la elección del sitio de asiento por parte de los pueblos originarios. Los primeros asentamientos de los cuales se tiene registro histórico han sido encontrados al sur del Río Mendoza y también en el Valle de Uco, zonas que en la actualidad forman parte de los oasis norte y centro, respectivamente. Los Huarpes, ocupaban el territorio que se conoce como Valle de Huentata o Huentotay, y el Valle de Uco. Vivían entonces en un amplio territorio delimitado por los ríos Mendoza, Diamante, Desaguadero y la Cordillera de los Andes. Se asentaban a la orilla de las lagunas de Guanacache y del Rosario (al NE de la provincia), y junto al Río Mendoza y Tunuyán. Al sur del Río Diamante, el territorio estaba ocupado por los Puelches, que eran nómades.

Los Huarpes construyeron canales y acequias para regar sus cultivos, y sentaron los primeros antecedentes del manejo del agua en Mendoza. Las acequias que habían construido provenían del antiguo Río de Cuyo, hoy conocido como Río Mendoza, en el departamento Luján de Cuyo.

Los españoles a su llegada se encontraron con el sistema de riego huarpe, y con muchas tierras que ellos habían utilizado para la agricultura. Hicieron su división en parcelas y conformaron el primer trazado de la ciudad, la que luego conformaría lo que actualmente es el Área Metropolitana de Mendoza. Desde esas épocas se fue construyendo un complejo y adecuado sistema de riego, drenaje y distribución de agua potable para la población y se fue expandiendo con un crecimiento concéntrico. El sitio de la ciudad se modificó también, asediado por terremotos que destruyeron la ciudad, pero nunca alejada del emplazamiento original y siguiendo la infraestructura de riego y dotación de agua potable.

Los distintos centros poblacionales de aquellas épocas fueron creciendo de manera diferencial, así la ciudad de Mendoza, principal asiento de los españoles logró el mayor desarrollo urbano. Los asentamientos poblacionales dieron origen a 3 distintas grandes áreas en las que los habitantes comenzaron a desarrollar actividades y conformaron 3 oasis diferenciados, que reflejan la organización socio-territorial de la provincia. Estos oasis son: el Oasis Norte (donde se ubica actualmente el AMM), el Oasis Centro o Valle de Uco, el Oasis Sur y Malargue.

Desde un punto de vista económico, la concentración en el área metropolitana de Mendoza se fue reforzando debido a su papel de nexo con el vecino país de Chile, siendo un nodo de vinculación con la economía nacional e internacional. Su papel estratégico como nodo de la dinámica económica globalizada le significó un mayor desarrollo social y económico al ser receptora de inversiones de diverso origen.

La concentración urbana ha generado lo que se denomina “Economías de urbanización” (Polése, 1998) las cuales se definen como la productividad y beneficios que obtienen las empresas por el simple hecho de estar localizadas en una ciudad determinada. El tamaño de la ciudad, en muchos casos, les otorga mayores ventajas, al hablar de un mercado mayor, disponibilidad de mano de obra, dotación de infraestructuras para la producción y conexiones con mercados regionales, nacionales o internacionales.

Los modelos económicos implementados a nivel nacional han aportado al fenómeno de la concentración a lo largo de la historia. Argentina ha seguido durante décadas la marcha de un modelo económico de sustitución de importaciones que llevó adelante un proceso de industrialización importante, con gran explotación de los recursos naturales y un acelerado crecimiento demográfico en algunas áreas del país.

Todo lo anterior ha contribuido en los últimos años a acentuar los desequilibrios regionales existentes debido a la lógica de la inversión y el mercado propugnada por la globalización, que dirige el dinamismo económico en función de regiones o ciudades competitivas e integradas a la economía nacional, afectando a aquellas que no se encuentran en tales condiciones.

Desde un punto de vista político, el sistema urbano mendocino, así como en Argentina

y otros países latinoamericanos, ha crecido sin una planificación a nivel regional. En Argentina existen regiones pero no se encuentran institucionalizadas, es decir, no existen los gobiernos regionales, por lo que no se planifica en esta escala. La escala provincial podría ser la indicada para este tipo de planificación pero muy pocas políticas han sido aplicadas en este sentido. Todo esto resultó en regiones sobreexplotadas, con intensa concentración demográfica y de actividades productivas en unas pocas ciudades, y por otro lado, la existencia de regiones "desatendidas por la acción del Estado" (Massiris Cabeza, A., 2006).

Sistema de asentamientos

Como ya se dijo, la provincia puede dividirse territorialmente en Oasis y Áreas no Irrigadas, dada la característica climática y la escasez hídrica, que producen estos paisajes tan diferenciados. Los 3 oasis principales son: el Norte, donde se asienta el AMM y otras ciudades importantes como San Martín, el Centro o Valle de Uco, conformado por los departamentos de Tupungato, San Carlos y Tunuyán, y el Oasis Sur, conformado por San Rafael y General Alvear. La ciudad de Malargue también constituye un pequeño oasis al sur provincial. Los oasis representan el 3% del territorio provincial. El 97% restante son las Áreas no Irrigadas, en donde también hay asentamientos y población rural dispersa que habita en los "puestos".

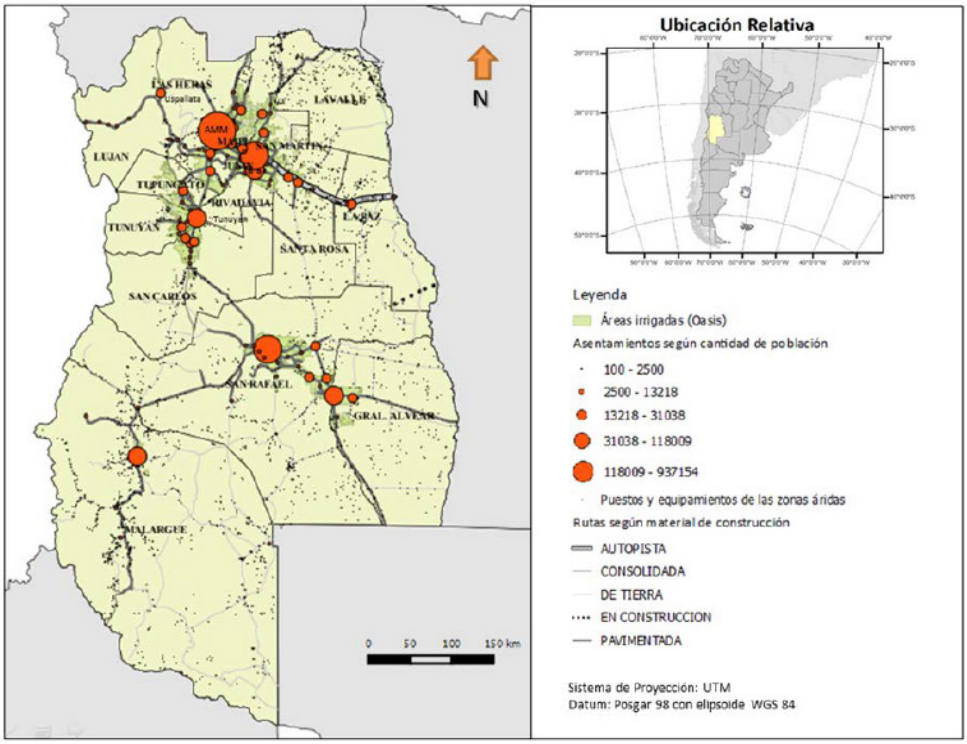
La mayor cantidad de población y sobre todo las ciudades se asientan en los oasis.

El sistema de ciudades es considerado parte del sistema de asentamientos humanos. Este último está conformado por ciudades, asentamientos rurales y población rural dispersa. En Argentina, todo asentamiento de más de 2000 habitantes es considerado urbano, mientras que por debajo de esa cifra, se lo considera rural. (INDEC, 2010)

Cabe aclarar que este criterio numérico para definir a la población urbana es el único considerado para la elaboración de las estadísticas, por lo tanto, no se tienen en cuenta funciones urbanas, modos de vida u otro tipo de criterio.

Según datos del Censo del 2010, la población de la provincia de Mendoza es de 1.738.929 habitantes. Como ocurre a nivel mundial, el modo de vida urbano es cada vez más elegido. En el 2010 el 81% de la población de la provincia es urbana.

Mapa 1. Asentamientos de la provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010, INDEC.

En el mapa puede observarse la preeminencia del AMM, le siguen en importancia las ciudades de San Rafael (Oasis Sur) y San Martín (Oasis Norte), y luego alguna de las villas cabeceras de departamento, las cuales son las que presentaron mayor crecimiento en los últimos 20 años, tales como San Carlos y Tupungato (Oasis Centro), Villa Tulumaya (Lavalle, Oasis Norte) y Malargue (CENSO 2010).

2. Consecuencias regionales de la concentración

a. Crecimiento dispar de población según regiones

Según el Censo 2010, el 54% de la población habita en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) (937.154 habitantes), el 27% vive en los otros centros urbanos restantes (471.378 habitantes) y 19% (330.397 habitantes) habita en áreas rurales o en zonas no irrigadas.

En esta revisión numérica de la distribución poblacional da cuentas de la gran concentración de población en el Área Metropolitana, ciudad que administrativamente está compuesta por 6 municipios. En el período intercensal 1991 – 2010, se observa que el Área Metropolitana, en términos relativos mantiene su nivel de importancia, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla N° 1. Crecimiento y cantidad de población según tipo de asentamiento.

Tipo de asentamiento	1991	2001	2010	Variación absoluta 91 - 01	Variación absoluta 01 -10	Variación relativa 91 - 01	Variación relativa 01 - 10	% sobre población total
Menos de 2000 habs.*	313.128	329.523	345.935	16.395	16.412	5%	5%	3
2.000 - 10.000	77.850	107.352	111.979	29.502	4627	4%	4%	27
10.000 - 50.000	81.073	108.068	136.970	26.995	28.902	33%	27%	
50.000 - 90.000	71.530	79.662	88.879	11.735	11.623	16%	14%	
Más de 90.000	94.651	106.386	118.009	8.132	9.217	9%	10%	
AMM	773.113	848.660	937.157	75.547	88.497	10	10	54
Población total	**1.412.481**	**1.579.651**	**1.738.929**					

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001 y 2010.

* Esta cifra incluye la población rural dispersa, la cual representa el 16% del total provincial, siendo la población rural total el 19%. Sólo el 3% vive en asentamientos rurales.

Las ciudades que poseen entre 10.000 y 50.000 habitantes son las que, en el mismo período, han registrado un mayor crecimiento relativo. Estas ciudades son las cabeceras departamentales. Entre las que más han crecido se encuentran: Santa Rosa, Malargue, Rivadavia, General Alvear, San Carlos, Tunuyán y Tupungato. Esto demuestra que otras áreas urbanas distintas al AMM están manifestando cambios a nivel de crecimiento poblacional. Si bien el 82% de la población urbana habita el Oasis Norte (en 2010), el Oasis Centro (5%) así como Malargue (2%) han crecido, con lo cual las demandas en equipamientos e infraestructuras irá en aumento.1 Es de suma importancia prestar atención a esto, dado que la calidad de vida de la población dependerá de ello, y por otro lado permitiría afianzar el proceso de crecimiento de población fuera del AMM, por lo que es esencial el conocimiento de la dinámica de la distribución de la población para la toma de decisiones al nivel de las políticas públicas.

1 Por motivos de extensión no se suma al presente trabajo la variación de la población por oasis. El Oasis Sur ha mantenido su porcentaje: el 12% de la población urbana habita en él.

b. Desigualdades en la dotación de equipamiento e infraestructura

Si bien la cantidad de población no es un dato que pueda caracterizar totalmente las funcionalidades urbanas o el nivel de importancia de la ciudad a nivel provincial, regional o nacional, es cierto que en nuestros países este indicador sí suele coincidir con la dotación en equipamientos, infraestructuras, concentración de actividades y de flujos de una urbe, determinando que la población de ciudades de menor tamaño no tenga el mismo acceso a ciertos equipamientos básicos o se beneficie de cierta cantidad de tránsito y actividades que circulan por ellas.

Los asentamientos humanos fueron ya definidos por la ONU en 1989 en sus informes técnicos (Inf. Técnico Serie F No. 51, pág 7) de la siguiente manera: “La estructura de los asentamientos humanos está formada por elementos físicos y servicios a los cuales dichos elementos suministran apoyo material. Los componentes físicos comprenden las edificaciones (...) construidas por el hombre para tener seguridad, intimidad y protección de la intemperie (...) y la infraestructura, es decir las complejas

redes concebidas para hacer llegar a las edificaciones o retirar de ellas, personas, mercaderías, energía o información. Los servicios abarcan los requeridos por una comunidad para el cumplimiento de sus funciones como órgano social, por ejemplo: los de enseñanza, sanidad, cultura, bienestar, recreación y nutrición. Las edificaciones, conectadas con la infraestructura y provistas de servicios, forman los distintos asentamientos en diferentes escalas: la unidad de vivienda; el conjunto de unidades de vivienda; el vecindario; la aldea; la ciudad; la metrópoli. Otra clase de infraestructura establece conexiones entre asentamientos, para formar redes a nivel regional, nacional e internacional" (ONU – HABITAT, 1989).

Los equipamientos sociales o comunitarios son aquellos que proveen los servicios educativos, de salud, de seguridad y de cultura: escuelas, centros de salud, etc. Poseen diversas jerarquías según la cantidad de población a la que sirven, es decir, su alcance o área de influencia.

El enfoque sistémico permite analizar las dinámicas y problemáticas territoriales desde una perspectiva integral. Así, los equipamientos sociales tanto como las infraestructuras son necesarios para la vida individual y social, motivan o no el movimiento de población y las actividades económicas y sociales. Por ello son parte de la estructura del sistema territorial y son un indicador de equidad territorial, son necesarios para el desarrollo humano y luego territorial de la sociedad que lo habita.

Por esto, se realizó una primera aproximación a la dotación de estos equipamientos en la provincia de Mendoza. Se utilizó una metodología para elaborar cartografía que permita comparar la situación dentro del sistema de ciudades en Mendoza, es decir, todos aquellos asentamientos con más de 2000 habitantes.

Se procedió a realizar un "escalograma de Guttman" por ciudad, el cual aporta datos sobre la presencia o ausencia de los equipamientos y jerarquía, en tres variables distintas: educación, salud y seguridad. De esta manera se logran jerarquizar las localidades conforme a la cantidad y tipo de equipamiento que posee.

Según el análisis cartográfico, el AMM y San Rafael son los que poseen los tipos de equipamientos de mayor complejidad y variedad. Esto es porque en ellos hay universidades, hospital de alcance regional y equipamiento de alta jerarquía en seguridad.

Las cabeceras departamentales tienen una dotación básica media, sobre todo escuelas privadas y públicas, centros de salud y servicios médicos básicos privados y subcomisarías.

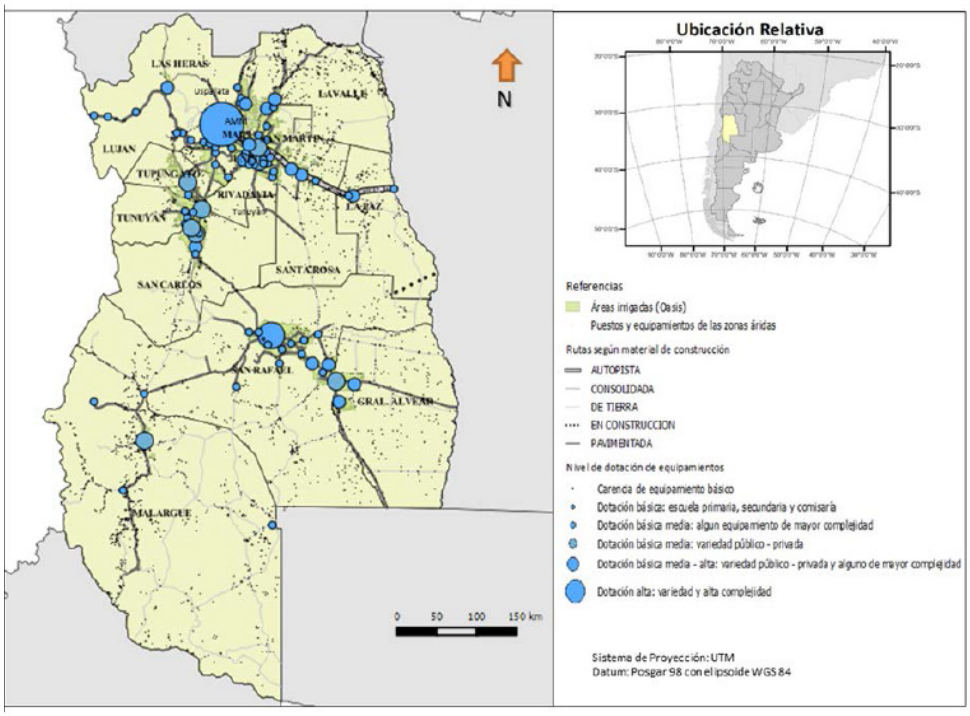
La mayoría de los asentamientos cuenta con equipamientos básicos, ya que poseen escuelas primarias y secundarias, y centro de salud.

El análisis es de tipo locacional, por lo que no hace referencia a la calidad de la prestación que se brinda a la sociedad, que sea la debida o la que se demanda.

En el caso de las escuelas, un estudio más profundo demandaría analizar si los planes de estudio concuerdan con las demandas laborales o de actividades de la población, si los centros de salud cuentan con el equipamiento necesario según la cercanía o no a hospitales, o si los hospitales en las localidades pueden cubrir todas las demandas de

los habitantes de su área circundante.

Mapa Nº 2. Jerarquía de asentamientos según la dotación de equipamientos social, en base a resultados de Escalograma de Guttman. Año 2011.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, Gobierno de Mendoza, 2011.

Dado que la información cuantitativa y los indicadores consultados no dan cuenta de la calidad del servicio que prestan los equipamientos, se consultaron algunas fuentes secundarias para el Oasis Centro o Valle de Uco. Se realizó un relevamiento de artículos periodísticos de dos diarios importantes de Mendoza (Los Andes y MDZ) que revelan los múltiples inconvenientes en el Valle de Uco. Los equipamientos de salud son el punto crítico, puesto que la creciente población de la zona demanda cada vez más cantidad y calidad de los servicios que se prestan.

El Valle de Uco lo conforman los departamentos de Tupungato, Tunuyán y San Carlos. La población del Valle de Uco supera los 75 mil habitantes y debe tenerse en cuenta que los equipamientos también sirven a la población rural de todo el Oasis Centro. Tunuyán es la ciudad más grande, con 28.859 habitantes en el 2010. Le sigue Tupungato con 13.218 habitantes, y luego La Consulta y San Carlos con 8.241 y 3.886 respectivamente. A ello se deben sumar el resto de los asentamientos.

Estas ciudades poseen equipamiento básico en cantidad, sobre todo escuelas primarias y secundarias, sin embargo, en los tres departamentos no hay una Universidad, ni equipamiento más complejo en seguridad ni tampoco un hospital de

mayor complejidad. La Universidad Nacional de Cuyo se encuentra llevando a cabo un plan de "territorialización" para poder alcanzar a la población de la zona. Los hospitales de mayor complejidad de la provincia son, por ley, 3 que se localizan en el AMM, a aproximadamente 80 kms y uno de mediana complejidad que se encuentra en San Rafael, a 182 kms, ambas distancias desde Tunuyán, ciudad que posee los equipamientos más complejos. Tupungato y San Carlos poseen hospitales de nivel 2, lo que quiere decir que los casos de mayor complejidad, sobre todo en maternidad y neonatología son derivados a Tunuyán.

Los problemas son múltiples: falta de profesionales especializados, los servicios de maternidad y neonatología que no cubren la demanda, y falta de equipamiento. El Hospital de Tunuyán tiene mayor complejidad pero se encuentra sobrepasado en la demanda.

Tomando como referencia un informe de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNCuyo, en el periódico se advierte que "si se tienen en cuenta la cantidad de habitantes por médico según las regiones sanitarias de Mendoza, la peor situación es la del Valle de Uco, con un médico cada 696 ciudadanos; le sigue la Sur, con uno cada 551 y el Este, con uno cada 347. En la mejor situación se ubican la región metropolitana norte, con uno cada 161 y la metropolitana sur, con uno cada 168 habitantes". (MDZ, 30/04/2013)

El diagnóstico de situación de los equipamientos y la infraestructura es no sólo instrumento de equidad en el marco de las políticas de desarrollo, sino que también al ser motivo de movimientos poblacionales pueden ayudar a la instalación de nuevas actividades y crecimiento económico. Los flujos tanto de personas como bienes y servicios resultan difíciles de medir en la realidad territorial. No se dispone de información de fácil acceso en este sentido, con lo cual los estudios de flujos dentro del sistema de ciudades son muy necesarios pero resultan complejos. (Programa Argentina Urbana)

Con respecto a las infraestructuras, la dotación de las mismas en la mayoría de los casos corresponde a escalas regionales, que en el caso argentino podría decirse que son las provincias. La provincia es la encargada de la mayor parte de su sistema carretero por ejemplo, a pesar de convivir con el sistema vial nacional. También concesiona o tiene a su cargo los servicios de agua potable, cloaca, entre otros.

Para el caso de los servicios de agua potable y cloacas, el Estado concesionó esta prestación y por graves problemas con la empresa Obras Sanitarias S.A, se vio obligado a rescindir contrato. Los informes y auditorías daban como resultado una situación muy deficitaria de las instalaciones sobre todo en otras ciudades distintas al AMM, tales como San Rafael y Tunuyán hasta el año 2010. La situación es distinta desde entonces pero esta falta de control por sobre las acciones de la empresa anterior generó que la misma no se vea obligada a invertir, por lo que la dotación de agua por ejemplo, exceptuando al AMM, en ciudades como San Rafael, San Martín, General Alvear, Tunuyán, Palmira y Malargüe la cobertura y dotación sean insuficientes. Para el caso de General Alvear y Rivadavia la cobertura era buena pero la dotación insuficiente, y el

déficit era general en los meses de verano en todas las localidades analizadas incluido el Gran Mendoza. (Gabrielli y Jefferies, 2010). Sólo en el AMM la dotación y cobertura era suficiente, puesto que al concentrarse allí la mayor cantidad de clientes y el sistema más complejo de la red, la atención estaba puesta allí.

Las ciudades grandes como el AMM generan una demanda cada vez mayor por parte de sus habitantes para lograr hacerlas más habitables, y esto genera que los recursos del Estado para proveer de equipamientos e infraestructuras se vean cada vez más comprometidos para aminorar o mitigar las "deseconomías de aglomeración", es decir, las externalidades negativas de su crecimiento descontrolado.

c. Presión sobre el recurso hídrico

El recurso hídrico se constituye como el principal recurso en la región, puesto que el desarrollo humano y las actividades económicas dependen totalmente de la disponibilidad de agua proveniente del deshielo nivo-glaciar por un lado, y de la forma en que se administre y sea eficiente su distribución y consumo.

En Mendoza, los Oasis son alimentados por ciertos ríos principales de los cuales se toma el agua, y es distribuida a través de la red de riego y luego potabilización para los distintos usos a los que se destina.

En general la principal causa de la falta de abastecimiento en los oasis norte y centro está relacionada con la eficiencia de conducción, de distribución y de aplicación del sistema de abastecimiento de agua para riego y consumo.

El Oasis Norte, es el área más densamente poblada de la Provincia y concentra actividades urbanas, industriales y agrícolas. Según el Plan Director del Río Mendoza del Departamento General de Irrigación, (DGI, 2006) comparando las demandas para estas actividades y la oferta histórica del río, el sistema de distribución de aguas superficiales muestra garantías mensuales bajas. Hay meses del año donde la demanda no es satisfecha en forma total, sólo el 75% de los meses las demandas reales son atendidas. Las dificultades de abastecimiento se dan sobre todo en primavera, cuando la oferta del río es baja y la demanda de los cultivos predominantes es alta. Por ello, en muchos predios con derechos de agua superficial, riegan también con aguas subterráneas. (Tabla N° 2)

Tabla N° 2. Balance Hídrico Río Mendoza

	Agua superficial (hm^3)	Agua Subterránea (hm3)
Oferta	1.041,46	385
Demanda	1.221,05	-
Balance	-79,59	-

Fuente: Plan Director Río Mendoza, DGI, 2006.

La cuenca del Tunuyán Superior, que abastece el oasis centro (Valle de Uco) de Mendoza constituye uno de los mayores sistemas hídricos (superficial y subterráneo del Oeste Argentino, tanto por su cantidad como por la calidad de sus aguas.

Según el Plan Director del Río Tunuyán (DGI, 2006) comparando las demandas (principalmente la agrícola) con la oferta histórica del río y sus arroyos el sistema de distribución de aguas superficiales muestra garantías mensuales bajas. Es importante analizar los sistemas Superior e Inferior por separado: en el caso del Valle de Uco hay meses del año donde la demanda no es satisfecha en forma total por el sistema superficial. Sólo el 63% de los meses las demandas reales son atendidas. Las dificultades de abastecimiento se dan sobre todo en primavera, cuando la oferta del río es baja y la demanda de los cultivos predominantes es alta, en algunos arroyos la situación es diferente siendo aún menores estos valores. En el caso del tramo Inferior los valores son más variables, en términos generales sólo el 62% de los meses las demandas reales son atendidas, debido a esto los déficits del sistema superficial son suplidos con bombeo subterráneo.

Tabla N° 3. Balance Hídrico Río Tunuyán

	Agua superficial (hm^3)	Agua Subterránea (hm3)
Oferta	1.119	1.160
Demanda	1.891	-
Balance	-692	-

Fuente: Plan Director Río Mendoza. DGI. 2006.

La situación con respecto al recurso hídrico de los dos oasis comienza, en el año 2006 cuando se elabora el informe, a ser deficitaria.

Los oasis sufren mayor presión hídrica debido al crecimiento de la población y por ello del consumo de agua tanto para potabilizar como para riego e industrias, situación en la que se encuentran los Oasis Norte y Valle de Uco.

Es importante destacar que no se cuenta con información más reciente, ya que el DGI se encuentra realizando un balance hídrico más actualizado y preciso. Esta información es básica para las proyecciones a futuro, dado que en estos casos deberá mejorarse la eficiencia en la distribución y consumo del agua, de lo contrario la creciente demanda generará problemas graves de abastecimiento en el corto plazo.

Para el caso del Río Diamante y Atuel que son los que alimentan el Oasis sur, la situación es diferente. Para ambos se informa que la disponibilidad de agua posee una evolución positiva y que las garantías son aceptables. Sin embargo, se considera que el sistema actualmente posee una baja eficiencia, por lo cual para abastecer una demanda mayor la eficiencia del sistema tendrá que ser mayor también. Por ello, es que la mejora en las eficiencias de distribución dentro de las inspecciones de cauce y de aplicación en las parcelas, así como del consumo general del recurso para otros usos, son muy importantes.

Tabla N°4. Balance Hídrico Río Atuel

	Agua superficial (hm^3)	Agua Subterránea (hm3)
Oferta	1.096,04	480
Demanda	1.073,60	22,44
Balance	22,44	-

Fuente: Plan Director Río Mendoza, DGI, 2006.

Tabla N°5. Balance Hídrico Río Diamante

	Agua superficial (hm^3)	Agua Subterránea (hm3)
Oferta	926,00	1.120
Demanda	975,00	49
Balance	49	-

Fuente: Plan Director Río Mendoza, DGI, 2006.

La Cuenca del rio Malargue que abastece la ciudad de Malargue y alrededores tiene una respuesta favorable frente a la demanda, teniendo en cuenta que los tipos de sistemas de riego no tienen regulación y poseen eficiencias globales bajas. (Plan Director del Río Malargue, DGI, 2006) (Tabla N°6)

	Agua superficial (hm^3)	Agua Subterránea (hm3)
Oferta	99,00	400
Demanda	100,16	-
Balance	1,16	-

Fuente: Plan Director Río Mendoza, DGI, 2006.

Debe considerarse que se deben realizar estudios más profundos para estimar la demanda de recurso hídrico, sobre todo porque no hay una contabilización de la demanda de agua subterránea, siendo ésta el principal reservorio que cubre las deficiencias de agua superficial, por lo que el control de su manejo y consumo sustentable es de suma importancia.

La consideración de las condiciones del medio físico – natural es un punto sumamente importante y poco tenido en cuenta en los procesos de planificación, puesto que en general la planificación es de tipo sectorial: económica, poblacional, etc., pero no considera estos aspectos. Las políticas regionales que pueden crearse en el marco de la planificación deben considerar que las actividades productivas así como el asiento de la población dependen de este vital recurso, por lo que el balance hídrico y su proyección futura también marcan pautas de localización de ciertas actividades, en

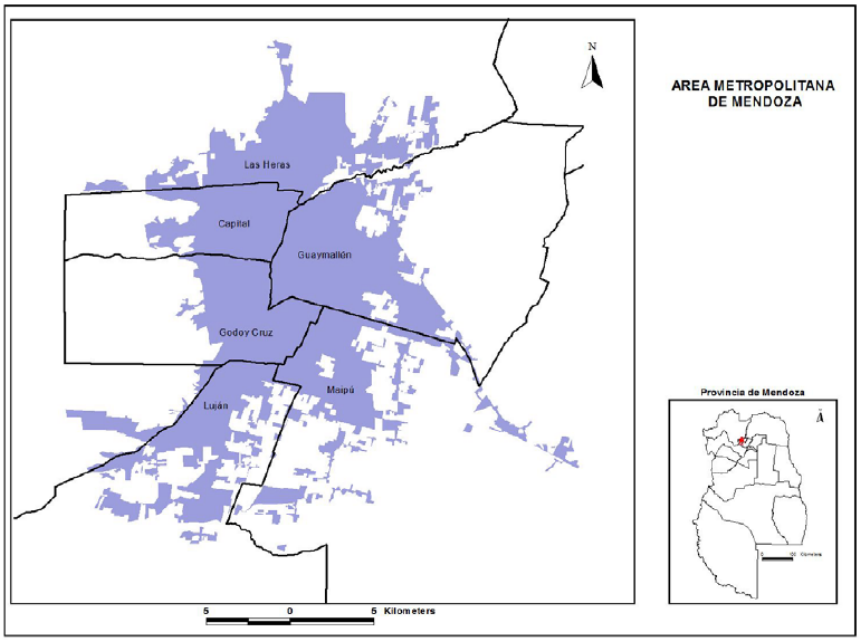
vistas a la eficiencia y sustentabilidad del recurso hídrico.

3. Consecuencias en el Área Metropolitana de Mendoza de la concentración regional. El mercado de suelo y la gestión estatal.

La concentración en las áreas metropolitanas genera un mayor dinamismo en la demanda por el uso del suelo urbano, ya que la centralidad a mercados mayores y la conectividad dentro de las mismas promueve diversidad de usos que compiten por un recurso escaso. todo esto ocurre igualmente en el AMM.

El Área Metropolitana de Mendoza es la principal metrópolis del oeste argentino, según los datos del Censo 2010 cuenta con una población aproximada de 937.154 habitantes, y como se dijo, el 54% del total de población provincial. La misma se ubica en 255 Km2 aproximadamente, lo que representa un 0,17% del total del territorio provincial (148.827 Km2). Administrativamente, la conforman 6 municipios diferentes: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras. (Mapa N° 3)

Mapa N° 3. Área Metropolitana de Mendoza



Fuente: Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

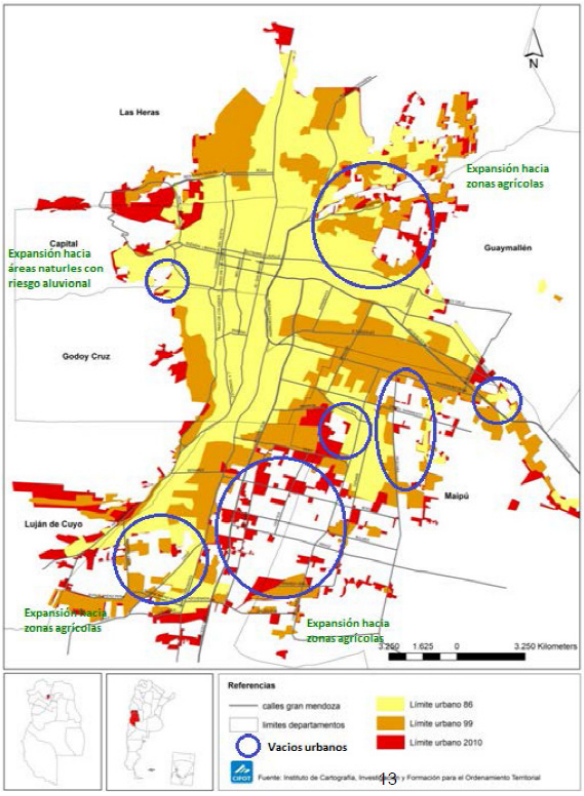
Fuente: Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

La ciudad de Mendoza, como se explicó anteriormente, fue creciendo desde el centro hacia las periferias a través de la conurbación de las ciudades cabeceras de los municipios linderos. La normativa territorial, en algunos casos la ausencia de ella, generó este proceso de expansión, además de otros agentes que crearon la ciudad, los propietarios y las empresas, quienes a través de sus decisiones particulares

desarrollaron proyectos para urbanizar las áreas circundantes a la ciudad.
El suelo que a simple vista no es escaso, si lo es para la actividad urbana, ya que el suelo servido de infraestructura, equipamientos, agua para consumo y apto naturalmente para la ocupación sin riesgos es limitado. El suelo se disputa en un mercado competitivo, donde la oferta comienza a ser clave para la determinación de los precios y la demanda debe adaptarse a una oferta inelástica (limitada).
La lógica del mercado influye en la producción de ciudad y está presente en la transformación urbana en busca de mayores rentabilidades. El proceso de expansión urbana, es el principal cambio a nivel territorial, y hace referencia a los espacios rurales y/o naturales que son incorporados como áreas urbanas. Por otro lado, debido a la especulación inmobiliaria, se genera un proceso paralelo en la configuración espacial con una densificación media de las áreas centrales, generándose vacios urbanos y un entramado urbano fragmentado y discontinuo.
Influencia del mercado de suelo en el proceso de expansión urbana del AMM
Durante los años 90, el proceso de suburbanización se intensificó, el modelo neoliberal fue el marco económico propicio para este proceso, amparado en las mayores capacidades de endeudamiento de las familias de clases medias y altas que cambiaron los lugares tradicionalmente residenciales de Mendoza por nuevos lugares asentados en la periferia de la ciudad. Además, esta década marca el inicio de una etapa caracterizada por el retroceso del Estado como "planificador" y el protagonismo de las inversiones y de las decisiones empresarias con respecto al desarrollo urbano. El modelo imperante de la época produjo la apertura del país y la provincia al mercado internacional acompañado por la privatización de servicios tradicionalmente estatales
Las nuevas construcciones particulares (lotes privados) y de empresas privadas ocuparon áreas periurbanas, como Luján y Maipú, en busca de nuevas formas de "vida urbana" promovidas sobre la base de los conceptos de satisfacción, distinción social, seguridad y calidad de vida. La idea de vida sana, aire libre y seguridad promovió el vaciamiento de los barrios centrales de la ciudad, tradicionalmente de residencias de clase alta, a favor de las nuevas ocupaciones periféricas, cercanas a las vías de comunicación y en contacto con áreas rurales verdes y el paisaje de montaña.
La crisis del 2001 detuvo temporalmente este proceso que se reactivó a partir del año 2003 con la recuperación de la economía. A un ritmo más acelerado aún que el de la década pasada, la suburbanización adquirió un nuevo impulso y continúa desbordando sobre áreas agrícolas (Lentini, 2010).
La urbanización avanza en distintas direcciones, los particulares y desarrolladores inmobiliarios buscan acrecentar sus ganancias con la compra de parcelas agrícolas a bajos costos. Las explotaciones agropecuarias de entre 1 a 5 hectáreas, de tipo minifundista, son las más afectadas por este proceso de captación por el mercado inmobiliario, ya que las rentabilidades son muy bajas, las generaciones más jóvenes las abandonan y los propietarios prefieren venderlas.
En la provincia de Mendoza abundan las explotaciones agropecuarias (EAPs) menores a 5 Ha, esta estructura agraria responde principalmente a la disponibilidad de agua y

aptitud de los suelos, ambos factores son limitantes para el desarrollo de una actividad de tipo extensiva. El 80% de las EAPs en Mendoza son menores a 5 Ha pero en total ocupan el 20% de la superficie agrícola ocupada. En los oasis irrigados, que es donde desarrolla casi la totalidad de la actividad agrícola, las pequeñas EAPs generalmente desarrollan cultivos hortícolas, debido a la rentabilidad por unidad de superficie, cercanía a los mercados de venta y asociado a la agricultura de subsistencia. Alrededor del 58% de las explotaciones agropecuarias en los departamentos que conforman el área metropolitana son menores a 5 ha, por lo que son susceptibles de ser vendidos para incorporarse al uso urbano del suelo.

El análisis de imágenes satelitales en tres años distintos permite identificar el avance de la urbanización sobre tierras agrícolas, especialmente en los departamentos de Luján de Cuyo, Maipú y Guaymallen (Mapa N° 3). Por un lado, los dos primeros tienen una tradición vitivinícola, considerada la primera zona por la calidad de las uvas y vinos, y son zonas agrícolas próximas a vías de comunicación de fácil acceso a la ciudad. En estos departamentos en los últimos 15 años se incrementaron las ofertas de nuevos complejos habitacionales que extienden las fronteras de la zona urbana, imponiendo precios del suelo que responden a la oferta de "lujo", barrios privados, destinada a los sectores más solventes de la sociedad.



as en el AMM

Unida a esta expansión hacia zonas agrícolas aparece una nueva ola de ocupación hacia el piedemonte mendocino en los departamentos de Las Heras, Capital, Godoy Cruz y Luján, zona de alta vulnerabilidad natural y antrópica y genera un riesgo para los ocupantes y para las áreas urbanas que se encuentran aguas abajo de éstas, ya que la impermeabilización de las laderas y el desmonte produce un aumento del riesgo de aluviones. Históricamente fue ocupado por asentamientos informales y posteriormente por viviendas construidas por el sector estatal, en épocas recientes también ha comenzado a ser objeto de interés de inversiones privadas: el pionero barrio Dalvian, surgido durante los años 70, y el barrio Palmares, en los años 90, y nuevos emprendimientos más recientes como Palmares Valley que, al concretarse, significará un nuevo hito en la expansión de la ciudad por su magnitud (14 barrios cerrados de 180 casas cada uno) y ubicación (al oeste del Corredor del Oeste). (Lentini, 2010)

En el año 2009, se contabilizaban más de 180 urbanizaciones privadas en la aglomeración (Lentini, 2010) y según la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano provincial, para el año 2011 se contabilizaban más de 300 barrios cerrados en Mendoza (DIARIO UNO, 17/11/2011).

El proceso antes descripto genera e intensifica la fragmentación social de las ciudades. La expansión urbana, por lo tanto, resulta incontrolable y orientada a aquellos estratos sociales de altos ingresos lo que dificulta la configuración de una ciudad organizada para toda la sociedad en su conjunto y el Estado se aleja de la obligación de garantizar el "derecho a la ciudad" para toda la población. La escasez del recurso hídrico o de redes de servicios e infraestructura comienzan a preocupar a las administraciones locales. La crisis de la normativa sin órganos de control, dentro de la competencia provincial y municipal como también la intencionalidad en el "dejar hacer" provoca serias demandas de la población.

Los vacíos urbanos en las áreas centrales de la ciudad

El proceso de expansión urbana está unido al abandono poblacional de las áreas centrales generándose vacíos urbanos y un entramado urbano fragmentado y discontinuo.

Hasta los años 80` Mendoza se caracterizaba por tener una ciudad compacta, con una fuerte centralidad. En los años 90`, debido al proceso explicado anteriormente, comienza a observarse el deterioro del área central, de la mano del éxodo poblacional y la descentralización de ciertas actividades comerciales o de servicios, como la aparición de hipermercados en el área periurbana

La ciudad de Mendoza cuenta con vacíos en zonas residenciales históricas y elegantes como la Quinta y Sexta sección, en la tradicional Cuarta Sección donde se fundó la ciudad y los alrededores del parque Central; y un sector del barrio Cívico que corresponde a la segunda sección. En el año 2007 se contabilizaban 500 lotes baldíos (Diario El Sol, Mendoza, 2007) y para el año 2010 (Diario Los Andes, Mendoza, 2010) estos espacios vacíos sumaban 800 lotes baldíos, que conforman una superficie de más de 40 hectáreas en las que podrían vivir unas 14 mil personas.

Los datos de cantidad de lotes baldíos en los departamentos del área metropolitana han ido en aumento, quedando de manifiesto el problema del éxodo de las familias que residen en las áreas consolidadas. Luján de Cuyo en el año 2007 registraba 6.000 baldíos (Diario El Sol, Mendoza, 2007) y para el año 2013 alcanzaba 11.828 (Diario UNO, Mendoza, 2013); Las Heras sumaba 1.000 lotes baldíos en el año 2007 y se triplicó en el año 2013, llegando a 3.350 terrenos.

A estos datos de lotes baldíos particulares se deben sumar los lotes del Estado que también constituyen vacíos en el entramado urbano. En el año 2011 desde la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano (Doadu), se registraban en el Área Metropolitana de Mendoza 140 hectáreas de lotes abandonados que son propiedad del Estado provincial (no incluye lotes nacionales ni municipales) y que se encuentran en las áreas urbanas. En Guaymallén se localizan 80 hectáreas, otras 20 ha en Las Heras, Luján y Maipú tienen aproximadamente 4 hectáreas cada uno y Godoy Cruz y Capital casi no cuentan con este tipo de baldíos.

Los lotes baldíos en las áreas centrales así como la expansión urbana periférica en búsqueda de menores costos del suelo y la proliferación de barrios cerrados o privados producen una ciudad fragmentada espacialmente, de tipo difusa que obliga a la extensión de los servicios e infraestructura básica para el hábitat con mayores costos y menor eficiencia.

Por ello es tarea del Estado incentivar la ocupación de los lugares ya servidos, a través de la aplicación de instrumentos como: impuesto diferencial progresivo para inmuebles subutilizados, incentivos para zonas de desarrollo prioritario, planes de regularización dominial que incentive a nuevos propietarios a la ocupación, habilitar tierras estatales para el uso residencial, entre otras cosas, para lo cual se requiere un estudio profundo de los factores que generan el abandono y de los instrumentos posibles de aplicar.

4. El plan de Ordenamiento Territorial como estrategia frente al desequilibrio territorial

El Estado posee un rol principal en lo que a equilibrio y equidad se trata, puesto que el sistema económico capitalista tiende a acentuar los desequilibrios ya existentes tanto a escala regional como a escala urbana.

La provincia de Mendoza y su sistema urbano han repetido durante los últimos 20 años los patrones del sistema urbano nacional: excesiva concentración de actividades y población en ciudades y regiones en detrimento de otras, con consecuencias no sólo sociales sino también ambientales: demanda concentrada de recurso hídrico, menor calidad de vida del AMM por falta de planificación, entre otros.

Los planes de Ordenamiento Territorial son un instrumento metodológico y a su vez político que permite la integración de la complejidad territorial, desde una visión sistémica. Los problemas reales tienen multiplicidad de causas y consecuencias, y deben ser abordados desde su complejidad misma. El OT es un proceso científico, político y social, que incluye un diagnóstico, análisis, planificación y gestión del territorio, los planes son su instrumento de planificación, en donde también se

proponen las herramientas de gestión, evaluación y control para que efectivamente puedan llevarse a cabo sus objetivos.

En la actualidad el gobierno de la provincia ha puesto en marcha el proceso la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, de acuerdo a la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOT), sancionada en el año 2009. En ella se ha propuesto como uno de los objetivos generales la "promoción del desarrollo territorial equitativo y sostenible de las áreas urbanas, rurales y naturales, y la garantía de un sistema urbano equilibrado conforme a la aptitud del suelo para el asentamiento y las actividades económicas" (Ley 8051/09). Dicha ley toma en su letra otros principios constitucionales de promoción de políticas públicas relacionadas con un equilibrio y armonía en el desarrollo entre regiones, provincia y municipios. (Art. 123 CN)

En el marco de este proceso que convocó a un gran sector de la población, sobre todo el sector científico-técnico, se generó el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza, que se encuentra actualmente en discusión parlamentaria, puesto que tendrá carácter de ley provincial.

En él, se plantean una serie de objetivos en función de los resultados del diagnóstico realizado para toda la provincia. Uno de los objetivos, el N° 2 de 7 en total, establece: "Promover la integración territorial potenciando nodos estructurantes y alentando nuevos polos de desarrollo". (Documento PPOT, 2014)

Para cada objetivo, una serie de programas estructurantes o prioritarios, fueron desarrollados. Cada programa contiene su objetivo general, una breve descripción, actores que deberían intervenir, plazos y subprogramas. En todos los casos, los programas no son específicos sino que son propositivos, para realizarse a futuro por los organismos encargados del OT en Mendoza, tales como la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), dependiente del poder ejecutivo, y los municipios. Los subprogramas se esbozan a modo de título, y no se llega a escala de proyecto. No se profundiza sobre el presupuesto o bien sobre los instrumentos que podrán llevarse a cabo para efectivizar algunos de estos programas (instrumentos de promoción, exenciones, incentivos de actividades, dirección de la obra pública, nueva legislación o resoluciones).

Para el caso de la temática en cuestión, el Plan debería haber sido más específico y con estudios más profundos, y propositivo en cuanto a los instrumentos que promuevan el equilibrio entre regiones y áreas urbanas y rurales, dado que al poseer carácter de Ley luego se puede impulsar su reglamentación. Pero la vaguedad en las soluciones deja librada a la posterior voluntad política su aplicación.

Dentro del mismo objetivo 2 también se incluye un programa prioritario para el AMM, al cual se le pueden hacer las mismas observaciones. En este caso, el AMM tiene la particularidad y dificultad a la vez, de ser gobernado por 6 municipios, por lo que su planificación es compleja. Requiere de acuerdos intermunicipales, consorcios y otras formas de gestión conjunta para llevar adelante un Plan Metropolitano. Los criterios básicos del Plan del AMM así como los instrumentos que faciliten su gobierno conjunto podrían haber sido expresados, en vistas a guiar la posterior elaboración

del Plan y de los futuros Planes Municipales. Algunos instrumentos si bien requieren una profundización exhaustiva por su complejidad, podrían haber sido esbozados para marcar pautas a sus elaboradores. Algunos de ellos son: la captación de plusvalías, la actualización periódica del catastro, impuesto diferencial progresivo para inmuebles subutilizados, incentivos para zonas de desarrollo prioritario, planes de regularización dominial que incentive a nuevos propietarios a la ocupación, habilitar tierras estatales para el uso residencial, entre otros.

La no existencia de gobiernos regionales ni metropolitano para el caso del AMM, requería que el Plan Provincial estableciera criterios y directrices mucho más claros y profundos, dado que muchos de los recursos que se requieren para la planificación en estas escalas son manejados por la Provincia, y no por los municipios, tal es el caso de las rutas provinciales, los equipamientos en salud, educación y seguridad, y la promoción de actividades económicas a través de créditos, legislación o política fiscal.

Los expertos jurídicos respecto del OT afirman:

"El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (art. 21 de la LOT) constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, que tendrán los siguientes contenidos básicos: k) Proponer medidas para promover la integración socio-territorial y desalentar el establecimiento o ampliación de enclaves que fragmenten el territorio. l) Desarrollar, establecer y consolidar mecanismos para regular y monitorear los asentamientos humanos urbanos, rurales y de las zonas no irrigadas, fortaleciendo políticas de estímulo y arraigo según corresponda. n) Reconocer la multifuncionalidad del espacio rural, delimitando zonas de promoción para la producción semillera, orgánica o biodinámica, considerando así mismo las actividades rurales no agrícolas, tales como agroindustrias, artesanales, agroturismo, turismo rural, ecoturismo, circuitos temáticos u otras opciones (…) (Boullaude, G. y Noé, G., 2014) (LOT Mendoza, 2009)

Todo lo anterior, debe corresponderse con una especial atención a las condiciones del medio físico, sobre todo a la disponibilidad y gestión integrada del recurso hídrico, cuyas proyecciones deben tenerse en cuenta en la planificación del desarrollo a mediano y largo plazo.

Los procesos de OT para la creación efectiva de políticas de desarrollo debe ser motivo de promover una mayor disponibilidad de información en la escala del sistema de ciudades, la que actualmente es escasa. Los datos sobre los procesos dinámicos que ocurren dentro de este sistema son de difícil consecución. La tarea de la planificación a escala regional se dificulta sin un sistema estadístico que aporte datos más actualizados y con indicadores no sólo de cantidad sino también de calidad. Existen numerosos datos sobre la oferta de equipamientos e infraestructuras o actividades económicas, pero la demanda es la que determina la calidad de los servicios que se ofrecen y esto permitiría planificar de forma más concisa y con ahorro de recursos por parte del principal actor planificador, el Estado.

Referencias bibliográficas

- Argentina. Provincia de Mendoza. LEY 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo, disponible en: www.mendoza.gov.ar .
- Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (2000). Ciudades intermedias y urbanización mundial. Presentación programa de trabajo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA). En: Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (eds.), Ciudades intermedias y urbanización mundial, Lleida: Editorial Milenio.
- Bellet Sanfeliu, C., Llop Torné, J. (2004) Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. Scripta Nova, Barcelona, vol. VIII, núm. 165.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial [versión electrónica]. Eure, 23 (69), 7-29.
- Boullade, G.; Noé, G. C. (2014) Ordenamiento Territorial y fomento. En: Dimensiones jurídicas del Ordenamiento Territorial. (Coomps. Pérez Hualde, A. y otros) Mendoza: EDIUNC.
- INDEC (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.
- De Mattos, C. (1979). Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias [versión electrónica]. Eure, 6 (16), 9-21.
- Departamento General de Irrigación (2006): Plan Director del Río Mendoza, del Río Tunuyán, del Río Atuel, del Río Diamante, del Río malargue. Proyecto PNUD/FAO/ARG/00/008.
- Diario Los Andes, 22/10/11. Déficit, un solo neonatólogo para 3 departamentos.
- Diario Los Andes, 2/03/2014. La Maternidad del Scaravelli es la única del Valle de Uco.
- Diario Los Andes, 4/03/2014. La salud es sagrada.
- Gabrielli, R. D.; Jefferies, J. C. (2010) Evaluación General del Estado y Evolución del Servicio de Agua Potable y Cloacas. Informe de Auditoria Externa a OSA S.A. Universidad Nacional de Cuyo.
- García, R. (2006) Sistemas Complejos. Teoría, metodología y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona: GEDISA.
- Gobierno de Mendoza (2014) Plan provincia del Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza
- Jordan, R., Simioni, D. (1998) Ciudades intermedias de Amércia Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lentini, Mercedes (2010) La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana. En: XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. CD-ROM.
- MDZOnline. Diario Digital, 24/08/12. Hay menos barrios privados donde hay menos desigualdad.

• MDZOnline. Diario Digital, 30/04/2013. Godoy Cruz tiene un médico cada 36 habitantes y Santa Rosa 1 cada 1.731.

Especialización territorial en localidades serranas del Sudoeste Bonaerense

Carbone, M. Elizabeth
Guerrero, Ana Lía
Visciarelli, Stella M.

PALABRAS CLAVE
· Funcionalidad Turística
· Especialización Territorial
· Sudoeste bonaerense

Resumen / La actividad turística, cuando alcanza cierto grado de desarrollo, manifiesta capacidad estructurante del territorio, organiza el espacio con directa incidencia en las funciones económicas y sociales generando áreas especializadas. El Partido de Tornquist se caracteriza por una gran variedad de recursos naturales y culturales, lo cual determina que el turismo sea una de las principales actividades dinamizadoras del territorio. En este contexto, el objetivo del trabajo de investigación es analizar la incidencia espacial de la actividad turística a través del análisis del volumen de la oferta de alojamiento turística en cinco localidades serranas del partido de Tornquist. Para ello, se aplica la Tasa de funcionalidad turística (TFT) formulada por Defert en 1967, en la versión adaptada por Imbert y Ribera (2008). Se realizó el relevamiento de las plazas hoteleras y extrahoteleras en localidades serranas seleccionadas del partido de Tornquist, así como también información de la población residente que se obtuvo de los censos del INDEC (2001 y 2010). La información sobre la demanda turística se consiguió a través de la Dirección de Turismo del Municipio de Tornquist considerando el período 2004-2013. La categorización obtenida mediante la aplicación de la tasa fue de acuerdo a los rangos que van entre 1 y > a 100 que indican la variación entre una nula y una alta especialización turística. Finalmente, los resultados obtenidos evidencian alta y semi especialización turística de las localidades de Sierra de la Ventana, Villa Ventana y la Villa Serrana las Grutas con indicadores que varían de 102 a 311 respectivamente.

CARBONE, M. ELIZA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur, Argentina
E - mail: ecarbone@criba.edu.ar

GUERRERO, ANA LÍA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur, Argentina
E - mail: aguerrero@uns.edu.ar

VISCIARELLI, STELLA M.
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur, Argentina
E - mail:smvisciarelli@uns.edu.ar

Introducción

La actividad turística, cuando alcanza cierto grado de desarrollo, manifiesta una capacidad estructurante del territorio, organiza el espacio con directa incidencia en las funciones económicas y sociales generando áreas especializadas. Entre los criterios cuantitativos que sirven para diferenciar los espacios turísticos se consideran la oferta de alojamiento, el fuerte crecimiento temporario de la población, la gran ocupación del suelo urbano con fines residenciales no permanentes y el sobredimensionamiento del comercio y los servicios respecto a la población censada (Vera el al., 1997).

El territorio es el resultado de un proceso continuo de construcción social y política, donde la valorización es realizada por una sociedad determinada en función de su estructura social, económica y técnica así como de sus relaciones con otras sociedades en el devenir histórico. En este proceso de construcción, las intervenciones procedentes de la esfera política condicionan positiva o negativamente los acontecimientos generados por la acción de los actores privados. La expresión territorial de estas acciones se refleja en la localización de nuevas actividades, como puede ser la actividad turística recreativa que afecta la estructuración urbana y demanda la adecuación de infraestructura, servicios, accesos y actividades complementarias, en la medida en que la concentración de inversiones e intervenciones va conformando un espacio especializado.

Estas acciones territorializadoras implican una valorización diferencial del espacio en función de la asignación de valor a ciertos recursos turísticos y no a otros. Este proceso de valorización es producto de decisiones políticas a través de distintos mecanismos de planificación y gestión que se plasman en el ordenamiento del territorio.

Marco teórico conceptual

El abordaje del tema propuesto parte de la precisión de conceptos que permitan el desarrollo del análisis. En primer lugar es necesario definir qué se entiende por dinámica territorial, en este sentido, los territorios se crean a partir de determinada intencionalidad y, como construcción humana, son constantemente redefinidos y adaptados a las necesidades de los grupos sociales (Cammarata, 2009). En los territorios se establecen las prácticas cotidianas, las relaciones socioeconómicas y las manifestaciones culturales, convirtiéndose en espacios donde una comunidad encuentra su sistema de referencias.

El dinamismo del sistema territorial - turístico, se manifiesta de manera relevante en las dinámicas resultantes de las interrelaciones entre todos sus componentes. Estas dinámicas engendran procesos de tipo territorial, funcional y sectorial-turístico. Las dinámicas territoriales consecuencia de la actividad turística explican la capacidad de la misma para modificar la organización territorial de un espacio (ampliación del espacio urbano, procesos de segregación espacial, nuevas infraestructuras, entre otros efectos) mientras que, recíprocamente, los procesos territoriales globales afectan directamente la evolución del turismo. En relación con el papel estructurante del territorio que puede tener el desarrollo turístico a partir de cierta magnitud, las dinámicas funcionales

pueden alterar tanto la estructura funcional vigente como la evolución de la actividad turística.(Ivars, 2003 :26).

Además de poseer una dimensión material, ya que se configura mediante la disposición de elementos físicos, el territorio se construye de forma intersubjetiva presentando una dimensión cognitiva. En él se destacan el sistema de flujos; las relaciones sociales y políticas; y las memorias, legados, códigos culturales, símbolos, representaciones e imaginarios sociales compartidos. Ese conjunto de elementos propone una noción de territorio dinámica y polisémica donde "…los territorios se configuran como un producto que refleja la sociedad y como un proceso ya que los valores, sentidos y significados del paisaje natural y urbano cambian constantemente durante los procesos históricos y culturales"(Carvalho y Guzmán, 2011:443).

En este marco, la actividad turística presenta múltiples posibilidades de consumo de los territorios turísticos, Fratucci (2000: 65, citado por Carvalho y Guzmán, 2011:445) los define como: El territorio donde el turismo se realiza y donde ocurren las interacciones e interrelaciones temporarias entre el anfitrión y el turista [hoy sumamos los agentes del mercado, los trabajadores y el Estado], los cuales tendrán un contacto directo, sin barreras (físicas o simbólicas) entre ellos y el reconocimiento de la existencia del otro, recíproca y simultáneamente.

Aunando ambos conceptos -dinámica territorial y territorios turísticos- Moscoso (con base en Massey, 2009) sostiene que el territorio es producto de las relaciones entre actores y sus prácticas sociales vinculadas con valores y sentidos de pertenencia e identidad. Un espacio producido y reproducido por la dimensión simbólica de manera constante, donde el territorio no es fijo sino que está bajo una dinámica constante de nuevas manifestaciones de territorialidad, de acuerdo a los actores que se apropian del mismo.

En este sentido, el proceso por el cual un territorio deviene en patrimonio y se transforma o no en atractivo turístico depende de la valoración que la sociedad hace del mismo. Esta valoración social, puede adquirir dos formas: la valoración simbólica y la valorización económica (con base en Mason 1998).

La valoración simbólica puede ser desde la sociedad local o desde una mirada externa. Inicialmente, la valoración simbólica correspondía al patrimonio efectivamente vivido, reconocido y compartido por la sociedad local que llevaba a una activación de la memoria con fines identitarios y de pertenencia. La bibliografía más reciente en la temática, resalta la existencia de un proceso inverso donde la valoración simbólica parte de una mirada foránea que lleva a valorar un patrimonio que es instituido o impuesto desde la mirada externa (ej. organismos internacionales como Unesco) con la finalidad de generar atractividad turística reforzando la valorización económica sobre la valoración simbólica.

Por su parte, la valorización económica, destaca la producción cultural del pasado como contribución para acrecentar su prestigio y lograr su puesta en valor con fines económicos; esta valorización económica orientada a la puesta en valor de atractivos turísticos implica una valorización turística (Guerrero y Gallucci, 2014:6) En este

sentido, la valorización turística tiene lugar cuando existe una coordinación de esfuerzos y voluntades para asignar significados a los atractivos turísticos tangibles e intangibles que hay en un determinado espacio.Es decir que, el proceso de valorización turística conlleva esfuerzos de planificación, de negociación y consenso entre actores sociales para producir beneficios en la sociedad a partir de la comercialización de bienes y servicios turísticos del territorio.

Además, la condición de atractividad puede ser construida socialmente, no sólo a partir de cualidades propias del destino turístico, sino también por el interés en transformar diferentes lugares en destinos turísticos, a partir de la puesta en valor de patrimonios potenciales presentes en el territorio; esto es el resultado de un proceso social que conduce a otorgarle una valoración positiva y concita el interés por utilizarlos como recursos turísticos (Guerrero, Gallucci, 2014 con base en Cammarata, 2009). De este modo, el turismo actúa como dinamizador del territorio.

Este efecto dinamizador del turismo, que transforma al territorio en destino turístico, conduce a la especialización territorial entendida como el resultado de la actividad turística, cuando alcanza cierto grado de desarrollo que se manifiesta en una capacidad estructurante del territorio y organiza el espacio con incidencia directa en las funciones económicas y sociales generando áreas especializadas. Estas se reconocen a través de criterios cuantitativos que consideran la oferta de alojamiento, el fuerte crecimiento temporario de la población, la gran ocupación del suelo urbano con fines residenciales no permanentes y el sobredimensionamiento del comercio y los servicios respecto a la población censada (Vera et al, 1997).

En este marco, la especialización territorial resultante del turismo establece nuevos valores y significados con la constitución de territorios híbridos, donde los diferentes agentes sociales (gestores públicos, empresariado, prestadores de servicios turísticos y comunidades locales) interactúan en una compleja red de relaciones e intereses diversificados y, en algunos casos, conflictivos. Las relaciones engendradas por la práctica turística conducen al establecimiento o a la producción de nuevas territorialidades en el turismo, las cuales redefinen no sólo el uso de los espacios urbanos o naturales, sino el significado y el valor social atribuidos a ellos por los residentes (Carvalho y Guzmán, 2011:448). En ese sentido, los territorios de la vida cotidiana pasan a adoptar nuevas funciones y significados, asociados al desarrollo de actividades de ocio y recreación.

En este contexto, la vinculación de la actividad turística con la ordenación territorial es evidente en la medida en que el turismo desempeña un papel fundamental en la organización territorial, y a su vez, el territorio constituye un recurso esencial para la producción y consumo turístico (Ivars, 2003:47). La ordenación del territorio va más allá de la delimitación de zonas y representa, en la actualidad, una opción indispensable de consenso social y económico y un instrumento para la armonización territorial y la legibilidad espacial (Antón Clavé,2005:15). La necesidad de establecer mecanismos de cooperación, cohesión y equilibrio interregional, así como la coexistencia de intereses de protección y explotación del territorio, convierten en imprescindible el recurso de la

ordenación del territorio a fin de atenuar los conflictos territoriales existentes o latentes. Asimismo, se ordena el territorio para cumplir finalidades y objetivos que permitan obtener un beneficio colectivo. Metas fundamentales como el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora en la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente son objetivos que requieren de una tarea política ya que implican una voluntad de coordinación, concertación y cooperación entre diferentes autoridades, sectores y agentes sociales, a diferentes escalas.

Sin embargo, el desarrollo del turismo en el área serrana, genera incertidumbres que se plantean a partir del crecimiento de carácter espontáneo, sobre su sostenibilidad como destino, sobre la utilización de los recursos y sobre conflictos actuales y potenciales que deberán ser considerados si se pretende la equidad territorial y el uso racional de los recursos. Los conflictos con incidencia territorial entre conservación y desarrollo; interés público y privado; intereses globales y locales; o sector terciario con los otros sectores de la economía, si no se solucionan, pueden generar: desequilibrios territoriales (concentración de población y actividades en algunas áreas); impactos paisajísticos y ecológicos por localizaciones incompatibles con el medio; derroche de recursos naturales (por falta de actividad como por exceso de ella); la ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades; la mezcla y la superposición desordenada de usos; la incoherencia entre la localización de zonas de ocio y de residencia; la descoordinación entre organismos públicos, entre otros problemas que pueden ser mejorados o tratados mediante la ordenación del territorio (Gomez Orea, 2002).

En la compleja trama que se genera en la conformación de los territorios turísticos, el ordenamiento del territorio orientado a la planificación y gestión turística necesita de metodologías integradas que aporten datos objetivos y reales de la evolución y expansión espacial de la actividad, no sólo para determinar la existencia del recurso turístico sino también para analizarlo de forma integral a través de indicadores o tasas específicas. En este contexto, el trabajo de investigación propone analizar la incidencia espacial de la actividad turística a través del análisis del volumen de la oferta de alojamiento turística en cinco localidades serranas del partido de Tornquist, a partir de la aplicación de la Tasa de Funcionalidad Turística (TFT).

Área de estudio

El partido de Tornquist es un partido rural del sudoeste de la provincia de Buenos Aires con 12.676 habitantes (2010), pertenece, junto a otros Partidos, a la "Comarca Turística Sierras de la Ventana" y está integrado por varias localidades y una extensa área rural, que tienen un número limitado de elementos y manifestaciones -tangibles o intangibles– que conforman su patrimonio natural e histórico- cultural. El distrito tiene rasgos de llanura con elevaciones; en el noreste está el Sistema de Ventania, la mayor altura de la Provincia de Buenos Aires, con elevaciones importantes que varían entre 1000 y 1240 msnm. Las características del relieve, de la vegetación y de los cursos fluviales se interrelacionan dando al territorio una identidad de paisaje

Serrano. La oferta turística está integrada por atractivos naturales (cerros, cavernas, grutas, cascadas), y culturales, con una oferta gastronómica variada representada por restaurants, bodegas, confiterías y casas de té y eventos anuales.

En ese marco, el turismo se constituye en una de las principales actividades que dinamizan el área y vinculan a la región internamente a la vez que se relacionan con las principales áreas emisoras. A los fines del análisis de la funcionalidad turística y la especialización territorial en el Partido de Tornquist, se seleccionaron localidades de: Sierra de la Ventana, Villa Ventana, Villa Serrana La Gruta, Saldungaray y la ciudad de Tornquist, cabecera del partido (Figura 1).

La resignificación conjunta del patrimonio (natural y cultural) y turismo mediante la gestión pública municipal y la planificación estratégica se dirige a obtener una valorización turística del territorio que lleve a dinamizarlo y transformarlo en un territorio turístico.

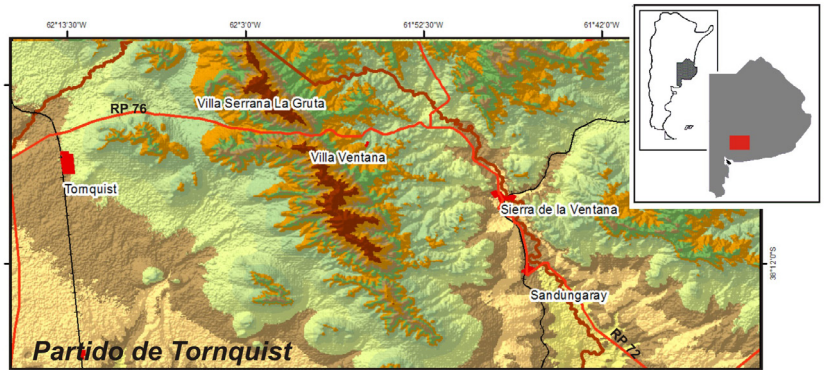


Figura 1. Localización del área de estudio en el Partido de Tornquist. Fuente Elaborado por Carbone et al, 2014. en base al MDT.

Metodología aplicada

A fin de contribuir al análisis territorial -a través de indicadores o tasas específicas- se recurre a la aplicación de la Tasa de funcionalidad turística (TFT) formulada por Defert (1967) y adaptada por Imbert y Ribera (2008), definida como la relación porcentual entre el número de plazas de alojamiento y la población residente de un determinado lugar. Este constituye un indicador del grado de especialización funcional de un espacio turístico.

Para obtener este indicador se procesaron datos de fuentes primarias y secundarias, así como aquella información obtenida a través de consultas a organismos municipales. Asimismo, se realizó un relevamiento de las plazas hoteleras y extra hoteleras en las cinco localidades seleccionadas del Partido de Tornquist: Sierra de la Ventana, Villa Ventana, Villa Serrana La Gruta, Saldungaray y la ciudad de Tornquist, cabecera del partido. La información de la población residente correspondiente se obtuvo de los censos del INDEC de los años 2001 y 2010.

La TFT se obtuvo a través de la siguiente fórmula:
TFT= Lx100/P
Donde: TFT: tasa de función turística
L = número de plazas hoteleras y extrahoteleras totales de la localidad
P = población residente en la localidad analizada

Los valores de la TFT varían entre 0 y más de 100, representando desde la nula a la más alta especialización turística respectivamente. Además, se establecieron las siguientes categorías para la representación cartográfica (Tabla 1). Posteriormente, la información obtenida se integró en un Sistema de Información Geográfica (Arc Gis 10) y con base en la información obtenida se realizaron los mapas temáticos específicos que representan la funcionalidad turística y la evolución de la misma entre el año 2004 y el año 2013 (Figuras 3 y 4).

Tabla 1. Categorías de la Tasa de Funcionalidad Turística

Valores	Categoría de TFT
0-1	Actividad turística nula
1-10	Mínima Función Turística
10-100	Semi especializado
mayor a 100	Alta especialización

Resultados obtenidos

El análisis se realiza en dos cortes temporales (2004 y 2013) que muestra la variación del grado de especialización turística en localidades serranas seleccionadas del Partido de Tornquist. La aplicación de la tasa muestra en el año 2004 valores máximos para las localidades de Sierra de la Ventana, Villa Serrana La Gruta y Villa Ventana. El rango de los mismos es superior a 100 indicando una alta especialización turística en todas estas localidades. Por otra parte Tornquist y Saldungaray no superan los dos puntos indicando una mínima especialización turística.

En el año 2013, la los valores obtenidos muestran una disminución de la tasa para la localidad de Villa Ventana, pasando de un valor de 311 a 140, y para la localidad de Sierra de la Ventana que pasa de un valor de 137 a 47, pasando de un rango de alta especialización a un espacio semiespecializado. Villa Serrana la Gruta se mantiene en el límite entre un espacio semiespecializado y el de alta especialización.

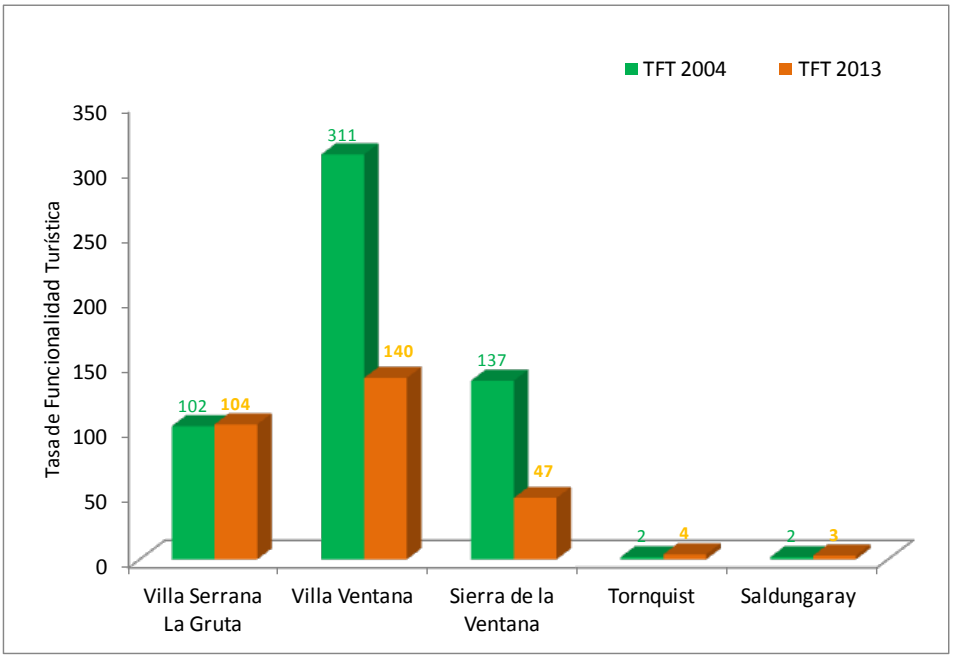


Figura 2. Variación de la TFT durante el 2004 y el 2013 de las localidades del partido de Tornquist. Fuente: Elaborado por Carbone et al. 2014. En base al resultado de la TFT.

Se puede observar en el mapa la distribución de las localidades consideradas, muy próximas entre si y localizadas de manera lineal a lo largo de las rutas provinciales 76 y 72 donde sus características y la presencia del Parque Provincial Ernesto Tornquist, las van consolidando como un espacio turístico continuo pasando de una valorización económica a una valorización turística capaces de consolidarse en un área especializada. (Figura 3 y 4).

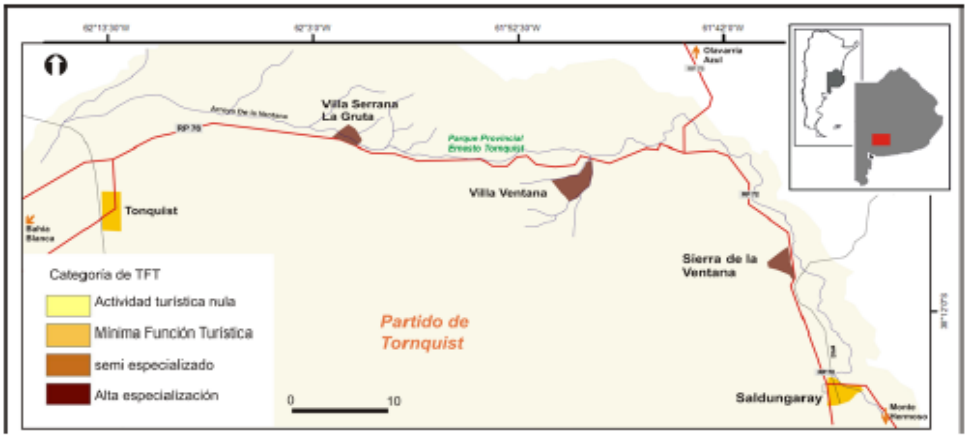


Figura 3. Distribución espacial de la Tasa de Funcionalidad Turística durante el año 2004. Fuente Elaborado por Carbone et al.2014. En base a la TFT obtenida.

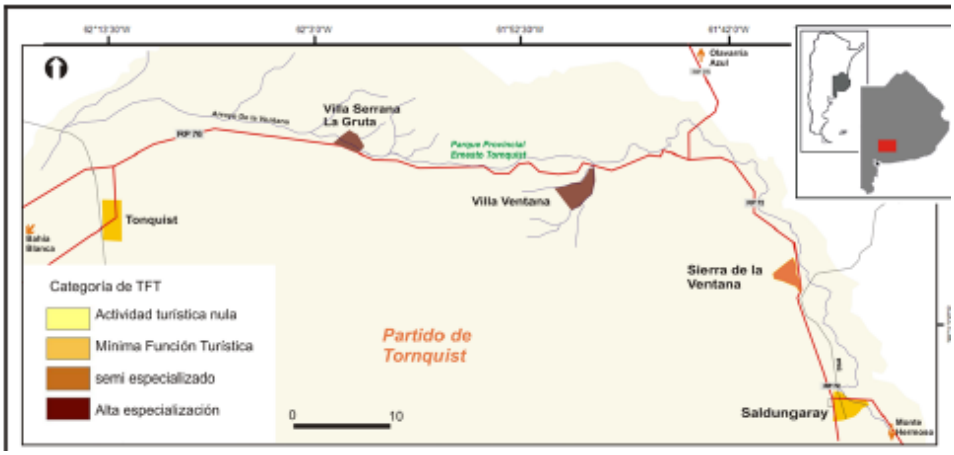


Figura 4. Distribución espacial de la Tasa Funcionalidad Turística durante el año 2013 Fuente Elaborado por Carbone et al.2014. En base a la TFT obtenida.

Una de las variables más pertinentes en la calificación de un espacio turístico es el alojamiento, como parte fundamental de la conformación de un sistema turístco. En relación con los resultados obtenidos en la aplicación de la tasa de funcionalidad turística y las variaciones observadas, se indaga en los cambios producidos en la oferta de alojamiento dato fundamental de la aplicación de esta tasa. En las localidades analizadas para el año 2004 se contabilizan 3643 plazas totales de alojamiento, mientras que para el año 2013, estas disminuyen a 2223. Esto representa una disminución entre el inicio y final del período analizado. En forma individual la disponibilidad de alojamiento en las diferentes localidades indica para el año 2004 que en las localidades de Sierra y Villa Ventana las plazas superaban

el valor de 1450 unidades. Las otras localidades de Tornquist, Saldungaray y Villa Serrana La Gruta no superan las 150 plazas para ese período.
En comparación, para el año 2013, ninguna de las localidades supera las 1010 plazas. (Figura 5).

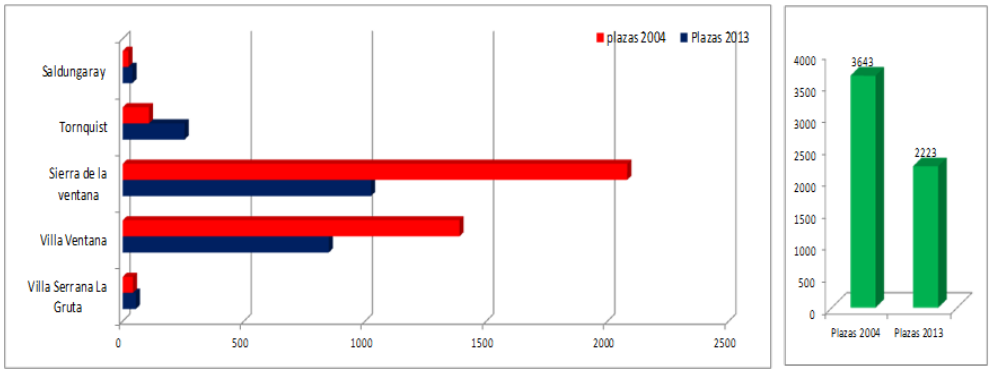


Figura 5. Comparación de las plazas hoteleras y extrahoteleras de las cinco localidades del área de estudio. Fuente Elaborado por Carbone et al, 2014, basado en datos de Visciarelli y Galucci, 2005 y datos obtenidos de la Dirección de Turismo Municipio de Tornquist.

Con respecto a la composición de la oferta de alojamiento para el área de estudio, se puede observar que durante el año 2004 las plazas extrahoteleras de campings representan el mayor porcentaje para las localidades de Sierra de la Ventana, de Villa Ventana y la Villa Serrana La Gruta,mientras que las plazas hoteleras concentran su oferta mayoritariamente en Sierra de la Ventana. La modalidad cabañas crece y representan gran parte de la oferta en Sierra de la Ventana y Villa Ventana. (Figura 6).

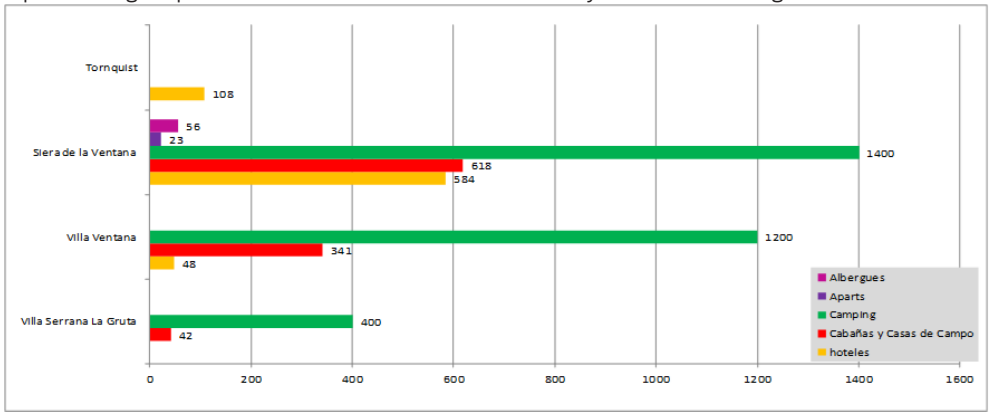


Figura 6 Composición de la oferta de alojamiento año 2004 Fuente: Elaborado por Carbone et al, 2014, basado en datos de Visciarelli y Galucci, 2005 y datos obtenidos de la Dirección de Turismo Municipio de Tornquist.

El análisis de la oferta de alojamiento para el año 2013 muestra, en comparación con el año 2004, la importante disminución de las plazas ofrecidas en la modalidad camping. En cuanto a las plazas extrahoteleras representadas por cabañas y casas de campo, Sierra de la Ventana concentra 687 y Villa Ventana 423 plazas, mientras que Villa Serrana la Gruta ofrece 54 plazas y en Tornquist 29.

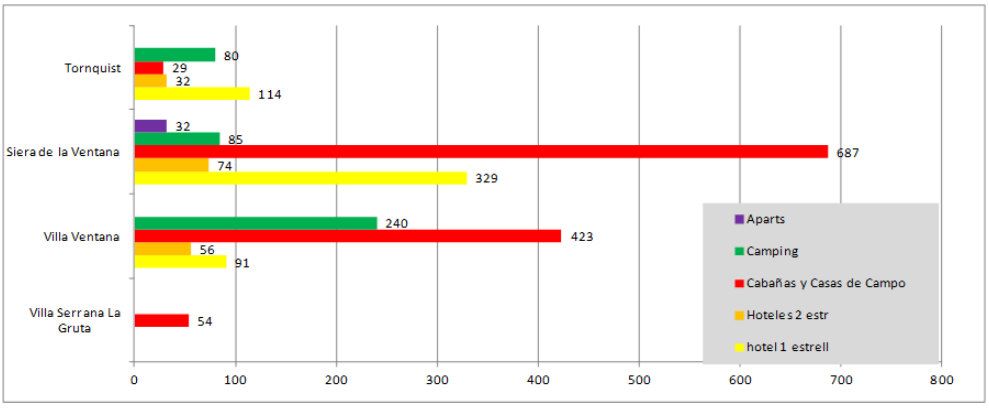


Figura 7. Composición de la oferta de alojamiento año 2013. Fuente: Elaborado por Carbone et al, 2014, basado en los datos obtenidos de la Dirección de Turismo Municipio de Tornquist.

El crecimiento de la oferta de alojamiento es una respuesta al aumento de la demanda turistica como se observa en la figura 8. En el período analizado se observa una mayor afluencia turística a Sierra de la Ventana y Villa Ventana que refuerza su característica de núcleos turísticos del Partido. La demanda se mantiene durante el año en los dos centros especializados, con mayor frecuencia en el período estival y vacaciones de invierno y fines de semana prolongados. El período analizado de diez años muestra además una demanda afectada por fluctuaciones, motivadas por causas endógenas asociadas a fenómenos naturales propios de la región, como sequías (2009/2010) o inundaciones, así como incendios ocasionales durante el verano (2011/2013).

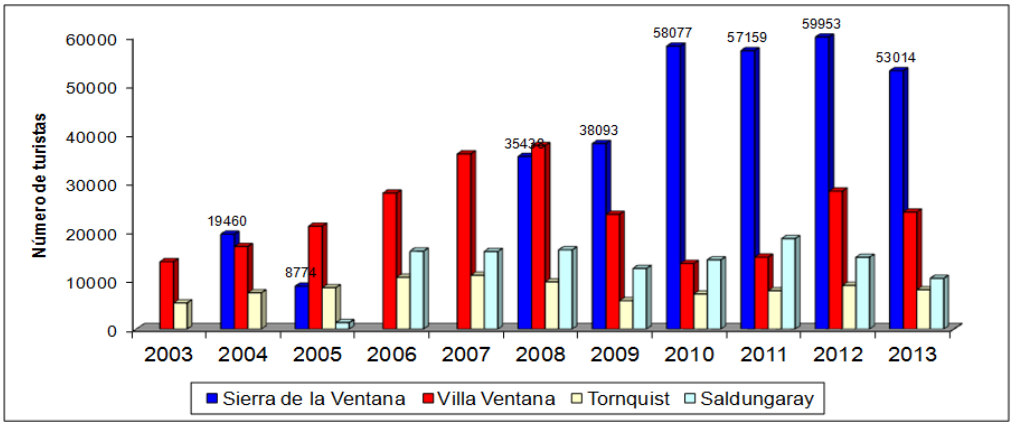


Figura 8 .Variación temporal de turistas en las localidades serranas analizadas. (Fuente: Elaborado por Carbone et al. En base a los datos de la Direccion de Turismo del Municipio de Tornquist)

Reflexiones finales

La presente ponencia es parte de un proyecto de investigación, de cuatro años de duración, en el cual se van analizando distintas áreas del sudoeste bonaerense que se constituyen en insumos para el presente trabajo y que pretende culminar en la elaboración de un Sistema de información geográfica que recoja las manifestaciones más relevantes de las investigaciones realizadas en las diferentes áreas. El análisis se realiza a través de estudios de casos que manifiesten las diferentes modalidades de turismo y sus implicaciones territoriales.

La variación de la Tasa de Funcionalidad Turística entre las localidades del área de estudio, se debe a diferentes procesos que impactan directamente sobre las variables que involucra el indicador mencionado.Las características que se reflejan en los resultados obtenidos pueden explicarse en parte a través de un estudios previos de las autoras, donde se observan características comunes en las localidades de mayor especialización turística que muestran los efectos dinamizadores del turismo que impactan sobre el territorio y su población.

La dinámica del sistema turístico regional se vió fortalecido por el aumento en el flujo de visitantes a Villa Serrana La Gruta motivados por experiencias religiosas, ya que en esta localidad se encuentra el Santuario de la Virgen del Fátima, que a través del turismo religioso actuó como dinamizador del espacio, al mismo tiempo que se observó un aumento del tiempo de permanencia de los peregrinos en el lugar complementado con otras prácticas relacionadas con la visita a otros atractivos de la Comarca. Posteriormente, surge la posibilidad de generar nuevos desplazamientos de características más permanentes a partir del conocimiento alcanzado del territorio mediante un hecho religioso.

En ese sentido, en los últimos años se ha registrado un incremento en la población residente, en la localidad y la región, producto de la búsqueda, por parte de la población, de una mejor calidad de vida. Esta tendencia social, que se repite a escala mundial, puede describirse como una migración de personas desde grandes metrópolis a ciudades pequeñas o pueblos en el interior, cuya calidad ambiental y cultural es percibida como superior a la de sus antiguos lugares de residencia. Este fenómeno migratorio es una migración inversa de la ciudad al campo, proceso reforzado por un nuevo estilo de vida denominado slow life. (Otero, 2011)

Este nuevo tipo de migración denominada “de amenidad” está asociado al fenómeno turístico. La principal diferencia conceptual entre ambos procesos radica en que los migrantes fueron antes turistas, que vivenciaron el ambiente y luego decidieron instalarse allí. Los migrantes de amenidad en ocasiones cumplen un nuevo doble rol en la comunidad que los recibe, por un lado de nuevo poblador y al mismo tiempo emprendedor turístico. La decisión de migrar es usualmente acompañada de la

decisión de inversión en la construcción o adquisición de viviendas permanentes o segundas residencias donde iniciar una nueva vida o de invertir en el desarrollo de microemprendimiento turísticos. Este proceso implica una transformación en las estructuras económicas, sociales, en el mismo intervienen diversos actores, tanto públicos como privados, pudiendo producirse de manera espontánea, respondiendo a iniciativas personales, o regulados mediante planes de ordenamiento (Michalijos et al., 2013).

Con respecto a la oferta de alojamiento se aprecia un cambio sustancial en cuanto a la cantidad y calidad de plazas hoteleras y extrahoteleras. La disminución de la cantidad de plazas puede deberse a diferentes causas ya sean económicas y cambios en la demanda. El incremento de la calidad del equipamiento se asocia directamente con cambios en la categoria de la oferta de alojamiento extrahotelera, fundamentalmente como sucede con algunos de los campings que han cesado sus actividades definitivamente en los últimos años. Asimismo, han aumentado significativamente las cabañas y casas de campo a raíz de la demanda del turismo rural.

En cuanto a los condicionantes limitantes del desarrollo de la actividad turística pueden ser externos o internos. Entre los primeros figuran variables naturales que restringen el turismo, tales como: los extremos hídricos (sequías e inundaciones) o incendios. En cuanto a los factores internos asociados con condiciones estructurales políticas y socioeconómicas motivan un cambio por ejemplo en la oferta de alojamientos generándose la categoría de segundas residencias.

De todas las localidades analizadas el 60% representan centros turísticos con especialización territorial, en relación con la actividad turística observada mediante la TFT. Sierra de la Ventana, Villa Ventana y Villa Serrana La Gruta que poseen una oferta de alojamiento que responde a una demanda en incremento en la mayoría de ellas.

Este trabajo de investigación basado en un indicador (TFT) que interrelaciona la oferta de alojamiento y la población permanente, no obstante su sencillez, posee un alto valor indicativo del peso de la actividad turística de un determinado lugar, y proporciona criterios básicos para una clasificación de los espacios turísticos según su grado de especialización funcional, a la vez que permite una categorización de utilidad en la implementación de planes estratégicos y de ordenamiento territorial. Estas localidades están muy cercanas entre sí y localizadas de manera lineal a lo largo de rutas provinciales como la 76 y 72 dónde se van consolidando como espacios turísticos continuos.

Los resultados de esta presentación pueden ser un aporte al plan de ordenamiento de la Comarca Serrana de la Sierra de la Ventana elaborado en el año 2002, puesto que el ordenamiento del territorio orientado a la planificación y gestión turística necesita de metodologías integradas que aporten datos objetivos y reales de la evolución y expansión espacial de la actividad, no sólo para determinar la existencia del recurso turístico sino también para analizarlo de forma integral a través de indicadores o tasas específicas.

Bibliografía

- Antón Clavé, S.& González Reverté, F. (coords) (2005) Planificación Territorial del Turismo, Ed. UOC, Barcelona.
- Cammarata, E. (2009) La valorización del espacio- lugar en el acontecer turístico: Perspectivas teóricas. Desafíos y controversias para su desarrollo. Revista Realidad, Tendencia y Desafíos, IX (7): 15 - 32, CONDET, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- Carvalho, K. D., & Guzmán, S. J. M. (2011). El turismo en la dinámica territorial ¿Lógica global, desarrollo local? Estudios y perspectivas en turismo20 (2), 441-461.
- Defert, P. (1967). Le Taux de Fonction Touristique. Mise au point et critique.5. Les Cahiers du Tourisme.
- Gómez Orea, D. (2002). Ordenación del territorio, 1a ed., Madrid, Editorial Agrícola Española/Mundi.
- Guerrero, A.; Gallucci, S. (2014) Aporte teórico conceptual al Turismo como disciplina académica a partir de la patrimonialización como proceso de valorización turística de los territorios. En Revista digital de turismo cultural y patrimonio Pasos, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 1-12, Universidad de La Laguna, Islas Canarias. En prensa.
- Imbert –Bouchard Ribera, D (2008) Cartografia per al turismo. Segon Congrés Català de Geografia. 29 – 31 de maig. 238-247.
- INDEC, 1991 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- INDEC, 2001 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- INDEC, 2010, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Ivars, J.A. (2003) Planificación turística de los espacios regionales de España, Ed. Síntesis, Madrid.
- Mason, R. (1998). Economics and Heritage Conservation: Concepts, Values and Agendas for Research. En Randy Mason (ed.), Economics and Heritage Conservation, p. 31, Proceeding of a Meeting Organized by the Getty Conservation Institute, Getty Center, Los Angeles.
- Michalijos, M.; Geraldi, A.; Guerrero, A.; Visciarelli, S. (2013) Multidimensionalidad de los procesos dinamizadores del territorio. Estudio de caso: Villa Serrana La Gruta, Partido de Tornquist, Pcia de Buenos Aires.IV Congreso Nacional de Geografía de las Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía, 23, 24, 25 y 26 de octubre Publicado en CD Congreso: ISSN 2346-9668, Jornada: ISNN 2346-9676. Mendoza 13 pág.
- Moscoso, F. (2012). El papel de los actores territoriales en la definición y configuración de modelos de desarrollo turístico. Instituto de Investigaciones en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata
- Otero, A. (2011). Conclusiones del simposio internacional “Gobernanza y cambios territoriales. Experiencias compartidas de migración de amenidad en las Américas.” Pucon, Chile.

• Vera, J. F. (1997). Análisis Territorial del turismo. Una nueva geografía del Turismo. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

• Visciarelli, S & Gallucci, S (2005) Aproximación metodológica para la clasificación del espacio regional del Sudoeste bonaerense según el grado de especialización turística. En Actas de las VII Jornadas Nacionales y I Simposio Internacional: Turismo investigación-acción. Los nuevos escenarios: mitos, realidades y perspectivas. ISBN 987-1171-24-2. CDD 338.479

• Visciarellli S.& Grippo,S (2005). mplicaciones territoriales del desarrollo turístico espontáneo en la provincia de Buenos Aires. El caso de Villa Ventana, en Problemáticas sociopolíticas y económicas del Sudoeste Bonaerense. Bahía Blanca, Ediuns.

Internacionalização em metrópoles regionais: comparação de equipamentos urbanos de comércio e consumo em Curitiba (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina).

Chimenez, Ana Caroline de Oliveira
Lino, Anna Paula Scherer

PALABRAS CLAVE
· Mundialização
· Internacionalização
·Metrópoles regionais

Resumo / Na atualidade, a dinâmica da economia urbana potencializa-se a partir da implantação de equipamentos urbanos de capital ou de lógica internacional. Anteriormente, tais capitais se restringiam às atividades industriais, porém no contexto contemporâneo – pós 1970 - estes estão relacionados à implantação de equipamentos de consumo voltados ao setor terciário, como shopping centers, hipermercados e rede hoteleira. O papel das cidades se altera e dentre elas estão as metrópoles regionais, que passam a apresentar características cada vez mais próximas àquelas de reestruturação capitalista mundial: articulam mudanças locacionais e inovações tecnológicas por meio da reconstrução tecnoprodutiva do capital à escala global e as políticas de ajuste neoliberal para ampliar seus mercados. A partir disso, o presente trabalho tem por objetivo estabelecer uma comparação entre Curitiba (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina), classificadas como metrópoles regionais ou subnacionais, no âmbito das transformações que ocorreram e ocorrem em seus espaços urbanos. Este se justifica na esfera de pesquisa mais ampla, que propõe um estudo das dinâmicas globais recorrentes na América Latina e que reorganizam cidades classificadas como metrópoles regionais. Entre os objetivos, buscou-se estabelecer a comparação da implantação dos shoppings centers, hipermercados e rede hoteleira, em ambas as cidades, identificando os agentes econômicos envolvidos e suas estratégias de implantação. Como resultados preliminares destaca-se as transformações no espaço urbano decorrentes da inserção desses equipamentos urbanos como o reforço e/ou criação de novas centralidades, o enfraquecimento de dinâmicas comerciais de menor porte e tendência à homogeneização de valores culturais e hábitos de consumo. Há ainda a conversão das relações de caráter interurbano, que remodelam a ação das cidades na rede urbana nacional e mundial e destacam mercados não totalmente explorados, que se tornam alvos de investimentos.

CHIMENEZ, ANA CAROLINE DE OLIVEIRA
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E - mail: anachimenez@hotmail.com

LINO, ANNA PAULA SCHERER
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E - mail:annapaulaasl@gmail.com

INTRODUÇÃO

Abordar os estudos urbanos a partir da análise multiescalar clássica na Geografia (Lacoste, 1977) é imprescindível quando pretende-se analisar fenômenos respeitando suas complexidades. O presente trabalho dialoga com as escalas local e global, atribuindo principalmente ao processo de internacionalização a responsabilidade por fortalecer esta lógica cada vez mais inserida nas grandes cidades e, neste caso, nas metrópoles regionais. O presente trabalho foi realizado com o apoio da CAPES, no âmbito do Programa de Cooperação CAPES/MINCyT (Brasil-Argentina), projeto "Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán).

Nesse contexto, privilegia-se na abordagem o processo de internacionalização de metrópoles regionais, a partir da implantação de equipamentos do setor terciário de ordem internacional. Como enfoque, analisa-se a atuação de shopping centers, rede hoteleira e de hipermercados nas redes urbanas de Curitiba e San Miguel de Tucumán, suas influências no âmbito metropolitano e implicações socioespaciais de sua implantação. Entende-se que a manifestação crescente de equipamentos urbanos de lógica estrangeira está atrelada, em um primeiro momento, ao processo de reestruturação econômica pós década de 1970.

A partir desse período houve notória transformação nas formas de produção de espaço, sobretudo urbano, que culminaram na disseminação e fortalecimento do viés mercadológico de gestão da cidade. Logo, o empreendedorismo urbano assumiu a centralidade na formulação da política urbana e nas estratégias de desenvolvimento contribuindo para que as governanças passassem a ter ações mais empresarialistas do que administrativas, devido ao contexto de crise enfrentado pelas economias capitalistas e à capacidade declinante do Estado-Nação (HARVEY, 2006).

Em uma escala interurbana, há a conversão das relações entre as cidades, remodelando a centralidade das mesmas na rede nacional e mundial e destacando mercados não totalmente explorados, que se tornam alvos de investimentos. Desse modo, as cidades de lógica capitalista passam, assim como as empresas, a exercerem concorrência entre si, a disputar a atração de negócios e indústrias, mão-de-obra qualificada, bem como qualidade de serviços a fim de se enquadrarem nos padrões impostos pelas novas demandas das empresas no contexto de acumulação flexível que se iniciara.

A implantação de equipamentos de consumo voltados ao setor terciário, como shopping centers, hipermercados e rede hoteleira são resultados dessa nova dinâmica que se instalará pós década de 1970, sucedendo também a perspectiva de desenvolvimento econômico a partir majoritariamente do viés industrial. Assim, transformações no espaço urbano decorrentes da inserção destes equipamentos, como o reforço e/ou criação de novas centralidades, o enfraquecimento de dinâmicas comerciais de menor porte e tendência à homogeneização de valores culturais e hábitos de consumo, adquirem destaque, desta vez, na dimensão intra-urbana (FERREIRA, et al., 2011).

Corroborando com o contexto já exemplificado, ao esmiuçar o conceito de internacionalização, entende-se o mesmo como um processo capaz de desencadear

reestruturações socioeconômicas e urbanas, tendo em vista que permite a rápida conexão entre os interesses globais e locais. Atenta-se para o papel do poder público e os instrumentos de gestão e planejamento urbano que portam-se como reguladores do ritmo dessa transformação às novas realidades, privilegiando áreas específicas da cidade, em sua maior parte centrais, desarticulando a necessidade de pensar a cidade em sua totalidade, inclusive, no caso das metrópoles regionais, com sua dinâmica metropolitana.

A inserção de objetos de lógica internacional em centros urbanos também promove intensidades distintas de homogeneização de lugares, a depender do quão desenvolvido está ou não o processo de internacionalização. De um modo geral, grandes cidades passam a ser cada vez mais parecidas entre si quando se observa elementos de sua vida cotidiana, na medida em que são, em sua maior parte, as mesmas empresas e/ou grupos que produzem seus espaços no que tange à equipamentos urbanos de consumo.

A partir desta reflexão inicial, priorizar-se-á a elucidação de algumas questões referentes ao processo de internacionalização em metrópoles regionais como Curitiba (Brasil) e San Miguel do Tucumán (Argentina) a partir da implantação de shopping centers, rede hoteleira e de hipermercados de origem estrangeira. Nesse sentido, a elaboração do estado da arte do presente trabalho caracterizou-se por privilegiar conceitos como de centralidades urbanas, internacionalização, metrópoles regionais, bem como as particularidades identificadas em cada lócus de análise.

1. MUNDIALIZAÇÃO, INTERNACIONALIZAÇÃO E METRÓPOLE CORPORATIVA

Carlos (2012) analisa o processo de mundialização a partir de duas escalas principais que juntas reproduzem uma nova dinâmica espacial. A primeira escala é referente às transformações internas da metrópole, como mudanças de seus setores produtivos desencadeando em novas divisões espaciais do trabalho e também do próprio espaço. Inclui-se nesta escala a substituição e fragmentação do setor industrial para dar lugar às atividades de serviços e comércio, abarcando o maior viés empresarial da metrópole. A segunda escala refere-se ao território, tendo em vista a redefinição da centralidade da metrópole.

Nesse sentido, o processo de mundialização expressa, entre outros fatores, a maleabilidade do capitalismo, que se profere, a partir das considerações da autora, em planos cada vez maiores espacialmente, sem dissolver, no entanto, contradições, a medida que com a multiplicação de mercados e integração de espaço, há a desintegração e declínios de outros. Desse modo, Carlos e Carreras (2012) destacam que "sob o prisma da valorização do espaço, a mundialização, como processo de extensão e aprofundamento da formação social capitalista, ocorre desencadeando contradições novas as quais, via de regra, se sobrepõem as contradições preexistentes, implicando metamorfoses do espaço" (CARLOS e CARRERAS, 2012, p.8).

Assim, "muitas das ações que se exercem num lugar são o produto das necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto específico da superfície da Terra" (SANTOS, 2009, p. 80). Ressalta-

se, portanto, a partir desse distanciamento e "esquizofrenia no processo criador dos eventos", (Santos, 2009, p. 62), uma tipologia de alienação local, a medida que as ações advém das proposições de atores decididores, estes cada vez mais distantes e alheios ao homem comum.

A partir das considerações apresentadas, destaca-se que o processo de urbanização contemporâneo é, sobretudo nos países subdesenvolvidos e naqueles considerados em desenvolvimento, conhecido como gerador de diferentes contradições. Carlos (2012) analisa uma das mais preponderantes problemáticas, em que a metrópole, mesmo contendo alto grau de integração – considerando o viés econômico -, também apresenta a desintegração das particularidades da vida cotidiana, dos lugares, do comércio local que muitas vezes se apresenta como territorialidade e lugar de encontro e o "empobrecimento das relações sociais (como aquelas de vizinhança)" (CARLOS, 2012, p.31).

Corroborando com esta reflexão, integra-se o conceito de "metrópole corporativa" Santos (2009), que se aproxima lucidamente da dialética a respeito das metrópoles globais e metrópoles regionais. As mesmas adquirem, em diferentes graus de manifestação, feições de ideologias desenvolvimentistas, atentas quanto a subtração das chamadas "deseconomias urbanas", aqui consideradas como o comércio local, informal, relações de troca e demais práticas que não condizem com a reprodução macro do capitalismo. Desse modo, elucida-se quanto a este conceito de metrópole: Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas hegemônicas; o que porventura interessa às demais empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos. (SANTOS, 2009, p.109).

Concomitantemente, há a relação que Carlos (2012) estabelece ao abordar que as metrópoles se erguem cada vez mais "sinalizando a importância do espaço enquanto valor de troca" (Carlos, 2012, p.31), ou seja, a concepção da cidade enquanto oportunidade para o desenvolvimento econômico.Tal percepção, advinda da globalização econômica e reestabelecida com processos como de mundialização e internacionalização da cidade, relega o espaço do cotidiano a um segundo plano, ao caráter de "improdutivo", não submetido nem a troca, nem a valorização. Nesse sentido:

Os processos de globalização não ocultam a fragmentação do espaço, fundamento da segregação da metrópole tendo como pano de fundo o processo de desconcentração industrial-centralização financeira. Neste sentido, o processo urbano não sinaliza um movimento que irá do local ao global, mas uma articulação de níveis justapostos, tendo a metrópole como mediação entre eles (CARLOS, 2012, p. 31).

Entende-se que a articulação de níveis justapostos de escala está presente no processo de internacionalização, concebido como uma das expressões da previamente citada mundialização. Advindo da relação entre a dimensão político-econômica de uma dada região com o interesse de mercados multinacionais, internacionais, transnacionais em absorver os mercados emergidos nesses espaços, no processo de internacionalização:

[...] encontramos o planeta transformando-se em uma grande empresa global, onde se identifica e se generaliza o processo produtivo, subordinando o mercado, a força do trabalho, o planejamento governamental e toda a ordenação do território a essa nova ordem de expansão das grandes empresas capitalistas pelo planeta (CAMARGO, 2005, p. 127).

Assim, a partir das reflexões de Carreras (2012), é importante considerar os efeitos da internacionalização do mercado e do consumo. Além do viés já privilegiado neste trabalho, a inclusão de equipamentos do setor terciário advindos de lógica internacional como shopping centers, hipermercados e rede hoteleira destaca-se a internacionalização do solo urbano. Tradicionalmente inserida no âmbito local, regional e nacional, hoje o solo urbano tem sua lógica de mercado também ampliada para um mercado global. Considerando a cidade como lugar de expressões da sociedade, inclui-se que "as contradições entre o local e o global aparecem assim como um dos temas de estudo mais relevantes nas grandes metrópoles e na maior parte das cidades e territórios, levando à necessidade de investigação das estratégias das companhias imobiliárias internacionais e da concorrência entre cidades" (CARLOS, 2012, p.27).

2. METRÓPOLES REGIONAIS DA AMÉRICA LATINA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Na perspectiva de Harvey (1992), com a reestruturação da economia mundial, por meio da passagem de um modelo de produção fordista-keynesiano para o sistema de acumulação flexível, obteve-se transformações no que tange ao papel e o padrão de gestão governamental das cidades – não somente na escala das metrópoles globais, mas também em cidades que anteriormente não continham importância tão significativa no que Santos (2008) denomina de "circuitos superiores" da economia. Dessa forma, decorre-se a passagem de uma lógica de governança administrativista para uma pautada no empreendedorismo (HARVEY 1992), tendo por consequência a potencialização da implantação de atividades econômicas e equipamentos urbanos de capital ou lógica internacional nas cidades.

Destarte, apresenta-se assim, segundo Córdoba (2008) um panorama onde as cidades passam a promover mudanças no âmbito intra-urbano a partir de reformulações técnicas e produtivas do capital à escala global e políticas neoliberais, visando a ampliação de mercados e atração de capital estrangeiro. A partir disso, ressaltam-se as crescentes transformações em que as cidades latino-americanas vêm apresentando no que se refere à contemporaneidade e ao quadro urbano-metropolitano das mesmas. Nesse sentido, Cobos e López (2007) inferem que:

En 1890, de las 49 ciudades más pobladas del mundo (300 mil a 959 mil habitantes), 42 estaban en el llamado primer mundo, y 7 en el tercer mundo1; de ellas, 3 eran latinoamericanas (Garza, 2000, 5). En el siglo XX y sobre todo después de la 2ª guerra mundial, el desarrollo tardío del capitalismo industrial en algunos países de América Latina, Asia, África en menor medida, y los europeos que iniciaron la experiencia socialista, indujo su urbanización acelerada. En 2000, de las 50 mayores ciudades del

mundo, solo 11 estaban en el primer mundo y las 39 restantes en el tercer mundo; 7 de ellas eran latino-americanas (COBOS & LOPÉZ, 2007, p.175).

Além disso, de acordo com as considerações dos autores acima, as políticas neoliberais alteraram significantemente a estrutura das cidades da América Latina. Ou seja, com a entrada de capitais estrangeiros no setor terciário (sobretudo a partir da década de 1990) houve o aprofundamento do controle das mesmas sob os setores econômicos, aliado à políticas nacionais que intensificaram o desemprego e permitiram a queda dos salários reais, obtendo como efeito a retração do mercado interno e produzindo taxas populacionais e estruturas econômicas e sociais distintas. Por conseguinte, no que concerne aos referidos lócus de análise, denota-se que Curitiba (Brasil), e San Miguel de Tucumán (Argentina), demonstraram, em um contexto pós década de 1990, um acelerado processo de urbanização com o objetivo de se enquadrarem como mercados em potencial de atuação de empresas de segmento internacional.

Partindo deste pressuposto, a realização de uma análise comparada entre as respectivas cidades visa conceber a reflexão acerca da hipótese de que ao adentrarem no processo de internacionalização, acabam por reproduzir (numa perspectiva secundária) dinâmicas sócio-espaciais e metropolitanas similares, resultantes da "articulação ampliada dos territórios locais com a economia mundial" (BENKO, 2002, p.51). Para tanto, é de vital importância analisar primeiramente o papel de ambas as metrópoles regionais no que concerne à suas respectivas hierarquias urbanas – e seus papéis no aglomerado urbano - em seus países, bem como contextualizá-las brevemente quanto às suas características socioespaciais e econômicas.

2.1 HIERARQUIZAÇÃO URBANA NA ARGENTINA E NO BRASIL

Entende-se a rede ou sistema urbano como um conjunto de cidades articuladas entre si, conformadas por uma hierarquia de graus de comando, determinada pelo tamanho e grau de oferta de serviços e bens nas cidades (REGIC, 2008). Sendo assim, segundo a Região de Influência das Cidades (2008), elaborada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a hierarquia urbana brasileira é definida primeiramente a partir da classificação dos denominados "centros de gestão do território". Estes centros, segundo o REGIC (2008) , são utilizados como principal categoria de análise das cidades, por meio da avaliação dos níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário à nível federal, bem como de centralidade empresarial e devem conter uma vasta gama de serviços e equipamentos urbanos, servindo assim, como ponto de partida e elemento essencial para diferir e classificar a escala e área de influência das demais cidades. Nesse sentido, no que concerne ao grande grupo das metrópoles brasileiras, infere-se que as mesmas são divididas em três subníveis – de acordo com extensão territorial e intensidade de relações (REGIC, 2008): Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional e Metrópole e constituem os 12 maiores centros urbanos do país.

O primeiro subnível "Grande Metrópole Nacional" é representado somente por São

Paulo. O segundo subnível é composto pelas cidades de Brasília e Rio de Janeiro. E por fim, o terceiro subnível é formado por Curitiba, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre e abrange à populações com mais de 1 milhão de habitantes. Ressalta-se que cada município contém uma rede de alcance e centralidades particulares das regiões em que estão localizadas. Ademais, conforme figura a seguir, destaca-se o alcance regional de Curitiba e a nomeação desta como metrópole (demonstrado pela cor laranja no hexágono)

.

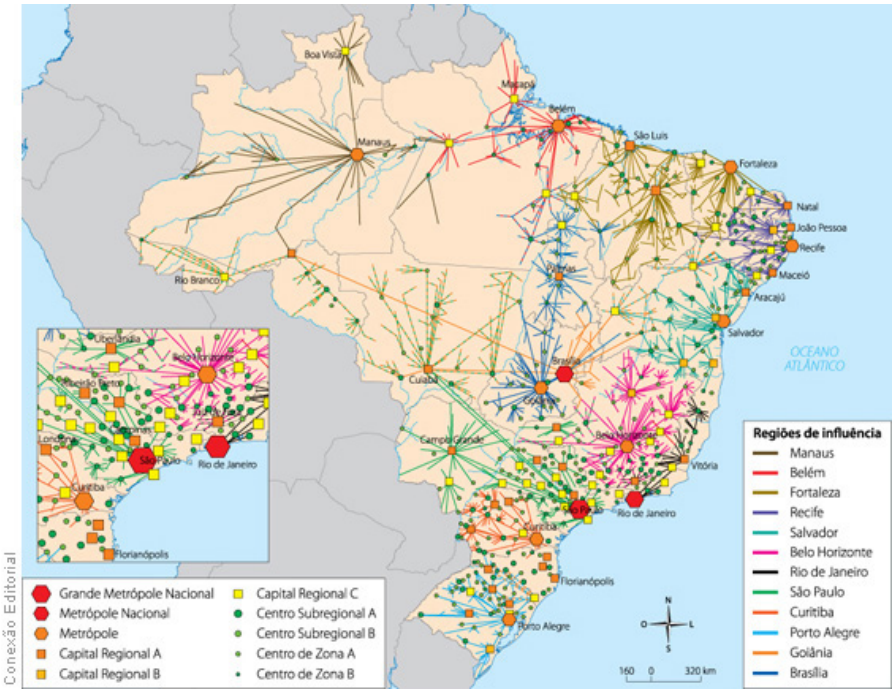


Figura 1 – Rede Urbana Brasileira.Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico – IGC. São Paulo, 2003.

Destarte, no que concerne ao Sistema Urbano Argentino - conforme informações presentes no Planejamento Estratégico Territorial III - a caracterização de suas cidades define-se segundo os seguintes critérios: infraestrutura de serviços, transporte e comunicações, atividades financeiras e comerciais, população e estrutura ocupacional. Nesse sentido, o sistema urbano divide-se em seis categorias: nodo internacional (Região Metropolitana de Buenos Aires – La Plata), nodos nacionales (Gran Córdoba, Gran Rosário, Gran Mendoza), nodos subregionales (capitais provinciais como La Rioja, Catamarca e Formosa) e nodos microregionales A (localizadas, sobretudo nas províncias San Luis e Tierra del Fogo), B (categoria que comporta o maior número de cidades argentinas) e C (constitui as cidades situados no norte do país).

San Miguel de Tucumán constitui-se integrante do grupo nodos nacionales, dado o seu

influente papel no noroeste argentino e ao seu aglomerado urbano metropolitano que, unificado, reúne conforme o Planejamento Estratégico III argentino, mais de 900.000 mil pessoas. A título de ilustração, a tabela 1 demonstra a quantidade de cidades que cada categoria hierárquica contém, bem como a porcentagem de população urbana, sua de população, entre outros aspectos. Em seguida, a figura 2 apresenta espacialmente a organização do sistema urbano argentino.

CATEGORÍA	RANGO JERÁRQUICO	CANTIDAD DE LOCALIDADES	CANTIDAD DE POBLACIÓN	PROMEDIO DE POBLACIÓN	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA	ACUMULADO DEL % DE POBLACIÓN URBANA
1	Nodo internacional	1	13.096.874	13.096.874	40.3	40.3
2	Nodos nacionales	4	4.204.674	1.051.169	12,9	53,3
3	Nodos regionales	18	5.115.304	284.184	15,7	69,0
4	Nodos subregionales	82	4.317.358	52.651	13,3	82,3
5	Nodos microrregionales A	160	2.632.644	16.454	8,1	90,4
6	Nodos microrregionales B	508	2.829.277	5.569	8,7	99,1
7	Nodos microrregionales C	89	287.568	3.231	0,9	100
TOTAL		**862**	**32.483.699**		**100**	

Tabela 1 – Categorias hierárquica das cidades na Argentina. Fonte: MINISTERIO, 2011.

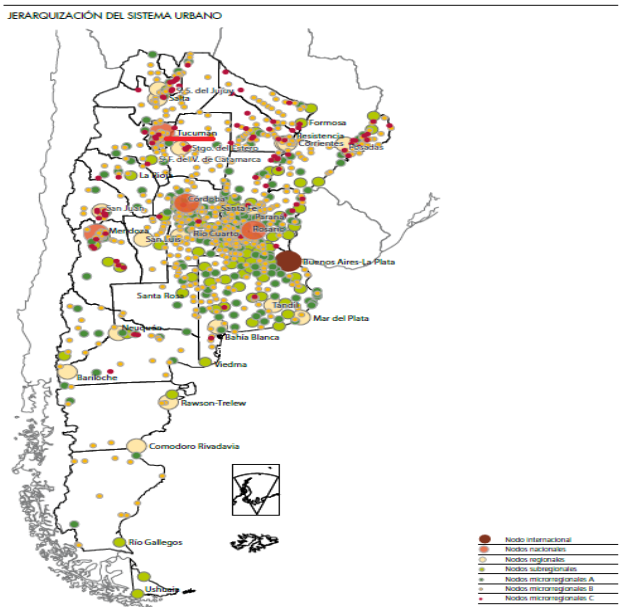


Figura 2 – Hierarquia do Sistema Urbano Argentino. Fonte: MINISTERIO, 2011.

2.2 CURITIBA E SAN MIGUEL DO TUCUMÁN: QUESTÃO METROPOLITANA, PLANEJAMENTO URBANO E ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS.

Tendo em vista as metrópoles regionais de Curitiba (Brasil) e de San Miguel de Tucumán (Argentina), destaca-se a primeira como capital e um importante centro econômico e político do estado do Paraná, pertencente a região sul do Brasil. Conforme o Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade contém 1.848.946 milhões de habitantes e densidade demográfica de 4 hab/km^2. Todavia, ao considerar sua região metropolitana (RM), composta por 29 municípios (incluindo Curitiba), o número de habitantes aumenta para 3.174.201 milhões (IBGE, 2010), configurando-se como a oitava região metropolitana mais populosa do país e a quarta cidade mais rica do Brasil. Em uma escala intra-urbana, Curitiba concentra18,6% da população e 23,5% do Produto Interno Bruto (PIB) de sua rede urbana. Ainda conforme o IBGE (2008), sua rede urbana reúne 8,8% da população do país e 9,9% do PIB brasileiro.

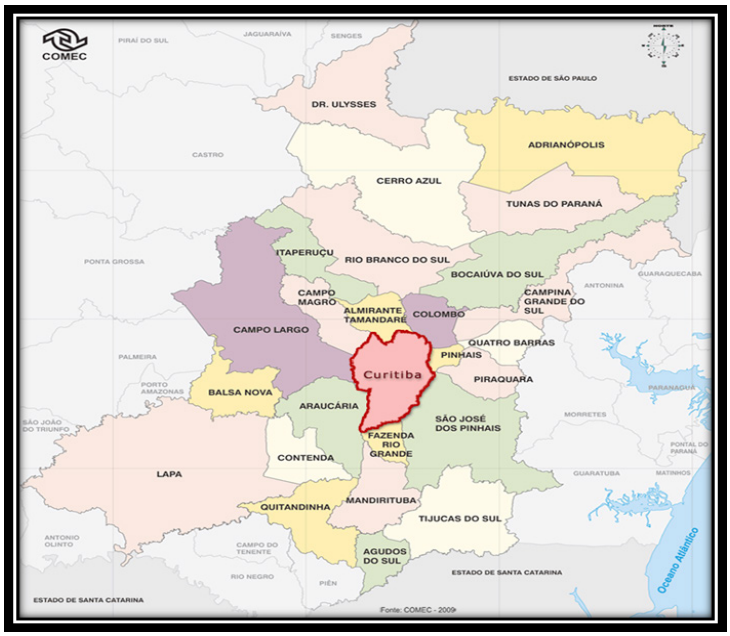


Figura 3 – Divisão Político-administrativa da Região Metropolitana de Curitiba. Fonte: (COMEC, s/d).

Mesmo contendo uma extensa região metropolitana, Curitiba não tem relação direta com todos os outros 28 municípios. As relações econômicas e de fluxo de pessoas restringem-se majoritariamente ao chamado aglomerado metropolitano, composto pelos municípios mais próximos e lindeiros: São José dos Pinhais, Pinhais, Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Colombo, Campo Magro, Araucária e Campo Largo. Infere-se que o presente trabalho realiza a análise de Curitiba e San Miguel de Tucumán considerando a influência dos equipamentos urbanos de ordem internacional dentro e fora de seus limites municipais, ou seja, considera-se a ação desses equipamentos também no contexto do aglomerado e do metropolitano.

No que concerne aos aspectos estruturais de San Miguel de Tucumán, esta cidade, assim como Curitiba constitui-se no mais importante centro econômico e de serviços de sua província. Localizada ao noroeste da Argentina e capital da Província de Tucumán, abrange uma população no entorno de 548. 866 mil pessoas e mais de 79% de seu território urbanizado (INDEC, 2010). Conforme o Planejamento Estratégico Territorial III da Argentina, a atividade produtiva açucareira, predominante no século XX no país, alavancou a economia desta região, influenciando para que San Miguel de Tucumán se tornasse o grande centro de serviços da Província. Ademais, após 1970, tal setor fora superado pelos setores terciário e de serviços, este último empregando quase 70% de toda a população economicamente ativa e principal atividade econômica da cidade.

Com sua RM, San Miguel de Tucumán caracteriza-se como o quarto maior aglomerado

urbano do país, contendo população com cerca de 900.000 habitantes e densidade demográfica de 45 hab/km² (MINISTERIO, 2011). Sua RM, denominada Gran San Miguel de Tucumán (Censo Argentino, 2001), configura-se por conter pequenos municípios e entidades administrativas: Yerba Buena, Alderetes, Banda del Río Salí, Las Talitas e as comunas de El Manantial, San Pablo e Los Pocitos, formando uma mancha urbana sobretudo nas porções norte, leste e oeste da cidade.

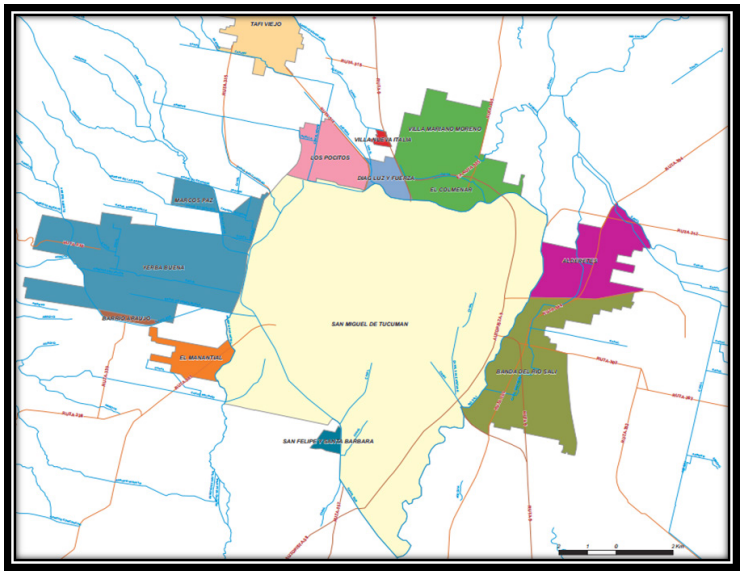


Figura 4 – Divisão político-administrativa da Grande San Miguel de Tucumán. Fonte: Municipalidade de San Miguel de Tucumán, s/d.

Nesse contexto, ressalta-se novamente San Miguel de Tucumán como uma importante área do ponto de vista funcional e simbólico, centro de dinamismo, vitalidade e concentração de serviços. Por conseguinte, segundo o Plano Estratégico Territorial III (2011), a organização do espaço urbano tucumano, bem como suas dinâmicas concentradoras e centralizadoras de serviços provém de uma modalidade de urbanização associada ao fenômeno da metropolização. A partir das dinâmicas centralizadoras identificadas em Tucumán, encerra-se com as considerações de Malizia (2007), acerca da organização sócio-territorial do aglomerado metropolitano da cidade:

Hacia finales de la década del '80 y principios de los noventa, la dirección del crecimiento urbano estuvo determinada por las preferencias de la demanda. Las personas de alto poder adquisitivo se instalaron en aquellos lugares que se caracterizaban por su cercanía a conexiones viales importantes. De esta manera se distinguen dos zonas dentro del GSMT: el centro y oeste como área de vivienda de la clase media y media alta, y el resto como área de vivienda de la clase baja y media baja (MALIZIA, 2007, s/d).

3. A INFLUÊNCIA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS

DE COMÉRCIO E CONSUMO EM CURITIBA E SAN MIGUEL DE TUCUMÁN.

A centralização de serviços e equipamentos em determinados espaços do território, onde há a priorização de certas áreas em detrimento de outras. Deste modo, tal processo aliado às estratégias de caráter neoliberal e governança urbana empreendedorista com direcionamento á segmentados públicos – com maior poder aquisitivo e de consumo – produzem, o que Milton Santos (2002) denomina de espaços opacos e espaços luminosos. Ou seja, para o autor, tais espaços, de luminosidade e opacidade seriam aqueles que:

Acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas (SANTOS, 2002, p. 264).

Nesse contexto, Santos (1996, p.258-261) adverte para o sentido de que a modernização contemporânea incide na mundialização dos lugares, havendo lugares globais simples e lugares globais complexos, cujos, divididos em dois setores de produção – o de cima e o de baixo – produzem e constroem as relações de trabalho. Dessarte, nos locais simples, implantam-se pontuais objetos da modernidade atual. Nos locais complexos, coincidentes com as metrópoles, dissipam-se os vetores que representam e até mesmo contradizem as lógicas hegemônicas.

Sendo assim, na medida em que são realizadas tais reformulações nos tipos de serviços, atribuições e modos de produção das cidades, as dinâmicas internacionalizadas fortalecem-se ainda mais. Todavia, o desenvolvimento dos serviços é determinado pelo grau de representação da cidade na rede urbana nacional. Por consequência, alguns serviços são destinados a atender os mercados regionais, enquanto outros são voltados para as escalas mais amplas de atuação. Desse modo, Firkowski (2004) afirma que:

Os altos preços e níveis de lucro mais elevados dos setores internacionalizados acabam fazendo com que seja difícil a permanência e competição de outros setores que não sejam internacionais (SASSEN, 1998). Foi assim que se processaram importantes transformações em setores como o hoteleiro, o comércio varejista (ora representado pelos hipermercados e shopping centers) e os serviços corporativos (FIRKOWSKI, 2004, p.95).

Neste contexto, Santos (1996) afirma que o Estado contém importante papel no que se refere á estruturação e implantação desses novos equipamentos e serviços, pois em busca da modernidade e voltado à estratégias que priorizam e privilegiam determinados atores, há a relegação dos agentes (pequenas empresas, instituições com pouca infraestrutura, entre outros) que não se enquadraram nas novas dinâmicas econômicas e demandas do mercado. De acordo com Firkowski (2004), o resultado destas seccionadas escolhas produzem transformações na escala intra-urbana e interurbana, pois respectivamente, estimula ainda mais as contradições sociais e econômicas existentes e altera o papel das cidades na dimensão da rede urbana

mundial e local (FIRKOWSKI, 2004, p.95).

Portanto, infere-se que as mudanças referentes ao novo caráter dado á lógica das cidades no âmbito local e mundial, implicam-se como coroário dos processos de ajuste as políticas neoliberais, reconstrução tecnoprodutiva do capital e globalização, descrito segundo Di Nucci (2009, p.3) apud Ortega (1993, p.3) caracterizadas "por la excessiva concentración de los medios de producción y comercialización así como la de los medios fi nancieros y de servicios en el plano mundial y nacional" (DI NUCCI, 2009, p.3).

Partindo deste pressuposto, a globalização das cidades torna-as lócus da implantação de serviços modernizados, concentrando além do mais, atividades que necessitam maiores serviços e níveis de infraestrutura. Consequentemente, tais atividades geram mudanças locacionais e padronização dos equipamentos urbanos, localizados diversamente pelas cidades do mundo.

Trazendo para a análise da presente pesquisa, os espaços luminosos constituem-se em aqueles que dentro da escala intra-urbana, englobam as áreas geralmente mais próximas ao centro, que contém infraestruturas mais completas e eficientes, além de diversificados tipos de serviços – neste estudo aos voltados às redes de varejo – para atender á uma seccionada população consumidora, de maior poder aquisitivo. Em suma, os espaços luminosos seriam os que conseguem suprir as necessidades técnicas, de infraestrutura e os que contêm equipamentos que promovam a atração de capitais e investimentos externos, reforçando as centralidades existentes. Em contrapartida, os espaços opacos são carentes de infraestrutura e de serviços que supram as necessidades da população residente, restando á estas, deslocarem-se para os espaços luminosos a fim de utilizar os serviços ofertados.

À vista disto, objetivando-se elucidar alterações decorridas no papel das cidades dado reestruturação da economia mundial, utiliza-se no presente estudo de caso os hipermercados e shoppings com capital de origem internacional entre os equipamentos comerciais do setor varejista e de consumo. Objetiva-se analisar de que maneira tais empreendimentos produziram e vem produzindo modificações no âmbito da paisagem urbana de Curitiba (Brasil) e San Miguel del Tucumán (Argentina), visto que, cada vez mais, ambas cidades caracterizam-se por "dinâmicas internacionalizadas e mundializadas, que podem modificar significativamente a lógica das atividades existentes e constituir novas centralidades, criando espaços homogêneos a partir de valores culturais e hábitos de consumo" (FERREIRA et al. 2011, p.18).

Identificar-se-á assim – tendo em vista que a pesquisa encontra-se em estágio inicial – se há atuação dos mesmos equipamentos comerciais nas respectivas cidades e de que forma estas ocorrem, no que se refere aos mecanismos e estratégias de comércio, implantação das lojas e venda dos produtos.

Com o objetivo de elucidar as alterações decorridas no papel das cidades, promovidas pela reestruturação da economia mundial, utilizaram-se como estudo de caso no presente trabalho, os hipermercados, shoppings centers e as redes de hotéis com capital de origem internacional entre os equipamentos comerciais do setor varejista

e de consumo. Visa-se analisar de que maneira tais empreendimentos produziram e vem produzindo modificações no âmbito da paisagem urbana de Curitiba (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina), visto que, cada vez mais, tais cidades caracterizam-se por "dinâmicas internacionalizadas e mundializadas, que podem modificar significativamente a lógica das atividades existentes e constituir novas centralidades, criando espaços homogêneos a partir de valores culturais e hábitos de consumo" (FERREIRA et al. 2011, p.18). Destarte, pretende-se identificar – partindo do pressuposto de que a pesquisa encontra-se em estágio inicial – se há atuação dos mesmos equipamentos comerciais e de consumo nas respectivas cidades e de que forma estas ocorrem, no que se refere aos mecanismos e estratégias de comércio, localização, implantação das lojas e venda dos produtos.

3.1 HIPERMERCADOS

O conceito de hipermercados surgiu na França com o objetivo de atender consumidores que buscavam mais variedade de produtos em um mesmo lugar com preços competitivos. A diferença principal entre os supermercados e hipermercados é que o segundo inclui também artigos de lojas de departamento (vestuário, ampla perfumaria) e estratégias de propaganda parecidas com grandes redes varejistas. Atualmente, tanto os supermercados quanto os hipermercados estão se segmentando. Pode-se encontrar variações desses segmentos como os chamados "Vipsmercados", referindo-se aos supermercados que visam um público de poder aquisitivo alto. De um modo geral, as grandes redes internacionais procuram implantar o perfil e conceitos de estrutura e padrão de venda dominantes em seus países de origem, mesmo tendo que adaptar alguns fatores ao local de destino (SANTOS, 1998).

A implantação das grandes redes de varejo de origem estrangeira nas metrópoles de Curitiba e San Miguel de Tucumán pode ser denotada como um exemplo caracterizador das dinâmicas de internacionalização nas cidades pós década de 1970. Estas vêm utilizando como principais estratégias: a aquisição de redes de menor atuação e de redes internacionais - que não obtiveram êxito em suas implantações -, ampliação do horário de funcionamento, implantação do modelo de auto-serviço, diversos tipos de lojas com variados produtos (importados ou não) de acordo com a demanda e poder aquisitivo de cada clientela. Vale ressaltar que este processo não decorre somente dentro dos limites de Curitiba e San Miguel de Tucumán, mas em todo o seu aglomerado urbano direto.

Ademais, destaca-se no comércio varejista argentino, sobretudo tucumano, um número limitado de empresas supermercadistas, na maioria de origem internacional, que controlam parte da vida econômica e social e a dinâmica territorial de suas cidades, cujos principais atores identificados, segundo Nucci et al. (2009) são as empresas Wal Mart, Casino/Libertad, Jumbo-Disco da Cencosud e Carrefour. Consequentemente, promove-se então a monopolização do setor varejista pelas grandes redes internacionais, no que se refere à aquisição e número de lojas, à distribuição de mercadorias, preços e ordem de demanda aos fornecedores (FIRKOWSKI, 2004).

Por conseguinte, o quadro 1 abaixo, demonstra o vasto número de lojas cujos hipermercados de origem internacional contém, nas respectivas metrópoles. Ressalta-se também as principais redes nacionais instaladas em Curitiba e San Miguel de Tucumán que aderiram as novas formas organizativas inseridas pelas empresas internacionais.

Quadro 01 – Análise comparativa referente á atual composição de redes varejistas transnacionais nos municípios de Curitiba (CTBA) e San Miguel del Tucumán (SMT) e o ano de instalação das mesmas nos seus respectivos países.

REDES	ANO DE INSTALAÇÃO	CAPITAL DE ORIGEM	NÚMERO DE UNIDADES	LOJAS EM CURITIBA	LOJAS EM SAN MIGUEL DEL TUCUMÁN
Carrefour	BRA: 1987 ARG: 1982	Francês	CTBA: 5 SMT: 6	Carrefour Hipermercado	Carrefour e Market Hipermercados
Casino Guichard Perrachon	BRA: 1999 ARG: 1998	Francês	CTBA: 6 SMT: 2	Pão de Açucar e Extra	Supermercados Libertad
Cencosud	BRA: ---------- ARG: 1982	Chileno/Argentino	CTBA: 0 SMT: 13	Sem Lojas	Super Vea e Jumbo Supermercados
Grupo SHV	BRA: 1972 ARG: 1988	Holândes	CTBA: 1 SMT: 1	Makro Atacado	Makro Atacado
Walt Mart	BRA:1998 ARG: 1995	Norte-americano	CTBA: 33 SMT: 4	Walt Mart Mercadorama Big, Todo Dia Maxxi Sam's Club	Walt Mart Hiper e Changomas
Angeloni	BRA:1958 CTBA:2002	Brasileiro	CTBA:2	Angeloni	----------
Condor	BRA:1974	Brasileiro	CTBA: 22	Condor	----------
Emilio Luque	ARG: 1979	Argentino	SMT: 10	----------	Emilio Luque
Muffato	BRA: 1979	Brasileiro	CTBA:7	Muffato	----------

Fonte: Pesquisa direta, 2014. Organizado por: Anna Paula S. Lino.

Acrescenta-se, por fim, duas observações: a primeira é o fato de que as estratégias citadas anteriormente não são utilizadas em exclusividade pelos grandes empreendimentos internacionais e a segunda refere-se ao caráter centralizador de tais negócios. Respectivamente, as grandes redes varejistas nacionais de hipermercados como no caso da rede Condor, Muffato e Angeloni em Curitiba e da rede Emilio Luque em San Miguel del Tucumán, com o objetivo de se enquadrarem nas demandas do mercado e permanecerem em igualável nível de competitividade, aderiram as novas formas de organização, produção e vendas do comércio varejista. Ademais, inferindo-

se à segunda premissa decorre-se que, nas duas metrópoles os hipermercados, shoppings e redes hotéis (estes dois últimos serão vistos posteriormente) localizam-se principalmente em suas áreas centrais e em bairros valorizados do grandes centros urbanos das cidades, não influindo diretamente no espaço metropolitano das cidades analisadas.

3.2 SHOPPING CENTERS

Assim como no caso dos hipermercados, os primeiros shopping centers a serem implantados nas cidades referentes ao estudo referem-se a partir de 1980. Destaca-se que os agentes atuantes em cada município demonstraram-se divergentes, conforme o quadro 02. Em Curitiba, destacaram-se shoppings administrados por empresas do segmento nacional, que segundo Ferreira et al. (2011) possuem grande percentual de capital internacional em suas organizações. Em San Miguel del Tucumán, até o atual andamento da presente pesquisa, não encontraram-se dados ou informações dos grupos atuantes no setor de administração dos shoppings.

Quadro 02 – Análise comparativa dos empreendimentos de shoppings centers atuantes em Curitiba e em San Miguel del Tucumán.

SHOPPING	INAUGURAÇÃO	GRUPO PERTENCENTE	ATUA EM:	LOJAS DE ORIGEM ESTRANGEIRA
Barigui	2003	Multiplan – nacional[1]	Curitiba	C&A, Zara, Big Ben
Curitiba	1996	BRMALLS – nacional	Curitiba	C&A, Zara, Lupo, Claro Outback
Estação	1997	BR MALLS – nacional	Curitiba	C&A, Levi's Store, Claro
Mueller	1983	Soifer – nacional	Curitiba	C&A, Big Ben, Brooksfield, Levi's Store
Palladium	2008	Tacla	Curitiba	C&A , Levi's Store, Zara, Broksfield
Patio Batel	2013	Soifer – nacional	Curitiba	Calvin Klein, Louis Vitton Prada, Valentino Versace, Zara
Portal Tucumán	S.I.	S.I.	San Miguel de Tucumán	Big Ben, Levi's Store, Puma, Claro, Burger King, Havaianas
Solar del Cerro	S.I.	S.I.	San Miguel de Tucumán	Arcor
Yerba Buena	S.I.	S.I.	San Miguel de Tucumán	Claro e HSBC

S.I: Sem informações. Fonte: sites institucionais dos shoppings, 2014.

Em busca de se realizar uma breve e inicial comparação, destacaram-se características

quanto à forma de organização e administração dos shoppings nas respectivas metrópoles: os instalados na cidade de Curitiba marcam-se pelo elevado número de lojas estrangeiras de alto e médio padrão no interior de seus empreendimentos, cada um de acordo com a localização e público atendido, citando de modo à exemplificar, o caso das grandes marcas (Louis Vitton, Prada, Valentino, entre outros) presentes no Shopping Patio Batel, destinados à população de maior poder aquisitivo. Em contrapartida, conforme verificado preliminarmente na pesquisa, os shoppings implantados em San Miguel del Tucumán possuem poucas lojas de atuação internacional – como HSBC, Levi's Store e Big Ben por exemplo. Entretanto, o padrão econômico do público alvo não altera-se. Ressalta-se que em alguns casos há a presença de grandes redes de hipermercados no interior dos shoppings, como no caso do Yerba Buena e Portal Tucumán que contêm as redes Jumbo e Supervea pertencentes ao Grupo Cencosud. Este aparente padrão não se repete nos shoppings da cidade de Curitiba.

3.3 REDE HOTELEIRA

Pode-se definir rede hoteleira como grandes grupos hoteleiros que operam tanto hotéis de que são proprietários como outros que lhe são arrendados. Podem ainda apenas administrar hotéis ou operar acordos com sistema de franquia. A característica principal dos hotéis de cadeia é a manutenção de padrões de qualidade de serviços e alojamento mais uniforme desses padrões nas cidades em que se inserem. As razões para essa concentração devem-se, especialmente, aos notáveis ganhos de escala, principalmente nos setores de compras, finanças e marketing. As maiores cadeias internacionais hoteleiras são: Holiday Inn Worldwide, Best Western (voluntária), Accor, Choice, Marriot, Sheraton, Hilton, Forte e Hyatt (MINISTÉRIO DO TURISMO, s/d).

No que concerne as redes de hotéis instaladas em Curitiba e em San Miguel de Tucumán, os agentes atuantes em ambas metrópoles regionais apresentam-se divergentes. Em San Miguel de Tucumán as redes hoteleiras constituem-se majoritariamente de capital nacional e atuação local, ou seja, das 8 redes analisadas, apenas duas são de origem estrangeira. No entanto, a rede que possui maior número de leitos é a Sheraton, da corporação internacional Starwood (com duas unidades). Entretanto, no que tange à escala de atuação regional, sobressai a rede argentina Amerian Hotéis, por constituir-se de uma grande rede de hotéis nacional, cujas, segundo informações fornecidas pelo site da própria empresa contém filiais distribuídas por toda a Argentina.

Acentua-se para o fato de que todas as redes investigadas no aglomerado urbano de San Miguel de Tucumán localizam-se sobretudo no entorno do centro histórico da capital, fortalecendo o papel centralizador da cidade. Além disso, diferentemente de Curitiba, não há tanta diversidade de modelos de serviços ofertada por uma mesma rede de hotéis conforme renda do público-alvo. Abaixo, o quadro 3 ilustra tais processos:

Quadro 3 – Análise das principais redes de hotéis em San Miguel de Tucumán.

HOTEL	ORIGEM DO CAPITAL	NÚMERO DE UNIDADES
Amerian Tucumán	Argentino	1
Bicentenario	Argentino	1
Catalinas Park Hotel	Argentino	1
Francia Hotel	Argentino	1
Garden Park	Argentino	1
Hilton Park	Estadunidense	1
Sheraton	Estadunidense (Starwood Corporation)	2
Swiss Metropol	Argentino	1

Fonte: Pesquisa direta, 2014. Organização: Anna P. S. Lino.

Em contrapartida, no caso de Curitiba, a internacionalização das redes de hotéis contém um processo muito mais intensificado, tendo como marco inicial, conforme Píccolo (2011), a partir da década de 1990. Partindo deste pressuposto, das 14 redes de hotéis analisadas, 7 são de origem estrangeira, voltadas sobretudo para um público alvo com maior poder aquisitivo e localizadas nos bairros centrais da capital (Batel e Centro respectivamente) e em localizações pontuais próximas ao Aeroporto Internacional Afonso Pena – localizado no município de São José dos Pinhais, na Região Metropolitana de Curitiba – como no caso de algumas filiais das redes Accor, Bristol e Bourbon. Nesse sentido, destacam-se às redes pertencentes ao grupo Accor e Bourbon, obtendo entre as estrangeiras, os maiores números de unidades, a primeira com 10 e a segunda com 3 filiais respectivamente.

Destarte, visando se enquadrarem nos novos padrões de serviços, empresas locais como Slaviero e Bristol expandiram seus modelos de serviços dos hotéis para diferentes clientelas. Por conseguinte, pode-se denotar no quadro a seguir as dinâmicas e processos analisados acima, tendo por base as principais redes de hotéis de Curitiba, o grau de internacionalização das mesmas, demonstrado pela origem do capital e o número de unidades instaladas na cidade.

Quadro 4 – Principais redes de hotéis instaladas no aglomerado urbano de Curitiba.

HOTEL	ORIGEM DO CAPITAL	EMPRESA	NÚMERO DE UNIDADES
Adagio Curitiba Parque Barigui	Francês	Accor	01
Blue Tree Towers Curitiba hotel	Brasileiro	Chieko Aoki Company	01
Bourbon	Estadunidense	Bourbon	3
Bristol	Brasileiro	Bristol	06
Four Points by Sheraton Curitiba	Estadunidense	Starwood Corporation	01
Harbor Hotel Batel	_____	_____	01
Ibis	Francês	Accor	5
Lancaster	Brasileiro	Grupo Empresarial Lancaster	01
Mercure Curitiba Batel Hotel	Francês	Accor	04
Pestana Curitiba Hotel	Português	Grupo Pestana	01
Radisson	Estadunidense	Carlson Rezidor Hotel Group	01
San Juan	Brasileiro	Grupo San Juan	02
Savoy	Brasileiro	Grupo Empresarial Lancaster	01
Slaviero	Brasileiro	Slaviero	04
Transamerica Prime Batel	Brasileiro	Conglomerado Alfa	01

Fonte: Pesquisa Direta, 2014. Organização: Anna Paula Scherer Lino.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metrópole inserida na rede urbana mundial apresenta uma alteração no controle dos empreendimentos, passando do local/regional para o internacional/global. Com isso, verificou-se uma relativa descaracterização das empresas de atuação local e regional, que passaram a ser controladas por importantes grupos externos, revelando o fortalecimento dos setores internacionalizados e seu peso no contexto da dinâmica econômica recente. É importante sublinhar que as mudanças não se deram apenas no âmbito da troca de controle, mas se irradiaram por toda a cadeia de fornecedores.

Na medida em que os novos grupos trouxeram não só a modificação física das lojas, novos métodos de trabalho, ampliação do horário de funcionamento, mas também significativas alterações na composição do mix de produtos disponíveis, em que cada vez mais as grandes marcas de atuação global sobressaem, em detrimento daquelas

de caráter local e regional, tanto no âmbito dos produtos industrializados como no dos hortifrutigranjeiros (FIRKOWSKI, 2004). Em países como França e Inglaterra, foram criadas leis que objetivam regulamentar a expansão dos grandes varejistas como as redes de hiper e supermercados e os shopping centers visando proteger os pequenos e médios varejistas. Tais leis, denominadas como "leis de justa concorrência" ainda não mostram-se tão mobilizadas quanto a de países europeus, mas as entidades associativas dos pequenos varejistas, sobretudo no Brasil, estão se mobilizando para a criação dessas leis.

Destaca-se que nos equipamentos urbanos analisados, em que a política de auto serviço é cada vez mais comum, não há a necessidade de empregar grande quantidade de mão-de-obra – se compararmos contextos anteriores do sistema fordista-keynesiano e industrialização –. Tal fato, decorre do aumento de investimentos, principalmente a partir dos anos 1990, cujas principais medidas foram o aumento dos investimentos em modernização e automação comercial.

Uma das possíveis linhas de raciocínio que pode-se estabelecer frente a expansão de empresas de segmento internacional do setor de varejo e consumo para países em desenvolvimento decorre de que, apesar de implicarem em um risco maior para os investimentos em relação aos apresentados pelos países desenvolvidos, estes países,apresentam baixo poder de competitividade do setor instalado. Além disso, em suas estratégias, as empresas buscam diminuir sua exposição a políticas de um país em particular. Entre os fatores mais atrativos está a grande atração para instalação de novas redes por parte do governo local – a presença de um mercado significativo -, exemplares de sucesso na atuação de redes internacionais já presentes no país e legislação sem restrição à entrada de grandes varejistas.

Esta breve reflexão objetivou atentar-se às tensões identificadas, advindas da implantação destes equipamentos urbanos relacionados muitas vezes à inação do estado, frente às problemáticas da cidade como um todo. Nesse sentido, ressalta-se a importância das empresas como líderes de dominação e expansão do capital no território, constituindo-se em importantes atores hegemônicos na escala global.

Quanto à localização, as unidades distribuem-se em quase sua totalidade pelo município de Curitiba e San Miguel del Tucumán, fortalecendo o caráter centralizador destes municípios. Porém, muitos elementos ainda estão por ser estudados, necessitando-se voltar o olhar para as dinâmicas recorrentes do setor terciário no interior e exterior da economia urbana das cidades e entre as cidades.

Cabe assinalar que nesta etapa de capitalismo global, a diversificação e a fragmentação territorial e social são inerentes aos processos de reestruturação econômica e globalização pelo qual apresenta uma tendência de homogeneização de pautas, criando ao mesmo tempo uma grande quantidade de fraturas e heterogeneização do espaço social. É possível inferir que há o reforço de centralidades existentes, promovendo nas metrópoles regionais analisadas certa concentração dos equipamentos urbanos aqui destacados dentro dos limites do município onde está a cidade-polo.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• BENKO, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. Revista do
• Departamento de Geografia da USP, São Paulo: USP, n.15, 2002, p. 45-54.
• CARLOS, A.F.A.; CARRERAS, C. Urbanização e Mundialização. Estudos sobre a metrópole. Ed. Contexto, 2012.
• CARNEIRO, M. M. S. NOGUEIRA, V. Educação Geográfica e formação da Consciência Espacial-Cidadã. Ed. UFPR, 2013.
• COBOS, Emilio Pradilla e LÓPEZ, Lisett Márquez. Presente y futuro de las metrópolisde América Latina. Cadernos Metrópole. São Paulo: EDUC, n. 18, 2007, p. 173-206.
• CÓRDOBA, A. P. Metrópole Curitiba: entre a competição e a cooperação: Análise das redes de comercio varejista na produção da cidade. 220 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.
• CORRÊA, L. R. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In. ___. A cidade contemporânea – Segregação Espacial. 1. Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2013, p. 39-59.
• DI NUCCI, J.; LAN, D. Globalización, hiperconcentración y transnacionalización del comercio alimenticio en Argentina: el territorio usado por las empresas supermercadistas. Facultad de Cs. Humanas UNCPBA. Anales de Geografía 2009, vol. 29, núm. 1, p. 9-33 Buenos Aires, 2009.
• FERREIRA, A. G.; FERNANDES, F. AP.; HUÇULAK, J. Internacionalização de Curitiba: uma análise a partir de equipamentos urbanos de consumo e lazer. Revista GEOMAE - Vol. 02, Nº Esp. 01, 2º SEM/2011.
• FIRKOWSKI, O. L. C F. Internacionalização e novos conteúdos de Curitiba. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v. 107, p. 93-107, 2004.
• GEO: SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. Programa Das Nações Unidas Para O Meio Ambiente. Tucumán, 2007. 252p.
• HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.
• HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Ed. Anablume, 2006. P. 163-190.
• IBGE MOSTRA A NOVA DINÂMICA DA REDE URBANA BRASILEIRA. Disponível em:http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1246. Acesso: 10/07/14.
• MALIZIA, M. PAOLASSO, P. Las Nuevas Formas De Expansión Urbana En Yerba Buena (Gran San Miguel De Tucumán, Argentina) Barrios Privados, Countries Y Urbanizaciones Cerradas. Anais: IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre: URGS, 2007.
• MINISTERIO de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011. v. 1, 176 p.

• MINISTERIO de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestrutura. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011. v. 1, 246 p.

• MOURA, R. Inversiones Urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba. EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, v. 29, n. 86, mayo, 2003.

• MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN. Disponível em: http://www.sanmigueldetucuman.gov.ar/ciudad_1.php. Acesso em: 16/07/14.

• OLIVEIRA, D. Curitiba e o mito da cidade modelo. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

• SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. 2ª ed. Chapecó, SC: Argos, 2010. 555 p.

• SÁNCHEZ, F.; MOURA, R. Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, v. 31, n. 93, agosto, 2005.

• SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2002.

• SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

Gobernanza territorial en Mendoza. Limitaciones y desafíos en la planificación colaborativa del territorio

Dalla Torre, Matías Agustín

PALABRAS CLAVE
· Gobernanza
· Territorio
· Estado

Resumen / La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de Gobierno impulsada, principalmente, desde la experiencia Europea en la construcción de políticas públicas reclamando su incorporación en los procesos y dinámicas en América Latina. Se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es generar repuestas a la crisis de las formas tradicionales de gobierno. La gobernanza, en este sentido, está formulando las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad, configurando de esta manera nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El presente trabajo analiza -a través del enfoque de la gobernanza territorial- el proceso de participación ciudadana que concluyó con la elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial para la provincia de Mendoza. En este sentido, el presente trabajo intenta responde a dos interrogantes: ¿Existe en Mendoza un modelo de participación y de gestión del territorio innovador y respaldado por multiplicidad de actores? ¿El plan de ordenamiento territorial de la provincia refleja una visión territorial compartida y consensuada?

A modo de hipótesis se sostiene que la Gobernanza Territorial en Mendoza es un modelo emergente aún limitado, de incipiente institucionalización, que no ha logrado plasmar en el plan de ordenamiento territorial una visión a futuro sobre el territorio compartida y consensuada mediante la participación ciudadana.

Se trata de una investigación no experimental, analítica y descriptiva que realiza, en una primera instancia, un análisis de las implicancias teóricas y prácticas de estos nuevos estilos de gobierno sustentados en la Gobernanza. Posteriormente, se focaliza en los significados y en la evolución del concepto de gobernanza hacia la gobernanza aplicada a la gestión del territorio. En la parte tercera del trabajo, se contextualiza la ordenación del territorio en Mendoza y se caracterizan los procesos de gobernanza territorial suscitados. El trabajo finaliza con una recapitulación de las principales

BERÓN, NÉLIDA MARINA
CONICET- CIFOT- CEAH
Argentina
E - mail: matiasdallatorre@hotmail.com

conclusiones obtenidas en cada apartado. Para la realización de este trabajo el autor combinó procedimientos cuantitativos y cualitativos sobre el análisis de datos secundarios mediante una estrategia metodológica que complementa técnicas de investigación tales como: el análisis institucional sobre competencias y funciones administrativas de los organismos competentes en los procesos de participación territorial, el análisis documental de normas, ordenanzas, dictámenes y actas de sesiones de los organismos de consulta y participación, y los estudios relacionados con la gestión territorial.

1) ¿Qué se entiende por Gobernanza? ¿Cuáles son sus principales escuelas y líneas de pensamiento?

La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de Gobierno impulsada, principalmente, desde la experiencia Europea en la construcción de políticas públicas reclamando su incorporación en los procesos y dinámicas en América Latina. Se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es generar repuestas a la crisis de las formas tradicionales de gobierno. La gobernanza, en este sentido, está formulando las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad, configurando de esta manera nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Uno de los principales problemas en torno a la gobernanza es la multiplicidad de significados y acepciones que el concepto encierra. El término Gobernanza ha evolucionado desde corrientes de pensamiento vinculadas a las Ciencias Económicas hacia la Ciencia Política, la Administración y Gestión Pública.

A pesar del carácter polisémico del Concepto (Farinos, J., 2008), es posible resumir algunos puntos en común en cuanto al significado de gobernanza. En este sentido, para autores como Gantus, D., (2013), Farinos, J., (2008), la gobernanza estaría señalando que la función de dirección y determinación de objetivos en la sociedad ya no es una función exclusiva del gobierno sino producto de una multiplicidad de actores que configuran nuevas relaciones y que reclaman el tránsito desde un control jerárquico que ejercido desde y por el Estado, hacia formas más horizontales y cooperativas de coordinación. Desde estas concepciones la Gobernanza promueve un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores que en el mando jerárquico formal y normativo propiciado por el Estado. Es un modelo de gobierno público-privado donde el Estado es un actor importante pero no determinante y en el cuál predominan relaciones horizontales por sobre las verticales.

El origen del concepto de Gobernanza es de dudosa procedencia. Para Farinos, J., (Ibídem), el concepto surge de la economía institucional y de regulación como mecanismo para simplificar los procesos de regulación y de intervención de los actores públicos a fin de facilitar la toma de decisiones del resto de los agentes sociales. Por su parte, el Banco Mundial que ha elaborado indicadores de buen gobierno, define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder de un país y se lo vincula, principalmente,

con el buen gobierno que refiere a la transparencia y a la eficacia en la elección y control de los gobernantes, la capacidad de la administración para administrar los recursos y la transparencia, participación y garantía del Estado de derecho. Estos conceptos del banco mundial son criticados desde diferentes enfoques al exponer a la gobernanza como "herramienta ideológica para una política de Estado mínimo". (Ferrusca, R., Calderón, M., Campos, H., 2012:.115).

Para Farinos, Dasi., (Ibidem) la ausencia de unicidad en torno al significado de gobernanza ha generado que el mismo fuera desarrollado por muy diversas escuelas de pensamiento, desde la corriente neoliberal de la gerencia pública hasta el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil.

El rasgo común en la diversidad de acepciones y connotaciones en torno a la idea de Gobernanza, parte del supuesto que existe una redefinición en el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. El estado moderno, siguiendo esta línea de pensamiento, evidencia serias dificultades para dar respuestas a las demandas sociales en un contexto de creciente corrupción, falta de transparencia y representatividad de la clase política, evidenciando la necesidad de mayor participación y control por parte de la sociedad civil. Para Diego Gantus (Ibidem), esta situación explica las demandas de mayor participación, democratización, apertura y transparencia. Los actores de la sociedad civil: democratizados, transparentes, responsables y capaces, reclaman al Estado abrir el juego y ponerse a la altura de la circunstancia en cuanto a sus capacidades y a la efectividad necesaria en la gestión de la cosa pública. En definitiva, señala Gantus, si el Estado presenta serias limitaciones para proveer dirección, objetivos y logros en nuestras sociedades esta función debe ser compartida entre el gobierno y una multiplicidad de actores. Esta es la idea subyacente y principal en el concepto de Gobernanza.

Ahora bien, ¿Cómo se explica que el Estado ceda parte de su monopolio en la tarea de proveer sentido y dirección a lo sociedad? Quizás puedan encontrarse algunas respuestas al analizar los cambios en el rol del estado y sus modelos de gestión. Cristina Díaz, (2013) sostiene, apoyando los fundamentos de Felcman, I., (2009), que los procesos de gobernanza deben entender a partir de la crisis o estallido de los viejos paradigmas en la administración y sobre rol del Estado. El modelo organizacional jerárquico, burocrático-weberiano y legalista, en el cual los procedimientos y procesos estaban detalladamente normados dio paso al modelo individualista impulsado por las reformas neoliberales del 70 y 80. Estos paradigmas de gestión se encontrarían en serios aprietos frente a modelos de gestión y participación más acordes a los contextos actuales de incertidumbre y complejidad creciente. De esta forma, la idea de gobernanza se sustenta en estos modelos emergentes denominados: modelos igualitarios participativos.

Para Díaz y Felcman (ibídem), la idea de gobernanza se sustenta en los modelos igualitarios participativos. Estos modelos fueron promovidos, en primera instancia, por los enfoques del Desarrollo Humano Sustentable impulsados desde organismos

internacionales tales como: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), que postulaba la descentralización y el empoderamiento de las comunidades mediante procesos participativos tipos bottom up. Sin embargo, para estos autores, el modelo participativo también fue alma de los procesos o movimientos comunitaristas, que desde una perspectiva sustentada en las ideas de Habermas, condenan las actuaciones de gobierno por su incompetencia y falta de transparencia reclamando la participación comunitaria o ciudadana para poner límites a la corrupción y a los problemas de representatividad de la democracia moderna. Sin embargo, claro está, nada asegura ni la idoneidad, ni la representatividad ni la transparencia de estos procesos impulsados desde el accionar de la sociedad civil.

La idea de los modelos igualitarios participativos puede sintetizarse como una forma de gobierno emergente a partir de la configuración de una multiplicidad de actores en un proceso de negociación y toma de decisión colectiva.

" un hacer sociedad desde el fin de las organizaciones piramidales, con poderes de contralor concentrados, a favor de la pluralidad de nodos decisorios, en los que el poder difuso circula a la hora de tomar decisiones, en procesos internos y externos de trabajosa negociación, siempre entre muchas organizaciones signadas por una horizontalidad tal que su propio gobierno colegiado y consultivo , integrará, ante la mayor cantidad de problemas, la mayor cantidad de decisiones en procura de mayores consensos…" (Díaz, C., 2013:101).

Recapitulando, si bien el rol del Estado junto a sus modelos de gestión y su relación con la sociedad civil puede estar siendo reinterpretados a partir de los acelerados procesos sociales, estarán latentes sus componentes burocráticos y neoliberales junto a las nuevas prácticas participativas y comunitarias. Claro está, que hay áreas y sectores de políticas como la ambiental y territorial que por su complejidad y su necesidad de legitimación permanente se conviertan en propicias para los modelos participativos o de gobernanza. Este último aspecto, nos remite directamente al tema de la gobernanza territorial que forma parte central del próximo apartado de este trabajo.

2) De la gobernanza a la Gobernanza Territorial: Algunas consideraciones sobre los modelos participativos aplicados al territorio.

En el apartado interior se buscó identificar los principales problemas y consideraciones esenciales en torno a concepto de Gobernanza sin embargo, es preciso y perentorio trasladar el concepto al campo de la gestión y planificación del territorio. Para autores como Massiris, A., (2012), Farinos, J., (Ibidem), la planificación del territorio es un campo potencial y en el cuál se están generando prácticas de estas nuevas formas de gobierno. Farinos J. (2008) identifica a la Gobernanza Territorial: como la puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada, mediante la participación de multiplicidad de actores que comparten objetivos y conocen sus tareas en la consecución del mismo. Este proceso puede ser comprendido como una planificación de tipo colaborativa y el resultado es la elaboración de una visión territorial compartida, por todos los actores, sustentada en la

identificación y valorización del capital territorial.

En resumidas cuentas, la gobernanza territorial no es más ni menos que trasladar el concepto de gobernanza a la gestión y gobierno del territorio. Es decir, se parte de las mismas premisas: necesidad de mejor la gestión gubernamental, mayor transparencias y legitimidad en los procesos de formulación de políticas, etc. Sin embargo, en complemento a estas premisas, la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio. Para Farinos, J., (ibídem) se trata de un instrumento de planificación colaborativa a partir de la cual se genere una visión compartida y consensuada sobre el futuro del territorio a partir del debate, negociación y deliberación entre los diferentes niveles de gobierno que actúan en el territorio y los demás actores de la sociedad civil implicados. El proceso debe involucrar a todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) a fin aportar en la coherencia de las políticas públicas adaptando las mismas al territorio a partir de sinergias entres las políticas impulsadas desde distintos nivele escalares – gobierno multinivel-.

La gobernanza es sustancial para la cohesión territorial al otorgar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. La estrategia de la gobernanza da impulso a la territorialización de las políticas:

"cada territorio, como actor global puede escoger las trayectorias para el desarrollo en las que la base identitaria y el apego al lugar guíen la acción y las política para poder alcanzar el futuro deseado" (Farinos, j.,2008:16)

Si bien estas observaciones corresponden al caso Europeo, y a la manifiesta necesidad que cada territorio mantenga su identidad en el proceso global de integración, la gobernanza en el territorio se presenta como la herramienta que permite que cada territorio identifique su propio potencial elaborando su estrategia de desarrollo de manera complementaria y convergente con las estrategias nacionales, provinciales y municipales.

Las principales cuestiones o interrogantes en torno a estas herramientas de planificación, reviste sobre la capacidad que puedan alcanzar los actores y grupos de cada territorio para plasmar y fijar sus estrategias, identidades e intereses, en los planes o los modelos deseados que terminan adoptando en las agencias de gobierno bajo la supuesta participación ciudadana. Farinos nos señala la urgencia de cambios culturales que canalicen los deseos y demandas de la población sobre su territorio es decir, que los planes, programas y proyectos expresen verdaderamente los intereses de la comunidad y no que los modelos deseados sean diseñados bajo una supuesta participación pero cerrados y concretados en trabajos de gabinete.

El punto central de este trabajo es el análisis de la gobernanza territorial en el contexto de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Alcanzadas algunas precisiones conceptuales y teóricas, es necesario trasladar el análisis de la gobernanza territorial al proceso participativo territorial generado en la provincia de Mendoza y que significó la elaboración del plan de ordenamiento territorial bajo los preceptos de la participación y la gobernanza en el territorio.

3) Un antecedente: La estrategia de participación colaborativa en Mendoza.

3.1) El Proceso de Ordenamiento en Mendoza.

El surgimiento de la ley 8051 de ordenamiento territorial (O.T) de de la provincia de Mendoza sancionada en Mayo de 2009, puede entenderse como la reacción de la comunidad frente a los impactos territoriales generados por el proceso de apertura económica de la década del 90, en el marco de la globalización de la economía mundial, y el debilitamiento del rol del Estado en su función reguladora del territorio (Gudiño, 2010). Esta reacción adquiere mayor fuerza en el año 2006, con la formación de una coalición que congregó a diferentes actores sociales, económicos y políticos en pos de archivar dos proyectos legislativos que beneficiarían a los emprendedores inmobiliarios en la conjuración del territorio. Al año siguiente se presentó en la Legislatura un anteproyecto de ley en el que trabajaron más de cien científicos de universidades y centros de investigación conjuntamente con técnicos del sector público. El sector científico y técnico, investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo y del Centro Científico Tecnológico Conicet, elaboraron un nuevo proyecto que impulsa un modelo de desarrollo equilibrado y sustentable del territorio. La Ley 8051 de ordenamiento territorial y usos del suelo fue aprobada en 2009, luego de 10 años de debates y discusiones. (Levatino, B., Dalla Torre, M., (2014),

Con el objeto de dar cumplimiento a las etapas establecidas en la ley 8051 de O.T, fueron conformados la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, órgano ejecutivo de la política de ordenamiento, y como órgano legislativo, consultor y asesor, el Consejo Provincial de O.T (CPOT). Este último, compuesto por el ejecutivo provincial, municipios, universidades, organismos de ciencia y técnica y organizaciones de la sociedad civil, bajo la órbita del Ministerio de Tierra Ambiente y Recursos Naturales. Entre sus principales funciones la Agencia Provincial de O.T debe elaborar el plan provincial de O.T y someterlo a consideración del CPOT. A fin de viabilizar la elaboración del plan, el gobierno de la provincia suscribió con la universidad nacional de cuyo y el CCT-CONICET Mendoza, un proyecto de investigación y desarrollo financiado por el gobierno de la provincia y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), PID 08/09, proyecto denominado: “Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable”. (Gobierno de Mendoza, 2014)

En cumplimiento de esta disposición, la Agencia Provincial de (O.T) junto con el sector científico y técnico inician a principios de 2014 la elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial que contendrá los principios rectores para que los municipios elaboren sus propios planes municipales. Sin embargo, las diferencias técnicas y conceptuales generarán prontamente un quiebre o ruptura dentro del grupo redactor del plan. La ruptura de la coalición se formaliza con la presentación a la legislatura provincial de dos planes de ordenamiento territorial: el primero de ellos presentado y elaborado por los funcionarios de gobierno y el segundo promovido por el sector científico y técnico representado por la Universidad Nacional de Cuyo y miembros del

Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas (CONICET).
Analizar y determinar las causas de la ruptura o conflicto que derivó en la presentación en paralelo de dos planes de (O.T) es de gran relevancia para entender de manera completa el proceso de (O.T) en Mendoza. Si bien la comparación entre los dos planes no es un objetivo de este trabajo solo haremos mención a un trabajo anterior en el cual señalamos lo siguiente: "el Plan presentado por gobierno puede interpretarse falsamente como una reproducción del plan elaborado por los especialistas y académicos sin embargo, se evidencia una clara intención de excluir aquellos instrumentos, lineamientos y programas que pudieran generar ciertos roces y conflictos con los gobiernos municipales sin considerar que su incorporación al plan es necesaria y fundamental para el cumplimiento de sus objetivos" (Levatino, B., y Dalla Torre, M., 2014:7).
Las vicisitudes entre estos dos grandes actores de la política de O.T en Mendoza, la comunidad científica y el sector político, surgen desde el mismo proceso de generación de la ley 8051. Por otro lado, el proceso de participación ciudadana debería ser analizado desde el comienzo del proceso es decir; desde aquellas etapas iniciales donde se elaboró el proyecto de ley dirigido por la comunidad científica y que se respaldó mediante talleres participativos en diversas localidades de la provincia. Luego de la sanción en mayor del 2009, los procesos de participación ciudadana otorgaron validación y legitimidad a los diagnósticos realizados sobre los subsistemas físico natural y socioeconómico, insumos para la generación del plan de ordenamiento territorial. Mencionadas estas instancias, nuestra intención es analizar el proceso gobernanza territorial en la elaboración del plan de ordenamiento territorial, el cual determina una visión a futuro -El modelo deseado territorial- convalidado en instancia de audiencia pública no vinculante. Es decir, nuestra intención es preguntarnos si el plan de ordenamiento territorial de la provincia responde a los parámetros de los modelos igualitarios participativos que sustentan la gobernanza territorial.

3.2) ¿Hay democracia deliberativa en el plan de ordenamiento provincial?

La ley 8051 de O.T contempla tres etapas de planificación sustentadas en procesos participativos mediante la elaboración de foros y talleres de participación ciudadana: a) elaboración del plan estratégico de desarrollo de la provincia el cual contempla los principios rectores del crecimiento económico y social para Mendoza en los años venideros. b) el plan provincial de O.T c) planes municipales de ordenamiento territorial. A excepción del los planes municipales, los cuales no han entrado en etapa de creación, fueron elaborados a partir de espacios de participación como talleres y foros, todos ellos de carácter "no vinculantes" pero aportando una visión compartida sobre los problemas territoriales de Mendoza. Estos procesos tenían como objetivo central obtener una visión compartida sobre el futuro territorial de Mendoza, de manera consensuada y en correspondencia con las teorías de la gobernanza territorial. Esta intención fue plasmada en los procesos conducidos por los organismos gubernamentales:

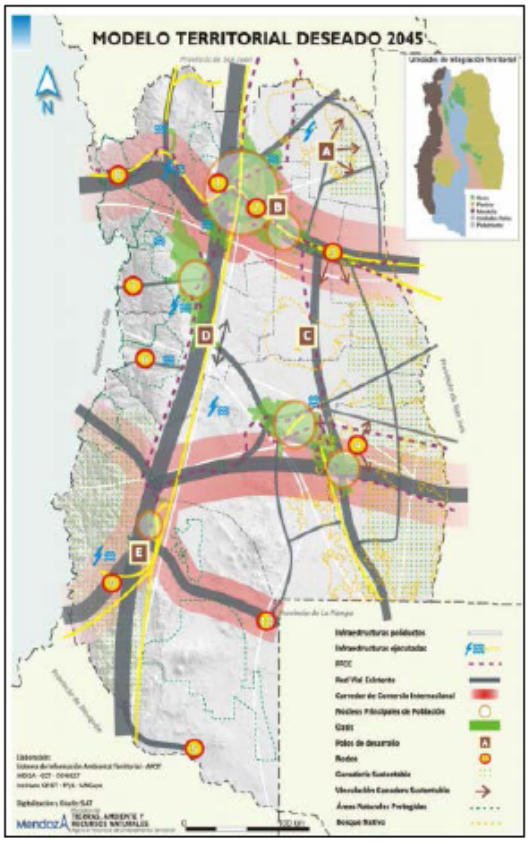
“se adquiere y se consolida una interpretación compartida que rescata y valoriza la diversidad de opiniones respecto de la idea de bienestar, de desarrollo, de crecimiento, de progreso y de calidad de vida, entre otros y, fundamentalmente, (a) se evita la imposición de criterios y la preeminencia de expectativas e intereses sectoriales y/o corporativos por sobre el interés general del conjunto, (b) se consolida la “visión compartida” como “norte”, como “punto de llegada” al que se adhiere conscientemente, y que moviliza y ordena la acción en el marco del proceso planificador y en la implementación de sus resultados y, (c) se produce un acuerdo fundamental en el trazado de denominadores comunes que surgen de la respuesta individual y colectiva a la pregunta de cómo queremos ser como personas, como comunidad y como individuos que viven en comunidad. (Plan estratégico de Gobierno de Mendoza, 2010 citado por Bugarín, S., 2013:109).

El intento de que el proceso de ordenamiento en Mendoza se elabore desde las instancias de la gobernanza territorial también está contenido en el plan de ordenamiento, actualmente en tratamiento legislativo, al expresar en su parte introductoria lo siguiente: “Todo este trabajo se realizó con alta participación social durante los años que comprendió dicho proceso, a través de foros, talleres departamentales, regionales, reuniones sectoriales, etc.” (Plan provincial de O.T 2014:18).

El plan de O.T, en la etapas de generación del modelo deseado –el cuál debe expresar las identidades de todas las comunidades- se postula que el mismo surge de los ejes establecidos en el proceso participativo de elaboración del plan estratégico de desarrollo - PED Mendoza 2030-, que los mismos fueron cotejados y correlacionados con los problemas detectados en las etapas de diagnóstico y con los “aportes de los talleres realizados con especialistas y técnicos e instituciones y organizaciones de la sociedad civil durante las etapas de consulta y Audiencias públicas” (plan provincial de ordenamiento Territorial, 2014:38).

En modelo territorial deseado, que finalmente toma el plan de O.T, se sintetiza en un mapa representando la imagen futura de la provincia el cuál surge, declara categóricamente el documento, del consenso y la validación social. (Fig. N°1)

Fig. N° 1. Modelo Territorial Deseado Provincia de Mendoza



REFERENCIAS DE MODELO TERRITORIAL DESEADO

Polos:

A - Polo de investigación de zonas áridas

(Experiencias demostrativas de manejo sostenible de la tierra)B - Polo logístico integrador Este

C - Polo de investigación de zonas áridas

(Experiencias demostrativas de manejo sostenible de la tierra) D – Polo logístico Integrador Central

E – Polo logístico de apoyo a la macro región Pehuenche

Nodos:

1- Nodo Científico Tecnológico – Zona Piedemonte

2- Nodo Multimodal Palmira

3- Nodo de servicio a la Ganadería Santa Rosa – La Paz

4- Nodo de servicio a la Ganadería de General Alvear

5- Nodo de servicio minero – Nueva Pata Mora

6- Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial –Laguna del Diamante

7- Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial –Valle de Uco

8- Nodo de turismo en zona de reserva y/o con valor patrimonial –Puente del Inca

9- Nodo de turismo – Portezuelo del Viento

10- Nodo de servicios logísticos de Agua Escondida

Fuente: Gobierno de Mendoza (2014). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial 2

Es visible que el espíritu de la ley 8051, y el proceso mismo de O.T implementado hasta la actualidad, buscó consolidarse bajo las prácticas de la gobernanza territorial. A la hora de analizar los resultados, si bien se cumplieron en lo formal con las instancias de participación establecidas en la ley, llámese talleres, consulta y audiencia pública, los mismos se caracterizaron por una participación donde primó la presencia de especialistas y técnicos. Los espacios de participación comenzaban con bastante iniciativa sin embargo, la participación se perdía en los largos trabajos de comisiones siendo los grupos con mayores intereses y mejor organizados los que terminan liderando los trabajos de comisiones y talleres de validación.

El proceso de elaboración del Plan, previa aprobación del CPOT, contó con una instancia de audiencia pública “no vinculante” organizado por el propio Ministerio de tierras ambiente y recursos naturales bajo la coordinación de la Agencia de O.T. En esta instancia, el gobierno puso a consideración de más de 600 personal el plan de ordenamiento territorial. El 15 de abril de 2014 el gobierno recepcionó las críticas

y aportes técnicos de diferentes organizaciones vinculadas a sectores productivos, científicos, empresariales y educativos. La mayoría de los oradores de la asamblea apoyaron la existencia del plan objetando la falta de criterios y definiciones técnicas que brinden la posibilidad a que los municipios cuenten con las pautas adecuadas para elaborar sus propios planes.

A pesar del apoyo en general a la existencia de un plan de O.T, la audiencia pública estuvo plagada de críticas por la falta de participación y difusión del proceso, el uso de estadísticas desactualizadas –en referencia al PBG, la elaboración de un plan en base a una estadística de Irrigación (Departamento General de Irrigación) de 2006, año en que hubo súper caudal hídrico, índices de inflación, ausencia de un modelo productivo, la falta de consideración de las demandas de los pueblos originarios - y sobre todo la falta de consideración de los intereses e identidades de los pueblos y comunidades que se encuentran fuera del área metropolitana de Mendoza.

"Para los asambleístas, vecinos autoconvocados de San Carlos o General Alvear el plan evidencia la ausencia de un modelo territorial deseado por todos los mendocinos en procesos participativos bastante engañosos y los cuales los aportes son ninguneados continuamente" (Diario digital No a la Mina, 16 de abril de 2014).

Por su parte los referentes políticos de la oposición cuestionaron varios aspectos referidos al plan, determinando que no planifica ni establece las acciones para alcanzar los objetivos deseados. Se consideran que los programas y proyectos establecidos en plan responden a criterios políticos y discrecionales y no responden al modelo deseado propuesto en el plan.

Por su parte el sector científico, en un principio co-autor del plan, se desprendió de lo aprobado en la audiencia y criticó con vehemencia algunos puntos referidos a la falta de criterios para la realización de la zonificaciones librando esta facultad a libre criterio de los municipios. Además se criticó la falta de concordancia entre los objetivos del modelo territorial deseado y los programas establecidos, como así también la idea de modificar el impuesto inmobiliario y políticas de inversión. (Diario los andes, 13 de Julio de 2014).

Un breve repaso por lo acontecido en la instancia de la audiencia pública da algunas señales de las limitaciones y desafíos que el proceso de gobernanza territorial deberá conducir en el mediano y largo plazo. Para graficar aún más este escenario se realiza una rápida mención a la organización y representación existente en el ceno del CPOT ya que es el organismo central en lo que a la participación y gobernanza territorial se refiere,

3.3) Participación y Representación en el Consejo Provincial de ordenamiento territorial (CPOT)

El (CPOT) es el órgano consultor y asesor de la autoridad de aplicación, es decir la Agencia de O.T, de la política de O.T en Mendoza. El mismo está integrado por representantes de instituciones pública y privadas y presidido por el actual Ministro de

Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Este organismo en el espíritu de la normativa busca la mayor representatividad de aquellos actores con real incidencia en el territorio. Reza el artículo 40 de la ley 8051 en cuanto composición del CPOT:

- Un (1) representante de cada Ministerio y Secretaría del Poder Ejecutivo.
- Un (1) representante del Departamento General de Irrigación.
- Un (1) representante por cada uno de los Municipios.
- Un (1) representante de las Organizaciones de Usuarios por Cuenca Hidrográfica.
- Cinco (5) representantes del Sector Científico Técnico de la Provincia.
- Cinco (5) representantes de las Universidades e Instituciones académicas.
- Cinco (5) representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia.

Si bien el artículo 40 convoca a representantes de diversos organismos y organismos de la sociedad civil, en la composición del CPOT la presencia de representantes de los organismos estatales predomina sobre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El cuadro de la figura (Fig. N° 2) diferencia entre la composición que establecida por ley y la composición real actual que tienen el CPOT.

SECTOR (Debería ser)	TOTAL	PORCENTAJE
Organismos del sector Publico Estatal - Municipios	34 18 (incluidos en los 34)	55, 73 % (29,50%)
Sector científico	5	8, 19 %
Universidades	5	8,19 %
ONG's	16	26,22 %
Total	61	100 %
SECTOR (Realidad)	TOTAL	PORCENTAJE
Organismos del sector Publico Estatal - Municipios	42 18 (incluidos en los 41)	55, 26 % (23,68%)
Sector científico	9	11, 84 %
Universidades	7	9, 21 %
ONG's	18	23,68 %
Total	76	100 %

Fuente: Ortubia, E., Gomez, H., Informe proyecto de investigación y desarrollo PID/2OO9 Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable.

Fuente: Ortubia, E., Gomez, H., Informe proyecto de investigación y desarrollo PID/2009 Ordenamiento territorial para un desarrollo sustentable.

En el cuadro se observa claramente que es el sector estatal el que posee la mayoría de representantes (55,26%), esto incluye a los Municipios dentro de este sector. Esta excesiva representación frente a los organismos de la sociedad civil – representa el 23,68%, el cual incluye a 4 entidades empresariales, 4 colegios profesionales, 4 entidades diversas, 3 Institutos, 2 pueblos originarios y una organización de usuarios de cuenca hídrica- genera que el sector gubernamental monopolice el consejo viabilizando u obstaculizando las propuestas según sus intereses políticos. Por otro lado es notoria la ausencia de entidades de base como uniones vecinales, cooperativas u otras organizaciones que representen a la comunidad y que limitan las capacidades de consenso en el proceso de O.T provincial:

"Al realizar un análisis porcentual de la representatividad actual de cada sector dentro del CPOT, observándose que el Sector Público Estatal posee la mayoría de representatividad con el 55,26 %, incluyendo en este sector a los municipios con un 23,68%. Si se sumamos los porcentajes de los sectores científico, universidades y ONGs llegamos a un total de 44,73%, es decir que no se aproximan ni a la mitad de representantes dentro del CPOT. Esto demuestra que el sector estatal tiene una mayor incidencia en la toma de decisiones en el Consejo, estando las directrices al mando del presidente, Secretario de Medio Ambiente"

4) Conclusiones.

A lo largo del trabajo se indagó sobre la Gobernanza Territorial en Mendoza bajo el supuesto de que es un modelo emergente aún limitado, de incipiente institucionalización, que no ha logrado plasmar en el plan de ordenamiento territorial una visión a futuro sobre el territorio, compartida y consensuada mediante la participación ciudadana. Las principales conclusiones que sustentan esta conjetura pueden reunirse en los siguientes puntos señalados:

- La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de Gobierno en un contexto de crisis de los viejos paradigmas en la administración y el rol del Estado. La gobernanza como modelo de gestión y participación es congruente a los contextos actuales de incertidumbre y complejidad creciente. Aquellas políticas como la ambiental y la territorial, ya sea por su carácter complejo y su necesidad de legitimación permanente, se conviertan en propicias para los modelos participativos o de gobernanza.
- La gobernanza territorial no es más ni menos que trasladar el concepto de gobernanza a la gestión y gobierno del territorio. Se parte de las mismas premisas: necesidad de mejor la gestión gubernamental, mayor transparencias y legitimidad en los procesos de formulación de políticas, etc. Sin embargo, en complemento a estas premisas, la gobernanza territorial tiene como objeto al territorio bajo la ambición de conseguir una visión compartida y consensuada sobre el futuro del territorio a partir

del debate, negociación y deliberación entre los diferentes actores territoriales.

- El proceso de diseño e implementación de la ley de O.T en Mendoza se forjó a partir de la generación de espacios de participación cuyo objetivo central era obtener una visión compartida sobre el futuro territorial de Mendoza, de manera consensuada y en correspondencia con las teorías de la gobernanza territorial. A la luz de los resultados, en los espacios de participación prevalecieron los intereses de los sectores mejor organizados sobre todo en instancia en las cuales la participación había disminuido de manera considerable. Las críticas a la conducción del proceso participativo, se centralizaron en la falta de participación y difusión del proceso, evidenciando limitaciones y desafíos que el proceso de gobernanza territorial deberá conducir en el mediano y largo plazo.
- En cuanto a la participación y representación en el Consejo Provincial de ordenamiento territorial (CPOT), órgano cuya composición debería rescatar la mayor representatividad posible del territorio, el sector Público Estatal concentra la mayoría de los representantes. El sector estatal tiene una mayor incidencia en la toma de decisiones en el Consejo y difícilmente puedan librarse actuaciones que no sean antes impulsadas por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales como órgano del Consejo.
- Las limitaciones en las instancias y organismos de participación ciudadana en el proceso de O.T en Mendoza, señalan algunas limitaciones en cuanto a la representatividad y concertación de la visión territorial a futuro incorporada en el plan provincial de ordenamiento territorial.

Referencias Bibliográficas

- Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Nº 8051/2009. Artículo Nº 10, inciso Disponible en www.mendoza.gov.ar
- Argentina. Ministerio de Tierra, ambiente y Recursos Naturales. Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Plan Provincial de ordenamiento territorial. 2014. Mendoza.
- Argentina. Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Propuesta de plan provincial de ordenamiento territorial. 2014. Mendoza.
- Argentina. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Universidad
- Nacional de Cuyo. Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID I08-2009) “Ordenamiento Territorial para un Desarrollo.
- Carimán, B. (2010). Gobernanza, Redes y Políticas Públicas. Rosas Ferrusca. En indd (en línea) 19. Universidad de Santiago de Chile. Disponible en: www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile. [Accedido 25 de Mayo 2014].
- Diario digital No a la Mina (2014). Voces críticas y objeciones al ordenamiento

territorial. Edición digital, 16 de abril de 2014.

• Diario Los Andes (2014). NO fue aprobado, pero ya genera polémicas el plan de ordenamiento territorial. Mendoza, Argentina. Edición digital, 13 de julio de 2014. [Accedido 01 de Septiembre de 2014]

• Díaz. C., (2013). Entre rumores de Big-bang paradigmático y sospechas de Nihil novum sub sole. En: En: Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Bonifacio, J. (Comp.). (1ª ed.), pp. 1-509. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Asoc. Argentina de Estudios en Administración Pública.

• Farinós Dasí, j. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sustentable: Estado de la cuestión y Agenda. En boletín de A.G.E (en línea). N° 46, 2008, pp. 11.32. Valencia. Depto. de Geografía, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia. Estudio General. Disponible en: http: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2686501/1.pdf [Accedido el 20 de Mayo 2014].

• Felcman, I. L., (2009). Nuevos modelos de gestión pública. La importa de la cultura y el liderazgo después del Big bang paradigmático. Centro de investigaciones en Administración pública (CIAP), Facultad de ciencias económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de trabajo, Año 1 –N°2.

• Gantus D, (2013).Governance. ¿El caldero al final del arco iris de la sociedad civil? En: Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Bonifacio, J. (Comp.). (1ª ed.), pp. 1-509. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Asoc. Argentina de Estudios en Administración Pública.

• Levatino, B., Dalla Torre, M., (2014). Coaliciones despolitizadas- territorios desordenados: Reflexiones sobre la implementación de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza. En: Encuentro de Jóvenes investigadores. San Juan, 28 al 31 de Octubre de 2014.

• Massiris A (2012).Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina (1ª ed.), pp. 134. Posadas, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC

• Massiris A (2006).Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial. Realidad y desafíos. (1ª ed.), pp. 252. Posadas, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC

Ciudades intermedias y gobernanza como elementos estratégicos para el desarrollo territorial: dos experiencias en la provincia de Santa Fe, Argentina.

Davies, Carina

PALABRAS CLAVE
· Gobernanza
· Ciudades intermedias
· Desarrollo territorial

Resumen / Dentro del amplio panorama del desarrollo territorial, en las últimas décadas ha tomado relevancia el papel estratégico que en este sentido podrían desempeñar las denominadas ciudades intermedias. Las mismas, con ciertas características ventajosas respecto a otras instancias locales y regionales, se presentan como plataformas idóneas para el impulso de determinados procesos. Entre ellos, cobra especial significancia la construcción de la gobernanza, entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales. El análisis de esta nueva forma de gestión, más cooperativa y horizontal, implicaría comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Para analizar estas cuestiones hemos considerado la trayectoria de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe -Reconquista y Venado Tuerto-, caracterizada por un marcado desequilibrio socio-demográfico y económico-productivo. En el presente trabajo indagamos acerca de las redes de actores públicos, privados y mixtos, pertenecientes tanto al ámbito local como a esferas extralocales, que han ido entretejiéndose en torno a las distintas estrategias de desarrollo territorial convergentes en estas ciudades.

DAVIES, CARINA
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: carinadavies@yahoo.com.ar

Las ciudades intermedias han ido tomando relevancia dentro del prolífico ámbito del desarrollo territorial hasta convertirse, en la actualidad, en elementos altamente apreciadas tanto desde las esferas académicas como políticas. Desde mediados del siglo XX, las mismas comenzaron a ser consideradas en Europa como elementos idóneos para resolver los desequilibrios territoriales. En virtud de ello se pusieron en marcha políticas que consideraban que su fortalecimiento y crecimiento generarían, por efectos multiplicadores, el desarrollo de su área de influencia. Ello redundaría en una red urbana más equilibrada, en detrimento del crecimiento descontrolado de las grandes metrópolis. Esta visión de carácter más cuantitativo, la cual privilegiaba impulsos externos –inversión en equipamientos y servicios sociales- para la consolidación de las ciudades medias, tuvo un giro algunas décadas más tarde, cuando las políticas de desarrollo regional comenzaron a incentivar el desarrollo a partir de factores endógenos. De esta forma, se produce un desplazamiento desde las ciudades medianas a las ciudades intermedias, introduciendo a través de este último concepto la importancia del componente cualitativo (Gault, 1989) pues ya deja de considerarse solamente la cantidad de habitantes y pasa a tenerse en cuenta también la capacidad de propagar desarrollo en su entorno territorial. Por ende, podemos considerar que estos núcleos urbanos no sólo se definen por superar cierto umbral poblacional, sino también por su capacidad de convertirse en centros de recursos específicos desde donde ofrecer una amplia variedad de servicios y desde donde difundir conocimiento y dinamismo, permitiendo equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas (Vilagrasa, 2000; Bellet y Llop, 2004a; Méndez y otros, 2006a; 2006b).

Si bien el concepto de ciudad intermedia ha surgido y se ha desarrollado en el escenario europeo, sobran motivos para reconsiderar su importancia en el ámbito latinoamericano, donde el acelerado proceso de urbanización da lugar a la persistente existencia de grandes ciudades incapaces de satisfacer las expectativas de empleo y calidad de vida urbana que atrajo a innumerables contingentes de población. La macrocefalia, es decir, la preponderancia demográfica y económica que la primera ciudad de un país tiende a poseer con respecto a su propia red urbana nacional (Cuervo González, 2003), es la principal característica de los desequilibrados sistemas urbanos latinoamericanos. Por ende, las ciudades intermedias de los países de la región surgen como lugares privilegiados, tanto para el crecimiento económico equitativo como para la articulación de políticas de decisiva trascendencia en el ámbito de la producción agropecuaria, industrial y de servicios, representando las mayores posibilidades de un desarrollo territorial sostenible (Bárcena, 2001; Jordan y Simioni, 1998).

Argentina no escapa de esta característica general del subcontinente latinoamericano, aunque actualmente se perciben algunos signos de cambio respecto a un sistema urbano que desde sus orígenes se ha presentado como espacialmente centralizado y desequilibrado. Este cambio está relacionado con el hecho de que en los últimos 20 años ha aumentado el número de aglomeraciones de tamaño intermedio (con más de 50.000 habitantes y menos de un 150.000) así como también la población total de las mismas, lo cual indica que un porcentaje mayor de argentinos vive en estos centros

urbanos.

A su vez, la relevancia asumida por estos elementos urbanos se entrecruza con la consideración por parte de ciertos ámbitos académicos y políticos de las instancias locales y regionales como plataformas idóneas para el impulso de determinados procesos. Entre los más determinantes en términos del rol que las ciudades intermedias pueden desempeñar para el desarrollo territorial no sólo de ellas mismas sino de su entorno regional, destacamos especialmente la construcción de la gobernanza, entendida como el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2002). El análisis de esta nueva forma de gestión, más cooperativa y horizontal, implicaría comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Le Galés, 1998; Mayntz, 1998; 2001).

Los procesos de construcción de la gobernanza varían sustancialmente en cada caso, dependiendo de quiénes y cómo los conducen así como cuáles son los objetivos que los motivan. Podemos encontrar experiencias en las cuales no nacen como expresión genuina de una localidad o región sino que más bien obedecen a un mandato impuesto desde el exterior. Contrariamente, existen ejemplos de auténtico involucramiento de la comunidad para coordinarse de forma consensuada. A su vez, los actores involucrados en el proceso pueden dar lugar a una representación plural e integradora donde tenga cabida la multiplicidad de intereses mientras, en otros casos, la manipulación del proyecto por parte de algunos agentes genera procesos excluyentes y sólo representativos de uno o algunos sectores de la comunidad. Los objetivos de la gobernanza a veces son los que precisamente la impulsan, marcan y condicionan su orientación, mientras en otras ocasiones surgen durante y/o como consecuencia de los factores intervinientes en la constitución de la misma.

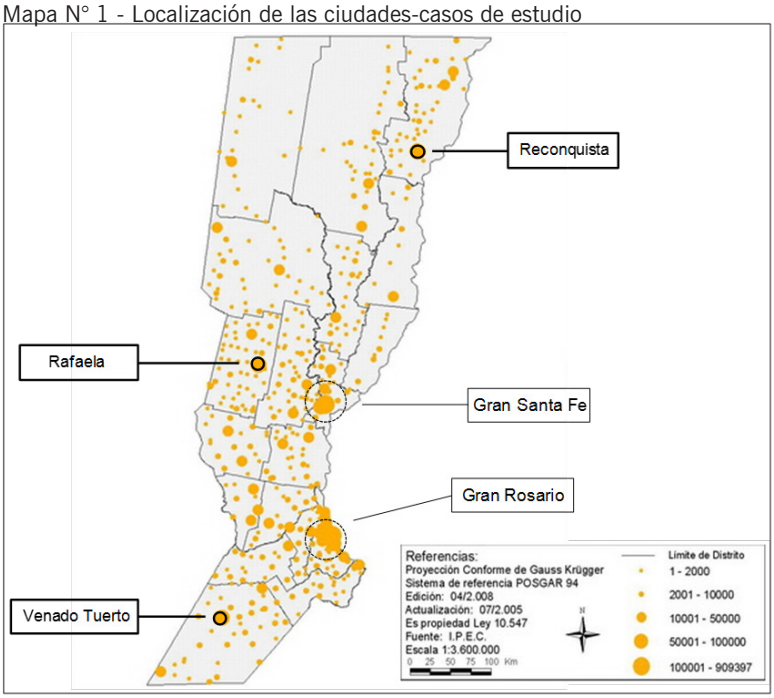
En las últimas décadas, el fomento de la gobernanza estuvo y está generalmente asociado al objetivo de generar nuevas dinámicas de desarrollo, proceso en el que intervienen los mismos factores mencionados anteriormente: cómo, quiénes, por qué. Por ende, la forma en que estos procesos se desenvuelven asumen diferentes particularidades en cada uno de los espacios, lo cual demanda implementar estudios de caso a través de los cuales llevar adelante el objetivo de analizar los obstáculos y oportunidades que encuentra la construcción de la gobernanza y la forma en que ello repercute en el posicionamiento de las ciudades intermedias como nodos de desarrollo.

Para analizar estas cuestiones hemos considerado la trayectoria de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe -Reconquista y Venado Tuerto-, precisamente caracterizada por un marcado desequilibrio socio-demográfico y económico-productivo. La elección de estas localidades obedece a criterios cuali-cuantitativos. Por una parte, dejando de lado los núcleos urbanos que no se encuentran comprendidos dentro de las aglomeraciones Gran Rosario y Gran Santa Fe, encontramos sólo tres

ciudades que, superando los 50.000 habitantes y no sobrepasando los 150.000, constituyen ciudades de tamaño medio: Rafaela (92.945), Venado Tuerto (76.432), Reconquista (73.293). Entre estas, exceptuamos el difundido y largamente analizado caso rafaelino, en el cual elementos tales como el papel determinante del gobierno local como promotor del desarrollo y como articulador de los diversos actores, un crecimiento económico sostenido, una presunta estructura social homogénea y una densidad institucional elevada, llevaron a considerarlo como un cuasi-distrito industrial (Quintar y otros (1993); Quintar y Boscherini (1996); Ascúa y Kantis (1998); Costamagna (1998; 2000); Boscherini y Costamagna (1998); Ferraro (1998); Yoguel y López (1999)). Nos decantamos, por ende, por las otras dos localidades, no sólo escasamente consideradas sino también con contrastantes particularidades que hacían aún más interesante su estudio (Mapa N° 1).

Es decir que, por otra parte, se consideraron características de índole cualitativa: su dinámica socio-demográfica (crecimiento poblacional, nivel de instrucción alcanzado, cobertura social) y económico-productiva (cantidad de industrias y personal ocupado en ellas) destacada dentro de su entorno regional así como la importante presencia de diversas instituciones públicas, privadas y mixtas, varias de las cuales se vinculan al desarrollo local y regional. Al mismo tiempo, su localización en el norte y el sur provincial, respectivamente, nos permitirá un análisis comparado entre localidades ubicadas en áreas notablemente diferentes.

Mapa N° 1 - Localización de las ciudades-casos de estudio



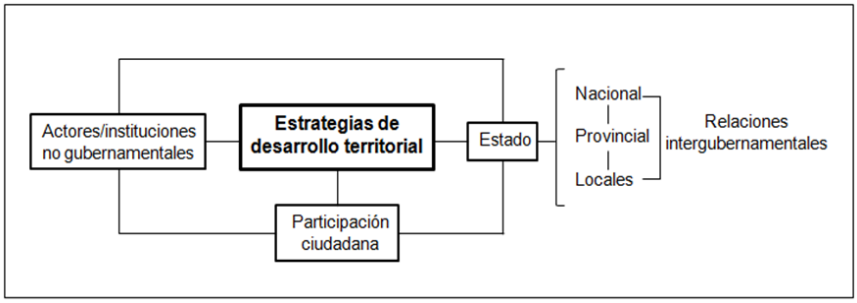
Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). Provincia de Santa Fe.

Estas ciudades, a su vez, son reconocidas como nodos dentro del Plan Estratégico Provincial (PEP) puesto en marcha a partir del año 2008, dividiendo la provincia en cinco regiones con su correspondiente núcleo nodal. El PEP, elaborado mediante la financiación de la Comunidad Europea, aspira en sus mismos orígenes a configurar una nueva regionalización a los fines de "atender las particularidades de un territorio sumamente extendido y heterogéneo, consolidando una propuesta de solidaridad e integración" (PEP, 2008, p. 5). Al mismo tiempo, cada una de estas ciudades cuenta con la presencia de Agencias de Desarrollo Regional (ADR) y, no de forma explícita pero sí como parte del territorio argentino, se encuentra dentro de los objetivos del Plan Estratégico Territorial (PET), siendo ambos elementos impulsados desde el Estado nacional. Por último, también mencionar que estas localidades llevan adelante sus respectivos planes estratégicos municipales que con desigual progreso comenzaron a elaborarse hacia fines de la década del '90 en Venado Tuerto (1998) y principios del siguiente siglo en Reconquista (2004).

A raíz de ello, estos núcleos urbanos son claros ejemplos de espacios en los cuales convergen estrategias de desarrollo territorial provenientes de diferentes niveles de gobierno, lo cual de alguna forma podría ser indicador de su consideración por parte de instituciones públicas y privadas como ciudades capaces de llevar adelante roles de intermediación y, por ende, de reequilibración de un territorio provincial heterogéneo.

Una vez escogidos los casos, nos interiorizamos acerca de las redes de actores públicos, privados y mixtos que han ido entretejiéndose en torno a las distintas estrategias de desarrollo territorial convergentes en estas ciudades. La puesta en marcha de proyectos de desarrollo provenientes de distintas instancias territoriales, fundamentalmente de base local-regional, también nos ha servido de valioso prisma a través del cual analizar los procesos de construcción de la gobernanza que han tenido lugar en ambas ciudades y sus entornos. Es decir que mediante el análisis de la forma en que estas estrategias de desarrollo se han llevado adelante podemos comprender el conjunto de los complejos mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales (Stren, 2002) (Figura N° 1).

Figura N° 1 - Organización de la gobernanza a partir de estrategias de desarrollo territorial

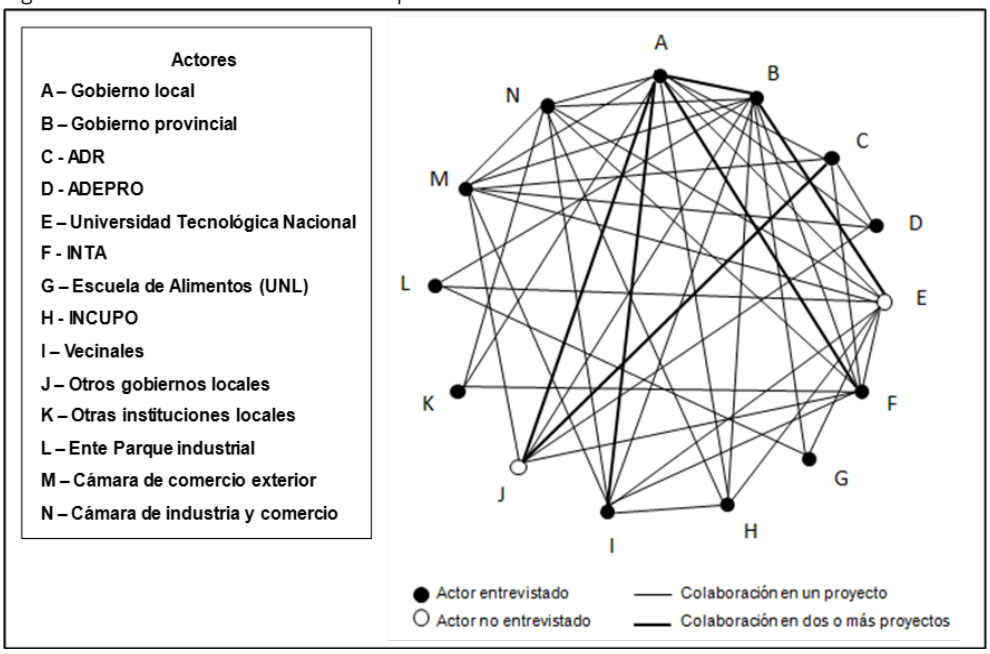


Para este estudio nos basamos en la recogida y el análisis de material documental y periodístico así como en la realización de entrevistas en profundidad -20 en Reconquista y 15 en Venado Tuerto- a actores clave pertenecientes a diversos sectores. Mediante estas últimas fuimos capaces de relevar las características principales de estos agentes, la visión de la ciudad y su entorno regional y provincial desde su perspectiva sectorial, las particularidades del entramado institucional y empresarial, y la participación de los mismos en distintos proyectos y acciones para el desarrollo así como la valoración de su propia experiencia participativa.

Para el análisis de las interrelaciones presentes en nuestras ciudades de estudio, nos valdremos de un modelo propuesto por Méndez (1998), el cual se basa en un diamante con vértices que simbolizan los diferentes actores identificados y una serie de líneas que los unen entre sí representando las relaciones existentes entre estos agentes. La intensidad de las líneas presenta dos niveles, uno delgado para los casos en que existe una única acción en común y otra más gruesa que equivale a dos o más acciones conjuntas. De esta forma, consideraremos los vínculos establecidos entre los principales actores que se desempeñan en cada ciudad y región en función del despliegue de acciones para el desarrollo. El trazado de estas figuras representativas responde no sólo a lo descrito en el material documental, lo cual sólo aporta una visión superficial y estática de la realidad, sino también a su contrastación mediante la realización del trabajo de campo y la consulta directa a buena parte de los involucrados. Naturalmente, ello encuentra dos limitaciones principales, por un lado, la negativa por parte de algunos actores a ser entrevistados (son representados con un círculo de fondo blanco); por otro, y a pesar del intento de hacer un uso exhaustivo de la herramienta, la posible omisión en las entrevistas de la mención de otros vínculos existentes. Aún así, y considerando que los modelos no son más que fotografías de esa suma de proyectos iniciales, las entrevistas han sido imprescindibles para develar la dinámica real de estas relaciones.

Comenzando por el caso de Reconquista y su región (Figura N° 2), observamos que son varios los nodos destacados respecto al número de relaciones que se establecen. Uno de los más relevantes es el gobierno de la ciudad, el cual tiende lazos hacia la mayoría de los otros actores clave del escenario local y regional ya que prácticamente todas las acciones para el desarrollo territorial allí promovidas cuentan con su participación. Otro de los nodos con mayores relaciones es el del gobierno de la provincia de Santa Fe, aunque su vinculación con otros actores se da fundamentalmente a partir del Plan Estratégico Provincial, participando también en otras acciones mediante algunos de sus ministerios o secretarías.

Figura N° 2 - Red de actores en Reconquista



Fuente: Elaboración propia

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) también constituyen núcleos de múltiples relaciones. El primero de ellos es parte de la mayoría de los proyectos impulsados a nivel regional, en los que suele solicitársele el respaldo metodológico del cual suelen carecer la mayoría de las instituciones más jóvenes. En tanto, gran parte de los lazos de la UTN vienen dados por su participación en el PEP y el Plan local, debiendo aún promover más lazos no sólo con el sector productivo, sino con otras entidades académicas de su entorno. Lo mismo sucede con la Escuela de alimentos perteneciente a la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Por su parte, la Cámara de Comercio Exterior y el Centro de Industria y Comercio, al igual que todos los actores participantes en el plan local, muestran un aceptable número de relaciones vinculadas precisamente a ello.

Afortunadamente, fuera de lo concerniente al Plan Reconquista 2015, existen otros lazos más solventes y que han deparado resultados muy importantes, por lo que es preciso poner en valor, a pesar de no resaltar por ser nodos de jerarquía, las actuaciones de la Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) y la Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO). La credibilidad de sus emprendimientos y el compromiso con su entorno las convierten en unas de las instituciones más convocantes, que han sabido legitimar su presencia en el territorio en base a actuaciones acordes a las necesidades observadas allí. Otras instituciones, así como los propios productores de forma individual, reconocen en ellas ámbitos a los cuales es posible recurrir en

busca de respaldo financiero, metodológico y logístico para encarar nuevas acciones en la zona.

Por otra parte, temáticas que parecen de relevancia secundaria al interior de la mayoría de las acciones proyectadas, acrecientan la necesidad de contar en el territorio con un actor como el Instituto de Cultura Popular (INCUPO) -el cual se interesa especialmente por las problemáticas campesinas y aborígenes-, aunque la propia especificidad de su función parece restringir el vínculo con otras instituciones. Fruto de la entrevista que hemos sostenido con su coordinador, resulta evidente la mayor vinculación con entidades nacionales -e incluso internacionales- que dedican su trabajo, de forma exclusiva, a la población campesina y/o aborigen. La integración de estas cuestiones en las agendas de instituciones gubernamentales depende, entre otras cosas, de que las entidades más conocedoras de estos escenarios establezcan lazos de cooperación y no queden estos temas enclaustrados al interior de las mismas. Por ello, sería conveniente su mayor involucramiento e interrelación con otros actores, aprovechando, por ejemplo, contextos como los ofrecidos por los planes estratégicos o bien auspiciando como promotores de instancias que permitan dar a conocer más ampliamente los escenarios en los cuales realizan su labor.

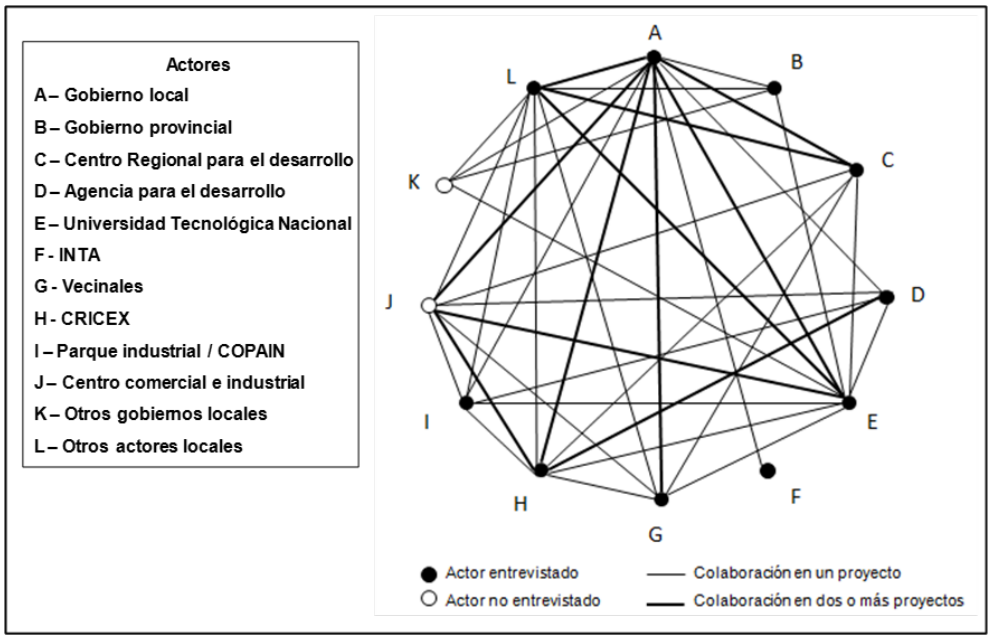
El modelo también delata las escasas relaciones entre actores privados relevantes, como son el Ente Parque Industrial, la Cámara de Comercio Exterior y la Cámara de Industria y Comercio. Considerando la gran cantidad de obstáculos que el sector productivo encuentra para su desarrollo en la región, es esperable que se profundice la articulación de esfuerzos y, al mismo tiempo, la búsqueda de mayor y más inmediato respaldo por parte del Estado local, provincial y nacional.

Por su parte, en Venado Tuerto (Figura N° 3), aunque la trama de relaciones es menos densa que en Reconquista, las mismas son más sólidas y sostenidas en el tiempo, con resultados ciertamente destacados para el desarrollo territorial de la ciudad en particular y la región sur de Santa Fe en general. Como es visible, destaca el rol protagónico del gobierno local en el cual la permanencia en el poder de un mismo partido político durante las últimas dos décadas ha permitido conservar y profundizar determinadas líneas de acción así como consolidar lazos con otros actores de la localidad y la zona.

Los otros nodos destacados respecto a cantidad de relaciones se encuentran en dicha circunstancia a partir de su participación en los planes estratégicos local y provincial, a lo cual suman su colaboración en otros proyectos que en general son impulsados por los propios actores en cuestión. Es el caso del Centro Regional para el Desarrollo y, en menor medida, la Universidad Tecnológica Nacional. Los actores que nuclean a productores y empresarios -Centro Comercial e Industrial, Cámara Regional de la Industria y Comercio Exterior (CRICEX) o la Cooperativa administradora del Parque industrial- también parecieran mostrar amplias relaciones entre sí y con otros agentes, pero lo cierto es que ello está dado por su intervención en el plan local y una jornada de capacitación realizada de forma aislada, fuera de lo cual no hemos detectado sólidas interrelaciones. Por el contrario, hemos destacado la manera individualista en que suele accionar la Cooperativa al interior de cuyo parque se aglutinan las empresas más

importantes de la localidad y la región. Son escasos los vínculos con otras instituciones representativas del sector, con empresas particulares establecidas fuera del Parque así como con el propio gobierno local.

Figura N° 3 - Red de actores en Venado Tuerto



Fuente: Elaboración propia

De todas formas, es válido rescatar la importancia de la mencionada Cooperativa como parte de una fuerte impronta cooperacionista que ha caracterizado a la ciudad en décadas anteriores y que a partir de la unión de varios empresarios comenzara a planificarse y darle forma al actual Parque industrial. Como parte de ese movimiento también han tenido lugar dos cooperativas organizadas con la finalidad de prestar servicios esenciales a la ciudad, como son agua y cloacas y energía eléctrica, todas ellas constituidas en los ‘70 y en funcionamiento hasta la actualidad. Esta característica señala una gran diferencia respecto a Reconquista, donde los emprendimientos cooperativos no han prosperado.

El nodo en que se agrupan “otros actores locales” muestra multiplicidad de relaciones lo que da también la pauta de si bien hay actores destacados, como el gobierno local o el Centro Regional para el Desarrollo, no necesariamente todas las acciones están centralizadas en ellos sino que también hay una diversidad de agentes que también participan o promueven proyectos relevantes. En tanto, la dependencia del INTA presente en Venado Tuerto, en términos de relaciones en el marco de acciones para el

desarrollo, es menos activa que la de Reconquista, de sobresaliente participación en la mayoría de los emprendimientos que allí tienen lugar.

En relación a las denominadas vecinales y entidades que las agrupan, la Federación de Vecinales de Venado Tuerto se halla formalmente incorporada al Municipio por lo que comienzan a escucharse otras voces alejadas de esa institución "oficialista" y que en los últimos tiempos se han centrado en el reclamo de mayor seguridad, pero que hasta el momento no han llegado más que a la convocatoria de algunas concentraciones/ manifestaciones en las calles de la ciudad. En tanto, en Reconquista, si bien las entidades vecinales parecen trabajar de forma más independiente del Municipio, también desenvuelven gran parte de su labor en vinculación con el Presupuesto Participativo coordinado por éste. Fuera de estas agrupaciones de vecinos, no hemos hallado otras organizaciones ciudadanas.

Tras mencionar brevemente los principales actores de estas ciudades de estudio y la jerarquía de relaciones que establecen entre ellos, ahondaremos a continuación en los aspectos más importantes que atraviesan la construcción de la gobernanza en estos espacios, pudiendo deparar en potencialidades u obstáculos para el fortalecimiento de la misma.

En principio, podemos destacar la forma en que las relaciones institucionales son altamente permeables a las relaciones sociales, lo cual estaría directamente vinculado a la escala de estas ciudades y la interrelación de sus habitantes en más de una esfera social. Ello genera, en reiteradas ocasiones, la imposibilidad de avanzar en la construcción de redes de actores más sólidas y la postulación y defensa de objetivos comunes. A esto se suma una carencia mencionada por la mayoría de los entrevistados como es la falta de recursos económicos y humanos que padecen buena parte de las instituciones para las cuales los proyectos colectivos quedan relegados en segundo plano.

Por ejemplo, en el caso del Plan Estratégico Reconquista 2015, la carencia de recursos humanos es uno de los obstáculos que recurrentemente ha padecido dicho proyecto. Ello es evidente en sus propios comienzos, dado el reducido equipo de trabajo que el propio municipio destinó al Plan, constituido por apenas tres personas a las cuales se sumaban, de forma voluntaria, los representantes de las quince instituciones participantes. Al mismo tiempo, a través de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, los representantes de la mayoría de éstas nos comentaron la falta de personal con que cuenta cada institución, generando una participación cada vez más esporádica que poco a poco se ha ido diluyendo. Ante estas circunstancias, los objetivos compartidos como comunidad local y un proyecto con aspiraciones plurales y en beneficio mutuo, difícilmente pueden ser antepuestos a los de cada agente particular. A su vez, los actores involucrados han aludido a la asidua necesidad de asesoramiento técnico para afrontar ciertas cuestiones específicas, lo cual además de plantear la incorporación de profesionales especializados en determinadas temáticas clave para la ciudad, hace alusión también a la escasez de recursos económicos que impiden al menos el establecimiento de un contrato temporal para la prestación de los

requeridos servicios de asesoría.

Por otra parte, no podemos dejar de considerar un aspecto que afecta a los planes estratégicos locales en general, pero se hace más evidente en los presupuestos participativos, y se trata precisamente de la escasez de recursos económicos que afecta a los municipios. Ello limita la capacidad de cumplir con los proyectos priorizados por los ciudadanos y, a mediano plazo, podría socavar la confianza en el actor público impulsor -en este caso, los gobiernos locales- junto al retraimiento de la participación. En nuestras ciudades de estudio, las limitaciones financieras recién comienzan a afectar el desarrollo de los presupuestos participativos, por lo que sería interesante considerar futuramente si ello ha tenido algún tipo de efecto sobre la reputación que estos instrumentos habían logrado alcanzar hasta el momento.

Esta situación marca la escasa correspondencia entre la descentralización administrativa -cuya última etapa fue iniciada en los '90- y la descentralización fiscal, la cual continúa generando escasez de recursos humanos y económicos, al tiempo que la imposibilidad presupuestaria de alcanzar las metas planteadas da lugar a un progresivo desgaste que frustra el entusiasmo participativo de la ciudadanía, así como las relaciones entre ésta y la figura estatal, generalmente afectando más negativamente a la que se encuentra más cercana, o sea el gobierno local. Por ende, que propiciar ese avance desde la "desconcentración" a la "descentralización", podría significar la derrota de algunas de las limitaciones más importantes.

En tanto, a pesar de las vicisitudes mencionadas (y otras que la extensión del presente trabajo no nos permite comentar), teniendo en cuenta nuestros casos de estudio pero realizando a su vez una valoración general, consideramos que la elaboración e implementación de planes de desarrollo que surgen "desde abajo", desde las propias localidades, es un importante paso respecto a otras circunstancias en las que se suscribe acríticamente a estrategias de aplicación universal impuestas "desde arriba". La puesta en marcha de estos instrumentos supone emprender una senda de auto-reconocimiento de las potencialidades y debilidades para su desarrollo endógeno así como para su inserción en contextos próximos y distantes, y en torno a las cuales perfilar acciones precisas. A ello se agrega la inédita oportunidad de abrir las instancias decisorias a otros actores de la comunidad, intentando definir lineamientos consensuados e integradores de los diferentes intereses allí presentes. Como toda instancia novedosa, no faltan los obstáculos derivados de la inexperiencia participativa así como en las relaciones interinstitucionales, aspecto poco fomentado y consolidado en la mayoría de los territorios.

En términos de estrategias promovidas desde instancias subnacionales, también es importante mencionar la buena acogida que ha tenido la nueva aproximación del gobierno provincial mediante los nodos que articulan su plan estratégico. Esto es ponderado de manera ciertamente positiva en ambas localidades, ya que viene a responder a cierto sentimiento de orfandad respecto al gobierno provincial que por distintas razones predomina tanto en la ciudad norteña como en la del sur. En

Reconquista, por su lejanía de los centros provinciales y nacionales de decisión así como por las características naturales e históricas que siempre la han diferenciado del resto de la provincia; en Venado Tuerto, por la confianza depositada en el desarrollo per se y la autogestión de un territorio con sobresalientes particularidades innatas y adquiridas. Por todo ello es sin dudas positivo ese nuevo elemento de cercanía que constituyen los nodos establecidos como parte del PEP, un instrumento propuesto desde sus inicios como herramienta de descentralización y como forma de aproximarse más a los ciudadanos y a las problemáticas particulares de cada región, no como artilugio mediante el cual deshacerse de la responsabilidad que le compete al gobierno provincial.

En ese sentido, es un gesto apreciado por las instituciones y ciudadanos, aunque insisten en la necesidad de fortalecer los nodos como instrumentos efectivos de acción y resolución, vistos hasta el momento, por varios de los entrevistados, como instancias de intermediación, que se anteponen a la otrora relación directa entre el Estado provincial y los gobiernos locales, lo que les representa una dilatación mayor respecto a las respuestas o resoluciones de las demandas planteadas. En Reconquista estos reclamos son más escuchados en el sector productivo, mientras en Venado Tuerto también se hacen eco de ello algunos funcionarios del gobierno local. Por ende, es necesario el fortalecimiento de los nodos para que actúen agilizando no sólo la concreción de acciones sino también las relaciones interinstitucionales entre las instancias provincial y locales.

Esto último se ve afectado, al igual que sucede con los planes estratégicos locales, por la falta de recursos humanos, mencionada por las instituciones como una de las causas por las que no participar tan asiduamente de las reuniones a las cuales se las invita. Otros actores, en cambio, atribuyen su falta de involucramiento, por un lado, a la amplitud de las convocatorias de los nodos, donde para el tratamiento de temas específicos convergen actores que en ciertos casos poco tienen para aportar respecto a ello dada su escasa o nula vinculación con la temática; por otro lado, a la escasa evolución observada respecto a los objetivos establecidos hace ya cinco años lo cual desanima su activa intervención. En este sentido, se ha observado cierta desilusión o descontento respecto al curso que lleva el plan hasta el momento, pues lo estratégico no está sólo dado por la organización de talleres y consultas ciudadanas, sino que también necesita adquirir mayor complejidad para constituirse en un proyecto representativo e inclusivo que se haga eco y traslade a hechos los intereses consensuados de los diferentes sectores.

Por ende, en términos generales, es saludable la puesta en marcha de estrategias supra locales que sean a su vez comprensivas de las diferencias existentes en el interior del territorio sobre el cual están proyectadas y que, al mismo tiempo, tenga la capacidad de articularse con los planes elaborados desde las instancias locales. Precisamente no es habitual esto último -y no es tampoco por lo que más se caracteriza el PEP santafesino-, puesto que dichos proyectos parecieran empezar de cero, sobre espacios en los que nunca nadie ha analizado nada ni ha propuesto acciones en consecuencia. De esta

manera, no sólo se subestima el conocimiento local/regional sino que se desestima la trayectoria de actores valiosos a través de los cuales es posible alcanzar mayor cercanía a la población y hacerse eco de demandas, en muchos casos, históricas.

Otra característica con clara incidencia sobre la conformación de la gobernanza en estos espacios es la dispar consolidación que en estas ciudades ha tenido la implantación de las Agencias para el Desarrollo Productivo dependientes del gobierno nacional. Hemos observado importantes diferencias entre una y otra región, a partir de lo que consideramos que si la Agencia del norte ha llegado a consolidarse es fundamentalmente por el impulso de base regional, que ha logrado legitimar su presencia, dando lugar a proyectos genuinos y cercanos a las problemáticas de su entorno. Esa es aún la tarea pendiente en su homónima de Venado Tuerto, para lo cual necesitará un respaldo humano y financiero supralocal, por parte del gobierno provincial y/o nacional.

La Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO) del norte santafesino se ha instalado más tempranamente en ese espacio (2001), mientras la conformación de la Agencia para el Desarrollo Santa Fe Sur (ADSFS) data de 2008. Ambas, sin embargo, han contado con el respaldo de otras instituciones dedicadas al desarrollo regional, de base local-regional, y con amplia trayectoria en las respectivas regiones: la Asociación para el Desarrollo Regional en el caso de Reconquista y el Centro Regional para el Desarrollo del sur de Santa Fe en Venado Tuerto.

En sus años de funcionamiento ADEPRO ha alcanzado una importante solidez organizativa, que la ha hecho hábil en la captación de recursos disponibles en los niveles superiores de gobierno así como en la apropiación de ciertas líneas de acción provenientes de organismos provinciales y nacionales para adecuarlas a su contexto y sacar el mayor provecho de las mismas. Tras este objetivo ha logrado entablar colaboraciones exitosas con otras instituciones presentes en la localidad, y sobre todo actuar como actor aglutinante de los gobiernos locales en torno a las metas y problemáticas comunes. Incluso por su intermedio la región ha alcanzado establecer vínculos con el exterior, tal como es el convenio con la entidad italiana Gruppo di Volontariato Civile. Asimismo, su accionar la ha dotado de una elevada credibilidad tanto hacia el interior como al exterior de su territorio de influencia.

Distinto es el caso de la Agencia localizada en Venado Tuerto, la cual ha sido creada con la manifiesta intención de acaparar mayores fondos para el territorio pero no como una decisión madurada y con el establecimiento de una previa estructura que la sustente. Aún tras varios años desde su constitución, continúa carente de recursos humanos y financieros que la hacen desempeñar un papel poco valioso para la región al no tener medios con lo que llevar a cabo sus actividades de difusión, gestión e implementación de proyectos destinados a la promoción industrial. Siendo ya desalentador el escenario planteado desde la propia localidad, tampoco se perciben muchos intentos por parte de los gobiernos provincial o nacional por fortalecer dicha entidad mediante mayor asistencia económica o humana. Por todo ello, la mera implantación de este elemento es escasamente significativo para el desarrollo territorial de la región sur de Santa Fe.

En términos generales, consideramos que la red de Agencias es un medio valioso para

acercarse al territorio e interesarse por adecuar instrumentos de alcance nacional a la realidad productiva de cada región, pero la simple instalación o designación significa poco en términos de efectividad. Se deben administrar el personal y el financiamiento necesario, además de respaldar su fortalecimiento, brindando el soporte necesario para que dicha entidad cumpla realmente los objetivos para los cuales fue concebida. De lo contrario, es una herramienta cuyo potencial se ve diezmado por las mencionadas carencias a las que es difícil superar desde las propias localidades o regiones, sin la ayuda de instancias superiores.

En tanto, las relaciones intergubernamentales -gobiernos locales, provincial, nacional- se encuentran bastante poco consolidadas. Se torna necesario fortalecer los vínculos entre los distintos niveles del Estado, ya que frente a diversos problemas, el ciudadano necesita que éstos sean considerados por el Estado en su totalidad, no de forma fragmentaria. En la misma medida, la articulación de las distintas administraciones estatales es crucial también en términos de desarrollo territorial, donde es preciso aunar esfuerzos que aisladamente tienen idénticos objetivos sobre los mismos espacios. El respaldo que, en este sentido, podría otorgar el Estado nacional, sería además una manera de superar otro obstáculo percibido, que está fundamentalmente vinculado a la inexperiencia que en general es más visible en los escenarios locales y regionales. Ella se hace evidente en las dificultades para afrontar los desafíos planteados por la descentralización, el acercamiento a la ciudadanía mediante canales novedosos o las dificultades para fortalecer las relaciones interinstitucionales tanto dentro como fuera de los espacios locales/regionales.

Aún con las limitaciones mencionadas, es evidente que los actores públicos dominan mediante la promoción de sus planes de desarrollo, los intentos de la construcción de la gobernanza. Sin embargo, hasta el momento, no han tenido la habilidad para promover relaciones intergubernamentales en torno a cuestiones clave y transversales a las diferentes instancias estatales. Tanto a su interior, en sus diversos niveles espaciales, como respecto a los otros actores presentes en el territorio, el poder estatal no deja de presentarse como el necesario y único actor capaz de articular las diferentes escalas de acción y sus respectivos múltiples agentes. Ciertas funciones de interés general continúan necesitando una ejecutividad centralizada y no un sistema deliberativo de gobernanza por lo que es preciso reivindicar la insustituible presencia del Estado como promotor del desarrollo territorial.

Al mismo tiempo, y tras el análisis de los procesos de construcción de la gobernanza en ambas localidades a partir de las distintas acciones para el desarrollo que allí convergen, encontramos que las mismas han actuado como importante elemento impulsor de las interrelaciones entre actores locales y regionales en torno a objetivos establecidos de forma conjunta. Ello ha representado el comienzo de un camino hasta entonces inexplorado, como es la determinación consensuada por parte de una multiplicidad de actores de las líneas de acción conducentes hacia el desarrollo de un territorio concreto. Sin embargo, estamos posicionados frente a plataformas donde aún restan aspectos a consolidar para convertirlas en elementos idóneos para el desarrollo

territorial local y regional.

Bibliografía

- Ascúa, R. y Kantis, H. (1998) El Distrito Industrial de Rafaela y su Red de Relaciones. Documento de trabajo.
- Bárcena, A. (2001) "Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades", Revista de Economía, Nº 790, febrero-marzo, pp. 51-61. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de España.
- Bellet, C. y Llop, J. M. (2004a) "Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales", Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XXXVI, Nº 141, pp. 569-581.
- Boscherini, F. y Costamagna, P. (1998) Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela. Documento de trabajo.
- Costamagna, P. (2000) La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina (LC/R.2011). Santiago de Chile: CEPAL.
- Costamagna, P. (1998) "Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina", Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, N° 10, pp. 10-15.
- Cuervo González, L.M. (2003) Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendación de políticas y perspectivas de investigación. Serie Gestión Pública Nº 41, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ferraro, C. (1998) Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su Región. Buenos Aires: CEPAL.
- Gault, M. (1989) Villes intermédiaries pour l'Europe? París: Syros Alternatives.
- Jordan, R. y Simioni, D. (Comps.) (1998) Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. CEPAL LC/L. 1117.
- Le Galés, P. (1998) "Regulations and governance in European cities", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 22, Issue 3, pp. 482-506.
- Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, pp. 1-8, Caracas.
- Mayntz, R. (1998) New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers N° 50, European University Institute.
- Méndez, R. (1998) "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica", Revista EURE, Vol. 24, N° 73, pp. 31-54.
- Méndez, R.; Michelini, J. y Romeiro, P. (2006a) "Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias", Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XXXVIII, Nº 148, pp. 377-395.
- Méndez, R.; Michelini, J.; Romeiro, P. y Sánchez, S. (2006b) "Ciudades

intermedias y desarrollo territorial en Castilla – La Mancha", Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente, Nº 6, pp. 69-93.

- Quintar, A. y Boscherini, F. (1996) Política Industrial A Nivel Local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresa industriales de Rafaela, Argentina. Buenos Aires: CEPAL.
- Quintar, A.; Ascúa, R.; Gatto, F. y Ferraro, C. (1993) Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina", Documento de Trabajo CFI-CEPAL N° 35, Publicación CEPAL LC/BUE/R 179.
- Stren, R. (2002) New approaches to urban governance in Latin America. CIID Conference, Montevideo, 6 y 7 de abril de 2000. Disponible en http://www.idrc.ca/en/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html#1.
- Vilagrasa, J. (2000) "Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes". Disponible en www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm.
- Yoguel, G. y López, M. (1999) Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela. Documento de trabajo.

A produção industrial de cigarros no Rio Grande do Sul e suas implicações nos usos do território: notas preliminares

Dornelles, Mizael

PALABRAS CLAVE
· Produção de cigarros
· Rio Grande do Sul
· Usos do território

Resumo / O Rio Grande do Sul apresenta-se atualmente como um importante produtor de cigarros para o Brasil. Esta produção é responsável por uma significativa parte da arrecadação estadual. Neste contexto, este estudo apresenta uma reflexão com o objetivo de caracterizar a contribuição que uma análise da produção de cigarros pode oferecer para o melhor entendimento de usos do território no Rio Grande do Sul (RS). As proposições deste estudo estão organizadas em dois momentos que tratam de aspectos relativos à produção de tabaco em folha e a produção de cigarros e a instrumentalização teórica referente a elementos salientes para o esclarecimento e compreensão dos usos do território. Por último são apontadas considerações resultantes destas notas preliminares que insinuam estudos direcionados as regiões produtoras de cigarros, dentro do estado.

DORNELLES, MIZAEL
Universidade de Santa Cruz do Sul-Brasil
Brasil
E - mail: geomiza@yahoo.com.br

Introdução

O estado do Rio Grande do Sul, no extremo meridional do Brasil, tem em seu território duas fábricas de cigarros, responsáveis por 45% da produção nacional. Estas fábricas estão localizadas em Santa Cruz do Sul e Cachoeirinha, Figura 1. A produção industrial de cigarros no Rio Grande do Sul se manteve estável com poucas oscilações durante a última década. Entre 2000 e 2010, apresentou uma produção média anual aproximada de 2 bilhões e 250 mil maços de cigarros (cerca de 45% da produção nacional), segundo a Receita Federal (2010). Representou neste período aumento na contribuição relativa à participação na arrecadação de tributos federais. Os valores recolhidos a partir do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) foram significativos em seu aumento para o governo. Conforme a Receita Federal (2012), em 2000 o IPI do cigarro representava 19% do IPI total e 1,16% da arrecadação estadual, já em 2010, representava 37,06% do IPI do estado e 6.49% da arrecadação total do Rio Grande do Sul. Junto a este aumento, a indústria de cigarros do estado realizou investimentos recentes, visando ampliação e melhorias em sua planta industrial .

Além da arrecadação com a tributação sobre a produção, os investimentos em melhoria e tecnologia, colocam as fábricas de cigarros em evidência, causando implicações a seu interesse nos usos do território do Rio grande do Sul. Este trabalho tem como principal objetivo, caracterizar a contribuição que uma análise, da produção industrial de cigarros pode oferecer para o melhor entendimento de usos do território no Rio Grande do Sul (RS). Para tanto, as proposições deste estudo estão organizadas em dois momentos: o destaque a aspectos necessários para a compreensão da produção de tabaco em folha e a produção de cigarros; e elementos importantes para o esclarecimento sobre usos do território. Por último são apontadas algumas considerações resultantes destas notas preliminares.



Figura 1. Localização das fábricas de cigarros no Rio Grande do Sul
Fonte: Próprio autor.

A produção de tabaco em folha e de cigarros

A dinâmica do mercado mundial de tabaco em folha é influenciada pela

dinâmica do mercado mundial de cigarro. As mudanças advindas com ascensão de novas áreas geográficas de consumo e redução do consumo em regiões tabagistas tradicionais têm mudado este movimento. Cada vez mais, a produção de tabaco em folha ocorre em áreas geográficas distintas da produção industrial de cigarros. Assim, tabaco em folha e cigarros industrializados apresentam lógicas e estratégias diferentes: enquanto o mercado de tabaco em folha prioriza investimentos nos principais países produtores; o mercado de cigarros o faz, em relação aos principais países consumidores. É preciso também considerar que os principais grupos de beneficiamento de tabaco em folha no Brasil têm a finalidade de exportar o produto beneficiado e não produzir cigarros. Entretanto, o tabaco em folha tem como principal finalidade a produção de cigarros. Ou seja, são lógicas distintas que se combinam e se articulam.

Sobre a produção de tabaco em folha, cabe destacar que o Brasil é o país com maior volume de exportação no mundo, desde 1993. Em 2012, aproximadamente 85% da produção nacional foi exportada e o restante foi estocado e utilizado para a produção de cigarros no país. (Afubra, 2012). Em 2012 a indústria de beneficiamento de tabaco em folha e fabricação de cigarros movimentou cerca de R$ 22,8 bilhões de reais no Brasil. Desse montante 30% são referentes a impostos e contribuições, recolhidos pela União, segundo a Receita Federal (2012), relativos à fabricação de cigarros. Isto é, a arrecadação e tributação ocorrem efetivamente sobre o cigarro, que é industrializado, e torna altamente lucrativa a exportação de tabaco em folha beneficiado e pouco tributado a partir de complexos agroindustriais de tabaco/cigarro. Assim, pode-se observar no Rio Grande do Sul, uma configuração territorial que separa o rural do urbano. Ora o território constitui-se por muitos municípios, predominantemente agrícolas, que cultivam o tabaco em folha, ora por poucos municípios urbanos com cidades que concentram importantes centros de beneficiamento de tabaco em folha e de produção, distribuição e comercialização de cigarros. Cabe ressaltar que no caso do cigarro, duas fábricas estão instaladas em diferentes municípios do estado.

A indústria do tabaco, por sua vez, é um conjunto de empresas que atuam na produção de tabaco e seus derivados. No caso do Brasil, mostra-se pertinente a divisão dessa ação em dois momentos: produção e beneficiamento de tabaco em folha e fabricação industrial de cigarros e derivados.

A produção mundial de cigarros tem enfrentado restrições com a ampliação da campanha mundial de combate ao tabagismo e a instituição de políticas públicas de controle e limitação do consumo de cigarros pela sociedade, predominantemente, através da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco . No Brasil este debate tem ganhado bastante destaque. Dispositivos legais que procuram alertar os consumidores quanto aos efeitos nocivos do tabagismo, aumento da tributação sobre cigarros e restrição a produção, comercialização e publicidade dos cigarros, somados a uma diminuição social da aceitação do tabagismo, tem causado alterações consideráveis no mercado de cigarros.

A importância histórica na produção do tabaco em folha para a economia do Rio Grande do Sul, predominantemente na região do Vale do Rio Pardo (principal região

produtora no RS), suscitou diversos estudos Etges (1991), Vogt (1997), Silveira (2007) e Serigati e Calixto (2009), os quais, não tinham como objetivo a discussão da produção industrial de cigarros.

Etges (1991), a procura desvendar o movimento operado pela expansão da cultura do tabaco no Sul do Brasil e sua articulação com o setor internacional, notadamente em Santa Cruz do Sul-RS. A autora desvenda as ações e estratégias das empresas quanto à subordinação da renda da terra produzida pelos camponeses do tabaco. Deste modo tira do escopo considerações a respeito dos cigarros. Vogt (1997) examina as relações sociais que se engendraram ao longo do tempo no processo de produção e circulação do tabaco em folha, a partir do entendimento que o capital agroindustrial se apropria e extorque sobretrabalho das unidades produtivas. Não faz considerações profundas sobre a produção industrial de cigarros. O objetivo da tese de Silveira (2007) foi analisar a dinâmica relacional entre a constituição e o funcionamento do complexo agroindustrial do tabaco e a produção do espaço urbano e regional do Vale do Rio Pardo-RS, principal área de produção, beneficiamento e comercialização de tabaco em folha no país. No que diz respeito aos cigarros, são feitos apontamentos referentes ao mercado mundial, com destaque para o contrabando. Serigati e Calixto (2009) buscam compreender a organização e funcionamento do mercado de tabaco no Sul do Brasil a partir de questões de natureza econômica. A produção de cigarros industrializados é mencionada de maneira sucinta, fazendo menção aos males causados a saúde da população.

O foco dos estudos 'voltados à produção de tabaco' podem ser dividido em duas situações. Por um lado, aparecem diversos processos materializados no território sem considerar os cigarros industrializados (Etges 1991 e Vogt 1997), o que fortalece a idéia de um estudo em separado sobre o cigarro industrializado. Por outro lado, trabalhos mais recentes apresentam uma continuidade, considerando, em linhas gerais, um complexo agroindustrial da produção do tabaco em folha, que vai até a comercialização final do cigarro industrializado, para o consumidor ou usuário (Silveira 2007, Serigati e Calixto 2009). Este segundo bloco acaba deixando muitas lacunas, uma vez que faz referência ao cigarro industrializado como produto final, sem investigar a fundo seus processos. Num ensaio recente, Silveira (2012), sugere a presença de um circuito espacial de produção dividido em três momentos: produção do tabaco em folha; beneficiamento do tabaco em folha; e a produção industrial, circulação e venda de cigarros.

Com base nas produções científicas supracitadas sinaliza-se para a complexidade e possibilidades de estudo do cigarro industrializado, separado da produção de tabaco em folha, sua matéria prima, e, preocupado com outro olhar sobre usos do território.

O mercado de cigarros do Rio Grande do Sul, além de constituir-se por uma alta produtividade da matéria prima, tabaco em folha, tem em seu território duas grandes fábricas produtoras de cigarros. Segundo trabalho disponibilizado pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), em 2002 o mercado brasileiro de cigarros industrializados é dominado por duas grandes multinacionais, Souza Cruz e Philip Morris (80% e 15%,

respectivamente), que são responsáveis por 95% da produção nacional de cigarros industrializados. Os outros 5% do mercado correspondem a empresas menores que praticam preços inferiores as duas multinacionais.

Vale ressaltar que esta produção ocorre em três fábricas e duas destas fábricas estão localizadas no Rio Grande do Sul (Santa Cruz do Sul e Cachoeirinha). De acordo com informações da Souza Cruz em 2012 a empresa detinha 60% do mercado de cigarros industrializados no país já a Phillip Morris não informa o market share atual. Estas informações indicam uma grande concentração na produção de cigarros industrializados e a presença marcante de um oligopólio constituído por estas duas organizações.

Em linhas gerais, a produção de cigarros compreende ingredientes básicos como papel, filtro, açúcares e mistura de tabaco. Onde o principal componente é o tabaco em folha beneficiado. Depois de colhidas, as folhas de tabaco passam por um processo de secagem e sofrem transformações que definem os diferentes tipos de tabaco. Os tipos de tabaco, misturados em diferentes proporções e associados a ingredientes sintetizados são conhecidos como blend responsáveis por sabor e aroma de cada marca. Os cigarros apresentam variação de acordo com as misturas e quanto a suas formas (comprimento, circunferência e tipo de filtro). Os cigarros mais vendidos no mercado brasileiro são conhecidos como KS - King Size ou supergrandes e possuem comprimento de 83 mm e circunferência de 24,3 mm. (Souza Cruz 2012).

As heranças socioespaciais da região de Santa Cruz do Sul estão fortemente vinculadas à produção de tabaco em folha e consequentemente à produção de cigarros. A produção e comercialização de tabaco na região têm início com a vinda de imigrantes alemães, ainda no século XIX, que encontraram neste produto um mercado extrarregional sem concorrência. Em seguida, na primeira metade do século XX, foram criadas na região diversas indústrias de beneficiamento de tabaco e de cigarros. Cabe destacar que a primeira multinacional a entrar na região foi a British American Tobacco (BAT), a partir da década de 1920, com interesse na produção de tabaco para exportação. Com a crise da indústria do tabaco, na década de 1960 e início da década de 1970, somada ao crescimento do consumo mundial de cigarros, houve a desnacionalização da indústria do tabaco em folha e cigarros da região. Com isso há uma reorganização das indústrias e a inserção no mercado global. (Silveira, 2007). Tem-se na região de Santa Cruz do Sul-RS, o maior complexo de beneficiamento de tabaco em folha do país. Além da única fábrica de cigarros da Phillip Morris no país.

A produção de cigarros, bem como a produção de tabaco em folha ocorre na região através da formação de circuitos espaciais de produção no espaço. Isto é, de acordo com Santos (1997), o período atual é caracterizado pela configuração de um meio técnico-científico-informacional. Que significa maior racionalidade na produção do espaço, e, maior racionalidade na organização deste espaço. Sendo assim, há uma divisão das etapas do processo produtivo que se materializa no espaço, implicando nos usos do território.

As implicações nos usos do território da região de Santa Cruz do Sul, oriundas da

indústria do tabaco em folha e de cigarros apontam para uma sensação de crescimento regional com aumento dos fluxos corporativos, apesar da eliminação de empresas locais e drenagem de dinheiro social revelarem um certo grau de empobrecimento. Trata-se de uma região que apresenta um aparente crescimento econômico, no entanto em estado de vulnerabilidade e empobrecida.

Em Cachoeirinha, a realidade é outra. O município está inserido dentro da Região metropolitana de Porto Alegre, próximo ao centro da metrópole. Tem sua emancipação num período recente (em 1966), em um ambiente totalmente urbanizado, sem zona rural. A fábrica iniciou suas atividades no município em 2003, em um contexto bastante distinto da região de Santa Cruz do Sul com elo histórico recente. Mesmo diante da industrialização mais diversificada do município, o grau de dependência é semelhante, uma vez que, o impacto econômico da instalação da planta industrial é grande, bem como as isenções fiscais que a trouxeram, contabilizadas a arrecadação municipal, outras mazelas sociais são naturalizadas. Ou seja a indústria de cigarros foi promotora do desenvolvimento local.

A Souza Cruz foi fundada em 1903 no Rio de Janeiro e no decorrer do anos de 1920 iniciou o fomento a produção de tabaco na região Sul do Brasil com a instalação de uma usina de beneficiamento em Santa Cruz do Sul. A Souza Cruz é hoje um dos cinco maiores grupos privados brasileiros, subsidiária do grupo British American Tobacco (BAT) o segundo maior grupo do mundo no mercado de tabaco. Com participação de 75% no total comercializado anualmente, detém a liderança no mercado brasileiro de cigarros. Destaca-se também na exportação de tabaco. A maior parte da produção é processada em Santa Cruz do Sul, no maior e mais moderno complexo de beneficiamento de tabaco em folha do mundo. Com sede no Rio de Janeiro, a Souza Cruz possui duas fábricas de cigarros, uma em Uberlândia, a maior da América Latina e campeã em volume de produção em todo o Grupo BAT, e outra em Cachoeirinha, inaugurada em 2003. A Unidade de Cachoeirinha constitui um moderno complexo industrial que abriga também o RPC (Regional Product Centre), centro de referência em inteligência de pesquisa e desenvolvimento em tabaco, o Parque Gráfico, responsável pela produção de embalagens de cigarros com alto padrão de qualidade, além do GSD (Group Service Delivery), serviço global de tecnologia da informação da BAT. (Bonato, Zotti e Angelis, 2010 e Silveira, 2007)

A Philip Morris International é uma das empresas pertencentes ao Grupo Altria: maior companhia do setor de tabaco do mundo fora dos Estados Unidos. A empresa possui uma participação de 14% no mercado internacional de cigarros e atua também no setor de alimentos e bebidas. A Philip Morris iniciou suas operações no Brasil em 1973, inaugurando sua primeira fábrica em Curitiba. Quinze anos mais tarde (1988), transferiu suas instalações para Santa Cruz do Sul. Junto com a fábrica de cigarros, está instalada também a unidade gráfica da empresa. (Bonato, Zotti e Angelis, 2010 e Silveira, 2007)

Usos do território

Informações iniciais sobre tabaco e cigarros para um entendimento do território e de seus usos, em outras palavras, informações gerais sobre produção, centros de distribuição, consumo, arrecadação, trabalhadores, participação na economia, são destacadas em forma de cadeia produtiva, da produção do tabaco ao consumo final do cigarro industrializado, e estão disponíveis em Bonato, Zotti e Angelis (2010) e Eriksen, Mackay e Ross (2012). Assim, quanto ao tabaco em folha, estudos como de Silveira, Dornelles e Ferrari (2012), onde os autores analisam o processo de expansão desta cultura na região Sul do Brasil, principal área produtora do país são expressivos. Esse processo revela permanências e mudanças no modo de produção de tabaco com importantes reflexos na dinâmica de organização espacial e de usos do território.

Ainda sobre os usos do território, trabalhos como de Pereira (2012), Castillo (2009) ganham destaque discutindo a expansão recente da cana-de-açúcar no Triangulo Mineiro/Alto Parnaíba e a expansão do setor sucroalcooleiro brasileiro, do Sudeste para o Centro-Oeste, respectivamente: no primeiro estudo, destaque para a reconfiguração dos usos territoriais, revelando, processos de concentração de recursos e uma situação de instabilidade territorial; no segundo, podem ser verificados movimentos de desconcentração espacial da produção sucroalcooeira, indícios de uma centralização de capitais e o circuito espacial produtivo em evidência. Arroyo (2012), verifica a dinâmica territorial e o uso do território do estado de São Paulo numa análise dos circuitos espaciais de produção industrial vinculados ao mercado externo e procura discutir como o território paulista continua sendo importante centro de atividade fabril.

Para Santos e Silveira (2001, p. 21): "O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade".

Assim, entende-se que uma investigação sobre determinado segmento industrial, produção de cigarros, cuja dinâmica envolve a interação entre diferentes agentes, desde distintos lugares e que implica em diferentes usos do território e nas dinâmicas de organização espacial, devem ser analisados a partir de um olhar geográfico das redes, sobre a região.

Para Silveira (2010, p. 74) "O espaço geográfico, sinônimo de território usado, pode ser considerado como a junção de materialidade e vida social", onde o território é usado por objetos e ações. A formação socioespacial vai revelar como este território é usado pela sociedade e as formas de inclusão de pessoas e regiões. (SILVEIRA, 2010).

Segundo Santos (1982, p. 14): "Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo), são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social".

Segundo Santos e Silveira (2001), o território apresenta novos recortes resultantes de um funcionamento e construção de diferentes tipos anteriores, e legíveis, através das horizontalidades e verticalidades.

[...] De um lado, há extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade,

como na definição tradicional de região. São as horizontalidades. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades. (Santos, 1997, p. 225).

As horizontalidades correspondem aos domínios da contigüidade, continuidade territorial, enquanto as verticalidades são apresentadas por pontos distantes uns dos outros. Contudo, o espaço será composto por estes dois recortes inseparavelmente.

Neste sentido, cabe uma inferência quanto à interpretação das redes. Segundo Santos (1997) a tendência atual é a união vertical dos lugares, onde redes se estabelecem a serviço do grande capital. Uma união vertical que: "Eles trazem desordem aos subespaços em que se instalam e a ordem que criam é em seu próprio benefício". (Santos, 1997, p. 228).

"Por rede geográfica entendemos 'um conjunto de representações geográficas interconectadas' entre si 'por um certo número de ligações'". (Corrêa, 1997, p. 107). Ainda, de acordo com Corrêa (1997), redes geográficas são materialidade, produto e condições sociais, onde todos estão inseridos em mais de uma rede e simultaneamente excluídos de outras tantas e ausentes de um número ainda maior.

A 'rede' pode ser definida ainda, como um conjunto de entidades interligadas, entrelaçadas umas as outras. Uma rede pressupõe pontos estáveis, referências consistentes e permite a circulação de elementos materiais e ou imateriais entre cada uma destas entidades, de acordo com regras e normas bem definidas, além das possibilidades concretas.

A partir desta definição aponta-se para três conceitos elementares para apreensão de uma rede: a divisão territorial do trabalho; os circuitos espaciais de produção; e os círculos de cooperação. De acordo com Castillo e Frederico (2010, p. 464): "O aumento das trocas materiais, possibilitado pelo aprofundamento da divisão territorial do trabalho, é o fato que torna operacional o conceito de circuito espacial produtivo".

A divisão territorial do trabalho, que trata da repartição das atividades entre os lugares e das diferentes especializações econômicas ou produtivas dos lugares que constituem e integram o território, oferecendo assim uma visão estática. No entanto, o funcionamento da divisão territorial do trabalho e seu movimento o território serão, compreendidos através dos circuitos espaciais de produção. Estes são definidos pela circulação de bens e produtos, ilustram os fluxos de materiais no território e proporcionam uma visão dinâmica. (Santos e Silveira, 2001).

Os circuitos são espaciais e não regionais devido a uma crescente segmentação territorial das etapas do trabalho, que não obrigatoriamente ocorrem em área contíguas. Diz respeito a diferentes etapas do processo produtivo, que articula dialeticamente, lugar e mundo. Constituem-se assim, num terceiro conceito para as redes, os círculos de cooperação no espaço no controle dos fluxos desses movimentos. Isto é, o que o processo de produção hoje separou em diversas empresas e lugares são comandados por informações, mensagens, ordens, laços solidários entre elementos novos e herdados. (Santos e Silveira, 2001).

Conforme Castillo e Frederico (2010) a noção de circuito espacial de produção

consegue enfatizar: a centralidade da circulação nas etapas da produção; a condição do espaço na ativa reprodução social; e o enfoque numa atividade produtiva dominante. Os círculos de cooperação no espaço, permitem colocar em conexão as diversas etapas articulando os agentes e lugares que compõem o circuito. Isto é:

[...] podemos dizer que os circuitos espaciais de produção pressupõem a circulação de matéria (fluxos materiais) no encadeamento das instâncias geografi¬camente separadas da produção, distribuição, troca e consumo, de um determinado produto, num movimen¬to permanente; os círculos de cooperação no espaço, por sua vez, tratam da comunicação, consubstanciada na transferência de capitais, ordens, informação (flu¬xos imateriais), garantindo os níveis de organização necessários para articular lugares e agentes dispersos geograficamente, isto é, unificando, através de coman¬dos centralizados, as diversas etapas, espacialmente segmentadas, da produção" (Castillo e Frederico, 2010, pp. 464-465).

Os conceitos de circuito espacial de produção e círculos de cooperação no espaço tornam-se fundamentais para o entendimento da organização, da regulação e dos usos do território, neste atual período caracterizado pelo aprofundamento da divisão territorial do trabalho expresso na especialização regional produtiva.

Considerações finais

Contudo, cabe retomar e definir com mais clareza o entendimento de território que permeia toda a reflexão apresentada até agora. A partir de Santos e Silveira (2001, p. 247), o território pode ser entendido como anterior ao espaço geográfico e, portanto, base material, "[...] em si mesmo, não constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico [...] A categoria de análise é o território utilizado". A análise ocorre mediante a categoria de território usado, sinônimo de espaço geográfico. Isto é, para Santos e Silveira (2001, p. 247), "[...] quando quisermos definir qualquer pedaço do território, devemos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é o trabalho e a política".

Neste sentido, o território apresenta um uso determinado por interesses econômicos, sociais, políticos e culturais. Interesses que, segundo Etges (2001, pp. 353-354), definem uma região nos dias atuais: "Estes interesses, por sua vez, podem ser locais ou globais, ou seja, podem atender a interesses de agentes que têm seu endereço na própria região ou em qualquer lugar do mundo, ou até mesmo, não ter endereço algum, na medida em que são agentes que atuam em rede, pelo mundo afora". Diante disso, fica evidente a relação entre território e região. Com isso, atenta-se para uma concentração industrial, altamente especializada, da produção de cigarros que ocorre, expressivamente, em duas regiões distintas. E como resultado dos argumentos apresentados assinala-se para um estudo pormenorizado da região ou regiões de produção de cigarros, para melhor responder as indagações que seguem: A produção de cigarros gera uma significativa arrecadação para a União, e é mantida por possibilitar uma maior arrecadação pelos complexos agroindustriais de tabaco

em folha? Como a existência de um oligopsônio de tabaco em folha e um oligopólio dos cigarros no Brasil, interfere no território? Qual o significado e o quanto relevante em aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais essa produção industrial de cigarros é considerada? Quais são os atores envolvidos diretamente com a produção industrial de cigarros e como suas ações repercutem nos usos do território? Quanto da arrecadação da indústria do cigarro permanece no território?

Referências

- Afubra (2012). Fumicultura Brasil. 2012. Recuperado em 20 de março, 2014, de http://www.afubra.com.br/index.php/conteudo/show/id/
- Arroyo, M. M. (2012). Circuitos espaciais de produção industrial e fluxos internacionais de mercadorias na dinâmica territorial do estado de São Paulo. Boletim Campineiro de Geografia. v. 2, n. 1, 7-26. Recueprado em 12 de julho, 2014, de http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-ampineiro/article/viewArticle/48
- Bonato, A.; Zotti, C.F.; Angelis, T. (2010). Tabaco: da produção ao consumo, uma cadeia da dependência. Deser. Curitiba. Recuperado em 08 de setembro, 2013, de http://www.deser.org.br/publicacoes/revistaTabaco-Elabora%C3%A7%C3%A3oDeser-ACT.pdf>
- Breitbach, A. C. M. (2014). A região de Santa Cruz do Sul e o fumo: panorama de uma "especialização" nociva. Indicadores Econômicos, FEE, Porto Alegre. v. 42, n. 1., 43-62, 2014. Recuperado em 20 de setembro, 2014, de http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3341
- Castillo, R. (2009). Região competitiva e circuito espacial produtivo: a expansão do setor sucroalcooleiro (complexo cana-de-açúcar) no território brasileiro. Recuperado em 14 de setembro, 2013, de http://egal2009.easyplanners.info/area06/6055_CASTILLO_Ricardo.doc
- Castillo, R.; Frederico, S. (2010). Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. Sociedade & natureza (UFU. Online), v. 22, p. 461-474, 2010. Recuperado em 12 de julho, 2014, de http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadenatureza/article/view/11336/pdf_10
- Corrêa, R.L. (1997). Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 302 p. ISBN 85-286-0590-6
- Eriksen, M.; Mackay, J.L.; Ross, H. (2012). The Tobacco Atlas. Fourth Ed. Atlanta, GA: American Cancer Society; New York, NY: World Lung Foundation; 2012. Recuperado em 08 de setembro, 2013, de http://www.tobaccoatlas.org/uploads/Images/PDFs/Tobacco_Atlas_2ndPrint.pdf
- Etges, V. E. (2001). A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: Vogt, O.; Silveira, R. L. L. Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 351-366.
- Etges, V.E. (1991). Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo. Santa Cruz do Sul: Livraria e Editora da FISC.

• Instituto Nacional do Câncer (2002). A indústria do tabaco: como ela atua e argumenta. 2002. Recuperado em 05 de agosto, 2012, de http://www.inca.gov.br/tabagismo/publicacoes/inicial.asp?pagina=indice.htm&item=publicacoes

• Pereira, M. F. V. (2012). Os agentes do agronegócio e o uso do território no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba: da moderna agricultura de grãos à expansão recente da cana de açúcar. Revista do Departamento de Geografia – USP, Volume 23, 83-104. Recuperado em 14 de setembro, 2014, http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/321/355

• Receita Federal (2012). Arrecadação de tributos federais: setor de fabricação de cigarros. Recuperado em setembro, 2013, de http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIlegal/ArrecadacaoCigarros/ArrecCigarro20112012.htm

• Receita Federal (2010). Cigarros. Recuperado em setembro, 2013, de http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIlegal/

• Santos, M. (1997). A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec. ISBN 85-217-0371-0

• Santos, M. (1982). Espaço e sociedade: (ensaios). 2. ed. Petrópolis: Vozes.

• Santos, M. ; Silveira, M. L. (2001). O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record. ISBN 85-01-05939-0

• Serigati, F. C.; Calixto, L. L. (2009). Organização e funcionamento do mercado de tabaco no sul do Brasil. São Paulo: Ed. da Unicamp. ISBN 978-85-268-0849-2

• Silveira, M. L. (2010) Região e globalização: pensando um esquema de análise. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, 74-88. Recuperado em 12 de julho, 2014, de http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1360

• Silveira, R. L. L. (2007). Complexo agroindustrial do fumo e território: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo - RS. 2007. 2 v. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

• Silveira, R. L. L. (2012). Rede agroindustrial, circuito espacial de produção e círculos de cooperação do tabaco na organização e usos do território na região Sul do Brasil. In: IX Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, San Miguel de Tucumán. Anales de IX Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. San Miguel de Tucumán: Editora de Universidad Nacional de Tucumán, v. 1., 1-20.

• Silveira, R. L. L.; Dornelles, M.; Ferrari, S. (2012). Expansão da cultura do tabaco no Sul do Brasil (1996-2006): características, mudanças e persistências na produção de tabaco e nos usos do território. Biblio 3w (Barcelona), v. XVII. Recuperado em 05 de agosto, 2012, de http://www.ub.edu/geocrit/b3w-987.htm

• Souza Cruz (2012). O mercado de cigarros. Recuperado em 20 de setembro, 2013, de http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU_7UVF24.nsf/vwPagesWebLive/DO7V9KNX?opendocument

• Vogt, O. P. (1997). A produção de fumo em Santa Cruz do Sul, RS: 1849-1993. Santa Cruz do Sul: Edunisc. ISBN 85-85869-13-5

Vivienda de interés social y condiciones de urbanidad en Santa Fe. Un estudio de caso sobre áreas de expansión urbana

Filonov, Maia
Valiente, Diego A.

PALABRAS CLAVE
· Vivienda de interés social
· Santa Fe
· Expansión urbana

Resumen / Este escrito presenta una descripción urbanística de tres conjuntos habitacionales localizados en el área de expansión urbana Norte de la ciudad de Santa Fe con el objeto de contribuir a la evaluación de sus condiciones de urbanidad, tanto por su configuración como sectores urbanos como por su inserción en la ciudad. Para el estudio se abordó, en un primer momento, la macro-escala, referida a la situación de los conjuntos habitacionales en la estructura urbana de Santa Fe, para luego centrar la atención en la configuración urbana, en la escala de cada conjunto en particular. Al final, se realizó una aproximación sobre la configuración urbanística de los conjuntos, las relaciones entre ambas escalas y la calidad del espacio construido en términos de hábitat urbano. Los resultados demostraron que, por su implantación y su estructura interna, los conjuntos analizados se constituyen como enclaves urbanos, no contribuyen a la cualificación de la identidad del área, representan una precaria construcción del hábitat en esta zona de crecimiento urbano y no aportan vitalidad, calidad paisajística o atracción a los entornos en que se insertan. Construidos con varios años de diferencia entre sí, los conjuntos representan la persistencia de un modelo de urbanización extensivo que consume la poca tierra urbana en condiciones seguras disponible en Santa Fe, sin incorporar equipamientos y servicios públicos; es decir, que resuelven una parte del problema habitacional, pero en condiciones de urbanidad precaria.

FILONOV, MAIA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Univesidad Nacional del Litoral, Argentina
E - mail: maiafilonov@gmail.com

VALIENTE, DIEGO A.
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Univesidad Nacional del Litoral, Argentina

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta una descripción urbanística de tres conjuntos habitacionales localizados en el área de expansión urbana Norte de la ciudad de Santa Fe. A partir del cual se apunta a contribuir a la evaluación de sus condiciones de urbanidad en función de su configuración como sectores urbanos y de su inserción en la ciudad.

El espacio urbano, en tanto hábitat de grupos humanos, debería proporcionar las condiciones que permitan el acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los bienes y servicios que produce la ciudad. El sentido dado en el medio urbano a la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida se ha resumido en el concepto de producción del hábitat (Giraldo; Torres, 2004). La vivienda, como elemento central en la construcción del hábitat, trasciende su carácter de abrigo para anclarse en valores como identidad, arraigo y seguridad. Se llamará condiciones de urbanidad a las que dependen tanto de la configuración interna de los conjuntos habitacionales, como de su inserción en el entorno urbano en términos de acceso a los beneficios propios de la ciudad: variedad de usos y actividades; equipamientos e infraestructuras de transporte, bienes y servicios; espacios públicos, accesibilidad e inserción en la ciudad (Rodríguez; Di Virgilio, 2011 y Angulo; Domínguez, 2010).

En Santa Fe, como en el resto de la Argentina, hasta mediados de la década de 1980 la política de viviendas de interés social se basó en la construcción de grandes conjuntos habitacionales. Se trata de una característica de la concepción del problema habitacional basado en la vivienda, propio de la planificación desarrollista. Desde esa década, la construcción de viviendas se ha centrado en pequeñas intervenciones que raramente llegan a las cien viviendas. Sin embargo, la producción de urbanidad en la construcción de esos pequeños conjuntos ha tenido poca o nula atención.

Esto se convierte en una problemática relevante en los casos en que, con la construcción de esos conjuntos, se incorporan tierras al uso urbano desde el poder público y se impulsa la expansión de la ciudad hacia áreas determinadas. El radio urbano se extiende, pero la ocupación del espacio no es continua ni va acompañada por un desarrollo acorde de la infraestructura urbana por lo que la urbanización crece a un ritmo mucho mayor que los equipamientos o servicios (Oszlak, 1983 y Godoy, 2007). Este es, en gran parte, el caso de la expansión Norte de la ciudad de Santa Fe. Este escrito se basa en el resultado de una beca de iniciación a la investigación científica en la que se aborda la configuración urbana de conjuntos habitacionales en el área Norte de la ciudad de Santa Fe.

LA EXPANSIÓN URBANA DE SANTA FE EN EL ÁREA NORTE

El desarrollo de Santa Fe ha estado determinado por su emplazamiento en un sitio definido por grandes ríos: al Este el río Paraná, al Oeste el río Salado, al Sur la confluencia entre el río Santa Fe y el río Salado, y las islas adyacentes hasta el Paraná. Esto ha impuesto el crecimiento de la ciudad desde el área central, ubicada en el Sur de la planta urbana, hacia el Norte, hacia el Oeste y hacia la zona costera (referenciado en el imagen 1 como “Áreas de expansión reciente”). El crecimiento hacia el Norte y

Noroeste ha definido al área urbanizada de mayor expansión. La situación inter-fluvial ha determinado, a su vez, que la mayor parte de las tierras sobre las cuales se expande la ciudad estén sujetas a condiciones de riesgo hídrico y pluvial.

El proceso de urbanización de Santa Fe ha estado marcado, como es de esperarse, por las diversas etapas de la historia socioeconómica nacional y local. Así, por fuera del área central y de las áreas costeras, si no se pierde de vista la predominancia de la actividad residencial en el tejido urbano, pueden distinguirse con claridad las áreas urbanizadas hasta el fin del período de industrialización – compactas, consolidadas y homogéneas – de aquellas de expansión reciente, desde la década de 1980, morfológicamente discontinuas y funcionalmente heterogéneas.

El área central de la Ciudad de Santa Fe concentra a la mayor parte de las actividades, empleos, servicios, equipamientos e infraestructuras ya no sólo de la ciudad, sino del Aglomerado del Gran Santa Fe que, en 2010 tenía 490.171 habitantes, según datos del INDEC. La trama urbana, que sigue las directrices de la cuadrícula española iniciadas en el casco histórico de la Ciudad, se extiende con variaciones que no alteran su homogeneidad estructural. Las manzanas son, en su mayoría, regulares y ortogonales, en parte interrumpidas por los trazados ferroviarios y las grandes avenidas que recorren la Ciudad de Sur a Norte.

Las grandes avenidas vinculan a las áreas más alejadas, en el Norte y Noroeste, con el área central, en el Sur. Algunas también tienen el rol de ser la continuación de la vinculación de la Ciudad con su territorio.

Una de las grandes avenidas es Aristóbulo del Valle, que ha formado un corredor de centralidad alternativa en las últimas tres décadas al replicar comercios y servicios lejos del área central. Esta avenida transcurre en un área completamente consolidada, donde se originó el cambio funcional con inserción de comercios en tipos constructivos residenciales que fue constituyendo una centralidad alternativa. Y se continúa por áreas de expansión reciente que tienen tramas incompletas constituidas por sectores urbanizados insertos, a modo de enclaves, en áreas de suelos con usos rurales. Esos sectores urbanizados, en la mayoría de los casos, se vinculan con el resto de la ciudad a partir de calles en sentido Este-Oeste de entrada y salida hacia las grandes avenidas. A pesar de que configuran fragmentos en una trama discontinua, dichos sectores mantienen en el plano la proyección de la continuidad Norte–Sur de las calles, lo que se expresa en la conservación de la nomenclatura y en la correlación de la numeración de portales a lo largo de los kilómetros desde el Centro, donde se inician. Por lo que ese crecimiento prevé – si no en la configuración espacial, al menos en el plano – que lo que termine de urbanizarse mantenga los rasgos estructurales de la trama original.

A partir de la década de 1990, en estas áreas se han construido diversos conjuntos de vivienda de interés social, a distancia de la avenida Aristóbulo del Valle pero vinculados con ella. La mayor parte de estos conjuntos son pequeños, inferiores a las cien viviendas, responden a programas nacionales y provinciales, ejecutados por licitaciones, y algunos por asociaciones profesionales. Expresan un modo de urbanización y de producción de vivienda que pone como prioridad la disponibilidad de los lotes para las familias, sin

importar las condiciones previas de urbanización, o de infraestructuras y servicios.
Esto alimenta a un modelo de urbanización con un consumo extensivo de suelo que, como es de esperarse, acarrea problemas para la provisión de infraestructuras y servicios públicos, dado que los conjuntos están establecidos en áreas mayoritariamente de uso rural y a casi un kilómetro de la trama urbana consolidada más próxima.

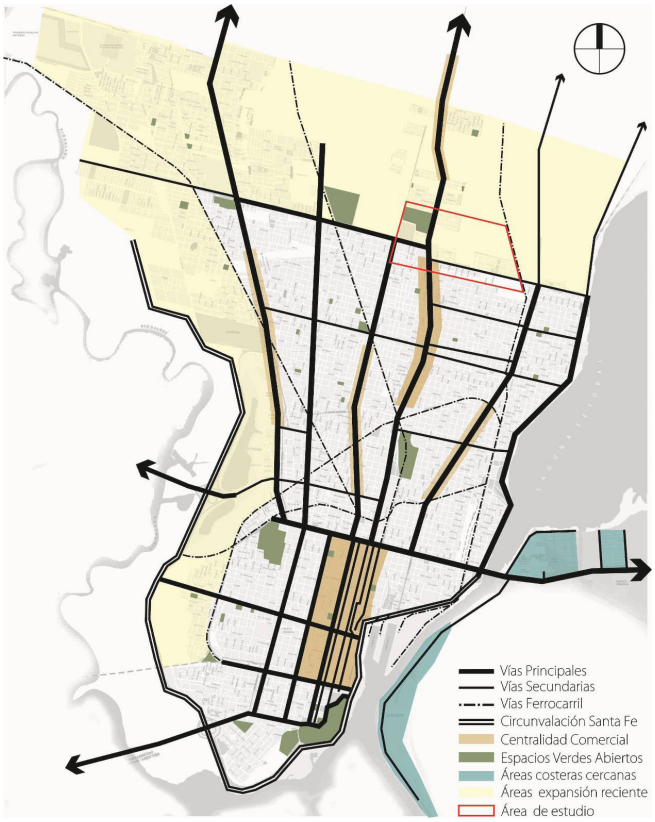


Imagen 1: Santa Fe: Esquema Estructura Urbana
Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de Google Earth

EL ESTUDIO DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL EN EL ÁREA DE EXPANSIÓN NORTE

El área de estudio abarca aproximadamente dos quilómetros cuadrados de expansión urbana en el Norte de la ciudad de Santa Fe, a una distancia aproximada de seis kilómetros del borde del área central de la Ciudad.
El área está compuesta por tierras con usos rurales, residenciales, otras tierras sin uso definido y equipamientos escasos y de pequeña escala. El tejido consolidado que se encuentra alrededor del área de estudio es de muy baja densidad, con construcciones bajas, en su mayoría residencias, que no llegan a ocupar a la mayor parte de la veintena

de lotes que constituyen las manzanas. Ese tejido apenas configurado está provisto, en la mayor parte, sólo con infraestructura básica de agua potable, electricidad e iluminación pública.

Los conjuntos en el área de estudio son seis, construidos desde el año 1989 y hasta la actualidad. Estos ocupan en superficie alrededor del 20% del área de estudio, con un total de 997 viviendas. En el este trabajo se describe a tres de esos conjuntos habitacionales: el conjunto Santa Fe 244 Viviendas (N° 234 en los planos oficiales de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe-DPVyU), denominado "A1" y "A2" en la imagen 2 a continuación; el conjunto Santa Fe 50 y 44 Viviendas (N° 5028 y 5029 en DPVyU) denominado "D"; y el conjunto Los Cipreses (N° 6118 y 6042 en DPVyU), denominado "F". Estos conjuntos fueron construidos en los años 1989, 2000 y 2008 respectivamente, tienen diferente ubicación con respecto a Aristóbulo del Valle y diversas condiciones de emplazamiento dentro de su entorno.

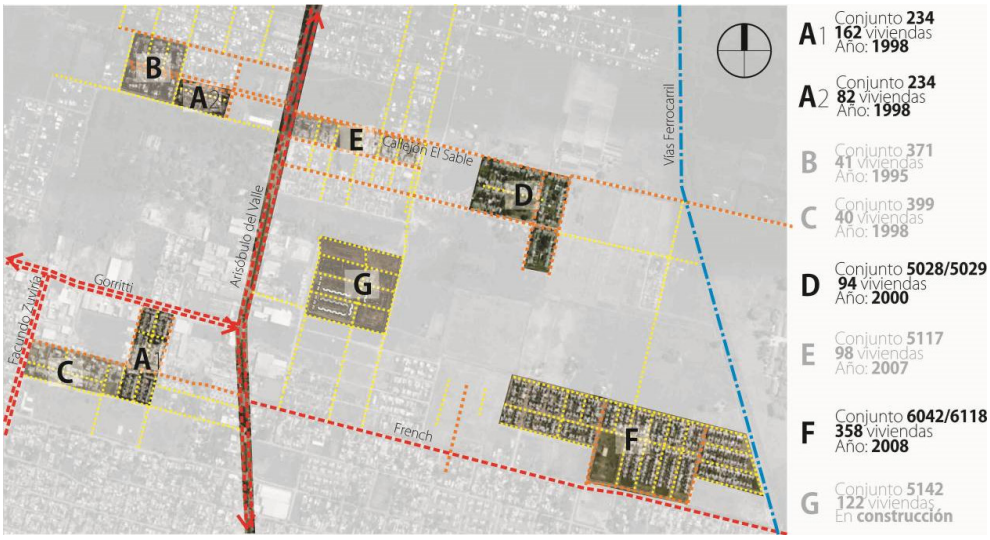


Imagen 2: Santa Fe: Expansión Norte. Conjuntos habitacionales en área de estudio.
Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de Google Earth

Con el objeto de obtener una caracterización urbanística del estado de situación de esos conjuntos de viviendas se retoman las dimensiones de la estructura urbana (Zárate, 2003), el paisaje (Landim, 2003 y Mata Olmo; Galiana Martín; 2008), el espacio público (Borja; Muxi, 2003), el tejido, las infraestructuras, los equipamientos, la accesibilidad, los usos del suelo, los tipos constructivos (Caz; et al, 1999) y la valoración social.

En un primer momento, el estudio abarca la macro-escala, referida a su situación dentro de la estructura de la ciudad de Santa Fe, para luego centrar la atención hacia la configuración urbana en la escala de cada conjunto en particular. Al final, se trata

sobre la configuración urbanística de los conjuntos, las relaciones entre ambas escalas y la calidad del espacio construido en términos de hábitat urbano.
En atención a la macro escala, se expone la situación de los conjuntos de vivienda y su inserción en la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe, elaborada sobre información procedente del relevamiento de campo, de datos secundarios y planimetrías de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) de la Provincia de Santa Fe, ente que regula la construcción de estos conjuntos, e imágenes satelitales obtenidas del sistema Google Earth en Internet. Esto se apoya con la presentación de mapas descriptivos de la Ciudad en general y de los conjuntos dentro de la misma.
En un segundo momento, se describe a los conjuntos de vivienda social ubicados dentro del área de estudio, al Norte de la ciudad de Santa Fe. A partir del relevamiento de campo de cada uno de los conjuntos a estudiar, se determinan: superficies, cantidad de viviendas, tipo de construcción, tipologías edilicias, tipos de calles. Asimismo, se analizan aspectos como: trama, tejido, accesibilidad, transporte, espacios públicos, disponibilidad de servicios y equipamientos públicos, diversidad de usos y actividades, paisaje urbano y valoración social de los conjuntos.
Finalmente, se realizó una aproximación sobre la configuración urbanística de los conjuntos, las relaciones entre ambas escalas y la calidad del espacio construido en términos de hábitat urbano. Así, se relacionan los aspectos analizados de los conjuntos como estructura urbana, tejido, paisaje y espacio público. Luego se los relaciona con los aspectos de construcción del hábitat, antes mencionados, obteniendo la caracterización de los conjuntos en tanto sectores urbanos.

DESCRIPCIÓN DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES

Conjunto Santa Fe 244 Viviendas (N° 234 en DPVyU)
Las viviendas del conjunto habitacional Santa Fe 244 Viviendas fueron construidas en el año 1989, en el Norte de la ciudad de Santa Fe. Se construyeron un total de 244 viviendas en dos sectores diferentes ambos ubicados al Oeste de Aristóbulo del Valle al 8500. Por un lado 162 viviendas construidas en seis manzanas ubicadas entre las calles 1° de Mayo, Pasaje José Ingenieros, Matheu y Avenida Gorriti (Conjunto 234 Sur). Por el otro, las 82 viviendas restantes, se localizaron en una manzana ubicada cinco cuadras hacia el Norte entre las calles 4 de Enero, 9 de Julio, Callejón Funes y Calle Pública (Conjunto 234 Norte). La totalidad de las viviendas fueron construidas por la empresa Enrietto de la ciudad de Santa Fe.
Conjunto 234 Sur
En el caso del conjunto 234 Sur, referenciado como "A1" en la imagen 2, las manzanas son rectangulares, regulares y ubicadas perpendiculares con respecto a Avenida Gorriti. Las mismas tienen 90 x 45 metros, con aproximadamente 27 viviendas en cada una. El tejido es residencial con una vivienda unifamiliar por lote y cuenta con todos los servicios excepto cloacas. El tipo constructivo son viviendas en planta baja y un piso ubicadas en parcelas de 6 m x 18 m, aproximadamente 100 m2. Como observamos en la imagen 3, la vivienda se implanta en el terreno de medianera a medianera, dejando

aproximadamente cinco metros hacia adelante y unos ocho metros hacia atrás, con una ocupación aproximada del 50% del terreno. El espacio libre delante de las viviendas fue utilizado por los vecinos para construir cocheras –no contempladas en los proyectos - y algunos locales comerciales como pequeños mercados y locales de comida para llevar. En la imagen 3, además, se pueden observar las modificaciones más comunes, realizadas por los habitantes, en los casos de ampliación de las viviendas.
En la imagen 4 pueden observarse los terrenos aledaños al conjunto. En los mismos se construyeron vivienda en loteos privados con diversos tipos constructivos y calidades. Además, existen algunos espacios vacios, algunos de los grandes comercios ubicados sobre avenida Gorriti y Facundo Zuviría, y una pequeña cantidad son loteos privados aún sin ocupación. Existen además, tres manzanas ubicadas hacia el sur del conjunto sin construcciones pero de diversa apropiación. Las mismas cuentan con escaso mobiliario como un anfiteatro, algunas mesas, bancos, y juegos infantiles. Dentro de las mismas, en las manzanas más cercanas a Facundo Zuviría funciona un Centro de Integración Comunitario y una feria popular con gran cantidad de público los días sábados y domingos. En la imagen 7 se observa cómo a pesar de la presencia de estos espacios las construcciones linderas a los mismos no los contemplan, estas son iguales que en el resto de la manzana de modo que quedan las medianeras hacia los espacios verdes.
Las calles 1 ° de mayo y French son las calles principales de ingreso al conjunto, las mismas son asfaltadas y tienen aproximadamente seis metros de ancho. Asimismo el conjunto tiene calles internas de unos cuatro metros de ancho y de tierra, que son utilizadas para el ingreso a las viviendas en el interior de las manzanas. Por las mismas circulan autos pero son principalmente peatonales sin diferenciar entre vereda y calle.

Las viviendas están situadas entre tres avenidas por las cuales circulan diferentes líneas de ómnibus que conectan con el Centro y Este de la Ciudad. La línea 16 tiene su parada próxima a las viviendas del conjunto y circula por Facundo Zuviría; la línea 11 que circula por Avenida Gorriti y la línea 10 que circula por Aristóbulo del Valle. De este modo para acceder al ómnibus, quien vive en los conjuntos, no debe caminar más de tres cuadras

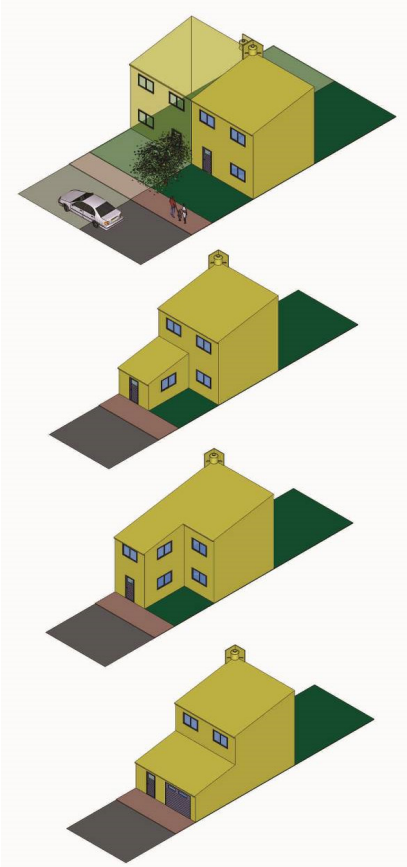


Imagen 3: Tipo constructivo - Modificaciones
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

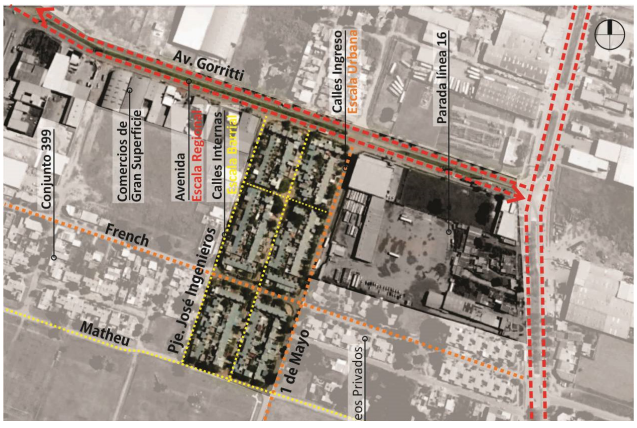


Imagen 4: Conjunto 234 Sur: contexto y estructura interna
Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de Google Earth

Conjunto 234 Norte

El conjunto 234 Norte, referenciado como “A2” en la imagen 2, está compuesto por una manzana regular y rectangular perpendicular a la avenida Aristóbulo del Valle con una calle interna, de acceso público, que divide la misma en dos partes. Una parte de la manzana tiene 20 x 150 metros y la otra 40 x 150 metros.

El tejido es residencial con una vivienda unifamiliar por lote y no cuenta con todos los servicios. El gas y las cloacas no han sido conectados en las viviendas de la zona y las calles no tienen desagües pluviales. Al igual que el conjunto 234 Sur, el tipo constructivo son viviendas en planta baja y un piso ubicadas en parcelas de aproximadamente 100 m2 en lotes de seis por dieciocho metros. La vivienda se construye de medianera a medianera, dejando aproximadamente cinco metros hacia adelante y unos ocho metros hacia atrás, con una ocupación aproximada del 50% del terreno. El espacio libre delante de las viviendas fue utilizado por los vecinos para construir cocheras, no contempladas en los proyectos, solo existe un pequeño mercado en el frente de una vivienda (Ver Imagen 5).

En la Imagen 5 puede observarse que al Norte de este conjunto se ha edificado otro conjunto habitacional, Santa Fe 40+ 1 Viviendas (N° 371 según DPVyU), y viviendas en loteos privados. Las viviendas ubicadas en Callejón Funes son linderas con equipamientos de importancia urbana y regional: la Granja “La Esmeralda”, que por su cercamiento define un borde preciso, y el Mercado de Productores, que funciona en un galpón de la Sociedad de Quinteros desde el 2014 y abre los sábados con una gran concurrencia de público.

Existe también una feria popular que funciona los fines de semana sobre Callejón Funes y se extiende hasta el ingreso a la Granja “La Esmeralda”, sobre la avenida Aristóbulo del Valle.



Imagen 5: Conjunto 234 Norte: contexto y estructura interna

Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de Google Earth

Dentro de la manzana que compone el conjunto “A2” no hay ningún lote que contemple usos diferentes al residencial. Tampoco existen plazas o parques cercanos a las viviendas.

La calle de ingreso principal es Callejón Funes que, con 18 metros de ancho, conecta como única opción las viviendas con Aristóbulo del Valle sobre la cual pasa solo la línea 10 de ómnibus. La misma está compuesta por un cantero central, bancos en mal estado, luminarias de gran altura y algunos árboles plantados sobre el mismo. Las calles perpendiculares al Callejón Funes tienen siete metros de ancho y el estado de conservación es aún menor. Finalmente, la calle que divide internamente la manzana tiene un ancho menor a cinco metros, pero tiene menor circulación, puesto que a ella ingresan solo los que viven en un sector de la manzana. Las otras viviendas tienen sus frentes hacia Callejón el Funes y sus fondos hacia esta calle interna.

El paisaje del conjunto 234 en la totalidad de las viviendas ha variado a lo largo de los años, teniendo en cuenta que las viviendas tienen ya 16 años. Las transformaciones en las mismas fueron realizadas por los habitantes, de modo que si bien las viviendas del conjunto son todas iguales en su proyecto, las transformaciones realizadas generaron un paisaje completamente diferente y cambiante según el criterio de cada propietario y pensado parcela por parcela. Los principales cambios son ampliaciones de la vivienda inicial, examinados en imagen 6 e imagen 8, para nuevos usos y actividades no contemplados por el proyecto, como ser locales comerciales y cocheras en el caso del conjunto Sur y solo cocheras en el caso del conjunto Norte. De este modo, se reconocen las partes más antiguas de la vivienda por su homogeneidad y estado de conservación, ya que estas tienen un menor grado de conservación y mantenimiento, que contrasta con las nuevas construcciones por ser todas iguales y mantener aún en la mayoría de los casos los mismos colores.



Imagen 6: Conjunto 234 Sur: Análisis Paisaje

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.



Imagen 7: Conjunto 234 Sur: Análisis Paisaje

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.



Imagen 8: Conjunto 234 Norte: Análisis Paisaje
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Conjunto Santa Fe 50 y 44 Viviendas (N° 5028 y 5029 en DPVyU)

Las viviendas del conjunto habitacional 5028 Santa Fe 50 Viviendas, fueron construidas junto con las viviendas del conjunto 5029 Santa Fe 44 Viviendas en el año 2000, referenciadas en la Imagen 2 como "D". Se construyeron un total de 94 viviendas, con 50 viviendas del conjunto 5028 y 44 viviendas del conjunto 5029. Las mismas se ubican a siete cuadras hacia el Este de Aristóbulo del Valle al 8800, entre Callejón Funes, C. ARA Gral. Belgrano, Gral. Alvear y Gral. Belgrano. La totalidad de las viviendas fueron construidas por la empresa Covit de la Ciudad de Santa Fe.

Las viviendas se distribuyen en cuatro manzanas. Estas son rectangulares, regulares pero ubicadas en diferentes sentidos. Las dos más alejadas de la avenida están ubicadas paralela a la misma y las dos restantes están ubicadas perpendiculares, pero todas tienen 70 x 150 metros. El tejido es residencial con una vivienda familia por lote y cuenta con todos los servicios excepto red cloacal. El tipo constructivo son viviendas en planta baja, ubicadas en parcelas de treinta metros de fondo por diez metros de frente, con un total de 300 m2. La vivienda se implanta en el terreno hacia un costado, construyéndose junto con la vivienda lindera, como podemos observar en la Imagen 9 a continuación. De modo que si una vivienda tiene su lado libre hacia el este, la contigua lo tiene hacia el oeste. Este espacio vacío tiene aproximadamente tres metros de ancho. Además, hay un retiro de frente del mismo tamaño. El espacio libre de las viviendas hacia adelante y costado, fue en todos los casos utilizado por los vecinos para construir de diferente forma. La mayoría de los casos es solo una ampliación de la vivienda y en algunos casos existe un comercio en el frente.

En los terrenos más cercanos a Aristóbulo del Valle sobre calle Piedrabuena existen varios loteos privados con grandes viviendas, y hasta un edificio de 4 pisos, de diverso tipo constructivo y calidad. En el resto de los terrenos contiguos a los conjuntos (hacia el Sur, Norte y Este) todos los terrenos son vacios sin ningún tipo de ocupación, como podemos ver en la Imagen 10. Actualmente en los terrenos ubicados hacia el este, indicados en la imagen 10, se comenzará a construir diferentes créditos estatales: el PRO.CRE.AR. (Programa de Crédito Argentino, otorgado por la Nación) y "Mi Tierra, Mi Casa", programa impulsado en conjunto por Municipio de la Ciudad y Provincia. La propuesta incluye la urbanización de los terrenos: mejora de las calles de ingreso (Piedrabuena), iluminación y apertura de calles Norte - Sur y Este-Oeste, para permitir también la circulación de líneas de ómnibus.

Dentro del barrio no existen equipamientos de ningún tipo y en las manzanas destinadas

al conjunto hay pequeños comercios en los frentes de las casas como quioscos, verdulerías y una herrería de gran importancia y referencia para el barrio. Además, media manzana del conjunto, está destinada a una plaza. Cuando se construyeron las viviendas era solo un espacio verde sin ocupación el cual. A partir de las mejoras del los vecinos, junto con la gran arboleda que posee, se agregaron juegos y mobiliario urbano.

Las calles son todas de tierra, incluso la calle principal de ingreso al barrio que es Piedrabuena. Esta tiene aproximadamente diez metros de ancho y buen estado de conservación. Las demás calles del conjunto, tienen alrededor de siete metros de ancho y tienen un mal estado de conservación como podemos observar en la Imagen 11.

La accesibilidad a las viviendas es un tema relevante en el barrio. La única línea de colectivos que circula cerca es la línea 10 por Aristóbulo del Valle, ubicada a siete cuadras de distancia. Este motivo obliga muchas veces a los vecinos a disponer de otros medios de transporte como auto y moto en la mayoría de los casos.

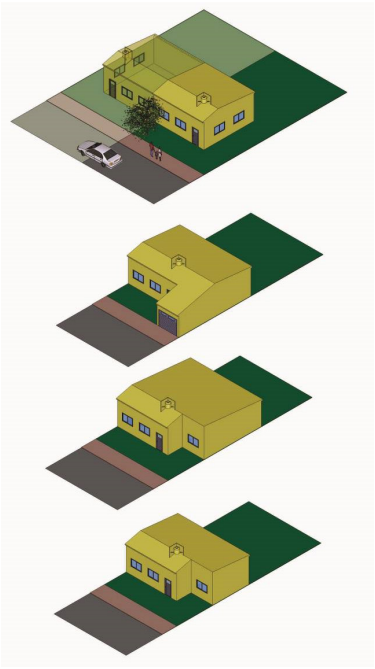


Imagen 9: Tipo constructivo - Modificaciones
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo



Imagen 10: Conjunto 5028/5029: contexto y estructura interna
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

El paisaje del conjunto 5028 y 5029 tienen las mismas características. Ambos han ido cambiando en los últimos años sobre todo en cuanto a las modificaciones hechas por los vecinos, la mayoría de los casos para ampliación de las viviendas. Hasta la actualidad, el conjunto no ha tenido ninguna construcción en los alrededores. Exceptuando las tierras en actual uso de Programas Estatales (indicadas en la Imagen 10 y 12), el paisaje sigue siendo rural, con solo algunos terrenos con producción agrícola y la mayoría con terrenos completamente vacíos, sin uso.
Las viviendas en particular tienen un buen estado de conservación en general y a pesar de algunas transformaciones se puede observar, en la Imagen 11 y 12, la homogeneidad con las que fueron proyectadas en sus comienzos. La mayoría mantiene aún colores y formas originales desde su construcción.



Imagen 11: Conjunto 5028/5029: Análisis Paisaje
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.



Imagen 12: Conjunto 5028/5029: Análisis Paisaje
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Conjunto Los Cipreses (N° 6118 y 6042 en DPVyU),
Las viviendas del conjunto 6042 y 6118 fueron construidas ambos en el año 2008 por la empresa Inar-Mundo-Rovella Carranza de la ciudad de Santa Fe. Se construyeron un total de 358 viviendas, con 300 del conjunto 6042 y 58 del conjunto 6118, ambos denominados "F" en la Imagen 2.
Las viviendas se ubican a la altura de Av. Aristóbulo del Valle al 8200, a una distancia de diez cuadras de la misma. Y se encuentran repartidas de forma desigual en 23 manzanas entre las calles French, Alvear, Calle S/N y las vías del Ferrocarril Belgrano. Estas manzanas son todas rectangulares y regulares pero tienen diversos tamaños y ubicación con respecto a calle French: manzanas de medidas variables entre 140 x 45 metros y de 80 x 50 metros. Aun así, en todas el parcelamiento es de diez por veinte metros y el tejido es residencial con una vivienda unifamiliar por lote. En algunos terrenos, ubicados aleatoriamente dentro del conjunto, se modificaron los frentes de las viviendas para algún comercio barrial como kioscos, rotiserías o pequeños locales de ropa.
Como podemos observar en la Imagen 13, el tipo constructivo son viviendas en planta baja, construidas sobre una de las medianeras del terreno y en conjunto con la vivienda lindera. Los terrenos tiene un retiro de frente irregular debido a la forma de las viviendas, un retiro de fondo de unos siete metros y al costado un pequeño pasillo de un metro que conecta el frente con los patios de las viviendas. En todos los casos la superficie edificada es la misma, incluso en las esquinas. Allí sólo se diferencia el retiro de la línea de edificación para cumplimentar con la reglamentación.
En planos de la DPVyU se pueden encontrar las parcelas dentro del conjunto destinados a espacios verdes, indicadas en la Imagen 14 a continuación. Se localizan en todo el frente del conjunto, hacia calle French y sobre el lado Este, hacia las vías de Ferrocarril Belgrano. Estos espacios verdes tienen diferentes superficies pero ningún tipo de mobiliario. Aun así, particularmente en las áreas verdes más grandes, frente a calle French, se realizan actividades deportivas y recreativas, con una gran cantidad de niños y jóvenes en la mayoría de los casos. Los terrenos linderos a las vías, por otro lado, no tienen ningún tipo de uso.

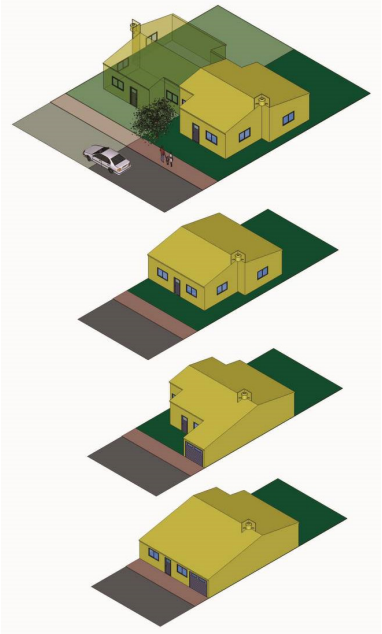


Imagen 13: Tipo constructivo - Modificaciones
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo



Imagen 14: Conjunto 6118 y 6042: contexto y estructura interna
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

En los casos en que los espacios verdes proyectados para el conjunto están ubicados en la misma manzana que las viviendas, visibles en la Imagen 14, estás no contemplan en sus tipos constructivos la presencia de los mismos. En todos los casos, las viviendas tienen una medianera hacia estos espacios y aparecen sobre ellas solo los equipos de aire acondicionado de las viviendas, como podemos observar en la Imagen 15.
Las calles, tanto de ingreso como internas del conjunto, están asfaltadas. Según

entrevistas realizadas, esto fue una conquista de los vecinos lograda muy poco después de que se terminen de construir las viviendas. La única calle de ingreso que conecta al conjunto con avenidas como Aristóbulo del Valle o General Paz, es calle French. Sobre la misma, actualmente, se está construyendo un boulevard que utiliza la calle de ingreso a los conjuntos como parte de su traza, este tendrá unos tiene unos veinte metros de ancho y es gran obra de mejora para el barrio. Las calles internas del conjunto tienen entre ocho metros de ancho y cinco metros de ancho las que hacen de borde con los terrenos linderos al conjunto hacia el Este, Norte y Oeste.

En el sector Sur del conjunto, hacia el otro lado de calle French, existen asentamientos informales que se realizaron sobre tierras estatales, algunas de las cuales eran parte de la ex traza de la avenida de circunvalación de la Ciudad. Es un barrio muy consolidado en el sector, y actualmente se ha comenzado a entregar títulos de propiedad sobre esas tierras. En los otros tres bordes del conjunto la situación es completamente diferente: la gran mayoría de los terrenos no tienen ningún tipo de construcción, como podemos observar en la Imagen 16, y muchos de ellos todavía tienen producción agrícola.

Debido a la reciente construcción del conjunto, las viviendas conservan casi por completo los tipos constructivos originales, en todos los casos, con un buen estado de conservación. A su vez, se puede percibir al conjunto como una unidad, a pesar de que los habitantes pintaron las casas de diferentes colores. Las únicas transformaciones más importantes en las construcciones son los cierres de los laterales de las viviendas, realizados según el criterio de cada propietario.

El paisaje urbano del borde Norte del conjunto muestra el contraste entre las viviendas y pequeños locales comerciales frente a las tierras de uso rural de los alrededores, separados entre sí, apenas, por una calle asfaltada.



Imagen 15: Conjunto 6118 y 6042: Análisis Paisaje

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.



Imagen 16: Conjunto 6118 y 6042: Análisis Paisaje

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

En los casos estudiados, los conjuntos se ubican en áreas residenciales de baja densidad o no urbanizadas que tienen a la avenida Aristóbulo del Valle como eje estructurador.

Están configurados de manera independiente, sin otra vinculación estructural con el entorno que una única calle de ingreso y egreso desde la Avenida, la que es también el único contacto con el escaso transporte público del área, ya que solo tres líneas circulan por la misma. Las manzanas son rectangulares y regulares, en su mayoría emplazadas normales a los puntos cardinales y con respecto a la Avenida. El tejido es residencial y de casi nula diversidad funcional, en lotes individuales de aproximadamente 200 m2, con una vivienda unifamiliar por lote. Los tipos habitacionales dentro de cada uno de los conjuntos son similares en el emplazamiento dentro de los lotes, las distribuciones internas y las superficies, que varían aproximadamente entre sesenta m2 y cien m2. En la gran mayoría de las viviendas se han realizado algunas transformaciones, generalmente al frente de los lotes, para adaptarlas a los nuevos usos y actividades no contempladas en los proyectos originales, como cocheras y pequeños locales comerciales en la mayoría de los casos. Comercios o equipamientos que requieran de terrenos de grandes superficies no pueden localizarse dentro de los terrenos de los conjuntos habitacionales.

La infraestructura existente es básica y de diverso tipo y calidad en cada uno de los conjuntos: se dispone de los servicios básicos de agua corriente y electricidad, y gas sólo en el conjunto Santa Fe 244 Viviendas (N° 234 en DPVyU); la iluminación y el mobiliario urbanos son muy escasos en casi todo el interior de los conjuntos, con luminarias de gran escala en calles pequeñas o ubicados a grandes distancias entre sí. A la vez, el espacio público en los conjuntos es más lo que resulta del espacio no construido, destinado a áreas verdes, que un elemento planificado. Los escasos espacios verdes proyectados para los conjuntos son hoy espacios abiertos y vacíos, con apropiaciones y usos diversos e improvisados. El tejido lindero a estos espacios, en los conjuntos Santa Fe 50 / 44 Viviendas y Los Cipreses, presenta el mismo parcelamiento que en el resto del conjunto, sólo interrumpido cuando comienza el espacio verde. De modo que, en los tres conjuntos analizados, existe una medianera hacia las plazas o plazoletas proyectadas.

En cuanto a las valoraciones paisajísticas, los conjuntos se identifican como unidades de paisaje en el contexto circundante por su uniformidad, por la rigidez de sus límites y porque en parte son núcleos urbanizados rodeados de áreas de uso rural. En los conjuntos, más allá de la uniformidad constructiva, no pueden destacarse elementos representativos ni se ha verificado la construcción de elementos arquitectónicos destinados a brindarles referencias simbólicas o a cualificar de algún modo al paisaje. Asimismo, se observan diferencias en los estados de conservación de las construcciones, con signos exteriores de poco mantenimiento en las construcciones originales de cada conjunto, y de un mayor grado de deterioro en los conjuntos más antiguos, como el conjunto Santa Fe 244 Viviendas.

CONCLUSIONES

El estudio permitió, establecer una visión sistematizada sobre los conjuntos de vivienda y sus componentes. Ubicados en un área de expansión urbana, donde todavía existen

suelos con usos rurales, los conjuntos no son elementos estructurales del área. Por su implantación y su estructura interna, se constituyen como enclaves urbanos, no contribuyen a la cualificación de la identidad del área. La única diferencia con las edificaciones linderas a los mismos, son el tipo de construcción uniforme, ya que tienen los mismos problemas y carencias en la provisión de infraestructuras y servicios públicos. Esto los convierte también en una construcción del hábitat deficiente y sin cualificación para ese sector en crecimiento urbano.

La accesibilidad a los conjuntos y de éstos a las áreas centrales de la Ciudad es uno de los aspectos más conflictivos, ya que disponen de una única vía en ambos casos y están situados a grandes distancias del Centro, con pocas líneas de transporte público colectivo que los conecten.

En cuanto al diseño y construcción de los conjuntos, y a pesar de tener varios años de diferencia, puede observarse que se mantienen los mismos criterios arquitectónicos y urbanísticos en todos sus elementos, desde el delineado de las manzanas y lotes hasta las elecciones tipológicas y de implantación de las viviendas. En este sentido hay una gran diferencia con el resto del área. Paisajísticamente hablando la misma tiene variaciones de cuadra a cuadra, con áreas más precarias y consolidadas, la heterogeneidad dentro de los conjuntos y las áreas rurales o sin uso.

Sin la previsión de la diversidad funcional y del paso del tiempo dentro de los conjuntos habitacionales, se obliga a los residentes a modificar las viviendas atendiendo a consideraciones empíricas, que no han sido contempladas en los proyectos originales. El resultado final es que, esos conjuntos habitacionales no aportan vitalidad, calidad paisajística o atracción a los entornos en que se insertan.

Finalmente, los conjuntos, construidos con varios años de diferencia entre sí, representan la persistencia de un modelo de urbanización extensivo que consume la poca tierra urbana disponible en condiciones seguras en Santa Fe, sin que se incorporen equipamientos y servicios públicos de calidad a los sectores afectados.

Ésta es la forma en que se sigue construyendo una de las únicas áreas de la Ciudad con tierras disponibles: con un gran uso extensivo del suelo y sin generar elementos que aporten a la construcción de urbanidad. De este modo, además de llevar a la conclusión de que estos conjuntos resuelven en parte el problema habitacional, pues lo hacen en condiciones de urbanidad precaria. En este sentido el estudio abre cuestiones sobre la gestión pública del suelo urbano y de la vivienda de interés social en la Ciudad de Santa Fe.

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, J. V.; Domínguez, Ma. J. V. (2010). Los procesos de urbanización. Vallermoso: SÍNTESIS.
- Borja, J.; Muxi, Z. (2003). El Espacio Público: Ciudad y Ciudadanía. Barcelona (España): Electa.
- Caz, R. Del; Gigosos, P.; Saravia, M., 1999. Ciudades Civilizadas: Lecciones de Urbanismo. Valladolid: ETSAV-Escuela Técnica Superior de Arquitectura.

• Giraldo, F.; Torres, J. (2004). Hábitat y desarrollo humano. Cuadernos PNUD. Un Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. Bogotá: CENAC.
• Godoy, S. M. (2007). La gestión del suelo en la Política Urbana (Versión Electrónica). Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
• Landim, P. da C. (2003) Desenho de paisagen urbana: As ciudades do interior paulista. San Pablo (Brasil): UNESP
• Mata Olmo, R.; Galiana Martín, L. (2008). Ordenación y Gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana. En: Cuadernos Geográficos, n° 43 (2008-2), p. 199-255. Granada (España): Universidad de Granada.
• Oslak, O. (1983) Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires (Argentina): Punto de Vista
• Rodríguez, Ma. C.; Di Virgilio, Ma. M. (2011). Caleidoscopio de las políticas Territoriales: Un rompecabezas para armar. Buenos Aires (Argentina): Prometeo Libros.
• Zárate, Antonio, 2003. El Espacio Interior de la Ciudad. Madrid (España): Síntesis

Impactos das ocupações desordenadas das margens do rio Iraí na Região Metropolitana de Curitiba – Brasil e do rio Salí na área conurbada del Gran San Miguel de Tucumán – Argentina

Garbossa, Renata Adriana
Silva, Rodolfo dos Santos

PALABRAS CLAVE
· Vulnerabilidades socioambientais
· Urbanização
· Recursos hídricos

Resumo / No final do século XX e início do século XXI, o processo de urbanização no mundo atingiu indicadores elevados ocasionando na contemporaneidade em todo o planeta uma população majoritariamente urbana. Desta forma a informalidade urbana, é um problema presente na América Latina que se manifesta de diversas maneiras resultando em inúmeros fatores que provocam alterações no espaço e na morfologia de cada cidade e área metropolitana. Dentre os problemas mais relevantes merecem ser destacados o empobrecimento da população, a elevação dos preços da terra, a dinâmica do funcionamento das grandes metrópoles sujeitas à lógica de mercado e a reduzida ação do Estado no combate aos problemas enfrentados pela sociedade. Contudo, pode-se afirmar que o predomínio da população brasileira em áreas urbanas, não ocorreu nem de forma harmoniosa muito menos controlada, pelo contrário resultou na formação de ambientes urbanos bastante complexos e ao mesmo tempo conflituosos sob a perspectiva ambiental.

Já na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o processo de parcelamento do solo que teve início também na primeira metade do século XX em muitos dos municípios que atualmente a compõem, incluindo os municípios que margeiam o rio Iraí, Piraquara e Pinhais, difundiu assentamentos precários no que se refere às condições físico-geográficas. Outro fator preocupante e que causou inúmeros problemas sociais e ambientais, é que aqueles que o foram em sua maioria estabelecidos, o foram de maneira adversa, correspondendo a loteamentos destinados basicamente a população de baixa renda. Além disso, o crescimento urbano desordenado e de uma agricultura predatória sobre os rios utilizados para o abastecimento público, têm apresentado graves reflexos na qualidade das águas, com altos custos econômicos e sociais. A demanda tem aumentado, em função, além do crescimento populacional, da elevação do consumo per capita.

O rio Iraí, um dos formadores do rio Iguaçu, nasce com o nome de rio Iraizinho na borda

GARBOSSA, RENATA ADRIANA
Faculdades Integradas do Brasil - Uniibrasil
Brasil
E - mail: rgarbossa@yahoo.com.br

VALIENTE, DIEGO A.
Faculdades Integradas do Brasil - Uniibrasil
Brasil
E - mail: rodolfo.silva@ufpr.br

ocidental da Serra do Mar, no município de Piraquara, também na RMC. Ao receber as águas do rio Palmital no município de Pinhais o Rio Irazinho passa a denominar-se rio Iraí. O rio Iraí atravessa áreas bastante povoadas nos municípios paranaenses de Piraquara e Pinhais, onde recebe uma razoável carga de esgotos domésticos da RMC. O rio Iguaçu é um afluente do rio Paraná e é o maior rio do estado do Paraná, formado pelo encontro dos rios Iraí e rio Atuba (O rio Atuba apresenta uma correnteza mais forte que o rio Iraí em função da declividade e do seu pequeno percurso entre as suas nascentes até o seu encontro com o rio Iraí, sendo que essa característica o ajuda em parte a defender-se mais da poluição que é despejada em suas águas do que o rio Iraí) na parte leste do município paranaense de Curitiba junto à divisa deste com os municípios de Pinhais e São José dos Pinhais. O rio Iguaçu segue sentido leste/oeste e no seu baixo curso faz a fronteira entre o Brasil e Argentina (província de Misiones). Assim, desagua no Rio Paraná, no município que recebeu o nome de Foz do Iguaçu. Neste município, próximo a sua foz ele apresenta as Cataratas do Iguaçu, que são as maiores quedas (ou saltos) em volume de água do planeta.

Os municípios de Pinhais e Piraquara encontram-se no compartimento leste da RMC, na bacia do Alto Iguaçu. Pinhais ocupa uma área de 61,137 km^2, o menor município em extensão territorial do Estado, com possibilidades limitadas de crescimento demográfico devido, não apenas as suas dimensões territoriais, mas à condição juntamente com Piraquara, que apresenta área de 225,223 km^2, de reserva de água potável para Curitiba e região metropolitana, bem como pelas características de solo e da bacia hidrográfica. Em relação ao município de Pinhais, a APA- Área de Proteção Ambiental do Iraí ocupa aproximadamente 19% do seu território, enquanto que 40% é destinada à área da Unidade Territorial de Planejamento de Pinhais. Sendo assim, as duas áreas totalizam 59% da área total do município com necessidade de se controlar o uso e ocupação do solo de forma a garantir a preservação de áreas frágeis, manter as condições de qualidade da água compatíveis com o abastecimento público e a qualidade de vida de seus habitantes. Piraquara possui 92,16% de seu território em áreas de proteção ambiental, sendo o maior responsável pelo abastecimento público de água para Curitiba e RMC.

Já a Bacia do Rio Salí Dulce se estende sobre o território argentino por cinco províncias: Salta, Tucumán, Catamarca, Córdoba e Santiago do Destero. O Rio Salí desagua na maior parte do território da Província de Tucumán recebendo afluentes das Províncias de Salta e Catamarca. Ao ingressar na Província de Santiago de Estero o rio recebe o nome de Rio Dulce, e logo atravessa a Província em forma diagonal desemboca na lagoa Mar Chiquita na Província de Córdoba. Como um coletor principal do sistema hídrico da Província, o Rio Sali presta um serviço ambiental fundamental para a população e para o ecossistema, uma vez que é a única fonte de águas superficiais permanentes em toda a área metropolitana de Tucumán. O Rio Sali acaba sendo um grande receptor de todos os efluentes que são usados nos aglomerados urbanos que o margeiam. As águas do rio que chegam a cidade de Tucumám provem da descarga da represa Celestino Gelsi e o aporte dos rios Loro, Saladillo e Calera, chegam a

represa do Rio Hondo que se converte no limite físico da alta bacia com a média bacia do rio. Essa represa devido a sua posição geográfica recebe a influência da bacia superior e os receptores de todas as alterações ocasionadas pela ação antrópica na parte superior alta e baixa, que constituem uma imensa lacuna de estabilização da matéria orgânica considerando-se que as características de contaminação detectadas são consistentemente coincidentes com o tipo de resíduos industriais e os processos erosivos da bacia. Em geral, a maioria das cidades da Argentina apresenta fenômeno de assentamentos informais, principalmente nas áreas conurbadas que concentram o maior déficit habitacional. Nos últimos anos o crescimento do aglomerado del Gran San Miguel de Tucumán, manifestou entre seus inúmeros processos, o aumento de maneira rápida e espontânea de assentamentos informais produto do crescimento vegetativo de seus habitantes e das migrações ocorridas na área. Isso ocorreu em um primeiro momento, com políticas de erradicação compulsiva, e logo a partir da década de 1980 estes assentamentos adquiriram força devido ao reconhecimento de direitos dos habitantes sobre as áreas ocupadas. Tucumám mostra uma frequente superação de algumas leis nacionais, e normas municipais que dão vida a uma multiplicidade de agentes urbanos com seus respectivos âmbitos de competência. O marco institucional continua necessitando de coerência e coordenação entre os autores federais que são deficientes. Não existe ainda uma lei nacional de água e saneamento, apesar de algumas províncias terem as suas. Isto dificulta a definição de uma política nacional coerente em que se possam normatizar subsídios e tarifas de serviços. A estrutura federal do país e a dispersão e superação de responsabilidade entre os distintos organismos de governo dificultam ainda mais o desenvolvimento de uma politica coerente. Uma característica comum aos municípios de Pinhais e Piraquara é por possuírem em seus territórios os mananciais mais importantes para abastecimento regional e incorporaram a seus territórios elementos potenciais para uma ocupação incompatível com valores ambientais. Portanto, compõe o objetivo geral do trabalho a análise de dois importantes rios e os fatores pelos quais apresentam alto nível de deterioração ambiental e da qualidade de vida da população. o Rio Salí e o Rio Iraí, ambos localizados em grandes centros urbanos. O primeiro localizado na cidade de San Miguel de Tucumán, capital da Província de Tucumán, na República da Argentina, e o segundo localizado nos Municípios de Pinhais e Piraquara na RMC de Curitiba. Sendo Piraquara uma cidade com vasta área de proteção ambiental e grande ocupação urbana e Pinhais, que apesar de emancipado politicamente a apenas vinte e dois anos, possui um número grande de indústrias e ocupações nas áreas de mananciais, principalmente no entorno do rio em estudo.

1. INTRODUÇÃO

Devido a sua característica de ser o solvente universal, a água desempenha um importante papel como elemento de ligação entre os compartimentos ambientais, refletindo na sua qualidade a forma de como a bacia é usada, consistindo–se em um

importante e fundamental elemento presente na natureza. O aumento da demanda causado pelo crescimento populacional e pela significativa ampliação dos níveis de consumo per capita encontra uma disponibilidade cada vez mais reduzida motivada pela degradação da qualidade, que inviabiliza determinados usos.

Nos pressupostos de Tundisi (2003), os usos múltiplos da água e a crescente necessidade de sua utilização para atender ao crescimento populacional e as demandas industriais e agrícolas, têm gerado permanente pressão sobre os recursos hídricos.

As grandes metrópoles vêm se ampliando cada vez mais e já enfrentam sérios problemas em relação à disponibilidade de água em quantidade e qualidade para atender suas diferentes necessidades. Assim, a disponibilidade de água, tanto em quantidade como em qualidade, é um dos principais fatores limitantes ao desenvolvimento das cidades. Não somente o crescimento da população ocasiona uma maior, demanda por recursos hídricos, mas também a evolução tecnológica que, ao longo dos anos, intensificou as atividades industriais e o consumo de recursos naturais, estabelecendo um padrão de consumo elevado.

Nos pressupostos de Garcias e Sanches (2009) podemos analisar o meio urbano como sendo, de certa configuração, uma "máquina" de consumo energético e de recursos naturais devido à grande concentração populacional e a intensidade das atividades humanas. Os mesmos apresentam os dizeres de Moraes (1999), argumentando que a urbanização é a mudança social em grande escala, que causa profundas transformações, por vezes irreversíveis, e que afeta cada aspecto da vida social e todas as seções da sociedade.

O aumento das demandas por água está ocasionando inúmeros problemas aos recursos hídricos sendo que em alguns casos, o uso inadequado da água tem chegado até mesmo à extinção de rios, açudes, lagos e aquíferos subterrâneos. Com a pressão urbana cada vez maior sobre os recursos hídricos, causa entre outros fatores à alteração no próprio ciclo hidrológico. Desta maneira, o presente artigo tem como objetivo geral a análise de dois importantes rios e os fatores pelos quais apresentam alto nível de deterioração ambiental e da qualidade de vida da população. O Rio Salí e o Rio Iraí, ambos localizados em grandes centros urbanos da América Latina. O primeiro localizado na cidade de San Miguel de Tucumán, capital da Província de Tucumán, na República da Argentina, e o segundo localizado nos Municípios de Pinhais e Piraquara na RMC de Curitiba. Sendo Piraquara uma cidade com vasta área de proteção ambiental e grande ocupação urbana e Pinhais, que apesar de emancipado politicamente a apenas vinte e dois anos, possui considerável número de indústrias e ocupações nas áreas de mananciais, principalmente no entorno do rio em estudo.

O crescimento da demanda de água para abastecimento público na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) apresenta atualmente um volume na ordem de 300 l/s. ano, índice este que aumentará em função da ampliação da demanda total. Já o rio Sali é a única fonte de águas superficiais permanente em todo o âmbito da Grande San Miguel de Tucumán (Argentina). Estima-se que o volume de consumo diário dos habitantes de Grande San Miguel de Tucumán é de 3.000l/seg.

A metodologia para a realização do presente trabalho constituiu-se basicamente através de levantamento bibliográfico sobre a temática proposta. Para aplicação dos conceitos e conhecimentos levantados sobre o assunto, adotou-se como área de estudo o Município de Pinhais – localizado na Região Metropolitana de Curitiba (Paraná), e a área de San Miguel de Tucumán (Argentina) pelo fato de apresentarem um crescimento populacional e urbano constante e já demonstrarem sinais de problemas referentes à disponibilidade hídrica para abastecimento futuro. Para atingir os objetivos do trabalho, buscou-se uma análise teórica e crítica através dos conceitos e dados levantados relativos à área de estudo, avaliando suas vulnerabilidades socioambientais e sua disponibilidade hídrica, procurando assim definir o quanto as vulnerabilidades influem na disponibilidade hídrica das áreas pesquisadas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O município de Pinhais localizado na Região Metropolitana de Curitiba possui uma Área de Preservação Ambiental (APA do Iraí), de grande importância não só para a municipalidade, mas também, para Curitiba e para toda a Região Metropolitana, formada por mananciais que são responsáveis por grande parte do abastecimento de água potável para estas regiões.

Os rios situados no Município de Pinhais contribuem para a formação da chamada Bacia do Rio Iguaçu , (possui 565 km^2, sendo constituída por vários mananciais, entre eles o rio Iraí nascendo com o nome de Rio Irazinho na Serra do Mar, na área pertencente ao município de Piraquara e passando por boa parte no Município de Curitiba, até se encontrar com o Rio Atuba e formar o Rio Iguaçu) que é o maior rio do Estado do Paraná, formado pelo encontro das águas dos rios Irai e Atuba na parte leste de Curitiba, junto à divisa com os municípios de Pinhais e São José dos Pinhais.

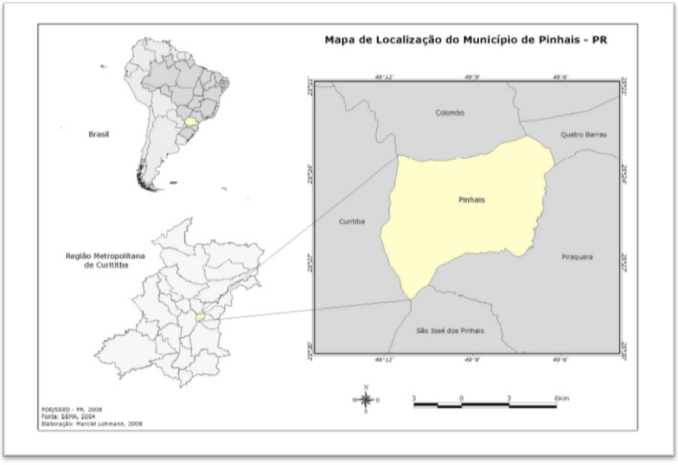
O município de Pinhais possui outros mananciais , entre eles o rio Palmital que percorre o município de norte a sul, onde encontra também o Rio Iraí e que faz parte da bacia do Altíssimo Iguaçu, mas dado seu alto grau de degradação não é utilizada para captação, apresentando contudo grande importância no contexto da bacia, para garantir a vazão remanescente exigida pelo Decreto 974 de 9/12/1991, como pode ser observado no mapa 02, que apresentada a principal rede hidrográfica do município de Pinhais e o recorte da APA do Iraí.

Os mananciais citados no parágrafo anterior têm o seu barramento em pontos mais afastados e a vazão regularizada alcança o ponto de captação, que se situa mais próximo do centro de consumo, percorrendo o próprio leito do rio, sendo, portanto uma opção bastante econômica. Esta concepção tem ainda a vantagem de aperfeiçoar as vazões passíveis de serem captadas, em função da utilização das bacias incrementais de forma associada. Outro aspecto relevante dos mananciais é o fato de que por se localizarem na área de influência da Serra do Mar, apresentam níveis muito elevados de precipitação pluviométrica, caracterizando consequentemente altas vazões específicas. Pelas características apresentadas os mananciais do Altíssimo Iguaçu são fundamentais

para o abastecimento público da RMC, pois representam atualmente 61,70% da oferta de água do potencial da bacia do Alto Iguaçu, incluindo esta, coletados dentro da cidade e em uma posição topográfica extremamente favorável o que determina custos operacionais bastante reduzidos (Revista Sanare, 1999).

Como teoriza Carneiro, et al (2005) a represa do rio Iraí , pertencente à Bacia Hidrográfica do rio Iguaçu, abrange três municípios paranaenses integrantes da chamada Região Metropolitana de Curitiba – RMC - (Pinhais, Piraquara e Quatro Barras) e tem por finalidade suprir, com seus 58.000.000m^3 e área de 113 km^2, a demanda hídrica da capital do Estado do Paraná, ou seja, garantir o abastecimento de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes da RMC, conforme pode ser observado no mapa 01.

Nos pressupostos de Chepak (2008) o município de Pinhais apresenta vários problemas ambientais devido à urbanização acelerada, principalmente nas áreas de ocupações territoriais nos arredores dos mananciais e aluviões que são áreas de ocupação restrita. Além dos problemas de enchentes e de saneamento básico, os aluviões representam uma importante fonte de água para o consumo humano. Outro aspecto crítico da ocupação em algumas áreas do município, esta relacionado com os altos índices de erodibilidade das argilas da Formação Guabirotuba, que são instáveis quando removida a cobertura vegetal do solo. A Política Ambiental do Município de Pinhais esta expressa na Lei Municipal n° 505 de 20 de dezembro de 2001 e trata sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e na Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei n° 500/2001) que estabelece critérios e objetivos para a melhoria do Meio Ambiente no município.



Mapa 1 – Localização do Município de Pinhais – PR
Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 2004.

Em 14 de março de 1994 foi criada a APA Municipal de Pinhais pelo Decreto

n°134/94 a qual abrange uma parte importante do Município com a inclusão da Bacia do Palmital dentro desse Município. Com a perspectiva do envolvimento das diferentes esferas do poder público, da sociedade e da iniciativa privada, podemos considerar que há probabilidade de melhorar paulatinamente a qualidade da água, pela implantação de sistemas de coleta e de tratamento avançado de esgotos, relocação de moradias, implantação de matas ciliares e revisão de critérios de urbanização. Somente com a avaliação dos resultados destes programas na qualidade das águas será possível avaliar a possibilidade de manutenção da captação de suas águas. Manter o Rio Palmital como manancial de Curitiba é um grande desafio, contudo é importante salientar que atualmente o mesmo não apresenta características de qualidade compatíveis com este uso. Entretanto todos os esforços direcionados neste sentido podem demonstrar a possibilidade de convivência pacífica entre um manancial e a urbanização.

Mesmo estando em uma APA, a Represa do Irai ocupa uma área significativa dos municípios de Pinhais, Piraquara e Quatro Barras, área com forte pressão demográfica e sujeita a ocupações irregulares. É nessa região de preservação ou proteção ambiental que nasce o Rio Irai um dos mais importantes rios da bacia do Rio Iguaçu.

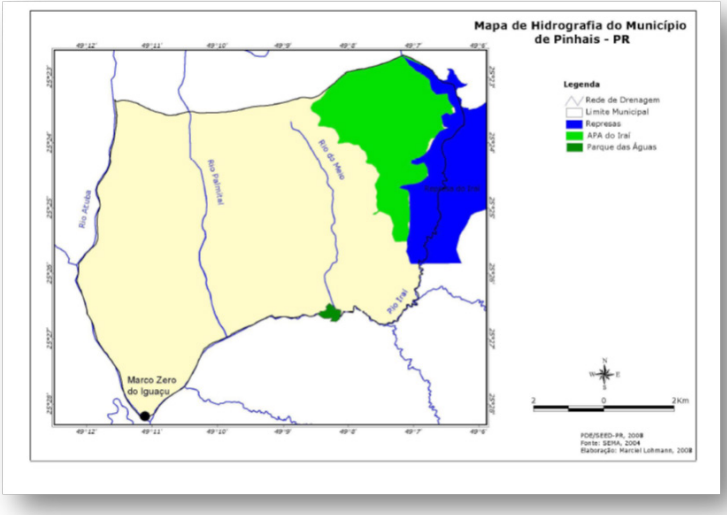
Pelas características ambientais da barragem do Iraí que tem uma profundidade média de apenas 6 metros e um tempo de detenção de 2 anos, há riscos de eutrofização . Por esta razão apesar da rigorosa limpeza da área, prévia ao enchimento do reservatório, é necessária a criteriosa observação de cuidados para evitar o lançamento de nutrientes através de qualquer tipo de esgoto.

Um dos afluentes e formadores do Iraí, o Rio Curralinho em sua cabeceira, apresenta atividade de mineração o que estimula a ocupação desordenada da área. São também observadas atividades industriais na bacia do Capivari que estimula à ocupação da bacia do Iraí dadas a proximidade de suas cabeceiras. Outro fato é a exploração agrícola na Colônia Faria, que por tradição tem uso intensivo de agrotóxicos. Além disso, à jusante da barragem, na área de influência, da Colônia Penal Agrícola e do Presídio, observam-se os efluentes da produção de suínos e também resíduos sólidos produzidos no Hospital Adauto Botelho, pela Penitenciária e pela Colônia Penal Agrícola.

O mesmo ocorre com a bacia do rio Iraizinho contribuinte do Rio Iraí à jusante da barragem. Devido à influência da cidade de Piraquara, a qualidade da água encontra-se bastante comprometida. Como a localização desta bacia inviabiliza qualquer possibilidade de desvio do rio da captação do Iguaçu é necessária a implantação de obras de coleta e tratamento de esgotos e da definição de políticas de regulamentação do uso e ocupação urbana e industrial.

As principais características geomorfológicas localizadas no município de Pinhais são as planícies de várzeas ou de inundações, com depósitos sedimentares pouco entalhados e frequentes terrenos alagadiços, intercalados com um relevo de vertentes suaves em algumas áreas. Já a base do relevo do município em estudo é de origem cristalina (Granitos e gnaisses) e na superfície se encontram argilas e areias depositadas ao longo dos rios e nos arredores da cidade, conhecida como Formação Guabirotuba ou Bacia de Curitiba.

Em grande parte dos municípios que compõem a RMC apresentam rochas sedimentares que são expansivas e com alta suscetibilidade a erosão ocasionam grandes danos ao meio ambiente. Por sofrer problemas de enchentes e de saneamento básico, essas áreas representam uma importante fonte de água para consumo humano, porém a ocupação desordenada desses terrenos pode contaminar o lençol freático da região.
Nos pressupostos de Chepak (2008) a intensificação do processo de ocupação da RMC esta inteiramente ligada às atividades produtivas e geradoras de emprego da cidade industrial, ao polo petroquímico de Araucária, a indústria transformadora de minerais não metálicos em Rio Branco do Sul e as atividades do setor terciário em São José dos Pinhais. Também, o alto custo da terra a as restrições impostas pela legislação na capital, expandiu a distribuição populacional para os arredores da cidade de Curitiba. Na época, Piraquara foi um dos municípios da RMC que mais recebeu contingentes migrantes. Em 1988, do total de 71.392 habitantes de Piraquara, 83,21% foram residir em área urbanizada, ou seja, em Pinhais que ainda pertencia a este município. Com a criação do município de Pinhais, investiu-se na infraestrutura básica do município, tornando-se uma região mais sedutora para o aumento populacional.



Mapa 02 – Hidrografia do Município de Pinhais – PR.
Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, 2004.
A proximidade das cidades da Região Metropolitana define um grande potencial de urbanização desses mananciais. A construção do Contorno Leste é um dos principais fatores de pressão nestas áreas, por cortar transversalmente a bacia à montante da barragem. Para evitar este risco, o Estudo de Impacto Ambiental da obra, definiu que esta estrada seria classe zero, o que impede a construção de alças de ligação no trecho. Além da ampliação de riscos de acidentes, é fundamental a estrita observação

desta exigência, pois qualquer ligação rodoviária será um grande estímulo à ocupação desordenada dessa região.

No que se refere a San Miguel de Tucumán a existência de uma enorme quantidade de rios e arroios foi sempre uma de suas características, porém, a captação e a preservação da água constituem problemas desde o primeiro assentamento.

San Miguel de Tucumán é percebida como um centro organizador do espaço regional amplo, conforme pode ser observado no mapa 03 dado a sua tradição histórica, extremamente vinculada às características ambientais de um extenso espaço territorial estabelecido em um elo de ligação entre a planície e a montanha, que influenciam diretamente suas funções como capital da província. A municipalidade de Tucumán se converteu no principal receptor das mudanças e onde se têm repercutido com maior transparência as pressões demográficas, os novos cenários sociais, os processos de transformações do território e os conflitos ambientais urbanos.



Mapa 03 – Província de Tucumán – Sistemas de Cidades
Fonte: Geo Tucumán, 2007. Sobre a base de Gómez López et al. (1994)

Sob o prisma das transformações ocorridas, a dinâmica socioeconômica é um fator determinante do desenvolvimento urbano. As pressões que exerce a população sobre os recursos ambientais no solo dependem do tamanho e da sua evolução senão, muito especialmente, de como se organiza a sociedade e como se desenvolve a atividade econômica.

A bacia do rio Sali é a mais importante da província de Tucumán. Este grande coletor hídrico se origina ao sul da província de Salta com o nome de Tala e recebe as águas de numerosos rios que drenam favorecidos pela inclinação regional, desde as ladeiras

orientais das Serras Aconquija e as Cumes Calchaquíes. Nele desembocam todos os cursos de água superficiais naturais e artificiais, assim como também os escoamentos das atividades urbanas e produtivas.

No território tucumano, o rio Sali é represado a aproximadamente 25 km, ao norte de San Miguel de Tucumán, no dique Celestino Gelsi. Até este ponto, o rio Sali drena pela bacia Tapia-Trancas, localizada no noroeste da Província de Tucumán. A segunda represa (barragem) se encontra no limite com a província de Santiago do Estero, se trata de um dique Frontal, de Termas do Rio Hondo. Durante o percurso pela planície Tucumana, o rio Sali drena a ladeira ocidental as Serras Aconquija e aumenta consideravelmente sua vazão. A bacia hidrográfica do rio passa entre os diques Celestino Gelsi e Frontal, é de 17.600 km^2. Em seguida percorre aproximadamente 180 km. O rio Sali penetra na província de Santiago do Estero com o nome de Dulce (Doce) e desemboca na província de Córdoba, na Laguna do Mar Chiquita.

Em seu papel de coletor principal do sistema hídrico, o rio Sali presta um serviço ambiental de fundamental importância para a aglomeração; é a única fonte de água superficial permanente para todo o âmbito da área metropolitana de Tucuman e receptor de todos os fluidos usados no aglomerado. Na sua volta suas águas, direta ou indiretamente, formam uma rede de canais de desagua que originalmente eram coletores naturais (arroios entre outros). A eles se somam desagues artificiais a céu aberto, que desembocam no Sali águas acima (canal norte) e águas abaixo (canais San Cayetano e Sul) da cidade de San Miguel de Tucumán.

O setor ribeirinho se encontra contaminado e com alto grau de degradação ambiental produto do derramamento de efluentes urbanos e industriais sem tratamento que despejam diretamente através da rede de canais, o derramamento de resíduos de diferentes fontes, e o homem a mais de três décadas tem permitido a invasão de moradias em áreas de inundação, tanto por bairros estruturados, como por assentamentos irregulares sem infraestrutura.

Tratando-se de seu regime hídrico o rio Sali recebe a contribuição de onze (11) rios em sua margem direita e três (3) pela margem esquerda, ainda desaguam 17 arroios. Todos os afluentes do rio Sali são de caráter torrencial e caudalosos durante o semestre úmido que se reduzem fortemente no semestre seco. Desde 1970 se observa um aumento médio anual no leito dos rios, o que eventualmente, apesar da regulação, pode provocar a queda de maior quantidade de água ao leito do rio e causar problemas nas áreas de intrusão.

O comportamento das precipitações é importante também ser analisado por ser um fenômeno apresentado devido à orografia, que apresenta um aspecto de grande variabilidade, onde seus valores se reduzem desde o oeste da bacia a leste e de sul ao norte. Na área central, a média das precipitações anuais entre 1977 e 2001 foi de 1160 mm. Porém se considerado os últimos 100 anos, a média é de 995 mm anuais, o que indica que se tem produzido um incremento. Este salto pluviométrico indica que se produziu um aumento. O salto pluviométrico requer uma maior disponibilidade dos leitos dos rios para a retirada dos excedentes. A situação é mais evidente caso

se analisa o trimestre úmido entre janeiro-março: por uma parte, se observa que concentra entre 41% e 63% dos volumes precipitados anuais; os volumes máximos precipitados neste período são quase 85% maiores que a média.

No que se refere ao estado da água superficial e subterrânea, se pode avaliar a qualidade das águas dos rios, canais e arroios em relação com os resíduos líquidos despejados em seus leitos. Em sua origem, próximo a seu ingresso à área de influência da cidade, a água do rio Sali tem uma aceitável qualidade, dado seu escasso nível de contaminação antrópica. Em efeito, as águas que chegam à zona urbanizada provem da descarga da represa (barragem) Celestino Gelsi, ao que se soma contribuição dos rios Loro, Saladillo e Calera, que não possuem um nível permanente. A contaminação da bacia é um grande problema e se destaca por afetar com mais intensidade a zona superior que a zona inferior, que se converte em receptora da contaminação da zona superior. Os contaminantes que se geram na zona superior provem dos efluentes urbanos e dos resíduos industriais.

O rio Sali é a única fonte de águas superficiais permanente em todo o âmbito da Grande San Miguel de Tucumán. Estima-se que o volume de consumo diária dos habitantes de Grande San Miguel de Tucumán é de 3.000l/seg. Aproximadamente 2000 saem do dique de Cadillal, e o resto, de Vipos e de Pozos (Plan de Cierro del Relleno Sanitário de la Cuidad de San Miguel de Tucumán “Loz Vázquez”. Giménez M.y CIMA Consultora Ambiental. 2007).

Como teoriza Peryra, Lutz, Calladares y Fernández, (2002) apud Geo SanTucumán, (2007), na Carta de Periculosidade Geológica de Tucumán, se tem diferenciado quatro níveis de riscos: Periculosidade muito alta, alta, moderada e baixa. Em função das características do meio natural e das diversas ações antrópicas que interagem, se tem identificado como principais processos gerados de perigo a erosão sedimentar hídrica, a remoção em massa, as inundações e a erosão hídrica e eólica do solo.

Para a área metropolitana se indicam as seguintes classes de Periculosidade geológica:

1- Zonas de Periculosidade alta: ocupam extensos setores da folha geológica de San Miguel de Tucumán e se localizam, basicamente, no setor central. Contudo os solos possuem certa resistência à erosão, as altas inclinações, as intensas precipitações localizadas espacial e temporalmente, e a alta pressão de uso e de ocupação implicam alto grau de degradação do solo. A erosão hídrica é o processo dominante, e a ela se somam as inundações que afetam a maior parte dos vales fluviais da região oriental de serras Pampeanas.

2- Zonas de muito alta periculosidade: as condições das características do meio físico assinaladas para a classe antes designada com o uso da terra intensivo de tipo urbano e agrícola tem resultado o incremento do escoamento superficial e, consequentemente tem agravado a extensão e impacto das inundações. A ele se somam inadequadas obras de canalização, ausência de normas de ordenamento territorial e práticas agrícolas não sustentáveis. A área da Gran Tucumán e os setores vizinhos são dois dos setores mais propensos a experimentar processos perigosos. Particularmente na zona urbana da Gran Tucumán, a existência de uma rede de canais

e a impermeabilização devido a urbanização contribuem para a geração de sérios problemas quando se produzem intensas precipitações, situações que se traduzem também em outras áreas.

Conforme dados apresentados no documento "Perspectivas del Medio Ambiente Urbano" (Geo Tucumán, 2007) a ocupação quase total do território do município central tem provocado uma crescente demanda de terras para a localização de novos assentamentos (empreendimentos). O executivo provincial, mediante a execução de conjuntos residenciais e a ausência de uma política de ordenamento territorial metropolitano, localiza alguns dos novos assentamentos em zonas (áreas) sensíveis, como os limites urbanos de São Miguel de Tucumán com o resto da aglomeração, especialmente para o norte. Este critério de continuar com a expansão do tecido em áreas de delicado equilibrio pressupõe um risco, que atualmente, os solos no setor norte atuam como áreas de infiltração das águas que descem as ladeiras das serras.

Os impactos estão associados ao clima, a geomorfologia, ao manejo das serras e dos empreendimentos agrícolas, e a gestão municipal do uso do solo urbano. Lamentavelmente, é escassa a prática de realizar registros sistemáticos e de incorporar variáveis econômicas e de custo-benefício e os programas de prevenção e de emergência para enfrentar situações de conflito que derivam na perda da qualidade de vida, em problemas de saúde e em deterioração do território. Por esse motivo não se pode determinar o valor econômico dos efeitos nem as ações que repercutem de maneira direta no orçamento municipal, de modo que a continuação somente se estabelecem os impactos relevantes identificados no componente solo.

Na economia urbana se reconhece a relevância de vários impactos, como a depreciação imobiliária: mudança do valor do solo e dos imóveis nas áreas submetidas ao risco de inundações, como é o caso da área noroeste e no entorno do parque Quinto Centenario. Aumento da quantidade de programas de prevenção de catástrofes e dos gastos para abandonar as inundações.

No nível político-institucional se pode reconhecer a perda de atrativo urbano por: expansão informal da cidade mediante o assentamento de moradia em setores sem infraestrutura, em terrenos alagadiços e com lençol freático alto. Mudança do uso do solo do espaço verde por urbanizações de diversos tipos e qualidades, como as localidades de moradia na zona do aeroporto; a construção do terminal de ônibus em terrenos originalmente destinados a parque urbano e a demarcação de clubes desportivos nas mesmas áreas, entre outros.

Os impactos na qualidade de vida da população que podem ser reconhecidas de diversas formas, tais como a incidência de enfermidades por intoxicação e contaminação; afloramentos de fossas na área central, e transporte da água da chuva desses fluídos até os setores com escassa possibilidade de evacuação, devido a pouca inclinação, a falta de infraestrutura e a má gestão do território durante os processos de urbanização. População residente em áreas de vulnerabilidade urbana ao sul da Avenida Independência. Incidência de inundações frequentes em setores de

urbanizações informais. Esta situação se verifica tanto em assentamentos de velha ocupação ao noroeste da cidade como em outros de ocupação mais recentes, ao sudeste. As consequências são retiradas e perdas materiais em setores de escassos recursos.

Essas e outras numerosas zonas se inundam severamente durante as precipitações de verão de certa intensidade. A água acumulada frequentemente ocupa calçadas, e geram problemas a serviços como o transporte público de passageiros e o sistema de emergência, e as atividades comerciais e administrativas. Ainda, põe em risco a integridade física das pessoas. Produzem-se extensas áreas de acumulação de valetas a céu aberto porque em geral faltam desagues fluviais. Quando os possui, são insuficientes e formam parte de sistemas incompletos ou mal planificados, que devem receber vazão muito superior a aqueles que foram base de seu desenho.

San Miguel de Tucumán regula a gestão do solo urbano mediante a aplicação do Código de Planejamento Urbano (norma n° 2.648/98), seus alcances e seus âmbitos de aplicação estão definidos no artigo primeiro "a presente ordenação do solo tem como finalidade regular a urbanização e os locais públicos municipais de San Miguel de Tucumán, entendendo-se como tal ocupação, os usos, os fracionamentos do solo urbano, a preservação dos ambientes históricos-arquitetônicos e paisagísticos e todos os outros aspectos que tem relação com o ordenamento urbanístico do território da cidade". Em geral, o Código de Planejamento se limita a especificar o zoneamento do município: o divide em distritos que na maioria dos casos, somente confirmam situações já existentes; determina atividades permitidas em cada setor e define volumes edificados, porém deixa um vazio sobre os critérios de ordenamento territorial, as políticas ambientais e a gestão do solo urbano.

De certa forma, a norma 1681, apresenta em suas considerações: "o aumento da demanda de terras para a moradia, produto do crescimento vegetativo e do fenômeno de emigração rural, se satisfez em grande medida com assentamentos urbanos espontâneos na periferia da cidade com lotes clandestinos, apoiados em confusos contratos de compra e venda, que tornam ilusória a perfeição de títulos de propriedades para os compradores, estendendo a cidade, salvo os loteamentos realizados pelo Estado, sem a intervenção municipal, e, sem ordem e sem integração física nem social, às vezes carecendo dos serviços mais elementares e sem previsão de reservas de espaços para usos públicos, comunitários e ecológicos". Reconhece-se a existência de uma cidade informal carente de infraestrutura e de serviços. (Perspectivas del Medio Ambiente Urbano", 2007 p. 84)

No mesmo texto se apresenta a relação que existe entre o valor da terra e fatores como "infraestrutura, localização do terreno, acessibilidade, possibilidade de serviços e habilidade". A norma n° 1142/88, no artigo 1° estabelece a obrigatoriedade de apresentar um informe técnico referente ao estudo do solo do prédio onde se planejam construir novas obras ou ampliações. Nesse sentido, cabe demarcar que a apresentação somente é usada como parte da documentação exigida. No momento da realização do presente estudo, não se pode constatar se o município segue a rigor

tal obrigatoriedade, também não se pode constatar se o município verifica a fidelidade dos dados exigidos, controles que envolvem registros próprios ou investigação sobre a capacidade de aceitação e resistência do solo. Desde o ano de 1957, o controle de política da edificação na cidade é atribuído a Direção de Cadastro e Edificação Privada, dependendo da Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

Além dos impactos anteriormente apresentados, outros podem ser percebidos. Em seu curso, o rio Salí recebe contribuição de distintas fontes de contaminação que põe em risco a qualidade de suas águas. Na zona superior se geram três tipos de contaminação que são os efluentes urbanos, os resíduos industriais de açucar, cachaça, cana e vinheiras e os resíduos industriais com substâncias letais para a flora microbiana do processo de depuração da fase biológica.

Além da contaminação de origem antrópica este importante provedor de serviços ambientais por toda a província está sofrendo nas última décadas modificações de seu regime hídrico.

Ao abordar o componente solo, se efetua uma caracterização global dos fenômenos e dos problemas que impactam sobre as águas do rio Salí. Como afirmam Adler e Lazarte (1994) apud San Miguel de Tucumán, (2007), a urbanização produz, em primeiro lugar, a eliminação dos espaços verdes que contribuem com a retenção e a absorção de água da chuva e reduzem a fração que escorre pela superfície. Por outra parte, aumenta o índice de impermeabilidade dos solos pela implantação de edificação e pavimentos de ruas e espaços internos das propriedades.

San Miguel de Tucumán não possui infraestrutura de desague pluvial apta para fazer frente ao crescimento da vazão que sua permanente expansão gera. Apenas 15% da cidade conta com esse tipo de obras e, sua manutenção, é altamente deficiente por diversas causas. A falta de adequados desagues pluviais produz destruição de pavimentos afetando serviços (luz, telefone, semáfaros) e danos a pessoas e propriedades que paralizam a cidade durante as tormentas, uma vez que afeta a trafegabilidade de veículos e pessoas, e impede o acesso a diversas áreas.

A rede de desague pluvial está comprometida por problemas: um relacionado com a sujeira e com o saneamento, o outro, gerado pela indefinição na competência para a manutenção e a preservação dos escoamentos.

Os problemas da sujeira urbana e suas relações com as redes pluviais se manifestam através dos seguintes elementos:

- O hábito dos vizinhos jogarem os resíduos domésticos na corrente de água da chuva em frente as suas casas;
- A falta de um serviço de coleta domiciliar de resíduos (pequenas quantidade de resíduos de construção, de manutenção de jardim, de atividades comerciais e industriais de pequena escala, entre outros), em espaços abandonados expostos na correnteza da água.
- A constante acumulação de lixo na calçada, assim como de materiais de construção de obras em execução, e a despreocupação dos habitantes a esse respeito (na época da chuva, desperdícios de escombros são arrastados para os coletores

pluviais, o que afeta seu funcionamento).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade das águas, com altos custos econômicos e sociais são graves reflexos do crescimento urbano desordenado e de uma agricultura predatória sobre os rios utilizados para o abastecimento público. A dependência da progressiva degradação dos mananciais localizados próximos às cidades, transformando-os em ambientes mal cheirosos que denigrem a paisagem das cidades latino-americanas, mostram a cada dia de forma clara os limites ambientais, e as situações críticas em cenários de um futuro que não está distante.

Em ambas as áreas analisadas no estudo é fundamental incluir o desafio da conservação de mananciais nas diversas etapas do processo, que inclui desde o planejamento, até a operação, uma vez que possuem uma grande rede hidrográfica que é indispensável para o abastecimento tanto de San Miguel de Tucumán quanto da Região Metropolitana de Curitiba.

O planejamento urbano e regional não priorizou a água no passado e hoje, ainda faltam eficiência na gestão do uso e ocupação do solo e rigor na fiscalização sobre as pressões para esta ocupação, devido às facilidades no cotidiano das pessoas, como deslocamento, acesso a locais de trabalho, saúde, educação, comércio e lazer.

Para a manutenção sustentável do recurso água é necessário pensar as várias etapas que vão desde o desenvolvimento de instrumentos gerenciais de proteção, planejamento e utilização, adequando o planejamento urbano de acordo com a vocação natural do sistema hídrico. Além disso, é fundamental o tratamento especial e diferenciado que deve ser dado às bacias consideradas como manancial de abastecimento, pois a qualidade da água bruta depende da forma pela qual os demais compartimentos do sistema são manejados.

Muitas medidas devem ser tomadas tanto no que se refere ao rio Irai quanto para o rio Sali, entre elas tentar tornar mínimo a demanda per capita através da difusão de sistemas alternativos como o reuso da água e o aproveitamento de águas pluviais em residências, condomínios e indústrias. A recuperação dos mananciais atuais, visando a melhoria da qualidade das águas e sua não exclusão futura por conseqüência de sua degradação. Incentivo à adoção de medidas para minimizar os efeitos ocasionados pela poluição difusa na qualidade das águas; adoção de planejamento urbano por bacias hidrográficas, obtendo assim uma maior eficiência de planejamento e gestão voltados à manutenção da qualidade dos recursos hídricos; Integração entre as políticas públicas, tornando assim a manutenção da qualidade hídrica uma responsabilidade de todos os setores de planejamento.

Conclui-se portanto, que ambas as regiões estudadas em termos socioambientais necessitam de forma urgente de ações. O agravamento de situações de vulnerabilidade sociambiental, tras consigo uma série de consequências, entre elas a perda da qualidade das águas dos mananciais, reflexo da urbanização crescente

e a tomada de áreas de mananciais pela expansão da malha urbana, bem como a segregação de populações menos favorecidas e a habitação por estas em áreas ambientalmente frágeis.

Além disso existem muitos rios em ambas as regiões pesquisadas extremamente degradados pela ação antrópica, sendo que os mananciais na contemporaneidade perderam e vêm perdendo constantemente a qualidade de suas águas. A escassez hídrica e todos os problemas apresentados no presente trabalho limita o desenvolvimento da região do município de Pinhais por estar localizado em uma APA e devido a sua própria estrutura geológica e geomorfológica ser frágil. Já a região da Gran San Miguel de Tucumán, apresenta alto grau de fragilidade. Portanto, com as limitações de disponibilidade hídrica, não haverá somente um problema a ser resolvido, mas vários, sejam estes sociais ou ambientais, desencadeados pela falta de água e a conseqüente imposição de limites para as regiões.

Nessa totalidade, observa-se a necessidade de uma aplicação efetiva de medidas que busquem realmente prevenir e acima de tudo corrigir os problemas, evitando assim um "desastre" futuro, com falta de água suficiente para abastecimento e a necessidade de utilizar sistemas de captação à grandes distâncias, com custos absurdos para distribuição, tornando a água um bem para poucos e tirando o direito de muitas pessoas a terem acesso a este recurso, fundamental para a sustentação da vida e o desenvolvimento da região.

REFERÊNCIAS

- CARNEIRO, C.;PEGORINI, E.S; & ANDREOLLI, C. V. 2005. Introdução. In ANDREOLLI, & C. CARNEIRO (Eds.). Gestão Integrada de Mananciais de abastecimento antrofizados. Curitiba. Gráfica Capital, p. 25-44.
- COMEC. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Disponível em: < http://www.pr.gov.br/comec/ >.Acesso em 20 de agosto de 2008.
- DALARMI, O. Utilização futura dos recursos hídricos da Região Metropolitana de Curitiba. Sanare, Curitiba, v.4, n.4, p.31-43. 1995.
- DECONTO, L; SANTOS, J.C.R. Produção de desinfetantes in loco: experiência da SANEPAR. Sanare, Curitiba, v.4, n.4, p. 15-21. 1995.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. The master plan study on the utilization of water resources in Paraná State. Curitiba, 1995.
- GARCIAS, Carlos M. As questões ambientais urbanas. PUCPR – Revista Acadêmica, ano VIII, nº 2, dezembro de 1997.
- GEO SAN MIGUEL DE TUCUMAN. Perspectivas del Medio Ambiente Urbano, 2007. http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf
- LARA, A. I.; ANDREOLI, C.V.; ANDREOLI, F.N. Conservação e mananciais: a visão das companhias de saneamento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (20. : 1999: Rio de Janeiro). Anais. Rio de Janeiro: ABES, 1999. Em Cd-Rom.

• MAZUCHOWSKI, J. Z.; TOSIN, P. C. Curso de gestão ambiental municipal. Curitiba: Consórcio do Rio Tibagi, 1997.
• MEDONÇA, F (org); MONTEIRO, C.A [et al]. Impactos Socioambientais Urbanos. Curitiba: Editora UFPR, 2004, 328 P.
• SANTOS, R.J.R. Programa de Conservação de Mananciais. Sanare, Curitiba, v.9, n.9, p.33-40. 1998.
• TUNDISI, José Galizia. Água no Século XXI: Enfrentando a escassez. São Paulo:RIMA, 2003.
• http://www.sanepar.com.br/sanepar/sanare/v12/Mananciais/mananciais.html -Sanare – Revista Técnica da Sanepar, V. 12. n° 12. Julho a dezembro de 1999.
• http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/mapas/atlas_comentados/pinhais_2.pdf

• http://www.pinhais.pr.gov.br/ . Prefeitura Municipal de Pinhais.

• http://www.mieioambiente.pr.gov.br/ . Secretaria estadual do Meio Ambiente – SEMA.

Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana

García, Victoria
Santiago, Jaquelina
Soijet, Mirta

PALABRAS CLAVE
· Monitoreo
· Información territorializada
· Área metropolitana

Resumen / Los avances presentados en esta ponencia corresponden al Proyecto "OBSERVATORIO URBANISTICO DEL AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANA", que está siendo desarrollado en el marco del Programa Taller de Estudios Metropolitanos de la Convocatoria 2011, CAID, UNL.

Este Observatorio intenta, con estas presentaciones, continuar profundizando su vocación de ser un espacio en el que se encuentran disponibles herramientas eficientes para concretar el análisis espacial de los datos necesarios para comprender los complejos procesos de ciudad y territorio a través de variables territorializadas.

Los resultados del Censo 2010 muestran que la Región Metropolitana Santa Fe-Paraná -en estudio- ha sobrepasado el millón de habitantes. Se puede decir que esta situación le otorga una nueva condición al área.

El Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, aunque ha presentado históricamente una organización jerárquica marcada fuertemente por la presencia de las dos ciudades centrales, posibilita constatar la pérdida del peso de las capitales y el desarrollo (en diversos aspectos) de diferentes sub-áreas metropolitanas.

Se puede hablar de la continuidad de un tránsito desde la ciudad monocéntrica hacia un modelo de organización en el que pueden definirse pautas en su proceso de reestructuración territorial con indicios de la profundización del sistema con la integración de nuevas áreas a la aglomeración, y la consolidación de algunos subcentros metropolitanos, con capacidad de influencia en la estructura integral.

GARCÍA, VICTORIA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
Universidad Nacional del Litoral. Argentina
E - mail: vickygarcia_123@hotmail.com

SANTIAGO, JAQUELINA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
Universidad Nacional del Litoral. Argentina
E - mail: jaquelinasantiago.arq@gmail.com

SOIJET, MIRTA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
Universidad Nacional del Litoral. Argentina
E - mail: mirsoi@hotmail.com

I. PRESENTACION

Los avances presentados en esta ponencia corresponden al Proyecto "OBSERVATORIO URBANISTICO DEL AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANA: Sistema de información para la generación de nuevos conocimientos técnicos con aplicación a las problemáticas urbano-territoriales del área", que está siendo desarrollado en el marco del Programa Taller de Estudios Metropolitanos de la Convocatoria 2011, CAID, Universidad Nacional del Litoral.

Se trata, a su vez, de una nueva instancia de avance y actualización de antecedentes producidos por en el ámbito de la Oficina de Estudios Urbanos a través de distintas convocatorias institucionales de proyectos de investigación y extensión.

Este Observatorio intenta, con estas presentaciones, continuar profundizando su vocación de ser un espacio en el que se encuentran disponibles herramientas eficientes para concretar el análisis espacial de los datos necesarios para comprender los complejos procesos de ciudad y territorio a través de variables territorializadas.

II. INTRODUCCIÓN

Los resultados del Censo 2010 muestran que la Región Metropolitana Santa Fe-Paraná -en estudio- ha sobrepasado el millón de habitantes. Se puede decir que esta situación le otorga una nueva condición al área, que en nuestro caso, amerita una profundización de la mirada, para comprender el estado de situación, en el momento en que se concreta tal "salto" cuantitativo.

Se trata de una Región Metropolitana, un ámbito urbano-rural, que reconoce como particularidad la "duplicación" de su ciudad central en dos núcleos urbanos –Paraná y Santa Fe-, cada una con localidades aglomeradas a su alrededor, ciudades perimetrales al esquema definido y una serie de pequeñas localidades en el anillo interior entre el aglomerado y esas ciudades terminales.

Su localización, en un punto central y estratégico respecto del atravesamiento del Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraguay-Paraná, le otorga gran valor al área en términos económicos y de transporte, respecto al resto del territorio Argentino. Ya en 1996, Castels referenciaba la escena global con el predominio de las redes productivas frente a la industria centralizada de la época anterior y la sustitución del espacio de los lugares y el tiempo histórico por el espacio de los flujos.

Si bien no es intención de este trabajo el tratamiento del caso en relación con el esquema de ciudades globales, resulta necesario reconocer que todo proceso de estructuración y ordenación territorial está fuertemente influenciado por los cambios descriptos en la bibliografía mencionada acerca de la era de la información, y que se sintetizan en el espacio en el reconocimiento de nuevos patrones de localización de las principales actividades. De esta forma, los efectos de difusión del desarrollo económico de las grandes ciudades en sus entornos tienen implicancias concretas en la reconfiguración de áreas metropolitanas y las relaciones existentes entre ellas.

II.a. Hipótesis de trabajo

El Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, aunque ha presentado históricamente una

organización jerárquica marcada fuertemente por la presencia por la(s) ciudad(es) central(es), es posible constatar la pérdida del peso de la capital y el desarrollo (en diversos aspectos) de diferentes sub-áreas metropolitanas.

Se puede hablar de la continuidad de un tránsito desde la ciudad monocéntrica hacia un modelo de organización en el que pueden definirse pautas en su proceso de reestructuración territorial: además del ya mencionado en referencia a las ciudades centrales, se observan indicios de la profundización del sistema con la integración de nuevas áreas a la aglomeración y la consolidación de algunos subcentros metropolitanos, con capacidad de influencia en la estructura integral.

II.b. Objetivo

En este contexto, el objetivo del presente trabajo se centra en analizar la evolución del proceso de reestructuración urbana en la región del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, donde se presentaran de forma simultánea pautas de concentración y dispersión . Para ello, es necesario establecer criterios que permitan determinar algunas líneas divisorias entre ambas tendencias y observar cómo se manifiestan de forma distinta en diferentes áreas del territorio.

II.c. Metodología

El punto de partida se ubica en la constatación de la paulatina pérdida de peso de Santa Fe-Paraná (en su condición de centro bicéfalo) y observar "sigilosos" pero continuos procesos que se dan en la región y que parecen orientarla en un tránsito hacia modelos más complejos.

Esta situación será analizada principalmente desde la perspectiva de la dinámica de población y de los tipos y características de los usos del suelo que determinen por un lado y desde las magnitudes de los intercambios. En el primer caso con fuentes censales y de observaciones aerofotogramétricas y los segundos medidos, desde relevamientos como el TMDA y las frecuencias de transporte público.

En términos metodológicos se utilizarán cartografías desarrolladas en ambiente de sistemas de información georreferenciada. Con ellos se ha diseñado una serie de planimetrías digitales finalmente volcadas a entorno SIG que permiten visualizar los resultados.

Resulta necesario reconocer ciertas limitaciones en la disponibilidad de información referida a los flujos económicos representados por movimientos de trabajadores, mercaderías y dinero. Esta cuestión aparecerá como una de las cuestiones a abordar -mediante relevamientos selectivos- en la próxima etapa del trabajo.

La ponencia se estructura en seis apartados, que incluyen: una breve presentación (1); la introducción (2) donde se presenta la hipótesis de trabajo, el objetivo y la metodología a desarrollar. En el siguiente apartado se define el marco teórico (3); luego se presenta y caracteriza el caso de estudio (4): Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, desde una perspectiva macro; se continúa a partir de la identificación y análisis de algunos casos testigos (5). Ya desde un enfoque micro se efectúa un breve análisis de algunas variables relevantes que dan cuenta de cambios en la organización territorial y funcional del área; y para terminar, se incluyen las conclusiones (6) más relevantes

alcanzadas, junto con algunas eventuales líneas de investigación para el futuro.

En este contexto, las contribuciones centrales de este trabajo son:

-El reconocimiento a través de diferentes variables cuali y cuantitativas de la existencia de un territorio que se integra en función de sinergias propias.

-El análisis más profundo de su configuración interna

-El reconocimiento de sus dinámicas.

-La mirada intencionada del observatorio de sugerir y/o identificar las potencialidades para definir acciones conjuntas.

III. MARCO TEÓRICO

III.a. Áreas metropolitanas y ciudades intermedias.

Las nociones de metrópoli y área metropolitana se originan a principios del siglo XX, en referencia a los dinámicos y potentes procesos de crecimiento urbano presentes en las grandes ciudades europeas y norteamericanas (Capel, 2003). Tal apreciación no desconoce las transformaciones de la cultura urbana en décadas previas y recogidas principalmente en la obra de Benjamin.

A su vez, y como un regreso desde estos recorridos "globalizantes", los elevados porcentajes de población urbana y los problemas de las grandes ciudades llevan a mirar hacia las ciudades intermedias (Llop, 1999). Frente al panorama descrito parece importante "estudiar" las ciudades no tan grandes y complejas del mundo ya que las organizaciones internacionales y en ámbitos académicos o profesionales han concentrado los estudios, análisis, y debates de las propuestas en torno a las grandes ciudades.

Se trata de mirar hacia las ciudades que siendo de tamaño o talla mediana tienen funciones de mediación e intermediación entre los territorios donde ellas están ubicadas, y las redes, flujos, ciudades, y procesos de mayor escala, que hoy están condicionados por la globalización o mundialización económica, cultural y política del mundo. Y así acercar el análisis y fruto de él las propuestas de actuación, a los territorios y sus pobladores. Ampliar el campo de visión del mundo y de su urbanización, viendo más allá de la escala urbana, ya que son esas ciudades las más ligadas a los espacios rurales, naturales, y territoriales.

III.b. Espacio de los lugares y espacio de los flujos. Redes.

Castels, citando y coincidiendo con Harvey, sostiene en 1997 la hipótesis de que es el espacio el que organiza al tiempo en la sociedad red. Ambos términos transformados bajo el efecto combinado del paradigma de la tecnología de la información y de las formas y procesos sociales inducidos.

Según Harvey el "régimen de acumulación flexible" se caracteriza por una flexibilización de los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo tendiente a una aceleración del tiempo de producción y de consumo. Koolhaas también refiere a la acumulación flexible cuestionando los modelos construidos sobre delimitaciones territoriales y sostiene que cuanto más flexibles e inarticuladas son las estructurales locales, más estable es el sistema global.

Y este "proceso" en que se transforma lo urbano, reconoce como antecedentes

"estáticos" las referencias teóricas provenientes del ámbito de la economía urbana como son los modelos de Christaller (1933), Lösch (1954) y Von Thünen (1966) para derivar en una supuesta situación donde los términos, incluso la agricultura, son "móviles" (Fujita, Krugman, Venables, 1999).

En este nuevo contexto, puede plantearse la existencia de un escenario de reestructuración de los territorios que apunta en dos direcciones convergentes, y en el cual se generan tanto procesos de concentración de ciertas actividades en la ciudad central como de desconcentración en zonas metropolitanas, actuando ambos espacios desde una perspectiva complementaria y no contrapuesta que generan un complejo escenario asociado a la transformación de los espacios centrales y no centrales.

IV. PRESENTACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO. ESCALA MACRO

IV.a. Descripción y (re)consideración de las delimitaciones del área en las escalas urbana, aglomeración y ciudad-territorio.

Si bien las delimitaciones reconocibles en trabajos propios y de colegas aludían a un perímetro elástico en función de las variables consideradas, resultan evidentes en el mapeo la incorporación de una serie de conexiones físicas de nueva traza o mejoramiento de las existentes que han permitido integrar nuevas localidades al esquema o, en el caso que ya estaban en el mismo, modificar su categoría.

A partir de lo expuesto el sistema se integra con 75 localidades y 10 parajes (sitios dependientes jurisdiccionalmente de los anteriores).

De todos modos, el esquema sigue reconociendo la presencia de las 2 ciudades centrales, cada una con su aglomerado, de las ciudades terminales y de una serie de localidades del anillo intermedio entre las anteriores.

IV.b. Ciudades que integran el AMSF-P. Clasificación y caracterización.

A los efectos analíticos se efectúa un primer reconocimiento de los componentes urbanos según su localización y el rol que cumplen en el sistema: ciudades centrales, localidades aglomeradas a las mismas, ciudades terminales y localidades del anillo interior.

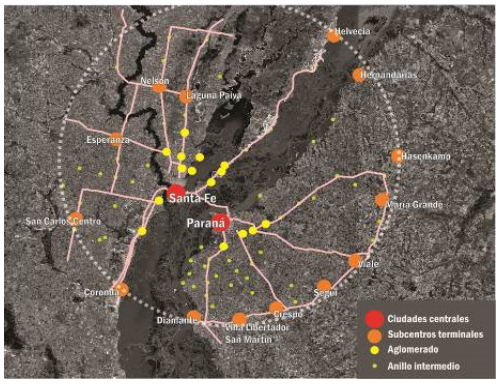


Gráfico 1: Clasificación de localidades integrantes del AMSF-P. Elaboración propia.

Este esquema permite visualizar que, en un círculo de aproximadamente 100 kms. de diámetro alrededor de las ciudades centrales se desarrolla un esquema equilibrado, en términos de la localización de componentes urbanos. Puede notarse una ligera deformación por "estiramiento" hacia el norte. Tal situación está vinculada al hecho de que las ciudades que se reconocen como terminales están localizadas, en general, en puntos de indiferencia entre la aglomeración Santa Fe-Paraná y otras ciudades o conglomerados que se "disputan". El caso es que, hacia el norte, tanto en la Provincia de Santa Fe como de Entre Ríos, esas ciudades se encuentran más distanciadas de las centrales.

Valiéndonos de la imagen se señala la impronta que define el sistema hídrico del Río Paraná, sus bañados e islas que reconoce un compromiso mayor al 25% del territorio y una condición estructural en el conjunto. A la vez confieren las singulares características de un soporte natural que, al tiempo que potencia la zona en términos paisajístico-ambientales, opera como aspecto condicionante de la vinculación entre las ciudades.

IV.b.1. Las ciudades centrales

El caso (¿región metropolitana ?) Santa Fe-Paraná, tiene como característica relevante la doble centralidad de dos ciudades intermedias, conformando sistemas susceptibles de denominarse "metropolitanos" a partir de la presencia de dos ciudades cabecera con un alto nivel de interrelación –física, social, económica, productiva, etc.- entre ellas, una cierta capacidad de autogestión del área para asumir emprendimientos infraestructurales de magnitud, la existencia de desbordes de alta especificidad funcional y cierto avance en articulaciones institucionales y administrativas entre las distintas jurisdicciones gubernamentales.

Se trata de un fenómeno identificable a partir de la unitariedad que le imprimen ciertos procesos, pero de perimetración dinámica según las variables que se tomen en consideración, puesto que las aglomeraciones involucradas que responden a las ciudades centrales tienen lógicas de crecimiento propias y particulares para cada caso, independientemente de las cuales el reconocimiento del sistema en su condición metropolitana es una realidad que encuentra verificación, por ejemplo, en la mensura estadística del nivel de actividades productivas complementarias que tiene lugar entre los centros urbanos, a pesar de no conformar un mercado de trabajo unitario.

IV.b.2. Las ciudades del conglomerado/aglomerado

Estas ciudades se constituyen como espacios de descentralización y desborde de usos especializados, además de vivienda permanente y finisemanal: áreas industriales, aeropuerto, facultades, escuelas agrotécnicas, cementerios y actividades recreativas.

Este ámbito se corresponde con la noción de continuidad urbanizada, habitualmente referido a partir del prefijo "gran". Su territorio es un valle ocupado por urbanizaciones e incluye diversas islas y bancos, con cursos y lagunas interiores, desarrollándose el llamado albardón costero por el lado santafesino (eje de la Ruta Provincial Nº 1), a lo largo del cual se asientan pequeñas localidades sobre asentamientos ya existentes de vieja data que, si bien presentan un nivel bajo de consolidación comparando con el

crecimiento a lo largo del siglo XX, es en la última década que se verifica un importante aumento en la ocupación del suelo.

El reconocimiento de esta categoría, en alusión a la duplicación de la cabecera, se ve dificultada o casi impedida por las características del territorio: la presencia de un gran río y la materialización de una conexión lineal sobre una franja de escaso ancho y de frágil estabilidad.

Es por eso que acorde a la definición del concepto que requiere de la persistencia física además del funcionamiento como unidad de trabajo con flujos cotidianos, esta aproximación habrá de considerarse en forma autónoma para cada una de las ciudades centrales.

El Gran Santa Fe (como área "ampliada" establecida por el INDEC y de uso habitual) está conformado para Santa Fe -incluyendo áreas identificables por sus particularidades como La Guardia y Colastiné- por Santo Tomé y Sauce Viejo con Villa Adelina (como expansión sur), Recreo y Montevera (expansión norte), San José del Rincón y Arroyo Leyes y el Paraje Los Zapallos que jurisdiccionalmente corresponde a Santa Rosa de Calchines (expansión este). El

Gran Paraná por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur).

Resulta interesante mencionar que un operativo censal significativo como lo es el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda viene reconociendo a Santa Fe-Paraná entre los aglomerados binucleares aplicando para ellos un formulario específico con el objeto de medir la intensidad de las interrelaciones. También el desarrollo del Proyecto Argentina Urbana señala, en la categoría metrópoli regional este núcleo como lo había hecho antes el Foro IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

Cuadro Nº 1: Evolución poblacional absoluta y relativa de cada centro y del aglomerado. Gran Santa Fe. Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares 1991, 2001 y 2010.

Cuadro Nº 2: Evolución poblacional absoluta y relativa de cada centro y del aglomerado. Gran Paraná. Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares 1991, 2001 y 2010.

	1991	2001	2010	Tasa crec. de 01-10	Tasa crec. de 91-10
Santa Fe (1)	349323	368668	391164	0,061	0,120
Santo Tomé	44533	60902	73636	0,209	0,654
Recreo (2)	9801	13201	15856	0,201	0,618
San José del Rincón (3)	5355	8743	11376	0,301	1,124
Arroyo Leyes	599	2309	2861	0,239	3,776
Sauce Viejo	3631	7003	9620	0,374	1,649
Monteverá (con Angel Gallardo)	5583	7295	8627	0,183	0,545
Conglomerado	418825	468121	513140	0,096	0,225
Provincia de Santa Fe	0,065				

	1991	2001	2010	Tasa crec. de 01-10	Tasa crec. de 91-10
Paraná	207041	235967	247139	0,047	0,194
San Benito	2788	6466	9105	0,408	2,266
Colonia Avellaneda	1045	2049	2970	0,449	1,842
Oro Verde	804	2403	4116	0,713	4,119
Sauce Montrull	285	425	746	0,755	1,618
Conglomerado	211963	247310	264076	0,068	0,246
Provincia de Entre Ríos	0,067				

1- Incluye Alto Verde, Colastiné Norte, Colastiné Sur y La Guardia

2- Incluye loteo Ituzaingó y San Cayetano

3- En el Censo 1991 San José del Rincón formaba parte de Santa Fe

4- Sauce Viejo (4703 hab) y Villa Adelina (1789 Hab). En el censo 1991 Sauce Viejo figuraba como localidad separada y Villa Adelina integra parte del Gran Santa Fe.

IV.b.3. Las ciudades del anillo intermedio

Son las que se ubican entre el Área de Conglomerado y los subcentros terminales. Conformado por asentamientos urbanos de base eminentemente rural, que han generado en los últimos años servicios a la ciudad central y a las terminales.

Son 49 localidades que se agrupan en este anillo alrededor del aglomerado e internamente a la ronda de ciudades terminales.

Nueve de ellas tienen más de 1500 habitantes y la mayor 6500. Tienen alta dependencia de las ciudades centrales en servicios de tipo educativo y de salud.

Si bien todas las categorías reconocen una diferenciación interna entre las localidades que se encuentran localizadas sobre los corredores viales metropolitanos y aquellas que se encuentran por fuera de los mismos, en las del anillo intermedio esta situación define contrastes más evidenciados.

En general, está vinculado a la evolución, en uno u otro sentido, de los medios de transporte: su génesis, vinculada al servicio ferroviario hoy obsoleto o inexistente, la traza de una nueva autovía o una circunvalación no inmediata a su planta urbana,

la decadencia de formas de producción tradicionales y la aparición de nuevas con tecnologías –duras y blandas- que cada vez requiere menos de ellas.

IV.b.4. Los subcentros terminales.

Esta categoría se corresponde con la estructuración urbano-territorial en su dimensión regional. Se trata de fenómenos significativos de polarización que dan lugar a concentraciones urbanas de magnitudes significativas en el conjunto que van de los 4. 000 a más de 30.000 habitantes localizados radialmente en una constante de distancia/accesibilidad/tiempo respecto a la ciudad central (aprox. 50 kms) y fuertemente conectadas a través de rutas consolidadas.

Como ya se ha dicho En general, se trata de localizaciones que representan un "punto de indiferencia" entre el aglomerado Santa Fe-Paraná y otra localidad de cierta magnitud e importancia provincial que, a su vez, reconoce la conformación de una aglomeración. Estas ciudades, suman un total de casi 175.000 habitantes habitantes (lo que significa el 15,71% del total del sistema), reconocen mayor jerarquía que las del anillo intermedio y funcionan, también, como proveedoras de servicios de las pequeñas localidades y el área rural que las circundan. En buena parte de los casos están ubicadas sobre algunos de los corredores troncales metropolitanos.

IV.c. Corredores troncales metropolitanos

En función de expuesto acerca de los planteamientos de los sistemas de redes y de forma paralela al reconocimiento de los elementos del sistema y para el análisis de la magnitud de la incidencia de cada localidad en su entorno se integra una caracterización de las vinculaciones y las interrelaciones reconocibles.

Este fenómeno se caracteriza por ser complejo, singular y de extensión lineal, en general vinculado a particularidades territoriales, como por ejemplo, tendencias a la localización de espacios interurbanos de actividades específicas a lo largo de ejes infraestructurales viales, fluviales y ferroviarios. Estos ejes se definen en las componentes jerárquicas infraestructurales de conexión que convergen radio- concéntricamente a las ciudades centrales y consolidan las expansiones mencionadas anteriormente.

Como se ha dicho, las troncales juegan un rol importante en el esquema, aunque no existen indicios de que estén conformando corredores con continuidad –física o funcional- urbana salvo en el tramo de la aglomeración. Más bien se trata de tramos de recorridos de escala provincial.

Sin embargo, lo cierto es que las localidades que se han denominado subcentro y se han localizado como terminales del sistema se ubican, justamente, en relación a los corredores y representan puntos jerarquizados de su recorrido.

Reconocen, además, cierta influencia, sobre pequeñas localidades a su alrededor que, generalmente, están comprendidas en su jurisdicción.

Ejemplos de este caso, en Entre Ríos, son las localidades de Viale y Crespo, ésta última con la creación de la MICRA .

IV.d. Análisis de la dinámica en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná.

Esta aproximación se desarrollará a partir de ciertas variables, consideradas relevantes, para dar cuenta de cambios en la organización territorial y funcional del área.

IV.d.1. Volumen del Tránsito .



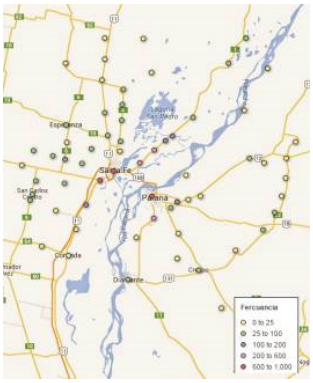


Gráfico 2: Relevamiento del TDMA en el área metropolitana Santa Fe – Paraná

Gráfico 3: Relevamiento de las frecuencias de Ómnibus entre las localidades y las ciudades centrales.

La observación del esquema vial muestra, en primer lugar una diferenciación en la macroforma de los mismos en cada Provincia. Entre Ríos claramente se identifica con la radioconcentricidad en cambio Santa Fe muestra una red. Esto no implica que el funcionamiento "respete" tal configuración forzada por la presencia del Río Salado.

La RP Nº 1 en Santa Fe muestra altos valores de TDMA (20.600) en su atravesamiento por las ciudades del aglomerado, para luego decrecer de forma considerable. Esta situación tiene que ver con la extensión del uso residencial permanente y finisemanal de Santa Fe hacia este corredor.

Otro valor significativo se puede observar en la RN Nº11 entre Santa Fe y la RP Nº 70 que alcanza los 13.400. Se estima que esto tiene que ver con los movimientos diarios, por trabajo y estudio que se presentan entre Santa Fe con Recreo y Esperanza.

En general, se puede observar que en la mayoría de las rutas el nivel de TDMA va disminuyendo a medida que se van alejando de las ciudades centrales, lo cual refuerza esta condición de centralidad de Santa Fe y Paraná aunque los valores registrados en la Autopista que une Santa Fe y Rosario muestra una relación con esa ciudad en un nivel no considerado en este estudio.

En el caso de Entre Ríos los valores no hacen más que reforzar las delimitaciones planteadas para la categoría del aglomerado.

Por último, se puede observar que el mayor nivel de TDMA se registra en el tramo que conecta ambas ciudades centrales, llegando a un valor de 32.300 entre la salida de Santa Fe y la RP Nº 1.

El esquema de frecuencias de transporte público, aporta, para el caso de Entre Ríos la necesidad de afinar la categoría "subcentro terminal" ya que jerarquiza las localidades que se encuentran en los corredores metropolitanos destacando Cerrito, Tabossi-Viale, Crespo, Diamante.

IV.d.2. Cartografías de datos censales

a) Dinámica demográfica 2001-2010

Como se ve en los Cuadros Nº 1 y 2, a nivel provincial, tanto Santa Fe como Entre Ríos evidencian –con valores de 6,5% y 6,7%, respectivamente- crecimientos inferiores al promedio nacional, que alcanza el 10,6%, ubicándose entre los valores más bajos dentro del país. En el total del AMSF-P, por su parte, el crecimiento intercensal alcanza un 7,42%.

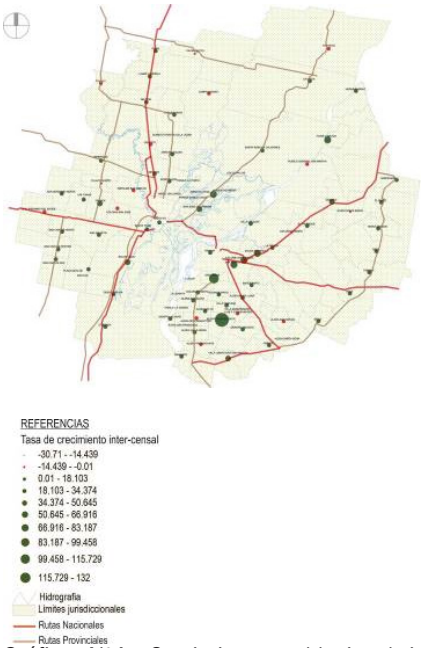


Gráfico N°4: Crecimiento poblacional intercensal 2001-2010 por localidad. En porcentaje y representado en base al corte por deciles. Elaboración propia en base a datos provenientes de INDEC, Censo Nacionales 2001 y 2010.

En este esquema los asentamientos se simbolizan con un punto cuyo tamaño representa el porcentaje de crecimiento (verde) o decrecimiento (rojo).

Nota: A los fines de que la lectura del gráfico N°4 no conduzca a interpretaciones erróneas, cabe mencionar que Aldea Grapschental y Pueblo Brugo, en Entre Ríos, si bien aparecen en ese esquema con un tamaño significativo que las destaca del resto, en realidad son localidades pequeñas sin particularidades que las posicionen como centros de alguna importancia dentro del AMSF-P.

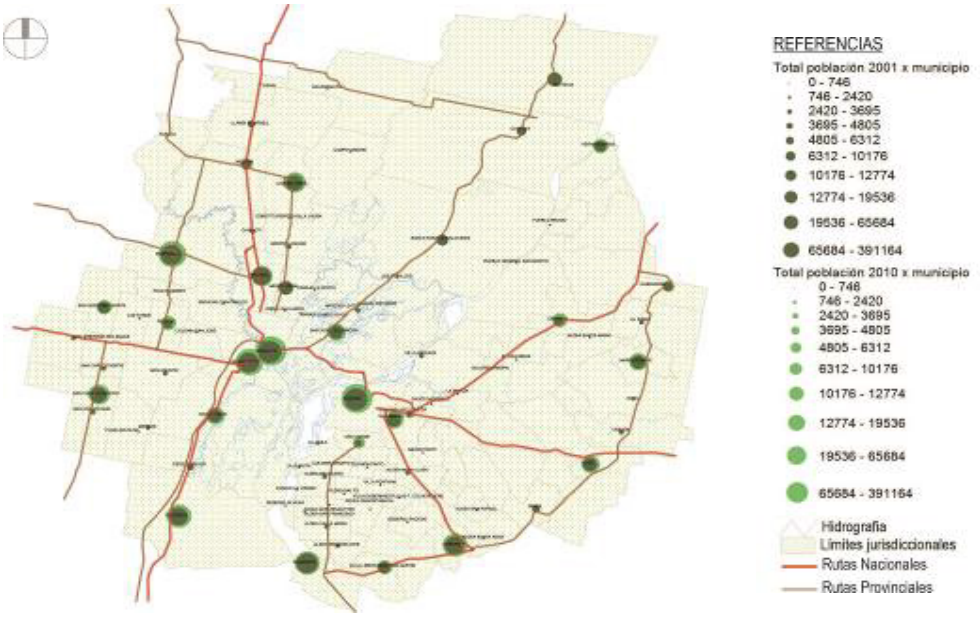


Gráfico N°5: Crecimiento poblacional intercensal 2001-2010 por localidad. En valores absolutos. Elaboración propia en base a datos provenientes de INDEC, Censo Nacionales 2001 y 2010.

Este esquema muestra los asentamientos clasificados en diez grupos según su tamaño poblacional en 2001 y 2010. El sobrepaso del color más claro indica el crecimiento poblacional cuantitativo. La visualización del color más oscuro indica que esa localidad se ubica en 2010 en el mismo grupo que en 2001 o ha decrecido.

De los gráficos 4 y 5 se puede interpretar lo siguiente:

-Localidades de los Aglomerados

El Gran Paraná y el Gran Santa Fe crecen a un ritmo mayor que la media de la Provincia en la que se encuentran. Sin embargo un reconocimiento interno de cada uno permite visualizar que ello no ocurre con las ciudades centrales y, en cambio, se registran importantes crecimientos de las pequeñas localidades aglomeradas.

Si en el aglomerado de Santa Fe describíamos cierto estancamiento en la mayoría de los núcleos, el caso entrerriano aún se encuentra en una suerte de “estadio anterior”, en el sentido que sus localidades se muestran con importante dinámica a partir de crecimientos de localidades más próximas al 40% (San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull) y 70% para el caso más destacado: la localidad de Oro Verde (4.333 habitantes en 2010).

Se podría decir que el crecimiento de las localidades aglomeradas a la ciudad central fuertemente experimentado durante la década anterior ahora tiende a verse amesetado en Santa Fe por la colmatación de esa primer corona y la “inauguración” de un nuevo territorio de expansión. La incorporación de esta segunda corona, también se reconoce en Entre Ríos y se describe al presentar el caso de las ciudades del anillo intermedio

más cercanas al aglomerado.

-Localidades del Anillo intermedio

Registran situaciones muy variadas.

En 15 de ellas, se observa pérdida de población. Las que decrecen son en su mayoría localidades pequeñas con población rural agrupada, cuyo promedio de cantidad de habitantes se aproxima a los 500. Otro grupo de 11 localidades se podría definir en estancamiento.

El resto tiene valores superiores al conglomerado y a la media provincial. Destacan en este grupo algunas ciudades que pueden estar concentrando actividades productivas especializadas (que valdría confirmar si son subsidiarias de centrales en las cabeceras o se vinculan directamente con mercados externos al área).

En síntesis la mayoría de las localidades registran crecimientos importantes que, dejando de lado situaciones "explosivas" (alrededor de Paraná), se ubican en un rango de 10% a 25%.

-Ciudades terminales

Excepto, Helvecia, todas reconocen crecimiento positivo desde valores mínimos hasta destacables.

Las mismas, a pesar de presentarse como subcentros, aún guardan dependencia de las ciudades centrales, a diferencia de las localidades que se encuentran por fuera de estas, las cuales cubren sus demandas con estas ciudades terminales o con otras ciudades más alejadas. Es por ello que estas Se comportan como ciudades terminales o "de borde" del sistema que denominamos Área metropolitana Santa Fe-Paraná.

-Corredores troncales metropolitanos

La dinámica del crecimiento poblacional en aquellas localidades que se encuentran sobre los corredores troncales que estructuran el territorio aparece como tendencia más claramente en Entre Ríos. Uno de esos ejes está dado por la Ruta Nacional N°12, sobre la que se sitúan –de Oeste a Este y pasando Sauce Montrull- La Picada, El Palenque, Cerrito y Hasenkamp como remate. Si bien las dos primeras son localidades muy pequeñas puede identificarse en todas un crecimiento cercano o superior al 15%. Otro eje, aunque evidenciando una tendencia al crecimiento menos clara, es el eje Oro Verde-Aldea Brasilera-Aldea Valle María, dado por la Ruta Provincial N°12.

En Santa Fe la situación más clara de esta tendencia de crecimiento a partir de un elemento infraestructural es la Ruta Provincial N°1, que vertebra San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines y Cayastá. Si bien las dos primeras forman parte del aglomerado, las dos últimas se sitúan entre las de mayor crecimiento dentro de las localidades del anillo intermedio.

El otro eje de este tipo en Santa Fe, está dado la Ruta Nacional N°19 que estructura el sector centro-oeste en el que un conjunto de localidades ya mencionadas (Franck, San Carlos Centro y San Agustín) experimentan un aumento de población aunque en magnitudes disímiles.

b) Dinámica de expansión física 2002-2010

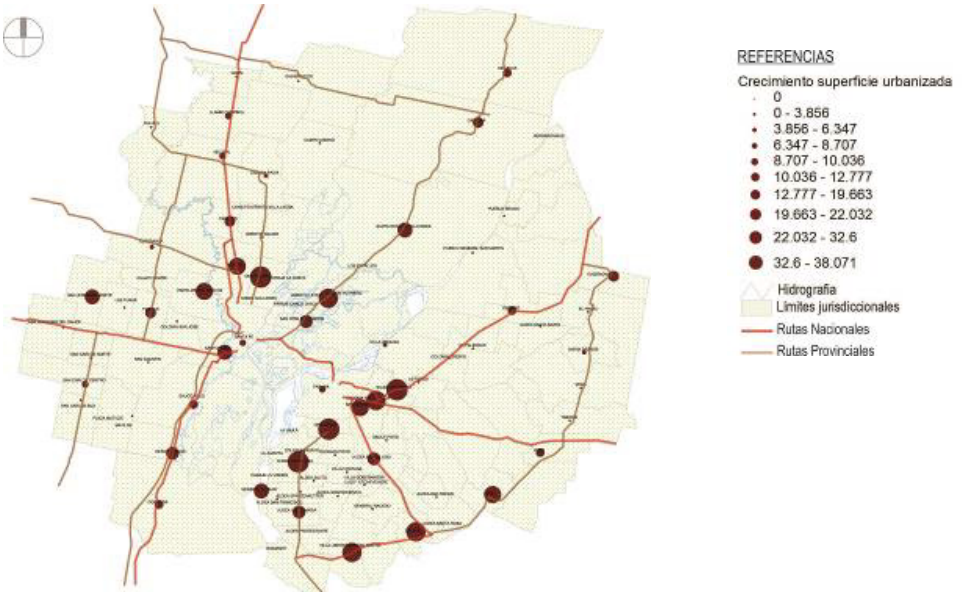


Gráfico N°6: Crecimiento de la superficie de la mancha urbana 2001-2010. En porcentajes. Elaboración propia en base a observaciones de imágenes satelitales google earth. Este esquema muestra los asentamientos clasificados en diez grupos según su crecimiento físico 2001-2010 en términos relativos. A mayor diámetro le corresponde mayor expansión durante el período estudiado.

Para complementar la lectura de la dinámica demográfica se ha indagado, a través de la lectura fotogramétrica comparando imágenes disponibles de los años más próximos a los operativos censales , en la modalidad de la expansión y los tejidos urbanos resultantes.

Del gráfico 6 se puede interpretar lo siguiente:

- Aglomerados

El análisis de la expansión de las localidades que componen el AMSF-P tiende a validar y reforzar la aseveración que realizáramos en el apartado anterior: al tiempo que el crecimiento se desacelera en las ciudades centrales, las localidades aglomeradas –o bien aquellas relativamente cercanas y accesibles- se expanden a un ritmo que en un conjunto de casos supera al crecimiento de sus poblaciones.

En la ciudad de Santa Fe el crecimiento es de 4% y en Paraná de 5,8%. Las localidades más dinámicas en términos expansivos pertenecientes al aglomerado llegan a sextuplicar estos valores: Sauce Montrull, Monte Vera y Oro Verde con los más elevados (38%, 37% y 33%, respectivamente), seguidos por Colonia Avellaneda (29%), Arroyo leyes (27%), San Benito (22%) y Recreo (20%). Santo Tomé y San José del Rincón aunque participan de esta dinámica repiten en esta variable el comportamiento de la anterior, es decir, crecen a ritmos moderados en torno al 13%. También podemos inferir a partir de estos datos que si bien el Gran Santa Fe ha tendido a estabilizarse en cuanto a su

crecimiento poblacional, la expansión urbana mantiene niveles de intensidad elevados, recalando en un modelo urbano tendiente a la baja densidad y, consecuentemente, al alto consumo de suelo por habitante.

- Anillo intermedio

En la "segunda corona" destacan por su considerable crecimiento físico:

Entre Ríos: Aldea Brasilera (33.87%) y Aldea María Luisa (10.54%). Colonia Ensayo, una localidad rural de casi 550 habitantes situada entre Aldea Brasilera y Oro Verde, si bien no ha arrojado resultados significativos en el período estudiado, a partir de 2011 ha comenzado un proceso de trazado de nuevos loteos que en los próximos años podría revelarse como significativo .

En Santa Fe: en Empalme San Carlos y Candioti se da cierta expansión que, si bien puede leerse como relevante, se trata de pequeños fragmentos que no permiten afirmar que se trata de un proceso en evolución o que se está redefiniendo su rol dentro del AMSF-P. Por su parte, Santa Rosa de Calchines sobre el eje de la RPN°1 multiplica su planta en más del 14%, y Desvío Arijón, sobre el eje de la RNN°11 hacia el sur de Sauce Viejo, lo hace en un 11%.

De las localidades rurales del anillo intermedio, un 80% no ha variado en su configuración física.

- Ciudades terminales

Porcentajes de expansión similares a los vistos en los aglomerados se manifiestan en algunas ciudades terminales entrerrianas. Son los casos de Crespo (33%), Villa Libertador San Martín (29%) y Seguí (22%). Hasenkamp, Helvecia –cuyo crecimiento poblacional fue negativo-, Coronda y Viale crecen dentro de un rango del 6% al 9%.

En este orden se ha identificado:

- Extensión de trama, referida a loteos formales con diferentes grados de ocupación, contiguos al tejido existente, respondiendo a la modalidad de extensión por "mancha de aceite".
- Conjuntos unitarios: subcategorizados en vivienda social (tipo 1), barrios cerrados (tipo 2) y parques –o grandes superficies- industriales (tipo 3). Pueden localizarse tanto en continuidad con el tejido existente como en la forma de fragmentos aislados o enclaves, diferenciándose del tejido urbano "tradicional" por algunas características de tipo morfológico como la homogeneidad del agregado edilicio, la baja ocupación del suelo, el amanzanamiento más pequeño o de diseño irregular, el trazado de calles en forma arborescente y/o en cierta desconexión con respecto al existente.
- Extensión discontinua: loteos formales con diferentes grados de ocupación, no contiguos al tejido existente, pudiendo presentar algunos atributos de los asentamientos suburbanos. También se incluye en esta modalidad la expansión de fragmentos existentes situados en discontinuidad con el núcleo urbano principal.
- Asentamientos precarios, evidenciados en características como la irregularidad de la traza, el tamaño de las residencias, la disposición de las mismas en el suelo, la ocupación de zonas de riesgo ambiental.



Gráfico N°7: Crecimiento de la superficie de la mancha urbana 2001-2010 según el uso y tipo de tejido configurador de la expansión. Elaboración propia en base a observaciones de imágenes satelitales google earth.

V. ANÁLISIS DE CASOS TESTIGO. ESCALA MICRO

A los efectos de indagar en las características de esos crecimientos se ha particularizado en los casos de Franck (SF) y Cerrito (ER) y de Montevera, Santa Fe y Aldea Brasilera (ER).

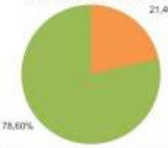
La selección de estas localidades está vinculada a su pertenencia a diferentes "grupos" reconocidos y al reconocimiento de dinámicas "de crecimiento" reconocibles.

Las dos primeras ciudades mencionadas pertenecen al anillo interior y una de cada uno de los sistemas provinciales. En este caso se muestran dos ejemplos, uno de cada provincia.





Localización: anillo intermedio



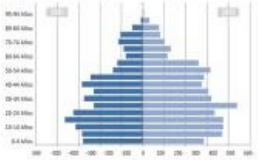
Tejidos que configuran la expansión de la mancha urbana

		2001	2010	Tendencia
Población		1036 hab.	1135 hab.	9,56% crecimiento
Expansión mancha urbana*		93,63 Ha.	125,34 Ha.	33,87% crecimiento
Densidad pob. ajustada		8,34 hab./Ha.	7,60 hab./Ha.	Estable
Hogares con NBI		10,14 %	7,58 %	Disminuye
Hacinamiento		6,11 %	12,04 %	Aumenta
Infraestructura Agua		87,84 %	93,30 %	Aumenta
de serv. de red Cloacas		0,00 %	1,25 %	Aumenta
CALMAT	I	64,63 %	75,57 %	Aumenta
	II	0,32 %	0,20 %	Disminuye
	III	0,32 %	0,25 %	Disminuye
	VI	0,04 %	0,00 %	Disminuye
Tenencia	1)	81,95 %	79,47 %	Disminuye
de la vivienda	2)	2,90 %	2,73 %	Estable
	3)	3,86 %	8,99 %	Aumenta
	4)	2,41 %	2,56 %	Estable
	5)	6,56 %	3,96 %	Disminuye

1) Propietario de vivienda y terreno; 2) Propietario de la vivienda; 3) Inquilino; 4) Ocupante por relación de dependencia; 5) Ocupante por préstamo
* Corresponde al período 2005-2011

Referencias

- Límites jurisdiccionales
- Cursos de agua
- Rutas Nacionales
- Rutas Provinciales
- Mancha urbana 2001
- Extensión trama urbana
- Conjuntos unitarios 1: vivienda social
- Conjuntos unitarios 2: barrios cerrados
- Conjuntos unitarios 3: parques industriales
- Extensión discontinua
- Asentamientos precarios/ irregulares



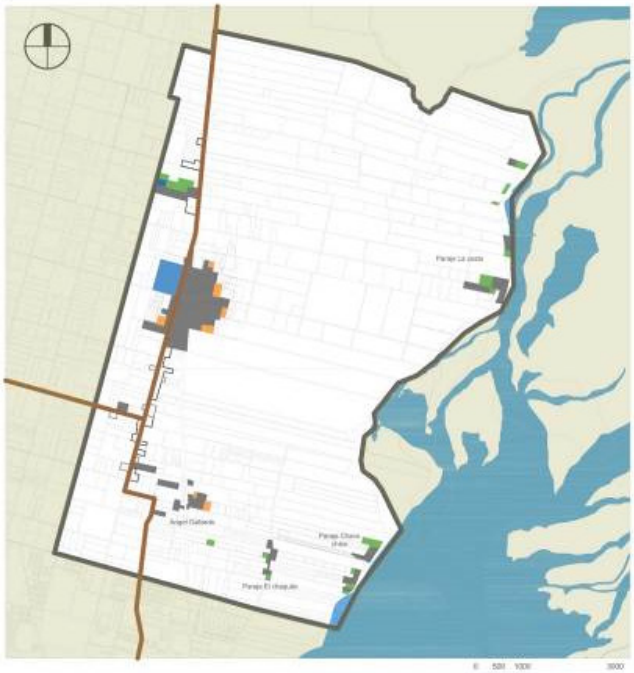
Pirámide de población 2001 y 2010
Elaboración propia en base a CNPHV 2001 y 2010, REDATAM, INDEC)



Imagen satelital planta urbana año 2011 (arriba) y sector camping años 2003, 2011 y 2014 (abajo). Las áreas grisadas señalan corresponden a las que se consolidaron y las amarillas a aquellas amanzanadas con posterioridad a 2011.
Fuente imagen: Google Earth

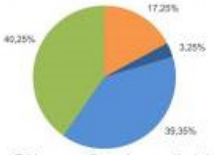
Fuentes: los datos presentados corresponden a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 (Base de Datos REDATAM, INDEC). Los datos relativos a expansión derivan de mediciones realizadas sobre bases cartográficas CAD en función del análisis de fotografías satelitales Google Earth.

MONTE VERA - SANTA FE





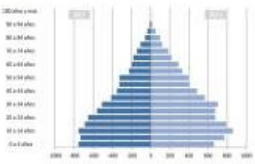
Localización: aglomerado Gran Santa Fe



Tejidos que configuran la expansión de la mancha urbana

Referencias

- Límites jurisdiccionales
- Cursos de agua
- Rutas Nacionales
- Rutas Provinciales
- Mancha urbana 2005
- Extensión trama urbana
- Conjuntos unitarios 1: vivienda social
- Conjuntos unitarios 2: barrios cerrados
- Conjuntos unitarios 3: parques industriales
- Extensión discontinua
- Asentamientos precarios/ irregulares



Pirámide de población 2001 y 2010
Elaboración propia en base a CNPHV 2001 y 2010, REDATAM, INDEC)

		2001	2010	Tendencia
Población		7068 hab.	8284 hab.	17,20% crecimiento
Expansión mancha urbana*		235,07 Ha.	323,10 Ha.	37,45% crecimiento
Densidad pob. ajustada		19,77 hab./Ha.	23,05 hab./Ha.	Aumenta
Hogares con NBI		23,36 %	12,59 %	Disminuye
Hacinamiento		19,92 %	25,69 %	Aumenta
Infraestructura Agua		34,22 %	72,39 %	Aumenta
de serv. de red Cloacas		0,29 %	12,15 %	Aumenta
CALMAT	I	46,31 %	55,70 %	Aumenta
	II	1,91 %	1,52 %	Disminuye
	III	2,99 %	3,10 %	Aumenta
	VI	1,02 %	0,03 %	Disminuye
Tenencia	1)	59,21 %	68,46 %	Aumenta
de la vivienda	2)	2,93 %	4,12 %	Aumenta
	3)	8,25 %	11,24 %	Aumenta
	4)	12,65 %	3,47 %	Disminuye
	5)	12,37 %	10,03 %	Disminuye

1) Propietario de vivienda y terreno; 2) Propietario de la vivienda; 3) Inquilino; 4) Ocupante por relación de dependencia; 5) Ocupante por préstamo
* Corresponde al período 2003-2011



Imagen satelital planta urbana año 2011 (arriba) y Paraje La Costa años 2003 y 2011 (abajo).
Fuente imagen: Google Earth

Fuentes: los datos presentados corresponden a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 (Base de Datos REDATAM, INDEC). Los datos relativos a expansión derivan de mediciones realizadas sobre bases cartográficas CAD en función del análisis de fotografías satelitales Google Earth.

VI. CONCLUSIONES

Como cuestiones relevantes cabe señalar que:

- el sistema urbano “delimitado” para este estudio reconoce un ritmo de crecimiento

positivo cuya tasa supera las medias provinciales. Sin embargo ambas provincias tienen tasas menores a la media nacional. Esto evidencia un estado de situación que amerita análisis integrales a nivel provincial y, también, de la Región Centro, cuestiones que rebalsan los objetivos de este trabajo. Porque el crecimiento es condición del desarrollo pero habría que analizar si ese crecimiento de otras provincias representa atracción con ocupación genuina o crecimiento con fragmentación social.

- el desfasaje entre el menor crecimiento de la ciudad central respecto a la corona inmediata, que ya se insinuaba en 2001, se ha incrementado.
- en Santa Fe Capital, Coronda y Colonia Avellaneda los tejidos conformados a partir de vivienda de gestión pública de baja densidad han sido predominantes en su expansión. Estas afirmaciones no hacen más que reafirmar la existencia de un proceso de subdivisión de tierras para la localización de áreas residenciales demandadas en sectores de costos accesibles y promovidos por las facilidades de acceso a créditos.
- en las localidades aglomeradas de Santa Fe prevalecen los nuevos tejidos "discontinuos", es decir que tienden a encararse como operaciones más o menos autónomas –el loteamiento- que usualmente dejan áreas desocupadas en localizaciones intersticiales y se desarrollan según patrones de baja densidad, no conduciendo a un proceso de uso racional del suelo.
- en las localidades aglomeradas de Paraná, aunque los tejidos en general se caracterizan por la baja densidad de ocupación, las nuevas intervenciones se localizan en continuidad con tejidos existentes, de modo que permiten la lectura de una mancha no compacta pero menos "porosa".
- el anillo intermedio se compone en buena proporción de localidades con tejidos más bien compactos que crecen en dirección centro-periferia, predominando en éstos la extensión en continuidad con la trama existente. Los mayores porcentajes de crecimiento están vinculados a localidades del anillo intermedio.
- en las ciudades terminales que se localizan en el interior de los territorios ocurre algo similar a lo referido en el punto anterior. Por su parte las localidades "costeras" exhiben plantas desarticuladas, alargadas en el sentido paralelo al curso de agua y con fragmentos discontinuos.

Las cuestiones señaladas, aunque muestran dinámicas diferenciadas y, a veces, contradictorias, están revelando el estado de situación sobre un conjunto de localidades sobre las que se "sobreentiende" y "prejuzga" interrelaciones que, sin embargo, no se encuentran desarrolladas en forma articulada y proactiva.

La institucionalización de estos vínculos en función de problemáticas concretas y compartidas parece ser el camino sobre el que información + interpretación + concientización debe orientarse.

Quedan, no obstante, pendientes de desarrollar prioritariamente exploraciones acerca de:

-el mercado de trabajo y empleo. Tanto de empleo concentrado en determinadas localidades, como también por la capacidad de influencia que tienen los mismos en su entorno.

-el cruce con estudios de pobreza desarrollados por el equipo en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos.

BIBLIOGRAFÍA

- Blumenfeld, Hans (1967) “La metrópoli moderna” en La Ciudad, Scientific American, Alianza Editorial, Madrid.
- Borja, Jordi, “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual” en Borja y Warío, “Desafío metropolitano”, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal, II Legislatura, México, 2004
- Capel, Horacio (2003) La Cosmópolis y la ciudad. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Caballero, Adrián y otros. (1998) Especulaciones sobre ciudad y urbansimo. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Castells, Manuel (1997) [orig. en inglés 1996] La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.
- Harvey, David (1998) [orig. en inglés 1990] La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu editores, Avellaneda.
- Llop. Josep M. (1999) Ciudades intermedias y urbanización mundial. Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Zaera, Alejandro (1994). “Encontrando libertades. Conversaciones con Rem Koolhaas.” El Croquis Nº 53, Madrid.

Los programas de viviendas sociales y la dispersión urbana de Paraná, desde el decenio de los ‘70 a la actualidad.

Biase, Claudia
Gioria, Blanca
Santiago, Jaquelina
Soijet, Mirta

PALABRAS CLAVE
· Dispersión urbana
· Conjuntos habitacionales
· Periurbano

Resumen / El presente trabajo analiza las transformaciones territoriales ocasionadas por la construcción de conjuntos habitacionales en el borde urbano-periurbano en la ciudad de Paraná (capital de la provincia de Entre Ríos) desde 1970 al 2013.

Los gobiernos nacional, provincial y municipal, a través del Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda (IAPV), desarrollan programas de viviendas que, a por medio de convenios con sindicatos o cooperativas, establecen las condiciones de adjudicación y financiación con sus asociados. Estos “conjuntos habitacionales” son grupos de viviendas iguales, aprobados como un único proyecto o programa, por la autoridad pública pertinente, que fueron densificando la mancha urbana, y luego, se expandieron los bordes de la urbanización consolidada, organizando un tejido discontinuo, sin un orden aparente, dando lugar a un paisaje residencial de bajas densidades que incrementa la dispersión urbana. Pero ese ámbito “periurbano”, está escasamente dotado de los servicios esenciales para su habitabilidad, manifestando problemáticas ambientales y otras consecuencias (aumento del valor del suelo, encarecimiento del precio de los servicios), más la decisión de los dueños de las tierras del cordón hortícola, excluidos del sistema productivo, de lotear y vender a intermediarios de bienes raíces, configurando una suburbanización “tradicional”.

Sin embargo, este modelo de crecimiento urbano genera posturas contradictorias. Un estudio de la ciudad de Paraná, realizado en el 2013 por la consultora española IDOM , indica que se ha expandido por encima del promedio de ciudades similares de Latinoamérica y, su propuesta es densificar la población a partir de la verticalización en el área central. Ante esta situación, y debido al aumento de la superficie construida en más de un 50% en el período estudiado, nos proponemos caracterizar ese crecimiento, como también, determinar si corresponde la densidad contra la dispersión urbana.

GIORIA, BLANCA
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina
E - mail: blanca@gioria.com.ar

BIASE, CLAUDIA
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina

I.- Introducción

Producto de complejos procesos urbanos, ambientales, sociales y culturales, las ciudades han sufrido cambios radicales en su conformación. Entre ellos, la expansión urbana sobre sus periferias es un fenómeno de ocurrencia mundial, tratado por diversos autores, denominado urban sprawl (traducido del inglés como dispersión urbana, dispersión suburbana, urbanización por derrame o suburbanización por derrame) . Y la dispersión que conlleva ese fenómeno, también es un tema de interés y debate permanente, sobre todo, cuando se busca una definición operativa ante la inexistencia de un patrón de ocupación territorial que permita establecer determinados marcos teóricos. Es más, detrás de la etiqueta de "disperso" se esconde una imagen borrosa de la ciudad, donde caben múltiples enfoques, sustentados en consideraciones más o menos subjetivas. En general, el fenómeno se presenta como un "crecimiento urbano descoordinado o no planificado"; esto es, una expansión urbana que no mide sus consecuencias a corto y largo plazo (Cerda, 2007).

Frente a esa falta de claridad conceptual se toma del estudio realizado por Muñiz – García y Calatayud (2006), una serie de atributos que dan muestra de dispersión urbana como un modelo de expansión caracterizado por alguna de estas propiedades: "a) Baja densidad de población, acompañada de un mayor consumo de suelo; b) Baja centralidad, la dispersión urbana es porque la población y la actividad tienden a desplazarse hacia el exterior de la ciudad; c) Baja proximidad, la dispersión no sólo supone un creciente alejamiento del centro, sino también de empleos y personas del área central; d) Baja concentración, reducción del peso de algunas zonas especialmente densas; y, e) Discontinuidad, una de las formas que suele adoptar la dispersión es la fragmentación; esto es, la pérdida de continuidad entre viejos y nuevos desarrollos urbanos dejando vacíos entre medio".

Esos bordes, constantemente intervenidos, invadidos, deteriorados por múltiples factores e intereses, preocupan a la gestión de las ciudades, y generan, también, la disyuntiva si conviene la dispersión o se debe promover la concentración urbana. Más aún cuando las mejoras en la infraestructura vial, estimulan el proceso de difusión urbana junto al aumento del uso del transporte particular. Es así que en el proceso de construcción de conjuntos habitacionales en la periferia de la planta urbana consolidada, conlleva la ocupación extensiva del suelo dilapidando recursos, naturales y económicos, sobre todo, cuando apenas incrementa sus efectivos demográficos.

Con el avance de la expansión se ocupan espacios de usos hortícolas, perdiéndose, paulatinamente, el cinturón verde de la ciudad, agravado por la acción de los promotores inmobiliarios que especulan con la escasez de suelo para incrementar el

LEÓN, EZEQUIEL
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina

WELSCH, JORGELINA
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Argentina

valor de los terrenos. Frente a este fenómeno se plantean dos posturas. Una, indica que la dispersión urbana es un proceso desfavorable dado que genera un patrón de uso del territorio discontinuo, dominado por fuerzas centrífugas que demanda dotación de infraestructura básica de servicios y equipamiento, desequilibrando la gestión del territorio. Ello produce deseconomías urbanas ante la carencia de una planificación y gestión estratégica, que oriente la capacidad de crecimiento de la ciudad y su organización en forma eficiente, ofreciendo transformaciones de calidad en la infraestructura y los servicios requeridos de acuerdo con la demanda. (Moncayo Jiménez. 2002). Otra, señala que se debe estimular la concentración de viviendas en el área central para optimizar los costos de provisión de infraestructura y servicios. La búsqueda de un equilibrio tendrá que ser el objetivo de la gestión de planificación urbana.

Conforme con otro estudio de Iván Muñiz ( ), se toman las categorías que refieren a la dispersión urbana, aplicables a lo que se manifiesta en la ciudad de Paraná, que son: i) forma urbana (desconcentración, baja densidad y discontinuidad) y ii) estructura urbana (lineal o policéntrica), que conlleva una expansión urbana desestructurada (amorfa, caótica o aleatoria).

El presente trabajo aborda las transformaciones territoriales que provocan los conjuntos habitacionales del borde urbano-periurbano en la ciudad de Paraná (capital de la provincia de Entre Ríos) desde 1970 hasta 2013. Entre las características más visibles se destacan la configuración de una periferia que reproduce un tejido residencial extensivo de viviendas (en edificios de departamentos, monoblock, de plantas bajas y altas o, unifamiliares) en terrenos cada vez más alejados del centro de la ciudad, construidas por organismos estatales, junto a otras realizadas por particulares o condominios edificados por empresas privadas. En general los destinatarios de este tipo de viviendas son familias de escasos recursos que no tienen otra manera de acceder a una vivienda, con servicios como agua corriente, gas natural, cloacas, etc.

Esos cambios están condicionados por las particularidades geográficas de la ciudad, donde los arroyos urbanos, profundizan la dispersión y fragmentación territorial del periurbano. El concepto “periurbano” refiere a la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales que la rodean. ( ) En ese proceso de expansión se extiende la huella urbana con escasa planificación, y da origen a bordes urbanos–periurbanos complejos, sujetos a transformaciones constantes, materializando la conformación del aglomerado Gran Paraná. ( )

Objetivos

Caracterizar la expansión residencial en la ciudad de Paraná y su impronta en el ordenamiento territorial.

Determinar los cambios ocurridos a partir de la construcción de barrios en el periurbano.

Analizar las transformaciones territoriales ocasionadas por la construcción de esos conjuntos habitacionales del borde urbano–periurbano del Este y Sur de la ciudad de Paraná desde 1970 a 2014.

Establecer la conveniencia o no de la dispersión urbana frente a la verticalización

central.

II.- Materiales y métodos

2.1.- Datos

Con el propósito de caracterizar la expansión residencial, su impronta en el ordenamiento territorial y su dinámica, se identifican los diferentes programas involucrados en la construcción de viviendas sociales.

En el tratamiento de los datos se usaron los cuadros estadísticos y planos brindados por el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda (IAPV). Plano Ciudad de Paraná Barrios I.A.P.V. Cuadro Viviendas adjudicadas en Paraná desde el 23/05/1977 según Resolución N° 1099/77, hasta el 06/02/2014, Resolución 0245/14 y Cuadro de viviendas construidas desde 1970 a 2013.

De la Dirección de Catastro –Entre Ríos– se trabajó el Relevamiento realizado por el Plan de Actualización y Perfeccionamiento Catastral Urbano y Subrural (PAPCUS), en el año 1999, que lo detalla en m2 desde 1850 a 1999.

De la Municipalidad de Paraná, la información histórica de la evolución de las mejoras declaradas en la base municipal según su año de construcción, en m2 desde 1900 – 2014.

Conjuntamente se analizaron: Programa Federal de Emergencia Habitacional, al 31/12/2013. Programa Federal de Solidaridad Habitacional, al 31/12/2013. PROMHIB: Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, al 31/12/2013. PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, al 31/12/2013.

En la correlación de datos se trabajaron los cuadros estadísticos del INDEC, Gran Paraná. Población total por sexo, según Fracción y Radio censal y Grupos de edad. Año 2010. INDEC: Gran Paraná. Total de Hogares en viviendas particulares y colectivas, según Fracción y Radio censal. Año 2010. Dirección de Estadística y Censos de la provincia de Entre Ríos: Serie Permisos de Edificación 2000 al 2013

2.2.- Descripción de la metodología utilizada

El abordaje de estos espacios heterogéneos requiere de enfoques integrales como los utilizados en estudios de sistemas complejos que soportan la acción del hombre, donde supone la consideración del conjunto de elementos intervinientes en tales procesos (naturales, sociales, económicos, políticos), de sus partes, factores constitutivos, y sus interrelaciones con otros fenómenos o procesos.

La estrategia metodológica se completa con el recorrido por la zona de estudio relevando los diferentes usos del suelo. Análisis del transporte urbano público, accesibilidad, frecuencias. Se observó y registró la ampliación de avenidas, aperturas de calles, entubamientos de arroyos y demás alteraciones ocurridos a partir de la construcción de los diferentes conjuntos habitacionales. Se determinó la cantidad de población y viviendas involucradas en las fracciones y radios del censo Nacional de población, hogares y vivienda del año 2010. Se comparan imágenes satelitales del Google Earth

de los años 2002, 2006, 2009, 2011 y 2013.

III.- Resultados

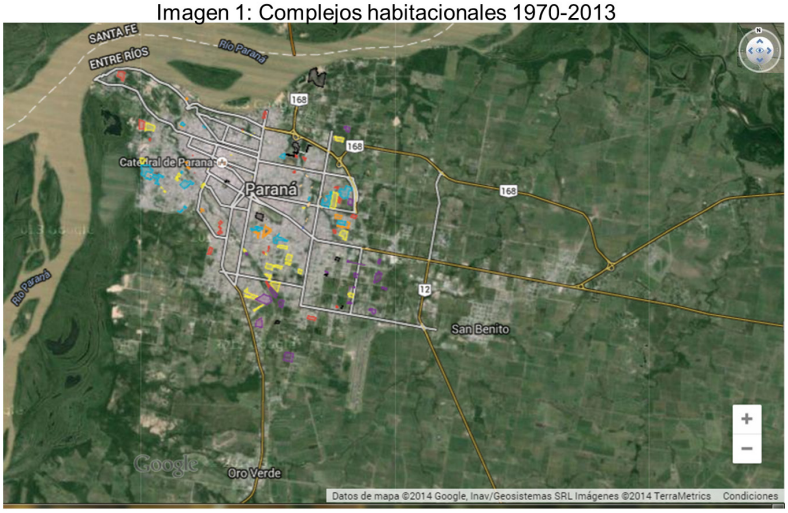
La ciudad de Paraná es un municipio, cabecera del departamento del mismo nombre y capital de la provincia de Entre Ríos (Argentina). Abarca una superficie de 137 km^2 y una población de 247.863 habitantes ( ). Su incremento en el último período intercensal fue de 11.172 personas, que representa un aumento de 4,53%, porcentaje más bajo que los censos anteriores.

A fin de dar cuenta de los efectos territoriales que producen los programas de viviendas sociales se destaca que la superficie cubierta en metros cuadrados declarados en el Plan de Actualización y Perfeccionamiento Catastral y Subrural (PAPCUS) para 1970 era de 3.534.890 m2. Entre 1970 y 1990 se agregaron 3.773.502 m2 ( ) y desde 1991 al 2013 las mejoras declaradas en la base municipal alcanzan a 7.385.926 m2. Es decir, en 23 años se declaran un 55 % más de construcción que lo existente en los años 90. ( ) Continuando con el análisis de estos datos se marcan los polígonos en el plano de la ciudad y los m2 construidos desde el 1990 al 2013, efectivamente ocuparon 2.070.790 m2 que representa el 28% de la superficie construida en ese periodo. De ellos se hace la salvedad que hasta el 2.000 se construyeron 276 viviendas concentradas 5 torres que ocupan 10.000 m2, superficie significativamente menor, si se habrían construido de manera individual como se hace desde el 2002.

3.1.- Características de la expansión residencial en la ciudad de Paraná y su impronta en el ordenamiento territorial.

Si bien en el período 1970/90 el Oeste de la ciudad de Paraná manifestó un aumento de la superficie construida en algunos puntos específicos, solo densificaron la mancha urbana, dado que por el Norte y el Oeste no se puede extender por hallarse limitada, al Norte, con el río Paraná y, al Oeste, un brazo del mismo, el Paracao y sus bañados. La gran expansión de la ciudad se manifiesta hacia el Este y Sur. En 1970, la superficie de la ciudad era tan sólo el 42,8% de la actual. En el periodo analizado, las mejoras declaradas en la Municipalidad alcanzan 13.552.974 m2 ( ) dentro de los límites jurídicos del ejido municipal, haciendo la salvedad que esos m2 nos dan una aproximación de la realidad, dado que no siempre las mejoras se declaran en la Municipalidad y, de las que se hacen, muchas corresponden a edificios de propiedad horizontal construidos en el área central.

Imagen 1: Complejos habitacionales 1970-2013



Referencias:
- Complejos '70s
- Complejos '80s
- Complejos '90s
- Complejos 2000
- Complejos 2010

En este estudio se busca caracterizar la expansión residencial impulsada por los programas de viviendas sociales. A través de los incentivos o créditos para la obtención de la vivienda propia, el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda (IAPV), los sindicatos, y cooperativas, se proponen dar solución al déficit habitacional originando nuevos barrios que a partir del 2010, todos son construidos en el borde periurbano, experimentando una aceleración sin precedentes.

Tabla 1 Superficie y cantidad de viviendas construidas en Paraná – IAPV

	Década 1970	Década 1980	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Total
viviendas	636	3.581	3.955	2.049	798	11.019
Superficie ocupada en has.	20,86	78,45	89,53	45,16	72,39	306,39

Fuente: Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda – Febrero 2014.

Entre las Instituciones que edificaron estas viviendas se señalan: el Sindicato Aceiteros, Pasteleros, Personal de Panaderías, Luz y Fuerza, Círculo oficiales de la policía, Asociación Mutual Trabajadores Viales, Mercantiles, Empleados de Comercio, ASAC, FOECCYT, AATRA, CO.VI.CER, PECIFA, AMMYC, ASSVER, VICOER, MUVICER, UOCRA, MUPCN, AMEIAFAS. Además, se deben sumar las viviendas que se ejecutan en el marco del Programas Federal de Construcción de Vivienda, en el que intervienen, por el gobierno nacional, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Obras Pública, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Tabla 2 Viviendas construidas en la ciudad de Paraná a través de: Programa Federal de reactivación de obras del FONAVI I y II; Emergencia habitacional; Solidaridad habitacional; Subprograma de solidaridad habitacional - emergencia climática; Construcción de viviendas – villas; Construcción de viviendas.	
Programa Federal de	Cantidad de Viviendas
Reactivación De Obras Del FONAVI I y II	322
Emergencia Habitacional - Estado De Avance Al 31/12/2013	400
Solidaridad Habitacional	440
Subprograma de Solidaridad Habitacional - Emergencia Climática	240
Construcción de Viviendas – Villas	98
Construcción de Viviendas	2222
Total	3722
Avance físico de la construcción de la vivienda en la Ciudad de Paraná	
Total de viviendas terminadas	1659
Total de viviendas en construcción	1580
Total de viviendas proyectadas	483
Total	3722
Fuente: Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios. Secretaría de obras públicas. Subsecretaría de desarrollo urbano y viviendas. Programa Federal de Construcción de Viviendas – Estado de avance al 31/12/2013	

En tanto, por la provincia, el Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios y el IAPV, con financiamiento de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, a través de Programas: reactivación de obras FONAVI I y II, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de la Construcción de la Vivienda, Techo Digno, Reconvertido, Urbanización de Villas, Plurianual, Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Emergencia Habitacional y Mejor Vivir ( ). Conjuntamente, el Programa de Desarrollo de la Infraestructura Social en Entre Ríos (PRODISER), construyen viviendas sociales y las completan con obras destinadas a la población más vulnerable, y carente de vivienda digna.

La Tabla 1 muestra que desde 1970 a febrero de 2014, se construyeron 11.019 viviendas sociales, a las que se le agrega las 3.722 edificadas y proyectadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas presentado en la Tabla 2. Se crearon los Barrios: 1º de Julio, Barrio 30 de Octubre, Barrio 33 Orientales, Barrio El Sol I, Barrio El Sol II, Barrio Lomas del Mirador I, Barrio Lomas del Mirador II, Barrio Los Pipos, Barrio Paraná I, Barrio Paraná II, Barrio Paraná III, Barrio Paraná V, Barrio Paraná XIII, Barrio Paraná XIV, Barrio Paraná XVI, Barrio Paraná XX, Barrio Paraná XXI, Barrio Paraná XVIII, Barrio Rocamora I, Barrio Rocamora II. Muchos de ellos son monoblock, es decir, edificios de varios pisos organizados en conjuntos habitacionales. Lo paradójico es que, a diferencia de épocas pasadas, esta nueva expansión urbana no es acompañada por el crecimiento demográfico de la ciudad, sino por el trasvase de población hacia la los bordes del municipio. Ese incremento de viviendas aumenta la dispersión y da lugar a un paisaje residencial en el que las bajas densidades son la

nota dominante.
En la actualidad (2014) el Municipio proyecta la construcción de mil viviendas sociales, con sus equipamientos y espacios necesarios para el óptimo funcionamiento del sector, en terrenos que cederá el Ejército, a la vera del arroyo Tuyucuá, al Sur de la ciudad. ( )
IV.- Discusión
Cuando se plantea la discusión se consideran cuatro aspectos: los cambios territoriales, la densidad de población, la disponibilidad de servicios y la dispersión versus concentración.
4.1.- Los cambios territoriales a partir de la construcción de los conjuntos habitacionales en el periurbano.
En el análisis de los cambios territoriales se reconocen los ocasionados por: a) las características físicas del espacio urbano y, b) de los conjuntos habitacionales.
a) En cuanto a las características físicas, la ciudad presenta un relieve suavemente ondulado, atravesada por arroyos urbanos que demandan obras para la expansión del aglomerado y, en la mayoría de los casos, no acompañan el avance de las edificaciones, provocando obstáculos funcionales y ambientales. Entre las cuencas más importantes se señalan: Antoñico, La Santiagueña, Las Viejas, Colorado, Culantrillo y Tuyucuá. Ciertos tramos de los cauces fueron entubados y otros constituyen verdaderas trabas para la circulación y el amanzanamiento, generando una cuadrícula irregular, adaptada a estos condicionamientos naturales.
El Antoñico nace, detrás de las vías de la estación ferroviaria, con una dirección SE-NW atraviesa los barrios San Agustín, Belgrano, La Floresta. Es el más importante, por su extensión y conflictos que se observan en sus márgenes, pero no atraviesa el área analizada.
La Santiagueña, recorre en el centro-norte de la ciudad con una dirección SE- NW, está entubado en buena parte de su trayecto, es superficial a partir de calles Colón y Rioja, y tampoco se trata en este caso.
El Tuyucuá, recorre el sur del municipio unos 5 Km de extensión. Nace a la altura del kilómetro 5 y 1/2 en la ruta provincial N°11 y desemboca en los anegadizos del Paracao. Desde el Colegio de Arquitectos diseñan proyectos y políticas públicas posibles y sustentables ante el avance urbano y afirman que una posible expansión de la ciudad será sobre los terrenos que hoy le pertenecen al Ejército (de indudable valor en el mercado), atravesados por este arroyo. Pero eso, hasta ahora, es un proyecto
Los que sí importan son: Las Viejas-Colorado-Culantrillo (Imagen 2). El mismo presenta un panorama semejante a los anteriores, con la diferencia que la mayor parte de los 6 Km de su recorrido es a cielo abierto.
El Colorado nace en la Av. Almafuerte a cielo abierto y con su tributario, el Culantrillo, forma un gran abanico ubicado al Este de la ciudad, próximo a las construcciones de los conjuntos habitacionales en estudio, que debieron esquivar estas dificultades con obras de entubamiento, puentes o alcantarillas, sólo en las avenidas principales. El resto de las calles se encuentran cortadas, lo que obliga a efectuar grandes desvíos para acceder.

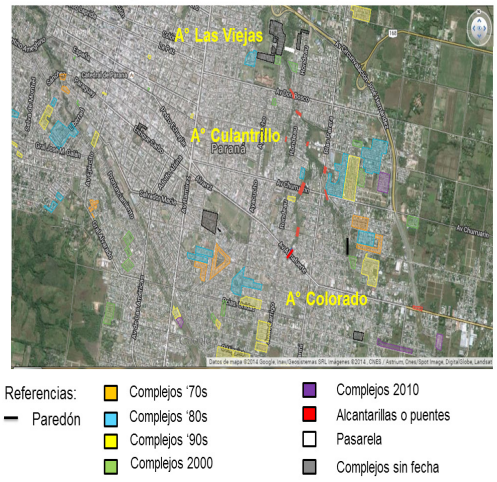
Con el correr del tiempo, fundamentalmente desde los años 90, se realizaron obras que permitieron la apertura de algunas calles, proporcionando un poco más de fluidez, comunicación y accesibilidad entre esas viviendas y la planta urbana consolidada, como son los puentes sobre las Av. Churruarin y Almirante Brown. En la margen derecha del Colorado se ubican los complejos habitacionales Paraná XX – XXI y XIV, UPCN, B° Policial, Las Lomas I y II, B° Matercon. En la margen izquierda B° Paganini. La confluencia del Culantrillo con el Colorado forman Las Viejas que lleva las aguas al río Paraná. En sus bordes se encuentran los barrios MUPCN y Consejo. En el 2011, ante la insistencia de los vecinos se licitó la construcción de un puente – pasarela (sólo peatonal), en las calles Fraternidad y Boulevard Los Constituyentes, que favorecería a dos Vecinales, Altos del Paraná y el barrio San Roque. Pero la misma no se hizo y, desde la municipalidad destacaron que cuando "esta obra comenzó a ejecutarse los pilotes para su formación, la situación de las barrancas del arroyo cambiaron significativamente con respecto a lo que estaba proyectado. Por ese motivo, la obra se detuvo, debiéndose tramitar una ampliación del proyecto original, que extiende la longitud, reformula la implantación de los obenques e incorpora otras obras complementarias que mejorarían su funcionalidad y estética, con respecto a lo planteado en primera instancia". ( )

A ello se suma la reconstrucción de una alcantarilla que estaba a punto de derrumbarse en avenida Blas Parera, sobre un brazo del arroyo Colorado. En ese sentido, el subsecretario de Infraestructura, detalló que con la intervención "se reconstruyó el cabezal oeste de la alcantarilla, se limpió el arroyo, se realizaron veredas, un relleno, se parquizó el lugar, se hicieron 100 metros de cordón cuneta y se construyó una pasarela para dar continuidad al tránsito peatonal sobre la alcantarilla". ( )

En el recorrido del área se observó la presencia residuos secos y orgánicos de todo tipo, desde chatarra hasta hueso, lo que hace que el flujo normal de las aguas se detenga, estanquen, acumulen y se conviertan en focos endémicos. Eso demuestra el escaso cuidado de la sociedad para evitarlos. Se sabe que los microbasurales son focos contaminantes del aire, agua y tierra, además de los malos olores, la presencia de roedores y alimañas que afecta la calidad de vida de la población. Conjuntamente se debe tener en cuenta que crecen pastizales, cañaverales y juncos, que obstaculizan el normal desagüe de las aguas que bajan desde los distintos barrios de la zona sureste de la ciudad, hecho que provoca frecuentes reclamos de los vecinos solicitando obras de limpieza o de reparación de los puentes como se manifestó. A su vez, es muy indicativo la nueva licitación de la construcción de una pasarela porque las barrancas del arroyo cambiaron significativamente con respecto a la anterior. Eso pone de manifiesto la fragilidad del área que si se lo relaciona con el incremento de los montos pluviométricos de las últimas precipitaciones ocurridas en la ciudad, estos arroyos acarrean más agua a mayor velocidad, que produce mayor erosión y más peligrosidad para los terrenos adyacentes, como en el barrio Mariano Moreno, a la altura de Don Bosco y Lavalleja, donde el arroyo es ancho y los taludes altos. Esas barrancas son destruidas con cada lluvia fuerte, llevándose varios metros de terreno, que induce a que la Comisión Vecinal presente una nota ante la Municipalidad y otra ante la Defensoría del Pueblo, para

dejar sentada la situación de riesgo, de tres casas que quedaron a pocos metros del talud. Se trata de construcciones que tienen un poco más de 30 años, y pertenecen a familias de los barrios AATRA. ( )

Imagen 2: Arroyo Las Viejas, Culantrillo, Colorado



Otra de las grandes obras que estimularon el avance de los programas de viviendas en el Este de la ciudad fue la construcción de la avenida de circunvalación. Si bien aún está inconclusa, es una vía rápida de 6 Km de extensión que permite, por un lado, circunvalar la ciudad para seguir hacia la provincia de Santa Fe por el túnel subfluvial o, al interior de la provincia. Por otro, se puede acceder a las principales avenidas como: Francisco Ramírez, Blas Parera, Don Bosco, y otras, Almirante Brown, Churruarín, Francia, Almafuerte, que la conectan con el centro de la ciudad. Por el Sur se amplió la avenida de las Américas, y se continuó de la Av. Francisco Ramírez. Son vías rápidas que enlazan el centro con las áreas suburbanas, la ruta provincial N°11 y localidades a vera de ella. A través de estas obras se va extendiendo y consolidando el aglomerado que se dilata sin obstáculos hacia San Benito, Oro Verde, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull. Ellas generan condiciones de accesibilidad positiva para la expansión de los barrios alejados del centro de la ciudad. Sin embargo, la radialidad de su trama hace que se confluya fácilmente al centro de la ciudad, convirtiéndose en un efecto negativo, porque aumenta la congestión vehicular y consolida espacios fragmentados, segmentados y/o fracturados, con sus derivaciones en los grupos sociales que lo habitan.

b) De acuerdo a las características de los conjuntos habitacionales, queda claro que en Paraná la construcción de los mismos no responden a los criterios de otros países que, a partir de a políticas urbanas, promueven la creación de suburbios fuera de las ciudades, donde son los estratos sociales medios–altos los que se establecen en la periferia, y cuyas casas ocupan una superficie relativamente grande, provocando la dispersión en el territorio, aumentando la red viaria, la de equipamientos y de servicio.

En Paraná son planes de viviendas sociales, donde los consumidores de suelo urbano son el Estado, las organizaciones intermedias y, en menor medida los privados. El Estado generalmente dispone de tierras fiscales vacantes, pertenecientes al FFCC, a la ex traza de la RN N°18 o, a tierras adyacentes arroyos. Algunos terrenos fueron aportados por el IAPV y, otros, por los oferentes por medio de diferentes figuras jurídicas (Asociaciones de carácter civil, ONG, Cooperativas, u otras), las que adquieren el solar donde luego construyen las viviendas y, previo sorteo, entregan a sus asociados. Entre los adjudicatarios del IAPV, el 40% son trabajadores públicos, municipales y provinciales mientras que el resto son afiliados a las distintas entidades mencionadas.

4.2.- Baja densidad de población, acompañada de un mayor consumo de suelo

La ocupación residencial está caracterizada por una baja densidad, que implica un mayor consumo de suelo. Para determinarlo se toman las Fracciones censales 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, y 17, donde se construyeron los conjuntos habitacionales ubicados en el Este y Sur. Como son superficies muy grandes se seleccionaron los radios censales de cada fracción, para estimar la población que lo habita. (Tabla 3).

Tabla 3 Población de las fracciones en los que se encuentran los conjuntos habitacionales desde Av. Ramírez al Este y al Sur

Fracciones	Radios	Población
4	2	1.100
5	5; 9; 10; 11; 12; 13;14;15; 16	9.392
9	5; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 17	7.129
10	2; 13; 14; 15; 16	4.743
11	2; 3; 4. 6. 9; 10	6.226
12	5; 11	1.499
13	1	1.227
14	2; 4; 6; 13; 17	5.498
15	2; 3; 4; 6; 7; 8; 9 11; 12	9.139
16	11	955
17	8; 9; 10; 11; 12; 13; 14	7.870
Total de población: 54.778		

Fuente: INDEC, Gran Paraná. Población total por sexo, según Fracción y Radio censal y Grupos de edad. 2010.

En esa gran superficie reside el 22% de la población total de la ciudad, lo que hace que su densidad poblacional sea baja, y dotar de servicios e infraestructura es muy costoso. Si también se tiene en cuenta los problemas manifestados en las torres y monoblock, (grietas, fisuras, filtraciones) se adoptó el criterio en edificar casas unifamiliares del sistema tradicional, de dos dormitorios, que incluyen agua, cordón cuneta, mejorado de las calles, alumbrado público, extensión de la red de energía eléctrica, construidas en terrenos cercanos a la parte consolidada de la ciudad, expandiendo aceleradamente la mancha urbana. Esto conlleva una serie de consecuencias a nivel económico, social y de impacto medioambiental, además de ser un gran problema desde el punto de vista de la gestión de la ciudad.

4.3.- La disponibilidad de servicios

Con ese aumento habitacional en el periurbano, la administración se ve obligada a invertir en infraestructuras disgregadas por todo el territorio. Si bien las viviendas son entregadas con el abastecimiento de agua, el servicio es descentralizado, con agua

de pozo, almacenada en una cisterna o tanque comunitario, y distribuida por la red. En cuanto al gas natural, todos los complejos construidos desde el año 2010 carecen del mismo y los que se construyeron en el decenio 2000 estarían en el área donde se encuentra proyectada su extensión. ( )

Del mismo modo, la intendencia está forzada a aumentar la red viaria y ampliar las avenidas para evitar el congestionamiento vehicular. Y esa ampliación conlleva más conectividad que atrae nuevas urbanizaciones y más alejamiento del centro que acrecienta la dependencia del medio de transporte privado. Observando la distancia al centro, los nuevos conjuntos habitacionales se hallan entre 3000 y 4500 metros. Como se dijo, la mayoría de los propietarios son empleados administrativos o de comercio, que demanda desplazamientos dos o cuatro veces al día.

Al recorrer los diferentes conjuntos habitacionales se observa que algunos sólo tienen una calle con mejorado de broza, el resto son de tierra, hecho que afecta, fundamentalmente, al transporte público y, obliga a las personas, a caminar más de 300 o 500 metros hasta una parada cuando las condiciones de las calles son intransitables, a lo que se le suma las frecuencias muy espaciadas. Se agrega las dificultades en el ingreso de las ambulancias, taxis proveedores de los comercios o vehículos particulares. Ante la demanda de mejorado y asfaltado de sus calles, desde la Departamental de Vialidad y Conservación Vial municipal, informan que se encaran obras para beneficiar un sector del Sur de la ciudad, especialmente a los barrios Santa Lucia y 240 viviendas. ( )

Otro servicio analizado es la cercanía a una escuela, y observando la ubicación de cada una en el plano parecerían escasas. En la consulta a personas del lugar, manifiestan que optaron por mandar sus hijos a escuelas céntricas, cerca de su lugar de trabajo. Es así que la familia se traslada en vehículos particulares a trabajar y estudiar al centro y, ante la dificultad del transporte público, prefirieren contratar el servicio del transporte escolar.

4.4.- Dispersión urbana versus verticalización central.

A fin de determinar si en la ciudad es preferible la dispersión ante la densificación, es necesario llegar a establecer si ese aumento de la superficie construida acontece con cada piso de las torres edificadas en el macrocentro de la ciudad o si corresponde a las viviendas construidas en el periurbano, expandiéndola. Para ello se construye la Tabla 4, donde en la primera columna, se vuelcan los datos formalmente declarados en la Municipalidad ( ) desde el 2003 al 2013. Se toma ese período porque desde el 2002 no se construyen conjuntos habitacionales en torre, sino, como ya se dijo, se adoptó el criterio de que los nuevos barrios sean de viviendas unifamiliares. Se tiene, entonces, que en esos once años aumentó la superficie construida en 2.260.846 m2.

Los datos de la segunda columna corresponden a los m2 de los programas de viviendas, por años de edificación, y da como resultado 1.132.440 m2, que representan el 60% del total de ese periodo. Ese porcentaje significa “uso de suelo”, que equivale a expansión urbana. En cambio, con la construcción de edificios en propiedad horizontal, con cada piso se “crea suelo” urbano en altura, acrecentando la concentración y verticalizando

el macrocentro. Y en este punto se coincide con el estudio de la consultora española IDOM sobre la ciudad de Paraná (2013), donde indica que la expansión urbana es superior al promedio de ciudades similares de Latinoamérica.

Tabla 4: **Superficie cubierta por construcciones desde el 2000 al 2013**

Año	Superficie cubierta en m² formalmente declaradas	Programas de viviendas sociales
	Superficie en m²	Superficie en m²
2.003	67.219	92.700
2.004	123.031	54.800
2.005	140.595	55.700
2.006	150.367	84.400
2.007	143.844	58.900
2.008	147.607	48.500
2.009	90.296	14.100
2.010	325.820	236.400
2.011	441.468	125.700
2.012	156.731	43.200
2.013	212.928	129.900
Total de la superficie construida	**1.559.347 m²**	**944.300 m²**

Fuente: Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Entre Ríos. Serie Permisos de Edificación. 2000 – 2014. Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda – Febrero 2014.
IAPV, febrero 2014

Considerando este hecho, desde las finanzas municipales la construcción de las viviendas en torres ayuda al incremento de ingresos en el corto plazo por el pago de la Tasa General Inmobiliaria y Tasas por Servicios Sanitarios. Donde tributaba una vivienda, ahora son varios departamentos los que deben pagar. Además, no se debe olvidar que ya cuenta con todos los servicios, lo que alivia a la Intendencia, de cumplir con esa obligación. Sin embargo no son pocos los reclamos de la sociedad en verano, por los cortes de energía eléctrica y la escasez de agua que ya se manifiestan con la verticalización de la ciudad. Indudablemente, la dispersión urbana conlleva una serie de efectos económicos negativos dado que el mantenimiento público y privado de los espacios residenciales de baja densidad, o el suministro de servicios públicos en entornos dispersos, es mucho más caro, como ya se dijo.

Se propuso establecer la conveniencia o no de la dispersión urbana frente a la verticalización central, lo que se observa son dos directrices en la construcción de la ciudad.

Por un lado el capital financiero construye edificios en el macrocentro de la ciudad, mediante la planificación tecnocrática que opera sobre recortes urbanos seleccionados y valorados, que conducen a la jerarquización de esas áreas, y aumenta la densificación edilicia y demográfica.

Pero ese paradigma del urbanismo tecnocrático es acompañado simultáneamente por otro social, que promueve formas de desarrollo urbano más inclusivas, cuyo centro de interés es la calidad de vida de las personas, de la familia, que le brinda a los seres humanos un lugar para desarrollar su vida cotidiana, a pesar de la dispersión edilicia y de los inconvenientes descriptos.

V.- Comentarios finales

Dentro de las transformaciones territoriales a partir de la construcción de programas de viviendas sociales en la periferia de la ciudad de Paraná se destaca la urbanización dispersa, es decir, una expansión discontinua y con baja densidad, sin un orden lógico, en contraste con el crecimiento básicamente compacto de la trama de los años cincuenta y sesenta.

En los datos de la superficie cubierta se pudo apreciar que desde el 2004, la ciudad incrementó exponencialmente la cantidad de metros cuadrados construidos, lo que generó densificación de áreas no muy definidas y expansión de la mancha urbana. Ambos casos traen aparejados la necesidad de una estructuración de las infraestructuras y servicios, por lo que "se hace indispensable un plan maestro integral y revisión de las ordenanzas vigentes, ya que están comenzando a presentar fisuras debido al rápido crecimiento urbano" manifestó el secretario de Planeamiento e Infraestructura y Servicios de la ciudad. ( )

A lo largo de los principales accesos a la ciudad, es notoria la soldadura con los centros urbanos próximos, formando una conurbación. Ello incrementa la movilidad de la población, el uso del automóvil y aumenta la complejidad en el gobierno del territorio.

En la Introducción se dijo que al no disponer de un concepto que defina particularmente la dispersión urbana, se toman algunos atributos señalados por Muñiz-García y Calatayud, y observados en Paraná. Ellos son:

Baja densidad de población, acompañada de un mayor consumo de suelo;

Cualquier paranaense a simple vista advierte que la ciudad se expande hacia las localidades de Oro Verde, San Benito y Colonia Avellaneda con casas bajas que no solo responden a planes de viviendas, sino también, a inversores privados. Con ellas, se materializa una trama en el periurbano habitacional que ocupa, gradualmente, parcelas fraccionadas en lotes (algunos de las cuales se dedicaban a la producción hortícola), con servicios mínimos para su habitabilidad. Ello demanda grandes superficies que extienden la huella urbana, inducen la dispersión, y encarecen las obras de infraestructura para continuar la red de agua, energía, gas, cloacas, iluminación pública, más la oferta del servicio de recolección de basura, transporte público, entre otros.

Baja centralidad, la dispersión urbana es porque la población y la actividad tienden a desplazarse hacia el exterior de la ciudad;

A diferencia de lo que plantean estos autores, en Paraná la actividad no se desplazó al exterior, al contrario, está centralizada en el macrocentro. La mayoría de los propietarios de los planes de viviendas son trabajadores de la administración provincial y municipal. A partir de la expansión de la huella urbana se incrementan las distancias, recorrido que necesita esfuerzo y gasto de energía, aumenta el tiempo de llegada al lugar de trabajo o de regreso a la vivienda. Si además se relaciona con la escasa oferta de líneas y frecuencias del transporte público, ello impone el uso del vehículo privado, acrecienta los conflictos en la circulación, que rápidamente desbordó la capacidad de soporte del sistema vial, siendo la causa principal de la congestión y la disfuncionalidad

del sistema de movilidad. El estudio verificó la expansión residencial de la ciudad de Paraná y su impronta en el ordenamiento territorial del borde urbano-periurbano.
Como sostiene Iván Muñiz la dispersión urbana se manifiesta en la forma y en la estructura. En cuanto a la forma, queda demostrado que los programas de vivienda sociales materializan una forma urbana con baja densidad y marcada discontinuidad. Por otro lado, la estructura urbana, está marcada por la ocupación en torno a enlaces viales, Av. de las Américas, Churruarín, Alte Brown, J. Newbery. A la par, durante el decenio de los años 2000 se densificó la geometría urbana (color verde de la imagen 1), pero desde el 2010 en adelante, organizan un tejido discontinuo, sin un orden aparente que correspondería a una estructura amorfa, donde los complejos habitacionales son construidos en el periurbano (color violeta de la imagen 1), marcando cada vez más la dispersión urbana. El fenómeno se presenta como un "crecimiento urbano descoordinado o no planificado"; esto es, una expansión urbana que no mide sus consecuencias a corto y largo plazo, sino que responde a una acción consciente del poder político de solucionar una carencia específica de la sociedad como es la vivienda, sin embargo, se hace necesario pensar el espacio para luego actuar.

VI.- Bibliografía

- Ávila Sánchez, Héctor (2009) "Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades". Estudios agrarios. Volumen 41, pp. 93-123. En PDF.
- Blanco, M. "Urban Sprawl en Valladolid y Entorno". Disponible en Internet: http://eprints.ucm.es/14002/1/TF_Mariano_Blanco.pdf - Recuperado el 17/08/2014.
- Borja Jordi. (2003) "La ciudad conquistada". Madrid: Alianza Editorial. 381 p.
- Cerda Troncoso, J. (2007): "La expansión urbana discontinua analizada desde el enfoque de accesibilidad territorial. Aplicación a Santiago de Chile". Tesis de Master Oficial en Gestión y Valoración Urbana. Universidad Politécnica de Cataluña, 105 páginas. Disponible en Internet http://upcommons.upc.edu/pfc/bitstream/2099.1/11616/1/JORGE%20CERDA%20TRONCOSO_TREBALL.pdf
- García, R, (2006) "Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria". Gedisa. Barcelona. ISBN: 94-9784-164-6. 202 p.
- Gaviria Gutiérrez, Z. (2009) "La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana". Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 3. p. 63-74 Medellín/ Procesos Urbanos.
- Monclús, F. J. (1998a). "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". En F. J. Monclús (Ed.), La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias (pp. 5-16). Barcelona: Center de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- Muñiz, I.; García, M. A.; Calatayud, D. (2006) "SPRAWL: Definición, causas y efectos". En PDF.
- Muñiz, I. Y A. Galindo (2001) "Suburbanización y sostenibilidad en la

Región Metropolitana de Barcelona" Ponencia presentada en el 1er Congreso Ecología y Ciudad, Barcelona, Marzo 2001. Recuperado el 10 de setiembre 2014

- Salazar Burrows, A. (2010) "Transformaciones socio-territoriales en la periferia metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y gobernanza en Santiago de Chile". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de, vol.XIV, nº 331 (47). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-47.htm>. [ISSN: 1138-9788].
- Tella, G. et al. (2006). "Hacer ciudad: la construcción de la metrópolis". Noboku. Buenos Aires. ISBN 987-584-052-1. 310 p.

Fuentes:

- Dirección de Catastro – Provincia de Entre Ríos. Relevamiento realizado por el Plan de Actualización y Perfeccionamiento Catastral Urbano y Subrural (PAPCUS) 1999, en m2.
- Municipalidad de Paraná. Mejoras declaradas en la base municipal según su año de construcción en m2. 1900 – 2014.
- Artículos periodísticos:
- PARANA: Medio ambiente e infraestructura urbana. Pronostican la crecida de los arroyos por el cambio climático. Disponible en: http://www.eldiario.com.ar/diario/interes-general/107104-pronostican-la-crecida-de-los-arroyos-por-el-cambio-climatico.htm. Recuperado
- http://www.parana1.com.ar/noticias/la-municipalidad-pone-en-marcha-una-solucion-integral-para-la-cuenca-media-y-alta-de-la-santiaguena.htm
- El Diario: El IAPV realiza 4.000 casas y 2.000 mejoras en viviendas. 22 de Enero de 2014.

Estudio analítico crítico para un proyecto territorial de la faja costera Manantiales-Garzón

Leicht, Eleonora
Varela, Alma

PALABRAS CLAVE
· Ordenamiento territorial
· Desarrollo sostenible
· Proyecto territorial

Resumen / Se expone un caso de estudio localizado diez kilómetros al este del balneario de Punta del Este, Departamento de Maldonado, el que constituye un punto de alto dinamismo en la temporada de verano, polo de atracción para turistas de la Región y el Mundo.
La franja costera localizada entre Manantiales y Laguna Garzón presenta un desarrollo inmobiliario muy importante en los últimos veinte años, tendencia que seguramente continuará en el corto plazo asociado a la dinámica del sistema económico actual y a la inminente construcción de infraestructuras importantes como el puente sobre la frontera interdepartamental Maldonado-Rocha (Laguna Garzón). En este contexto, la Intendencia Maldonado solicita asesoramiento a la Universidad de la República sobre los potenciales efectos adversos de fraccionamientos existentes o nuevos, así como cualquier intervención humana trascendente en la zona incluida en este estudio.
Durante la elaboración del estudio, por ser un equipo de investigación cuyos integrantes están físicamente localizados en Facultades y Centros Universitarios diversos, se opta por mantener reuniones plenarias periódicas, donde cada grupo expone sus avances y propuestas al resto del equipo, dando lugar a un intercambio muy enriquecedor entre áreas del conocimiento diversas: Ingenieros en mecánica de fluidos, arquitectos urbanistas y paisajistas, limnólogos, biólogos, antropólogos, abogados, economistas.
En particular el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura propone un estudio analítico-crítico respecto al proceso de antropización de dicho territorio, las dinámicas de ocupación del suelo y datos de población y vivienda en el último período intercensal, así como el marco planificador vigente. Se concluye con recomendaciones y sugerencias de aplicación de instrumentos de planificación territorial en el área de estudio, en el marco de la Ley No. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en 2008.

LEICHT, ELEONORA
Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura
Universidad de la República, Argentina
E - mail: eleonoraleicht@gmail.com

VARELA ALMA
Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura
Universidad de la República, Argentina

1. Proceso de antropización del territorio costero. Lógicas macro. Paralelismos con otras realidades: el caso español

El proceso de antropización del área de estudio no se explica sin referirse a una lógica enmarcada en escalas más amplias, y en políticas públicas a nivel nacional. Asimismo se impone cruzar paradigmas y sensibilidades de origen diverso que van construyendo el paisaje costero y del balneario, y que imponen además una mirada diacrónica y sincrónica.

La Costa Sur del Uruguay concentra las más intensas transformaciones urbanas y territoriales en el Uruguay contemporáneo. La temática merece especial atención en la Aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos y en la faja costera Este del Departamento. En efecto la aglomeración se ha transformado en el segundo polo metropolitano luego de Montevideo, con dinámicas migratorias aceleradas. Con un total de 164.300 habitantes, el Censo de 2011 presenta a Maldonado como el departamento con mayor tasa de crecimiento intercensal del país (2,19%). El sector en estudio es partícipe de estas transformaciones, en tanto prolongación (aún discontinua) del referido polo metropolitano, enhebrada por la ruta 10, y tensionada por el desarrollo turístico de Rocha y las expectativas generadas por el proyecto de Puente en la Laguna Garzón.

La dimensión del fenómeno no se explica solamente como desahogo de la metrópolis montevideana y otras ciudades uruguayas, sino que involucra a Buenos Aires, con 15 millones de habitantes, al otro lado del río, y a tan solo a 50 kilómetros de la costa uruguaya. La influencia que ejerce Buenos Aires, trascendiendo límites naturales y políticos, se manifiesta de diversas maneras y ya ha sido objeto de estudio desde distintas miradas disciplinares. Algunos autores mencionan una creciente influencia metapolitana de Buenos Aires a lo largo de la Costa Sur del Uruguay (Sprechmann et al., 2006)

Las políticas públicas; Turismo e Infraestructuras

A partir de 1930 el Estado impulsó el turismo como actividad económica alternativa. En ese marco, en 1935 se crea la Dirección Nacional de Turismo que juega un rol importante de difusión nacional e internacional de lugares turísticos, entre ellos la Costa Sur y sus balnearios, a través de una revista con tirada regular y folletería. Para comprender más ampliamente el fenómeno, conviene recordar el poder del discurso médico dominante en la sociedad del 1900, con sus recomendaciones de tomar baños de sol, mar y aire puro para la cura de muchas dolencias.

También influye el entusiasmo y la confianza de la élite profesional en las transformaciones técnicas del territorio enmarcadas en el paradigma de progreso y desarrollo nacional. El ingeniero con la construcción de carreteras, represas y puertos, el agrimensor y el rematador en su afán de fraccionar y forestar, el arquitecto incursionando en nuevas espacialidades y formas a escala urbana y arquitectónica. El desarrollo de la ruta costera número 10, construida en la primera mitad del siglo pasado es concebida en

el marco de un ambicioso proyecto territorial que pretendía abarcar la costa sur del país, desde Montevideo hasta Rocha. Dicho proyecto tiene su correlato en la propuesta del arquitecto Mauricio Cravotto, quien, muy atento al crecimiento poblacional que Montevideo experimentaba en la década del '30, avizora su expansión hacia el este como una sucesión de balnearios ubicados en la faja costera, articulados por un "park-way atlántico" o ruta forestada a lo largo de la costa que aportaría, además de la necesaria conectividad, paisajes variados y atractivos. Sin embargo, la materialización de la ruta 10 fue lenta y fragmentada, debido a que su trazado se iba encontrando con accidentes geográficos, tales como dunas y lagunas, que hicieron difícil y costosa su ejecución.

Surgimiento del balneario costero

El balneario se transforma en una utopía que admite varias lecturas: para algunos la utopía de la felicidad concretando el sueño de la casa de temporada, para otros la posibilidad de ensayar sin prejuicios los lenguajes modernistas que comenzaban a difundirse a través de las revistas de arquitectura europeas, o con la venida al Río de la Plata de visitantes ilustres, como Le Corbusier en 1929.

En Uruguay la mutación del gusto respecto a los espacios y modalidades para la recreación empieza en Montevideo. Si bien la ciudad le da la espalda a la costa desde su fundación como urbe mediterránea, a fines del siglo XIX el mar empieza a adquirir un rol significativo para los montevideanos como espacio higiénico y recreativo. Las playas Capurro y Ramírez son concebidas como balnearios en la segunda mitad del siglo XIX, asociado con la instalación de la compañía de tranvías. Luego le siguen Pocitos y Carrasco. La construcción de la Rambla Sur marca un hito que transformó la costa céntrica en paseo emblemático. Montevideo ciudad balnearia tuvo su auge a mediados del siglo XX.

El proceso de desarrollo de Punta del Este, cuyo trazado inicial en damero se remonta a fines del siglo XIX (1889), creció poco a poco y se extendió más allá de la península y terminó fundiéndose con la ciudad de Maldonado.

Evolución Histórica y Proceso de Expansión Urbana

Cabe destacar como elementos clave en el proceso de conformación del territorio, el surgimiento de la localidad de José Ignacio, así como la construcción de las infraestructuras de comunicación: primero la vía férrea y Ruta 9 fuera del ámbito de estudio, luego la Ruta 10 con la construcción del Puente Pérez-Veiga sobre la Barra de la Laguna José Ignacio a la altura del Km, 174, en 1982.

En lo que refiere a José Ignacio, hay varias versiones sobre el origen del nombre de este sitio. Una posibilidad es que lleve el nombre de un antiguo poblador de la zona, llamado José Ignacio Sylveira; otra que se deba al nombre de un faenador o un tropero indio de las Misiones Jesuíticas.En 1763, el Virrey Cevallos creó una estancia a la que llamó José Ignacio. Estas tierras pertenecían al patrimonio fiscal. Fue importante para

los pobladores de la zona ya que en dicho lugar había abundantes caballos para poder desplazarse, así también como para las tropas.
En 1877, se inauguró el Faro de José Ignacio con el fin de evitar naufragios en la zona y era la empresa Costa y Cía. encargada de controlar el mismo. En 1907, vencida la concesión, la explotación del Faro pasó al Estado. Durante esa época se accedía exclusivamente a caballo en diversos tipos de carruajes, y por mar.
En 1907 el Agrimensor Eugenio Sainz Martínez realizó el primer loteo de terrenos. Hacia fines de la década del 20 se construyeron las primeras casa de material y la primera pulpería. En 1954 se construyó el Camino Vecinal que comunica con Ruta 9 y comenzó el servicio de ómnibus a San Carlos. En la década del 60 llegan los primeros veraneantes argentinos. Poco a poco se fue colmatando de residencias de vacaciones de los "famosos" y restaurants exclusivos. La construcción del puente sobre ruta 10 fue un cambio decisivo en el desarrollo inmobiliario de la zona. Un nuevo patrón de ocupación del suelo se inaugura con el primer barrio cerrado -"Club del Mar"- en 1991.
A otra escala, resulta interesante comparar la transformación territorial del departamento de Canelones con el de Maldonado, ante la avanzada del turismo costero. En Canelones, la Ruta Interbalnearia no presentó mayores dificultades en cuanto a su materialización, y su trazado, a una distancia de 1 kilómetro promedio del cordón dunar, promovió un continuum de balnearios que se conoce hoy en día como Ciudad de la Costa. A partir de los años '70 la vivienda de temporada en Canelones se transforma paulatinamente en vivienda permanente para buena parte de los montevideanos, ya sea como elección o como única alternativa. La Avenida Giannattasio, eje vertebrador de dichos fraccionamientos, se convierte así en la extensa y caótica vía lineal comercial que hoy conocemos. Al presente la Ciudad de la Costa constituye una verdadera ciudad-borde o cinta urbana paralela al mar, con 17 kilómetros de longitud y 3 kilómetros de ancho. Dicha ciudad actualmente cuenta con una población que supera los cien mil habitantes. Ya luego del Arroyo Solís Chico, los balnearios se suceden con mayor intermitencia.
En cambio, en el Departamento de Maldonado, se constata un desarrollo costero vinculado a una primaria infraestructura vial desarrollada en sistema de peine, donde el eje principal es la Ruta 9, ubicada a considerable distancia de la costa, desde la cual se accede a través de caminos transversales a los distintos parajes balnearios. El sistema ferroviario responde a una lógica similar. Así era el esquema de accesibilidad hasta los años cincuenta, lo que promueve el desarrollo balneario de manera fragmentada. Gracias a esta modalidad de accesibilidad, la costa no se urbaniza en toda su extensión, sino que lo hace a través de enclaves balnearios, mojones urbanos que alternan con tramos de costa de alta naturalidad. Piriápolis, Punta del Este, La Barra-Manantiales, José Ignacio. A cada uno de ellos se accedía exclusivamente por un camino transversal a la Ruta 9, no era posible recorrerlos por la costa, salvo a caballo o jeeps por la playa. En realidad esta alta naturalidad en los tramos intermedios es en muchos casos solo una apariencia, ya que el terreno ya está fraccionado y loteado como urbano, aun sin contar con la infraestructura mínima necesaria. Es el caso de

fraccionamientos balnearios como Eden Rock, realizado antes de la aprobación de Ley de Centros Poblados de 1946. Si bien fraccionado hace más de 60 años, ha tenido un completamiento casi nulo. No obstante el balneario Buenos Aires ha tenido un crecimiento importante en los últimos diez años. La construcción de infraestructura mejoró su accesibilidad, se hace referencia al puente sobre el arroyo Maldonado de los 70, y el puente sobre la laguna José Ignacio en los 80, sumado a la expectativa de la construcción del puente sobre la laguna Garzón.

Al este del ámbito de estudio, en el departamento de Rocha, se observan balnearios con diversa identidad y jerarquía como La Paloma, La Pedrera, Balizas, Aguas Dulces, La Coronilla, los que alternan con zonas de alta naturalidad en apariencia, pero que también fueron fraccionadas a mediados del siglo XX. Son los llamados balnearios fantasmas. En el tramo de La Paloma a Cabo Polonio, de 11 kilómetros, hay nueve de este tipo. Los propietarios de los loteos, muchos argentinos, se han desentendido de los mismos.
La matriz ambiental de la región rochense también es de especial interés. Cuenta con la presencia de la costa oceánica y una cadena de lagunas que se extiende hasta el sur de Brasil, con presencia de marismas que propician una fauna y una flora únicas en el país. Si bien estos paisajes aún están en buena medida inalterados, los efectos negativos de la antropización ya se hacen sentir, especialmente en las lagunas de Rocha y Garzón. Los proyectos de construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma y el puente en la Ruta 10 sobre la laguna Garzón, suponen estructuras de alto impacto que, de ejecutarse, cambiarán para siempre el carácter de esta región. La especulación sobre el precio de la tierra no se ha hecho esperar, como revela el caso del fraccionamiento Las Garzas.

El proceso de urbanización de la Costa Española
Enmarcando el fenómeno en lógicas globales, se pueden establecer inquietantes paralelismos con desarrollos urbanos vinculados al turismo de temporada que se sucedieron en la Costa Española. En la época franquista, se fomentó el desarrollo turístico costero a través de una serie de medidas económicas y regulaciones que corrían independientemente de las normativas de ordenación territorial. De hecho se acuñó el término peyorativo “Balearización” para referirse a situaciones de desarrollos balnearios no deseados, usado por primera vez por periodistas en Paris Match, en los años 50, bajo el titular “no a la balearizacion de Córcega”. Llegados los años 60, se había producido la privatización del frente litoral en algunos tramos costeros, con la restricción de acceso y de visuales al mar. Con la toma de conciencia ambientalista, la ley de costas obligó a determinadas servidumbres y retiros, pero el daño ya estaba hecho. Se tomaron en algunos casos medidas drásticas de reversibilidad como demolición de hoteles obsoletos y esponjamientos. También en el caso español se produce un cambio de paradigma en la motivación de la estadía en el balneario. Del interés por el paisaje excepcional, del espíritu del lugar y de la exclusividad, se pasa a la mera

búsqueda de confort y funcionalidad. Del diseño de itinerarios que permitan el disfrute de los trayectos y el entorno, a la búsqueda de mera eficiencia y aprovechamiento del espacio. Del mito de las tres "s", Sun, Sea and Sand, se pasa a cinco, con el agregado de Sex and Spirits.

En España, la figura del promotor alemán se impone entre 1968 y 1971, a quien lo exoneraban de impuestos en los desarrollos inmobiliarios y participaba desde la compra del suelo "rústico" a la venta de las unidades. "A España para ser ricos", titulaba la revista alemana Stern. (Horrach, 2008)

2. Usos y ocupación del suelo, infraestructuras y equipamiento

Ocupación del Suelo

Los gráficos referidos a Ocupación del Suelo muestra el área urbanizada y el territorio rural circundante, graficando al interior de la trama urbana, la ocupación del suelo según la proyección de las construcciones en cada uno de los padrones. Realizada en base a lectura de foto satelital (Google Earth) se diferencia la ocupación al año 2006, y las nuevas construcciones desde 2006 al 2012. En términos generales se observa una subutilización de las áreas urbanizadas, destacándose una muy baja ocupación en el Balneario Eden Rock.

En los recortes que se presentan a continuación de Faro José Ignacio y de Manantiales se constata que hasta los balnearios de mayor antigüedad y más consolidados aun están subutilizados, dicho de otra manera, aún admiten densidades más altas de ocupación en algunas de sus manzanas. En Manantiales, si bien se constatan nuevas construcciones en el período 2006-2012, tuvo pérdida de población en el periodo intercensal 2004-2011, por lo que se puede inferir que no tiende a constituirse en lugar para vivir todo el año a diferencia del balneario Buenos Aires y La Bota, también subutilizado pero con una fuerte vocación de habitación permanente.

A escala territorial, la ruralidad esteña se ve transformada en buena parte por los enclaves de veraneo cerrados o clubes de campo, verdaderos archipiélagos que segmentan el territorio e inhabilitan la accesibilidad a sitios de valor paisajístico como espejos de agua. Si bien no se consolidan rápidamente, generan barreras de accesibilidad significativas a determinados sitios públicos de interés ambiental. El tema es más preocupante cuando se identifican emprendimientos al sur de la ruta 10, los que inhabilitan la accesibilidad a la playa, además de estar localizados dentro de la faja de defensa de costas.

En el entorno del balneario José Ignacio se han desarrollado varios fraccionamientos, algunos de la década de 1950, otros más recientes de 1980 en adelante. En el período 2006-2012, de acuerdo a la lectura de foto aérea, se destacan nuevas construcciones en los emprendimientos Pinar del Faro, Village del Faro, Faro Bahía, Santa María de los Médanos, Arenas de José Ignacio y el Complejo Setai al sur de ruta 10. Buena parte de estas construcciones corresponden a los servicios comunes del emprendimiento (accesos y seguridad, club house, cocheras, etc.)

A la fecha una serie de nuevos emprendimientos de uso residencial en suelo rural están en proceso de Autorización Ambiental Previa (AAP) en DINAMA, como el complejo Selenza y el Complejo Don Ignacio (Al este de José Ignacio y parte en sur de la Ruta 10). Por 2008, en un documento de trabajo realizado por dicha Institución, en términos generales se evaluaba que los informes presentados en las AAP no identifican ni consideran suficientemente los posibles impactos que se generarán por el tratamiento de efluentes, extracción de agua para riego, escorrentías u otros.
En julio de 2014 se realizó la Audiencia Pública del Proyecto Manantial del Sol SA, fraccionamiento abierto con destino residencial según informa la Intendencia, con una superficie de 21 hectáreas y localizado al sur de la ruta 10. Se advierte de la inconveniencia de urbanizar un sector de costa de alta naturalidad y de vocación pública.

Grandes Infraestructuras y equipamientos existentes y proyectados
Terminal del Este de ANCAP
Cabe resaltar en el área de estudio la presencia de la Terminal del Este de ANCAP que cuenta con una boya de amarre frente a las costas de la Microrregión, un parque de tanques para almacenamiento de crudo, piletas de agua de 5.000m3 como depósito en caso de incendio. Mediante un oleoducto de 166 km se envía el crudo por bombeo hacia la refinería en Montevideo. La Terminal, instalada en 1977 permite la descarga desde superpetroleros en aguas profundas, abaratando el costo del transporte.
Aunque la Terminal posee certificación ISO 14001, en Gestión Ambiental mar y tierra (UNIT/AENOR), se han verificado derrames de petróleo de barcos que llegan a la boya, lo que ha cuestionado la permanencia en ese lugar de instalaciones de este tipo por entrar en conflicto con el ambiente de alta naturalidad y la actividad eco-turística que se busca fomentar.
Puente en Laguna Garzón
La prensa de febrero 2013 constata el avance en el cumplimiento de las exigencias para la construcción del puente sobre Laguna Garzón. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) comunicó, , que el Gobierno declaró de “valor turístico” el tramo de la Ruta 10 en la zona de influencia del futuro puente sobre la Laguna Garzón, con lo cual se asegura adecuadas condiciones de circulación vial. Este fue uno de los compromisos exigidos por el MVOTMA al momento de otorgar la Autorización Ambiental Previa para la construcción del puente.
En el tramo comprendido entre el Camino Sainz Martínez (183km) y la Ruta 15 (223km) de la mencionada vía estará prohibida, “durante todo el año”, la circulación de “vehículos de tracción a sangre, remolques, semirremolques, camiones y todo tipo de vehículos que no utilicen neumáticos para su rodadura”, con excepción de los camiones que transportan arena desde areneras de la zona.
La resolución tiene como principales objetivos asegurar a los usuarios y visitantes de la zona óptimas condiciones de circulación, en un entorno de alto valor ecológico, y evitar deterioros por el tránsito de vehículos pesados, a partir de la consideración de

que existen alternativas para el transporte de cargas.
En la actualidad, el MTOP está definiendo otras acciones específicas que se incorporarán al proyecto ejecutivo y al plan de uso del puente, con la premisa de conservar el paisaje y procurando la compatibilidad del espacio vial con la identidad del lugar.
Arco del Sol
Por último, el Arco del Sol, un itinerario por los paisajes culturales de Maldonado Rural, es un proyecto de generación de una infraestructura vial que conecta las diversas regiones del Departamento. Fue presentado en el Cuaderno 0 de la colección, y es de injerencia en el área de estudio ya que se inicia en faro José Ignacio, continuando por el camino Saiz Martínez.

3. Localidades. Panorama de Población y Vivienda
Localidades comprendidas en el area de estudio
Manantiales. Balneario situado al este del Arroyo Maldonado en el empalme sobre ruta 10 y ruta 104, cuenta con equipamiento e infraestructura de alcance sublocal. Se destaca la existencia de servicios vinculados al turismo de alcance internacional como el Hotel Mantra de cinco estrellas y más recientemente el complejo Turístico y residencial - fraccionamiento privado Selenza - Odelpark. S.A
El Chorro. Balneario ubicado sobre ruta 10 y costas del Océano Atlántico, posee infraestructura y equipamiento de nivel sublocal.
Balneario Buenos Aires. Situado sobre las costas del Océano Atlántico y aproximadamente a 2 Km. al este del empalme de ruta 104 y ruta 10. Cuenta con equipamiento e infraestructura de nivel sublocal. Importante presencia de población todo el año.
Eden Rock- Balneario ubicado sobre ruta 10 y costa del Océano Atlántico a 8 km. al este del empalme de ruta 10 y 104. Posee infraestructura y equipamiento de nivel sublocal.
Santa Mónica- Balneario cercano a la laguna de José Ignacio y próximo a la laguna de Barro, cuenta con equipamiento e infraestructura de alcance sublocal.
La Juanita- Localidad de alcance sublocal. Ubicado al oeste de la intersección de la Ruta 10 y Camino Saiz Martínez. Importante presencia de población todo el año.
Faro José Ignacio- Balneario de alcance sub-local. Ubicado al sur de la intersección de la Ruta 10 y Camino Saiz Martínez
Arenas de José Ignacio- Localidad de alcance sub-local, al norte de ruta 10. Ocupado principalmente con vivienda de temporada.
La Población y la Vivienda, y sus respectivas densidades son graficadas por segmento censal en base a la información del INE (Instituto Nacional de Estadísticas) para 2004 y 2011.
En cuanto a Población, la comparación de los resultados del Censo 2004 respecto al 2011, arroja un crecimiento significativo en el el área rural al este de la laguna de José Ignacio, observandose una duplicación de la misma (de 125 a 257 habitantes)
En los balnearios que comprenden el área de estudio, el crecimiento de población permanente es una constante, con valores acusados en Balneario Buenos Aires, el que

triplicó su población respecto a 2004, como se observa en el cuadro, y también con valores significativos en El Chorro, Santa Mónica, La Juanita y faro de José Ignacio (la excepción son Manantiales y Eden Rock que perdieron población). Aunque se destaca el balneario Buenos Aires como afincamiento de población permanente, los crecimientos de población en demás balnearios indicarían una tendencia, si bien discreta, de adoptar los mismos como lugar de habitación todo el año. La Juanita también se va consolidando como afincamiento de población permanente, observandose una duplicación de la misma (de 77 a 159).

Por otro lado en lo que respecta a la evolución de la Densidad de Población en el período intercensal 2004-2011 se constatan densidades muy bajas, predominando valores que no superan los 1,5 habitantes por Ha, con la excepción de los Balnearios de Buenos Aires, Manantiales y El Chorro, con valores que superan dicho rango.

En el área rural para ambos censos las densidades de población no superan los 0,10 hab. /Ha.

En cuanto a Vivienda, también se acusó crecimiento, tanto en zonas rurales como urbanas, en efecto la zona participa de tendencias locales y nacionales donde la construcción ha sido uno de los sectores de mayor recepción de inversión, lo que le ha permitido registrar un período de gran dinamismo en los últimos 10 años.

En el área rural, la comparación de los resultados del Censo 2004 respecto al 2011, arroja un crecimiento significativo en la sección al este de la laguna de José Ignacio, observandose un pasaje de 83 a 287 viviendas, fenómeno atribuible a la construcción de clubes de campo

En el área urbana, Se constatan densidades de vivienda muy bajas en ambos censos, no sobrepasando las 3,5 viviendas por hectárea, con la excepción de los Balnearios Manantiales y El Chorro, con valores que superan dicho rango.

De esta manera queda en evidencia la subocupación significativa del área urbanizada. El fenómeno se expresa de otra manera en el gráfico de ocupación del suelo a la que se aludió anteriormente.

Los porcentajes mayores de crecimiento de densidad de vivienda, se observan en los balnearios de Santa Mónica, Faro y Arenas de José Ignacio, respondiendo a fenómenos asociados a la vivienda de temporada. Y por otro lado en balneario Buenos Aires y La Juanita, asociado a vivienda de ocupación permanente.

En el área rural para ambos censos las densidades de vivienda no superan las 0, 10 viv. /Ha., con un discreto crecimiento para la sección al este de la Laguna de José Ignacio.

4. Marco planificador vigente en el ámbito de estudio y áreas aledañas

La Ley No. 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, prevé en su Artículo 8 una serie de instrumentos para la planificación y ejecución del ordenamiento territorial.

Ámbito Nacional

Su elaboración y aprobación corresponde al Gobierno Nacional
Directrices Nacionales de ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Las mismas son formuladas para servir de instrumento general de la política pública en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, con alcance al territorio nacional y zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción.
Sus disposiciones constituyen orientaciones vinculantes para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado que ejerzan competencias con incidencia territorial. Dichas entidades deberán establecer y aplicar medidas concretas para su consecución, las que serán a su vez vinculantes para todas las personas públicas y privadas en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible
Entre las Actuaciones territoriales específicas se incluye favorecer la conformación de los subsistemas urbanos, facilitando el transporte de bienes y el acceso universal de la población a los servicios y áreas de actividad, generando corredores y circuitos que integren los grandes equipamientos y servicios sociales, culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional e internacional.

Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (sin elaborar a la fecha)
Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata
Este instrumento resulta particularmente significativo ya que el área de estudio está comprendido en su totalidad en el ámbito de la Directriz. Se extractan los párrafos más significativos y que atañen a nuestro enfoque, de la exposición de Motivos:
"La Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, constituye un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata, para contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población en el territorio.
A lo largo de décadas, el espacio costero fue fraccionado sin haber considerado su morfología ni el funcionamiento de los procesos naturales que se desarrollan en el mismo, usando criterios que son aplicables a otras condiciones físicas del sustrato edáfico y geológico, así como del funcionamiento del ciclo hidrológico. También en la costa se desarrollan otras actividades que se acompañan de grandes obras de infraestructura en muchos casos costero dependientes que implican impactos de significación en la dinámica costera. Han ocurrido, de esta manera, cambios drásticos en los procesos naturales costeros que se reflejan en problemáticas difíciles de abordar por parte de las instituciones competentes.
La urbanización, y sus diversos componentes, han consolidado de manera casi generalizada vastos sectores costeros de las dunas móviles y semiactivas las que actúan como un tapiz impermeable, alterando el balance de arenas costeras mediante la fijación con vegetación, con la finalidad de impedir la movilidad de las dunas, favoreciendo el diseño urbano. La actividad extractiva ha generado extensos sectores

degradados, agregándose su extensión a la explotación reciente de depósitos de arena sumergidos para la construcción de infraestructuras turísticas o portuarias.
Los procesos que se buscan mitigar resultantes de la intervención antrópica comprenden la pérdida de arenas, el retroceso costero, la degradación de las playas, la erosión, la afectación del ciclo hidrológico. Resulta posible corregir procesos negativos como la inundación urbana y orientar las intervenciones en zonas costeras aún no afectadas por urbanización. Estos vastos espacios de oportunidad para el desarrollo costero deberían llevarse adelante de acuerdo a criterios que aseguren su sustentabilidad. Estos pueden lograr un desarrollo equilibrado del espacio costero y respetuoso de los procesos naturales orientando intervenciones que produzcan una mínima alteración de este ambiente frágil.
Asimismo, la estructuración del espacio costero ha buscado facilitar el acceso a la costa generando algunos conflictos, derivados del crecimiento urbano lineal, del trazado urbano y vial, que generan disfunciones territoriales y ambientales importantes. Estas son resultado de la ausencia de políticas públicas explícitas e integradas, para gestionar el espacio costero orientado a la coordinación y cooperación de las instituciones públicas y privadas con competencias o que actúan en dicho espacio. Este contexto socio-institucional ha generado una cultura contemporánea de uso y ocupación de la costa, que ha conducido a la situación actual con preocupantes niveles de deterioro, que demanda la necesidad de una política pública nacional que integre en sus cometidos el interés general por un desarrollo sustentable respetuoso de la fragilidad de los procesos costeros."
A junio de 2013 está a consideración de Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente del Parlamento, Carpeta Nº 2180 de 2013

Ámbito Regional

- Estrategias Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

Su elaboración y aprobación se realiza en forma concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales comprendidos.

Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este.
Este Instrumento, aprobado en 2014, involucra a los Gobiernos Departamentales de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres y al Poder Ejecutivo representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y al menos los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Transporte y Obras Públicas, de Industria, Energía y Minería, de Relaciones Exteriores, de Turismo y Deporte y de Economía y Finanzas y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Ámbito Departamental

- Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

- Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible
- Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible

La competencia para la elaboración y aprobación es exclusiva de los Gobiernos Departamentales.

A su vez también es competencia de los Gobiernos Departamentales involucrados, la elaboración y aprobación de:

- Instrumentos del ámbito interdepartamental
- Instrumentos especiales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Las Ordenanzas Departamentales contendrán las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento (Artículo 15). Las Directrices Departamentales constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental, planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo. (Artículo 16).

Los Planes Locales son los instrumentos mediante los cuales se desarrolla el ordenamiento en los ámbitos geográficos locales dentro del departamento (Artículo 17).

Los Planes Interdepartamentales se reservan según el texto de la ley, para el ordenamiento "estructural y detallado" formulado por acuerdo de partes en los casos de Microrregiones compartidas.

Los Instrumentos Especiales, son aquellos complementarios o supletorios de los anteriores, como ser: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de bienes y espacios.

Directrices departamentales y microrregionales

La Intendencia ha planteado un conjunto de Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el marco de las disposiciones de la ley Nº 18.308 de 18 de junio de 2008. Dichos documentos han sido la base del Decreto 3867/2010 de 27 de abril de 2010, promulgado por la Resolución Nº 03144/2010 de 5 de mayo de 2010.

Entre ellas, una corresponde a la Directriz Departamental para la Microrregión Garzón-José Ignacio, proyectada bajo el rótulo: "de la Campaña a las Lagunas y el Mar".

Esto implica afirmar su identidad como lugar eco-turístico alternativo, articulando con las actividades productivas y culturales emergentes y promoviendo un manejo responsable del ambiente. Aspiraciones todas ellas equilibradamente promovidas y gestionadas mediante la conjunción de la acción pública, social y privada.

La otra corresponde a la Directriz Departamental para la Microrregión San Carlos, proyectada bajo el rótulo "Territorio de Integración".

Si bien las Microrregiones o Municipios encaradas por la Directriz abarca un territorio

de mayor amplitud, comprendiendo un extenso territorio rural al norte y noroeste de la Ruta Nacional Nº 9, sus conclusiones y estrategias son de aplicación, en lo pertinente, para el área establecida para el presente ámbito de estudio.
En la elaboración de las Directrices Departamentales de referencia, subyace una lectura del territorio a través de Estructuras y Políticas territoriales. En el esquema aludido, se muestran los ejes viales y ferroviarios estructurantes del territorio Departamental. Los principales -R 9, línea férrea y R 39-, configuran una especie de cruz invertida perpendicular a la costa, delimitando cuatro cuadrantes de características particulares y diferentes en cuanto a recursos naturales, modalidades de tipo e intensidad de uso del suelo, de organización físico-espacial y de afincamiento.
En función del esquema planteado, se propone en términos generales, la definición e implementación de políticas de impulso al norte de la R 9, en lo que respecta básicamente, a la actividad agropecuaria y de turismo rural, con el consiguiente apoyo a la permanencia e incremento de la población, y fortalecimiento del equipamiento existente.
En contraste, al sur de la R 9, se propone la aplicación de políticas de consolidación y contención de la estructura territorial existente, de manera de enfrentar crecientes conflictos que derivan de la presión ejercida por el potente y acelerado proceso de antropización sobre extensas áreas naturales de extrema fragilidad ecosistémica tales como el sistema costero, lagunar y de humedales.
El sistema azul y verde comprende básicamente recursos de muy estimable valor ambiental, de naturaleza y paisaje, como ser: los cursos y espejos de agua (sistema lagunar), el frente marítimo y sistema insular, el circuito Arco del Sol, los corredores y nodos de valor paisajístico, los puntos destacados de la orografía y las cuencas hidrográficas.
Constituyen elementos que de manejarse de manera integral, son capaces de servir de sustento a la aplicación de una política innovadora de manejo del ocio y el esparcimiento en el conjunto del territorio departamental, superadora por ello de la tradicional actividad turística de temporada de sol y playa

Categorización de Suelos

La Ley destaca la exclusiva competencia del Gobierno Departamental en esta materia, la cual se ejercerá a través de los distintos instrumentos previstos (Artículo 30).
Esa competencia ya estaba dada por las Leyes de Centros Poblados de 1946, aunque con un concepto antiguo de ordenamiento en el sentido que el Gobierno Departamental no se presentaba pro-activo para categorizar zonas con un criterio prospectivo, sino que actuaba más bien como reacción reguladora de la iniciativa de los particulares para crear centros poblados, con la consiguiente subdivisión de la tierra.
El texto legal establece tres posibles categorías de suelo: urbano, suburbano y rural, que luego a su vez podrán ser objeto de subcategorizaciones más específicas en los propios instrumentos que se elaboren a nivel departamental.
En el sector de estudio, las directrices departamentales aprobadas por la Intendencia

de Maldonado en 2010, maneja diversas categorías y subcategorías, apreciables en los planos a disposición en su sitio de internet y también disponibles en este documento. Se observa la asignación del atributo de potencialmente urbanizable a sectores de territorio no urbanizados costeros al sur de la ruta 10, entre otros.

5. Recomendaciones y sugerencias de instrumentos de planificación territorial considerando los productos antes señalados

Acerca de la categorización de suelo vigente

En términos generales y trascendiendo a una visión más amplia del área de estudio, se considera oportuno reconocer y defender la diversidad de tramos costeros en el Departamento de Maldonado. Ya en los cuadernos territoriales se afirmaba que de los 122 kilómetros de costa del departamento, solo quedaban dos tramos sin urbanizar, uno al Este de Punta Negra y el otro justamente antes de llegar a la Laguna Garzón. En Maldonado existe una diversidad de situaciones, desde las ramblas de la bahía de Punta del Este o Piriápolis, absolutamente densas y urbanizadas, hasta tramos donde aún persisten dunas libres, pasando por muchos matices entre ambos extremos. Creemos que justamente esta diversidad y riqueza de situaciones es lo que no se puede perder.

En consecuencia se propone evitar la edificación en el cordón dunar libre.

En esta porción de costa aún se está a tiempo de preservar tramos despejados en la primera línea de costa, de alta naturalidad, independientemente de la categorización del suelo que le fue asignado. Si el territorio no está fraccionado y no consta de infraestructuras y equipamiento, se sugiere revisar la categorización vigente, para asignarle la categorización de suelo rural natural de no tenerla.

Catálogos e Inventarios

Se considera oportuno elaborar un catálogo de bienes de interés patrimonial, a incluir en un futuro inventario de bienes de interés departamental. En esta dirección es recomendable revisar el Decreto recientemente aprobado en Rocha, donde en una visión muy amplia de patrimonio que incluye diversas dimensiones, desde lo arquitectónico a lo ambiental

De las reuniones mantenidas por el equipo se subrayó la necesidad de proteger elementos de diversa escala y clasificación, tales como el Espacio Público “El Chorro” en Manantiales, El Faro de JI, ya protegido como Monumento Histórico Nacional, los relictos de vegetación psamófila y los accesos a espejos de agua

En lo que refiere a diseño arquitectónico y urbano, hemos asistido en los últimos tiempos a procesos de sustitución tipológica en Punta del Este, que perfectamente podrían replicarse en la Costa Manantiales-Lag. Garzón. En Punta del Este hemos visto caer casas históricas y levantar torres de propiedad horizontal en su lugar, generando una mutación del skyline y la pérdida irreversible de visuales al mar.. Muchas de las transformaciones se hacen en menoscabo de los valores identitarios del balneario: tal es el caso de la posible demolición de la vivienda Poseidón a orillas de la Laguna del

Diario, la que constituye para muchos un hito que indica la llegada a Punta del Este. La última novedad es que estaría en riesgo “La Ricarda”, obra emblemática de Bonet, localizada en Portezuelo.

Sin desmedro de la necesidad de una identificación rigurosa de arquitecturas contemporáneas a ser incluídas en un inventario, se mencionan algunas, destacadas en la publicación El Arqa de arquitectura nacional (ElArqa, 1998), tales como la Vivienda en José Ignacio del Arq. Carlos Libedinsky, 1994-95 o la Vivienda Costantini (brownstone) del Arq. Félix San Martín en Ruta No10, Punta Piedras, 1994 (reciclaje)

Guias de Diseño

para áreas caracterizadas (adaptado a cada zona del Plan). Cuestiones que trascienden la normativa, no impositivas, pero que pueden marcar tendencias. Educación de la sensibilidad

El Plan tiene perfectamente determinado las restricciones a la edificabilidad y los usos, de acuerdo a áreas identificadas en el Suelo Urbano Consolidado, No Consolidados y de Fragilidad Ecosistémica. Esto es alturas máximas, Factor de Ocupación de Suelo, Factor de Ocupación Total, Factor de Impermeabilización de Suelo, retiros, usos preferentes, etc. No obstante parece conveniente manejar las Guías de Diseño (instrumento muy usado en UK por citar referentes) donde se aconsejan determinados tratamientos espaciales que ayudan a preservar el carácter de un barrio o balneario, o temas cromáticos, determinados materiales, especies vegetales, criterios de tratamiento de veredas, cartelería visible desde el espacio público, etc.

En estas guías de diseño se prestará especial atención a la puesta en valor de:

Jardines fluidos. Tratamientos paisajísticos de jardines que contemplen continuidad visual interpredial e inclusive de acceso. (Recordando cómo era Punta del Este hace 30 años)

Inclusión en los tratamientos paisajísticos de los parches psamófilos.

Contralor por parte de la Intendencia del tratamiento de los espacios verdes, con incorporación de Inspectores egresados de la Licenciatura de paisaje o formación equivalente

El perfil tipológico de la Vivienda de temporada. Es necesario poner en valor la Vivienda de temporada como la de un perfil tipológico singular, diferente a la vivienda urbana, siempre que su implantación sea en el lugar adecuado. En la misma se priorizan los espacios intermedios adentro-afuera, es el lugar del refugio, del recuerdo, de las horas de ocio y de lo lúdico. La implantación de la vivienda de temporada se suele matizar en el territorio en que se implanta. Sus interiores resultan mucho menos rígidos que lo habitual.

Referencias bibliográficas

• ACUÑA, C., DE SOUZA, LEICHT. E., MUSSO, C., VAINER, D., VARELA, A. (2009): Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos, Montevideo, Iconoprint

• DINAMA: Viabilidades Ambientales de Localización publicadas en Internet, octubre 2012
• ElArqa , Revista de Arquitectura Nacional, año VI, número 25, enero 1998, Montevideo
• Horrach, Biel (2008): Mallorca, el laboratorio del turismo y su manifestación en el Litoral. Tesina de Master en Urbanismo DUOT-UPC
• Instituto Nacional de Estadística. Censos de Población y Vivienda 1985, 2004 y 2011
• Intendencia de Maldonado: Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, Decreto 3867/2010
• Intendencia de Maldonado: Insumos para la Audiencia Pública de julio 2014 del PAI Manantial del Sol SA y su EAE, publicadas en Internet
• Leicht, E (2012): El Proyecto Territorial del Balneario Uruguayo. Modelos, paradigmas, utopías. Revista Identidades No.3, Montevideo-Barcelona
• Poder Ejecutivo (2014): Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este
• Soja, E.W. (2008): Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid
• Sprechmann, T. et al (2006): La ciudad celeste. Un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI. Facultad de Arquitectura, Udelar, Montevideo
• Vivienda de Temporada. El rincón de los Sueños. ElArqa , Revista de Arquitectura Nacional, volumen 1, número1, agosto

Planejamento territorial no Rio Grande do Sul-Brasil: Análise dos planos de desenvolvimento regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional

Lima Da Silveira, Rogério Leandro
Allebrandt, Sérgio Luiz
Siedenberg, Dieter Rugard
Agostini, Cintia

PALABRAS CLAVE
· Planejamento territorial
· Desenvolvimento regional
· Conselhos Regionais de Desenvolvimento

Resumen / O trabalho apresenta alguns dos resultados parciais da pesquisa sobre as estratégias recentes de planejamento e gestão do desenvolvimento regional realizadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) de modo descentralizado no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil. A abordagem se realiza através da análise do processo de construção e implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional pelos COREDEs, realizados no período entre 2009 e 2010. Para tanto, analisa-se os modelos de planejamento e os processos de elaboração dos planos regionais, em quatorze COREDEs selecionados, abordando as características comuns e particulares de como ocorreram a construção do diagnóstico territorial, a definição do plano de desenvolvimento, indicando os principais problemas, fortalezas e oportunidades regionais, a proposição de prioridades regionais e sua implementação e gestão. A análise dos dados permitiu observar que as distintas características históricas e socioculturais, e os distintos estoques de capital social e capacidade de articulação política existente em cada região, bem como as diferentes condições de produção e de acesso às informações nas regiões tendem em resultar em planos muito distintos, quanto à profundidade do planejamento realizado, aos conteúdos e compreensões sobre a ideia de região e de desenvolvimento regional que informam, e sobretudo, no que se refere ao diagnóstico e aos planos de ação. Também apresentam distintos graus de organização, investimento e articulação interinstitucional dos COREDEs no processo de planejamento e gestão territorial.

LIMA DA SILVEIRA, ROGÉRIO LEANDRO
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: rlls@unisc.br

ALLEBRANDT, SÉRGIO LUIZ
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento - Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul
Brasil

Introdução

O presente trabalho apresenta alguns dos resultados parciais do projeto: "Planejamento e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento", que contou com auxílio financeiro do CNPq e da FAPERGS. O trabalho foi produzido no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA_DR), que é uma rede de pesquisa e de extensão sobre desenvolvimento regional no território brasileiro, formada por 23 Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e áreas afins, como os programas dos pesquisadores que subscrevem esse trabalho.

O objetivo do trabalho é o de compreender as estratégias recentes de promoção e gestão de ações descentralizadas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul, através da análise do processo de construção dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional realizados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional (COREDEs), no período entre 2009 e 2010. Atualmente o Rio Grande do Sul conta com 28 COREDEs constituídos por representantes da sociedade civil e instituições públicas, com os objetivos promoverem o planejamento e o desenvolvimento das regiões.

Para tanto, analisa-se os processos de elaboração e de implementação dos planos regionais de desenvolvimento elaborados pelos COREDEs, buscando identificar suas características comuns, particularidades, limitações e avanços

Inicialmente abordamos a importância do planejamento territorial na escala regional, no atual contexto de crescente complexidade dos processos de desenvolvimento territorial. Em seguida apresentamos os resultados parciais da análise documental dos planos quanto às características e ao conteúdo dos planos dos Coredes selecionados, em relação ao diagnóstico elaborado, à definição do plano estratégico de desenvolvimento regional – através da indicação dos principais problemas, fortalezas e oportunidades regionais, à proposição de prioridades regionais e à sua implementação e gestão. Por fim, analisamos igualmente as considerações de alguns dos agentes regionais sobre como se deu a questão da representatividade e da participação na construção e implementação desse processo de planejamento regional, destacando algumas de suas principais limitações, avanços e desafios.

1- A complexidade do atual contexto do desenvolvimento territorial e a importância do processo de planejamento regional

Com a globalização econômica e a reestruturação produtiva, o processo de desenvolvimento territorial tem se realizado num contexto de ampliação e crescente

SIEDENBERG, DIETER RUGARD
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento - Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul
Brasil

AGOSTINI, CINTIA
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento - Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul
Brasil

complexidade da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação e mobilidade geográfica de capitais, mercadorias, informações e pessoas. Isso tem levado a uma maior diversificação e complexificação dos objetos e das ações, redefinindo, assim, a forma e o conteúdo do espaço geográfico, em suas distintas escalas espaciais (SANTOS, 1996; HAESBAERT e LIMONAD, 2007).

A integração econômica e financeira dos mercados, viabilizada pela difusão do meio técnico-científico informacional, com destaque para as modernas redes técnicas de transporte e de comunicação, tem promovido simultaneamente um alargamento do contexto da produção e um aprofundamento da especialização produtiva no espaço geográfico. Isso tem exigido níveis mais elevados de produtividade das empresas e melhores condições de competitividade dos países, das regiões e das cidades, engendrando o predomínio de usos corporativos e desiguais do território (SANTOS, 2000 e SCOTT, 2006).

As recentes transformações econômicas e tecnológicas que tem ocorrido no âmbito da produção, da circulação e do consumo capitalistas envolvem não apenas as grandes empresas multinacionais, mas também os Estados nacionais. Elas promovem um conjunto de efeitos e de impactos sociais, culturais, ambientais e éticos, de maneira desigual e diferenciada nos diferentes lugares e regiões do espaço mundial, interferindo e condicionando seus processos de planejamento e de desenvolvimento.

Essas transformações, além de estimularem intenso debate ao nível acadêmico e teórico quanto ao fim ou não dos territórios e das regiões, também colocam, independente de qual seja nossa referência teórica, a necessidade de construção de planos e projetos que promovam o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o tema aqui abordado se insere na reflexão atual sobre a importância e atualidade da escala regional, como escala intermediária de análise, como mediação entre o singular e o universal, na medida em que tal escala pode permitir revelar o conteúdo, a dinâmica e a configuração da espacialidade particular dos processos sociais globais. (HAESBAERTH, 2010). É preciso também considerar que a direção, a forma e o resultado das possíveis mudanças que uma região passa a experimentar, baseado na sua inserção na divisão do trabalho, dependerão das características sociais, políticas, econômicas e culturais existentes em seu território, enquanto resultado de um longo e complexo processo histórico. (SANTOS, 2000; FERNÁNDEZ e BRANDÃO, 2010; e DALLABRIDA, 2010).

Se de um lado, é fundamental a reflexão quanto aos efeitos e às determinações da globalização econômica em relação à reestruturação dos espaços regionais, de outro lado, também se faz indispensável analisar e compreender como os territórios regionais, nesse novo contexto, constroem suas políticas e ações de planejamento e de desenvolvimento regional.

Nesse contexto, igualmente verifica-se a revalorização da concepção estratégica e participativa de planejamento também na escala regional, diante da existência de inúmeros agentes que se organizam e se relacionam no território, utilizando-o de modo diverso, desigual e muitas vezes de forma contraditória, e que podem planejar tais usos

a partir de objetivos específicos e situações concretas. Assim, tem-se o componente da permanente incerteza que vai exigir uma intensa elaboração estratégica e um potente sistema de gestão. Há a necessidade de frequentemente se redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias. A dimensão participativa do planejamento permite a valorização da amplitude social e cultural, a representatividade política dos sujeitos sociais envolvidos, bem como uma interação interdisciplinar e multissetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social.

Assim, o desafio colocado no processo de análise regional é de especificar e compreender as ligações entre os atores, as relações que eles tecem, seus interesses, os embates que eles promovem e os resultados no e através do espaço regional. Esses resultados encontram-se expressos nos diferentes processos de planejamento e desenvolvimento regional experimentados pelas regiões do Rio Grande do Sul, através das ações dos COREDEs.

2- O processo recente de planejamento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise dos planos planos regionais de desenvolvimento

No Brasil, debates e práticas associados ao planejamento, especialmente no que se refere à escala regional, têm adquirido importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas e sob contextos regionais com diferentes níveis e processos de participação popular. Neste sentido, destaca-se a recente experiência do Rio Grande do Sul na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional a partir de experiências isoladas em 1995, e, sobretudo, de modo mais sistemático, entre 2009 e 2010, quando o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, incentivado pelo Ministério da Integração Nacional, apoiou a realização de planos estratégicos regionais pelos COREDEs em suas regiões de abrangência. Tal iniciativa possibilitou um amplo diagnóstico dos territórios regionais do Estado, estabelecendo uma abrangente agenda de planejamento e de desenvolvimento regional para o território do Rio Grande do Sul.

A análise dos planos regionais possibilitou identificar e compreender as características comuns e particulares dos processos recentes de construção dos instrumentos de planejamento regional nas regiões dos COREDEs.

Inicialmente, com base na leitura prévia dos planos, foram selecionados 14 planosseguindo os seguintes critérios: a) existência de registros sobre as etapas do diagnóstico regional, definição de objetivos, construção da matriz FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) e definição de projetos prioritários regionais; e b) a escolha de no mínimo um COREDE de cada uma das nove regiões funcionais de planejamento do Estado. Os COREDEs selecionados foram: Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Litoral, Produção, Noroeste Colonial, Fronteira Oeste, Serra, Sul, Central, Jacuí Centro, Paranhana-Encosta da Serra, Vale dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari.

Com base no modelo proposto por Siedenberg (2010), construi-se um roteiro com um

conjunto de questões relativas às variáveis temáticas e seus respectivos itens (dados e informações específicos) que deveriam estar contempladas nos planos estratégicos de desenvolvimento regional, e assim servirem de parâmetro de sua avaliação. Trata-se de um roteiro de questões fechadas classificadas em dois blocos: o Bloco 1 compreende a análise de elementos do diagnóstico do plano estratégico de desenvolvimento regional e possui 25 questões, e o Bloco 2, o plano regional em si, sua metodologia e elaboração, com 13 questões.

Com relação ao Bloco 1, cada uma das 25 questões abordou determinada variável temática existente na parte dos planos destinada ao diagnóstico: 1)aspectos históricos e institucionais; 2)aspectos físico naturais; 3)aspectos demográficos; 4)saneamento básico; 5)energia; 6)telecomunicações; 7)mídia; 8)infraestrutura de transporte; 9) habitação e urbanismo; 10) aspectos culturais; 11) evolução setor primário; 12) evolução do setor secundário; 13)evolução do setor terciário; 14) mercado de trabalho e evolução do emprego; 15) comércio exterior; 16) PIB e VAB dos municípios do COREDE; 17) IDH e índice de Gini; 18) finanças públicas; 19) dados de educação; 20) dados de saúde; 21) dados sobre justiça e segurança pública; 22) dados sobre assistência social; 23) estrutura de apoio à cultura, esporte e lazer; 24) organizações da sociedade civil; e 25) representação política eleitoral.

Por sua vez, no Bloco 2, as questões versaram sobre o processo de confecção do plano: 26) qual foi a metodologia utilizada; 27) se havia evidências de que o plano foi elaborado por equipe multidisciplinar; 28) quem elaborou o plano; 29) se havia evidências do diagnóstico técnico ter sido apresentado e/ou discutido junto à sociedade; 30) se havia evidências de que o diagnóstico técnico foi utilizado para elaboração da matriz FOFA (Fortalezas, Oportunidades, fraquezas e Ameaças); 31) se havia evidências de a elaboração da matriz FOFA ter sido participativa; 32) se os principais elementos da matriz FOFA foram apresentados no plano; 33) se havia evidências de que o processo de planejamento foi discutido e definido de maneira participativa junto à sociedade e suas representações; 34) se o plano explicitava os elementos referenciais estratégicos regionais; 35) se havia evidências de que o processo de planejamento havia sido discutido, definido e elaborado de forma participativa; 36) se o documento do plano explicitava claramente os programas, projetos e ações estratégicas a serem executados a partir do plano; 37) se havia evidências de que o plano apresentava mecanismos de gestão transparente e participativa; e 38) se havia indicativos no plano sobre a definição do modelo de gestão (implementação, monitoramento, avaliação e controle) com indicadores, prazos e mecanismos do processo de execução do plano.

Com algumas pequenas derivações, em função da natureza das questões, as alternativas de respostas disponíveis (seguindo a escala Likert, que nesse caso apresentou cinco graus possíveis de avaliação de 0 a 4), foram:

Grau 0 = o plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência destes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”);

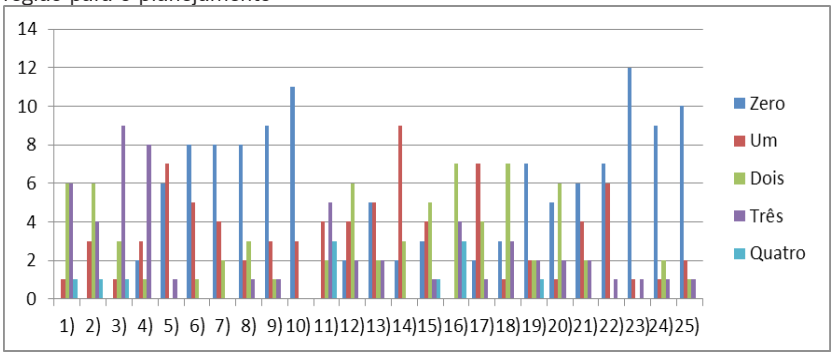
Grau 1= o plano apresenta dados sobre um ou dois destes itens;

Grau 2 = o plano apresenta dados sobre três ou quatro destes itens;
Grau 3 = o plano apresenta dados sobre cinco ou mais destes itens;
Grau 4 = o plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.

Através da aplicação deste instrumento se realizou a análise individual e cruzada dos planos pelo grupo de pesquisadores, possibilitando verificar o quão os resultados da interpretação dos planos seriam semelhantes ou divergentes; e por fim se realizou a discussão e sistematização final do resultado das avaliações e análises dos 14 planos selecionados. Os Gráficos 1 e 2 apresentam a sistematização da avaliação quanto ao desempenho dos COREDEs em relação aos graus de atendimento às questões (1 a 25) apresentadas pelo instrumento de avaliação, referente ao bloco 1 sobre a construção do diagnóstico regional.

O gráfico 1 apresenta no eixo Y o número de 14 COREDEs selecionados, no eixo X registra as 25 questões do Bloco 1, e traz ainda uma legenda colorida representando os diferentes graus atribuídos na avaliação das questões, com base na escala Likert anteriormente detalhada, e de acordo com os dados e informações encontrados em cada plano, para cada uma das variáveis temáticas avaliadas. Exemplo: na avaliação das informações e dados relativos à questão 25 (sobre a representação política e eleitoral), dez COREDEs obtiveram grau 0 (zero), dois obtiveram grau 1 (um), um obteve grau 2 (dois) e um obteve grau 3 (três).

Gráfico 1 – Desempenho dos COREDEs em relação às questões do do diagnóstico da região para o planejamento



Fonte: Sistematização dos resultados da aplicação do instrumento de avaliação dos planos estratégicos
de desenvolvimento regional. Elaboração dos autores.

Observamos, que de modo geral, todos os planos apresentaram um diagnóstico técnico, porém poucas foram as questões (variáveis temáticas) em que houve o fornecimento de dados sobre a totalidade dos itens avaliados. O grau quatro, que corresponde a seguinte situação: “O plano não apenas comenta todos os quatro itens ao lado: apresenta-os

de forma bastante descritiva e detalhada", foi concedido a poucos COREDEs (três planos) e em algumas poucas questões, como a 11 e a 16, que abordam o setor primário da economia e os indicadores do PIB e VAB, respectivamente. Nas demais questões, verifica-se que em nenhum ou apenas em um dos diagnósticos dos planos conseguiu-se alcançar esse grau quarto no conteúdo e abrangência dos itens avaliados nas respostas. Isso mostra que na maior parte dos COREDEs, o diagnóstico técnico apresenta uma descrição parcial ou incompleta dos itens necessários à construção de um bom diagnóstico regional.

Observando os diferentes temas tratados no diagnóstico pelo conjunto dos planos regionais, nota-se que em geral houve preocupação em apresentar dados e informações relativas à determinada temática, fazendo-a através do registro relativo apenas a um dado ano específico, sem apresentar a informação e os dados em um recorte temporal maior, de modo a permitir a análise evolutiva de determinada varável.

No que diz respeito aos dados sobre os aspectos físico-naturais, demográficos, saneamento básico, energia, telecomunicações, mídia, infraestrutura de transporte e urbanismo, destaca-se que na maior parte dos documentos o diagnóstico regional foi realizado apresentando a descrição parcial ou incompleta dos itens necessários à construção de um diagnóstico regional mais completo. No caso da questão energética, por exemplo, 90% dos diagnósticos não a contemplaram, assim como em 70% dos documentos analisados não foi apontada a situação da infraestrutura de transportes. Ainda, poucos planos trouxeram informações sobre o setor terciário, a gestão pública e a habitação, e quando o fizeram, os dados estavam incompletos. Nos itens sobre educação e saúde, praticamente metade dos planos não trouxe dados, e em relação a cultura e lazer, nenhum dos diagnósticos apresentou algum tipo de dado.

Pode-se afirmar que os diagnósticos dos planos regionais, de um modo geral, se preocuparam em fazer uma radiografia regional atual, ainda que incompleta, por não realizarem a análise efetiva dos dados oferecidos.

Outra observação é a de que na grande maioria dos diagnósticos realizados não houve a preocupação em caracterizar a dinâmica de formação e de desenvolvimento do território regional, destacando as particularidades, diferenças e desigualdades com que cada variável temática se apresentam no território regional. Isso permitiria uma análise mais adequada da realidade regional, e ofereceria melhores condições para escolha de programas estruturantes prioritários e a definição de quais lugares da região deveriam ser priorizados na definição de projetos e ações específicas. Observou-se também a ausência de dados sociais relevantes e sua avaliação integrada, como o número de leitos hospitalares, os índices de drogadição, os número de detentos na relação com as vagas prisionais, dados sobre as populações idosa e infantil, dados a respeito da violência contra a mulher, assim como os dados culturais, de esporte e de lazer na relação com as carências sociais ou com os dados econômicos (exemplo: setor terciário e os serviços de cultura e lazer).

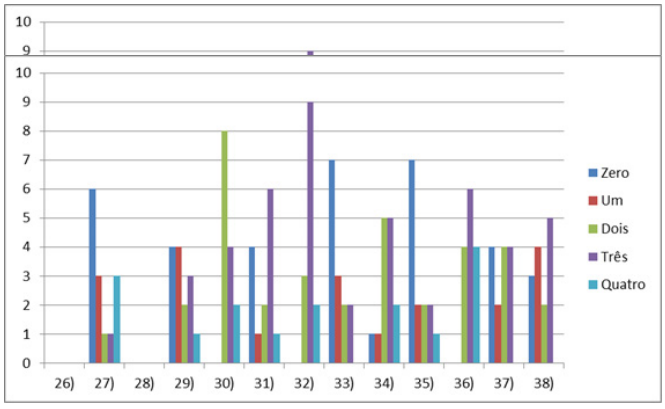
É importante ressaltar que para muitos desses temas ou setores, como no caso de cultura, transportes, habitação e educação, os dados existem e estão acessíveis, mas

precisam ser consultados junto aos institutos de pesquisa como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a FEE (Fundação de Economia e estatística do RS), o IPEA (Instituto de Planejamento e Economia Aplicada), o DAER (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem) e o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte), e também junto às Prefeituras Municipais.

Isso permite inferir que há certo desconhecimento sobre o acesso aos dados, ou há falta de pessoal capacitado para levantá-los, organizá-los e analisá-los. Da mesma forma, identifica-se que a realização do diagnóstico visava talvez mais cumprir o roteiro do planejamento do que propriamente fazer um diagnóstico capaz de traçar um quadro analítico regional que permitisse construir o planejamento propriamente dito para a região.

Na sequência, no grágico 2, temos o resultado da avaliação das questões do Bloco 2 do instrumento, sobre o desempenho dos COREDEs em relação às questões relativas aos processos de elaboração, implementação e gestão do plano de desenvolvimento regional (questões 26 a 38).

Gráfico 2 – Desempenho dos COREDEs em relação às questões do instrumento – O Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional



Obs.: As questões 26 e 28 estão zeradas porque são eminentemente qualitativas.

Fonte: Sistematização dos resultados da aplicação do instrumento de avaliação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional. Elaboração pelos autores.

A análise da presença dos itens questionados na segunda parte do instrumento indica que os planos seguiram uma metodologia mista, aproveitando alguns elementos do modelo fornecido pelo curso do ILPES (Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificação Econômica e Social), e agregando a esse um roteiro proposto pelo Fórum dos COREDES. No que tange à formação da equipe que elaborou o plano, a maioria dos documentos (nove) não traz informações ou traz poucas evidências sobre a formação da equipe (se multidisciplinar). Na questão de número 28, que questionava sobre quem realizou o plano (professores universitários, membros do COREDE, consultoria

externa ou outro), as respostas se distribuíram entre as várias opções, denotando uma pluralidade de situações em cada região.

Com relação à participação da sociedade na discussão do diagnóstico com vistas à elaboração da matriz FOFA, em oito planos analisados não há nenhuma ou há pouca evidência que isso tenha ocorrido. Em relação à divulgação final do plano, alguns documentos dão conta desta informação, embora parcialmente, registrando a ocorrência de assembleias, inclusive com registro fotográfico. Parte dos planos faz menção sinteticamente à divulgação dos mesmos ou indica que a publicização será feita e de que forma, não ficando claro se esta etapa realmente foi realizada.

Na sequência, o instrumento questionava sobre o efetivo debate do diagnóstico regional junto à sociedade. Oito planos ou não mencionam nada a respeito ou fazem uma rápida alusão a esse debate. Somente um plano detalha eventos, metodologias e inciativas de discussão do diagnóstico. Infere-se que a discussão ocorreu em alguns COREDEs e em outros não, ou não se deu de forma intensa e sistemática. O que reforça os indícios que o diagnóstico regional pode ter representado uma mera formalidade exigida pela técnica do planejamento e muito possivelmente alguns COREDEs não validaram nem criticaram essa etapa do plano por meio da participação da sociedade regional. Isso também evidencia importantes limitações ao necessário embasamento do processo de definição dos principais obstáculos, potencialidades e desafios ao desenvolvimento regional.

Em relação ao uso do diagnóstico para construir a matriz FOFA do plano estratégico, a maior parte dos documentos (oito) identifica ocorrência em alguns pontos específicos. Somente em dois planos dos quatorze planos a matriz FOFA é totalmente coerente com o diagnóstico regional. E no que se refere ao plano trazer informações sobre a elaboração da matriz FOFA de forma participativa, as respostas vão desde a inexistência de informações a respeito até o detalhamento do processo de escuta e discussão junto à sociedade. Sobre o documento apresentar os principais elementos da matriz FOFA regional e indicar as principais potencialidades, desafios, riscos e limitações regionais, a análise dos planos permite verificar que há o predomínio em boa parte dos planos, de uma apresentação da matriz FOFA com poucos detalhes, não permitindo aprofundar a análise e o cruzamento dos elementos estruturais mais relevantes ao desenvolvimento regional. Apenas em dois planos há riqueza no desenvolvimento desse ponto.

Acerca de ter havido discussão e definição de forma participativa (com técnicos, governos, sociedade civil, etc.), no processo de planejamento, dos referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) da região, a maior parte dos planos (dez) não traz evidências ou traz poucas evidências a esse respeito. Nenhum plano traz com riqueza de detalhes esse processo, levando a inferir que o mesmo possa não ter ocorrido. E sobre os planos trazerem os referenciais estratégicos, em oito planos os referenciais são apenas citados, sendo que, em apenas dois deles, houve um maior detalhamento.

No caso da participação da sociedade na construção dos macro objetivos (programas, projetos e ações) do plano, em nove planos ou não há remissão à participação ou há poucos dados a respeito. E quanto aos planos trazerem, de forma clara, precisa

e detalhada os programas, projetos e ações visando a promoção do desenvolvimento regional, em seis casos há a apresentação de programas, projetos e ações. E em todos os planos há registro ao menos de parte desses componentes.

Com relação a outro aspecto que os planos tinham que contemplar, os mecanismos de gestão, o instrumento questionou se os planos traziam explícitas as formas de gestão transparentes e participativas. A análise dos 14 planos indicou que nenhum plano o fez com grande detalhamento, porém dez o fizeram, seja como uma menção a algo a ser alcançado no futuro, seja com alguma explicação sobre como seria realizada a gestão. Sobre haver indicativos nos documentos acerca da definição do modelo de gestão (implementação, monitoramento, avaliação e controle) do processo de execução do plano (indicadores, prazos, mecanismos etc.), as respostas se diluem entre não haver nenhuma menção a questão, como haver detalhamento (embora não grande).

A análise das questões do Bloco 2 do instrumento evidencia que há limitações também na execução do planejamento em si, ou seja, algumas etapas foram cumpridas e outras aparentemente não. A falha pode estar na explicitação ou não das mesmas no plano, porém a ausência de certas fases – especialmente ligadas aos processos participativos – pode denotar a não realização das mesmas. Um documento como esse é um relato de ações. Enquanto discurso, representa a prática que relata, traduz em suas "presenças" e "ausências" o processo ocorrido.

A análise documental dos planos referente ao Bloco 2 reforça a impressão de que existem limitações de apoio técnico e científico na elaboração dos planos regionais dos COREDEs, seja pela ausência ou pouca participação das instituições de ensino superior no processo de planejamento, seja pela falta de recursos financeiros e humanos, próprios, que assegurassem o pleno desenvolvimento das atividades.

3- A representatividade e a participação na construção e implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, segundo a percepção dos atores sociais regionais

Nesse terceiro tópico de análise apresenta-se algumas das percepções dos atores sociais quanto à questão da representatividade e participação na construção e implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional.

A questão da representatividade e da participação, embora aqui abordada muito mais em função da construção do plano estratégico, é trazida pelos entrevistados em um olhar longitudinal, tanto no que se refere ao momento de confecção do planejamento, quando ao longo da história de vida dos COREDEs.

No que diz respeito à construção do plano, no momento da elaboração do diagnóstico técnico geral, as entrevistas demonstraram a presença das universidades com seus quadros técnicos ou de técnicos independentes (alguns profissionais com passagens por órgãos públicos ligados ao planejamento) que trabalharam para ou de forma conjunta com o grupo diretivo dos COREDEs no diagnóstico, a partir de dados disponibilizados pela FEE e IBGE e de dados levantados diretamente. Em cada região o levantamento de dados para o diagnóstico técnico obedeceu a esta sistemática, com pequenas

dinâmicas distintas, especialmente na validação do diagnóstico junto à sociedade.

Na Região Sul, por exemplo, os dados que depois foram levados aos municípios divididos em cinco microrregiões para discussão e validação.

Eu acho que esse até não teve dificuldade. Eu achei que ele [diagnóstico] tão bem feito, essas reuniões todas que nós fizemos nos cinco polos, cinco pequenos polos, de articulação com ideias de todos, a participação das pessoas na Consulta Popular foi muito grande, eu acho que não se teve dificuldades... A dificuldade é juntar dados, racionalizá-los, fazermos as tabelas, os gráficos, pequenas análises e depois transportar isso dentro de um plano. (Erli Soares Massaú, 2014)

Na região do Vale do Rio Pardo, da mesma forma, a universidade se encarregou da sistematização dos dados e da coleta de dados prismáticos, com auxílio dos membros do COREDE. No entanto, a percepção sobre processo de participação para validação dos dados junto à sociedade é distinta.

Não foi muito aprofundado esse debate. Não foi e até inclusive talvez a região ela carece desse conhecimento mais específico. A gente ficou muito limitado a alguns pensantes, alguns pensadores de modo geral. (Carlos Gilberto Baierle, 2013)

Na região da Produção, o realização do diagnóstico ficou com a direção do COREDE, que também fazia parte da universidade regional. As entrevistas não deram indicativo de que a validação teve participação da sociedade, mas mais dos representantes da mesma no COREDE.

Ele [diagnóstico] foi construído a muitas mãos e todas as pessoas que desenvolveram essa proposta aqui elas estavam imbuídas do melhor e maior desejo de que realmente sejam as necessidades regionais. (Munira Awad, 2014)

Na região do Noroeste Colonial, tanto o levantamento, quando a validação dos dados se deu por meio de reuniões nos municípios, muito embora haja uma queixa sobre certa falta de envolvimento da universidade regional.

A busca dos dados se deu com a realização de reuniões de trabalho em todos os municípios que compõem o COREDE, e com entrevistas com lideranças, com autoridades e pessoas da comunidade, todos esses dados foram compilados e a partir da assembleia geral do COREDE nós estabelecemos então as prioridades para o nosso planejamento. (Gilmar Antonio Bedin, 2014)

(...) acho que faltou a contribuição de pessoas que tem um acumulo de conhecimento da região bem grande, acho que o processo ficou prejudicado principalmente como eu disse pela dificuldade de diálogo [com a] Unijuí vamos dizer assim. (Paulo Frizzo, 2014)

Na região da Serra, uma das falas aponta uma situação enfrentada pelo conjunto dos COREDES na elaboração do plano estratégico, a escassez de tempo e de recursos financeiros para a exequibilidade dos planos regionais.

(...) foi um processo que teve a sua implementação bastante rápida, com prazo para ser cumprido (...) pelo governo (...), foi um processo com recursos limitados em que, digamos assim, inviabilizava a contratação de assessoria, de profissionais qualificados

(...). Foi um processo que se alicerçou, digo isso em âmbito geral e não especificamente o nosso, em dados vulneráveis, certo? Nós não temos no Estado nenhuma instituição, daria pra se dizer, como estratégico de âmbito regional, então quando os dados chegaram, já chegaram dados desatualizados por exemplo, 2010/2012 com dados de 2000/2002/2003. É lamentável mas é uma verdade. No âmbito, digamos assim, das regiões, houve dificuldade de envolvimento de profissionais com visão abrangente de processo de desenvolvimento de demandas especialmente regionais, (...) eles foram deficientes, mas eles foram muito validos na medida que, digamos assim, que conseguiram também incorporar em um mesmo documento um conjunto de demandas que são pra pauta ainda no presente. (Miguel Brezolin, 2013)

Não teve assim os procedimentos que devia ter, foi, digamos assim, já pro final a apresentação da proposta. Mas nas etapas (...) foi diferente. Então nós fomos com a proposta final, digamos assim. (José Antonio Voltan Adamoli, 2013)

Desta região também vem outra questão que não parece ser exclusiva dela, que é a participação dos distintos segmentos sociais e econômicos nos conselhos regionais. Na Serra, especificamente, um dos setores ausentes é o metalomecânico, extremamente significativo nessa região. Ainda, não se percebe a presença de outro setor importante no processo produtivo e social, os trabalhadores. Não há menção nos planos e nem nas falas sobre a presença das entidades representantes da classe trabalhadora (sindicatos) nos COREDEs.

O que emerge de algumas entrevistas denuncia o panorama geral do momento da construção dos planos estratégicos de Desenvolvimento Regional, a necessidade de construir os planos num prazo exíguo, basicamente com recursos humanos e materiais das instituições participantes de cada COREDE e uma verba pouco significativa do governo do Estado, fazendo com que se elaborassem diagnósticos a partir dos dados disponibilizados pela FEE, com aproximações regionais feitas por técnicos e pesquisadores das universidades regionais e direções dos conselhos. O que o exame do diagnóstico feito nesta pesquisa aponta como falha nos dados regionais é explicada por meio dessa realidade, levantada nas entrevistas.

Nesse sentido, o pouco tempo e a carência de dados da região abrangida por cada COREDE pode ser um dos fatores para as lacunas no diagnóstico sobre alguns setores, da mesma forma que pode ter inviabilizado uma maior discussão regional em torno da relação entre o diagnóstico e a construção da matriz FOFA. O que irá aparecer nas entrevistas quando se questiona a relação entre o diagnóstico regional e a construção da matriz FOFA.

Nós achamos que o nosso plano, embora traga um bom número de informações em termos de caracterização (...), mas entre os números e a interpretação dos números, ao meu juízo, poderia ser melhor, mas nós conseguimos transformar isso em propostas, digamos assim, a realidade que está colocada com as realizações previstas. (José Antonio Voltan Adamoli, 2013)

Sobre a divulgação dos planos estratégicos após sua conclusão, em grande parte das

entrevistas é dito que a divulgação ocorreu, como muitos planos analisados sugerem ou comprovam. No entanto, provavelmente devido à falta de uma estrutura profissional de comunicação com a sociedade (assessoria de comunicação), não parece ter havido uma estratégia muito organizada de publicização dos planos, ficando nos espaços do próprio COREDE (assembleias, reuniões), na imprensa regional (jornais, rádios) ou por meio da publicação gerada a partir do plano (livro), distribuído junto a entidades integrantes ou não dos COREDEs.

Fizemos CD, foi lançado na feira do livro, vai para site, sai no jornal a matéria, [no] site das instituições, (...) cada reunião que vai a gente vai com o plano, a Associação dos municípios trabalha muito hoje, até colocando junto com o seu próprio documento pra entregar. (Roselani M. Sodré da Silva, 2014)

(...) porque fizemos a primeira edição, 500 exemplares, acabou igual água né, todo mundo consumiu, distribuiu pra toda essa governança. Depois fizemos mais 1000 e foi distribuído uns 400, fala uns 600, então quer dizer... Tem ainda material físico né pras pessoas terem. (Eduardo Finamore, 2014)

É, na verdade foi feita a distribuição, ou seja, foi feita a edição do livro e foi feita a distribuição, mas não houve uma estratégia de marketing no sentido de massificar a ideia de que a região tem um plano, que esse plano tem linhas estruturantes, eu acho que isso é uma necessidade, ou seja, e eu tenho uma avaliação que por ser estratégico tu não pode trabalhar, digamos assim, com uma colcha de retalhos. (José Antonio Voltan Adamoli, 2013)

Com relação à implementação do plano estratégico, em todos os cinco COREDEs que tiveram entrevistas analisadas neste relatório, houve manifestações da dificuldade em implementar o plano. Uma das causas apontadas é da ordem da governança, ou seja, a impossibilidade dos COREDEs executarem as demandas regionais, cabendo aos mesmos a articulação das propostas regionais junto aos órgãos com poder para executá-las, especialmente o governo do Estado. Assim, a exequibilidade dos projetos propostos no plano dependem de outras instituições que não os COREDEs. Por outro lado, um conjunto de entrevistas indica que parte dos projetos consegue virar realidade, seja por meio da Consulta Popular, por meio da qual os projetos aparecem nas demandas regionais, seja pela ação direta dos COREDEs e das instituições que se relacionam com ele, fazendo pressão junto aos órgãos executores. Alguns COREDEs conseguem manter um relativo monitoramento sobre os projetos resultantes do plano e o que vem sendo realizado pelos governos e demais entidades.

Outro atravessamento ao planejamento regional é o processo da Consulta Popular, que gerou o atrelamento da dinâmica dos COREDEs às agendas da Consulta, denunciando um desvio da função original dos conselhos de pensarem regionalmente os processos de desenvolvimento para articuladores regionais da busca de recursos públicos por meio da Consulta Popular. Ou seja, os escassos recursos financeiros e humanos dos COREDEs estão voltados quase que totalmente para o processo de Consulta Popular.

É o próprio COREDE, no sentido de monitorar, que volta e meia está chamando atenção,

mas como não tem uma equipe técnica que ficou responsável, qual é o entendimento? (...) as administrações municipais têm este plano nas mãos, o governo estadual tem este plano na mão, outra forma de divulgação foi (...) se fez um síntese do plano que integrou o PRO-RS IV, que é um outro documento que o Fórum [dos COREDEs] organiza de quatro em quatro anos, e isto alimentou o PPA do Estado, que, por sua vez, alimenta os orçamentos anuais do estado. Então o Estado sabe quais são as grandes estratégias da região, então ele pode canalizar recursos do orçamento pra isso. Na medida do possível, se busca saber de estas principais estratégias sejam incorporadas na cédulas de votação da PPC anualmente. (Sérgio Allembrandt, 2014)

(...) tem ações estratégicas que estão colocados no plano que não dependem do COREDE em si, elas dependem das ações de outras instituições, seja da universidade, do poder público, das empresas, até mesmo essa sinergia e essa conversa permanente entorno do plano com as diferentes entidades acho que é uma fragilidade aí, isso tem que ser aperfeiçoado. (Sérgio Allembrandt, 2014)

Muito embora as falas acima, percebe-se que há um reconhecimento de que certas demandas regionais apontadas pelos planos estratégicos de Desenvolvimento Regional por meio de projetos acabam aparecendo nos pedidos na Consulta Popular, obviamente dentro dos limites do que é possível solicitar por meio do processo de Consulta, como ilustra o trecho da fala abaixo.

(...) as demandas da consulta popular dialogam de uma forma, diria que bastante precisa com as demandas do planejamento estratégico, até porque, vamos dizer assim, o COREDE, o conselho regional, tem exercido um papel orientador bastante, bastante importante no processo. Como é um conselho que trabalha bastante, apesar das dificuldades, com as funções temáticas, são temáticas como a agricultura, como são temáticas da saúde, da educação, meio ambiente, segurança, e como na primeira audiência pública que sai as diretrizes regionais para o processo de participação popular e essas diretrizes que normalmente são apresentadas pelo COREDE na primeira, na audiência pública, na primeira de cadeia de processo, elas incorporam. E essas diretrizes têm tido bom acolhimento no âmbito das assembleias municipais, até porque essas discussões de planejamento estratégico global, planejamento estratégico da agropecuária, discussão das comissões temáticas, elas dão transparência às grandes dificuldades. (Miguel Brezolin, 2013)

As questões acima apontam para uma síntese de aspectos que dificultam a gestão/governança do plano estratégico de Desenvolvimento Regional. As dificuldades mais identificadas a partir das entrevistas foram:
a) a falta de estrutura, de pessoal e de recursos financeiros para realizar as atividades do COREDE;
b) em parte, consequência do problema acima, a carência de uma melhor articulação

com os municípios, por meio do COMUDEs, e com outras instituições que representam a sociedade;
c) a relação entre os COREDEs e o governo do Estado, tanto pela falta de recursos destinados aos conselhos, como pelo não reconhecimento do papel original dos COREDEs de articularem estratégias e projetos de desenvolvimento, ficando relegado aos conselhos a função de mobilizar a região para a Consulta Popular;
d) a confusão, então, do papel dos COREDEs com a Consulta Popular;
d) a falta de uma maior conscientização social em torno da participação em fóruns como o COREDE;
e) e a construção da unidade regional para viabilizar a governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novas exigências e novos desafios se colocam para as políticas de planejamento e de desenvolvimento regional, reclamando a necessidade de que as mesmas sejam pensadas numa dimensão interescalar e numa perspectiva descentralizada e participativa. A experiência de planejamento regional dos COREDEs no Rio Grande do Sul se revela particular e interessante, pelo fato de desde 1990, ter possibilitado, ainda que de nodo desigual entre as regiões, o desenvolvimento de ações descentralizadas de planejamento visando o desenvolvimento regional do território.
Os planos estratégicos de desenvolvimento trazem pistas do modo de funcionamento dos COREDEs e dos desafios que estão postos para as comunidades regionais em termos de planejamento territorial, num contexto ainda muito marcado pela centralização das políticas públicas na mão do Estado. Também demonstram o esforço das regiões, por meio de suas representações mais ou menos inseridas nos Conselhos, em se construírem como regiões, as tensões existentes nesse processo, a tentativa de alavancar projetos de desenvolvimento regionais ou locais posicionados dentro das regiões.
Observa-se através da análise dos dados obtidos a partir da avaliação documental dos planos estratégicos de desenvolvimento algumas características comuns como a ausência de uma abordagem que efetivamente contemple a formação regional, destacando o processo de constituição da identidade regional, as particularidades e desigualdades regionais, os principais desafios e as demandas prioritárias, que efetivamente tenham uma dimensão e uma importância estratégica para a escala regional. A maior parte dos planos revelam um variado e extenso mosaico de demandas e projetos importantes, mas que ainda se caracterizam pela sua dimensão e abrangência local ou setorial.
Pensamos que é preciso apoiar e qualificar a ação dos COREDEs em seu processo de planejamento através de uma articulação mais efetiva dos mesmos com as universidades regionais, e também através da capacitação dos seus quadros em relação ao processo de obtenção, organização e análise dos dados secundários relativos aos usos do território regional, bem como na utilização de metodologias ativas que contribuam para ampliar e qualificar a participação dos diferentes atores regionais. Nesse sentido, ações de cooperação entre o Fórum dos COREDEs, as Universidades,

e órgãos públicos de pesquisa e de levantamentos de dados, como o IBGE, a FEE-RS, o IPEA, dentre outros, podem representar um significativo avanço na qualificação do diagnóstico técnico regional, na construção e implementação do plano estratégico regional.

Os resultados aqui apresentados nos permitem destacar as inúmeras dificuldades e limitações encontradas pelos COREDEs, para realizarem, implementarem e gerirem seus planos estratégicos de desenvolvimento regional, como a falta de recursos próprios para garantir a sua autonomia institucional, a inexistência de quadros técnicos próprios para a produção e gestão do planejamento regional, a dificuldade de pensar as reais questões regionais, pela proeminência das demandas locais e setoriais e pela predominância de atores e representações políticas vinculados ao aparelho de Estado, como os prefeitos municipais, vereadores e funcionários públicos estaduais, que na grande maioria dos COREDEs, controlam hegemonicamente a agenda estratégica de projetos e de demandas regionais. Também permitem observar, a despeito das inúmeras dificuldades e desafios ora existentes na estrutura de organização e funcionamento dos COREDEs, a importância de melhor compreender como vem se realizando essa rica experiência descentralizada de planejamento territorial de modo a podermos contribuir para sua qualificação, aperfeiçoamento e resolutividade, bem como com o aprofundamento do debate sobre o modelo atual de promoção das políticas públicas de desenvolvimento regional no território do Rio Grande do Sul.

A realização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento, coordenados pelos COREDEs, contou em muitas regiões, com a participação de diversas universidades regionais (privadas, públicas e comunitárias), o que também contribuiu, no caso de algumas regiões, no suporte técnico-científico para a aquisição de dados e elaboração de análises. Verifica-se através de uma leitura preliminar e inicial de alguns desses Planos obtidos pelo Observatório do Desenvolvimento Regional, que as distintas características históricas e socioculturais, e os distintos estoques de capital social e capacidade de articulação política existente em cada região, bem como as diferentes condições de produção e de acesso às informações nas regiões tendem em resultar em planos muito distintos em termos de conteúdos e compreensões sobre a ideia de região e de desenvolvimento regional, sobretudo no que se refere ao diagnóstico e aos planos de ação. Tendem também a apresentar distintos graus de organização, investimento e articulação interinstitucional dos Conselhos ao longo do processo.

Outro aspecto a considerar é a necessidade de uma permanente capacitação dos atores sociais que atuam nos COREDEs e COMUDES (Conselhos Municipais de Desenvolvimento) para garantir efetividade aos processos de planejamento e de desenvolvimento regional.

De uma maneira geral cabe considerar, finalmente, que os processos de planejamento regional em andamento no Rio Grande do Sul, sejam eles originários da ação governamental estadual, federal ou institucional, inserem-se em tentativas de consolidação que, apesar de todos os esforços empreendidos, investimentos feitos e experiências acumuladas, ainda apresentam sérias deficiências operacionais.

Aparentemente a atividade de planejamento regional - no Brasil, de um modo em geral, e no Rio Grande do Sul, especificamente - carrega em si mesma uma dificuldade que lhe é intrínseca: coadunar aspectos técnicos e políticos com uma cultura pouco afeita aos benefícios desta ação estratégica.

Referências

- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento Regional: Porque algumas regiões se desenvolvem e outras não. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.
- HAESBAERTH, R. Regional-Global – Dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HAESBAERT, Rogério e LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. In: Etc..., espaço, tempo e crítica – Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e Outras Coisas. 15 de Agosto de 2007, n° 2 (4), vol. 1. P. 39-52. Disponível em: < http://www.uff.br/etc/UPLOADs/etc%202007_2_4.pdf>. Acesso em junho, 2009.
- FERNÁNDEZ, V. R. e BRANDÃO, C. (Org.). Escalas y politicas del desarrollo regional: Desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL, 2010.
- SANTOS, M. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. A natureza do espaço. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- SCOTT, Allen J. Geography and Economy. Oxford: Oxford Universtity Press, 2006.
- SIEDENBERG, D. R. Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

El periurbano santafesino: lineamientos para su planificación

Mantovani, Graciela Verónica
Peralta Flores, María Celeste
Uriarte, Yanina Soledad
Floridia, María Agostina

PALABRAS CLAVE
· Periurbano
· Normativa
· Planificación

Resumen / El trabajo se desarrolla en el Proyecto de Investigación CAI+D "Gobernabilidad Metropolitana y Regional. Aportes a la planificación y gestión urbano-territorial de espacios periféricos complejos: aplicabilidad y transferencias al Área Metropolitana Santa Fe – Paraná".

Sobre una base metodológica que cruza tres Dimensiones (político-administrativa; de la planificación física; ambiental), con cuatro Ejes Temáticos (Gobernabilidad; Infraestructuras y Servicios Urbanos; Habitaciones; Ecología Urbana), los argumentos aquí propuestos se inscriben en una dimensión de la planificación física con pretensiones de abordar la problemática de los territorios periurbanos ligados al hinterland productivo, en tanto categoría de análisis que demanda miradas interjurisdiccionales, y reconoce las limitaciones de los planteos fragmentados.

Algunos autores como Morello, Buzzai, Baxendale, Matteuci, Rodriguez, Godagnone y Casas (2000) consideran la noción de periurbano como el espacio de interfase entre lo rural y lo urbano donde van diluyéndose las características particulares de cada una de estas instancias para crear un espacio de indefinición que muta permanentemente su forma e identidad, por un lado conformando los servicios urbanos y por otro disminuyendo los servicios ambientales que provee el medio rural.

El caso del periurbano santafesino, no escapa a esta dinámica de transformación, los usos rurales y los urbanos han estado en pugna en la medida que el tejido de la ciudad avanza sobre el territorio. La ponencia aborda la interfase entre Santa Fe, Monte Vera y Recreo, expansión norte del núcleo central, buscando entender procesos del estado actual, que nos permitan definir estrategias de planificación en la dimensión territorial y ambiental, basadas especialmente en la idea de fortalecer una convivencia de los usos que admitan proyectar un crecimiento metropolitano equilibrado, que considere la identidad productiva (frutihortícola) de la zona, así como sus valores paisajísticos.

MANTOVANI, GRACIELA VERÓNICA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E - mail: gm_arq@hotmail.com

PERALTA FLORES, MARÍA CELESTE
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
mcperaltaflores@yahoo.com.ar

El periurbano se interpreta como una mixturación, consecuencia natural de las fuerzas que ejerce la ciudad sobre el territorio, y resulta en la transformación de los suelos de producción rural a usos urbanos como respuesta no sólo del crecimiento vegetativo que tienen las ciudades y su consiguiente aumento de equipamientos y de servicios, sino también respondiendo a necesidades espaciales que demandan algunas actividades productivas, requiriendo suelo urbano para poder configurarse.
El crecimiento de la ciudad que surge tras esta forma de apropiación del territorio está asociado a la imagen del crecimiento como mancha de aceite, proceso generalmente espontáneo que consiste en la extensión paulatina de los bordes de la ciudad sobre el suelo rural, expansión que tiene su mayor aliado en la estructura viaria que al extenderse y reproducir los patrones de urbanización existentes va consolidando el proceso, creando por momentos una gran heterogeneidad de usos sobre este borde de transición como afirma Soijet y Mantovani (2005).
El caso del aglomerado Gran Santa Fe, ha desarrollado un proceso paulatino de cambios de usos, verificable en los diferentes momentos de su formación. Actualmente el uso urbano en la ciudad capitalina ha cubierto casi la totalidad del territorio municipal. A pesar que muchas de estas áreas están recientemente convertidas y se encuentran en fase de consolidación, evidenciada en la precariedad de los servicios, las infraestructuras, los equipamientos, se constituyen como tejido urbano donde solo es posible encontrar pequeños reductos de suelo productivo, espacios de resistencia de un proceso de transformación que pareciera inevitable.

Expansión Norte:
Desde el punto de vista territorial, el borde Norte de la ciudad de Santa Fe debe ser leído como el único límite con continuidad física, que permite la expansión del tejido urbano sin necesidad de saltar un curso de agua ni de implementar infraestructuras de defensas para potenciar su crecimiento , es así como la expansión hacia esta orientación ha sido leída y entendida por esta misma cuestión, como el desborde natural de la ciudad, cambiando sus usos productivos en la medida que el crecimiento urbano requería de nuevo soporte para continuar su desarrollo.
Estos cambios han determinado que la ciudad de Santa Fe, haya llegado al año 2014 con el casi completamiento de su territorio con el uso residencial, disminuyendo casi a la desaparición los espacios de producción rural sobre el distrito capitalino.
Si bien el proceso de incorporación de tierra productiva al uso urbano, ha sido acompañado por sucesivos cambios o adecuaciones en términos legales por parte del municipio, la última reforma del Reglamento Urbano, realizada en el año 2010

URIARTE, YANINA SOLEDAD
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

FLORIDIA, MARÍA AGOSTINA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

en vigencia desde el año siguiente, instaló en un nuevo instrumento para que esta dinámica se consolidara. A partir de esta modificación de la normativa surge el Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU) que rige asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo:

Art. 1º. La ocupación y la subdivisión del suelo, la provisión de infraestructura, los volúmenes edificables y el tejido urbano, la preservación de los ambientes de valor histórico, arquitectónico, urbanos y paisajísticos, el manejo de la vulnerabilidad medioambiental y demás aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico según parámetros de sustentabilidad social, económica y ambiental del territorio que comprende la jurisdicción del municipio de Santa Fe. (Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe - ROU, 2010)

La nueva norma divide la ciudad en Distritos, procurando regular la densidad poblacional para cada área y estableciendo restricciones de acuerdo al carácter otorgado. Se categoriza en nueve usos residenciales, que visibilizan el proceso expansivo junto con las complejidades que este ha determinado en la ciudad, haciendo variaciones en cada una de las categorías de acuerdo a su infraestructura o localización:

R1 Residencial de Alta densidad; R1a Residencial de alta densidad con exigencia de altura mínima; R2 Residencial de mediana densidad; R2a Residencial de mediana densidad con característica a preservar; R3 Residencial de baja densidad en proceso de integración; R4 Residencial de baja densidad con características de barrio jardín; R5 Residencial de baja densidad en áreas en consolidación; R6 Residencial en Áreas Fundacional; R7 Residencial de baja densidad con características de barrio suburbano; R8 Residencial de baja densidad a preservar; R9 Residencial urbanizaciones integrales o conjuntos habitacionales. (ROU, 2010)

La escasa disponibilidad de suelo dentro de la ciudad de Santa Fe, ha determinado que se busque instalar desde el municipio nuevos parámetros para atenuar el modelo de crecimiento, donde la expansión y el desarrollo ha estado marcado por la imagen de macha de aceite, que se evidencia de manera más clara sobre su límite Norte.

El ROU a través de la ampliación del Factor de Ocupación Total (FOT), el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), el Factor de Ocupación Espacial (FOE), el Factor de Impermeabilización del Suelo (FIS), la regulación de alturas máximas y mínimas y otras disposiciones particulares, ha señalado las pautas para que se instale la idea de ciudad compacta en alguno de los distritos que conforman la ciudad existente, con la finalidad de potenciar la densificación y atenuar la demanda de nuevo suelo urbano.

Es así como el incremento del FOT queda delineado en las Áreas Centrales y en los Viarios Estructurales como un instrumento para lograr su propósito, si bien es corto el periodo para realizar un balance de los cambios introducidos por esta reforma, la variación ha estimulado el desarrollo inmobiliario sobre estas áreas.

Las ciudades centrales (Santa Fe y Paraná) manifiestan una tendencia a la sustitución edilicia con fuerte impacto en la densificación de las áreas centrales y pericentrales, proceso conducido principalmente por la iniciativa privada a través de emprendimientos destinados al sector medio y medio-alto de la sociedad, con edificios de departamentos,

muchos de los cuales cuentan con amenities y se promocionan bajo la categoría de alta gama. En este sentido, resultan también significativos los datos provenientes del sector inmobiliario en materia de actividad constructiva en la ciudad de Santa Fe, indicadores del proceso sostenido que se manifiesta con notable fuerza a partir de 2006 y que continua hasta la actualidad (Soijet, Mantovani, 2011, p. 64)

Sin embargo a pesar de la vigencia estas nuevas pautas que buscan controlar el proceso de transformación del suelo, la expansión urbana ha saltado el distrito capitalino llegando a condicionar y modificar los usos del suelo en las localidades vecinas, tanto en la extensión Norte: Monte Vera, Recreo; la extensión Oeste: Santo Tomé y Sauce Viejo, como en la extensión Este :Rincón y Arroyo Leyes, todas comenzaron un proceso de subdivisión de la tierra, transformando parte de su territorio dedicado a la ruralidad para dar respuesta a la necesidad de soporte de la demanda residencial, que la ciudad central ya no puede resolver desde su jurisdicción.

POBLACIÓN			
Localidades del Departamento La Capital	**Población**	**Densidad hab/km2**	**Variación intercensal 2001-2010 %**
LA CAPITAL	525,093	171,88	7,27
SANTA FE	391,231	523,01	5,86
SANTO TOME	66,133	837,13	11,95
RECREO	14,205	104,45	10,99
SAN JOSE DEL RINCON	10,178	100,77	19,7
MONTE VERA	8284	115,06	17,2

Cuadro 1: Crecimiento Poblacional del Departamento La Capital, Provincia de Santa Fe.

Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC; 2010). Elaboración propia

La variación intercensal 2001-2010 del censo poblacional, se transforma en un indicador que evidencia la tendencia de la transformación paulatina sobre las localidades aledañas a la ciudad central. Si bien Santa Fe continúa teniendo la mayor población sobre su territorio, el aumento poblacional en las localidades de Santo Tomé y Recreo duplica su crecimiento, mientras que la localidad de Monte Vera y San José del Rincón triplican o cuadriplican este índice, evidenciando el proceso de metropolización que comienza a instalarse en el territorio santafesino.

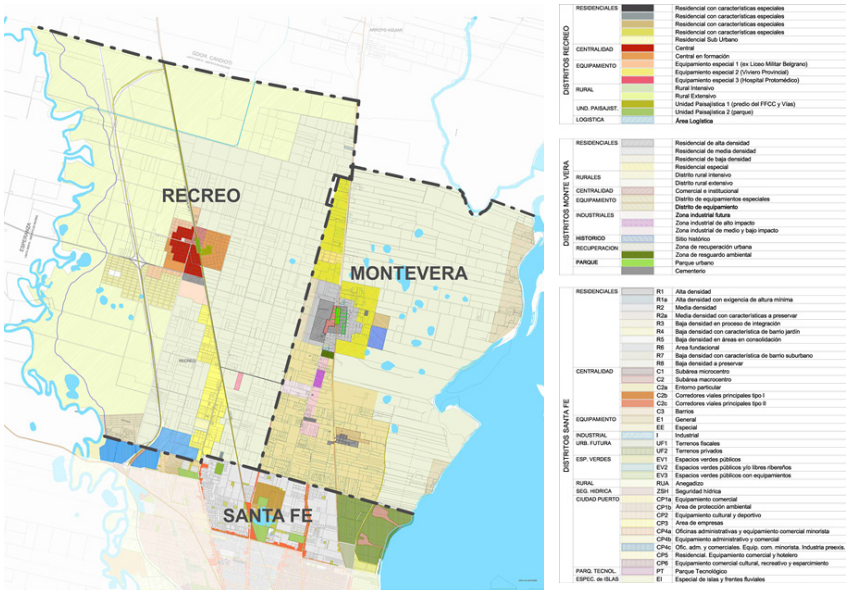
Mientras Santa Fe en su última modificación del reglamento de zonificación omite el uso rural en su suelo continental, instalando la posibilidad del desarrollo inmobiliario en este espacio, el área isleña del distrito mantiene el uso productivo, aunque este territorio que comprende más del 70% del total de la superficie del éjido, sus condicionantes naturales establecen escasas posibilidades para que la actividad productiva tradicional se desarrolle: el riesgo hídrico, la discontinuidad territorial, la mutación permanente a causa de los sedimentos y las subidas y bajadas de los ríos de llanuras, condicional la utilización de este espacio, sin embargo es la única áreas con potencialidad productiva denomina según el ROU; Distrito Rural Anegadizo (RUA).

La supresión del uso Rural y de Quintas dentro de la ciudad continental, demuestra nominalmente que dichos espacios están en una fase terminal dentro de la planta

urbana, siendo una actividad que se transfiere inexorablemente a las localidades vecinas, que por cuestiones cuantitativas, cualitativas e históricas pasan a ser de su exclusividad. Sin embargo aún convive en el distrito áreas productivas del sector primario que se localizan de manera fragmentaria sobre el borde Norte y Oeste.

La resistencia de algunos productores frutihortícolas que continúan realizando su actividad de manera dispersa dentro del suelo capitalino, ha provocado la acuñación por parte de los equipos reglamentadores de una nueva categoría de usos, que el ROU señala como Distritos de Urbanizaciones Futuras (UF), denominación que delata el carácter transitorio de la actividad manifiestando la incipiente transformación que tiene designada el área.

Aunque la categoría UF tiene dos variantes, la primera para tierras públicas que aún tienen una indefinición en sus usos (UF1): o las atribuibles a vacancias, problemas de dominio o falta de programa, siendo la segunda variante para tierras privadas (UF2) que se encuentran produciendo las últimas hectáreas del cordón verde santafesino.



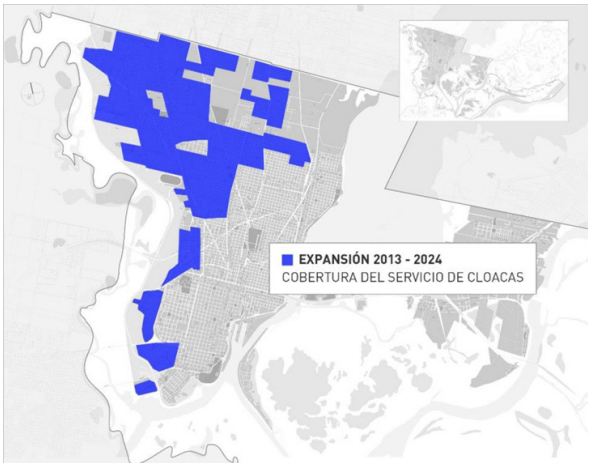
Compilación grafica de los Reglamentos de usos de suelo de los distritos de Santa Fe (fragmento Norte), Recreo y Monte Vera. Elaboración propia a partir de fuentes municipales.

Los Reglamentos

El proceso de expansión de la ciudad de Santa Fe ha sido regulado desde el año 1979 por el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones (Ordenanza 7677), que regula la transformación del suelo rural en suelo urbano. Bajo esta norma quedan pautadas los requerimientos técnicos necesarios para la conformación de nuevos núcleos urbanos o suburbanos, o la ampliación y/o modificación de los ya existentes ; a partir de la

apertura de calles de condición publica, la conformación de manzanas o submanzanas como patrón de urbanización que sigue una huella histórica; el servicio eléctrico como única infraestructura indispensable; la designación de área verde o recreativa en relación a la superficie total urbanizada (desestimando cuando la división sea inferior a 1 ha), se transformaron en los cuatro elementos esenciales que han determinado el proceso de urbanización dentro del distrito santafesino durante los últimos treinta años. Si bien el reglamento buscó agilizar un proceso orgánico del crecimiento urbano, el resultado de la expansión bajo esta normativa determinó la conformación de un tejido en permanente proceso de consolidación. Hoy según datos oficiales del municipio de Santa Fe , el 65 % del suelo cuenta con todos los servicios (agua, electricidad, cloacas, gas) mientras el restante está marcado por la precarización, siendo los bordes oeste y norte donde se evidencia en mayor grado esta cuestión.

En los últimos años se han buscado sanear esta condición de desigualdad a través de diversos programas de gestión nacional, provincial y municipal, que de manera conjunta buscan revertir la situación: PROMEBA en barrio Santa Rosa de Lima (2008), el Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales en los bordes Norte y Oeste de la ciudad (2013), dan cuenta de estas transformaciones.



Programa Solidario e integrador de desagües cloacales 2013-2024
Fuente: Municipalidad de Santa Fe +PROMEBA

Al Reglamento de Urbanización y Subdivisión del Suelo, y al Reglamento de Ordenamiento Urbano (Ordenanza Nº 11748/2010), anteriormente señalado, se agrega el corpus normativo del Reglamento de Edificaciones (Ordenanza Nº 7279/1976) que marca las pautas del agregado edilicio, que junto con el Código de Publicidad (ordenanza Nº 10814) son los que determinan las pautas generales para el desarrollo urbano en el suelo santafesino.

Por otra parte, desde el Estado Provincial se incorporó en la última década un marco legislativo que amplía las normativas en relación al ordenamiento territorial

y al crecimiento urbano de las localidades que se encuentran dentro del territorio santafesino, es así como la Ley Provincial Nº 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable creada en el año 1999 y mejorada el año 2003 y 2007 , pone en consideración la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población, destacando la necesidad de un planificación urbana que permita el desarrollo sustentable del ambiente:

Artículo 2: La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, en carácter no taxativo:

El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, de concentración económica y poblamiento en función del desarrollo sustentable del ambiente.

La utilización racional del suelo, subsuelo, agua, atmósfera, fauna, paisaje, gea, fuentes energéticas y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable. (Ley N° 11.717, 1999)

La Ley de Medio Ambiente establece dentro de su corpus, la necesidad de contar con Estudios de Impacto Ambiental , que actúen como instrumentos de prevención frente a los cambios que puedan surgir a partir de la instalación de nuevos emprendimientos o proyectos sobre el territorio provincial, siendo las subdivisiones de inmuebles y los loteos con fines de urbanización una de sus incumbencias, lo que ha detenido en términos generales la expansión precarizada de décadas anteriores en todas las localidades santafesinas.

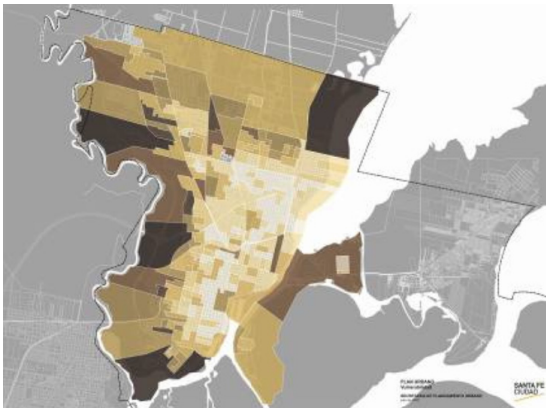
Casi en simultáneo a la Ley de Medio Ambiente, la provincia sancionó la Ley Nº 11.730 de Inmuebles Inundables (2000) , que aporta herramientas para la planificación urbana. A través de esta norma se demanda a los municipios y comunas la elaboración de planos que delimiten territorialmente las áreas que estén en riesgo hídrico, para constituirse en instrumentos de ordenamiento.

Articulo 2. Zonas inundables. A fin delimitar las diversas áreas, la autoridad de aplicación procederá a realizar la definición y la delimitación en cartografía de: AREA I. Corresponde a los cauces naturales y artificiales y cuerpos de agua permanente. AREA II: Corresponde a las vías de evacuación de crecidas y áreas de almacenamiento. AREA III: Corresponde a las áreas con riesgo de inundación no incluidas en las Áreas I y II (Ley N° 11.730, 2000)

La ciudad de Santa Fe elaboró en el año 2008 un plano de vulnerabilidad a partir de indicadores físicos ambientales que sectorizaron el distrito en 11 categorías, que va desde el grado 0 al grado 22 de vulnerabilidad del territorio, el concepto de vulnerabilidad que estructuró este plano fue tomado del informe final del Programa de Cooperación Inter- Institucional Frente a la Emergencia (ProCIFE: 2007) , que consideraba el factor de riesgo desde una doble dimensión, donde lo ambiental y lo social interactúan y demarcan el territorio, haciendo visible la fragilidad del ambiente santafesino en ambas aspectos.

Mientras que las localidades de Monte Vera y Recreo, sus cuerpos técnicos continúan en la lectura territorial, quedando pendiente la elaboración final del plano de riesgo

hídrico que la ley provincial exige como instrumento de planificación.



Indicadores físico-ambientales de la ciudad de Santa Fe
Fuente: Municipalidad de Santa Fe Plano Urbano (2008)

Se agrega a la lista de normativas provinciales la Ley Nº 11.273 de Productos Fitosanitarios (año 1995) que a pesar de ser la más antigua en sancionarse, ha sido una de las últimas en incorporarse de manera efectiva. Esta ley establece las pautas de seguridad para la utilización de productos agroquímicos como así también la delimitación de la línea agronómica que determina del espacio periurbano de cada municipio o comuna, procurando dar un control en la salud de la población, y una nueva perspectiva en la interacción entre las fases de lo rural y lo urbano.

Artículo 33- Prohíbese la aplicación aérea de productos fitosanitarios de clase toxicológica A y B dentro del radio de 3.000 metros de las planta urbanas. Excepcionalmente podrán aplicarse productos de clase toxicológica C o D dentro del radio de 500 metros, cuando en la jurisdicción exista ordenanza municipal o comunal que o autorice, y en los casos que taxativamente establecerá la reglamentación de la presente. Idéntica excepción y con iguales requisitos podrán establecerse con los productos de clase toxicológica B para ser aplicados en el sector comprendido entre los 500 y 3.000 metros (Ley N° 11.273, 1995)

Dentro de este marco normativo, la ciudad de Santa Fe sancionó en el año 2008 la Ordenanza Municipal Nº 11.462, que regula la aplicación de productos fitosanitarios conforme a la ley provincial, mientras que la Comuna de Monte Vera y el Municipio de Recreo la incorporan a sus reglamentos en el año 2011, bajo las ordenanzas Nº 1.305 y Nº 2.000 respectivamente.

Cabe aclarar que Monte Vera, es la única localidad que establece una franja donde está prohibido el uso de cualquier agroquímico, delimitando 70 metros entre el perímetro urbano y el suelo productivo, dando la misma protección a los establecimientos educativos o recreativos que se encuentren por fuera del ejido, protegiéndolos de cualquier incidencias que este tipo de práctica fitosanitarias podrían ocasionar a la población residente, aunque deja planteado en la ordenanza, que es posible regular los protocolos de acuerdo a controles específicos para cada caso que surja.

La Ley de Productos Fitosanitarios, en la actualidad se encuentra en cuestionamiento por el avenimiento de nuevos agroquímicos (glifosato) que han despertado ciertos conflictos con la ciudadanía por sus posibles incidencias en la salud humana, enfatizándose la necesidad de regular un mayor control en la delimitación de la línea.

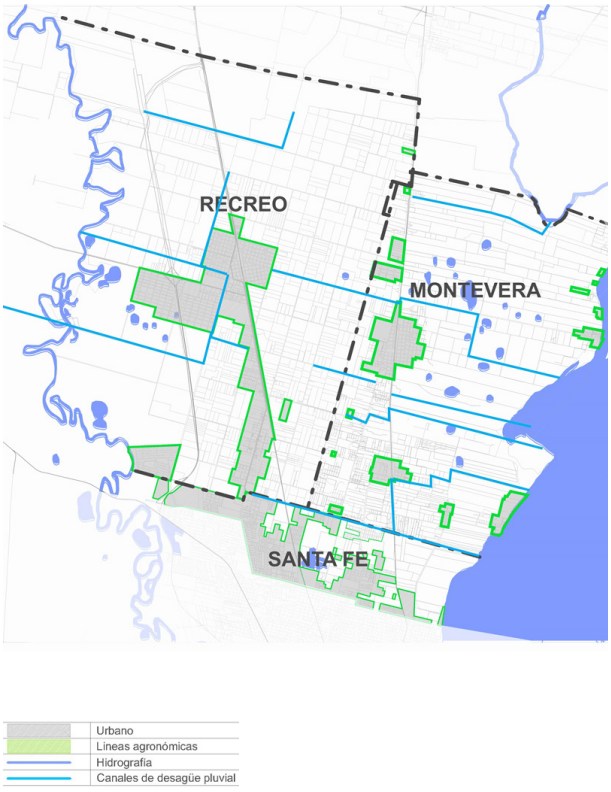


Gráfico Líneas agronómicas de Monte Vera, Recreo y Santa Fe
Elaboración propia

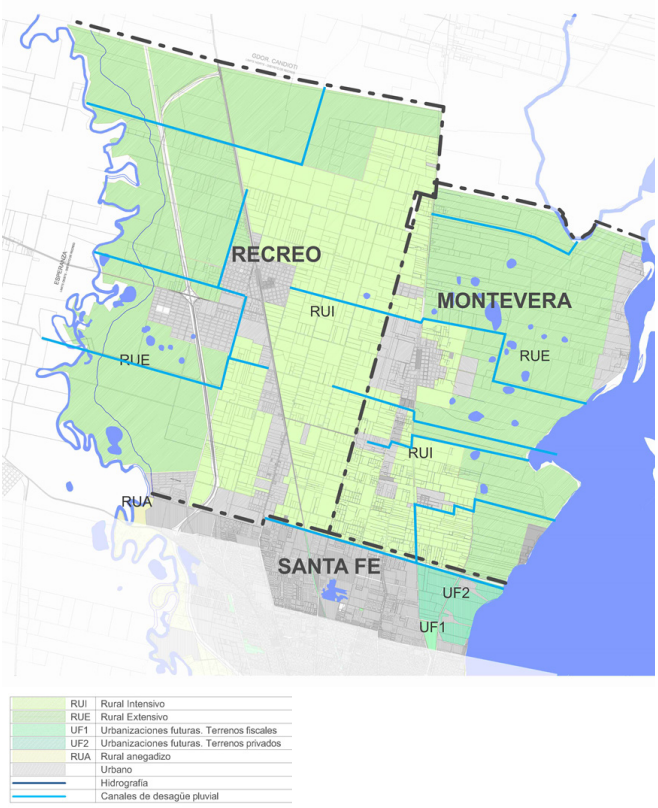
Existe un proyecto de Ley provincial de Usos de Suelo y Habitad, que aún no se instala como instrumento que planificación para controlar la transformación del suelo y posibilitar la transferencia de recursos desde instancias de especulación inmobiliaria hacia procesos de desarrollo del hábitat en áreas precarias, entre otras variables.
En su Artículo 4º propone los siguientes principios rectores:
1. El derecho a la ciudad.
2. El derecho al hábitat y una vivienda dignos.
3. La función social de la propiedad.
4. La gestión democrática de la ciudad.
5. La democratización del acceso al suelo. (Santa Fe. Ley Usos del Suelo y el hábitat, en debate)

Crisis de identidad

El borde norte de la ciudad de Santa Fe contiene entre sus actividades parte del cordón frutihortícola santafesino, que junto con las localidades de Monte Vera y Recreo, constituyen la histórica área productiva considera como una de las cuatro zonas especializadas de la provincia, que abastecía hasta hace una década atrás, no solo a los mercados internos provinciales sino también a los mercados nacionales, siendo las provincias de Córdoba, Chaco, Santiago del Estero sus principales destinos.

En la última década, el espacio productivo ha visto disminuir su área de trabajo como consecuencia de factores internos y externos que han puesto en crisis la actividad. En el año 2008 el Ministerio de la Producción de la provincia convocó a los diferentes actores de la producción frutihorticola de la región en post de realizar un diagnóstico en conjunto y constituir un Plan Estratégico de Frutas y Verduras. A través de una mesa de especialistas se elaboró un informe final donde se determinó que entre los factores internos más relevantes se encuentra la falta de tecnología y planificación de las cosechas, que condicionan la producción y quitan rentabilidad, generando desanimando en la población productora. (Santa Fe. Ministerio de la Producción, 2009), agregándose a estas causas primeras, la escasez de mano de obra o la poco continuidad laboral, junto con la transformación de la producción que pasó de ser intensiva (quintas) a extensivas (soja), en búsqueda de mayor rentabilidad.

Mientras los factores externos fueron señalados por la mesa como de carácter múltiple, aunque destacan la incidencia de la producción de otros cordones productores, procedentes en su mayoría de las provincias de Corrientes y Buenos Aires, según la afirmación de Serafino (2010, p.249). La producción industrializada de estas áreas quitó competitividad al producto local, especialmente al tomate, fruta de referencia regional, que hasta la década de los noventa era determinante en la balanza económica.



Plano de los usos productivos en el periurbano santafesino en base a normativa municipal de las localidades de Santa Fe, Monte Vera y Recreo.
Elaboración propia.

En el año 2001 se cultivaban 3448 ha de quintas en el cordón santafesino, reduciéndose al año 2012 a un total de 1142 ha, casi un sesenta cinco por ciento de la tierra pasó a ser tierra de producción rural extensiva o cambió definitivamente sus usos, conteniendo industrias y residencia. Esta transformación que tiene su correlato también en la perdida de productores, que al año 2001 tenía un total de 288 quinteros que merman al año 2012 a 155 productores. (Santa Fe. Ministerio de la producción, 2009; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Rafaela, 2013).

Superficies hectáreas cultivadas por año						
Año 1979	Año 1988	Año 1993/94	Año 2001	Año 2003/04	Año 2006	Año 2012*
3490	3146	3323	3448	2274	1477	1142

Cuadro 2: Superficies cultivadas en el cordón fruti-horticola santafesino durante 1988-2006
Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2009), INTA*. Estación Experimental Agropecuaria Rafaela - Centro Regional Santa Fe (2013).

Número de productores		
Año 2001	Año 2006	Año 2012*
288	166	155

Cuadro 3: Productores del cordón fruti-horticola
Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2009), INTA. Estación Experimental Agropecuaria Rafaela - Centro Regional Santa Fe (2013)*

Bolivianización de la producción santafesina

La modificación de los usos del suelo en el cordón verde santafesino, ha ido acompañado también por el recambio poblacional que modificó el tejido social y laboral del sector. Hasta la década del sesenta, inmigrantes italianos o descendentientes de ellos, conformaban una organización tradicional-familiar productiva dentro del cordón, pero a partir de 1960 profundizándose en la década del 70, la población de origen boliviana ingresa al mercado laboral, primero como trabajador temporal, luego bajo el sistema de mediería, siendo la última etapa por el régimen de alquiler o por adquisición de la tierra.

Los inicios de estos movimientos migratorios tienen vinculación con las crisis económicas del país vecino junto con la tecnificación de la producción rural de las provincias de Jujuy y de Salta, según Demarchi (2010) estas provincias norteñas, son consideradas por la comunidad boliviana como un cuasi espacio de migración interna, debido a la cercanía con sus lugares de origen, pero tras la innovación tecnológica y la subsiguiente pérdida del trabajo temporal en estas áreas, especialmente en el cultivo de la caña de azúcar, potenció los movimientos migratorios hacia otros destinos más alejados del territorio nacional argentino, llegando a los grandes centros urbanos de las áreas centrales.

El último Censo Hortícola 2012 del cinturón verde de Santa Fe realizado por el INTA Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela (2013) determinó que la tenencia de la tierra en el cinturón verde santafesino se desarrolla en su mayor proporción bajo la forma de arrendamiento o alquiler, entrando dentro de esta categorización el 51% del suelo productivo, mientras que la producción en tierra propias tiene un porcentaje del 31%. En algunos casos (8%) hay propietarios de tierra que producen y a la vez arriendan algunas hectáreas adicionales, mientras que el resto de los casos se reparten en situaciones tales como préstamo, comodato, fiscal y sucesión, considerando un 6 % de la producción bajo esta condición.

Forma de tenencia	Casos		Hectáreas			
	cant.	Part.	Media	Mínima	Máxima	Suma
ARRENDAMIENTO/ALQUILER	80	51%	5,79	0,75	30	463,1
PROPIAS	48	31%	6,15	1	23	295,4
PROPIAS Y ARRENDADAS	13	8%	8,75	1,75	19	113,75
OTRAS	10	7%	3,55	1,2	7	35,45
SD	4	3%	6,14	1,25	16	24,55

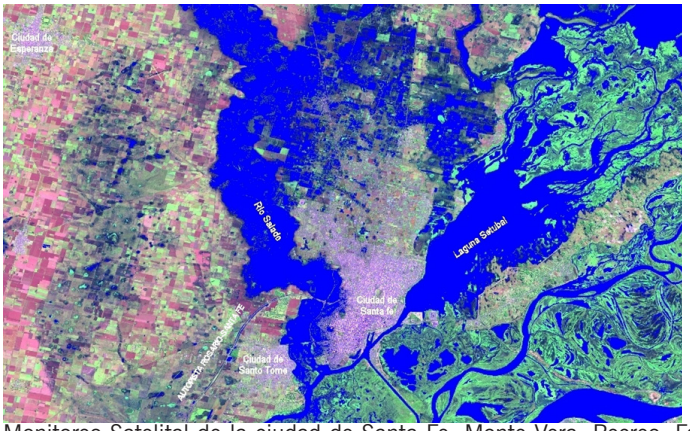
Cuadro 3: Tenencia de la tierra en el cinturón verde de santafesino.
Fuente: INTA. Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela-Centro Regional Santa Fe. (2013)

Podría considerarse que la tenencia de la tierra ha sido uno de los condicionantes para que el cordón hortícola del Gran Santa Fe no haya realizado una tecnificación, que instale la producción dentro de los parámetros modernos del trabajo productivo, lo que se convierte en un elemento que quita competitividad a la producción en el mercado de consumo, si bien se presentan algunos casos dentro del áreas en los que el tipo de explotaciones y organización del trabajo se encuentran caracterizados por una producción en invernaderos o bajo cubierta, con un desarrollo tecnológico significativo y con el trabajo a cargo de técnicos y personal especializado, no logran ser lo suficientemente significativos como para modificar la dinámica productiva del área.

La inundación 2003

Otro de los factores determinantes en la reducción del suelo productivo, fué la inundación del año 2003 que dejó bajo agua gran parte del territorio de los distritos de Santa Fe, Recreo, Monte Vera, ocasionando no solo problemas en cultivos sino también en áreas urbanizadas. La crecida extraordinaria del Rio Salado vinculada a circunstancias naturales originadas en lluvias precipitadas en conjunto con la variedad estacional del régimen pluvial de la cuenca inferior del río Salado según expresa Fristchy (2010), produjeron un caudal que desbordó en la ciudad central y en las localidades contiguas, donde la precariedad de la infraestructuras de defensas colapsaron frente a este fenómeno hídrico, convirtiendo al factor humano en la causa más directa para la resolución del desastre. La falta de previsión de los gestores, la precariedad de políticas planificación territorial en escala regional, y la no consideración de condicionantes climáticas y morfohidrológicas, pusieron en evidencia la fragilidad del territorio.

La emergencia hídrica no es situación extraña en la provincia de Santa Fe. La repetición del fenómeno en el año 2007 exclusivamente relacionado al régimen pluviométrico mantuvo anegado gran parte del territorio frutihorticola santafesino y las áreas urbanizadas que por su baja cota y escasa sistema de desagüe quedaron anegadas durante días, si bien se considera un hecho extraordinario la caía de 300 mm a 500 mm (casi la mitad de las precipitaciones anuales en el sector), la recurrencia del fenómeno en escasos años determinó nuevas políticas de intervención sobre el área, pero condicionó al mismo tiempo el abandono definitivo de una importante cantidad de productores.



Monitoreo Satelital de la ciudad de Santa Fe, Monte Vera, Recreo. Fecha 3 de Mayo 2003
Fuente: Comisión Nacional de Actividades Especiales (CONAE)

Luego de la secuencia de los desastres hídricos (2003-2007), el Comité de la Cuenca Hídrica de la Laguna Setúbal, que abarca Monte Vera, parte de Recreo y la zona Norte de la ciudad de Santa Fe (área del cordón frutihorticola), junto con el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia, realizaron un plan de obras para contrarrestar las acciones que este tipo de situaciones ambientales podría producir en el sector, entre las que se destaca la construcción de canales de desagüe en puntos estratégicos del territorio que drenan a la Laguna Setúbal (hacia el Este) o al Río Salado (hacia el Oeste), y la adquisición de bombas extractoras transportables y sumergibles para ser utilizadas en momentos de crisis.
El Comité de Cuenca de la Laguna Setúbal es el último de los 38 Comités existentes en la provincia (29 están activos) conforme la Ley Provincial Nº 9830/86, fue creado mediante decreto Nº 1806 en el año 1995, es el más pequeño de la provincia con 11 mil hectáreas de extensión, lo que lo convierte en un caso testigo por las exigencias en materia hídrica que tiene el área, en relación a los recursos con que cuenta, algo que se evidenció en las inundaciones del 2003-2007, donde la falta de obra y de mantenimiento agravó situaciones de inundabilidad.

Desarrollo Inmobiliario
Acompañada a esta coyuntura climático-productiva, se agrega la presión inmobiliaria tanto de ámbitos privados como públicos, que comenzó a ejercer un gran impacto sobre el suelo productivo, afectando directamente a las áreas frutihortícolas.
Entre los emprendimientos que reflejan esta nueva situación de transformación del suelo, se encuentra por ejemplo el barrio abierto “Las Moras”, ubicado sobre la Ruta Provincial Nº 2 que aporta 33 ha de suelo urbano a la Comuna de Monte Vera en su

expansión Oeste, la urbanización subdividió su tierra en 250 lotes para uso residencial, con el correspondiente espacio para áreas verdes y recreativas que darán diversidad al tejido una vez consolidado. Cada lote tiene una superficie utilizable 680 m2 (16 m de frente por 42,50 metros de fondo), que triplica al valor mínimo de los lotes urbanos (200 m2), dimensiones que categorizan al agregado edilicio que se instale en este suelo.

La urbanización “Las Moras” se publicita como el primer barrio abierto monitoreado con cámaras de seguridad de manera permanente, destinada no solo a la población local sino también a inversores de los distritos limítrofes (Santa Fe, Recreo, Esperanza, Rafaela), dada la cercanía tanto de la ciudad central como al sector costero, se transforma en el atractivo del loteo.

Al año 2013 se verifica por lectura de fotografía aérea, que la urbanización Las Moras aún se encontraba en proceso de consolidación, solo un 15% de lotes estaban en construcción u ocupados. Aunque con la puesta en marcha de los Planes PROCREAR, esta situación se ha acelerado, teniendo la ocupación de un casi 25% de los lotes en el 2014



Secuencia del proceso de urbanización del loteo Las Moras en Mote Vera 2008-2013. Fuente: Google Earth. Elaboración propia.

Recientes urbanizaciones en el extremo Sur de Monte Vera, en el conocido fragmento de Ángel Gallardo, evidencian el proceso de transformación del suelo es una dinámica que continua en expansión en el distrito, 7 ha de suelo productivo se están transformando en suelo urbano a través del loteo “Praderas 1” , la nueva urbanización se subdivide en 114 lotes (10m x 30m) y se ofrece a nivel publicitario como un barrio residencial abierto, vinculado a la naturaleza a una corta distancia de la ciudad central.



Arriba: Imagen Google ubicando el loteo Pradera 1. Abajo: Panorámica del loteo y su área de inserción.

Fotografía: M.C.Peralta Flores

A partir de la investigación desarrollada en el marco del Observatorio Urbanístico AMSF-P (2011), la mayor incidencia del cambio de usos del suelo en el sector norte de la ciudad de Santa Fe, se instaló en el período 2004-2007, donde la inserción de viviendas de gestión pública, denominado Planes Federales , que articuló tanto el Estado Nacional, el Provincial y el Municipal, ingresaron a la planta urbana 2594 viviendas sobre el periurbano santafesino, transformado aproximadamente 105 hectáreas productivas en áreas de uso residencial. El tejido que se construyó en el sector es de gran heterogeneidad en cuanto a usos del suelo, donde conviven viviendas de baja densidad, en su mayor proporción producto de gestiones públicas o gremiales, que paradójicamente le da una homogeneidad en cuanto forma, con paulatina incorporación de equipamientos en convivencia con áreas productivas de quintas y hornos ladrilleros.

Cabe aclarar que las viviendas de estos planes se ubicaron fragmentariamente sobre el borde Norte, creando barriadas de diversas proporciones que van de 3 a 33 ha., respondiendo a la organización administrativa centralizada que tuvo el plan, que relegó la elección de la localización de los inmuebles al empresario privado, quién gestionó la compra suelo dentro de las áreas productivas y las adecuo al uso urbano, primando el factor financiero.



Fotografía aérea del borde Norte de la ciudad de Santa Fe, donde se visibilizan dos Planes Federales, uno al frente y otro al fondo y su vinculación con las áreas productivas. Fuente: Municipalidad de Santa Fe.

Dentro del ámbito de la gestión pública, durante el año 2011 el Estado provincial lanzó un nuevo programa habitacional: “Mi tierra, Mi Casa”, que a través del municipio santafesino incorporó tierra urbana a la ciudad, dando respuesta a demandas habitaciones de la población. En este dinámica surge el loteo “Nueva Esperanza Este”, con terrenos pertenecientes a la Municipalidad de Santa Fe que urbanizan 381 lotes (de 10m x 20m) en 8 ha, mientras que el loteo provincial “Esmeralda Este” agrega 164 lotes (de 10m x 20m) en 4 ha, ambos sobre el borde noreste de la ciudad.





Conclusión

El trabajo llevado adelante resultó en una tarea novedosa para el sedimento urbanístico local, que no cuenta con lecturas territoriales que crucen diversas capas de información de escala metropolitana.

La tarea de armar las planimetrías aquí presentadas sobre usos de suelo, tramas hidrológicas, líneas agronómicas, y normativas distritales, con la intención de documentar el estado de hecho interjurisdiccional de los procesos que se dan en el fragmento norte del aglomerado Gran Santa Fe, nos ha permitido pensar territorialmente, a la vez que comprobar que las acciones de planificación llevadas adelante por cada localidad están fragmentadas a pesar de los discursos de gestión compartida, que al parecer solo abordan acuerdos relacionados con la infraestructura hídrica.

Los resultados obtenidos hasta el momento se presentan como las bases de una metodología incipiente, factible de replicar sobre los demás bordes de expansión en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. La construcción de una cartografía integral se presenta como potencialidad tanto para la lectura territorial como para el soporte del proyecto.

En lo particular, la ausencia nominal del uso productivo rural dentro del distrito Santa Fe, pone en evidencia el proceso de conurbación que la ciudad central está llevando a cabo con las localidades vecinas, donde la transformación del suelo productivo comienza a dar señales de una situación irreversible, hecho que alentó al equipo de investigación a profundizar la mirada sobre este espacio, para aportar lineamientos en función de potenciar una planificación alternativa, que no desestime la identidad ambiental, cultural y social de la zona

El cordón santafesino se encuentra en crisis como consecuencia de las múltiples causas internas y externas mencionadas, pero a pesar de ello, en la actualidad se intensifica la necesidad de contar con instrumentos normativos y planificadores que resguarden la actividad. Esta tarea es una vacancia no solo para mantener un ambiente productivo, sino también como herramienta de ordenamiento de la expansión urbana. Los futuros desafíos que esta investigación se plantea en esa dirección.

Bibliografía

- Comisión Nacional de Actividades Especiales-CONAE (2003). Monitoreo satelital de la ciudad de Santa Fe. Recuperado de http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/catalogos/gestion-de-emergencias/inundaciones/50-conae/uso-de-la-informacion-espacial/emergencias/163-monitoreo-satelital-de-la-ciudad-de-santa-fe
- Demarchi, Mariela. (2010). El circuito de producción hortícola: Una aproximación al estudio del cinturón verde en los distritos de Monte Vera y Recreo, departamento La Capital, provincia de Santa Fe. Pampa. (6). 139-168. Ed. UNL-UdelaR,
- Ferrato, J. (Editor). (2006). El Sector Frutihortícola Regional, aspectos que contribuyen a su desarrollo. Rosario: Editora UNR.
- Fritschy, Blanca A. (2010) Impactos de las inundaciones extraordinarias. Santa Fe. Argentina. En Tercer Simposio Internacional de Investigación-SII. Jujuy: Universidad Católica de Santiago del Estero.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela-Centro Regional Santa Fe. (2013). Censo Hortícola 2012 del cinturón verde de Santa Fe. 62.
- Morello, J., Buzzai, G., Baxendale, C., Matteucci, S., Rodriguez, A., Godagnone, R., y Casas, R. (2000). Urbanización y consumo de tierra fértil. Revista de divulgación Tecnológica de la Asociación Ciencia hoy, 10(55), 1-8. Recuperado de http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/3.Urbanizacion_y_consumo_de_tierra_fertil.pdf
- ProCIFE (2007). Informe del Programa Interinstitucional ante la Emergencia
- Santa Fe. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.(2009). Cadena frutihortícola santafesina. Recuperado de http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66061/320661/file/descargar.pdf
- Municipalidad de Santa Fe (2008). Plan Urbano 2008. Lineamientos. Recuperado de
- http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Plan_Urbano_-_Lineamientos-2012.pdf
- Soijet, M., Gramaglia,V., Peralta Flores, M.C. (2011). PEIS: Capacitación y participación ciudadana en áreas de precariedad urbana. En Boletín Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná (AMSF-P), 6.
- Santa Fe. Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe (1979) Ordenanza 7.677: Reglamento de urbanizaciones y subdivisiones. Recuperado de http://www.santafeciudad.gov.ar/buscar/reglamento+de+urbanizacion.html
- Serafino, M.A. (2010). Familias migrantes bolivianas en el cinturón hortícola santafesino. Pampa, (5), 239-256. Ed.UNL-UdelaR
- Soijet, M., y Mantovani, G. (2005). Los procesos y tendencias de la ciudad. En Ciudad y Urbanización. (pp. 89-103). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Soijet, M., y Mantovani, G. (2011). Procesos de transformación en el área metropolitana Santa Fe-Paraná: modalidades dominantes en el período 2000- 2010. Polis (14)13, 62-71. Santa Fe. Ediciones UNL.

Escalas territoriales pertinentes para la construcción de procesos de desarrollo local en comunidades impactadas por la actividad minera: provincia de San Juan, Argentina

Marsiglia, Javier
Nozica, Graciela
Henríquez, Griselda
Romero, Mirta

PALABRAS CLAVE
· Territorio
· Desarrollo local
· Microrregión

Resumen / En el marco del proyecto PICTO-UNSJ 09-152 se propuso elaborar un marco conceptual que permitiera construir un sistema de indicadores de sustentabilidad ambiental para evaluar las posibilidades de implementar procesos de desarrollo local sostenibles en territorios impactados por la mega minería del oro en la provincia de San Juan. Esto es, pensar en un conjunto de indicadores que en una primera aproximación denominamos "regionales" y que tienen como objetivo expresar los principales problemas, preocupaciones y anhelos de la población local relacionados con el desarrollo sustentable del territorio.

Para alcanzar este objetivo se propuso sistematizar, en base a los estudios de ordenamiento territorial realizados en los últimos 10 años, los factores clave que permitan definir las escalas pertinentes para construir y sostener procesos de desarrollo local-regional en la provincia de San Juan para las regiones mineras de nuestra provincia.

Para abordar el tema se propone utilizar la categoría conceptual de microrregión desarrollado en investigaciones previas por el equipo de investigación, tanto a nivel teórico como en la práctica de planificación, mediante la asistencia técnica a municipios de la provincia El territorio se estructura en base a microrregiones predominantemente rurales- coincidentes con los oasis productivos de Jáchal y Rodeo-Iglesia- áreas de influencia indirecta de los proyectos mineros auríferos de Veladero, Gualcamayo y Pascua Lama

MARSIGLIA, JAVIER
Instituto Regional de Planeamiento y Habitat-FAUD
Universidad Nacional de San Juan, Argentina
E - mail: javier.marsiglia@gmail.com

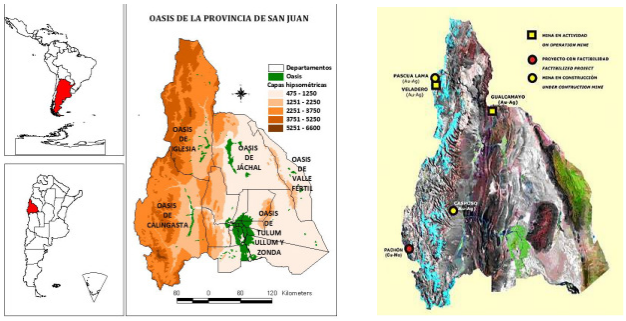
NOZICA, GRACIELA
Instituto Regional de Planeamiento y Habitat-FAUD
Universidad Nacional de San Juan, Argentina

1. Introducción

En el marco del proyecto PICTO-UNSJ 09-152 se propuso elaborar un marco conceptual que permitiera construir un sistema de indicadores de sustentabilidad ambiental para evaluar las posibilidades de implementar procesos de desarrollo local sostenibles en territorios impactados por la mega minería del oro en la provincia de San Juan. Esto es, pensar en un conjunto de indicadores que en una primera aproximación denominamos "regionales" y que tienen como objetivo expresar los principales problemas, preocupaciones y anhelos de la población local relacionados con el desarrollo sustentable del territorio.

Para alcanzar este objetivo se propuso en primer término identificar cuáles serían las escalas territoriales pertinentes para construir y sostener procesos de desarrollo local-regional en la provincia de San Juan, a partir de considerar a la actividad minera como la de mayor impacto en estos territorios, ya que a) los efectos económicos de la mega minería se perciben mayormente a escala nacional-global y, en menor medida, en la escala local; y b) el impacto ambiental, dadas las características particulares del ambiente natural donde se localiza la actividad. Figura1.

Figura 1. Oasis y localización de emprendimientos mineros en la Provincia de San Juan



Fuente: Atlas socioeconómico de la provincia de San Juan, Ministerio de Minería

Precisamente la identificación de las escalas territoriales adecuadas para gestionar procesos de desarrollo local-regional constituye el objetivo de esta ponencia, y da cuenta de un ejercicio necesario y anterior a la elaboración específica de los indicadores regionales.

Las condiciones de extrema aridez que identifican al oeste argentino, donde está inmersa la provincia de San Juan, han determinado que el recurso hídrico se constituya en el principal elemento para el asentamiento de la población y, en consecuencia, para

HENRÍQUEZ, GRISELDA
Instituto Regional de Planeamiento y Habitat-FAUD
Universidad Nacional de San Juan, Argentina

ROMERO, MIRTA
Instituto Regional de Planeamiento y Habitat-FAUD
Universidad Nacional de San Juan, Argentina

el desarrollo de actividades agrícolas.
Estas condiciones determinan una forma de ocupación particular del territorio en oasis. En ellos se ha concentrado desde siempre la población, originando el sistema de asentamientos humanos y la actividad productiva a ellos asociada. Además, contienen una espacialidad cultural, que se remonta a los primeros asentamientos preincaicos, otorgándoles una particular identidad tanto a los pueblos como a sus habitantes.
Para abordar el tema se propone utilizar la categoría conceptual de microrregión desarrollado en investigaciones previas por el equipo de investigación, tanto a nivel teórico como en la práctica de planificación, mediante la asistencia técnica a municipios de la provincia. Se considera que este enfoque ofrece un interesante potencial analítico dado que permite abordar lo local como territorio, trascendiendo lo urbano. Es decir, brinda una herramienta que permite incorporar lo territorial a la escala local de análisis y concebir en ella tanto lo urbano como lo rural.
Este abordaje se torna particularmente apropiado para el análisis territorial de la provincia de San Juan dadas las características de la misma de ocupación en oasis. Desde esta mirada la provincia se estructura a partir de cinco microrregiones —coincidentes con los cinco oasis de ocupación— cada uno de ellas con mayor o menor grado de cohesión de sus estructuras internas, con sus límites en distinto grado de definición y ya como urbanas o rurales. Estas son: la microrregión urbana de la ciudad de San Juan y las microrregiones rurales de Jáchal, de Calingasta-Barreal, Rodeo-Iglesia y Valle Fértil.
Las microrregiones rurales de Jáchal y Rodeo-Iglesia, constituyen las áreas de influencia indirecta de los proyectos mineros auríferos de Gualcamayo, Veladero y Pascua Lama. En esta presentación tomamos como caso de referencia la microrregión de Jáchal para ilustrar nuestras reflexiones. Fig. 1.

2. Ordenamiento territorial y desarrollo local: acerca de las escalas territoriales pertinentes

Una de las preocupaciones que existe en los estudios sobre ordenamiento territorial y desarrollo local, tiene que ver con lo que podríamos llamar la "escala pertinente" para dar sostenibilidad a un proceso de desarrollo territorial que por definición debería involucrar a múltiples dimensiones (económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales) y actores públicos y privados. Esto se vincula con la masa crítica de recursos y capacidades tangibles e intangibles que tiene un territorio para generar y sostener un proceso de desarrollo, considerando tanto una mirada endógena, como sus condiciones para capitalizar oportunidades externas en beneficio de un proyecto colectivo controlado localmente.
Ubicados en esta perspectiva, una primera cuestión sobre la cual vale la pena detenerse es en la propia conceptualización de escala. A la hora de analizar la realidad, cualquiera de nosotros hace un recorte de la misma en términos del tamaño y alcances del fenómeno que procura estudiar.
Pero como sostiene Reboratti (2001): "esa es solamente una de las dimensiones de

la noción de escala. La escala también es una herramienta conceptual que indica un cierto nivel de focalización en un objeto que lo aparta de un entorno mayor. Cada nivel técnico de escala, no significa necesariamente una mayor o menor complejidad… pero sí una direccionalidad de la atención a diferentes tipos de relaciones y situaciones… El mapa es, en este caso, un modelo y una metáfora de lo concreto. Y allí es donde el concepto de escala técnica se une al de escala conceptual, siendo esta, en el fondo, una forma de ordenar las metáforas, las analogías y los modelos que utilizamos para captar la realidad."

Esto nos conduce a la mención de una serie de términos que refieren a escalas y que son utilizados por diferentes disciplinas con contenidos conceptuales convergentes o divergentes según los casos, pero que forman parte de un cierto patrimonio de categorías escalares cuyo uso nutre un diálogo interdisciplinario aun abierto e incompleto.

Nos referimos por ejemplo a términos tales como micro y macro, o global y local, pero también a escalas más específicas y referidas a cuestiones que se vinculan con posibilidades de abordaje diversos, como regiones y microrregiones, cuencas productivas o hidrográficas, o departamentos y municipios. Según el foco que pongamos en el análisis y las dimensiones que prioricemos (económica, social, político-institucional, ambiental, geográfica, urbanística o cultural), aparecerán diferentes escalas y combinaciones posibles, en una temporalidad y una dinámica determinadas.

Así llegamos a una segunda categoría de análisis que se refiere precisamente al territorio, o usando un término más abarcador a los sistemas territoriales.

Si ese territorio lo referimos a una escala local, existe un lugar en el que se desarrollan determinados procesos de construcción socio-política, económica e identitaria que ameritan su consideración y análisis.

Como señala José Arocena (2002): "allí convergen la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local, se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal".

Ahora bien, aceptando la relatividad de la noción de lo local que implica la especificidad y a su vez la necesaria imbricación de las dos nociones de "local" y "global", quedaría pendiente el asunto de los límites de estas escalas. Existiría la posibilidad de que cualquier unidad social pueda considerarse como local, lo que de alguna manera pondría en riesgo la propia utilidad y capacidad explicativa de esta clasificación.

Pero el propio autor citado, avanza conceptualmente, proponiéndonos la noción de "sociedad local", categoría teórica sustantiva que permitiría ser más precisos en la definición de cuando una subdivisión determinada de un territorio puede ser simples "fragmentaciones físicas, políticas, administrativas de una gran ciudad o de una nación" o corresponderse con sociedades locales.

Desde un encare politológico, Oscar Madoery (2008) profundiza en esta concepción afirmando: "…el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional

[…], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores".

Ya aquí incorporamos la participación de los actores en un sistema de relaciones con sus lógicas de poder y la posibilidad de construir procesos de desarrollo local-regional. Este enfoque plantea una nueva articulación de actores territoriales.

Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas y como operar en torno a estas articulaciones parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar proyectos. Sin lugar a dudas no es un desafío fácil. Se trata de poner en juego intereses distintos, relaciones de poder desiguales, en contextos territoriales que no siempre cuentan con los ámbitos y las reglas de juego necesarias para que todas las voces sean escuchadas a través de convocatorias amplias y plurales.

Por lo tanto, en este trabajo vamos a proponer una categoría de análisis que contenga los aspectos geográficos y conceptuales del desarrollo local. Esto requiere de una visión regional particular, que entiende la región como producto de la integración de dos procesos de construcción: los procesos sociales y culturales y los de transformación y culturización de la naturaleza por la acción de las prácticas de los diferentes grupos sociales. A su vez, requiere brindar una visión totalizadora del problema que permita contemplar en un mismo nivel de prioridad los aspectos económicos, sociales, ecológicos, productivos y de la identidad cultural. Conocimiento integrado que evite decisiones sesgadas por valoraciones sólo naturales o sólo económicas.

3. La microrregión: unidad de planificación territorial de escala local

La microrregión es conceptualizada como la porción de territorio cuyos límites están definidos por la existencia de interrelaciones expresadas en flujos de personas, bienes, servicios, comunicaciones de tipo cotidiano o casi cotidiano. Interrelaciones que se producen con mayor intensidad con el centro principal que la organiza y le confiere su dinámica. Los centros son nodos que articulan flujos, puntos de referencia y de acceso a otros niveles de la red de asentamientos.

La asiduidad e intensidad de las interrelaciones están determinadas por la distancia al nodo principal, la calidad de la infraestructura vial, transporte y comunicaciones, y la complejidad de los servicios que posee el centro principal en relación con el resto de los asentamientos humanos de la microrregión. Esta relación complejidad-distancia varía de acuerdo a las condiciones históricas y geográficas concretas de cada momento histórico considerado. Lo importante es que, cualesquiera sean esas condiciones, la asiduidad e intensidad de las interrelaciones dan cuenta de una unidad indisoluble en términos de estructura y funcionamiento; en consecuencia es una unidad de planificación territorial a escala local.

El concepto de microrregión nos permite ubicarnos en rol del "nodo central" como

organizadora del territorio a partir de considerar su tamaño poblacional y la complejidad de los servicios que aloja, es decir, determinar su dimensión urbana y la dinámica que logra imprimir al conjunto del territorio, por tanto, la microrregión puede ser de carácter predominantemente urbano o predominantemente rural.

En base a estas consideraciones, delimitar la microrregión a fin de definir la escala de intervención para el desarrollo local se recurre al enfoque de los sistemas complejos.

Desde este enfoque, al definir a la microrregión como un sistema complejo (en tanto sistema abierto, disipativo) deben identificarse sus componentes o elementos, los límites y sus interrelaciones, tanto internas como externas. El conjunto de las interrelaciones entre los componentes del sistema microrregión constituyen su estructura, que es la que otorga la forma de organización que lo hace funcionar como una totalidad organizada. En este sentido, el límite de la microrregión y los componentes: subsistema de asentamientos humanos (con sus servicios, equipamiento, organizaciones de la sociedad, bienes tangibles e intangibles); subsistema de redes de infraestructura, subsistema físico natural y de actividades productivas, constituyen los elementos estructuradores del territorio micro regional. Los caracterizaremos a continuación en forma sintética a cada uno de ellos:

-Subsistema de asentamientos humanos: Es el conjunto de asentamientos tanto urbanos como rurales. Constituyen los elementos más dinámicos de todo el sistema micro regional y, en consecuencia, es donde se manifiestan más rápidamente las transformaciones territoriales. En el proceso histórico de la región, los asentamientos se van diferenciando, no solo por su tamaño sino también por la base productiva del territorio, por las funciones que cada uno de los asentamientos cumple en el contexto micro regional, por la densidad poblacional, por el grado de desarrollo económico, como por la propia significación histórica que cada nodo va adquiriendo en el conjunto. En este proceso, se va produciendo una especialización y jerarquización de los nodos que resulta en cada momento histórico, en un sistema jerarquizado tanto por aspectos funcionales como significativos.

Un aspecto determinante dentro de este subsistema es la dimensión y rol de nodo central; dado que la ciudad organiza el territorio a partir de su tamaño poblacional y la complejidad de los servicios que aloja, su capacidad de atracción e interacción con los otros asentamientos del subsistema, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior, es decir, determinando la dimensión urbana del nodo central

La dimensión urbana que posibilita sostener procesos de desarrollo a escala local, es aquella cuya escala es considerada como la más humana y aprehensible, que ayudan al ciudadano a identificarse con su centro poblado, y que les permite construir una identidad propia. Se trata de centros más fácilmente gobernables, gestionables y controlables, que facilitan en principio una mayor participación ciudadana en el gobierno y la gestión.

-Subsistema de redes de infraestructura: Este subsistema canaliza los movimientos o intercambios que se materializan en flujos de bienes, servicios, personas, financieros,

etc. Estos flujos se producen al interior de la microrregión y de esta con su región. Está constituido por: las redes de transporte (vial, ferroviaria); las redes de riego (valles irrigados artificialmente), las redes de comunicación. Las redes se relacionan con la estructura jerárquica de los nodos y la complejidad de las relaciones entre éstos y son las que aseguran la cohesión interna de la microrregión y acceso a otros niveles de la red. Los sistemas de redes también adquieren distintas jerarquías.

-Subsistema productivo: El grado de desarrollo de las actividades económicas y las técnicas productivas definen en cada momento histórico, determinadas formas de utilización de los recursos y del territorio. Ambas, se interrelacionan conformando un sistema productivo que expresa determinadas formas de transformación del medio físico natural y de estructuración del territorio.

El análisis de este subsistema abarca, por un lado, los usos productivos del suelo que son de carácter extensivo (uso agrícola, forestal, ganadero, minero); como así también los usos intensivos de localización (industrial, residencial urbano, instalaciones especiales, infraestructuras, etc.)

-Subsistema físico natural: Este subsistema está constituido por todos los elementos de la naturaleza que se presentan como resultado de fenómenos básicamente naturales: formaciones montañosas, valles, sistemas hídricos, la composición química de los suelos, etc., es decir, todo lo dado al hombre, quien no intervino en los procesos esenciales de su formación. Sus características explican las localizaciones de la población, actividades productivas y las facilidades o dificultades para el despliegue de las redes de infraestructura y servicios. Atender a todos estos aspectos del subsistema es lo que nos posibilita, desde lo geográfico, delimitar la microrregión.

A partir de esta descripción caracterizamos a continuación, nuestro caso de estudio.

4- Caso de estudio. La microrregión de Jáchal

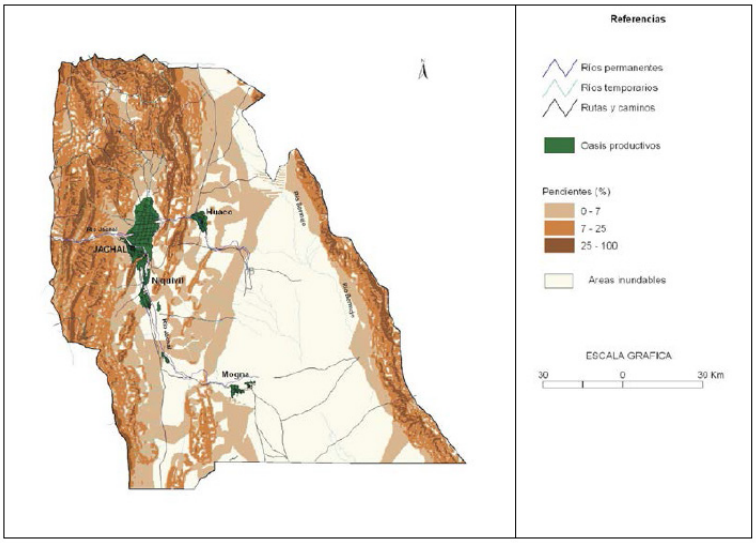


El Departamento de Jáchal se localiza en el Norte de la provincia de San Juan, Argentina. Como el resto del territorio provincial muestra una dinámica de ocupación en la que el hombre sólo utiliza el 5% del espacio disponible, concentrándose en aquellos lugares donde hay disponibilidad de agua, dando forma a un territorio predominantemente vacío, en el que abundan las formas montañosas y travesías, y la población ocupa los valles de Jáchal y Huaco, sobre los que ha construido los oasis productivos.

Presenta una localización estratégica respecto del Corredor Bioceánico de conexión con Chile, a través del Paso de Agua Negra, obra binacional en proceso de licitación. Actualmente se está culminando la construcción de la Ruta 150, con un trazado que

atraviesa la provincia y refuerza el rol prioritario de Jáchal en este nuevo escenario.
Partiendo de las conceptualizaciones realizadas en primer lugar se procedió a identificar los componentes del sistema: los límites, los elementos estructuradores y sus interrelaciones tanto internas como externas.
Los límites —físico y conceptual— del sistema está dado, en este caso, por la definición de microrregión adoptada, es decir, que la definición de los límites será parte del propio proceso de análisis del funcionamiento del sistema. Se entiende entonces que existe un límite máximo fuera del cuál no se extenderá la microrregión y un límite mínimo que abarca con certeza a la misma. De allí surgen dos escalas de análisis: la de Departamental definida por el limité político administrativo y la de oasis coincidente con el valle productivo. Figura 2.

Figura 2. Escalas de análisis de la microrregión.



Fuente: Identificación de lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial del Departamento Jáchal. FAUD, 2008.
Los subsistemas definidos.se analizarán en cada una de estas escalas, de manera que el área efectiva de análisis variará en cada subsistema. Se expone a continuación una síntesis integrada de los subsistemas, a fin de definir la estructura y límites de la microrregión.
Según el Censo 2010, el Departamento Jáchal cuenta con una población de 21.812 habitantes, de la cual más de la mitad se concentra en la ciudad de San José de Jáchal (aproximadamente 15.000 habitantes) y el resto se localiza en pequeños asentamientos, presentando además un bajo porcentaje de población rural dispersa. Al igual que la mayoría de los departamentos con predominio de dinámica rural concentra un importante porcentaje de población en situación de vulnerabilidad (aproximadamente 18,3% NBI).

La dinámica de ocupación del territorio ha estado condicionada por las relaciones que Jáchal ha mantenido en el tiempo con el resto de la provincia. El cambio en el patrón de ocupación del territorio —esto es, la manera en que la población se ha redistribuido al interior del territorio departamental— comienza a transformarse a principios del siglo XX, pasando de una mayoritaria población rural dispersa y un débil núcleo urbano, a otro en el que ese núcleo comienza paulatinamente a concentrar población y servicios, y la población abandona los pequeños pueblos y puestos, para concentrarse en el valle de Jáchal. Este proceso tiene lugar al tiempo que la ciudad de San Juan comienza a consolidarse como centro único a escala provincial, y el Departamento de Jáchal queda al margen de los sucesivos modelos de desarrollo, y por tanto, de los objetivos explícitos e implícitos de la política estatal.

A principios del siglo XXI, y en el marco de la política nacional de integración territorial sustentada en la obra pública y de inserción regional al Mercosur, se le presenta a Jáchal la oportunidad para dinamizar la posición histórica de centro sub regional del norte sanjuanino. La reforma de la legislación minera argentina que tiene lugar a fines de 1990, en consonancia con el modelo liberal imperante, propició el inicio de la explotación minera del oro y la consolidación de la producción de cales ya existente. Asimismo, su localización estratégica sobre un corredor bioceánico, constituyen hoy un desafío desde lo político y lo institucional en tanto supone desarrollar la capacidad de gestión necesaria para orientar el proceso de desarrollo territorial sin descuidar el manejo de sus recursos, ni comprometer la identidad histórica del territorio y la calidad de vida de su población.

5. Síntesis de la estructura micro regional.

La microrregión se estructura como un modelo "monocéntrico", siendo la ciudad de San José de Jáchal el centro de mayor jerarquía funcional y significativa del sistema de asentamientos. Este nodo se ubica en la intersección de dos rutas primarias: la N°40, vertebradora del territorio argentino y la N° 150, sobre la que se proyecta el corredor bioceánico Agua Negra. Figura 3.

Esta tipología responde por un lado a las particularidades de su geomorfología, una depresión originada por el río Jáchal entre la pre-cordillera oriental y central. Por otro, al tamaño del oasis productivo, el más importante del Departamento y el segundo en extensión de la provincia (7.000 has. cultivadas). Esto ha determinado históricamente que la población haya tendido a concentrarse en la villa de San José y los asentamientos que la circundan.

En la periferia se localizan los llamados "puestos", habitados por grupos de familias que viven de la actividad primaria, básicamente ganadera de autoconsumo, conforman agrupamientos mal servidos, constituyendo áreas deprimidas en la microrregión.

Otra situación particular presenta la villa de Mogna, fundada como "pueblo de indios" y otrora cruce de caminos, que en la actualidad no cuenta con un acceso desde Jáchal, manteniendo sus vinculaciones con el Departamento de Albardón, constituyendo un área marginal.

El emprendimiento minero de oro de Gualcamayo, al norte del departamento, actúa como un enclave.

Si observamos la red de caminos departamental, se observa una clara triangulación espacial definida por Niquivil al sur, Villa Mercedes al Norte y Huaco al Este. Estos asentamientos, aunque poseen una baja jerarquía, contribuyen a una efectiva ocupación del oasis productivo definiendo un marco inclusivo para asentamientos menores como Pampa Vieja, Tamberías, San Isidro, entre otros.

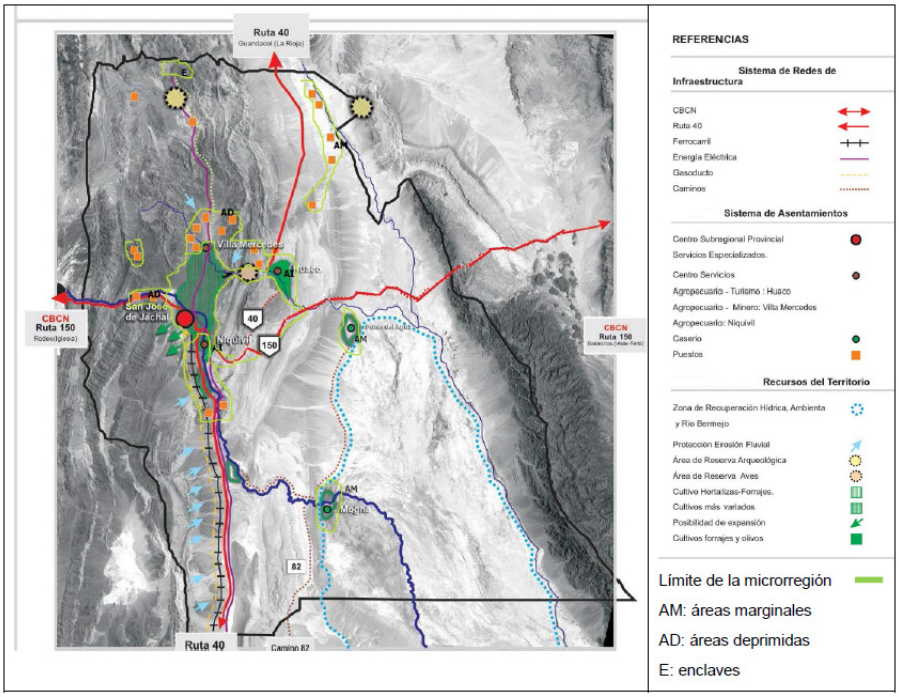
Las vinculaciones al interior del territorio son en general buenas, pero de bajo estándar técnico. En lo referente a la red vial primaria el departamento Jáchal, presenta una muy buena conexión con todos los Departamentos de la provincia y en particular con la ciudad de San Juan. Esta situación lo posiciona en forma ventajosa en relación al resto de los departamentos provinciales, ya que es el único que puede vincularse directamente con todo el territorio provincial.

El Plan de Ordenamiento Territorial Urbano Rural (inscrito en el PET para el ámbito de la Provincia de San Juan), le asigna a la ciudad de San José de Jáchal el rol de centro subregional, de provisión de servicios especializados para el transporte y las comunicaciones. Se propone como nodo de cambio de modos de transporte, a partir de recuperar al ferrocarril de carga y la dotación de infraestructura de servicios para asegurar el acompañamiento de las cargas y su adecuado traslado, en el marco del corredor bioceánico que une Coquimbo con Porto Alegre. Sin embargo, ni el paso de un corredor, ni la provisión de infraestructura son factores que generen por si solos desarrollo local.

Como resultado, Jáchal es un Departamento en el que coexiste una diversidad de situaciones. Por un lado una ubicación geopolítica estratégica como “lugar de paso” del corredor bioceánico que puede potenciarlo en sus posibilidades de desarrollo. Por otro lado, una distribución espacial de la población y una estructura económico-productiva que originan inequidades que deben ser atendidas por las políticas públicas.

Jáchal hoy es reconocida por sus bienes patrimoniales tangibles, tales como los tradicionales molinos harineros hidráulicos y su Iglesia principal San José, monumento histórico nacional. Reconocer la riqueza del patrimonio natural y cultural le ha conferido a Jáchal una identidad que lo distingue y es uno de los aspectos importantes a potenciar en el marco de una estrategia de desarrollo territorial.

Figura 3. Esquema de la Microrregión de Jáchal



6- Conclusiones

Luego de este recorrido podemos volver al inicio cuando señalábamos la importancia de definir la "escala pertinente" para dar sostenibilidad a un proceso de desarrollo local. Pero en términos sustantivos ¿qué implicancias tiene la construcción de procesos de desarrollo local sostenibles?

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un proceso en el que diversos actores endógenos y exógenos, pero con incidencia en el territorio (gobiernos locales, empresas, universidades, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas tanto a nivel económico, social o cultural para mejorar la calidad de vida de la población.

La cooperación entre actores estatales de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado, constituyen un aspecto central de este enfoque. En última instancia estamos hablando de aportar a la configuración de un sujeto territorial/regional.

Para construir desarrollo local, es necesaria la existencia de un Estado presente y activo que vele por los intereses de la ciudadanía y oriente los procesos de desarrollo; que juegue un rol dinámico en la formulación y gestión de planes de desarrollo y acción sobre el territorio, apoyados siempre en procesos participativos que garanticen la búsqueda de acuerdos entre los diferentes actores involucrados.

Siempre existe un marco de restricciones y posibilidades para la acción a nivel territorial

que hay que conocer y evaluar en el punto de partida. Las características específicas del territorio nos hacen adecuar y cambiar las estrategias desde la propuesta original. El territorio "local" de referencia para las políticas y proyectos define las fronteras de lo posible en un contexto dado. Este puede cambiar por condiciones externas o propias del territorio y necesita de un marco de análisis estratégico que permita investigar y diagnosticar sus principales potencialidades y limitaciones. Este ejercicio debería ser compartido con los diferentes actores locales, para convertirse en un punto de partida para la implementación de proyectos de manera que permita reunir los más altos consensos posibles.

Evidentemente que un territorio micro local seguramente no cuente por si solo con la "masa crítica" de condiciones, recursos y capacidades para enfrentar el desafío. Probablemente se necesite de escalas más amplias. Una de ellas, que nos ha resultado particularmente adecuada y pertinente para la realidad de la provincia es la microrregión, pero también podemos hablar de otras escalas que podemos encontrar en un municipio o una asociación intermunicipal que agrupa territorios vecinos de uno o más departamentos; una región o cuenca económico- productiva, etc.

Los factores clave que definen la escala pertinente, pueden estar más cerca de dimensiones político-institucionales, económico-productivas, socio-culturales, o físico-geográficas, pero cualquiera sea el caso, un trabajo de investigación en consulta con los actores locales puede aportar información útil para tomar las decisiones adecuadas.

Este escenario polémico, desafiante, nos invita a revisar los lugares comunes y la propia idea de territorio con la que estamos trabajando. A nivel provincial, en el seno de cada departamento o a nivel supra departamental como hemos señalado, el reto es contemplar la heterogeneidad de las localidades, configurando de ser posible microrregiones, que articulen debidamente lo rural con lo urbano y las diferentes potencialidades económico-productivas de cada zona.

En síntesis, anotamos algunas cuestiones que a nuestro juicio aparecen como importantes para avanzar en esta perspectiva de análisis y que se ordenan en tres niveles de reflexión, tomando como referencia empírica la realidad del Departamento de Jáchal:

1. Referidas a la pertinencia de la figura de "Microrregión" como escala adecuada para dar cuenta de las características del territorio y generar procesos de desarrollo territorial sostenibles.

La identificación de los componentes de la microrregión: los límites, los elementos estructuradores y la comprensión integrada de las interrelaciones entre estas, permite entender cómo funciona la microrregión, es decir identificar su estructura. La estructura de la microrregión es la forma de organización que la hace funcionar como una totalidad territorial.

Como ya se señalara, para la definición de los límites de la microrregión, se establecieron dos escalas de trabajo: una, coincidente con el límite político administrativo del Departamento y la otra, coincidente con el valle productivo, el oasis.

La primera resultó la escala apropiada para el análisis del subsistema natural ya que los

recursos mineros y por lo tanto la actividad minera se localiza en las áreas montañosas tanto de Cordillera como de Precordillera. Así mismo ésta fue la escala del análisis histórico para acceder a una visión más global de las formas históricas de ocupación de este territorio. La escala "valle productivo" fue la utilizada para el estudio del sistema de asentamientos, dado que es allí donde se localiza la población en la actualidad. En cuanto al sistema de redes fue necesario el análisis en ambas escalas.

Acorde al concepto de microrregión adoptado -y de acuerdo al análisis realizado- se define a la microrregión de Jáchal con predominio de una dinámica rural-urbana. Se estructura como un modelo monocéntrico, por el predominio de la ciudad de San José de Jáchal.

Tomando esta escala microrregional con las características anotadas, se considera que es posible construir una estrategia de desarrollo que en función de las potencialidades estratégicas de la zona debería articular actores y políticas, tanto de los niveles locales, provinciales como nacionales para garantizar su sostenibilidad en base a decisiones consensuadas.

2. Referidas a la necesidad de identificar y constituir actores con capacidad de iniciativa en diferentes áreas para ser protagonistas del desarrollo territorial.

Si estamos en presencia de sociedades locales con un sistema de actores débil, se abre una tarea muy importante orientada al fortalecimiento institucional a nivel del estado; a nivel de la sociedad civil y del sector económico-productivo, buscando un efecto de tracción desde la minería para pensar en actividades más sostenibles a mediano y largo plazo (agricultura, turismo, etc.).

Así mismo debe entenderse la necesidad del fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, a partir de una mayor organización comunitaria y en base a un modelo de desarrollo en red.

-La capacitación de la población es prioritaria para impulsar los objetivos del desarrollo local, a través del asesoramiento, capacitación y asistencia técnica.

-Impulsar formas de transmisión de los conocimientos, tanto para los sujetos como para las organizaciones con apoyo de las Universidades, del INTA y de los diversos organismos de ciencia y tecnología con que cuentan los estados nacional y provincial.

-Hacer accesible los instrumentos de la política de innovación productiva del MINCyT a los agentes y actores locales a través de las "Unidades de Vinculación" que actúen como instancias de traducción de los instrumentos existentes en términos de las necesidades locales.

-El fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, mediante los instrumentos de transmisión de conocimientos y de la innovación productiva, a fin de que puedan adaptarse a las nuevas demandas.

-Fomentar el desarrollo de cadenas productivas y parques tecnológicos en base a las características específicas de la economía y los sistemas productivos locales y microrregionales.

3. Referidas a la necesidad de fortalecimiento de los gobiernos locales para que operen como actores con capacidad de liderazgo y visión estratégica territorial para

dinamizar acciones orientadas al Ordenamiento Territorial y al Desarrollo Local.
Repensar el rol de los Municipios, combinando en forma más coherente variables político-administrativas, socio-económicas y culturales en sus modalidades de gestión. Avanzar en el tránsito hacia una descentralización bien gestionada, coordinada y articulada territorialmente.
-La necesidad del fortalecimiento institucional del gobierno local, implica que el Municipio haga suyas y ponga en acción todas las atribuciones, funciones y obligaciones que la Constitución le confiere. De esta manera asumiendo el manejo de las competencias técnicas (como del Catastro por ejemplo) mejorar su participación en temas de desarrollo y de ordenamiento territorial, formulando planes y resolviendo los problemas en forma participativa y autogestionaria.
-Es necesario identificar, caracterizar y priorizar las inversiones en infraestructura económica: vial, energía, agua potable, comunicaciones; sociales: educación, salud; todas ellas fundamentales para mejorar el funcionamiento de los sistemas productivos locales y diversificar la base económica productiva, otorgándole sustentabilidad al proceso de desarrollo.
-Impulsar nuevos espacios de gestión, entre el sector público, la comunidad local y las empresas. Apostar a la creación de instituciones empresarias y asociaciones de productores rurales que coordinen acciones y operen como articuladores en los niveles provinciales y municipales.
Alcanzar estos objetivos requiere de una política explícita a nivel municipal orientada en esta dirección y articulada con los niveles provinciales y nacionales. Este proceso de integración muestra a las claras la complejidad de la que da cuenta la problemática del desarrollo, así como la multiplicidad de ámbitos de decisión que en ella intervienen. Por otra parte, debe quedar claro que la inversión en infraestructura no asegura necesariamente la atracción de flujos comerciales y de inversión sobre el territorio. Existen factores sociales y económicos que inciden en el éxito o fracaso de ese objetivo. Se requiere previamente resolver importantes problemas de equipamiento e infraestructura básica al interior el Departamento de Jáchal: mejorar los estándares técnicos de la red vial local y la conectividad interna, proveer de servicios básicos en salud, educación, vivienda, recreación, etc. para la población y de infraestructura de apoyo a la producción local.
Y volviendo al principio, en esta búsqueda de las escalas pertinentes para el desarrollo territorial, no existe posiblemente una receta metodológica para hacerlo -como nos advierte Reboratti- sino una construcción progresiva que sólo se puede realizar si tenemos en cuenta la escala como una herramienta antes conceptual que técnica, una dimensión a la que es necesario aproximarse críticamente; una construcción abierta y compleja.

Bibliografía

• Arocena, José (2006). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Taurus, Universidad Católica, Montevideo, Uruguay.

• García, Rolando (2006). Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Gedisa editorial. 1º Edición, Barcelona

• Madoery, Oscar (2008). Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. Editorial UNSAM, Buenos Aires. Argentina.

• Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Buenos Aires, Argentina.

• Graciela Nozica (2011). Planificar para la integración territorial. Los escenarios deseables de inserción de la provincia de San Juan al MERCOSUR. Revista Interamericana de Urbanismo. ISSN 2013-6242. Buenos Aires.

• Nozica, Graciela, Henríquez Griselda (2006). Ambiente, Sustentabilidad y Gran Minería. El caso de la Provincia de San Juan, Argentina. VI Bienal "Coloquio de Transformaciones Territoriales. Asociación de Universidades del Grupo Montevideo. Santa Fe.

• Nozica G, Malmod A y otros (2008). Identificación de Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial de los Departamentos de Jáchal, Iglesia y Calingasta. FAUD UNSJ. ISB 978-950605548-6. San Juan.

• G Nozica, E Taber (2012). Jachál frente al bicentenario: ¿nueva oportunidad para el desarrollo local?. Revista Andina, número 0.Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, UN de San Juan.

• Reboratti, Carlos (2001). Una cuestión de escala: sociedad, ambiente, tiempo y territorio. Revista Sociologias, Porto Alegre, año 3, No. 5

Determinación de áreas críticas para la conservación de un área protegida en Villa Carlos Paz.

Martín Zazú, Pablo
Valinotti, Natalia M
Burni, Magali
Lescano Natali, Pablo D.

PALABRAS CLAVE
· Áreas críticas
· Área protegida
· Alteración de paisaje

Resumen / La alteración del paisaje principalmente por el avance de la urbanización sobre la montaña, es un problema que está afectando a la ciudad de Villa Carlos Paz, a pesar de la reglamentación de áreas protegidas determinada por la ordenanza municipal 5310. Se quiso evaluar el estado de criticidad de conservación de la zona. Se realizó un mapa del área de estudio de acuerdo a su estado de conservación y factores que influyen en ésta, y se pretendió encontrar una relación entra la distancia a la urbanización (accesibilidad) y el grado de criticidad. Para la determinación de las áreas críticas, se ideó un modelo aplicable a la zona de estudio a fin de especificar el estado de cada una las unidades que la componen. Se pudo observar que las actividades antrópicas, desmontes e introducción y propagación de exóticas modifican el paisaje y ponen en riesgo la conservación de las áreas protegidas bajo la ordenanza. Se corroboró que la mayor parte de las zonas con alta criticidad se encuentran en lugares próximos al avance de la urbanización y tienen alta accesibilidad.

MARTÍN ZAZÚ, PABLA
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: pabla_10@hotmail.com

VALINOTTI, NATALIA M.
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: natumv_18@hotmail.com

En las últimas décadas el número de hectáreas de bosque nativo presentes en la provincia de Córdoba se ha visto notablemente reducido y en la actualidad solo un pequeño porcentaje de los bosques nativos aún permanecen (Cabido & Zak, 2010). Se calcula que para la provincia de Córdoba la deforestación del Parque Chaqueño, entre los años 1998 y 2002, fue de 122.798 hectáreas (Bono et al., 2004) y su pérdida acarrea numerosos problemas ambientales debido a las funciones que cumplen los bosques, como la formación de suelo, su identidad cultural y paisajística y el sustento para la flora y fauna nativa.

Las causas más importantes de la pérdida total del bosque son la expansión de la frontera agropecuaria (Cabido & Zak, 2010) y la creación de barrios residenciales, mientras que los incendios y las talas frecuentes afectan la estructura, la abundancia, la capacidad de regeneración y la diversidad de los mismos (Verzino et al., 2005).

La ciudad de Villa Carlos Paz se encuentra a 45 km de la ciudad de Córdoba (entre los 31º25' de latitud Sur y los 64º 31' de longitud Oeste), a una altura sobre el nivel del mar entre los 643 y 700 metros. Pertenece a la región fitogeográfica del bosque chaqueño-serrano, un ambiente profundamente afectado por las actividades humanas. Sin embargo, es uno de los ambientes con mayor biodiversidad en la Provincia de Córdoba (Gavier & Bucher, 2004). El relieve montañoso de la zona contribuye a la formación de varias cuencas cuyos cauces no son permanentes, pero sí de gran importancia como recurso hídrico. El área se caracteriza por poseer sectores soleados con menor vegetación y laderas húmedas, algo sombrías con mayor concentración arbórea y arbustiva que dificulta o impide el desplazamiento. Entre los componentes autóctonos se encuentran: molle (Lithraea molloides), espinillo (Acacia sp.), tusca (Acacia aroma), duraznillo negro (Cestrum parquii), barba de tigre (Colletia spinosisima), moradillos (Schinus spp.), palo amarillo (Aloysia gratissima), piquillines (Condalia sp.) y albaricoque (Ximenia americana). (Rinaldi et al., 2011)

La ordenanza municipal 5310 determina como área protegida la zona que se extiende desde el faldeo de las sierras hasta la divisoria de aguas. El avance de la urbanización sobre el área protegida es la principal causa de pérdida de los bosques que rodean a la ciudad, provocando una transformación del paisaje típico de la zona y la degradación del suelo y la vegetación.

Este cambio de uso del suelo, contrario a la ordenanza vigente, perjudica a toda la comunidad debido a que la actividad turística, sostenida por las características del paisaje natural y la infraestructura de servicios y entretenimiento, es la principal fuente de ingreso de la localidad. Al mismo tiempo, la pérdida de la vegetación y el aumento de la superficie impermeable sobre la ladera provocan el aumento del caudal y la velocidad de la escorrentía, generando daños a la infraestructura en el área media y

BURNI, MAGALÍ
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

LESCANO NATALI, PABLO D.
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

baja de la cuenca.
El área protegida de Villa Carlos Paz carece de una herramienta indispensable para su implementación y funcionamiento como lo es un plan de manejo. La formulación de éste requiere, entre otras cosas, de información de base y conocimiento sobre el funcionamiento del sector, siendo recomendable la elaboración previa de un Diagnóstico de Áreas Críticas (DAC). Esta herramienta permite, mediante la observación de diferentes elementos del paisaje, identificar áreas que demandan una atención especial en un período de tiempo o permanentemente por parte de los planes de manejo. Los elementos de análisis para el diagnóstico son todos los componentes físicos del ambiente o los efectos físicos que se producen por acciones antrópicas (Ceballos, 2004). De esta manera, se entiende por área crítica a una zona en la que sus elementos naturales se ven amenazados en su conservación.
En el presente trabajo se detectan las zonas más afectadas por las actividades humanas en el área protegida en Villa Carlos Paz.

Objetivos
• Evaluar el estado crítico de conservación de la zona de estudio en la parte Costa Azul Sur del Área Protegida en Villa Carlos Paz.
• Realizar un mapa del área de acuerdo a su estado crítico.
• Observar la relación que existe entre la distancia a la urbanización (accesibilidad) y grado de criticidad de conservación.

Materiales y métodos
En este trabajo se utilizaron los siguientes materiales:
• Brújula
• Guías de flora
• Binoculares
• Imágenes satelitales obtenidas de Google Earth (versión 7.1.2.20414)
• Software R2V
• Software Corel X6
• Software Idrisi
• Estereoscopio
• Film poliéster
• Ordenanza 5310 de Áreas Protegidas de la ciudad de Villa Carlos Paz
• Índice de criticidad
En primer lugar, se determinó el área de estudio utilizando la ordenanza 5310 e imágenes satelitales de Google Earth. La misma abarca un área de 1.388.964 m2 y 5.718 m de perímetro, encontrándose en la zona de Costa Azul Sur, limitando en gran parte con la zona urbanizada (Fig. 1). También se acordó la escala a trabajar (1:5.500) teniendo en cuenta el objeto de estudio.

Figura1. Mapa del área de estudio.



Se utilizó la metodología de Carta de Ocupación de Tierras (COT) que considera a la vegetación como el factor integrador de las variaciones naturales del medio, teniendo en cuenta la formación vegetal, las especies dominantes y el grado de artificialización. (Etienne & Prado, 1982) Se utilizaron imágenes satelitales de distintos años (desde 2009 hasta la actualidad) obtenidas de Google Earth (versión 7.1.2.20414). Posteriormente se definieron unidades homogéneas de vegetación mediante estereoscopía. De la misma manera se realizaron cartas de artificialización (caminos y accesibilidad) e invasión de especies vegetales exóticas. Las cartas se digitalizaron mediante el software R2V.

Se corroboraron a campo las unidades previamente identificadas mediante estereoscopía, y se definieron la cobertura y las especies vegetales dominantes de cada estrato, el porcentaje de suelo expuest, el tipo e intensidad de la actividad humana y las especies exóticas. Los datos obtenidos se incorporaron a la base de datos de un SIG (Idrisi).

Índice de áreas críticas

Para la determinación de las áreas críticas, se estructuró, en base a bibliografía, un modelo aplicable a la zona de estudio a fin de especificar el estado de cada una las unidades que la componen.

- Primera componente: Suelos

Debido a la geografía propia de la región y a las actividades antrópicas, se puede observar porciones de suelo y roca expuesta, así también como modificaciones topográficas, la combinación de la actividad silvopastoril y el manejo de incendios, tiene el potencial de convertir zonas de montaña en desiertos rocosos (Cingolani et al., 2013)

En general, se asume que la energía cinética liberada por la lluvia, en un suelo cubierto, es prácticamente nula. Como consecuencia, para un área determinada, la energía cinética de la lluvia puede considerarse inversamente proporcional al porcentaje de

cobertura (Carson & Kirkby, 1972)
Esto quiere decir, que cuando el suelo está expuesto y carente de vegetación, la pérdida es mucho mayor, lo que se ve reflejado también en la imposibilidad de las especies vegetales para colonizar dichos suelos, y así producirse una pérdida del bosque.
Teniendo en cuenta la importancia de los estratos vegetales, la presencia de vegetación expresada, ya sea en términos de biomasa o de cobertura, suele asociarse a la mejora de la conservación del suelo, gracias al aumento de la pedogénesis y a la disminución de las pérdidas por erosión (Puigdefábregas, 1996)

- Segunda componente: Vegetación

-Conociendo la vegetación característica de la zona, se puede dar un orden de importancia a los estratos presentes. Consideraremos la siguiente caracterización del bosque serrano, utilizando la descripción del bosque degradado, debido a las modificaciones que ha sufrido por actividades antrópicas e incendios (Rinaldi et al., 2011)
-Fisonomía del Bosque Serrano:
Bosque degradado: (3 estratos)
- Árboles: Lithraea ternifolia (molle), Celtis pallida (tala churqui), Acacia caven (espinillo), Fagara coco (coco)
- Arbustos: Eupatorium buniifolium (romerito), Croton sp., Cestrum parqui (duraznillo negro), Lepechinia floribunda.
- Hierbas: Paspalum malacophyllum, Schizachyrum spicatum (Estrabou, 1983)

La importancia de los estratos, está dada porque entre todos forman las características propias del ecosistema; teniendo en cuenta esto, se entiende que al faltar el estrato arbóreo, los demás estratos se verían afectados por la pérdida de protección ante agentes externos, como ser viento, erosión, excesiva exposición a la luz solar, desecación, etc.
De esta manera se puede crear cierta "jerarquía" a la hora de asignar los valores que utilizaremos en el SIG en el momento de efectuar nuestro mapa.
Así se le asignarán los valores a los datos obtenidos en la carta de ocupación:
-Bosque (14)
-Bosque alto abierto (13)
-Bosque abierto (12)
-Arbustal con árboles (11)
-Arbustal (10)
-Arbustal abierto (9)
-Pastizal con árboles y arbustos (8)
-Pastizal con arbustos (7)
-Pastizal alto (6)
-Pastizal (5)
Además, se analizan y asignan valores a:
- Urbanización (4)
- Camino (3)
- Residuos (2)

- Peladar (1)

-Plantas exóticas: algunas plantas provenientes de otras áreas geográficas suelen desarrollarse debajo del dosel, en los bordes y en los claros de los bosques contribuyendo a erosionar su productividad, afectando las actividades de manejo y degradando la biodiversidad en todas sus expresiones, llegando a competir eficazmente con las especies nativas. Su capacidad de adaptación a las características edafoclimáticas del país y su alto potencial biótico les permitió encontrar en un bosque natural, históricamente afectado por la actividad humana, las condiciones ideales para expandir su área de ocurrencia. (Nebel & Porcile, 2006)

Es importante destacar que la vegetación transpira en función de su superficie de hojas, por eso esto indica que los árboles exóticos pueden estar consumiendo cantidades de agua mucho mayores que los nativos. En el futuro, esto puede agravar las crisis hídricas que experimenta la provincia de Córdoba en la época seca. (Cingolani, et al., 2010)

Las plantas exóticas ofrecen alimento a las aves en épocas poco favorables, por lo que probablemente pueden dispersarse de manera más efectiva. Esta dispersión por medio de las aves durante el invierno, asegura su arribo y las oportunidades de establecimiento de las semillas en el comienzo de la primavera, recurso que no está disponible para las plantas nativas. (Gurvich et al., 2005)

Debido a esto, la presencia de especies exóticas en el área analizada, debe ser considerada junto con su gran impacto sobre la flora nativa. Se considera tanto la presencia de exóticas, por su potencialidad de invasión como las áreas donde estas especies vegetales son dominantes.

- Tercera componente: Caminos y accesibilidad

El mayor impacto sobre el bosque se produce hasta una distancia de 3 km a cada lado del camino, llegando a ser deforestado –desde un punto de vista histórico– desde un 22% y hasta un 51% de la superficie original en ese espacio. (Vergara & Gayoso, 2004). De esta manera se puede considerar que la presencia de caminos dentro y alrededor del área protegida, favorece altamente la tasa de deforestación de la zona.

Para la confección del índice de áreas críticas se tuvieron en cuenta entonces, estas tres componentes: la primera componente se denominó estructural, considerando: roca y suelo expuestos y modificaciones topográficas, la segunda componente es la vegetación, que abarca: especies vegetales introducidas y las distintas áreas de vegetación obtenidas en la carta de ocupación de tierras y el último componente es la accesibilidad, tomándose tres categorías para ello: accesibilidad alta cuando los caminos son anchos y bien formados, como calles asfaltadas o de tierra, donde es incluso posible el ingreso con vehículos, y la destrucción de sus márgenes es importante, accesibilidad media cuando los senderos no están demasiado delimitados y sólo se puede movilizar por ellos a pie o en animales, el grado de deterioro circundante no es tan notorio, pero sí en el camino es notoria la carencia de vegetación y accesibilidad baja cuando no hay senderos, las pendientes son pronunciadas y las zonas no pueden ser penetradas con facilidad.

A cada variable se la analizó y asignó valores según su presencia/ausencia en cada una de las unidades de vegetación.
Cada una de las variables del componente estructural tomó valores de 0 (cero) o 10 (diez), según corresponda (0 equivale a ausencia, 10 a presencia). En la componente vegetación, la variable especie vegetal introducida tomó valores de 0 (cero) para la ausencia, 10 (diez) para la presencia y 20 (veinte) para la dominancia en el área; y la variable de las distintas áreas de vegetación obtenida a través de la carta de ocupación de tierras toma valores de 1(uno) a 14 (catorce), manteniendo una correlación con la importancia estructural mencionada anteriormente. La variable accesibilidad tomó valores de 10 (diez), 20 (veinte) o 30 (treinta) según fuera baja, media o alta respectivamente.
De esta manera la fórmula elaborada sería la siguiente:
Criticidad=[roca expuesta+suelo expuesto+modificaciones topográficas]1 + [valor de la carta de ocupación de tierras+exóticas]2 + [accesibilidad]3
1-componente estructural
2-componente vegetación
3-componente accesibilidad
Integrando esta ecuación matemática en el software Idrisi, se obtiene un mapa de áreas críticas; se consideró el valor mínimo posible 1 (uno) y el máximo 94 (noventa y cuatro) y se dividió en 5 (cinco) categorías que se denominaron: criticidad muy baja, baja, media, alta y muy alta, asignándosele a cada una un color en el mapa.
Una vez realizado el mapa de áreas críticas, en el que superpusieron las diferentes capas de las variables que se midieron a campo, se procedió a analizar los resultados obtenidos.

Resultados
Una vez aplicadas todas las metodologías antes citadas, se obtuvieron diferentes mapas que marcaban las distintas componentes del índice de criticidad de conservación.

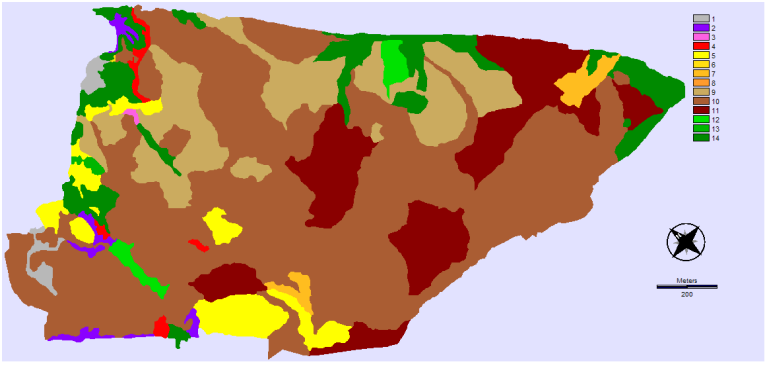
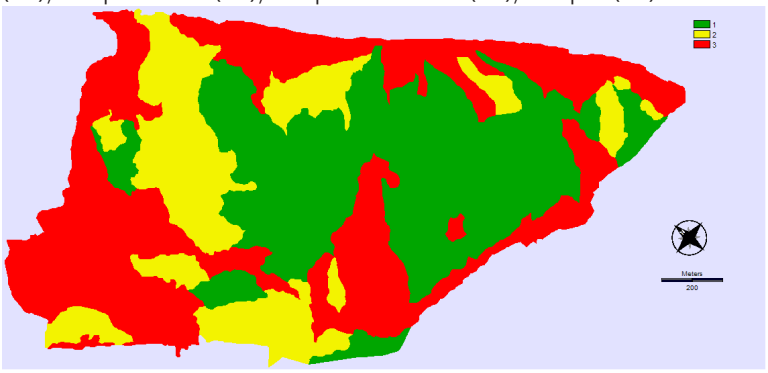


Figura 2. Carta de ocupación de tierras. Referencias: Peladar (1),Residuos (2), Camino (3), Urbanización (4), Pastizal (5), Pastizal alto (6), Pastizal con arbustos (7), Pastizal con árboles y arbustos (8), Arbustal abierto (9), Arbustal (10), Arbustal con árboles

(11), Bosque abierto (12), Bosque alto abierto (13), Bosque (14).



Se encontraron las siguientes especies exóticas (dispersas por las áreas destacadas del mapa):

- Olmo (Ulmus pumila)
- Paraíso (Melia azedarach)
- Eucaliptus (Eucalyptus sp.)
- Siempreverde (Ligustrum sp.)
- Crataegus (Crataegus sp.)
- Mora (Morus sp.)
- Acacia negra (Gleditsia triacanthos)
- Cotoneaster sp.
- Cardo (Carduus sp.)
- Amaranthus hybridus
- Diente de león (Taraxacum officinale)
- Espinos de fuego (Pyracantha sp.)
- Verbasco (Verbascum virgatum)
- Cardo cuco (Datura ferox)

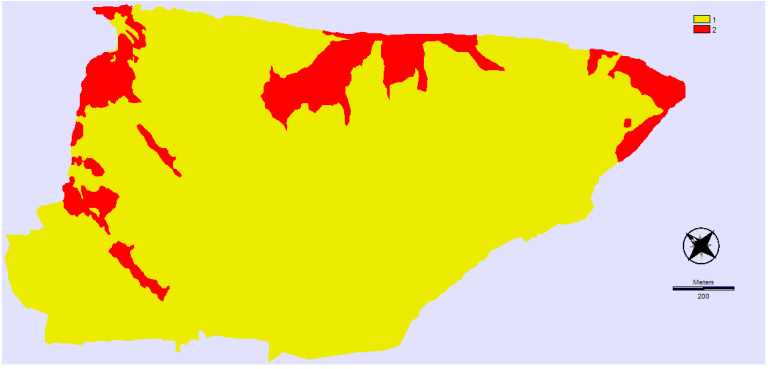


Figura 4. Ocupación por especies exóticas. Referencias: Presencia de especies exóticas (1), dominancia en la unidad (2).

Una vez integrados todos los mapas en la fórmula creada, se puede observar el

siguiente mapa de áreas críticas de conservación.

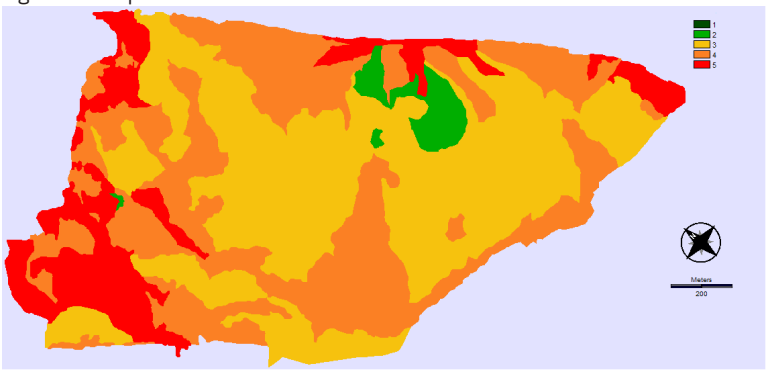


Figura 5. Mapa de áreas críticas. Referencias: Criticidad muy baja (1), baja (2), moderada o media (3), alta (4), muy alta (5).

Discusión

Se observó que las áreas que presentan un mayor estado crítico son aquellas que tienen mayor accesibilidad, invasión de especies exóticas, modificaciones topográficas, suelo y roca expuesta.

Se puede constatar que las actividades antrópicas modifican el paisaje y ponen en riesgo la conservación de las áreas protegidas bajo la ordenanza. El área presenta un crecimiento urbano sostenido y acelerado sin una planificación urbana y ordenamiento ambiental adecuado que afecta la calidad y supervivencia misma de sus bosques.

El área protegida debería estar dominado por especies como molles (Lithraea molleoides), espinillos (Acacia sp.), tuscas (Acacia aroma), numerosos duraznillos de las sierras (Cestrum sp.), barba de tigre (Prosopis kuntzei), moradillos (Schinus fasciculata), palo amarillo (Aloysia gratissima), piquillines (Condalia sp.) y albaricoques (Ximenia americana). Al analizar los datos tomados a campo, se observa que no es la realidad del área de estudio, ya que en la misma se encontraron relativamente pocos ejemplares de los mencionados, pero en su lugar, se registraron muchas unidades cubiertas por espinillos (Acacia sp.) aislados y estrato herbáceo; probablemente esto es el resultado de la exposición del área a numerosos disturbios a través del tiempo, como ser incendios.

Esto concuerda con la elección previa que realizamos al caracterizar al bosque como bosque degradado (Estrabou, 1983)

Casi la totalidad de los ecosistemas naturales del área protegida se encuentran amenazados por la invasión de especies exóticas e incendios forestales de alta recurrencia.

Como se puede observar en el mapa de áreas críticas, las áreas con un grado alto de criticidad, se encuentran en zonas aledañas a la urbanización y en general poseen alta accesibilidad, a diferencia de las áreas con menos criticidad en la que la accesibilidad es de media a baja y no han sido muy intervenidas por el hombre.

No se debe dejar de mencionar que el área en donde se comenzó a construir el complejo recreativo “Alto Vuelo”, presenta un grado de criticidad muy alto, con presencia de cárcavas, elevado porcentaje de suelo y roca expuesta, introducción de exóticas y desmonte. Según la definición de UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) del año 1994, “un área protegida es una porción de tierra y/o mar dedicada especialmente a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, y manejadas a través de medios legales y efectivos”, por lo que dichas modificaciones no deberían presentarse en ese sector de la montaña. Además de la construcción de dicho complejo en sí, se comenzaron a abrir caminos que lleven al mismo, destruyendo otras unidades más alejadas del área protegida. Cabe destacar que el proyecto no cuenta con la habilitación municipal, pero eso no impidió que las obras de edificación comenzaran a ejecutarse, de ahí se entiende la importancia de analizar el impacto que dicha construcción podría tener sobre el área protegida de ser habilitada.

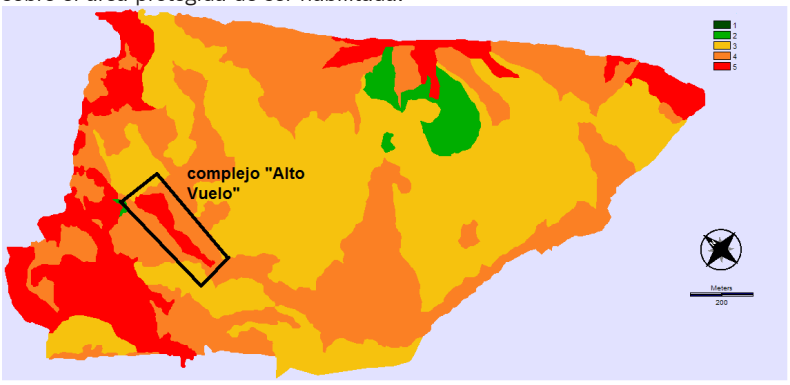


Figura 6. Ubicación del complejo “Alto Vuelo”. Referencias: Criticidad muy baja (1), baja (2), moderada o media (3), alta (4), muy alta (5).

Conclusiones

A pesar de ser un área protegida por una ordenanza, se observa que la mayor parte de las zonas con alta criticidad se encuentran en lugares próximos al avance de la urbanización y tienen alta accesibilidad, lo que podría controlarse con buenas normativas municipales ya que las modificaciones topográficas, desmontes e introducción y propagación de exóticas, son los principales problemas que se encuentran a campo.

Es muy importante que la comunidad de Villa Carlos Paz sepa el estado de la flora y fauna nativa, las cuales deben ser conservadas para el correcto funcionamiento de numerosos ciclos y procesos. Además, esta área debe ser bien manejada, no solo por la pérdida de biodiversidad ya mencionada, sino también por la cantidad de servicios ecosistémicos que brinda y los perjuicios que se ocasionarían en las edificaciones aledañas si la misma fuera destruida.

Si hubiera buenos planes de manejo del territorio y normativas que regulen el avance

de la urbanización, muchas áreas pueden ser recuperadas y sería posible el cuidado del área protegida en su totalidad.
La presencia de fauna en las zonas cercanas a las viviendas (parques y jardines) estará en relación directa con la proporción de vegetación nativa (principalmente arbóreas y arbustivas) remanente, y en cierta manera también de su disposición en el terreno.

Recomendaciones

- Si hubiese planes adecuados de manejo y conservación del área con normativas que se hagan cumplir, podría disminuirse el nivel de criticidad mejorando la calidad de las unidades. Se debería considerar el empleo de policías ambientales que patrullen la zona cada un determinado lapso de tiempo para poder alertar sobre disturbios ocasionados en el área; de esta manera tendría un mejor control de la zona.
- Para que la fauna nativa no se pierda y esté presente en zonas cercanas a las viviendas, la vegetación nativa puede mantenerse en forma aislada, ejemplares nativos entre sectores totalmente parquizados, o bien conformando un sector o sectores de determinada superficie, de acuerdo al tamaño del lote.
- La zona del complejo "Alto Vuelo" debería ser tratada con urgencia debido a su elevado índice de criticidad. Es necesario entonces, considerar y proponer la posibilidad de que el área pueda volverse intangible según regulaciones municipales, y así protegerla de un mal uso por parte de entidades privadas.

En base al análisis realizado en el cerro Otto, San Carlos de Bariloche, y aplicables a la zona, se puede además recomendar:

- Restringir la introducción de nuevas especies exóticas invasoras y desarrollar planes de control de la regeneración ya existente de estas especies.
- Favorecer el asilvestramiento de los jardines mediante el reemplazo de los jardines dominados por exóticas, por especies ornamentales nativas (Espinillo, molle, palan-palan, moradillo).
- Evitar la remoción y la eliminación de la cobertura vegetal de los diferentes estratos de vegetación (herbáceo, arbustivo y arbóreo) y la modificación de la topografía original.
- En las áreas consideradas críticas, realizar proyectos de conservación que mediante programas de plantaciones, diversas medidas correctoras y educación ambiental contribuyan a disminuir los procesos erosivos y faciliten la restauración del bosque nativo.
- Realizar un estudio específico sobre las pendientes, procesos de escorrentía superficial y subterránea para evaluar los riesgos ambientales de contaminación de las napas freáticas, y las consecuencias que ellos tendrían para el estado sanitario de los bosques
- Completar el diagnostico ambiental con estudios específicos más detallados para cada unidad de vegetación

Bibliografía

- BONO, J., M. G. Parmuchi, M. Strada. C. Montenegro, E. Manghi & I. Gasparri. 2002. "Mapa Forestal Provincia de Córdoba." Unidad de manejo del sistema de evaluación forestal. Ministerio de Salud y Ambiente; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Dirección de Bosques.
- CABIDO, M. & M. Zak. 2010. "Deforestación, manejo y biodiversidad" Artículo de divulgación. UNCiencia. Universidad pública conocimiento público Agencia universitaria de comunicación de la ciencia, el arte y la tecnología.
- CARSON, M. A. & M. J. Kirkby. 1972. "Hillslope Form and Process." Cambridge Geographical Studies No. 3. viii+475 pp., 195 figs, 20 tables. Cambridge University Press
- CEBALLOS, M. 2004. "Proyecto de manejo y conservación de los recursos naturales de la cuenca alta del río Yaque del Norte." Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación financiera Dominico-Alemana, Jaracoba.
- CINGOLANI, A. M., D. E. Gruvich, S. Ceballos & D. Renison. 2010. "Sin ecosistemas saludables no hay agua segura. El caso de Córdoba." Artículo de divulgación científica.
- CINGOLANI, A. M., M. V. Vaieretti, M. A. Giorgis, N. La Torre, J. I. Whitworth-Hulse & D. Renison. 2013. "Can livestock and fires convert the sub-tropical mountain rangelands of central Argentina into a rocky desert?" The Rangeland Journal, 2013, 35, 285–297
- ESTRABOU, C. 1983. "Relevamiento cartográfico de variantes fisonómicas de la cuenca La Quebrada." Tesis de grado, Cátedra de geobotánica, FCEFyN, UNC.
- ETIENNE M. & C. Prado. 1982. Descripción de la vegetación mediante la Carta de Ocupación de Tierras. Publicaciones Misceláneas Nº9. Fac. Cs. Agrarias y Forestales, U. de Chile. 120 pp.
- GAVIER-PIZARRO, G. I. & E. H. Bucher. 2004. "Deforestación de las Sierras Chicas de Córdoba (Argentina) en el período 1970–1997." pp. 1–28. Córdoba, Rep. Argentina Miscelánea No.101. Academia Nacional de Ciencias.
- GIORGIS, M, A. M. Cingolani, F. Chiarini, J. Chiapella, G. Barboza, L. Ariza Espinar, R. Morero, D. E. Gruvich, P. A. Tecco, R. Subils & M. Cabido. 2011. "Composición florística del Bosque Chaqueño Serrano de la provincia de Córdoba, Argentina." Kurtziana Tomo 36 (1): 9-43.
- GROSFELD, J., I. Murgic & M. Christie. 2008. "Caracterización de Áreas Críticas y de Conservación del Cerro Otto: (Bases para el Ordenamiento Territorial) Biodiversidad, Recursos Forestales y Conservación". Informe Final.
- GRUVICH, D. E., P. A. Tecco & S. Díaz. 2005. "Plant invasions in undisturbed ecosystems: The triggering attribute approach." Journal of Vegetation Science 16: 723-728, 2005© IAVS; Opulus Press Uppsala.
- MONTENEGRO, C, I. Gasparri, E. Manghi, M. Strada, J. Bono & M. G. Parmuchi. 2005. "Informe sobre deforestación en Argentina." Unidad de manejo del

sistema de evaluación forestal. Ministerio de Salud y Ambiente; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Dirección de Bosques.

- NEBEL, J. P. & Procile J. F. 2006 “La contaminación del bosque nativo por especies arbóreas y arbustivas exóticas.”
- ORDENANZA MUNICIPAL 5310. 2010. Concejo Deliberante de la Ciudad de Villa Carlos Paz.
- PUIGDEFABREGAS, J. 1996 “El papel de la vegetación en la conservación de suelos en ambientes semiáridos” Erosión y recuperación de tierras en áreas marginales, T. Lasanta Martínez & J. M. García-Ruiz (Eds.) Instituto de Estudios Riojanos. Sociedad Española de Geomorfología. Logroño 79-87
- RINALDI V. A., Abril. E. G. 2011. “Proyecto de caracterización física del área protegida de la ciudad de Villa Carlos Paz (ordenanza 5310) Informe de Avance al Concejo de Representantes de Villa Carlos Paz” Centro de Vinculación del Laboratorio de Geotecnia, FCEFyN
- VERGARA, G. & Gayoso, J. 2004 “Efecto de factores físico-sociales sobre la degradación del bosque nativo” Instituto de Manejo Forestal, Universidad Austral de Chile, Casilla 567, Valdivia, Chile. BOSQUE 25(1): 43-52, 2004
- VERZINO, G., J. Joseau, M. Dorado, E. Gellert, S. Rodríguez Reartes & R. Nóbile. 2005 “Impacto de los incendios sobre la diversidad vegetal, Sierras de Córdoba, Argentina.” Ecología Aplicada, 4(1, 2) 2005. Departamento Académico de Biología, Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima – Perú.

Protocolo de ordenamiento territorial genérico

Masquijo, Santiago
Rosso, Salvador Vicente

PALABRAS CLAVE
· Ordenamiento
· Territorio
· Plan

Resumen / La irracional explotación de recursos privilegiando la productividad por sobre la conservación y perpetuación de estos, la informalidad dominial y los diversos planes puntuales que resuelven de manera parcial el problema sin situarse en la causa de fondo que lo genera, el crecimiento desmesurado de los asentamientos poblacionales cercanos a la zonas productivas, y el despoblamiento de otras, no son problemáticas nuevas ni situaciones aisladas; pero ya están dejando marcas difíciles de borrar.

Ante esta situación pensamos que la programación basada en un estudio de proyección, en definitiva la elaboración de un plan de Ordenamiento Territorial es una solución a largo plazo de estas temáticas.

Con este trabajo pretendemos generar un plan de ordenamiento territorial de aplicación genérica; el carácter de genérico se lo otorga su posibilidad de aplicación en toda comunidad donde el número de habitantes sea menor o igual a diez mil.

No somos ajenos a la disparidad económica y social existente en la Provincia de Córdoba, pero creemos que hay ciertos aspectos, a nuestro entender los más importantes, que se presentan en los cuatro puntos cardinales.

El plan de ordenamiento territorial constará de una serie de pasos, materializados en un protocolo, en función de los cuales toda urbanización enmarcada en este plan podrá desarrollarse sin inconvenientes, tanto en su aspecto urbanístico, productivo, educacional, infraestructuras, salud, y cualquier otro que se considere relevante al momento de plantear el proyecto. Nos planteamos una serie de metas a cumplir a la hora de elaborar, y sobre todo implementar este plan, que trataremos de desarrollar de manera completa y ordenada.

MASQUIJO, SANTIAGO
Centro de estudios territoriales F.C.E.F y N
Universidad Nacional de XXXX, Argentina
E-mail: masquijorosso@gmail.com

ROSSO, SALVADOR VICENTE
Centro de estudios territoriales F.C.E.F y N
Universidad Nacional de XXXX, Argentina
E-mail: masquijorosso@gmail.com

1. CONSIDERACIONES PREVIAS- SITUACIÓN ACTUAL DE LOS LÍMITES JURISDICCIONALES

La provincia de Córdoba cuenta con una superficie de 165.321 km^2, dentro de la cual existe una división administrativa conformada por 26 departamentos, 147 pedanías y 427 comunas y municipios . Estos datos resultan relevantes a la hora de establecer y definir las competencias territoriales que nos enuncia el artículo 185 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, el cual establece que la fijación de los límites municipales no puede exceder los correspondientes al departamento en el que se encuentra comprendido.

A partir del año 2007 existe un nuevo marco normativo provincial, el cual dice entre sus articulados que la fijación de radios municipales y comunales redundará en beneficio de la seguridad jurídica, tanto para el estado provincial, Municipios, Comunas y Comunidades regionales, como para los administrados, evitando de esa manera los habituales conflictos que se plantean respecto de si un lugar corresponde a una u otra jurisdicción. Así mismo permite a cada poblado definir sus políticas de desarrollo urbano y ejercer su poder de policía, establecer las facultades de la Provincia, los Municipios o Comunas respecto de un determinado lugar.

Por ello, creemos que la legislación impulsada por la provincia para la fijación de nuevos radios en municipios y comunas, es un excelente marco para comenzar a desarrollar un plan de ordenamiento territorial.

Existen 398 Municipios y Comunas que han modificado su radio Municipal/Comunal con la actualización impulsada por la Provincia de Córdoba en los últimos años. Es importante aclarar que para la aprobación definitiva de un radio, de acuerdo a las especificaciones establecidas en la Ley Provincial Nº 8102, el mismo debe pasar por dos vías, primero por vía técnica y luego por vía legislativa.

La primera vía consiste en la presentación del plano en el organismo catastral, el resultado de esta acción puede ser, como en cualquier plano, su aprobación definitiva. En caso de no cumplir con los requerimientos técnicos impuestos por este organismo, el mismo puede sufrir una serie de correcciones, que subsanadas, seguirán el curso administrativo.

Una vez superada la vía técnica, el plano seguirá curso hacia lo que hemos denominado la vía legislativa, para que el nuevo radio tenga un sustento legal que lo ampare. De los 427 municipios y comunas con que cuenta la Provincia de Córdoba, 398 iniciaron los trámites correspondientes para la modificación de su radio. De estos 398 municipios y comunas, 119 han presentado ante Catastro el radio pretendido y han sufrido algún tipo de observación. Entre comunas y municipios existen 117 radios que han superado la vía técnica y esperan la aprobación por parte de la legislatura. Solo 162 de los 398 municipios han superado tanto la vía técnica como la vía legislativa y cuentan actualmente con un radio municipal o comunal según corresponda, amparado por una legislación que le da validez .

Actualmente apenas el 43,7% de las 427 localidades de la provincia tiene los límites de su Ejido urbano definidos a través de una ley.

Soló 131 municipios de los 259 que existen en la provincia han cumplimentado con todos los requisitos legales y obtener la aprobación previa del Ministerio de Gobierno, la Dirección de Catastro y Fiscalía de Estado.
A nivel de comunas, el porcentaje de cumplimiento de esta exigencia es aún mucho menor, ya que de las 168 administraciones que tienen esta jerarquía apenas 55 cuentan con límites territoriales aprobados por una ley provincial (32%).
Solamente cuatro localidades no presentaron hasta el momento ni la documentación ni los planos necesarios para iniciar el expediente .
Existen en la provincia municipios y/o comunas en las que su extensión territorial se halla comprendida en más de un departamento; a raíz de esto la Provincia está llevando a cabo la modificación de los límites departamentales para cumplir con las exigencias del artículo 185 de la Constitución Provincial.
Esta problemática, a nuestro criterio, se generó por la incompatibilidad temporal en la aprobación de los radios municipales: se debió primeramente modificar los límites departamentales, para una vez aprobados estos, generar los nuevos límites comunales o municipales. Creemos que la manera de proceder concibió ejidos municipales que no quedan contemplados dentro de lo que la Constitución Provincial establece, desde nuestra perspectiva mientras no se modifique el límite departamental, el radio municipal carece de validez.
La definición del ejido municipal es de vital importancia por varios motivos. Por un lado es necesario a la hora de establecer la extensión territorial en la cual el plan de ordenamiento territorial tendrá validez y aplicación; por otro lado la correcta delimitación territorial indica la zona en la cual el municipio o comuna deberá prestar servicios para asegurar el correcto funcionamiento del sector, y por ultimo si no contamos con una estructura administrativa no sabremos la cantidad de parcelas a las que debe aplicarse el tributo inmobiliario municipal.
Otro efecto positivo que genera la definición precisa y correcta de los límites, es la posibilidad de conocer las características particulares englobadas dentro de este radio, a fin de poder establecer un óptimo uso y mantenimiento de los recursos naturales, maximizando su producción y vida útil.

2 OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DEL PLAN

2.1 INTRODUCCIÓN

La región conformada por América Latina y el Caribe experimenta una transición precoz: a comienzos del Siglo pasado alrededor del 25% de la población vivía en ciudades de más de 2000 habitantes, la tendencia marca que para el año 2025 esta cifra alcanzará el 83% . El acelerado crecimiento urbano se ha caracterizado por la exclusión social y la segregación espacial, un número cada vez mayor de personas viven en ciudades sin seguridad jurídica de la tenencia de sus viviendas, en condiciones precarias, insalubres y peligrosas.
En las pequeñas ciudades el porcentaje de la población que vive en asentamientos irregulares se acerca en promedio al 9%, registrándose una población con necesidades

básicas insatisfechas del 15%. Enmarcamos dentro de asentamientos irregulares a la ocupación de tierras fiscales o privadas sin condiciones para habitar, viviendas autoconstruidas en lotes propios pero con infraestructura deficiente, viviendas ocupadas, inquilinatos, villas miserias y loteos con diferentes grados de irregularidad.
Como la realidad muestra, son los sectores de menores ingresos y peor situación de habitabilidad e inseguridad en cuanto a la titularidad dominial, quienes sufren una prestación deficitaria o irregular de los servicios, debido a la inexistencia de una tarifa acorde al nivel de ingreso de esos sectores.
Los últimos treinta años han testimoniado un crecimiento comprendiendo que la tierra no puede soportar los niveles actuales de contaminación y utilización de recursos naturales. Las costumbres y políticas humanas deben cambiar radicalmente y la presión sobre el entorno natural del mundo debe reducirse .
Grandes áreas de tierra para producción de alimentos se pierden anualmente debido a la erosión y el crecimiento urbano. Si bien el crecimiento de la planta habitacional de una ciudad es necesario y produce un beneficio económico y social a numerosos actores sociales, también es cierto que la aleatoriedad con la que se establecen provoca efectos no siempre valorados en su real magnitud.
Actualmente, y hace varios años ya, la especulación inmobiliaria provoca una disminución de la oferta de espacios para ampliación de la zona urbana, estimula no solo un aumento generalizado de los valores ante la escasez, sino también un crecimiento desorganizado del tejido urbano.
Ningún Municipio o comuna de la Provincia escapa a estas realidades, ni a múltiples ejemplos más que podemos citar.

2.2 DEFINICIÓN DE EJES

Como canalización de estos conflictos territoriales-sociales, generamos un plan de ordenación del territorio, en el cual establecemos teóricamente cuáles serán los ejes fundamentales en los que se basará este trabajo para, una vez definidos, generar las distintas instancias para la consecución de los objetivos que nuestro plan establezca.
Este plan de ordenamiento territorial se fundamenta en tres ejes de desarrollo diferenciados pero que, en conjunto y a nuestro criterio, cumplen la función primordial del ordenamiento territorial: mejorar la calidad de vida de los habitantes que se desenvuelven cotidianamente sobre el sector a ordenar.

2.2.1 Primer eje: “Función social de la Propiedad”

Este eje pretende abordar temas referidos a la tenencia de la tierra: solucionar por un lado la informalidad en cuanto a la titularidad; buscando con este instrumento generar la seguridad necesaria en los habitantes, lo cual creemos que promoverá la inversión de las familias para consolidar sus viviendas. Por otro lado impulsar la concreción de planes de viviendas sociales que tiendan a solucionar los problemas habitacionales y a su vez brindar seguridad a la administración pública para que sea el Estado el garantista de los derechos sociales a la vivienda, y que a su vez genere áreas para tal efecto.
Indudablemente en este eje de desarrollo buscamos implementar mecanismos, fiscales

principalmente, para disminuir la especulación inmobiliaria. En las comunidades donde la cantidad de habitantes es pequeña (hablamos de aglomeraciones de alrededor de 2000 personas), la especulación inmobiliaria toma una dimensión mayor: la falta de oferta de las zonas aledañas al casco urbano obliga a los desarrollistas a buscar terrenos alejados, en los cuales existe poca o nula prestación de servicios.

2.2.2 Segundo eje: "Igualdad en el acceso a infraestructuras públicas y equipamientos colectivos"

Como todo plan, es importante tener en cuenta la dotación de servicios a realizar en caso de un crecimiento poblacional.

Con este análisis buscamos generar una distribución geográfica eficiente de los servicios públicos, infraestructuras en el territorio, la existencia y aprovechamiento de la tierra pública, el transporte en todos sus órdenes, los canales de comunicación. Incluimos dentro de este eje las intangibles, como el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías.

2.2.3 Tercer eje: "Optimización de uso del recurso suelo"

El tercer eje de desarrollo de nuestro trabajo engloba la planificación de la planta urbana-rural, basada en el desarrollo sostenible de la propiedad, prevaleciendo el interés general por sobre el particular. En dicho eje se pretenderá establecer de forma clara y precisa el criterio a utilizar para definir los distintos usos de suelo, su aprovechamiento actual, su uso óptimo y su uso potencial.

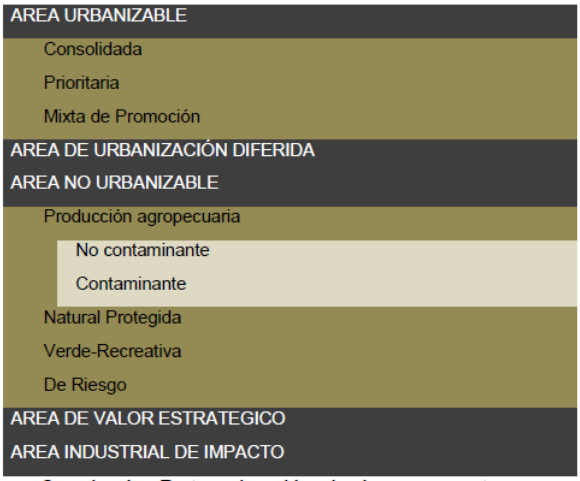
2.3 DEFINICIÓN DE ÁREAS TERRITORIALES O GEOGRÁFICAS.

Antes de pensar en planificar, es necesario delimitar el lugar al cual queremos intervenir, teniendo en cuenta todas sus particularidades; es por esto que vemos necesario definir espacios que reúnan características similares a los cuales en nuestro plan denominaremos áreas.

La generación de estas facilitará el conocimiento cabal del territorio a ordenar, ya que cada una de ellas reúne iguales características. Esto a su vez repercute en otro beneficio; aplicar concretamente las políticas involucradas en el plan, atendiendo a las problemáticas particulares que cada una posea.

La superficie, sustento de nuestro plan de ordenamiento territorial, estará constituida por áreas, las cuales a su vez estarán conformadas por diferentes sectores.El criterio utilizado para la definición de sectores que conforman cada área, se basa en la similitud de características primando ante todo el uso óptimo del sector, previo análisis de su valor ambiental.

A continuación se desarrollarán cada una de las áreas y sectores conformantes de este plan, los cuales coinciden con las definidas por la legislación provincial.



Cuadro I – Determinación de áreas y sectores.

3.2.3.1 Área urbanizable

El área urbanizable comprende aquella porción del territorio destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollen usos vinculados con la residencia, el esparcimiento y las actividades económicas.

- Sector Consolidado

El sector urbanizable consolidado lo constituye la zona de establecimientos permanentes existentes con destino residencial, comercial, de servicios, administrativo e institucional.

- Sector de urbanización prioritaria

Este sector está conformado por aquellos espacios no consolidados, con urbanización dispersa o bien tierras vacantes pero que poseen prestación de servicios básicos.

Se caracterizan principalmente por ser sectores ubicados aledaños a los sectores consolidados con un alto nivel de aptitud para ampliación del casco urbano.

Constituyen la zona de ampliación por excelencia, por cercanía, por posibilidades, porque no existen impedimentos normativos para urbanizar.

- Sector mixto de promoción para actividades productivas

Son sectores que reúnen características similares a las definidas para los sectores de urbanización prioritaria, pero que tienen una estrecha vinculación con los sectores productivos compatibles con el uso residencial.

Estamos refiriéndonos a todas aquellas industrias no contaminantes que en conjunto pueden generar pequeños parques industriales, centros de comercio; en definitiva polos de desarrollo.

3.2.3.2 Área de urbanización diferida

Se entenderá por área a urbanizar aquella destinada a la ampliación del núcleo urbano. Este proceso de expansión debe ser ordenado con el fin de cumplimentar las necesidades insatisfechas o satisfechas en forma deficiente.

Generalmente estas zonas son circundantes o adyacentes a sectores urbanos y dadas

sus características o aptitudes pueden ser destinadas para ampliación de los mismos, aunque en la actualidad no cuenten con los servicios necesarios para este fin. Hasta tanto no se decida avanzar con el tejido urbano sobre estas zonas, debe existir una norma de impedimento de urbanización.

La generación de este espacio viene a cumplir una fundada necesidad, pero creemos que la definición de este territorio no es aleatoria sino que responde a ciertos criterios que conducen a su selección, como ser: factibilidad de prestación de servicios básicos en el futuro (agua, luz, recolección de basura, comunicación, etc.) buscando que el costo de su implantación sea el menor posible, vías de acceso consolidadas o de consolidación posible al corto plazo, suelos con características particulares que garanticen la seguridad del asentamiento, características zonales y estudio de riesgos ambientales.

3.2.3.3 Área no urbanizable

Constituyen las áreas no urbanizables aquella superficie que dada su ubicación, topografía, conformación, condiciones físicas, etc. se desaconsejan para su ocupación presente o futura.

Si se urbanizara estas superficies el tramado urbano quedaría disperso e innecesariamente extenso, encareciendo la prestación de servicios y entorpeciendo la administración territorial.

- Sector de producción agropecuaria no contaminante

Este sector se caracteriza por poseer una ubicación y conformación inadecuada para fines urbanísticos. En cambio, dadas sus condiciones topográficas, su relación de distancia con los sectores urbanos y su relación con los cursos de agua y otras variables, constituyen sectores con gran aptitud productiva.

- Sector de producción agropecuaria contaminante

Posee las mismas características que el sector antes desarrollado, pero su ubicación debe cumplir con las exigencias impuestas en las legislaciones ambientales. Constituyen ejemplo de estas actividades: la agricultura con uso de agroquímicos, criaderos a galpón, etc.

- Sector natural protegido

Este sector lo constituyen todas aquellas zonas que por sus características particulares e irremplazables constituyen un sector protegido que por ningún motivo puede ser alterado o intervenido salvo para tareas de mantenimiento. La definición de este sector en numerosos casos, depende de la escala de valores de la sociedad en la cual se ve inserto.

Se incluyen todas aquellas áreas determinadas como categoría I (roja) en la ley 9814 de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de córdoba.

Dentro de este sector, todas las actividades humanas deben estar orientadas a un manejo racional y responsable de los recursos naturales.

- Sector verde-recreativo

Este sector estará conformado por todos aquellos espacios en los cuales, y tras un estudio específico, sea necesario la conservación del paisaje existente y su alteración

sólo es posible previa autorización y estudio del caso.
En este sector las actividades permitidas son de esparcimiento y recreación.

- Sector de riesgo

Este sector constituye una restricción al uso ilimitado por parte de la población, dependerá del grado de peligrosidad que implique su uso, el tipo de restricción que aplicaremos a este sector en particular. La definición del sector, y su posterior demarcación, estarán a cargo de un equipo interdisciplinario conformado para tal fin.
Constituyen este sector aquellas zonas que por su relación con las cuencas hídricas o escorrentías, probabilidades de inundación u otras, desaconsejan su urbanización.
3.2.3.4 Área de valor estratégico.
Son aquellas áreas donde se permite el desarrollo de planes estratégicos que tiendan a generar un beneficio para la comunidad. Esta área estará constituida por los espacios y ramales ferroviarios, predios industriales desactivados, tierras fiscales o bolsones no urbanizados.
3.2.3.5 Área industrial de impacto.
Son áreas Industriales de Impacto, aquellas que por su utilización plantean la necesidad de generar una restricción o incompatibilidad con el uso residencial.
En este trabajo nos planteamos fomentar la inserción de parques industriales, en el marco de la legislación existente.
Los parques industriales son predios dedicados al establecimiento de la actividad industrial cuyo objetivo es potenciar el desarrollo de la industria, respetando particularidades regionales y localizados en armonía con los planes de desarrollo urbanos locales y el medio ambiente. Poseen infraestructura y servicios comunes, favoreciendo el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el territorio, así como la generación de empleo genuino.
Existe actualmente una legislación acerca de la creación de parques industriales en el ámbito de la provincia de Córdoba, la cual considera como parque industrial a toda extensión de terreno urbanizado, dotado de infraestructura y servicios comunes necesarios para el establecimiento y evolución de las industrias que en él se instalen .
La importancia del establecimiento de estos sectores dentro de la comunidad radica en la generación de valor agregado en origen, lo cual indudablemente proporciona mayor necesidad de mano de obra local y técnica; minimizando las posibles migraciones de la población por cuestiones laborales.
La misma legislación establece también los aspectos mínimos necesarios para darle viabilidad al proyecto, de modo que en caso de generar un espacio destinado a parque industrial, es indispensable ver la legislación detalladamente.

3 MATERIALIZACIÓN DEL PLAN

3.1 INTRODUCCIÓN

Un Plan de Ordenamiento Territorial, es un instrumento legal que debe prever el municipio que se pretende ordenar, el cual constituye el medio a través del que se ordena y administra el territorio. Para que esto ocurra es necesario el encuentro entre

la planificación física y las políticas de desarrollo.
La necesaria materialización de este plan, trae aparejado para la sociedad en su conjunto una serie de beneficios que detallamos a continuación:

- Brindar a la planificación y al desarrollo económico social la necesaria dimensión espacial, permitiendo especificar de forma debida la localización de las inversiones, tanto públicas como privadas, para subsanar los desequilibrios existentes en el municipio o comuna, proyectando un armónico crecimiento.
- Generar equilibrio social, buscando una calidad de vida equitativa en todo el territorio.
- Proyección a largo plazo de políticas ambientales que permitirán, con el tiempo, brindar a cada unidad territorial su uso óptimo basado en su capacidad de acogida .

Estos preceptos son los que servirán de fundamento para el desarrollo y definición del plan de ordenamiento territorial.

3.2 RELEVAMIENTO Y ELABORACION DE PRIMEROS DOCUMENTOS CARTOGRAFICOS

3.2.1 Conocimiento del estado actual del radio municipal

Antes de desarrollar un plan de ordenamiento territorial, debemos conocer la zona a la cual debemos ordenar, la población y su idiosincrasia.
En un principio, es importante conocer en qué condiciones se encuentra el radio del municipio a ordenar. Pueden darse dos situaciones: que el radio municipal exista, en cuyo caso deberemos rever su estado, o bien que el radio municipal/comunal no esté delimitado, en este último caso debemos definirlo.
A la hora de definir el radio de una comunidad, para los alcances de este trabajo municipios o comunas, es necesario ahondar en la historia que le dio origen a este poblado.
Es necesario hablar con los habitantes, conocer su historia, su sentido de pertenencia con el lugar y tener en claro lo que para ellos implica como sociedad este límite. Dos puntos definen una línea, pero esta solo será límite cuando sea separadora de dos causas jurídicas diferentes, sentidos de pertenencia diferentes.
Una vez establecidos los principios sobre los cuales basaremos esta determinación, es hora de ver como lo hacemos desde el punto de vista técnico. Existen normas fijadas para la realización de este trabajo , las cuales tomaremos y ampliaremos según el criterio que creemos conveniente para cada caso.

3.2.2 Conocimiento de cantidad de parcelas, parcelas con tributo inmobiliario

Como se desprende del texto anterior, una vez que delimitamos/acotamos el espacio en el cual tendrá aplicación este plan de ordenación del territorio, es necesario conocer que “cosas” quedan comprendidas dentro de él. Dentro de estas “cosas”, es necesario conocer la cantidad de parcelas que posee el municipio o comuna, su situación jurídica actual, los propietarios, su valuación, etc. En definitiva, es necesario valernos de un catastro actualizado.
Contar con información catastral actualizada, así como con mecanismos que permitan

la actualización continua ante los constantes cambios que sufren las parcelas, nos permitirá valernos del sustento base para conocer la realidad territorial, que no es más que el sustento material de nuestro plan de ordenamiento territorial.
Como es sabido, el ingreso más relevante con que cuentan la mayoría de las comunas y municipios es el devengado a través del pago del impuesto, tasa o contribución inmobiliaria por parte de sus contribuyentes.
Los mecanismos para la actualización, o bien reestructuración catastral escapan a este desarrollo, pero las explicitamos teóricamente dentro de cuatro supuestos: catastro inexistente, catastro desactualizado, catastro disfuncional, etc. A continuación, y a modo de resumen se muestra una tabla con la síntesis de los posibles caminos, para actualizar este inventario público.

NIVEL DE DESACTUALIZACION	TAREA I	TAREA II	TAREA III	TAREA IV	TAREA V	TAREA VI
NULO	DIAGNÓSTICO	MANTENIMIENTO CATASTRAL				
BAJO	DIAGNÓSTICO	ACT. BASE ALFANUMERICA O ACT. BASE CARTOGRAFICA	MANTENIMIENTO CATASTRAL			
MEDIO	DIAGNÓSTICO	ACT. BASE CARTOGRAFICA	ACT. BASE ALFANUMERICA	REVISAR ESTRUCTURA INTERNA	MANTENIMIENTO CATASTRAL	
ALTO	DIAGNÓSTICO	ACT. BASE CARTOGRAFICA	ACT. BASE ALFANUMERICA	RESSTRUCTURACIÓN INFORMATICA	REESTRUCTURACIÓN OPERATIVA	MANTENIMIENTO CATASTRAL

Cuadro II – Actualización y reestructuración catastral.

Como se desprende del cuadro II, hemos diseñado un sistema de diagnóstico del estado catastral dentro del ejido en particular. Existen 4 “niveles” de desactualización, cada uno de los cuales requiere un tipo de actualización particular o “tareas” que deben cumplirse para optimizar el sistema.
En todos los casos proponemos como última tarea el mantenimiento catastral, que no es más que la actualización por compilación en la mayoría de los casos. Siempre es recomendable realizar un diagnóstico a los meses de implementada la actualización para ver la adecuación de este con la realidad.
3.3.2.4 Objetos territoriales legales
Objetos territoriales legales: es una porción del territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites; estas condiciones normalmente se encuentran definidas dentro de la ley .
En definitiva si una ley define idénticos parámetros jurídicos para una determinada porción del territorio, tal porción del territorio es un Objeto Territorial Legal (OTL). Estos quedan definidos por límites, los cuales indican donde un derecho o restricción termina y donde comienza otro.

En el artículo primero de la Ley Nacional de Catastro 26.209 se establece que los catastros se encargan de administrar los datos de los Objetos Territoriales de derecho público y privado con las finalidades siguientes:
[…]
b- Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble;

c- Registrar y publicitar otros objetos territoriales legales;

[…]

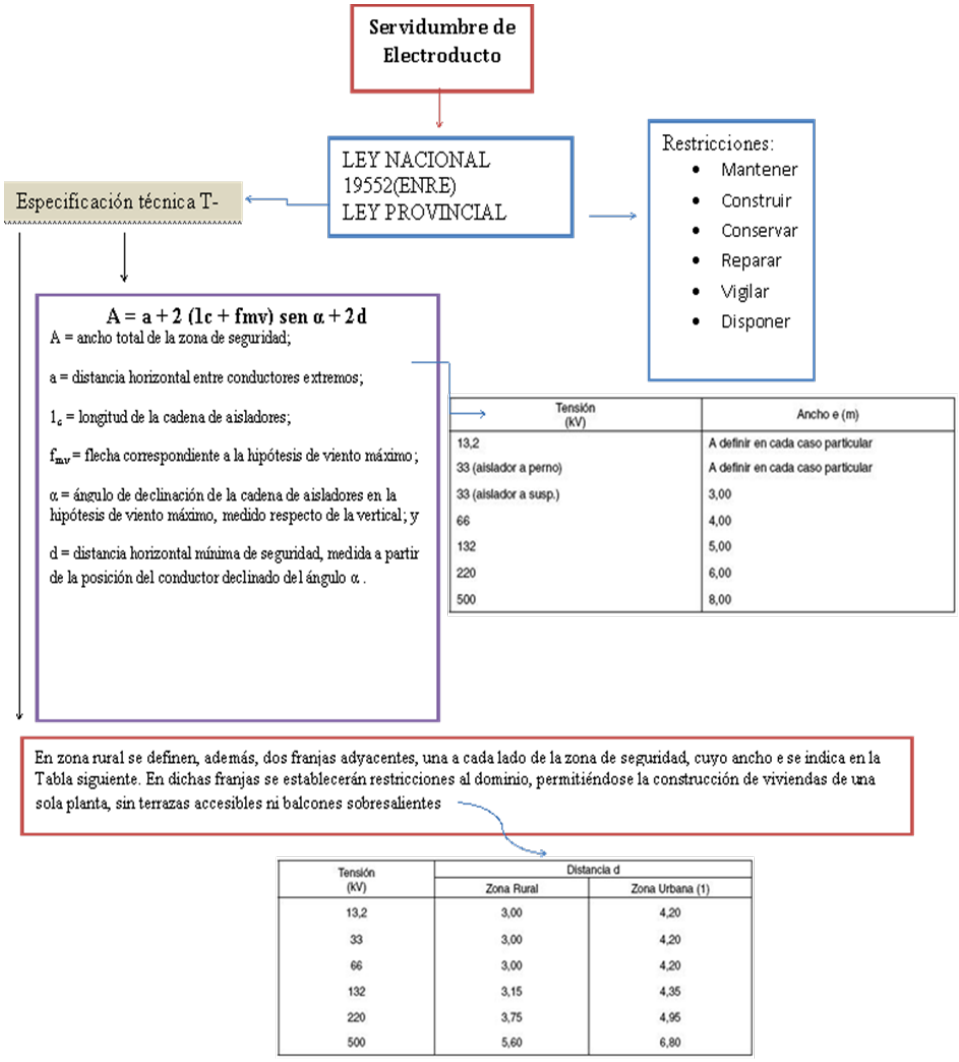
Es nuestra tarea ahora determinar cuáles son esos otros objetos territoriales legales, los que definiremos, y demarcaremos también, en este trabajo. Para cumplir con esta tarea realizamos una serie de cuadros en los que se enuncia el objeto territorial, su alcance, el instrumento jurídico que lo define y su aplicación.

- Servidumbre Administrativa de Electroducto

A la hora de realizar la aplicación del plan, es importante conocer y delimitar correctamente los objetos territoriales legales, es por eso que debemos identificar y demarcar la existencia y extensión de este tipo de servidumbres administrativas. A continuación intentaremos explicar de forma concreta, por medio de un cuadro acompañado de un gráfico, que información debemos tener en cuenta para saber que extensión abarca y que restricciones implica dicha servidumbre.

Como mencionamos, la importancia de la delimitación de este OTL, está dada por las restricciones y limitaciones al dominio que implica su construcción, conservación, mantenimiento, reparación y vigilancia, así como la capacidad que tiene la autoridad competente para disponer todo sistema de instalaciones, cables, cámaras, torres, columnas, aparatos y demás mecanismos destinados a transmitir, transportar, transformar o distribuir energía eléctrica .

Las servidumbres de electroducto en nuestro país, se encuentran legisladas a nivel nacional por la Ley Nº 19552, mientras que a nivel provincial, su regulación está dada por la Ley Nº 6394.



Cuadro III-Servidumbre administrativa de Electroducto

La especificación técnica T-80 establece el ancho de la servidumbre basándose en una fórmula que tendrá como finalidad determinar la zona en donde se aplican dichas restricciones. Establece además, la necesidad en las zonas rurales de generar una franja adyacente.

En el gráfico siguiente, a modo ilustrativo se intenta explicar lo analizado anteriormente.

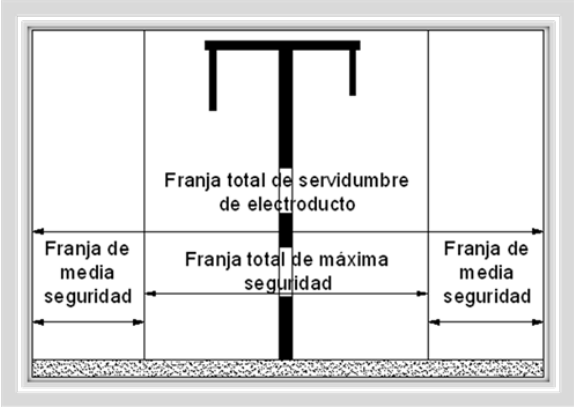


Gráfico I - Servidumbre Administrativa de Electroducto

- Servidumbre administrativa de Gasoducto.

Servidumbre Administrativa de Gasoducto

Ley Nacional 17319 - Hidrocarburos
Ley Nacional 24076 - Transporte y distribución de Gas Natural

N.A.G. - 100 ⇔ **Normas Argentinas Mínimas de Seguridad**
Transporte y distribución de Gas Natural y otros gases por cañerías

E.NA.R.GAS
Expediente N° 11013 - Resolucion N° 3694
fecha 23/01/07

Zona de seguridad	Restricción
12,5m a cada lado del eje del conducto	No se permiten construcciones de ningún tipo
30m a cada lado del eje del conducto	No se permiten arboles de ningún tipo
150m de radio desde cada valvula de bloqueo	Parciales
Zonas ocupadas por instalaciones de superficie	Totales
Zonas ocupadas por instalaciones de mantenimiento	Totales

Cuadro IV – Servidumbre Administrativa de Gasoducto.

La servidumbre de Gasoducto, es el derecho real administrativo o público, de origen o base legal sobre un inmueble ajeno, establecido a favor de los transportistas y distribuidores de Gas Natural, para que estos puedan cumplir las actividades de transporte y distribución, y que da lugar a indemnización a favor del titular del bien gravado .

Podemos observar que hay una legislación abocada al transporte y distribución del Gas Natural, mientras que la Ley Nacional 17319 hace referencia a la extracción de Hidrocarburos en el territorio de la Republica. ENARGAS, es el organismo descentralizado creado por ley con el objeto de regular, fiscalizar y resolver las controversias suscitadas en relación con el servicio público de gas.

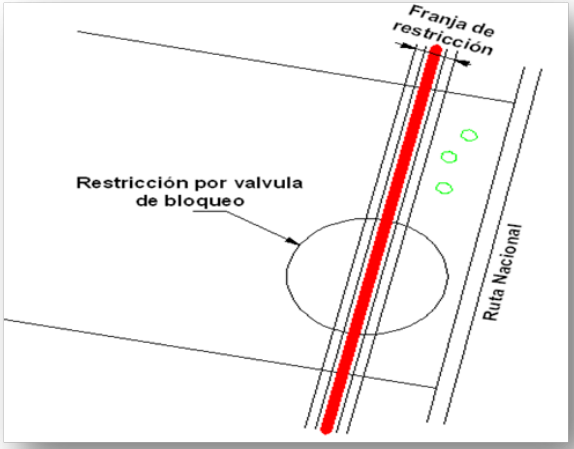


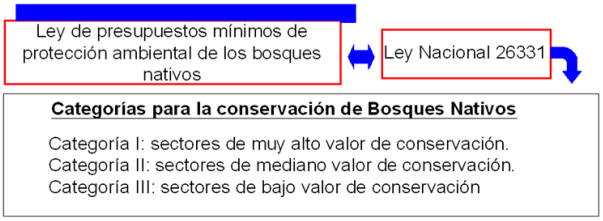
Gráfico II – Servidumbre Administrativa de Gasoducto

En este gráfico se muestra de forma esquemática las restricciones o limitaciones al dominio que se expresaron en el cuadro II.

Las limitaciones al dominio de la propiedad privada con motivo de la existencia de un gasoducto o el pasaje de este tipo de ductos por una propiedad privada son variadas. Sin embargo, todas responden a un mismo fundamento de interés público que delimita los contornos del régimen jurídico que resulta aplicable en cada caso. En efecto, en las diferentes situaciones que se presentan es posible identificar una razón común de necesidad pública que justifica, fundamenta y otorga contenido propio de cada una .

- Protección de bosques nativos.

Es necesario delimitar los sectores que se enuncian a continuación, ya que es importante enriquecer, restaurar, conservar, aprovechar y lograr un manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. Las categorías para la conservación de bosques nativos, se establecen en función del valor ambiental de las distintas unidades de Bosques Nativos y de los servicios ambientales que estos presten .



- Restricciones con fines urbanísticos.

Las restricciones con fines urbanísticos constituyen un OTL regional o zonal, esto parte de las facultades que delega la Provincia a los municipios.

Si bien cada municipio elabora su código de edificación y normas urbanísticas que

crea conveniente, existen ciertas características comunes a todas ellas: estas implican la obligación de no hacer. No existe indemnización posible por la aplicación de estas restricciones y su número es ilimitado.

Todas estas restricciones con fines urbanísticos buscan finalidades específicas, entre las cuales podemos citar: el beneficio que implican para la convivencia entre vecinos, incrementan el bien general, aseguran la salubridad pública, etc.

A continuación realizamos un gráfico de un ejemplo de este tipo de restricción: la fijación de una línea de edificación (L.E) diferente a la línea municipal (L.M).

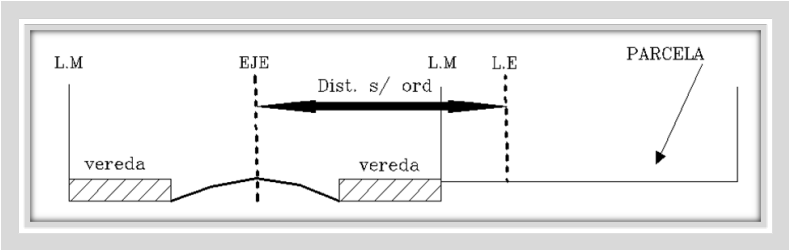


Gráfico III – Restricciones Urbanísticas.

Otros ejemplos de estos casos son: ochavas, usos del suelo, calles (dominio público del Estado), localización de industrias, los ríos, arroyos, canales y cualquier otro curso de agua delimitado por su línea de ribera, de vaguada, etc.

3.3 DOCUMENTOS CARTOGRÁFICOS

Una de las etapas en la materialización del plan de Ordenamiento Territorial es el relevamiento. En este incluimos numerosos aspectos como ser ubicación de Objetos Territoriales Legales o bien la actualización catastral, entre otros.

Al referirnos al término "documentos cartográficos" no solo nos referimos a los obtenidos por la actualización catastral, o los generados necesariamente ante un proyecto de envergadura (por ejemplo un gasoducto); sino que también nos referimos a toda aquella información relevante del territorio recopilada durante las etapas.

Con todo este volumen de información se procede a ajustar y georeferenciar bajo una misma cartografía base, la cual nos servirá de sustento. Este proceso nos permitirá realizar un análisis detallado y certero de la realidad territorial dominante en el sector, del "desorden" u "orden precario" en la mayoría de los casos.

El objetivo que nos planteamos con este paso es dejar en evidencia la situación actual del territorio y sentar las bases para el análisis, el trabajo interdisciplinario y en definitiva el diagnóstico del asentamiento.

El resultado de la materialización de nuestro plan de Ordenamiento del Territorio se verá plasmado en una serie de grupos temáticos que conforman un Sistema de Información Geográfico.

Cada uno de estos grupos contendrá información y datos específicos de alguna de las temáticas tratadas, logrando con su superposición total o parcial, inferir numerosos análisis acerca de la situación actual del territorio, tendencial o bien proyectada. En la práctica cada grupo temático estará compuesto por tantas capas como entidades se

representen.
En este trabajo proponemos la concreción de 6 grupos, las cuales son:
3.3.1 Grupo Imagen
En este grupo se colocará una imagen satelital, lo más actual posible, de alta resolución.
3.3.2 Grupo Parcelas
En este grupo proponemos volcar todas las parcelas, las tentativas y las definitivas. Denominamos parcela tentativa a aquellas que no han perfeccionado su situación dominial o bien son generadas de hecho.
3.3.3 Grupo vías de comunicación.
Aquí se volcará todo el trazado vial: ciclo vías, vías férreas, calles, etc., en definitiva todos los accesos en general al municipio, como así también todas las vías internas que conforman el trazado vial. A esta capa seguramente habrá que actualizarla en algunos tramos y servirá para tal fin la imagen satelital incorporada en la primera capa.
3.3.4 Grupo edificaciones.
En este grupo lo que se pretende es identificar las mejoras actuales.
Con la ayuda de la imagen satelital se procede a detectar todas aquellas mejoras que no han sido declaradas, como así también inferir la categoría de construcción detectada.
3.3.5 Grupo Otros Objetos Territoriales Legales (OTL).
Aquí se volcaran todos los restantes OTL enunciados en la parte teórica de este Plan, en donde se demarcarán sus anchos y restricciones impuestas por cada uno.
3.3.6 Grupo áreas.
Aquí demarcamos las áreas definidas teóricamente en este capítulo.
3.4 DIAGNOSTICO
A la hora de diagnosticar, es importante haber realizado previamente un cabal relevamiento de la zona enmarcada dentro del plan, con el fin de actualizar, modificar o ajustar aquellos contenidos formulados en el plan de ordenamiento territorial que dificultan o entorpecen la construcción efectiva del modelo de municipio al que se pretende aplicar.
Se sabe que el municipio es una realidad en constante transformación que exige de procesos de planeación y ajuste permanente, y en este sentido el Plan de Ordenamiento Territorial debe convertirse en un proceso que no termina con su aprobación; la visión del territorio, sus potencialidades y problemas de ordenamiento, deberá continuar enriqueciéndose y complementándose permanentemente. Ante esta realidad, es conveniente la elaboración de un diagnóstico que dé cuenta de la caracterización del territorio actual, sus problemas y conflictos de ordenamiento, en relación con las dimensiones ambiental, económica, social, cultural e institucional y los usos de espacio público, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, equipamientos comunitarios y vivienda.

TAREA	RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS	RESULTADO
Evaluacion de usos del suelo vs potencialidades	Ingeniero Agronomo, Geologo, Agrimensor	*Informe con usos actuales del suelo, usos optimos y actividades prohibidos*
Analisis polo sanitario	Director del Hospital/dispensario municipal o zonal en su defecto	*Informe detallado de la demanda y oferta en materia de salud. Planteaminto de la necesidad o no de nuevos centros sanitarios. Plano de localizacion de centros de salud y area de influencia.*
Analisis situacion educacional actual	Secretario de educacion o personal enviado por el ministerio de educacion de la provincia	*Informe detallando la situacion educacional actual. Plano de localizacion de los centros educacionales por nivel y area de influencia*
Evaluacion del funcionamiento administrativo	Contador contratado por el municipio	*Informe evaluativo del funcionamiento de la administracion publica*
Analisis canales de comunicacion	Personal de vialidad provincial, Ingeniero Civil, Arquitecto	*Plano de canales de comunicación. Informe del estado de mantenimiento. Analisis de suficiencia*
Evaluacion del estado parcelario muncipial y comunal	Personal de la Direccion de Catastro municipal o Provincial, Abogado	*Plano parcelario. Informe de situacion actual y proyeccion parcelaria tendencial.*
Analisis actual de asentamientos de actividades productivas	Ingeniero Agronomo, Agrimensor, Industrial	*Plano de localizacion de actividades productivas. Analisis de impacto ambiental*
Ubicación de espacios publicos/privados libres	Ingeniero Agrimensor	*Plano de ubicación*
Evaluacion del estado habitacional actual y proyeccion	Trabajador Social municipal, Arquitecto	*Informe de detalle*
Estudio de las aspiraciones de la poblacion	Gabiente Psicologico	*Informe*
Determinacion de problematicas sociales y culturales	Gabienete Psicologico	*Informe fundamentando causas, soluciones y mecanismos*
Analisis cultural historico del asentamiento	Direccion/Secretaria de Cultura	*Informe de la historia y evolucion del asentamiento*
Analisis de la ubicación del asentamiento en su entorno-potencialidades	Ingeniero Agrimensor	*Analisis regional*

Cuadro VI – Equipo interdisciplinario, tareas y resultados.

Podemos decir que el diagnóstico:

- Permite verificar la coherencia entre el modelo de municipio y los cambios que registra, y si estos cambios se mantienen en el principio de la función social del urbanismo y el reparto equitativo de cargas.
- Es una oportunidad para en un futuro poder visualizar estrategias que nos permitan concertar un modelo de gestión territorial de mayor escala .

La materialización del diagnóstico del territorio basado en los datos obtenidos en la

etapa de relevamiento, lo realizará un equipo interdisciplinario.

3.5 POLÍTICAS

La etapa de diagnóstico nos permitió determinar y definir las problemáticas, las potencialidades, las limitaciones, etc. con que contaba nuestro ámbito de estudio. Conocer esta realidad basada en datos certeros del territorio nos permite definir una serie de políticas o lineamientos a seguir, para concretar los principios rectores de nuestro plan de ordenamiento territorial.

En esta materialización proponemos generar dos niveles de políticas: unas generales y otras particulares. Las políticas generales tienden a cumplir las funciones primordiales de cada eje de desarrollo, es por esto que desarrollamos conceptualmente al comienzo de este capítulo, tres ejes de desarrollo que engloban todas las problemáticas con las que puede enfrentarse el municipio.

Por otro lado las políticas particulares, las cuales se desprenden de las anteriores, son de aplicación en cada área de estudio y responden a un detallado análisis de las particularidades de cada municipio o comuna. En el caso de estas políticas, y tal como veníamos diciendo, su definición responderá a las conclusiones de la etapa de diagnóstico; por tanto nos resulta imposible realizar una lista cerrada o "receta" a la hora de exponer nuestro plan, ya que las problemáticas son cientos y en cada caso responden a diferentes orígenes. Una serie de ejemplos posibles se puede encontrar a continuación cuando se habla de cada eje.

Es nuestra tarea en esta instancia, definir objetivos generales para cada eje y políticas particulares que se desprendan de estos.

A partir del análisis de los principios rectores del primer eje (Función social de la Propiedad), podríamos establecer enunciativamente una serie de políticas a implementar relacionadas con el mismo, que busquen cumplimentar el objetivo que propone: garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como también busca minimizar los conflictos territoriales. Primeramente es necesario garantizar la correcta aplicación de la legislación existente en materia de saneamiento de títulos, expuesta ampliamente en el capítulo II de este trabajo; para de esta forma poder visualizar aquellos casos que no se encuentran contemplados en las leyes que enunciamos en el anterior capitulo y que presentan un conflicto para el municipio o comuna.

De la falta de legislación específica surgen dos políticas, que a nuestro entender serian de gran ayuda para el municipio, por un lado la generación de un plan que tienda a regular aquellos loteos que se encuentran en infracción; por otro lado ver la posibilidad de impulsar un plan de condominio social a fin de asegurar dominialmente a las zonas más marginales de la comunidad y brindar seguridad jurídica a la población en su conjunto. Estas políticas devengarán al municipio un incremento en la cantidad de parcelas catastrales a las cuales aplicarles la alícuota del impuesto inmobiliario.

EJE DE DESARROLLO: Función Social de la Propiedad
Objetivo General: Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y minimizar los conflictos territoriales
Políticas
Correcta aplicación de la legislación en materia de saneamiento de titulo
Impulsar planes de vivienda sociales desde el municipio
Generar un plan de regularización de loteos en infracción
Impulsar un sistema de regularización de zonas marginales (condominio social)
Actualización de los valores fiscales de las propiedades
Impulsar una política fiscal para minimizar la especulación inmobiliaria

Cuadro VII – Políticas, primer eje de desarrollo.

En el caso del segundo eje de desarrollo denominado: "Igualdad en el acceso a infraestructuras públicas y equipamientos colectivos", definimos como objetivo general la distribución geográfica eficiente de los servicios públicos e infraestructuras en el territorio. A partir de esto creemos que sería necesaria la aplicación dentro del marco de nuestro plan de algunas de las políticas que enunciaremos a continuación, a fin de asegurar el principio generador del mismo: mejorar la calidad de vida de la población.

Igualdad en el acceso a infraestructuras públicas y equipamientos colectivos

Antes de implementar cualquier política referida a infraestructura, es necesario conocer detalladamente la realidad territorial, por lo cual es fundamental realizar un inventario de la zona a ordenar (etapa de relevamiento). Del resultado de este inventario surgirán varias políticas: por un lado no solo brindar atención sanitaria eficaz y completa, si no también garantizar una correcta distribución geográfica de los centros de salud. Otra política que engloba este eje es la correcta distribución edilicia de los lugares destinados a la educación en todos sus niveles, buscando además que sea suficiente la dotación.

Otro elemento imprescindible a la hora de hablar de infraestructuras son los canales de comunicación vial, que en definitiva son los que aseguran la vinculación entre las políticas que antes describimos.

EJE DE DESARROLLO: Igualdad en el acceso a infraestructuras públicas y equipamientos colectivos
Objetivo General: Distribución geográfica eficiente de los servicios públicos e infraestructuras en el territorio
Políticas
Relevamiento de los hechos existentes en la comunidad
Optimización de la situación sanitaria de la comunidad
Análisis de los polos educativos existentes: niveles, necesidad de la población y posibilidades
Análisis de los canales de comunicación existentes
Elaboración de un mapa de infraestructuras urbanas según etapa de crecimiento

Cuadro VIII – Políticas, segundo eje de desarrollo.

Establecemos como el objetivo general del tercer eje de desarrollo la planificación de zonas urbanas basadas en el crecimiento sostenible, de lo cual surgirán una serie de políticas que se podrían considerar al momento de planificar el espacio.

Como decíamos a la hora de definir las áreas, estas estarán comprendidas dentro de un todo, por eso es conveniente elaborar un plano que se denomina “plano de ejido municipal”, constituyendo esta la primera política necesaria a la hora de la planificación urbana.

Creemos que dicha categorización es fundamental porque nos permitirá llevar a cabo una gestión territorial acorde a las características de cada una.

Para poder elaborar correctamente una planificación que surta efecto tanto a corto como a largo plazo, es necesario tener en cuenta todas las variables posibles que afecten las diferentes áreas que forman parte de la comuna o municipio en el que se desarrolla el plan. Es por esto que una de las políticas que se desprenden de este eje de desarrollo es la demarcación de los OTL definidos en el relevamiento.

Una tercera política a la hora de la planificación urbana basada en el desarrollo sostenible, es la necesidad de prever la ampliación a futuro del casco urbano, esto implica tener en cuenta de que modo se realizará la planificación de la infraestructura: ya sea modificando la actual con la finalidad de ampliar su dotación de servicio, o bien generando infraestructura nueva. De acuerdo a lo antes expuesto, creemos que una opción válida sería generar un mapa de infraestructuras de acuerdo al crecimiento poblacional.

EJE DE DESARROLLO: Planificación urbana-rural
Objetivo General: Planificación de zonas urbanas basadas en el crecimiento sostenible
Políticas
Plano de Radio Municipal
Demarcación de los Objetos territoriales legales
Categorización y mapeo de los usos del suelo

Cuadro IX –Políticas, tercer eje de desarrollo.

Con todo lo antes mencionado a continuación se realizó un cuadro que relaciona las políticas generales y su vinculación con las áreas definidas, utilizando para este caso, y a modo de ejemplo, las políticas particulares que se enunciaron.

EJE DE DESARROLLO/POLITICAS	POLITICA PARTICULAR	AREA DE INFLUENCIA
FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD	Correcta aplicación de la legislación en materia de saneamiento de titulo	urbanizable
	Impulsar planes de vivienda sociales desde el municipio	urbanizable/urbanizacion diferida
	Generar un plan de regularización de loteos en infracción	urbanizable
	Impulsar un sistema de regularización de zonas marginales(condominio social)	urbanizable/urbanizacion diferida
	Actualización de los valores fiscales de las propiedades	urbanizable
	Impulsar una política fiscal para minimizar la especulación inmobiliaria	todas
IGUALDAD EN EL ACCESO A INFRAESTRUCTURA PUBLICA Y EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS	Relevamiento de los hechos existentes en la comunidad	todas
	Optimización de la situación sanitaria de la comunidad	todas
	Análisis de los polos educativos existentes: niveles, nec. de la población y posibilidades	urbanizable
	Análisis de los canales de comunicación existentes	urbanizable/urb.dif./valor estr.
	Elaboración de un mapa de infraestructuras urbanas según etapa de crecimiento	urbanizable/urbanizacion diferida
PLANIFICACION DE ZONAS URBANAS-RURAL	Plano de Radio Municipal	todas
	Demarcación de los Objetos territoriales legales	todas
	Categorización y mapeo de los usos del suelo	urbanizable/urbanizacion diferida

Cuadro X – Políticas y áreas de influencia.

Este cuadro a su vez admite una subdivisión por sectores (definidos para cada área),

con lo cual a cada política le queda definido su ámbito de aplicación.
Como decíamos anteriormente, el listado de políticas particulares que hemos desarrollado es meramente enunciativo, pero son las que creemos se aplican en la gran mayoría de los casos; quedando la definición de nuevas políticas particulares como tarea posterior al diagnóstico.

3.6 CONCLUSIÓN

A lo largo de este texto se han desarrollado de manera teórica y práctica los pasos necesarios para concretar en hechos nuestro plan de Ordenamiento Territorial, especificando en cada uno las metodologías y procesos necesarios para cumplimentarlos.

- El plan se desarrolló básicamente sobre tres ejes, que en conjunto abarcan todos los aspectos que creímos conveniente considerar, y tal como se vio, sobre estos ejes definimos áreas que no son más que unidades particulares de estudio con características homogéneas.
- Plantemos también la necesidad de delimitar el área en la cual vamos a desarrollar nuestro trabajo, para lo cual recurrimos a legislación existente impulsada por la provincia de Córdoba hace varios años, buscando con esto solucionar otro inconveniente común en el ámbito de aplicación de este plan: la falta de definición de la zona de prestación de servicios, situación que se complica aún más cuando el municipio colinda con otro municipio o comuna, generando superposición o inexistencia de prestación de servicios, siendo el último caso el más común.
- Una vez delimitado el municipio o comuna y materializado, nos resta aplicar las políticas y procedimientos que definimos en base a una serie de etapas previas.
- Al ser el ámbito de aplicación de este trabajo las comunas y municipios, vimos importante destacar en esta parte del trabajo que si bien siempre hemos hablado de un plan de OT particular para cada uno, buscamos también la integración regional.
- Esta integración se irá dando de forma paulatina, intentando unificar políticas en regiones con características similares y con un nivel de aplicación del plan acorde entre los municipios conformantes de la región, para de esta forma redundar en un beneficio mayor para la comunidad en su conjunto. El último eslabón de este proceso de regionalización es la generación de un departamento de ordenamiento territorial, buscando fortalecer la integración a todos los niveles.
- La integración regional enmarcada y controlada por un plan de ordenamiento territorial permitirá un crecimiento parejo en toda la zona, facilitando la concreción de obras públicas, el fortalecimiento de producciones regionales, así como potenciar su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Gómez Orea, Domingo. (2002). Ordenación del Territorio. Editorial Agrícola Española.
- De Cesare. (1998). Perspectivas Urbanas. Lincoln Institute.
- Diez de Velazco Vallejo, M. (1999). Las Organizaciones Internacionales.

Madrid. Editorial Tecnos.

- Pappalardo, Ángel Oscar. (1998).Tratado de Catastro Territorial.
- Garcia, Gustavo. Introducción al Ordenamiento Territorial.
- Erba, Diego Alfonso. (2007).Catastro Multifinalitario, Aplicado a la definición de políticas de suelo urbano. Lincoln Institute.
- Agrim. Ferreira, Marisa. El catastro territorial en la República Argentina. UNLP
- Fernándes, Edesio. (2009). Perspectivas Urbanas. Temas críticos en política de suelo de América Latina. Lincoln Institute.

Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza: implementación de la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Mercado, Iara Luciana
Romero, Sonia

PALABRAS CLAVE
· Ordenamiento
· Territorio
· Mendoza

Resumen / El avance de la urbanización sobre los oasis productivos y sobre el Piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza; la creciente concentración poblacional en las centros urbanos de la provincia; la escasa o dificultosa conectividad entre diferentes regiones; la falta de acceso a infraestructura y servicios básicos, en especial en zonas rurales; el aumento de las urbanizaciones cerradas y la convivencia de diferentes usos del suelo que generan dificultades ambientales y territoriales, representan algunos de los desequilibrios territoriales de la provincia de Mendoza, resultado de la ausencia de políticas públicas destinadas al ordenamiento territorial.

Estos procesos que se manifiestan en complejas problemáticas sociales, ambientales, territoriales y económicas, como la segmentación y fragmentación social, la pobreza, la contaminación y las desigualdades sociales, constituyen hoy un desafío político para el gobierno provincial y los gobiernos locales. Con la promulgación en el año 2009 de la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, el Estado no sólo comienza a transitar un importante proceso político-administrativo y participativo de transformación territorial, sino también a definir al Ordenamiento Territorial como Política de Estado, para los siguientes 30 años. Asimismo desde su aprobación se ha logrado un importante avance en el cumplimiento de los procedimientos e instrumentos que define y en la institucionalización de la misma.

MASQUIJO, SANTIAGO
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Mendoza.
E-mail: imercado@mercado.gov.ar

ROMERO, SONIA
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales. Gobierno de Mendoza.

La ausencia de políticas públicas destinadas a la planificación, ordenamiento y gestión territorial, generaron en Mendoza el surgimiento de diferentes procesos territoriales que llevaron a profundos desequilibrios regionales, principalmente entre los oasis y zonas no irrigadas, entre las zonas urbanas y rurales, como así también a complejas problemáticas sociales, ambientales, territoriales y económicas, como la segmentación y fragmentación social, la pobreza, la contaminación, la pérdida de zonas productivas y las desigualdades sociales.

El avance de la urbanización sobre los oasis productivos y sobre el Piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza; la creciente concentración poblacional en las centros urbanos de la provincia; el desarraigo rural; la escasa o dificultosa conectividad entre diferentes regiones; la falta de acceso a infraestructura y servicios básicos, en especial en zonas rurales; el aumento de las urbanizaciones cerradas y la convivencia de diferentes usos del suelo, (ver anexo cartográfico) las cuales se traducen en diversas dificultades ambientales y territoriales, representan algunos de estos procesos y desequilibrios territoriales de la provincia de Mendoza, que el Estado provincial decidió revertir a partir de la formulación y sanción de la Ley N° 8.051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y de la aplicación de los instrumentos que ella define.

De este modo su aprobación no sólo significó para Mendoza el comienzo de un importante proceso político-administrativo y participativo de transformación territorial, que tiene por objeto principal contener y revertir estas tendencias territoriales, sino también el desafío político de definir al Ordenamiento Territorial como Política de Estado, para los siguientes 30 años.

Desde su sanción, bajo la conducción de la entonces Secretaria de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales), el cumplimento de las diferentes instancias de participación previstas por esta Ley, no sólo constituyen una legalidad jurídica y procedimental sino, por sobre todo, un proceso democrático, que brinda representatividad y gobernabilidad al Ordenamiento Territorial como Política de Estado.

En primera instancia la creación del Consejo de Estado , constituido con el fin de elaborar el primer instrumento de Ordenamiento Territorial previsto por la Ley 8.051, el “Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza-PEDMza 2030” , estuvo presidido por el entonces Secretario de Medio Ambiente de la provincia e integrado por los 18 Intendentes Municipales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y ex Gobernadores, como así también representantes del sector de ciencia y técnica, de universidades locales y organizaciones de la sociedad civil.

El “Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza”, fruto del trabajo realizado por este órgano colegiado y de la realización de más de 30 foros departamentales y sectoriales , contiene: un Diagnóstico Situacional, que definió la situación socio-económica, política, ambiental e institucional de la provincia; el Modelo Territorial Deseado de Mendoza y los 12 Ejes Estratégicos, principios que guían la actual política

de ordenamiento territorial.



Taller socioeconómico. Área Metropolitana



Taller con Municipios

Concluida esta primera instancia en la cual se definió la Mendoza que deseamos, se creó en el año 2011 el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial-CPOT , órgano consultor y asesor que tiene como principales funciones: dictaminar sobre los informes finales de los proyectos, programas o planes de Ordenamiento Territorial; sobre los procedimientos de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y sobre los procedimientos de planificación. También propone temas o conflictos territoriales sobre los cuales se debe intervenir y el presupuesto anual para la ejecución de la Ley 8.051. Este Consejo, esta integrado por representantes de más de 65 instituciones, entre ellas: ministerios municipios, Departamento General de Irrigación, asociaciones de cuencas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, cámaras empresarias y organismos del sector de ciencia y técnica.



II Sesión Plenaria Extraordinaria del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. (17/07/2013)

Entre las comisiones que el CPOT ha conformado y puesto en funcionamiento se encuentran: Comisión de Municipios; Político-Institucional; Conservación de Bienes Comunes; Reglamento Interno; Transporte y Movilidad; Tratamiento de Asuntos Legislativos; de Presidencia; de Contenidos del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial; de Instrumentos del Plan y del Reglamento del Plan.

Comisión de Instrumentos del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.



Comisión de Tratamiento de Asuntos Legislativos



Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley 8.051 en sus artículos 7, 21, 31 y 32, se organizó y puso en funcionamiento el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Provincia-SIAT , de acceso público y gratuito, destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial previstos por la Ley,

Este sistema tiene como objetivo constituirse en una red interinstitucional de Nodos de información ambiental y territorial que incluya al sector público, científico, académico y a las organizaciones de la sociedad civil, en el cual cada organismo genere y administre su propia información.

Actualmente ya se encuentra funcionando el NODO AMBIENTE (Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales), el NODO IADIZA, del Instituto Argentino de Investigación de Zonas Áridas-CCT CONICET y el NODO IDR, del Instituto de Desarrollo Rural de la provincia. También se están desarrollando los nodos de los municipios del Área Metropolitana (Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Luján de Cuyo y Capital) y el de la Municipalidad de San Martín.

Continuando con lo dispuesto en la Ley 8.051 se creó en el año 2012, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial-APOT , como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial . Integrada por un Comité Ejecutivo y un equipo técnico multidisciplinario, cumple con el mismo principio de representatividad sectorial que los demás órganos. El Comité está integrado por ocho miembros: un (1) Presidente y siete (7) vocales representantes de diferentes sectores: uno (1) por el Poder Ejecutivo, tres (3) por el sector científico-técnico y universidades, dos (2) por Municipios y uno (1) por el Departamento General de Irrigación, cada uno de ellos propuestos por el sector al cual representan. En tanto el cargo de Presidente surgió de una terna propuesta por el CPOT, de la cual el Poder Ejecutivo eligió el postulante, que elevó a la Honorable Cámara de Senadores para el acuerdo.

Luego, conformadas estas instituciones y el Plan Estratégico de Desarrollo- PEDMza 2030, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial comenzó con el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial-PPOT , segundo instrumento de planificación y gestión territorial que define la Ley 8.051 en sus artículos 7, 10, 20 y 21. Para ello, en forma conjunta con el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial abrió diferentes instancias de participación (foros y talleres participativos; reuniones sectoriales, consulta pública y audiencia pública entre otras) que permitieron hacer del Plan un producto técnica y socialmente construido y validado.

El Plan contiene: un Diagnóstico Situacional con información sistematizada e integral de los diferentes subsistemas que conforman el territorio de Mendoza (Subsistema Físico-Biológico o Natural, Subsistema Político-Institucional y Subsistema Socioeconómico), Unidades de Integración Territorial de la provincia, los Modelos Territoriales Actual, Tendencial, Deseado y Realizable de Mendoza (ver anexo cartográfico), como así también directrices, estrategias, programas e instrumentos (de ordenamiento territorial o planificación; económicos; de gestión, ejecución y control y de coordinación y complementación), destinados a resolver los desequilibrios y desigualdades territoriales de Mendoza y alcanzar el Modelo Territorial Deseado la provincia. Este Plan define entre otras cosas los contenidos mínimos para los futuros planes municipales, sectoriales y especiales.

Diversos aportes y trabajos interinstitucionales sirvieron de insumos para la elaboración del Plan:

- Proyecto de Investigación y Desarrollo-PID (08/2009), Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable, financiado por la ANPCyT y la Secretaria de Medio Ambiente de la provincia y la Universidad Nacional de Cuyo y CCT-CONICET Mendoza, como instituciones beneficiarias.
- Talleres regionales y sectoriales realizados en toda la provincia.
- Proyecto “Ordenamiento Territorial Rural: Directrices para el Ordenamiento Territorial de las Áreas Rurales de la provincia de Mendoza”, realizado conjuntamente por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Subsecretaria de Planificación Territorial para la Inversión Pública de la Nación, con fondos provistos por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Plan Estratégico Territorial-2016.

Concluida esta primera etapa de diagnóstico, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial comenzó con la sistematización de esta información y redacción del Plan, según el reglamento, la metodología, procedimiento, estructura y contenidos requerido por la Ley 8.051: artículo 11 “de criterios para la elaboración de planes”, artículo 13 “de la metodología de articulación del diagnóstico”, artículo 16 “de procedimiento para elaboración de los planes” y artículo 21 “de Contenidos mínimos”.

Elaborado el documento preliminar y puesto a disposición de la comunidad se abrió por más de 30 días la instancia de Consulta Pública prevista en los artículos 44 y 46 de la Ley 8.051. Como resultado de ésta, numerosas instituciones y ciudadanos de

Mendoza presentaron observaciones, modificaciones y aportes sobre el Documento Preliminar del PPOT. Los mismos fueron considerados por la Agencia en la redacción final del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

También con el objeto de que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común, interactúen y sean participes proactivos y responsables de todas las etapas del ordenamiento territorial, se llevó a cabo la Audiencia Pública, en los plazos y condiciones legales definidas por la Ley 8.051 (artículos 42 al 49), Ley 5.961, Decreto Reglamentario 2109/1994 y la Resolución 109/1996. En ella participaron más de 450 asistentes y 130 oradores.

Simultáneamente a este proceso, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial constituyó y puso en funcionamiento tres comisiones de trabajo: de contenido, de instrumentos y de reglamento del Plan, las cuales emitieron despachos con sugerencias, aporte y modificaciones al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Finalmente contemplados los aportes realizados por estas dos últimas instancias, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial elaboró el documento final del Plan, lo puso a consideración del CPOT, donde fue aprobado en general por unanimidad y elevado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura Provincial para ser aprobación por ley .

De esta manera, la aprobación de este Plan, hoy en manos de los legisladores provinciales no sólo le permitirá adquirir carácter de ley y hacer de este un mandato imperativo para los futuros gobiernos provinciales, sino también continuar con la elaboración e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos por la Ley y hacer que el Estado sea principalmente el que defina y conduzca el destino de nuestro territorio.

La apertura y desarrollo de un proceso participativo, democrático y representativo, como así también la institucionalización de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo, no constituyen los únicos aspectos a destacar desde su implementación. La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, también esta avanzando en la elaboración de los otros instrumentos de ordenamiento territorial, como el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza y el Plan Provincial de Piedemonte; en el abordaje de temáticas como Gestión de Riesgo, Desertificación y Áreas Naturales, como así también en el fortalecimiento de los Municipios para la futura elaboración de sus planes, brindándoles diferentes capacitaciones a los técnicos de las áreas de planificación y gestión territorial.

Además la Agencia participa activamente de diferentes instancias y ámbitos donde se definen políticas territoriales de la provincia y la región, como el Consejo Provincial de Loteo, Comisión de Puente del Inca (Las Heras), Comités de Integración de los Pasos Fronterizos, Plan Estratégico del Río Colorado (Malargüe), Proyecto de Ordenamiento Territorial de Tunuyán (INTA-FAO), Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA) y Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), entre otros.

De esta manera desde la sanción de la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, Mendoza ha logrado comenzar un proceso único en el país, de

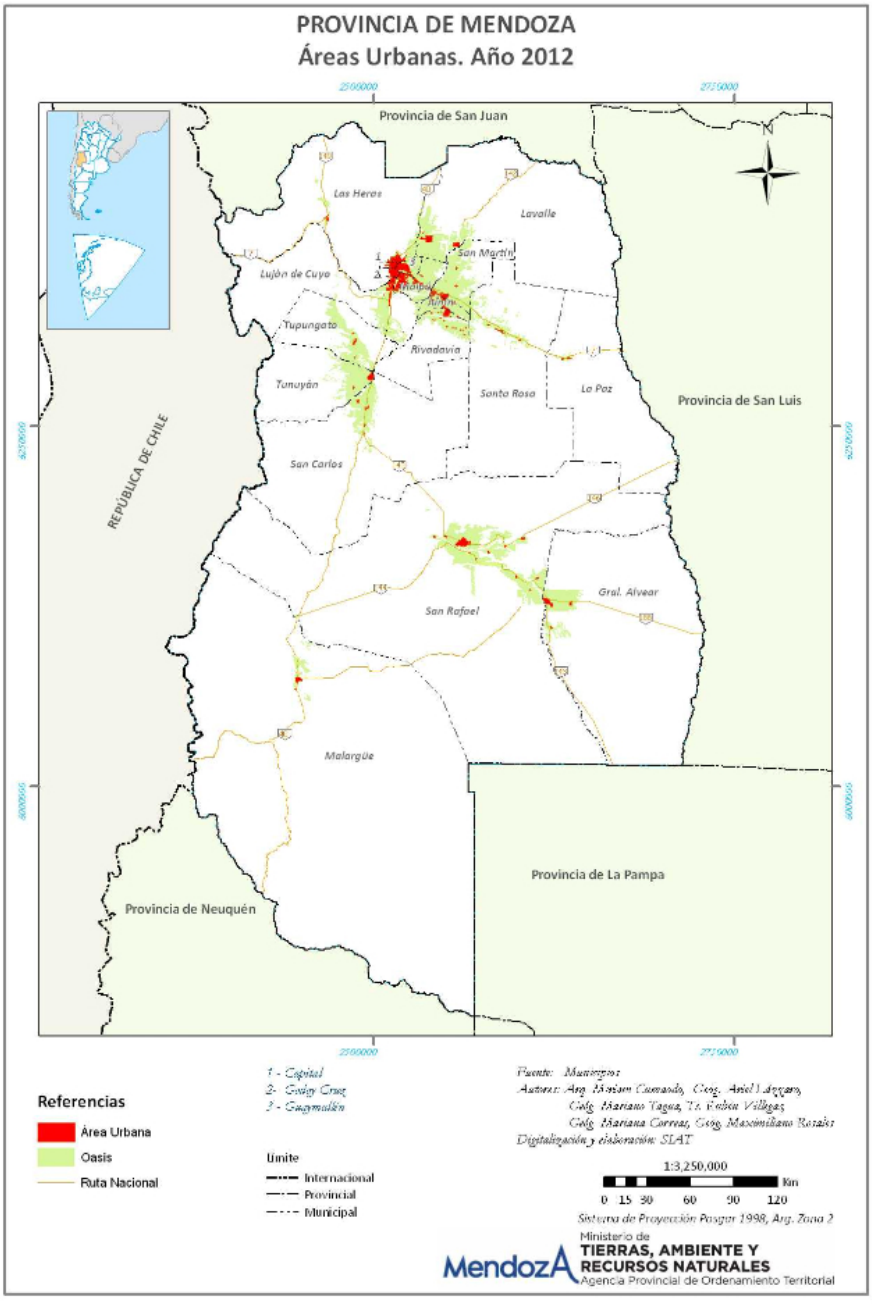
transformación territorial basado en diálogo, consenso, acuerdo interinstitucional y compromiso político.

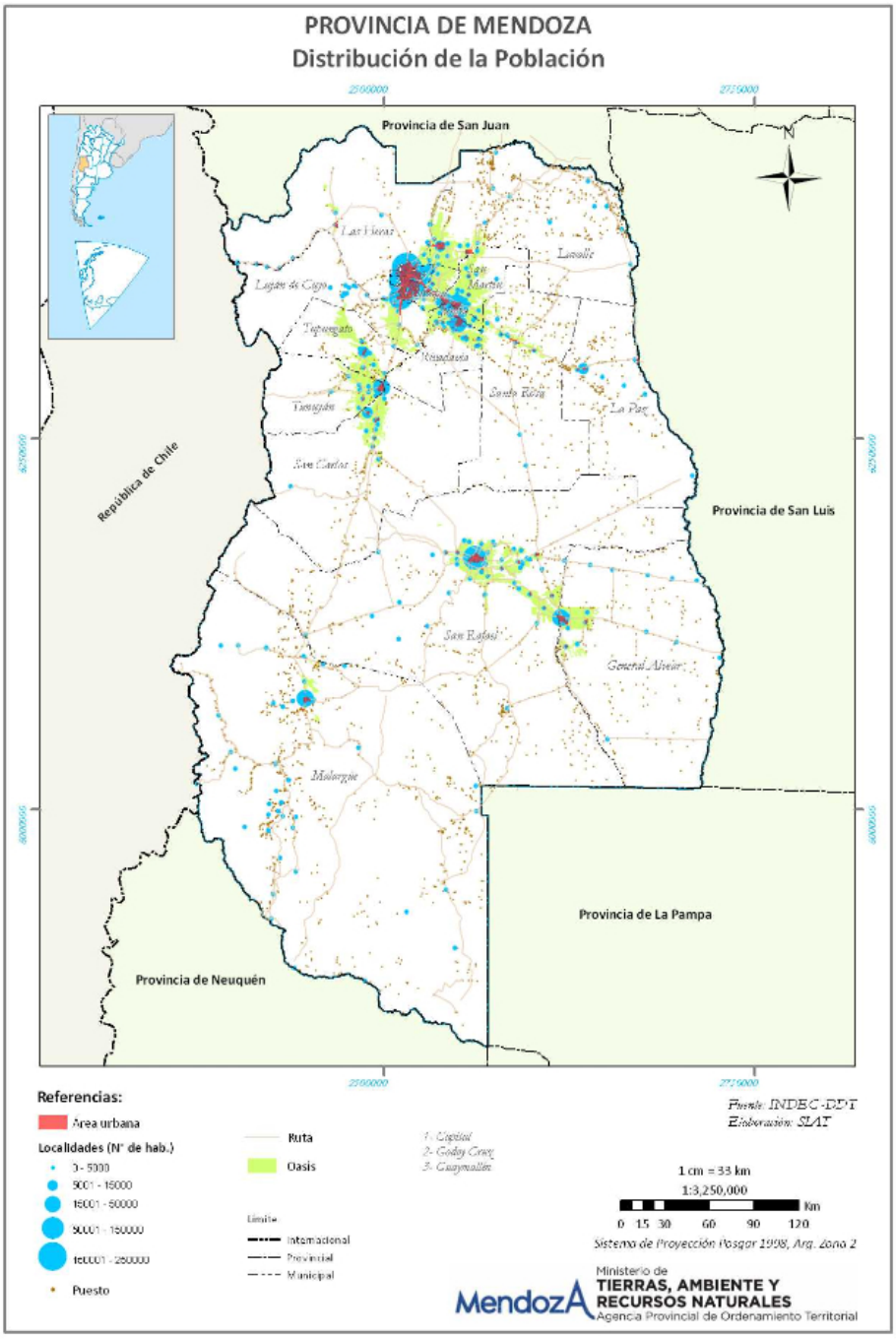
Bibliografía

- Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, Universidad Nacional de Cuyo, (2013), Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial. Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico, Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable, Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009.
- Instituto de Ciencias Ambientales e Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, (2013), Modelo Territorial Actual, Mendoza Argentina, Subsistema Político Institucional de la Provincia de Mendoza, Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable, Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009.
- Ley Provincial N° 8051/2009 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, disponible en http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/images/documentos/ot/Ley%20Ordenamiento%20Territorial%20Mendoza.pdf
- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, (2013), Ordenamiento Territorial Rural. Directrices para el Ordenamiento Territorial de las Áreas Rurales de Mendoza, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Préstamo CAF 7353.
- Unidad de Investigación del Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas, (2014), Modelo Territorial Actual, Mendoza, Argentina. Subsistema Físico Biológico o Natural de la provincia de Mendoza, Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable, Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009.

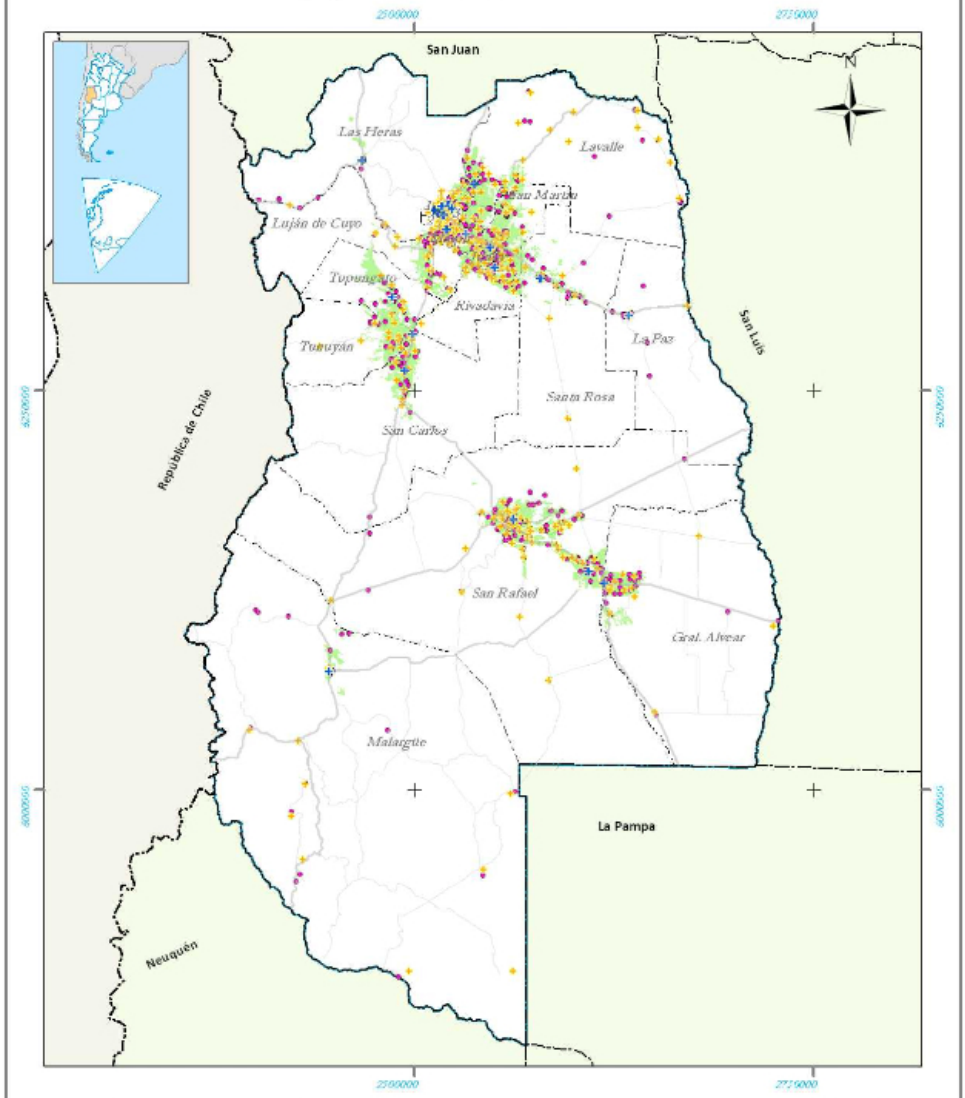
Sitios web consultados

- http://www.gobernac.mendoza.gov.ar/boletin/
- http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/


PROVINCIA DE MENDOZA
Áreas Urbanas. Año 2012
2500000
2719000
6250000
6000000
Provincia de San Juan
Las Heras
Lavalle
San Martín
Luján de Cuyo
Tupungato
Rivadavia
Tunuyán
Santa Rosa
La Paz
Provincia de San Luis
REPÚBLICA DE CHILE
San Carlos
Gral. Alvear
San Rafael
Malargüe
Provincia de La Pampa
Provincia de Neuquén
1 - Capital
2- Godoy Cruz
3 - Guaymallén
Referencias
Área Urbana
Oasis
Ruta Nacional
Limite
Internacional
Provincial
Municipal
Fuente: Municipios
Autores: Arq. Miriam Coronado, Geog. Ariel Lázaro,
Geóg. Mariano Tagua, Ti. Ruben Villegas
Geóg. Mariana Correas, Geog. Maximiliano Rozaki
Digitalización y elaboración: SIAT
1:3,250,000
0 15 30 60 90 120 Km
Sistema de Proyección Posgar 1998, Arg. Zona 2
Ministerio de
TIERRAS, AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES
MendozA
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial


PROVINCIA DE MENDOZA
Distribución de la Población
Provincia de San Juan
República de Chile
Provincia de San Luis
Provincia de La Pampa
Provincia de Neuquén
Las Heras
Lavalle
Luján de Cuyo
San Martín
Tupungato
Guaymallén
Santa Rosa
La Paz
San Carlos
San Rafael
General Alvear
Malargüe
Referencias:
Area urbana
Localidades (N° de hab.)
0 - 5000
5001 - 15000
15001 - 50000
50001 - 150000
150001 - 250000
Puesto
Ruta
Oasis
Límite
Internacional
Provincial
Municipal
1- Capital
2- Gdor Cruz
3- Guaymallén
Fuente: INDEC-DPT
Elaboración: SAT
1 cm = 33 km
1:3,250,000
Km
0 15 30 60 90 120
Sistema de Proyección Posgar 1998, Arg. Zona 2
Ministerio de
TIERRAS, AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES
MendozA
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial

PROVINCIA DE MENDOZA
Equipamientos: Salud - Educación



Referencias

- Hospitales públicos
- Centros de Salud
- Escuelas

Ruta Nacional
Ruta Provincial

Oasis

1- Capital
2- Godoy Cruz
3- Guaymallén

Límite

- Internacional
- Provincial
- Municipal

Fuentes: Ministerio de Salud
Ministerio de Educación
Digitalización - Elaboración: SIAT

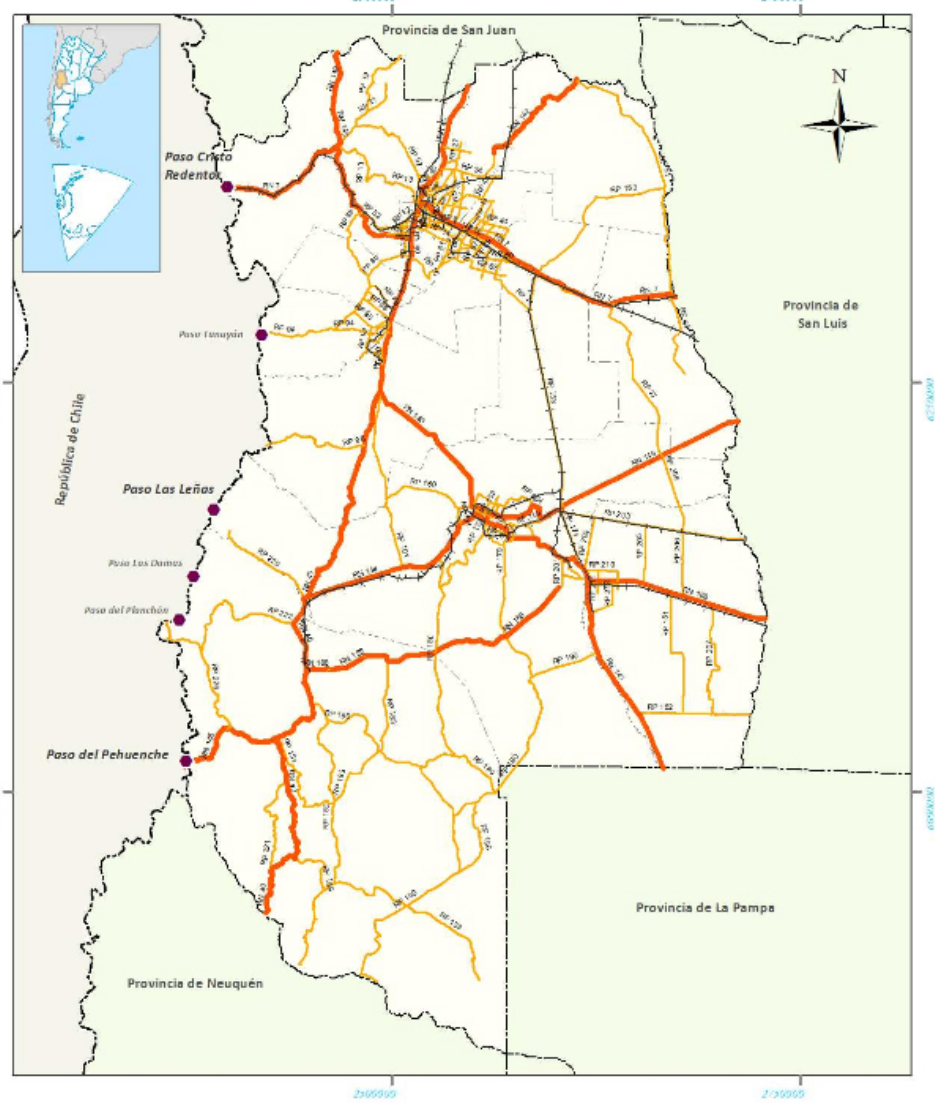
1 cm = 33 km
1:3,250,000
Km
0 10 20 40 60 80

Sistema de Proyección Posgar 1998, Arg. Zona 2

Ministerio de
TIERRAS, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
MendozA
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial

PROVINCIA DE MENDOZA

Conectividad



Referencias

- Rutas Nacionales
- Rutas Provinciales
- FFCC
- Pasos Fronterizos

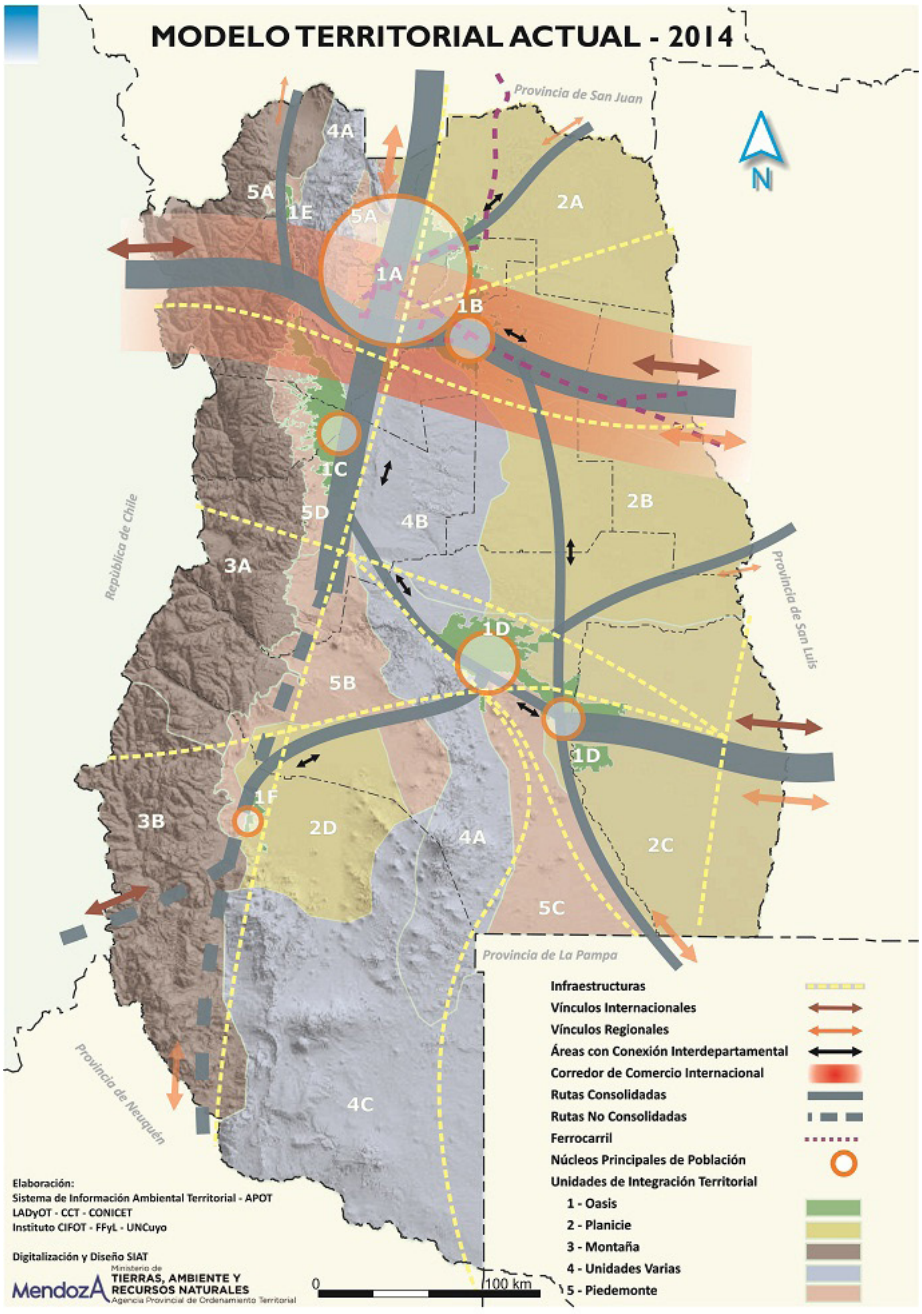
Límite
- Internacional
- Provincial
- Municipal

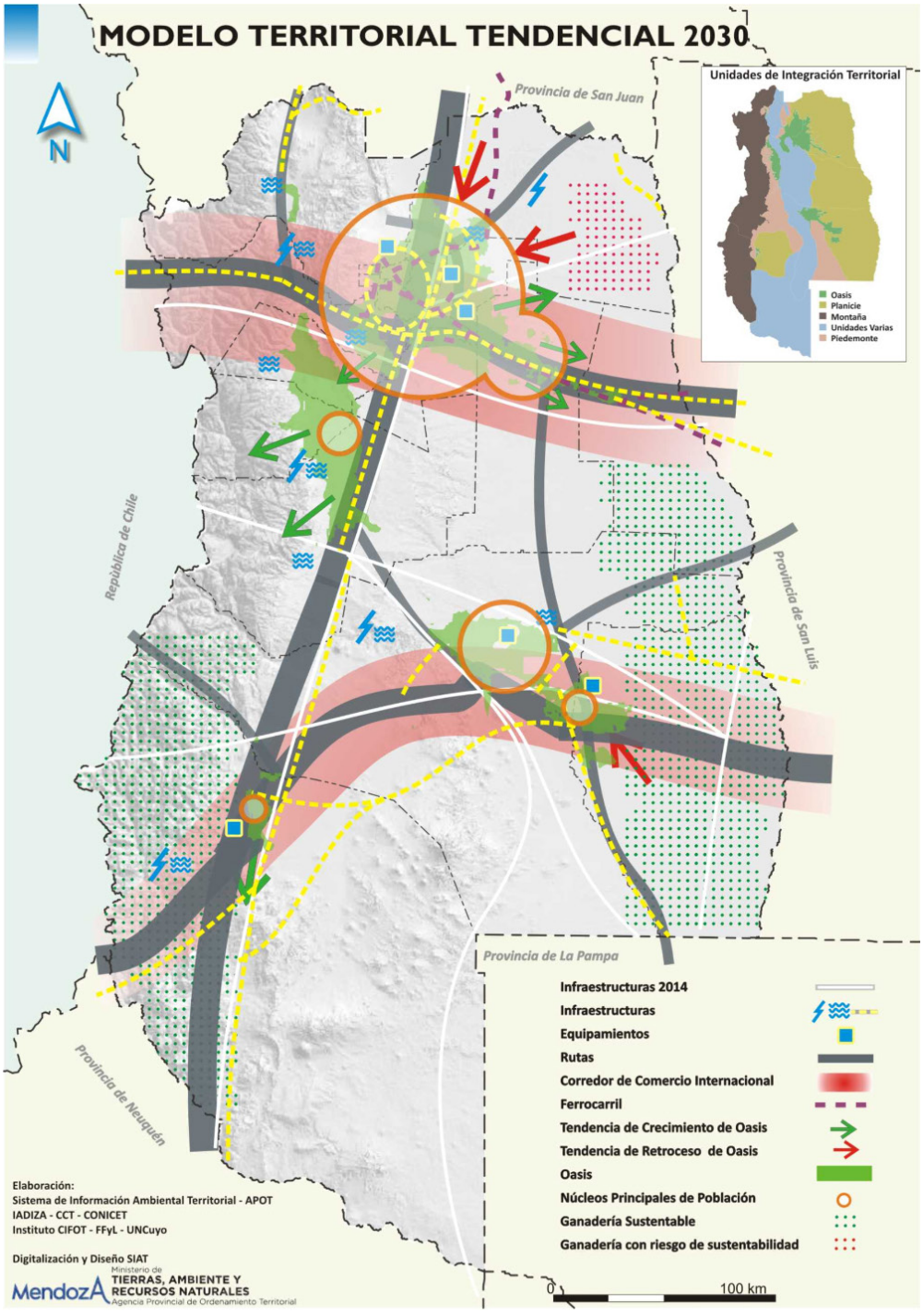
Fuente: DPV
Elaboración SIAT

1 cm = 33 km
1:3.250.000
Km
0 15 30 60 90 120

Sistema de Proyección Posgar 1998, Arg. Zona 2

Ministerio de
MendozA TIERRAS, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial


MODELO TERRITORIAL ACTUAL - 2014
Provincia de San Juan
N
4A
5A
1E
5A
2A
1A
1B
1C
5D
4B
2B
República de Chile
3A
Provincia de San Luis
1D
5B
1D
1F
3B
2D
4A
2C
5C
Provincia de La Pampa
Provincia de Neuquén
4C
Infraestructuras
Vínculos Internacionales
Vínculos Regionales
Áreas con Conexión Interdepartamental
Corredor de Comercio Internacional
Rutas Consolidadas
Rutas No Consolidadas
Ferrocarril
Núcleos Principales de Población
Unidades de Integración Territorial
1 - Oasis
2 - Planicie
3 - Montaña
4 - Unidades Varias
5 - Piedemonte
Elaboración:
Sistema de Información Ambiental Territorial - APOT
LADyOT - CCT - CONICET
Instituto CIFOT - FFyL - UNCuyo
Digitalización y Diseño SIAT
Ministerio de
TIERRAS, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial
MendozA
0
100 km


MODELO TERRITORIAL TENDENCIAL 2030
N
Provincia de San Juan
Unidades de Integración Territorial
Oasis
Planicie
Montaña
Unidades Varias
Piedemonte
República de Chile
Provincia de San Luis
Provincia de La Pampa
Provincia de Neuquén
Infraestructuras 2014
Infraestructuras
Equipamientos
Rutas
Corredor de Comercio Internacional
Ferrocarril
Tendencia de Crecimiento de Oasis
Tendencia de Retroceso de Oasis
Oasis
Núcleos Principales de Población
Ganadería Sustentable
Ganadería con riesgo de sustentabilidad
0
100 km
Elaboración:
Sistema de Información Ambiental Territorial - APOT
IADIZA - CCT - CONICET
Instituto CIFOT - FFyL - UNCuyo
Digitalización y Diseño SIAT
Ministerio de
TIERRAS, AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES
MendozA
Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial

Apropiación y creación del espacio público: su rol en las áreas de extensión al norte de la ciudad de Santa Fe

Müller, Marianela
Valiente, Diego

PALABRAS CLAVE
· Santa Fe
· Espacio Público
· Planificación

Resumen / Este trabajo resume un estudio de los procesos de configuración del espacio público en las áreas de extensión de la urbanización al Norte de la Ciudad de Santa Fe.

En Santa Fe existen diferencias cualitativas, de tamaño y de distribución entre los espacios públicos de las áreas centrales y consolidadas, definidos como elementos jerárquicos de un sistema basado en la cuadrícula, en comparación con los espacios públicos presentes en las áreas de extensión de la urbanización, definidos por los porcentajes para "áreas verdes" establecidos en las normas locales de urbanización y loteos. La mayor parte de éstos aparecen situados en localizaciones no centrales dentro de su entorno, son pequeños, no se relacionan con equipamientos públicos y su mobiliario es deficiente o inexistente.

Con el objetivo de identificar las características distintivas del espacio público en las áreas de expansión urbana, se presenta un análisis de la configuración de espacios comunes en función de los usos y apropiaciones colectivas allí presentes.

A partir de la descripción de las áreas de estudio en base a la información de acceso público, se ha tomado como base a la exploración de campo, con distintos recorridos en función de objetivos específicos, a fin de registrar los procesos de apropiación, modificación y significación de los espacios. Esos registros han sido completados con entrevistas a informante-clave. Se muestran casos donde el uso y la apropiación trascienden los espacios definidos como públicos y avanzan sobre espacios comunes y privados.

Los resultados apuntan a comprobar la hipótesis de que el espacio público definido como tal en las áreas de extensión, derivado de la norma en vigor sobre loteos, tiende a ser en un vacío dada su situación no jerárquica dentro del tejido; mientras que el espacio de apropiación y uso público se constituye como tal a partir de la apropiación colectiva de espacios abiertos accesibles de gran superficie.

MÜLLER, MARIANELA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E-mail: imercado@mercado.gov.ar

VALIENTE, DIEGO
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo resume un estudio de los procesos de configuración del espacio público en las áreas de extensión de la urbanización al Norte de la Ciudad de Santa Fe. En la ciudad de Santa Fe existen diferencias cualitativas, de tamaño y de distribución entre los espacios públicos de las áreas consolidadas y del área central de la ciudad, en comparación con los espacios públicos presentes en las áreas de extensión de la urbanización.

Al contrario de la plaza formada por una manzana, típica del área central, la mayor parte de los espacios públicos de las áreas de extensión aparecen situados en localizaciones no centrales dentro de su entorno, son pequeños, no siempre se relacionan con los equipamientos públicos y su mobiliario es deficiente o inexistente.

En el área central, la mayor parte de los espacios públicos han sido definidos a partir de la cuadrícula, como elementos jerárquicos de un sistema integrado por avenidas, paseos, parques y plazas, que organizan recorridos y vinculan equipamientos públicos. Por lo general, en las áreas de expansión de la urbanización, los espacios públicos se han definido por los porcentajes para “áreas verdes” establecidos en las normas locales de urbanización y loteos.

La pregunta radica en cómo se constituye el espacio público en el contexto de las áreas de extensión de la urbanización, cómo se configura el espacio público derivado de la norma y el reglamento, ya que el espacio público consecuente de la norma aparece como un vacío, un porcentaje de superficie no construida que debe ser área verde y sin cualificación.

Con el objetivo de identificar las características distintivas del espacio público en las áreas de expansión urbana, se presenta aquí un análisis de la configuración de espacios comunes en función de los usos y apropiaciones colectivas allí presentes.

Se tratará de comprobar que el espacio público en estas áreas se constituye a partir de las apropiaciones colectivas de espacios abiertos accesibles que establecen los usos que los caracterizan como públicos, más allá de su propiedad jurídica, en detrimento de los espacios públicos previstos por la norma, cuyo uso depende de su situación de la estructura de los sectores. Por esto, los modos de apropiación y uso de los espacios comunes son los elementos clave en los procesos generadores del espacio público que permiten establecer las relaciones existentes entre las prácticas sociales y su expresión en el espacio.

Para tal fin, a partir de la descripción de las áreas de estudio en base a la información de acceso público, se ha tomado como base a la exploración en campo, con distintos recorridos en función de objetivos específicos, cada uno de ellos con niveles más detallados de observación, a fin de registrar los procesos de apropiación, modificación y significación de los espacios. Al mismo tiempo, estos registros de campo han sido completados con entrevistas a informante-clave.

Los resultados tienden a comprobar la hipótesis de que el espacio público definido como tal en las áreas de extensión, derivado de la norma en vigor sobre loteos, tiende a ser en un vacío dado que no ha sido previsto como componente jerárquico del tejido; mientras que el espacio público propiamente dicho, de apropiación y uso público, se constituye como tal a partir de la apropiación colectiva de espacios abiertos de gran superficie y accesibles, públicos y privados.

Se muestran casos donde el uso y la apropiación son elementos claves en la configuración espacial ya que trascienden los espacios definidos como públicos y avanzan sobre espacios de comunes y privados con usos como ferias populares y comercio informal.

ASPECTOS DEL ESTUDIO

Como se ha señalado, se parte de considerar que, en las áreas de extensión urbana, el espacio público con frecuencia tiende a convertirse en un vacío porque no ha sido establecido como componente jerárquico del tejido urbano sino sólo como un porcentaje de superficie no edificada. Esto acarrea la necesidad de presentar una descripción general de la estructura del área de estudio y de la situación de los espacios destinados a uso público dentro de ella.

En el área central de Santa Fe, cuyo proceso de consolidación se completó al inicio de la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los espacios públicos corresponde a planificaciones e intervenciones realizadas que, en las distintas interpretaciones del espacio urbano que las inspiraban, retomaron las reglas básicas de la cuadrícula española fundacional. En las áreas de expansión o extensión urbanas recientes y actuales, reguladas por las normas locales de urbanización elaboradas desde la década de 1960, los espacios públicos se originan en porcentajes de las superficies de loteos que esas normas establecen con destino de "áreas verdes". Esta diferencia en la concepción de la planificación del espacio público se convierte en diferencias cualitativas relevantes en términos configuración, apropiación y usos entre los espacios públicos del Centro de la ciudad con respecto a aquéllos de las áreas de expansión urbana.

A los fines de estudiar esta configuración del espacio público, se ha partido de la descripción de las áreas de estudio en base a fuentes secundarias, haciendo énfasis en la estructura y el tejido urbano. A partir de ello, el estudio se ha basado en la exploración y observación en campo, se programaron y realizaron distintos recorridos, cada uno de ellos con objetivos específicos y con mayor profundidad en la observación que el anterior, a fin de registrar los procesos de apropiación, modificación y significación de los espacios. Como complemento de los registros de observación en el terreno, se han desarrollado entrevistas a informante-clave.

El área de estudio El área de estudio está localizada en las cercanías de la avenida Aristóbulo del Valle, al Norte de la Avenida Gorriti, aproximadamente a unos ocho kilómetros del área central de la Ciudad. Es un polígono de aproximadamente 250 Has, delimitado por las calles Facundo Quiroga, al Norte, Facundo Zuviría, al Oeste, Rivadavia, al Este, y Azcuénaga, al Sur. Se toma aquí un sector donde la yuxtaposición de intervenciones de gestión pública y privada, resulta de interés.

En una primera instancia, se han realizado recorridos, relevamientos de campo y revisión de fuentes secundarias para la recopilación de datos de entes oficiales. Esto ha permitido realizar una caracterización del área de estudio; establecer el posicionamiento del sector en relación a la estructura urbana santafesina y analizar la configuración del espacio a partir de los usos, el tejido, la trama, la accesibilidad, el paisaje, las diferencias funcionales de los espacios, y la distribución de los espacios públicos y privados. (Ver Imagen 2 y 3)

En una segunda instancia, se realizaron nuevos recorridos de campo, registros fotográficos y entrevistas a informantes clave, diseñadas en base a lo observado. A partir de esto, se han establecido cuáles son los usos y apropiaciones que aparecen en los espacios definidos como públicos según la norma. Además, se han registrado otros usos colectivos, intervenciones y apropiaciones espontáneas del espacio dentro del área de estudio. A partir de los registros fotográficos y del mapeo, se ha realizado el análisis de la imagen urbana vinculado a los recorridos de campo.

La estructura espacial puesta en relación con las situaciones de apropiación colectiva verificadas en el terreno ha permitido establecer cuatro situaciones típicas de

configuración de lo que se podría llamar espacio público en el área de estudio. Dos de ellas se encuentran signadas por la apropiación y las actividades, y las dos restantes son mayormente definidas por la estructura física del espacio:
Situación 1. Espacio público en pequeños lotes: la escala barrial.
Situación 2. Espacio público y borde: el límite rural - urbano.
Situación 3. Apropiación espontánea en aceras de Aristóbulo del Valle: el caso de la Feria de comercio informal en la Granja La Esmeralda.
Situación 4. Apropiación espontánea y uso colectivo de espacios privados: el caso de la Feria Norte.
Los datos obtenidos han permitido una tercera instancia de recorridos de campo y relevamiento ajustados en base a las valoraciones y significaciones registradas en las entrevistas a informantes-clave. A través del análisis del discurso, resulta posible registrar y luego mapear las relaciones entre las valoraciones de los habitantes y la configuración espacial existente.

LA ESTRUCTURA URBANA DE SANTA FE Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS (Ver Imagen 1)
La estructura urbana de la ciudad de Santa Fe se encuentra marcada por la presencia de dos grandes ríos de llanura, la margen izquierda del Rio Salado y la margen derecha del río Paraná. Una de las características sobresalientes del sitio es su vulnerabilidad hídrica y pluvial, en especial hacia el borde Oeste, por la amenaza que implica una gran zona inundable. El sitio, condiciona las posibilidades de crecimiento de la Ciudad y obliga a su extensión hacia el Norte.
La configuración particular del sitio de Santa Fe – esto es, la confluencia del río Salado con el sistema del Paraná – ha determinado que la Ciudad esté organizada en función de las grandes avenidas que vinculan a las áreas de expansión de la urbanización, el Norte y Noroeste, con el área central, en el Sur. Esta área central concentra a la mayor parte de las actividades, empleos, servicios, equipamientos e infraestructuras del Aglomerado del Gran Santa Fe que, en 2010, tenía alrededor de 490 mil habitantes (IPEC).
Los principales corredores viales que permiten el acceso al Centro en sentido Norte-Sur son los que estructuran la expansión de la urbanización. De Oeste a Este, las principales son: Avenidas Freyre-López y Planes-Blas Parera, Avenidas López y Planes-Peñaloza; Calle 9 de Julio-Avenida Facundo Zuviría, Calle 25 de Mayo-Avenida Aristóbulo del Valle, Calles Rivadavia-Pedro Vittori, Calles Marcial Candioti-Necochea-Avenida General Paz, Avenidas Circunvalación-7 Jefes-Almirante Brown.
Como marcan algunos autores, la conectividad de la ciudad de Santa Fe hacia el Norte es posible a través de dos vías: Aristóbulo del Valle, que se continúa en la Ruta Provincial N° 2, y Blas Parera, en la Ruta Nacional N° 11. Constituidos como ejes viales de escala regional, estas avenidas se han transformado en líneas de fuerza donde se apoya la extensión urbana, que llega casi sin interrupción hasta los municipios vecinos de Recreo y Monte Vera, con lo que esas vías funcionan como enlace con el cinturón frutihortícola regional (Gioria, 2009).

El proceso de urbanización de la Ciudad ha estado marcado, como es de esperarse, por las diversas etapas de la historia socioeconómica nacional y local. Así, por fuera del área central y de las áreas costeras, si no se pierde de vista la predominancia de la actividad residencial en el tejido urbano, pueden distinguirse con claridad las áreas urbanizadas hasta el fin del período de industrialización – compactas, consolidadas y homogéneas

– de aquellas de expansión reciente, desde la década de 1980, morfológicamente discontinuas y funcionalmente heterogéneas.

A los efectos de este estudio se considera que en el área urbanizada continua de la ciudad Santa Fe, fuera de los sectores costeros, pueden distinguirse tres grandes áreas o tipos de áreas: central, consolidada y de expansión reciente. El área central incluye al casco histórico y a las áreas peri-centrales, urbanizadas y consolidadas hasta el inicio de la industrialización, en las primeras décadas del siglo XX. Las áreas consolidadas corresponden a la expansión de la Ciudad durante el período de industrialización y conforman el área urbanizada más continua y más homogénea funcionalmente. Finalmente, las áreas de expansión reciente que responden al proceso de urbanización desde el fin del período industrial, a mediados de la década del '80 hasta el presente, caracterizadas por presentarse como una urbanización discontinua y funcionalmente heterogénea.

En la totalidad de la Ciudad hay una predominancia del tejido residencial, sin sectores destinados de modo exclusivo a actividades productivas secundarias o terciarias, pero es posible reconocer concentraciones de actividades no residenciales y centralidades. La trama urbana, que sigue las directrices de la cuadrícula española iniciadas en el casco histórico de la Ciudad, se extiende con variaciones que no alteran su homogeneidad estructural. Las manzanas son, en su mayoría, regulares y ortogonales, en parte interrumpidas por los trazados ferroviarios y las grandes avenidas que recorren la Ciudad de Sur a Norte. Existe una continuidad de la cuadrícula entre el área central de la ciudad y las áreas consolidadas que se verifica, sobre todo, en los trazados de las calles en el sentido Norte-Sur. Las áreas de extensión, en cambio, suelen ser discontinuas con respecto al núcleo urbano, muchas de ellas con variaciones en las proporciones de las manzanas que, sin embargo, prevén la continuidad del trazado viario en el sentido Norte-Sul con respecto a la trama consolidada.

En la década de 1980 ha habido un fuerte aumento en la población que, según Gioria (2009), incluyó inmigraciones de la población rural del Norte santafecino y de otras provincias argentinas hacia la Ciudad. En el contexto de cambios en el modelo productivo, la población comenzó a ocupar las tierras disponibles en el Norte y Noroeste de la Ciudad, principales direcciones posibles para la extensión de la urbanización ante el riesgo hídrico y pluvial que limita al suelo disponible en el Oeste.

Así, el Norte de la Ciudad puede ser caracterizado como un área de expansión urbana reciente, formada por distintos sectores que se comenzaron a ocupar o a consolidar desde la década de 1980 y que comparten ciertas características: yuxtaposición de áreas con usos del suelo rurales, áreas de suelo sin uso definido y núcleos residenciales; escasos equipamientos públicos, la mayoría de ellos sin cualificación; y tejidos residenciales fragmentarios compuestos por viviendas unifamiliares, de construcción autónoma o pública, en lotes individuales, con frecuencia desprovistos de infraestructuras y servicios. El área se caracteriza por su heterogeneidad formal como funcional, pues pueden encontrarse establecimientos comerciales, productivos, quintas de producción hortícola, loteos con residencias de sectores medios y barrios pobres.

Estos sectores urbanizados, que se configuran como enclaves en áreas de suelos con usos rurales, tienen como vinculación con el resto de la ciudad, en la mayoría de los casos, a las grandes avenidas, a través de calles de entrada y salida. Así, se configuran fragmentos en una trama discontinua, que mantienen la proyección en el plano de la continuidad Norte-Sur de las calles, lo que se expresa en la conservación de los nombres de las mismas y en la numeración correlativa desde el origen, en el Sur de

la Ciudad.
El área de estudio está localizada en las cercanías de la avenida Aristóbulo del Valle, al Norte de la Avenida Gorriti, aproximadamente a unos ocho kilómetros del área central de la Ciudad y comparte, a grandes rasgos, la estructura antedicha.
La avenida Aristóbulo del Valle, ha tenido un desarrollo como centro lineal, sobre todo a partir de la década de 1980, replicando comercios y servicios con respecto al centro de la Ciudad. Esta avenida se inicia en un área completamente consolidada, donde se originó el cambio funcional que la está constituyendo como centralidad alternativa, y se continúa en áreas de expansión reciente que tienen tramas incompletas, configuradas por sectores (ver Imagen 1).

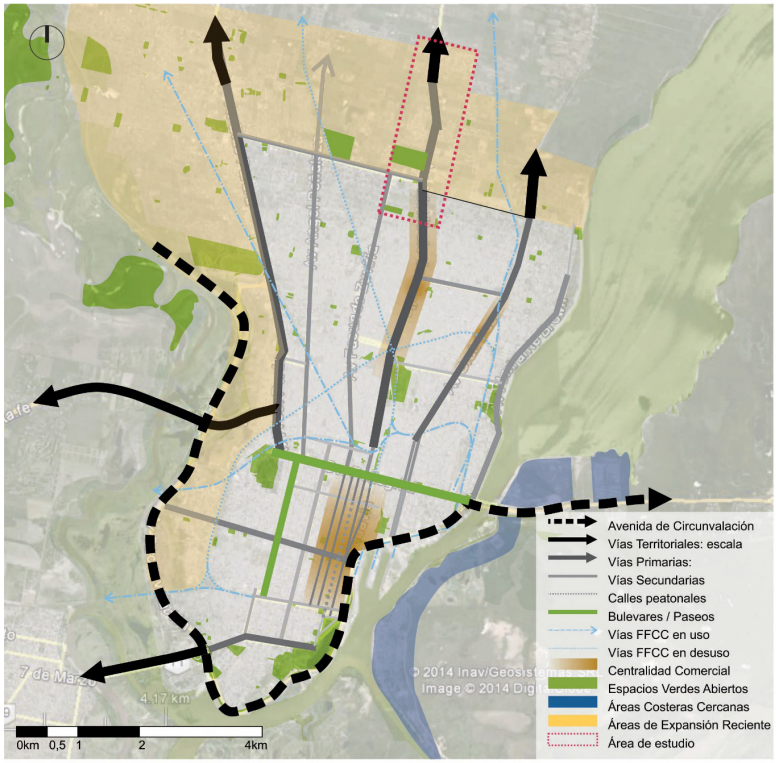


Imagen 1: Santa Fe: Esquema Estructura Urbana
Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de Google Earth

Esta configuración fragmentaria se ha encontrado con la necesidad de la población de espacios abiertos para el intercambio y la interacción por lo que, como se verá, ha conformado de modo espontáneo un sistema de apropiación y actividades colectivas en las avenidas y en terrenos públicos y privados.
En las áreas centrales de la ciudad de Santa Fe, la cuadricula define al espacio público como parte de la estructura. Los espacios públicos, desarrollados de acuerdo a las reglas de la cuadrícula son plazas del tamaño de una manzana, parques, bulevares, calles peatonales y avenidas, distribuidos como un sistema que se articula con los principales equipamientos urbanos. Delimitado por dos grandes bulevares, es este el sistema que caracteriza al área central, donde están los grandes equipamientos de salud, los principales equipamientos educativos secundarios, terciarios y universitarios, y los edificios de gobierno, además de la mayoría de comercios y servicios.

Este sistema se extiende en las áreas consolidadas de forma incompleta, fragmentaria y ya sin la presencia de equipamientos superiores: hacia el Este, sobre la Laguna Setúbal, en la avenida Costanera (Siete Jefes-Almirante Brown); por las avenidas hacia el Norte, sobre todo por Aristóbulo del Valle y el sistema Víttori-Parque Federal. Excepto en las grandes avenidas, predomina la escala barrial de los espacios públicos, en los que aparecen pocas plazas de una manzana, relacionadas al modelo original de la cuadricula, vinculadas a vías de escala barrial, y se constatan plazas y espacios abiertos que ocupan parte de una manzana. Estos espacios responden a la normativa de loteos que indica que debe dejarse un 10% de la superficie de loteos con destino a "espacio verde", pero no prevé la localización en relación con la estructura del sector en que se insertará.

Los grandes espacios públicos actuales en estas áreas son terrenos ferroviarios desafectados de uso, por lo que su disposición, tamaño, contorno y distribución dentro de la trama urbana responden a la lógica del transporte ferroviario y no guardan relación con el sistema jerarquizado de la cuadrícula.

A partir de la década de 1960 comenzaron a adoptarse criterios de la planificación funcionalista que se consolidaron con las normas elaboradas a fines de la década de 1970 y en la década de 1980: el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones (Ordenanza N° 7677/1979), el Plan Director (Ordenanza N° 7871/1980), y el Reglamento de Zonificación (Ordenanza N° 8813/1986 y Ordenanza modificatoria N° 11613/2009). En la actualidad, las normas de zonificación y de subdivisión del suelo están incluidas en el Reglamento de Ordenamiento Urbano (Ordenanza N° 11748/2010 y Ordenanza modificatoria N° 11797/2011). El criterio con respecto a los espacios públicos continúa siendo el mismo adoptado a fines de los años 70: el sólo requerimiento de destinar para "espacios verdes" un 10% del total de la superficie a subdividir o urbanizar. En consecuencia, el espacio público, en lugar de ser un elemento a partir del cual se ordena y se jerarquiza la estructura urbana, queda relegado al cumplimiento de un porcentaje de superficie abstracta establecido por la norma.

Dentro del área de estudio, la avenida Aristóbulo del Valle se presenta como un eje al que se conectan distintos fragmentos de tejido urbano. En este contexto, la configuración espacial de los espacios comunes en el área de estudio, a diferencia de las áreas centrales, es deficiente en su delimitación y cualificación como espacios públicos (ver Imágenes 2 y 3).



Imagen 2: Caracterización de espacios según Función. Fuente: Elaboración propia a partir de recorridos de campo



Imagen 3: Análisis de Accesibilidad. Fuente: Elaboración propia a partir de recorridos de campo

La avenida Aristóbulo del Valle ha sido planificada en este sector como un corredor vial de circulación rápida; en su rol de conexión Norte-Sur, ha sido destinado en su totalidad al automóvil. Los habitantes del sector hablan de la preexistencia de ese tramo de Aristóbulo como ruta antes de convertirse en avenida. Además de la ausencia de protección, el peatón que camina por Aristóbulo del Valle se encuentra con largos tramos sin aceras o, en otros puntos, con grandes zanjas de desagüe impiden el cruce. Asimismo, en el tramo hacia el Norte de calle Gorriti, el cantero central se configura como una franja verde con guarda-railes, sin condiciones para la apropiación y con impedimento de paso. Los elementos se presentan dispersos y discontinuos, y la frecuente presencia de lotes vacíos a ambos lados genera un espacio de un gran ancho sin límites claros, con lo que su legibilidad es confusa. Al Sur de Gorriti, aumenta el ancho del cantero central y pueden llegar a verse otros usos, como actividades recreativas o personas caminando, pero en situaciones casi puntuales. En este contexto, los habitantes del sector han manifestado la ausencia y necesidad de espacios públicos donde salir a caminar o realizar otras actividades recreativas y deportivas. Por otro lado, al ser un área en proceso de consolidación, es común la presencia de vacíos urbanos que, en este caso, son grandes superficies dentro del sector que se encuentran inutilizadas. Al ser un área de extensión de la ciudad, es característica la presencia de estos vacíos, como áreas sin urbanizar dentro del perímetro urbanizado. La particularidad radica en que se ha observado el uso y la apropiación de estos vacíos como espacio público. Es decir que los usos colectivos y las apropiaciones espontáneas trascienden a las áreas definidas como espacio público por la norma y avanzan sobre otros espacios comunes o incluso privados, tales como lotes y vacíos urbanos. En este sentido, se han identificado situaciones típicas para constituirlas como unidades de estudio (Ver Imagen 4).



Imagen 4: Localización de las Situaciones Estudiadas. Fuente: Elaboración propia a partir de recorridos de campo

SITUACIÓN 1. Espacio público en pequeños lotes, escala barrial (Ver "1" en Imagen° 4)

Un elemento característico del área de estudio es la presencia de loteos en proceso de

ocupación y de conjuntos habitacionales. Esto resulta en yuxtaposiciones de fragmentos de tejidos urbanos y vacíos, algunos de pequeña superficie, que son apropiados con fines recreativos y de encuentro vecinal, por lo que adquieren una escala barrial.
El caso analizado es un lote vacío de unos 2.000 m2, lo que representa el equivalente a cuatro lotes típicos del área, situado entre dos conjuntos habitacionales a 250 metros al Este de Avenida Aristóbulo del Valle, a la altura de la calle Esmeralda, que ha sido acondicionado como plaza de escala barrial. Si bien no forma parte de un conjunto de viviendas, ha sido seleccionado porque representa a una situación problemática: el completamiento del tejido entre distintos conjuntos de vivienda social que han sido construidos de modo independiente y sin relación entre sí. En este contexto, no se resuelven los nexos entre estas intervenciones, de modo que aparecen vacíos sin uso definido y, como en este caso, espacios públicos con límites ciegos de medianería (Ver Imagen 5).

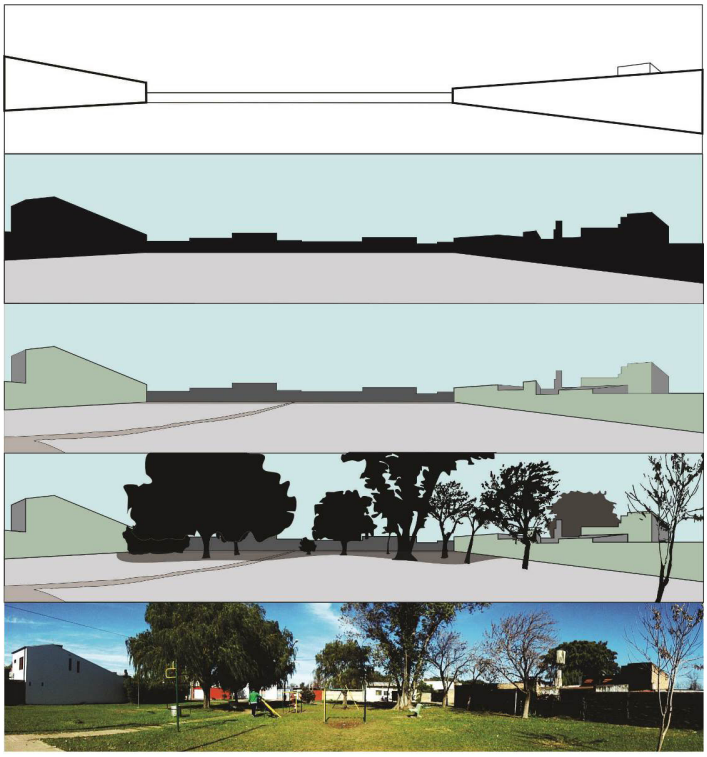


Imagen 5: Análisis de la Imagen Urbana Situación 1. Fuente: Elaboración propia

En el tejido circundante predomina el uso residencial constituido, en su mayor parte, por viviendas unifamiliares de un piso construidas en lotes individuales. Sobre la calle Esmeralda desde Aristóbulo del Valle en dirección a Rivadavia, el tejido comienza a ser más disperso y aparecen los lotes vacíos, como es el de la plaza referida. Frente a esta plaza, por calle Lamothe, se encuentra otro lote vacío apropiado colectivamente por niños y usado como cancha de futbol.
Desde allí, en un radio de dos cuadras a la redonda, los usos comerciales relevados son mínimos y, en general, se orientan al consumo doméstico diario, tales como kioscos,

almacenes, verdulerías y una librería.
Como equipamiento, se cuenta un jardín materno infantil y la asociación vecinal La Esmeralda que funciona en conjunto con CILSA (Centro Integral del Lisiado Santafesino, una ONG). Se ubica sobre la calle Esmeralda y exactamente en frente a la plaza. Allí se realizan distintas actividades diariamente, tales como talleres de apoyo y de contención para niños y un merendero. Divididos en dos turnos, mañana y tarde, concurren entre once a quince chicos en edad escolar viven en las cercanías. La cantidad de niños que asisten no es constante y aumenta en el verano, en período de vacaciones escolares. A su vez, el salón de la vecinal es alquilado y usado durante los fines de semana para distintas reuniones y actividades comunitarias.
La trama donde se ubica la plaza es regular pero no todas las calles abiertas son transitables para los vehículos o, incluso, para los peatones. Muchas de ellas pueden ser consideradas como obstruidas ya que presentan condiciones de degradación tales como desagües a cielo abierto, trazados en mal estado, suelos de greda o ausencia de aceras. Estas características físicas generan conflictos de accesibilidad y llevan a que calle Esmeralda sea la más transitada como conexión con Aristóbulo del Valle. La distancia desde la plaza al trasporte público, que corre sobre la avenida Aristóbulo del Valle, es de 700 metros (la parada de la puerta de la Granja La Esmeralda). Además, calle Esmeralda se presenta como la única que cuenta con desagües laterales, luminarias urbanas, algunos tramos de vereda y asfalto. Sin embargo, la vegetación implantada, y por ende la sombra en días estivales, en esta calle es escasa.
En este sentido, el lado Sur de la plaza constituye un sector de sombra y resguardo en especial en el verano. Presenta dos sauces y un eucaliptus de gran tamaño que son preexistentes al armado del espacio público y datan de cuando los lotes eran sólo vacíos, según testimonios de miembros de la Asociación Vecinal. El resto de la vegetación está compuesta por arboles jóvenes y, en general, dispersos, además de arbustos sobre la calle Esmeralda. Asimismo, la configuración entre medianeras intensifica la sombra. Como se dijo, al Norte se encuentra el lote vacío que es usado como cancha de futbol lo que, sumado al poco arbolado, resulta en un asoleamiento mayor en ese lado.
El mobiliario de la plaza es escaso y disperso. Cuenta con una serie de juegos infantiles y bancos de cemento ubicados bajo la sombra. Estos elementos no permiten reconocer, por su ubicación dentro del terreno, una organización o diseño de la plaza.
A partir de las observaciones realizadas en distintos días y horarios, y en base a los datos obtenidos en la vecinal, se han registrado distintos usos. Durante la semana, cerca del mediodía, se observan mujeres esperando a los niños que se retiran de la Asociación Vecinal ante la finalización de los talleres turno mañana. También padres y madres que se encuentran a la salida del jardín maternal y chicos jugando a la salida del taller. Este es el horario en que se ha observado la mayor cantidad de personas, tanto que permanecen como que pasan. En horarios de la siesta, alrededor de las 14:00 y las 16:00, el uso es menor y predominan los niños más pequeños, de aproximadamente 3 o 4 años, jugando acompañados por adultos. En horarios de la tarde, después de las 16:00, se observan niños más grandes en relación a los del comienzo de las actividades de los talleres. Los viernes por la tarde, suele ser regular el uso de la cancha de futbol en frente a la plaza.
En la apropiación de este espacio público resulta fundamental la permanente relación entre la plaza y la Asociación Vecinal, ya que las actividades al aire libre de los talleres se realizan allí. Además, la Vecinal se constituye en un equipamiento que conlleva la reunión y el encuentro en el barrio y, en consecuencia, se complementa y se extiende

en la plaza.
Por otro lado, las personas encargadas de la Asociación Vecinal afirman que la abundante sombra propicia el uso de la plaza en el verano pero que la lluvia lo impide por varios días. Esto se debe a que el suelo es de tierra, con pasto, y no está nivelado. Hay un sendero que se fue marcando espontáneamente, por el tránsito constante, al que los vecinos le han ido colocando piedras para que pueda atravesarse la plaza si el suelo está húmedo. En dichas condiciones, y ante la ausencia de un desagüe, el agua demora en drenar y se acumula, lo que genera dificultades tanto para el uso del espacio como también de índole sanitaria.
Finalmente, puede decirse que este espacio público toma importancia en la escala casi doméstica: su apropiación y uso son barriales, y se intensifican en la relación con los únicos dos equipamientos circundantes, la Asociación Vecinal y el Jardín de Infantes. Por fuera de ello, su localización no sólo no es jerárquica sino que es arbitraria, ya que se constituye como un espacio residual, es decir, un pequeño fragmento de una manzana equivalente a cuatro lotes que son dejados sin construir y titulados como "plaza". Esto es el cumplimiento con la superficie verde mínima exigida por la norma.
Otra situación evidenciada es una tendencia a la segregación de este espacio público debido a la configuración de enclave de este tejido: Aristóbulo del Valle actúa como un eje y solo la calle Esmeralda se conecta este eje con la plaza, constituyéndose prácticamente como ingreso y egreso ante la obstrucción de las demás calles. Es decir que si bien existen calles de conexión trazadas, se encuentran bloqueadas por sus malas condiciones físicas y de saneamiento.

SITUACIÓN 2. Espacio público y borde: el límite rural - urbano (Ver "2" en Imagen N° 4)
El proceso de extensión de la urbanización se da a partir de los grandes ejes viales. Ante la inexistencia de un límite urbano reglamentado, en el Norte de la ciudad junto con la baja densidad residencial se encuentran grandes vacíos urbanos y áreas donde conviven usos que pueden entrar en conflicto. En este contexto, determinar el límite entre lo rural y lo urbano dentro del área de estudio resulta complejo.
El caso aquí analizado corresponde a tres lotes que, según planos de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, a sólo 500 metros al Este de Aristóbulo del Valle, que están destinados y proyectados por normativa como espacio público. El tejido circundante se caracteriza por ser de baja densidad y con manzanas incompletas; la estructuración lineal de la expansión urbana lleva a la concentración, en la proximidad de la Avenida, con un tejido que se dispersa en las líneas perpendiculares.
El lado Oeste de la plaza está limitado por una línea de árboles dispersos cuya distribución parece indicar que no fueron plantados intencionalmente. Aparecen también allí los contra frentes de algunas viviendas en forma aislada. Este tejido denota ser nuevo y en proceso de construcción, y no se encuentran comercios ni equipamientos en los 200 metros próximos a la redonda (ver Imagen 6 y 7).
Frente al lado Norte de la plaza hay una gran superficie de producción agrícola, que se presenta como un espacio que no puede ser atravesado pero, por su llanura y su baja altura, permite ver el un conjunto habitacional ubicado a 700 metros de distancia, sobre Callejón Roca. Es decir, que se produce una gran ampliación del campo visual.
Por otro lado, como es de esperarse, la presencia de estos vacíos y espacios productivos interrumpe la trama, por lo que aparecen distintos pasajes y senderos, no como calles trazadas y abiertas, sino como caminos marcados por el paso constante.
En este sentido, la accesibilidad a estos espacios se encuentra más condicionada, ya

que las calzadas y pasajes se cortan en la llegada a un lote o a una medianera y no tienen continuidad. La calle del lado Norte es una de las que puede ser recorrida hasta

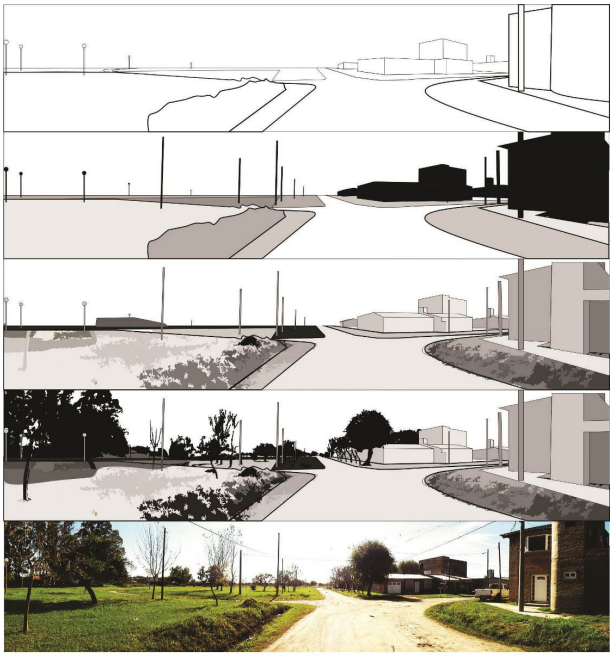


Imagen 6: Análisis de la Imagen Urbana Situación 2. Fuente: Elaboración propia

Dentro del predio de la plaza, la ausencia de aceras (como en la mayoría de las manzanas circundantes) dificulta el tránsito peatonal, que tiende a hacerse por la calle de ripio. Además, la presencia de profundas zanjas de desagüe, impide el cruce del peatón por cualquier lugar, limitando a ciertos puntos las posibilidades de atravesamiento.

El mobiliario en este espacio es escaso o casi nulo: se limita a una línea de luminarias bajas, no cuenta con bancos, ni cestos u otros elementos. El mantenimiento del espacio es escaso: se observan sectores donde el pasto alcanza alturas que impiden el paso. Asimismo, la vegetación se ubica de forma dispersa; el arbolado combina ejemplares antiguos, evidentemente preexistentes, con otros aboles jóvenes. El suelo, a su vez, no se encuentra nivelado ni con senderos ni espacios de descanso; el peatón se ve obligado caminar con cautela ante la presencia de pozos y pastizales que los ocultan.

En los distintos recorridos realizados casi no se observó un uso de este espacio. Incluso, se pudo registrar la presencia de ganado pastando dentro de este espacio público (Ver Imagen 7: foto).

Por lo tanto, puede decirse que la legibilidad de este espacio público resulta compleja para el observador que no es capaz de recomponer con claridad los límites del espacio, de percibir qué es la plaza y qué no, o de tener elementos que le sirvan como organizadores espaciales de la imagen que se genere del mismo (por fuera de la calzada como elemento lineal que constituye una delimitación más clara al Norte y al Este y guía el recorrido).

La apropiación también se ve condicionada ante este espacio sin cualificación. Este caso representa una evidencia de cómo el espacio público derivado de las normas

redactadas en abstracto queda limitado a ser un lote vacío, con algunas luminarias y arbolado. Cabe preguntarse hasta qué punto puede considerarse espacio público en tanto su uso y apropiación son prácticamente nulos, su accesibilidad es limitada y su cualificación es mínima.



Imagen 7: Análisis de la Imagen Urbana Situación 2. Fuente: Elaboración propia

SITUACIÓN 3. Apropiación espontánea en aceras de Aristóbulo del Valle: el caso de la Feria de trueque y comercio informal en las puertas de la Granja La Esmeralda (Ver "3" en Imagen N° 4)

La Granja La Esmeralda es un equipamiento de escala urbana, se constituye como el espacio verde de mayor superficie dentro del área de estudio: 18,05 Has. Se trata de un centro de conservación, a guisa de pequeño zoológico y jardín botánico con especies nativas, en el que se llevan a cabo actividades educativas relacionadas a los animales. Es un punto de referencia a escala urbana y regional, que adquiere mayor importancia como componente del paisaje en la escala del área de estudio. Habitantes del área de estudio y visitantes entrevistados sostienen que la Granja constituye un punto de referencia e identificación en el sector a partir del cual pueden, por ejemplo, indicar una dirección aproximada o explicar donde viven.

El tejido urbano próximo a la Granja sobre Aristóbulo del Valle es, predominantemente, de uso comercial: en general, lotes grandes con como aserraderos, galpones, corralones, fábricas, venta de autopartes, comercios mayoristas, depósitos, entre otros usos. También hay grandes espacios vacíos, como uno en frente a la Granja, destinado a loteos, cuya superficie ronda las 3 Has. Un equipamiento cercano de relevancia es la Escuela N° 42 General Las Heras, ubicada a 100 metros del ingreso a la Granja, que constituye un punto de gran concentración de personas en los horarios de ingreso y salida de los chicos del colegio.

En el acceso a la Granja ubicado sobre Aristóbulo del Valle se instala la "Feria de La Granja", como es conocida coloquialmente. Su carácter es informal, ya que no se encuentra avalada por el Municipio. Por lo que la instalación de los puesteros, que no cuentan con una organización que los nuclee, es de forma espontánea.

Los artículos allí vendidos son de diversos rubros, tales como ropa, calzado, comida, artículos del hogar, herramientas, juguetes, discos compactos, plantas, flores, verduras, entre otros. La mayor parte de los puesteros se dedican al trueque y participan también de otras ferias.

La presencia de estos vendedores data desde el 2005 y su localización en esta área debe ser comprendida a partir de varios aspectos.

En primer lugar, resulta estratégica la asociación de la Feria a un punto de referencia en la Ciudad, como es la Granja La Esmeralda.

En segundo lugar, se relaciona con la presencia de otra feria popular o centro comercial,

la “Feria del Litoral”, que se localiza en un lote cercano (Aristóbulo del Valle 8505) y surge con el objetivo de regularizar parte del comercio informal existente en los alrededores de La Granja. En este sentido, vale mencionar el grado de relevancia alcanzado por la Feria, que se evidencia en el fichaje de numerosas notas en diarios locales sobre la localización de ferias populares en el tramo Norte de Aristóbulo del Valle, es decir en el área de estudio. Allí, refieren a la constante aparición de puesteros individuales y de ferias en el espacio público con una tendencia a la consolidación de lo que denominan como un centro de comercio informal.

En tercer lugar, y en consonancia con lo mencionado, la localización sobre esta vía es comprendida a partir de la jerarquía que tiene Aristóbulo del Valle, tanto en el sector como también urbana y regional. El flujo de circulación es constante ya que allí se concentra la circulación desde los distintos fragmentos de tejido hacia el área central de la Ciudad. Asimismo, todas las líneas de ómnibus que abastecen al área de estudio circulan por allí y las paradas de las mismas se ubican en la Granja, reforzando esta idea de referencialidad.

Los puestos son instalados de modo espontáneo sobre la acera, en forma lineal y en paralelo a la calzada. La mayor concentración de puestos se da a las puertas de la Granja y, desde allí, comienza a dispersarse. En ese punto central existen condiciones espaciales que inciden en este modo de apropiación de mayor concentración: el aumento en el ancho de la acera, que se abre hacia La Granja; y la protección y la sombra dadas por los grandes árboles allí presentes. En contrapartida, los puestos que se extienden hacia el Sur son los menos beneficiados ya que la acera es estrecha y se encuentra limitada de un lado por un desagüe profundo que la separa de la calzada, y al otro lado, por un muro verde lindero con la Granja (ver Imagen 8).

La Feria funciona los días los miércoles y sábados, en los que los puestos son montados por la mañana y desmontados en su totalidad por la tarde. Dos habitantes del área de estudio entrevistados afirman que la masividad de los sábados, día de mayor concentración, en especial en horas del mediodía, genera dificultades en el tránsito por Aristóbulo del Valle, debido a la cantidad de gente que comienza a ocupar la acera. El resto de la semana pueden verse algunos vendedores aislados.

Es decir que las modificaciones en el espacio producto de la apropiación son efímeras, se mantienen sólo en tanto hay actividad feriante. Fuera de los días de funcionamiento de la Feria no se detectan elementos permanentes o manifestaciones espaciales de dicho uso (ver Imagen 8: análisis de la imagen con fotos del mismo espacio en diferentes días de la semana).

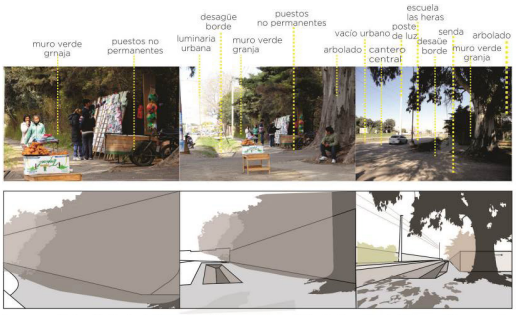


Imagen 8: Análisis de la Imagen Urbana Situación 3. Fuente: Elaboración propia

SITUACIÓN 4. Apropiación espontánea y uso colectivo de espacios privados: el caso de la Feria Norte (Ver "4" en Imagen N° 4)

Dentro del área de estudio existe un gran vacío urbano, de 4,95 Has, que ha sido apropiado y usado para el comercio informal mediante la instalación de una feria popular de venta y trueque. Se toma esta feria como caso testigo de comprobación preliminar de la hipótesis planteada, donde el uso y la apropiación exceden a los espacios públicos definidos por la norma.

El lote se ubica en terrenos pertenecientes a la Comisión Nacional de Tierras, a unos 150 metros al Oeste de Aristóbulo del Valle, a la altura de las calles Azcuénaga y Matheu. Se trataba de una gran vacancia producto de un proyecto no ejecutado para la construcción la de la circunvalación Norte de la ciudad de Santa Fe (ex traza de la Avenida de Circunvalación). Estos terrenos, según datos obtenidos en la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, fueron cedidos a la Comisión Nacional de Tierras para la realización de un plan habitacional promovido por el Estado. En otros tramos de la "Ex Traza" ya han sido realizados conjuntos de viviendas de interés social. Pero los terrenos en cuestión permanecían vacíos y fueron apropiados.

Allí se ha instalado esta feria popular, principalmente un espacio de trueque, aunque también es espacio de compras, venta de artículos nuevos, en especial ropa, y también calzado, artículos usados, productos agrícolas (en menor medida), entre otros. Su localización en este punto se deriva de un desalojo de los feriantes, a partir de un acuerdo con el Municipio en el año 2008, de una plaza en el Noroeste de la Ciudad, la Plaza Fournier ubicada en el Barrio Don Bosco. En un principio se les cedieron en forma de préstamo los lotes correspondientes a la primera manzana, sobre la avenida Facundo Zuviría, a continuación del predio del Centro Integrador Comunitario (CIC) localizado sobre esa avenida en el extremo Oeste de los lotes. Ante el crecimiento acelerado del número de puesteros, en noviembre de 2013 les fueron cedidos los lotes ubicados al Este de la proyección de la calle Urquiza. Este fenómeno de apropiación y uso colectivo de espacios privados se relaciona con lo planteado por Borja (2000) en cuanto a la existencia de espacio públicos que legalmente no lo son, sino que se definen por su uso colectivo intensivo.

Esta feria es coordinada por una joven de 23 años desde 2010. No hay una comisión u otro modo de organización, por lo que la Coordinadora es la encargada del seguimiento y organización general de los feriantes. La falta de organización interna es atribuida, en parte, a que se trata de puesteros itinerantes, que participan de esta Feria y de un conjunto de otras ferias de trueque, como "La Baulera" en los terrenos del Ferrocarril Mitre, al Sur de la ciudad, y La Feria de La Granja, ya mencionada. Además, los puesteros provienen no sólo de las cercanías sino que también asiste gente de otras localidades como San José del Rincón, Sauce Viejo y Santo Tomé.

La Feria funciona los viernes y domingo, aunque hay puesteros que también asisten los sábados. El uso colectivo se manifiesta en la elevada cantidad de personas que asisten: los puestos registrados y de concurrencia estable son 2.000, y el total de gente en los días Domingo, contando feriantes y visitantes ronda en las 4.000 personas, llegando eventualmente a reunir a 5.000 personas. Constituye un espacio de encuentro claro y una referencia dentro del sector. La mayor parte de los feriantes llega cerca de las 14:00 para montar sus puestos. Algunos de ellos concurren por la mañana para garantizar una mejor ubicación. Según el momento del año, la Feria puede funcionar hasta las 18:00, en el invierno, o hasta las 20:00, en el verano; lo que se ve también condicionado por la ausencia de luminarias en el predio.



Imagen 9: Fotos de Feria Norte en día de mayor actividad (domingo).



Imagen 10: Foto de Feria Norte en día sin actividad ferial. Transformaciones permanentes del espacio: puestos .

Los viernes se observa una mayor presencia de mujeres, tanto en la atención de los puestos como en calidad de visitantes. Según la Coordinadora, los horarios de funcionamiento de ese día guardan relación con la entrada y salida de los chicos al colegio: las madres dejan a los niños en la escuela y van hacia el predio a instalar su puesto; cerca de las 17:00 comienzan a desmontarlo para buscar a los chicos en la escuela y volver a sus casas. En cambio en los días domingo, la escena es completamente familiar: *"…viene la gente con la familia y se queda. Vienen todos temprano. Algunos arman la parrilla para vender y para ellos. Comen acá. Se conocen todos. Y se quedan todo el día. Y así son todos los domingos, no es que pasa una vez cada tanto. El domingo es 'el'* (enfatiza) día. Hoy Viernes vienen las mamás casi solas, porque dejan los chicos en la Escuela o porque siempre hay alguno que se queda en la casa. Pero los domingos se viene toda la familia. Hoy hay más mujeres, gente grande, y antes de las cuatro, cinco menos cuarto, ya empiezan a levantar (los puestos). Se van porque hay que buscar a los chicos en la escuela." [1]

El domingo la Feria se constituye como espacio de encuentro social, alteridad, intercambio. Asiste la familia completa y permanecen hasta el final de la tarde (ver Imagen 9). El número de los puestos de comida aumenta en ese día, llegando a ocupar las calles Azcuénaga y Matheu. La cantidad de gente dificulta la circulación por la Feria y obliga a su extensión por fuera del predio.

Los domingos, además, son los días en que se ha registrado el mayor uso de la plaza continua a la feria (ver Imagen 11), que es el único sector que cuenta con mobiliario: bancos, mesas, juegos infantiles, un anfiteatro, un playón con aros de básquet, una cancha de fútbol. Estos elementos, dispersos y sin una lógica reconocible que los organice, se presentan como el único espacio con las cualidades mínimas para la apropiación de los niños o para el descanso.

En los días de lluvia gran parte del predio se inunda y el agua permanece acumulada, lo que impide su uso. En dichos días, los feriantes se apropian de una mano de la Avenida Facundo Zuviría desde calle Azcuénaga hasta calle Berutti. Según la Coordinadora, la ocupación laboral de la mayoría feriantes es sólo esa, por lo que necesitan que la actividad no se detenga, más allá de las cuestiones climáticas. Sin embargo, en los recorridos de campo se ha observado que el número de puesteros y de visitantes en dichos días es significativamente menor.

1 De entrevista a la Coordinadora de la Feria Norte, Sabrina González.

En el tejido próximo circundante no se encuentran otros equipamientos por fuera del CIC. En el perímetro Norte y Sur se encuentran dos conjuntos habitacionales cuyos frentes son medianeras que dan hacia el predio. Es decir que esos conjuntos han sido proyectados como células aisladas, sin ninguna relación con el entorno, lo que resultó en grandes extensiones de muros ciegos hacia el espacio público.

En relación con su uso, la configuración espacial del predio es deficiente, espontánea e improvisada. Se usan palos de postes de luz como estructura de los puestos. Como se ha mencionado, no hay iluminación, lo que complica el funcionamiento de la Feria en invierno por la tarde, cuando oscurece temprano, sumado al tiempo que lleva desmontar el puesto. Uno de los inconvenientes expresados por los feriantes es en relación con la higiene, ya que tienen dos baños químicos que son insuficientes, sobre todo, los domingos. Asimismo, reclaman en cuanto a la seguridad: hasta noviembre de 2013 contaban con policías que colaboraban con la organización, la seguridad, y en la eventual intervención en casos de conflictos entre puesteros o robos. Esta colaboración les fue negada a partir de dicho momento, dejando al predio como área sin vigilancia oficial.

La ubicación de los puestos dentro del predio evidencia las pujas por el dominio del territorio. En la entrevista con la Coordinadora, expresó que suelen producirse conflictos por los lugares ocupados. Si bien cada uno elige su lugar, la prioridad está establecida según la antigüedad dentro de la Feria, y se mantiene la misma ubicación semana a semana. Los puesteros que participan desde los comienzos de la Feria se ubican en los lotes más cercanos a Facundo Zuviría, avenida con mayor circulación, con posibilidad de conexión directa con el área central de la Ciudad y con acceso al transporte público (líneas 11 y 16). Hacia el Oeste de la proyección de calle Urquiza se ubican los feriantes nuevos, manteros que venden artículos menores, y aquellos que asisten eventualmente. La Coordinadora afirma al respecto que muchos asisten una vez para conocer, ver la situación e intentar conseguir un lugar, pero muchas veces no vuelven. Por eso son ubicados en los lugares menos privilegiados del predio. En palabras de la entrevistada: *"Uno capaz que viene sin saber, se pone ahí, y viene el dueño y empiezan que 'correte', y que 'yo no me voy a correr porque vine primero'… y ahí tenés que decir 'no, pará, el puesto es de él, vamos a buscarte otro, vamos a tratar de hablar. Si no hay lugar, bueno, ocupamos la mitad cada uno, y para la próxima sabes que no tenés que ocupar acá porque es de otro'. Trato siempre de hablar y que se terminen las cosas ahí. Y trato de registrar."*

En síntesis, puede hablarse de un uso colectivo de espacios privados. El grado de apropiación masiva, las posibilidades de accesibilidad y en el encuentro, llevan a considerarlo como un espacio público. Por otro lado, podría hablarse de un modo de apropiación colectiva del espacio público que torna en un uso exclusivo, como plantea Gomes ya que las estructuras de los puestos permanecen en los días en que no hay actividad ferial, es decir que este modo de apropiación ha significado transformaciones en el espacio que, a su vez, limitan la posibilidad de otros usos. En aquellos momentos de la semana en que la feria no funciona, otros usuarios ven condicionadas las posibilidades de apropiación de este sector. El dominio público y el dominio privado se desdibujan abriendo un interrogante: esta apropiación y uso colectivo hizo, en primera instancia, que un espacio privado pueda ser leído como espacio público; pero en su dinámica de uso lleva a pensar que su lógica de apropiación y exclusividad (o limitación) de uso de ciertos puntos, se acerca a un uso privado del espacio. Estas son las ambigüedades que rompen las categorías rígidas de lo público y lo privado.

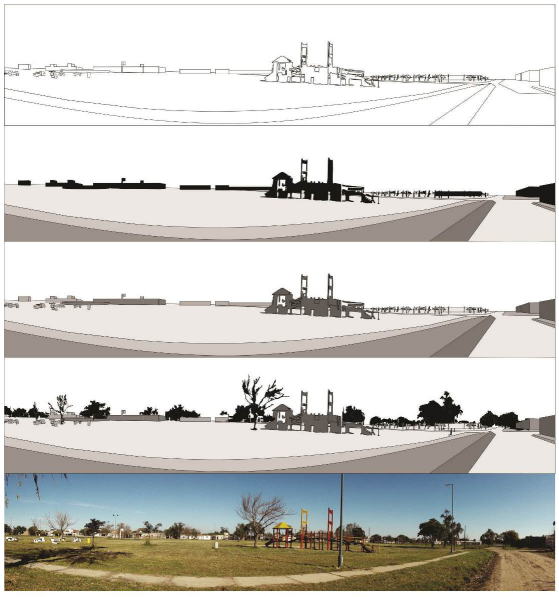


Imagen 11: Análisis de la Imagen Urbana Situación 4. Predio Feria Norte y plaza contigua.
Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIÓN. La planificación, la norma y el vacío: cómo se configura el espacio público en la extensión urbana de la ciudad de Santa Fe

El espacio público como espacio de representación colectiva en las sociedades modernas es objeto de dominación y de disputa: existe una jerarquía de la representación del colectivo social adquirida por el espacio público a partir de la emergencia de las sociedades de masas y que no ha perdido, en esta sociedad global.

En las áreas centrales y consolidadas de la ciudad de Santa Fe, la cuadricula define al espacio público en especial en el casco histórico, donde la planificación lo ha incluido como parte de la estructura. La cuadricula articula los espacios públicos y equipamientos urbanos volcados hacia a las avenidas y paseos que rodean al centro de modo que generan un sistema.

En las áreas de extensión urbana los espacios públicos terminan definiéndose como residuales debido a que son espacios aislados, que no se localizan jerárquicamente en su entorno en relación a las avenidas y paseos que estructuran la cuadricula, como sucede en el centro, de modo que su accesibilidad se ve condicionada. Son espacios pequeños ya que su superficie no es pensada en base a las actividades y usos que pueden tener o propiciar, sino que dependen del área de loteos a partir de la que han sido calculados.

Al mismo tiempo, también puede decirse que las avenidas que competen al área de estudio presentan tramos que no se constituyen como espacios públicos sino como simples espacios comunes, es decir, de propiedad pública pero sin condiciones para la apropiación colectiva. Esto enfatiza el hecho de que los espacio públicos de las áreas de expansión no han sido planificados a partir de las necesidades de los habitantes y en relación con algún tipo de jerarquización espacial, sino como vacíos o superficies verdes sin acondicionamiento.

El espacio público derivado de la norma aparece así como un vacío, un porcentaje de superficie no construida que debe ser área verde, un espacio sin cualificación y para el

cual no se ha definido ningún rol estructural.

En contraposición, el carácter de público del espacio aparece dado en los casos estudiados, antes que por su régimen de propiedad, por las modalidades de apropiación y de uso colectivos que allí se establecen.

Al mismo tiempo ese uso, como en el caso de la llamada "Situación 4", la Feria Norte, al establecer modificaciones permanentes del espacio le quita la necesaria flexibilidad al espacio público, pues cristaliza una función e impide otras modalidades de apropiación de la misma área. Esto cuestiona el carácter de público de las apropiaciones y las hace aparecer, en realidad, como reapropiaciones privadas que se yuxtaponen y vuelven a delimitar, ahora en una micro-escala, las relaciones entre lo público y lo privado.

Estos condicionantes, hacen que los usos y apropiaciones trasciendan los espacios definidos como públicos y avancen sobre otros espacios comunes o privados, como loteos y vacíos urbanos. Es decir, como se plantea en la hipótesis, el espacio público se constituye a partir de las apropiaciones de espacios abiertos accesibles. Los modos de apropiación y uso de los espacios comunes son, por lo tanto, los elementos clave en los procesos generadores del espacio público que permiten develar algunos aspectos de las prácticas sociales en el espacio.

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, J. V., Domínguez, M. J. V.(1991). Los procesos de urbanización. Madrid. (España). Síntesis.
- Borja, J., Muxi, Z. (2003). Espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. Santiago: Eure.
- Da Costa Gomes, P. C. (2002). A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Bertrand Brasil.
- Delgado, M., & Malet, D. (2011). El espacio público como ideología. Barcelona: Los Libros de la Catarata.
- Fedele, J. (2010). El río en la ciudad del plan. Urbanismo sobre las riberas de la pampa argentina, primera mitad del siglo XX. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Gioria, B. M. I. (ed. 2009). La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Fuentes documentales:
- Plan urbano Santa Fe Ciudad. Lineamientos. (2008). Dirección de planeamiento urbano y proyectos, Municipalidad de Santa Fe. Santa Fe: publicación oficial.
- Plan director de la Ciudad de Santa Fe. (1980). Dirección de planeamiento urbano y proyectos, Municipalidad de Santa Fe. Santa Fe: publicación oficial.
- Diario El Litoral. 16 de octubre de 2007.12 de agosto de 2008. 04 de febrero de 2011. 5 de abril de 2011. 28 de julio de 2011. 31 de julio de 2011. 12 de marzo de 2012. 29 de abril 2012. 12 de julio de 2013. 27 de agosto de 2013. 04 de septiembre de 2013. Santa Fe.

Procesos de transformación de destinos turísticos de montaña del norte de la Patagonia Argentino Chilena por migración de amenidad o por estilos de vida

Otero, Adriana María
Zunino Hugo

PALABRAS CLAVE
· Migración de Amenidad
· Destinos turísticos
· NorPatagonia

Resumen / El post-turismo puede ser definido, en un sentido limitado como un proceso de transición residencial y reconversión de los destinos turísticos. Este enfoque incluye nuevas estrategias residenciales de la población activa y retirada que en la forma de migrantes de amenidad o por estilos de vida, se esparcen en los destinos turísticos. Este fenómeno plantea una calidad de vida imaginada y una sociabilidad de la vida de vacaciones como parte integral de la vida cotidiana (Bourdeau, P, 2009).

En este contexto se propone describir procesos de transformación de destinos turísticos de del Norte de la Patagonia Argentino Chilena, a partir de casos de estudio abordados por el Ceplades-Turismo en San Martín de los Andes en Neuquén, Argentina y por el CIEPatagonia en Pucón y Villarrica en Chile.

La migración de amenidad y por estilos de vida se constituye por un número significativo de decisiones individuales que producen efectos importantes en la configuración de la personalidad colectiva de los destinos turísticos. En el plano local, los migrantes gozan en general de una favorable recepción, por tratarse de personas cuyos capitales (cultural, económico, social) son percibidos como valiosos por los representantes del poder local. Pero el crecimiento turístico y poblacional impulsado por la migración de amenidad es parte de un proceso de construcción impulsado –entre otras cosas- por valores asociados a la renta inmobiliaria, sin que los ciudadanos y decisores políticos reflexionen sobre sus implicancias sociales y ecológicas; por el contrario, en muchos casos los decisores políticos lo ven como un factor de crecimiento aunque acentúe desequilibrios territoriales y sociales.

OTERO, ADRIANA MARÍA
CEPLADES-Turismo. Facultad de Turismo.
Universidad Nacional del Comahue. Argentina
E-mail: ioteroadrianamaria@gmail.com

ZUNINO, HUGO
CIEPatagonia. Universidad de la Frontera.
Chile

Introducción

El post-turismo puede ser definido, en un sentido limitado como un proceso de transición residencial y reconversión de los destinos turísticos. Este enfoque incluye nuevas estrategias residenciales de la población activa y retirada que en la forma de migrantes de amenidad o por estilos de vida, se esparcen en los destinos turísticos. Este fenómeno plantea una calidad de vida imaginada y una sociabilidad de la vida de vacaciones como parte integral de la vida cotidiana (Bourdeau, P, 2009).

En este contexto se propone describir procesos de transformación de destinos turísticos de del Norte de la Patagonia Argentino Chilena, a partir de casos de estudio abordados por el Ceplades-Turismo en San Martín de los Andes en Neuquén, Argentina y por el CIEPatagonia en Pucón y Villarrica en Chile.

La migración de amenidad y por estilos de vida se constituye por un número significativo de decisiones individuales que producen efectos importantes en la configuración de la personalidad colectiva de los destinos turísticos. En el plano local, los migrantes gozan en general de una favorable recepción, por tratarse de personas cuyos capitales (cultural, económico, social) son percibidos como valiosos por los representantes del poder local. Pero el crecimiento turístico y poblacional impulsado por la migración de amenidad es parte de un proceso de construcción impulsado –entre otras cosas- por valores asociados a la renta inmobiliaria, sin que los ciudadanos y decisores políticos reflexionen sobre sus implicancias sociales y ecológicas; por el contrario, en muchos casos los decisores políticos lo ven como un factor de crecimiento aunque acentúe desequilibrios territoriales y sociales.

El negocio inmobiliario asociado al proceso de expansión de primera y segunda residencia es una de las principales características de los destinos turísticos de montaña del Norte de la Patagonia que somete a una gran presión a su patrimonio, ya que en la mayoría de los casos avanza sobre zonas consideradas frágiles desde el punto de vista ambiental. Atrás de este movimiento existen una serie de procesos espaciales y sociales que están dibujando nuevas formas de ocupación del espacio que muestran la resistencia de algunos grupos al modelo de desarrollo económico y territorial imperantes en la grandes urbes del país.

Objetivo

Caracterizar la expansión de desarrollos inmobiliarios residenciales y turísticos producto de la migración de amenidad o por estilos de vida en localidades del norte de la Patagonia Argentina y Chilena, como formas de ocupación que reconfiguran las lógicas del desarrollo de estos destinos de montaña.

Componentes de la migración: amenidad y estilos de vida como factores de expansión de los destinos de montaña del Norte de la Patagonia Argentino Chilena

La modernidad tardía ha traído niveles de prosperidad, movilidad y acceso a la tecnología y comunicación. Si bien están disponibles en todo el mundo, estos beneficios no son sin embargo universalmente accesibles. Entre la minoría de privilegiados que pueden acceder libremente a los frutos de la tecnología y la libertad de movimiento

característica del mundo globalizado se encuentra los migrantes de amenidad y por estilos de vida. (Mc Intyre, 2009). Junto a estas movilidades, el fenómeno de tenencia de viviendas múltiples ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años, producto de dichos adelantos tecnológicos, permitiendo combinar trabajo, ocio y amenidades (Mc Intyre; 2008).

Moss (2006) aporta elementos valiosos para identificar las condiciones que caracterizan el proceso de migración de amenidad (Nakayama y otros, 2005):

- Es migración, en tanto existe un abandono de su lugar de residencia habitual para adoptar otro nuevo;
- Los migrantes fueron antes turistas, que vivenciaron por unos días el ambiente del lugar y decidieron en memoria de esas vivencias;
- Los migrantes se asientan en su nuevo destino con la idea de permanecer.

Los componentes de la definición, dan lugar a la existencia de otras características de este fenómeno migratorio:

La elección del destino recae generalmente sobre una localidad bastante conocida, situada dentro del país (otra localidad de la misma provincia u otra provincia). Son raros los casos de personas que han atravesado el océano para migrar, y en esto se diferencian notoriamente de quienes vinieron hacia América en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX.

La elección de una localidad turística connota fuertemente la actividad de los migrantes en el destino: si reciben fondos de sus lugares de origen, viven como si fueran turistas permanentes; si deben generarlos en el lugar de destino, se dedican a actividades relacionadas con el comercio o los servicios turísticos (Barretto, M., 2011).

La fortaleza relativa de sus capitales económico y social, les permite aspirar a jugar, casi inmediatamente, roles protagónicos en los destinos. Este atributo tiene consecuencias muy significativas en la gestión del desarrollo local, como se verá más adelante.

Williams, Gill y Moore (1993) expresan que “los migrantes de amenidad buscan su residencia permanente o temporal, en áreas donde pueden tener fácil acceso a recursos naturales y culturales de mayor calidad que los normalmente disponibles para ellos en sus domicilios anteriores. Atribuyen valor considerable a la presencia de características ambientales protegidas, mientras demandan oportunidades de crecimiento artísticas y culturales, instalaciones distintivas para compras y recreación, servicios de salud de calidad, y en algunos casos seleccionan opciones del empleo.”

Por otra parte es necesario definir el concepto de migración por estilo de vida (para la experiencia europea ver el compilado de Benson y O’Reilly, 2009), asociado a la movilidad residencial como el resultado de una valoración personal y subjetiva de condiciones de vida más “amigables” que presentan ciertos espacios, ya sea por el entorno, acceso a comodidades materiales (urbanización), potencialidades para desarrollar emprendimientos, establecer una familia y criar hijos en una ambiente con una construcción social y culturalmente distinta a la que se dan en los grandes centros urbanos (Mellander, 2011, Hoey, 2005).

El turismo por su parte como actividad productiva reporta importantes beneficios en las áreas de montaña. Pero los impactos positivos derivados de su desarrollo son sólo una parte de la historia. El turismo presenta una tendencia a destruir las bases de su propio desarrollo. El deseo de ganancias en el corto plazo se hace particularmente presente en todos los destinos turísticos del mundo, pero este deseo se manifiesta de manera dramática en toda América Latina. Como resultado los paisajes naturales sufren impactos y se degradan producto de desarrollos incompletos, es decir, loteos realizados bajo una lógica de especulación inmobiliaria que no considera criterios básicos, tales como ir consolidando las áreas ocupadas antes de continuar los procesos expansivos. Las ciudades van creciendo de manera desordenada en cuanto a los criterios de localización de equipamiento turístico, lo que implica no sólo un gran presupuesto por parte del Estado en cuanto a la provisión de servicios en estas áreas alejadas, sino que generan una imagen urbana dispersa, antropizada, perdiendo calidad sus recursos escénicos, especialmente en las laderas y en las áreas cercanas a cursos de agua.

Cuando las autoridades locales, simplemente permiten que el crecimiento suceda, sin advertir los problemas asociados a él, pierden la oportunidad de crear valor para esa comunidad: manteniendo sus características intrínsecas, estableciendo condiciones de estabilidad en el proceso de desarrollo y brindando sistemas de infraestructura eficiente para todos los residentes. (Otero y Gallego, 2006). Por lo tanto es importante centrar el debate en que el crecimiento del turismo en las áreas de montaña no necesariamente conduce a su desarrollo desde una perspectiva sustentable. Para ser competitivos y mantener su patrimonio muchos destinos de montaña de países desarrollados han adoptado criterios de control y manejo del crecimiento, que se refiere a "un programa gubernamental cuya intención es influir en la cantidad, tipo y localización del desarrollo dentro de una jurisdicción local. (Bosselman, Peterson y Mc Carthy, 1999 en Otero, A. y E. Gallego, 2006).

Esta presión en las ciudades en general y en los destinos turísticos en particular puede vincularse al hecho que el capitalismo global dejó de tener como principal eje de crecimiento y especulación al sector fabril, trasladándose ahora el énfasis hacia los negocios inmobiliarios, que constituyen una dinámica fundamental del crecimiento, de la reestructuración y/o de la reproducción de espacios y las sociedades del mundo contemporáneo (Xavier Pereira e Hidalgo, 2008:8). El sector inmobiliario, que en el pasado operaba con carácter local, ahora pasó a hacerlo a escala mundial, por lo que los principales inversores tienen una aproximación internacional a la inversión inmobiliaria, lo que tiene impactos sobre las estrategias, los valores y los mercados (De Mattos; 2007).

Como componente específico a esta tendencia a la metropolización expandida, que se desarrolla asociada al aumento del ingreso medio de las familias que se ha producido en las últimas décadas con mayor énfasis en las áreas de montaña, se ha amplificado un tipo de negocio inmobiliario que durante los últimos años ha alcanzado un fuerte impulso: la residencia frente al agua. Con esto, los inversores inmobiliarios han encontrado un nuevo destino para las valorizaciones urbanas. Si

bien se trata de un negocio que ya había logrado cierta importancia en el pasado, ahora ha cobrado una magnitud y una intensidad que nunca había conseguido antes, dando paso a un fenómeno que se está materializando con un enorme dinamismo y, también, con un gran costo ambiental. Este fenómeno, que tiene alcance mundial, se está manifestando, también en algunas grandes ciudades latinoamericanas, según dos modalidades importantes: la apertura e incorporación del frente fluvial o marítimo de la propia ciudad y la litoralización no contigua.

Además, muchas de las inversiones inmobiliarias asociadas a los destinos turísticos se materializan espacialmente como barrios cerrados, este fenómeno hace referencia a diversas lógicas que caracterizan las ciudades contemporáneas: Setha Low (2003) sostiene que este nuevo concepto de hábitat se articula alrededor de cuatro elementos: la seguridad, la homogeneidad social, el marco legal o reglamentario y los servicios especializados. A partir de estudios realizados en gated communities de los Estados Unidos, Blakely & Snyder (1997) identifican tres tipologìas de barrios cerrados: los lifestyle communities, caracterizados por ofrecer actividades deportivas o servicios especializados, lo que implica que los residentes se agrupan en función de intereses en común creando así una identidad compartida (clubes de golf, deportes náuticos, o ecuestres, entre otros); los prestige communities que son un símbolo de estatus social elegido por los grandes empresarios y los famosos del mundo del espectáculo donde las murallas les procuran ante todo intimidad pero en general no tienen espacios o servicios comunes; y las security communities, que reflejan el miedo al caos de la ciudad y un deseo de seguridad pero también de control de ruidos, contaminación, drogas, violencia, entre otros. A pesar de las diferencias, estas tres tipologías responden al mismo objetivo: marcar el espacio para diferenciarse a partir de elementos físicos, sociales, económicos o políticos. (Riwilis, 2008:121).

Resulta además interesante el análisis de Janoschka y Glasze (2003) en Hurstel, S. (2014), respecto a las urbanizaciones cerradas como economías de club, debido a que pueden vislumbrarse ciertos atractivos que presentan las mismas, ya sea para quienes las habitan, como también para las empresas constructoras y el gobierno local:

- Los habitantes esperan tener una buena y estable calidad de vida en las urbanizaciones cerradas. La locación suburbana (en muchos casos) y el carácter contractual de la vecindad, permite una calidad ambiental que en muchos casos es más alta que en una urbanización común (más zonas verdes, mejor equipadas, menos ruido, etc.), junto a una gama de servicios e instalaciones artificiales o naturales.
- Las empresas constructoras se interesan porque tanto el establecimiento de una estructura administrativa con el poder de excluir a no residentes, como el poder de regular el uso de las áreas e instalaciones en común, reduce el riesgo del emprendimiento inmobiliario a largo plazo.
- Los gobiernos locales aceptan las urbanizaciones cerradas porque esperan recibir un desarrollo territorial que se autofinancia y a su vez aporta a la base fiscal de la localidad.

Es dable destacar, como marco referencial, la situación de América Latina respecto

a este modelo de urbanizaciones cerradas. En los últimos veinte años se ha producido una transformación exacerbada en los suburbios de las mayores ciudades latinoamericanas. El mundo suburbano tradicional se ha modificado a través de la instalación masiva de fragmentos "modernos": centros comerciales, urbanizaciones cerradas e infraestructura relacionada. El resultado: un espacio suburbano altamente fragmentado y una dispersión masiva de elementos celulares, dirigidos hacia adentro. Estos procesos de polarización social se vieron reflejados en una nueva redistribución espacial: cada vez más ciudadanos buscan una organización privada y eficiente de su vecindario que les provea de los servicios que antes eran públicos. Dando como resultado la aparición de formas urbanas comercializables, redituables y valiosas para el mercado (Janoschka, 2005).

Es así como la ciudad difusa se extiende a través de unas nuevas periferias de carácter disperso y fragmentado. La población se dispersa sobre un territorio extenso, en forma de nuevos desarrollos de baja densidad. En torno a las principales vías de conexión terrestre se han creado nuevos paisajes residenciales en los que con frecuencia predominan las urbanizaciones de viviendas unifamiliares, alternando con otros espacios de actividad. Estos nuevos desarrollos tienen frecuentemente un carácter discontinuo, fragmentario.

En resumen, la ciudad compacta tradicional se disuelve en una ciudad dispersa y fragmentada, con periferias más extensas y límites difusos (Janoschka, 2003).

Este doble proceso de convergencia de turismo y desarrollo residencial es mucho más que un simple indicador de la reconversión de las zonas turísticas o agrícolas. Constituye una recomposición profunda de los acuerdos a escala mundial construidos durante el siglo XX en relación al espacio, el tiempo y las prácticas del "aquí" (la ciudad, lo cotidiano, el trabajo) y el "allá" (la naturaleza, lo no cotidiano, el ocio). Esta mutación es característica de la posmodernidad territorial, lo que produce múltiples intermediaciones y disuelve las fronteras mediante el establecimiento de continuidades e hibridaciones espaciales, temporales, culturales y funcionales que rompen las divisiones y la fragmentación que prevalecían anteriormente: la ciudad-naturaleza, cerca-lejos, dentro-fuera, natural y artificial, turístico-no turístico, trabajo-ocio, cotidianeidad-vacaciones, entre otros (Bourdeau, P., 2009).

Metodología

Este estudio es exploratorio con un enfoque cualitativo que busca más capturar regularidades y comprenderlas que cuantificarlas. La metodología está basada casos de estudio de la localidad de San Martín de los Andes, realizado por el CEPLADES-Turismo en el marco del proyecto de investigación Post Turismo y Movilidades: Competitividad Sustentable de Destinos y de Pucón y Villarrica realizado por el CIEPatagonia en Chile. San Martín de los Andes y Pucón presentan indicadores de un estadio avanzado en su evolución como destinos de montaña de migración de amenidad y por estilos de vida. San Martín de los Andes (SMA) es un pueblo de montaña con una población de alrededor de 29.400 habitantes (INDEC, 2010) que significa un aumento del 31,06%

en una década frente a los 22.432 habitantes (INDEC, 2001) del año 2001. Se encuentra en la margen norte del lago Lacar, en el suroeste de la provincia del Neuquén, 420 km. Al sur-oeste de la capital provincial. La ciudad está a 640 m.s.m.m., y está rodeada por la Cordillera de los Andes. San Martín de los Andes es el destino que sirve como puerta de entrada a Parque Nacional Lanín, uno de los lugares favoritos en la Argentina para turistas, recreacionistas como también migrantes por amenidad.

La ciudad de Pucón, conocida como la capital del turismo de aventura de Chile está a 220 m.s.n.m. y está ubicada sobre la costa oriental del Lago Villarrica Lago. Se destaca por ser históricamente el balneario lacustre más importante de Chile, con una gran actividad de temporada en la época estival. En su entorno tiene una variedad de atractivos turísticos que complementan sus playas sobre el lago, como centros termales, centros de esquí, parques nacionales, entre otros. En el año 2012 tenía una población de 22.168 habitantes.

Villarrica es una ciudad y comuna de Chile de la IX Región de la Araucanía. La ciudad de Villarrica, de 50.706 habitantes, se emplaza a 227 msnm, y está localizada a orillas del lago del mismo nombre. Es la ciudad de mayor extensión y población dentro del radio comunal, actuando como centro neurálgico, comercial, económico y administrativo de la zona.

Resultados

San Martín de los Andes

Se realizó un relevamiento de los desarrollos urbanos de esta localidad de montaña a partir de información recabada en portales de internet y páginas web propias del sector inmobiliario de San Martín de Los Andes, se seleccionaron para la investigación aquellos desarrollos urbanos ubicados según su posición y presencia en la web.

Producto de esta tarea se recabó información sobre 16 desarrollos, debido a que fueron los que más se superpusieron (o repitieron) en las búsquedas. Para hacer una comparación de los mismos se decidió ubicarlos en una tabla comparativa, de esta manera se logró tener una lectura sintética de cada uno y apreciar ciertas características distintivas; respecto a las actividades que se asocian y cómo se ubican en el espacio físico – ambiental. Luego fueron localizados espacialmente mediante la herramienta Google Earth (Hurstel, S. 2013).

Hurstel, S. (2013) seleccionó aquellos productos urbanos con los que se contaba con mayor información, utilizando la trilogía de las “gated communities” (Blakely & Snyder, 1997), para agrupar los desarrollos según actividad principal a la cual estaban asociados. Dicha actividad/es principal se desprenden de la Tabla 1 que compara “Desarrollos Urbanos ofrecidos por inmobiliarias de San Martín de Los Andes”. Es así como los mismos pueden ser agrupados del siguiente modo:

Clasificación de Desarrollos Urbanos por estilo de vida: Orillas del Quilquihue – El Desafío – Chapelco Golf & Resort – Noregón – Estancia Los Ñires – Peñon del Lolog – Altos del Chapelco – Valle Escondido – Las Pendientes.

Clasificación de Desarrollos Urbanos por prestigio: Terrazas del Chapelco Chico –

Urbanización Vega Chica – Alihuen Bajo – Loteo Los Riscos – Chapelco Golf & Resort – El Desafío – Las Pendientes

Clasificación de Desarrollos Urbanos por seguridad: Rincón Radales – Raitrai – Las Moras – Urbanización Vega Chica

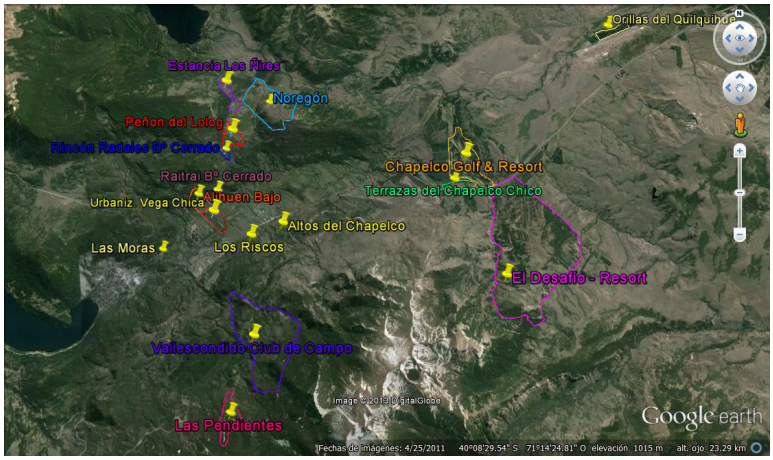
La figura 1 muestra una imagen panorámica los desarrollos seleccionados en el espacio rural de San Martín de los Andes.

Tabla 1. Desarrollos urbanos ofrecidos por inmobiliarias de San Martín de Los Andes

Desarrollo	Inmobiliaria/s que lo comercializa	Amenidades asociadas a la venta	Localización/Tipo de Paisaje	Tamaño	Como se inserta en el espacio?
"Orillas del Quilquihue": Barrio cerrado	Brim Patagonia	Paisaje, vista a cuerpos de agua, Pesca (Fly casting).	Orillas del Río Quilquihue. Cercano a intersección e/ RN 234 y RP 49./ Ribera.	16 lotes, de entre 1 ½ Ha a 2 ½ Ha c/u. Sup: 40 ha.	Barrio cerrado, delimitado por ribera.
"El Desafío": Mountain Resort	Moldes Propiedades.	Lodge Boutique 5*. Golf. Polo. Hipismo. Senderismo (Trekking, Cabalgatas, Mountain Bike, etc.).	En el centro del Corredor de los Lagos, se alza la montaña de El Desafío: el desarrollo parte de los 840 metros sobre el nivel del mar y llega a los 1420 metros en el sector de la reserva natural. Se accede por RN 234, cercano a Chapelco Golf & Resort./Faldeo – Pedemonte.	Lotes de 4000 m2 promedio. Sup.: loteo de 1000 ha.	Emprendimiento de 300 Ha. urbanizables, en conjunto con 600 Ha. de reserva natural. Permite practicar diversas actividades recreativas y turísticas, debido a las amenidades con las que cuenta (Club Hípico, Lodge Boutique, canchas de golf y polo, etc.).
"Chapelco Golf & Resort": Complejo Turístico – Residencial	Bullrich Patagonia. Inmobiliaria Rohde. Caamaño Inmobiliaria. Terra Patagonia Inmobiliaria. Tierras del Sur.	Hotel 5*. Golf. Senderismo (Trekking, Cabalgatas). Pesca (Fly casting)	A 7 km. del aeropuerto, a 18 km. del casco urbano. Acceso por RN 234./Faldeo.	Lotes entre 1500 y 4100 m2. Sup.: 226 ha.	Desarrollo inmobiliario, alrededor de una cancha de golf, sumando un hotel, restaurant y lodge. Brinda el poder vivir o vacacionar dentro de un mismo espacio.
"Terrazas del Chapelco Chico": Barrio abierto	Bullrich Patagonia.	Vistas al paisaje.	Paseo abierto sobre Arroyo Chapelco Chico. A 13 km. de SMA. A 7,5 km. del aeropuerto./Pre faldeo.	180 Lotes, desde 800 m2. Sup: poco más de 16,2 Ha.	Barrio abierto, contiguo a Chapelco Golf Club (en este caso no mostraría corte abrupto).
"Noregon"	Moldes Propiedades.	Hotel boutique. Recreativas familiares. Sociales (reuniones).	Sobre RP 62, camino a Lago Lolog, a 15' de SMA./Suave ladera.	Lotes entre aprox. 2000 a 5000m2. Sup.: 252 Ha.	Se propone una urbanización de baja densidad, con el 50% de la superficie destinada a áreas naturales. La conformación de las áreas de loteos se relaciona con la distribución altimétrica de la montaña. Cuenta con amenities que solo podrán utilizar los propietarios, como así también áreas que podrán ser utilizadas por visitantes e invitados (Ej. Club House, Club Hípico, área destinada a Hotel Boutique, etc.). El perímetro del barrio se cerrará con cerco de alambrado.
"Estancia Los Ñires": Club de Campo	Jose Luis Dapello Servicios Inmobiliarios. Moldes Propiedades. Tierras del Sur.	Sociales (reuniones). Senderismo (Trekking, Cabalgatas, Avistaje de aves, etc.). Hipismo.	Sobre Ruta Provincial N° 62 Km 7, camino a Lago Lolog. A 7 km. de SMA./Pre faldeo.	80 lotes de 2000 a 3000m2. Sup: 33 Ha.	Club de Campo emplazado en bosque de ñires. Junto a desarrollos de tipo residencial se tienen espacios en común, para realizar todo tipo de actividades (deportivas, sociales, corporativas, etc.)
"Peñon del Lolog": Club de Campo	Moldes Propiedades.	Apart hotel. Senderismo (Circuito de Trekking, Mountain Bike).	Ruta provincial N° 62, Km. 6./Faldeo.	79 lotes que van de los 2000 m2 en adelante. Sup.: 30 Ha.	Complejo residencial con vistas al valle del mallín del Lago Lolog, como también al cordón del cerro Chapelco. Posee un Club House como espacio de uso en común. Permite llevar a cabo actividades recreativas, mediante circuitos diseñados para trekking, mountain bike, etc.
"Rincón Radales": Barrio cerrado	Brim Patagonia. Caamaño Inmobiliaria.	Recreativas familiares (Pista de trineos, Juegos para niños).	A 6km del centro de SMA, a 6km del Lago Lolog./Faldeo.	Posee 38 lotes residenciales, desde 1000 m2. Sup: 12 ha.	Barrio cerrado, en fusión con el entorno natural. Delimitado por zona de bosques. Vistas al Chapelco y a la Vega San Martín. Posee espacio

	Terra Patagonia Inmobiliaria. Tierras del Sur.				común de 6 Ha para actividades.
"Urbanización Vega Chica": Zona residencial	Brim Patagonia. Moldes Propiedades.	Sociales. Centro comercial. Espacio cultural. Área de oficinas. Área de estudios.	Vega Plana, a 10' del centro de SMA. Sobre el ingreso al Callejon de Gingins y Ruta Provincial 62./Mallin-Humedal.	85 lotes residenciales. Sup: 45 Ha.	Continuidad de zona residencial "Alihuen". Desarrollo inmobiliario integrado, se dejarán 27 Ha. para reserva natural. Se tendrá un área residencial de casas y departamentos, junto a demás áreas de amenidades.
"Raitrai": Barrio cerrado.	Jose Luis Dapello Servicios Inmobiliarios	Hostal privado. Seguridad.	Acceso por Ruta 234, a 5' del centro de SMA./Faldeo.	47 Parcelas entre 1200 a 3500 m2. Sup.: poco mas de 10,2 Ha.	Barrio cerrado cercano a desarrollos inmobiliarios similares, con conectividad entre los mismos a instituciones educativas. Cuenta con espacios de uso común; tales como Salón de Té, Restaurant, y un Hostal privado.
"Alihuen Bajo": Barrio Residencial	Stordiau Inmobiliaria.	Paisaje.	Entre RP 62 y Callejón de Gin Gins./Faldeos.	Sup.: poco más de 20 ha.	Barrio con lotes residenciales, que incluye todos los servicios básicos.
"Las Moras": Barrio privado.	Jose Luis Dapello Servicios Inmobiliarios	Apart Hotel.	A 1 km. del casco urbano de SMA. En la denominada "Área de bosque"/Pre faldeo.	21 viviendas sobre lotes de 500 a 600 m2. 15 viviendas del tipo adosadas, con unidades de entre 60 y 90 m2. 2 lotes de 1000 m2, para emprendimientos turísticos del tipo "Apart Hotel". Sup: 2 ha.	Pensado para la residencia permanente, temporaria, o turística. Dentro del "Área de bosque".
"Altos del Chapelco": Barrio Residencial	Tierras del Sur.	Senderismo y Esquí.	A 8 km. del centro de SMA, sobre la RN 234./Faldeos.	Sup.: 110 Ha.	Sistema urbano constituido por varios módulos de producción y comercialización independientes. Cada módulo es a su vez un emprendimiento en si mismo y contiene diversos productos inmobiliarios.
"Loteo Los Riscos"	Tierras del Sur.	Paisaje.	A 3 km. del centro de SMA, sobre la RN 234, frente a la Vega Maipú./Faldeos.	Conformado por 40 lotes, que van desde los 1500 m2 a los 3000 m2. Sup.: Aprox. 9 Ha.	Se encuentra en un entorno natural, rodeado de árboles como Ciprés y Maitén. Cuenta con servicios subterráneos de electricidad, agua y teléfono. No posee espacios comunes sociales.
"Valle Escondido": Club de Campo	Lugar Andino Propiedades. Moldes Propiedades.	Hotel 5*. Golf e Hipismo. Senderismo y Esquí.	A 6 km. del centro de SMA y del centro de esquí Chapelco./Ladera de Cerro Chapelco.	Conformado por 364 lotes. Sup.: 450 Ha.	Club de Campo, con espacios de uso común: cancha de golf, Club House, Club Hípico, sector deportivo. Permite usos múltiples, mediante actividades – excursiones pagas. Contará con hotel 5 estrellas. Acceso directo al cerro Chapelco por camino interno, el cual pertenece a la comunidad mapuche Vera.
"Las Pendientes"	Jose Luis Dapello Servicios Inmobiliarios.	Esquí y Senderismo (Caminatas, Trekking, Mountain Bike, etc.).	Área de deportes invernales del Cerro Chapelco. Sobre el cordón del Chapelco. A 12 km. de San Martín de Los Andes./Cordón montañoso.	180 lotes de una superficie mínima de 2500 m2. Sup.: 98 Ha.	Urbanización turística-residencial que contiene variadas alternativas para la práctica de actividades de montaña. Se concibió zonificado en: Residencial, Densidad media turística, Densidad alta turística.

Fuente: (Hurstel, S. –CEPLADES, 2013)



Fuente: Hurstel, S. –CEPLADES-TURISMO, (2013) en base a Google Earth.

Producto del análisis de las características de los desarrollos urbanos resultan unas categorías emergentes que marcan algunas regularidades respecto de este tipo de productos urbanos en la localidad en análisis.

Las Pendientes, Valle Escondido y El Desafío son los productos urbanos de mayor tamaño, localizados en los extremos del ejido de SMA, más precisamente en jurisdicción que pertenece a la provincia del Neuquén. Se caracterizan por ofrecer actividades como esquí, golf y polo que para su desarrollo requieren grandes extensiones. Estas porciones de terreno necesarias para el desarrollo de las mismas tienen como común denominador el avance en zonas de alta fragilidad ambiental como bosques, riberas, mallines, y áreas de pendiente.

Otra de las características comunes de estos desarrollos es la inclusión de buenas vistas paisajísticas como elemento diferenciador de las localizaciones ofrecidas. Vistas a cerros, ríos, bosques hacen del paisaje un commodity que potencia el valor de los lotes en el mercado. Este valor inicial se combina con la oferta de instalaciones para la práctica de actividades, tales como senderos para trekking, mountain bike, accesos para la práctica de la pesca o bien con los deportes de elite, como el polo, el golf y el esquí. Esta combinación de paisaje e instalaciones para las prácticas deportivas y recreativas sumada a la seguridad ofrecida por los barrios cerrados, hacen de estos desarrollos destinos turísticos en sí mismos. Si bien puede pensarse que ellos diversifican la oferta de San Martín de los Andes como destino turístico, pueden constituirse para determinados mercados en una competencia muy fuerte para los procesos de desarrollo local a partir del turismo, ya que pueden ser asimilados a productos turísticos de enclave, con muy poca capacidad de potenciación del gasto turístico en la escala local.

Otro elemento distintivo de la localización de los countries en general es que se ubican en los bordes de los ejidos para maximizar ganancias respecto al valor del suelo. En

el caso de los productos urbanos de San Martín según el trabajo de Hurstel (2013) la distancia mínima al casco urbano ronda entre los 6-7 km, mientras que la distancia máxima es de 14 km aproximadamente. Esto da cuenta de una visión poco sustentable del modelo urbano en el que se inscribe la localidad de San Martín de los Andes que se construye desde una lógica privada y que requiere movilidad para los traslados de los habitantes para cubrir estas distancias, cuando las tendencias actuales sobre ciudades sustentables plantean todo lo contrario "la ciudad de a pie".

A su vez estas distancias denotan la falta de conectividad a la red urbana de tratamiento de efluentes cloacales, un aspecto que Hurstel observó en todos los desarrollos estudiados, con lo cual cada uno de éstos debe realizar su propio tratamiento mediante planta depuradora o cámaras sépticas individuales y lechos nitrificantes. La forma de implementación de estas obras constituye una amenaza para las condiciones del ambiente donde se desarrollan.

Esta lógica de construir ciudad a partir de los proyectos de productos urbanos privados va configurando una trama dispersa, haciéndose visible cada vez más la fragmentación urbana, con "parches" de urbanizaciones dentro y fuera del ejido urbano de San Martín de Los Andes. Como se puede observar en la Figura 1, la mayoría de los desarrollos se asientan alejados de la trama urbana existente. Queda claro entonces que en los últimos años el sector privado se ha colocado a la cabeza del desarrollo de la ciudad, marcando el ritmo por delante de la gestión pública, decidiendo los ejes del desarrollo urbano.

Esto es así fundamentalmente porque el municipio de San Martín de Los Andes no tiene aún un plan estratégico para el desarrollo del destino, por el momento sólo se está conformando el COPE (Consejo de Planificación Estratégica), mediante reuniones de trabajo, pero la agenda de trabajo aún se encuentra distante para poder materializar este documento, que debe aplicarse de manera inminente, como herramienta para el manejo del crecimiento de este destino turístico (Hurstel, S., 2013).

Haciendo referencia a la localización –estratégica- de esta clase de desarrollos estudiados, es importante el aporte de E. Reese (2013), quien menciona que "el mercado de suelo es un mercado de localizaciones: el precio está condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato, en el barrio y por su inserción en el contexto urbano más amplio". Es así como el mercado orienta el crecimiento turístico (principalmente con los amenities que se ofrecen dentro de los desarrollos urbanos) y por ende de este destino de montaña. Dando como resultado un crecimiento que es cada vez más fragmentario, como consecuencia de dichas ubicaciones estratégicas. Las mismas se han basado en factores asociados a crear valor agregado a la experiencia de los usuarios, pero como contraposición se encuentran alejados de la red urbana de servicios, por lo tanto se generan incertidumbres respecto a la provisión de dichos servicios (ej. captación del agua para consumo, o tratamiento de los líquidos cloacales).

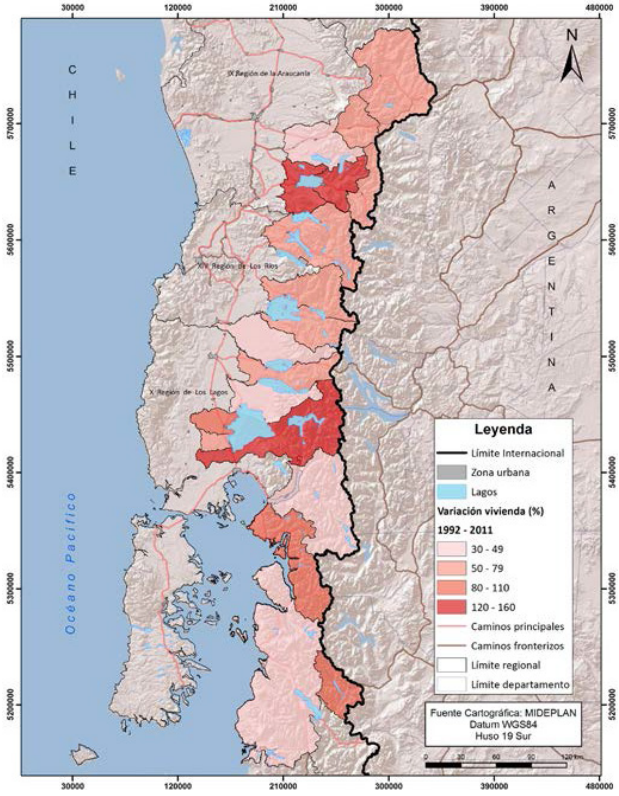
Según Hurstel (2013) el municipio local destacó que por un lado se cuenta con una ventaja respecto a la creación de esta clase de desarrollos urbanos, debido a que al contar con la figura del desarrollador es el mismo quien se encarga de la manutención

interna, siendo que el municipio sólo presta determinados servicios hasta la puerta/ portal de acceso de cada desarrollo (alumbrado, recolección de residuos, etc.), con lo cual le insume menos costos.
Esta lógica del Estado de alguna manera permisiva genera un patchwork urbano donde existen grandes "distancias" en cuanto a la infraestructura urbana, generando una suerte de islas, que rompen la continuidad y generan muchos conflictos sociales entre los habitantes de una misma ciudad. Es así que el posturismo como nueva fase de desarrollo de los destinos de montaña plantea desafíos que deben ser resueltos en el marco de procesos de gobernanza a escala local con un fuerte protagonismo del Estado.

Villarrica y Pucón

El área andina de la Araucanía lacustre como otras zonas del país con atractivos naturales y culturales se encuentra sometida a fuertes presiones por parte de los negocios inmobiliarios, ávidos de abrir y consolidar nichos de mercado que permitan mantener una rentabilidad alta y rápida de sus inversiones.
La naturaleza se torna cada vez más en un factor de valoración económica de los proyectos y diseños residenciales involucrados en la forma de producir estos espacios, cuyos usuarios lo utilizan tanto como primera y/o segunda residencia.
Detrás de este movimiento de capitales financieros, que son derivados hacia las inversiones inmobiliaria, y que forman parte del proceso de financiación de la economía capitalista, existe una serie de elementos no estructurales o cercanos a las micro esferas sociales que deben ser considerados para tener una segunda lectura de los procesos sociales y culturales, que están dibujando la ocupación de este singular espacio de la geografía andina y subandina del sur país.
Desde la década de los noventa las comunas de Villarrica y Pucón han sido lugar destino de un grupo de población que sin ser mayoritario ni predominante desde el punto de vista cuantitativo, ha comenzado a caracterizar una particular forma de ocupación de algunos lugares que componen la superficie habitada de uno de los principales centros turísticos de élite de Chile.
La llegada de estos nuevos habitantes no puede ser solo leída a través de las clásicas teorías de la migración, en donde la motivación de mejores expectativas económicas es el motor del cambio de residencia. Aquí encontramos líneas de interpretación que están asociadas a la búsqueda de espacios de vida, donde se puedan materializar prácticas que podrían estar en la frontera de movimientos contestatarios al sistema capitalista imperante en la actualidad, anclado en manifestaciones postmodernas inmersas en la globalización neoliberal.
Las comunas fronterizas de la Región de la Araucanía, Región de los Ríos y Región de los Lagos, muestran un no despreciable aumento del parque residencial si consideramos su crecimiento en el período 1992-2011. Las comunas que contienen grande lagos son precisamente las que acotaron mayor crecimiento, estando entre ellas Villarrica y Pucón (Figura 2).

Figura 2: Variación porcentual del parque residencial en comunas fronterizas de las regiones de la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, Chile. 1992-2011



Fuente: Hidalgo, R. y H. Zunino, 2012

La localización de los emprendimientos inmobiliarios en Villarrica y Pucón se explica, al igual que el resto de las áreas que muestran mayor crecimiento por un factor de amenidad de primer orden, como lo es el particular paisaje que suma la presencia de grandes lagos –i.e. lago Villarrica-, ríos, volcanes, montañas y bosques que conviven en una proximidad que pocos lugares en el mundo poseen.

Sin embargo esos atractivos no son más que un factor diferenciador de las formas principales de producción del espacio habitado de las ciudades chilenas. Si se observa la localización tanto de las viviendas sociales, dirigidas a los estratos de menores ingresos, como de los condominios residenciales, estamos frente a la reproducción del patrón de segregación socio espacial que suma a los atractivos naturales como elementos diferenciadores.

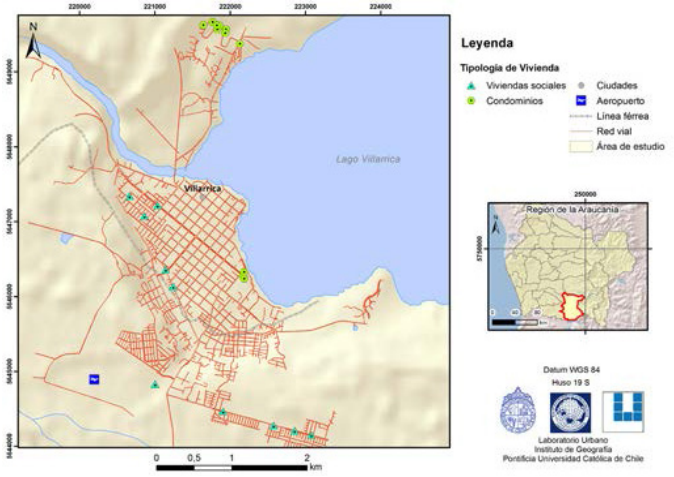
Esto último ha sido denominado por Carman (2011) como las "trampas de la naturaleza", es decir que cerca de esos atractivos, montañas, volcanes, bordes de agua

de ríos y lagos, y de bosques nativos, que estarían llenos de espiritualidad terrenal y celestial, sólo pueden habitar algunos. En este caso esos “algunos” corresponden a los adquirentes de las viviendas y terrenos de mayor valor. La naturaleza aquí es selectiva, la “amenidad” es un factor de distinción y porque no decirlo de segregación socioespacial.

Las formas físicas de ocupación del espacio que se observan en este caso, reproducen lo que ocurre en la periferia de la grandes ciudades chilenas, es decir una expansión urbana desregulada y dispersa que afecta la sustentabilidad de los espacios naturales donde ella se inserta, cuya utilización debe ser regulada teniendo presente que cualquier intervención no normada tendrá efectos sobre el patrimonio natural y cultural, lo que llevará a un difícil punto de retorno de las condiciones iniciales antes de la intervención del mercado inmobiliario (Hidalgo y Zunino, 2011).

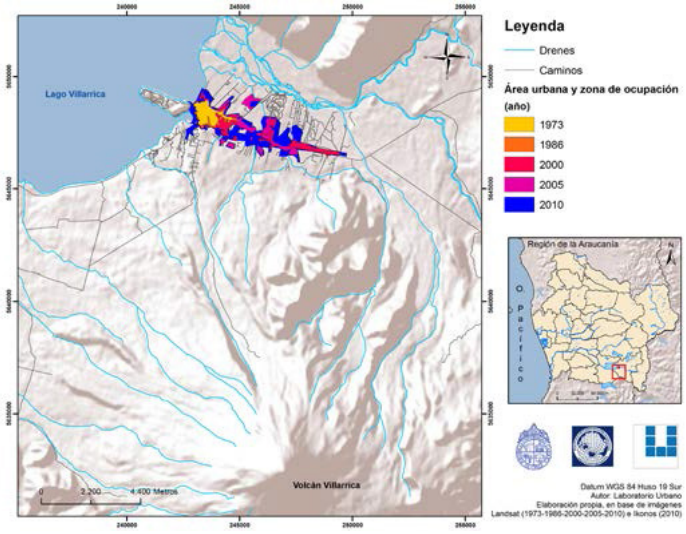
Las Figuras 3, 4, 5 y 6 respaldan lo anteriormente planteado. Al mismo tiempo las Figura 5 y 6 informan de la expansión de ambas localidades, estando ese crecimiento altamente concentrados en la última década (Hidalgo y Zunino, 2012)

Figura 3: Localización de viviendas sociales y condominios en la comuna de Villarrica



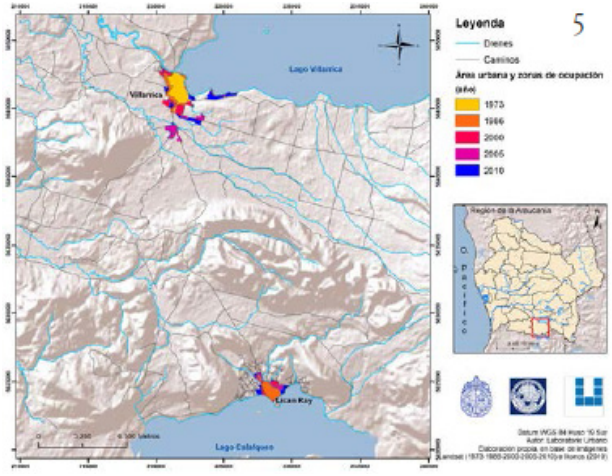
Fuente: Hidalgo, R y Zunino, H. (2012)

Figura 4. Localización de viviendas sociales y condominios en la comuna de Pucón



Fuente: Hidalgo, R. y H. Zunino (2012)

Figura 5. Evolución del área urbana consolidada en Pucón, 1973-2010



Fuente: Hidalgo, R. y H. Zunino (2012)

Las formas resultantes de la ocupación del espacio en el área andina de la Araucanía lacustre, está resultando en un proceso que no solo puede ser leído a través de las formas clásicas de interpretación estructuralista que ponen acento en los modos de producción capitalista de la sociedad. Esta perspectiva sin dejar de tener validez, como lo muestra por ejemplo el intenso movimiento de capital que confluye en los negocios inmobiliarios, activando un activo mercado de tierras y viviendas, que ha modificado de modo notable la morfología urbana y rural, deben necesariamente ser complementada con la propia visión de los involucrados (Hidalgo, R. y H. Zunino, 2012).

Conclusiones

El paisaje cultural de los destinos turísticos de montaña de la NorPatagonia Argentino Chilena ha cambiado radicalmente con la llegada de los nuevos vecinos, lo cual se ve reflejado en la proliferación de nuevos desarrollos urbanos y establecimientos comerciales. En relación a las lógicas en el uso del suelo, la principal presión sobre el suelo urbano es ejercida por los desarrolladores inmobiliarios, que buscan las mejores localizaciones, ya sea en función de los principales atractivos o bien de los puntos nodales del espacio urbano, como el casco histórico o el centro comercial.

El desarrollo de emprendimientos urbanos, que es un buen negocio para los intereses particulares, debería serlo también para los destinos turísticos. Lejos de esta situación, los gobiernos locales en pos del crecimiento tanto de plazas de alojamiento turístico, como de obras que generen fuentes de trabajo para la localidad, no perciben que la creación de valores públicos a través del turismo responde a un esfuerzo colectivo público y privado. Desde nuestro punto de vista estos valores son fundamentalmente apropiados de manera privada por intereses asociados a la especulación inmobiliaria. El motor del desarrollo urbano de estos destinos de montaña esta conducido por intereses que en general no protegen los valores públicos de las comunidades asociados al patrimonio común como el bosque, las fuentes de agua potable, la belleza escénica y la conservación de la vida silvestre.

Dicho de otra manera, los municipios no captan los valores que ellos mismo generan y promueven, sino que existe una apropiación privada de valores públicos como el paisaje que nadie paga. Es por esto que hablamos de la sombra que el turismo genera en estas comunidades, ya que actúa como una plataforma que promete desarrollo local en una primera fase para terminar funcionando como una apropiación privada de los elementos competitivos a escala destino.

La migración de amenidad o por estilos de vida son procesos que ofrecen demanda genuina a los desarrolladores inmobiliarios para la constitución de este tipo de productos urbanos. Así estos destinos de montaña que nacieron como turísticos poco a poco en el marco del posturismo serán ciudades con un desarrollo residencial importante. Lo cual nos obliga a revisar su categoría de "turísticos" para comenzar a verlos en su nuevo estadio y poner en discusión y revisión categorías analíticas tales como recreación, prácticas recreativas, desarrollo turístico local, atractivos turísticos y estilos de vida.

Este escenario impone además pensar en un cambio del rol del Estado, de *regulador* a *promotor* del desarrollo urbano. Claro que ese rol de promotor debe basarse en

supuestos de intervención inteligente en el mercado inmobiliario, con la finalidad prioritaria de generar una dinámica de la economía local que promueva equidades y oportunidades para los sectores medios y de menores ingresos y que preserve las condiciones de vida del lugar y de su gente.

Bibliografía

- Benson, M., & O'Reilly, K. (2009). Migration and the search for a better way of life: A critical exploration of lifestyle migration. The Sociological Review, 57(4), 608–625.
- Blakely, E. J. y Snyder, M. (1997) Gated Communities in the United States. Brookings Institution Press. 209 pp.
- Bourdeau, P. 2009: Amenity Migration and Post-Tourism – A Geo-Cultural Approach to the Alpine Case. – In: Moss, L.A.G., R.S. Glorioso and A. Krause (eds.): Understanding and Managing Amenity-Led Migration in Mountain Regions. – Proceedings of the Mountain Culture at the Banff Centre Conference May 15-19, 2008. – Banff: 25-32
- Carman, M. (2011) Las trampas de la naturaleza y segregación en Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. Clacso. Buenos Aires.
- De Mattos, C. (2007). Globalización, Negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad, No. 212, pp. 82-96.
- Hidalgo, R. y H. Zunino (2012) Negocio Inmobiliario y migración por estilos de vida en la Araucanía Lacustre: la transformación del espacio habitado en Villarrica y Pucón. AUS (Valdivia) n. 11. Universidad Austral de Chile. Valdivia. Chile.
- Hidalgo, R. y H. Zunino (2011) Negocios Inmobiliarios y migración en centros turísticos de montaña y nuevos modos de vida. El papel de los migrantes de amenidad existenciales en la Comuna de Pucón-Chile. Estudios y Perspectivas en Turismo. Vol. 20, n°2. Buenos Aires.
- Glasze, G. y Janoschka, M. (2003): Urbanizaciones Cerradas: un modelo analítico. Ciudades Nº 59, Julio-Septiembre. RNIU. Puebla. México.
- Hurstel, S. (2014) Caracterización de la expansión de desarrollos inmobiliarios de tipo residencial y turístico por sobre las áreas de montaña de alta fragilidad ambiental. Caso de estudio San Martín de Los Andes. Tesina de Grado. CEPLADES-Turismo. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue. 141 pp.
- Janoschka, M. (2005) De ciudades dispersas a ciudades perforadas. Una nueva fase de transición demográfica y sus consecuencias morfológicas. Gobernanza, Competitividad y Redes, S. 151 – 172. Santiago de Chile.
- Janoschka, M. (2003) El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. Eure, Diciembre, Vol. 28 Número 85. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

• Mc Intyre, N., Williams, D. y Mc Hugh, Kevin (2006) Multiple Dwelling and Tourism CAB International. Reading. Reino Unido. 373 pp.

• Mellander, C., Florida, R y K. Stolarick (2011) The effects of Community Satisfaction on the Decision to Stay. Spatial Economic Analysis, Vol. 6 nro. 1. P 54.

• Moss, L. A.G. (2006) The Amenity migrants: Seeking and sustaining mountains and their cultures CABI Publishing. Oxfordshire. UK

• Nakayama, L. Marioni, S. (2009) Turismo y migración de amenidad -Decisión, instalación e integración de nuevos pobladores en destinos turísticos argentinos de montaña y playa. CEPLADES-TURISMO. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. P. 12

• Otero, A. y R. González (2009) Post Turismo y Movilidades: Competitividad Sustentable de Destinos. Proyecto de Investigación. Secretaría de Investigación. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue. 37 pp

• Otero, A y E. Gallego, E. (2006): El Agua – variable crítica de los umbrales ambientales en destinos turísticos de montaña: El caso de San Martín de Los Andes. Neuquén. Argentina. CEPLADES Turismo. Facultad de Turismo. UNCo. Neuquén.

• Pereira Xavier, Paulo Cesar y Rodrigo Hidalgo (2008) Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana Serie GEOlibros n° 11. Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de San Pablo. 347 pp.ISBN 978-956-14-1002-2

• Reese, E- (2013) La Agenda de las cuestiones urbanas, el mercado del suelo y las políticas públicas territoriales. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

• Riwilis, V. (2008) Los barrios cerrados en las metrópolis latinoamericanas: Un nuevo Producto inmobiliario o una nueva forma de habitar ciudad? El caso de Nordelta de Buenos Aires. En Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Pereira Xavier, C. y R. Hidalgo (eds.) PUC. Instituto de Geografía. Serie Geolibros n° 11, O119-136 pp. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Patrón geográfico de urbanización e industrialización en Argentina: Las fuerzas de los recursos naturales y el pasado

Platino, Marina
Pellegrini, José Luis

PALABRAS CLAVE
· Argentina
· Población urbana
· Industria manufacturera

Resumen / Este trabajo se propone contribuir al debate sobre las propuestas de políticas de ordenamiento territorial tendientes a mitigar las asimetrías existentes en Argentina analizando las rigideces observadas en el pasado y las dificultades que se presentan en la actualidad, sobre la base de dos aspectos claves: la distribución de la población urbana y la localización de la industria manufacturera. Se postula que uno de los propósitos de la política industrial argenti-na fue alterar la pauta histórica de distribución espacial de la industria manufacturera, alta-mente concentrada en la región Pampeana y en el área metropolitana de Buenos Aires. Con una perspectiva histórica y énfasis en el período 1970- 2003, se estudia la distribución inter-provincial de la población urbana y de la actividad industrial manufacturera, así como la rela-ción entre ambas, con el objetivo de evaluar si se observan resultados compatibles con aquel propósito. Sobre la base de la literatura al respecto y datos censales, se sostiene que la es-tructura territorial argentina presenta una notable rigidez, al punto que el patrón de distribución de la población urbana gestado antes de la Primera Guerra Mundial se mantuvo con pocas modificaciones hasta el comienzo del presente siglo y se replicó en la distribución de la activi-dad industrial observada a lo largo de las décadas hasta tiempos recientes, atravesando cua-tro grandes etapas de la evolución económica argentina.

PLATINO MARINA
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario, Argenina
E-mail: marinaplatino@gmail.com

PELLEGRINI, JOSÉ LUIS
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario, Argenina
E-mail: jopelleg@fcecon.unr.edu.ar

1. Introducción

El ordenamiento territorial (OT) a escala nacional es un tema de interés político y académico en Argentina: el Gobierno Nacional elaboró un Plan Estratégico Territorial (PET); el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), en el que participan la Na-ción, la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias, se constituyó hace algunos años para arti-cular y armonizar las políticas de diferentes jurisdicciones; en el Congreso Nacional existen varios anteproyectos de ley de ordenamiento territorial. En este marco la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) se propo-ne guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, incluyendo a las actividades productivas. No obstante, parte de la literatura económica así como algunos orga-nismos internacionales sostienen que el equilibrio en materia territorial no es conveniente y tal vez ni siquiera posible. Con una perspectiva que valora positivamente, pero no da por sentado que pueda lograrse el equilibrio territorial (o la tendencia a un mayor equilibrio) en materia de población, nivel de actividad económica y bienestar, este trabajo se propone contribuir al de-bate sobre el tema analizando las rigideces observadas en el pasado y las dificultades que se presentan en la actualidad para lograr este objetivo en dos aspectos específicos e interrela-cionados: la distribución de la población urbana y la localización de la industria manufacture-ra. La preocupación por la industria manufacturera en particular, entre otras actividades producti-vas, responde al supuesto subyacente de que es muy difícil que se desarrolle una economía regional sólida, basada por ejemplo en servicios modernos (excepto tal vez, finanzas y turis-mo) sin una experiencia industrial en la cual la sociedad pueda apoyarse. Al mismo tiempo, la industria manufacturera crea empleos de calidad, genera encadenamientos productivos entre establecimientos de sus propias ramas y hacia ramas de servicios y para las zonas menos desarrolladas, puede ser la única posibilidad de tener actividades con demanda extrarregional fuera del sector primario. Dicha preocupación tiene otro fundamento: uno de los propósitos explícitos de la política in-dustrial argentina ha sido modificar la pauta histórica de distribución espacial de la industria manufacturera, altamente concentrada en la región Pampeana y en particular, en el área me-tropolitana de Buenos Aires (AMBA). Asimismo, las medidas tendientes a este fin persiguie-ron de manera cuanto menos implícita y en ocasiones explícita, la finalidad de alterar o rever-tir el patrón de concentración demográfica.

No obstante, una mirada sobre la distribución de la población y de la industria argentina en tiempos recientes sugiere que, a pesar de los importantes cambios ocurridos en la sociedad y en la economía nacional e internacional y de los importantes recursos aplicados a la política de promoción industrial regional, no se alteraron sustancialmente los patrones generales de urbanización y localización industrial gestados hace más de un siglo.

Si un mayor equilibrio territorial en la distribución de la población urbana y de la actividad ma-nufacturera es deseable, se abre un interrogante acerca de las razones por las cuales una estructura espacial gestada hace mucho tiempo tiende a perpetuarse.

En este trabajo se estudia, con una perspectiva histórica y énfasis en el período que

va de 1970 a 2003, la distribución interprovincial de la población urbana y de la actividad industrial manufacturera (tomando al AMBA como una provincia), así como la relación entre ambas. Para ello se cuenta con datos censales correspondientes a cuatro momentos relevantes de la historia económica argentina. Tres de esos momentos fueron aquellos en que alcanzaron su cénit o se acercaban a él tres de las grandes épocas de la evolución económica argentino: el crecimiento agroexportador, la industrialización sustitutiva de importaciones y la apertura y liberalización de la economía. El cuarto momento es el de la crisis de 2001/2002 y la postcri-sis.

Sobre la base de datos censales se argumenta que el patrón de distribución espacial de la población y de la actividad industrial no se transformó tanto como a priori podría esperarse en el curso de esos procesos socioeconómicos, que en otros aspectos son tan disímiles. Con estos datos y el apoyo de la literatura al respecto, se sostiene que la estructura territorial ar-gentina presenta una notable rigidez, al punto que el patrón de distribución de la población urbana gestado antes de la Primera Guerra Mundial se mantuvo con pocas modificaciones hasta el comienzo del presente siglo y se replicó en la distribución de la actividad industrial observada a lo largo de las décadas hasta tiempos recientes. En este sentido puede decirse que el auge y declinación de la industrialización se desarrolló, en gran parte, dentro del molde de la urbanización propia del período en que las actividades agroexportadoras eran las más dinámicas e incluso lo reforzó.

2. Debates en torno a las desigualdades territoriales y el Crecimiento Equilibrado

El debate respecto de los temas de concentración de la actividad económica, asimetrías terri-toriales y respuestas de política de concentración-desconcentración es un eje de discusión propio del campo de la Ciencia Regional. A principios de los años 1970 en Argentina, en el marco de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), se discutían estas cuestiones a partir de la evaluación de la configuración espacial de la economía argentina. Coraggio (1971) sintetiza las posturas al respecto destacando posiciones a favor de la equi-dad o de la eficiencia. En el primer caso, se supone que una mayor igualdad entre regiones contribuye a la igualación del bienestar entre la población siendo el instrumento propuesto la desconcentración industrial. En oposición a dicha postura se argumenta que intervenir en la distribución de los beneficios del desarrollo nacional disminuye la eficiencia productiva del sistema en su conjunto. Así, para generar mayor eficiencia, debe propiciarse una tasa máxima de crecimiento nacional y luego distribuir los frutos en forma más igualitaria.

En la actualidad a partir de informes elaborados por organismos internacionales -que reflejan posturas diferentes- estos temas han vuelto a tomar relevancia. Si bien dichas posturas difie-ren en relación al modo de afrontar las disparidades regionales y sus consecuencias sobre el desarrollo, reconocen que el crecimiento es desigual y espacialmente heterogéneo. Por un lado, el Banco Mundial (2009) sostiene que la concentración de la actividad industrial en de-terminadas regiones es un fenómeno económico inevitable y su dispersión no necesariamente contribuye a una mayor

prosperidad. El camino para aprovechar los beneficios del crecimiento desigual requiere fomentar la concentración e incrementar la integración económica entre zonas rezagadas y avanzadas. Por el otro lado, de acuerdo con la CEPAL (2009), el mercado amplifica las disparidades y la desigual distribución de los beneficios del crecimiento debe considerarse como un problema de política pública. Así, para promover un crecimiento equili-brado propone generar un cambio estructural y procesos autónomos de desarrollo.

En los últimos años, en nuestro país, también es un tema que ha ganado interés dado que el Gobierno Nacional incorpora la dimensión territorial en la gestión a través de la Política Na-cional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT). Ésta apunta a superar los desequili-brios y gestar un nuevo escenario territorial equilibrado bajo un plan que se denomina "Argen-tina 2016". En el mismo se intentan articular objetivos de desarrollo territorial (regiones com-petitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas), de ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) y de descentrali-zación, tendiente a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo.

En nuestro país, como en otros de América Latina, el ordenamiento territorial nació a partir de la evolución de la planificación urbana, como se advierte en el Decreto-Ley 8912/77 de Orde-namiento Territorial y Usos del Suelo de la provincia de Buenos Aires, cuyo texto sugiere que la idea subyacente es que una planificación racional del uso del suelo implica eliminar o cuan-to menos mitigar desequilibrios territoriales.

Hacia la década de 1980 toma relevancia el medio ambiente, por lo que al ordenamiento del territorio se lo asocia a la preservación, conservación y recuperación del patrimonio natural e histórico-cultural. Durante los años 90 se dejó de priorizar la intervención del sector público y bajo un esquema de ajuste estructural, las políticas activas en términos de desarrollo estuvie-ron relegadas. La dinámica generada por el proceso de globalización promovió cambios signi-ficativos en las estructuras productivas, que se adecuaron para responder a los mercados internacionales como consecuencia de la apertura. En este contexto la planificación estratégi-ca pasó a ocupar un lugar central en la agenda pública bajo una lógica empresarial.

Actualmente se considera el Ordenamiento del Territorio como una forma de planificación y gestión de las áreas urbanas con énfasis en los procesos sociales, físicos y naturales que inciden en el territorio en el que una determinada población realiza distintas actividades (usos del suelo agrícola, industrial, recreativo) conforme a ciertas pautas institucionales y legales. De este modo, comienza a adoptarse una visión integral y sistémica para abordarlo dejando atrás la visión sectorial vigente hasta entonces, centrada en los aspectos técnico-productivo y económico. A partir de la década del 2000 adquiere fuerza la idea de Ordenamiento Territorial como estrategia que procura el aprovechamiento sustentable y democrático de los recursos. Propone organizar el uso, ocupación y transformación del territorio a fin de lograr una óptima utilización del mismo. Se asocia al uso sustentable de los recursos naturales en correspon-dencia con

patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económi-cas buscando cohesión social y territorial. De acuerdo con Massiris (2002), el ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expecta-tivas de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial que la sociedad percibe como deseable y las estrategias para actuar sobre la realidad y alcanzar dicho modelo. Dado que el fin último de las políticas de ordenamiento territorial es elevar los niveles y la calidad de vida, éstas se diseñan y coordinan con las polí-ticas de desarrollo socioeconómico.
En este contexto, en el año 2004 se elabora el Plan Estratégico Territorial (PET), que es uno de los instrumentos para la puesta en práctica de la Política Nacional de Desarrollo y Orde-namiento Territorial (PNDT) y consiste en una guía para el despliegue de la inversión pública en el territorio. Entre sus lineamientos generales se encuentran la equidad del desarrollo terri-torial y la conciliación del desarrollo social, ambiental y económico con una mejor distribución geográfica. "Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equi-pamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país" (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, s.f., p.2). Como resultado de este proceso histórico, nuestro país exhibe un fuerte desequilibrio con una gran concentración demográfica en algunas áreas urbanas (el área metropolitana de Buenos Aires en especial) y áreas des-pobladas en numerosas provincias.
Frente a este panorama el PET expone una serie de políticas a aplicar para alcanzar los obje-tivos propuestos. Entre éstas se destacan, por su relación con los temas aquí abordados, i) favorecer la integración y la difusión espacial de las actividades, mejorando la competitividad de las regiones y contribuyendo a la descentralización y desconcentración urbano territorial; ii) garantizar el uso equilibrado y sustentable del territorio guiando y controlando el crecimiento espontáneo de las actividades productivas; iii) integrar el territorio nacional incrementando la accesibilidad, conexión y conectividad y desarrollar infraestructura para la producción en for-ma equilibrada y en base a las potencialidades de cada región. Conjuntamente crea el Siste-ma de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) con la finalidad de generar información necesaria para planificar y gestio-nar el proceso. A su vez en 2008, con el objetivo de formar plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políti-cas de Estado, se conformó el Consejo Federal del Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). Este convoca a todas las jurisdicciones federales para articular lineamientos e iniciativas de impacto territorial en el marco de

la primera etapa del PET.

3. Las políticas industriales argentinas y el ordenamiento territorial

De la abundante documentación oficial producida en la Argentina se desprende que la gestión territorial involucra un conjunto de actividades que realizan actores públicos y privados orien-tados a ordenar y/o desarrollar el territorio y eventualmente atenuar las desigualdades eco-nómicas.

Sin embargo, al menos en lo que concierne a la industria manufacturera, el único tipo de polí-tica puesto en práctica en la Argentina con este último propósito (atenuar las desigualdades económicas) y en definitiva, con el fin de inducir un reordenamiento territorial, ha sido (y aún es) la política de promoción industrial regional. Una de sus características distintivas ha sido la de valerse de sólo dos instrumentos: los beneficios impositivos, en todos los casos, y los beneficios arancelarios, en algunos de ellos.

La promoción regional se inició en 1956 con la Ley 10.991, que estableció un régimen de exenciones impositivas para las actividades radicadas en todo el territorio nacional al sur del paralelo 42 (Martínez, c. 2010), que en 1957 fue convertido en zona franca. Sin embargo, pa-sados 15 años y a juicio de las autoridades nacionales de aquél momento, expresado en los antecedentes de la Ley 19.640, no dio los resultados esperados y el régimen fue derogado. En los años siguientes hubo varias iniciativas de alcance general o provincial, como la del Decreto 3113 de 1964, reglamentario de la Ley 14.780, que abarcó a todo el país excluyendo los mayores centros urbanos y las que se reflejaron en las Leyes 17.010 y 19.375 de 1966 y 1972, respectivamente, referidas al Operativo Tucumán y al Plan Huarpes para San Juan (ibídem).

La ley 18.287 de 1970, que no era de promoción regional sino de fomento industrial general, incluyó entre sus objetivos explícitos el de la descentralización geográfica de la industria y con el tiempo sus beneficios se extendieron a casi todo el país, con excepción de las mayores ciudades. Configuró un régimen que Schvarzer (1987) llama de “despromoción” del área me-tropolitana y de las grandes ciudades pampeanas. Se prohibió, salvo pocas excepciones, instalar fábricas con más de 10 puestos de trabajo en la ciudad de Buenos Aires y se des-alentó la radicación en un radio de 60 kilómetros mediante un impuesto proporcional a la dis-tancia. Al modificarse la ley de promoción industrial en 1977, se excluyó de ella a esta zona, así como a las ciudades de Córdoba y Rosario, y se reiteró la prohibición referida a la de Buenos Aires (ibídem).

Las políticas de promoción regional que estuvieron vigentes las últimas décadas se iniciaron con el régimen fiscal y aduanero especial para Tierra del Fuego establecido en 1972 (Ley 19.640) y ratificado por el Congreso Nacional en 1974. Los objetivos perseguidos eran “…estrictamente geopolíticos y de poblamiento de la región” (Ministerio de Industria e Innova-ción de Tierra del Fuego, 2011, p. 2). El régimen se mantuvo abierto hasta 1989. Luego expe-rimentó aperturas parciales y se prorrogaron los beneficios hasta 2023. Adicionalmente, en el año 2009 se introdujeron modificaciones en el régimen de impuestos internos para favorecer la producción de la electrónica en esa Provincia (Ministerio de Industria e Innovación de Tierra del Fuego, ibídem).

De la misma época es el Acta de Reparación Histórica suscripta en 1973 por el Gobierno Na-cional con las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis (vide Ley Nº VII-0178-2004 [5500]de la provincia de San Luis). La misma procuraba "devolver" a esas provincias parte de su contribución al proceso de organización nacional. "[E] stas provincias volcaron todo su po-tencial humano, marginando los intereses y especulaciones materiales en pro de altos fines políticos destinados a la consolidación de la nacionalidad". Al mismo tiempo, reconocía que la política agro-exportadora y la concentración metropolitana en torno a la Capital Federal ha-bían descuidado otras ramas y regiones implicando "una agresión hacia dichas provincias, cuya estructura económica preexistente hubiera posibilitado un ritmo más sostenido de ex-pansión". Como consecuencia habría operado un creciente despoblamiento acompañado de un fuerte deterioro de sus actividades productivas, por lo que el gobierno nacional se com-prometía a establecer medidas necesarias para promover el crecimiento de las mencionadas provincias, como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación.

Sobre la base del Acta de Reparación Histórica durante la última dictadura militar se sancio-naron las leyes de promoción regional para las provincias de La Rioja (Ley 22.021 de 1979); Catamarca y San Luis (Ley 22.702 de 1982); a las que se agregó San Juan (Ley 22.973 de 1982). Así con la finalidad de promover la actividad industrial en dichas zonas geográficas se otorgaron beneficios que incluían desgravaciones, exenciones y diferimientos. En particular se aspiraba a radicar empresas que reactivaran estas economías postergadas y con capaci-dad de generar puestos de trabajo necesarios para absorber y "retener" a la creciente pobla-ción.

En todos los casos mencionados la estrategia consistió en ofrecer condiciones impositivas y/o arancelarias suficientemente atractivas como para que las empresas decidan establecer sus plantas en lugares diferentes de aquellos que elegirían en ausencia de un diferencial de bene-ficios potenciales. "Ningún régimen hasta aquí aplicado ... establece facilidades o tutorazgos de ninguna naturaleza para que aparezcan nuevos actores, tales como simples habitantes del lugar, organizaciones sociales, ámbitos municipales, egresados profesionales o técnicos jó-venes, y mucho menos algunas combinaciones de estos atributos" (Martínez, c. 2010, p. 2).

El interrogante que indudablemente se presenta es el grado en que estas políticas, de un cos-to fiscal probablemente alto, lograron alterar el patrón preexistente de distribución espacial de la población y de la actividad manufacturera.

4. Antecedentes teóricos y empíricos

4.1. Localización y concentración espacial de la industria

En materia de localización de industrias, la obra de Weber (1929) es una referencia inevitable. Sobre la base de la experiencia alemana, sostiene que la orientación fundamental de la loca-lización viene dada por los costos de transporte, que puede ser alterada por la localización del trabajo. Para él, cualquier otro factor sólo puede ser una fuerza de segundo orden. Los facto-res de localización son ventajas de costos. De

acuerdo al tipo de industria, las ventajas rela-cionadas con el transporte se obtienen en las proximidades del mercado de consumo o en las proximidades de las fuentes de aprovisionamiento de materia prima y combustibles. Las ven-tajas relacionadas con el trabajo se refieren principalmente a la localización internacional, que puede estar asociada a diferenciales de salarios.

Aunque Weber no se ocupó del tema, es fácil inferir que beneficios fiscales otorgados sólo a empresas localizadas en lugares específicos son análogos a diferenciales salariales entre distintas localizaciones de trabajadores, diferenciales que no pueden mitigarse por migracio-nes internacionales.

La teoría de Weber se convirtió, junto con la del lugar central de Christaller modificada por Lösch (1944/1957), en la base de la explicación clásica de la localización que predominó du-rante gran parte el siglo XX, hasta la aparición en sus dos últimas décadas de la Nueva Geo-grafía Económica (Krugman, 1981; Fujita, Krugman y Venables, 1999), que ofrece un marco teórico para analizar los procesos de aglomeración de las actividades productivas. De acuer-do a este enfoque, la concentración geográfica depende de la interacción de los costos, la demanda y los rendimientos crecientes en la producción. Según Krugman (1992, p. 20),

[s]i las economías de escala son lo suficientemente grandes, cada fabricante prefiere abaste-cer el mercado nacional desde un único emplazamiento. Para minimizar los costes de trans-porte, elige una ubicación que permita contar con una demanda local grande. Pero la deman-da local será grande precisamente allí donde la mayoría de los fabricantes elijan ubicarse.

Una vez formada una concentración industrial, ésta tiende a autosostenerse generando un sistema centro-periferia. De este modo una economía industrial que toma la forma de centro-periferia se caracteriza por menores costos de transporte, uso no intensivo de la tierra, mayor nivel de producción de manufacturas, fuertes economías de escala y un círculo causal que conforman las industrias que se retroalimenta. Este se forma al buscar una ubicación cercana a la demanda y los proveedores, en lugares centralizados, que generan empleo y llaman a las personas a vivir allí. Un aspecto a destacar sobre este enfoque es la importancia atribuida a los factores históricos, los procesos acumulativos y la dependencia de la trayectoria pasada (path dependence), dado que son mecanismos que contribuyen a reforzar un patrón preexis-tente.

4.2. Estudios previos sobre Argentina

La contraposición de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, o de la región pampeana como un todo, con el resto del país es casi un tópico de la literatura argentina sobre la distri-bución espacial de la actividad económica.

Un antecedente destacado al respecto es la caracterización hecha por Bunge (1939) de Ar-gentina como un "país abanico", en el que la densidad de población, capacidad económica, nivel cultural y nivel de vida tienen una relación inversa con la distancia de Buenos Aires.

El tema de las amplias brechas de ingreso y la distribución espacial de las actividades pro-ductivas ha sido recurrente en estudios regionales de tipo cualitativo (Rofman,

1972; Manza-nal y Rofman, 1989; Rofman y Romero, 1997; Vaca y Cao, 2005) y cuantitativos (Nuñez Mi-ñana, 1972/1995; Porto, 1995; Porto, 1996; Russo y Ceña Delgado, 2000, Figueras et al., 2004, Figueras y Arrufat, 2006). Mientras los primeros tienden a centrarse en los procesos históricos económicos, sociales y políticos que generan y perpetúan desigualdades, varios de los segundos tratan de contrastar la hipótesis de convergencia para diferentes variables, con resultados que a menudo se contraponen aun dentro del mismo artículo y en conjunto no son concluyentes, porque dependen de la variable utilizada, el período considerado, la bondad de ajuste aceptada, etc.

Apoyándose en el modelo de Krugman, Donato (c. 2007) analiza la localización de la activi-dad manufacturera por departamentos y partidos en el período 1963-2000, concluyendo que el elevado nivel de concentración "... casi no ha descendido, a pesar de las costosas políticas públicas realizadas con tal fin." (ibídem, p. 23). Entre los factores que explican las fuerzas de aglomeración identifica las dificultades estructurales que presentan los territorios del interior del país para atraer inversiones y actividad industrial.

Pellegrini y Platino (2014) analizan la desigualdad en la distribución espacial de la industria manufacturera entre 1973 y 2003 y concluyen que

... la desigualdad total en la distribución espacial de la industria manufacturera medida por el índice de Theil disminuyó, al igual que la importancia de AMBA, pero ésta no perdió su prima-cía ni se alteró en lo substancial el patrón de asimetría entre la zona pampeana más indus-trializada y el resto del país (ibídem, p. 168).

5. Distribución espacial de la población urbana y la actividad industrial manufacturera

Como se señaló más arriba, los datos analizados en este trabajo corresponden a varios mo-mentos relevantes de la historia argentina: el cénit del crecimiento agroexportador, el cénit de la industrialización sustitutiva de importaciones, una fase de auge del proceso de apertura y liberalización (que alcanzó su cénit un lustro más tarde) y la crisis de 2001/2002 y su inmedia-ta postcrisis. Para el primer momento sólo se cuenta con datos de población urbana prove-nientes del Censo de 1914. Para los otros tres, con datos del mismo tipo de población prove-niente de los Censos de 1970, 1991 y 2001 así como de Puestos de Trabajo Ocupados (PTO) y Valor Agregado Censal (VAC) correspondientes a 1973, 1993 y 2003, tomados de los Cen-sos Económicos Nacionales de 1974, 1994 y 2004/2005. Las dos últimas variables mencio-nadas se denominan en adelante indicadores industriales.

Una mirada a la distribución interregional de la población urbana y de los indicadores indus-triales muestra una alta concentración en el AMBA y la región Pampeana, tanto si son toma-das individualmente como en conjunto, así como el hecho esperable de que la concentración de los indicadores en los momentos para los cuales se cuenta con datos es mayor que la concentración de la población. También se advierte que el grado de concentración disminuyó, aunque más en lo que se refiere a población urbana que a los indicadores industriales.

Cuadro 1: Distribución interregional de la población urbana y los indicadores industriales en años seleccionados. (Valores en %).

Cuadro 1: Distribución interregional de la población urbana y los indicadores industriales en años seleccionados. (Valores en %).

Región	Población urbana				Indicadores industriales					
					PTO			VAC		
	1914	1970	1991	2001	1973	1993	2003	1973	1993	2003
AMBA*	45,6	49,7	42,3	39,6	57,4	53,2	47,8	60,9	63,1	50,5
Pampeana	37,6	29,9	30,7	30,4	28,9	27,8	30,4	25,1	19,3	31,7
Subtotal	83,1	79,5	73,0	70,0	86,3	81,0	78,3	86,1	82,4	82,2
Noreste	3,8	4,7	6,8	8,0	3,0	3,2	4,2	1,8	2,4	2,6
Noroeste	7,4	7,7	9,6	10,8	5,3	5,5	6,4	5,1	3,6	4,0
Cuyo	5,0	5,5	6,2	6,5	3,8	7,3	7,5	5,6	9,0	8,0
Patagónica	0,8	2,6	4,5	4,8	1,6	3,0	3,6	1,4	2,6	3,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboraciónpropia con datos de Tercer Censo de la República Argentina e INDEC.
* La delimitación de AMBA puede encontrarse en Pellegrini y Platino (2014).

Un hecho notable es que la distribución de la población urbana en 1914 presenta similitud con la distribución de los indicadores industriales medidos mucho después, a lo largo de un perío-do que va de 59 a 90 años de aquél momento. Tal similitud es más notoria aun cuando se analizan los datos a nivel provincial. Los coeficientes de correlación lineal (Pearson) y de ran-gos (Spearman) entre los logaritmos de las participaciones porcentuales de cada provincia en la población urbana de la época del crecimiento agroexportador y en la misma variable y en los indicadores industriales en los otros tres momentos seleccionados son muy elevados (Cuadro 2). La misma relación se revela de manera conspicua en el gráfico 1.

Cuadro 2: Correlaciones con la población urbana en 1914 de la población urbana y los indicado-res industriales en momentos seleccionados. Por provincias, en logaritmos naturales.

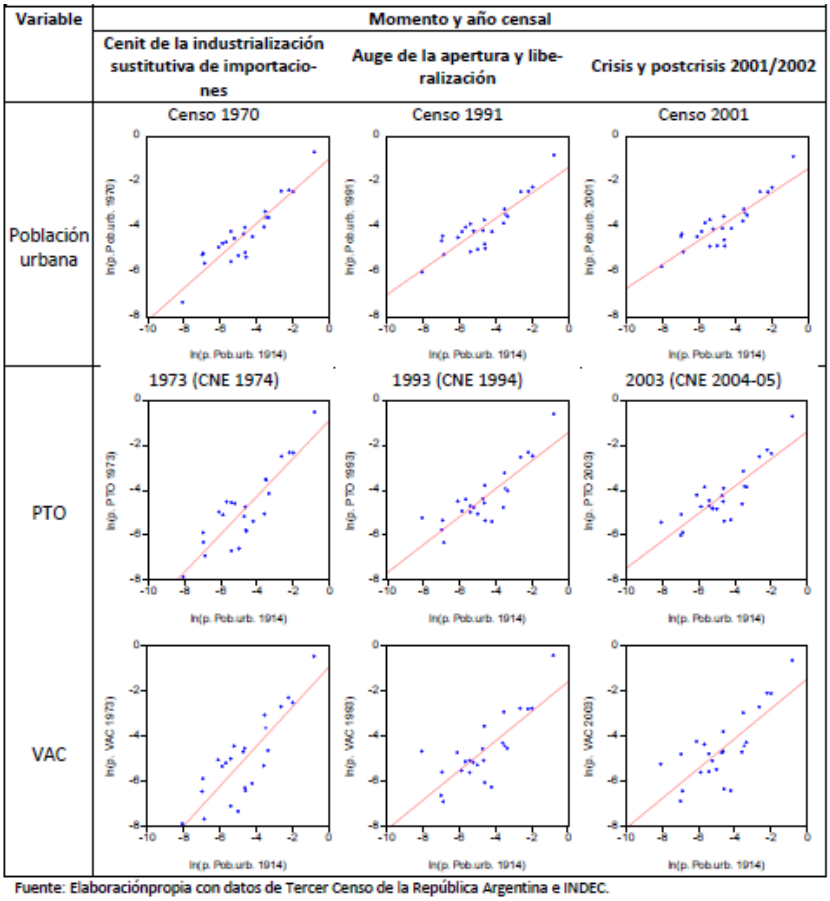
Cuadro 2: Correlaciones con la población urbana en 1914 de la población urbana y los indicado-res industriales en momentos seleccionados. Por provincias, en logaritmos naturales.

Coeficientes de correlación con la población urba-na en 1914	Población urbana			Indicadores Industriales					
				PTO			VAC		
	1970	1991	2001	1973	1993	2003	1973	1993	2003
r de Pearson	0,916	0,876	0,874	0,875	0,851	0,849	0,835	0,781	0,765
ρ de Spearman	0,836	0,797	0,788	0,761	0,733	0,752	0,739	0,712	0,673

Fuente: Elaboraciónpropia con datos de Tercer Censo de la República Argentina e INDEC.

Gráfico 1

Diagramas de dispersión del logaritmo natural de la participación de cada provincia en la pobla-ción urbana y los indicadores industriales en momentos seleccionados ante la participación de la misma provincia en la población urbana en 1914.



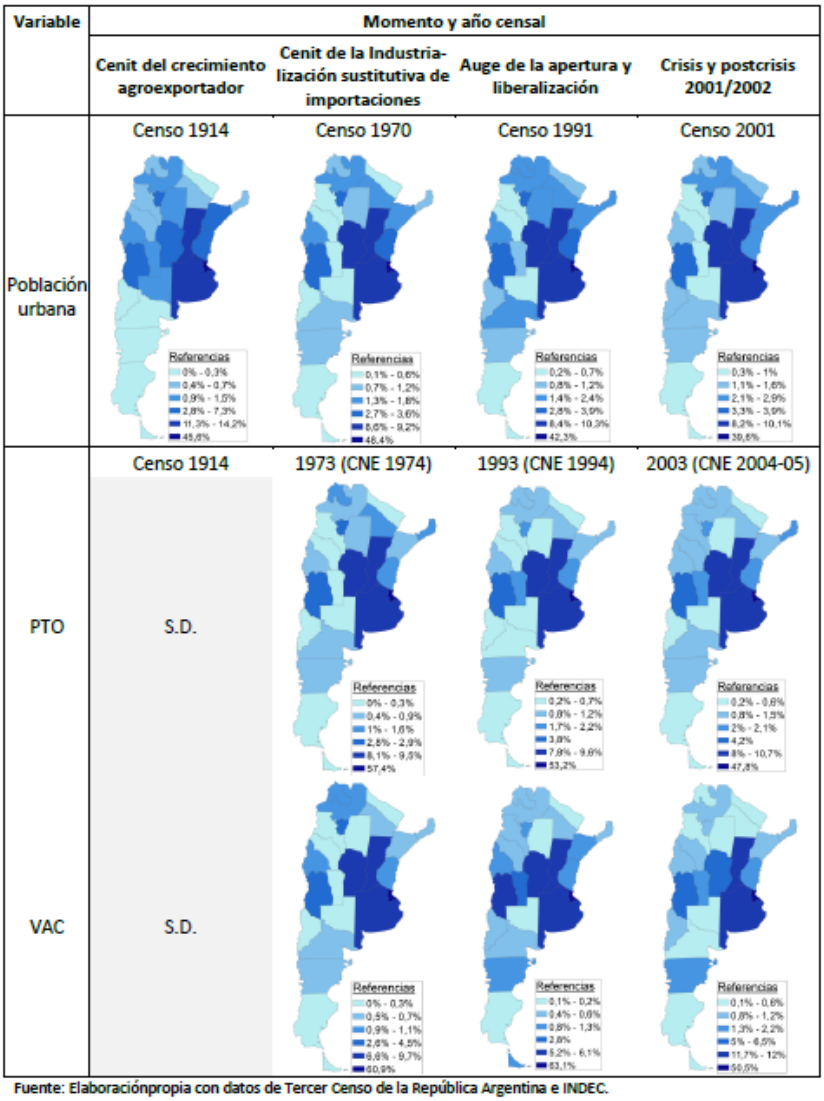
Fuente: Elaboraciónpropia con datos de Tercer Censo de la República Argentina e INDEC.

La representación cartográfica de las participaciones de cada provincia en las variables anali-zadas muestra un patrón que no experimentó cambios radicales entre los momentos selec-cionados, con las más altas participaciones concentradas geográficamente en AMBA y tres provincias pampeanas: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, y en menor medida en una pro-vincia cuyana: Mendoza.

La comparación de la distribución de la población urbana entre 1914 y 1970 sugiere que la industrialización sustitutiva de importaciones contribuyó a concentrar la población en las áreas urbanas de las provincias más beneficiadas por el crecimiento exportador y esa concentración se reprodujo en los indicadores industriales.

Gráfico 2

Cartas coropletas de la participación porcentual de cada provincia en la población urbana y los indicadores industriales en momentos seleccionados. Tasas agrupadas en escala exponencial.



Fuente: Elaboraciónpropia con datos de Tercer Censo de la República Argentina e INDEC.

Al margen de este patrón general de concentración espacial puede advertirse que las provin-cias de Catamarca, La Rioja y San Luis experimentaron mejoras relativas en los indicadores industriales, en particular en PTO, respecto de su situación en 1973. No ocurre lo mismo con San Juan ni Tierra del Fuego, las otras provincias promocionadas, aunque en este último ca-so esto se debe a su reducido tamaño en términos absolutos, que no permite apreciar el gran cambio que dentro de ella se produjo respecto de su

situación anterior (vide Pellegrini y Pla-tino, 2014).

6. Una interpretación: el peso del pasado y la presencia de recursos naturales

6.1. El peso del pasado

Los fenómenos aquí estudiados tienen como sustrato una estructura territorial gestada en el período inmediatamente anterior a 1914, cuando fue puesta en producción la mayor parte de las 60 millones de hectáreas de la llanura pampeana, convirtiendo al país en un exportador de productos de origen agropecuario de importancia mundial. En ese período se formó y consoli-dó un patrón urbano que de acuerdo a lo expresado en la sección anterior, en sus rasgos fun-damentales se mantuvo hasta el presente.

Entre mediados del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, en la región pampeana se conquis-taron territorios, se realizaron inversiones en urbanización e infraestructura, en especial en el sistema ferroviario centrado en los puertos sobre los ríos de la Plata y Paraná, y se asentó una considerable cantidad de población de origen europeo. Las áreas extrapampeanas que-daron al margen del curso principal del desarrollo y con muy contadas excepciones, como Mendoza y Tucumán que encontraron un mercado interno dinámico para sus productos regio-nales (vino y azúcar), apenas se beneficiaron del crecimiento agroexportador y hasta fueron perjudicadas por éste. Sus artesanías tradicionales no sólo debieron enfrentar la competencia de la importación, sino también de la nueva industria nacional que en las últimas décadas del siglo XIX comenzó a desarrollarse en ciudades costeras (Dorfman, 1942).

En su temprano estudio sobre la industria argentina este autor advirtió la estrecha relación de esta precoz industrialización con el crecimiento agroexportador, tanto porque las materias primas eran de origen agropecuario como porque muchos empresarios actuaban en ambos sectores. Por otra parte, algunas ramas industriales eran imprescindibles para que las expor-taciones pudieran realizarse, como la frigorífica y la de reparación de material ferroviario. En los años 30 el crecimiento pasó a depender mucho más de la ampliación del mercado interno, por la necesidad de sustituir importaciones debido al quiebre del comercio internacional pro-vocado por la crisis. Las nuevas fábricas también se instalaron en la región pampeana, pero no todas las provincias se industrializaron con la misma intensidad. Entre Ríos, sin conexio-nes viales con el resto de la región hasta 1970 y La Pampa, situada en posición fronteriza, experimentaron desarrollos muy limitados, por lo que el sector se concentró en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, además de la ciudad de Buenos Aires. También en los años 30 comenzó la construcción del sistema de carreteras pavimentadas, generalmente si-tuadas junto a los ferrocarriles y reproduciendo su modelo radial, creándose así una doble red de vías de comunicación cuya densidad tiende a disminuir desde la zona de Buenos Aires y Rosario hacia el interior del país.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones implementada a partir de la Segunda Guerra Mundial apeló, además de a la protección arancelaria, a instrumentos como los regímenes de promoción industrial que como ya se describió, continuaron creándose y modificándose aun después que la estrategia sustitutiva fuera

abandonada, a mediados de los años 70.

Desde sus orígenes, el moderado despliegue industrial en provincias extrapampenas se mani-festó principalmente en algunas que producían materias primas que debían o podían ser pro-cesadas en el lugar. Entre éstas se cuentan la uva en Mendoza y San Juan y la caña de azú-car en Tucumán y Jujuy. Desde mediados del siglo XX el mineral de hierro en Jujuy y el petró-leo en Mendoza, Neuquén y Salta dieron lugar a desarrollos similares impulsados por el Esta-do. Sin embargo, todas las provincias experimentaron algún grado de industrialización.

Krugman (1992) critica severamente a la teoría clásica de la localización, sosteniendo entre otras cosas que los autores que la desarrollaron olvidaron los costos de abastecimiento de los insumos intermedios. Sin embargo, a pesar que pueda pensarse que los procesos enfatiza-dos por Krugman están en acción en Argentina, no necesariamente son los únicos y puede haber lugar para comportamientos compatibles con las hipótesis clásicas.

No todas las ramas industriales tienen economías de escala suficientes como para que se justifique el abastecimiento del mercado nacional desde un único emplazamiento y producen bienes que soporten el costo o el tiempo del transporte a larga distancia. En estos casos de-bería hacerse sentir la atracción del mercado aunque la demanda local no fuera muy grande, especialmente cuando los insumos son producidos por ramas que sí disfrutan de economías de escala y su transporte no presenta dificultades. También existen industrias que insumen materias primas o energía con altos costos de transporte o que se degradan con el traslado, lo que vuelve atractivos los lugares cercanos a las fuentes de abastecimiento.

En el caso argentino, la existencia de beneficios fiscales restringidos a las empresas que se establecieran en ciertas provincias juega un papel análogo a las localizaciones del trabajo ("labor locations") a las que alude Weber (1929, p. 35), en tanto las exenciones de impuestos ejercen sobre los beneficios empresariales un efecto análogo al de un menor costo salarial.

También existe una suerte de "composición de fuerzas concurrentes" de aglomeración, por-que la población se concentra, precisamente, en torno a los puntos de transbordo entre el modo marítimo, utilizado para el comercio de ultramar y el transporte de petróleo, y los modos terrestres, utilizados para casi todos los demás movimientos de mercaderías. Los puntos de transbordo en general, y los señalados en particular, ofrecen ventajas para las ramas cuyos insumos y/o productos tienen mucho volumen y se transportan a granel. Desde el comienzo de la industrialización en Argentina los grandes establecimientos de ramas de ese tipo, como las de alimentos y bebidas y más tarde química, petroquímica y siderúrgica, tendieron a elegir esas localizaciones y aún sigue siendo así sobre la costa del río Paraná (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2011).

6.2. El peso de los recursos naturales

Si se analiza la desigualdad en la distribución espacial de la industria manufacturera argentina entre finales de la industrialización sustitutiva de importaciones y comienzos del siglo XXI (con datos de los Censos Nacionales Económicos 1974 y 2004-2005)

se observa que la desigual-dad disminuyó pero en magnitudes poco significativas, conservando su patrón espacial prin-cipalmente en lo que se refiere a la composición entre las provincias más industrializadas y el resto del país (Pellegrini y Platino, 2014). Analizando las estructuras productivas de las provincias argentinas se encuentra que, fuera de la región pampeana, existen 10 provincias (Cuadro 3) que, en uno y/u otro de los años de referencia de los censos mencionados (1973 o 2003), tienen una rama industrial predominan-te que emplea materias primas o energía derivadas de la explotación de recursos naturales locales, de tipos diferentes a los de la región pampeana, y que representa más del 40% del total de su valor agregado. La alta dependencia respecto de sus recursos naturales hace que el desempeño de este grupo de provincias, al igual que las provincias promocionadas, revista interés cuando se indagan los determinantes o factores que contribuyen a la concentración industrial.

Cuadro 3: Provincias con ramas basadas en recursos naturales localizados: Rama, recurso del que depende y participaciones en VAC y PTO en 1973 y 2003.

Variación	Provincia	Rama	Recurso Natural	VAC		PTO	
				1973	2003	1973	2003
Crecieron	Corrientes	Tabaco	Agrícola	9,1	61,8	8,2	4,8
	Chubut	Metales no ferrosos	Hidroeléctrico	4,7	40,6	5,4	7,3
	Misiones	Papel	Forestal	9,2	41,9	2,9	5,0
	Neuquén	Productos del Petróleo	Minero	46,5	55,3	1,0	4,2
	Santa Cruz	Pescado	Pesquero	18,5	62,7	6,0	39,1
	Salta	Productos del Petróleo	Minero	41,7	56,9	3,7	8,2
Decrecie-ron	Chaco	Textiles	Agrícola	42,0	31,5	17,7	22,2
	Formosa	Textiles	Agrícola	42,6	7,4	21,3	1,9
	Jujuy	Azúcar	Agrícola	43,7	31,2	37,8	37,6
		Siderurgia	Minero	37,4	12,1	41,0	11,6
	Tucumán	Azúcar	Agrícola	52,6	33,3	40,9	34,0
	San Juan	Bebidas	Agrícola	67,9	23,1	33,0	16,2

Fuente: Pellegrini y Platino (2014).

La importancia de la dotación de recursos naturales de un país o región para generar un pro-ceso dinámico de crecimiento económico sostenido ha sido largamente debatida en la literatu-ra. La "ortodoxia" prevaleciente enfatizaba sobre los aspectos negativos del aporte que los recursos naturales pueden realizar, destacando la vulnerabilidad inherente de basar el desa-rrollo económico nacional o regional en la producción de bienes intensivos en recursos natu-rales para mercados externos y no en manufacturas orientadas a un mercado interno con cre-ciente capacidad de compra e independiente de los vaivenes de los mercados internaciona-les. Por tanto la visión que predominó ha sido la de sectores intensivos en recursos naturales como enclaves, con escasa capacidad multiplicadora a su alrededor en términos de genera-ción de empleo, nuevas oportunidades de inversión y capacidad de ganancias continuas de productividad debidas al progreso tecnológico (Llach, 1998).

El retroceso relativo de provincias que previamente habían logrado algún grado de industriali-zación sobre la base de recursos naturales locales, en regiones distantes de los grandes cen-tros urbanos donde se concentra la demanda, ilustra sobre una

particular variante de la "tra-gedia de los recursos naturales" circunstancialmente valiosos. Ésta consiste en que, cuando están localizados en zonas periféricas poco desarrolladas, los mismos no bastan para que el primer impulso a la industrialización se convierta en crecimiento autosostenido, capaz de mantenerse si la rama basada en ellos decae.

Con respecto al resultado de las políticas públicas de promoción industrial implementadas para motivar cambios en la localización de la actividad manufacturera Donato (2007) encuen-tra que han tenido un débil efecto en la difusión territorial de la industria. Las políticas que otorgaban beneficios fiscales orientados a facilitar la localización industrial en el interior del país, se proponían contrarrestar la natural tendencia hacia la concentración territorial. Los mecanismos a través de los cuales se explica dicha tendencia hacia la concentración en el territorio, en ausencia de explícitas políticas públicas de descentralización espacial, son los contemplados por la nueva geografía económica: los rendimientos crecientes de escala y la tendencia histórica hacia la disminución de los costos de transporte. Una atenuación de la los mecanismos concentradores, proviene del débil crecimiento industrial registrado en las últi-mas cuatro décadas y de la alta participación en la producción nacional de las industrias liga-das a los recursos naturales, cuya libre localización está condicionada por la misma localiza-ción de la materia prima.

La literatura económica reciente, especialmente aquella que se ocupa de explicar las causas del crecimiento económico, ha focalizado su análisis en el papel del territorio y de sus deter-minantes históricos. En este marco, Krugman (1992) señala que en una región existen fuer-zas centrípetas cuando las condiciones son adecuadas para la formación de economías de aglomeración. Si, por el contrario, imperan condiciones que actúan en favor de la dispersión de las aglomeraciones de una región en particular, se dice que existen fuerzas centrífugas. En el caso de la región pampeana podemos identificar gran cantidad de factores que colaboraron a la formación de fuerzas centrípetas contribuyendo a la concentración de la actividad eco-nómica y determinando, al mismo tiempo, la concentración de la población. Entre las ventajas relativas de la región pampeana se destacan la calidad de su infraestructura, tamaño de su mercado, presencia de capital humano calificado, puertos que abaratan el abastecimiento de materias primas importadas, entre otras. Por otra parte, la ausencia de una política económica orientada a contrarrestar las fuerzas espontáneas de la aglomeración promovió el surgimiento y consolidación de un importante mercado local de consumo. Los altos costos de transporte atrajeron luego nuevas empresas, iniciando un proceso dinámico que reforzó el patrón de concentración industrial territorial.

7. Reflexiones finales

La reseña descripta sobre los debates en torno a las desigualdades territoriales, las políticas de promoción industrial implementadas y los avances de ordenamiento territorial en el país permiten abordar el interrogante de partida de esta investigación. ¿Alcanzaron éstas políticas los resultados buscados en orden de alterar o modificar

el patrón preexistente de distribución espacial de la población y de la actividad manufacturera?

A partir de la revisión de la literatura sobre localización industrial y complementando la misma con el análisis de los datos censales se observa que Argentina se caracteriza por ser un país con una notoria heterogeneidad y presenta una estructura territorial rígida. Éstas rigideces se presentan tanto en términos demográficos con una gran concentración poblacional en algunas áreas urbanas (el área metropolitana de Buenos Aires en especial) y áreas poco pobladas en numerosas provincias, así como en lo que se refiere a la distribución de la actividad económi-ca. Dentro de este panorama, a lo largo del presente trabajo se han subrayado ciertos ele-mentos que contribuyeron a perpetuar o reproducir el patrón de distribución de la población urbana de principios del siglo XX en la distribución de la actividad manufacturera observada a lo largo de las décadas hasta tiempos recientes.

A pesar del desaliento, y en ocasiones la prohibición, de la radicación industrial en algunas áreas, de los cuantiosos recursos destinados a aquél fin (bajo la forma de beneficios fiscales y arancelarios de promoción industrial regional) y de que algunas provincias experimentaron en las últimas décadas procesos de industrialización de indudable importancia local (algunos, pero no todos, como resultado de la promoción), no se observan los resultados esperados en términos de una transformación sustancial del patrón territorial. En este sentido, puede decir-se que la industrialización se apegó de manera muy notable al molde surgido durante el pe-ríodo de "crecimiento hacia afuera" dinamizado por las exportaciones agropecuarias pampea-nas. Algo parecido puede señalarse de la distribución de la población urbana, que es muy similar a la de la industria. No hubo (o al menos, los autores no encontraron evidencia) en este caso políticas directamente dirigidas a alterar o revertir el patrón de concentración demo-gráfica, pero la promoción industrial regional persiguió esta finalidad de manera más o menos explícita

Así en el sector manufacturero todavía se mantienen rasgos de la "Argentina, país abanico" caracterizada por Bunge en 1939, con un centro en AMBA, una primera periferia formada por las provincias pampeanas más industrializadas y una segunda periferia con el resto del país. Esta última se ha mostrado internamente heterogénea, con provincias que avanzaron o retro-cedieron en términos relativos según las posibilidades de aprovechamiento industrial de sus recursos naturales, o bien, contaran con promoción industrial regional. Sin ánimo de contras-tar teorías, puede decirse que los procesos acumulativos y autosustentados dependientes de la trayectoria pasada, del tipo de los predichos por la Nueva Geografía Económica, parecen una explicación convincente del surgimiento y concentración de la industria manufacturera en la región pampeana; de la continuidad de esa concentración a lo largo del tiempo; y de las dificultades que encuentran otras regiones para desarrollar y sostener una estructura indus-trial de cierta importancia. Paralelamente, la orientación a los recursos naturales y a los luga-res donde pueden obtenerse beneficios fiscales equiparables a menores costos laborales son fenómenos predichos por la Teoría Clásica, que pueden explicar el

desarrollo de la industria centrada en ramas específicas en provincias extrapampeanas. Sin embargo, las ventajas que algunas provincias consiguieron en el pasado sobre tales bases no han sido, en la mayor par-te de los casos, perdurables.

A partir de lo expuesto, parecería que las políticas seguidas en pos del crecimiento equilibra-do han logrado impactos modestos sin modificar significativamente el patrón de urbanización y de distribución espacial de la industria en Argentina. Como consecuencia se abre el interro-gante acerca de cuáles serían los caminos y elementos necesarios a seguir para un país o región que se proponga disminuir las desigualdades territoriales. Como hemos visto, no existe consenso en la literatura sobre qué mecanismos de articulación son necesarios y apropiados para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complemen-tariedades. Esto pone en evidencia la complejidad del tema y, por tanto, las dificultades para llevarlo a la práctica ya que se generan controversias en torno a la articulación de la política de ordenamiento territorial con la de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta.

8. Referencias bibliográficas

- Bunge, A. (1940). Una nueva Argentina. Buenos Aires: Kraft.
- Castagna, A.; Pellegrini J.L. y Woelflin, M. L. (2011). El nuevo sistema agroexportador en el sur de Santa Fe. Rosario: UNR Editora.
- Coraggio, J.L. (1971). "Centralización y concentración en la configuración espacial ar-gentina". Seminario organizado por la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Desarrollo Regional 1. Presidencia de la Nación. Recuperado de http://www.coraggioeconomia.org/
- Decreto-Ley 8912/77. Ordenamiento territorial y uso del suelo. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912
- Donato, V. (c.2007). Políticas públicas y localización industrial en Argentina. Working paper Nº 1. Centro de Investigaciones. Università degli Studi di Bologna Representa-ción en Buenos Aires. http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Donato.htm
- Dorfman, A. (1942). Historia de la industria argentina. Buenos Aires: Escuela de Estu-dios Argentinos.
- Figueras, A. y Arrufat, J.L. (2006). La concentración espacial. Un estudio hasta los años noventa. Ponencia presentada en la XLI Reunión Anual de la Asociación Argen-tina de Economía Política. Salta, noviembre. Recuperado de http://www.aaep.org.ar
- Figueras, A.; Arrufat, J.L.; de la Mata, D. y Alvarez, S. (2004). Convergencia regional: un estudio sobre indicadores de tendencia. Ponencia presentada en la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, noviembre. Recuperado de http://www.aaep.org.ar
- Fujita, M.; Krugman, P. y Venables, A.J. (1999). The Spatial Economy: Cities, Re-gions, and International Trade. MIT Press, Cambridge, MA.
- Krugman, P. (1981). "Trade, accumulation, and uneven development".

Journal of De-velopment Economics, 8, 149-161.

- Krugman, P. (1992). Geografía y Comercio. Traducción de la primera edición en in-glés. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ley Nº VII-0178-2004 (5500) de la provincia de San Luis. Acta de Reparación Histór-ca de la Provincia de Catamarca, La Rioja y San Luis. Ratificación. Digesto, Boletín nro.: 12640. Recuperado de http://www.diputadossanluis.gov.ar.
- Ley 19.640. Exención Impositiva en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, An-tártida e Islas del Atlántico Sur. InfoLEG, base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado de http://www.infoleg.gov.ar/
- Llach, J.J. (1998). "El crecimiento económico regional: El papel de los complejos pro-ductivos basados en los recursos naturales". Recuperado de http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp1.pdf
- Lösch, A. (1957). Teoría Económica Espacial. (First published in German as Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft, Second Edition, Gustav Fischer, Jena, 1944. Bue-nos Aires: El Ateneo.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1989). Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo. Buenos Aires: CEUR.
- Martínez, E. (c. 2010). Hacer donde no hay. La construcción de tejido industrial en las regiones pobres del país. INTI. Debates para honrar el Bicentenario 3. Recuperado de http://www.inti.gob.ar/bicentenario/pdf/suplemento3.pdf
- Massiris Cabezas, A. (2008). "Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes". Proyección, 4. Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf
- Ministerio de Industria e Innovación de Tierra del Fuego (2011). Régimen de la Ley Nº 19.640 y otras normas aplicables en materia de promoción económica de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Recuperado de http://industria.tierradelfuego.gov.ar/
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (s.f.). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Recuperado de http://scripts.minplan.gob.ar.
- Nuñez Miñana, H. (1995). "Indicadores de desarrollo regional en la República Argenti-na: resultados preliminares". Publicado originalmente en 1972 y reproducido en A. Porto (ed.): Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Pla-ta.
- Pellegrini, J.L. y Platino, M. (2014). El patrón de desigualdad en la distribución espa-cial de la industria manufacturera argentina (1973-2003). Investigaciones Regionales, 28, 159-170.
- Porto, G.G. (1995). "Convergencia entre regiones. Algunos resultados empíricos para la Argentina 1953-1980". En A. Porto (ed.): Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, G.G. (1996). Las economías regionales en la Argentina. Buenos Aires:

Grupo Editor Latinoamericano.

- Rofman, A.B. (1972). “El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: elementos para una discusión”. Eure, 2, 5, 11-33. Recuperado de http://www.eure.cl
- Rofman, A.B. y Romero, L.A. (1997). Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Russo, J.L. y Ceña Delgado, F. (2000). “Evolución de la convergencia y disparidades provinciales en Argentina. Revista de Estudios Regionales, 57, 151-173. Recuperado de http://www.revistaestudiosregionales.com
- Schvarzer, J. (1987). “Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resulados”. Documentos del CISEA, 90. Recuperado de http://www.econ.uba.ar/www/institutos/CISEA/Catalago/archivos/90.pdf
- Vaca, J. y Cao, H. (2005). “Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina”. Revista de Estudios Regionales, 72, 141-164. Recuperado de http://www.revistaestudiosregionales.com
- Weber, A. (1929). Theory of the location of industries. Chicago: The University of Chi-cago Press. Sixth impresion 1968.

Dinâmicas urbano-regionais entre regiões metropolitanas no norte do Parana: Entre a institucionalidade e a espacialidade

Polidoro, Maurício

PALABRAS CLAVE
· Regiões metropolitanas
· Espacialidade
· Institucionalidade

Resumen / Propõe-se debater os aspectos espaciais e institucionais das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, região norte do estado do Paraná, Brasil. A partir da Constituição Federal de 1988 a criação dos entes "metropolitanos" passam a ser de responsabilidade dos Estados federados e não mais da União, processo este que desencadeou a explosão no número de regiões metropolitanas no Brasil, muitas vezes não dotadas da espacialidade inerente ao conceito. Neste sentido, o artigo vai discutir a trajetória histórica da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, e segue para colocar neste quadro as duas principais cidades do norte paranaense – Londrina e Maringá – que, apesar de uma distancia de apenas 90km, congregam regiões metropolitanas distintas.

PLATINO MARINA
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Paraná, Brasil
E-mail: mauricio.polidoro@restinga.ifrs.edu.br

INTRODUÇÃO

Com a emergência do golpe militar, em 1964, o Brasil enfrentou um período tecnocrático na gestão das políticas urbanas, lideradas pelo governo central. Embora tais políticas focassem sobretudo a região Centro – Sul (eixo Brasília – São Paulo – Rio de Janeiro – Curitiba – Porto Alegre e aglomerações adjacentes) o modelo municipalista comandado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) executou alguns projetos relevantes nas principais cidades do país, em especial na instalação de infraestrutura de comunicação e habitação.

Com a emergência de uma política mais voltada ao capital internacional aliada a uma industrialização intensa e tardia, sucessivas reestruturações foram ocorrendo e a escala de ação do Estado se desloca da municipal para a regional, num cenário de explosão demográfica e degradação ambiental nas cidades brasileiras. Isso levou o governo militar a concluir os auxílios às municipalidades institucionalizando as primeiras regiões metropolitanas, lideradas pelas capitais dos estados.

Esta nova conformação favorecia o deslocamento de instalação das industrias e tentava dar uma resposta a expansão sem precedentes das áreas urbanas. Formaram-se então, em 1973, as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, ainda que algumas espacialidades no interior destes Estados tivessem dinâmicas econômicas superiores aos polos "metropolitanos". Após o fim do regime de exceção e a aprovação da Constituição Federal de 1988 um novo pacto federativo foi formado, e os Estados passaram a se responsabilizar, através de suas Assembleias, pela criação e alteração de regiões metropolitanas. Isso marcou uma importante transição no enfrentamento dos dilemas urbanos inerentes ao processo de urbanização brasileiro.

Entre a espacialidade do que é metropolitano, de fato, passou-se a institucionalidade daquilo que se acredita ser metropolitano, sobressaindo-se um anseio de solução de problemas conjuntos, através de legislações sem procedentes de políticas públicas de caráter regional efetivo. Este artigo almeja analisar essa dinâmica espacial e institucional no norte do Estado do Paraná, região Sul do Brasil, nas regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, as primeiras a serem criadas no Estado após a prerrogativa constitucional de 1988. A região metropolitana de Londrina engloba 25 municípios totalizando aproximadamente 989,586 habitantes enquanto a de Maringá com 26 municípios e 764,906 habitantes.

A METRÓPOLE E A REGIÃO METROPOLITANA: UM RESGATE TEÓRICO ESPACIAL E INSTITUCIONAL

Buscando compreender as transformações na França, Ascher (1995) mostra que o termo "metrópole" tem sido utilizado para qualificar as principais aglomerações urbanas com alguns milhares de habitantes e características multifuncionais, que estabelecem relações com outras aglomerações. Ainda que estas descrições se enquadrem nas metrópoles, o autor afirma que a "metropolização" é um outro atributo, ou seja, a concentração crescente de população, atividades e riquezas que, de fato, definiria

metrópole, para além do crescimento demográfico.

Para Di Méo (2008) a metropolização precisa ser compreendida à luz da modernidade uma vez que faz referência a "processos" inerentes ao nosso tempo. Para o autor, as metrópoles:

preenchem [...] uma série de funções essenciais (políticas, econômicas, culturais ou ideológicas); aquelas que concernem, no mais alto nível, o governo dos homens de suas atividades, de seus valores. Elas constroem uma rede mundial, um tipo de tecido de centralidades combinando lógicas hierárquicas e resilientes. De todo modo, elas se apoiam sobre conjuntos territoriais de porte variável, ligados entre si por seu indispensável papel de intermediários. Assim, trata-se de uma larga gama de áreas urbanas engrenando metrópoles assentadas no coração das regiões que dividem os territórios nacionais até as metrópoles mundiais e as cidades globais que governam o planeta. (DI MÉO, 2008, p. 2)

A dimensão populacional não se constitui como critério único e eliminatório para se definir uma metrópole. Embora este seja fundamental para analisar o fenômeno, outras variáveis devem ser incorporadas na compreensão da espacialidade metropolitana. Veltz (1996) considera a multiplicidade de bens e serviços e a diversificação do mercado de trabalho como referenciais para tal definição.

Di Méo (2008), em analogia à física, mostra que a metrópole tanto atrai como irradia, exercendo influência e mudanças radicais (quantitativa e qualitativa) em todos os processos de urbanização, uma vez que ela age como propulsor de requalificação territorial não apenas no seu entorno, mas num alcance que pode ir para além de sua "sombra".

Em 1989, Milton Santos (1993) trouxe à pauta acadêmica a discussão em torno do fenômeno da macrourbanização e metropolização no Brasil. Após algumas ressalvas no tocante à nomenclatura das dimensões das cidades (médias, pequenas, grandes) o autor afirma que, enquanto nos anos de 1950 o Brasil enfrentou um aumento significativo *quantitativo* da população que migrou para as cidades, a partir de 1970 observou-se um salto *qualitativo*, um novo patamar da urbanização nacional (SANTOS, 1993).

Neste sentido, Lencioni (2005) afirma que, nos últimos 30 anos, temos presenciado o fenômeno de metropolização do espaço, ou seja, um estágio superior da urbanização, ligado principalmente ao processo de reestruturação produtiva e a interferência de novas escalas no ambiente metropolitano e regional. Este processo tem ocorrido, desde seus primórdios, sobretudo nas regiões próximas a faixa litorânea brasileira, ainda que algumas localidades na região norte tem sido impulsionadas, nos últimos cinco anos, pelo fenômeno da urbanização devido a exploração da Amazônia e a nova frente agrícola. O gráfico 1 mostra a evolução da população brasileira residente nas áreas urbanas, de 1950 a 2010.

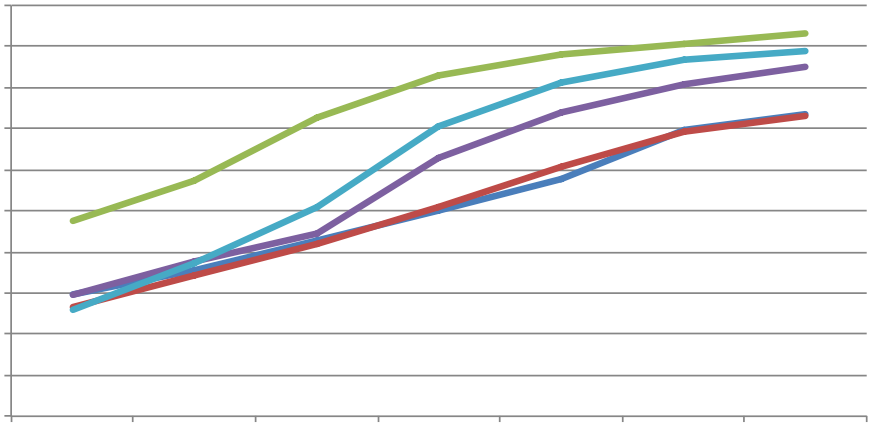


Figura 1 - Evolução da população residente em áreas urbanas nas cinco regiões do Brasil

O gráfico aponta que, a partir dos anos 1980, o Brasil passou de um país eminentemente agrícola para urbano, atingindo seu ápice a partir dos anos 1990, mostrando estabilidade na entrada do século XXI. Este movimento se deu sobretudo nas regiões sudeste e sul num primeiro momento, avançando para o nordeste, norte e centro-oeste nos períodos mais recentes. Este quadro refletiu diretamente nas ações do poder público no gerenciamento das questões locais e regionais. Se num primeiro momento o governo federal fornecia subsídios para o planejamento e enfretamento das dificuldades no nível da municipalidade, o êxodo rural e a industrialização tardia que impulsionou a explosão da urbanização fez com que os militares, agora líderes do Estado nacional, deslocassem a escala de ação do local para o regional. Urge, assim, as regiões metropolitanas como forma de preparar a arena para a chegada do capital internacional, ainda que os dilemas e impactos desse cenário sejam sentidos e encarados de forma isolada pelos municípios.

Pretendia-se, com a criação das RM: a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado e a programação dos serviços comuns; a execução de programas e projetos de interesse da RM, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação dos serviços comuns; o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; a integralização dos serviços de interesse em comum como saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública; a regulação do uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental e outros serviços.

Por um período teve-se suporte da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), formada por representantes de diversos Ministérios que tinha a função, como apontam Schmidt & Farret (1986) de: supervisionar a instalação

das RM; propor a política nacional de desenvolvimento urbano; providenciar sua implementação por meio de códigos legais; estabelecer um sistema de integração efetiva entre os Ministérios, agências regionais e outras instituições envolvidas no processo. A CNPU, porém, não teve êxito no seu propósito, tanto pelos direcionamentos dados pelos Estados nas suas RM como no desafio da dimensão territorial dos recortes geográficos.

Com o advento da Constituição Federal do Brasil em 1988 e o novo pacto federativo o que era da seara federal passa a ser responsabilidade dos Estados. Assim, as RM começam a ser gerenciadas pelas respectivas assembleias legislativas de cada unidade federativa do país. Inaugura-se o que Moura, Delgado e Deschamps (2005) denominam de segundo período das RM no Brasil, em que os Estados passam a ter autonomia de criar e alterar as RM.

Ainda que o Artigo 21 do Capítulo III da Constituição previsse a possibilidade de criação de aglomerações urbanas e microrregiões, a escolha pela criação das RM tem prevalecido no âmbito nacional, talvez pelo pseudo "progresso" e "modernidade" que o termo traz ao imaginário popular. No estado do Paraná, apenas 10 anos após da institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba, em 1999, é que as novas RM surgem, respectivamente as de Londrina e Maringá. Aparentemente, o desejo da criação de uma única "metrópole" (a linear do Norte do Paraná) cedeu espaço a ambição de cada um dos municípios sediarem a sua própria RM. Em 2013, foi a vez de Umuarama, localizada no noroeste paranaense, com apenas 106 mil habitantes, possuir sua própria RM. O quadro 1 expõe a conformação das regiões metropolitanas do estado.

Esta "explosão" de criação de entes metropolitanas – institucionalizados, porém que não necessariamente refletem a espacialidade que o qualitativo detém – demonstra, por um lado, a latente demanda de pequenas e medias municipalidades carentes de elementos básicos do urbano, tais como serviços de saúde, educação, segurança, transporte e comunicação, além de lazer. Por outro, indica o interesse em articular, de forma regional, a busca por solucionar tais anseios, muito embora tais anseios não ultrapassem a promulgação das leis, que não são procedentes de projetos e programas que façam jus a tais demandas.

Uma vez que as ações políticas não condizem com as carências latentes das cidades, aparentemente solucionar as problemáticas por meio de leis parece remediar temporariamente, ao menos no discurso político-eleitoreiro, o clamor de parte da população. O fetiche de ser metropolitano é tamanho que, no estado do Paraná, Firkowski (2012) identificou 14 propostas distintas na Assembleia Legislativa do Estado. Se consideradas e somadas às atuais RM, o estado do Paraná seria, com exceção de algumas municipalidades, coberto por este ente regional (FIRKOWSKI, 2012).

Firkowski & Polidoro (2013) ao analisar as justificativas dos relatores de projetos de adição de novos municípios as RM paranaenses, demonstram discursos retóricos, com total ausência de dados que corroborem com as propostas. Percebe-se que, apesar

da ciência dos administradores públicos sobre a questão (problemática) urbana e regional não ser recente, os dispositivos legais como a possibilidade de criar entes agrupados de acordo com suas semelhanças e interesses em comum e o instrumental disponibilizado, sobretudo após o Estatuto da Cidade, não tem sido acompanhado de políticas efetivas, com algumas exceções.

Quadro 1 – Data de criação e municípios integrantes das regiões metropolitanas no Paraná

Curitiba (1973)	**Londrina (1998)**	**Maringá (1998)**	**Umuarama (2013)**
Adrianópolis	Alvorada do Sul	Ângulo	Alto Paraíso
Agudos do Sul	Assaí	Astorga	Alto Piquiri
Almirante Tamandaré	Bela Vista do Paraíso	Atalaia	Altônia
Araucária	Cambé	Bom Sucesso	Brasilândia do Sul
Balsa Nova	Florestópolis	Cambira	Cafezal do Sul
Bocaiuva do Sul	Ibiporã	Doutor Camargo	Cidade Gaúcha
Campina Grande do Sul	Jaguapitã	Floraí	Cruzeiro do Oeste
Campo do Tenente	Jataizinho	Flórida	Douradina
Campo Largo	Londrina	Iguaraçu	Esperança Nova
Campo Magro	Pitangueiras	Itambé	Francisco Alves
Cerro Azul	Porecatu	Ivatuba	Icaraíma
Colombo	Primeiro de Maio	Jandaia do Sul	Iporã
Contenda	Rolândia	Lobato	Ivaté
Curitiba	Sabáudia	Mandaguaçu	Maria Helena
Doutor Ulysses	Sertanópolis	Mandaguari	Mariluz
Fazenda Rio Grande	Tamarana	Marialva	Nova Olímpia
Itaperuçu	Centenário do Sul	Maringá	Perobal
Lapa	Uraí	Munhoz de Mello	Pérola
Mandirituba	Guaraci	Ourizona	São Jorge do Patrocínio
Piên	Prado Ferreira	Paiçandu	Tapejara
Pinhais	Miraselva	Presidente Castelo Branco	Tapira
Piraquara	Lupionópolis	Santa Fé	Tuneiras do Oeste
Quatro Barras	Rancho Alegre	São Jorge do Ivaí	Umuarama
Quitandinha	Sertaneja	Sarandi	Xambrê
Rio Branco do Sul			
Rio Negro			
São José dos Pinhais			
Tijucas do Sul			
Tunas do Paraná			
3.223.836	**1.048.586**	**591.387**	**306.012**

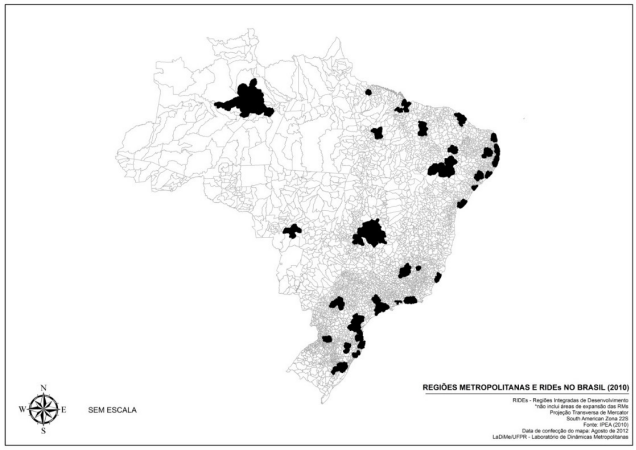


Figura 2 - Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento no Brasil, 2010

No norte do Paraná, em Londrina e Maringá, a criação destas duas distintas regiões metropolitanas pós-1988, sobressaiu-se à ideia de desenvolver uma única metrópole, a linear do norte do Paraná (METRONOR) que previa a construção de uma rede rodoferroviária que ligaria ambas cidades, mais uma dezena de municípios na região. Múltiplos projetos vão surgir após a tentativa frustrada de desenhar uma única região. A concorrência pela busca de investimentos atropela o ideário coletivo, e o qualitativo metropolitano, inerente a espacialidade de múltiplos fenômenos que ocorrem sobre o espaço urbano e regional vai ser substituído pelo ente institucional região metropolitana, ainda que este fique apenas no papel.

A METRÓPOLE LINEAR DO NORTE DO PARANÁ - METRONOR

O projeto de ocupação do norte do Paraná se inicia para além dos limites do Rio Tibagi, no município de Jataizinho (na década de 1930, Jataí). A construção da ponte que ligava as duas áreas que direcionava-se a Londrina possibilitou a expansão da rede ferroviária e o início do loteamento dos municípios de Ibiporã, Londrina e Cambé. Conforme aponta Cunha (2005), foi apenas após a construção da rede de comunicação e o loteamento de Ibiporã, Londrina e Cambé que a ocupação seguiu o percurso por Rolândia e Arapongas, no final da década de 30, surgindo, em 1943, o município de Apucarana. No momento posterior, a exploração chegava finalmente à Maringá.

Estas transformações dos meios de produção provocaram uma guinada nos polos do norte do estado, Londrina e Maringá, mesmo que o êxodo rural implicasse na periferização de algumas regiões destas cidades e dos municípios vizinhos. Apesar disto, as ideias de integração por meio de projetos de infraestrutura ganham força, a exemplo da METRONOR.

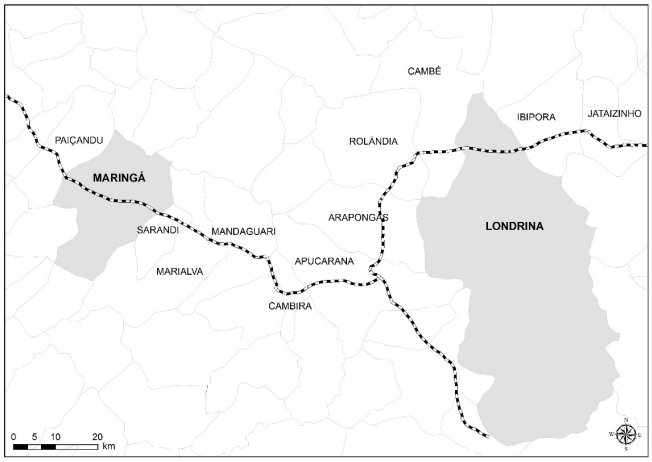


Figura 3 - Rede rodoviária no norte do Paraná

Barros & Polidoro (2012) indicam que em 1970 foi formado um grupo nas Universidades Estaduais de Londrina e de Maringá no intento de desenvolver o plano da METRONOR. O objetivo inicial era de se criar uma região metropolitana que ligasse os municípios do entorno das rodovias BR-369 e BR-376 em ação conjunta com o Ministério do Interior e Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná. Este projeto reforçava a centralidade regional do norte paranaense e desnuva as relações já existentes na complexa rede urbana que se consolidava. A Figura 3 indica as rodovias-alvo do projeto e os municípios abarcados.

Segundo o traçado das vias, o METRONOR abarcaria o município de Jataizinho (leste de Londrina), seguindo para Ibiporã, Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Mandaguari, Marialva e Sarandi, chegando a Maringá. Importante ressaltar que os quatro últimos fazem parte da atual região metropolitana de Maringá e os cinco primeiros, da região metropolitana de Londrina.

Cunha (2005) lista os objetivos da METRONOR: 1) Adequação do crescimento do Eixo ao processo de desenvolvimento regional, estadual e nacional, com a redefinição, caso necessário, do modelo de organização espacial e funcional dos centros urbanos nele contidos; 2) otimização do rendimento da economia urbana através de compatibilização às tendências do processo de desenvolvimento regional e de melhor aproveitamento das potencialidades encontradas no Eixo e seu entorno; 3) melhor estruturação das funções urbanas para elevação dos padrões de urbanização e da qualidade de vida; 4) racionalização das inversões em infraestrutura, de modo a assegurar redução nos custos de urbanização; 5) maximização no aproveitamento dos recursos da região, sem destruir seus recursos naturais não renováveis. - Estabelecimento de um sistema integrado de gestão do processo de urbanização, com a participação articulada dos diversos níveis decisórios nele envolvidos.

O fim da ditadura militar e a emergência de coligações partidárias diversas trouxe um

novo momento para a METRONOR. A decisão política prevaleceu aos anseios técnicos, muito marcantes durante o regime autoritário. Para Cunha (2005) a oposição entre governo federal e estadual fez com que a METRONOR deixasse de ter apoio federal que passou a instalar, em diversas regiões brasileiras, Unidades de Administração de Subprojetos (UAS) ligada ao Ministério do Interior e Superintendências de Desenvolvimento (no caso paranaense, da Região Sul – SUDESUL).

Instalou-se em Apucarana sede do escritório da UAS contrapondo-se a METRONOR, num evidente cenário de conflito político. Neste momento se inicia o desgaste do projeto METRONOR e a inviabilidade de execução dos projetos, devido a desintegração dos entes da federação e as aspirações político-eleitoreiras em detrimento de projetos de desenvolvimento regional. A SUDESUL, bem com outras Superintendências de Desenvolvimento (como Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS) acabaram sendo extintas no contexto do novo pacto federativo provocado pela promulgação da Constituição de 1988. O projeto METRONOR, por conseguinte, foi engavetado.

REGIÕES METROPOLITANAS DE LONDRINA E MARINGÁ: ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E A ESPACIALIDADE

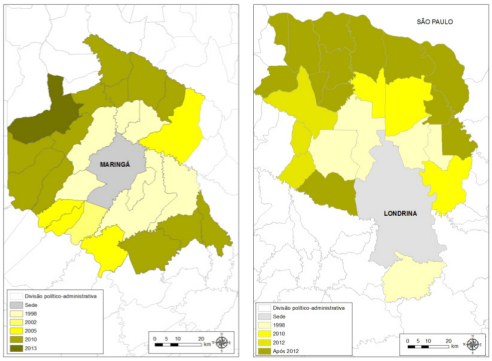
Com o novo pacto federativo, após a redemocratização brasileira, as assembleias estaduais passaram a legislar sobre a definição das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Em 1998, Londrina e Maringá passaram, isoladamente, a abarcar suas próprias regiões metropolitanas. O mapa apresentado na figura 3 apresenta a delimitação destas RM e suas sucessivas alterações, até janeiro de 2014.

Embora caracterizar e definir o que é, de fato, a metrópole seja passível de inúmeras criticas e questionamentos, Julien (2002) propõe onze tipos de funções metropolitanas superiores para caracterizar as metrópoles francesas, em grande parte associadas ao setor terciário: as artes, banco e seguradoras, comércio, indústria do comércio, gestão, informação, informática, pesquisar, serviços de empresas, telecomunicação e transportes.

Outro elemento importante a ser considerado na analise e definição de integração entre áreas metropolitanas ou não é o deslocamento a trabalho e/ou estudo. Galvão et. al. (1969) propõem que o movimento pendular dos municípios dormitórios seja > 20% dos residentes em ocupações em outros municípios. Para delimitar a integração, propõe que > 10% dos residentes em ocupações se desloquem a outra municipalidade. Moura (2009) apud Davidovich & Lima (1975) propõem o mesmo percentual para identificar a integração dos municípios a partir do deslocamento da população.

Inicialmente, é possível afirmar que, entre os municípios que integram as regiões metropolitanas do norte do Paraná, são quase inexistentes os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em direção à Londrina. Por outro lado, os dados reforçam a delimitação de uma aglomeração urbana entre Ibiporã, Londrina e Cambé, em que mais de 10% da população dos municípios vizinhos se deslocam para o polo diariamente. Embora Jataizinho não atinja 10% do total da população que comuta a trabalho para Londrina, é relevante a posição desse município no contexto da

aglomeração. A existência de centros de excelência em educação na cidade de Londrina como a Universidade Estadual de Londrina, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Instituto Federal do Paraná além de outras instituições privadas não encontra nos municípios da região metropolitana seu público-alvo majoritário, como indica os ínfimos números de deslocamento a estudo para o polarizador.



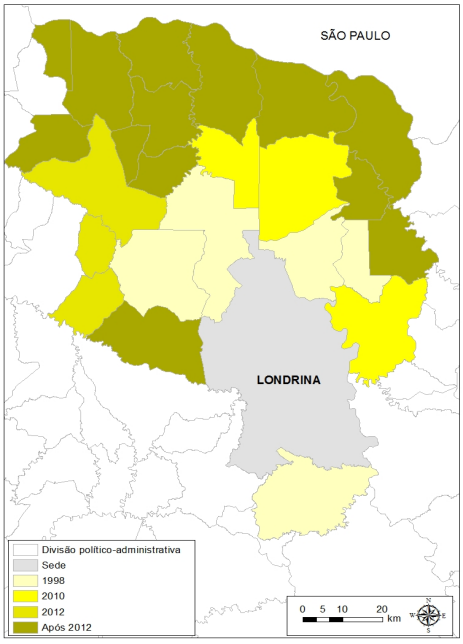


Figura 4 - Regiões metropolitanas de Londrina e Maringá e sucessivas alterações
Tabela 1 - Percentual de deslocamento para trabalho para o polo Londrina

DESTINO	MUNICIPIO	% DE DESLOCAMENTO PARA TRABALHO
LONDRINA	CAMBE	16,0
	IBIPORA	9,9
	JATAIZINHO	9,3
	BELA VISTA DO PARAISO	5,0
	RANCHO ALEGRE	3,0
	TAMARANA	2,6
	ROLÂNDIA	2,0
	ASSAI	1,8
	ALVORADA DO SUL	1,8
	URAI	1,8
	SERTANÓPOLIS	1,7
	SERTANEJA	1,5
	FLORESTÓPOLIS	1,0

NOTA: Apenas aqueles com mais de 1%
Fonte: IBGE (2010), IPARDES (2014)

Reforçam os dados apresentados, as estreitas relações entre a tríade Ibiporã, Cambé e Londrina. Esta vinculação analisada à luz das linhas "metropolitanas" recorre a um período anterior da própria institucionalização da região, mostrando que a dinâmica real, ao menos neste aspecto, ocorreu de forma alheia à institucional. É o caso das linhas entre Cambé – Ibiporã (implantada em 1988), Londrina – Cambé (implantada em 1988), Londrina – Ibiporã (implantada em 1988), Londrina – Jataizinho (implantada em 1989). Londrina, com maior volume de linhas, possui destinação dos transportes concentrada para Cambé (322 linhas em dias úteis e 210 aos domingos e feriados) e Ibiporã (112 linhas em dias úteis e 68 aos domingos e feriados). Quando o destino é Rolândia, com transbordo em Cambé, o total de linhas nos dias úteis são de 34 e 26 aos domingos e feriados.

Com uma fragmentação territorial mais intensa e, por conseguinte, com menores dimensões, Maringá concentra linhas para Paiçandu (58 em dias úteis e 27 aos domingos e feriados), Mandaguari com transbordo em Sarandi e Marialva (37 em dias úteis e 26 aos domingos e feriados) e Nova Esperança com transbordo em Mandaguaçu e Presidente Castelo Branco (32 em dias úteis e 25 aos domingos e feriados). Maringá soma, desta forma, 211 linhas em dias úteis e 123 aos domingos e feriados para 7 destinos diferentes dentro da sua região metropolitana, enquanto Londrina totaliza 505 linhas em dias úteis e 340 aos domingos e feriados, abarcando 1 município ainda não inserido na sua RM (São Sebastião da Amoreira). Isto também reflete diretamente nos movimentos pendulares a trabalho. A tabela 2 mostra os dados daqueles que integram a RMM e se desloca diariamente com esse fim para o polo.

Tabela 2 - Percentual de deslocamento para trabalho para o polo Londrina

DESTINO	MUNICIPIO	% DE DESLOCAMENTO A TRABALHO
MARINGÁ	PAIÇANDU	25,6
	SARANDI	23,9
	MANDAGUAÇU	14,3
	FLORESTA	13,2
	OURIZONA	13,0
	PRESIDENTE CASTELO BRANCO	12,3
	IGUARAÇU	8,3
	ITAMBE	8,1
	IVATUBA	5,9
	DOUTOR CAMARGO	5,3
	MARIALVA	5,2
	SÃO JORGE DO IVAI	5,0
	ÂNGULO	4,9
	FLORIDA	3,0
	NOVA ESPERANÇA	2,7
	ATALAIA	2,7
	MANDAGUARI	2,5
	FLORAI	2,2
	MUNHOZ DE MELO	2,0
	BOM SUCESSO	1,4
	ASTORGA	1,0

NOTA: Apenas aqueles com mais de 1%
Fonte: IBGE (2010), IPARDES (2014)

Dois aspectos relevantes merecem destaque na distribuição espacial destas linhas. Primeiro, é novamente a presença das rodovias naqueles municípios de origem, transbordo ou destino das linhas metropolitanas. Segundo, é a ocorrência de demandas das linhas em municípios que pertencem as regiões metropolitanas, porém não com aqueles integrados às áreas de maior demanda. É o caso de Sertanópolis – Primeiro de Maio (RML) e Iguaraçu – Munhoz de Melo e Santa Fé (RMM).

Diferente de Londrina, em Maringá os deslocamentos pendulares para trabalho são mais frequentes numa escala ampliada. Identifica-se duas cidades- dormitórios se for considerado o critério de Moura (2009) apud Galvão et. al. (1969): Paiçandu (25,6% se desloca a trabalho) e Sarandi (23,9% se desloca a trabalho), emancipado de Maringá.

Quando filtrado o critério de saída para trabalho da população residente na região metropolitana de Londrina, sem identificar o destino, o percentual acima de 10% ultrapassa para além de Ibiporã e Cambé: passa a englobar Miraselva, Centenário do Sul, Jataizinho, Pitangueiras, Guaraci, Prado Ferreira, Bela Vista do Paraíso, Florestópolis, Rancho Alegre e Sabáudia. Quando somados os deslocamentos para trabalho, estudo e trabalho/estudo, o percentual de municipalidades aumenta, comportando 64% do total de integrantes da RML.

O mesmo se repete na região metropolitana de Maringá onde 53,8% dos municípios possui saída de população para trabalho. Quando somado o total de comutação (trabalho, estudo, trabalho/estudo) todos os integrantes da RMM, com exceção do polo, têm mais de 10% dos seus residentes saindo diariamente para outro município.

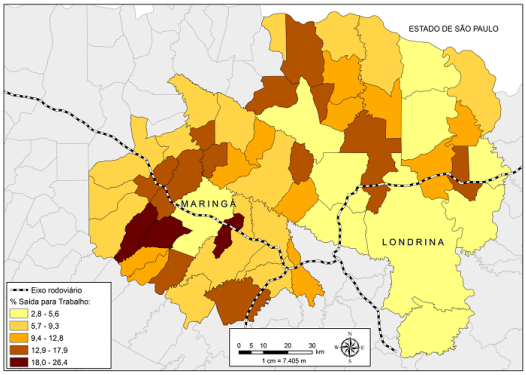


Figura 5 - Percentual total de saídas a trabalho nas regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, 2010 Fonte: IBGE (2010) Organização e adaptação dos dados: Autor (2014)

PARA CONTINUAR O DEBATE

A discussão iniciada aqui acerca da institucionalidade e espacialidade das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá não se encerram. Embora tenha sido possível, com os dados apresentados, levantar dúvidas quanto à espacialidade inerente ao termo adotado na esfera institucional para ambas realidades, não tão distintas, é de suma importância acrescentar outras variáveis para continuar o debate.

No norte do Paraná, embora seja notável a complexidade morfológica (com intenso processo de dispersão da mancha urbana e desencadeamento da conurbação entre os municípios vizinhos de seus respectivos polos) e funcional (dependência das municipalidades vizinhas quanto ao acesso a determinados serviços e recursos dos municípios polo) de ambas regiões metropolitanas, ainda paira a questão sobre a necessidade de duas regiões metropolitanas distintas num norte paranaense que parece, ao mesmo tempo complementar-se e, também, concorrer, a partir dos seus polos "metropolitanos".

Os deslocamentos pendulares, tanto a trabalho como estudo, mostram-se mais intensos nas proximidade de Maringá – facilitado pela reduzida extensão territorial dos municípios – enquanto Londrina não magnetiza tantas comutações. A localização de um único eixo rodoviário que integra o norte paranaense também se coloca como fio condutor e propulsor do desenvolvimento daquelas municipalidades construídas ao longo da BR-369.

Apontar a localização de serviços do terciário superior, as divisões das classes de trabalho, riqueza dos municípios a partir dos setores da economia são as próximas etapas desta pesquisa para continuar o debate acerca da espacialidade e institucionalidade das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá. Identificar suas semelhanças e distinções poderão indicar a existência dicotômica ou não de relações de complementariedade ou concorrência.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. Metápolis ou l'avenir des villes. Paris: Éditions Odile Jacob. 1995.
- BARROS, O. N. F.;POLIDORO. Utilização de índices na definição da região metropolitana de Londrina. Confins (Paris), p. 1-24, 2012.
- CUNHA, F. C. A. A metrópole de papel: a representação "Londrina Metrópole" na institucionalização da região metropolitana de Londrina. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Estadual Julio de Mesquita Filho. 239fls. 2005.
- DI MEO, G. Introdução ao debate sobre metropolização. Confins (Paris). Volume 4. p.2-11. 2008.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. . Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 122, p. 19-38, 2012.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. ; POLIDORO, M. . Região metropolitana: assim é se lhe parece. In: Marcos Clair Bovo; Ricardo Luiz Töws; Fábio Rodrigues da Costa. (Org.). Estudos Urbanos em Perspectiva. Reflexões, escalas e desafios. 1ed.Campo Mourão: Editora da FECILCAM, v. 1, p. 70-94. 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000. IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2014.
- IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Base de dados. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>. Último acesso em 21 de abril de 2014.
- JULIEN, P. Onze fonctions pour qualifier les grandes villes. INSEE Premiere – Institut National de La Statisque et des Études Économiques. N. 840. 2002
- LENCIONI, S. A Emergência de um Novo Fato Urbano de Caráter Metropolitano em São Paulo. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, v. 82, p. 45-64, 2005.
- MOURA, R. ; DELGADO, P.R. ; DESCHAMPS, M. . A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. In: Câmara dos Deputados/Frente Nacional dos Prefeitos. (Org.). O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos. Brasília: Câmara dos Deputados/Frente Nacional dos Prefeitos, 2005.
- MOURA, R. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 242 p. 2009.
- SANTOS, M. A urbanização brasileira. Hucitec. 157p. 1993.
- SCHMIDT, B.; FARRET, R. A questão urbana. Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro.1986.
- VELTZ, P. Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

Movilidad de cargas en el Área Metropolitana de Rosario. Una problemática territorial que demanda políticas específicas

Raposo, Isabel
Cafarell, Sonia

PALABRAS CLAVE
· Movilidad
· Región metropolitana
· Cargas

Resumen / Las ciudades se han convertido en nodos que favorecen el intercambio de flujos de información, materia y energía; armonizar en ellos una urbanización equilibrada requiere de la gestión del poder público tanto como de la sociedad para mantener cierta armonía y correspondencia con el territorio. La brecha en prestación de servicios, lejos de resolverse se acentúa, acercándose al descontrol – en especial- en áreas metropolitanas. Es necesaria una nueva institucionalidad que atienda el crecimiento y complejidad en estos grandes espacios urbanos donde las dinámicas productivas son importantes y la ciudad trasciende su función de centro de servicios; para ello, tanto la coordinación de diferentes niveles de gobierno como una articulación con el privado son fundamentales para obtener mejoras en este aspecto. Rosario, convertido en un claro emergente de la movilidad creciente, ve como se complejizan sus funciones en tanto intenta desarrollar una experiencia renovada en cuanto a coordinación. El aumento de los flujos vehiculares con una elevada participación del "camión", estaría indicando la necesidad de encontrar soluciones por medio de nuevas inversiones en vialidad – sin olvidar la complementación de medios- que mejoren los niveles de servicio y/o aporten instalaciones en una mejor atención de la demanda. La gestión coordinada, la planificación y programación de las infraestructuras junto a la aplicación de nuevas técnicas ayudarían a encauzar el problema, aunque desde una perspectiva integral se requieren inversiones orientadas hacia una mejor oferta de servicios fundada en la logística integral como técnica capaz de optimizar los movimientos.

RAPOSO, ISABEL
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
Argentina
E-mail: raposoisabel@arnet.com.ar

CAFARELL, SONIA
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario
Argentina

1- Introducción

En los últimos años se complejizó notablemente la movilidad de bienes y servicios en ciertas regiones del país, especialmente en torno a las grandes ciudades y áreas metropolitanas; es allí donde con mayor intensidad se ponen de manifiesto las externalidades negativas a través de altos niveles de contaminación ambiental o aumento en el número de accidentes de tránsito, lo cual afecta la producción y fundamentalmente, el nivel de vida de la población.

Los argumentos que se esgrimen para explicar tal situación son - entre otros- el creciente nivel de urbanización, los nuevos hábitos de vida, el incremento de la tasa de motorización y el cambio de paradigma tecnológico que modifica los modos de producción. El territorio actúa como un poderoso condicionante a través de sus componentes: actores, recursos, usos establecidos o regulaciones vigentes.

Mejorar la movilidad de cargas es una tarea que requiere del abordaje multidimensional; las contribuciones que puedan lograrse, estarán en relación con el nivel de información que se tenga de la situación: volúmenes transportados, tipos de productos y vehículos, intensidad de tránsito, etc. En base a ellos se pueden diferenciar áreas o zonas de viaje a través de la operatoria de carga- descarga, transporte y almacenaje que integran la interfaz aprovisionamiento, distribución y consumo.

La región metropolitana de Rosario está entre las concentraciones urbanas del país que claramente resulta impactada por esta problemática, sin que hayan mediado en estos años el nivel de inversiones en infraestructuras que acompañen y den fluidez a los desplazamientos. El transporte de agrograneles es el sector que concita mayor atención por su participación determinante en los flujos sumado a una marcada “estacionalidad”. Si bien estos productos representan el sector más importante que - incluso- define una impronta regional en cuanto a la movilidad- no es menor la participación de otras tipos de cargas como: las consideradas peligrosas, los combustibles, los materiales de construcción, los abastecimientos básicos a la población, los contenedores o las cargas de exportación (cada una de ellas requiere consideraciones particulares).

Nuevas técnicas -como la logística de cargas- vienen a ofrecer alternativas que superan las restricciones con las que tradicionalmente se procuraban encontrar paliativos al problema. Al presente, se demanda mayor atención en identificar cuáles serían las respuestas válidas a ofrecer ante una movilidad creciente que acompaña el aumento en los desplazamientos de productos y servicios en la ciudad.

En conocimiento de la importancia que adquiere el tema en estos años, es objetivo del trabajo caracterizar la conflictividad que genera la movilidad de distintos tipos de cargas en la Ciudad y su espacio metropolitano. Se trata de trazar un pre diagnóstico de la realidad a través de las externalidades que se producen en el medio e identificar posibles respuestas que desde las distintas escalas de gobierno convivan y se coordinen en el espacio metropolitano. A modo de propuesta, ver lineamientos que permitan avanzar desde la coordinación de políticas específicas, con propuestas para armonizar los desplazamientos y demás actividades complementarias, de modo de potenciar la relación con el conjunto de la producción y fundamentalmente, mantener

las condiciones de vida de la población.

2- Problemática metropolitana y movilidad de las cargas

Existe una marcada tendencia en la población a concentrarse en ambientes urbanos. Las ciudades crecen y con ello ganan participación en la base productiva vinculada a la industrialización y fundamentalmente, los servicios; aumenta la tercerización de la base laboral y la concentración económica; la segregación social aumenta y crece la movilidad urbana centrada en el automóvil. Esta orientación definida se ha convertido en la base de un proceso de cambio social que presiona sobre la demanda de servicios en ambientes urbanos de creciente complejidad.

Las ciudades de han convertido en nodos que favorecen el intercambio de flujos de información, materia y energía. Una urbanización equilibrada requiere de la gestión del poder público tanto como de la sociedad para mantener cierta armonía y correspondencia con el territorio. La brecha en cuanto a la prestación de servicios, lejos de resolverse se acentúa y se acerca al descontrol – en especial- en los espacios urbanos metropolitanos.

Los gobiernos locales en general se ocupan de atender los desplazamientos de población hacia el interior de estos territorios; en la actualidad, la transportación de personas está integrada como tema a la agenda urbana en forma permanente (con mayor o menor atención), siendo considerada un servicio prioritario que garantizar. No ocurre lo mismo con el desplazamiento de productos hasta el momento; se suele decir que… "las cargas no votan" en alusión a que el tema no concita el interés político y hace que muchas veces se margine en su tratamiento por parte de los gobernantes.

No obstante ello, el aumento de los flujos vehiculares junto a la conflictividad asociada, con una elevada participación del "camión" en los tránsitos urbanos, estarían indicando necesidades que atender a través de nuevas inversiones en vialidad – sin olvidar la complementación de medios de transporte- que mejoren los niveles de servicio y/o aporten instalaciones a una mejor atención de la demanda.

No sólo nuevas inversiones en obras son la respuesta sino un adecuado mantenimiento de la infraestructura existente, respuestas ágiles relacionadas a la gestión de los tránsitos y una más cuidada operación de distribución y abastecimiento de productos, coordinación con la distribución de los usos del suelo, actualización de regulaciones e incorporación de nuevas tecnologías es la forma de optimizar producción y consumo en cadenas que atiendan a criterios de logística urbana integrada.

Se necesita una nueva institucionalidad que atienda el crecimiento y complejidad en estos grandes espacios urbanos donde la dinámica productiva trasciende el ámbito de la propia ciudad, para trascender e integrarse en redes nacionales e internacionales donde, tanto la coordinación de diferentes niveles de gobierno como con el capital privado y la producción resultan fundamentales para obtener avances concretos en este aspecto.

La gestión coordinada, la planificación y programación de las infraestructuras junto a la aplicación de nuevas técnicas ayudarían a encauzar el problema - aunque desde

una perspectiva integral- se requieren inversiones orientadas hacia una mejor oferta de servicios fundadas en la logística integral como técnica capaz de optimizar los movimientos en función de las necesidades y exigencias que plantea el modelo productivo actual.

2-1. Particularidades de la movilidad de cargas

El desplazamiento de cargas a nivel de áreas urbanas es hoy un problema particularmente complejo que en buena parte depende del volumen y tipo de producto a desplazar. Es importante distinguir grados de complejidad de acuerdo a las frecuencias de viaje, el tipo de producto o el vehículo utilizado para transportar; también, distinguir las áreas o zonas de atracción o generación de los viajes y la operatoria de carga y descarga y almacenamiento (tareas complementarias) asociadas a la movilidad.

Diferentes áreas urbanas como espacios centrales, zonas de valor patrimonial, de especialización productiva (industrial o usos especiales) o los distritos de reserva, reúnen diferentes usos del suelo y concitan diversos intereses en cuanto a expectativas y lógicas de ocupación. Los servicios de transporte de cargas se desarrollan bajo condiciones y criterios que difieren de acuerdo con: el tipo y características de los productos; el grado de cooperación entre emisores- receptores de viajes, tipos de itinerarios (centralizados o no); el tipo de unidades afectadas a la operación (dimensión, características, etc.); y finalmente, el estado de las vías de circulación y las regulaciones sobre los productos desplazados.

Los problemas derivados de esta actividad pueden ser catalogados, según Herzog (2011): a) Congestión, b) Contaminación ambiental, c) Accidentes de tránsito, d) Deterioro de la infraestructura vial, e) Incompatibilidad de horarios, f) Interferencias o mala accesibilidad de ciertas zonas, g) Impactos negativos en la competitividad y el desarrollo urbano.

2-2. Un cambio conceptual: logística de carga

Podría aproximarse el concepto de logística de cargas al de la técnica que integra los flujos de transporte y almacenamiento a lo largo de la cadena de abastecimiento, vinculando eslabones (optimización de flujos) que van desde el suministro a la producción y el consumo, atravesado diferentes complejos productivos en la interfaz insumo- producto" (Filadoro y Rozengardt, 2012)

La logística está en constante transformación, pasando por diferentes visiones que van desde un enfoque tradicional a conceptos innovadores de la mano de las nuevas tecnologías en distribución y aprovisionamiento para llegar a modificar el ciclo de materiales, reduciendo inventarios (recursos ociosos) a lo largo de la cadena que se inicia en los insumos hasta llegar a la distribución final y el consumidor. Las decisiones de inventarios se juntan a la lógica de optimizar los movimientos como conjunto y superar el hecho de que la reducción del costo en uno de ellos, implique el aumento del otro (Barbero, 2011)

Promediando los años ´80, la aplicación de técnicas como el Just in time se incorporaron rápidamente a distintos sectores de la producción, dando como resultado la reducción de los inventarios, el aumento del número de envíos y consiguientemente,

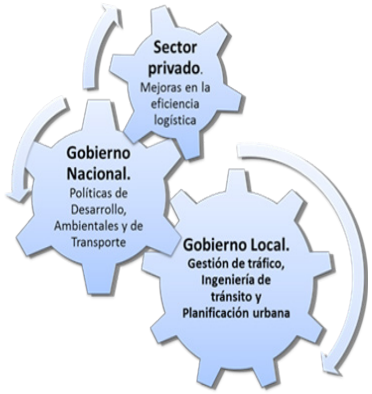
la disminución de las economías de escala en el transporte- almacenaje (mayores costos de transportación) y menores costos financieros (inmovilización de stocks).

La generalización de esta tendencia – por imposición de un nuevo modelo de producción- acerca experiencias innovadoras en cuanto a promover alternativas al aumento de los desplazamientos. Distintos investigaciones a modo de respuestas selectivas se registran en función de variables como características de distintas áreas urbanas en las ciudades, son los espacios centrales y la complejidad de productos y operaciones que allí se concentran (el caso de Sevilla, Muñuzuri et al., 2002, o de México (Antúm y Hernández, 2005); también las áreas industriales, los centros de trasbordo o intercambio moda, las áreas residenciales de calidad o bien, aquellas que demandan protección patrimonial o ambiental. Otros autores particularizan en medidas o criterios que hacen a la gestión del tránsito mediante restricciones horarias, en tipos o particularidades de los vehículos o por tipo de productos, renovación y condición de las unidades o bien, las cuestiones ambientales con la emisión de gases contaminantes, consumos energéticos o volcamientos (Clean Air Institute, 2013) con minimización de costos sociales

Existen herramientas alternativas que en niveles institucionales, tiempos y complejidades diferentes, pueden aportar - en función de las posibilidades de cada ciudad- a una estrategia de acción particular (Herzog. 2011) entre las cuales pueden enumerarse: a) distribución nocturna;, ventanas temporales o intervalos acotados, separando reparto de la máxima afluencia de compradores; b) reparto conjunto que coordina la distribución entre varios transportistas y zonas diferentes; c) entregas multi-sección o diferentes productos en único vehículo acondicionado; d) gestión dinámica de zonas de carga y descarga, al garantizar la exclusividad de uso de vehículos; e) comercio electrónico que centraliza el negocio on- line (menores tiempos) con reducción de vehículos; f) sistemas de información en tiempo real en las unidades y/u optimización de bodegas reduciendo viajes en vacío; g) plataformas exclusivas para unidades menores, entrega final a pie o vehículos alternativos; h) peajes en rutas o zonas; y finalmente, i) centros de consolidación, transbordo y/o almacenamiento para operaciones logísticas.

Más allá de la diversidad de herramientas, existe una serie de opciones de políticas que permiten atender la movilidad de cargas en las ciudades, considerando los actores y las categorías y tipos de intervención. Las medidas pueden delinearse en lo inmediato en el plano local y conectarse a la gestión del tráfico o la planificación del suelo; sin embargo, la complejidad y dimensión que día a día adquiere el tema, no excluye la intervención provincial y/o nacional en cuestiones ambientales, política de desarrollo o de inversiones en infraestructuras así como en el compromiso de sectores privados relacionados con la producción de bienes y servicios, en cuanto conseguir mejoras de la eficiencia logística.

Distintos actores y modalidades de intervención.



Tipo de Intervención
Fiscalización
Evitar tráfico de paso
Restricciones de acceso
Fijación de precios y peajes en ciertas vías
Diseñar rutas y señalización para transporte de carga
Gestión de espacio de tráfico
Zonas de carga-descarga y gestión de tráfico local
Descargas en alrededores
Planificación urbana
Marco legal, políticas económicas y de planificación espacial
Estándares de emisiones
Impuestos selectivos
Régimen de inspección vehicular
Regulación de impuestos, tarifas o licencias a negocios
Consolidación de carga y cruce de anden
Mejoras en el desempeño de distribución y eficiencia de rutas
Proveedor de logística distrital
Información

Fuente: Opciones señaladas por Clean Air Institute (2013)

La aplicación de medidas de intervención va desde las más simples y efectos casi inmediatos hasta el largo plazo, lo cual demanda mayores conocimientos, inversiones y fundamentalmente, construcción de consensos. El éxito a mediano plazo debe pasar, inevitablemente, por una mejor utilización de los recursos y la conservación del espacio público (como bien escaso a proteger), incorporando tecnologías de información y comunicación e involucrando a distintos sectores de la producción, el comercio y los servicios con el mejor uso de prácticas logísticas para la conservación del ambiente urbano.

3- Movilidad de cargas - Indicadores relevantes en el caso de Rosario

Rosario es el centro de un espacio metropolitano donde converge una importante red vial y ferroviaria a través de la cual se canaliza buena parte de los desplazamientos de cargas (de importancia nacional y regional) mediante el autotransporte y en menor medida, también el ferrocarril. Las condiciones naturales para el intercambio de diferentes modos de transporte se acentuaron con el paso del tiempo a partir de nuevas ventajas construidas (facilidades de intercambio, nuevos sectores y encadenamientos de producción, servicios avanzados de comercialización), las que han logrado potenciar su actual condición de nodo de transporte.

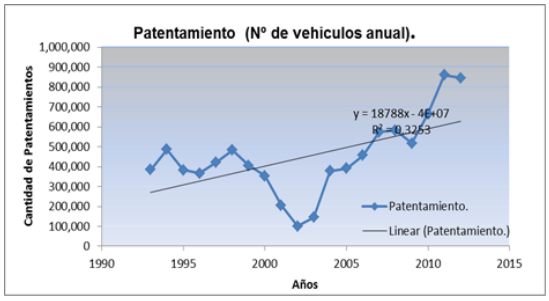
A partir de las ventajas adquiridas, la movilidad de bienes y servicios propios de toda gran ciudad se ve impactada – así es en el caso de Rosario - por importantes flujos de escala que interfieren y complejizan los movimientos hacia el interior metropolitano. Un primer elemento a considerar para caracterizar la movilidad a través de la red de rutas y accesos al Área, es la identificación de los tránsitos regionales a través de la composición por tipo de vehículos, las cargas desplazadas y origen destino de viaje al igual que las frecuencias de desplazamientos y la estacionalidad de los flujos.

3-1. Evolución de la tasa de motorización. Tránsitos, composición, congestión

El crecimiento del parque automotor es el referente inmediato al que se apela para explicar el crecimiento del tránsito vehicular en el país. A nivel general, está claro que

cuando crecen los ingresos de la población también lo hace la motorización, siendo el indicador más relevante por considerar para una evaluación. (Se entiende por tasa de motorización a la relación de nº vehículos por cada 1000 Habitantes)

Según un estudio de UTN (2012) la motorización en Argentina pasó de 170,7 unidades c/1000 personas en 1998 a estimarse en las 300 unidades c/1000 al año 2012 (En tanto, Latinoamérica tenía una tasa promedio al año 2009 de 176,4). Es decir, en pocos años se multiplicó el registro anual de vehículos a motor en el país. Esta evolución, según se evidencia en el gráfico siguiente, mantuvo una tendencia creciente (pese a la crisis del 2001) en tanto lejos se estuvo de crecer de forma proporcional en cuanto a la infraestructura requerida en vialidad.



Fuente: Elaborado con información suministrada por la DNRPA

Todo lleva a pensar que en los próximos años, y en tanto las condiciones actuales se mantengan, el desplazamiento de bienes y servicios seguirá creciendo significativamente (algunos estiman entre 25 y 50% en los próximos 10 años) y con ello, la complejización de los tránsitos.

El comportamiento del tránsito sólo se puede aproximar a nivel de grandes espacios metropolitanos a partir de los datos de Tránsito Medio Diario Anual- TMDA que suministra regularmente la Dirección Nacional de Vialidad y la homónima Provincial para la red de rutas del Sur de Santa Fe. La evolución del tránsito ha sido analizada a partir de la información correspondiente a 12 estaciones permanentes de conteo volumétrico de tránsito de la DNV.

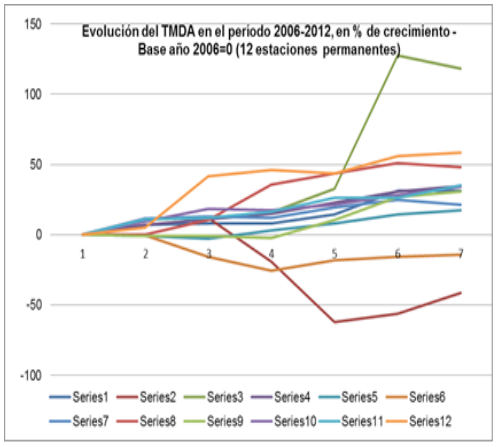
El resultado indica que se dio un aumento constante en los flujos en el período 2006-2012 que promedia un 40 % en el conjunto de observaciones (a excepción de la Ruta Nac. Nº 9 tramo Rosario Córdoba, que disminuyó a partir de la habilitación de la Autopista) No es posible en base a esta información obtener datos sobre composición de cargas ni origen/destino, variables claves para un diagnóstico regional.

Todo lleva a pensar que en los próximos años, y en tanto las condiciones actuales se mantengan, el desplazamiento de bienes y servicios crecerá significativamente (algunos estiman entre 25 y 50% en 10 años) Junto al número de vehículos es de esperar el aumento de los desplazamientos y con ello, la complejización de los tránsitos.

El comportamiento del tránsito sólo se puede aproximar a nivel de grandes espacios metropolitanos a partir de los datos de Tránsito Medio Diario Anual- TMDA que

suministra regularmente la Dirección Nacional de Vialidad y en menor medida, la homónima Provincial para en este caso, la red de rutas del Sur de Santa Fe. La evolución del tránsito ha sido analizada a partir de la información correspondiente a 12 estaciones permanentes de conteo volumétrico de tránsito de la DNV.

El resultado indica que se dio un aumento constante en los flujos en el período 2006-2012 que promedia un 40 % en el conjunto de observaciones (a excepción de la Ruta Nac. Nº 9 tramo Rosario Córdoba, que disminuyó a partir de la habilitación de la Autopista) No es posible en base a esta información obtener datos sobre composición de cargas ni origen/destino, variables claves para un diagnóstico regional.

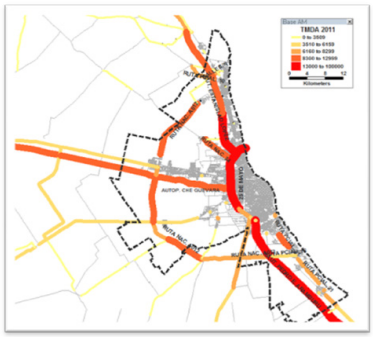


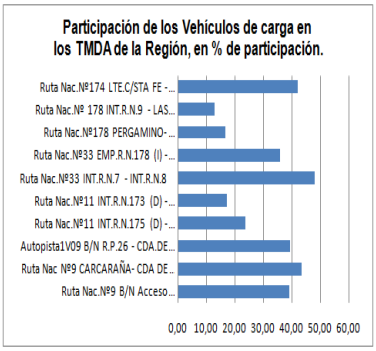
Serie 1- B/N ACCSO a SAN NICOLAS- LtE con SANTA FE
Serie 2-CARCARAÑA - CAÑADA DE GOMEZ (ENT.)
Serie 3-INT.R.N.A008 - A/N R.N.A012
Serie 4-INT.R.N.175 (D) - INT.R.P.95 (I)
Serie 5-INT.R.N.173 (D) - INT.R.P.80 (I) (EX R.N.172)
Serie 6-INT.R.N.7 - INT.R.N.8
Serie 7-EMP.R.N.178 (I) (F.SUP.) - ACC.A CASILDA (I)
Serie 8-PERGAMINO (SAL.) - INT.R.P.50
Serie 9-INT.R.N.9 - LAS PAREJAS
Serie 10-ACCESO A AEROPUERTO (D) - A/N R.N.9
Serie 11-INT.R.P.14 - INT.R.P.17 S
Serie 12-LTE.C/SANTA FE - INT.R.P.11 (VICTORIA)

La estructura que se define a partir de los flujos de tránsito en la región revela jerarquías en la red vial principal. Puede observarse que particularmente la Ruta Nac. Ao08 en toda su extensión trepa a valores de TMDA superior a los 60.000 veh./día; en tanto le siguen la RN nº 9- acceso desde Buenos Aires y también, Autopista a Córdoba y la RN nº 11, en el tramo entre San Lorenzo y PGS. Martín, con valores de TMDA superior a los 12000 Veh./día.

Otro aspecto de sumo interés para el análisis es la composición del tránsito por tipo

de vehículo, midiendo la participación que corresponde al camión en el conjunto. Los datos indican que la participación del camión está entre el 20 y 40% de los vehículos y si se amplía el análisis a más de 150 observaciones (incorporando el total de puestos transitorios), se sabe que en algunos tramos de rutas de la región se supera el 50% en vehículos de carga.





Fuente: elaboración propia en base a información de TMDA de DNV y DPV.

Esta condición de alta participación del "camión" define velocidades diferenciales y bajos niveles de servicio, lo que vuelve necesario replantearse nuevas inversiones en obras orientadas al aumento de la capacidad en algunas vías (doble carril) e incluso, analizar la posibilidad de incorporar nuevas unidades con demandas técnicas adicionales (como es el caso de autorizar el uso de los bitrenes).

Las condiciones expuestas dan como resultado final la congestión (por saturación) y falta de capacidad de la vía (infraestructura deficiente) en los principales accesos de la red, en especial a los centros de cargas que están en relación con las terminales portuarias) donde se ve agrava en épocas de cosecha. El tránsito vehicular compuesto principalmente por el camión c/acoplado se multiplica, actuando la región como un gran atractor de viajes con períodos de marcada "estacionalidad" para este tipo de productos. La congestión vial como externalidad negativa (el 95% de las cargas nacionales se desplazan por transporte automotor) define la necesidad de políticas que favorezcan la distribución modal.

Medir y evaluar la movilidad de las cargas, saber si es ella una necesidad que demanda sólo de mayor inversión en infraestructura o si se requieren en reemplazo o con carácter complementario otro tipo de medidas como las relacionadas a la gestión de tránsito, las regulaciones asociadas a políticas específicas de distribución o coordinación entre modos o el reemplazo de unidades, entre otros requiere de un nivel de información y disponibilidad de indicadores que actualmente no se disponen (ya sea por falta de relevamientos o por la escasa sistematización de datos)

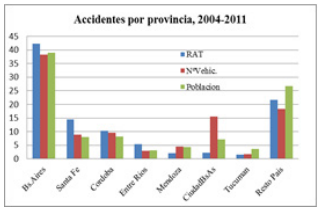
3-2. Accidentología. Cuestiones ambientales. Conflictividad social

No sólo los tránsitos son una manifestación visible de la conflictividad que experimenta la movilidad regional. Se apela en general a otros indicadores como accidentes de

tránsito, los consumos energéticos o los niveles de contaminación, la conflictividad urbana asociada a diferencias en la población por ruido deterioro ambiental o molestias de congestión, etc. Se trata en este caso de trabajar los indicadores más sensibles y/o aquellos posibles de ser medidos en cuanto a describir la conflictividad del movimiento de cargas

En Argentina, una reconstrucción de los accidentes de tránsito realizada por CESVI Argentina para el período 2004-2011, indica que el 51% de los accidentes se produce en rutas nacionales, el 25% en las provinciales y 9% en autopistas, quedando sólo un 15% para calles y avenidas. Si se toma en consideración el tipo de vehículo siniestrado, el camión ocupa un lugar relevante en cuanto a participación en el total de accidentes (28,9%), particularmente si se toma en cuenta la participación en el total de vehículos registrados en el país es sensiblemente menor, según el ONDAT. (5,2% según el RNPA, al 2011).

Por su parte, Santa Fe es la provincia con mayor proporción de accidentes viales en relación al nº de vehículos patentados. Participa del 14.5 % de los accidentes - DNRPA- y del 8.9 % del parque circulante (al año 2010). Esta información agrega un dato preocupante en cuanto a la situación en el territorio provincial en general, en cuanto al nivel de peligrosidad con que se desenvuelve el tránsito (Raposo, 2014)



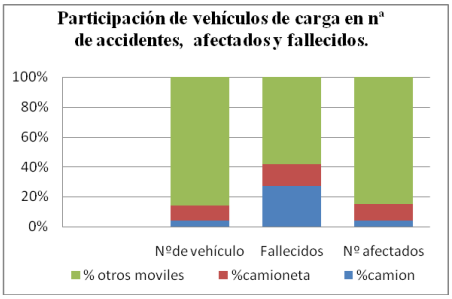
Fuente: En base a datos de CESVI Argentina

Relativamente reciente en el tiempo, tanto a nivel nacional como provincial (2008), se instrumentó la creación de las Agencia de Seguridad Vial que tratan de reducir la siniestralidad, manteniendo un abordaje integral del tema. A partir el Observatorio Vial, la Provincia dispone estadísticas por localidad y clara diferenciación de los accidentes denunciados (con lesiones). A partir de la base de accidentes provinciales - correspondiente al año 2012- se recortó la información a nivel metropolitano (26 localidades en torno a Rosario) El área delimitada reunió un total de 19903 personas involucradas en un total de 8459 accidentes.

A nivel metropolitano, la siniestralidad por localidad indica que Puerto San Martín, San Lorenzo y Aldao, y en menor medida Fray L. Beltrán en el extremo Norte y Piñero al Sudoeste junto a Gral Lagos y Alvear por el Sur son los Distritos con mayor proporción de siniestros. (Nº habitantes /cantidad de accidentes), quedando definidas dos zonas de mayor riesgo, una en el extremo Norte del Área y en menor medida, otra hacia el Sur del Área.

Durante el 2012, Santa fe tuvo un total de 628 fallecidos en tanto la región explica 177 de los casos, 48 de los cuales se produjeron en accidentes con participación del

camión y 26 con camioneta; es decir, el conjunto de los vehículos afectados a trabajar con cargas explica el 41,81% del total de los fallecidos. Este valor confirma que los siniestros son más graves cuando están involucrados vehículos de carga, especialmente camiones; esta afirmación se puede replicar en los casos de los heridos de mucha gravedad. El número de afectados por tipo de vehículo, mantiene proporcionalidad con la cantidad de vehículos intervinientes en los accidentes.



Fuente: Datos del Observatorio Vial –APSV.

En rutas y autopistas los accidentes son más graves y el 56,4% de los muertos se vinculan a vehículos de carga. A nivel de la Provincia, a lo largo de los últimos años la participación del camión y la camioneta representa el 30,4% de los accidentes con víctimas fatales.

A modo de síntesis, Argentina ostenta uno de los índices más altos de mortalidad por accidentes de tránsito; son 21 los fallecidos por día; hay 7.485 víctimas fatales por año (2012), 120,000 heridos y son miles los discapacitados.

Las pérdidas económicas por accidentes de tránsito superan los U$S 10.000 mill. año (Luchemos por la Vida) El país presenta "riesgo intermedio de mortalidad por lesiones de tránsito", con una tasa nacional promedio de 14,5 muertes cada 100 mil hab.

En relación a las cuestiones medioambientales, los efectos adversos asociados al transporte de cargas que se pueden identificar son los siguientes: 1- contaminación del aire, que incluye ruidos y emisiones, en especial los gases de efecto invernadero- GEI; 2- residuos, por desplazamiento de sustancias peligrosas o deposición de residuos de vehículos, y 3- alteraciones del medio, como cambios en la infraestructura y el paisaje

Entre las características que definen al autotransporte de cargas desde el punto de vista de la racionalidad de los consumos energéticos, las que a su vez determinan los principales problemas ambientales asociados están: la alta dependencia del petróleo, la baja eficiencia energética y la escasa planificación territorial. Estas particularidades redundan en un profundo impacto ambiental que necesita de respuestas sistémicas complejas y de dificultosa aplicación en el corto plazo (Frediani et al., 2008) En los 231.095 Km. de caminos del país se consume en energía un total de 6.494.809 TEP/ año, de los cuales el transporte de carga participa con el 66% y el de pasajeros, con el 34%.

Es indudable que el aumento de la tasa de motorización incrementa la presión ambiental

y arrastra externalidades negativas que afectan a la sociedad en su conjunto. En este sentido, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2012) trabaja sobre fuentes móviles mediante la implementación del Laboratorio de Control de Emisiones Gaseosas Vehiculares. Las mediciones realizadas a nivel de las grandes ciudades en el país, diferencia los llamados "Agentes contaminantes principales" y entre ellos los vehículos a motor - fuentes móviles- están entre los más importantes.
Más del 50% de la contaminación proviene de los vehículos con motores a combustión interna y en lo que respecta a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero-GEI, de acuerdo a la 2º Comunicación Nacional de la Argentina a Naciones Unidas, el transporte sería el responsable del 32% del consumo energético nacional y el 30% de las emisiones. (En lo inmediato se espera una actualización del inventario por sectores, lo cual permitiría reconocer lo que se cree ha sido el creciente peso adquirido por el transporte en la generación de emisiones) (ONDAT).

Administración Nacional - Ejecución- Participación de Gastos en Transporte en la composición del Gasto Total, Gasto Corriente y Gastos de Capital (% de Gasto)

	Gasto Transporte / Gasto Total	Gasto Corriente Transporte / Gasto Corriente Total	Gasto Capital Transporte / Gasto Capital Total
2007	7,5%	3,2%	37%
2008	8,2%	4,2%	37%
2009	8,4%	5,1%	32%
2010	8,2%	4,9%	29%
2011	8,7%	5,8%	29%
2012	7,8%	5,5%	27,7%
2013	7,4%	4,8%	24,9%

Fuente: Elaborado en base a M. Economía- Oficina Nacional de Presupuesto- Series Estadísticas- Administración Nacional. Clasificación del Gasto por finalidad y naturaleza.

La emisión de gases tóxicos con origen en el autotransporte de cargas, tienen una alta participación en el total de emisiones de Dióxido de Carbono (CO2) en el país. El Monóxido de Carbono (CO) pertenecen al escape de vehículos a motor; el Óxido de Nitrógeno (NO), un efecto secundario en combustión en altas temperaturas provoca cadenas de nitrógeno y oxígeno en el escape de un vehículo, tiene efectos irritantes y precursor de formación de smog fotoquímico. La falta de información sistemática al presente hace que la modelación de la calidad del aire esté signada por la incertidumbre. Finalmente, en cuanto a la conflictividad social del transporte de cargas, un reciente trabajo de investigación sobre "la cartografía social de la contaminación en el área del Gran Rosario" (Kohan, 2014), ha trabajado en la construcción de un mapa de la contaminación del área norte del cordón industria. En el mismo se determina en base a 237 denuncias de vecinos y organizaciones, tres causales básicas de conflicto: 1- volcados industriales en agua y aire (bencenos) por el sector Aceitero, 2- vertido de residuos. Este tipo de estudios deberían generalizarse a nivel metropolitano, a los efectos de producir mayor conocimiento e identificación con medición de los conflictos urbanos y patológicos en la zona (1000Tn/ día) y 3- transporte de granos con plaguicidas (órgano- fosforados). Este tipo de estudios deberían generalizarse a nivel metropolitano, a los efectos de producir mayor conocimiento e identificación con

medición de los conflictos.

3-3. Inversión pública. Infraestructura vial

Estimar la inversión en infraestructura implica un desafío importante, en particular si se considera que son diversos los registros de gastos y numerosas las fuentes de información a las cuales recurrir, para asegurar un mínimo de homogeneidad en los datos. En este caso se recorta el trabajo al transporte como infraestructura económica entendiendo por tal los recursos orientados a la vialidad, el transporte urbano masivo, el transporte ferroviario, los puertos y aeropuertos, además de los ductos en general. Las infraestructuras de transporte junto a las destinadas a la energía son las que mayores recursos insumen dentro de la estructura del Gasto en Servicios Económicos del Estado Nacional. La participación de los Gastos en Transporte en el conjunto de la Administración Nacional se sostienen en los últimos años por debajo del 8% (tendencia a la baja). Existe en la asignación un sesgo desfavorable hacia los Gastos de Capital en relación a los Gastos Corrientes.

Emisiones de gases contaminantes del transporte automotor. Año 2003. (En Toneladas)

Ciudad	TEP. consumo	CO	CO2	CH_4	COVDM	NOx	N2O
AMBA	5.168.155	1.490.985	14.783.863	**23.661**	177.568	130.928	366
Gran Córdoba	129.901	28.904	376.655	515	3.533	3.425	11
Gran La Plata	90.238	15.683	264.951	291	1.978	2.420	9
Gran Mendoza	114.088	31.462	329.186	448	3.816	3.435	9
Gran Rosario	88.827	19.829	257.649	**347**	2.417	2.258	8
Mar del Plata -	67.676	15.940	195.482	284	1.932	1.728	6
Total ciudades +de200000 hab.	**6.011.202**	**1.668.410**	**17.233.949**	**26.897**	**199.373**	**s/d**	**442**

Fuente: en base a información del ONDAT y Frediani et al., 2008.
Observaciones: N2O-óxido nítrico; NOx-óxido de nitrógeno CH4-Metano; CO- Monóxido de Carbono: CO2 Dióxido de carbono; COVDM- particulado; TEP. Emisiones anuales en TN.

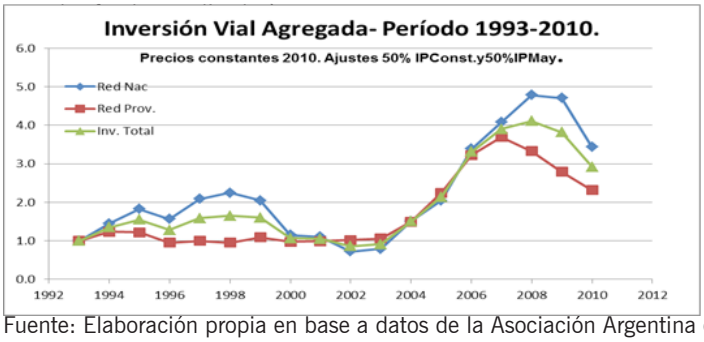
Esta información da la pauta que, pese a destinarse iguales o mayor cantidad de recursos al sector, los mismos se orientan (es este un rasgo notable de los últimos años) hacia los gastos corrientes, más precisamente a transferencias al sistema mediante la utilización de subsidios; en contrapartida, se ven afectados los gastos de capital, particularmente la inversión destinada a mejoras en infraestructuras relacionadas a la movilidad.

Entre estas últimas ocupan un lugar relevante las destinadas a la movilidad a través de la vialidad (es decir las vías de circulación e instalaciones complementarias que hacen posible la mayor parte de los movimientos en las diferentes escalas del territorio, y esencialmente, en ambientes urbanos). Precisamente, el movimiento de personas es un capítulo esencial a nivel metropolitano, donde los cambios de hábitos en la sociedad, la distribución de actividades en el territorio y un notable incremento en los medios individuales – por sobre los públicos- marcan el ritmo de lo que debe ser una constante en las políticas públicas dirigidas a la atención de la demanda del sector.

Precisamente, la inversión debería estar en este campo acompañando el crecimiento manifiesto en la cantidad de vehículos que circulan en el país (patentamiento). A nivel nacional las inversiones fueron importantes en años posteriores a la crisis del 2001, pero disminuyeron sensiblemente desde el 2008 en adelante; gran parte de

estos recursos se canalizaron a través de la Dirección Nacional de Vialidad, en tanto la inversión provincial media acompaña la tendencia - período 2003/2007- para luego disminuir (hoy se discute la incorporación de una "tasa vial" para atender la necesaria expansión de la vialidad en el plano provincial, con recursos escasos para atender una demanda por fuera de toda posibilidad presupuestaria por estos días).

En principio, la inversión vial agregada da cuenta de una marcada participación en cuanto a los aportes de recursos destinados al sector desde el plano nacional. Los mismos crecieron en los años posteriores a la crisis del 2002, canalizados en buena parte a través de la Dirección Nacional de Vialidad, para disminuir sensiblemente en el período 2009-2010. En tanto la inversión provincial, menor a la nacional, acompaña la tendencia alcista en el período 2003-2007 para de allí en más caer significativamente (mucho antes que la Nación). La disminución de recursos se observa precisamente en momentos en que el aumento de la tasa de motorización se acentúa a nivel nacional. Existe un agravante vinculado a la necesidad de no sólo construir obra nueva, sino además "mantener" el sistema que insume también importantes recursos (incluidos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Asociación Argentina de Carreteras.

El estado de las rutas a nivel provincial presenta una grave deterioro. Recientemente, el Administrador de Vialidad Provincial Santa FE, J.J.Bertero informó que existe una red de 4500 km de rutas pavimentadas de las cuales el 20% está en estado crítico, 9000 km de rutas de calzada natural y unos 100 mil km de caminos comunales. (Los 9000 km de rutas de tierra se mantienen mediante convenios con Municipios y comunas, ya implementados a mediados del ´90 y para los cuales la DPV aporta equipos técnicos y una tasa para mantenimiento).

Los recursos disponibles para mantenimiento vial provienen de rentas provinciales, del Fondo solidario (sojero) y de la Coparticipación nacional del Impuesto a las naftas, aunque resultan exiguos si se piensa que es necesario destinar anualmente a mantenimiento el 10% del patrimonio vial. Se requerirían en la Provincia 6000 mill. $ sólo para mantenimiento, y hoy se lo trabaja desde el Plan Maestro de obras viales a 20 años vista.

Específicamente a escala metropolitana, Rosario tuvo en los últimos años su ciclo expansivo con inversiones: la red de accesos a Rosario, la Autopista a Córdoba o el ensanche de Ruta Nac.AO08 (aún en proceso); en tanto, otras obras siguen pendientes

o tienen ejecución incipiente como: la conversión en Autovía de la Ruta Nac. Nº 33 y la Nac. Nº 34; el proyecto Circunvalar Rosario (vial-ferroviario); la ampliación de la Ruta Nac.Nº11; las obras complementarias de interconexión entre nodos de transporte o resolver los accesos vial- ferroviarios a los puertos.

4- Rosario Metropolitana: la perspectiva del análisis de caso

El Área Metropolitana de Rosario se sintetiza hoy como un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades del sur de la provincia de Santa Fe, unidas en la proximidad geográfica, las que comparten distintas problemáticas en común. Se estructuran en torno a un centro: Rosario (ciudad), una extensión en superficie de 324.5 KM2. y una población de más de 1.400.000 habitantes.

Como territorio presenta una realidad social y económica compleja en tanto se mantienen fuertes vínculos y dependencias funcionales entre las localidades que mantienen su individualidad como unidades político-administrativas. El Aglomerado urbano se integró a partir de 11 localidades definidas en origen por la continuidad urbana (definida como Aglomerado urbano por INDEC) por las localidades de Cap. Bermúdez, Gdro. Baigorria, San Lorenzo, FL.Beltrán, PG.San Martín, Funes, Roldán, Pérez, Soldini y Villa Gdor.Gálvez,

Por su ubicación geográfica, entrada la segunda mitad del S.XIX, Rosario contaba con un puerto de ultramar y óptimas condiciones para embarques; la zona era cabecera de distintos ramales ferroviarios que se extendían desde el interior del país, acompañando el crecimiento del enclave productivo y centro de servicios. La estructura industrial existente, la infraestructura construida y la base poblacional nutrida de migración europea, fueron las razones que explican que a partir de 1930, la zona se convirtiera en uno de los principales núcleos de la Sustitución de Importaciones del país. La industrialización de base se profundizó entre fines de los años ´50 y promediado los ´70, consolidando una estructura metropolitana ampliada por anexión de núcleos fundacionales menores.

El transporte fluvio- marítimo, último eslabón de la cadena agroexportadora, es el eslabón que conecta el complejo constituido por numerosos puertos y terminales de embarque más importante del país (donde también se instalan centros de procesamiento y acopio de granos) que acerca la producción nacional a los mercados internacionales. El autotransporte de cargas es el medio que desplaza el grueso de los agro graneles precisamente hacia estos puertos, existiendo una marcada estacionalidad definida en relación a los tiempos de cosecha que torna conflictivos a estos movimientos. El camión en sus distintas tipologías, tamaños y antigüedad, es el medio de transporte que en la región tiene presencia dominante; la estructura de prestación de estos servicios se caracteriza por una composición heterogénea y atomizada, integrada por un gran número de firmas (múltiples escalas de empresas, especialidades y modos de operación que van desde la profesionalización hasta modalidades artesanales e informales en tránsitos tradicionales).

Los desplazamientos metropolitanos manifiestan gran diversidad y extrema conflictividad

a la hora de querer armonizar la actividad del autotransporte en el medio urbano; la complejidad está en función del tipo de productos transportados y el grado de atención que cada uno de ellos exige, las diferentes escalas de operación y la frecuencia de viajes; el grado de formalidad y la distribución dentro de las áreas urbanas, el tipo de vehículos utilizados y las restricciones propias de cada producto desplazado, y otros. En suma son múltiples las consideraciones, debiéndose particularizar en el tratamiento de diferentes sectores o grupos de interés (agrograneles, combustibles, cargas peligrosas, materiales de construcción, abastecimientos diarios, contenedores, paquetería y encomiendas, etc).

El ferrocarril por su parte, con gran desarrollo original en la zona, fue cediendo participación en cuanto a la transportación de cargas (por marcada obsolescencia tecnológica y escasa renovación del material rodante), operando hoy con una presencia "marginal" en cuanto a la baja participación que le corresponde en el total de cargas transportadas.

4-1. Algunas propuestas conectadas a la movilidad en el caso Rosario

Lejos se está de identificarlos conflictos, proponer las alternativas y plantear las inversiones que se requieren en ambientes metropolitanos en algunos temas fundamentales como es atender una adecuada movilidad de cargas y personas; el mismo ha sido marginado de agenda y con frecuencia no ha recibido la atención que requiere por su complejidad ni se ha trabajado en la coordinación de instancias adecuadas de gestión, pensando en su desarrollo y evolución.

La solución no siempre pasa por el incremento de la inversión en obras (sólo esta alternativa o combinada a otras medidas) como una respuesta coherente con el nivel de desarrollo buscado: a veces sólo se atienden demandas puntuales que responden a intereses sectoriales y que - en todo caso- puedan inducir a un crecimiento sesgado para la región.

El Plan Integral de Movilidad (PIM) fue el primer plan sectorial de naturaleza específica que se planteó en la región (2011); desde el Ente de la Movilidad de Rosario se propuso como un instrumento guía con un stock de políticas, medidas y proyectos a gestionar e implementar, que permitieran contar a mediano plazo, con un sistema eficiente y sustentable para Rosario y su región metropolitana.

El Plan trabajado a partir del consenso, define tres estrategia fundamentales: promoción del transporte público masivo (TPM); desarrollo del Transporte No Motorizado (TNM); y disuasión en el uso del automóvil privado (Municipalidad de Rosario, 2011:176). En cuanto al movimiento de cargas se plantearon acciones diferentes a escala local y regional, lo que implicaba considerar distintos medios de movilidad y estrategias diferenciadas para su resolución. El PIM vino a salvar un importante vacío en la gestión local respecto del tema que requiere decisión y participación de otras instancias de poder, más allá de la escala municipal. (Provincia y Nación)

Por la escala del problema, no se desconocen que a través del tiempo han tenido importancia algunos planteos que – pese a ofrecer soluciones parciales - trataron de estructurar los grandes componentes de un sistema de movilidad de cargas en

la Región. Basta reconocer algunas infraestructuras que se concretaron a partir del "Estudio ferro-portuario urbanístico de Rosario", realizado en 1987 desde la Secretaria de Transporte de la Nación, u otros aún en instancia de Proyecto, como el Plan Circunvalar Rosario. A escala local, son muchas las intervenciones puntuales que al igual que las regulaciones específicas (muchas de tipo restrictivas con el transporte de carga, la radicación de usos del suelo o la regulación en ciertas zonas urbanas como el Área Central de Rosario)

4-2. Institucionalidad – Ente de Coordinación Metropolitana- ECOM.

En los últimos años, más precisamente a partir del Plan Estratégico Rosario Metropolitana, se comenzó a pensar en una nueva institucionalidad que permitiera atender el crecimiento y la complejidad que ofrece esta escala ampliada a la Ciudad. En un territorio donde las dinámicas sociales y productivas son importantes y la ciudad se ve trascendida en su función de centro de servicios, tanto la coordinación de diferentes niveles de gobierno como una articulación con los privados resulta fundamental para avanzar y obtener mejoras en diferentes aspectos que, al presente resultan de difícil abordaje.

Rosario es el centro financiero y de servicios de un conjunto de localidades santafesinas, con múltiples interdependencias y características diferentes pero con problemáticas comunes. Para abordar esas problemáticas en el año 2010 se constituye el ECOM a través de la asociación voluntaria de varios municipios y comunas (17 localidades) que rodean a la ciudad de Rosario, dotando de una institucionalidad diferente al Área Metropolitana de Rosario y consolidando un proceso de planificación estratégica de conjunto.

Hoy existe una nueva perspectiva de atención del problema a través del Ente de Coordinación Metropolitana- ECOM, ámbito institucional válido para la discusión, estudio y concertación de acciones desde la implicación y la asociación de todos los actores públicos, instituciones y sectores privados involucrados en la transformación de este territorio. El Ente es una asociación voluntaria de municipios y comunas que procura consolidarse y trabajar en la coordinación y promoción de políticas públicas con impacto regional; allí se impulsan directrices para el ordenamiento territorial, dentro de las cuales la problemática de la movilidad – especialmente el transporte de carga – se constituye en uno de los ejes básicos de interés del conjunto (ECOM, 2014)

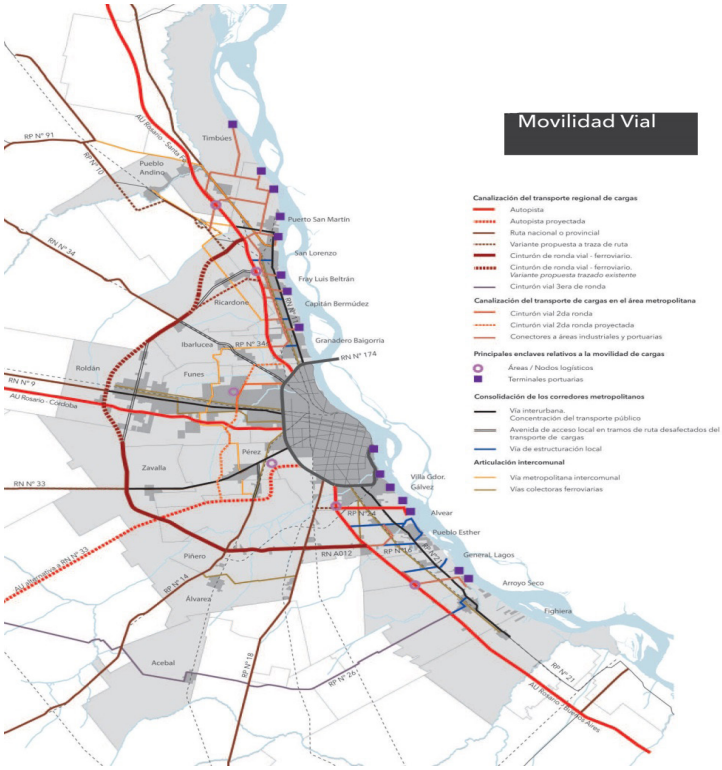
Como organismo busca convertirse en instrumento de coordinación y promoción de políticas públicas a escala metropolitana y tiene como objetivo específico desarrollar información técnica que posibilite un adecuado tratamiento de las situaciones conflictivas que se presenten en la región. A tales efectos se crea Metropolitana-Unidad de Planificación y Gestión estratégica de Rosario, la que trata de apuntalar el proceso desde el Municipio y desarrollar líneas de trabajo priorizadas por el Consejo de Gobierno. El Ente se propone la elaboración de normativas y regulaciones específicas, consensuadas entre las distintas localidades para aplicarlas unificadamente en el área, al mismo tiempo que se asiste a las mismas en la elaboración y gestión de proyectos propios.

Actualmente el ECOM está integrado hoy por 23 municipios de la zona metropolitana de Rosario. Las localidades que lo componen son: Alvear, Acebal, Álvarez, Andino, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Fighiera, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, General Lagos, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Esther, Ricardone, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla. Están aún en proceso de incorporación Puerto General San Martín, Roldán y Timbúes.

El ordenamiento del territorio hace a dos etapas básicas: la planificación y la gestión. La planificación entendida como el proceso de base técnico- científica que permite la realización de una herramienta de carácter intelectual diseñada para la acción futura y la gestión, como el conjunto de decisiones, diligencias y actuaciones que conducen a la administración de recursos, al desarrollo de las actividades económicas y la ejecución de planes. Los modos sistémicos de manejar el cambio y de prever escenarios posibles para ciudades y territorios son procesos de alta dosis de incertidumbre y demandan un apoyo continuo de información para la toma de decisiones.

Una de las propuestas más importantes del ECOM es contribuir al ordenamiento urbanístico metropolitano. El objetivo es definir en cada localidad una política de contención a las urbanizaciones, dejando en claro cuales son los suelos que se pueden urbanizar. Algunas zonas requieren medidas de protección especial, como las que se encuentran sobre cursos de agua, aquellas que tienen posibilidad de inundación y otras que hay que preservar por ser zonas rurales. Es prioritario fijar para cada localidad lineamientos de política a seguir y legislar en cada uno de los territorios que integran el espacio metropolitano.

A la par de estas tareas de definición de uso de suelo el Ente trabaja en conjunto con la Provincia para el promover, o desarrollar obras de infraestructura básicas tales como las de contención de agua y canalización, la reactivación del ferrocarril metropolitano, la consolidación de la infraestructura vial o la construcción de parques industriales.



Fuente: Cuaderno 3- Directrices de Ordenamiento. Ente Coordinación Metropolitana

ECOM presentó recientemente un conjunto de directrices de ordenamiento territorial, donde se establecen como objetivos prioritarios: a) planificar un sistema unificado de transporte que conecte a las poblaciones de la región, b) configurar parques metropolitanos alrededor de los cursos de agua, c) concentrar la localización de plantas de tratamiento de residuos y proyectar servicios en grandes bloques urbanos, c) aliviar rutas internas y d) facilitar la comunicación entre las ciudades.
Entre las directrices de ordenamiento territorial, la que se define como III. Estructuración de la Accesibilidad y conectividad en forma eficiente, es la que plantea la estrategia general de actuación sobre el sistema de la movilidad metropolitana. Ella se puede sintetizar a partir de:

- La identificación y diferenciación de dos grandes sistemas de la movilidad metropolitana: la canalización del transporte de las cargas, en particular hacia las terminales portuarias y enclaves industriales; y las mejoras a implementar para facilitar las distintas modalidades de la movilidad de las personas;
- El acompañamiento de las propuestas referidas a la condiciones de accesibilidad y conectividad para el reordenamiento de los usos del suelo, teniendo en cuenta la estrecha vinculación que existe entre la movilidad y la distribución de las actividades en el territorio;

- La visión integral en la definición de las propuestas referidas a la movilidad (de cargas y de pasajeros) ferroviaria y automotor.

Son tres las líneas específicas de actuación propuestas:

III.a. El completamiento de los corredores de accesibilidad y conectividad regional.

III.b. Puesta en marcha de un servicio ferroviario y/o tranviario metropolitano de pasajeros.

III.c. El proyecto de nuevas vías urbanas. Y

III.d. El fortalecimiento de las vías intercomunales

Desde la Universidad se ha venido aportando al proceso a través de la formulación de propuestas y definición de los lineamientos de acción que estructuren una mejor conectividad entre los centros. (Actualmente se apoya la preparación de una base de información sobre tránsitos y transporte de las cargas desplazadas).

5- Conclusiones

1- Las altas tasas de urbanización de la población, la creciente concentración de la producción industrial y los servicios y en especial, el uso generalizado del automóvil, han sido los desencadenantes de un proceso de cambio que desde mediados del s.XX presiona sobre la demanda de servicios vinculados a la movilidad en un medio social complejo como son las grandes ciudades. En estos ámbitos donde confluyen el intercambio de flujos de información, materia y energía (Polèse y Rubiera M., 2009), se requiere de la gestión del poder público tanto como de la sociedad para una urbanización equilibrada, capaz de mantener cierta armonía y correspondencia con los flujos.

Centrado el interés de este trabajo en la movilidad metropolitana, particularmente en el movimiento de cargas, se entiende necesario aportar a una nueva institucionalidad que atienda el crecimiento y complejidad de los movimientos, en tanto se necesita de la coordinación de diferentes niveles de gobierno y de la articulación con sectores de la producción y la distribución para alcanzar mejoras sensibles tanto en el aspecto económico como al bienestar de la población.

2- Junto al aumento de los desplazamientos crecen las demandas de infraestructuras, siendo la red vial y otras instalaciones complementarias, las que canalizan la mayor parte de las nuevas inversiones en obras. El crecimiento del parque automotor en el país viene a poner en crisis la inversión en vialidad; lejos se está de crecer en los recursos asignados para atender con eficiencia las demandas de la red pavimentada en el país. (Raposo , 2013) También se han multiplicado los niveles de contaminación ambiental y sonora y es notable el incremento de la mortalidad por accidentes de tránsito, habiendo participación importante del camión en los siniestros.

Los datos de la inversión vial agregada indican que - pese a que en los últimos años los recursos crecieron (ya no lo hacen desde el 2008 en más), ese crecimiento está lejos de cubrir el incremento de la movilidad (asociada tanto a las personas como a las cargas). El análisis del gasto dirigido a los servicios de transporte a nivel nacional, permite verificar una caída en los últimos años en los gastos de Capital (esencialmente

obras de infraestructuras) en mayor medida que en los gastos Corrientes (que incluyen en buena parte a subsidios)

3- La logística como técnica dirigida a optimizar los flujos está en constante transformación, adaptada a las necesidades y exigencias del modelo productivo, el que evoluciona desde un planteo tradicional hacia conceptos innovadores aplicados a la distribución y el aprovisionamiento de bienes y servicios. Las innovaciones en logística de carga son un aporte a la programación mediante un repertorio de opciones e instrumentos (en tiempo y escala) a considerar, no sólo desde la actividad privada, sino también desde la gestión pública donde se comienzan a verificarse la aplicación de principios, que autores como Barbero (2011) denominan "Logística urbana".

Uno de los problemas a nivel metropolitano que requiere atención es la descoordinación de políticas que, más allá de ser tomadas en ámbitos jurisdiccionales diferentes, tienen que ver en muchos casos con decisiones contradictorias entre definir la distribución y nuevas localizaciones de actividades económicas y el poder reducir los impactos negativos de los flujos de carga y los servicios de carga-descarga y almacenaje a ellos asociados. Ambas operatorias son complementarias y deben conciliarse en el territorio si se quiere contar con un sistema urbano sostenible en el tiempo.

4- La región metropolitana de Rosario es un claro emergente de lo que se consideran territorios impactados en los últimos años por una movilidad creciente en cuanto a cargas en el país. Los cambios están indicando la necesidad de contar con nuevas estrategias para abordar el problema; entre ellas, priorizar adecuadamente las inversiones viales que mejoren los niveles de servicio en la red de circulación actual y/o aporten instalaciones complementarias a las existentes para una más fluida atención de la demanda. Es importante asignar recursos al mantenimiento o conservación de la red actual.

La gestión coordinada o por consenso, la planificación y programación de infraestructuras o la implementación de nuevas técnicas (asociadas a la gestión de los desplazamientos) ayudaría – aunque parcialmente – a encontrar soluciones, si bien ésta sólo se conseguirá si se atiende el tema desde una perspectiva integral que incluya no sólo inversiones orientadas a la oferta de más y mejores servicios, sino además a la implementación de la principios de logística integral como técnica capaz de optimizar los movimientos en función de las necesidades y exigencias que plantea el modelo productivo actual.

5- Se detecta falta de seguimiento sistemático de las variables claves así como carencia de una base de información sobre el tema. Se requieren estudios específicos como puede ser un Censo de cordón (alguna vez se implementaron) a nivel metropolitano, que permitan no sólo trabajar cantidad y tipo de vehículos y frecuencias, sino también los productos transportados y origen-destino de los viajes.

La falta de planificación como de regularidad, la poca coordinación y complementariedad entre niveles de gobierno unido a la escasez en el manejo de recursos y la baja importancia que se da al tema, han llevado a un extremo cercano a la inacción y bajos niveles de manejo del ambiente urbano metropolitano. Las externalidades que

se verifican son elocuentes, casi tanto como necesarias las medidas y la atención que brindar al tema. Se está frente a un tema postergado y en general, fuera de agenda.

6- Se puede decir que tanto desde la planificación estratégica como desde la gestión coordinada entre los distintos actores en la esfera pública, se adoptan criterios y se aplican medidas que tienen como objetivo final mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, es frecuente que ante algunas medidas, esta misma población sea renuente a aceptar los cambios, en especial cuando estos implican modificar sus conductas habituales (reducir el uso del automóvil, afrontar mayores costos en movilidad o invertir en mejorar su actividad en pro de hacer uso racional de los bienes públicos).

Con frecuencia algunas iniciativas públicas se ven obstaculizadas en su implementación por esta razón. Para una mayor efectividad, sería conveniente y por ello se brega, apoyar una institucionalidad mucho más "participativa" que de lugar a la adhesión y sensibilización de los actores de modo de compartir los objetivos buscados.

Referencias Bibliográficas

- Barbero, J. (2011). Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario Documento de Trabajo Nº 79. Buenos Aires: CIPPEC.
- Barbero, J. (2011). Logística Urbana: problemas y desafíos. En Conferencia de Transporte Sustentable, Calidad del Aire y Cambio Climático. ITF-Instituto Tecnológico Ferroviario- Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) – Clean Air Institute.
- http://www.cleanairinstitute.org/download/rosario/sp17_03_jose_barbero.pdf
- Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial- CT3 (2012). "Estudio sobre tasa de motorización. Relaciones y determinantes." (Gartner, Andrés)- Sec. de Extensión Universitaria- Universidad Tecnológica Nacional. Serie Técnica- Info 02. Buenos Aires.
- Clean Air Institute (2013). Experiencia en la implementación de políticas e iniciativas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el transporte de carga en ciudades de Latinoamérica. Washington DC. USA http://www.cleanairinstitute.org/cops
- De Rus, G.: Campos, J. y Nombella, G. (2003). Economía del Transporte. Ed. A.Bosch. Barcelona. España,
- Ente de Coordinación Metropolitana- ECOM (2014). Directrices de Ordenamiento Territorial. Bases para un acuerdo Metropolitano. Cuaderno 3. Municipalidad de Rosario.
- Ente de Transporte de Rosario (2011). Plan Integral de Movilidad Rosario. Municipalidad de Rosario.
- Filadoro, Ariel y Rozengardt, Diego (2011). Logística de cargas. Nuevos desafíos para la Programación Económica. Informe Económico Nº 76. Segundo

Trimestre. NT.nª 48. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo. http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm#

- Frediani, J.; Giacobbbe, N. y Ravella, O. (2008). Una respuesta al problema energético desde el sector transporte: implementación de medidas en corredores interurbanos. ASADES. Vol. 12. Argentina www.asades.org.ar/modulos/averma/trabajos/2008/2008-t007-a004.pdf
- Herzog, Bernhardt O. (2011). "Transporte urbano de cargas para ciudades en desarrollo." Modulo 1g- Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas para ciudades en desarrollo. Proyecto Sectorial. Servicio de Asesoría en Política de Transporte, para el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo. Eschborn, Alemania. [en línea] http://www.cleanairinstitute.org/download/1g_urbanfreight_span_03.pdf
- Polèse M. y Rubiera Morullón F. (2009). Economía Urbana y Regional Editorial Aranzadi- Civitas. Navarra, España. 2009.
- Raposo, I. y Cafarell, S. (2013) Gobernabilidad y Movilidad de Cargas en Ambientes Urbanos. Ponencia al VII Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP.- SGP. Mendoza, 18 al 20 de Septiembre.
- Raposo, I. y Manganelli, N (2014). Una reflexión crítica respecto a la movilidad de cargas en ambientes metropolitanos. Temática propuesta: 11. Transporte urbano de carga y logística. XVIII CLATPU- Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano. Rosario, 20 al 24 de octubre.
- Sciara, Ángel y otros (2006) "Políticas Públicas e inversiones en infraestructura. Una lectura crítica desde la Región Rosario". Coloquio Grupo Montevideo. Santa Fe.

Crecimiento urbano en ciudades bonaerenses. Procesos, políticas e instrumentos de planificación en curso

Rocca, María Julia
Lancioni, Alejandro
Ríos, Licia
Sgroi, Alejandra

PALABRAS CLAVE
· Crecimiento urbano
· Política Territorial
· Planificación Y Gestión

Resumen / Se exponen resultados de una investigación que tuvo como propósito aportar a la discusión teórico metodológica sobre los procesos de expansión urbana y evaluar la incidencia que sobre los mismos tuvieron las políticas territoriales en la Provincia de Buenos Aires. Se entiende a la expansión urbana como proceso de crecimiento urbano por extensión con modalidades específicas históricamente y socialmente determinadas. Tomando el período de vigencia del Dec. Ley 8912/77, se analizó en municipios de la Pcia. de Buenos Aires las relaciones entre el proceso de expansión urbana real, la política de tierra y vivienda, y la política de ordenamiento territorial. Se desarrollaron cuatro estudios de caso: Berazategui (perteneciente a la RMBA); Bahía Blanca (centro principal de aglomerado extenso); y Tandil y Trenque Lauquen (centros urbanos en contextos rurales).

La confrontación de procesos, políticas e instrumentos de planificación en ciudades bonaerenses permitió comprobar, en relación a los procesos de expansión urbana, que los incrementos del área urbanizada fueron de aproximadamente un 25% en el caso metropolitano y de más del 100% en los casos del interior provincial. El patrón morfológico de las áreas de extensión resultó diverso, y se corroboró la coexistencia de estadios urbanos, suburbanos y rururbanos, la complejización de los entornos periurbanos, y la incorporación de nuevos usos y conflictividades a las áreas rurales. Por su parte, se constató que las intervenciones urbanas en materia de tierra y vivienda, junto con las urbanizaciones cerradas, no son de gran magnitud en las áreas en expansión, pero constituyen los factores más importantes en su conformación.

En relación a las políticas de ordenamiento territorial referidas a la expansión urbana, se constató que algunos municipios han incorporado la perspectiva ambiental, la

BENSENY, GRACIELA
Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales -CIUT- Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP - Argentina
E-mail: mariajuliarocca@hotmail.com

valorización de los espacios abiertos como estrategia de contención urbana, y del periurbano como categoría específica. Asimismo en normativas más recientes, realizadas en el marco de planes territoriales y de desarrollo, surge la consideración de nuevas tendencias de rururbanización y dispersión, y la regulación del periurbano y del área rural.

El contexto de las transformaciones con impacto en el crecimiento urbano.
En los noventa el proceso de transformación económica del país, en particular la reconversión industrial, las políticas de descentralización y subsidiariedad del Estado Nacional, y el proceso de integración del MERCOSUR fueron marco para la ejecución de grandes obras de infraestructura de transporte regional
-corredores viales y portuarios- que dieron lugar una nueva organización territorial basada en las áreas metropolitanas, acentuando la hegemonía de las mismas frente al resto del territorio nacional.
Con la salida de la convertibilidad a inicios del SXXI, surgió un nuevo escenario con la reactivación del sector primario y las inversiones públicas y privadas en los territorios interiores selectivamente según las posibilidades de las economías regionales. En este contexto, las repercusiones se perciben particularmente en las áreas periurbanas y rurales donde la incorporación de tecnología y la reactivación del mercado interno externo dinamizan las actividades agropecuarias intensivas y extensivas; al mismo tiempo que recrean nuevos ámbitos para el turismo, la recreación y los servicios especializados.
Estudios demográficos indican una disminución de los flujos migratorios hacia las regiones metropolitanas, canalizados hacia ciudades de rango intermedio, en coincidencia con nuevos polos de crecimiento asociados con la agricultura de exportación o el turismo.
Estos cambios inciden en los procesos de expansión urbana, particularmente en las áreas periurbanas y rurales. Allí sectores sociales medios y jóvenes profesionales con expectativas laborales y mejor calidad de vida urbana, definen un perfil socio cultural que se asienta en entornos urbanos y rurales de esos nuevos centros de atracción. Paralelamente se genera un fenómeno social de apropiación de tierras fiscales y privadas por parte de sectores de menores ingresos en la periferia de las grandes ciudades, al que se suman distintas estrategias de acceso al suelo emprendidas por sectores medios que conjuntamente ejercen presión para efectivizar cambios en las normativas vigentes.
Desde el campo académico se han realizado numerosos estudios, particularmente en países centrales, relativos a estadios del proceso de urbanización y a la atracción de población ejercida por distintos ámbitos territoriales: centro urbano, periferia urbana, periurbano y rural. También se ha debatido acerca del crecimiento urbano designando “suburbanización” , “contraurbanización” y “rururbanización”, a procesos que contraponen el modelo tradicional por gradiente de la “ciudad compacta” con el de la “ciudad dispersa” o “difusa”.

Respecto a las políticas territoriales vinculadas al crecimiento urbano, puede observarse en nuestro contexto, que no siempre se han implementado integralmente, y que los territorios en expansión han recibido acciones de niveles supralocales no necesariamente contempladas ni compatibilizadas con los planes de ordenamiento -en la medida que existieran-. En general los procesos de expansión urbana desde las normativas contemplaron una política de contención del crecimiento, con grandes dificultades y contradicciones producto de la implementación de políticas sectoriales de tierra y vivienda, destinadas a sectores de escasos recursos, y de pavimentos que, con la mejora de la accesibilidad, favorecieron el crecimiento urbano en áreas no previstas.

La presente ponencia se desarrolla en base al proyecto "PROCESOS DE EXPANSION URBANA, POLITICAS TERRITORIALES Y TRANSFORMACIONES EMERGENTES. El caso de la Provincia de Buenos Aires" 1 recientemente finalizado, que tuvo como objetivo indagar los procesos de expansión urbana en diferentes localidades del territorio de la Provincia de Buenos Aires2 , con el objeto de identificar los alcances de los procesos de dispersión, caracterizar y confrontar las transformaciones territoriales emergentes, y evaluar en relación a las mismas la incidencia de las políticas territoriales y en particular de las instrumentos de planificación territorial.

1 Proyecto acreditado U-098. Ministerio de Educación UNLP. Argentina. Dirigido por Arq. Esp. María Julia Rocca, Investigadores Arq Esp. Alejandro Lancioni; Arq.Mg. Licia Ríos, Arq. Mg. Alejandra Sgroi; Colaboradores:. Arqs.Flavia Calvo, Ramiro Villacorta, Marina Rusnak, Eugenia Rodriguez Daneri, Augusto Pellegrino, y Srtas. Angela Rojas; Mariana Slatger.

2 La Provincia de Buenos Aires constituye uno de los estados federales de la República Argentina. Su territorio se extiende en 307.571 km2 y alberga 15.594.428 hab., (equivalente a un tercio de la población del país). Constituye la jurisdicción de mayor peso y grado de diversificación económica productiva del país. Su territorio presenta una gran concentración de población y actividades en la región metropolitana, y una división político administrativa en 135 municipios.

EXPANSION URABANA ENTENDIDA COMO PROCESO. Aspectos metodológicos para su análisis.

A partir de entender la expansión urbana como proceso de crecimiento urbano por extensión, con modalidades específicas históricamente determinadas por el contexto social, económico y político en que se materializa, fue necesario elaborar una metodología que permitiera reconocer ese proceso, y particularmente las nuevas tendencias de dispersión en centros urbanos de diferentes rangos y características.

La metodología se apoyó en la identificación de los diferentes estadios de urbanización, suburbanización, y rururbanización (Dematteis 1998) para lo cual se definieron respectivos patrones territoriales (uso, subdivisión y grado de ocupación) con el objeto de identificarlos y cuantificarlos en su extensión dentro del área de expansión.

En el período de vigencia de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial 8912/77 se analizaron cuatro municipios de la Pcia de Buenos Aires, representativos de distintas categorías de centros urbanos: Berazategui (perteneciente a la región metropolitana de Buenos Aires); Bahía Blanca (centro principal de aglomerado extenso); y Tandil y Trenque Lauquen (centros urbanos dinámicos en contextos rurales).

La hipótesis que guió el desarrollo de la investigación buscó identificar a través de los vínculos entre: los modelos de ciudad compacta o dispersa; el proceso de expansión urbana con sus diferentes estadíos, y las políticas territoriales; que las nuevas tendencias de dispersión se observan en centros urbanos de regiones metropolitanas y de contextos rurales del interior provincial.

El desarrollo de la investigación se realizó sobre tres ejes de estudio: el proceso de expansión urbana real; la política de tierra y vivienda; y la política de ordenamiento territorial. El análisis de material aerofotográfico y satelital, de documentación oficial de planes de vivienda; y de ordenanzas municipales de ordenamiento urbano vigentes durante el período de estudio, posibilitó elaborar cartografía, identificar y cuantificar las fases del proceso de expansión (urbano, suburbano, rururbano), y confrontar la expansión real con las localizaciones de conjuntos estatales y urbanizaciones cerradas, y las previsiones normativas.

procesos Y políticas en ciudades bonaerenses

A partir del proyecto realizado se diseñó la metodología para el análisis de los procesos de expansión urbana contemplando los diferentes estadios. Se creó así una herramienta para el seguimiento y evaluación del proceso desde su dimensión espacial, en términos cuantitativos, factible de ser aplicada a diferentes territorios. Se comprobaron en todos los casos incrementos del área urbanizada: en un 25% en el caso metropolitano, pero en mayor magnitud se registraron en el interior provincial con un 75% en Trenque Lauquen y más del 100% en Bahía Blanca y Tandil. (Figura 1)

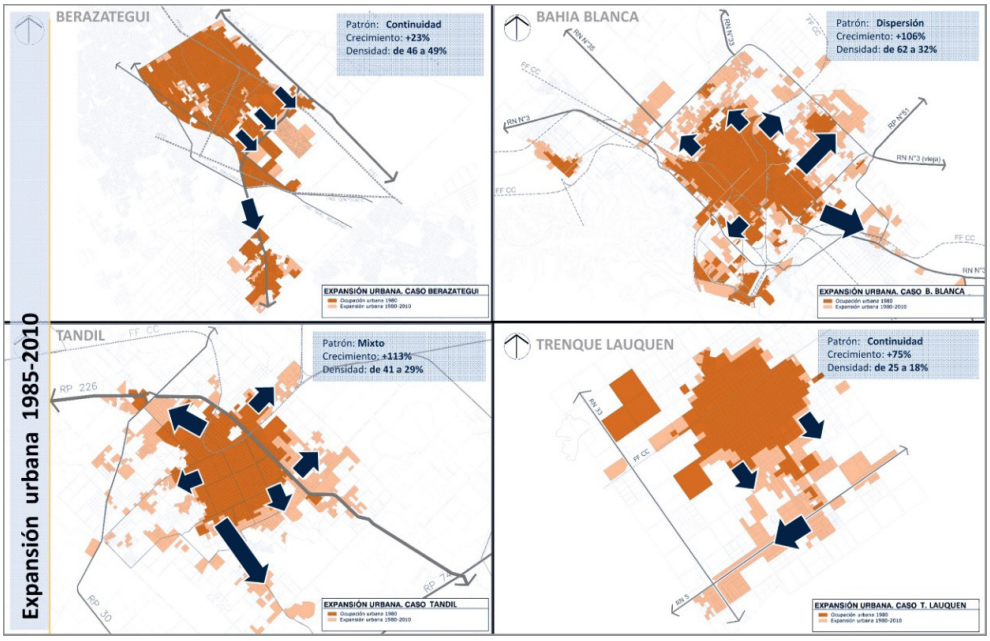


Figura1: Expansión urbana real 1985-2010.

El patrón morfológico de las áreas de extensión resultó diverso, y se corroboró la coexistencia de estadios urbanos, suburbanos y rururbanos; la complejización de los entornos periurbanos, y la incorporación de nuevos usos y conflictividades a las áreas rurales. (Figura 2)

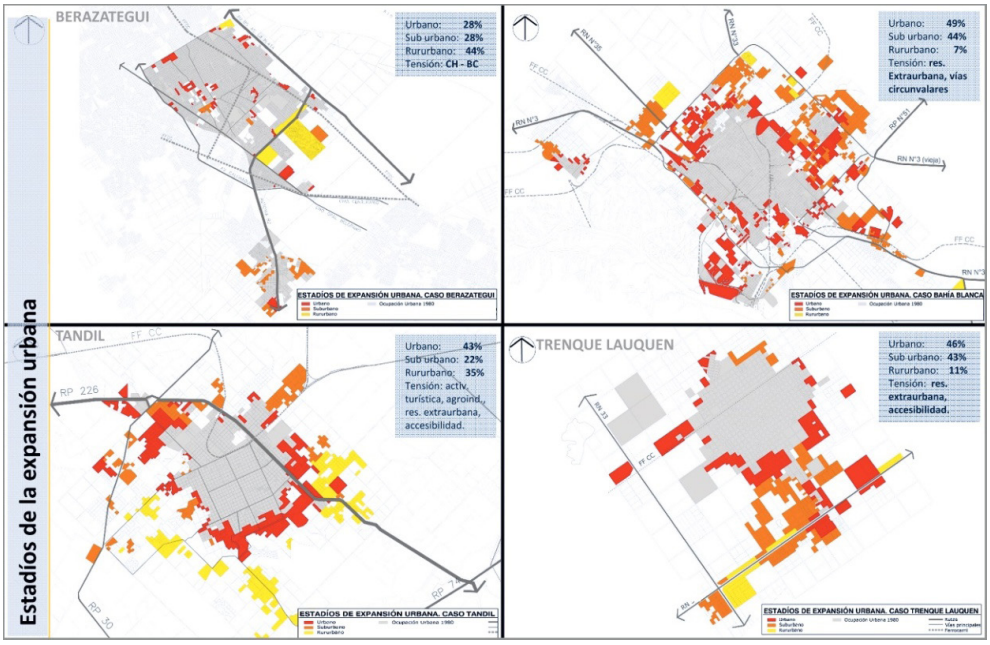


Figura 2: Estadíos de la expansión urbana

El proceso más novedoso en la configuración fue la dilución de límites entre el espacio urbano y rural con configuraciones rururbanas, que implicaron un 35% de las áreas de crecimiento urbano reciente en Tandil y un 44% en Berazategui. Estos patrones de crecimiento presentan su correlato en una baja intensidad de ocupación con tendencia a la disminución en los cuatro casos analizados.Se reconoció así que los procesos de expansión de tipo “dispersos” no son exclusivos de contextos metropolitanos, ni los “de gradiente” de centros menos dinámicos. En cuanto a las motivaciones de los patrones de expansión, se conjugaron a nivel local factores estructurantes (desarrollo económico productivo, acceso a tierra y vivienda) y específicos en la impulsión de la expansión urbana extensiva; y la incidencia del conjunto de políticas públicas y de la actividad inmobiliaria sin mayores condicionamientos. Al respecto, se constató que las políticas públicas de tierra y vivienda, junto con las urbanizaciones cerradas no son de gran magnitud en las áreas en expansión, pero constituyen los factores más importantes en la conformación de las áreas de expansión urbana, contribuyendo a la dispersión y fragmentación socio espacial sobre áreas no previstas. Un alto porcentaje de las acciones analizadas se encuentran dentro del área de expansión real: con valores moderados en Tandil (30%) y Bahía Blanca (38%), que en los otros casos superan el 50% de las acciones, Trenque Lauquen (56%) y Berazategui (87%).

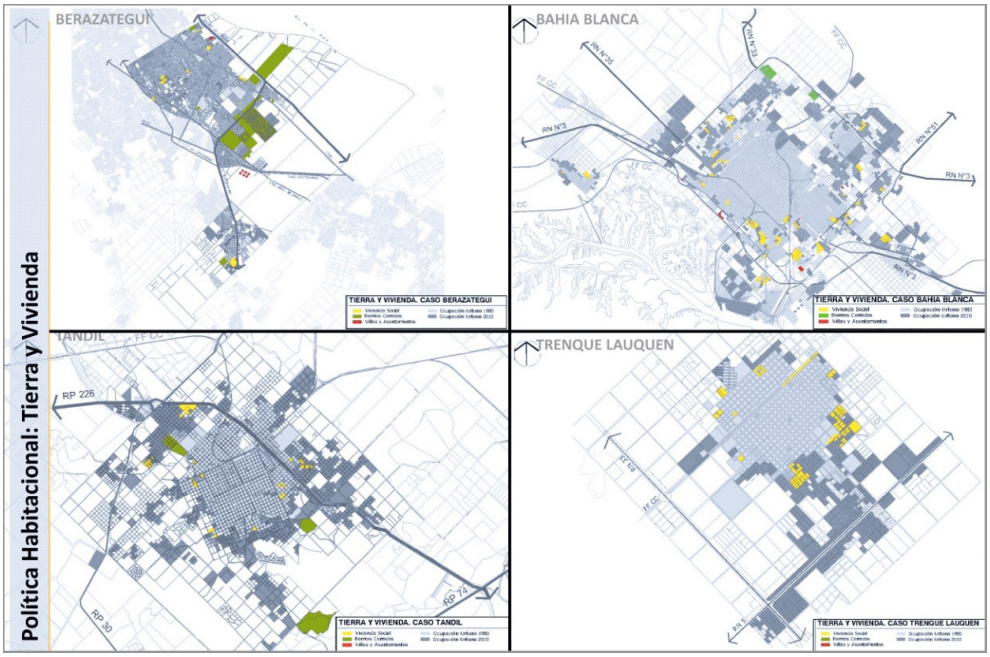


Figura3: Política de tierra y vivienda en el área de expansión urbana real

Específicamente en relación a la política de tierra y vivienda, en los cuatro casos más del 50% de las viviendas sociales construidas en el período involucran el área de expansión urbana constatada en el corte temporal analizado. Las mencionadas intervenciones muestran en los cuatro municipios diferencias importantes en cantidad y tipo ya sea vivienda de interés social, presencia de asentamientos irregulares y desarrollo de urbanizaciones cerradas, estas últimas significativamente más numerosas en el caso metropolitano. (Figura 3)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REGULACION DE LOS PROCESOS DE EXPANSION URBANA

La ley provincial (DL 8912/77), marco legal para el Ordenamiento Territorial de los municipios bonaerenses establece un proceso de planificación en etapas partiendo de una delimitación preliminar de áreas, una zonificación según usos en segundo lugar para arribar a planes de ordenamiento y particularizados. Respecto de la expansión urbana, plantea mecanismos tendientes a desarrollar ciudades compactas, sin diferenciar contextos sociales, geográficos ni regionales, donde las áreas urbanas y las complementarias conformen los centros de población como partes integrantes de una unidad territorial; pudiendo prever zonas de reserva urbana en función de ejes de crecimiento. Sólo contempla la figura legal de Club de Campo como segunda residencia

y en forma aislada en áreas rurales.

A partir del análisis de los marcos normativos municipales de ordenamiento territorial, se interpretaron en los cuatro casos, los criterios que subyacen en las políticas de ordenamiento territorial referidos a la expansión urbana. Se constató que durante el periodo de vigencia de la mencionada ley provincial, con el mismo marco legal, los instrumentos de planificación de algunos municipios presentan avances significativos al incorporar la perspectiva ambiental, la valorización de los espacios abiertos como estrategia de contención urbana; y del periurbano como categoría específica. (Figura 4)

En particular las normativas realizadas en el marco de planes territoriales y de desarrollo, consideran las nuevas tendencias de rururbanización y dispersión, y la regulación del periurbano y del área rural.

Así se constató que los objetivos del Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (2005) destacan la necesidad de preservar las condiciones suburbanas/rururbanas, y las características paisajísticas de las zonas periurbanas, así como la conservación del suelo rural, y se corroboran en el nuevo Código de Ordenamiento con la definición de patrones urbanos, suburbanos y rururbanos en áreas de expansión.

Completan los lineamientos vinculados al crecimiento urbano de la ciudad de Tandil, la generación de un área fuelle que comprende el área complementaria, consolidando barrios parque, áreas de servicio a la ruta para actividades rural intensivo y de alojamiento turístico.

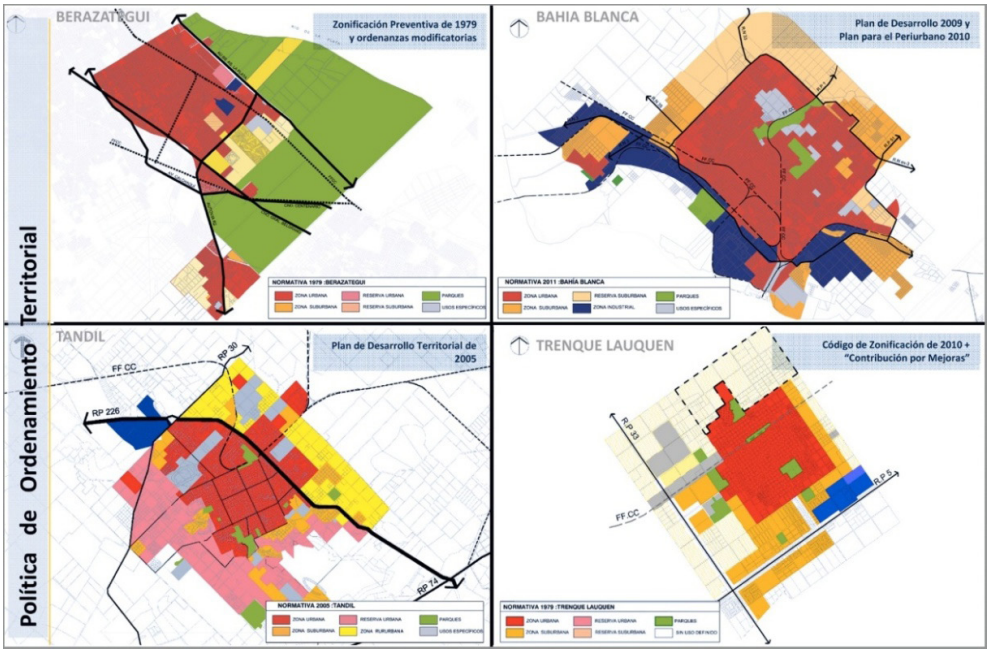


Figura 4: Política de ordenamiento territorial vigente.

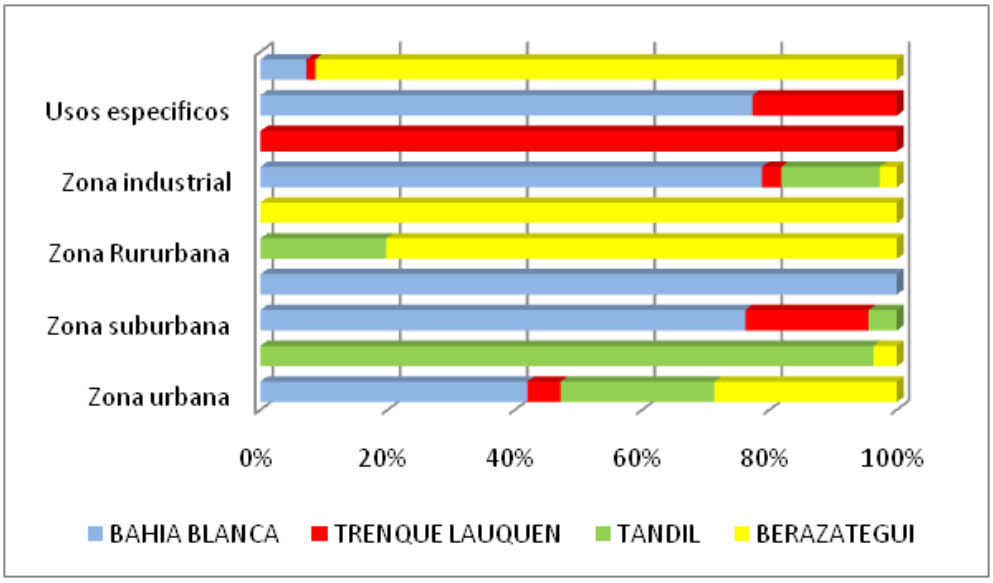
También resulta innovador en el caso de Bahía Blanca la delimitación del periurbano desde su condición específica, y su consideración en los instrumentos vigentes, a saber: Plan de Desarrollo Local 2009-2028, Código de Planeamiento y Plan Director del Periurbano Bahiense (Ord. 15.367/10). Esta rezonificación posibilitó retrotraer la sobredimensionada área urbana prevista en anteriores marcos normativos. De los mencionados instrumentos se desprenden una serie de lineamientos en relación al crecimiento urbano entre los que se destaca: la promoción de una expansión con carácter suburbana controlada mediante la asignación de "cupo urbanizador" quinquenal.; la creación de distritos con equipamiento y servicios en el ámbito rural, en concordancia con una política de protección de sitios de valor paisajístico y natural en el área rural, y de promoción del turismo.

Cabe destacar, por otra parte, el peso significativo en la conducción de la expansión urbana que ha tenido la gestión municipal de Trenque Lauquen a partir de la combinación del Código de Zonificación (Ord.3465/10), con la Ordenanza Impositiva por "Contribución por Mejoras" que le posibilitó una decidida intervención en el mercado inmobiliario. Es de reconocer en el caso mencionado que el control de la expansión urbana fue el resultado de la previsión normativa de zonas reguladas como extraurbanas, a las que se sumó recientemente una importante área de ampliación en el entorno urbano inmediato. Ambas decisiones constituyen estrategias que dan marco y fortalecen la acción del municipio en la creación y movilización de suelo urbano.

Finalmente, y en relación a los cambios normativos, del análisis del período se reconocieron también diferencias en la gestión municipal. En el municipio metropolitano de Berazategui la Ordenanza vigente de "Zonificación Preventiva" data del año 1979 con 50 modificatorias, con cambios normativos adecuados a demandas del mercado inmobiliario y sectores informales, que aprovechan las mejoras de accesibilidad metropolitana en un territorio en permanente transformación. En relación a los restantes casos, como ya se ha mencionado se ha verificado mayor iniciativa de planificación y gestión del gobierno municipal vinculando los instrumentos de ordenamiento con las políticas de desarrollo social y económico, Tandil y Bahía Blanca, y de intervención en el mercado inmobiliario en Trenque Lauquen.

Del estudio comparado de las zonificaciones municipales vigentes se sintetizan en el gráfico 1 el peso relativo con que cada municipio regula su territorio promoviendo patrones suburbanos, rururbanos representativos de distintos estadíos del proceso en estudio, o el mantenimiento de grandes espacios abiertos como forma de contención de la urbanización.

Gráfico 1: Regulación por zonas. Participación porcentual en superficie por municipio



Fuente: Elaboración propia sobre normativas municipales vigentes

En el gráfico se puede observar en el caso de Bahía Blanca la importancia asignada a las zonas y reservas de carácter suburbano, el peso de las zonas de reservas industriales y de protección de espacios abiertos no urbanizables en correspondencia con la contención del crecimiento urbano hacia el estuario. Las zonas y reservas promovidas como rururbanas, prevalecen en Tandil y en Berazategui donde se destacan por la gran magnitud con que la norma contempla en estas zonas las nuevas tendencias de expansión dispersa, conjuntamente con las reservas de espacios verdes constituida por el Parque Pereyra Iraola.

CONCLUSIONES

En relación al proceso de expansión urbana, se comprobó su continuidad en el caso metropolitano de Berazategui a pesar de sus limitaciones espaciales, ambientales y legales a nivel supralocal; y con características específicas en ciudades no metropolitanas particularmente vinculadas a las dinámicas de las actividades productivas y a la capacidad de gestión local. Se ha verificado un acelerado crecimiento urbano de baja densidad en todas las categorías de centros analizados, aún en municipios con políticas avanzadas en materia de ordenamiento territorial. Asimismo se reconoció que los procesos de expansión de tipo “dispersos” no son exclusivos de contextos metropolitanos, ni los “de gradiente” de centros menos dinámicos.

Con respecto a los estadios de expansión se pudo identificar la coexistencia de estadios urbanos, suburbanos y rururbanos; la complejización de los entornos periurbanos, y la incorporación de nuevos usos y conflictividades a las áreas rurales. Y en términos generales se reconoció una importante tendencia de rururbanización. El crecimiento se explica mayormente en los usos residenciales, y con los usos industriales y de servicios

que aprovechan la accesibilidad de la red vial regional.

Por otro lado, se constató que las políticas de tierra y vivienda junto con las urbanizaciones cerradas no representan el mayor porcentaje de ocupación de las áreas en expansión, aunque puede afirmarse que sí constituyen los factores más importantes en la conformación de las áreas de expansión urbana, contribuyendo a la dispersión y fragmentación socio espacial sobre áreas no previstas, y presionando sobre cursos de agua, espacios verdes y/o agropecuarios.

En relación a la política municipal de ordenamiento territorial referida a la expansión urbana se reconoció, a través de los instrumentos de planificación y gestión, que con el mismo marco legal provincial, algunos casos presentan avances significativos, como la incorporación de la perspectiva ambiental, la valorización de los espacios abiertos como estrategia de contención urbana; y del periurbano como categoría específica.

Se reconocieron en las normativas de usos del suelo distintas estrategias en relación a la expansión urbana (consolidación, control, promoción y contención). A las tradicionales zonas de reserva y de barrios cerrados, se incorporan mecanismos de gestión sobre zonas extraurbanas, espacios periurbano y rural; y se suman estrategias de contención revalorizando el espacio abierto circundante. En las normativas más recientes, realizadas en el marco de planes territoriales y de desarrollo, surge la consideración de nuevas tendencias de rururbanización y dispersión, con la definición de patrones urbanos, suburbanos y rururbanos en áreas de expansión; y la delimitación del periurbano desde su condición especifica.

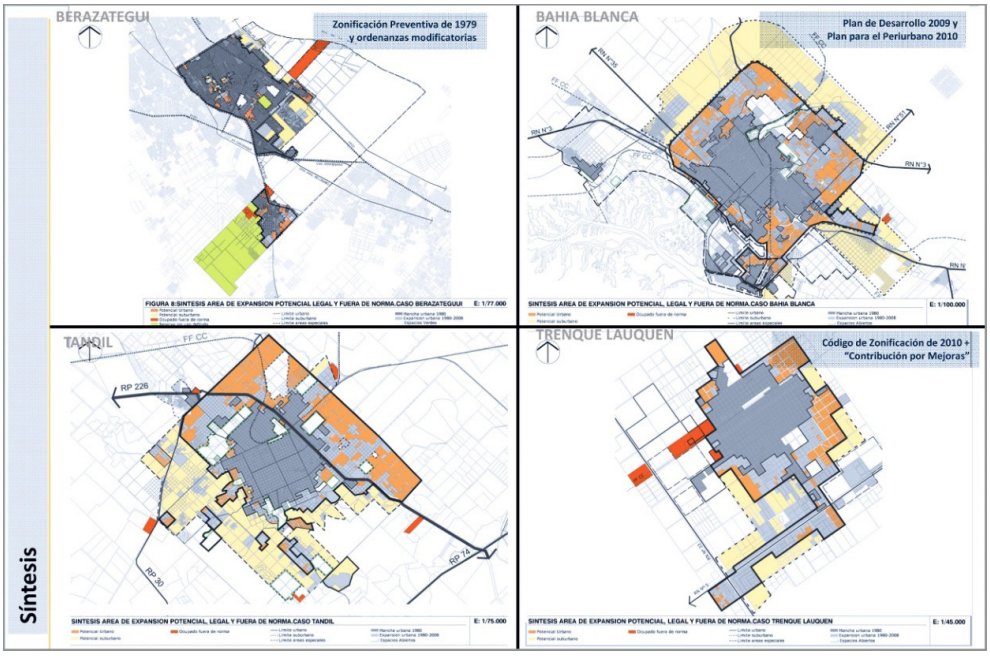


Figura 5: Síntesis de la política de ordenamiento territorial vigente.

En el manejo de las tendencias de dispersión y promoción rururbana las diferencias son significativas en los cuatros casos, donde la clásica regulación normativa del uso y ocupación del suelo se combina con la implementación de instrumentos de gestión municipal vinculados a evaluación de proyectos, a promoción de iniciativas privadas y a la aplicación de mecanismos de redistribución de la renta originada en el proceso de expansión, entre otros.

Las etapas finales del proyecto de investigación dieron lugar a profundizar el estudio de las modalidades de intervención y estrategias involucradas en los instrumentos analizados para cada caso. Esto implicó a partir de la empiria revisar el marco teórico y metodológico para identificar y evaluar los criterios que subyacen en las normas de regulación del crecimiento urbano por extensión.

En general los municipios bonaerenses, con la técnica de zonificación han tratado de contener el crecimiento definiendo límites y fuertes condicionamientos a la urbanización, básicamente fundamentados por la racionalidad económica y funcional del crecimiento urbano. Esta estrategia territorial de control de la expansión urbana promueve la densificación de la ciudad existente (procesos de consolidación y reestructuración), previsiones de reserva urbana acotadas (procesos de ampliación) en el entorno urbano contiguo definido como área complementaria, y admisión de urbanizaciones aisladas (procesos de dispersión) bajo la figura del Club de Campo en el área rural.

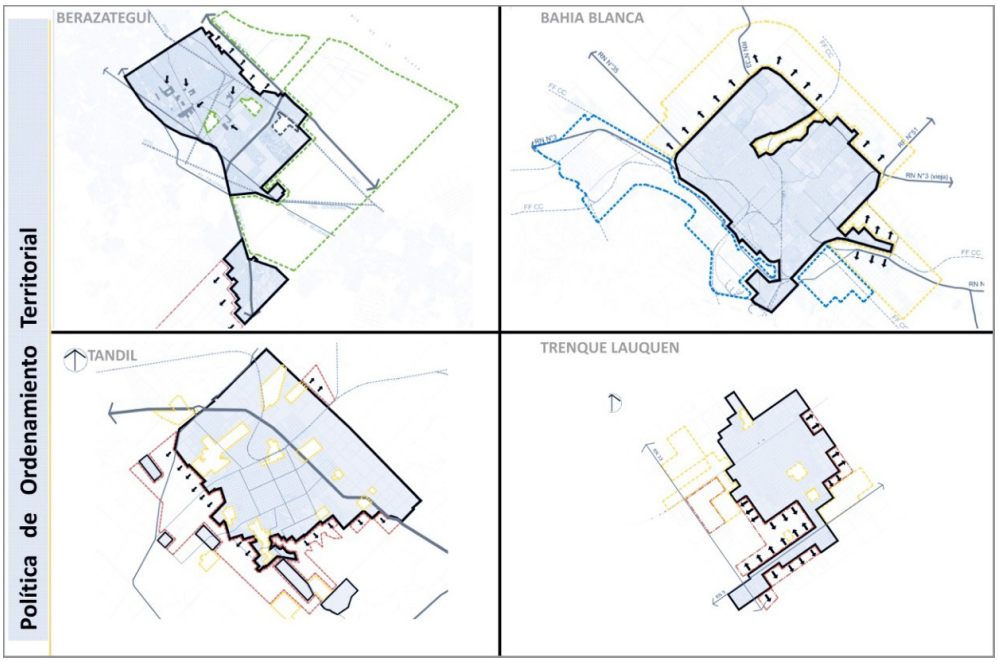


Figura 6 : Estrategias de crecimiento urbano de la política de ordenamiento territorial vigente.

Sin embargo, y del análisis de los casos se constató que actualmente ese criterio general de regulación de usos y ocupación del suelo urbano, como ya se adelantó, se combina con políticas de revalorización económica y ambiental de los espacios no urbanos dentro y en torno a las ciudades; y con políticas de descentralización que promueven la expansión con nuevos espacios centralidad.
Se podría entonces vincular las estrategias de contención de la expansión urbana con intervenciones que revalorizan los grandes espacios abiertos y vacíos urbanos existentes, a través de la regulación de áreas protegidas, o las que generan vacios, con la recuperación de espacios por reconversión actividades productivas. Por otra parte, las estrategias de promoción de expansión urbana podrían instrumentarse con intervenciones creando nuevas centralidades en áreas de ampliación, o de consolidación de bordes urbanos en el marco de propuestas de reestructuración y/o renovación. (Figura 6)

BIBLIOGRAFIA

ARIAS SIERRA P., “Las nuevas periferias dispersas” Universidad de Sevilla 2003

DELGADO, J., GALINDO,C.; RICARDEZ, M. “La difusión de la urbanización o como superar la dicotomía rural-urbana”. Geografía para el SXXI. UNAM. 2006.

DEMATTEIS, G. “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. La ciudad dispersa. Barcelona:Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Barcelona 1998.

ENTRENA DURAN, F. “Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad”. en Pampa 1. Revista Interamericana de estudios territoriales. Santa Fé Argentina. 2005.

MARENGO, C.”Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana ”en Revista Proyección N 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Ed. UNC. 2003.

MATTEUCCI, MORELLO y otros. Crecimiento Urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana. Ed. Orientación. Buenos Aires. 2006.

MONCLUS, F. “Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural”, Ministerio de Agricultura-M.A.P.-M.O.P.U., Madrid, 1988.

ROCCA, LANCIONI, RIOS, DELACHAUX, SGROI. En Expansión urbana en municipios bonaerenses: avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales. Revista digital Mundo Urbano.2013

LANCIONI, RÍOS, AVERSA, RUSNAK, RODRIGUEZ DANERI, Y PELLEGRINO: en Alcance de la expansión urbana en municipios metropolitanos e interiores de la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en Arquisur 2012. FADU UBA Buenos Aires.

Rocca; Sgroi; Calvo, Villacorta, Rojas, en Estrategias e instrumentos de expansión urbana. Ponencia presentada en Arquisur 2012. FADU UBA, Buenos Aires

PCIA. DE BUENOS AIRES. Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo.

Ordenanzas Municipales: Berazategui. 884/79 y modificatorias. Tandil 2530/79 y Decr Regl 2150/79. 9865/05; Bahía Blanca Plan de Desarrollo Local Bahía Blanca 2009/2028, Ord. 3566/82, Ord. 1990/93, y Plan Director para el Periurbano Bahiense, aprobado por Ord. 15367/10. , Trenque Lauquen Ord. 40/79 y 3465/10. 3185/2009 (Mod.Ord. Impositiva)

Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales

Rodulfo, María Beatriz
Boselli, Teresa

PALABRAS CLAVE
· Déficit habitacional
· Política de vivienda
· Impactos territoriales

Resumen / La Argentina se caracteriza por presentar un déficit habitacional cercano a los 3 Millones de hogares que se proyecta sin cambios significativos, tanto en lo que hace a la cantidad de unidades habitacionales faltantes, como a la calidad de vida que ofrecen buena parte de las existentes (precariedad, hacinamiento o tenencia segura). Los indicadores que lo definen configuran una dimensión concreta de la brecha de desigualdad en el ejercicio de derechos básicos de la población exhibiendo la vulnerabilidad estructural que presentan regiones y ciudades.

La emergencia crítica de condiciones de marginalidad y exclusión ocupa hoy la agenda social, haciendo visible la fractura entre las necesidades sociales y las respuestas habitacionales, mostrando la insuficiencia de las acciones aún después de una década en la que las políticas públicas duplicaran el esfuerzo nacional en la Cuestión.

RODULFO, MARÍA BEATRIZ
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires
Argentina
E-mail: miriamrodulfo@yahoo.com.ar

BOSELLI, TERESA
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires
Argentina
E-mail: tbosel@fadu.uba.ar

La Política Habitacional

A partir de los años setenta, los recursos para construir "vivienda social" en Argentina son aportados por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Sobre este eje vertebrador, de carácter financiero y capacidad revolvente, se ha construido un sistema de gestión pública de alcance nacional, actuación sostenida y desempeño creciente en la dotación de "soluciones habitacionales", escasamente vinculado a las acciones habitacionales del sector financiero y del social.

La evolución del accionar público presenta reflujos constantes de la relación entre el Estado Nacional y las Provincias con implicancias en la toma de decisiones y en la distribución territorial de las inversiones. Así, la *centralización nacional* de los inicios[1], fue reemplazada por la *descentralización federal*[2] vigente, aunque subordinada a partir del 2003, a los nuevos recursos[3] que suma la Política Federal de Vivienda (PFV) *recentralizando* los atributos decisorios en el Poder Ejecutivo Nacional.

Más allá de los cambios, la continuidad de un modelo de intervención directa del Estado[4] (Boselli T. el al, 2011) ha caracterizado la formación de un stock de disponibilidades habitacionales "fuera de mercado", sujeto a normas y acciones que condicionan localización, tipologías, características constructivas, criterios de adjudicación social y crédito subsidiado, aplicados dentro de una concepción de "universalidad" en la atención de la demanda.

Este modelo financiero-productivo estatal favorece la generación de empleo y la movilización de sectores productivos de manera versátil, mostrándose hábil como herramienta político-técnica de gobernabilidad en las crisis socioeconómicas recurrentes.

La producción habitacional sigue líneas predominantemente cuantitativas y urbanas, sobre una matriz distributiva alejada de las necesidades y déficits cualitativos tanto urbanos como rurales.

Las resultantes productivas evidencian la rigidez e inadecuación de la interfaz social y territorial, así como los escasos avances en la introducción de respuestas innovadoras adecuadas a la dinámica de las demandas sociales.

Principales rasgos de la Política Federal de Vivienda (PFV) con relación a las variaciones del Modelo de Gestión, el Modelo Socio Productivo y los satisfactores utilizados en la obtención de Metas.

La aplicación de la PFV a partir de 2003, dio lugar a acciones de impacto en la reactivación productiva y la generación de empleo, contribuyendo a superar la situación de emergencia socio-económica, instalando una renovación de las expectativas sociales

1 Leyes Nacionales Ley 19.979, creación del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, 1972; Ley 21.581, reglamentación del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, 1977;

2 Leyes Nacionales Ley 24.464, creación del SISTEMA FEDERAL DE VIVIENDA 1995; y sus complementarias Ley 23.966, financiamiento del REGIMEN NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, 1991; y Ley Nº 25570, acuerdos sobre COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS, 2002.

3 Presupuesto Nacional - Leyes - Jurisdicción Vivienda y Urbanismo – Fuente: Tesoro Nacional; Fideicomisos Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Préstamos externos (BID y otros).

4 La política habitacional opera a través de un sistema de administración y aplicación de recursos públicos que interviene directamente en la producción de la oferta habitacional de viviendas sociales, mayoritariamente concretado a través del mecanismo de "licitación por obra pública", aunque con emergentes variantes en la última década.

y de consenso social requerido para asegurar la gobernabilidad en la post crisis.
Asimismo creó el marco propicio para la proyección de las acciones emprendidas en loa años subsiguientes, lográndose un alcance cuali-cuantitativo en todo el territorio nacional con aportes significativos en la *disminución del Déficit relativo* en las regiones más pobres del país aunque con baja incidencia en su nivel absoluto (Boselli T. et al, 2014) [5].

Modelo de gestión y producción

La PFV se ha implementado mediante un *modelo de gestión* movilizador del sistema público, y articulador de obligaciones y compromisos provinciales y locales, que ha incluido al campo social, generando involucramiento de los actores en la construcción de una ecuación de gobernabilidad en un escenario de expectativas de avance en el ejercicio de Derechos, aunque abierto en su contribución a la reducción de desigualdades socio territoriales (Rodulfo, M.B. et al, 2014).
La construcción del modelo de gestión se dio desde los inicios a través de la acción directa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y la obra pública, en respuesta a las demandas críticas de trabajo, empleo y reactivación económica. La *recentralización y concentración de decisiones*[6] y recursos fue la base impulsora de las concertaciones sociales, dando lugar una progresiva reconfiguración de roles y capacidades de los diversos actores públicos, privados y comunitarios intervinientes.
La instrumentación de la respuesta habitacional se apoyó en una doble estrategia de actuación, de carácter interinstitucional (Nación-Provincias) e intersectorial (intra organismos del PEN). Así por una parte, la convocatoria al Sistema Federal de Vivienda y su órgano consultivo: Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), generó el ámbito de legitimación necesario a la asociación de recursos y voluntades entre gobierno nacional y provinciales poniendo en valor las capacidades de gestión habitacional desarrolladas a través de los años por el Sistema público mediante la construcción habitacional masiva y el crédito subsidiado,
Por otra parte, la convocatoria intersectorial reunió el accionar habitacional del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, con el concurrente de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Seguridad y Empleo, traccionando recursos y programas[7] e involucrando a organizaciones, movimientos sociales “piqueteros” (Figura 1).
La asignación de recursos extra-presupuestarios[8], provenientes del Tesoro Nacional y su transferencia con carácter no reintegrable (subsidios), fue la herramienta político técnica de los Acuerdos Marco Nación-Provincias, cuyos Cupos distributivos determinaron la localización territorial de las inversiones y de la oferta habitacional

5 En la región Nordeste de nuestro país el Déficit relativo descendió entre los dos últimos Censos en alrededor de 14 puntos (del 55% según el Censo de 2001 al 41% de hogares deficitarios respecto al total de hogares de la región según el Censo 2010).
6 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) / Secretaría de Obras Públicas (SOP) fue el organismo responsable que instrumenta los programas e inversiones.
7 Ministerios de Trabajo: Planes de Empleo para Jefes y Jefas de Hogar desocupados; Ministerio de Desarrollo Social transfiere al Ministerio de Planificación Federal , Inversión Pública y Servicios los Programas PROSOFA, PROMEBA PROMIHB PROPASA dirigidos a la población NBI. Posteriormente se suma el Programa Argentina Trabaja (trabajo cooperativo)
8 Presupuesto Nacional Leyes PEN ejerce facultades extraordinarias delegadas por el Congreso Nacional en el “estado de emergencia” que incluye modificación de acciones presupuestarias y otras.

aunque reservando un espacio decisional a las jurisdicciones provinciales y gobiernos locales, en lo social y locacional (SSDUV)[9].



Figura 1: MODELO DE GESTIÓN INICIAL DE LA PFV. Concertación institucional y recentralización decisional. Fuente: Elaboración propia.

La concentración de prerrogativas en el PEN, centradas en un pequeño grupo de colaboradores y en una aplicación vertical y jerárquica de los programas determinados de "arriba hacia abajo" con unificación a nivel nacional de los procedimientos de adjudicación, contrato y pago de obras, priorizó el predominio del criterio de oportunidad vinculado a las prioridades políticas sin el apoyo de objetivos de desarrollo concertados.

La operacionalización ejecutiva apoyó la *continuidad del modelo de gestión productiva* organizado a través de contrataciones por el sistema de "licitación de obra pública", mediante el cual el Estado nacional determina el perfil productivo en relación a tipologías, superficies de prototipos, características constructivas, estándares de calidad (SSDUV)[10], dentro de criterios de adjudicación social convergentes a una concepción de "universalidad" en la atención de la demanda (Figura 2).

9 "Las viviendas y mejoramientos construidos con fondos nacionales pasan a formar parte del patrimonio de las provincias que las administra a través de sus Institutos de Vivienda. Son estas, junto a los municipios, las que las adjudican a sus beneficiarios, teniendo en cuenta la situación social y la problemática habitacional a resolver de cada lugar" Fuente: Sitio web SSDUV.

10 Estándares mínimos de calidad de la vivienda social (Incluyen orientaciones en relación a localización entre otras).



Figura 2: MODELO DE GESTION PRODUCTIVA. Elaboración propia

Dicha estrategia, fortalece los enlaces con el sector empresarial y con las organizaciones laborales sindicalizadas (Boselli T. et al 2014)[11], en el logro del impacto plurisectorial en las cadenas productivas, movilizando las capacidades de organización de diversa escala y grado de especialización, tanto en lo referente a la distribución territorial, como a la oferta de empleo posibilitando asegurar niveles de actividad en el tiempo con utilización de insumos y valores de oportunidad en las diversas regiones.

En la última década[12] [13] [14], la evolución temporal de las decisiones se ha orientado recurrentemente a sostener las líneas de producción y empleo en pos de Metas Crecientes como estrategias de activación económica "contracíclicas"[15]. La diversificación de productos -*vivienda nueva* y *mejoramiento habitacional*- junto a la incorporación, en sucesión continua, de programas y subprogramas y nuevos recursos[16], da lugar a la atención de problemáticas habitacionales diversas (Figura 3).

11 La PFV desde sus inicios sostuvo una alianza operacional con el sector laboral a través de la suscripción de Convenios específicos de promoción de la capacitación y calificación del empleo.

12 "La idea de consolidar un proceso de reconversión económica, tiene a la obra pública y a la inversión pública como eje central…" Nestor Kichner (2003-2005) (PEN 2005)

13 En el lanzamiento del "PLAN OBRAS PÚBLICAS PARA TODOS LOS ARGENTINOS (2007) Cristina Fernandez de Kichner destaca "la inversión de obra pública ha sido un concepto estructural que siempre hemos desarrollado en el gobierno" con el objetivo de "incrementar la actividad del sector construcción" y un "impacto contra-cíclico" (PEN 2007).

14 Dto. PEN N° 902 (2012) PRO.CRE.AR Considerandos reiteran "el sector de la construcción, tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo por lo que, la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo (PEN 2012).

15 Programas Instrumentados FASE I 2003 REACTIVACION Y EMERGENCIA 261.000 empleos U$S 269 Mill; FASE II 2004/5 360.000 empleos. PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA I y II 120.000 Viviendas U$S 1.300 Mill; FASE III 2006/7 PREVISIBILIDAD EMPRESARIOS Y TRABAJADORES 900.000 empleos; PROGRAMA PLURIANUAL 340.000 Viviendas U$S 6000 Mill.

16 Fondos extrapresupuestarios (2004-2007) Fideicomisos con recursos del Sistema jubilatorio de Seguridad Social ANSES (2008 -2012)

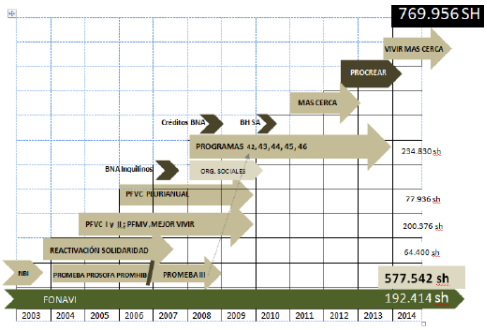


Figura 3: ADOSAMIENTO SUCESIVO DE PROGRAMAS Y METAS.

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en la Revista del CONAVI, Nº 42, abril de 2014.

Cada lanzamiento de nuevos Programas origina el crecimiento del número de obras y de compromisos de inversión convocando un número creciente de efectores sociales que profundizan la descentralización ejecutiva (SSDUV)[17]: gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y movimientos autogestionarios se suman en diversas modalidades operacionales, al accionar de los gobiernos provinciales, con escasa consideración de la equidad distributiva, aunque con significativo impacto en la formación de expectativas sociales.

Las organizaciones sociales convocadas accederán paulatinamente a roles de mayor importancia en la gestión con surgimiento de significativos liderazgos sociales[18] y un enlace con las iniciativas autogestionarias de producción social del hábitat. Con el tiempo esta estrategia cobrará dimensiones políticas antes que productivas, expresas en la profundización del modelo tradicional de interdependencia pública corporativo-clientelar con nuevos alcances dimensionales de sus influencias territoriales.

Los programas de *producción de vivienda nueva "llave en mano"*[19] mantienen su dominancia en el tiempo, aunque se observa una incidencia presupuestaria decreciente desde el 65,8% (año 2008) al 47,3% (año 2012). Esta declinación se ve en parte compensada por recursos extrapresupuestarios de la ANSES (fondos de fideicomisos a ejecutar por provincias) y por la activación de una esfera de acceso al financiamiento hipotecario[20] para los sectores medios, mediante la intervención de los Bancos Nación

17 "Los Programas Federales se ejecutan íntegramente de manera descentralizada, lo que significa que la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación actúa como organismo financiero controlando la certificación del avance de las obra obras y cuentas, mientras que las provincias (y los municipios) son los comitentes de las obras, quienes realizan los procesos de contratación, ejecución y control de las mismas de acuerdo a sus leyes y procedimientos administrativos.

18 Organizaciones como Tupac Amaru, Fundación Madres de Plaza de mayo, Foro de Organizaciones de Tierra y Vivienda de Bs. As., Federación de Tierra y Vivienda, entre otros.

19 Presupuestos Nacionales Leyes (2008/2013) PROGRAMA 43 TECHO DIGNO reúne el PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PFCV - Municipios, Terminación, UOCRA; PROGRAMA FEDERAL PLURIANUAL Reconversión, Municipios, e INFRAESTRUCTURA NEXOS complementando los iniciales REACTIVACION FONAVI; SOLIDARIDAD: -rurales, aborígenes, emergencia hídrica, sísmica, social, climática.

20 Banco Nación Argentina, Plan CGT/CTA. "Casa propia"; Banco Hipotecario S.A. Operatoria "Crédito para tu casa" (años

Argentina e Hipotecario S.A. que culminará en junio de 2012 en el Programa de Crédito Argentino PRO.CRE.AR[21].

Esta operatoria introduce una variante operacional del PEN reuniendo el accionar de los Ministerios de Economía, la Administración Nacional de Seguridad Social ANSES y al de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, en la promoción del crédito individual y del financiamiento directo de emprendimientos urbanísticos de envergadura, mediante la creación de un Fideicomiso que reúne recursos públicos (tierras del Estado Nacional y subsidios de tasas de interés) y privados (aportes del sistema jubilatorio, tierras particulares).

Se configura así el modelo de gestión actual plasmado a través de enlazamientos bidireccionales dependientes de una toma de decisiones del PEN crecientemente unipolar (Figura 4).

En resumen: La PFV contribuye a la reactivación económica y a la inclusión en el mercado de trabajo y, consecuentemente, al crecimiento de las oportunidades de acceso a los satisfactores habitacionales.

El predominio de la discrecionalidad decisional y la escasa institucionalización y planificación de procesos, interpela sus resultados en la reducción de desigualdades, con bajo impacto de su rol redistribuidor en la construcción de un desarrollo equitativo.

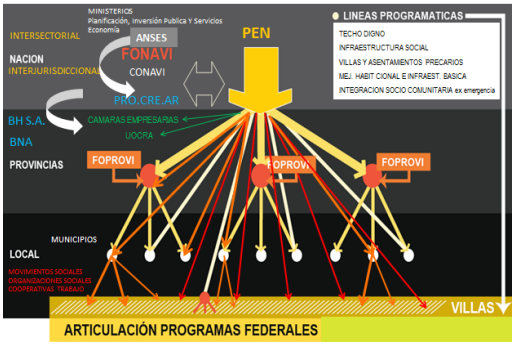


Figura 4: MODELO DE GESTIÓN ACTUAL. Concentración decisional unipolar e interdependencia subordinada. Fuente: Elaboración propia.

En el mismo sentido, la progresiva ampliación de las opciones con discriminación positiva de grupos vulnerables y organizaciones y gobiernos locales y otros, en torno al crédito subsidiado (hogares propietarios de suelo en el Plan PRO.CRE.AR), recortan la universalidad del acceso por un progresivo sentido de focalización segmentada cuya incidencia ha sido escasamente analizada.

La ausencia de evaluación da lugar a un accionar continuo, en donde una iniciativa

2010/11) sobre cuyos alcances efectivos no se encuentra información accesible.

21 Decreto PEN N° 902, 2012. Creación del Programa Crédito Argentino PRO.CRE.AR, creado, financia la construcción de viviendas a nivel individual sobre terrenos de los particulares, y el desarrollo de urbanizaciones en tierras fiscales con participación empresarial mediante el sistema de licitación pública, compra de terrenos de propiedad individual o a través de empresas comercializadoras.

es desplazada por otra, con adición de nuevos recursos y nuevas operatorias, sin que medie conocimiento fundante de correctores que acorten el camino de ajuste entre las obligaciones públicas y las necesidades habitacionales.

Las modalidades de acceso diversificadas, activan las esferas de producción social y financiera, avanzando en el camino de superar la fragmentación existente entre los sistemas de provisión habitacional público y privado, proponiendo la ampliación de oportunidades de acceso, potenciando las interacciones aunque con dependencia de los recursos del Gobierno Nacional cuya escasa revolvencia, arroja incertidumbre sobre la sostenibilidad futura (Figura 5).



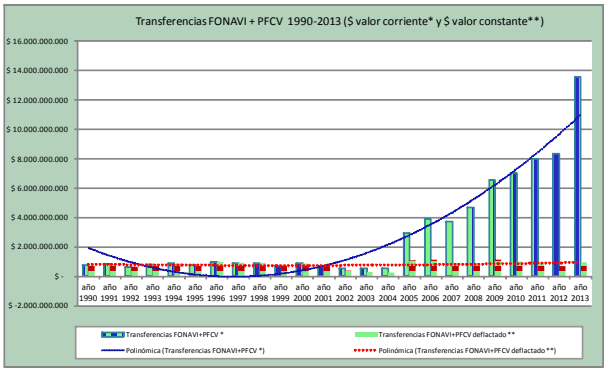
Figura 5: ESFERAS DE PRODUCCIÓN ACTIVADAS POR LA POLITICA FEDERAL DE VIVIENDA.

Elaboración propia.

Análisis de resultantes en las principales líneas que la instrumentan a través de tres variables clave: Déficit, Inversión pública y Producción, de las relaciones que se establecen entre ellas y de sus impactos.

El análisis de las acciones emprendidas evidencia:

INCREMENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, limitado por la inflación creciente; y una distribución discrecional de los recursos de la que resultan Jurisdicciones favorecidas y Jurisdicciones postergadas.



* $ valor corriente (montos publicados en las Revistas CONAVI N° 01 de abril de

2000 al Nº 42 de abril de 2014)
** $ valor constante (deflactado 1993-2001 según ICC-INDEC base 100 a Dic 1993, y, a partir de 2002 según ICC de la Cámara Argentina de la Construcción (Índice base dic. 2001=100)
Figura 6: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA (1990-2013). Fuente: Elaboración propia con base en las Revistas del CONAVI, Nº 36 de abril de 2012 al Nº 42 de abril de 2014.
La sostenida dinámica incremental de la Inversión y la Producción pública dio lugar a Metas sociales de *Satisfacción* cuantitativamente crecientes, impulsadas por la diferenciación de productos habitacionales *-viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales-* y la inclusión de nuevos programas y fuentes de recursos.
La Inversión pública sustentada sobre fondos presupuestarios y extra presupuestarios alcanzó los $ 40.363.297.476 millones[22], mostrando una evolución incremental que triplicó la base de distribución del Sistema Federal de Vivienda con base en el FONAVI. Sin embargo, el crecimiento relativo verificado en la variación de los costos de producción afectados por la inflación creciente, erosiona la capacidad de la PFV dificultando el sostenimiento de las Metas de producción y dando lugar a la ralentización de los procesos productivos (Figura 6).

INCREMENTO DE LA PRODUCCION HABITACIONAL, logrado por la diferenciación masiva de satisfactores *-viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales-* y la diversificación programática.
La Producción habitacional alcanzó en el período 2003-2013 las 769.956 Soluciones Habitacionales terminadas (397.650 Viviendas nuevas y 372.306 Mejoramientos habitacionales), con un promedio cercano a las 62 mil SH/año, el más alto de la actuación pública hasta la fecha.
El incremento de las Soluciones habitacionales construidas y de las Metas sociales alcanzadas, se obtuvo en razón de la diversificación productiva con reemplazo de la unidad de producción *"vivienda nueva"* por *"solución habitacional"*. Esta nueva unidad incluye las Viviendas nuevas más las acciones de Mejoramiento habitacional dirigidas a la recuperación del parque habitacional deficitario (Rodulfo M. B. et al, 2014)[23] (Figura 7).



22 Transferencias desde 2006 hasta 2013 inclusive. Los montos mencionados corresponden a las inversiones publicadas por la, expresados en valores corrientes y no incluyen otros recursos provenientes de fideicomisos de la ANSES ó recursos propios de las jurisdicciones (Revista del CONAVI N° 42, abril de 2014).

23 Los Mejoramientos de vivienda son proyectos para resolver la problemática específica de cada vivienda a través de la refacción y/o ampliación, la construcción de baños, cocina o nuevos dormitorios que permitan adecuar la vivienda a la composición del núcleo familiar superando la condición deficitaria.

Figura 7: OPERATORIAS DE VIVIENDAS NUEVAS Y MEJORAMIENTOS HABITACIONALES, PFV. Fotos en las localidades de San Antonio de los Cobres, Pcia. de Salta y de Lobería, Pcia. de Buenos Aires.
Fuente: Archivo de las autoras.

El año que registra la mayor producción habitacional es 2009, con un total de 91.630 Soluciones Habitacionales terminadas, cifra que desciende paulatinamente hasta el año 2013 en que se terminan menos de la mitad de aquella cantidad (40.851 Sol. Hab.) (Figuras 8).

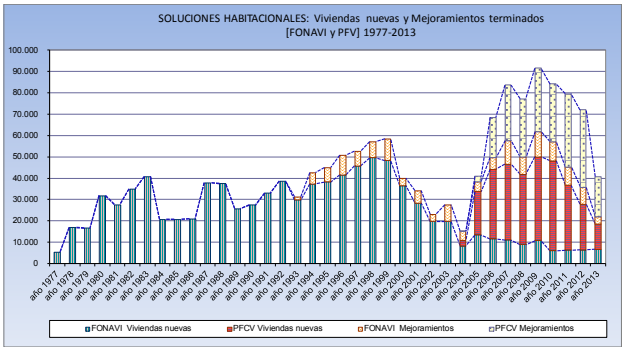
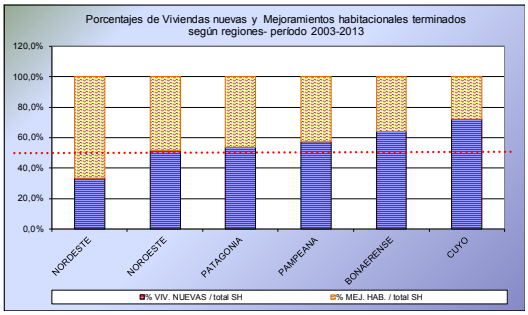


Figura 8: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL 1977-2013. Fuente: Elaboración propia con base en las Revistas del CONAVI, Nº 36 de abril de 2012 al Nº 42 de abril de 2014.

En términos nominales, la comparación entre dos sub-períodos muestra que en el último las unidades de Viviendas nuevas terminadas registran un leve descenso, que se compensa con un aumento proporcional de los Mejoramientos habitacionales, los que se han más que sextuplicado a partir de la implementación de las operatorias de la PFV, llegando a representar el 48% de la producción total (Figuras 9).

La *distribución* de los Mejoramientos respecto a las Viviendas nuevas terminadas se presenta en una proporción variable en las distintas regiones geográficas (SSDUV)[24] (entre el 67% y el 27%), resultado más de los acuerdos financieros con el gobierno central que a criterios de necesidad (Figura 10).

24 Bonaerense: Ciudad de Bs.As y Provincia de Buenos Aires. Pampeana: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe. Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis. Noreste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra de Fuego (SSDUV).



SISTEMA FEDERAL/ OPERATORIAS	PRODUCTOS	1992-2002	2003-2013
FONAVI + PFCV	Viviendas nuevas	414.517	397.650
FONAVI + PFCV	Mejoramientos habitacionales	58.832	372.306
TOTALES	**Soluciones habitacionales**	**473.349**	**769.956**

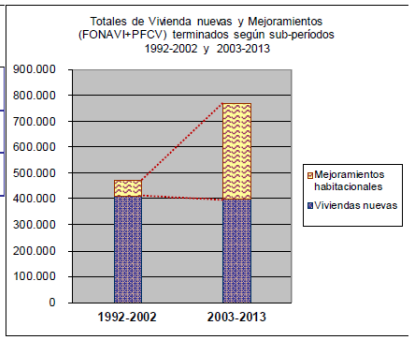


Figura 9: DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN COMPARADA Períodos 1993/203 y 2003/2011. Fuente: Elaboración propia con base en Revistas del CONAVI, Nº 36 de abril de 2012 al Nº 42 de abril de 2014.

Figura 10: DISTRIBUCION REGIONAL DE LA PRODUCCION SEGUN SATISFACTORES (VIV NUEVA-MEJ HAB). Fuente: Elaboración propia con base en la Revista CONAVI Nº 42 de abril de 2014.

La producción masiva de Mejoramientos habitacionales contribuye a la puesta en valor de las viviendas deficitarias recuperables, núcleo mayoritario de los requerimientos del *Déficit habitacional cualitativo.* Sin embargo, la ausencia de un seguimiento sistemático de estas obras no permite evaluar la real mejora y la calidad de los resultados alcanzados por estas intervenciones en el hábitat construido (Rodulfo M. B. et al, 2014)[25].

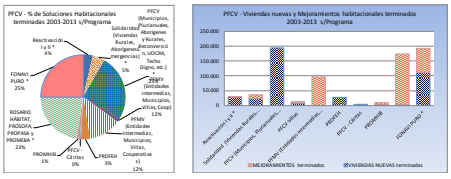


Figura 11: OPERATORIAS SOCIALES. DIVERSIFICACION DE LA PRODUCCION Y DE EFECTORES. Fuente: Elaboración propia con base en Revistas del CONAVI, Nº 36 de abril de 2012 al Nº 42, de abril de 2014.

25 "La estrategia dominante permitió mantener cuantías crecientes de la producción total ante una producción de viviendas nuevas terminadas que no creció en igual proporción. Esta estrategia, junto a la disminución de superficies, concurrió a compensar los deslizamientos de costos derivados de la erosión inflacionaria. En lo cualitativo, cabe interrogarse si los mejoramientos permitieron recuperar viviendas e incorporarlas al parque habitacional no deficitario y disminuir el Déficit"

Por su parte, los nuevos *programas sociales* introducidos[26] ofrecen interesantes avances en la mayor aproximación a situaciones sociales críticas, al incorporar prácticas de gestión potencialmente replicables a mayor escala. Entre las mismas se destaca la atención de la emergencia laboral y la promoción del modo de producción cooperativa[27]. Las asignaciones presupuestarias crecientes a estas iniciativas van desde un 34.2% (año 2008) al 52.7% (año 2012), constituyendo una ampliación de las oportunidades de acceso de los grupos desfavorecidos (Figura 11).

La aplicación de los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social, acorde a los atributos de la *vivienda adecuada*- incluyen espacios apropiados a la estructura familiar, seguros, protegidos de las condiciones climáticas y otras amenazas, accesibles en términos de servicios públicos y adecuados culturalmente al habitar urbano dominante, consolidando un parque habitacional público de 2.150.000 soluciones habitacionales (25% del stock total de viviendas no deficitarias).

Como contracara, la *discrecionalidad,* en parte reflejada en la adopción de criterios variables para la asignación de recursos, regidos por la coyuntura, la oportunidad política o la facilitación operacional, *se da e*n perjuicio del ejercicio de la concertación democrática del régimen federal y de las reales necesidades de las distintas jurisdicciones.

La caída en desuso de los Indicadores de Desempeño inicialmente establecidos y el predominio del criterio de oportunidad y discrecionalidad vinculado a las prioridades políticas y coyunturales de gobierno, afectan la equidad distributiva a la vez que mantienen las asimetrías históricas, generando *ganadores* y *perdedores* de los beneficios (Figura 12).

Figura 12: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR REGIONES GEOGRÁFICAS. Relación

26 PROGRAMA 42 Acciones para Desarrollo de la Infraestructura Social (Programas de Mejoramiento de asentamientos irregulares PROMEBA y ROSARIO HABITAT y Programa Social de Áreas de Frontera PROSOFA; PROGRAMA 44 Iintegración Socio-Comunitaria (ex Emergencia); PROGRAMA 45 Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica PROMHIB; PROGRAMA 46 Villas y Asentamientos Precarios (Presupuesto Nacional - Vivienda y Urbanismo 2008 a 2013).

27 PROGRAMA 44 Programa de Integración Sociocomunitaria PROFEH (Emergencia Habitacional Techo y Trabajo) orientado los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar, desocupados organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas, sosteniendo un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral (Presupuesto Nacional 2008 a 2013).

Inversión / Déficit 2001. Fuentes: Elaboración propia con base en Revista del CONAVI Nº 42 de abril de 2014 (Inversión) y Déficit habitacional (Censo 2001/INDEC).
Se verifica que la distribución de los recursos entre las distintas regiones geográficas no guarda relación con Déficit habitacional que éstas registraban hacia 2001, como tampoco con los porcentajes distributivos fijados por Ley 24464 (Figura 13).

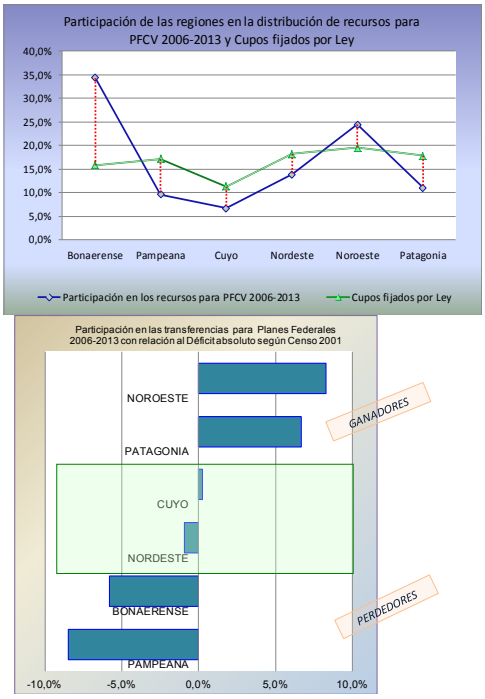


Figura 13: DISTRIBUCION JURISDICCIONAL DE LOS RECURSOS PFCV 2006-2013. Fuentes: Elaboración propia con base en la Revista del CONAVI Nº 42 de abril de 2014 y Ley Nacional 24130 (Co-participación Federal).
DÉFICIT HABITACIONAL PERSISTENTE que mantiene las brechas estructurales a pesar de las variaciones diferenciales entre las jurisdicciones, abriendo interrogantes en cuanto a la eficacia de las Inversiones, de los Satisfactores producidos y su incidencia relativa.
Pese a la leve mejora de la situación habitacional (reducción de 0,83% del Déficit en la última década), las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 denotan la *persistencia del déficit estructural* y de los *desequilibrios regionales* que se mantienen a pesar del incremento sostenido de las Metas sociales alcanzadas.
En las dos últimas décadas la evolución del déficit habitacional muestra niveles de abatimiento insuficientes (4,89% entre 1991 y 2001 y 0,83% entre 2001 y 2010), como para vislumbrar mejoras en un futuro próximo (Figura 14).

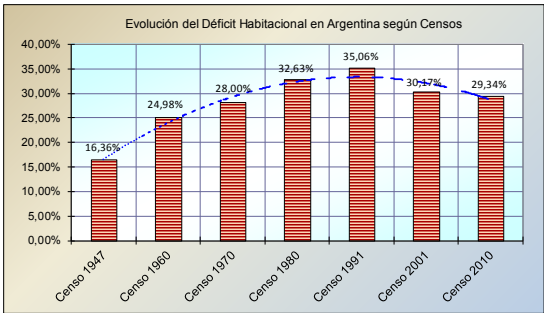


Figura 14: EVOLUCION HISTÓRICA DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES DEFICITARIOS. Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda del INDEC, 1947 a 2010. Elaboración propia.

Desequilibrios regionales

El leve descenso de la situación deficitaria (0,83 % para el 2010) muestra una *distribución regional* desigual de sus impactos relativos en el país. La región Nordeste registra un descenso significativo del Déficit relativo (14%), con impacto en los niveles de equidad al interior de la misma, seguida por descensos en Cuyo, Noroeste y Patagonia. Pese a la mejora, las regiones del norte del país mantienen las cuantías de Déficit relativo más críticas (superiores al 40%). Contrariamente, la región Bonaerense presenta un aumento del Déficit, tanto Relativo (3.8%) como Absoluto (7.1%), que se profundiza en la Provincia de Buenos Aires (Figura 15).

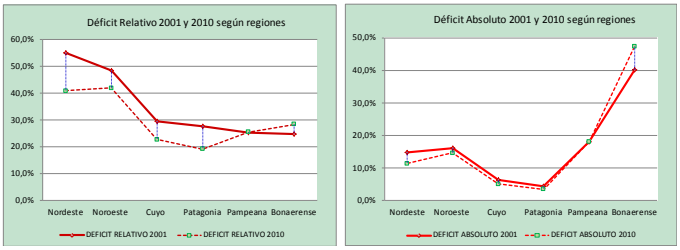


Figura 15: VARIACIÓN DEL DÉFICIT RELATIVO Y DEL DÉFICIT ABSOLUTO SEGÚN REGIONES. [2001-2010]. Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda del INDEC. Elaboración propia.

Las desigualdades regionales persistentes, dan cuenta de las dificultades en el avance hacia el acceso a una *vivienda adecuada* y a un hábitat sostenible. A ellas se agregan las insuficiencias en la selección de los emplazamientos y adaptación al medio, y los parciales incumplimientos de los Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social, patologías constructivas y de diseño de las tipologías (SSDUV)[28], de

28 Informe de Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2010. SSDUV/

corrección necesaria para elevar la *calidad material del ambiente* así como también la realización de las acciones conducentes a mejorar los déficits *de tenencia* (CELS, 2013)[29], que afectan a los hogares en su capacidad de desarrollar una vida sana y segura.

El panorama regional presente suma interrogantes en cuanto a la eficacia de las Inversiones y de los satisfactores producidos y su escasa incidencia en la variación del *Déficit* en las jurisdicciones (Figura 16).

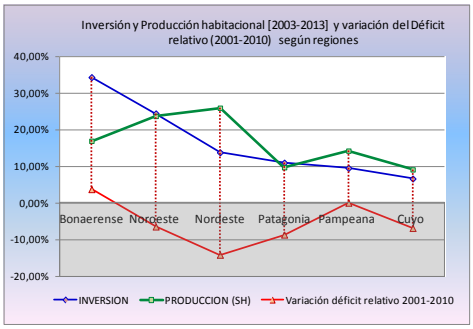


Figura 16: BRECHAS MÁXIMAS Y MÍNIMAS ENTRE INVERSIÓN Y PRODUCCIÓN Y VARIACIÓN DEL DÉFICIT. Fuente: Revista del CONAVI, Nº 42, de abril de 2014 y Censos 2001 y 2010 INDEC. Elaboración propia.

ASIMETRIAS URBANAS: La producción habitacional concentrada en líneas predominantemente cuantitativas y urbanas, subordina el desarrollo y expande las ciudades en las que emergen aún débiles las acciones de consolidación y mejoramiento habitacional

La aplicación de la PFV impone a los territorios y ciudades la lógica de la inversión habitacional, desconociendo las diversidades de cada lugar que no sean ventajosas para la decisión sectorial, que se da en ausencia de una política de desarrollo y del retraso de la planificación urbano regional combinadas con la debilidad de la gestión municipal (SSDUV)[30].

La dinámica de los programas habitacionales masivos ha priorizado las decisiones locales coyunturales, reiterando situaciones de localización regidas por la oportunidad y urgencia, por sobre los requerimientos de desarrollo urbano de mediano y largo plazo

La incidencia del abordaje del *déficit cualitativo*, a pesar de la magnitud presupuestaria y productiva de sus alcances y a casi una década de su incorporación a la política habitacional, ha sido solo objeto de evaluaciones puntuales (Di Virgilio M. et al, 2011).

MINPLAN.

29 Según un estudio del CELS, en el Censo 2010, los hogares que no son ni propietarios ni inquilinos alcanzan el 14,2%.

30 "*Los planes urbanos desactualizados, las normativas inadecuadas no vinculadas a estas inversiones (*habitacionales*), la ausencia de reservas de tierras públicas, sumadas a la actual dinámica del mercado de suelo relegan las localizaciones a áreas poco adecuadas" … "Municipios que no cuentan con políticas, instrumentos acciones de regulación del crecimiento". Otros señalan: "*decisiones de distribución territorial muestran inadecuaciones" (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/07).

Algunos trabajos vinculados al análisis de la intervención en asentamientos informales, del programa Mejor Vivir, entre otros, indican aportes de interés a los lugares y situaciones donde se aplican, introduciendo variantes en la gestión productiva y la participación social. Sin embargo su impacto en la consolidación urbana de distritos, en el parque habitacional recuperable y en el mejoramiento progresivo del hábitat, no se verifican aún en los indicadores deficitarios (Capello et al 2011)[31], otros estudios dan cuenta del crecimiento y proliferación de asentamientos informales y la baja incidencia de la actuación pública (Techo, 2014).

En relación al abordaje del *déficit cuantitativo* el escenario muestra, la reiteración de localización de los conjuntos habitacionales en las periferias urbanas. Los informes y registros visuales disponibles muestran los conjuntos habitacionales alejados de las áreas servidas, demandantes de infraestructuras y servicios reñidos con la racionalidad del desarrollo urbano de largo plazo. Predominan las localizaciones en terrenos periféricos (SSDUV)[32], donde las parcelas son de mayores dimensiones o no están subdivididas, ni plenamente integradas a la trama de la ciudad, muchas veces en áreas no aptas para residencia, a expensas de espacios verdes ó tierras de calidad productiva ó ecológica y otras en terrenos con limitaciones ambientales reintroduciendo así problemáticas vinculadas a la expansión urbana (Rodulfo M. B., 2006) que interrogan la sostenibilidad ambiental de sus implantaciones.

La escasa disponibilidad de tierras públicas ha originado también que la *localización de los proyectos* resulta de la oferta que presentan las organizaciones sociales[33].

Figura 17: Expansión urbana por localización periférica de conjuntos habitacionales PFCV. Fuente: página web, imágenes planes PFCV.



Mercedes, San Luis San Justo, Santa Fe Esteban Echeverria, AMBA

31 El Déficit habitacional (2010) muestra el crecimiento del déficit cualitativo.

32 "*Los conjuntos construidos se encuentran mayormente en los bordes de la ciudad expandiendo la trama urbana" … "se asientan en zonas alejadas en terrenos de bajo costo, con mala calidad de suelos, lo que dificulta la provisión de servicios y se generan problemas técnicos de difícil solución y onerosa resolución demandando mayores inversiones"* (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/07).

33 Los conjuntos habitacionales "se desarrollan sobre áreas condicionadas en su localización por actores como sociedades intermedias" (SSDUV – Informes de Auditoria). "En el AMBA el 50 % de los terrenos han sido provistos por las empresas mediante el Programa TPU (Duarte, 2010). "En el Gran Mendoza los terrenos son provistos por organizaciones sociales en unl 74% de los proyectos ejecutados (Lentini M., 2014).





Noroeste Argentino Carlos Paz, Cordoba Quebrada de Humahuaca, Jujuy

La multiplicación del número de emprendimientos y alternativamente su creciente tamaño[34] da lugar al aprovechamiento de externalidades producidas por las nuevas obras, que amplían o complementan las infraestructuras existentes. La *agregación territorial sucesiva* de los conjuntos habitacionales yuxtapuestos conforman sectores urbanos de significativa escala[35], que muestran un perfil habitacional exclusivo, en





mentados

ina web,

Esquel (IPVYDU), Chubut Lomas del Tafi Tucuman Posadas (IPRODHA), Misiones

También se va verificando la tendencia de conjuntos de mayor tamaño con *trazados insulares* "cerrados en sí" cuyas dimensiones y población, junto a la rigidez e indiferenciación de sus morfologías y tipologías espaciales, caracterizan áreas de escasa significación, interrogando sobre las condiciones de vida que proveen y el alto consumo de suelo que su densidad y diseño implican[36].

Figura 19: Expansión urbana por conjuntos habitacionales insulares. Fuente: página web, imágenes planes PFCV.

34 "Los conjuntos financiados tendieron a adoptar agrupamientos de mas de 200 viviendas pudiendo superar este umbral y alcanzar dimensiones superiores a las 500 viviendas" (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/07).

35 *"la implantación se caracteriza por constituir una yuxtaposición de conjuntos muchas veces desvinculados o con escasa conexión al tejido urbano consolidado lo que supone la ausencia de una planificación urbana que tenga en cuenta el impacto resultante"* (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/07).

36 *"las áreas repiten un prototipo al infinito siendo la tipología más frecuente la vivienda individual generalmente apareada o en tira, sobre un modelo de manzana dividida en dos mini manzanas de 50 x100 mts que se repite sin variaciones) sin evaluación de incidencia de las redes de infraestructura y su mantenimiento Homogeneidad de soluciones otorga a los conjuntos un carácter indiferenciado en lo estético y referencial"* (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/12).






Itaembe Guazú Misiones Nueva Formosa Alto Comedero, Jujuy





Gral Rodriguez IVBA Nueva Formosa Itaembe Guazu Misiones

La amplia variedad de acciones programáticas de vivienda nueva y mejoramiento habitacional, que sucesivamente se han ido sumando, presentan parciales articulaciones superponiéndose, muchas veces en el espacio urbano y social, generando una serie de impactos aún no suficientemente evaluados.

Figura 20: Superposición de Programas de la PFCV. Fuente: página web, imágenes planes de PFCV.





Alto Comedero Tupac Amaru, Jujuy
Villa Palito, La Matanza, AMBA
Sector en Resistencia, Chaco

Las *infraestructuras* circunscriptas a los conjuntos limitan las posibilidades de las transferencias al desarrollo urbano de la ciudad e imponen presiones sobre las facilidades urbanas existentes de equipamiento social (SSDUV)[37], dotación de infraestructuras centrales y nexos servicios ambientales y transporte) y otros costos socio-territoriales en su anexión (SSDUV)[38] (nexos, servicios, y otros).

37 "*Son pocas las provincias que incluyen la construcción del equipamiento necesario acorde al tamaño de los conjuntos habitacionales y siendo la cobertura de carácter precario* Hay *situaciones en donde la capacidad instalada es insuficiente para algunas provincias se utilizan los equipamientos próximos existentes con desequilibrio en la demanda de los centros de salud, de educación cercanos"* (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/12).

38 En el caso de las o*bras de infraestructura "se trata en general de obras aisladas que crecen por el impulso de la inversión habitacional hacia zonas nuevas dando lugar*

La *localización periférica* origina una lejanía y aislamiento relativo que dificulta el acceso a oportunidades urbanas con aumento en el costo-tiempo de los desplazamientos entre la población reubicada y la ciudad. Limita también la creación de redes sociales y colabora en la formación de grados de marginalidad relativa, agudizados en la ausencia de la decisión de los destinatarios respecto de la vivienda y su localización y en las situaciones de inseguridad crecientes (accionar de pandillas, tráfico de drogas en los espacios públicos, entre otras) en un ambiente que condiciona la integración social y urbanística y la convivencia familiar.

La relocalización espacial de la población que propone la política se da en una estructura de aglomeración, en donde la caracterización socioeconómica agudiza la segregación social que reduce la interacción entre los grupos sociales y entre estos y la ciudad empobreciéndola culturalmente y disminuyendo los intercambios positivos.

El desarrollo selectivo crea nuevos territorios, concentrando las facilidades en algunos sectores urbanos, creando desigualdades espaciales y excluidas originando efectos no deseados sobre lugares, personas y actividades. Esto acompaña la distribución asimétrica de beneficios al crear zonas de ventajas concentradas, las cuales a su vez tienden a generar nuevas desigualdades. Mientras que, la recuperación de las plusvalías urbanas y la redistribución social constituyen una oportunidad perdida de la PFV.

Por otra parte, la demanda concentrada de suelo producida por el sector habitacional, tanto en forma directa como en la formación de expectativas en un escenario de requerimientos locacionales crecientes, ha dado lugar a alzas en los precios del suelo. Ello aleja a los hogares en su conjunto de la posibilidad de operar en los mercados tensando las disputas a nivel local y territorial en torno al acceso a un bien escaso, en ausencia de la concertación de una política de suelo y de la debilidad de los procesos de planificación territorial.

Desafíos presentes en vistas a un futuro sostenible

Gestión para el Crecimiento o Gestión para el Desarrollo?

Los desequilibrios regionales persistentes interpelan el modelo de gestión pública en su comportamiento pendular entre *centralización nacional* de las decisiones y *descentralización federal* con débil articulación, mostrando la necesidad de introducir una mayor institucionalidad de las estrategias operantes a través de una *planificación federal concertada*.

La definición de objetivos permitiría que los estados provinciales y locales y las sociedades que los integran, concurran a definir prioridades de manera transparente e incorporen el control social, como medio para superar la inequidad distributiva y la discrecionalidad circunstancial, aislada de una perspectiva de Desarrollo e Inclusión social.

La construcción de alianzas y consensos así como la articulación de esfuerzos, concurrirían a definir responsabilidades para una *gestión asociada y corresponsable,*

---

a grandes obras complementarias o de nexo, encareciendo la prestación de servicios" ….."Las expansiones no planificadas traen aparejado un alto costo urbano y un costo social en términos de accesibilidad al trabajo y a las facilidades urbanas" (Auditorías FONAVI y Planes Federales, Ejercicio 2004/12).

donde la *participación* se presenta como el instrumento habilitante para la toma de decisiones públicas.

En este camino, *la equidad será el resultado de una posición común y una visión renovada*, integradora de actores sociales y niveles de gobierno, que permita atacar con decisión la desigualdad en territorios y ciudades.

La existencia de consensos no supone la eliminación de conflictos o perspectivas en contraposición, sino que subraya la necesidad de avanzar en una nueva visión apoyada en un programa consensuado y deseable dentro de una concepción integral de las políticas públicas en pos del desarrollo social y el ejercicio de derechos.

Superar el mero crecimiento y transformarlo en Desarrollo requiere una mayor eficiencia del sistema público y una actividad convocante y participativa del cuerpo social, junto a la transparencia y equidad de los mecanismos distributivos de los recursos públicos y de los beneficios sociales producidos y del imprescindible control social de las resultantes.

Construcción de Viviendas o Producción de Hábitat social?

La sustentabilidad de la política habitacional requiere considerar la importancia estratégica de las decisiones en *vivienda, transporte, infraestructura, servicios públicos y espacio urbano*, en la reducción de desigualdades y en la redistribución de los beneficios colectivos de las intervenciones puntuales. Ello exige reformular el alcance territorial y social de las decisiones sectoriales en vivienda ampliando la multidimensionalidad[39] de su accionar en lo regional y en lo local.

Implica también superar la visión vigente centrada en la producción masiva de objetos -vivienda ó solución habitacional- aislada de los contextos socio culturales, humanos y territoriales de los habitantes, pasando el foco desde lo constructivo a lo social. Desde el Objeto satisfactor: "la vivienda" ó "la solución habitacional" hacia el Sujeto: "hogar" y el respeto por sus necesidades, capacidades y derechos.

Esto es, desplazar la mirada puesta en el producto para priorizar la integración en el área territorial de asentamiento, la rehabilitación de infraestructuras, la reconversión de tejidos urbanos ociosos, la tenencia segura, la reurbanización de asentamientos de pobreza, y la generación de ingresos, con acciones de desarrollo humano y protección social; convocando en los procesos de producción la acción concertada participativa y corresponsable entre actores públicos, privados y comunitarios.

Dotar a la política habitacional de *integralidad* hace necesario articularla con decisiones de:

Política social que apoye el derecho a la opción voluntaria, la organización y la integración social de los sujetos a partir de su diversidad, posibilitando el mayor acceso a la ciudad pero también la mayor interacción entre personas de diferentes grupos sociales.

---

39 *Multidimensionalidad:* cobertura de las necesidades en diferentes dimensiones materiales e inmateriales físicas sicológicas y sociales, como el acceso a un Techo -protección, seguridad, intimidad-, a la salud, a la educación y al trabajo), con la multiescalaridad (relación macro/micro, interdependencia multiescalar, etc.) y con la visión desde los actores protagonistas (participación en distintos ámbitos: privado, público, comunitario).

Política de suelo que extienda los beneficios de los nuevos desarrollos con control de los procesos urbanos, y redistribución social de las plusvalías generadas.
Política de desarrollo local que priorice los servicios públicos en comunicaciones, transporte y equipamiento social, posibilitando el acceso a la ciudad de los habitantes cualquiera sea su condición o localización.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ADN argentino (2011). Información sobre datos resultantes del Censo 2010. En: http://www.adnarg.com.ar.
- Boselli, T. y Rodulfo, M. B. (2011). La política federal de vivienda, crecimiento sectorial vs. debilitamiento socio-institucional. Conferencia presentada en 2do. Congreso internacional de vivienda social. FAUDI, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- Boselli, T. y Rodulfo, M. B. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 7(14). http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana. CVU7-14.ddph, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia (en prensa).
- Capello, M. y Galassi, G. (2011). Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina. Monitor Fiscal, Año 6 (19). En: http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/1856.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2013). Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias. Publicado en Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013. En: http://www.cels.org.ar/common/documentos/Cap.%204%20(DESC)%20CELS.%20Informe%202013.pdf
- Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) (2012-2014): Estado de avance de los Programas Federales y FONAVI. En: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda de la República Argentina Nro 36, abril de 2012. pp 58-62 y Nro 42, abril de 2014, pp 61-64. Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio M. Rodriguez M C. (comp.) (2011). Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Editorial Prometeo. Buenos Aires. ISBN 9875744913
- Duarte J.I. (2010) Formas de adquisición y gestión pública de suelo para las políticas del Hábitat . El caso del conurbano bonaerense 2003-2009 en Abordajes alternativos para el fortalecimiento de las políticas de hábitat en la provincia de Buenos Aires Seminario internacional Publicado por IVBA Ministerio de infraestructura. Lincoln Institute of land Polices. Programa para América latina y el Caribe PPP 96-110
- Lentini, M, Palero, D. (2014). En Los planes federales en el área metropolitana de Mendoza. Su impacto en el territorio. En Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. Red de Estudios sobre Política Habitacional Argentina (EPHA) Editor Café de las ciudades. Buenos Aires, Argentina (en prensa).

• Leyes Nacionales:
• Ley 19979 promulgada en 1972 CREACION DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA. Publicada en le Boletín Oficial. En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 21581 promulgada 23-may-1977 FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA Publicada en el Boletín Oficial del 02-jun-1977 Número: 23672, Página: 1. En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 22293 promulgada 30-sep-1980 JUBILACIONES Y PENSIONES CONTRIBUCIONES PATRONALES Publicada en el Boletín Oficial del 06-oct-1980, Número: 24517, Página: 2. En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 23966 sancionada 01-ago-1991 IMPUESTOS - PREVISION SOCIAL COMBUSTIBLES - GAS NATURAL - JUBILACIONES ESPECIALES Publicada en el Boletín Oficial del 20-ago-1991, Número: 27201, Página: 1 En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 23696 sancionada 17-ago-1989 REFORMA DEL ESTADO EMERGENCIA ADMINISTRATIVA, Publicada en el Boletín Oficial del 23-ago-1989, Número: 26702 Página: 2 En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 24130 sancionada 02-sep-1992 IMPUESTOS ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS PROVINCIALES Publicada en el Boletín Oficial del 22-sep-1992 Número: 27477, Página: 11 En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 24464 sancionada 08-mar-1995 SISTEMA FEDERAL DE LA VIVIENDA SU CREACION Publicada en el Boletín Oficial del 04-abr-1995 Número: 28117, Página: 1 En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Ley 25570 sancionada 10-abr-2002 ACUERDOS COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS - BASES Publicada en el Boletín Oficial del 06-may-2002, Número: 29891 Página: 1 En: www,.infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet
• Matta S. (2011) Diagnóstico Situación Urbana en el Area del Gran Resistencia AMGR. Impacto de los Programas habitacionales. Programa Provincial de Planificación Física Territorio Urbano. Chaco. Taller de Prevención Asentamientos Informales PROMEBA, SSDUV. Soporte digital.
• ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1991): "El derecho a una vivienda adecuada" Observación general, Nº 4, Artículo 11, par 1 del Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En: http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm.
• Presupuesto Nacional: Ley 26337 (2007), Ley 26422 (2008), Ley 26546 (2009), Ley 26784 (2012). En: www.infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=837.
• Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
o "2 años de gestión 2003.2005" (2005). Gobierno Nestor Kichner.
o Plan Obras Públicas para todos los argentinos (2007) Discurso de lanzamiento Cristina Fernandez de Kichner.

o Decreto PEN N° 902 (2012) Creación del Programa Crédito Argentino PRO. CRE.AR.

• Rodulfo, M.B. (2006). "Impacto de los planes masivos en la estructura urbana", Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 20, pp 48-52. Buenos Aires, Argentina.

• Rodulfo, M. B. (2010). Política habitacional. La lógica de los actores y la dinámica de los programas en la post crisis. En Ciencia y Tecnología para el hábitat Popular. AVE-CEVE-; UCC-FA; UNC-FAUDI. Ed. NOBUKO. ISBN 976-987-584-301-1. pp 127-139, Buenos Aires, Argentina.

• Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2014). ¿Quo vadis Fonavi? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Observatorio de la Política Habitacional de Argentina. Red de Estudios sobre Política Habitacional Argentina (EPHA) (ed.), Editor: Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina (en prensa).

• SSDUV (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) En: www.vivienda.gov.ar:

• Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social. En: www.vivienda.gob.ar/documentos/legislacion_y.../estandaresminimos.pd...

• Informe sobre la Caracterización Urbano-Habitacional en la Argentina. Año 2006 y Evolución 2001-2006.

• Diagnóstico de la Situación Habitacional Urbana - 2001.

• Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno – Reglamento Particular 2009 En: http://www.vivienda.gob.ar/construccion/normativa.html.

• Informe de Auditorias FONAVI y Programas Federales, Informe Capitulo1. Punto 5: Aspectos urbanísticos (2004- 2007) y Capitulo 1 Punto 3 Aspectos Tecnológicos y Urbanos (2008 - 2012). Dirección de Control de Gestión del FONAVI. En: www.vivienda.gob.ar/docestadisticas.php

• TECHO (2013): Informe sobre Relevamiento asentamientos informales. En: http://www.mapaasentamientos.com.ar

Los Instrumentos de Planificación y Gestión para el Ordenamiento Territorial en el Corredor Mar del Plata-Tandil

Sagua, Marisa
Mikkelsen, Claudia
Tomás, Mónica
Calderón, Gabriela

PALABRAS CLAVE
· Corredor
· Instrumentos
· Ordenamiento territorial

Resumen / El presente trabajo forma parte de un proyecto mayor denominado "El corredor Mar del Plata Tandil como laboratorio de gestión ambiental del territorio. Etapa II", referido a la construcción de conocimiento sobre el Corredor Mar del Plata-Tandil (CMT), desarrollado de manera interdisciplinaria desde el año 2007 y subsidiado por la Universidad Nacional de Mar del Plata, para el área comprendida sobre el eje de la ruta 226 entre las ciudades de Mar del Plata y Tandil.

La definición de "corredor" ha sido fundamental en el desarrollo de los sucesivos proyectos para estudiar, reflexionar y operar sobre una porción territorial concreta, con el necesario aporte de las distintas disciplinas provenientes de las ciencias naturales y sociales.

La importancia de estudiar el corredor 226, responde a una conjunción de razones: el alto valor de sus recursos naturales y paisajísticos enmarcados por el sistema serrano de Tandilia; los procesos de creciente dinámica poblacional en las pequeñas localidades que lo integran con distintas formas y causales de asentamiento: unas relacionadas con el ocio de habitantes urbanos en formas de segundas residencias o de residencia permanente; otras vinculadas a la irrupción de novedosas formas de producción. Por último cabe señalar, la marcada vinculación de las distintas localidades con los tres centros regionales de distinta jerarquía: Mar del Plata, Tandil y Balcarce, que interactúan y complementan sus funciones y actividades.

Con sus fortalezas y oportunidades pero también con sus debilidades y problemáticas el Corredor Mar del Plata-Tandil se constituye, por su concepción intermunicipal, en un territorio con múltiples enfoques propositivos en relación con el Ordenamiento Territorial, dada las diferentes escalas en las que se plantea: local, provincial y nacional. En tal sentido, el objetivo general apunta a realizar una composición territorial propositiva y normativa del Corredor Mar del Plata Tandil en su conjunto, en el marco del Ordenamiento Territorial, desde el análisis expeditivo de una serie de documentos de

SAGUA, MARISA
Instituto del Hábitat y el Ambiente (FAUD)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina
E-mail: saguamc@gmail.com

MIKKELSEN, CLAUDIA
Grupo de Estudios de Población y Territorio (FHUM)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina
E-mail claudiamikkelsen@gmail.com

planificación y gestión de nivel gubernamental local, provincial y nacional actualmente vigentes, y las diferentes expresiones que delinean un modelo socioterritorial deseable a futuro. Previo a esto se procede a la actualización y georeferenciación de un conjunto de variables sociodemográficas caracterizadoras a grandes rasgos del CMT a partir de datos censales 2010.

Desde el punto de vista metodológico se relevan y sistematizan los distintos documentos normativos y de planificación, estableciendo parámetros de análisis y comparación entre los mismos. Se procesa información estadística y se elabora cartografía temática sobre la base de INDEC 2010.

1-Introducción

El presente trabajo forma parte de una estructura mayor de construcción del conocimiento sobre el Corredor Mar del Plata-Tandil (CMT), dado que se desprende de un proyecto de investigación interdisciplinario, subsidiado por la Universidad Nacional de Mar del Plata, que se inicia en el año 2007 para el área comprendida sobre el eje de la ruta 226 entre las ciudades de Mar del Plata y Balcarce (2007-2008 y 2009-2010), y ampliado en 2011-2012 y 2013-2014 hasta la localidad de Tandil (Corredor Mar del Plata Tandil), en el sureste de la provincia de Buenos Aires, República Argentina.

La definición de "corredor" ha sido fundamental en el desarrollo de los sucesivos proyectos para estudiar, reflexionar y operar sobre una porción territorial concreta, con el necesario aporte de las distintas disciplinas provenientes de las ciencias naturales y sociales.

Los estudios precedentes al actual, sobre el eje 226, han sido principalmente con fines diagnósticos, en sus diversas etapas: descriptivas, explicativas y evaluativas, dentro de un recorte territorial definido según criterios físicos y socioeconómicos, orientado a un análisis integrado desde la interacción de las esferas social, biofísica, económica y política. De este modo, se estudió y evaluó el medio biofísico, con particular hincapié en el recurso agua subterránea, única fuente de provisión regional; como así también se efectuaron estudios demográficos y socioeconómicos del Corredor según la distribución de la población concentrada, agrupada o dispersa en el territorio; la identificación de localidades de tamaño menor (que superan la decena); su caracterización sociohabitacional y la dinámica del poblamiento. El rol de las localidades en el contexto regional en relación con las actividades económicas y usos de suelo principales (agricultura intensiva, extensiva, minería de suelos, turismo y recreación, residencia, agroindustria).

Sin embargo, en la actualidad, el Corredor presenta disfuncionalidades que se traducen

TOMÁS, MÓNICA
Instituto de Geología de Costas y Cuaternario (FCEyN)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina

MIKKELSEN, CLAUDIA
nstituto del Hábitat y el Ambiente (FAUD)
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina

en tensiones, presiones y problemáticas resultado de la relación entre las actividades económicas sobre las condiciones sociales, o el medio biofísico, viéndose afectados los recursos del área y manifestándose disparidades sociocioterritoriales, que inciden en la calidad de vida de quienes residen en el área de estudio.

Con sus fortalezas y oportunidades pero también con sus debilidades y problemáticas el Corredor Mar del Plata Tandil se constituye, por su concepción intermunicipal, en un territorio con múltiples enfoques propositivos en relación con el Ordenamiento Territorial, dada las diferentes escalas en las que se plantea: local, provincial y nacional. En efecto, a escala local, existe a nivel de los partidos de General Pueyrredon, Balcarce y Tandil, un conjunto de instrumentos que hacen a su planificación. Para el caso de General Pueyrredon: Plan Estratégico (2005); Plan de Gestión Territorial (2006); Plan Estratégico (2013); en cuanto a Balcarce; Plan de Ordenamiento Territorial Rural de Balcarce (2012); Plan Estratégico Balcarce (2010); y en Tandil Plan de Desarrollo Territorial ~~del Municipio de Tandil~~ (2005) que plantean objetivos, lineamientos, estrategias y acciones para cada uno de los tres partidos que componen este corredor.

En la escala provincial y nacional, el corredor 226 es considerado hoy como eje de desarrollo, en el marco del Ordenamiento Territorial. Así, desde la esfera legislativa provincial existe la propuesta de organizar un corredor para la promoción del Desarrollo Sustentable, usando como eje la ruta Nacional 226 (CORFO, 226) vinculando las localidades desde Mar del Plata hacia el interior provincial, incluyendo un total de seis partidos. Con status de Anteproyecto de Ley (2010), el CORFO tiene la finalidad de atender y promover prioritariamente el desarrollo integral de su zona de influencia, de todos los aspectos vinculados a la producción, las energías renovables, el turismo, la educación y la cultura. Para lo cual se orienta a coordinar entre los municipios y la provincia ~~a~~ la realización de un Plan Estratégico.

Desde la esfera nacional, en el Plan Estratégico Territorial (PET, 2011) el corredor 226 se ubica como ~~un~~ eje central a nivel de la provincia, como corredor interprovincial de conexión entre el corredor central y norpatagónico. En este marco las ciudades de Mar del Plata, Balcarce y Tandil aparecen como los centros urbanos principales.

Si bien encuentran diferencias y semejanzas, los instrumentos de planificación y gestión entre los que ubicamos a las normativas, aplicados en distintas escalas, se ubican dentro de un marco político cultural, que enmarca las interacciones del campo social, económico, político, ambiental, de cuyo análisis resultan los diagnósticos referidos al funcionamiento y el desarrollo socioterritorial. Desde dicho contexto es posible definir el modelo propositivo de nivel municipal, regional o provincial. Por su parte, el marco normativo-administrativo, debe hacer posible el desarrollo de dicho modelo propositivo. Un ejemplo es el caso de los códigos de ordenamiento territorial respecto de los planes estratégicos o de los planes urbano-ambientales.

En tal sentido, el objetivo general de este trabajo, apunta entonces a realizar una composición territorial propositiva y normativa del Corredor Mar del Plata Tandil en su conjunto, en el marco del Ordenamiento Territorial, desde el análisis expeditivo de una serie de documentos de planificación y gestión de nivel gubernamental local, provincial

y nacional actualmente vigentes, y las diferentes expresiones que delinean un modelo socioterritorial deseable a futuro.

Desde el punto de vista metodológico se relevan y sistematizan los distintos documentos de planificación y se establecen parámetros de análisis y comparación entre los mismos.

De igual modo, se indaga sobre la existencia y alcance de los instrumentos normativos vinculados con los de planificación, y su sistematización, con el fin de identificar desajustes o puntos conflictivos derivados de un primer nivel de investigación sobre este tema.

Se efectúa un análisis matricial evaluativo y comparativo de los instrumentos estudiados para el Corredor Mar del Plata Tandil, según las características seleccionadas (tipo, escalas, objetivos, lineamientos estratégicos, acciones, programas o proyectos, que tengan incumbencia con el CMT).

Se confecciona cartografía temática en base a los documentos oficiales tratados; información censal básica (INDEC 2010); imágenes satelitales y documentos técnicos. Como resultado se obtiene una base de información complementaria a la existente. A la información referida al territorio real se agrega la del territorio deseado y normado (Planificación y Códigos) propuesto por distintos niveles gubernamentales.

Por último, reconocer el CMT en términos propositivos y normativos por los distintos niveles que hacen a las políticas públicas, permitiendo desde el ámbito de la investigación interdisciplinaria lograr una mirada integrada sobre las múltiples acciones, programas o proyectos para el conjunto territorial analizado y en ese sentido, la posibilidad de identificar aspectos positivos y advertir otros regresivos, de modo tal que sea posible prever y proponer pautas de acción que retroalimenten los diagnósticos y las propuestas, guardando coherencia entre la realidad y los contenidos de los instrumentos vigentes para la transformación y mejora de la sociedad y su territorio.

2-Explicitación del concepto corredor

La definición conceptual de "corredor" ha sido fundamental en el desarrollo de los sucesivos proyectos para estudiar, reflexionar y operar sobre una porción territorial concreta, con el necesario aporte de las distintas disciplinas provenientes de las ciencias naturales y sociales. Entre ellas, desde la biología los corredores cuentan con la potencialidad de conectar, interconectar, relacionar, unir elementos entre áreas protegidas y paisajes, con la finalidad de preservar la biodiversidad.

Desde la economía, los corredores económicos se definen por la interrelación existente entre bienes y servicios presentes en el espacio, articulados por las ciudades y sus ventajas comparativas.

Desde el campo de la geografía urbana el concepto Corredor permite limitar áreas centrales que se asientan sobre rutas, ejes ferroviarios, avenidas o cualquier otra forma de concentración lineal, acompañados por ejes de transporte y equipamientos que pueden limitar o favorecer el desarrollo del Corredor a partir de la articulación territorial de las diversas acciones económicas o sociales que los sujetos realizan.

En este simplificado contexto, el presente trabajo se centra en el corredor comprendido

entre las ciudades de Mar del Plata y Tandil, emplazado sobre la ruta 226. Dicho fragmento comprende un territorio heterogéneo, dinámico y cambiante, transitado por diferentes flujos, movimientos, desplazamientos y también quietud, que atraviesa disímiles mosaicos, urbano, periurbano y rurales, a lo largo de unos 175 km.

Es posible conceptualizarlo como corredor en tanto comprende una trama relacional definida por localizaciones areales, puntuales y lineales, que establecen un directo lazo con un eje central, en este caso la autovía 226. Dicho eje se constituye en un componente protagónico, de un espacio donde se interrelacionan objetos y acciones a través de distintos flujos que favorecen la vinculación y la complementariedad de componentes físico naturales (condiciones del medio y recursos) y socioterritoriales (instalación de distintos grupos de población, desarrollo de actividades y marcos decisionales), que alcanzan diferentes grados de articulación interna y externa con el propósito de lograr objetivos sociales, económicos, ambientales y o/políticos (Sagua et al 2012).

En tal sentido los criterios que han primado en la construcción de la definición de corredor ajustada a la realidad reinante en el recorte de emplazamiento han sido: la divisoria de cuencas de drenaje; los límites de unidades morfodinámicas (bloques serranos, lomadas, llanura fluvioeólica); los límites político-administrativos; las fracciones y radios censales utilizadas por el INDEC (se seleccionaron aquellos que tuvieran yuxtaposición al eje vial 226 y aquellos en directa vinculación con su dinámica); el catastro rural y el uso de suelo (Sagua et al 2012).

En síntesis, la importancia de estudiar el corredor 226, responde a una conjunción de razones: el alto valor de sus recursos naturales y paisajísticos enmarcados por el sistema serrano de Tandilia; los procesos de creciente dinámica poblacional en las pequeñas localidades que lo integran con distintas formas y causales de asentamiento: unas relacionadas con el ocio de habitantes urbanos en formas de segundas residencias o de residencia permanente; otras vinculadas a la irrupción de novedosas formas de producción. Por último cabe señalar, la marcada vinculación existente entre las distintas localidades con los tres centros regionales de distinta jerarquía: Mar del Plata (618.989 habitantes, INDEC 2010); Tandil (123.871, INDEC 2010) y Balcarce (43.823, INDEC 2010), que interactúan y complementan sus funciones y actividades.

3-Ubicación del área

El Corredor Mar del Plata-Tandil (CMT), se encuentra emplazado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, República Argentina, quedando circunscripto en base a los criterios de delimitación seleccionados dentro de los partidos de General Pueyrredon, Balcarce y Tandil (ver Figura 1), ocupando una superficie aproximada de 340.000 ha según su delimitación física.

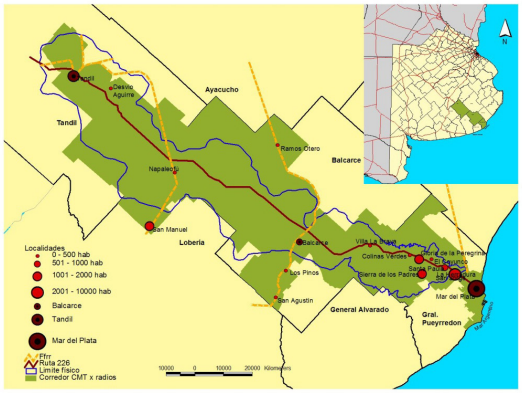


Figura 1. Localización del Corredor Mar del Plata-Tandil

Fuente: elaboración personal sobre la base de datos REDATAM+SP, INDEC

El sistema físico natural, que conforma esta trama regional, ofrece potencialidades que descansan sobre un sistema natural con variedad de recursos, destacándose el sistema serrano de Tandilia, en un marco de singular belleza paisajística; disponibilidad y calidad de recursos hídricos y edáficos, y su proximidad al litoral marítimo, permitiendo en conjunto el desarrollo de actividades agroganaderas, industriales, turísticas, recreativas y otras, bajo condiciones de un clima templado (Massone, H. et al, 2011).

4. Características sociodemográficas y socioproductivas

Los guarismos censales de 2010 (INDEC) nos permiten establecer que el CMT concentra 21.163 habitantes a nivel de radios censales, distribuidos como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Población del CMT y partidos 2010, INDEC.

	Población 2010	%
%Corredor	21163	
Tramo Partido de General Pueyrredon	12038	56,9
Tramo Partido de Balcarce	5880	27,8
Tramo Partido de Lobería	1646	7,6
Tramo Partido de Tandil	1376	7,8

Fuente: elaboración personal sobre la base de datos REDATAM+SP INDEC 2010

El eje 226, en el tramo en el cual se emplaza el CMT, vincula tres importantes centros urbanos Mar del Plata, Balcarce y Tandil, quienes son acompañadas además en su dinámica por una serie de localidades menores, y en conjunto integran una trama regional, cuya estructura y funcionalidad, se define por diferentes flujos de intercambio en materia productiva, social, cultural, institucional, financiera.

La ciudad de Mar de la Plata, cabecera de General Pueyrredon cuenta con una amplia oferta de actividades y servicios vinculados al turismo, que la posicionan a nivel nacional, además de su reconocida actividad vinculada a la extracción y transformación

en relación con los recursos pesqueros del mar argentino. En el partido se destaca la producción hortiflorícola desarrollada en el denominado "cinturón frutihortícola", en torno a la ruta 226 y segundo en importancia a nivel nacional.

Mar del Plata muestra en el entorno regional funciones de liderazgo sobre un conjunto de núcleos poblacionales de rango menor y sus respectivas áreas de influencia, en lo que hace a servicios educativos, sanitarios, administrativos, entre otros.

En el partido de Balcarce se destacan labores asociadas directa e indirectamente con el sector productivo primario, especialmente dedicado a la agricultura y ganadería. Por su parte la ciudad de Balcarce, cabecera del partido homónimo, emplazada en un ámbito de producción esencialmente agrícola-ganadero, reconocida como corazón del núcleo papero provincial, se constituye como centro de servicios a escala zonal, que atiende las demandas de la población y las actividades del entorno rural y los centros de menor escala.

El partido de Tandil se caracteriza desde lo económico por la explotación de minas y canteras y el sector agropecuario, aunque también es menester mencionar la importancia creciente que toma el turismo.

La ciudad de Tandil constituye un nodo regional de intercambio de bienes y servicios con un alto grado de diversificación, crecimiento de la actividad turística y actividades industriales, además de las sociales y culturales, posicionándose como un centro regional con funciones líderes sobre un radio de influencia promedio de 150 kilómetros (Lan, D. et al. 2010: 31, según Randle 1982).

En el conjunto de unidades administrativas y ciudades cabeceras descriptas también es necesario referir a la presencia de localidades de rango menor que en función de cómo evolucionan estadísticamente en la proporción de población que concentran han variado desde su definición como población rural agrupada, hasta áreas mixtas e incluso urbanas.

La lista de localidades presentes en el CMT reúne a Santa Paula, El Coyunco, Sierra de los Padres, La Gloria de la Peregrina, Colinas Verdes, Villa La Brava, San Agustín, Los Pinos, Ramos Otero, Napaleofú y Desvío Aguirre. Sin dejar de referir a la proporción de población que es identificada como "población concentrada", que corresponde a dos barrios que trascienden los límites de lo que el municipio de General Pueyrredon define como ejido urbano, estos son los barrios San Jorge y La Herradura, que evidencian los valores más altos en cuanto a crecimiento poblacional a lo largo de los dos últimos periodos censales (Tabla 2).

Tabla 2. Ciudades cabecera y localidades menores CMT 1991-2010

Localidad/ Paraje/ Barrio	Población 1991	Población 2001	Población 2010	Variación relativa intercensal	
				1991-2001	2001-2010
Mar del Plata	512809	541733	618.989	5,64	14,26
Barrio La Herradura y San Jorge	511	2044	4505	300,00	120,40
Paraje Santa Paula	475	568	644	19,58	13,38
Paraje El Coyunco	453	356	427	-21,41	19,94
Sierra de los Padres	321	803	1672	150,16	108,22
La Gloria de la Peregrina	732	1282	1547	75,14	20,67
Colinas Verdes	47	115	140	144,68	21,74
San J. de Balcarce	31807	35150	43823	10,51	24,67
Villa Laguna La Brava	49	174	115	255,10	-33,91
Los Pinos	455	464	337	1,98	-27,37
San Agustin	524	539	498	2,86	-7,61
San Manuel	1266	1120	1126	-11,53	0,54
Ramos Otero	113	92	95	-18,58	3,26
Napaleofú	260	377	374	45,00	-0,80
Tandil	91101	101010	123871	10,88	22,63
Desvío Aguirre	85	52	126	-38,82	142,31

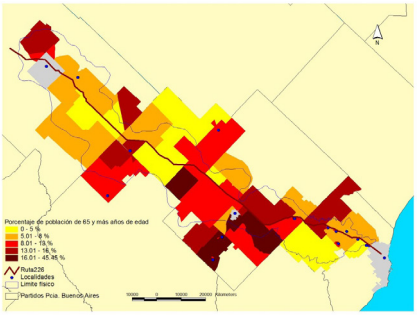
Fuente: elaboración personal sobre la base de REDATAM+SP, INDEC 2010.

Tal como puede observarse en la Tabla 2 el incremento de la población entre 1991 y 2010 es importante en los barrios contiguos a la ciudad de Mar del Plata, y localidades del denominado "núcleo hortícola": Santa Paula, Sierra de los Padres, La Gloria de la Peregrina y Colinas Verdes, mientras que en el tramo comprendido entre los partidos de Balcarce y Tandil el ritmo es menor e incluso negativo. Entre los diversos motivos cabe señalar la radicación de familias de bajos recursos en barrios de borde urbano (Barsky, 2005); así como la búsqueda de tranquilidad y naturaleza en la generación de procesos de asentamiento permanente de población sobre localidades que antes funcionaban como segunda residencia, proceso favorecido por las facilidades que otorga el trazado de la autovía 226; el uso del automóvil y las disponibilidades tecnológicas.

El análisis de una serie de variables seleccionadas del censo 2010 relevado por INDEC nos proporcionan una serie de características sobre el CMT.

En principio al analizar el porcentaje de población de 65 años y mas respecto del total de población nos encontramos frente a un recorte en el cual no podemos establecer la presencia de un patrón territorial riguroso sino que se da la convivencia de áreas jóvenes, maduras y envejecidas, donde es interesante remarcar que la juventud estaría asociada a áreas de borde urbano de la ciudad de Mar del Plata, en cambio aparecen más envejecidas áreas de poblamiento antiguo, San Agustín y Los Pinos por ejemplo, o localidades que se posicionan como fuertemente receptoras de población, Sierra de los Padres o Colinas Verdes (Ver figura 2).

Figura 2. Porcentaje de población de 65 años y más CMT, 2010



Fuente: elaboración personal sobre la base de REDATAM+SP, INDEC 2010.

Un indicador vinculado a la condición socioeconómica de los hogares presentes en el recorte del CMT corresponde a la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El método de medición de la pobreza por NBI remite a la falta de accesibilidad a ciertos bienes y servicios tales como vivienda, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia. La constatación de uno sólo de estos indicadores dentro del hogar, es condición suficiente para que sea considerado pobre. En el CMT de un total de 6711 hogares 846 presentan al menos una condición que los posiciona como hogar pobre, lo que equivale a un 13% de los hogares. Los cuales territorialmente se distribuyen como puede observarse en la Figura 3.

Además de las NBI es posible referir a la calidad constructiva de las viviendas, tomando en este caso aquellas viviendas con condiciones insuficientes, en cuanto a la calidad de los materiales e instalaciones internas a servicios básicos. Sobre el total de viviendas listada (9503) el 17% presentan condiciones de insuficiencia (ver Figura 4).

Figura 3. Porcentaje de hogares con NBI CMT, 2010

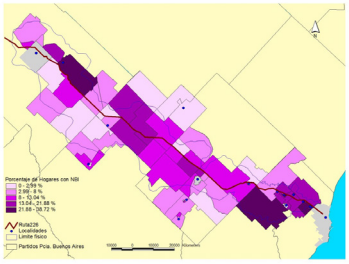
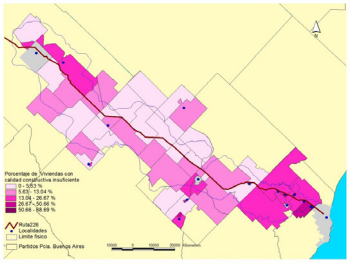


Figura 4. Porcentaje de Viviendas con condiciones constructivas insuficientes



Fuente: elaboración personal sobre la base de REDATAM+SP, INDEC 2010.

5- Marco político normativo que rige en el Corredor Mar del Plata-Tandil

La complejidad que presentan las ciudades y el territorio en Latinoamérica requiere pasar de un urbanismo hoy escasamente regulador a un urbanismo promotor y gestor de políticas activas y articuladas a través de la puesta en marcha de programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación (Reese 2011).

En este apartado se analizan una serie de instrumentos de planificación y gestión para el CMT, vinculados al Ordenamiento Territorial, entendido este como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el suelo, destinados a orientar el proceso de producción social del espacio con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, en vinculación al uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales tal como lo define el Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (Ministerio de Planificación Federal, 2012).

En este sentido desde distintos niveles decisorios los instrumentos de planificación aportan lineamientos propositivos sobre una realidad socioterritorial determinada, mientras que los instrumentos de gestión posibilitan la puesta en acción de los marcos propositivos establecidos, entre ellos los instrumentos normativos.

En la Provincia de Buenos Aires, la normativa urbana que regula el Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo es el Decreto Ley (DL) Nro. 8.912/77. Es la primera norma de ordenamiento territorial y uso de suelo en Argentina, cuyos objetivos fundamentales se orientan a mejorar el ambiente urbano; organizar las actividades en el territorio y frenar el proceso especulativo del sector inmobiliario (Rocca, M y Sgroi, A, 2012). Como expresión de la política territorial de la Provincia de Buenos Aires rige específicamente en materia de ordenamiento territorial sobre los municipios. Fue sancionada en un contexto histórico y estadío de desarrollo de nuestras ciudades muy distinto al actual, con un concepto de Ordenamiento Territorial (OT) que sólo tenía en cuenta la planificación física de las ciudades, en un escenario de ausencia de planes, con estándares de calidad muy bajos de urbanización, sin desarrollo de la suficiente infraestructura y una proporción similar de suelo loteado a la de suelo vacante, entre otros aspectos.

Para superar estas deficiencias, la norma propone un sistema de planes integrales articulados con planes provinciales y municipales, en una secuencia de etapas sucesivas, como partes integrantes de un plan de ordenamiento. Estas son: Delimitación Preliminar de Áreas; Zonificación según usos; Planes de Ordenamiento Municipal y Planes Particularizados. El municipio tiene la potestad para establecer las condiciones en la elaboración de todos ellos requiriéndose su aprobación en una instancia superior (IEU, CAPBA IX, 2010).

Sin embargo, pasados más de 30 años, en la mayoría de los municipios de la provincia, contrariamente a lo dispuesto por el DL 8.912, las normas de regulación del uso y ocupación del suelo municipal no se enmarcan en planes. En general, plantean en la zonificación un modelo propositivo para cada municipio, con mayores definiciones en el área urbana, menores en áreas complementarias y escasas en áreas rurales.

Así entonces en la clasificación del territorio, el DL establece áreas urbanas, complementarias y rurales. El área urbana comprenderá dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada y está destinada a asentamientos humanos intensivos, donde se desarrollen usos vinculados con la residencia, actividades terciarias y producción compatibles. Las áreas complementarias comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana relacionadas funcionalmente. El área rural se circunscribe a las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. A su vez, en las distintas áreas podrán localizarse zonas de usos específicos de acuerdo a la modalidad, tipo y características locales, y serán: residencial, urbana y extraurbana, comercial y administrativa, de producción agropecuaria, ictícola, industrial y extractiva, de esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche, transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación y demás usos específicos.

De este modo las tres áreas mencionadas protagonizan la evolución y dinámica actual del territorio y sus diferentes núcleos, posibles de comprender como sistema complejo, en tanto se tejen múltiples interacciones, articulaciones y tensiones entre diversos componentes, donde el Estado, la sociedad y el mercado con sus distintas lógicas, definen nuevas territorialidades que deben ser atendidas por los distintos instrumentos en el marco del OT,considerado hoy como una función pública que debe organizar el espacio en pos de un interés general, con la atención de las demandas socioterritoriales, para lo cual se requiere la vinculación de distintos instrumentos como los de planificación, normativos y de gestión.

Los partidos que integran el CMT presentan distintos grados de desarrollo a su interior, respecto de lo estipulado por el DL 8.912 (ver Tabla 3).

Tabla 3. Normativa en el CMT

PARTIDO	Denominación de la Normativa	Número de Ordenanza	Etapas del proceso de planeamiento según DL 8.912/77	Área Responsable del Planeamiento
General Pueyrredon	Código de Ordenamiento Territorial (COT) (1979)	Ord. 4.514/79 y modificatorias	3era etapa	Secretaría de Planeamiento
Balcarce	Delimitación de Áreas y Código de Zonificación (2010)	Ord. 331/79 y modificatorias Ord. 92/10	2da etapa	Subsecretaria de Planeamiento y Obras Privadas
Tandil	Plan de Desarrollo Territorial (PDT) (2005)	Ord. 2.530/79 Dec. Regl. 2.150/79 y Ord. 9.865/05	3era etapa (desde 2005)	Secretarías de Planeamiento y Obras Públicas y de Desarrollo Local

El **partido de General Pueyrredon** cuenta con un Código de Ordenamiento Territorial (COT) (1979), instrumento que organiza físicamente el territorio, y lo estructura en áreas, subáreas, zonas y distritos relacionados con la trama circulatoria y programando el desarrollo según distintas propuestas de acción: promoción, regulación, previsión e inversiones en distintos plazo, y donde deben encuadrarse los programas de obras municipales (siendo indicativo para el sector privado). Fija además los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados o de reserva, determinando para cada uno de ellos: uso, ocupación y

subdivisión del suelo; propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas referidas a las características morfológicas (DL 8912/77 artículo 80) (IEU CAPBA IX, 2010).

Sancionado en un contexto económico, político y sociocultural diferente al actual, el COT permitió establecer pautas para el crecimiento y la transformación urbana, aportando un cierto orden urbano y control. Sin embargo, en la actualidad el COT se encuentra desactualizado, en relación con las necesidades del crecimiento urbano y en cuestiones vinculadas al ambiente y el desarrollo sustentable. En lo que refiere a los diferentes procesos de ocupación y urbanización de la ciudad se observan desajustes entre lo real y lo normado, los cuales se relacionan con la dinámica socioterritorial actual del partido (alta conflictividad urbana y periurbana, fragmentación espacial). En tal sentido, distintas instituciones junto al Municipio están avocadas de manera participativa, al debate para la reformulación/actualización del mismo (Sagua et al 2014, Zulaica et al, 2014).

El **partido de Balcarce** se encuentra en una etapa de planificación anterior respecto del PGP, con una delimitación de áreas y código de zonificación. En el primer caso, este instrumento técnico-jurídico es de carácter preventivo, reconoce la situación física del territorio; delimita las áreas urbanas, rurales y eventualmente zonas de usos específicos, como marco de referencia para encauzar y controlar cambios de uso, y establecer lineamientos sobre ocupación y subdivisión de suelo. La zonificación según usos es otro instrumento que apunta a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico del territorio: determina su estructura general así como áreas y zonas constitutivas (especialmente urbanas), para las cuales establece normas de uso, ocupación y subdivisión de suelo; dotación de infraestructura básica y morfología (según DL 8912/77, artículos 77 y 78, respectivamente).

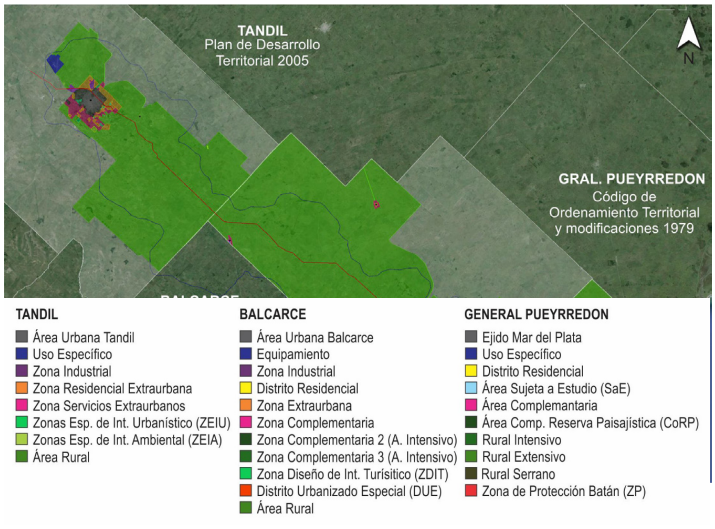
En este partido, también se ha puesto de manifiesto la desactualización normativa del Plan Regulador Ordenanza Nº 331/79 y su modificatoria Nº 436/83, quedando obsoleto ante el crecimiento y las demandas de la población de la ciudad de Balcarce. En 2010, el Concejo Deliberante aprueba la Ordenanza 92/10 en la que se establece una nueva Delimitación Preliminar de Áreas y el Código de Zonificación para la ciudad de Balcarce y los asentamientos urbanos de Los Pinos, San Agustín, Napaleofú, Ramos Otero y Villa Laguna Brava (Ord. 97/08 para esta última localidad). Esta actualización se llevó a cabo por razones como: la necesidad de preservar y mejorar el ambiente y las áreas de patrimonio natural, tales como las sierras con forestación natural, como así también la orientación hacia un crecimiento armonioso de los centros urbanos.

El proceso de planificación en el **partido de Tandil** adquiere otras características ya que se avanza desde una normativa precautoria como la Delimitación de Áreas hacia un código que se enmarca en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), Ordenanza 9.865/05. Este plan, puesto en vigencia en 2007, es uno de los más actualizados de la Provincia. Los objetivos y alcances del plan, se fundamentan en el concepto de Desarrollo Sostenible (Zulaica et al, 2014). Además dentro del PDT se encuentra contemplado el Plan de Manejo del área serrana, que apunta a controlar más de cerca al crecimiento

inmobiliario en las sierras y promueve el crecimiento de los centros de servicios del partido, interpretándose un tratamiento integrado del territorio del partido.

La Figura 5 muestra la expresión normativa territorial actual para el área del CMT con énfasis en las áreas denominadas extraejidales en el PGP y las complementarias y rurales en los Partidos de Balcarce y Tandil (ver Tabla 4), exceptuando las áreas urbanas (ver detalle en la Figura 6) (En este trabajo no es objeto de análisis el área urbana de las cabeceras de partidos.). Es posible advertir que predominan las áreas rurales a lo largo de todo el corredor, siendo el PGP el único que presenta tres clasificaciones según usos para éstas áreas (rural serrano, intensivo y extensivo). Es de resaltar la desactualización de estas áreas que presentan algunos sectores loteados con características urbanas, sobre el eje de la Ruta 226 (la Gloria de la Peregrina y el Paraíso de la Peregrina). En el caso de Balcarce y Tandil, estos partidos no zonifican las áreas rurales.

En cuanto a las áreas complementarias, el PGP presenta para el CMT áreas complementarias del territorio interior (CoTI), áreas complementarias del territorio serrano (CoTS) y áreas complementarias de reserva paisajística (CoRP). En el Partido de Tandil las áreas complementarias se dividen en zonas residenciales extraurbanas y zonas de servicios extraurbanos. En las áreas urbanas y complementarias del Partido de Tandil también existen zonas especiales de interés urbanístico (ZEIU) y de interés ambiental (ZEIA). Por otro lado, en Balcarce las zonas extraurbanas (EU1 y EU2) –asimilables a las complementarias– se encuentran contradictoriamente dentro del área urbana. A su vez, las áreas complementarias de la ciudad de Balcarce también incluyen actividades de explotación agraria intensiva (C2 y C3), las cuales suelen identificarse como rurales. Además, dentro del área urbana de Balcarce se determina una denominada zona denominada de diseño de interés turístico (ZDIT) que comprende la Sierra la Barrosa y su entorno. Existen también distritos urbanizados especiales (DUE), tanto en áreas urbanas como complementarias del Partido de Balcarce.



Fuente: Elaboración personal en base a Municipalidades de General Pueyrredon (2000), Balcarce (2010) y Tandil (2005).

Tabla 4. Áreas y Distritos por Partido en el Corredor Mar del Plata Tandil

PARTIDO	Áreas Urbanas	Áreas Complementarias	Áreas Rurales	Distritos Especiales
General Pueyrredon	- Área Sujeta a Estudio (SaE) – equivalente a R7: Bº San Jorge, Bº La Herradura, Bº Hipódromo, El Coyunco - R7: Colinas Verdes - R7B4: Sierra de los Padres - R8: Santa Paula, La Gloria de la Peregrina, Colinas Verdes Norte	- Complementaria del Territorio Interior (CoTI) - Complementaria del Territorio Serrano (CoTS) - Complementaria Reserva Paisajística (CoRP) - Vía de Uso Recreativo de Interés Paisajístico (VURIP): Vía Padre Varetto	- Rural Intensivo (RIN) - Rural Extensivo (REX) - Rural Serrano (RS)	- Uso Específico (UE)
Balcarce	- R3: Napaleofú, Ramos Otero, San Agustín, Los Pinos - Zona Industrial (ZI) - Zona Extraurbana (EU) - Zona Diseño de Interés Turístico (ZDIT)	- Complementaria 1 (C1) - Complementaria 2 y 3 (C2 y C3) de explotación agraria intensiva	- Área Rural	- Distrito urbanizado especial (DUE)
Tandil	- No aparecen áreas urbanas en Corredor	- Zona Residencial Extraurbana 1 y 2 (RE1 y RE2) - Zona Servicios Extraurbanos (SE)	- Área Rural - Servicios Rurales de 2da (Cantera Aguirre)	- Zonas Esp. de Interés Urbanístico (ZEIU) - Zonas Esp. de Interés Ambiental (ZEIA) - Zonas Esp. Industrial Alimenticia (ZEIU Alimen.)

Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidades de General Pueyrredon (2000), Balcarce (2010) y Tandil (2005).

En el área extraejidal del PGP hay localidades menores donde predominan los distritos residenciales (R7 y R8), siendo Sierra de los Padres una zona declarada Reserva Forestal destinada a la localización de uso residencial exclusivo de baja densidad (R7B4). Además, existen áreas sujetas a estudio (SaE) que según el COT, provisoriamente, deben asimilarse al distrito R7 (R7: zona parque destinada a la localización de uso residencial exclusivo de baja densidad y una unidad mínima de parcela con 20m de frente mínimo y 600m2 de superficie mínima), siendo éstos los casos de El Coyunco y los Barrios La Herradura, Hipódromo y San Jorge. Sin embargo, la dinámica social y de ocupación actual de los tres últimos barrios mencionados indica una realidad que no se condice con las características previstas a nivel del código, lo cual evidencia la necesidad de ajustes entre lo normado y lo real. En Balcarce se reconocen distritos urbanos y áreas complementarias para las localidades menores del partido como Napaleofú, Ramos Otero, Los Pinos, San Agustín y Villa La Brava. En Tandil, el paraje Desvío Aguirre es un “servicio rural de segunda” según el PDT.

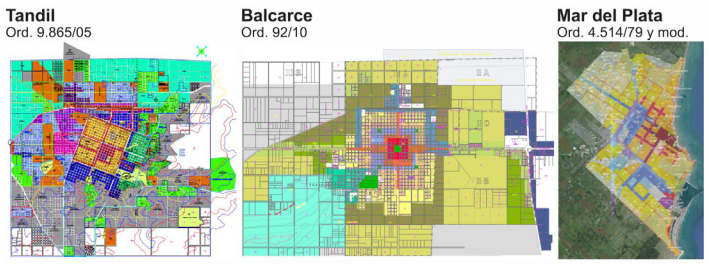


Figura 6. Distritos y áreas urbanas de los principales centros urbanos del CMT.

Fuente: Extraído de los instrumentos normativos de las Municipalidades de General Pueyrredon (2000), Balcarce (2010) y Tandil (2005).

6- Marco de planificación y gestión en el Corredor Mar del Plata-Tandil

Una de las características que hace a los instrumentos de planificación referidos al Corredor Mar del Plata Tandil es la interjurisdiccionalidad. En efecto, los distintos planes analizados de manera preliminar en este estudio corresponden a las propuestas de Ordenamiento Territorial, desarrolladas por parte de cada uno de los tres partidos que conforman el CMT desde mediados de los años 2000. En el partido de Gral. Pueyrredon se reconocen: Planes estratégicos (PEM 2004 y 2013), Plan de Gestión Territorial (2005) derivado del PEM inicial y Mar del Plata en la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sustentables (2013). En el partido de Balcarce se hace referencia a dos instrumentos: el Plan Estratégico Balcarce 2010 y el Plan de Ordenamiento Territorial Rural (2013). Por su parte en el Partido de Tandil se considera el Plan de Desarrollo Territorial (2005).

Otra característica de los instrumentos analizados refiere a la interescalaridad, puesto que se han compilado propuestas sobre el CMT, que superan la escala municipal. Tal es el caso del Anteproyecto de ley denominado: Corporación de Fomento para el desarrollo Sustentable, ruta nacional 226 (CORFO 226) y del Plan Estratégico Territorial Nacional (Avance I, 2008) y Avance II, 2011).

La Tabla 5 lista los distintos instrumentos de planificación de alcance al CMT, con énfasis en los espacios extraejidales, considerando como elementos caracterizadores los objetivos fundamentales de las distintas propuestas; los lineamientos y estrategias generales, así como algunas de las acciones explicitadas en el recorte considerado. Entre ellas, el uso y protección de los recursos naturales y el paisaje; la preservación de cuencas, arroyos, humedales y lagunas; la protección del suelo rural; la accesibilidad a las distintas localidades de rango menor; la promoción de procesos de desarrollo local para los centros poblados del área rural permitiendo su fortalecimiento y retención de población; el afianzamiento de procesos participativos, los que en conjunto convergen en el marco de un desarrollo integral que procura fortalecer el tejido social, su calidad de vida y en definitiva, la sustentabilidad como horizonte.

Tabla 5. Instrumentos de planificación, objetivos y lineamientos CMT

	Instrumento de Planificación	Objetivos	Lineamientos/ estrategias	Acciones Vinculadas al Corredor Mar del Plata-Tandil
PGP	Plan Estratégico (PEM) 2004 Comisión Mixta (MGP*, organizaciones e instituciones locales)	Obtener una visión global e integral del territorio municipal, hacia un espacio de concertación para el desarrollo local y regional y mejora de la calidad de vida de sus habitantes	Incorpora cuatro líneas de actuación: innovación y empleo; inclusión social; equilibrio urbano ambiental; transformación municipal con estrategias y proyectos	En la denominada Estrategia de Ordenamiento Territorial, se destacan los instrumentos de ordenación y gestión, donde se enfatizan: -Plan de Ordenamiento Territorial del Partido. -Plan de Gestión Ambiental del Partido de General Pueyrredon (ligado al uso y protección de los recursos y el paisaje: suelos, recursos hídricos, forestación, residuos). -Plan de Ordenamiento para Centros Urbanos del Partido, subproyecto: Plan de Ordenamiento para Sierra de los Padres (desarrollo, expansión, equipamiento, servicios y calidad ambiental)
	Plan de Gestión Territorial MDP y PGP (2005). Comisión Mixta (MGP, organizaciones e instituciones locales)	Implementar proyectos priorizados en el PEM (2004), en especial el Plan de Gestión Territorial. (Documento base para un Plan Urbano Territorial)	Define cuatro líneas de actuación: infraestructuras para producción; integración urbano-social; calidad e identidad local; reequilibrio y sustentabilidad territorial con programas y proyectos	-Acentar el desarrollo armónico de las delegaciones municipales y áreas rurales con lineamientos y directrices para el desarrollo territorial ordenado y sustentable. Generación de planes de ordenamiento y proyectos particulares. Redefinición de límites de las delegaciones. Programas y proyectos: - Protección de suelo rural (área frutihortícola; corona de reservas naturales; explotación minera, nuevos circuitos de turismo rural; -Directrices de ordenamiento urbano Sierra de los Padres
	Plan Estratégico 2013/2030 PEM (MGP , instituciones y organizaciones)	Lograr un modelo integral y visión identitaria de la complejidad urbano- regional con el trazado de líneas maestras desde el enfoque de la sustentabilidad	Incorpora cuatro frentes: frente verde(ambiental) Frente azul (costero) Frente social, urbano; Frente económico / productivo, tecnológico	-Valorizar los ejes de accesibilidad a Mar del Plata, especialmente la ruta 226, en relación con el modelo del Plan Estratégico Territorial Nacional y Provincial -Valorizar el sector rural a nivel paisajístico, productivo y cultural, destacando el paisaje rural intensivo y el paisaje de sierras. -Preservación de cuencas, arroyos, humedales y lagunas. -Fortalecimiento de las localidades del interior del partido (turismo y producción frutihortícola); -Fortalecimiento de núcleos existentes como Sierra de los Padres
	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sustentables 2013 (CES) BID Municipio/ Nación (2013)	Planificar un desarrollo sustentable y duradero desde una evaluación diagnóstica de la Sostenibilidad Urbana y plan de acción.	Incorpora tres dimensiones de sostenibilidad: -ambiental y capacidad de respuesta al cambio climático; - urbana - fiscal y de gobierno (Medido a través de 150 indicadores)	Aportar información clave para el Desarrollo del PEM -Proponer el análisis de alternativas de circunvalación entre las vías de acceso 2 y 88, conectando con el eje 226 -Estudio de un Plan de Desarrollo Urbano y actualización del Código de Ordenamiento Territorial (COT). -Definir una actuación estratégica integral (físico, institucional, social) para abordar las problemáticas y oportunidades en la Zona Noroeste de la ciudad de Mar del Plata: Incluye 12 barrios , entre ellos Hipódromo, La Herradura y San Jorge, correspondientes a la periferia urbana oeste, caracterizada por alta vulnerabilidad socio-ambiental.
Partido Balcarce	Plan de Desarrollo Estratégico Urbano Territorial del partido de Balcarce.	Contribuir al desarrollo general de la región y mejorar las	Formula 10 estrategias de actuación para potenciar:	-Generar acciones de cooperación y complementariedad regional en base a recursos

	2011 Municipio/BID	condiciones de vida de sus habitantes. Definiendo una política urbana y regional que promueva el desarrollo sustentable	Relaciones de cooperación y complementariedad regional (agroproductiva y turística); el perfil productivo local; el papel de las localidades y sus vínculos; gestión local; paisaje local como derecho colectivo; residuos urbanos; ciudad integrada; centralidad urbana; red de conectividad vial e identidad local	naturales y paisajísticos comunes (agroproducción y turismo). -Articular localidades del interior, potenciar actividades y evitar el desarraigo. -Instalar el paisaje local como valor ambiental a preservar colectivamente. -Conservar la identidad de las localidades, su patrimonio histórico, protección de áreas a nivel natural y cultural, fomentando el turismo.
	Plan de Ordenamiento territorial Rural Plan Estratégico Balcarce (POT) Municipio- INTA-UNMDP-BID	Aportar al desarrollo sustentable del partido, a través de un conjunto de instrumentos de gestión integral, con propuestas para potenciar, optimizar y mejorar las condiciones productivas, sociales, ambientales y territoriales.	Define 10 programas ligados al Ordenamiento ambiental territorial: Educación; servicios ecosistémicos; agua; agricultura y ganadería; emprendimientos intensivos; producción agropecuaria; infraestructura y servicios; plantas de silos e industrias procesadoras de granos; minería. Sistema de Información Territorial y Observatorio Ambiental Balcarce	-Define lineamientos para la organización del territorio servicios ecosistémicos, -Transformar riesgos ambientales y conflictos territoriales en pos de un desarrollo e impacto en la calidad de vida. -Localizar redes (transporte, energía, comunicaciones y servicios en general para la integración local, regional y nacional del territorio). -Afianzar procesos participativos de planificación y decisión entre actores. -Formular programas de inversión pública y privada (patrimonio natural y cultural) en las diferentes localidades del Partido.
Partido Tandil	Plan de Desarrollo Territorial (PDT) (2005) Municipio	Promover el desarrollo municipal y orientar la ocupación y el uso del suelo urbano y rural en función social de la propiedad; Mejorar la calidad de vida urbana y rural; preservar y recuperar el medio ambiente y el patrimonio cultural, histórico, paisajístico; los recursos naturales en particular el área serrana del Partido; Complementariedad	Define cuatro estrategias generales: -Estructuración territorial del Partido. -Preservación de los recursos naturales del Partido. -Estructuración e integración urbana. -Mejoramiento del espacio público	-Promover procesos de desarrollo local en los centros poblados del área rural con articulación de políticas municipales y provinciales. -Revertir el proceso de migración rural – urbana y fomentar el repoblamiento de los Centros de Servicios Rurales. -Mejorar la accesibilidad vial estructural especialmente de las rutas Nacional 226 y las provinciales. Mejorar caminos de acceso y vinculación a las poblaciones rurales. -Preservación de los recursos naturales con énfasis en el espacio serrano. -Programa de Desarrollo Local en los Centros de Servicios Rurales -Programa de intervención para el desvío o tratamiento particularizado del tramo urbano de la traza de la RN 226

		d de áreas urbanas y rurales		
Región	Proyecto: Corporación de Fomento Para el desarrollo Sostenible (CORFO 226). (Iniciativa Cámara Baja Provincial)	Promover un Corredor para desplegar políticas y estrategias de Desarrollo Sustentable a escala regional	Propone la creación de un Corredor de Fomento para el Desarrollo Sustentable. Ruta Nacional 226. (CORFO 226)	-Promover el desarrollo integral de la zona de influencia, del Corredor 226, vinculado a : la producción, las energías renovables, el turismo, la educación y la cultura. (Anteproyecto de ley)
Provincia/Nación	Plan Estratégico Territorial Nacional Avance I (2006) Plan Estratégico Territorial Nacional Avance II (2011). Secretaría de Planificación Federal	Desarrollar una guía de políticas de estado en materia de despliegue territorial de la inversión pública	-Diagnóstico del Modelo Actual del Territorio -Prefiguración de un modelo deseado de Territorio -Iniciativa de programas y proyectos de infraestructura a nivel nacional	-Desarrollar el eje 226 como corredor y área turística (Mar-Sierra y Tandilia) - Consolidar como corredor interprovincial la conexión entre el Corredor norpatagónico y el corredor central. - Promover un desarrollo urbano integrado (Mar del Plata, Balcarce y Tandil como nodos a potenciar en cuanto accesibilidad, diversificación agropecuaria, inversiones en servicios y equipamientos. Fortalecimiento de tejido social y retención de la población local para recualificar los centros urbanos. -Proyecto de inversión: pavimentación y mejora de la ruta nacional 226. Obra priorizada por la provincia.

Fuente: Elaboración personal sobre la base de los distintos instrumentos de Planificación de jurisdicción, municipal, provincial y nacional

5-Reflexiones finales

Tal como ha sido planteado en el objetivo de este estudio se ha podido desarrollar una primera composición territorial propositiva del Corredor Mar del Plata Tandil en el marco del Ordenamiento Territorial. Esto ha sido posible desde el análisis expeditivo de una serie de documentos normativos y de planificación y gestión de nivel gubernamental local, provincial y nacional actualmente vigentes, que plantean diferentes expresiones de un modelo socioterritorial deseable a futuro. Este análisis pone en evidencia las diferencias y acercamientos de los instrumentos normativos y de planificación implementados en los diferentes tramos territoriales del CMT.

Los datos estadísticos procesados de INDEC 2010 dan cuenta de las disparidades socioterritoriales presentes en el CMT potenciando la posibilidad de visibilizar áreas de criticidad que nos permiten comprender la compleja realidad reinante en el recorte de estudio.

Trabajos de esta naturaleza permiten reflexionar sobre la necesidad de profundizar en el conocimiento de las instancias diagnosticas que den cuenta de las dinámicas socioterritoriales para que los distintos planes de Ordenamiento Territorial que se lleven a cabo respondan con lineamientos y acciones acordes a la realidad, que en conjunto con la normativa orienten los modelos de desarrollo territorial deseados a futuro. En otras palabras es importante considerar la vinculación inescindible entre los instrumentos de planificación, normativos, financieros y de gestión para la consecución de políticas que aborden de manera integral el territorio.

Finalmente, así como muchos interrogantes dieron inicio a este estudio, este trabajo culmina planteando nuevas líneas de preguntas que continúen el abordaje del CMT

desde una mirada integrada. ¿Sería posible entonces pensar un plan de ordenamiento territorial intermunicipal que atendiera problemáticas y potencialidades comunes en pos del desarrollo sustentable tal como lo sugieren algunos de los instrumentos analizados en este trabajo?

Bibliografía

- -Aguilar, M. (cord.) (2010). 1816-2010-2016. Plan Estratégico Territorial Bicentenario (PET). Ministerio de Planificación Federal. Primera Edición. Buenos Aires.
- -Barsky, A. (2005) El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. introducción al estado del debate, con referencias al caso de buenos aires. En: Scripta Nova. Vol. IX, núm. 194 (36),
- -Instituto de Estudios Urbanos (2010). Región, territorio y normativa. Hacia una nueva Normativa Urbana para la provincia de Buenos Aires. Documentos varios. 22 y 23 de octubre.
- -Lan, D., Linares, S. Di Nucci, J. y López Pons, M. (2010), La lógica de la organización espacial en la ciudad de Tandil. En: Elias, Denise, Beltrão Sposito, Maria Encarnação, Ribeiro Soares, Beatriz (ORG.) Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: TANDIL e UBERLÂNDIA, Editora Expressão Popular, São Paulo.
- -Maceira, N. (Cord.) (2013) Plan de Ordenamiento Territorial Rural de Balcarce.
- -Massone, H., et al. (2011) El uso de CORINE Land Cover en la identificación de actividades potencialmente contaminantes del agua subterránea. Análisis preliminar en el área Mar del Plata-Balcarce (Argentina). En: I Congreso Internacional de Hidrología de Llanuras. Azul. Buenos Aires. Argentina. p. 49-56
- -Mikkelsen, C., Sagua, M y Lima, L. (2014) El concepto corredor como aporte a la comprensión del territorio. En: Revista Geografia em Questao, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Local - Marechal Cândido Rondon.
- -Ministerio de Planificación Federal (2012). Anteproyecto de Ley Nacional de Planifiación y Ordenamiento Territorial.
- En línea: http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf
- -Municipalidad de Balcarce (1979). Plan Regulador. Ordenanza 331/79.
- -Municipalidad de Balcarce (2010). Delimitación preliminar de Áreas y Código de Zonificación. Ordenanza 92/10.
- -Municipalidad de General Pueyrredon. (2000) Código de Ordenamiento Territorial del Partido de General Pueyrredon. Versión en CD.
- -Municipalidad de General Pueyrredon. Plan estratégico Mar del Plata 2013/2030. Del diagnóstico hacia la acción. Para una ciudad inclusiva y sustentable.
- -Municipalidad de Tandil (1979). Ordenanza 2350/79 y Decreto reglamentario 2150/79.
- -Municipalidad de Tandil. (2005) Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil. Ordenanza 9865/05.

• -Provincia de Buenos Aires. (1977). Decreto Ley 8912/77. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo.
• -Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En línea: www.cafedelasciudades.com.ar
• -Rocca, M. J. y Sgroi, A. (2012). Instrumentos normativos de la política de expansión urbana. En: 7mo Congreso de medio Ambiente, 22 al 24 de mayo de 2014, UNLP. La Plata-Argentina. 27 págs.
• -Rodriguez, D. (2011) Corredor de Fomento para el Desarrollo Sustentable ruta nacional 226 (CORFO). INEDITO.
• -Sagua, M, Sabuda, F y Zulaica, L. (2014) Las dinámicas sociodemográficas en General Pueyrredon. Territorialidades urbanas para la planificación y actualización del Código de Ordenamienbto Territorial. En: Planeamiento y Normativa Urbana, Jornadas de Reflexión y Debate organizadas por la FAUD-UNMdP (OCA Nº991/14), 10 y 11 de junio, sin publicación.
• -Sagua, M., Mikkelsen, C., Massone, H. y Tomas, M. (2012) Territorio, sociedad y ambiente. Un perfil del Corredor Mar del Plata – Tandil. En: I Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana. Desafíos y escenarios de desarrollo para las ciudades latinoamericanas. Universidad Nacional de General Sarmiento Buenos Aires - República Argentina. 20 págs.
• -Sarasíbar, M. (2013) Desarrollo urbano costero para el siglo XXI. En: Revista del Colegio de Arquitectos. CAPBA IX. Año 2. Nº5. Pág.36-40.
• -Zulaica, M. L., Calderón, G. y Tomadoni, M. (2014) La dimensión ambiental en la normativa urbana: aportes y reflexiones para su inclusión en el Código de Ordenamiento Territorial del Partido de General Pueyrredon", En: Planeamiento y Normativa Urbana, Jornadas de Reflexión y Debate organizadas por la FAUD-UNMdP (OCA Nº991/14), 10 y 11 de junio, sin publicación.

Transformaciones territoriales y segregación en la Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo

Schön, Feline

PALABRAS CLAVE
· Segregación Territorial
· Uso de Suelo
· Área Metropolitana de Montevideo

Resumen / Las áreas metropolitanas en los países de América Latina están atravesando por cambios territoriales que han acelerado y profundizado en las últimas décadas. En estos procesos el Área Metropolitana de Montevideo, no es la excepción y representa un reflejo de estas transformaciones. En este trabajo se analizan las dinámicas territoriales que han ocurrido en la Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo durante el período 1993-2013, considerando a la segregación territorial y a los territorios estratégicos como conceptos claves para entender dichas transformaciones. Para alcanzar tales objetivos se emplean técnicas de Teledetección y Sistemas de Información Geográfica para identificar los cambios de la distribución espacial de usos de suelo. Adicionalmente se elabora un índice de estratificación socioeconómica para identificar la distribución de las clases sociales. Los resultados muestran un crecimiento sostenido de los procesos de urbanización, los cuales presionan el uso rural del suelo. Además se evidencia de forma clara un proceso de pauperización, basado en una disminución de la clase media, un aumento de la clase de menor nivel socio-económico y se mantiene la clase de mayor nivel socio-económico, cambiando su distribución territorial en el corredor de las décadas. Finalmente, se observó como en el área de estudio se configura en una lógica del territorio estratégico, en donde el Estado es un actor clave para favorecer procesos de segregación territorial

SCHÖN, FELINE
Universidad de la República
Uruguay
E-mail: fschon@fcien.edu.uy

América Latina viene atravesando una serie de transformaciones urbanas aceleradas dentro del contexto de la globalización, que presentan similitudes en varios procesos y algunas especificidades de acuerdo con el contexto de los países. Dichos procesos están relacionados con modelos neoliberales de desarrollo urbano que generan, entre otras cosas, privatizaciones de espacio público, extranjerización de tierra, inversión en proyectos de prestigio que en general sirven para atraer más inversiones o cubrir necesidades de turistas, donde las necesidades básicas de los habitantes locales son relativizadas o mismo negadas. En el caso del Uruguay se muestran procesos de transformaciones urbanas que explicitan una presencia de procesos globales neoliberales que influyen en su aceleración. Aunque presenta características diferentes a la mayoría de los países latinoamericanos, pues tiene una inserción pasiva[1] en la economía-mundo capitalista (Falero, 2011), además de una población envejecida y que crece muy lentamente (CEPAL, 2012). Este panorama también se refleja en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM)[2], pero no en su totalidad, una vez que existen áreas internas que tienen dinámicas propias y que merecen un análisis específico.

En el área de estudio, la región noreste del AMM, se evidencian cambios acelerados, con explícitos contrastes en el paisaje, asociados principalmente a: la creación de un Anillo Colector Vial Perimetral, que une las rutas más importante del país y posibilita que el tránsito pesado pueda acceder directo al puerto de Montevideo sin pasar por la ciudad; la remodelación de un Nuevo Aeropuerto Internacional; la instalación de Zonas Francas[3] con un acceso del nuevo anillo perimetral y la construcción de varios barrios privados que están creciendo en su tamaño y su cantidad. El foco de análisis del estudio abarca unos 13.4 Km2 comprendida entre los límites de los departamentos de Montevideo y Canelones, siendo Barros Blancos y Colonia Nicolich los centros poblados de mayor importancia. (Figura 1). Se caracteriza por ser una zona de contacto entre la expansión de la mancha urbana y la presencia de zonas rurales, cuyo parcelario es de pequeñas superficies destinadas a producciones intensivas (horticultura y fruticultura). El área total presenta un crecimiento demográfico de un orden de 32 % (período 1996-2011) con una media anual de 2.1% en relación al año 1996. Este ritmo de crecimiento anual es muy superior al registrado a nivel país, el que se sitúa para el mismo período en 0.51 %.(INE, 2011b).

1 Falero (2011) enfatiza la aceptación de la posición dependiente de Uruguay en las dinámicas de acumulación como proveedor de "servicios" y materia prima sin promover otras alternativas sociales y económicas.

2 Se entiende al Área Metropolitana de Montevideo, según la definición de Veiga (2013) "Áreas urbanas y territorios que se extienden desde el centro Montevideano hasta un radio de aproximadamente 30 kilómetros, hacia los departamentos de Canelones y San José."

3 Dentro del artículo 2 de la Ley 15.921 (de 17 de diciembre de 1987) las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, con el fin de que se desarrollen en ellas toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios, con exoneraciones tributarias.

Figura I: Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo



Fuente: QGIS-Google Streets, 2012.

Hasta la actualidad son escasos los estudios sobre los procesos que acontecen en esta zona del país. Desde las Ciencias Sociales se ha abordado esta problemática para esta zona de estudio, enfatizando en el análisis de su estructura, centralidad y morfología (Lombardi y Bervejillo, 1999; Schelotto, 2008) y su dinámica en la variación de viviendas y población (Martínez, 2011). Por otro lado, otros estudios han analizado los procesos de desigualdad y su fragmentación social (Falero et al., 2013; Veiga y Revoir, 2001; Veiga, 2013). De forma más específica, abordando puntos más particulares del AMM se encuentran los estudios sobre Zonas Francas (Falero, 2011), sobre los barrios privados (Álvarez-Rivadulla, 2007) y sobre la matriz productiva (Mendy y González, 2010). Estos autores muestran un panorama sobre diferentes fenómenos que vienen ocurriendo en el AMM e identifican procesos y consecuencias comunes, envolviendo cuestiones como: la desigualdad, la segregación residencial y social, y una intensificación de flujos financieros, en muchos casos asociada a extranjeros. En el presente trabajo se pretende generar un panorama general de los procesos y fenómenos que están ocurriendo en la zona metropolitana noreste de Montevideo, para analizarlos en conjunto y frente a las dinámicas globales.

Considerando ese contexto y partir de la bibliografía existente, se parte de la premisa que él área de estudio está caracterizada por una serie de factores que ocurren encadenadamente (creación de infraestructura vial, zonas francas y barrios privados, etc.) y que se encuentra en la lógica de territorios estratégicos que hacen parte de una lógica global, evidenciando como estos territorios generan procesos de diferenciación y segregación territorial.

Este paisaje heterogéneo de transformaciones territoriales aceleradas, que hoy en día define el área metropolitano, muestra una desigualdad llamativa de clases sociales. Situación característica de las sociedades capitalistas más allá que cada sociedad es

diferente en sus procesos históricos específicos. Teniendo en cuenta lo que apunta Bourdieu (1998) es preciso recordar que la jerarquía está presente en la sociedad en diferentes escalas y muchas veces camuflada como naturales, no habiendo espacios en una sociedad que no estén jerarquizados. Así para comprender tales transformaciones y la constitución de este territorio es necesario aclarar algunos conceptos básicos de partida, como clase social, desigualdad, segregación y territorio.

Se parte de una perspectiva marxista o weberinana, explicitada por Sautu (2011), donde las clases sociales forman parte constitutiva de cómo en la sociedad capitalista se articulan las distintas instituciones, fundamentalmente la económica y la familia, alrededor de la producción de bienes y servicios, de las relaciones sociales que tienen lugar a raíz de la asignación de los recursos y su propiedad / control, y del reparto de lo producido, generando conflictos y desigualdades. Esto permite entender la construcción del territorio como resalta Mançano (2008), o sea, como síntesis de un proceso dialéctico que surge del conflicto entre clases, siendo el espacio donde los conflictos sociales generan territorialidades de dominación y territorialidades de resistencia.

En este contexto, las desigualdades son resultados de las relaciones sociales, políticas y culturales, siendo el espacio geográfico su expresión más visible, donde se puede observar la configuración de distintos territorios en conflictos (Martins, 1997; Oliveira, 1998), siendo la segregación una de las formas más notorias de la desigualdad.

La segregación es un concepto muy utilizado en los estudios urbanos, existiendo diferentes abordajes y metodologías para desarrollar el concepto (Pérez y Santos, 2011). Según Veiga y Rivoir (2001), que analizan en la zona metropolitana de Montevideo procesos de desigualdad y su fragmentación social, la segregación no es solo una desigualdad social sino un proceso y un resultado de las diferencias sociales y espaciales. La segregación socio-espacial es una forma del proceso de la diferenciación social, la cual se muestra en la distribución de la estructura social y sus clases en el espacio, diferenciándose en tres niveles asociados a distintos ámbitos organizacionales. Se entiende que el concepto de la segregación socio-espacial en muchos casos puede llevar a confundir los conceptos social y espacial como si fueran dos instancias separadas. Por este motivo, en el presente trabajo se utilizará el concepto segregación territorial, el que explicita claramente la dialéctica entre las relaciones sociales y el espacio.

Lejos de intentar hacer una revisión de cómo viene siendo tratado el concepto del territorio, se entiende que el territorio carga la complejidad con que se construyen relaciones de poder, o sea está centralizado y identificable de las instituciones formalizadas o más, invisible y simbólico del imaginario y de las representaciones de los diferentes grupos culturales (Saquet 2007; Haesbaert y Araújo 2007). Así, el territorio se define en relación a la apropiación y al dominio de un espacio socialmente compartido, donde se concentran las relaciones sociales y poder. De esa manera, el territorio puede ser pensado por múltiples relaciones, económicas, políticas y culturales. En el contexto actual, independiente de cómo es definido (acumulación

flexible, globalización, revolución informacional), el territorio se expresa con mayor claridad ante las desigualdades sociales y la propia segregación. Entre los autores que reflexionan sobre esa temática se destacan Saquet y Haesbaert.

Saquet (2007) identifica y caracteriza cuatro perspectivas de abordajes del territorio que se suceden en el tiempo histórico y coexisten en algunas situaciones, momentos y/o períodos: la primera, eminentemente económica, sobe el materialismo histórico y dialéctico, entendiendo al territorio a partir de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas; la segunda, pautada bajo la dimensión geopolítica del territorio; la tercera, enfocada hacia las dinámicas políticas, culturales y simbólico-identitaria, tratando de representaciones sociales, centrada en la fenomenología; y, la cuarta, que gana fuerza a partir de los años 1990, asociada a las discusiones sobre la sustentabilidad ambiental y al desarrollo local.

Haesbaert y Araújo (2007) destacan que el territorio es construido en el juego de la materialidad e inmaterialidad, de lo funcional y de lo simbólico, desde una perspectiva que valoriza las relaciones y los procesos (territorio en el sentido relacional y procesual), las múltiples temporalidades y velocidades las cuales se construyen por medio de la conjugación entre un continuo que se extiende desde el más funcional hasta el más simbólico.

Dentro de esa lógica se encuentran los territorios estratégicos que como apunta Saskia Sassen (2007) expresan tendencias críticas en la reconfiguración del orden social, donde tanto la ciudad como la región metropolitana constituyen lugares estratégicos para la materialización de ciertas tendencias macro sociales importantes, que se configuran como una "nueva geografía de la centralidad". En este sentido, parte de los fenómenos que hoy se siguen manifestando en Uruguay, podrían ser ejemplos de localización de procesos globales. Sassen (2007) destaca que una investigación debe tener en cuenta los efectos de la configuración de los territorios estratégicos del capital en el tejido social, cómo se materializan los procesos globales y los vínculos que conectan la escala global y subnacional y las acciones del Estado en sus distintas escalas (nacional, departamental y local), en la transformación de geografías económicas específicas y en la estructura social que se va cristalizando. En esta línea conceptual, se entiende que el área de estudio responde a ciertas lógicas que plantea Sassen (2007), siendo procesos subnacionales que pueden ser codificados como instancias de lo global, en donde una de sus consecuencias más visibles pude verse reflejada por intermedio de la segregación.

Metodología

A partir de estos conceptos, se buscó identificar y analizar las dinámicas territoriales que han ocurrido en el AMM durante el período 1993-2013. Cabe explicitar que este es un estudio exploratorio y que serán presentados resultados que hacen parte de una línea de investigación del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio (LDSGAT- UdelaR). La elaboración, sistematización y análisis de los datos se realizó mediante la construcción de un Sistema de Información Geográfica (SIG),

en base a dos métodos: la clasificación de usos de suelo, entendida a ésta como el diagnóstico de la funcionalidad principal del uso y una estratificación socioeconómica en base a datos oficiales del censo de población y vivienda del año 1996 y 2011.

Se realizaron dos clasificaciones de uso del suelo, para los años1993 y 2013, mediante la lectura de imágenes satelitales (Jensen 2007). La clasificación estuvo basada en las principales clases propuestas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Urbano, Suburbano y Rural (Ley 18.308[4]). Posteriormente se dividieron en subclases, diferenciándose 11 tipos de usos de suelo lo cual posibilitó incrementar la heterogeneidad espacial.

Posteriormente se procedió a la elaboración de un índice de estratificación socioeconómica lo cual permitió aproximarse a la distribución espacial de las clases sociales, dado la información disponible en los censos refiere a estratos sociales y no a clases sociales.

Cabe aclarar que el concepto de clase es ante todo un concepto clasificatorio, es decir, intenta agrupar a distintos individuos a partir de un conjunto de rasgos comunes o criterios de unificación vinculados a la posición social. En este trabajo no se ingresará en la discusión teórica del concepto y simplemente se plantea el concepto como herramienta analítica. En tal sentido, se entiende que en el análisis de clases no sólo cuentan los resultados finales, sino también y fundamentalmente la inicial distribución de dotaciones de recursos económicos y otros que los alimentan. Además se entiende que la ocupación constituye una dimensión central para observar la diferenciación de clases. En este sentido, el índice se elaboró en base a los microdatos de los censos de población y vivienda del año 1996 y 2011 realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), identificando a la Educación, la Vivienda-Hogar y el Trabajo como las dimensiones principales. La selección de variables fue en base a cada dimensión, permitiendo la comparación para ambos censos, ya que como existió un cambio metodológico en la realización del censo del año 2011 en relación al censo de 1996, principalmente en la incorporación y eliminación de variables (INE, 2011a), se tuvieron que descartar las variables representativas en la dimensión, pero que no estaban presentes en uno de los censos. La unidad espacial considerada por el INE se denomina “Segmento Censal” y está dividida en función de la densidad de población y el amanzanamiento. Posteriormente y partir de las variables consideradas, se procedió a la realización de un índice de estratificación socioeconómico en función de las carencias básicas que presenta la población.

Finalmente se procedió al mapeo de la distribución espacial de las categorías generadas y analizadas.

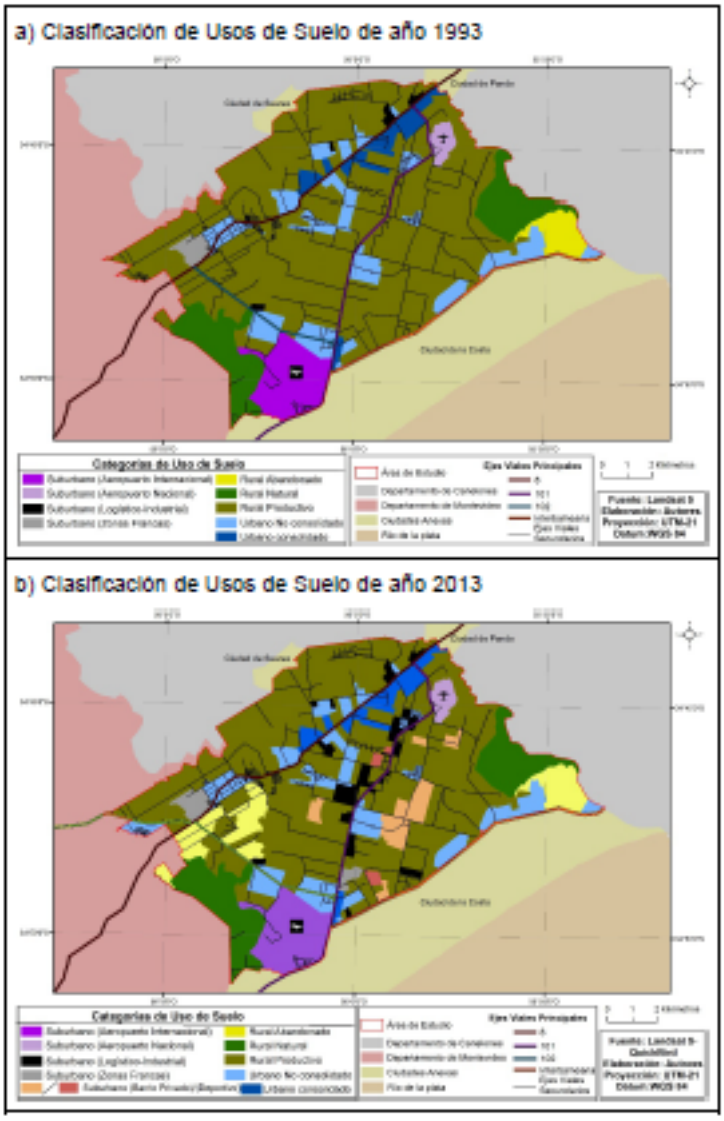
Resultados

En relación al cambio del uso de suelo, el área de estudio registró un crecimiento de la superficie correspondiente al suelo urbano y suburbano, principalmente debido a la

4 Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=

instalación de industrias, empresas logísticas, y a la construcción de barrios privados (Figura II).

Figura II: Distribución espacial de los Usos de Suelo para la Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo para los años 1993 y 2013.

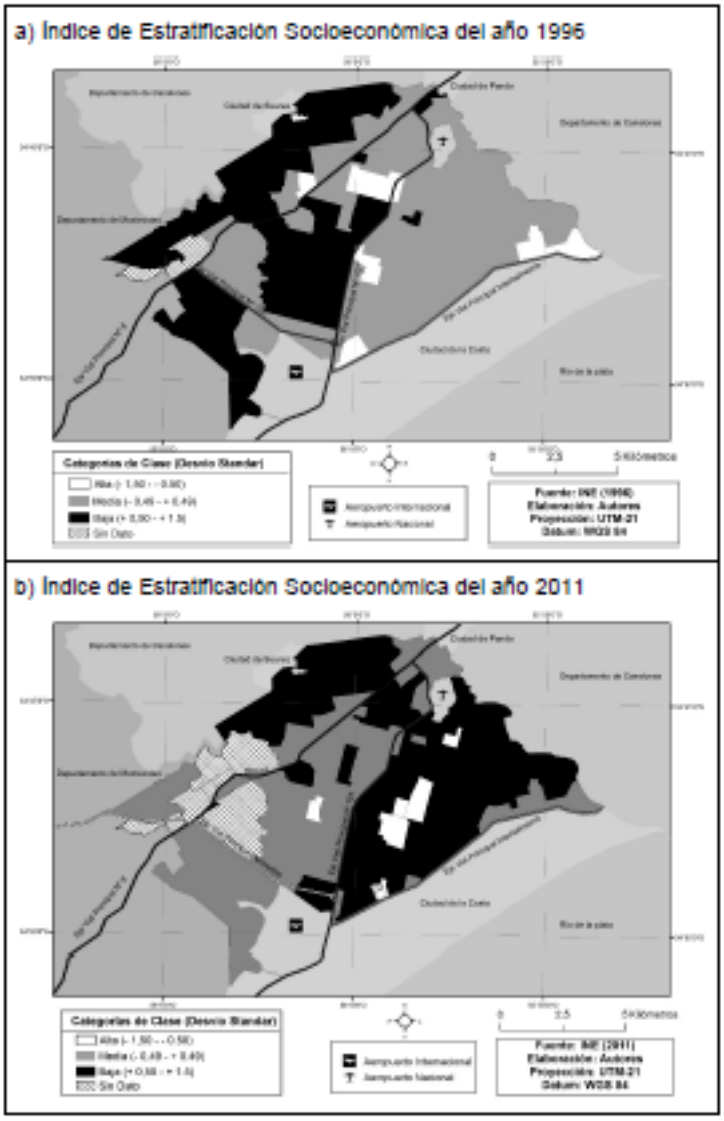


Las industrias y empresas logísticas se han concentrado sobre el eje vial Nº 101, siendo más de diez los nuevos emprendimientos instalados. Se destaca también la presencia de una nueva zona franca, denominada “Parque de las Ciencias”, la cual

integra y concentra multinacionales farmacéuticas. Se aprecia la construcción de barrios privados, los cuales surgen a partir del año 1996 y actualmente son siete. Esta cifra que en el contexto latinoamericano puede parecer pequeña, para Uruguay es significativa principalmente teniendo en cuenta que el actual debate político sobre la instalación de los barrios privados y la prohibición de estos emprendimiento en el departamento Montevideo. También se observa, aunque en menor medida, la construcción de campos deportivos asociados a clubes de fútbol y a centros de enseñanza privada. Con respecto al uso rural, se registró un incremento del área abandonada un 4%, mayoritariamente en la influencia del nuevo anillo perimetral, y por otro lado la superficie productiva disminuyo un 11%. Se puede apreciar la resistencia que aun presentan las pequeñas unidades destinadas a la producción hortícola.

Los procesos de fracturación, estratificación y diferenciación social en la región metropolitana de Montevideo se agudizaron con la profundización del modelo neoliberal durante la década de 1990 y comienzos del 2000 (Boado y Fernández, 2005; Serna, 2010). Esta situación se materializa con el crecimiento del número de asentamientos irregulares en la ciudad, proceso que favoreció y profundizó la segregación territorial en el área (Veiga, 2009). Particularmente en el área de estudio, se aprecia una clara diferenciación territorial de las distintas clases sociales tanto para el año 1996 como para el año 2011 (Figura III).

Figura III: Distribución espacial de las Clases Sociales en la Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo para los años 1993 y 2013.



En ell año 1996 la clase social alta se distribuye de forma fragmentada representando un 6,0% del total de la superficie, mientras que la clase media ocupaba una superficie mayor, ubicándose principalmente en la zona urbana en un 56,5% del total. Finalmente, la clase baja se localizó en mayor medida en las zonas rurales (37,5% del total). En relación al año 2011, la clase alta se consolida y se concentra al sur del eje vial Nº101

con la materialidad de los barrios privados ocupando un 3,9% del total de la superficie, mientras que la clase media ocupa un 46,3% del total y finalmente la clase baja pasa a ser la que ocupa la mayor superficie con 49,8% del total.
Con respecto a la variación de las clases en relación al número de habitantes, para el año 1996 un 12,7% de los habitantes se agrupa en la clase alta, un 70,9% se concentra en la clase media y 16,4% en la clase baja. Para el año 2011, la clase alta registra un 2,4%, posteriormente la clase media un 47,9% y finalmente la clase baja con un 49,7%.
La tendencia de los comportamientos tanto en superficie como en número de habitantes es similar, existiendo dos grandes resultados, el crecimiento de la clase baja y la disminución de la clase media, y alta. El crecimiento de la clase baja en número de habitantes fue del orden del 33%, mientras que la clase media se redujo un 23%, determinando una una pauperización del área. En definitiva, se percibe como las clases sociales se distribuyen en el territorio demostrando una reconfiguración de la apropiación territorial que se concentran y generan una mayor segregación la que además es visible en el paisaje.
A través de las dos categorías analíticas se evidenció que durante las últimas dos décadas hubo un cambio significativo del uso de suelo. Estos cambios se generan a partir de la apropiación realizada por distintos estratos socioeconómicos, que concentran y constituyen distintos territorios, muchas veces segregados.

Reflexiones finales

Estos resultados muestran como las transformaciones territoriales vienen ocurriendo de forma acelerada y acumulativa, diferenciándose del comportamiento general del AMM. En el marco de este análisis se cuestiona cuál es el rol del Estado en las diversas transformaciones y cómo actúa en la configuración de los territorios estratégicos. A su vez se analiza cómo la segregación territorial en el área está determinada, entre otros factores, por la forma de apropiación de uso del suelo por diferentes clases sociales.
De esa manera, uno de los principales factores que influyen en las transformaciones está dado por el rol del Estado, expresado a través de la creación de normativa legal y materializada en la creación de servicios e infraestructuras que favorece al aumento de la reproducción del capital. El papel que juega la normativa, se diferencia tanto a nivel nacional, donde se encuentra la Ley de Zonas Francas, la Ley de Inversión Extrajera Directa y la Ley de Parques Industriales, siendo estas el marco necesario para la exoneración de impuestos y el estímulo en la instalación de capital, principalmente es de origen multinacional. Por otro lado, a nivel departamental existen las directrices y ordenanzas de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que han favorecido la creación de territorios con mayores o menores beneficios para su localización. Reflejo de esta situación son el crecimiento de las industrias en el eje vial Nº 101 y la creación de los barrios privados, demostrando como el propio Estado es un actor clave para generar las condiciones de la transformación territorial.
En relación a las infraestructuras, la creación del Anillo Colector Vial Perimetral genera

una disminución de costos del transporte de mercancías lo que también favorece la instalación del capital, sumado a la cercanía de centros de conectividad internacional (aeropuerto). En este sentido, el área se configura en una lógica del territorio estratégico donde la reproducción del capital ultrapasa las fronteras estatales, generando embates y contradicciones legales. Un ejemplo de ello es el cambio de uso de suelo, que termina siendo una herramienta política. Entre las consecuencias notables que trae consigo se encuentran el desplazamiento de pobladores rurales, la valorización y especulación de la tierra,el aumento de impuestos y la necesidad de infraestructura. Aún dentro de esta lógica, la apropiación del suelo por distintos clases sociales cambia la configuración territorial ampliando las diferencias y la segregación entre las clases.

De esta manera, las transformaciones que están ocurriendo en el área de estudio se pueden interpretar bajo dos hipótesis explicativas: la primera, que predomina en los tomadores de decisiones, refiere a la instalación de los enclaves de capital como son las zonas francas y los barrios privados y que pueden actuar como motor de atracción de mano de obra y darle dinamismo y crecimiento en términos de ingreso económico en la zona. La segunda, utilizada por algunos autores, entre ellos Falero (2011), que demuestra como los enclaves de capital requieren mano de obra calificada que generalmente no está presente en la zona, ocasionando un aumento en la segregación territorial. Esta hipótesis, es la que mejor converge con nuestros resultados ya que a lo largo del artículo se visualizó como los procesos de empobrecimiento y segregación territorial han crecido en la Región Noreste del AMM.

Lejos de finalizar las discusiones, los resultados abren nuevos cuestionamientos que convergen con la necesidad de seguir analizando los procesos y fenómenos que vienen ocurriendo en el área.

Referencias

- Álvarez-Rivadulla, M. J. (2007), «Golden ghettos: gated communities and class residential segregation in Montevideo, Uruguay», Environment and Planning A, vol. 39, pp. 47-63.

- AMM (2007), Libro Blanco del Área Metropolitana. (Canelones, Montevideo, San José), Agenda Metropolitana de Montevideo, Uruguay.

- Baldi, G., y J. M. Paruelo (2008), «Land-use and land cover dynamics in South American temperate grasslands», Ecology and Society 13 (2): 6, en: [http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art6/: 01. de octubre de 2013].

- Boado, M. y T. Fernandez (2005), «Una mirada a la crisis, las clases y la pobreza en el

• Uruguay 1998-2004», Seminario México-Uruguay sobre Medición de la Pobreza y

• Políticas Sociales, 27 y 28 de Julio 2005, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR.

• Bourdieu, P. (1998), A Miséria do Mundo. Vozes, Petrópolis, Brasil.

• CEPAL (2012), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012, Comisión

• Económica para América Latina y el Caribe, en: [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/48862/P48862.xml&xsl=/publicaciones/fiaxsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl: 10. de diciembre de 2013]

• De Mattos, C. (2004), «Redes, Nodos e Cidades: transformação da metrópole latino

• americana», en Queiroz Ribeiro, L.C. (coords.). Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, Editorial F.P. Abramo, Rio de Janeiro, pp. 44-77.

• Falero, A. (2011), Los enclaves informacionales de la periferia capitalista: el caso de Zonamérica en Uruguay. Un enfoque desde la Sociología, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Montevideo, Uruguay.

• Falero, A., Pérez, M., Ceroni, M., da Fonseca, A., Rodriguez, A. (2013). «Cambios y disputas territoriales: el caso de la región metropolitana noreste de Montevideo», Revista Contrapunto, 3 (1), Uruguay, pp. 33-45.

• Ferreira Cardoso da Silva, A. (2003), «O parcelamento do solo e a formação de espaços de pobreza em Natal-RN», Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. VII, no. 146(130).

• García Gómez, C., O. y T. C. Ruiz Salazar (2011), «La segregación territorial y el rezago en el sur de la ciudad de Mérida, como el resultado del crecimiento urbano descontrolado», Quivera, vol. 13, n. 1, pp. 122-138.

• Haesbaert, R y F. Araújo. (2007), Identidades e Territórios: questões e olhares contemporâneos. Access, Rio de Janeiro, Brasil.

• Harvey, D. (2007), Social Justice and the City, Johns Hopkins University, Baltimore, EEUU.

• Hernández, F. (2009), «Urbanizaciones privadas en América Latina, los «guetos» del Siglo XXI. El caso del crecimiento de countries y barrios privados en la costa atlántica argentina.» EGAL. Caminando en una América Latina en Transformación , 3 al 7 de Abril 2009, Uruguay, Universidad de la República.

• INE (2011a), Consideraciones metodológicas y conceptuales sobre los cuestionarios de Población, Hogares y Viviendas de los Censos 2011. Instituto Nacional de

• Estadística.Montevideo,Uruguay,[http://www.ine.gub.uy/censos2011/ resultadosfinale/ consideraciones.pdf. 10 de agosto de 2013].

• INE (2011b), Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura

• por sexo y edad. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo, Uruguay, [http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf: 10 de agosto de 2013].

• Janoschka, M. (2002), « El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización» EURE vol. 28 n.85, pp. 11-29.

• Jensen, J. (2007), Remote Sensing of the Environment: An Earth Resource Perspective,

• Upper Saddle River-Prentice Hall. New Jersey, EEUU.

• Lambin, E. F. y H. J. Geist (2006), Land use and land cover change: local processes and

• global impacts, Springer, Berlín, Alemania.

• Lombardi, M., y Bervejillo, F. (1999), «Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo», UCUDAL. V Seminario Internacional de la RII, Toluca, México.

• Martínez, E. (2011), «Reportaje de Ciudades, Transformaciones urbanas y sus pobladores en Montevideo metropolitano», Cuaderno urbano vol. 11, no. 11, pp. 150-174.

• Mançano Fernandes, B. (2008): “Sobre la tipología de los territorios”, artículo que es el resultado del trabajo de campo apoyado por el Conselho Nacional de

• Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; Coordenação de

• Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; Consejo Latinoaamericano de Ciencias Sociales – CLACSO y Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

• Martins, J. (1997), Exclusão e a nova desigualdade, Paulus, São Paulo, Brasil.

• Mendy, M. y V. Gónzalez (2010): «El Territorio como ámbito de expresión de las desigualdades sociales, Clases sociales y políticas en el desarrollo.» en: [http://www.pim.edu.uy/files/2013/04/El-Territorio-como-%C3%A1mbito-de- expresi%C3%B3n-de-las-desigualdades-sociales.pdf: 10.09.13].

• Naciones Unidas (2008), Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y

• Vivienda, Revisión 2. Comisión de Estadística, en: [http://unstats. un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2s.pdf: 01.10.13].

• Oliveira, F. (1998), Os direitos do antivalor - a economia política da hegemonia imperfeita, Vozes, Petrópolis, Brasil.

• Pérez, E y Santos, C. (2011), «Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México», Investigaciones Geográficas, Boletín, núm. 74, Instituto de Geografía, UNAM, México, pp. 92-106.

• Sassen, S. (2007), Una sociología de la globalización, Katz, Buenos Aires, Argentina.

• Saquet, M. A. (2007), Abordagens e concepções sobre o território, Expressão Popular, São Paulo, Brasil.

• Schelotto, S. (2008), «La ciudad de Montevideo: ¿Una metrópoli policéntrica?», Revistas de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, núm. 2, pp. 37 46.

• Turner, B. L., D. Skole, S. Sanderson, G. Fischer, L. Fresco, R. Leemans (1995), «Land-use and land-cover change. Science/Research Plan», Global Change Report, Royal

• Swedish Academy of Sciences, Estocolmo, Suecia.

• Sautu, R. (2011), El análisis de las clases sociales: teorías y metodologías. Buenos Aires, 272 páginas. ISBN 978-987-1709-06-9.

• Veiga, D. y A. L. Rivoir (2001), Desigualdad social y segregación

en Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

• Veiga, D. (2009), «Desigualdades sociales y fragmentación territorial en el área

• Metropolitana de Montevideo», Revista Lider, Vol. 15, pp. 127-153

• Veiga, D. (2013). «Estratificación social, desigualdades y segregación urbana en

• Montevideo». II Congreso Uruguayo de Sociología, 10 al 12 de Julio 2013, Uruguay, Universidad de la República.

• Ziccardi, A. (2008), Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI,

• CLACSO Coediciones, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.

La impronta local de los grandes corredores de transporte. San Lorenzo y Barranqueras ante la presencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay

Schweitzer, Mariana
Petrocelli, Santiago Pablo

PALABRAS CLAVE
· Segregación Territorial
· Uso de Suelo
· Área Metropolitana de Montevideo

Resumen / En el presente trabajo se ha analizado la emergencia de grandes inversiones vinculadas a las mejoras en las condiciones de producción para el desarrollo de actividades productivas a gran escala y sus efectos sobre los territorios.

Las actividades económicas y su articulación con los territorios son constantemente reelaboradas, y han dado lugar a grandes proyectos de infraestructura de transporte que buscan atender a la demanda de circulación de mercaderías. Pensar la producción del territorio exige identificar procesos, actores, examinar las estrategias y los intereses relacionados que, a muy diversas escalas, condicionan su desarrollo. Por ello se consideró necesario abordar en forma simultánea un análisis multidimensional (socioeconómico, político institucional y ambiental) con un tratamiento multiescalar (local, regional y global).

Como caso de estudio se trabajó en la región de la Hidrovía Paraná Paraguay, y en dos territorios receptores del proyecto se analizaron sus efectos: San Lorenzo, en el Gran Rosario (Santa Fe), y Barranqueras, en el Gran Resistencia (Chaco).

Como resultados generales se señala que las transformaciones espaciales, tanto a nivel regional como en los sectores rurales y urbanos, derivan en un escenario de conflictos socio-territoriales con características dispares en relación a los dos casos: en San Lorenzo está presente el conflicto social con sus improntas territoriales derivado de la ocupación y apropiación de espacios urbanos por parte de las empresas y en Barranqueras por la desaparición de las actividades dinamizadoras, tendencia que no logra ser revertida por una inversión que atiende a otros intereses.

La investigación fue realizada a partir de información documental, cartográfica, bibliográfica, estadística y trabajos de campo. Estos incluyeron entrevistas a funcionarios de distintos niveles de gobierno y a integrantes de la sociedad civil, el reconocimiento de los territorios y sus problemáticas y relevamientos fotográficos.

SCHWEITZER, MARIANA
Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio,
FADU, Universidad de Buenos Aires.
Argentina
E-mail: marianaschweitzer@gmail.com

PETROCELLI, SANTIAGO PABLO
Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio, FADU,
Universidad de Buenos Aires.
Argentina
E-mail santiagopetrocelli@gmail.com

Introducción

Se entiende al territorio como construcción social al mismo tiempo que condicionante del desarrollo y localización de actividades y población, como espacio apropiado y transformado por la sociedad a través de procesos que implican flujos, relaciones entre actores, intercambio de información y de mercaderías, procesos que implican transformaciones en la organización territorial de la producción, circulación y consumo. Las actividades económicas y su articulación con los territorios son constantemente reelaboradas atendiendo a las demandas de los modelos de desarrollo. En el contexto de la globalización, por la dinámica creciente de los flujos de mercaderías, han cobrado protagonismo grandes proyectos de infraestructura de transporte como instrumentos para mejorar la competitividad de los productos y de regiones. Son proyectos que se articulan con la extracción de excedentes y que dejan huellas en los territorios por los que transcurren.

Para avanzar en el análisis de las improntas territoriales de esos grandes proyectos, se ha seleccionado como caso a la Hidrovía Paraná-Paraguay, un corredor de transporte receptor de importantes inversiones y que es generador de transformaciones en distintas escalas y dimensiones, a la vez que productor de nuevas asimetrías entre espacios que participan activamente en el funcionamiento de las actividades articuladas con las nuevas obras y aquellos que quedan al margen y son excluidos y afectados ambiental, social y económicamente.

Entendiendo que para analizar la producción del territorio es necesario identificar procesos, actores, estrategias y los diversos efectos, a veces contradictorios, de las políticas de ordenamiento territorial y de los planes sectoriales, se optó por abordar el presente trabajo con un análisis multidimensional: socioeconómico, político institucional y ambiental, y con un tratamiento multiescalar: local, regional y global.

Respecto a la escala local, se trabajó, dentro de la Hidrovía Paraná Paraguay, con dos casos: las localidades de San Lorenzo (Santa Fe) y de Barranqueras (Chaco), como receptores del proyecto para analizar sus efectos sobre las estructuras productivas, las consecuencias sociales y ambientales. San Lorenzo, dentro del Gran Rosario, tiene una franja fluvial a la cual llegan buques de ultramar gracias a los trabajos en el calado de la Hidrovía Paraná-Paraguay, y es en donde en la última década se ha invertido en grandes terminales portuarias privadas multipropósito que acopian, procesan y despachan oleaginosas. Barranqueras, dentro del Gran Resistencia, se ubica en el último tramo de la Hidrovía en territorio argentino, y es en donde hay proyectos de inversión para intensificar el tráfico de barcazas por el puerto que supo ser el tercero en cuanto a movimiento de mercaderías cinco décadas atrás.

El trabajo se estructuró en cuatro partes, una primera en donde se analiza la producción y configuración del territorio en relación a los proyectos de inversión, una segunda en donde se avanza sobre el caso desde una escala regional, una tercera en donde se analizan los dos casos locales, y finalmente, se reflexiona sobre los efectos en ambas escalas y en múltiples dimensiones.

En primer término, a modo de marco teórico, se analiza la producción del territorio,

su relación con los grandes proyectos de transporte y los actores que despliegan sus relaciones de poder, estrategias y materializan determinadas redes de actividades económicas. Asimismo, se plantea el tema de la multiescalaridad evidenciando las distintas escalas de intervención en el territorio y sus intereses diferenciados.

En segundo lugar, y vinculado con la escala regional, se estudió el Programa de la Hidrovía Paraná Paraguay en el marco de la Cuenca del Plata: sus objetivos, sus fundamentos, los puertos que se han instalado en su recorrido y la infraestructura asociada a este proyecto para el acceso de productos. Se analizó la región y sus características sobresalientes, incluyendo como área de estudio a las provincias estrechamente vinculadas a la vía, comparando sus aspectos demográficos, socioeconómicos y productivos desde una perspectiva histórica, observando sus homogeneidades y heterogeneidades. Se identificaron los proyectos formulados desde un marco supranacional: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y los planes estratégicos territoriales nacionales (PET 2008 y 2011) en sus agendas formuladas desde la Nación y en aquellas priorizadas por las provincias.

En tercer término se hizo foco en la escala local. Se analizó la configuración del territorio en San Lorenzo y en Barranqueras, desde las primeras poblaciones hasta comenzado el siglo 21, pasando por los distintos modelos de producción y sus improntas en los territorios. Se analizaron las actividades económicas, la población y las localidades en su perspectiva histórica para entender las características que presentan en la actualidad, después de casi veinte años de los comienzos de las obras en el río. Se identificaron y se caracterizaron los actores sociales involucrados en las problemáticas vinculadas al territorio y a sus transformaciones, tanto aquellos locales como los que operan desde ámbitos externos a la región, abarcando desde integrantes de empresas, investigadores, integrantes de la sociedad civil hasta funcionarios del Estado en sus distintos niveles.

Finalmente se reflexionó sobre la problemática de la región y las problemáticas locales, incluyendo al conjunto de los temas abordados.

1. Los actores en la producción del territorio

En tanto construcción social, se entiende al territorio como espacio apropiado y transformado por la sociedad, como producto de la acción de un actor que se lo apropia y como ámbito en el cual se despliegan relaciones de poder (Raffestin, 1993), resultando en comportamientos diferentes en la interrelación de las estrategias en marcha con cada formación social (Santos, 1996). En este sentido, los territorios se desarrollan como “campos de disputa” entre actores sociales que presentan perspectivas e intereses divergentes en materia ambiental y de desarrollo (Andrade Echeverría, 2010).

Con la globalización, las actividades económicas, en su articulación con los territorios, han dado lugar a demandas de grandes proyectos de transporte para atender a la creciente circulación de mercaderías. Constituyen redes que se distribuyen

heterogéneamente y que contribuyen a fortalecer determinados flujos. Son mega-obras con importantes impactos, que ponen en tensión a los sectores de la economía, a los actores públicos y privados, y de la sociedad civil.

La Argentina, al igual que otros países de América del Sur, está siendo receptora de proyectos infraestructura de transporte que buscan mejorar la competitividad de productos y regiones. Con estas nuevas inversiones se han generado transformaciones territoriales, tanto a nivel regional como en los espacios urbanos atravesados por las nuevas dinámicas que imprimen los grandes proyectos de transporte. Estos procesos se dan en un contexto de relaciones asimétricas, donde actores con diversos intereses y capacidades desdoblan sus estrategias y/o demandas. En este marco se puede identificar una lógica global, que apunta a la implementación de grandes proyectos de corredores de transporte para acondicionar a los territorios a las actividades extractivas, y una lógica local, que actúa como condicionante a la vez que es impactada por este tipo de intervenciones, y que no suele ser considerada en el momento de plantear este tipo de iniciativas. Vinculado a los intereses y expectativas que subyacen en este tipo de obras, Ceceña sostiene que varían según la escala de los negocios, al capital trasnacional le interesa la extracción de recursos naturales, a los grupos locales la construcción de las grandes infraestructuras y a las empresas la posibilidad de ser proveedores (Ceceña, 2009). Siempre aparece el discurso del desarrollo, la generación de empleo directo o indirecto y de un conjunto de externalidades positivas asociadas, y aún no demasiado la discusión acerca de la atención a demandas de servicios, infraestructura o equipamientos locales.

En ese marco hay un actor fundamental a la hora de pensar el territorio: el actor estatal, que actúa directa o indirectamente privilegiando sectores, habilitando y poniendo en valor territorios, es decir, mejorando condiciones particulares. El Estado neoliberal, por ejemplo, ha privilegiado a sectores y grupos económicos, en especial a las grandes empresas, direccionando fondos, acomodando legislación, mediante políticas de estímulo o a través de inversiones en infraestructuras y logística.

2. Escala regional. La Región de la Hidrovía

La Cuenca del Plata es una región de América del Sur que abarca a los a los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay, los que junto a sus afluentes y tributarios desembocan en el Río de la Plata. La gran mayoría de los ríos que la integran es navegable por barcazas, y en varios de los tramos por barcos de gran porte. Es una de las cuencas más extensas del planeta y la segunda en extensión del continente luego de la del Amazonas. Con una superficie de 3.100.000 km2, abarca el Sur, el Sudeste y el centro Oeste de Brasil, el Sudeste de Bolivia, todo el Paraguay, el Norte, la Mesopotamia y la Pampa Húmeda de la Argentina, y gran parte de Uruguay.

Por sus recursos minerales, el valor de sus bosques y la fertilidad de los suelos, la Cuenca del Plata es la región de Sudamérica con mayor desarrollo económico y concentración de población. El 70% del PBI de los países involucrados se genera en el área de la Cuenca y la población que se asienta allí supera los 100 millones de habitantes.

Abarca zonas ricas en recursos naturales del corazón de América del Sur, que en su gran mayoría se pretende que abastezcan al mercado mundial. Derivado de ello surgen demandas de mejoras en las condiciones para la navegación y el acondicionamiento de puertos para cargar buques de mayor porte.
Por lo mencionado, y debido a que las márgenes de los ríos y su sedimentación condicionan la navegación, la localización y radicación de puertos, se han requerido trabajos de dragado para el acceso de los barcos oceánicos e incluso, en tramos, de barcazas. Para mejorar las condiciones de circulación de los buques y barcazas dentro de la Cuenca del Plata, se ha definido un programa para el transporte fluvial, el Programa Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP) que involucra a Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil y Bolivia.

2.1 El Programa Hidrovía Paraná-Paraguay (PHPP)
El objetivo general que se ha formulado para la Hidrovía es el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Paraguay-Paraná para reducir los costos de transporte, por medio de la optimización de la navegación diurna y nocturna durante los 365 días del año y las 24 hs del día, el acondicionamiento de la vía navegable, el desarrollo de un sistema portuario que permita disponer de accesos competitivos y la implantación de una flota adaptada a las características de la vía acondicionada.
La Hidrovía Paraná-Paraguay, para Bolivia representa el mejoramiento de la salida de los productos hacia el Río de la Plata como alternativa del corredor de transporte terrestre hacia los puertos atlánticos del Sur de Brasil y los del Pacifico de Chile y Perú, para Brasil significa una ruta alternativa para la exportación de su gran producción de Mato Grosso, al Paraguay le facilita la salida de su producción a los mercados externos, y a la Argentina, al margen de la salida de la gran producción sojera directamente por la ruta fluvio marítima, le otorga el beneficio de la localización de los puertos con mayores posibilidades de transbordo, procesamiento y almacenamiento para el comercio ultramarino.
El proyecto se ha definido para un tramo comprendido entre Puerto Cáceres (Brasil) y el puerto Nueva Palmira (Uruguay). Está conformado por los ríos Paraguay, Paraná y del Plata, a lo largo de un total de 3.442 km. Inicialmente se propuso el dragado de 92 pasos críticos pero en 1995, debido a las condiciones únicas de los ecosistemas allí involucrados y a los efectos ambientales que provocaría esta intervención, se decidió no implementar obras en la zona del Pantanal, tramo final en Bolivia.
Los trabajos se iniciaron en mayo de 1995. En la actualidad el calado desde el Río de la Plata hasta Puerto General San Martín (al Norte del Gran Rosario) se incrementó a 34 pies y está previsto que llegue a 36 pies en un corto plazo. Entre Puerto General San Martín y Santa Fe se prevé su profundización de los 25 pies actuales a 28, y desde Santa Fe al Norte, se discute su aumento del calado de 10 hasta 12 pies. De esta forma, entre el Río de la Plata y Puerto General San Martín pueden circular buques de ultramar, y, aguas arriba, por el menor calado, barcazas que transportan cargas a granel (cereales, subproductos de cereales, combustibles, aceites y minerales) y

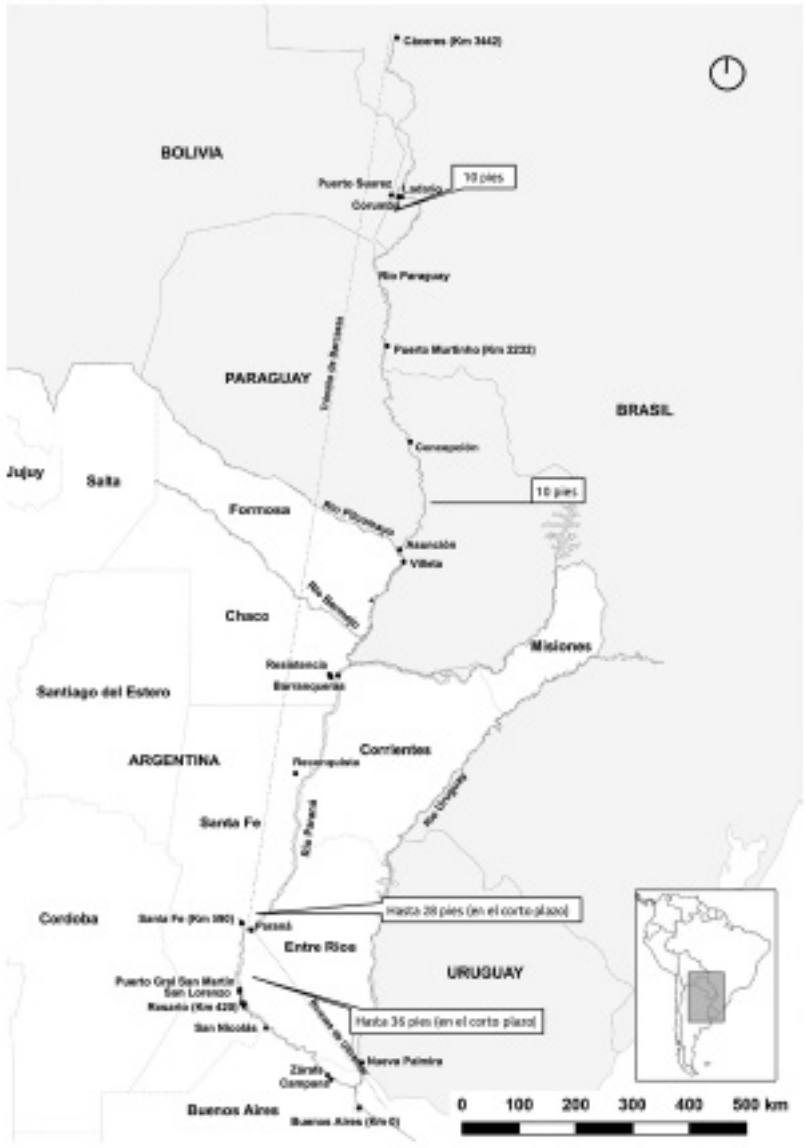
contenedores.

En paralelo a estos trabajos, y vinculados mayormente al auge de la explotación de la soja, se establecieron en las dos últimas décadas, avalados por la Ley de Reforma del Estado, una importante cantidad de puertos privados, tanto sobre el Río Paraná, como sobre el Río Paraguay.

En función de las características naturales y de las funciones que se realizan dentro de los predios portuarios, se los clasifica en puertos de primera, segunda o tercera generación. Los de primera generación son los que están dedicados principalmente a la carga a granel. Son los puertos tradicionales. En ellos se realizan actividades de carga y descarga, almacenaje y servicios generales. Tienen muelles con actividades independientes dentro de los recintos y generan bajo valor agregado. Los puertos de segunda generación operan con graneles secos y líquidos, carga, descargada y almacenaje. Allí se transforma la carga, se realizan servicios industriales y comerciales relacionados con los buques en áreas portuarias de grandes dimensiones, posibilitadoras de mayores flujos de carga. Finalmente, los puertos de tercera generación suman a las operaciones anteriores el manejo de contenedores, ampliando sus funciones a la logística. Esto implica distribución de la carga y extensión del puerto hacia tierra, mayor organización portuaria, flujos e información.

Mientras que en las terminales portuarias de Santa Fe al Sur se puede operar con barcos de ultramar, los puertos del Norte, por el menor calado, tienen limitaciones para la circulación. Sus puertos son de menor tamaño y complejidad, con funciones exclusivas de almacenamiento y despacho de producción. Ejemplo de ello son Formosa y Barranqueras. Estos puertos, por sus características, sólo pueden operar con trenes de barcazas. Por esta razón la producción exportable del Norte santafesino y del Noreste, e incluso del Norte del país, es en su mayoría transportada hasta puertos del Gran Rosario. Según un funcionario de la provincia de Santa Fe, entre el 30 y el 35% de lo que ingresa a los puertos se origina en la Provincia, y el resto llega de otros lados (Peirano). Los puertos de Rosario-Santa Fe (Rosafé) son de segunda y de tercera generación, son el lugar físico donde se cargan y descargan barcos, allí se concentran actividades industriales que generan flujos de materias primas y productos terminados y semi-terminados. Los puertos del Norte son de primera generación, almacenan y manipulan cargas (Armada Argentina).

MAPA N°1 HIDROVÍA PARANÁ-PARAGUAY



Fuente: Elaboración propia

A lo largo de la vía existen 64 puertos argentinos, 3 bolivianos, 11 brasileños, 38 paraguayos y 1 en Uruguay, en total 117 puertos (Da Cruz, 2007). Particularmente, en el Área de Rosafé, donde pueden ingresar buques de gran tamaño, a lo largo de 67km hay 27 plantas, 17 de ellas afectadas a productos agrícolas . Para servir a los puertos, a lo largo de la HPP se desarrolla un sistema vial compuesto por rutas nacionales que

permiten el acceso a los recintos y reciben los flujos trasversales a través de numerosas rutas provinciales.
La importancia de esta vía para la exportación de commodities se visualiza en datos más que evidentes: entre el 79 y el 80% de la los granos salen por puertos de la Hidrovía para su exportación. El tráfico de bajada es cuatro veces mayor que el de subida (Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables).

2.2 Las provincias afectadas

La Hidrovía Paraná Paraguay, en territorio Argentino, ingresa por Formosa, sobre el Río Paraguay, y sigue por el Paraná costeando Chaco, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires. El Paraná superior conforma el límite de Misiones. Si bien el área de influencia de este sistema fluvial se extiende también a otras provincias como Santiago del Estero, Tucumán y Salta, en esta ponencia se presentan las características intrínsecas de la región de la HPP, de su población y sus actividades económicas, de Buenos Aires , Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe.
Se puede observar una gran heterogeneidad tanto entre las provincias como al interior de ellas, con territorios de alta vulnerabilidad social, económica y ambiental. Las disparidades se traducen en diferencias demográficas en la cantidad de población, densidades y características socioeconómicas, en producción y aportes al PBI, en actividades, etc.
Santa Fe tiene la mayor cantidad de población, muy por encima de las restantes, habiendo alcanzado, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, casi 3.200.000 habitantes. Entre Ríos la secundó, con aproximadamente dos millones menos de habitantes. Formosa es la provincia que registró, según la misma fuente, la menor cantidad de población, con poco más de medio millón de habitantes.
En relación al crecimiento demográfico, Misiones fue la que más lo hizo (en términos relativos) en el último período intercensal: creció en un 14,1%, junto con los partidos seleccionados del Norte de Buenos Aires, que tuvieron en conjunto una variación intercensal del 11%. Estos fueron los únicos casos en los que la población creció en términos relativos por encima de la media nacional, que fue del 10,6%. Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos tuvieron una variación intercensal baja, sensiblemente menor a la media del país.
En relación a la densidad de población, superaban a la media nacional, de 14.4hab/km2 , los partidos del Norte de la Provincia de Buenos Aires (71,4hab/km2), Misiones (37hab/km2), Santa Fe (24hab/km2) y Entre Ríos (15,7hab/km2). En el otro extremo, Formosa tuvo la densidad más baja (7,4hab/km2), pese a la variación intercensal alta que ha tenido desde mediados del siglo 20 y al elevado incremento relativo de su población en el último período intercensal.
Respecto al analfabetismo, según el INDEC, en el 2010 se destacó la provincia de Chaco por sus elevados índices, en la cual se registró un 5.5% de personas mayores de diez años que no sabían leer ni escribir, muy por encima del promedio nacional que fue de 1,9%. También se encuentran por arriba de la media nacional las provincias

de Corrientes, Formosa, Misiones y, en menor media, Entre Ríos. Los mejores valores fueron los de Buenos Aires y Santa Fe, en ambos casos por debajo de la media nacional. Si consideramos el Índice de Desarrollo Humano, sin incluir a los partidos del Norte de la Provincia de Buenos Aires , sólo la Provincia de Santa Fe se encuentra por encima de la media nacional. Esta provincia alcanzó en 2009 un valor de 0,832 y el conjunto del país un 0,830. Las provincias con menor desarrollo según este índice fueron Formosa y Chaco, seguidas por Misiones y Corrientes.

Respecto al porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, aparecían en mejor situación que la media nacional las provincias de Formosa (con los mejores indicadores) y Santa Fe (próximo a la media). Con los mayores porcentajes de población bajo la línea de pobreza se encontraban el Gran Resistencia, Corrientes y Posadas. En relación a la línea de indigencia, todos los aglomerados del área superaban a la media nacional a excepción del Gran Paraná que la equiparaba. Los peores indicadores en este sentido fueron los de Corrientes y el Gran Posadas.

En relación al Producto Bruto Geográfico, se destacan por sus aportes al Producto Bruto Nacional Buenos Aires y Santa Fe, mientras que el resto de las provincias presentaron valores próximos al 1%. El caso extremo es Formosa que aportó un escaso 0,5% a la riqueza generada por el país. En relación a los departamentos dentro de las provincias analizadas, los valores más favorables se han registrado mayormente en los departamentos ribereños y hacia el Sur de la región.

2.3 Los proyectos para la región de la Hidrovía Paraná-Paraguay

A lo largo de la historia se han sucedido proyectos de infraestructura que han ido configurando el territorio regional y los espacios locales. A partir de 1995, y en función de los avances en el Programa de la HPP, se han presentado numerosas iniciativas asociadas a esta nueva intervención, varias de ellas enmarcadas en planes de distintas escalas: nacionales, supranacionales y locales. Algunas sobre la propia vía fluvial y sus márgenes, y otras de interconexión terrestre con las terminales portuarias y los centros de producción o lugares de abastecimiento. Algunas concretadas, otras aún sólo como proyectos.

En el año 2004, a escala nacional, se comenzó a trabajar en un Plan Estratégico Territorial (PET) desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, del que a la fecha se han tenido dos avances: en el año 2008 y en el año 2011, cada uno de ellos con sus propias agendas de proyectos y prioridades. Este plan postula la búsqueda de un desarrollo territorial más equitativo y equilibrado, y entiende la necesidad de articular la infraestructura con políticas y proyectos vinculados a las dimensiones social, económica y ambiental de cada territorio. Incluye dentro de sus prioridades obras en la Hidrovía y en las rutas y ferrocarriles que llegan a sus puertos.

A escala supranacional fue en el 2000 cuando se comenzó a trabajar en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), plan de ordenamiento territorial que se propone para América del Sur, desde doce países y organismos multilaterales, y que incluye proyectos de rutas multimodales en la

búsqueda de adaptar los territorios a las exigencias del mercado mundial. Aspira a conectar los grandes centros de producción y de consumo con menores tiempos y costos de circulación, mediante la diversificación de los medios (ferrocarriles, autopistas, ríos). La IIRSA tiene definidos actualmente diez ejes de integración y desarrollo, de los cuales el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay es uno de ellos.

Desde la IIRSA se han propuesto trabajos en todos los ríos y en todos los tramos de la Hidrovía, mientras que los PET 2008 y 2011 tienen coincidencias parciales en algunos tramos. El PET del 2011 incluyó acciones para aumentar el calado más al Norte del entorno de los puertos rosarinos, ya que su formulación es posterior al avance de las obras en el tramo que va desde estos puertos al Río de la Plata. Desde las provincias, en el 2008, Misiones, Chaco y Santa Fe, en sus agendas propusieron mejoras para la vía fluvial y en el 2011 lo hicieron en todas las provincias del área, a excepción de Entre Ríos que priorizó mejoras sobre el Río Uruguay. La IIRSA ha priorizado en el Eje dos proyectos: la mejora de la navegación fluvial y obras ferroviarias para la conexión entre Paraguay, Argentina y Uruguay. Este último no forma parte de las prioridades de la Nación ni de las provincias.

En su mayoría las obras concretadas y en ejecución son viales, en especial en los corredores más productivos del país. Entre las obras realizadas en el área de estudio, según Vialidad Nacional, se destaca la conclusión de la transformación en autopista de la RN9 entre Rosario y Córdoba, tramos de la autovía RN14 en Misiones, Entre Ríos y Corrientes, trabajos en las rutas nacionales RN7 en Santa Fe, RN81 en Formosa hacia Salta, RN101 en Misiones y RN95 en Chaco (DNV, 2012). Según la misma fuente, se encontraban en ejecución trabajos en la Avenida de Circunvalación de Rosario, en la RN18 en Entre Ríos para su transformación en autovía, en la RN16 en el tramo entre Avia Terai y Metán en Chaco, y en la mejora en el acceso de las cargas a Paso de Los Libres en Corrientes. Respecto a las inversiones en ferrocarriles, se realizaron obras en el Belgrano Cargas para rehabilitar parte de las vías degradadas, sobre todo en los ramales que acceden al Puerto de Rosario desde Santiago del Estero, Chaco y Salta, y se están realizando nuevas obras en otros quince tramos de ese ferrocarril. En cuanto a las obras de mejoras en la navegación, siguieron las de la Hidrovía Paraná-Paraguay, se alcanzó un calado de 34 pies desde el Puerto de San Martín hasta el Océano y fueron adjudicadas nuevas tareas de dragado que permitirán contar con un calado de 28 pies entre el puerto de Santa Fe y Confluencia (Corrientes-Resistencia).


MAPA Nº2
PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL 2008
Proyectos de Transporte de Impacto Regional
BOLIVIA
PARAGUAY
CHILE
BRASIL
URUGUAY
Proyectos
Viales
Ferroviarios
Portuarios
Fluviales
Localidades
Red vial existente
Red ferroviaria existente
Fuentes:
300 0 200 400 600 Km



* Hay proyectos que no se presentan en forma precisa, como el Belgrano Cargas en Buenos Aires. Para su representación se han considerado algunos ramales de esta línea. Otros casos de falta de precisión son el Proyecto de Corredor Bioceánico Río Negro o la ruta de vinculación Sico-Resistencia, casos en los cuales se ha optado por incluir aquellos trayectos más directos.



* Se referencian los proyectos diferenciándolos por modo y permitiendo visualizar su pertenencia a los EIDs mediante grafismos. Esta decisión posibilita a su vez identificar la superposición y articulación de los proyectos en los ejes, los proyectos denominados rótulo.

3. Escala local. La configuración del territorio de San Lorenzo y Barranqueras

El territorio Argentino, como escenario de diversas prácticas sociales en el tiempo, evidencia siglos de procesos y modelos superpuestos, permaneciendo sus huellas latentes hasta nuestros días. En ambas localidades, los pueblos originarios fueron protagonistas de los primeros asentamientos, en vinculación al Río Paraná. En San

Lorenzo hicieron su desembarco los Franciscanos en 1780 con la instalación de un convento asociado a una bajada al frente fluvial. Por su parte, Chaco se mantuvo hasta fines del siglo 19 con una relativa autonomía y se convirtió en uno de los últimos bastiones de los pueblos originarios.

Frente a las transformaciones acaecidas con el Virreinato de La Plata, el eje fluvial Paraná-Paraguay se consolidó como la principal vía de comunicación entre Europa y Potosí. Santa Fe, principalmente el entorno de Rosario, con su frente fluvial sobre el Paraná y su cercanía a las tierras productivas y al puerto de Buenos Aires se reservó una localización estratégica para el comercio internacional. La infraestructura de transporte comenzó a reflejar estos cambios apuntalando una economía extractiva con base en el puerto de Buenos Aires y sus ojos puestos en el mercado europeo. Al ritmo que aumentaban las carreteras entre los centros productivos y el puerto de Buenos Aires crecían los puertos sobre el río Paraná.

Los tendidos ferroviarios, a partir de 1855, impulsaron el crecimiento de grandes urbes regionales, entre ellas Rosario . A partir de mediados del siglo 19, San Lorenzo recibió un constante flujo migratorio que se abocó principalmente a las actividades agrícolas.

En el NEA, en 1878, pocos kilómetros al Oeste del puerto que se había constituido en tierras bajas y anegables a orillas del riacho Barranqueras, se fundó Resistencia. En 1905 llegó el ferrocarril a la ciudad, que vinculado a la explotación forestal buscaba conectar las fábricas de tanino con los puertos . El puerto continuó creciendo asociado al desarrollo de las actividades económicas, como el comercio del algodón.

A partir del inicio del proceso de sustitución de importaciones, San Lorenzo comenzó a consolidarse como una ciudad industrial . En la década de 1960 se intensificó la actividad, y junto a los primeros acuerdos entre los países integrantes de la Cuenca del Plata los puertos cobraron mayor protagonismo, y, alentadas por las leyes de promoción industrial, se instalaron una gran cantidad de fábricas dedicadas a la producción de agroquímicos, electricidad, cerámica y maquinaria agrícola, casi su totalidad sobre los márgenes del Río Paraná. La región se convirtió en un núcleo manufacturero, y con ello creció la población. El proceso de industrialización se mantuvo constante hasta mediados de la década de 1970.

En Barranqueras, a partir de 1930, comenzaron a instalarse una serie de fábricas alrededor de su puerto, principalmente dedicadas al algodón. La actividad continuó y se desarrolló un importante sector productivo vinculado al río y al procesamiento de productos agrícolas-forestales. Con ello comenzó la afluencia de población y se motorizó el crecimiento agrícola del Chaco. A partir de los acuerdos internacionales en materia de navegación, el puerto quedó situado en un sitio estratégico para los flujos comerciales de la región, alcanzando el tercer lugar en operaciones del país . Con la merma de la actividad industrial, el deterioro del ferrocarril y el despunte del transporte vial, el movimiento del puerto se estancó y Barranqueras, que recién había obtenido su autonomía municipal en 1959, la perdió entre 1963 y 1965, y volvió a depender de Resistencia. Recién en el 2003 la provincia elevó al gobierno local a la jerarquía de Municipio de primera categoría.

A nivel nacional, desde mediados de la década de 1970 se impulsó una política económica basada en la reducción del gasto estatal, la privatización de las empresas públicas y la liberación de la economía. Los puertos, que estaban bajo la órbita de la Administración General de Puertos (Nación), fueron transferidos a las provincias sin los recursos necesarios para su mantención, los ferrocarriles fueron concesionados y su red decreció notablemente por la falta de interesados en los tramos menos rentables, entre ellos el servicio de pasajeros del NEA. La apertura irrestricta a los productos extranjeros destruyó la industria nacional, afectando a ambas localidades.

Hacia el Norte del aglomerado Gran Rosario, se desarrolló un frente fluvial casi continuo de puertos paralelos a la RN11 , destinados a la exportación de productos agrícolas, en un sistema que articula el transporte terrestre con una vía fluvial de gran calado, y que ha mejorado las condiciones para la exportación de oleaginosas. A tales efectos, se fueron instalando en San Lorenzo y en las localidades contiguas grandes estructuras industriales y portuarias, dedicadas principalmente al procesamiento y exportación de oleaginosas, a la vez que fueron desapareciendo las actividades industriales que empleaban población. Con estos procesos San Lorenzo se reconvirtió en una ciudad portuaria.

Por su parte, Barranqueras también sufrió la pérdida de industrias y de puestos de trabajo, y aumentaron los asentamientos informales al borde de las infraestructuras abandonadas. El cordón industrial se comportó como una barrera hacia el río. La trama urbana superpuso usos, actividades e infraestructura, casi sin regulación ni control estatal.

Actualmente, ambas localidades son receptoras de planes y proyectos supralocales, y se le han asignado roles particularizados en el marco del desarrollo del Programa Hidrovía Paraná-Paraguay, el que le reservó al Gran Rosario un rol protagónico y a Barranqueras le restó como objetivo la captación del tráfico de barcazas, en una zona de escasa profundidad con un puerto provincial que aún espera captar inversiones para su mejora.

3.1 Las localidades

Ambos casos, San Lorenzo y Barranqueras, según el Censo Nacional del 2010, tienen similar cantidad de población. La localidad de San Lorenzo alcanzó los 45.958 habitantes mientras que Barranqueras, la segunda ciudad más poblada del Gran Resistencia y la tercera de la provincia del Chaco, registró 54.698. Ambas crecieron entre 2001 y 2010 en forma algo superior a sus medias provinciales, San Lorenzo 6,8% y Barranqueras 7,6%, y por debajo de la media nacional.

San Lorenzo presenta fragmentación socio espacial producto de su conformación sin planificación de usos del suelo. Tiene problemas de drenaje de desagües industriales y efluentes cloacales crudos sin tratamiento, y de acumulación residuos sólidos de los asentamientos localizados en sus bordes. Se superponen usos residenciales con otros industriales, en casos contaminantes y con consecuencias sobre la salud, que se evidencia con la existencia de fábricas de repuestos para el automotor, de

aberturas de aluminio, metalúrgicas y distribuidoras de cerveza, en convivencia con usos residenciales. Los usos productivos han bloqueado el acceso al río, en donde los pocos vacíos que existen, como el segmento al Norte del arroyo San Lorenzo, comenzaron a ser ocupados por emprendimientos industriales y portuarios fuertemente contaminantes, con nulas previsiones de infraestructuras. Si bien el desempleo no es de los más significativos, y los sueldos promedio superan a la media regional, las expectativas sociales de conseguir mayores beneficios con los emprendimientos no fueron cubiertas. Según el Coordinador General de Producción, Desarrollo Local y Turismo, las PYMES generan más fuentes de trabajo que las grandes industrias.

En Barranqueras, la regulación de usos del suelo también presenta un escaso cumplimiento. Hay ocupantes en tierras fiscales con un catastro desactualizado , faltan pavimentos y hay déficit de cloacas. Debido a la prolongada recesión industrial, desde los 80 se formaron en el borde costero "baldíos portuarios" en las fábricas desmanteladas y fueron abandonadas o se encuentran subocupadas instalaciones portuarias y depósitos (Bennato, 2007). La ciudad es elegida para el emplazamiento de conjuntos habitacionales, financiados por el Estado, para los habitantes de la ciudad de Resistencia. En tanto su puerto es de transferencia de cargas, fundamentalmente granos desde su Hinterland hasta San Lorenzo y Rosario y de contenedores hasta Buenos Aires. El empleo generado por la actividad portuaria no es significativo.

3.2 Los actores en el territorio

Los actores sociales, en su acción en el territorio, inciden en la realidad local. Diferenciados en su base social en individuales y colectivos, se pueden ilustrar a partir de su base estructural (socio-económica), su base territorial, su imaginario de ciudad y las estrategias que formulen al respecto (Pírez, 1995). Siguiendo a Pírez, se los puede agrupar en tres categorías: un primer grupo son aquellos cuyo comportamiento se basa en una lógica local y lo extra-local aparece como contexto; otro lo conforman los actores que si bien toman decisiones con base en los procesos locales se desarrollan en un ámbito mayor (regional, nacional, internacional) y su eje se concentra en los procesos extra-locales, y un tercer grupo, definidos como actores globales, integrado por quienes sólo tienen en cuenta a los territorios como soporte para el desarrollo de sus actividades y a los procesos locales como obstáculos.

En San Lorenzo uno de los actores locales es el actor municipal, el protagonista en materia de ordenamiento urbano y su aplicación. Reconoce problemas como la exclusión social, la difícil convivencia entre industrias y residencias y algunos conflictos de usos del suelo y ambientales. Desde el año 2010 la municipalidad trabaja en el desarrollo de un Plan Estratégico para la localidad. Otro actor local son las asociaciones vecinalistas, agrupaciones de base territorial que representan a los vecinos de cada barrio, y que promueven reclamos relacionados con el avance de las empresas sobre el tejido urbano y los espacios públicos.

En relación a los actores con base local y extralocal, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe plasmó parte de sus proyectos en un Plan Estratégico Territorial. En materia

de infraestructura, propone desarrollar un sistema multimodal de transporte que facilite la captación de las cargas provenientes del Norte del país. Señalan problemas referidos al acceso a los puertos a través del área urbana y proponen alternativas para disuadir esta práctica mediante la implementación de playas de espera por fuera de la localidad. Las organizaciones vinculadas con el medio ambiente que actúan en la zona de San Lorenzo denuncian muertes, problemas de salud y daños materiales por las actividades de las empresas. También critican que debido al oleaje que generan las embarcaciones de gran calado se desgasta la barranca y las construcciones cercanas se ven comprometidas.

Los actores globales, las empresas, tienen una fuerte impronta en la configuración territorial debido a su poder. Pretenden extender la superficie de las plantas para disponer de mayor espacio, a la vez que demandan mantener mejor el dragado del río y garantizar el ingreso de los camiones a los puertos acorde el ritmo de la demanda.

En Barranqueras la influencia del actor de base local, el municipio, es muy limitada. Cuenta con marco normativo en materia de ordenamiento territorial, pero de escaso cumplimiento. Los Vecinos de Barranqueras señalan que uno de los grandes inconvenientes que padece el municipio es la existencia de un considerable número de habitantes que no cubren las necesidades básicas y viven con el riesgo constante de sufrir inundaciones.

En cuanto a los actores con base local y extralocal, el Gobierno de la Provincia del Chaco ha propuesto planes de vivienda y de regularización dominial. Ha realizado obras relacionadas con la Hidrovía Paraná-Paraguay a través de dos actores creados a tales efectos: el ente autárquico Administración Portuaria del Puerto de Barranqueras y COLONO, una empresa de capitales mixtos que tiene como objetivo la creación de una red de transporte multimodal y que es decisiva en el desarrollo del dragado y compra de barcazas para la provincia.

Como actores globales se reconocen a las empresas del puerto con funciones de acopio de cereales y de distribución de combustibles. Estas comparten como demanda común la necesidad de profundizar el dragado del riacho Barranqueras hasta los doce pies.

En San Lorenzo, la actividad de las empresas en la costa es mucho mayor, el actor privado es el factor dinamizador de la economía, así como la principal fuente de conflictos con los vecinos producto del avance sobre los barrios. En Barranqueras, es el gobierno provincial el que busca estimular el desarrollo del puerto.

4. Consideraciones finales

4.1 Los efectos sobre la región

Desde el mismo momento de su formulación, el Programa Hidrovía Paraná-Paraguay ha repercutido en una serie de conflictos socio-ambientales que llegaron incluso a producir modificaciones en el proyecto original. Se han identificado efectos tales como:

- Riesgo de pérdida de la biodiversidad y la alteración de la morfología fluvial. Esto producto de la remoción de los sedimentos, tema que también podría comprometer el consumo de agua potable.

- Mayor compromiso frente a las crecidas del río. Al alterarse los humedales podrían dejar de cumplir su función reguladora de las crecientes y compensadora de inundaciones.
- Retroceso de la barranca del río por el aumento de la navegación. La circulación por la vía fluvial aumentó considerablemente en los últimos años: mensualmente, en el 2007, unos 400 barcos de gran porte navegaban por el Río Paraná frente a Rosario, en su mayoría buques graneleros, buques tanque, portacontenedores y convoyes de empuje de barcazas (Stancich, 2007).
- Han surgido nuevos puertos y se han ampliado otros que ya existían, se han instalado filiales de empresas multinacionales.
- Producto de la gran circulación hacia los puertos por las rutas nacionales de las proximidades a San Lorenzo-Puerto Gral. San Martín, se produce una importante congestión en épocas de cosecha. Los camiones llegan a permanecer en las banquinas durante varios días.
- Cambios en el régimen hidrológico derivados de las transformaciones en el uso del suelo.
- Vinculado con el aumento de la superficie sembrada y el corrimiento de la frontera agraria, se observó el desplazamiento de la población y de cultivos tradicionales.
- Junto al avance de la frontera agrícola hacia regiones interiores se ha concentrado la tierra, es decir, ha disminuido la cantidad de las unidades agropecuarias y han aumentado sus superficies.
- En relación a las nuevas formas de producción y el avance de los commodities, han desembarcado nuevos actores como los arrendatarios y los "pooles de siembra".
- Es poco el empleo generado en los nuevos emprendimientos.
- Se han realizado mejoras en tramos puntuales del FC Belgrano Cargas y en rutas nacionales que llegan al Gran Rosario.

4.2 Los efectos sobre las localidades

En San Lorenzo, las actividades portuarias generan un intenso tránsito de camiones que atraviesan la trama urbana. Los accesos viales a la localidad y a los puertos suelen colapsar . Esta congestión trae aparejadas no sólo dificultades de accesibilidad, sino también la recurrencia de accidentes de tránsito, de problemas edilicios como rajaduras en las viviendas, trastornos en la salud derivados de la dispersión de productos vinculados al transporte y a partículas de los productos transportados. Por el mayor tránsito fluvial, ya mencionado como efecto sobre la región porque excede el caso de San Lorenzo, se produce la erosión de la barranca. En la disputa por el territorio, están desapareciendo barrios por el avance de las empresas sobre el tejido residencial. Esta situación de riesgo permanente a la que se encuentra sujeta la población, así como sus consecuencias concretas, ha hecho eclosión en movimientos ambientalistas, partidos políticos y otros grupos que se expresan en la vía pública reclamando mejoras.

San Lorenzo creció alrededor de las industrias. El uso intensivo de la costa con

actividades industriales y portuarias derivó en una alta vulnerabilidad ambiental, en la saturación de la red vial y en barreras urbanas hacia el río, estas últimas se suman a las barreras urbanas generadas, hacia el Oeste, por el ferrocarril. La insuficiente capacidad de la normativa vigente para el ordenamiento urbano y el escaso control de las autoridades municipales pone en tensión y conflicto los usos residenciales, productivos y recreativos de la costa. Barranqueras nació y creció gracias a su puerto, el que le dio movimiento comercial, industrial y con ellos trabajo, pero que también la condenó al olvido mientras estuvo paralizado. El puerto aún no ha recobrado el dinamismo y Barranqueras persiste como ciudad dormitorio, olvidando su ribera. Allí la tensión por los usos del suelo portuario es mucho menor que en San Lorenzo, ya que es un puerto al que le cuesta despegar.

En San Lorenzo se han observado nuevas edificaciones destinadas al turismo y a servicios empresariales, en lo que parece un intento de consolidar las prestaciones a las actividades de logística y gerenciamiento de las plantas. En Barranqueras las nuevas construcciones son planes de viviendas gestionados con fondos nacionales y provinciales.

En relación a la población podemos señalar que no se han identificado transformaciones sustantivas en las tasas de crecimiento. No han sido localidades atractoras de población. En ambos casos se presentan planes de viviendas en la periferia y población viviendo en zonas de vías o en áreas de riesgo de inundaciones.

Si bien ambas localidades cuentan con ordenanzas de usos del suelo, no se aplican eficientemente. La ocupación desordenada del territorio que se produjo desde los primeros asentamientos, con parcelas rurales que se fueron intercalando, con tierras otorgadas para la colonización y con la instalación de actividades vinculadas al río, no fue revertida. Siguen existiendo áreas sin cobertura de servicios producto de que la infraestructura no acompañó el crecimiento. El acceso a la costa del río en ambas localidades está mediado por los puertos, siendo pocos los tramos de uso público.

Como se ha señalado, los territorios están atravesados por importantes procesos de escala supra-local. Coexisten intereses de actores públicos a escala nacional, provincial y municipal, junto con actores privados de grandes empresas transnacionales. En ambos casos, los gobiernos locales tienen una débil capacidad (y/o voluntad) de gestión frente a las empresas, y las inversiones públicas parecen privilegiar más la rentabilidad de las compañías privadas que a las demandas locales.

Bibliografía

- Andrade Echeverría, M. (2010). De la serpiente tecnológica a la mariposa de las secuoyas: el proyecto OCP y la ecología política de un conflicto. Abya - Yala, Quito: FLACSO.
- Bennato, A. (2007). Los espacios públicos y el frente fluvial del Paraná en Área Metropolitana del Gran Resistencia. El caso de la ciudad de Barranqueras. Ponencia presentada en: IPUR-BAT, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Salta.

• Borges, J. (2004). Formas de Movilidad y Accesibilidad en el AMGR. Informe Final, SECYT – Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.
• Ceceña. A. (2009). Caminos y agentes del saqueo en América Latina. En Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Link: http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-08c9-658e.pdf.
• Da Cruz, J. (2007). Transportes en la región: Hidrovía Paraná-Paraguay. Peripecias, Nº48. Montevideo.
• Iniciativa Para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, Base de datos de proyectos. www.iirsa.org (Consultado el 07/2014)
• Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Argentina
• Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Argentina
• Maeder E. y Gutiérrez R. (1995). Atlas Histórico del Nordeste Argentino. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET, UNNE. Argentina.
• Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades 28, México: RNIU.
• Plan Estratégico Provincial. Santa Fe http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial. (Consultado el 06/09/2013)
• Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Desarrollo humano en Argentina, trayectos y desafíos. Argentina.
• Raffestin, C. (1993). Por uma geografía do poder. São Paulo: Ed Atica.
• Santos, M. (1996). A natureza do espaço. Técnica, tempo, razão e emoção. São Paulo: HUCITEC
• Santos, M. (1999) A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: HUCITEC.
• Schweitzer, M. (Directora) (2013). Estrategias, escalas y actores en la producción del territorio. La Hidrovía Paraná-Paraguay en San Lorenzo y en Barranqueras. Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.
• Schweitzer, M. y Larrain, C. (2012) Transporte y territorio. Planes y proyectos para Argentina. Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.
• Schweitzer, M. (2012). El modelo extractivo y el acondicionamiento del territorio. La Hidrovía Paraná-Paraguay y la IISRA. En Soria y Goldwaser (Directoras-Editoras) Problemáticas Geográficas Argentinas. Territorios, actores sociales y sistemas productivos. San Miguel: GEPSE.
• Stancich, E. (2007) Erosión de islas y barrancas del río Paraná. ¿Sólo es la naturaleza? Ríos para la vida, Taller ecologista. Rosario.
• Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial, Avance 2008. Buenos Aires.

• Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura. Buenos Aires.
• Taller Ecologista de Rosario. http://tallerecologista.org.ar/sitio/areas-ind-sub.php?sec=4&sec_sub=5 (Consultado el 05/2013).

Entrevistas citadas

- Luis Palermo y Alfredo Sese, Comisión de Transporte de la Bolsa de Comercio de Rosario.
- Gustavo Peirano, Subsecretario de Transporte de la Provincia de Santa Fe.
- Julio Caramuto, Coordinador Gral. de Producción, Desarrollo Local y Turismo, San Lorenzo.
- Raúl Mendoza, Secretario de Gobierno, Municipalidad de Barranqueras
- Luis Finoli, Subsecretario de empleo, San Lorenzo.
- Rolando Nuñez, Fundación Nelson Mandela, Chaco.

Fragmentación territorial: avances de los emprendimientos inmobiliarios en el espacio rural de la provincia de Mendoza

Scoones, Ana Elizabeth

PALABRAS CLAVE
· Conflictos socio-territoriales
· Globalización
· Espacios Rurales

Resumen / Este trabajo forma parte de los avances logrados en un proyecto de investigación denominado: "Procesos de expansión del capital y reconversión productiva en espacios rurales de Mendoza a principios del s. XXI", que se propone analizar los cambios que producen los procesos de reconversión productiva y avance expansivo del capital sobre los territorios rurales de Mendoza y los potenciales conflictos que emergen a escala del territorio.

El objetivo principal planteado es analizar los cambios en los usos del suelo rural en un sector del oasis norte de la provincia de Mendoza, a partir del abandono de la actividad agrícola a favor de emprendimientos urbanos y cómo impactan en el desarrollo territorial del espacio rural-urbano. Asimismo se pretende caracterizar las distintas formas que toma el capital en las inversiones inmobiliarias y determinar las lógicas que actúan en estos procesos de fragmentación territorial. Por otro lado, se pretende reflexionar acerca de las posibilidades de control sobre estos emprendimientos que planteará la próxima sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial en la provincia de Mendoza.

La metodología se basa en un diseño de estudio de caso, en el marco de los procesos mencionados, para lo cual las etapas planteadas se orientan, en primer lugar a la caracterización de las transformaciones ocurridas en el espacio rural del oasis y el avance de las urbanizaciones, a partir del análisis cuantitativo de datos de fuentes secundarias de información. En segundo lugar, se aplicarán técnicas de recolección de datos, entrevistas en profundidad y relevamiento de la información a campo, a través de la observación directa en la zona de estudio.

El recorte temporal considera los últimos 20 años, es decir, el período en que los procesos de cambio estructural que se inician en Argentina a partir de la década del noventa y que, con distinto grado de intensidad, se mantienen vigentes hasta el presente.

SCOONES, ANA ELIZABETH
Universidad Nacional de Cuyo
Argentina
E-mail: anascoones@yahoo.com.ar

Introducción

El tema de las transformaciones territoriales, en el marco del proceso de globalización, cuenta con abundantes estudios de caso y análisis teóricos desde distintos campos disciplinares. Los impactos relacionados con las políticas económicas neoliberales y sus consecuencias han sido disímiles en los diferentes países latinoamericanos. Sin embargo, se pueden encontrar coincidencias en determinados aspectos como es el papel destacado que han jugado los grandes capitales inversionistas en los distintos sectores productivos.

Estas transformaciones se hacen más evidentes a partir de la década del 90, como parte de un proceso que responde a la reestructuración de la economía global, nuevas formas de organización de la producción, cambios en los usos del suelo y valorización diferencial del mismo, tanto en las áreas rurales como las urbanas.

Los países latinoamericanos han experimentado nuevos conflictos socio-territoriales, a partir de la apropiación de los recursos naturales, los procesos de acumulación que afectan al patrimonio natural y las disputas por los bienes comunes como son el agua y el suelo en distintas regiones.

La apertura del mercado y la creciente movilidad de los capitales financieros, expusieron a una mayor vulnerabilidad a los agentes de menor poder en los sistemas productivos. En los espacios rurales, la modernización tecnológica que supuso la reestructuración y por otro lado, el ingreso de empresas de capitales transnacionales al sector agroindustrial, significó un rotundo cambio en las posibilidades de persistencia de los medianos y pequeños productores y campesinos.

Al mismo tiempo, en las áreas urbanas, como producto de las distintas formas en que las inversiones inmobiliarias ocupan espacios en las ciudades y la demanda de tierras, se van acentuando procesos de fragmentación territorial.

América Latina: los cambios en el espacio rural y urbano en el marco de la globalización

En términos generales, los territorios de América Latina presentan una creciente complejidad y heterogeneidad, al mismo tiempo que una profundización de la brecha socioeconómica entre los distintos sectores sociales. Esta problemática tiene aspectos contradictorios y revela multiplicidad de miradas. Es necesario pensar en los espacios geográficos que se dinamizan, los que se abandonan y los nuevos espacios construidos, las interacciones que se establecen entre ellos y los conflictos emergentes en el contexto de una economía globalizada.

Los territorios rurales muestran una configuración cercana a la polarización entre el modelo productivo moderno, sustentado en recursos financieros de empresas locales concentradas o del exterior, y el perfil tradicional del pequeño productor, de organización familiar, orientado al mercado local (Scoones, 2012).

Por otra parte, en los espacios urbanos, también se identifican procesos ligados a la globalización. De Mattos (2007) analiza el efecto que ha tenido la liberalización de los flujos financieros en el desarrollo urbano, ya que afirma que, numerosas ciudades en el mundo y también en América Latina, fueron consideradas como lugares atractivos para

los negocios inmobiliarios (De Mattos, 2007). Así como contribuyen al crecimiento de la ciudad al mismo tiempo profundizan la fragmentación y las desigualdades territoriales en un proceso que este autor llama "mercantilización del desarrollo urbano". El mercado de tierras urbanas en América Latina contribuye al proceso de capitalización en tierras periféricas baldías o en desuso, hacia donde también se impulsan inversiones en la provisión de servicios e infraestructura.

Si hablamos de territorios de la globalización, hablamos de una interdependencia entre lo local, lo regional y lo global, porque sus actores se relacionan indiscutiblemente con lo global pero bajo una casi limitada regulación estatal. Esta "dualidad contradictoria" (Manzanal, 2006) a partir de los procesos de descentralización multiplica las tensiones sociales, entre actores con intereses que se complementan y contraponen.

Expansión urbana sobre el espacio rural: territorios en construcción

Las tendencias descriptas obligan a revisar las categorías tradicionales desde las cuales se han analizado, hasta ahora, las dinámicas de lo rural y lo urbano. En los últimos años, el análisis del territorio se ha constituido en un tema central para los estudios sociales . En el campo de la geografía, numerosos teóricos han planteado debates sobre el uso de los conceptos espacio y territorio, desde distintas perspectivas, sin llegar a una definición unánime. La riqueza de tales estudios permiten encontrar un abordaje del concepto de territorio como el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción. Milton Santos afirma que el territorio usado (Haesbaert, 2004), visto como una totalidad, es un campo privilegiado para el análisis en la medida en que, de un lado, nos revela la estructura global de la sociedad y, de otro lado, la propia complejidad de su uso. De allí que critica el uso de este concepto como ahistórico, afirmando que la característica más importante del territorio es su historicidad, un constituyente inherente a todo grupo social, por eso es imprescindible diferenciarlo en la especificidad de cada período histórico (Santos, 1994). De esta manera, en una configuración territorial se conjugan elementos distintivos, donde se manifiestan las acciones colectivas, que cambian con el tiempo y dan lugar a que se constituyan nuevos territorios.

Por su parte, Manzanal (2006) adopta una visión del territorio donde aparece la centralidad del poder, en sus múltiples dimensiones, por lo tanto, lo define como "… el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y dónde se disputa el poder político y económico" (Manzanal M., 2006: 25). En síntesis, se puede afirmar que, a pesar de las diferencias entre los aportes teóricos, existe un consenso en reconocer que el territorio no es un concepto neutro y en dejar de lado su papel de simple escenario donde ocurren los procesos.

Desde esta mirada, se considera que los problemas que afectan al territorio son procesos que ocurren en el tiempo, por accionar de las sociedades y que contienen conflictos subyacentes a las formas en que se ha producido ese espacio.

La expansión del hábitat urbano sobre tierras agrícolas no es un fenómeno nuevo. Desde

hace varias décadas el avance de la ciudad sobre su periferia es una preocupación para planificadores, gobernantes y la sociedad en general. La competencia por el uso del suelo tiene distintas dimensiones, si bien el factor que tiene más peso es el valor del suelo en el mercado inmobiliario.

La ocupación de tierras en los bordes urbanos no ha sido homogénea. La construcción de barrios planificados por el Estado u otras entidades ha sido el modo más usual, dado que los costos del suelo lejos del centro eran menores y viables para un tipo de vivienda social. Estos barrios contaban, en su mayoría, con menos servicios e infraestructura que los cercanos a la ciudad. Incluso estos proyectos se construían en terrenos fiscales, a veces ocupados por asentamientos ilegales, los cuales eran desalojados y/o incluidos en los nuevos barrios.

Estas formas tradicionales de expansión de la ciudad, han sido desplazadas por el interés que generan las nuevas formas de producción del espacio urbano (Pintos, 2013). Desde la década del 90 se constata un marcado crecimiento de los proyectos urbanísticos, en especial de carácter residencial, en áreas periféricas de las grandes metrópolis. Actualmente, también se observa el mismo fenómeno en ciudades intermedias y chicas. Esto adquiere características distintivas porque se trata de nuevos modelos de hábitat, denominados barrios cerrados .

El ordenamiento territorial no ha demostrado tener capacidad para regular y ordenar el mercado de tierras urbanas, que es manejado por los grandes operadores inmobiliarios e inversores.

El papel del Estado, bajo este modelo neoliberal, se aleja de la intervención en el mercado, ya que sólo puede garantizar la libertad de la oferta y la demanda. Esta ausencia como poder regulador se apoya en un recorte del gasto social y ajuste en distintos ámbitos, en una fuerte oposición al interés general y al bien común, negando las desigualdades que provocó este modelo adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos (Hernández, 2012).

El crecimiento espacial anárquico se manifiesta en la consolidación de la pobreza urbana, configurando un modelo de crecimiento que transforma a Latinoamérica en una de los sociedades urbanizadas más desiguales del planeta (Hernández, 2012).

Las lógicas del mercado en el territorio favorecen los procesos de fragmentación y segregación socio-espacial, términos aplicados a los estudios sobre la ciudad desde distintas perspectivas (Scoones, 2012).

Los análisis realizados en América Latina coinciden en señalar que ya en las décadas de los 60 y los 70 comenzaron a observarse traslados de la población de bajos ingresos a las áreas periféricas. Lo novedoso de las décadas de los 80 y de los 90 son los tiempos y los determinantes con que se producen estas transformaciones. La segregación residencial parece inherente a la vida urbana, pero en la actualidad tiene mayor visibilidad, vinculada a los procesos que se encuentran en su raíz, de carácter netamente socioeconómica.

La ciudad latinoamericana se caracteriza hoy por un proceso de transformación dominado por nuevas modalidades de expansión metropolitana, como la suburbanización, la

fragmentación de su estructura, así como por la polarización social y la segregación residencial, entre otros (De Mattos, 2002).

La distribución de la tierra urbana para diferentes usos se hace de acuerdo a las reglas del mercado y por lo tanto aquellos grupos sociales y aquellas actividades con mayor poder relativo son los que pueden acceder a rentas urbanas más elevadas y que por lo tanto, se localizan en las mejores zonas de la ciudad. Asimismo, el manejo y distribución del poder influye en la zonificación y planificación urbana (Roitman, 2011).

La fase actual de urbanización capitalista se explica porque una parte importante de los flujos financieros se destina a negocios inmobiliarios en aquellos lugares donde estos bienes raíces ofrecen mejores condiciones para su valorización. Así, se consolidan "ciertas tendencias congénitas al desarrollo urbano capitalista, que si bien habían estado presentes en fases anteriores, no habían alcanzado entonces su intensidad actual" (De Mattos, 2007: 49). En definitiva, se fortalece aún más la vigencia de una lógica de urbanización intrínsecamente capitalista en los procesos de transformación urbana y metropolitana que evitan todo intento de regulación o control.

Siguiendo a De Mattos, "otra manifestación de estos procesos de mercantilización de la transformación urbana, deriva del hecho de que la existencia de excedentes financieros en incesante búsqueda de nuevos negocios inmobiliarios que aseguren su mejor valorización, ha derivado en una continua incorporación de suelo urbanizable adicional en las grandes aglomeraciones urbanas. Ha sido de esta forma que se ha podido aumentar y/o mantener la oferta de nuevos productos inmobiliarios, lo que a la larga ha redundado en un estímulo a la expansión territorial metropolitana que, en los hechos, ha resultado incontrolable. De allí ha resultado la persistencia de la tendencia a la periurbanización" (De Mattos, 2007: 55).

A nivel global, el aumento de la disponibilidad y la oferta de capitales para invertir en lugares donde las condiciones sean ventajosas para sus ganancias, lleva a que ciertos territorios se tornen más competitivos para atraer esas inversiones. Así, los negocios inmobiliarios tienen como destino las tierras de uso agrícola de poco valor en el mercado.

El territorio de Mendoza, entre la agricultura bajo riego y los barrios

La provincia de Mendoza tiene características geográficas marcadas por las condiciones de aridez y escasos recursos hídricos, que construyen un territorio de grandes contrastes, compuesto por los oasis y el desierto. Esta identidad, nacida de procesos socio-históricos particulares, dio lugar a un estilo propio de desarrollo ligado a la cultura del agua y el uso de la tierra.

En las últimas décadas, algunos factores clave, como son la urbanización rural, los cambios en el mercado de trabajo y la desvalorización productiva de la tierra, han provocado grandes mutaciones en el paisaje de la periferia del gran Mendoza (Furlani, 2011). Allí conviven las actividades productivas vinculadas al agro, con otras que se pueden denominar extractivas, junto a las zonas urbanizadas cada vez con mayor

densidad demográfica. Obviamente, los intereses encontrados por usos del suelo aparentemente incompatibles, generan conflictos que son de difícil solución (Sosa, E. 2005).

Según datos de la Secretaría de Ambiente (2010) de la provincia, en la última década, se han perdido unas 5 mil hectáreas de áreas rurales con tierra productiva como consecuencia del avance urbano. Los departamentos más afectados son Guaymallén, Luján y Maipú. Esto se hace evidente en algunos distritos, como por ejemplo Vistalba, Chacras de Coria y la Puntilla, donde el porcentaje de tierra dedicada a la agricultura disminuye rápidamente en los últimos años, cambiando también su paisaje de rural a urbano (Furlani, 2011). Algunos impactos ya conocidos son la sobreexplotación de los recursos, conflictos por los usos del suelo, degradación, contaminación del agua por efluentes, déficit de la gestión de residuos sólidos, peligrosos y patológicos, entre otros. Muchas de estas transformaciones territoriales de las zonas rurales o periurbanas, se aceleraron a partir de la década de los 90 de la mano de las condiciones establecidas con el neoliberalismo. En la vitivinicultura, principal actividad económica del oasis irrigado, luego de los procesos de reconversión de viñedos iniciados en la década del 70, las explotaciones que se insertaron en el nuevo modelo de producción de calidad, invirtieron en tecnología para mejorar la competitividad de la producción. Se han instalado nuevos emprendimientos agroindustriales, además de establecimientos dedicados al enoturismo y otros servicios como degastronomía y alojamiento .

Algunos de los factores señalados como causas de los cambios en las zonas agrícolas, son además, el envejecimiento demográfico de los pequeños productores, donde alrededor del 70% tiene más de 60 años, sumado a la precarización de la tenencia y subdivisión de la tierra por sucesiones, retroalimentando este círculo vicioso. La falta de asociatividad es un aspecto relevante, sólo el 16 % de los productores está asociado en alguna entidad como las cooperativas (Secretaría de Ambiente, 2005).

En este escenario, como consecuencia de la gran concentración económica, basada en la integración total de la cadena productiva, las explotaciones agrícolas que no pudieron asumir los altos costos que suponía adaptarse al modelo globalizador, se vieron desplazadas, muchos de sus propietarios vendieron sus tierras y perdieron su capital. En algunos casos, la quiebra de los pequeños productores favorece el avance de los proyectos inmobiliarios sobre los espacios agrícolas, dado que la falta de respuesta a la gran competitividad, lleva a que se presente como solución parcelar las propiedades en loteos urbanos (Scoones, 2012).

El caso de Perdriel (Luján de Cuyo)

El distrito de Perdriel se ubica en el sector este del departamento de Luján de Cuyo, al sur del Area Metropolitana de Mendoza. Es una localidad de características rurales, tradicionalmente dedicado a la vid. A partir de la década del 70 se registra un proceso de reconversión de viñedos de calidad, en especial de los varietales Malbec y Merlot.

En los últimos años ha sufrido un cambio en la ocupación del suelo, por los efectos

del avance de la urbanización. En las imágenes se visualiza cómo un sector de este distrito va transformando su paisaje agrícola hacia usos residenciales, como producto de diversos factores que influyen en el marcado de tierras.



Imágenes captadas de Google earth. Perdriel, Luján de Cuyo. Evolución 2012-2013

Los complejos urbanísticos cerrados, como barrios tipo country, van ocupando tierras entre las fincas y las propiedades que abandonaron la producción agrícola. La mayoría se ubica en la periferia de Luján de Cuyo, en coincidencia con la Primera Zona Vitivinícola. Su escala varía considerablemente, como así también los servicios ofrecidos.

El territorio es, en estos espacios rurales valorizados, donde se manifiesta la lucha entre distintos intereses y los conflictos generados a partir del uso de la tierra, vinculado a la posición de los actores sociales en la estructura espacial del oasis.

Muchos de los estudios consultados acerca de las nuevas formas de urbanización o también llamados barrios cerrados, abordan las dimensiones sociológicas del fenómeno, y las implicancias políticas, sociales, económicas y culturales (Roitman, 2010; Molina, 2013; Vidal Koppmann, 2006; Hernández, 2007). En algunos casos se mencionan las consecuencias ambientales que pueden provocar. Sin embargo, la perspectiva territorial no es la más frecuente. Esta mirada involucra a la sociedad y su particular modo de relacionarse con la naturaleza a lo largo de un proceso histórico de transformaciones. De allí que es necesario incursionar en las tramas de lo social en relación con lo natural, para entender las formas diferenciadas que asumen los territorios y el rol que juegan la identidad, la cultura y la historicidad (Hernandez, 2007).

Los bienes de la naturaleza, en este caso en forma especial el suelo y el agua, se conciben como una mercancía o una inversión. La competencia por el agua se expresa en inequidades en su uso, tales como escasez de agua para tomar en algunos barrios frente a la abundancia de agua para regar jardines en otros sectores.

A pesar de que la lógica urbana capitalista tiende a homogeneizar los espacios producidos, se puede afirmar que la urbanización no es la misma, surgen espacios distintivos y heterogéneos. Una lógica va de la mano de las inversiones de capitales, ya que se ha ido intensificando la disputa por la competitividad y la diferenciación, y otra que busca sobrevivir, mantener una cultura a partir de los lazos de solidaridad e

integración territorial.
Según Roitman, (2010) el avance de las "ciudades de borde", los núcleos urbanos que crecen por fuera del radio tradicional de la urbes, es un fenómeno globalizado. El mercado urbano de tierras y la especulación en el precio del suelo, operan conjuntamente para que se pase de uso rural a un uso residencial y por lo tanto, liberado a la fuerza de las iniciativas privadas. Los grandes inversores de tipo especulativo que vienen del exterior vienen y compran cerca de las villas en la periferia urbana, o sea compran terrenos muy baratos, cierran perimetralmente y luego el fenómeno de los barrios privados compite con los asentamientos ilegales y las fincas (Roitman, 2010).
En Mendoza, los capitales y las distintas formas en que operan, van valorizando los espacios y se construyen nuevos paisajes: lo árido se torna verde, lo agrícola se torna residencial y nuevas vías de comunicación se abren para unir estos segmentos.
El avance residencial, se presenta en dos modalidades típicas de ocupación, la vivienda individual y los conjuntos habitacionales, -los barrios- de construcción masiva y de tipo privado (cerrado). Los emprendimientos de urbanización privada se han convertido en verdaderos enclaves residenciales de carácter urbano al interior del mundo rural, manteniendo la dinámica de segregación espacial propia de las grandes ciudades.
Se puede afirmar que, por un lado, se observa un proceso de valorización del espacio rural por parte de los capitales de inversión, como los grandes complejos agroindustriales, el incremento de las actividades terciarias y la mayor superficie dedicada a usos residenciales, y por otro lado, la desvalorización de lo agrícola asociado a la actividad tradicional, de tipo familiar, que no se insertó en el mercado.
En su estudio sobre las nuevas formas de producción del espacio urbano en el Area Metropolitana de Buenos Aires, Vidal-Koppmann (2006) atribuye un rol central a los grandes inversores inmobiliarios, quienes expanden sus proyectos influyendo en el mercado de tierras urbanas. Cuando los emprendedores privados buscan tierras baratas para localizar sus proyectos coinciden, en muchos casos, con los mismos espacios que ya presentan enclaves de pobreza, produciéndose la proximidad geográfica de clases sociales diametralmente opuestas, con la tensión social consiguiente. Es así que las distintas formas de apropiación del espacio, propias de sectores de la población con ingresos elevados, coexisten en las mismas áreas, con asentamientos de población de bajos recursos, en algunos casos facilitados por planes de vivienda social.

Un problema hoy ¿que aporta la Ley de Ordenamiento territorial?
En la provincia de Mendoza, se ha sancionado recientemente la ley de Ordenamiento Territorial, largamente debatida por distintos sectores de la sociedad. Resulta fundamental hacer referencia a este instrumento legal para interpretar las posibilidades de regulación y control que pueda tener el Estado y sus diferentes actores para orientar el desarrollo urbano de la provincia y frenar los conflictos territoriales que se presentan en las zonas de interacción de lo urbano y lo rural. Según las observaciones de diferentes casos en el gran Mendoza, proliferan las excepciones a la normativa vigente en materia de planes de viviendas, creándose dentro de la planta urbana distritos de urbanización

especial que se comportan como enclaves y desarrollan una cultura propia.
Las situaciones descriptas revelan numerosas problemáticas desde el punto de vista del ordenamiento territorial, tales como la distribución de inversión en obra pública, la dotación de servicios como agua potable y cloacas, la direccionalidad del transporte y los vías de comunicación rápida, la distribución del agua para riego.
Según Roitman, "las demandas que se debiera hacer al Estado es establecer un equilibrio frente el accionar de una trasnacional con un capital que supera el PBI del municipio, es claro que las negociaciones no van a resultar de acuerdo al interés público" (Roitman, S., 2010). La ley constituye una política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios, de carácter preventivo y prospectivo. Entre sus propósitos aparece "valorar el territorio, y sus recursos como base de la identidad cultural y de la competitividad provincial (…)", además de "evaluar los recursos que permitan gestionar el desarrollo territorial en forma sostenible, procurando el ordenamiento integral y equitativo de todo el territorio" (Ley de Ordenamiento territorial de Mendoza, Cap. 1, Art.1). La intensificación del capital que se presenta hasta el momento en la áreas descriptas como conflictivas, genera fuertes contradicciones territoriales, culturales, sociales y económicas, así como una tendencia a la privatización del espacio público y la polarización social. Sería necesario preguntar cómo se frenará esta dinámica al poner en vigencia la ley. Otros tantas manifestaciones se podrían analizar en el texto de la ley, que se encuentran en total contradicción con el rumbo que el crecimiento del gran Mendoza está tomando .

Reflexiones finales

Estos procesos, que revierten en la incorporación de tierras agrícolas a favor de emprendimientos inmobiliarios de tipo residencial y otros usos urbanos, han llevado a una diversificación del territorio con la incorporación de nuevas actividades, interacciones y espacios.
Entre los actores que aparecen en estos espacios construidos se van presentando fuertes disparidades en cuanto a la ocupación y las relaciones que establecen entre ellos. Estos se van desvinculando poco a poco de los procesos sociales y de desarrollo rural que dan origen a un territorio. Estas tendencias espontáneas van modificando la naturaleza en paisajes artificiales, a veces lejanos a la identidad regional, tal como es evidente en un sector del piedemonte, correspondiente al departamento de Godoy Cruz, un palmar reemplaza a un jarillal (Sedevich y otros, 2005).
La particularidad del espacio de Mendoza dada por sus condiciones de aridez y las grandes concentraciones en los oasis, impone la necesidad de asegurar la equidad y la justicia en el acceso al agua y la tierra, bienes naturales cuya administración debe estar orientada hacia el bien común.
Esta expansión se ha producido, en su gran mayoría, sin control ni regulación por parte del Estado. Entonces la cuestión a analizar es qué papel juegan los poderes públicos frente al avance del capital y la propiedad privada. Un paso importante ha

sido la sanción de una ley de Ordenamiento territorial. Es probable que se avance hacia la creación de una instancia de planificación y ordenamiento territorial a nivel de toda la "región metropolitana", con capacidad para proyectar el futuro crecimiento de Mendoza. Estos conflictos llaman la atención acerca de la complejidad de los fenómenos que convergen en cada caso, de tal modo que se hace necesario revisar las teorías al respecto y encontrar las variables adecuadas para su análisis.

Referencias bibliográficas

- Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En M. e. Manzanal, Desarrollo rural. organizaciones, instituciones y territorios. (págs. 51-69). Buenos Aires: Ciccus.
- De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas ¿Impactos de la globalización? EURE V.28, Nº 85. Santiago Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php De Mattos, C. (2007). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". Disponible en: http://www.isel.edu.ar/assets/transformaciones_socio_territoriales.pdf
- Furlani, E., & Gutiérrez, J. (2004). Visión sobre cambios territoriales y sociales en Mendoza. La Plata. Revista Theomai, Nº 9 .
- Furlani, M. Virginia (2001) El área Metropolitana Gran Mendoza. Análisis de tendencias globales, factores endógenos y modelos de gestión del desarrollo urbano. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 64 Año II Nº3. Primer Semestre. Marzo de 2011. P. 63-92.
- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização: so "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Hernández, Facundo Martín Urbanizaciones privadas en América Latina, los "guetos" del Siglo XXI. El caso del crecimiento de countries y barrios privados en la costa Atlántica argentina. UNMdP/CEHAU/CONICET
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. EURE, Vol. XXVIII, Nº 85 , 11-29.
- Lopes de Souza, M. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. Geografia: conceitos e temas. En I. De Castro, & P. y. da Costa Gómez. Río de Janeiro: Bertrand Edit.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno, & B. Nussbaumer, Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto (págs. 15-50). Buenos Aires: Ciccus.
- Roitman, Sonia. (2003). Barrios Cerrados y Segregación Social Urbana. Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. VII, núm. 146 (118), Recuperado el 24 de octubre de 2011, de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28118%29.htm
- ----------(2010) Barrios privados e inseguridad en Mendoza. Los Andes, 27 de enero de 2010.

• ----------(2011) Distinción social y hábitat residencial en América Latina. Revista invi N°73/noviembre 2011/Volumen 26: 17-71.
• Pintos, Patricia (2013) "Perspectivas sobre el paisaje". Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. (en prensa).
• Santos, M. (1994). O retorno do território. En M. e. Santos, Território: globalização e fragmentação. San Pablo: Hicitec-Anpur.
• ---------- (1996). Metamorfosis del espacio habitado. Barcelona: Oikos-tau.
• ---------- (2011). Território, territórios. Ensaios sobre o ordenamento territorial. São Paulo. Lamparina. 3º edição.
• Sedevich, Ana, Becerra, C., Bombal, D. (2005) Ordenamiento territorial versus
• "tendencias espontáneas": el caso de la cuenca del Jarillal, ciudad de Mendoza, Argentina. Disponible en: www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap15.pdf
• Sosa, Eduardo (2005) Panorama general de la conflictividad socioambiental provincial: un análisis preliminar socio-histórico. En: Scoones, A., Sosa, E. (comp.). Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza. Oikos red ambiental. CELS-FLACSO. Mendoza. Ed. Aguirre.
• Scoones, Ana (2012). Fragmentación territorial y globalización económica: las transformaciones en el espacio rural del oasis Norte de Mendoza, desde la década de los 90. Tesis de Maestría de Estudios Latinoamericanos, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Inédito.
• Vidal Koppmann, Sonia. (2006). La ciudad privada: nuevos escenarios, nuevos actores ¿nuevas políticas urbanas? Scripta Nova Nº 194 , p. 1-13. Universidad de Barcelona.
• ---------- (2008) Mutaciones metropolitanas: de la construcción de barrios cerrados a la creación de ciudades privadas: balance de una década de urbanización privada en la región metropolitana de Buenos Aires. Scripta Nova ISSN: 1138-9788. Vol. XII, núm. 270 (111), Universidad de Barcelona.

Documentos:

• Secretaria de Medio Ambiente de la Provincia de Mendoza. 2012. Diagnóstico situacional Cap. 2. Dimensión ambiental territorial. Disponible en: http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/images/documentos/PEDMZA2030/DOCUMENTO-PEDMZA2030/diagnostico situacional (consultado agosto 2014).
• Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza Nº 8051. Gobierno de Mendoza.

El proceso de urbanización y la necesidad del ordenamiento territorial. El caso de Toay, La Pampa

Shmite, Stella Maris

PALABRAS CLAVE
· Urbanización
· Planificación
· Ordenamiento Territorial

Resumen / El núcleo urbano de Toay se localiza en el centro-este de la provincia de La Pampa y es la cabecera del departamento homónimo, el cual limita con el departamento Capital, cuya cabecera es Santa Rosa. Esta última ciudad es la capital de la provincia de La Pampa, situada en el centro de Argentina.

La proximidad de Toay a la ciudad de Santa Rosa, a escasos 10 km, constituye uno de las principales variables en el desarrollo de la dinámica territorial. En efecto, en la última década, la zona límite entre Toay y Santa Rosa ha incrementado aceleradamente la división del suelo con fines inmobiliarios y se ha consolidado el uso urbano del mismo, articulado por la Av. Juan D. Perón. Esta avenida, además de funcionar como vía de comunicación entre los dos núcleos urbanos, ha configurado un eje de crecimiento lineal de la trama urbana, a ambos lados de la ruta. Este proceso de avance de la urbanización dio lugar a la conformación de la conurbación Santa Rosa-Toay.

En esta ponencia se presenta un avance del Plan de Ordenamiento Territorial desde la perspectiva socio-ambiental que permite visualizar la localización y el entorno territorial de Toay, la evolución demográfica, las características de la urbanización y el rol de la localidad en el sistema urbano regional. El propósito es analizar el territorio objeto de estudio para identificar los usos del suelo, la distribución de las actividades antrópicas y los problemas socio-territoriales que generan tensiones y demandan intervención público-privada.

SCOONES, ANA ELIZABETH
Instituto de Geografía – Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de La Pampa
Argentina.
E-mail: shmite_stella@yahoo.com.ar

Introducción

Para comprender el proceso de construcción social del territorio, así como la evolución y el comportamiento actual de las variables socio-ambientales, es necesario analizar las múltiples y complejas dimensiones de este territorio, que está en una etapa de fuerte transformación. La apropiación y uso del suelo, y con ello, la puesta en valor, la organización económica, institucional y socio-cultural resultante, da lugar a una configuración espacial heterogénea donde emergen la fragmentación socio-territorial y las tensiones que se generan entre los distintos actores sociales por las formas de ocupación del suelo.

El diagnóstico, como fase inicial en la elaboración del Plan Estratégico Territorial de Toay, permitió conocer el sistema territorial existente, el cual resulta insatisfactorio por los desequilibrios y disfuncionalidades que presenta, la exposición a riesgos ambientales y la superposición y tensiones en cuanto al uso del suelo. En este diagnóstico se realizó una interpretación del sistema territorial teniendo en cuenta su evolución histórica, dada la importancia que adquiere el conocimiento de la construcción social del territorio.

La metodología aplicada consistió en la triangulación de técnicas cuantitativas, aplicadas a la revisión e interpretación de datos e información secundaria, y técnicas cualitativas de producción de datos primarios, aplicadas a los referentes/actores clave del territorio en estudio. En la etapa diagnóstica, sobre la que se organiza esta ponencia, se relevó y sistematizó toda la información estadística disponible, y la revisión de estudios previos relativos al medio ambiente y a los procesos sociales en el medio urbano y rural. El análisis multidimensional permitió la identificación, evaluación y análisis de los elementos territoriales tangibles e intangibles, siempre considerando el territorio como un conjunto de sistemas y subsistemas que interactúan en un espacio geográfico que es complejo y en permanente transformación.

El análisis e interpretación de los subsistemas territoriales tiene el propósito de brindar las herramientas necesarias para planificar el ordenamiento territorial desde la perspectiva del desarrollo sustentable. En este sentido, el Ordenamiento Territorial implica diseñar estrategias para conducir los elementos constitutivos del territorio (subsistemas) hacia un "orden" determinado.

Los elementos tangibles que inmediatamente se presentan ante nuestra vista al recorrer el sistema territorial en estudio son: casas, edificios, calles, campos cultivados, monumentos, etc. Este es el subsistema construido que, junto con el subsistema natural, nos permite visualizar a simple vista la configuración actual del territorio. Por esta razón es interesante iniciar el análisis a partir de las variables que corresponden al subsistema construido, para luego avanzar con el análisis de los demás subsistemas: natural, social y económico.

El subsistema construido comprende el análisis del proceso de construcción social del territorio, lo cual incluye la evolución del poblamiento y de la estructura urbana, los usos del suelo y la infraestructura de servicios. En este subsistema ocupa un lugar destacado la descripción del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico del territorio porque son los relictos histórico-culturales que prevalecen en el territorio. El

conocimiento de este subsistema implicó:
Interpretar el proceso de construcción social de Toay y su entorno geográfico.
Analizar el crecimiento urbano y diferenciar sus distintas etapas.
Explicar los cambios progresivos del uso del suelo urbano y la interacción suburbana para interpretar el crecimiento urbano y los limitantes de expansión.
Analizar los ejes de crecimiento de la estructura urbana y las demandas de servicios y de intervención del municipio.
Identificar y localizar redes de circulación, servicios y comunicaciones.
Identificar los sitios de valor patrimonial, cultural y arquitectónico del territorio.
El subsistema natural incluye el análisis e interpretación de todas las variables que componen el medio natural, entre las que se destacan: relieve, geoformas, hidrología, clima, suelos, flora, fauna, etc. Asimismo incluye la indagación de la ocupación del suelo y las factibilidades de uso según sus características, para interpretar el funcionamiento dinámico del subsistema natural. El conocimiento de este subsistema implicó:
Conocer las características naturales del territorio a partir de la descripción de las variables físicas y la interpretación de la particular articulación sociedad-naturaleza a escala local.
Analizar las formas de uso de los recursos naturales.
Identificar intervenciones que producen desequilibrios ambientales, áreas de vulnerabilidad y riesgo ambiental.
Construir un mapa conceptual de los riesgos naturales que se presentan en el territorio e indicar sus consecuencias para la población.
Indagar la existencia y aplicación de normas, leyes u ordenanzas vinculadas con el ambiente.
Describir las fortalezas del subsistema natural y las potencialidades para el desarrollo territorial sustentable.
Explorar la valoración paisajística del territorio en estudio.
El subsistema social pretende vincular el complejo sistema de relaciones entre la estructura demográfica y las características particulares del territorio objeto de estudio. En este sentido, es importante vincular las variables dinámicas de la población y los hogares, las condiciones socio-económicas y la distribución territorial a partir de la información censal. El conocimiento de este subsistema implicó:
Analizar las características demográficas generales de la población y los hogares (sexo, edad, grupos de edad, dinámica poblacional, etc.).
Interpretar el comportamiento de las estadísticas vitales (natalidad, fecundidad mortalidad, crecimiento vegetativo).
Indagar los movimientos territoriales (inmigración/emigración) y el impacto sobre las poblaciones local
Interpretar las características de la constitución de los hogares.
Conocer las características culturales (asistencia escolar, analfabetismo).
Analizar las características de las viviendas, infraestructura y equipamiento, tipo de combustible y abastecimiento de agua.

Identificar la distribución territorial del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y el hacinamiento por hogares.
El subsistema económico incluye el análisis del conjunto de actividades económicas que se desarrollan en Toay y el entorno rural. Los datos estadísticos permitirán abordar el análisis de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicio que se realizan en el territorio, así como las articulaciones socio-productivas regionales y en particular, con la ciudad de Santa Rosa. El conocimiento de este subsistema implicó:
Interpretar la estructura productiva del territorio según tipo de actividades.
Identificar las actividades primarias, secundarias y terciarias, y analizar la importancia de las mismas a escala local.
Determinar la oferta de empleo en la localidad.
Localizar las distintas actividades económicas y analizar la distribución en el territorio.
En función del objetivo general del Plan Estratégico Territorial de Toay se trabajó para diseñar un instrumento de gestión para guiar el desarrollo del territorio, ordenando, protegiendo y poniendo en valor el medio natural y cultural; y fundamentalmente, para potenciar el desarrollo integral de la localidad y su entorno.
El análisis preliminar de fuentes documentales y estadísticas permitió diseñar una síntesis de la realidad actual del territorio, que se expresa en una matriz de potencialidades y limitaciones del territorio que nos conduce a identificar las debilidades de los subsistemas territoriales de manera integral.
Los subsistemas territoriales

El análisis e interpretación de los subsistemas territoriales es abordado con el propósito de planificar el ordenamiento territorial desde la perspectiva del desarrollo sustentable. En este sentido, el "ordenamiento territorial" implica diseñar estrategias para conducir los elementos constitutivos del territorio (subsistemas) hacia un "orden" determinado.
Los elementos tangibles que inmediatamente se presentan ante nuestra vista al recorrer el sistema territorial en estudio son: casas, edificios, calles, campos cultivados, monumentos, etc. Este es el subsistema construido que, junto con el subsistema natural, nos permite visualizar la configuración actual del territorio.
La perspectiva de abordaje que organiza el análisis territorial expresado en esta ponencia se organiza a partir de los siguientes conceptos clave:
Territorio: refiere a formas creadas por la sociedad. Por lo que puede definirse como un espacio geográfico delimitado, apropiado por un grupo social y donde se evidencian relaciones de poder diferencial. "*"El territorio puede entenderse como un entramado de intereses de todo tipo en una comunidad territorial que se ha ido formando en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia"* (Coq Huelva, 2003:130).

Territorialidad: es la forma de organización creada y controlada por un grupo social a través de un proceso de construcción de la realidad que supone una historia compartida. La sociedad se "territorializa" y el territorio constituye su condición de

existencia material. En el proceso de construcción social de la territorialidad interviene *"un conjunto de múltiples formas de construcción / apropiación – concreta y/o simbólica – del espacio social, en su interacción con elementos como el poder – político/disciplinar –, los intereses económicos, las necesidades ecológicas y la subjetividad"* (Haesbaert, 2004:45).

Ordenamiento territorial: *"en términos operativos, ordenar un territorio significa: identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas (los asentamientos poblacionales y los canales de conexión) que han de conducir el desarrollo de ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades"* (Farinós y Romero, 2007: 103).

Gestión urbanística: es la actividad de responsabilidad del Estado que tiene por objetivo definir y controlar el desarrollo de las ciudades a través de acciones públicas directas (obras, servicios, etc.), políticas públicas indirectas (promoción o desaliento de actividades privadas) y marcos normativos que regulen la actividad pública y privada (Geo Argentina 2004).

El subsistema natural

El subsistema natural incluye el análisis e interpretación de todas las variables que componen el medio natural, entre las que se destacan: relieve, geoformas, hidrología, clima, suelos, flora, fauna, etc. Asimismo incluye la indagación sobre la ocupación del suelo y las factibilidades de uso según sus características, lo que permite interpretar el funcionamiento dinámico del subsistema natural.

El área de estudio está enmarcada por un paisaje natural que ha sido modelado por acciones hídricas y eólicas sobre una penillanura, que se presenta como un paisaje casi uniforme, interrumpido por una secuencia topográfica constituida por tres formas bien definidas: lomas, pendientes y bajos. Es una región de clima subhúmedo seco, con suelos que integran una asociación entre franco-arenosos y muy arenosos (según estén ubicados en lomas, pendientes o bajos), pobres en materia orgánica y susceptibles a la erosión hídrica y eólica.

No existen ríos ni arroyos de importancia en el entorno regional analizado. Son comunes las áreas cóncavas alargadas donde se acumula el agua pluvial, donde se conforman lagunas, la mayoría de las cuales son temporarias. Más allá de un uso recreativo para actividades de pesca, las lagunas del departamento Toay no tienen otro uso. Por el contrario, las aguas subterráneas tienen importancia para el abastecimiento de agua para diversos usos, especialmente para consumo humano.

El origen del agua subterránea es la infiltración de las lluvias en zonas medanosas y en las depresiones. El manto de tosca (carbonato de calcio) actúa como limitante para la infiltración favoreciendo la formación de dos acuíferos en el departamento Toay: 1)

Acuífero Toay-Santa Rosa-Anguil-Catriló y 2) Acuífero del Valle de Chapalcó.
El departamento Toay está situado en la ecorregión del Espinal que se caracteriza por la presencia del bosque de caldén (caldenar) que alterna con pastizales psamófilos, en concordancia con los suelos arenosos de la región. El bosque tiene predominantemente especies arbóreas de caldén (prosopis caldenia), pero también se encuentran otras especies.
El bosque de caldén es endémico de Argentina, es en el único lugar en el mundo en que podemos encontrarlo. Es un símbolo de la geografía cultural pampeana. Considerado patrimonio natural en La Pampa, está íntimamente ligado a la fisonomía y la historia de la provincia. El escudo de La Pampa tiene un caldén sobre fondo azul en su campo superior. Se le ha rendido homenaje en poesías y canciones. En La Pampa da nombre a hoteles, restaurantes, estancias, comercios, agencias de viajes y hasta portales de internet (Subsecretaría de Ecología, Gob. de La Pampa, 2012).
Los suelos del caldenal presentan limitaciones para la producción agropecuaria, sumado a esto los factores climáticos no son los adecuados, principalmente las condiciones de semi-aridez, las que se acrecientan hacia el oeste. En general los suelos se caracterizan por una marcada permeabilidad además de poseer una alta susceptibilidad a la erosión eólica, por esta razón el desmonte puede favorecer el desarrollo de graves procesos erosivos. En la actualidad, la ecorregión del Espinal presenta áreas en estado de deterioro, situación que se observa en el entorno rural de la ciudad de Toay.
En el área de estudio se identificó un área de interface urbano-rural localizada en el entorno de la planta urbana de Toay. Esta interface es el campo de acción entre el subsistema natural y los demás subsistemas analizados (construido, socio-cultural y económico-productivo). Como área de acción, apropiación y uso, este espacio constituye una franja de tensión territorial, donde se despliegan múltiples actividades, algunas propiamente urbanas y otras, de características rurales. Por esta razón, es un área heterogénea y sujeta a rápidas transformaciones.

Es un territorio dinámico donde se desarrolla una trama compleja de interacciones que tiene características específicas, tales como: multifuncionalidad en el uso del suelo, viviendas dispersas con baja ocupación del espacio, déficit de infraestructura, valor del suelo en alza constante por el interjuego de la demanda y la especulación inmobiliaria, demarcación de nuevos loteos y la consiguiente apertura de calles, ampliación de la provisión de servicios municipales, uso cada vez más intensivo del agua subterránea, entre otros aspectos. Todo este proceso de transformación territorial conduce a la degradación ambiental, por efecto de la disminución de la cobertura vegetal autóctona (desmonte y nivelación de la superficie) y también conduce a una afectación creciente del recurso agua, por la demanda para consumo humano, riego y uso comercial (venta de agua envasada).

Por las razones expuestas, es necesario planificar acciones tendientes a mantener las funciones ecológicas vitales del sistema natural definido por la región del espinal, con

el caldenal como formación típica, así como la preservación del paisaje de lomadas y depresiones (médanos) que prevalecen en el entorno de Toay. Conservar la variedad paisajística, las características vegetales y geomorfológicas de la superficie, y la belleza del paisaje escénico en el área de estudio, resulta necesario para evitar un impacto negativo del crecimiento urbano, especialmente en las áreas más sensibles del ecosistema, es decir en la interface urbano-rural.

Tabla N°1: Potencialidades y limitaciones del subsistema natural

Potencialidades	Limitantes
La ecoregión del Espinal, con la formación típica del caldenal, le otorga a la región un paisaje muy interesante y valorado. El área de estudio está inserta en un paisaje único, destacado por la presencia de caldenes y médanos. La explotación racional del bosque de caldén podría sustentar actividades productivas vinculadas con el aprovechamiento comercial de la madera. La existencia de un importante acuífero en el área de estudio: el acuífero Santa Rosa -Toay – Catriló, es un aspecto muy valorado pero es urgente la implementación de un uso sustentable.	Los suelos arenosos presentan limitaciones para la intensificación de las actividades agropecuarias. Los médanos, típicos del paisaje natural, son áreas arenosas vulnerables a la erosión eólica e hídrica, cuando son despojados de la cubierta vegetal. La variabilidad de las precipitaciones, con épocas de sequías y precipitaciones concentradas, aumenta la vulnerabilidad de los suelos, potencia la formación de cárcavas y la erosión eólica produce alteración de los médanos. Los incendios forestales, muy comunes en la región, producen periódicamente modificaciones importantes del paisaje. La napa de agua subterránea está expuesta a sobreexplotación. La extracción de arena de médanos en áreas no permitidas produce alteraciones importantes del paisaje.

Fuente: elaboración propia.

El subsistema construido

La conformación actual del territorio analizado es el resultado de la interacción de aspectos ambientales, socio-culturales, económicos y políticos que se articulan a lo largo del proceso histórico de construcción social del territorio, le otorgan una dinámica de crecimiento particular, y se expresa en las formas de uso del suelo (urbano y rural). El subsistema construido comprende el análisis del proceso de construcción social del territorio, lo cual incluye la evolución del poblamiento y de la estructura urbana, los usos del suelo y la infraestructura de servicios. El análisis de este subsistema comprende: disponibilidad y existencia de infraestructura, equipamientos y servicios; asentamientos poblacionales, concentrados y dispersos en interacción. En este subsistema ocupa un lugar destacado la descripción del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico del territorio porque son los relictos histórico-culturales que prevalecen en el territorio.

La localidad de Toay es la capital del departamento Toay que está localizado en el centro-este del territorio de provincia de La Pampa. El departamento tiene una superficie de

5.092 Km^2 de los cuales el 81,1% se distribuye en 315 explotaciones agropecuarias (EPAs) que ocupan una superficie total de 412.903,3 hectáreas (Anuario Estadístico 2012, Dirección de Estadística y Censos, Gob. de La Pampa). Los datos demuestran que el centro urbano de Toay tiene un entorno rural con una orientación productiva mixta (agrícola-ganadera), dedicada básicamente a la ganadería y en menor medida, a la agricultura.

Usos del suelo rural

El área rural del departamento Toay presenta un conjunto de explotaciones agropecuarias (EAPs) donde se desarrollan actividades agrícolas y ganaderas, siendo estas últimas más importantes en cuanto a la superficie ocupada. Las variables ambientales, tales como tipo de suelo, condiciones climáticas y vegetación, favorecen el desarrollo de la ganadería de cría y recría en forma extensiva, y en menor medida, el cultivo de cereales y oleaginosas. Como actividades emergentes no tradicionales, se destaca la existencia de cotos de caza y estancias turísticas.

El total de explotaciones agropecuarias (EAPs) en el departamento Toay es de 315 y ocupan una superficie de 412.903,3 hectáreas, lo que representa el 81,1% de la superficie total del departamento. La totalidad de ellas corresponden a la categoría EAPs con límites definidos. Respecto al tamaño de las EAPs, el departamento Toay se caracteriza por tener el 25,08 % de las unidades productivas con una superficie comprendida entre 500 y 1.000 hectáreas. La escala de extensión que agrupa la mayor parte de las EAPs está comprendida entre las 200 y las 2.000 hectáreas. Estas llegan a un total de 228 EAPS que representan el 72,38 % del total. El estrato de mayor número de EAPs corresponde a la escala de extensión comprendida entre 500,1 y 1.000 hectáreas (25,08%).

En cuanto al uso del suelo, de acuerdo a la información del CNA 2002, la superficie total de las EAPs está dividida en dos categorías de uso: la superficie implantada y la superficie destinada a otros usos. En este sentido, sobre un total de 412.903,3 hectáreas ocupadas por EAPs, la superficie de las EAPs no implantada, denominada como superficie destinada a otros usos (pastizales naturales, bosques y montes, caminos, edificios, etc.) es de 312.977,3 hectáreas, lo que representa el 75.80%. Es importante destacar la superficie ocupada con pastizales y bosques o montes naturales, que representa el 73,64% de la superficie de las EAPs. Esta situación da cuenta de la importancia que tiene el paisaje natural en cuanto a superficie ocupada en el entorno de la localidad de Toay.

La superficie destinada a cultivos anuales es poco representativa dado que alcanza el 26,1% sobre el total de la superficie implantada. Estos cultivos pueden ser utilizados como pasturas (cebada, centeno, avena, sorgo, maíz, etc.) o pueden destinarse a cosecha para comercialización de granos (cereales u oleaginosas). Sin embargo, se observa que la superficie cultivada con forrajeras corresponde a un total de 73.664 hectáreas (entre forrajeras anuales y perennes), lo que representa un 73,7% % de la

superficie implantada. El cultivo de las forrajeras tiene como destino la alimentación del ganado. Esta orientación productiva ratifica que el uso del suelo predominante del área rural es la ganadería extensiva.

Usos del suelo urbano

El núcleo urbano de Toay integra la conurbación denominada Gran Santa Rosa[1]. Esta conurbación está emplazada sobre dos jurisdicciones departamentales: el departamento Toay, cuya cabecera departamental es la localidad de Toay, y el departamento Capital, con la ciudad de Santa Rosa como capital departamental y al mismo tiempo, capital de la provincia de La Pampa.

El emplazamiento de la conurbación está estratégicamente ubicado en el punto final de la ruta nacional N° 5 (RN5) que une Buenos Aires con Santa Rosa. Inicialmente la RN35, finalizaba en la localidad de Toay pero un Decreto Nacional (Decreto N° 1.595/79), denominado de Remodelación de la Red Nacional de Caminos, establece la transferencia a jurisdicción provincial del tramo Santa Rosa-Toay. A partir de ese momento la ruta asfaltada que comunica Toay con Santa Rosa pertenece a la ruta provincial N° 14 (RP14) y se denomina Avenida Presidente Juan Domingo Perón.

Este eje que conecta las dos poblaciones, presenta una continuidad de viviendas y comercios que se observa como una continuidad de características bastante homogéneas. Sin embargo, a la altura del N° 4.400 de la Avenida Perón, la rotonda con el nombre de Toay, señala el límite de jurisdicción. La calle Nandú-Siete Colores divide los ejidos municipales y el eje vial organizado sobre la Avenida Presidente Juan Domingo Perón es única traza asfaltada que conecta los dos núcleos urbanos, cuya extensión es 10 km.

La localidad de Toay fue fundada el 9 de julio de 1894 por Juan Guillermo Brown. Como antecedente del asentamiento poblacional existía un fortín, denominado “Fortín Toay”, fundado por el Coronel Rodríguez en 1882 y un almacén de ramos generales fundado en 1886, llamado “La Vieja Esquina”, cuyo propietario era Joaquín Llorens, un inmigrante catalán.

Con respecto al proceso de ocupación urbana del territorio, se puede decir que para la década del ´40, ya estaba organizada la trama urbana en torno a la plaza central, y en este sentido, en las décadas siguientes, se fue consolidando esta área urbana central, que podríamos denominar núcleo urbano histórico. En las últimas décadas del siglo XX, y particularmente en los años ´90, se pone en evidencia una planta urbana con una fisonomía totalmente diferente: al núcleo urbano histórico se le suma un eje de expansión que está articulado por la Avenida Juan Domingo Perón. Esta nueva fisonomía urbana se consolida rápidamente en los últimos años, y es posible observarla a través de la ocupación del espacio y el avance de la urbanización a ambos lados de la mencionada Avenida, llegando hasta las vías del ferrocarril por el oeste.

También es importante destacar que este eje de expansión urbano se densifica en el

1 Denominación utilizada a partir del Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares 2001 (Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa).

área más próxima al límite jurisdiccional entre Toay y Santa Rosa, es decir, que se manifiesta una mayor intensidad en la ocupación del suelo urbano, en las zonas más cercanas a la ciudad de Santa Rosa.

Para el año 2001, es importante destacar la consolidación de la urbanización en torno al núcleo original de poblamiento, es decir, alrededor de la plaza central y hasta la Avenida de Circunvalación 13 de Caballería, que actúa como límite del espacio urbano. Dentro de este espacio, se observan unas seis manzanas sin ocupar, que corresponden al emplazamiento de una fábrica de cerámicos abandonada, cuyas tierras actualmente pertenecen a la jurisdicción municipal. Sin embargo, en la trama urbana actual, lo más destacado es la expansión de la urbanización hacia nuevas áreas fuera de la Avenida de Circunvalación. Siguiendo un eje de crecimiento urbano a lo largo de la Avenida Juan Domingo Perón, se identifican las siguientes áreas:

una franja de desarrollo urbano localizada frente a las tierras que pertenecen al Ejército Argentino, y que se extiende hasta las tierras del ferrocarril;

una zona de crecimiento mucho más amplia que la anterior, que avanza hacia el límite con Santa Rosa y que recibe la denominación de Lowo Che este y Lowo Che oeste, según su ubicación respecto a la Avenida J. D. Perón.

Tabla N° 2: Potencialidades y limitantes del subsistema construido

Potencialidades	Limitantes
Toay tiene una localización estratégica en el centro del país, bien articulada con rutas asfaltadas. Tiene un eje de comunicación muy importante con Santa Rosa (Avda. Perón) pero también tiene conexión asfaltada hacia el sur por la ruta N°14 por la continuación de Almirante Brown, y una ruta en asfaltada en construcción desde el Parque Industrial hacia el Cementerio, el Autódromo y la ruta N° 14 hacia la Ruta Nacional N° 35 que comunica hacia el sur de la provincia y el país. La cercanía a Santa Rosa (12 km) permite disponer de servicios de transporte aéreo y diversidad de líneas de ómnibus hacia diferentes destinos del país. La reactivación de la línea de ferrocarril entre Santa Rosa y Toay es un proyecto interesante. En la localidad de Toay existe una importante cantidad de hitos históricos y edificios de relevancia histórico-cultural con posibilidades de recuperación e incorporación al patrimonio. La recuperación de edificios y sitios históricos permitiría un mayor desarrollo de circuitos turísticos urbanos. La ex fábrica de cerámicos, localizada en un área céntrica de la localidad, podría refuncionalizarse como centro cultural o comercial.	La conexión entre Santa Rosa y Toay por una única vía, la Avenida Perón, resulta insuficiente y de riesgo. Muchos de los edificios históricos se encuentran en estado de deterioro. Se requieren importantes inversiones de capital para recuperar y valorizar edificios. El edificio de la Estación del Ferrocarril Oeste está ocupado por familias, y no se están aplicando acciones de conservación y valoración del patrimonio. El eje de circulación Toay – Santa Rosa está sobresaturado y es la única vía de circulación asfaltada. La fragmentación territorial que se identificó entre el centro urbano histórico y las urbanizaciones más recientes (Lowo Che), constituye una situación negativa.

Fuente: elaboración propia.

El proceso histórico de construcción social de la trama urbana de la localidad de Toay, desde su origen hasta la actualidad, ha dejado una huella significativa en el territorio. Y esa huella tiene un alto valor patrimonial y cultural. Tal como lo establece la Ley de Conservación del Patrimonio Cultural de la provincia de La Pampa, es necesario poner en valor todos los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, cuyos valores intrínsecos los constituyen en únicos para la localidad de Toay, irremplazables e insustituibles y/o que se consideran de valor testimonial o de esencial importancia para la historia, la arqueología, el arte, la antropología, la etnografía, la arquitectura, el urbanismo, entre otros.

Toay tiene un atractivo cultural y arquitectónico interesante. Cuenta con tres Museos e innumerables edificios de valor histórico-patrimonial. Resulta imprescindible realizar un relevamiento detallado por la diversidad de edificios existentes y con distinto grado de conservación.

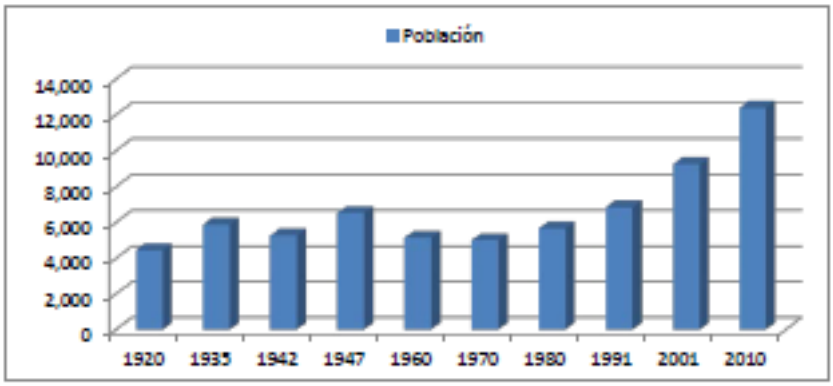
El subsistema social

El subsistema social pretende vincular el complejo sistema de relaciones entre la estructura demográfica y las características particulares del territorio objeto de estudio. En este sentido, es importante vincular las variables dinámicas de la población y los hogares, las condiciones socio-económicas y la distribución territorial a partir de la información censal.

El departamento Toay tiene una población total de 12.409 habitantes. De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010, Toay fue el departamento que registró el mayor crecimiento poblacional con respecto al último censo, con un índice superior al 30%, lo que da cuenta de la variación intercensal más significativa entre todos los departamentos de La Pampa.

Sin embargo, el período de mayor variación es el último, es decir entre 2001 y 2010, dado que se registra una población total de 12.409 habitantes lo que representa un incremento bruto de 3.153 personas respecto al censo anterior. En el Gráfico N° 1 se observa que a partir de la década del ´70, el volumen de población muestra una tendencia creciente, sin embargo, en los dos últimos períodos intercensales, el crecimiento es mucho más marcado. En este sentido, el crecimiento poblacional acumulado en las últimas dos décadas (1991-2010) es de 5.549 habitantes, lo que representa un aumento del 82,1%. En síntesis, la población de Toay se duplicó en los últimos veinticinco años.

Grafico N° 1: Toay. Evolución de la población 1920 - 2010



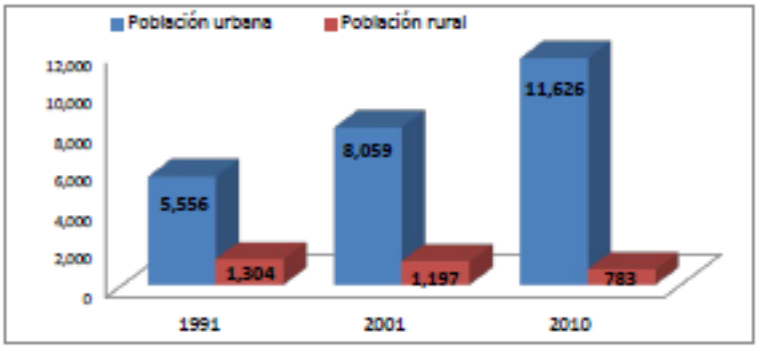
Fuente: Censos Históricos. Dirección de Estadística y Censos, La Pampa.

Si bien la población de Toay comienza a aumentar a partir de la década 1980, el crecimiento poblacional es muy elevado en los dos últimos períodos intercensales. La variación entre 1980-1991 en términos absolutos fue de 1.198 personas, lo que en términos relativos se traduce en un 21,1%. La variación intercensal 1991-2001 se presenta más significativa que los períodos intercensales anteriores, en dicho período se produce un incremento de 2.396 personas.

El análisis de los datos permite afirmar que la población rural del departamento Toay representaba el 19% sobre el total de población en 1991, mientras que en 2010, la población rural sólo representa el 6,3%. En el Gráfico N° 2 se observa la dinámica urbana-rural 1991-2010 de la población del departamento Toay. En síntesis, en los últimos veinte años, la población urbana del departamento Toay se duplicó, mientras que la población rural disminuyó un 50%.

El aumento de población implicó indudablemente un incremento de la densidad a escala departamental, la cual pasó de 1,8 a 2,4 hab/km^2 entre 2001 y 2010. Sin embargo, el dato de densidad, si bien es significativo, para el presente estudio interesa destacar que el aumento de la población se refleja en la expansión de la trama urbana de Toay, único centro urbano del departamento, y en la creciente disminución de la población rural.

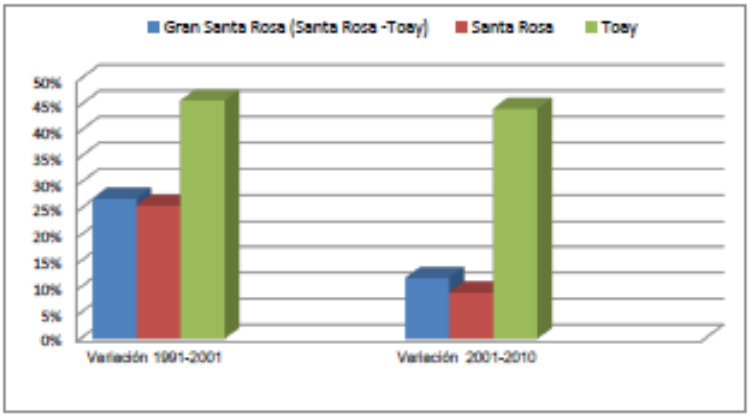
Gráfico N° 2: Toay. Evolución población urbana y rural 1991-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Censos, La Pampa.

Dado el crecimiento poblacional, Santa Rosa-Toay se transformó en una conurbación que está localizada en jurisdicciones departamentales diferentes. Toay es la capital del departamento homónimo y Santa Rosa, además de la cabecera del departamento Capital, es la sede del gobierno provincial. Dada esta función político-administrativa, Santa Rosa se ha convertido en el núcleo de población más importante, y concentra además de las funciones de gobierno provincial, las sedes de organismos nacionales, instituciones financieras, diversidad de instituciones educativas, así como empresas y comercios que la distinguen como la ciudad más importante en el contexto provincial. A manera de síntesis, en el Gráfico N° 3 se observa la distribución del incremento poblacional, en términos relativos, en el conglomerado Santa Rosa-Toay en los dos últimos períodos intercensales.

Gráfico N° 3: Santa Rosa-Toay. Variación intercensal relativa 1991-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de PHyV 2001 y 2010.

INDEC.
La magnitud del incremento poblacional representada en términos relativos, permite inferir el impacto que esta situación produce en la trama urbana de la localidad de Toay. A partir de las salidas de campo, se observa que la tendencia marcada por los últimos censos, sigue su curso y se expresa en el territorio a través de la construcción de viviendas particulares, la apertura de calles, los nuevos loteos, el aumento del valor del valor de la tierra, entre otros aspectos que son objeto de análisis en este estudio.

Tabla N°3: Potencialidades y limitantes del subsistema socio-cultural

Potencialidades	Limitantes
Notorio predominio de la población joven, en edades económicamente activas y bajo porcentaje de población pasiva definitiva. Tiene una base de recursos humanos importante porque la población tiene un buen nivel de instrucción, la tasa de alfabetismo es del 98,5%. Predominio de población con nivel de instrucción terciario es especialmente universitario en el barrio Lowo Che. En el sistema de salud, tiene la ventaja de pertenecer a la Zona Sanitaria I, la que reúne el mayor número de profesionales médicos y el mayor número de establecimientos públicos y privados de atención de la salud.	Tasa de crecimiento poblacional elevada lo que presiona sobre el uso del suelo urbano y demanda servicios. La atención de la salud en la localidad está limitada por la estructura del sistema de salud de la provincia que determina el Nivel 3 para el hospital local. Limitada oferta laboral en la localidad para los recursos humanos existentes. Déficit de conexiones a red pública de agua y a red de cloacas.

Fuente: elaboración propia.

El análisis de la estructura económica de la población del departamento Toay permite deducir que sobre el total de población, el 69,9%, es decir 8.670 habitantes tienen más de 14 años. Sobre este total, y de acuerdo a los datos del Censo de 2010, la población económicamente activa (PEA) estaba constituida por 5.517 personas ocupadas (63,65%) y 376 desocupadas, lo que representa un 6,8% de desocupación sobre el total de la PEA.
Por otra parte, y según datos del relevamiento censal de 2010, la población pasiva definitiva (No Económicamente Activa), está constituida por 2.853 personas, lo que representa el 32,9 % de la población mayor de 14 años.

El subsistema económico - productivo
El subsistema económico incluye el análisis del conjunto de actividades económicas que se desarrollan en Toay y el entorno rural. Los datos estadísticos permitirán abordar el análisis de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicio que se realizan en el territorio, así como las articulaciones socio-productivas regionales y en particular, con Santa Rosa.
El abordaje del capital económico del área de estudio incluye las acciones de los sujetos sociales vinculadas con las estrategias de uso del suelo y las actividades económicas desarrolladas en el territorio. En este sentido, en este apartado se caracterizan las actividades económicas a través del análisis de las estadísticas disponibles.

4.1. Producción agropecuaria

En el departamento Toay se desarrollan actividades ganaderas y agrícolas. La actividad agrícola está orientada a la producción de cereales y oleaginosas por un lado, y forrajeras, por otro. Las forrajeras tienen como destino la alimentación del ganado, así como algunos cereales también se utilizan para pasturas. La producción de cereales y oleaginosas ocupa un lugar poco relevante en el territorio rural de Toay. Entre estos cultivos se destacan el trigo y el maíz. De igual manera, el cultivo de oleaginosas, con un total de 8.287 hectáreas sembradas, representa sólo el 2% en el contexto de la producción provincial. De modo que el cultivo de cereales y oleaginosas orientados a la venta comercial de granos, no es una actividad destacada en el departamento Toay, tal como se deduce de la información estadística.

A diferencia de la agricultura, la actividad ganadera es más destacada en el departamento Toay, y dentro de los distintos tipos de ganado, el ganado bovino es el de mayor número de cabezas, le sigue en importancia la cría de ovinos, los equinos y la cría de ciervos. El ganado bovino, con un total de 155.240 cabezas, representa el 4,2% del rodeo total de la provincia, lo cual muestra una escasa significación en el contexto provincial.

La actividad agropecuaria descripta en párrafos anteriores da cuenta de una actividad extensiva con rodeos de ganado bovino orientados básicamente, a la cría y recría, actividad que demanda muy poca mano de obra. De acuerdo al CNA 2002 se observa el número total de residentes en las EAPs, diferenciado entre productor, familiares del productor y empleados (permanentes y temporarios). De las 315 EAPs existentes, 254 tenían residentes permanentes. De modo que, para el año 2002, el 80,6% de la EAPs tenía al menos una persona como residente permanente. Entre los Propietarios y/o Socios de la unidad productiva y los familiares de éstos, sumaban 282 personas, es decir el 40,23% del total de residentes en el campo corresponde a los propietarios o familiares del propietario.

En cuanto a la demanda de mano de obra, la actividad ganadera extensiva que domina en el territorio rural, es una actividad que requiere escasa cantidad de trabajadores. El número de empleados permanentes (no familiares del productor) era de 240 personas en 2002, lo que representa el 34,25 % del total de la población que vivía en las EAPs. Mucho menor es el número de trabajadores no familiares del productor, contratados en forma temporal (7,43 %).

En relación con las actividades económicas que se desarrollan en el territorio rural, se destacan las siguientes características:

Se identifica una actividad agropecuaria mixta (agrícola-ganadera).

Sin embargo, el cultivo de cereales y oleaginosas es poco relevante.

La actividad predominante es la ganadería.

Entre los distintos tipos de ganado, se destaca el rodeo bovino.

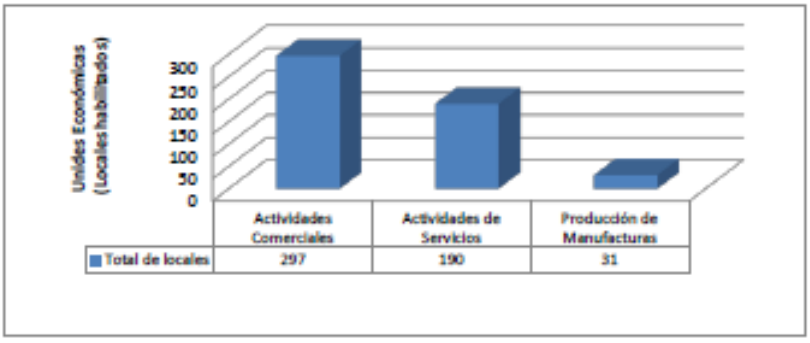
Dentro de la orientación ganadera bovina, predominan las actividades de cría y recría del ganado.

Las demás orientaciones de la actividad ganadera como invernada, cabañas o tambo,

son poco representativas.
Se observa una importante disminución del stock de ganado bovino en los últimos años (- 71%).
El espacio rural del departamento Toay tiene muy poca población.
Un 20% de la EAPs (61) no tienen población permanente.
La mayor parte de la población que vive en el campo está constituida por el productor (propietario y/o socio) y los familiares de éstos (40,23%).
La actividad ganadera de cría y recría extensiva que se desarrolla en el departamento Toay, es poco demandante de mano de obra.
La cantidad de trabajadores permanentes residentes en el campo era de 240 personas en 2002.
Dada la característica extensiva de la actividad ganadera, la tendencia decreciente del stock de ganado bovino y la escasa significación de las actividades agrícolas, la demanda de mano de obra rural no tiene perspectivas de incrementarse.
El entorno rural de la localidad de Toay no genera actividades productivas demandantes de mano de obra, por el contrario, hay una tendencia migratoria desde el campo, que lo demuestra la disminución progresiva de la población rural.

Actividades económicas en la localidad de Toay
Las actividades de producción de manufacturas, comerciales y de servicios en la localidad de Toay se analizan en base al Registro de Habilitaciones de Actividades Económicas de la Municipalidad de Toay, actualizado al mes de agosto de 2013. De acuerdo a este Registro Municipal, la cantidad de locales habilitados es de 518, de los cuales 297 corresponden a unidades económicas orientadas a la comercialización de productos, 190 orientadas a actividades de servicios y sólo 31 corresponden a la producción de manufacturas. En el Gráfico N° 40 es posible analizar las ramas de actividad y los rubros en los que fueron clasificados los locales habilitados.

Gráfico N° 4: Toay. Total de unidades económicas según actividad 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón de Actividades Económicas Habilitadas- Municipalidad de Toay. Agosto 2013.
De acuerdo a lo expresado en el Gráfico N° 40, se puede deducir el fuerte peso de las

actividades comerciales, las que están distribuidas en casi 300 locales habilitados, frente a la escasa significación de las unidades económicas dedicadas a la producción de manufacturas, rama de la actividad económica en la que se registran sólo 31 locales. En términos relativos el 57% de las unidades económicas corresponde a las actividades comerciales, el 37% a las actividades de servicios y el 6% a las actividades manufactureras.

De acuerdo a los datos analizados se puede sintetizar que en Toay:

Existen 518 locales habilitados por el Municipio de Toay en los cuales se desarrollan actividades comerciales, de servicios y manufactureras, de acuerdo con el Padrón de actividades Económicas habilitadas por el municipio de Toay (agosto de 2013).

Del total de unidades económicas, el 57% corresponde a actividades comerciales, el 37% a actividades de servicios y el 6% se dedican a la producción de manufacturas.

Entre las actividades comerciales se destacan por el número de locales habilitados las siguientes: despensas, polirrubros, autoservicios, tiendas, carnicerías, verdulerías y kioscos.

Las actividades de servicio están muy diversificadas pero con pocas unidades económicas cada rubro. Se destacan por el número de locales habilitados las Peluquerías (15), los locales de Venta de comida (12), los bares/pub-café (13) y talleres mecánicos (10).

Las habilitaciones de licencias de taxi o remis, se registran por auto, lo que da un número de 39 autos habilitados en total.

De acuerdo a la cantidad de locales habilitados, es evidente que la producción de manufacturas tiene poco desarrollo en la localidad. Se destacan: carpinterías (7), hornos de ladrillos (2), fábricas de soda y envasado de agua (5) y plantas de extracción de miel (4).

Las actividades manufactureras corresponden a pequeños y medianos emprendimientos que demandan poca mano de obra.

En términos generales, todas los rubros de las actividades económicas que se desarrollan en la localidad de Toay son poco demandantes de mano de obra.

De la observación directa e indagación durante la visita a negocios de la localidad, gran parte de las unidades económicas son atendidos por sus dueños y/o familiares del propietario.

Tabla N° 4: Potencialidades y limitantes del subsistema económico – productivo

Potencialidades	Limitantes
El ambiente natural (suelo, temperaturas y precipitaciones) tiene potencialidades para incrementar las actividades agropecuarias, particularmente, la actividad ganadera, siempre que se desarrollen en un contexto de sustentabilidad. Con inversión de capitales (riego / técnicas de producción intensiva) podría incrementarse la producción de cereales y oleaginosas en el siempre en el marco de una agricultura sustentable. La intensificación de la actividad ganadera es factible siempre que no se produzcan períodos prolongados de sequía. Posición privilegiada en el centro de La Pampa y en el centro del país, para el desarrollo de emprendimientos productivos. Existe un importante número de licencias que habilitan el funcionamiento de taxis y remis.	La actividades económicas del territorio rural se desarrollan en un ambiente frágil y por lo tanto, vulnerable a la intensificación de la producción ganadera y agrícola, sin aplicación de técnicas de uso del suelo sustentables. La carga ganadera en los establecimientos rurales está limitada por la disponibilidad de pasturas naturales y/o cultivadas. La intensificación de la actividad agrícola y el desarrollo de cultivos de cosecha, está limitado por las características de los suelos (arenosos). Escaso desarrollo de las actividades de producción de manufacturas. Alta diversidad de actividades de comercio y servicios, y poca especialización. Insuficiente cantidad de servicios profesionales, como médicos, odontólogos, estudios contables, inmobiliarias, etc. En servicios de alojamiento existe sólo un hotel con limitada capacidad. Pocos servicios financieros: sólo una sucursal bancaria (Banco de La Pampa) con un cajero automático.

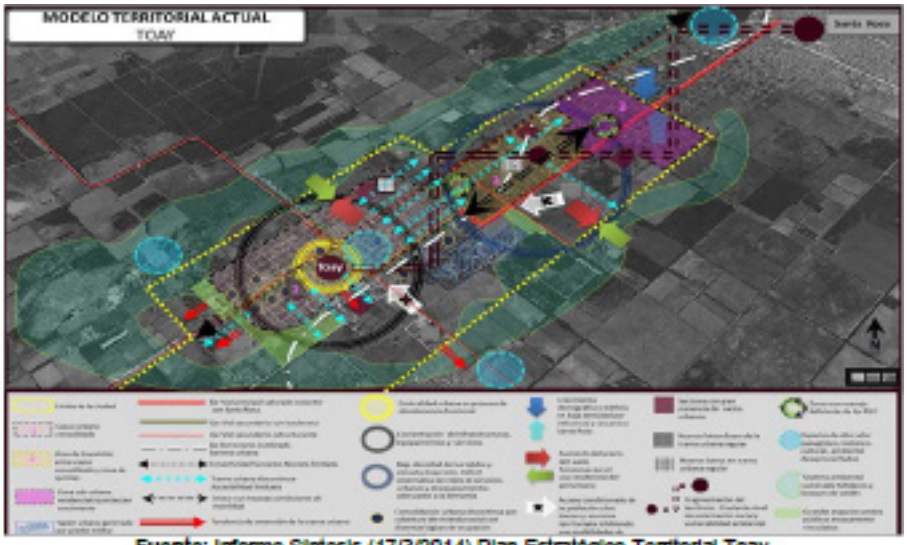
Fuente: elaboración propia.

El modelo territorial actual

El diagnóstico constituye una síntesis interpretativa de la realidad local, expresada en diversos subsistemas (dimensiones): Natural, Construido, Socio-cultural y Económico-productivo. La realidad y los procesos que la explican, relacionados con las dinámicas que se prevén a futuro en las distintas dimensiones, permitieron definir los nodos críticos, entendidos como aquellas cuestiones que sintetizan la situación actual de Toay. Así, el proceso lógico seguido permitió reconocer y analizar la problemática de Toay de forma sistémica y ordenada.

Esta construcción analítica fue desde el menor nivel de complejidad hacia uno mayor, y como consecuencia de ello, la identificación de “nodos críticos” constituye la segunda complejización e interrelación de la problemática (la primera corresponde al análisis de los procesos), suponiendo un grado mayor de abstracción.

Figura N° 1: Esquema del modelo territorial actual



Fuente: Informe Síntesis (17/3/2014) Plan Estratégico Territorial Toay.

Los “nodos Críticos” expresan una posición sobre la realidad, definiendo cuáles son los procesos que estructuran el territorio y la relación entre ellos. Estos nodos críticos son los grandes problemas a tratar. Se identificaron cuatro nodos:

1. Vulnerabilidad ambiental y deterioro del patrimonio natural y cultural

Este nodo da cuenta de los riesgos de no detener el proceso de incipiente deterioro del paisaje por el avance de la urbanización sobre los medanos y bosques de caldén que persisten en el periurbano y forman parte de la ecorregión del Espinal y sobre el acuífero subterráneo Toay-Santa Rosa-Anguil-Catriló que caracterizó la diferenciada capacidad de soporte de la población y el mito constitutivo de su fundación (ser capital provincial). Agrega la baja apreciación del patrimonio histórico existente, el que, bien revalorizado y administrado, puede fortalecer su identidad y su potenciar sus atributos diferenciales.

2. Insuficiencias y desequilibrios en las infraestructuras y servicios

Este nodo da cuenta de los problemas derivados del crecimiento inadecuadamente regulado de la mancha urbana, a partir de iniciativas privadas que fragmentan la ciudad e hipotecan los recursos municipales para sostener la ampliación de sus infraestructuras y servicios, restando recursos para sostener las actuales demandas y las capacidades de gestión de la ciudad toda. La superación de las debilidades que este nodo expresa concisamente, posibilitará recuperar la calidad de vida que caracterizó a Toay y la habilitará para sostener su desarrollo productivo.

3. Crecimiento acelerado bajo la presión inmobiliaria, evidenciando brechas entre la estructura institucional y el ordenamiento del territorio

Este nodo pone énfasis en los desequilibrios, primero territoriales pero luego sociales, generados por el predominio del mercado por sobre la planificación territorial en la

conformación de la estructura urbana. Remite al necesario fortalecimiento de las capacidades municipales para conducir el proceso de crecimiento y regular el mercado inmobiliario mediante adecuadas herramientas.

4. Dificultades para sostener el desarrollo económico local e integrado

Este nodo ilumina uno de los problemas subyacentes más importante para la definición de la sustentabilidad futura del desarrollo económico de la ciudad, considerándola como interdependiente de la del aglomerado urbano Santa Rosa/Toay. El debilitamiento de sus actividades pecuarias tradicionales, el demorado despegue del desarrollo industrial propiciado localmente y la incipiente caracterización de ciudad dormitorio ponen en riesgo el sostenimiento y ampliación de la demanda laboral (diversa y calificada) y de una oferta de servicios calificados para sus habitantes.

La identificación de los nodos críticos que expresan las debilidades actuales del territorio analizado se sintetizan en el siguiente esquema territorial (Figura N° 1).

Consideraciones finales

El escenario tendencial indica que, de mantenerse el ritmo de crecimiento y las formas actuales de ocupación del territorio, se profundizarán los déficits funcionales de la ciudad en detrimento de su eficacia para contener los atributos urbanos propios. Asimismo, si la administración no varía los estándares admisibles para responder a la presión inmobiliaria orientada a producir nuevas urbanizaciones sobre el área complementaria y el periurbano, todavía no calificado para tales usos, facilitará la creciente degradación de los recursos naturales y la alteración del valioso paisaje además de posponer la necesaria consolidación de las áreas centrales incompletas y la adecuada densificación de su trama.

El escenario deseado para el territorio se funda en la ordenación y regulación de las formas de ocupación y usos del suelo a partir del reconocimiento y respeto de las lógicas propias del substrato físico y aspira a seguir un modelo de crecimiento planificado y sustentable cuyo resultado sea producto de procesos participativos entre los diversos actores que operan en el territorio e implementado con todas las capacidades potenciales que posee la administración municipal.

La ordenación de usos y actividades debe concretarse de acuerdo una zonificación basada en criterios de sustentabilidad respecto del ambiente natural, sus niveles de fragilidad y las posibilidades y potencialidades de cada sector. De este modo, la planificación y sus respectivas herramientas comprenderán la dinámica de la población y de las actividades productivas que sostendrán el desarrollo, impulsarán los conceptos de “densificación adecuada” y complejidad funcional de la ciudad en procura de atender las viejas y nuevas demandas socio-culturales.

El escenario deseado será aquel que permita aprovechar las tendencias del crecimiento urbano del aglomerado Santa Rosa-Toay mediante un marco regulatorio que singularice y califique la nueva residencialidad toayense, fortaleciendo un rol más destacado de Toay en ese aglomerado con la ampliación de su oferta de servicios y producción diferenciales y alternativas. La estrategia elegida para alcanzar a este escenario

deseado debe ser el desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, social y productivo.

Bibliografía:

- Comas D'argemir, D. (1998). Antropología económica. Barcelona: Editorial Ariel.
- Farinós, J. y Romero, J. (2007). Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. España: Publicación de la Universidad de Valencia.
- Geo Argentina 2004. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Gorenstein, S.; Landricini, G. y Hernández, J. (2012). Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2006). Tratado de Geografía Humana. Barcelona: Anthropos / UNAM.
- Inventario Integrado de Recursos Naturales de La Pampa. Clima, Geomorfología, Suelo y Vegetación (1980). INTA – UNLPam – Gobierno de La Pampa, Santa Rosa, La Pampa.
- Nel Lo, O. y Muñoz, F. (2004) "El proceso de urbanización". En Romero, J. (2004). Geografía Humana. Barcelona: Editorial Ariel.
- Nogué, J. (2007). La construcción social del paisaje. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Penna, J. y Cristeche, E. (2008). La valoración de los servicios ambientales: diferentes paradigmas. Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas productivos y recursos naturales, N°2 (ISSN 1851-6955). Buenos Aires: Ediciones del INTA.
- Reboratti, C. (2000). Ambiente y Sociedad: conceptos y relaciones. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Redclift, M. y Woodgate, G. (2002).Sociología del medio ambiente. Madrid: Editorial Mc Graw Hill/Interamericana de España.
- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2006). Geo Argentina 2004. Perspectivas del Medio Ambiente de la Argentina. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, Argentina y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Buenos Aires.

Fuentes:

- Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Segunda Etapa. Inventario de la región del Espinal. Distrito Caldén y Ñandubay (2006). Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Buenos Aires.
- Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Segunda Etapa. Inventario de la región del Espinal. Distrito Caldén y Ñandubay (2007). Teledetección, Cartografía, Inventario y Biodiversiad. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la

Nación, Buenos Aires.
Infoteca virtual. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Revista Ecología, Publicada por la Subsecretaría de Ecología del Gobierno de La Pampa:
- Censo de Población Hogares y Viviendas 2010. Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Censos Históricos de Población. Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Encuesta Permanente de Hogares Conglomerado Santa Rosa – Toay. Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Matricula educativa de los establecimientos escolares de Toay. . Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Página www.sig.indec.gov.ar
- Censo Nacional Agropecuario 2002 y 2008. . Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Anuario Estadístico. Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de La Pampa.
- Municipio de Toay. Registro de habilitaciones comerciales e industriales 2013.

As Dinâmicas Sócio-Espaciais Em Metrópoles Secundárias Na América-Latina E O Orçamento Participativo

Silva, Rodolfo dos Santos

PALABRAS CLAVE
· Dinâmicas Metropolitanas
· Orçamento Participativo
· Espaço Urbano

Resumen / O artigo tem como objetivo discutir as dinâmicas urbanas nas metrópoles secundárias ou médias da América Latina Curitiba/Brasil e San Miguel de Tucumán/Argentina, visando compreender como as metrópoles secundárias ou médias são influenciadas pelas dinâmicas globais, bem como comparar a natureza e intensidade de tais dinâmicas em face dos processos de reestruturação das mesmas. O trabalho discute ainda, o Orçamento Participativo como instrumento de participação popular na definição da aplicação de recursos públicos nas cidades que compõem a Região Metropolitana de Curitiba e como tal instrumento, poderia contribuir para reduzir à dívida social acumulada, fortalecendo o poder local, descentralizando as decisões tornando democrática e transparente a gestão orçamentária municipal. Haja vista que as metrópoles secundárias ou médias desempenharam um papel intermediário na hierarquia urbana da América Latina durante a maior parte do século passado, com o advento do neoliberalismo e do processo de internacionalização suas funções passaram a ser associadas ao desenvolvimento local por intermédio da amplitude dos meios de comunicação e da internet, atraindo para si as grandes empresas do capital multinacional, que movidas pelo desejo de acumulação do capital perceberam nos grandes centros intermediários a infraestrutura básica, a mão de obra barata, o acesso aos grandes centros internacionais e, governantes locais sensíveis aos interesses em estabelecê-las como centros de atração e promoção do capital internacional e de globalização. Tal situação vem provocando alterações na morfologia urbana e impondo dificuldades que são ampliadas pela rapidez das transformações sociais, culturais e econômicas exigindo respostas imediatas sobre esse novo modelo de ocupação sócio-territorial que estabelece um processo de fragmentação e de segregação, hierarquizando o espaço urbano, promovendo desigualdades sociais e o favorecimento da especulação imobiliária. Além disso, o estudo aponta que a precarização e informalização do trabalho, o crescimento do desemprego, da pobreza, da exclusão social, a ampliação e

SILVA, RODOLFO DOS SANTOS
Universidade Federal do Paraná
Argentina.
E-mail: srodolfosilva2020@uol.com.br

generalização da violência nos centros urbanos, de um lado, e a emergência de novas demandas, novos atores e movimentos sociais, de outro, recolocam na ordem do dia a questão dos direitos humanos e da cidadania como resultados de uma ampliação do capitalismo em sua base flexível. Essa nova fase de expansão do capitalismo inaugurada a partir da segunda metade dos anos de 1980 estabeleceu mudanças significativas em todos os setores da sociedade, em âmbito mundial, modificando as estruturas econômicas, políticas e sociais e impactando sobre as diversas escalas geográficas, estabelecendo sob os preceitos ideológicos do neoliberalismo o fortalecimento do capital financeiro e especulativo frente ao capital produtivo, facilitando o livre jogo do mercado e da acumulação do capital influenciando sobre as funções que devem cumprir as metrópoles secundárias e médias neste novo contexto internacional. Diante de uma realidade que se apresenta cheia de contradições e complexidades são discutidos o modelo de reestruturação geográfica e de globalização, que impactaram sem precedentes sobre o papel das cidades e das metrópoles secundárias ou médias em um contexto de competitividade por empresas internacionais, instituições financeiras, representantes do capital internacional, as maiores e melhores universidades, recursos e muito poder dentro de uma lógica baseada em um discurso neoliberal no qual as metrópoles secundárias ou médias se destacam acompanhadas por aumentos populacionais que transcendem seus limites territoriais, como é o caso da cidade de Curitiba no Brasil, que teve intenso crescimento populacional a partir da década de 1970, um processo de internacionalização com a vinda de duas grandes montadoras e seus fornecedores na década de 1990 para a sua Região Metropolitana e que, passa por uma nova fase de inserção como metrópole secundária e internacional. Também é destacada a cidade de San Miguel de Tucumán – Argentina, que obteve uma ampliação de sua população a partir dos anos de 1990, para além dos seus limites territoriais. O crescimento desordenado e seus impactos sobre o território e mecanismos inovadores que buscam ampliar o processo de participação popular na destinação dos recursos públicos que visam minimizar tais impactos, como ocorre nas experiências de implantação de metodologias do Orçamento Participativo, especificamente na Região Metropolitana de Curitiba. A partir da experiência bem sucedida das práticas democráticas de destinação orçamentária implantadas em Porto Alegre – RS em 1989, que tornaram a metrópole do sul do Brasil como referência internacional ao estimular o exercício da cidadania e o comprometimento da população com o bem público em uma gestão de responsabilidades compartilhadas entre governo e sociedade são descritas as distintas maneiras pelas quais as cidades de Curitiba, Campo Largo e Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba possibilitam a participação popular na definição da aplicação do orçamento municipal. A dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo é realizada através de ciclos, que buscam ser instrumento de justiça social, em três dimensões: tributária, distributiva e política. Que funciona através de rodadas de Plenárias Regionais e temáticas, promovidas pela prefeitura, em conjunto com os delegados e conselheiros. Na primeira rodada há uma prestação de contas ao Plano de Investimento do ano anterior. A partir dai iniciam-se nos bairros a

escolha dos delegados das regiões e temáticas. Existem também as plenárias intermediárias entre uma rodada e outra. Nas plenárias intermediárias são definidas a principais carências e demandas, bem como os temas a serem priorizados pela comunidade. Na segunda rodada, os participantes de cada plenária entregam as suas prioridades orçamentárias para o ano seguinte e escolhem os membros do Conselho do Orçamento Participativo. A próxima etapa é a formação dos Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados do Orçamento Participativo- FROP e o novo Conselho do Orçamento Participativo-COP. Os conselheiros do Orçamento Participativo não podem ser reeleitos por mais de dois anos. Após esse processo, ocorre à elaboração da peça orçamentária para o qual são envolvidas todas as secretarias e órgãos do governo e, depois, o Orçamento Participativo é colocado em votação na Câmara de Vereadores. Essa prática, utilizada como metodologia em Porto Alegre, possibilitou a adoção de iniciativas de participação popular na tomada de decisões do poder local em diversas cidades de diferentes regiões do país e vem sendo adaptado às realidades locais reinventando as formas de governar com a participação popular. As práticas do Orçamento Participativo em diversas cidades do país apontam o Brasil como referência internacional de democracia participativa e fonte de inspiração para administradores públicos de cidades da Europa e da América Latina. Diretores da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, afirmam existir cerca de duas mil experiências de Orçamento Participativo que estão sendo colocadas em prática em todo o mundo. No Paraná, apenas o município de Campo Largo integra a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, mas diversas cidades do Estado utilizam ou já utilizaram o Orçamento Participativo na destinação dos recursos públicos. Campo Largo é uma das duas cidades da Região Metropolitana de Curitiba, Pinhais é a outra, que tem em suas experiências administrativas o Orçamento Participativo. O território e a geografia da cidade determinam a forma de participação da sociedade na destinação dos recursos, a metodologia do Orçamento Participativo utilizado por municípios como Pinhais e Campo Largo, municípios da Região Metropolitana de Curitiba, é dividir o processo de participação da população através de regionais que congregam os diversos bairros de cada regional. Em Curitiba, são consultas públicas nas plenárias regionais que determinam as principais prioridades da aplicação do orçamento do município. As determinações do orçamento municipal interferem na morfologia da cidade. Para a realização do estudo, foi utilizada como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental junto às informações de contagem e estimativas de organismos oficiais do Brasil e da Argentina, bem como do banco de consultas aos documentos e estudos, relatos e conversas e entrevistas com pessoas consideradas fontes primárias, transcrições de documentos originais e de eventos, pesquisas em documentos iconográficos, livros, revistas, periódicos, artigos, monografias, dissertações e teses, internet e dados produzidos também por órgãos e institutos estaduais de estatística e economia, secretarias estaduais e municipais dos estados do Paraná, e da Província e da Municipalidad de San Miguel de Tucumán na Argentina, Instituições de pesquisas ligadas as Universidades e/ou autônomas, como o Observatório das Metrópoles e a

Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

INTRODUÇÃO

A globalização e as dificuldades colocadas pela rapidez das transformações sociais, culturais e econômicas apresentam desafios e reflexões sobre a ocupação das cidades. A precarização e informalização do trabalho, o crescimento do desemprego, da pobreza, da exclusão social, a ampliação e generalização da violência nos centros urbanos, de um lado, e a emergência de novas demandas, novos atores e movimentos sociais, de outro, recolocam na ordem do dia a questão dos direitos humanos e da cidadania como resultados de uma ampliação do capitalismo em sua base flexível.

Essa nova fase de expansão do capitalismo inaugurada a partir da segunda metade dos anos de 1980 estabeleceu mudanças significativas em todos os setores da sociedade, em âmbito mundial, modificando as estruturas econômicas, políticas e sociais e impactando sobre as diversas escalas geográficas, estabelecendo sob os preceitos ideológicos do neoliberalismo o fortalecimento do capital financeiro e especulativo frente ao capital produtivo, facilitando o livre jogo do mercado e da acumulação do capital influenciando sobre as funções que devem cumprir as metrópoles nesse novo contexto internacional.

Diante de uma realidade que se apresenta cheia de contradições e complexidades são discutidos o modelo de reestruturação geográfica e de globalização, que impactaram sem precedentes sobre o papel das cidades e das metrópoles médias. Em um contexto de competitividade por empresas internacionais, instituições financeiras, representantes do capital internacional, as maiores e melhores universidades, recursos e muito poder dentro de uma lógica baseada em um discurso neoliberal as metrópoles médias se destacam, acompanhadas por aumentos populacionais que transcendem seus limites territoriais. Além disso, é apresentada a cidade de Curitiba, que teve intenso crescimento populacional a partir da década de 1970, um processo de internacionalização com a vinda de duas grandes montadoras e seus fornecedores na década de 1990 para a sua Região Metropolitana e que, passa por uma nova fase de inserção como metrópole secundária e internacional. Também é destacada a cidade de San Miguel de Tucumán – Argentina, que obteve uma ampliação de sua população a partir dos anos de 1990, para além dos seus limites territoriais e, como a Grande Tucumán, localizada no noroeste argentino, e a Região Metropolitana de Curitiba, se inserem no grupo das metrópoles de importância regional e com grande conteúdo internacional.

São abordadas ainda, as experiências de participação popular na destinação dos recursos públicos na Região Metropolitana de Curitiba e a forma de aplicação na destinação dos recursos públicos na Grande Tucumán. A partir da metodologia do Orçamento Participativo são descritas as distintas maneiras pelas quais as cidades de Curitiba, Campo Largo e Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba possibilitam a participação popular na definição da aplicação do orçamento público, assim como se

percebe a aplicação dos recursos na cidade de San Miguel de Tucumán na Argentina.

O PAPEL DAS CIDADES E DAS METRÓPOLES MÉDIAS NO NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL

O processo de globalização se intensifica na América Latina quando a população urbana ultrapassa a população do campo em número de habitantes com impactos diversos sobre a moradia, emprego e meio ambiente. No Brasil, até a década de 1970, a maioria da população brasileira se concentrava na área rural, a partir desse período há um aumento da população urbana e uma grande concentração da população nas metrópoles, acentuado pela migração do campo para as cidades decorrentes da introdução de relações capitalistas de produção no meio rural e pelo forte atrativo exercido pelo marketing das cidades. Além disso, a introdução de processos inovadores e mecanização no campo produzem um aumento da produtividade do trabalho e reduzem drasticamente o nível de emprego. A falta de uma política agrária que mantenha o trabalhador no campo e a concentração de áreas cultiváveis nas mãos de grandes latifundiários contribui para esse processo migratório.

Para Santos (1994) esse processo leva a ocorrência de um aglomerado urbano nas metrópoles, que tem como principal causa o modelo econômico exportador que ao incrementar culturas agrícolas modernas e o consequente processo migratório introduz uma nova forma de regulação ao território. Esta nova forma de regulação e controle estrito dos processos de produção, da distribuição e do processo de trabalho vem ampliando a demanda por urbanização.

O deslocamento da população para os grandes centros urbanos vem de encontro ao novo papel das metrópoles que objetivam atender à demanda das empresas e ao consumo de parcela da população a elas associadas, que exigem produtos e serviços diferenciados em escala mundial. Para se adequar a essa realidade, a cidade passa por uma reformulação nas atividades existentes se apresentando como centro distribuidor de emprego e renda. Porém, as mudanças provocadas por um discurso de globalização e de reestruturação produtiva, com abertura econômica e processo de estabilização monetária não foram capazes de reduzir as disparidades socioeconômicas existentes.

De acordo com Casares (2009) as desigualdades sociais e seu reflexo na distribuição de funções e de coletivos no território urbano não é um fenômeno novo, se trata de um fenômeno intrínseco ao processo de urbanização do capitalismo que adquire novas dimensões. Com a globalização se acentuam as transformações na estrutura territorial como parte de um processo global crescente de interdependências e um custo social elevado, uma nova geografia de centralismo e marginalidade, que transforma a América Latina em uma estrutura de assentamentos urbanos que se singulariza por sua amplitude metropolitana, heterogênea e de contrastes emergentes entre condições urbanas radicalmente distintas com implicações profundas na forma e funcionamento das cidades.

Para Moraes (2006, p.23) “a metrópole é uma forma histórica de organização do espaço geográfico. Um tipo específico de habitat humano. A forma pela qual expressa

o maior nível de adensamento populacional existente na superfície terrestre". Sendo assim, as grandes metrópoles se organizam em torno de certas funções de caráter global, menos em conformidade com as indústrias de transformação e mais em função dos serviços e comércio voltados ao atendimento das empresas, mas não dão conta de prover a todos os seus habitantes a infraestrutura urbana, entendida como o conjunto de redes e serviços que compõe a moradia, além da edificação residencial: saneamento básico, drenagem, coleta e disposição de resíduos sólidos, energia elétrica, telefonia e telecomunicações e ainda, os sistemas de transportes, de informática, os espaços para convenções e eventos, a infraestrutura bancária e financeira e os serviços de hotelaria, cultura e gastronomia.

A urbanização em larga escala provoca uma ordem social fragmentada estabelecida em um determinado momento de nossa história pelo modelo fordista de aliança entre sindicatos, empresa e coordenada pelo modelo econômico keynesiano de intervenção estatal, com tendências a ser substituído pelo modelo econômico shumpeteriano, de abertura ao privado, de velocidade e de incertezas, ditadas pelo mercado, provocando uma reestruturação em esfera global sob a dinâmica financeira das formas de gestão e realização da riqueza repercutindo sobremaneira nas aglomerações urbanas.

Conforme Alonso e Carrion (1992) a modernização do sistema produtivo através da adoção de novas tecnologias de informática e de comunicação ampliou o conjunto de opções quanto à localização, notadamente no caso da atividade industrial e, particularmente, da grande empresa transnacional, que, por atuar em escala mundial, tende a beneficiar-se sobremaneira com as facilidades criadas pelos modernos meios de comunicação e pela informatização de processos produtivos, crescentemente automatizados. Essa economia de velocidade e de incerteza, associada a uma demanda cada vez menos previsível, destrói e recria permanentemente o território social, favorecendo setores da sociedade com maior capacidade de mobilidade e adaptação. Dessa forma, alguns grupos sociais têm maior poder de pressão, não só econômico-financeira, como também política, na distribuição dos recursos existentes na cidade.

De acordo com os ensinamentos de Casares (2009) a cidade tem recebido tradicionalmente conceitos dentro das distintas ciências sociais e técnicas, como objeto espacial e como lugar, no qual as classes antagônicas se enfrentam como obra de arte, expressão espacial de uma cultura, e na atualidade, como um sistema constituído por elementos espaciais e sociais, próprios de ambientes mais amplos e integrados como o território, transcendendo o objeto cidade e remetendo as noções de simultaneidade e centralidade que correspondem a duas dimensões, a temporal e espacial, de um mesmo fenômeno que evidencia a escassez de recursos.

Sassen (1998) destaca o fenômeno da metropolização através da cidade global onde coexistem e emergem em um espaço regional, múltiplos tipos de economias de aglomerações distribuídas ao longo de diversos espaços econômicos e escalas geográficas, onde cada espaço representa distintas economias de aglomeração que incluem desde a economia urbana, passando pelo rural até a economia global. Dessa forma, há uma transformação no papel das cidades que a partir de mudanças na

estrutura produtiva e nos padrões organizacionais e tecnológicos passam a integrar as redes de economia mundial.

Para Ascher (2012) a falta de uma definição precisa para metrópole, faz com que o termo seja muito utilizado para qualificar as principais aglomerações urbanas de um país, que contam com certo número de habitantes, que são multifuncionais e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações estrangeiras. Para esse autor, o fenômeno da metropolização representa não somente o crescimento e a multiplicação das grandes aglomerações, mas, a concentração crescente em seu interior de populações, de atividades de comércio e alta tecnologia e do grande capital internacional.

Cobos e Lopes (2007), afirmam que o sistema urbano mundial e os nacionais se estruturam hoje com a combinação desigual e hierarquizada de distintas formas territoriais e seus diferentes graus de desenvolvimento: comunidades dispersas, aldeias e povos rurais, cidades pequenas e medianas, metrópoles, cidades-regiões e sistemas urbanos regionais. Para tais autores, durante o século XX, as formas urbanas mudaram substancialmente no mundo, chegando a um modelo de cidade regido pelo neoliberalismo e, compondo a última fase do padrão de acumulação de capital com intervenção estatal.

Os diferentes graus de desenvolvimento apresentado sob a égide do modelo de acumulação capitalista de cunho neoliberal implicam e tornam necessárias transformações importantes na concepção, produção e gestão da cidade e do território. Assim, a sociedade necessita dotar-se de novos mecanismos e instrumentos para obter vantagens dessa nova forma que as cidades estão assumindo em favor de um novo urbanismo. Para estabelecer a amplitude do papel desempenhado pela metrópole Ascher (2010) estabelece o conceito de Metápoles, Cidade Global é utilizada por Sassen (1998) e Scott (2001) discute a Cidade Região. Novos estudos destacam as cidades que envolvem aglomerações menores e dada a sua localização e importância sobre a região concentram em seu território grandes indústrias, empresas e serviços de grupos internacionais. É caso do papel desempenhado pelas metrópoles médias na França apresentado por Dumont (2006).

Para Dumont (2006) as metrópoles médias francesas não devem ser comparadas com uma metrópole internacional como Paris, que possui uma importância de âmbito mundial, esta situada dentro de uma posição geográfica excepcional, representa um imenso poder de atração, tanto demográfico quanto pelas funções que exerce para além de suas fronteiras, não possuindo concorrente a altura dentre os países vizinhos como a Alemanha, Itália, Espanha ou Reino Unido. As metrópoles médias francesas se enquadram dentro do novo contexto europeu e mundial que tornou suscetíveis as vantagens obtidas por uma cidade média ou pelas metrópoles em geral, onde a atratividade de uma depende da outra, muito mais agora do que no passado. Por outro lado, as metrópoles de importância regional podem igualmente se beneficiar de uma atração específica de sua dimensão média, se inserindo nesse fenômeno mundial de metropolização fortemente ligado as evoluções recentes das políticas públicas, novas

técnicas de transportes e de comunicação, assim como do comportamento dos agentes econômicos e do mercado.

O papel desempenhado pelas metrópoles e cidades de importância regional como Curitiba e San Miguel de Tucumán também é estudado por Costa (2002). A autora destaca que com a crise dos anos de 1970 as metrópoles regionais surgem como alternativa às grandes metrópoles em crise e reforçam a sua posição nos sistemas urbanos regionais. Já na segunda metade dos anos oitenta a crescente internacionalização e o aumento da competividade constituem outro marco para as metrópoles de importância regional. Na década de 1990, surge o conceito de cidade sustentável, que à luz do desenvolvimento, competitividade e coesão econômica e social e sustentabilidade ambiental proporcionam um olhar diferenciado para as cidades sob dois grandes grupos: o primeiro que relaciona a metrópole regional com a sua dimensão territorial e escala urbana; e o segundo, que a relaciona com as políticas de ordenamento e desenvolvimento e, portanto, interliga-as à escala regional.

No âmbito da competitividade para atrair novos investimentos e empresas, as metrópoles regionais como Curitiba no Brasil e San Miguel de Tucumán na Argentina se tornaram capacitadas, possuindo aglomerações relacionadas ás economias de escalas e com as externalidades, em razão de sua dimensão de metrópole que oferecem aos investidores lucratividade suficiente a partir de uma logística dentro de um novo modelo de organização da produção que se concentram sobre a trama metropolitana. As firmas mundiais, que oferecem um grande número de serviços e necessitam de uma ampliação de créditos, ante a atenção do tamanho dos mercados de produtos e serviços, incluindo o acesso a mão de obra especializada, encontram nas metrópoles médias o que procuram.

Conforme Costa (2002) O VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, fazia referências à pertinência da criação de uma política de cidades com importância regional que tinha como objetivo a distribuição mais equilibrada de empregos, a continuação do desenvolvimento da região e o reforço das regiões de fronteira. O suporte territorial para se atingirem esses objetivos dependiam da existência de uma rede urbana equilibrada e para o qual era fundamental o reforço de relações econômicas, políticas, sociais com as demais cidades. Ressaltando a importância de uma rede de cidades médias, a autora destaca também que existe uma necessidade de controlar o seu crescimento, de ordenar os seus espaços e de acentuar a complementaridade de funções. O Estabelecimento das relações de vias de comunicação e de reconhecimento de que os espaços urbano e rural serão encarados como complementares e não como unidades opostas.

Na opinião de Dumont (2006), as metrópoles fornecem externalidades às empresas que exigem bens coletivos, infraestruturas materiais e sociais, mão de obra qualificada, equipamentos diversos, infraestruturas tecnológicas como atrativos, o que explica a localização das firmas dentro das metrópoles à partir de um certo determinismo e não de estratégias voluntaristas de organizações empresariais. Em razão de sua dimensão, a metrópole é também um redutor de incertezas tanto para as empresas como para

as atividades a elas ligadas. Incertezas essas ocasionadas pela rapidez das mudanças e pela complexidade do meio ambiente, dada à concentração da atividade nas zonas metropolitanas que se se constituem em um ambiente de segurança superior a outros tipos de territórios. Ela permite, por exemplo, a reestruturação dos custos mais baixos, socialmente e economicamente, dentro das pequenas e médias cidades.

Segundo Costa (2002) o papel desempenhado pelas metrópoles era o de oferecer funções em níveis intermediários dentro da hierarquia nacional, relacionada ao desenvolvimento local, mas com o passar dos anos, dado ao processo de globalização passam a fazer parte de um sistema mais amplo, integrando-se a região, ao país e muitas vezes em escala internacional, propondo-se como uma alternativa de vida as populações, que visam obter acesso a tudo aquilo que encontram nas metrópoles nacionais, fugindo de atividades que reduz a sua qualidade de vida e problemas pelos quais passam as grandes cidades como a poluição, o desemprego, a insegurança, congestionamentos e o tempo crescente de deslocamento entre a casa e o trabalho.

Cidades como Curitiba e San Miguel de Tucumán, que se constituem como metrópoles regionais, o são por apresentar disporem de uma gama maior de serviços e de atingirem os jovens em razão de um mercado de trabalho maior e da existência de uma oferta maior de emprego dentro de um leque de especialidades, assim como, o fato de poder dispor de uma grande variedade de empresas e, por consequência, oferecer possibilidades de mudança de vida. Para tanto, grandes empresas buscam tais metrópoles na expectativa maior de maiores lucros, dado a proximidade com o mercado consumidor, a mão de obra qualificada e de fornecedores. Para um indivíduo, de certa forma, em face de uma preocupação com a carreira profissional em razão de um futuro incerto, viver em uma metrópole regional, significa maior proximidade com um número grande de oportunidades e melhores salários. Por outro lado, dentro dos territórios não metropolitanos, a especialização econômica é menos acentuada e existe um número menor de empresas e as possibilidades de encontrar um emprego são quase inexistente dado a um mercado de trabalho reduzido.

Orellana (2009), afirma que o fenômeno da metropolização, ultrapassa o papel da metrópole, porque ampliam as desigualdades aumentando as distâncias territoriais e sociais, o que gera uma nova ordem sócia urbana sobre a base dos novos padrões de estratificação social. Para esse autor, o crescimento da pobreza, da segregação espacial, do empobrecimento da classe média e a explosão social dos subúrbios são características da globalização que se impõe em escala planetária, marcada por espaços contraditórios e conflitos, diferenciações internas e contínuas crises de limites, onde as metrópoles conectadas na rede de cidades globais atraem o poder corporativo global e são por sua vez regiões chaves para sua valorização. Por outro lado, as metrópoles são os lugares onde se encontram as desigualdades e ao mesmo tempo são os lugares onde a população mais desfavorecida pelo sistema econômico encontram oportunidades para alcançarem maiores quantidades de empregos e de desenvolvimento.

O fenômeno da metropolização pode ser caracterizado como produto do processo de urbanização. Tida como centro provedor de alimentos manufaturados, a Região

Metropolitana concentra poder e atrai migrantes que veem nela a possibilidade de acesso aos recursos e a cidadania. Esse movimento migratório revela a constituição de disparidades e desigualdades espaciais. De acordo com Firkowski (2012) no Brasil não há uma política metropolitana de âmbito nacional com critérios que possam estabelecer a constituição de regiões metropolitanas no país, o que provoca iniciativas para a sua constituição motivadas por interesses diversos, dependendo de cada estado, demonstrando que o número de habitantes e o papel desempenhado na região ou no país não são considerados. Dessa forma, "emergem duas dimensões distintas quando das discussões das regiões metropolitanas no Brasil: uma relacionada à dinâmica urbana nacional, com grandes cidades que desempenham papel de comando na rede urbana e outra que se relaciona a escala estadual, cujos critérios de constituição de regiões metropolitanas pautam-se na realidade estadual" (FIRKOWSKI:2012,p. 25).

Atuando como um chamariz, a Região Metropolitana atrai para si a contínua movimentação espacial da força de trabalho a partir de um conjunto de estratégias de captura facilitando dessa forma as articulações da dinâmica própria da reprodução ampliada do capital. As facilidades com que o capital se expande e se desloca é característica de mudanças estruturais ocorridas a partir da década de 1990, que trouxe o advento de fatos que marcaram sobremaneira o destino da economia das Metrópoles e uma nova hierarquização dos espaços envolvendo globalização, a formação de blocos econômicos, fragilização do Estado-nação e liberdade para o deslocamento de capitais privados.

A ausência de barreiras à mobilidade dos capitais privados enfraqueceu o poder dos Estados e possibilitou mecanismos de fortalecimento da classe empresarial que passou a por em dificuldades a gestão do Estado chantageando-o com o fantasma das crises locais. Dessa forma, "em nome da modernidade e das necessidades da globalização da economia, o poder público acaba aceitando uma ordem de prioridades que privilegiam alguns poucos atores, relegando a um segundo plano todo o resto: empresas menores, instituições menos estruturadas, pessoas, agravando a problemática social" (SANTOS, 1996, p.245).

Para Baltrusis (2006, p.122) o principal desafio do Estado é administrar a propriedade fundiária para que a mesma cumpra a sua função social, evitando a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização de imóveis decorrente de investimentos públicos. Para esse autor, a especulação imobiliária encarece o preço da terra em áreas com infraestruturas, inviabilizando projetos residenciais para a população de baixa renda. Essa população sem opção de mercado vai ocupar as áreas periféricas e sem infraestrutura, geralmente em áreas ambientalmente frágeis, como encostas de morros e áreas de preservação de mananciais. Nesse sentido, os mercados da terra devem ser compreendidos e disciplinados, para que haja um equilíbrio e oportunidades.

A lógica da apropriação do espaço urbano e distribuição de riquezas na sociedade e os mecanismos do mercado imobiliário determinam a concentração da propriedade privada nas mãos de quem possui um maior poder aquisitivo empurrando para a periferia os mais pobres. Segundo Moura e Ultramari (2001; p. 37) "urbanisticamente,

a característica padrão das periferias podem ser entendidas como áreas distantes do centro tradicional e a ele ligadas por meio de loteamentos, ora densamente ocupadas, com a maioria dos lotes construídos, ora com lotes vagos- terrenos baldios que podem somar-se a grandes espaços desocupados".

Firkowski (2004) aponta para as mudanças marcantes no processo de transição de Curitiba, que passou de cidade capital regional para uma metrópole, por via de uma acentuada internacionalização, marcada pela ampliação de serviços e comércio que passaram a ser controladas por grandes grupos internacionais, além da instalação de duas grandes montadoras automobilísticas e um maior número de seus fornecedores. Tais transformações introduziram em Curitiba funções metropolitanas destinadas a servir a demandas estabelecidas por parte da população e pelo conjunto das corporações que exigem atendimento e produtos diferenciados. Assim, Curitiba passa a ser percebida como uma metrópole com capacidade de receber novos conteúdos, novos grupos e empresas internacionais que veem nela possibilidades de expansão de seus negócios.

Dado a intensidade do padrão de acumulação internacional, algumas cidades são interligadas em redes de poder e de capital como Paris, Tóquio, Londres, Nova York, São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires se estabelecendo como cidades globais que estão conectadas com outras grandes metrópoles internacionais, de menor poder e influência como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que valorizam cada centímetro do espaço urbano, integrando outras cidades, cidades-média e metrópoles secundárias como Curitiba no Paraná e San Miguel de Tucumán na Argentina, provocando uma nova revolução urbana, passando da sociedade urbano-industrial para uma sociedade da informação e do conhecimento. Sendo assim, a sociedade precisa se apropriar de novos mecanismos e instrumentos para aproveitar as oportunidades e vantagens que as metrópoles oferecem.

As metrópoles como Curitiba no Estado do Paraná e San Miguel de Tucumán na Argentina são consideradas metrópoles secundárias no processo de estruturação territorial do país, que se definem não só pela sua dimensão demográfica, funcional e importância na escala regional, mas por suas relações com outros territórios e cidades de mesmo nível hierárquico, desempenhando funções ou especializações que lhes permite integrar-se em escala nacional e internacional.

A inserção de Curitiba e sua Região Metropolitana nesse processo de internacionalização são acompanhadas por aumentos populacionais que transcendem os limites territoriais da cidade. Segundo dados do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Curitiba tinha em 2010, 1.751.907 crescendo 10,05% em relação ao Censo de 2000. A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) composta pelos seus 29 municípios (Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná) possui

3.168.980 habitantes em uma área de 15.419 km^2, crescendo 3,5 vezes desde a década de 1970 quando possuía 907 mil habitantes.

Contando oficialmente com 29 municípios, conforme Pereira e Silva (2007) apenas 12 municípios (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais) mantém relações sócio- espaciais com a Curitiba (cidade polo), formando uma extensa mancha urbana conurbada.

A outra metrópole secundária é San Miguel de Tucumán, que faz parte da província de Tucumán. Tucumán é uma província do noroeste argentino e, segundo o recenseamento de 2010, contava com uma população de 1.448.188 habitantes, com uma densidade de 64,3 hab/km^2. Em termos territoriais é a menor província do país e localiza-se a uma distância de 1.311 km de Buenos Aires. San Miguel de Tucumán, a capital da província, também é conhecida como "Jardim da República" dado ao fato de ter produzido em 9 de julho de 1816 a Declaração de Independência da Argentina. É conhecida internacionalmente por sua produção de cana de açúcar e de limão. O aumento acelerado da população (8,2% entre 2001 e 2010, conforme a página Oficial do Governo de Tucumán. INDEC- Censo 2010), fez com que os limites originais da cidade de San Miguel de Tucumán fossem transpostos ocupando territórios de outros departamentos conurbados. Mais de 60% da população provincial vive na área metropolitana da Grande Tucumán ocupando somente 5,27% do total da área da província. Além do município de San Miguel de Tucumán fazem parte da província os municípios de Aldaretes, Banda del río Salí, Yerbabuena, Las Talitas, Comuna de El Manantial, Comuna de San Pablo e Los Pocitos.

De acordo com Casares (2009) mais de 90 % dos Argentinos vivem na região urbana, gerando mudanças na topologia da paisagem do mundo atual, a qual se manifesta no surgimento de novas entidades urbanas no norte e no sul e no interior dos territórios que se desenvolvem em uma trama metropolitana com suas configurações recentes, manifestadas em novas urbanizações e fragmentações e novas centralidades, testemunhas da condição cotidiana da produção da cidade à luz da reestruturação imobiliária que funcionam como estratégia de reprodução do capital.

Conforme Zuccardi e Casares (2003), o aglomerado que envolve a conurbação da cidade de Tucumán pode ser entendido a partir de uma situação de conflito estrutural, com distintas manifestações de análise. Nessa relação entre a cidade polo (San Miguel de Tucumán) e as cidades conurbadas, são possíveis evidenciar conflitos entre o passado e o futuro na medida em que o primeiro não é capaz de explicar as crises que se vive e a que se pode observar; assim como a ruptura entre os antecedentes e o depois. Os conflitos mostram as diferenças entre a vocação potencial de uma cidade com qualidade e desenvolvimento urbano, cuja importância não é percebida como centro de uma vasta região, e as possibilidades certas de chegar a alcançá-las. Porém, o conflito que mais ocorre, a partir de uma simples observação, é a desordem espacial e funcional que a caracteriza e impede de consolidá-la como uma cidade exemplar, senão simplesmente como uma cidade visível e minimamente eficiente.

Para Casares (2009) as características anteriores podem ser observadas no processo de configuração da área metropolitana de Tucumán. A evolução urbana dos últimos cinquenta anos denota uma ocupação expansiva do território, um espaço metropolitano quase espontâneo onde existe a percepção de ausência de políticas de gestão territorial, no qual a população urbana é cada vez mais privada e limitada, em virtude de suas particularidades econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade, para satisfazer as suas necessidades mais elementares. Situando-se em um urbanismo de risco a partir de uma exclusão social territorial que estabelece aos seus cidadãos insegurança, desemprego, falta de acesso a oportunidades educacionais e culturais, se constituindo em verdadeiros enclaves no interior das cidades, sem a devida manifestação positiva do poder estatal.

O estudo "Estado de Situación Social de San Miguel de Tucumán e Tafí Viejo", realizado pelo ODSA- Observatório da Divida Social Argentina, em parceria com a Pontíficia Universidade Católica Argentina de autoria de Bianca Musante e coordenado por Augstín Salvia, com base em uma série de dados considerados fundamentais para avaliar o desenvolvimento humano e social das condições materiais de vida da população de San Miguel de Tucumán e Tafí Viejo, observou a situação econômica do lugar, a habitação e a moradia, o trabalho remunerado e o trabalhado reprodutivo e o estado de saúde, assim como o acesso a serviços de saúde. Assim mesmo, as condições subjetivas de integração. Apontando a cidade marcada por um intenso processo de internacionalização de grandes empresas de serviços financeiros, econômicos e de comércio, universidades e indústrias e uma ocupação desenfreada de áreas inundáveis que coloca a cidade com sérios problemas de moradias, de mobilidade espacial, de segregação espacial, ampliado por projetos de infraestruturas e arquitetônicos emblemáticos sujeitos a especulação imobiliária.

As duas metrópoles San Miguel de Tucumán no nordeste argentino e Curitiba na região sul brasileira, buscam formas de superar seus problemas através da participação efetiva de suas populações nas decisões quanto à arrecadação e formas de aplicação dos recursos obtidos através de impostos e contribuições de melhorias. No caso da Região Metropolitana de Curitiba são efetivadas experiências de participação popular através do Orçamento Participativo enquanto que, na Gran San Miguel de Tucumán, a busca se dá por introdução de mecanismos que possam atrair a população para um processo mais participativo.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E AS DIFICULDADES PARA PARTICIPAÇÃO NA GRAN TUCUMÁN

Com o fim da ditadura militar, surge a abertura à participação popular nos governos que lutaram pela democratização do país e insistiam em realizações que contemplassem os anseios daqueles que os elegeram. Há uma maior aproximação das organizações populares do Estado, que passam a ser representadas por órgãos governamentais que se constituíram em instâncias dessas entidades populares. Com a criação dos Conselhos

Populares e com fiscais nos bairros e nas vilas, remunerados pelos órgãos da prefeitura ou do Estado, impactando sobre a participação popular e suas representações que acabaram limitadas, quando não, extintas.

Durante o final dos anos de 1980, os movimentos sociais e a sociedade organizada conseguiram imprimir à Constituição Federal do Brasil alguns direitos e a inclusão da participação popular através de conselhos. Os movimentos populares avançaram em suas lutas pela posse da terra e conseguiram a afirmação de uma cultura de direitos básicos e cidadania e buscaram fazer ver uma cultura de direitos e não de benefícios do Estado. Em Porto Alegre, com a ascensão do governo da frente popular ao poder em 1989, é implantado o Orçamento Participativo, voltado integralmente à participação popular através de conselhos populares. De acordo com Fedozzi (2007) no Orçamento Participativo a população define a aplicação dos recursos do município debatendo e votando sobre as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem executados a cada ano e retira o poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade.

Para Avritzer (2003) as experiências do Orçamento Participativo se ampliaram por diversas cidades do país e do exterior, o que também provocou alterações na sua metodologia e modelo de aplicação, o que se tornou importante e enriquecedor para o debate acadêmico e para a possibilidade de ampliação da participação popular e dos espaços democráticos no país. Dado ao sucesso inicial de sua implantação na Prefeitura de Porto Alegre em 1989, a experiência passou a ser copiada pelas diferentes instâncias governamentais, independentes das cores partidárias.

A dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo em Porto Alegre é realizada através de ciclos, que buscam ser instrumento de justiça social, em três dimensões: tributária, distributiva e política. Que funciona através de rodadas de Plenárias Regionais e temáticas, promovidas pela prefeitura, em conjunto com os delegados e conselheiros. Na primeira rodada há uma prestação de contas ao Plano de Investimento do ano anterior. A partir dai iniciam-se nos bairros a escolha dos delegados das regiões e temáticas. Existem também as plenárias intermediárias entre uma rodada e outra. Nas plenárias intermediárias são definidas as principais carências e demandas, bem como os temas a serem priorizados pela comunidade. Na segunda rodada, os participantes de cada plenária entregam as suas prioridades orçamentárias para o ano seguinte e escolhem os membros do Conselho do Orçamento Participativo.

A próxima etapa é a formação dos Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados do Orçamento Participativo- FROP e o novo Conselho do Orçamento Participativo-COP. Os conselheiros do Orçamento Participativo não podem ser reeleitos por mais de dois anos. Após esse processo, ocorre à elaboração da peça orçamentária para o qual são envolvidas todas as secretarias e órgãos do governo e, depois, o Orçamento Participativo é colocado em votação na Câmara de Vereadores.

A participação da população e o papel que cumprem as organizações sociais e seus representes no Orçamento Participativo, requer uma maior discussão teórica sobre o sistema econômico no qual se sustentam os governantes, as organizações sociais e

suas implicações sobre as transformações necessárias para que de fato a participação popular seja um instrumento de transformação da sociedade. Os movimentos sociais necessitam de espaços deliberativos e decisórios e não apenas instrumentos de cooptação oferecidos por parte de organismos de poder institucionalizados por ideais progressistas, mas arraigados nos preceitos neoliberais.

Na Região Metropolitana de Curitiba a participação da população na destinação de recursos públicos vem ocorrendo de forma diversificada e nem sempre seguindo as premissas estabelecidas no Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre em 1989. Muitos dos municípios que a integram realizam os debates e as aplicações do orçamento público seguindo o que determina a Constituição Federal sem mencionar o Orçamento Participativo. A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, através dos dispositivos da Lei Federal 257/71 – o Estatuto da Cidade, e da Lei Complementar n° 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou estabelecida a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas, com relação a aplicação dos recursos orçamentários através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes e Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual. Tais mecanismos se estabeleceram como mecanismos obrigatórios de gestão pública e buscam assegurar a transparência e incentivam a participação popular nas audiências públicas sobre os mais diversos assuntos como as medidas de impacto socioambiental e na elaboração dos planos para destinações orçamentárias.

Na Grande Curitiba apenas dois municípios utilizaram o termo Orçamento Participativo para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias: Campo Largo e Pinhais. O município de Campo Largo é um dos 29 municípios da Região Metropolitana de Curitiba, está localizado à 30 km da capital do Estado e foi emancipado territorialmente de Curitiba em 2 de abril de 1870. Segundo dados do último censo de 2010, sua população era de 112.486 habitantes, sendo o 15° mais populoso do Paraná. Iniciado em março de 2009, o Orçamento Participativo de Campo Largo foi constituído a partir de uma coordenação geral e cinco coordenações regionais com o acompanhamento de um técnico administrativo.

Utilizando-se do discurso de inclusão social, o Orçamento Participativo de Campo Largo, estimula a participação popular através de assembleias regionais (Bateias, Ferraria, Partênope, Itaqui e Centro) onde através do voto são escolhidas as prioridades estabelecidas por cada comunidade no município. Outras 24 localidades, denominadas de microrregiões e núcleos do Orçamento Participativo, são locais onde também são realizadas as plenárias. A dinâmica de participação popular no Orçamento Participativo é realizada em cinco etapas distintas, mas que se complementam, sendo a primeira, uma apresentação do programa orçamentário do município á comunidade. A segunda, a votação das temáticas em cada comunidade. A terceira etapa corresponde a escolha através de votações em uma assembleia representativa das principais prioridades para composição do Orçamento Participativo. A quarta fase consiste na eleição dos representantes no Conselho do Orçamento Participativo – COP. A quinta e última fase é a aprovação, com acompanhamento do COP, por parte do legislativo e sanção por parte

do executivo e acompanhamento de sua execução. Após a aplicação dos recursos, são realizadas plenárias com objetivo de prestação de contas.

Pinhais é outro município da Região Metropolitana de Curitiba, que utiliza o termo Orçamento Participativo na destinação orçamentária. Desmembrado do município de Piraquara em 20 de Março de 1992 e conurbado com Curitiba, Pinhais é o menor município do Estado do Paraná em extensão territorial, com uma área de 60,92 Km^2 e é o município mais próximo do Centro da Capital do Estado: 8,9 km. Na pesquisa do Censo de 2010, o município apresentou uma população de 117.008 habitantes. Considerado pelo IBGE como um município 100% urbano. Em 2009, o executivo municipal de Pinhais implantou um programa denominado de Orçamento Participativo, primeiro com a participação da comunidade votando nas principais demandas locais que seriam efetivadas pelo executivo, alguns meses após essa iniciativa, o executivo local mudou a sua metodologia no processo de participação da população, imprimindo e aplicando questionários junto aos moradores e depois anunciando em audiência pública nos bairros as demandas mais votadas e que seriam executadas pela Prefeitura. A dinâmica do Orçamento Participativo de Pinhais é constituída da realização de duas Audiências Públicas, sempre entre abril e maio de cada ano e ocorrem em regiões diferenciadas da cidade, sendo a primeira reunindo os bairros Atuba, Jardim Claudia, Emiliano Perneta, Alphaville, Centro, Pineville, Estância Pinhais e Alto Tarumã, e a segundar reunindo os bairros Weissópolis, Vargem Grande, Maria Antonieta, Jardim Amélia, Jardim Karla e Parque das Nascentes. Em uma primeira etapa, são distribuídos questionários contendo 20 itens a serem assinalados que poderiam, conforme o executivo municipal constituir-se em demandas por parte da população. Havendo ainda, um item denominado outros, que possibilitaria a indicação de outras prioridades. Os questionários são distribuídos em escolas municipais, no prédio central da prefeitura, na portaria e nos gabinetes dos vereadores na Câmara Municipal, no setor de tributação da prefeitura e é disponibilizado também no sitio da Prefeitura Municipal de Pinhais.

Nas audiências públicas são apresentados os resultados obtidos a partir dos questionários e apresentados à população e, após as exposições do prefeito e de órgãos governamentais convidados e algumas intervenções da população presente, a audiência é encerrada sem a ocorrência de nenhum processo de votação.

Em Curitiba, a participação popular na discussão sobre a destinação dos recursos orçamentários também ocorre em Audiências Públicas. O executivo municipal, entre 2004 e 2012, sem pretender abrir um processo decisório com participação popular na destinação dos recursos orçamentários e, muito mais com a preocupação de cumprir com as exigências legais da Constituição Federal de 1988, do Estatuto das Cidades e da Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou as Audiências Públicas Orçamentárias com vistas à construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual em cada uma das nove regiões em que Curitiba está administrativamente subdividida. As reuniões foram realizadas em duas etapas, no qual na primeira etapa, a Prefeitura Municipal de Curitiba através de seus organismos competentes apresenta á

população prioridades, definidas pelo próprio executivo municipal, que comporão a Lei de Diretrizes Orçamentárias do próximo ano. A seguir a Lei de Diretrizes Orçamentárias é encaminhada à Câmara de Vereadores, votada e depois vai à mesa do prefeito para ser sancionada.

A partir de 2013, um novo grupo político assumiu a Prefeitura de Curitiba e mantém as consultas públicas, uma em cada administração regional da cidade, nas quais os cidadãos participam através de sugestões sobre a destinação dos recursos previstos para o orçamento do ano seguinte. Sempre realizadas entre março e abril, a série de consultas abre a possibilidade para a participação popular através do encaminhamento de sugestões e questionamentos pessoalmente nas plenárias das Audiências Públicas, por meio das redes sociais ou através de telefone. Para o ano de 2014, a Prefeitura de Curitiba adotou um modelo de participação com a realização de debates em grupos por assuntos afins, com técnicos e secretários de cada área discutindo e esclarecendo dúvidas aos participantes.

Recentemente, visando fortalecer a participação da população da destinação dos recursos públicos, em 15 de outubro de 2014, foi sancionada pelo prefeito de Curitiba, depois de aprovado na Câmara Legislativa, um projeto de lei denominado de "Vizinhança Participativa" que prevê que uma obra pública pode ser proposta pela comunidade interessada na sua realização, por meio de abaixo-assinado dos proprietários dos imóveis beneficiados, ou por entidade representativa da comunidade legalmente constituída. Para que isso, a intervenção precisa ser acatada em audiência pública por no mínimo 60 % dos moradores a serem contemplados. Dentre as melhorias que podem ser solicitadas pela população dentro do projeto estão asfaltamento e melhorias viárias; calçamento, acessibilidade e iluminação pública; áreas verdes, de lazer e recreação; instalação de benfeitorias, como câmeras de monitoramento, travessias elevadas, entre outros.

Na Região Metropolitana de Curitiba, apesar da existência da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), criada em 1974, pelo governo do Estado do Paraná, para coordenar as ações de interesse público e planejar soluções conjuntas para as necessidades dos 29 municipios que compõem a região metropolitana, pouco se coloca em prática no que tange ao planejamento integrado entre os municipios que a compõe e menos ainda quando se fala em participação popular. A integração do transporte coletivo em algumas cidades, o sistema viário e o saneamento urbano são algumas das atividades que se discute como integradas, em uma região que possui mais de 3 milhões de habitantes, crescimento demográfico acelerado, desigualdade econômica, alto índice de desemprego, falta de moradia e ocupações irregulares em area de proteção de mananciais são desafios a serem superados.

A participação nas decisões da aplicação dos recursos por parte da população da Gran Tucumán, não se dá da mesma forma como ocorre no Brasil ou na Região Metropolitana de Curitiba. Há dificuldades relacionadas ao papel desenvolvido pelo municipio na hierarquia de poder nacional. De acordo com dados do documento "Perspectivas del Medio Ambiente Urbano" (GEO TUCUMAN: 2007), na área mais

habitada da província, a gestão urbana tem sofrido as consequências da história delicada que o nível municipal tem no esquema organizativo do governo argentino, sempre marcado por uma excessiva dependência político-financeira relacionada a estruturas provinciais e nacionais. Esse processo torna mais difícil a capacidade administrativa da governança local. Para ilustrar esse exemplo, no caso tucumano, o imposto sobre a propriedade de imóveis, uma das principais fontes de recursos financeiros genuínos, não é percebido nem manejado pelo município e sim pelo Estado Provincial. Por isso, a capital tucumana padece de poder na hierarquia e representação institucional argentina, que diferentemente dos demais países latino-americanos, a sua Constituição Nacional não define o regime municipal de governo e deixa que esta faculdade seja exercida pelas províncias, através de suas respectivas constituições, leis provinciais e cartas orgânicas.

A capital da província de Tucumán reúne uma série de riscos particulares que contribuem para a geração de um contexto sumamente delicado, com algumas características que podem definir-se como únicas no país. Por um lado, sua realidade política, jurídica, social, demográfica, econômica e histórica converte em uma espécie de cidade-província, tanto pelas condições da área conurbada como também por toda a área do pequeno território provincial. Por tanto, o município de San Miguel de Tucumán abriga, em seus 90 km^2, ao redor de 40% dos residentes estáveis da província, e esta porcentagem se eleva vários pontos sem que o fluxo populacional relativo que diariamente se transporta e interatua desde o interior até a cidade capital por razões de trabalho, de saúde, judiciais, políticas, educativas, comerciais, etc. Assim se incluem todos os municípios e comunidades que integram a área metropolitana, a concentração populacional se eleva a 64% do total da província, em uma área urbanizada nítida que ronda apenas os 150 km^2, o que representa 0,67% do total provincial de 22.500 km^2. O município da capital carece de território próprio para a construção de moradias, a disposição final de resíduos sólidos urbanos e a criação ou ampliação de espaços verdes, fatores que a colocam em uma jurisdição vizinha.

Como agravante, não existe uma jurisdição territorial e funcional supramunicipal que permita superar a segmentação administrativa do AMET, reflete a realidade do aglomerado e oferece instâncias de discussão e decisão nessa escala, dado crucial para afrontar problemas tais como gestão ambiental, o transporte público, o manejo do uso do solo, etc. Se torna impossível, assim conceber o aglomerado como uma grande cidade do ponto de vista operativo, e estabelecer políticas e ações integrais. O Conselho de Intendentes e Comissionados Rurais da Área Metropolitana (CICRAM), organismo criado para gerar políticas conjuntas, até esta data só tem gerado atas de intenções. Porém, na capital tucumana se sobrepõem leis nacionais, provinciais, ordenanças da cidade dos municípios que rodeiam e uma multiplicidade de agentes urbanos com seus respectivos âmbitos de incumbência. Nesse contexto, não existe até o momento nenhuma instância institucionalizada e efetiva que reconheça tal singularidade: o marco jurídico da capital é regido na primeira ordem pela Lei Provincial n° 5.529, que lhe outorga ferramentas idênticas de auto-regulamentação na mesma proporção que

uma pequena cidade de 5.000 habitantes.

O território de San Miguel de Tucumán está sujeito a uma série de subdivisões administrativas e operativas efetuadas por distintos agentes (governo municipal, prestadores de serviços urbanos, autoridades eleitorais, organismos censitários, etc.) na ausência de uma instância de coordenação interinstitucional. A administração nacional tem instaladas na cidade desde escritórios dependentes do Poder Executivo e do Poder Judicial até organismos descentralizados e autônomos, como institutos, forças de segurança, universidades, etc. Por essa razão, e pelo rol histórico de Tucumán no NOA, os serviços de saúde e de previsão social; a educação superior ; o transporte público e o trânsito pesado e de larga distância são só algumas das atividades que mais notoriamente impactam sobre a aglomeração metropolitana, desde a escala provincial e regional. A problemática do território de San Miguel de Tucumán dificulta a instalação de mecanismos de participação direta da população na destinação dos parcos recursos públicos. Mesmo assim, há interesse por parte da população nas instituições políticas do território e esperanças de uma maior participação da população. Conforme Musante (2012), através de dados alcançados através do estudo "Estado de Situación Social de San Miguel de Tucumán e Tafí Viejo", realizado pelo ODSA- Observatório da Divida Social Argentina, em parceria com a Pontíficia Universidade Católica Argentina indicam que são as mulheres e as pessoas de 60 anos ou mais que confiam no funcionamento das instituições públicas e na democracia, enquanto que os homens (52,5%) e os mais jovens (52,7%) acreditam que é melhor uma sociedade onde todos os direitos sejam respeitados. O estudo, assim como o sitio da Prefeitura de San Miguel Tucumán, como os artigos dos autores utilizados nesta pesquisa, não indicam a existência de mecanismo de participação popular como o Orçamento Participativo ou em conformidade com as Audiências Públicas percebidas na Região Metropolitana de Curitiba - PR ou em Porto Alegre - RS.

CONSIDERAÇÕES

A globalização e as dificuldades colocadas pelas transformações sociais, culturais e econômicas ampliam os desafios enfrentados por metrópoles como Curitiba no Paraná e San Miguel de Tucumán na Argentina, que se destacam pela posição geográfica e funções que ocupam tanto regional, como nacional e internacional. As transformações pelas quais ambas as cidades passaram e continuam passando, sendo inseridas em um contexto de internacionalização com amplos serviços financeiros, serviços de comércio, comunicação, industriais e elevado padrão de tecnologia controlada por diferentes grupos e corporações, favorecem o capital internacional que passa a impor seus interesses em detrimento dos interesses de suas populações e do Estado.

A Região Metropolitana de Curitiba passou por um processo de internacionalização, com a vinda das montadoras, de seus fornecedores e de outros tantos serviços internacionais atraídos por uma expectativa maior de lucratividade dado as facilidades de infraestruturas com vias de acesso a um dos principais portos do país e de São

Paulo, principal mercado consumidor e pela proximidade com o aeroporto internacional, além do fraco poder de mobilização dos movimentos sociais e sindicais. A farta mão de obra barata e a inexistência de barreiras às exigências estabelecidas por grupos internacionais colocaram, por um lado, Curitiba no caminho das grandes empresas internacionais. Por outro, contribuíram para o aumento da população estimulado pelo marketing exercido pela cidade e pelas modificações no processo de produção e tecnologia introduzidas na área rural.

A grande Tucumán, onde está localizada San Miguel de Tucumán, assim como Curitiba, também passou por um período de intensa ocupação populacional e vive um processo de internacionalização de sua economia. A ocupação desenfreada de áreas inundáveis coloca a cidade com sérios problemas de moradias, de mobilidade espacial, de segregação espacial ampliado por projetos de infraestruturas e arquitetônicos emblemáticos sujeitos a especulação imobiliária, o que torna San Miguel de Tucumán uma cidade ligada ao futuro pelo seu processo de internacionalização e ao mesmo tempo ao passado, intensificado por conflitos sócio espaciais os quais, o desenvolvimento parcial não deu conta de resolver. Os apontamentos realizados sobre a Província de Tucumán são baseados nos dados obtidos através de documentos e artigos, e apontam a necessidade de futuras pesquisas que possam contribuir para uma melhor discussão sobre o impacto da inserção da cidade de San Miguel de Tucumán nesse processo de internacionalização e globalização da economia.

A diferente metodologia utilizada para a participação popular na destinação dos recursos do orçamento público tem como objetivo induzir a população e suas entidades representativas a uma maior aproximação com o Estado. No Orçamento Participativo de Pinhais ou nas Audiências Públicas de Curitiba é evidenciada a participação voltada para os interesses do executivo municipal que tem o poder de conduzir as reuniões, nas quais a população pode apenas opinar sobre o que deve conter o orçamento, muito mais como consulta, sem poder de decisão. Além da utilização de artifícios de cooptação de lideranças populares que tendem a colaborar com equipes governamentais em trocas de avanços na melhoria da situação econômica geral e de promessas de acesso ao modelo ideal de desenvolvimento econômico.

Esse modelo de desenvolvimento, sustentado pelo discurso de governos progressistas e percebido por muitas lideranças de esquerda como avanços e conquistas sociais, são reformulações das práticas capitalistas e neoliberais de dominação, que abrem espaços para a participação popular através de conselhos populares e de participações decisórias como o Orçamento Participativo. A participação em tais Conselhos Populares deixa transparecer que o objetivo principal do Estado ao abrir essa possibilidade é a redução de conflitos. O Orçamento Participativo, que é apresentado como uma proposta que amplia a participação popular, reduzindo os impactos do modelo desenvolvimento econômico vigente, buscando deslegitimar o neoliberalismo pondo na defensiva aqueles que o propõe, assim como as Audiências Públicas pode estar sendo utilizado como instrumento de dominação da população com o objetivo de colocá-la a disposição do capital.

Faz-se necessária a continuidade de estudos mais avançados que possam ampliar o debate sobre a participação popular através de instrumentos como o Orçamento Participativo, verificando se de fato os mesmos funcionam como espaços de participação e de transformação social. A carência de dados sobre a participação popular em San Miguel de Tucumán abre espaço para novas pesquisas nessa área.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora, 2003. p. 13-60.
- ALONSO, José Antônio Fialho & CARRION, Otilla Beatriz Kroef. Desenvolvimento econômico, integração e metrópoles regionais do cone sul. Porto Alegre: Fórum Social de Integração Mercosul, 1992.
- ASCHER, François. Metápolis ou l'avenir des villes. Paris: Ed. Odille Jacob, 1995.
- ASCHER, François. Os novos princípios do urbanismo. Tradução Nádia Somekh, São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- ASCHER, François. Metápoles ou o futuro das cidades. Tradução: Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski. Curitiba: 2012; do original ASCHER, François
- BALTRUSIS, Nelson. A valorização fundiária da propriedade urbana. In Caderno Metrópole: desigualdade e governança. São Paulo: PUC, 2006.
- CASARES, Marta; CZYTAJLO, Natália. El derecho a ser (hacer) ciudad. San Miguel de Tucumán: Forma y Contexto – Congreso de Tucumán, 2009.
- COBOS, Emilio Pradilla. Mundilialización neoliberal, cambio urbanos y politicas estatales em América Latina. São Paulo: Caderno Metrópole, v.12, pp.507-533, Jul/Dez 2010.
- COBOS, Emilio Pradilla. LÓPEZ, Lisett Márquez. Presente y futuro de las metrópoles de América Latina. São Paulo: Cadernos Metrópole (n°18, pp 173-206), 2° sem/2007.
- COSTA, Eduarda Marques da. Cidades Médias: contributos para a sua definição. Lisboa: Finisterra XXXVII, 74, 2002.
- DUMONT, Gerárd – François. L'attractivité des metrópoles moyennes en France. In Population & Avenir. Association reconnue d'utilté publique. Paris: DIACT, 2006.
- FEDOZZI, Luciano. Observando o orçamento participativo de Porto Alegre – análise de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n° 122, p. 19-38, jan/jun. 2012.
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. Curitiba, UFPR, 2002.

• FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Intenacionalização e novos conteúdos de Curitiba. Revista Paranaense de desenvolvimento. Curitiba: n° 107, p.93-107, IPARDES: Julho/Dezembro 2004.
• LEFBVRE, Henri. O direito a cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
• LENCIONE, Sandra; VIDAL-KOPPMANN; HYDALGO, Rodrigo e PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.). Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011.
• MORAES, Antônio Carlos Robert. Notas metodológicas sobre metropolização e a metrópole paulistana. In CARLOS, Fani Alessandri; e ARIOVALDO, Umbelino de Oliveira (orgs.) Geografias das Metrópoles. São Paulo: Contexto, 2006.
• MOURA, Rosa; e ULTRAMARI, Clovis (org.). Periferias das cidades: um texto preliminar. Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática. IPARDES, 1994.
• MOURA, Rosa e ULTRAMARI, Clovis. Conceitos e leis sobre o espaço urbano-regional in: Metrópole: grande Curitiba, teoria e prática, pp 123-136. Curitiba IPARDES, 1994.
• MUSANTE, Bianca. Estado de situación social de San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo. San Miguél de Tucumán: ODSA, 2011.
• ORELLANA, Arturo. La governabilidade metropolitana de Santiago: la díspar relación de poder de os municípios. Santiago de Chile: Revista Eure, Vol. XXXV, n°104, pp 101-102, abril de 2009.
• PEREIRA, Gislene & SILVA, Madianita Nunes da. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Cadernos Metrópoles n°18, 77-93, 2007.
• PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, HIDALGO, Rodrigo (Editores). Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana em América Latina. Santiago: Instituto de Geografia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros n° 11, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad de São Paulo, 2008.
• PET- Plan Estratégico Territortial: Argentina del bicentenário avance II. Argentina: 2011.
• SANTOS, Milton. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: NOBEL: Secretaria da Cultura, 1990.
• SANTOS, Milton. Tendências da urbanização brasileira no fim do Século XX, in: Carlos, Fanny (org.) Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano. São Paulo: EDUSP, 1994.
• SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
• SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.
• SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
• ZUCCARDI, Raúl Torres y CASARES, Marta;. La producción del território de la ciudad em uma Sociedad em conflito. El caso del área metropolitana de Tucumán. Zaragoza (Espanha): CIOT – IV Congreso Internacional de ordenacion del território, 2003.

Tensiones, complementariedades y articulación del Ordenamiento Territorial y las Políticas Sectoriales como instrumentos de regulación de patrones de conformación socio-territorial.

Szajnberg, Daniela
Cordara, Christian
Atadía Florencia
Fernández, Rosario

PALABRAS CLAVE
· Ordenamiento Territorial
· Políticas públicas
· Procesos de acumulación y producción

Resumen / Densificación, consolidación y expansión son los 3 procesos característicos a través de los cuales crecen las ciudades. Además, bien entendidos, son indicadores de los procesos de planificación y gestión urbanística, ayudando también a definir qué tanto y de qué forma se ha desarrollado y puede desarrollarse una ciudad. Las lógicas de conformación espacial acabarán reflejando sus formas, de acuerdo a cómo el proceso de producción de la ciudad haya sido regulado, por acción u omisión, por las políticas públicas urbanísticas, las que pueden adoptar características integrales y explícitas, o por el contrario asimilando sucesivas políticas urbanas sectoriales e implícitas, aplicadas sobre la coyuntura del corto plazo y asociadas a políticas de otro sesgo y alcance.

En este marco resulta interesante entonces, identificar el correlato entre los patrones de ocupación socio-territorial, el sentido y magnitud que adoptan los procesos de acumulación y apropiación del espacio urbano y el papel que adoptan en ese marco las políticas públicas urbanas y urbanísticas.

En ese contexto es que los objetivos de la presente investigación serán, sintetizar y analizar información dispersa sobre procesos de densificación, consolidación y expansión relacionados al crecimiento del tipo residencial desde la lógica pública, correlacionándolos con cuestiones fundiarias y dominiales, desarrollar estudios de caso sobre la evolución de usos residenciales planificados y caracterizar los principales enclaves residenciales del tipo planes de vivienda en las localizaciones seleccionadas.

SZAJNBERG, DANIELA
Secretaría de Investigaciones, FADU
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

CORDARA, CHRISTIAN
Secretaría de Investigaciones, FADU
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: srodolfosilva2020@uol.com.br

I | Premisas del Ordenamiento Territorial: Densificación, Consolidación y Expansión

Las políticas públicas de carácter urbanísticas y explícitas, definidas como de carácter integral y holístico, representadas en los planes urbanos y de Ordenamiento Territorial (OT), en general, incentivan acciones para densificar las centralidades existentes buscando optimizar y maximizar el acceso a la oferta de servicios, equipamientos e infraestructuras inherentes a ellas. A la vez, como un modo de contener esa concentración, promueven la consolidación urbana mediante la dotación de servicios, equipamientos públicos e infraestructuras. Finalmente despliegan acciones que procuran controlar la expansión, racionalizando las inversiones en infraestructura en relación con las densidades previstas y prestando especial cuidado al equilibrio ambiental con la eco-región que sustenta el sistema urbano.

Son por lo tanto herramientas o indicadores que guían y canalizan con un sentido determinado y mancomunador el variopinto accionar de la producción de la ciudad. Son también de alguna forma instrumentos "incómodos", en el marco de los cuáles se contiene la improvisación y reduce el accionar de corto plazo a las reglas previamente acordadas. Son por lo tanto dispositivos que evitan que la realidad sea operada exclusivamente a través de políticas sectoriales de coyuntura, que son el resultante emergente como respuesta a situaciones extraordinarias.

Sin embargo, para imponer su voluntad, las políticas que implementa el Estado, necesitan revalidarse al mismo tiempo que no puede evadir afectar intereses. El papel del brazo político es, en este marco, el de un equilibrista, ya que no puede alterar ciertos patrones o factores de acumulación sin que corra riesgo ni acabe por desgastarse su base de legitimación y sustentación.

La lógica de construcción y acumulación política implica, entre otras cuestiones, legitimar su accionar en el hacer. Cuando ese hacer se expresa en el medio urbano necesita mostrar transformaciones evidentes, que muchas veces deben necesariamente dirigirse hacia los grupos con posibilidades de marcar puntos de discusión en la agenda pública.

La construcción de sentido y legitimación en torno a esos intereses y a los temas que se ponen o no en discusión, exceden las posibilidades de este escrito, aunque sirve aquí mencionar, que la capacidad diferencial de los diversos intereses sectoriales, se llevan muy bien con las operaciones y gestiones políticas de coyuntura, rehuyendo tanto como anulando la posibilidad de discutir temas que se alejen de lo cotidiano y, evitando por lo tanto, la perspectiva del mediano y largo plazo. En este péndulo se mueven las decisiones que transforman, en uno u otro sentido, los procesos de producción de la ciudad.

Entre tanto, el patrón de ocupación y apropiación socio-territorial será tanto más

ATADÍA, FLORENCIA
Secretaría de Investigaciones, FADU
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

FERNÁNDEZ, ROSARIO
Secretaría de Investigaciones, FADU
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: srodolfosilva2020@uol.com.br

desigual cuando el territorio sea operado sin estrategias de planificación que salten de lo evidente y superficial, que comprendan y puedan aplicar un sentido reparador que salte por sobre las cuestiones coyunturales.

El agente político, antes que ejecutor de acciones, es un estratega que debe reconocer la oportunidad para aplicar una política transformadora, a la vez que va asegurando los niveles de apropiación social que permitan luego saltar por sobre lo cotidiano y asegurar la realización al largo plazo.

Es desde allí que pueden determinarse los bordes y profundidad disponibles para la aplicación de tal o cual política, allí se analizará el carácter y espesor de la misma, su alcance y replicabilidad futura. No hay reglas ni metodologías lógicas que permitan validar las decisiones, el margen de maniobra es estrecho dadas las necesidades de los grupos de presión y, en ese contexto, operar más allá de lo inmediato, puede muchas veces resultar contraproducente e incluso obturador de un proceso que, aunque incierto, podría posibilitar una solución a adaptarse más luego.

Una forma de asegurar ello es, justamente, trasponer los tres procesos, la densificación, la consolidación y la expansión, no solo para diagnosticar, sino para planificar y, sobre todo, para evaluar las condiciones que el proceso de producción urbano va adoptando, para eventualmente implementar los ajustes necesarios para canalizar las prácticas urbanas hacia la consecución de un modelo equidistributivo en el acceso al espacio urbano.

Es importante reconocer que entre tanto la ciudad no densifica el tejido de manera convergente hacia las áreas centrales, la consecuencia directa de ello es la expansión con bajas densidades, las cuales es muy costoso consolidar con atributos urbanos de infraestructuras y servicios. A la inversa, la poca viabilidad de concretar obras de consolidación como consecuencia del crecimiento por derrame, nos devuelve un suburbio sin infraestructuras, con escasos servicios y equipamientos asociados. Así, mientras la ciudad no es plausible de consolidarse debido a la inviabilidad y los costos, la única forma que tiene de crecer ante la ausencia de lógicas de densificación, es mediante el derrame por expansión. Esta expansión, prácticamente infinita de la mancha urbana, que se conjuga con nuevos enclaves de urbanización, tanto privados (barrios cerrados), públicos (vivienda planificada) como autogestivos (asentamientos informales), ofrecen un paisaje anodino, vacuo de situaciones de intercambio más que no sean mediatizadas y controladas.

De los tres procesos mencionados, el de mayor importancia para esta investigación es el de la expansión, ya que es sobre los territorios inestables de los bordes de la conurbación donde se verifican con mayor sensibilidad los desajustes e inconsistencias que la implementación de las políticas sectoriales provocan sobre la estructura de la ciudad.

También es allí donde preliminarmente se han constatado altos niveles de inestabilidad por la acción y/u omisión de las políticas de tierras y de infraestructura, por la falta de eficacia de la normativa vigente y a raíz de la presión fundiaria ocasionada por la radicación de actividades residenciales de tipo enclave, entre los cuales, si bien

también se caracterizan por las urbanizaciones cerradas privadas y los asentamientos informales, nos centraremos en los planes de vivienda planificados.

II | Los vaivenes de la cuestión habitacional: las políticas públicas sectoriales en el columpio

La urbanización del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) ha ido expandiéndose rápidamente desde la década de 1930. Hasta la década del 70 ese crecimiento estuvo ligado, con vaivenes, a la aplicación de medidas económicas proteccionistas en el marco del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que en lo urbano se reflejó en una tasa de aumento demográfico sustancial producto de la migración del campo a la ciudad. Este proceso fue además apoyado y fomentado por una serie de políticas públicas que consiguieron determinado patrón de urbanización convergente hacia el área central, con extensión sobre los ejes ferroviarios de transporte, complementado con transporte público automotor para las áreas intersticiales y un amplio territorio virgen sobre el que se desplegó un sistema de loteos populares (Clichevsky, 1987), los que si bien dieron acceso a la tierra a los sectores populares, a su vez posibilitaron la inversión especulativa.

En tanto, las políticas del Estado Benefactor, a fin de difundir la pequeña propiedad urbana o mayormente la suburbana son varias. Los préstamos subsidiarios por bancos oficiales, el control del precio de los alquileres, y las políticas tarifarias a nivel transporte público, lo que implicó como consecuencia un traslado masivo de población a la periferia, coadyuvada a través de subsidios para la reducción de las tarifas del transporte en relación al aumento del costo de vida.

Esta urbanización "salvaje" dio lugar al crecimiento de las industrias del primer y segundo cordón del área metropolitana, que apoyaban las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones, pero a su vez dejaban grandes problemas para el futuro en relación a la provisión de servicios e infraestructuras ya que los trazados y fraccionamientos no tenían en cuenta los usos y servicios públicos necesarios.

Todas estas políticas sectoriales surgen de la planificación pública tecnocrática y centralizada. En ese contexto, el Estado Nacional interviene, con participación de las jurisdicciones federales, en la producción de vivienda social determinando sus características y la población objetivo a través de una normatividad de carácter "universal". Este abordaje pragmático y funcional se asentó en las "soluciones prototipo", que movilizaron la producción masiva y las economías de escala sobre el soporte de un proceso continuo de desarrollo tecnológico, típico de la época.

Surgen así, en la década del´70, los instrumentos legales que crean el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que dará mayor centralización y operatividad a la política habitacional. El ahorro voluntario aportado por los demandantes de vivienda considerados hasta entonces como "sujetos de crédito" en el marco del sistema financiero, es reemplazado por el ahorro forzoso que los transforma en "sujetos beneficiarios", actores pasivos y dependientes del Estado, receptores "privilegiados" de los productos de vivienda que se producen en conjunto con el sector privado más

concentrado. Se promueven entonces desde este abordaje la producción de viviendas nuevas completas, organizadas como sistemas en conjuntos habitacionales de gran escala[1], con funcionamiento autónomo y con el consecuente desaliento a la pequeña y mediana producción local. La vivienda específicamente lo que conocemos como "tipología", también se concebirá como un sistema, y la forma de la misma surgirá de las relaciones entre las partes, derivadas de los usos estudiados por los científicos sociales.

El gran crecimiento demográfico de las ciudades, las expansiones de la demanda y el consumo generadas por las políticas "keynesianas" y desarrollistas, requería de la figura del Estado Benefactor. Al entrar en crisis ese modelo a partir de la crisis mundial del petróleo y el cambio de paradigma productivo y tecnológico desarrollado a lo largo del último cuarto del siglo XX[2], el paradigma de Planificación Urbana de los "planes maestros-reguladores" y el modelo de producción de Vivienda de Interés Social (VIT) centralizado y a gran escala, con la figura del Estado como agente de financiamiento y producción, quedaron desactualizados y paulatinamente desmantelados.

A partir de 1976 se entra en un período atravesado por el más nefasto gobierno anticonstitucional del país[3]. En ese contexto de imposición de políticas neoliberales y de financiarización y apertura de la economía, las políticas urbanas características de la época fueron la erradicación de villas miseria, la realización de autopistas urbanas, las obras públicas para el Mundial de fútbol de 1978, entre otras[4].

Algunos de los hitos en materia de política habitacional fueron los siguientes: 1. Cambio de la legislación de subdivisión de tierras en la Provincia de Buenos Aires –Ley 8912/77– que limitó la "producción" de loteos en el conurbano bonaerense al exigir obras de infraestructura previas, y limitó la subdivisión de parcelas rurales que estuvieran bajo cota de inundación; 2. Impedimentos de acceder a la compra de lotes con créditos en cuotas, por los altísimos intereses vigentes; 3. Ley 1050 (la tristemente famosa "circular 1050" emitida por el Banco Central en 1980) que a grandes rasgos reglamentaba la actualización de las tasas de interés y que llevó a la ejecución de

1 De la época podemos citar paradigmas arquitectónicos como conjunto La Rioja (1969), el conjunto Villa Soldati (1972), Lugano 1 y 2 (proyectados en 1965 y construidos entre 1968 y 1971), con gran impronta en la ruptura del tejido urbano tradicional, y en los dos últimos ejemplos citados, como laboratorios de la urbanización de tierras despobladas en el sur de la ciudad de Buenos Aires por sus adversas condiciones físico-ambientales, con emprendimientos de altísimas densidades poblacionales para población de escasos recursos económicos, incluidos algunos procesos de erradicación de villas en otras zonas de la ciudad, que fueron moneda corriente en la agenda política de los gobiernos anticonstitucionales hasta casi principios de la década de los ochenta.

2 Globalización, políticas neoliberales, nuevas tecnologías en comunicación y en procesamiento de información, paradigma productivo "just in time", desterritorialización, flexibilización y ajuste en países no desarrollados.

3 Con características anti-populares y genocidas en el campo político, institucional y social, y con uno de los mayores énfasis en la destrucción del pensamiento académico crítico y el exterminio y desaparición de gran parte de sus portadores.

4 Muy particularmente, debe hacerse mención que en este período se implementaron el Código de Planeamiento Urbano [CPU] en la ciudad de Buenos Aires y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la Provincia de Buenos Aires [ambos en 1977], que aunque cuestionados por su ineficacia para alcanzar una ciudad equilibrada, son los instrumentos que existen para regular el crecimiento urbano hasta la fecha.

hipotecas de miles de viviendas y departamentos.

Como consecuencia de este contexto, los sectores populares desarrollaron distintas estrategias de acceso a la ciudad, caracterizadas como "informales": densificación de formas de habitación precaria [villas miseria, inquilinatos y falsos hoteles y/o pensiones en zonas centrales]; tomas masivas de tierras en forma organizada y ocupaciones de edificios en zonas centrales. Las tomas colectivas de tierras destinadas a asentamientos de viviendas por parte de sectores obreros, fueron iniciadas a fines de 1981 (Izaguirre y Aristizábal 1988, p. 8), localizadas particularmente en zonas urbanas y periurbanas del Gran Buenos Aires. Las mismas volvieron a expresar el surgimiento de movimientos sociales reivindicativos urbanos en momentos de la salida de la dictadura militar, luego de años de sometimiento por la represión, el aislamiento y la pauperización.

Según lo aportado por Beatriz Pedro "simultáneamente con estas tomas organizadas de tierras para viviendas, se vivía un proceso de ocupaciones espontáneas, a partir de la difusión "boca a boca", por parte de miles de familias obreras jóvenes (sin vivienda, hacinadas en los hogares paternos, imposibilitados de comprar tierra o vivienda y de alquilar)…" (Pedro, 2005, p.5). De entre todas las acciones citadas por la autora, son pertinentes destacar, en relación con las políticas habitacionales, el desalojo compulsivo de las villas de la Capital Federal, la derogación de la ley de congelamiento de alquileres que protegía a miles de familias desde la década del ´50, lo que entre 1977 y 1979 posibilitó desalojos y la recuperación de las propiedades para nuevos destinos y con una nueva tasación de los alquileres.

Todo este proceso introdujo profundos cambios en el mercado de tierras en el área periurbana del conurbano bonaerense, provocando el abandono por sus propietarios de parcelas intersticiales, que hasta la ley 8912 podían aumentar su valor con la "sola retención sin inversión" en espera del "avance de la urbanización", y en ese momento perdieron la posibilidad cierta de su valorización potencial[5].

En tanto, en el contexto tolerante del advenimiento democrático y en relación con la problemática de la vivienda las ocupaciones se intensificaron. Según Cravino (2001) , estas experiencias de tomas masivas de tierras presentan particularidades respecto a las anteriores formas de acceso y producción informal del hábitat urbano de los sectores populares: entre otras, la organización interna de los ocupantes, el respeto por la trama urbana y la normativa urbanística (medida de los lotes, espacio para calles y equipamiento, etc.); aparece el deseo manifiesto de los pobladores de regularizar la situación dominial y acceder a un hábitat definitivo. Estas ocupaciones fueron denominadas "asentamientos", diferenciándoselas de las villas.

A partir del desprestigio de los sucesivos Estados Autoritarios y de las debilidades del Estado de Bienestar, Rodulfo (2006) sostiene que con la apertura democrática como supuesto faro de expectativas para que por sí naturalmente surjan oportunidades de mejoras sociales, comienza a darse una segmentación y descentralización de los programas habitacionales, configurando respuestas diferenciadas de los

5 Este tipo de situaciones, da cuenta de la ambigüedad urbanística de instrumentos como la Ley de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial de esa época.

ciudadanos. En esta etapa se incorporaron modalidades de intervención y gestión habitacional diversificadas en respuesta más específica a las situaciones deficitarias de las jurisdicciones y dando lugar a las demandas sociales vigentes, instrumentadas mediante la participación en el proceso de distintas organizaciones con base territorial. Estas operatorias descentralizadas de vivienda social, paralelas al FONAVI, de menor escala e impacto territorial limitado, comenzarán también a implantarse dentro de fragmentos del territorio construido, intentando asimilarse desde su morfología con la ciudad construida, se buscaba la "integración" social a través de la integración formal, aunque también se continúa el proceso compulsivo de extensión urbana, pero con incidencia creciente en la consolidación urbanística de las periferias.

La Reforma del Estado argentino en la década del ´90, produce una inflexión respecto a la concepción de la vivienda. La dinámica inmobiliaria del mercado, si bien siempre estuvo ligada a las políticas habitacionales, crediticias, urbanísticas, involucrando principalmente al sector de la industria de la construcción, a partir de los ´90, pasa a protagonizar en casi su totalidad, el proceso de producción del espacio residencial. En este contexto, el sector público restringe aún más las políticas habitacionales focalizadas en los sectores más conflictivos, pero diversifica su oferta y amplía su "mercado" incorporando a los sectores con poder adquisitivo como sujetos de sus políticas de promoción de la vivienda producida por el sector privado (operaciones mixtas). Como contraparte, el avance del sector privado en la producción de vivienda como producto inmobiliario sujeto a estrategias de "marketing", ha orientado gran parte del volumen de "espacio residencial" producido en este período hacia el suburbio metropolitano mediante la reproducción de enclaves residenciales.

Lo cierto es que siguiendo las tendencias e intereses propulsados por los sectores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la práctica y la política urbanística, y la espectacular retracción del sector público en la producción de VIT[6], el "pensamiento único" característico del último tramo del siglo XX, no sólo ganó espacio en las agendas de la política pública urbana y los agentes profesionales, sino también en el ámbito académico. Todo esto, con la contracara de un incremento sin precedentes, de la masa poblacional en condiciones socio-habitacionales deficitarias y de pobreza estructural, resultante de las políticas de ajuste, reforma estatal y modelo económico neoliberal imperante, más marcadamente, en los ´90.

Durante esta década, el nuevo modelo de Estado de intervención mínima significó no sólo una reducción del gasto público, de las estructuras burocráticas y una descentralización administrativa, sino que produjo el vaciamiento de las capacidades institucionales del Estado en su rol de organizar y regular el funcionamiento, producción y reproducción de la sociedad. El aumento de la desocupación y la reestructuración del mercado laboral hicieron necesario que el Estado asumiera un rol marcadamente asistencialista al tener que crear y reforzar estrategias de contención de la pobreza a través de políticas sociales focalizadas.

6 Baste mencionar la retracción de la inversión pública en la producción de Vivienda de Interés Social y la privatización del Banco Hipotecario Nacional, entre otras señales probatorias de esta afirmación.

En un clima de creciente pobreza y desarticulación social, se acentuaron en forma cíclica, las ocupaciones de tierras (especialmente en el segundo cordón del Gran Buenos Aires, con mayor disponibilidad de tierras). Los grupos de pobladores que han encontrado en esta estrategia la única vía posible de acceso al suelo urbano, desarrollaron una intensa actividad para cubrir los déficits de servicios y equipamientos comunitarios que el mismo presenta. Estos asentamientos son concebidos y llevados adelante por sus habitantes con el propósito de integrarse a la ciudad, de convertirse en propietarios y alcanzar la situación de "legalidad".

Esta etapa estuvo caracterizada por una fenomenal embestida del mercado para apropiarse de los cada vez más menguados recursos disponibles (en este caso el suelo), en detrimento del sistema de provisión de vivienda popular y producción social del hábitat. Del mismo modo, y simétrica a esta tendencia de desarme del sistema universal de provisión de vivienda, florecieron los programas focalizados, las más de las veces pre-formateados por organismos externos multilaterales, que ataban la aprobación de los créditos a la aplicación de esta forma de intervenir en el territorio.

En tanto, la informalidad en las soluciones habitacionales alcanzó extremos desconocidos hasta entonces, no solo por la masividad del proceso, sino también por los altos niveles de indigencia, marginalidad y exclusión a los que se vieron sometidos vastos territorios y grupos sociales.

Con la crisis del año 2001, el modelo económico basado en la apertura económica, la flexibilización, y el ajuste estructural, entre otros, entraron en crisis por sus consecuencias sobre la situación socio-económica de la población y la credibilidad de las instituciones políticas. También entró en crisis el paradigma de la "ciudad fragmento", y por su propio peso, el contraste entre los nuevos enclaves residenciales y espacios de consumo de la población de mayor nivel socio-económico[7], entraría finalmente en crisis con el creciente espacio de la pobreza, manifiesto en la densificación de las villas de emergencia existentes, la proliferación de nuevos asentamientos informales precarios, el incremento de la población en inquilinatos, pensiones, hoteles e inmuebles tomados, en situación de calle y en condiciones de extrema pobreza e indigencia.

En el año 2003, la crisis comenzó a estabilizarse, y hubo significativos cambios en el contexto político, económico e institucional, que introdujeron nuevas perspectivas y expectativas. En tono con el clima de la época, se desarrollaron en la última década numerosas investigaciones, publicaciones, leyes de distintas jurisdicciones, planes urbanos y, en general, proyectos donde puede verificarse una resignificación del instrumental de la "urbanística" tradicional.[8]

Si bien no hubo mayores avances en el plano de la Política Urbanística, sí lo hubo en

7 Proliferación de torres amuralladas de alto estándar y urbanizaciones privadas, shopping centres, hipermercados, parques temáticos y de ocio, hotelería 5 estrellas, oficinas inteligentes, autopistas aranceladas para transporte automotor particular.

8 Aunque con la incorporación de una visión mayormente posibilista, típica de los abordajes estratégicos. Se instrumentó a través de metodologías que apuntaron al consenso de visiones de ciudad, al involucramiento de los actores sociales, a la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, a la formulación de estrategias y acciones priorizadas, y a la gestión urbana.

el retorno de la Política Habitacional en la agenda gubernamental nacional, y en la de la Provincia de Buenos Aires. Con cuestionamientos en relación a aspectos tipológicos, infraestructura y otros, se instauró el Plan Federal de Vivienda, marcando un antes y un después en la cuantía de inversión y soluciones habitacionales en relación a los períodos precedentes. "….la intervención en materia habitacional prevista para la década actual equivale a la magnitud del crecimiento demográfico del último período intercensal y el volumen de las intervenciones desarrolladas entre 2004-2007 iguala las intervenciones habitacionales realizadas en los últimos 27 años (1976-2003)." (Del Río, 2012, p. 7)

III | Las políticas de vivienda de la última década. Casos de Estudio

El Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) es el programa paradigmático en cuanto a políticas habitacionales en la última década. Concentra la mayor cantidad de recursos transferidos a los Institutos Provinciales de todo el país y es por lo tanto el que mayor cuantía de respuestas habitacionales ha propiciado. El mismo fue puesto en marcha con posterioridad a la crisis institucional y financiera de principios de siglo, precisamente a partir del año 2004.

La clave que se planteó para reactivar las obras fue la descentralización, donde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) actúa como organismo financiero, auditando las obras, controlando el flujo de recursos y brindando asesoramiento técnico, mientras que las provincias son la contraparte y nexo con todos los Institutos de Vivienda provinciales, los que realizan desde el proyecto hasta la licitación y adjudicación. La construcción es llevada a cabo por empresas privadas a través del sistema de obra pública tradicional y las tierras pueden pertenecer tanto a un propietario privado como al Estado (tierras fiscales del municipio o de la provincia). La gestión conjunta promueve la creación de nuevos programas y la inclusión de nuevos actores como las organizaciones sociales, cooperativas y los municipios.

No es el único programa habitacional de carácter federal en marcha, ya que se complementa con otros tantos, como el Programa de Emergencia Habitacional [conocido como Techo y Trabajo], que propone desde la SSDUV la articulación con carteras de carácter social con el objetivo de integrar en cooperativas de trabajo a desocupados, el Subprograma de Urbanización Villas y Asentamientos, fondos destinados a la reactivación de las obras FONAVI, terminación o el mejoramiento del parque existente de viviendas recuperables a través de convenios con los Municipios por medio del Programa "Mejor Vivir", entre otros. También existen programas dedicados a la mejora, construcción y mantenimiento de las infraestructuras de servicios, como el PROPASA o el PROMEBA.

En el marco general propuesto por este programa federal, para el caso puntual de la provincia de Buenos Aires, la descentralización de recursos, logística e ingeniería se focaliza hacia el Instituto de la Vivienda (IVBA). La Nación asume así el papel de financiador principal de las obras a través de partidas asignadas desde el presupuesto nacional. El vínculo queda así establecido con una serie de acuerdos con los municipios

beneficiados y con los institutos de vivienda provinciales oficiando de intermediarios. Para garantizar la realización del PFCV existen dos modalidades puestas en marcha actualmente. La modalidad "Tierra Fiscal" en la que el suelo urbano como soporte de las viviendas es propiedad fiscal, de los Municipios, la Provincia o la Nación. La otra es la modalidad "Tierra y Proyecto Urbano" (TPU), donde las empresas constructoras ofertan en conjunto construcción y tierra propia o incluso asociadas con otros terratenientes urbanos. Los objetivos de estas modalidades son disponer mayores opciones de localización que se suman a las fiscales, con el fin de promover la integración de la nueva población residente con la ciudad y sus vecinos, al igual que optimizar el consumo de suelo urbano en condiciones de accesibilidad a los servicios e infraestructuras.



Fuente: IVBA. Programa Federal de Construcción de Viviendas en la provincia de Buenos Aires

Una serie de subprogramas con diferentes objetivos, población beneficiaria y modalidades de ejecución se ejecutan en el marco del PFCV en la provincia de Buenos Aires.

Subprograma Federal Construcción de Viviendas con Municipios	Destinado a la ejecución de obras de vivienda y su infraestructura realizadas a través de los respectivos municipios de manera de resolver el déficit habitacional, la inclusión social y la equidad. El mismo está destinado a aquellos grupos familiares carentes de vivienda, seleccionadas previamente por los municipios. Los terrenos son aportados por los municipios.	
Subprograma Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Busca disminuir déficit habitacional mediante urbanizaciones integrales que incluyen unidades de vivienda nueva, módulos de mejoramiento, dotación de infraestructura y saneamiento. Los destinatarios son los habitantes de villas y asentamientos precarios. La radicación implica el reconocimiento de derechos sobre la tierra ocupada y la optimización en el uso del suelo urbano. La clave de la gestión es la relación con los vecinos como punto esencial en el proceso.	
Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir"	Destinado a la terminación, ampliación y refacción de la vivienda de grupos familiares que necesiten que su vivienda sea completada y/o mejorada cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única y no tengan acceso a las formas de crédito.	
Subprograma Federal de Integración Sociocomunitaria	Constituye la continuación del programa Federal de Emergencia Habitacional vigente hasta 2008, incorporando además de la construcción de vivienda nueva, líneas de acción para mejorar las condiciones de hábitat de la población con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia. Incorpora mano de obra de desocupados organizados en cooperativas de trabajo.	
Subprograma Federal Reactivación	Pretende reactivar los planes de vivienda financiados por el FONAVI y ejecutados por organismos provinciales de vivienda con escaso o nulo avance en las obras. Contribuirá a la generación de empleo con la inserción de mano de obra desocupada. Los beneficiarios son aquellos sectores de la población que cuenten con ingresos y con alguna capacidad de pago organizados a través de Entidades o Municipios.	

Fuente: IVBA. Sub Programas del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la provincia de Buenos Aires

En lo últimos años ha surgido una política habitacional complementaria a nivel nacional, conocida como el Programa Crédito Argentino (PRO.CRE.AR), el cual procura establecer operatorias que promueven obra pública, tanto desde la generación masiva de oferta habitacional, como por medio de la promoción de créditos blandos que incentivan la demanda a través de líneas específicas y que incluyen opciones que

van desde la propio respuesta habitacional de tipo llave en mano sobre lote propio, la posibilidad de obtención de un crédito hipotecario para autoconstrucción por fuera del sistema de producción centralizado e innovando además con la introducción de posibilidades de intervención de tipo refacción y/o ampliación del parque habitacional preexistente. A la vez posibilita la implementación de soluciones integrales de vivienda y lote en forma conjunta.

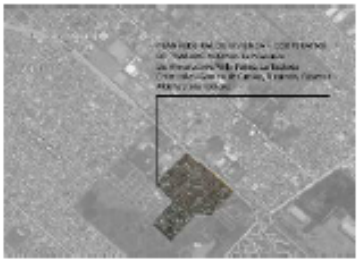
A nivel provincial también existen otros tantos programas, incluso de alcance local.

1. Programa Provincial "NUESTRA CASA" Brinda acceso a la vivienda propia a grupos familiares que cuenten con un empleo formal, con capacidad de ahorro pero que se encuentren imposibilitados de acceder a un crédito en el mercado formal y que poseen lote propio a través del co-financiamiento con los municipios. Su inserción es adecuada, incluyéndose en la trama urbana sin distorsionar la infraestructura básica. Promueve mano de obra y el consumo de material locales, dinamizando de esta forma la economía local. La ejecución puede ser por licitación pública, administración municipal o mano de obra de los beneficiarios. Los terrenos pueden ser aportados por los municipios, con implantación dispersa, o conformando conjuntos. Deben cumplir con las normativas provinciales vigentes y la aptitud técnica será otorgada por el IVBA.			
2. Programa Provincial de Viviendas "SOLIDARIDAD" El Programa promueve una mejor calidad de vida a familias mediante la construcción de viviendas nuevas, realización de obras de completamiento para mejorar la habitabilidad y ampliación y/o terminación de las viviendas, asistencia financiera, infraestructura. Destinado a grupos familiares que carecen de vivienda, sin capacidad de ahorro o en situación de riesgo social. Los terrenos, dominialmente saneados, serán transferidos al IVBA previo al comienzo de las obras. Las viviendas se realizan con el aporte del 100% por parte del IVBA, sin considerar las obras de infraestructura.			
Municipios Los municipios realizan las obras por administración o a través de terceros, mediante las modalidades habituales de contratación.	**Entidades sin Fines de Lucro** Las Entidades realizan las obras por sí o por contratación de terceros y presentan la documentación necesaria para el Convenio, evaluada por el IVBA.	**Vivienda Rural** El Ministerio de Asuntos Agrarios capacita al pequeño productor, el IVBA da asistencia técnica y el Municipio administra: compra materiales y dirige con un equipo técnico-social.	**Con Criterios Bioclimáticos** Resolver las necesidades básicas de habitabilidad en una superficie tipo construida, implementando pautas bioclimáticas probadas
3. Programa Provincial de Lote con Servicios "Construyendo futuro" Facilita el acceso al suelo urbanizado de familias de bajos ingresos construyendo urbanizaciones planificadas. Promueve el completamiento de la trama urbana y prevé la habilitación de tierra apta para el uso residencial, incorporando infraestructura básica de servicios y espacios verdes recreativos. Construcción de redes de servicios domiciliarios por administración, a través de cooperativas o empresas constructoras contratadas por licitación pública, realizada por los propios municipios o por entidades. Los terrenos son aportados por los municipios / entidades intermedias. El financiamiento está a cargo del IVBA.			
4. Programa Provincial "BUENOS AIRES HOGAR" El Programa apunta a que las personas puedan contar con su vivienda propia, en condiciones dignas, adaptadas a las características del grupo familiar que acrediten adecuada capacidad legal, patrimonial, económica, financiera, etc. y en armonía con el entorno local. La modalidad de ejecución es por licitación pública. El municipio aporta el terreno, ejecuta la mensura y subdivisión de los mismos, acredita que los predios cuenten con la zonificación adecuada, la aptitud hidráulica y la infraestructura residencial básica. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura provincial otorga el financiamiento. El Instituto de la Vivienda subsidia la tasa de interés que fije el Banco			

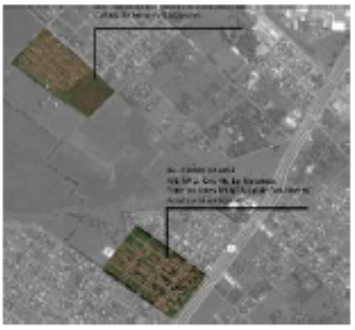
Fuente: IVBA. Programas Habitacionales Provinciales en la provincia de Buenos Aires

Veamos como toda esta multiplicidad de alternativas llegan a impactar en algunos Municipios o localidades dentro de la provincia de Buenos Aires.

Caso 1: SPFUVYA. Coop. de Trabajo vecinal "Villa Palito – Bº Almafuerte". San Justo, La Matanza
En el marco del SPFUVyA y contando con el antecedente de la Cooperativa Vecinal formada entre los años 1999 y 2001, en el año 2002 el PROMEBA comienza desarrollar una serie de intervenciones tendientes a consolidar las infraestructuras y equipamientos del barrio: Sistema Agua Potable y Red Cloaca sector consolidación, Espacio recreativo con parquización, Hogar de Tránsito y Centro Asistencial [edificio], Corredor verde, Plaza y boulevard casuarinas, Infraestructura sector histórico y pavimentos. En el año 2004 inicia el SPFUVyA. Comprende 42 hectáreas Cuenta con 1500 familias aproximadamente, y más de 9000 habitantes.



Caso 2: PFCV / TPU. Barrios R. Arit y Padre Mujica. R. 3 y San Alberto, Km 45, V. del Pino, La matanza
En el año 2004 a través del PFCV se levantarían 588 hogares en el barrio Roberto Arit de Virrey del Pino y 343 casas en el barrio Padre Mujica. En el año 2007 se adjudicaron las obras y durante el 2008 se notificó a los adjudicados aunque las inconsistencias en la gestión del proyecto hicieron que los trabajos fueran paralizados desde el 2007. En el año 2010 se reactivaron los fondos y se retomaron las tareas, sin embargo no habían sido contemplados los deterioros de la primera paralización y los fondos no fueron suficiente. Desde el 2012 y hasta la fecha, el proyecto sigue construyéndose lentamente y bajo la supervisión de los vecinos del lugar y de las Coop. de Trabajo con experiencia en autogestión. Los actores son el Estado Nacional (recursos), Provincial (licitación), Municipal (sorteo y adjudicación) y la Cooperativa en la fase crítica del proyecto.

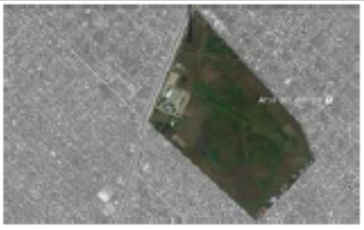


Caso 3: PROCREAR. B SADOP, C.Evita, La Matanza
Destinado a familias de clase media trabajadora que no cuenten con terreno propio, para construcción de 228 viviendas. El tipo de vivienda es un prototipo adaptable a crecimiento. La construcción es en un predio de 8 hectáreas cedido por el Estado Nacional. El complejo se encuentra dividido en dos sectores: 138 viviendas y 150 hogares respectivamente.
Se inició en el 2012 y para instrumentarse se creó el Decreto Nacional de cesión de tierra (902/2012) y una partida presupuestaria inicial de $ 113 millones (luego actualizada), además de la adecuación a nivel local.



Caso 4: PROCREAR. Gregorio de Laferrere. Ruta 3 km. 25, Laferrere, La Matanza

Destinado a familias de clase media trabajadora (UOCRA) que no cuenten con terreno propio. El proyecto plantea la construcción 2.300 viviendas en el ex predio del Aeroclub Argentino. El tipo de vivienda es un prototipo funcional adaptable a crecimiento. El proyecto iniciará a fines de 2014 y su instrumentación es similar al caso anterior.

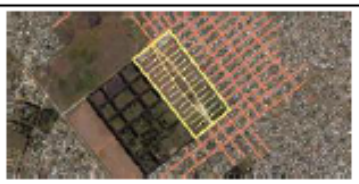


Caso 6: PFCV / TPU. Monte Grande, E.Echeverría
Se desarrolla en un terreno de unos 1400 metros de largo por 400 metros de ancho, limitado al norte por la Av. Constanzó y al sur por el Barrio Mirasoles. Empresas Constructoras: UTE: IECSA – CALCATERRA Son en total 1990 viviendas divididas en 8 Sectores



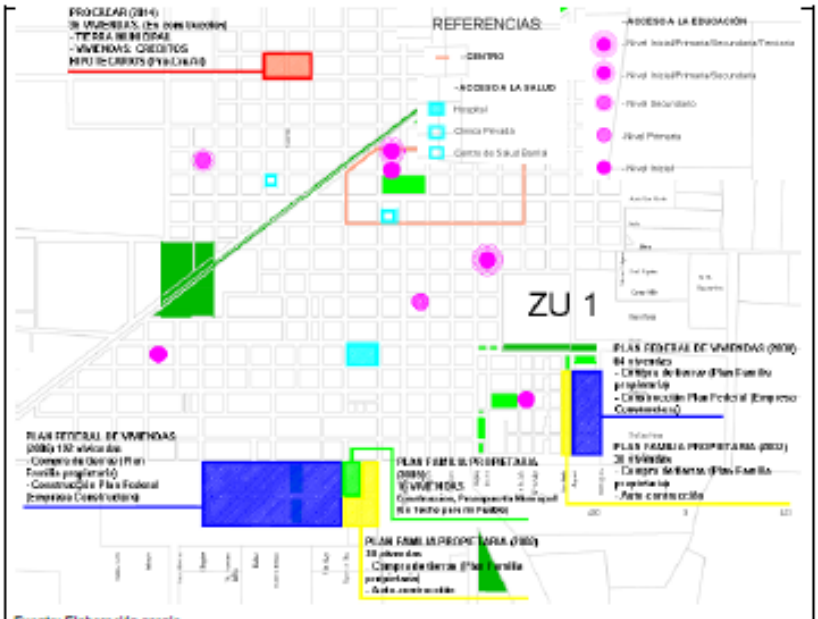
Caso 6: PFCV / TPU. Barrio La Perla, Moreno.

1196 viviendas. Superficie por unidad de vivienda: 45m2. Dimensiones del lote: 10x20m. Superficie total aproximada 31 hectáreas.



Caso 7: Los programas habitacionales en Los Toldos, provincia de Buenos Aires

En el municipio se están desplegando una serie de gestiones para incorporar políticas habitacionales que procuran el completamiento intersticial de parcelas vacantes próximas al área central. Para ello se valen de dos estrategias. La primera, de naturaleza jurídica, procura incentivar la consolidación de la ocupación de parcelas desafectadas de uso o subutilizadas, en el marco del Programa Habitacional Provincial "Familia Propietaria" Ley 11423 y su decreto reglamentario 2510/94 que crea la Unidad Ejecutora y Coordinadora del Programa. La operatoria lleva como objetivo el acceso a parcelas urbanas, en tierras aptas incorporadas a la trama urbana, que cuentan con los servicios básicos y la provisión de equipamientos necesarios y suficientes, pero que necesitan de una reglamentación particular para definir las posibilidades de subdivisión excepcionales, por fuera del marco Decreto-Ley 8912/77. Para ello, la mencionada Ley, "autoriza a los municipios a aprobar ampliaciones urbanas y/o modificar las normas urbanísticas vigentes para regular proyectos", otorgando Convalidación Urbanística directa para estos y admitiendo parcelas con dimensiones inferiores a las fijadas en la 8912. La segunda estrategia, es que a la vez se están desarrollando viviendas en el marco del PFCV / TPU, donde se han combinado la adecuación y adquisición de tierras en el marco flexible del Plan Familia Propietaria y la posterior construcción con fondos del Plan Federal. También se están construyendo viviendas del plan PROCREAR con el aporte de tierras de dominio fiscal de propiedad municipal.



Fuente: Elaboración propia

Analizando lo expuesto puede tomarse dimensión acerca del alcance de las políticas públicas de vivienda que se han desplegado en la última década en la Provincia de Buenos Aires. Desde diversas fuentes, surge una consideración general que destaca el significativo y cuantioso despliegue en la construcción de viviendas, la activación del empleo y la redinamización de la industria y su producción inherente, entre otros aspectos.

Particularmente cabe destacar además la existencia de multiplicidad de programas y políticas que pueden ser yuxtapuestas en una misma ciudad o incluso en una misma operatoria, que si bien podrían considerarse como propiciador de superposiciones o generador de tensiones, utilizados estratégicamente resultan herramientas acordes en respuesta a fines con objetivos precisos.

De igual forma, en general, se pondera positivamente las operaciones en "lote propio", situación que evita la conformación de consorcios y usos comunes que, como ocurría en las operatorias de los grandes conjuntos, resultan muy dificultosos de mantener.

En otro sentido, también emergen cuestionamientos críticos a ciertos aspectos de las operatorias. Su criterio de localización en relación con la disponibilidad de tierra disponible se encuentra entre sus principales detracciones.

El PFCV se caracteriza por intervenir sobre grandes superficies vacantes[9], por lo tanto se ubica en áreas de borde del tejido urbano. En general, los trazados de los nuevos barrios proponen una alteración en la continuidad de las manzanas y calles del tejido colindante, lo que le otorga un carácter de cierta introspección a sus espacios públicos. Su disposición implica una irrupción en el tejido que, aunque sujeta a la evolución espacial, condiciona tanto el barrio preexistente como el crecimiento propio, con lo que, de alguna forma, también pauta patrones de crecimiento por adición y sumatoria de otros desarrollos en el futuro.

De esta manera, por su escala y localización, el resultado espacial de este programa es el de un objeto urbano de tipo enclave que, a diferencia de las Urbanizaciones Cerradas Privadas (UCP) producidas por el mercado, en este caso lo son por el Estado. Esta condición de enclave físico es complementada con el mismo carácter homogéneo del cuerpo social destinatario, consiguiendo de esa forma una segregación tanto espacial como social. Así, desde la lógica pública sectorial, se generan estos enclaves de vivienda, segregados y fragmentados, en general alejados de las áreas de actividad principales y de las economías de aglomeración.

En cuanto al PROCREAR las operatorias se presentan entonces con un carácter diverso en cuanto a las posibilidades de materialización, considerando desde un espectro de producción y gestión totalmente centralizado, concentrado en la producción de oferta habitacional masiva aunque de escala y densidades medias-bajas, hasta posibilidades de incentivación de la demanda social a través de la mediación del Banco Hipotecario[10],

9 Según Rodríguez (2010) citando a Marcela Vío, el SPFUVyA puede resultar la excepción a ello debido a su lógica de localización mayormente concentrada en los asentamientos precarios o informales de los Municipio del primer cordón del Conurbano Bonaerense.

10 El Banco Hipotecario actúa como agente fiduciario, implementando el otorgamiento y gestionando el cobro del monto acreditado, garantizando con ese mecanismo la implementación del programa.

generando líneas de créditos blandos también para acondicionamientos y mejoras residenciales, los cuales son como modelos de adaptación a las preexistencias espaciales, conjugando la obra pública con el reconocimiento y adecuación a los procesos de producción autogestivos o espontáneos que múltiples actores sociales ponen en práctica en el espacio urbano. En líneas generales puede establecerse que esta modalidad promueve la producción de un tejido urbano con ciertos criterios de completamiento más heterogéneo, lo que representa un plus diferencial a su favor.

En general, aparece plena coincidencia en fuentes calificadas, respecto de la producción impulsada desde la promoción de la oferta, mediante un sistema centralizado, con escasa o nula relación con los territorios de implantación y sus características particulares y, sobre todo, considerando al usuario cómo una referencia estadística, con necesidades y expectativas estereotipadas.

Desde esta perspectiva resulta interesante el aporte de Yujnovsky (1984) cundo sostiene que la noción de vivienda social se percibe desde la concepción de una "unidad física individual, una unidad edificio-lote de terreno. Desaparecen así la concepción de la vivienda como hábitat o medio-ambiente, y también las relaciones sociales" (Yujnovsky, 1984, p. 18), y lo significativo lo define cuando menciona que "La restricción a la sola unidad individual refuerza la noción de la vivienda como objeto-mercancía desmereciendo su sentido eminentemente social" (Yujnovsky, 1984, p. 18).

Esta concepción, continúa Yujnosky (1984), anula la relación de la vivienda con su entorno, su vínculo con la ciudad, reduciéndola a la mera condición de un producto autónomo y sin relación con el desarrollo urbano y los procesos sociales inherentes al mismo.

Abordar el problema de la vivienda desde la perspectiva del déficit cuantitativo de respuestas habitacionales, es reducir la cuestión a sólo uno de sus aspectos. El abordaje debe necesariamente ser integral, considerando componentes tan importantes como el mencionado, que en conjunto se expresan en lo que el autor llama los "servicios habitacionales".

….la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales– que deben dar satisfacción a necesidades humana primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. (Yujnovsky, 1984, p. 17)

En este sentido es que las políticas habitacionales no deben depender solo de la oferta centrada en cada unidad física, recostándose sobre las referencias de valoración cuantitativa, sino que además se relacionan con "todo el conjunto de actividades urbanas en su disposición espacial. Importa entonces la accesibilidad relativa a otras unidades físicas de vivienda, a los empleos, a lugares de compra, a los establecimientos donde se brindan servicios educacionales, de salud, etc." (Yujnovsky, 1984, p. 19).

A la vez, también son importantes "….la calidad….del medio ambiente urbano (paisaje, contaminación ambiental), en cada escala geográfica que se considere, desde

el vecindario, hasta llegar a todo el conjunto urbano o metropolitano." (Yujnovsky, 1984, p. 19).

Del Río (2012) plantea en este sentido que la cuestión habitacional ha ido adoptando divergentes y erráticas trayectorias, que son evidencia de las pujas intersectoriales desplegadas en prácticas urbanas generalmente coyunturales. Estas toman en cuenta sólo algunos aspectos del acceso a la vivienda, como los relacionados con la configuración de un simple alojamiento o, incluso, como política promotora de empleo, en general relacionado con la cuestión cuantitativa de la escala de producción y el sistema de contrataciones a través de la obra pública en particular. En este esquema la política habitacional deja de ser entendida como lo que son, "un conjunto de condiciones económicas y sociales que estructuran el hábitat….nos referimos a actividades que incluyen la provisión de equipamiento público, la regulación urbanística, la orientación de sistemas de crédito, la regulación de la industria de la construcción y los mercados de suelo." (Del Río, 2012, p. 74)

Rodulfo (2006) complementa estos análisis desde la perspectiva de la apropiación social de los usuarios. La autora menciona que, en forma análoga a como ocurría con los grandes conjuntos habitacionales del desarrollismo, la localización de los nuevos conjuntos se localizan "….espacialmente discontinuos y muchas veces desarticulados de la trama física y social preexistente extendiendo la ciudad hacia terrenos de poco valor, muchas veces con limitaciones ambientales críticas y en otros casos a expensas de espacios verdes, tierras de calidad productiva o ecológica…", luego menciona "La lejanía o aislamiento relativo incide en el costo-tiempo de los desplazamientos entre la población reubicada y la ciudad y no genera un ambiente favorable a la integración y urbanística…." (Rodulfo, 2006, p. 11)

En consonancia con lo analizado las políticas habitacionales, por definición y condición, son políticas sectoriales. En ese sentido no son tan diferentes de los procedimientos y productos obtenidos en los períodos previos analizados. Seguramente debieran serlo, pero al estudiar las condiciones y la lógica con que han venido localizándose, lamentablemente no puede llegarse a una conclusión a la altura de las expectativas que la misma política equidistributiva conlleva.

IV | La complementariedad de las Políticas Públicas Habitacionales hacia una perspectiva holística

Los vaivenes y contradicciones analizados precedentemente dan cuenta de la tensión entre la instrumentación coyuntural y no planificada inherente, en general, a la política sectorial y las herramientas de regulación integrales y comprehensivas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y la Planificación Urbana.

Para ello es clave y necesario considerar que las Políticas Públicas (PP) en general y las habitacionales en particular, exponencialmente debido a sus alcances, están insertas en un proceso de producción que necesariamente implica algún factor de apropiación derivado de ello.

Como tal, ese proceso está inscripto en un sistema económico donde prevalecen las

relaciones capitalistas de producción. En ese marco los productos materializados como resultante de ese proceso están sometidos a una dinámica de valorización, que de acuerdo al sesgo que adopten las regulaciones establecidas desde el Estado, acabará definiendo los patrones de acumulación y las condiciones de apropiación de los agentes urbanos involucrados en ese mismo proceso. Allí, las Políticas territoriales como mediadoras de los intereses sectoriales, mayormente divergentes, de los distintos actores sociales, resultan clave para determinar el sesgo de los factores de acumulación.
La "Vivienda" también tiene un abordaje socio-político: el mercado no puede suplir las insuficiencias de consumo de algunos bienes y servicios colectivos, dada la baja rentabilidad que su producción significa para el mismo en relación con el reducido poder adquisitivo de amplios sectores de la población.
De allí que se requiera una intervención extra-económica para aumentar la demanda e incrementar el desempeño de la empresa privada. Se cumple así un doble fin: por un lado, se mejoran las condiciones de producción de todo el sistema económico….y por otro, se asegura el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo, mediante la provisión de servicios de vivienda, educativos, sanidad, etc. (Yujnovsky, 1984, p. 22).
Las características del régimen predominante de tenencia de la tierra, en general, implica que la mayor parte de la propiedad del suelo urbano en las ciudades de Latinoamérica se encuentra en manos privadas. Desde allí, cualquier hipótesis de valorización de la tierra es el resultado de un proceso de producción social que genera distintos tipos de renta. En general estas rentas extraordinarias se relacionan a alguna forma de intervención directa del Estado, a través de la normativa, valiéndose de códigos de uso del suelo, leyes de loteo, planes directores, etc. Las políticas dirigidas al sector de la construcción, inversiones públicas en infraestructura y servicios colectivos, políticas crediticias, impositivas, de fomento, son algunos de los modos indirectos de influir en el mercado de tierras y vivienda.
Una de las maneras implícitas con que el Estado ha operado en la metrópolis de Buenos Aires, es a través del proceso de valorización del espacio suburbano, según la particular relación político-económico que se ha dado entre el sector público y el privado.
En general, de acuerdo a lo analizado, el Estado ha sido "inductor" o "promotor" de la iniciativa privada en materia de intervenciones urbanas. Normalmente, este determinado actor, ha jugado un papel decisivo propiciando la rentabilidad necesaria al desarrollo de la producción de mercado (Castells, 1972-4), mediante políticas territoriales y de vivienda. La reestructuración y reforma del aparato estatal en relación con la producción del espacio urbano, responde a necesidades y lógicas del capital, según las cuales la actividad del Estado, a menudo conduce a la transferencia de renta al sector dominante. Así, de manera indirecta se ha alentado la transferencia de "renta diferencial" a partir de la valorización de terrenos, modificando sus cualidades y atributos, intrínsecas y extrínsecas. La principal característica de este tipo de operatoria ha sido una significativa concentración de la renta inmobiliaria y la segregación socioterritorial, configurándose un escenario territorial que denota el protagonismo del

sector privado, una presencia marcada del Estado a través de la Obra Pública y las Políticas Sectoriales y un retroceso por parte de este último agente en materia de política territorial, ambiental y urbanística.

Estas políticas son, principalmente, las que intervienen y definen la valorización del espacio, resultando más o menos controlable o imprevisible dicho proceso de acuerdo al sesgo y magnitud que adopten la determinación del uso y la apropiación de esa valorización, al igual que la incidencia de la normativa urbanística, los lineamientos, planes y proyectos urbanos, la obra pública en infraestructura y equipamiento, la política fundiaria y tributaria, la cuestión financiera y la política de vivienda.

Como vemos, la política habitacional es una más entre otras componentes a considerar en la urbanística explícita. Con sólo tomar algunas de las cuestiones listadas hasta aquí, es posible dar cuenta de la compleja articulación de las dimensiones implicadas en el devenir de la planificación y, sobre todo, de los procesos de producción de la urbanización. El problema adquiere tal envergadura que por ello se justifica la recuperación de los instrumentos de la Planificación y el Ordenamiento Territorial, aquellos que contribuyen a la determinación del valor del suelo urbano y el acceso a la propiedad del mismo, determinando los niveles de ecuanimidad en los procesos de su uso y apropiación e incidiendo en la configuración socio-espacial.

Así, el proceso de valorización del espacio urbano, cumple un rol esencial en la determinación de los niveles de equidad en la organización socio-espacial. La constitución de las ciudades, el crecimiento urbano y la evolución de los precios del suelo, no son sólo hechos económicos sino producto del conjunto de relaciones sociales y hechos políticos que posibilitan la substitución de la noción socio-económica de precio de suelo por el concepto de renta de suelo (Lipietz, 1974).

Las rentas del suelo son reflejo de la diferenciación espacial a través de sobreganancias inherentes a la localización, que se establecen en forma de rentas diferenciales con origen en los procesos irreproducibles de la aglomeración, sobre los cuales luego se monopoliza el acceso a ellos por la apropiación privada del suelo (Topalov, 1984). La estructura de usos del suelo se deriva de la utilidad de cada terreno, medida a través de la "renta" que la actividad se dispone a pagar por su uso. La complejidad de esta lógica, se encuentra mediada por una gama de factores, entre los que es muy importante la localización del terreno en relación a otras actividades.

El mercado de tierras suburbanas, se ve sometido a un proceso de especulación, pasiva e inductiva. La "especulación pasiva" se refiere a la modalidad de compra-venta de terrenos, donde no media ningún proceso productivo de la tierra generada por los agentes en cuestión, en tanto basan la operación especulativa, en su capacidad de acceso privilegiado a información sobre acciones del Estado y grandes inversionistas, y su conocimiento intuitivo de los mecanismos de funcionamiento y transformación del sistema urbano. La "especulación inductiva" está basada en la capacidad del agente, de inducir efectos sobre porciones del espacio urbano, ejerciendo el control sobre las rentas extraordinarias de esta actuación, que se encuentra restringida a operaciones productivas y de compra-venta o reserva de tierras, requiriéndose de un capital

importante para afectar de manera significativa la estructura socioespacial.

V | Algunas reflexiones

A modo de corolario, cabe destacar que la cuestión habitacional o de vivienda, tal como ha sido desplegada, resultó una entre otras políticas públicas sectoriales. Es decir que las mismas han resultado en general productos emergentes como respuesta coyuntural ante una necesidad determinada. Si bien puede establecerse una larga trayectoria de implementaciones diversas a lo largo de los períodos citados, no obstante la producción de la llamada vivienda de interés social, ha resultado en general aleatoria y poco cuantiosa respecto del creciente porcentual de hogares demandantes. Por otro lado, si bien en ese mismo lapso temporal se ha ido virando desde un Estado Productor (que motorizaba la materialización de respuestas habitacionales tipificadas mediante la promoción de la oferta pública), hacia otro Estado Facilitador (que incentivaba la demanda y promocionaba la producción y el crédito desde el sector privado), para finalmente en la última década retomar un rol nuevamente activo y regulador, tanto la producción de vivienda como el diseño de las políticas habitacionales han resultado marcadas por coyunturas circunstancialmente diversas y ciclos contradictorios.

En general esos vaivenes establecen que habiendo ya entrado plenamente al nuevo siglo, continúan prevaleciendo las lógicas de producción capitalista, en general, escasamente reguladas, con anacrónicas normativas urbanísticas y sin el uso de instrumentos de gestión y planificación urbanísticos innovadores. La ciudad ha alcanzado en consecuencia, marcados niveles de desintegración socio-territorial, con una alta inercia en la continuidad de esas lógicas y por lo tanto con una alta resistencia al cambio y un fuerte apego a sus tendencias dominantes.

A modo de cierre, se realizarán unas recomendaciones en formato instrumental sobre los principales tópicos a considerar, con el fin de mitigar las tensiones y propiciar la complementariedad entre las políticas urbanísticas implícitas y explícitas.

La regulación del suelo urbano resulta clave en un contexto que tiende a cristalizar o a concentrar la apropiación diferencial del sistema capitalista de captación y maximización de rentas urbanas extraordinarias. El suelo urbano es un bien escaso y es resultado de procesos de producción sociales en un contexto histórico y político determinado. El acceso al mismo debe tender a la equidad socio-territorial. Según da cuenta Putero (2011) en países no precisamente socializantes de Europa "como Gran Bretaña….cada urbanización privada debe aportar el 30 % de la superficie de tierra para viviendas de sectores de bajos ingresos; en Francia, aportan el 20 %" (Putero, 2011, p. 11). El objetivo de largo plazo en ese camino es que, los beneficios y/o rentas derivados del propio desarrollo urbano son los que deben tender progresivamente a servir como fuente principal de recursos para establecer los criterios de equidad de ese mismo desarrollo.

Si bien, más allá del significativo y excepcional aporte que implicó la aprobación legislativa de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (aunque no está completamente reglamentada), la falta de articulación entre

las políticas habitacionales y urbanísticas, da cuenta de la dificultad de su utilización. La aplicación de ciertos instrumentos urbanísticos como la regulación del mercado de alquileres o instrumentos de intervención sobre el valor del suelo urbano (como el Impuesto Predial Progresivo), entre otros, son de urgente implementación. Igualmente el "incentivo a la demanda" a través de la apertura de líneas de créditos hipotecarios blandos, para que todos puedan acceder con menos dificultades a la vivienda, es tan necesario como aquellos. Puede apelarse para ello, tal como menciona Putero "…a la experiencia histórica del Banco Hipotecario Nacional que fue la herramienta central en la autoconstrucción de vivienda de los sectores obreros." (Putero, 2011)

El activismo estatal ha sido amplio en la última década, manifestada en políticas sectoriales acumulativas que buscan reparar los daños ocasionados al tejido social en los años del neoliberalismo. Sin embargo, alcanzar una ciudad equitativa y cumplir con los patrones de conformación territorial que deben apuntar a maximizar la densificación, incentivar la consolidación y controlar la expansión, conlleva reconocer no solo que estas son cuestiones pendientes, sino que las mismas no pueden resolverse desde la lógica de las políticas públicas sectoriales, las que en general no pueden arbitrar equilibradamente por sobre las pujas intersectoriales.

No obstante, si bien, desde la perspectiva técnica, se define que esta políticas pueden considerarse sólo como una sumatoria de acciones coyunturales que no conforman ciudad, desde la lógica política se replica que esa condición, si bien es necesaria, no puede ser excluyente y obturadora de su materialización y que, entonces, deberá trabajarse para que las mismas alcancen cierta condición de urbanidad. Estas políticas sectoriales son, en definitiva, desde este punto de vista, el resultado de la ecuación resultante de la puja intersectorial de la época.

Es necesario ampliar sobre la base del camino recorrido en el último tiempo y es allí donde resulta clave y oportuno valorar correctamente el papel que el Ordenamiento Territorial puede aportar para alcanzar un desarrollo sustentable y equidistributivo, abordando la complejidad e incertidumbre de los proceso de producción de la ciudad en sentido integral.

Las posibilidades de complementar a estas acciones desde este tipo de políticas urbanísticas explícitas, implica entender el potencial de aplicación de ciertos y precisos instrumentos urbanísticos, en especial los relacionados con la gestión estratégica del suelo urbano, reconociendo la dificultad y falta de margen o voluntad política para trabajar política habitacional, urbanística y de tierras de manera integrada.

VI | Bibliografía

- Castells, M. (1972-4). La cuestión urbana, Siglo XXI Argentina Editores: México.
- Clichevsky, N. (1987). Política urbana y mercado de tierra, Buenos Aires 1970-1986. Boletín de medio ambiente y urbanización, número especial, Buenos Aires.

• Cravino, M. C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. SLASS Conference. Land Tenure Issues in Latin America.

• Del Río, J. P. (2009). Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el Conurbano Bonaerense. XXVII Congreso de la Asociaron Latinoamericana de Sociología. UBA.

• Del Río, J. P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes [en línea]. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf

• Izaguirre, I y Aristizábal, Z. (1988). Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

• Lipietz. (1974). Le Tribut Foncier Urbain. Documents et Recherche d´Economie et Socialisme, 6, Ed. Fr. Maspero.

• Pedro B. (2005). Barrio María Elena en Gregorio Laferrere - Partido de La Matanza – 23 años de experiencia territorial, desde la marginalidad a la reconstrucción del tejido social de resistencia y potencialidad contra hegemónica. Proyecto UBACyT TU17- Nuevos espacios democráticos, hegemonía política y discurso: trabajo, educación y espacio urbano. Unidad de Ejecución: Ciclo Básico Común – Instituto Gino Germani.

• Putero, L. (2011). Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales. Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.

• Rodriguez, M. (2010). Las políticas habitacionales Argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. Instituto de Investigaciones Gino Germani - FSOC-UBA-Argentina.

• Rodulfo, M.B. (2006). Políticas Habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos. Seminario Latinoamericano “Las transformaciones urbanas y las políticas de intervención habitacional en argentina”, Universidad de Gral. Sarmiento.

• Topalov, C. (1984). Ganancias y rentas urbanas. Siglo XXI, Madrid.

• Yujnovsky, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981). Colección Estudios Políticos y Sociales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Políticas urbanas y gobernaza multinivel de ciudades.

Tecco, Claudio Alberto

PALABRAS CLAVE
· Gestión urbana
· Gobernanza local
· Políticas públicas

Resumen / El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación cuyo propósito general es analizar la gestión de políticas urbanas en dos grandes ciudades del interior de Argentina, a través de un estudio comparativo de experiencias desarrolladas en Córdoba y Rosario, durante el período comprendido entre los años 1995 y 2015.

La investigación, actualmente en curso, procura conocer, analizar y comparar innovaciones en gestión urbana experimentadas en ambas ciudades, como así también explorar el grado de desarrollo de nuevos enfoques y prácticas en materia de políticas urbanas.

En la presentación se procura establecer el alineamiento (o no) entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y cómo eso se traduce en la capacidad del sistema político para reforzarse a sí mismo; es decir, para traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas; todo ello a partir de analizar un caso concreto: la política de movilidad y transporte en la Ciudad de Córdoba. Asimismo, con base en información secundaria, se realiza una aproximación comparativa del caso Córdoba con lo que acontece en la ciudad de Rosario, en el mismo campo de política pública.

TECCO, CLAUDIO ALBERTO
Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) y Departamento de Geografía.
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E- mail: ctecco@iifap.unc.edu.ar

Políticas urbanas y gobernanza del territorio.

El entrelazamiento de los problemas y cuestiones que afectan la vida de las personas surgen y se despliegan en espacios geográficos específicos. Al interior de las grandes ciudades dichos espacios suelen ser social y ambientalmente heterogéneos. Por esta razón, la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo en un colectivo urbano.

Por otra parte, los habitantes de cada territorio, a escala urbana o suburbana, se ven afectados por un conjunto de intervenciones y políticas estatales que "bajan" desde distintas jurisdicciones gubernamentales. La diversidad y superposición de intervenciones públicas y privadas en un mismo espacio dan a éste connotaciones particulares.

Como consecuencia de lo anterior, cada espacio urbano (ciudad, zona, o barrio) configura una estructura de oportunidades, donde la esfera económico–productiva (el mercado), la esfera socio-territorial (el espacio público) y los poderes estatales adquieren características específicas.

El concepto "Estructura de Oportunidades Territoriales" (EOT) ha sido utilizado en investigaciones realizadas en el marco del Programa URBEX, en la Unión Europea, y refiere a factores, tanto materiales cuanto intangibles, que reúnen diferentes ciudades y espacios urbanos, los cuales pueden restringir o favorecer las oportunidades de vida de los ciudadanos que residen en dichos espacios. A modo de ejemplo, entre los distintos factores que contribuyen a conformar EOT, pueden mencionarse los siguientes:

- Existencia de oportunidades laborales en el territorio.
- Densidad y el dinamismo de redes de cooperación y apoyo mutuo.
- Calidad de las infraestructuras y del transporte público.
- Suficiencia y la calidad de los servicios educativos y culturales.
- Acceso a la provisión de bienes y servicios básicos.

La diversidad de EOT existente entre ciudades –y al interior de los aglomerados urbanos- demanda la formulación de políticas y programas que tomen en cuenta tales diferencias y habiliten a los actores territoriales para que actúen como sujetos participantes en la construcción de soluciones a sus problemas.

En las ciudades argentinas, la planificación urbana se ocupó durante décadas exclusivamente de cuestiones físico-espaciales, siendo sus objetos la regulación del fraccionamiento y el uso del suelo, el establecimiento de normas de edificación, el planeamiento y construcción de infraestructuras y el zoning urbano. Sin tomar en consideración otras dimensiones de la realidad, los pilares básicos de este tipo de políticas urbanísticas fueron tradicionalmente el ordenamiento espacial mediante regulaciones y la ejecución de obras públicas.

En otros campos de política pública, los gobiernos municipales gestionan -sea de modo directo o por terceros- diversos servicios básicos urbanos. Asimismo, particularmente desde mediados de la década de 1980, incursionan de modo creciente en nuevas actividades, lo que ha dado lugar a la conformación de una "nueva agenda pública local" más amplia y compleja, la cual incluye cuestiones de política social, gestión de

servicios personales, políticas ambientales, promoción del desarrollo económico, etc. Este conjunto de políticas locales se gestionan habitualmente con una lógica sectorial muy fuerte.

Tanto en materia urbanística como en políticas locales es frecuente que las intervenciones sean excesivamente sectorizadas, por lo que no toman en consideración el carácter integral y complejo de las necesidades de los colectivos socio-territoriales que son sus destinatarios.

Asimismo, suele ser débil la participación ciudadana en la construcción del objeto de las políticas y en la gestión de las mismas.

En tercer término, es también frecuente la ausencia de coordinación entre distintas esferas de gobierno, razón por la cual las intervenciones se solapan y producen efectos contradictorios.

La eficiencia de la administración estatal y la efectividad social de las intervenciones suele también verse afectada por la ausencia de una adecuada articulación entre las áreas de la administración que gestionan políticas sociales, de desarrollo urbano, servicios públicos y promoción económica.

Las consecuencias negativas de una débil integración intersectorial en las administraciones locales se potencian cuando también se registran deficiencias de coordinación entre agencias perteneciente a diferentes niveles gubernamentales que intervienen en un mismo territorio.

Una posibilidad superadora de estas limitantes es la de formular y poner en práctica políticas urbanas que incluyan a las urbanísticas, pero también a las políticas locales y comprendan todos aquellos proyectos formulados por instancias de gobierno supralocal cuyo ámbito de aplicación específico sea la ciudad o un área urbana.

El nuevo tipo de políticas urbana presentaría tres características básicas:

- Contractualidad territorial (partenariado público-privado y articulación estado-sociedad civil a escala local).
- Intersectorialidad (abordaje integral de cuestiones sociales, económicas, ambientales y culturales).
- Gobierno multinivel de la ciudad (articulación de las esferas municipal, provincial y federal del Estado para atender cuestiones de la agenda de cada territorio).

Este nuevo enfoque reconoce antecedentes -con los matices particulares de cada caso- en experiencias puestas en práctica desde hace más de una década en grandes ciudades europeas, tales como Rótterdam, Ámsterdam, Paris, Londres, Birghminham, Hamburgo, Berlín, Bruselas y Amberes. Los principios y criterios generales en los que se basan dichas experiencias pueden ser útiles para orientar el diseño de políticas urbanas innovadoras que contribuyan a generar mayor equidad socio-territorial, bienestar, seguridad y calidad de vida en nuestras ciudades.

El desafío planteado entonces es el de repensar las políticas urbanas como un marco en el cual situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde el territorio, pero con aportes e intervenciones de diferentes esferas estatales.

El enfoque de gestión territorial antes esbozado encuentra sustento en la teoría de la

governance (o gobernanza), entendida como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este campo de conocimiento, algunos autores observan una tendencia que puede describirse como el cambio desde procesos de government a procesos de governance. Las transformaciones comprenden principalmente tres cuestiones: (i.) aumento de actores que participan en las decisiones de gobierno; (ii.) cambios en los modos de regulación del estado y (iii.) conformación de redes políticas en sentido horizontal y vertical.

En tal sentido, el concepto de gobernanza refiere a un nuevo estilo de gobierno, distinto de modelo del control jerárquico. En efecto, la gobernanza se caracteriza por un mayor grado de cooperación y por la interacción de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

Los sistemas de gobernanza urbana (o gobernanza local) promueven formas más horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, asumiendo también que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos que suceden en un determinado territorio involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (multilevel policy network).

La gobernanza multinivel refiere por tanto a un escenario de toma de decisiones y a procesos de políticas públicas que integran horizontal y verticalmente actores estatales, privados y sociales.

Al cambiar el modo de regulación (de govenment a governance), cambian también las formas de intervención, lo cual demanda el desarrollo de nuevas capacidades institucionales en las organizaciones estatales que intervienen. En efecto, a la capacidad de gestión interna de los gobiernos locales se suma entonces la necesidad de desarrollar aptitudes para generar vínculos de compromiso y responsabilidad con la sociedad civil, el sector privado y otras jurisdicciones públicas.

Desarrollar la cooperación público-privada y la gestión de redes hace necesario contar en las administraciones con otro tipo de capacidades, además de las burocráticas: para negociar, para coordinar y promocionar acciones de agentes no estatales.

Algunas precisiones conceptuales

Autores como Ramírez Pérez, Navarro Yánez y Clark (2004), Painter (2001), Peters y Pierre (2001) observan una tendencia que puede describirse como el cambio “desde procesos de government a procesos de governance”. Las transformaciones comprenden principalmente tres cuestiones:

a. aumento de actores que participan en las decisiones de gobierno;
b. cambios en los modos de regulación del estado y
c. conformación de redes políticas en sentido horizontal y vertical.

En tal sentido, el concepto de gobernanza refiere a un nuevo estilo de gobierno, “distinto de modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 1998, p. 1).

Los sistemas de gobernanza urbana (o gobernanza local) promueven formas más

horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, asumiendo también que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos que suceden en un determinado territorio involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (multilevel policy network).
Si por gobernanza entenderemos los procesos de interacción entre actores estratégicos (Strom y Müller, 1999), en esta definición ya se puede apreciar cómo el concepto es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción 'son los que son', aunque, en la medida que también son el resultado de la acción de los actores, también tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993). Esos patrones de interacción tienen su fundamento en las reglas del juego, es decir, en las instituciones formales e informales que posibilitan o restringen el comportamiento de los actores (Prats, 2003).
Siguiendo los planteos que Joan Oriol Prats realiza en "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" (2003), la institucionalidad afecta al carácter de las políticas, las que también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tiene lugar la toma de decisiones colectivas. Así pues, si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores (por ejemplo, burócratas, grupos de interés, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, etc.)
La estructura multinivel de la gobernanza se explica porque no es necesario que la formulación y la implementación se produzcan en el mismo nivel de gobierno ni que, además, respondan a los mismos problemas o acciones de actores estratégicos, transformándose en un factor clave para distinguir el impacto sobre la gobernabilidad de la gobernanza y de la gobernanza sobre la gobernabilidad.
Es la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno para transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes).
Las instituciones políticas son las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas. En este sentido, es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas (Rothstein; 1996, citado por Prats; 2003, p. 246):

a. las que establecen las formas o procedimientos para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y generadoras de normas,
b. las reglas para la implementación y la ejecución de dichas decisiones,
c. las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas,
d. aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas.

Si entendemos la gobernabilidad como la capacidad no sólo de formular (concepción minimalista) sino también de implementar leyes, resulta posible vincular las categorías analíticas "gobernanza" y "políticas" a través de esta definición de gobernabilidad,

que hace referencia al refuerzo, mediante el proceso político, de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.

Partiendo de esta definición de gobernabilidad, es posible advertir una doble dimensión (Prats; 2003, p. 250):

- por un lado, la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera mayor o menor correspondencia entre necesidades y capacidades;
- por otro lado, al basarse en la satisfacción de necesidades mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa, en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas.

En su dimensión analítica, entonces, hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen efectivamente demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Un mayor grado de gobernabilidad estará asociado a un mayor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones.

Desde el punto de vista normativo, se debería asociar con mayores niveles de democracia y bienestar, ya que se supone que las fórmulas democráticas son las que mejor canalizan las necesidades y las demandas ciudadanas y el bienestar entendido como desarrollo humano, debiera ser el fin último de las políticas públicas.

Situándonos en la aproximación analítica de la gobernabilidad, podemos distinguir una dimensión positiva y otra negativa (Prats, 2003, p. 251). Desde una vertiente negativa, la gobernabilidad vendrá definida como ausencia de ingobernabilidad y dependerá de la capacidad de formulación, es decir, la medida un gobierno puede tomar decisiones. La formulación de las políticas es la condición necesaria mínima para que exista gobernabilidad. Esta capacidad de un gobierno para legislar depende de una gran cantidad de factores relacionados entre sí: sistema electoral, sistema de partidos, fragmentación y equilibrio de poderes, cantidad de actores con capacidad de veto, nivel de información de los ciudadanos, niveles de desigualdad, coyuntura económica, etc.

De esta forma, la capacidad de formulación en términos de estabilidad de las políticas, potencial de respuesta y acción se ven influidas de diversas formas por el entramado institucional y las condiciones socioeconómicas e históricas (Prats; 2003 p. 254).

No obstante, como ya sostuvimos, la capacidad de formulación es sólo una parte del proceso de elaboración de políticas y también resulta conveniente examinar la implementación para analizar los resultados de una política, considerando que la gobernabilidad de acuerdo a la definición operativa adoptada: la formulación es la condición mínima necesaria de la gobernabilidad y que sólo habrá gobernabilidad si existe implementación.

Esta implementación se produce a través de regulaciones o de políticas públicas

emprendidas por el gobierno en diversos sectores. Adentrarnos en el análisis de la implementación permite (Prats; 2003 p.255):

a. observar cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto multinivel donde intervienen nuevos actores no presentes en la formulación

b. el carácter necesariamente sectorial de los estudios de gobernabilidad que miden el impacto de las variables institucionales sobre políticas públicas concretas, y

c. la formulación e implementación de políticas como un proceso dinámico de interacción entre múltiples actores estratégicos con diferentes capacidades y preferencias.

Los modelos analíticos positivos se aproximan a la gobernabilidad mediante el análisis de los efectos del diseño institucional (o gobernanza) en la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas. En primer lugar, conviene destacar que, si bien la formulación se produce a nivel 'constitucional', la implementación puede llevarse a cabo en diversos subniveles según el tipo de políticas y el grado de descentralización del país. El grado de descentralización y el tipo de política afectaran, a su vez, a la capacidad de formular.

La capacidad de implementar las políticas también vendrá determinada por el alineamiento institucional entre los efectos de las instituciones que determinan la formulación y aquellas otras que afectan a la implementación.

Es en este nivel de análisis, pretendemos situarnos en esta ponencia a partir de un caso concreto: la política de movilidad y transporte de la Ciudad de Córdoba. Asimismo, con base en información secundaria, se realiza una aproximación comparativa con lo que acontece en la ciudad de Rosario en el mismo campo de política pública.

El reconocimiento formal de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Ciudad de Córdoba

La Ciudad de Córdoba, en uso de la autonomía institucional que le otorga la Constitución Provincial, sancionó su primera Carta Orgánica Municipal en el año 1995.

Si por gobernanza entendemos los patrones de interacción y éstos aparecen condicionados por las reglas de juego formales e informales, encontramos que para las políticas urbanas, entendidas en sentido amplio y en la ciudad de Córdoba, la institucionalidad formal contiene un número importante de reglas que la contemplan como principio de gobierno. Sin pretender ser exhaustivos en este punto, citaremos algunos de los artículos que incorporan criterios de gobernanza, como así también los actores a los que el gobierno municipal considera necesario, normativamente, incorporar a la hora de la formulación de políticas públicas.

Artículo 1: El Municipio de la Ciudad de Córdoba constituye una unidad territorial, poblacional, cultural, política y jurídica, fundada en la convivencia, con participación de comunidad y gobierno en la definición y satisfacción de las necesidades del conjunto.

Artículo 9. Los vecinos, protagonistas y artífices de la vida cotidiana y el destino común de la Ciudad, sentido y razón de ser del Municipio, gozan de los siguientes derechos: …3. A participar política, económica, social y culturalmente en la vida comunitaria.

Artículo 13. Corresponde al Municipio:

2. Promover políticas de concertación con otras jurisdicciones con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante acuerdos y convenios.
3. Celebrar convenios con otros municipios y constituir organismos intermunicipales bajo las formas de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia.
5. Convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de las obras y servicios que ésta ejecute o preste en su jurisdicción con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.
6. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y delegar en órganos intermunicipales las facultades necesarias para la conformación del área metropolitana.
7. Realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial.
8. Procurar y gestionar la desconcentración y descentralización de los organismos de la administración pública provincial y federal con asiento en la Ciudad.
Área Metropolitana
Artículo 14. El Municipio promueve y celebra convenios con los municipios y comunas ubicados en el área circundante a la Ciudad y con organismos nacionales, provinciales e intermunicipales, que permitan resolver problemas comunes y favorecer el desarrollo equilibrado de la región.
Planificación
Artículo 15. Es deber del Municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales.
Son sus principales objetivos lograr una Ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos.
Participación
Artículo 16. El Municipio promueve y garantiza la participación política y social de los vecinos en el desarrollo de la política local, respeta su capacidad para aportar ideas y propuestas que mejoren su funcionamiento y crea los institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de ese derecho
Cuando antes señalábamos que las instituciones políticas son básicamente las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico; que es posible distinguir cuatro tipos de instituciones ; que las primeras a considerar son las instituciones políticas necesarias para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas, en la Carta Orgánica de Córdoba se establece que:

a) los vecinos son partícipes necesarios del desarrollo de la política local, en sus diversas etapas.
b) la necesidad de articular la toma de decisiones con otras jurisdicciones de gobierno: el gobierno provincial, federal, como así también municipios y comunas, con especial énfasis en aquellos que conforman la denominada "Área Metropolitana de Córdoba".
Pero también anticipábamos que los patrones de interacción (gobernanza) "son lo que son", y lo que en la ciudad de Córdoba aparece promovido en las reglas constitucionales formales locales, se ve limitado por la importancia otorgada a la gobernabilidad, en su vertiente negativa, en la conformación de los gobiernos locales por la Constitución Provincial.
Cuando en el año 1986 se reforma la Constitución de la Provincia de Córdoba, se introduce en el apartado correspondiente al funcionamiento de Municipios y Comunas, la denominada "cláusula de la gobernabilidad", la cual asegura al partido político que obtenga la mayor cantidad de votos para el ejecutivo, más de la mitad de los representantes del mismo partido en el legislativo municipal, cuestión que en la práctica significa asegurar a los gobiernos municipales la capacidad para formular políticas, sin necesidad de construir consensos, es decir garantiza gobernabilidad desde el punto de vista negativo (ausencia de ingobernabilidad). En consecuencia, la Constitución Provincial impone un sistema electoral para los municipios que privilegia la capacidad del Ejecutivo para imponer, en la formulación de políticas, sus iniciativas, tratando de evitar desde esta concepción negativa, las "crisis de gobernabilidad".
Sin embargo también señalamos que un diseño institucional que permite formular políticas, no basta para generar cambios de políticas, ya que la formulación es sólo una parte del proceso de elaboración de políticas y conviene examinar la implementación que se produce a través de regulaciones o de políticas públicas emprendidas por los gobiernos en diversos sectores. En este sentido nos adentraremos en el análisis de la política de movilidad recientemente formulada e implementada por la actual gestión municipal, como modo de ejemplificar la necesidad de incorporar efectivamente criterios de gobernanza, de acuerdo al sector de la política de que se trate, para construir y reforzar un tipo de gobernabilidad que genere el alineamiento entre necesidades o demandas y políticas.
La nueva configuración institucional en materia de movilidad y transporte en Córdoba: las Ordenanzas que lo regulan y sus antecedentes.
Carta Orgánica Municipal
Además de las reglas constitucionales que incorporan criterios de gobernanza como principios generales de gobierno, en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba también explicita instituciones aplicables a las políticas de movilidad y transporte.

- El derecho de los vecinos de la ciudad a acceder equitativamente a los servicios públicos, participar en su control y gestión y a su protección como consumidores o usuarios (artículo 9, incisos 8 y 9).
- La facultad del Municipio de promover, proyectar y ejecutar las obras de

infraestructura, equipamiento y servicios públicos en concordancia con los planes de desarrollo urbano y social y coordinar políticas de tránsito mediante principios de circulación de vehículos y peatones basados en la fluidez, la seguridad y la salud humana. (artículo 26, incisos 5 y 10).

- El deber de protección del Municipio de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos, además de la promoción de una información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno (artículo 35).
- La obligación por parte del municipio de garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios y asegurar las condiciones de regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios. Establece la posibilidad de brindarlos directamente por el Municipio o por terceros según criterios de eficiencia y calidad, de conformidad a la reglamentación efectuada por las Ordenanzas (artículo 38).
- La creación de entes de control de la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, con participación de los usuarios (artículos 109 a 112).

La mayoría de los artículos citados refiere a la vinculación de la política sectorial con criterios normativos, es decir a la necesaria relación entre las políticas y el bienestar de los vecinos, aunque también se institucionaliza la participación de los vecinos en las instituciones políticas encargadas de vigilar el cumplimiento de los acuerdos, resolver conflictos y atender a la vulneración de las normas.

El Plan de Metas

En cumplimiento de la Ordenanza Nº 11.942, en el mes de mayo del año 2012, el Intendente de la Ciudad eleva el Plan de Metas de Gobierno correspondiente al programa de gestión de la administración, que se condice con la Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical presentada en las elecciones de setiembre de 2011.

En este instrumento normativo, respecto del tema que nos atañe:

a) Se reconoce explícitamente que la ciudad de Córdoba presenta una problemática de movilidad y conectividad que afecta a sus habitantes, lo cual debe considerarse en un contexto integral y que el análisis debe contemplar la importancia que Córdoba tiene sobre su ámbito metropolitano circundante.

b) Se resalta la necesidad de generar un "marco de movilidad sustentable", tomando la movilidad como un subsistema del sistema urbano, integrado por transporte y tránsito. A través del planeamiento y la gestión integrada de estos subsistemas se pretende garantizar una conectividad equilibrada y equitativa.

Los principales objetivos de la política para el área son:

- Desarrollar una concepción integral de la problemática de movilidad, contemplando la incidencia que Córdoba tiene en el ámbito metropolitano.
- Priorizar el transporte público, como modo de contribuir a mejorar los niveles de prestación de la red vial, disminuir la contaminación ambiental vehicular, eficientizar la utilización de la red disponible para disminuir los tiempos de viaje,

mejorar la accesibilidad y disminuir la congestión.

- Elevar los niveles de prestación de las vías de circulación de la Ciudad, recuperando la planificación, gestión y control del tránsito vehicular.

En un plano más operativo, el Plan prevé, entre los aspectos más relacionados con el tema de esta ponencia, estas cuestiones:

- Sancionar un Marco Regulatorio de Transporte Urbano de Pasajeros.
- Establecer un nuevo sistema de transporte urbano de pasajeros, considerando que el sistema actual refleja la improvisación en el planteo de una licitación sin el adecuado diagnóstico (2001) y de decisiones parciales e inconexas.
- Fijación de pautas de accesibilidad y conectividad a través de servicios de transporte público masivo.

Pre- Diagnóstico realizado por la Municipalidad- Mayo de 2012

Este instrumento fue resultado de la labor de la Comisión de Elaboración del Plan Integral y Estratégico de Movilidad, creada en abril del año 2012, conformada por especialistas en distintas materias .

El documento, que fue incluido como Anexo I de la Ordenanza Nº 12.076, contiene un análisis de los requerimientos del derecho a la movilidad (2.1) y los componentes de la problemática de la movilidad (2.2).

Ordenanza Nº 12.076/12: "Marco Regulatorio del Servicio de Transporte Urbano de Pasajeros"

Se señala que esta Ordenanza es sancionada "a partir de una visión de la problemática de la movilidad y transporte", la cual se sintetiza en el Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la Ciudad (PIEM) , considerando los antecedentes de planificación de la Ciudad, la accesibilidad, la sustentabilidad, la expansión de las áreas urbanizadas, el uso del vehículo individual, el estacionamiento, el transporte masivo, la movilidad peatonal, la movilidad en bicicleta, la infraestructura, la distribución de mercancías, el ambiente y la accidentalidad . Ahora bien, el PIEM todavía no se ha elaborado (o no se ha dado a conocer) hasta la fecha de presentación de esta ponencia.

Los principales enunciados del Marco Regulatorio son:

- La Municipalidad garantiza la prestación del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), por sí o a través de terceros en forma de concesiones de servicio público (art. 2º) y propende a sistemas de movilidad sostenibles.
- El Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) se reserva la planificación, promoción, información y control de los servicios de transporte (art.5).
- El DEM, elabora un Plan Integral y Estratégico de Movilidad para la ciudad de Córdoba (PIEM).
- Dependiente de la Secretaría de Tránsito y Transporte, se crea una Comisión de Movilidad, constituida por un equipo interdisciplinario que tiene como misión proponer el desarrollo de una visión integral y estratégica de la movilidad, con las funciones de elaboración de propuestas y proyectos, desarrollo de estudios técnicos y articulación de acciones entre unidades organizacionales de la municipalidad.

- El Servicio es definido como Esencial y de Alta Prioridad (líneas troncales) y su prestación debe ser continua y obligatoria bajo responsabilidad conjunta o individual de todos los actores; no pudiendo ser alcanzados por medidas de fuerza.
- La evaluación del desempeño empresarial en la prestación del Servicio Público de TUP, se realizará teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) estado de la flota; b) cumplimiento del servicio; c) satisfacción del usuario.
- Se establece que la Autoridad Municipal de Transporte y Tránsito (AMTT) planifica, implementa y controla las políticas de movilidad del Municipio.
- El DEM designa una Comisión de Transporte, como órgano consultivo no vinculante, que tiene por objeto asesorar y hacer propuestas al Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) sobre la prestación del Servicio Público de TUP, su diseño e implementación, integrada por:

a) El Presidente de la Comisión de Servicios Públicos, Transporte y Tránsito del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba;
b) Un (1) representante de cada una de las Concesionarias del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP);
c) Dos (2) representantes de los trabajadores del sistema del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), designados por UTA Córdoba;
d) Un (1) representante de los usuarios de cada una de las Juntas de Participación Vecinal de los CPC;
e) Un (1) representante por cada una de las áreas que determine el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM).

Podrá convocarse a integrarse a especialistas en la materia, aportados por Universidades o Instituciones de reconocida trayectoria, sólo por tiempo determinado y ad honorem.
Ordenanza Nº 12.146/13. Aprobación del Pliego de Condiciones Generales y Particulares para otorgar la Concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), prestado mediante ómnibus.
En cumplimiento de lo establecido por el Marco Regulatorio (Ordenanza Nº 12.076), en el mes de diciembre del año 2012 el Ejecutivo Municipal eleva al Concejo Deliberante los Pliegos para la licitación del Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba. Los mismos son elevados sin haberse presentado el Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la Ciudad (PIEM), exigencia que se incluía en el Marco Regulatorio y que responde a la más elemental lógica de gestión de la movilidad urbana: si el transporte público masivo de pasajeros es uno de los modos de movilidad mal se puede diseñar y licitar el servicio sin contemplarlo como una parte (fundamental) del sistema.
En forma previa a su elevación al Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo mantuvo reuniones consultivas con representantes de distintos actores sociales de la ciudad, donde se receptaron opiniones y sugerencias de los mismos.
Una vez presentado el proyecto en el Concejo Deliberante, los miembros de la Comisión de Transporte del Cuerpo Legislativo, también mantuvieron reuniones con actores del sistema, en forma previa a la sanción en primera lectura de la Ordenanza.
Cabe aclarar que la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba prevé, para el

caso de las concesiones de servicios públicos, la aprobación por el Concejo Deliberante mediante el sistema de doble lectura, debiendo convocarse, entre la primera y segunda lectura, a Audiencia Pública para que los ciudadanos o sus organizaciones expresen sus opiniones respecto del proyecto aprobado en primera lectura. Realizada la Audiencia Pública, el mismo proyecto aprobado en primera lectura se aprobó en segunda lectura, mediante la Ordenanza Nº 12.146/13.

Nuevamente la Municipalidad de Córdoba opta por un modelo de gestión mixto para el servicio de transporte urbano de pasajeros, es decir, prevé la explotación del servicio bajo el régimen jurídico de la concesión de servicio público y mediante el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional, incluyendo todos los corredores en el llamado: los prestados por empresas privadas (Ciudad de Córdoba y Coniferal) y los que estaban a cargo de la empresa municipal de transporte (TAM SE).

Se establece que la Autoridad Municipal de Transporte y Transito (AMTT) o la que en el futuro la reemplace, definida como el Área de Gobierno del Departamento Ejecutivo Municipal, que tiene dentro de sus atribuciones, planificar, coordinar y controlar los servicios de transporte de pasajeros, de acuerdo a las necesidades de la población y a la planificación territorial del Municipio (art.3 y 49), así como también es la encargada de aplicar las penalidades previstas para los distintos tipos de incumplimientos de los concesionarios.

Las dificultades de implementar la política formulada sin incorporación efectiva de criterios de gobernanza acordes al sector de las políticas públicas de la que se trata en este caso, se observaron apenas se dio comienzo al proceso.

El 30 de Abril de 2013 se llevó a cabo el acto de apertura de sobres en el marco del proceso licitatorio. Cuatro empresas se presentaron como oferentes: las dos prestadoras privadas actuales del servicio — Coniferal y Ciudad de Córdoba— y dos empresas más: Autobuses Santa Fe y Ersa Urbano de Corrientes. Uno de los aspectos más conflictivos desde el inicio de la discusión de los pliegos era la demanda de la UTA Córdoba por considerar insuficientes las garantías establecidas en lo referido a la retención de la totalidad del personal del sistema como resultado del proceso, sobre todo para el caso de los vincu¬lados en relación laboral con la TAM SE, que es la empresa municipal. Ello derivó en varias medidas de fuerza realizadas por el gremio de choferes, efectuadas en forma previa a la apertura de los sobres. Este conflicto hizo eclosión y en forma violenta, el día de apertura de los sobres cuando el gremio de choferes de Córdoba declaró, en forma sorpresiva, un paro que dejó por más de 48 horas sin transporte a los habitantes de la ciudad, en protesta porque la representación de UTA no pudo in¬gresar a una audiencia en la que se abrieron los pliegos de licitación del nuevo sistema de transporte. Las autoridades municipales manifestaron que la protesta se desencadenó cuando más de 40 de¬legados y dirigentes de la mesa ejecutiva de UTA no lograron ingresar a una audiencia; ya que la can¬tidad de representantes que pretendían ingresar a la audiencia excedía la capacidad física del lugar.

No obstante estos obstáculos, el Decreto del Departamento Ejecutivo Nº 3078 del 16 de agosto de 2013, considera que, en vistas a que la Comisión de Evaluación, luego

de evaluar las pro¬puestas económicas realizadas por las Empresas, recomienda "preadjudicar" el Grupo de Servicios N° 1 a la Empresa Coniferal SACIF, el Grupo de Servicios N° 2 a la Empresa Ciudad de Córdoba SACIF, el Grupo de Servicios N° 3 a la Empresa ERSA URBANO SA y el Grupo de Servicios N° 4 a la empresa AUTOBUSES SANTA FE SRL, en los términos de sus ofertas y por haber obtenido el mayor puntaje y que los servicios que presta la Empresa TAMSE se encontraban resentidos por varias razones que se explicitan, decide otorgar a las firmas ERSA y Autobuses Santa Fe, constituidas en U.T.E. a tal fin, un permiso precario para la explotación integral y exclusiva del servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros por automotor en los Corredores Rojo y Verde y Líneas Anulares, Transversales, y Diferenciales de la Ciudad de Córdoba. Como advertimos, esta decisión tan importante se toma mediante Decreto del Ejecutivo, sin participación del Deliberante y en total desconocimiento de los vecinos.

A fines del mes de diciembre de 2013, se anunció la adjudicación de los servicios a las cuatro empresas señaladas. En febrero, la suba de la tarifa en una polémica sesión del Concejo Deliberante, antes de la implementación del nuevo sistema, desató nuevos conflictos y debió ser anulada por la justicia, tras presentaciones judiciales efectuadas. El día 1 de marzo de este año 2014, se puso en marcha el nuevo sistema de transporte. El nuevo esquema posee ocho corredores, con un nuevo sistema de tarifa, que elimina en doble pago en las líneas combinadas, previéndose que en cinco meses el sistema, con la incorporación de carriles Solo Bus, vehículos articulados, paradas inteligentes y la sincronización semafórica, estaría regularizado.

Sin embargo, los obstáculos de la implementación no han terminado ni la situación se ha regularizado; muy por el contrario se han agravado. Una de las empresas (Ciudad de Córdoba) a las cuales aparentemente se habían concesionado dos zonas de la ciudad, manifiesta dificultades económicas para la prestación del servicio, razón por la cual nuevamente por Decreto del Intendente Municipal, se decide quitarle la concesión , a partir del primer día de agosto del corriente año y otorgar esos corredores a una UTE conformada por las tres empresas restantes, las cuales han expresado públicamente que no tienen certeza en poder satisfacer las necesidades del servicio, con los recursos e infraestructura disponible.

Lo antes expuesto sobre el caso Córdoba evidencia que la institucionalidad formal confiere al gobierno municipal la capacidad de formular políticas de movilidad y transporte. Sin embargo dicha capacidad no parece garantizar la gobernabilidad del sistema público de transporte al momento de su implementación en razón de que las capacidades acción parecerían estar condicionadas por un complejo entramado institucional informal que se teje en torno a la cuestión del transporte.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, como se dijo anteriormente, la relación entre gobernanza y gobernabilidad conlleva un proceso de alineamiento entre necesidades y políticas. Dicho en otros términos: la gobernabilidad, entendida como la capacidad de formular e implementar políticas y garantizar su cumplimiento, depende de que éstas atiendan las necesidades y prioridades de la ciudadanía, las cuales se exteriorizan a

través de sistemas gobernanza, entendida como "una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias" (Prats, 2003:242). Al respecto, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el Gobierno de la ciudad de Córdoba para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos usuarios del sistema. Es así que, si bien existe un reconocimiento formal de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba tales criterios no se pusieron en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

El Plan Integral de Movilidad Rosario

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros.

En diciembre del año 2003, la Municipalidad de Rosario crea, por Ord. 7627, el Ente del Transporte de Rosario (ETR), como organismo autárquico descentralizado administrativa y financieramente, que tiene como objetivo gestionar de manera estratégica el transporte urbano de Rosario. El ETR fue creado para generar un ámbito especializado de trabajo para la planificación y evaluación del servicio de transporte público. Desde el año 2012, el ETR modificó su denominación llamándose Ente de la Movilidad de Rosario (EMR), incorporando así una visión más amplia del transporte y la integración de los distintos medios, tendiendo a considerar también la visión y gestión metropolitana (Anapolsky y Pereyra, 2012).

En el año 2010, el ETR presentó un documento base, que sintetizó los lineamientos de un "Plan Integral de Movilidad", invitando a distintos actores sociales para discutir sobre las propuestas sistematizadas desde el ETR y también, sumar nuevas iniciativas que pudieran enriquecer el documento de origen (Alvarado y Monge, 2012).

Las consultas incluyeron a tres grupos de actores, cada uno de los cuales aportó sus percepciones, saberes y experiencias desde una modalidad específica (Municipalidad de Rosario, 2011):

a. Ciudadanía e instituciones: a partir de agosto de 2010 se realizaron cuatro talleres participativos en los que se debatió sobre el diagnóstico y la visión del plan; el transporte público, el no motorizado, el individual motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 600 personas, algunas a título personal y otras como representantes de organizaciones públicas y privadas.

b. Expertos internacionales: se contó con el aporte de expertos del ITDP (Internacional Transport Development Policy) y del Banco Mundial.

c. Expertos locales: a través de un convenio de colaboración con la Universidad Nacional de Rosario (UNR) firmado en agosto de 2010, la Municipalidad solicitó el análisis y discusión del Plan Integral de Movilidad (PIM). Esta labor estuvo a cargo

del Instituto de Estudios de Transporte (IET) de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, con la colaboración de un grupo de especialistas reconocidos en las áreas de Planeamiento, Ingeniería de Transporte, Urbanismo, Transporte Ferrovial y Economía, dando como resultado un informe técnico-crítico sobre los proyectos presentados.

A la participación cognitiva de expertos internacionales y locales se sumaron los saberes, necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se realizaron talleres participativos en los que se debatió el diagnóstico y la visión del plan, el transporte público, el no motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 600 personas, tanto a título personal como representando a diferentes instituciones, públicas como privadas (Alvarado y Monge, 2012). El Plan no surgió de un día para el otro, fue resultado de un proceso participativo que dio lugar a un Pacto de Movilidad que fue firmado múltiples actores, organizacionales e individuales, como parte de un proceso de gobernanza que incorpora las necesidades preferencias ciudadanas a la formulación de las políticas urbanas

El proceso de construcción del PIM tuvo su punto de encuentro más celebrado el 15 de diciembre de 2010, cuando se firmó la carta de adhesión al Pacto de Movilidad, refrendada por actores públicos, privados y de la sociedad civil de Rosario, contando con la firma de gran cantidad de ciudadanos y de más de 100 instituciones (Municipalidad de Rosario, 2011).

El Pacto de Movilidad expresa la voluntad de los ciudadanos para fijar criterios comunes sobre la movilidad deseada en la ciudad y las acciones necesarias para alcanzarla (IGC, 2011). Las personas que suscribieron este pacto acordaron que la movilidad en la ciudad debe basarse en tres estrategias centrales de las cuales se derivan múltiples programas y proyectos:

a. Promoción del Transporte Público Masivo
b. Desarrollo del Transporte No Motorizado
c. Disuasión del uso del Transporte Motorizado Individual

A través del Pacto se proclamaron objetivos de planificación estratégica de la movilidad:
Objetivo general

Lograr un sistema de movilidad urbano-regional integrado, eficiente y competitivo, optimizando la distribución modal en pasajeros y cargas e incorporando procesos y tecnologías que promuevan la sustentabilidad ambiental local y global.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar un sistema integrado de transporte, de calidad e inclusivo, que fomente el transporte ferroviario, tranviario y corredores exclusivos de transporte público y, en particular, el transporte eléctrico.
2. Favorecer la bicicleta como modo de transporte, a través de la promoción de su uso y el mantenimiento, ampliación y renovación de las infraestructuras.
3. Incluir al peatón como protagonista de la movilidad de la ciudad, ampliando la infraestructura urbana tendiente a mejorar la calidad y seguridad de los peatones.

4. Promover el uso equilibrado del transporte motorizado individual.
5. Organizar las operaciones de carga y descarga, generando una distribución urbana y regional de mercaderías y productos ágil y ordenada.
6. Proteger el medio ambiente, promoviendo el uso energías limpias/renovables.
7. Fortalecer la articulación entre la planificación urbana y la movilidad.
8. Promover el desarrollo de tecnologías aplicadas a la movilidad.
9. Mejorar las actuaciones de información, concientización, educación y seguridad vial.
10. Fortalecer los mecanismos institucionales de gobernabilidad vinculados a la movilidad.

Los lineamientos proyectuales del PIM, rubricados por la firma del Pacto de Movilidad, se enmarcan en un enfoque sustentable que derive en un modelo de movilidad deseado por todos (Municipalidad de Rosario, 2011). El proceso de traslación desde el viejo al nuevo paradigma de la movilidad habilita a pensar desde otra mirada, donde la complejidad articule distintas voces; y la calle, el espacio público por excelencia, recupere una escala humana perdida en una concepción exclusivamente infraestructural, hoy superada (IGC 2011).

Reflexiones finales

Entendemos a la gobernanza como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales; como "una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias" (Prats, 2003:242).

La relación entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y la capacidad del sistema político para reforzarse a sí mismo (gobernabilidad) incide en las posibilidades de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas. Un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las redes de gobernanza y de las instituciones.

En el caso de la ciudad de Córdoba, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el gobierno municipal para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos y usuarios del sistema, como así también en tensiones y conflictividad continua entre actores vinculados a la prestación del servicio. Si bien la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba habilita formalmente a que se apliquen criterios de gobernanza, tales criterios no han sido puestos en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción

de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros. Las modificaciones en el sistema de transporte fueron precedidas por cambios institucionales, como lo fue la creación del Ente del Transporte de Rosario (ETR) en 2003, el cual modificó su denominación en 2012, pasando a llamarse Ente de la Movilidad de Rosario (EMR). También se innovó en el modo de formular e implementar políticas de movilidad urbana, a partir del Plan Integral de Movilidad (PIM) y el Pacto de Movilidad que surgió de una amplia participación ciudadana en dicho proceso.

D.- BIBLIOGRAFÍA.

- Alvarado, M. y Monge, M. (2012): Gestión y planificación de una movilidad intermodal en Rosario. Revista Transporte y Territorio Nº 7, pp. 76-99, Universidad de Buenos Aires, Recuperado de http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00705076.pdf
- Anapolsky, S. y Pereyra, L. (2012) Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. Revista Transporte y Territorio Nº 7, pp. 57-75. Universidad de Buenos Aires, Recuperado de http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf
- Blanco, I. (2005): Políticas urbana de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD, Octubre de 2005, Santiago de Chile. Recuperado de www.clad.org.ve.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008): ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En Blanco, I.- Fleury, S. y Subirats, J. (Coord.) Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España. Colección Interrogar la Actualidad, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Farinós Dasí, J. (2008): Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E Nº 46-2008, pp. 11-32.
- IGC - INSTITUTO DE GESTIÓN DE CIUDADES (2011): Componente participativo. Plan Integral de Movilidad de Rosario. Documento elaborado por ICG en marzo de 2011.Recuperado de http://www.igc.org.ar/Documentos/ETR-PIM/COMPONENTE-PARTICIPATIVO-PIM-IGC.pdf
- Mayntz, R. (1998): "New challenges to governace theory" Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Recuperado de http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm.
- Mayntz, R. (2001): El Estado y la sociedad civil en la gobernaza moderna, en Revista Reforma y Democracia Nº 21, CLAD, Octubre de 2001, Caracas.
- Municipalidad de Rosario (2011): Plan Integral de Movilidad Rosario. Impreso en Imprenta Tecnigráfica, Ciudad de Rosario, Abril de 2011.
- MUsterd, S.; Murie; A. y Kesteloot, C. (2006): Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe. London, Palgrave.
- Musterd, S. y Muried, A. (2002): Urban territorial policies and their effects at the neighbourhood level; en The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. URBEX Series, No. 21, Amsterdam; Recuperado en http://www2.fmg.uva.nl/urbex/resrep/fd_21.htm; consultada 25-07-2011.
- Painter, M. (2001): Multi-level governance and the emergence of collaborative

federal institution in Australia, En Policy and Politics, vol.29, nº2 137-150.

- Peters, B. G y Pierre, J. (2001): Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance, Policy and Politics, vol. 9 nº 2, 131-35.
- Prats, J. O. (2003): El concepto y el análisis de la gobernabilidad. En Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15(2003) pp.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Ramírez PéreZ, M. A.; Navarro Yánez, C. y Clark, T. N. (2004): Local "governance": redes de responsividad en un espacio de "multi-governance". Trabajo presentado al IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Nov. 2004
- Sen, A. (1984): Resources, Values and Development. Cambridge (Mass), Harvard University Press.
- Subirats, J. y Blanco, I. (2008): "Social exclusion, Area Effects and Metropolitan Governance. A Comparative Analysis of Five Large Spanish Cities". Institute of Government and Public Policy. Autonomous University of Barcelona.
- Tecco, C. (2008): Territorios urbanos y agenda local: explorando nuevas respuestas en la ciudad de Córdoba". Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre de 2008.
- VIIlar, A. (2005): Gobernanza y articulación en la gestión local. Revista Administración Pública y Sociedad Nº 15, pp. 185-199, IIFAP-UNC, Córdoba, Noviembre de 2005,.

Aplicación de Modelos Dinámicos a la Planificación y el Ordenamiento Territorial

Ulacia, Andrea
Sánchez Arrabal, María B
Rodríguez, Claudia
Avalos, Augusto

PALABRAS CLAVE
· Dinámica de Sistemas
· Indicadores Urbanísticos
· Sistemas de Información Geográfica

Resumen / El proyecto de investigación bianual acreditado por la UNLP, "Dinámica de Sistemas: comportamientos complejos a partir de Variables Territoriales simples. Aplicación al Gran La Plata" de donde se desprende esta ponencia, plantea diseñar un Modelo basado en el enfoque de la Dinámica de Sistemas aplicable a la Planificación y el Ordenamiento Urbano-Territorial, realizado sobre la base de variables e indicadores "urbanísticos", y orientado a los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Se entiende al Modelo como una herramienta de evaluación comparativa, construida sobre una base de Variables Territoriales, que contribuye en la toma de decisiones mejorando la comunicación de los resultados, promoviendo la evaluación de escenarios, y el diseño de protocolos de aplicación y procedimientos. En general, la mayoría de los municipios de la Provincia de Buenos Aires no cuenta con herramientas que permitan modelizar y evaluar riesgos, actuaciones, alteraciones y modificaciones emergentes de la modificación de variables, por la ausencia o el insuficiente desarrollo de una cultura de evaluación y autoevaluación continua, que alimente adecuadamente la mejora de los modelos de gestión.

Se debe considerar además, que en el marco de la planificación y el ordenamiento urbano, los procesos no planificados de ocupación del territorio generan alta degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad de la población, baja productividad y competitividad, entre otras situaciones problemáticas, surgiendo la necesidad de proyectar una nueva ocupación del territorio. Es así, que el Ordenamiento Urbano Territorial, es un instrumento fundamental para el desarrollo y tiene por objeto clarificar las relaciones entre el territorio y los recursos naturales, por un lado, y las actividades humanas, por el otro, con el fin de elaborar estrategias para lograr una utilización óptima.

SÁNCHEZ ARRABAL, MARÍA B
Facultad de Arquitectura. FAU.
Universidad Nacional de La Plata. UNLP.
Argentina
E-mail: msanchezarrabal@gmail.com

En este contexto, desde el proyecto se plantea aportar un modelo cuya aplicación contribuya a fomentar avances hacia la progresiva instalación de esa cultura, resaltando la importancia y los beneficios que aporta la herramienta SIG para el ordenamiento territorial, en la generación de mapas temáticos y la evaluación de riesgos. Cuantos más municipios puedan aplicar este modelo se obtendrán mejores resultados, en la medida que se podrán establecer comparaciones entre ellos, y evaluar desempeños comparados en función de los escenarios que se planteen.

La Hipótesis que orienta el Modelo considera proyectar y generar sobre la base de un Sistema de Información Geográfica, un Modelo de Dinámica de Sistemas (Forrester, J.W: 1968) aplicado a indicadores "urbanísticos" territoriales, que permitirá evaluar escenarios futuros, midiendo posibles riesgos. Dado que los sistemas territoriales son esencialmente dinámicos, varían en su conformación con el paso del tiempo, la variable temporal no puede ser separada de la consideración de un sistema, generando una de sus características fundamentales, la retroalimentación (Marquès Graells, P: 2008).

El Objetivo de esta ponencia en particular es presentar el estado actual del diseño del Modelo de Dinámica de Sistemas aplicado a un sector tripartito en la microrregión del Gran La Plata.

La Metodología aplicada en el proyecto para el diseño del Modelo de Dinámica de Sistemas contempló como variables estables una síntesis fuertemente morfológica de los indicadores urbanísticos del Decreto Ley 8912/77, y en el caso de las variables inestables, se utilizaron Modelos de Elevación para incorporar variables vinculadas a las grandes obras que se desarrollan en la Región.

En el primer año de trabajo se abarcó la sistematización y el análisis crítico de antecedentes, la elaboración del marco conceptual y metodológico definitivo, avanzando en la definición y el análisis de posibles casos a tomar en la Región del Gran La Plata (urBAsig: 2013). Se definieron las variables estables e inestables a considerar como base del Modelo Territorial, a fin de explorar resultados de impactos sobre morfología urbana, perfiles, aplicación de densidades e indicadores de uso.

Sucesiva a esta tarea se pretende analizar, desde el punto de vista de las finalidades, cuáles son los sectores posibles de utilizar para una prueba del modelo, que permita evaluar la aplicación y sus resultados.

Dentro de las Variables Estables, se trabajó con aquellas que establecen pautas para la localización de las actividades en el territorio, definiendo superficies dedicadas a cada tipo de uso y ocupación. A partir de los indicadores urbanísticos contemplados en el Decreto Ley 8912/77 se construyó una interpretación propia sesgada a los fines de este proyecto, respecto a los mismos. Se consideraron dentro de estos indicadores la densidad poblacional, los usos del suelo, la ocupación tanto real y la vigente en la normativa de cada uno de los partidos. Dentro de las Variables Inestables, se considera a aquellas establecen una condición nueva o diferente y que afectan a la definición de los objetivos de las estables. A partir del impacto de las grandes obras en la región, considerado como principio rector del modelo, se trabajó con Topografía, Riesgos, Desastres Naturales, impactos de tipo ambiental, territorial, funcional, económico,

social y cultural, generados por el conjunto de proyectos que se localizan en la misma. En base a información estadística y analítica, las variables individualizadas permitieron que el trabajo de construcción del Modelo se ajuste a la realidad estructural y funcional. En la aplicación de los conceptos sintetizados, se realizó la modelización de un sector, tomando valores por áreas homogéneas para los indicadores de las variables estables, sobre el recorte territorial tripartito que involucra a La Plata, Berisso y Ensenada, a fin de lograr una primera aproximación intuitiva para la aplicación del modelo en tiempo y valores reales.

En el segundo año de este proyecto, que actualmente se encuentra en desarrollo, se trabaja en la aplicación del modelo al recorte territorial tomado -prueba piloto del modelo diseñado-, reconociendo la situación actual de las variables estables en el sector, a través de relevamiento fotográfico, fotolectura de imágenes de Google Earth, datos de superficie ocupada de fuentes oficiales, entre otros, a fin de confrontarlo con los valores máximos que pueden asumir los indicadores considerados, según las normativas vigentes en cada partido involucrado y de generar escenarios posibles por el impacto de las obras ya mencionadas.

Desde este enfoque se plantea trabajar sobre la capacidad de análisis e integración de datos con que cuentan los SIG como generadores del soporte para el diseño y aplicación de modelos de localización y de simulaciones espaciales de cuestiones territoriales, con el potencial que aportan los MDS por la modificación de valores según su comportamiento a lo largo del tiempo.

A manera de cierre, se considera que los sistemas territoriales son esencialmente dinámicos, varían en su conformación con el paso del tiempo, y la variable tiempo es inseparable de la consideración del sistema, dado que fortalece la retroalimentación, y es por medio de la retroalimentación que un sistema controla objetivos deseados y objetivos alcanzados, modificaciones en el entorno, etc., y produce los cambios necesarios para corregir una dirección no deseada, con lo que se logran nuevos productos cuyo impacto vuelve a ser tomado por el proceso de retroalimentación, y así sucesivamente; frente al dinamismo del propio sistema, desde este proyecto se propone generar una herramienta dinámica de estudio y análisis para orientar la toma de decisiones tomando en cuenta un amplio espectro de variables e impactos posibles. Combinando el enfoque temporal del Modelo de Dinámica de Sistemas con el potencial espacial de la georreferenciación de datos del Sistema de Información Geográfica, se espera un impacto positivo en la escala local y regional, por la mejora y optimización del manejo de la información a través de simulaciones y modelizaciones que permita modificar las políticas y oriente en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Una vez superada la etapa de evaluación en la muestra seleccionada, le sucederá un análisis crítico de sus procedimientos y resultados, que permitirá echar luz sobre la capacidad del modelo de cumplir con sus objetivos metodológicos. A partir de las conclusiones arribadas se procederá a un ajuste metodológico que asegure resultados válidos a los objetivos evaluativos propuestos, a la vez que sea confiable, diseñando protocolos de transferencia de la metodología para ser utilizada por cualquier usuario,

bajo condiciones que serán explicitadas como estrategia de difusión del Modelo.

Esta presentación se sustenta en los avances alcanzados en el proyecto de investigación, cuyo objetivo es el diseño de un Modelo basado en el enfoque de la Dinámica de Sistemas aplicable a la Planificación y el Ordenamiento Urbano -Territorial, orientado a los municipios de la provincia de Buenos Aires, entendido como una herramienta de modelización y evaluación comparativa, a través de Variables Territoriales, que contribuya a la toma de decisiones y mejore la comunicación de los resultados, promoviendo la evaluación de escenarios, y el diseño de protocolos de aplicación y procedimientos.

La premisa que orientó el desarrollo del proyecto surgió de considerar que los municipios de la Provincia de Buenos Aires, no cuentan con Modelos de Dinámica de Sistemas. Se observa que en general no existe una mecánica de modelizar y evaluar riesgos, actuaciones, alteraciones y cambios emergentes de la modificación de variables o por la ausencia o el insuficiente desarrollo de una cultura de evaluación y autoevaluación continua, que alimente la mejora de los modelos de gestión.

Marco conceptual

La teoría general de Sistemas conforma una manera sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad, permitiendo además formas de trabajo transdisciplinarias. Durante los últimos treinta años se ha desarrollado un campo conocido como dinámica de sistemas, que combina la teoría, los métodos y la filosofía para analizar el comportamiento de los sistemas complejos; surgió de la búsqueda de una mejor comprensión de la administración. Su enfoque y aplicación se ha extendido ahora al cambio medioambiental, la política, la conducta económica, la medicina y la ingeniería, así como a otros campos; muestra cómo van cambiando las cosas a través del tiempo. Un proyecto de dinámica de sistemas comienza con un problema que hay que resolver o un comportamiento indeseable que hay que corregir o evitar.

La característica fundamental de éste paradigma científico se encuentra en su perspectiva holística e integradora, donde lo importante a ser considerado son las interrelaciones y los conjuntos que las mismas permiten distinguir del entorno.

En este marco se plantea que un Sistema, es un conjunto de elementos o partes organizadas y relacionadas entre sí, en el logro de un objetivo, de forma tal que un cambio en un elemento afecta al conjunto de todos ellos. Los elementos relacionados directa o indirectamente con el problema, y sólo estos, formarán el sistema que vamos a estudiar. Para estudiar un sistema hemos de conocer los elementos que lo forman y las relaciones que existen entre ellos.

Cuando se habla de sistemas aparece la idea de totalidad, pero las propiedades de esa totalidad no responden a la simple agregación de partes o componentes y sus respectivas propiedades. Esa totalidad surge como algo distinto de sus componentes, y sus propiedades se generan en el interjuego de relaciones de dichas partes, surgiendo también como distintas a las de quienes la conforman. Esta explicación responde al principio Aristotélico de que el todo es más que la suma de las partes (todo /

parte). Tomando éste primer principio y enriqueciéndolo, Bertalanffy observa que un sistema es distinguible de su entorno por la particular manera de relacionarse de sus componentes. Incorpora entonces un segundo paradigma: la relación todo / entorno, quedando de esta manera explicitado que un sistema establece un flujo de relaciones con el ambiente donde actúa. En la relación con su entorno, el sistema se verá obligado a efectuar adaptaciones en su interior de manera que su accionar resulte congruente con el marco que le presenta el ambiente donde se desenvuelve. Tenemos así un sistema que persigue un objetivo donde sus partes integrantes son interdependientes, y un flujo de entradas y salidas por las cuales queda establecida una relación con el entorno. Un sistema complejo se encuentra conformado por una gran cantidad de elementos, cada uno de ellos con un objetivo distinto, aunque congruente con el del sistema. No obstante, la inestabilidad sobreviene cuando el objetivo del sistema aparta al elemento de sus propios objetivos y éste reacciona de determinada forma intentando modificar el sistema para volver a acercar sus objetivos a los propios. En cambio, si los componentes son persuadidos de producir algún tipo de variación en bien del objetivo del sistema, se observará una mayor estabilidad en el comportamiento del mismo.

Como criterio general, todo proyecto de dinámica de sistemas, -definida como una técnica para analizar y modelar[] (Izquierdo, L. 2008) el comportamiento temporal en entornos complejos-, comienza con un problema que hay que resolver, un comportamiento indeseable que hay que corregir o evitar o bien como el resultado de poner en juego la interacción de variables en distintos escenarios de simulación diferenciados y comparables.

La Dinámica de Sistemas permite “perturbar el modelo”, verificando diversas variables para aprender acerca de los puntos críticos del sistema dado, su probable evolución y resistencia al cambio. La hipótesis que orienta el Modelo en desarrollo desde el proyecto de investigación, considera generar sobre la base de un Sistema de Información Geográfica, un Modelo de Dinámica de Sistemas aplicado a indicadores “urbanísticos” territoriales, que permita evaluar escenarios futuros, midiendo posibles riesgos. Dado que los sistemas territoriales son esencialmente dinámicos, varían en su conformación con el paso del tiempo, la variable temporal no puede ser separada de la consideración del sistema, generando una de sus características fundamentales, la retroalimentación.

En relación al párrafo que antecede debe mencionarse que el desarrollo de las TICs ha influido de manera evidente en todos los ámbitos de la sociedad, ampliándose por sus múltiples posibilidades. Es entonces cuando, para definir este nuevo entorno del hombre, aparecen términos como el de “ciudad digital”, donde el significado de “ciudad” no genera ninguna ambigüedad; expresa un conjunto de personas que tienen en común, más que el entorno geográfico, la interrelación diaria formando una comunidad; el término “digital”, define y caracteriza cómo se desarrollan esas interrelaciones, agrega al concepto tradicional de ciudad la característica de que sus componentes pueden relacionarse haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones de manera intensiva: la traslación de los modelos de ciudades que existen en el mundo real al entorno virtual.

En este marco, el entorno municipal, es uno de los más apropiados para impulsar el desarrollo de proyectos innovadores en el uso de las TICs, ya que las posibilidades de escalabilidad de resultados son mayores; la realidad local permite además experimentar a pequeña escala la implantación de conceptos integradores y de nuevas fórmulas de participación entre la gestión local y el resto de las instituciones, logrando así una mayor eficiencia en su desarrollo y ejecución. Este concepto, se efectiviza en el desarrollo Ciudades Digitales. Una ciudad digital puede ser definida como aquella en la que, utilizando los recursos que brindan la infraestructura de telecomunicaciones y de informática existentes, fundamentalmente Internet, ofrece a sus habitantes un conjunto de servicios digitales a fin de mejorar el nivel de desarrollo humano, económico y cultural de esa comunidad, tanto a nivel individual como colectivo.

La aplicación de los SIG en la administración pública, ha sido uno de sus motores de desarrollo. Actualmente son una herramienta habitual en casi todos los niveles de la administración pública. En el caso de la Dirección Provincial de Ordenamiento urbano y Territorial, del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, se trabajó en el registro y seguimiento de expedientes, a partir de georreferenciarlos a nivel de parcela urbana y rural para disponer de una base de datos que permite la consulta permanente y actualizada de las diversas intervenciones urbanísticas del Estado provincial. Otras salidas gráficas muestran la homologación de los códigos de zonificación urbana para el análisis intermunicipal de los usos del suelo, permitiendo identificar las incompatibilidades entre la zonificación de usos a nivel interjurisdiccional.

En el marco de este proyecto, la premisa sobre la que se trabajó para la definición del Modelo, es la consideración de que existe la ciudad legal, la ciudad real, la población que vive en ella y las relaciones que se establecen en base a satisfacer sus necesidades. En el desarrollo del mismo, se definió que hay Variables Estables e Inestables, en función de su rol y carácter respecto al funcionamiento del Modelo.

Objetivos del proyecto

El objetivo general del trabajo consiste en diseñar un Modelo de Dinámica de Sistemas aplicado a la Planificación y el ordenamiento Urbano y Territorial orientado a los municipios de la provincia de Buenos Aires, entendido como una herramienta de modelización y evaluación autorreferencial y comparativa, a través de variables que contribuya a la toma de decisiones, incremente la eficiencia y eficacia operativa de los servicios y mejore la comunicación de los resultados, fomentando la mejora continua de la gestión municipal.

Objetivos Particulares

-Generar patrones para el uso de los modelos de simulación en la temática de indicadores urbanísticos.

-Aportar un modelo cuya aplicación contribuya a fomentar avances hacia la progresiva instalación de esa cultura.

-Formar personal docente en esta técnica y fomentar la actualización continuada de sus miembros.

-Organizar un fondo documental de consulta en relación a las aplicaciones de esta

técnica.
-Promover los conocimientos generales sobre la Dinámica de Sistemas, sus nuevas aplicaciones y trabajos que se realicen.

Metodología

La metodología de diseño del Modelo de Dinámica de Sistemas se abordó a partir de considerar aproximaciones sucesivas, en tres fases interrelacionadas y no secuenciales, una fase teórica, una fase experimental y una fase evaluativa.

Fase Teórica

El proyecto comienza con un estudio y actualización bibliográfica de antecedentes que implicó la recopilación y análisis crítico de experiencias y bibliografía teórica, que centró su búsqueda en la bibliografía y las experiencias del ámbito internacional donde el diseño de Modelos de Dinámicas de Sistemas está más expandido. La materialización de esta fase, permitió identificar los principales componentes de los escenarios posibles de plantear y delimitar los bordes de la problemática abordada. El objeto fue construir una apoyatura de referencias que permitió elaborar un marco conceptual ligado a construir un modelo adecuado a la realidad de los municipios de la provincia de Buenos Aires, que tienen características comunes desde el aspecto jurisdiccional e institucional, por estar regulados por el Decreto Ley 8912/77. El desarrollo de Modelos de Dinámicas de Sistemas es un campo reciente y en expansión, con aplicaciones en áreas disciplinares muy disimiles y merece un ajuste teórico periódico.

Fase Experimental

La elaboración del Modelo de Dinámica de Sistemas requirió previamente una caracterización de las variables estables e inestables a utilizar, referidas a la Planificación y el Ordenamiento Territorial. En base a información estadística y analítica, las variables se pueden individualizar permitiendo que el trabajo de construcción del Modelo se ajuste a la realidad estructural y funcional de cada tipo. Sucesiva a esta tarea se analizó, desde el punto de vista de las finalidades, los sectores posibles sobre los cuales realizar una prueba del modelo, que permita evaluar la aplicación y sus resultados.

Fase Evaluativa

El proyecto pretende realizar una evaluación de consistencia del Modelo a través de una Prueba Piloto que se aplicará a una muestra seleccionada dentro de los municipios que conforman la denominada Región del Gran La Plata (figura 1), conformada por La Plata, Berisso y Ensenada que son asimilables a tres tipos fácilmente diferenciables de rangos diversos de tamaño, complejidad y modelos de gestión.

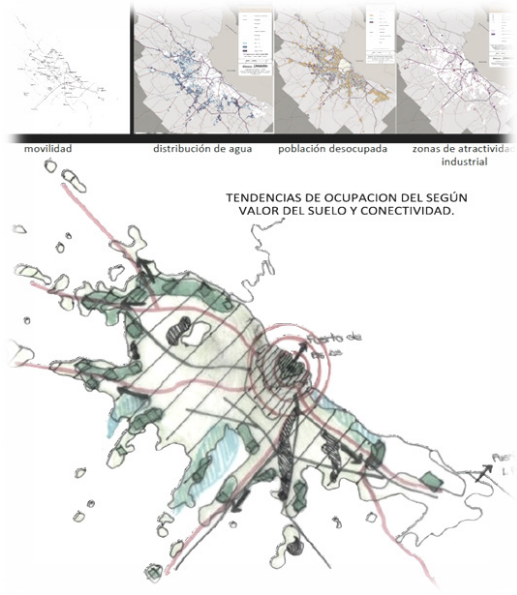


Figura 1. Gran La Plata en el contexto del Área Metropolitana. Fuente: IDEBA – Ministerio de Gobierno. http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/

Cabe mencionar que esta región ha sido seleccionada por poseer la complejidad de una región metropolitana, con las problemáticas de nivel inter jurisdiccional asociados a la gestión del ordenamiento territorial, y la presencia de grandes obras que impactarán sobre el territorio en sus diversas escalas de abordaje.

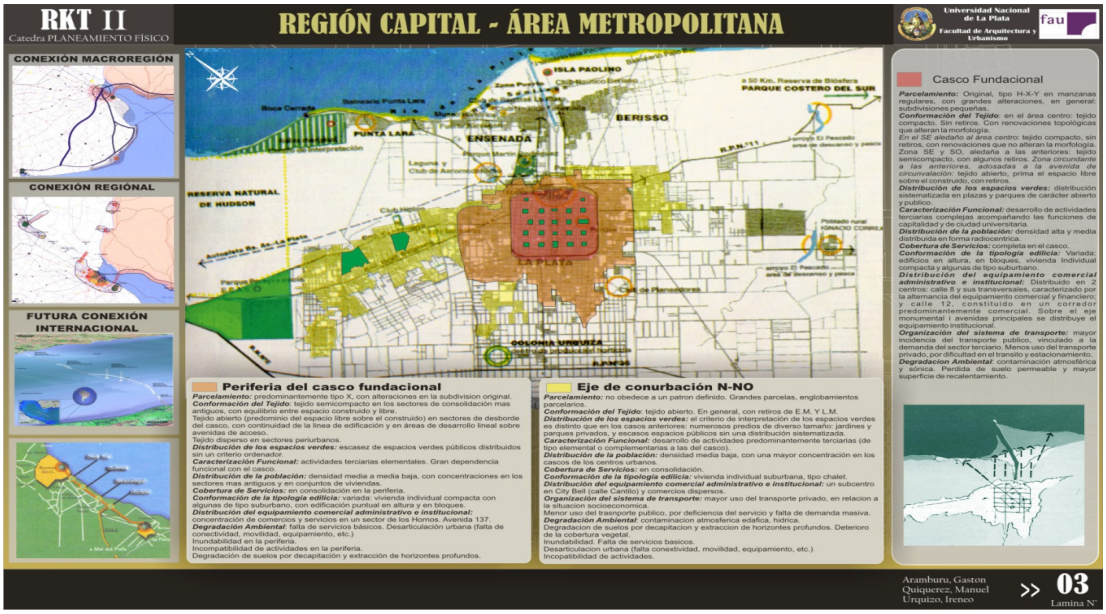


Figura 2. Gran La Plata: Partidos de Berisso, Ensenada, La Plata. Fuente: DAM. UNLP.



Figura 3. Gran La Plata: Sector de Aplicación de la Prueba Piloto. Fuente: IDEBA – Ministerio de Gobierno. http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/

Una vez superada la etapa de evaluación en la muestra seleccionada, le sucederá un análisis crítico de sus procedimientos y resultados, que permitirá echar luz sobre la capacidad del modelo de cumplir con sus objetivos metodológicos. A partir de las conclusiones arribadas se procederá a un ajuste metodológico que asegure resultados válidos a los objetivos evaluativos propuestos, a la vez que sea confiable.

Finalmente, se procurará diseñar protocolos de transferencia de la metodología para que esta pueda ser utilizada por cualquier usuario, bajo condiciones que serán explicitadas allí. Para que esta transferencia tenga el mayor alcance posible se generará una estrategia de difusión.

Estado de avance de la investigación y resultados

De esta forma y a partir de la metodología planteada, durante el primer año, se realizó la sistematización y el análisis crítico de antecedentes, la elaboración del marco conceptual y metodológico definitivo, como así también en el análisis de posibles casos a tomar en la Región del Gran La Plata, conformada por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada, considerando oportuno en esta instancia trabajar la "prueba Piloto" sobre un sector territorial que comprende los límites jurisdiccionales de los tres partidos, en torno a los ejes de las Avenidas 122 y 60, desde Avda. 1

aproximadamente hasta calle 90, avenida 32 y costa del Río de La Plata.

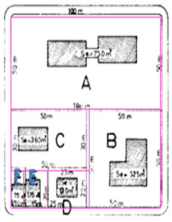


Figura 4. Área de estudio – Prueba Piloto. Fuente: Imagen google hearth. Elaboración Propia.

Asimismo, se definieron dos tipos de variables las variables ESTABLES y las variables INESTABLES.

De este modo, las Variables Estables, generan pautas para la localización de las actividades en el territorio, superficies dedicadas a cada tipo de uso y ocupación, indicadores urbanísticos, diferencias de población, densidad poblacional, usos del suelo, estructura e intensidad de sus actividades económicas, topografía entre otras.

Las Variables Inestables establecen una condición nueva o diferente, afectan a la definición de los objetivos de las estables. Entre ellas podemos identificar: Riesgos, Desastres Naturales, impactos de tipo ambiental, territorial, funcional, económico, social y cultural, generados por un conjunto significativo de proyectos.



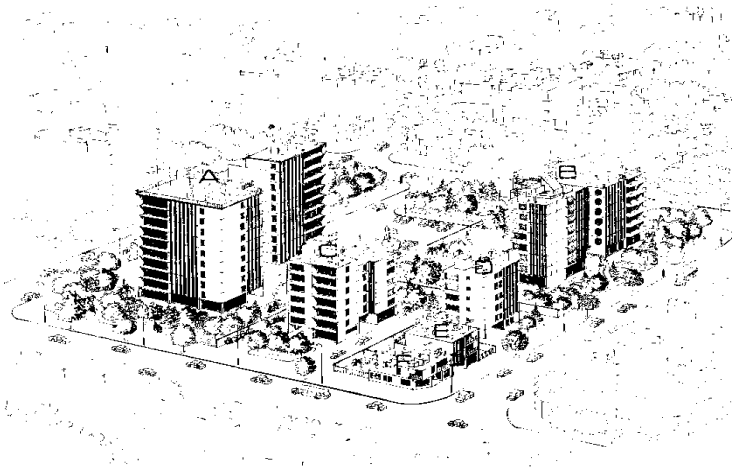


Figura 5 – Aplicación de indicadores urbanísticos – DL 8912/77 – esquemas originales. Fuente: Dirección Provincial de ordenamiento Urbano y Territorial. Año 1980

El diseño del Modelo de Dinámica de Sistemas contempla como variables estables una síntesis fuertemente morfológica de los indicadores urbanísticos del Decreto Ley 8912/77 que rige el uso y la ocupación del suelo en la Provincia de Buenos Aires, y en el caso de las variables inestables, se utilizaron Modelos de Elevación para incorporar variables vinculadas a las grandes obras que se desarrollan en la Región. Se pueden citar entre otras: Reconversión del Puerto La Plata; Terminal de Contenedores de Tec-Plata; Nuevo Complejo Universitario en el Ex BIM 3; Nueva Planta de Tratamiento de Residuos de La Plata; Reconversión del Aeropuerto La Plata; etc.

Las Variables Estables se trabajan con una Unidad de Análisis que es la zona determinada por la normativa vigente, enmarcada en el Decreto mencionado.

De acuerdo a los indicadores urbanísticos que posee la zona, será la morfología que se pretende como alcanzar. Sobre las Unidades de Análisis, se trabaja en analizar:

Ciudad Legal	Los indicadores urbanísticos,
Ciudad real	Los atributos
Población	Unidades familiares que residen en una zona, con características homogéneas, demanda de servicios urbanos y desplazamientos.

La posibilidad de proyectar y modelizar la aplicación de los indicadores “urbanísticos” al territorio, sobre la base de una norma urbanística en estudio, por ejemplo, permitiría explorar sobre los distintos resultados territoriales en cuanto a morfología urbana, perfiles, aplicación de densidades, posibilitando formular escenarios prospectivos “ver la ciudad futura”, “un sector de ella” o “un elemento u objeto arquitectónico

en particular" readecuar y redefinir el proyecto de ciudad deseada, posibilitando la exploración de compatibilidad entre indicadores, visualización de modelos, ajuste de esos indicadores en relación a otras variables e indicadores de carácter territorial, como podrán ser las curvas de nivel, relieve, topografía, cotas de nivel, entre otras. La realización de comparativas entre los indicadores elegidos en el proceso de investigación permitirá determinar las fortalezas o debilidades de cada uno de los sistemas y las interrelaciones entre los diferentes factores estudiados, desde los propios resultados de la modelización hasta las características urbanísticas actuales de los municipios y las posibilidades futuras. Las posibilidades de abordaje son amplias, variables y multiescalar permitiendo:

abordar el estudio de la situación normativa actual, por ejemplo en sectores que involucren límites de distintas jurisdicciones.

obtener una visión del impacto, en las distintas escalas territoriales – puntual, sectorial, regional, macro regional- de la aplicación de los máximos indicadores en determinada parcela, sector urbano, municipio o provincia.

Estudiar la situación actual pudiendo definir aquellos indicadores que podrían pasar a ser variables.

Estudiar las posibilidades de aplicación de indicadores territoriales, lo que daría como resultado distintos modelos de ciudad.

Todas estas operaciones, han sido realizadas históricamente a partir de operaciones matemáticas específicas y en el mejor de los casos representados mediante maquetas o dibujos tridimensionales.

A partir de la comparación de estos datos, se define el comportamiento de cada zona, dado que cada una de ellas satisface algunas necesidades y carece de otras, para esto la población se traslada hacia otras zonas y logra de esta forma cubrir sus demandas.

Desde el proyecto se ha considerado para la definición del modelo de ciudad y sus relaciones un modelo general que se describe brevemente, para trabajar en la etapa de prueba sobre el sector considerado prueba piloto que permitirá analizar críticamente las relaciones planteadas.

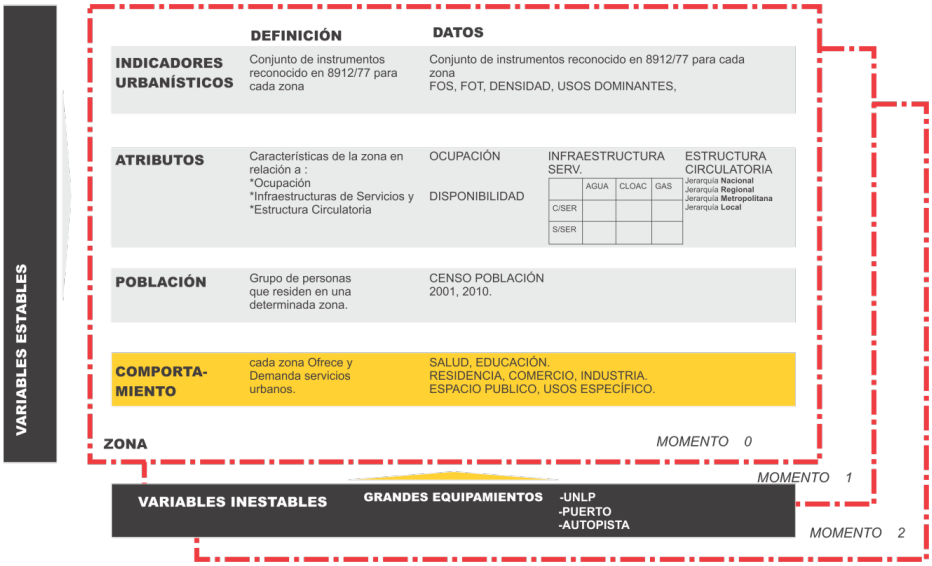


Figura 6. Modelo General de Dinámica de Sistemas. Elaboración propia. Año 2014

El Modelo General se ve perturbado por el surgimiento de Variables Inestables, que en particular en este primer momento del proyecto, fueron definidas como las obras y políticas públicas de escala regional, que generan tensiones afectando la escala urbana.
En general esta situación tiende a producir una mayor demanda de transporte y de nuevas localizaciones residenciales multifamiliares, que compiten con la ocupación actual, definida y delimitada por los atributos de la zona y en el marco de lo que permiten los indicadores urbanísticos.

El Modelo General se ve perturbado por el surgimiento de Variables Inestables, que en particular en este primer momento del proyecto, fueron definidas como las obras y políticas públicas de escala regional, que generan tensiones afectando la escala urbana.
En general esta situación tiende a producir una mayor demanda de transporte y de nuevas localizaciones residenciales multifamiliares, que compiten con la ocupación actual, definida y delimitada por los atributos de la zona y en el marco de lo que permiten los indicadores urbanísticos.



Figura 7. Sectores de Estudio: (1) Avda. 122 hasta 90; (2) Avda. 1 hasta 90; (3) Avda. 32 hasta el río de La Plata. Elaboración propia. Año 2014.

Cada momento de la definición del Modelo, ha sido registrada en un Sistema de Información Geográfica, entendiendo que ofrece las mayores posibilidades de estudio del territorio, además de posibilitar ajustes en el proceso de prueba del modelo de manera dinámica.

Es importante mencionar, que entre las actividades desarrolladas se programó, diseñó y realizó una práctica de transferencia al grado, a través de modelizaciones con estudiantes del taller de Sistemas de Representación, considerando solamente las variaciones posibles con la base de variables estables aplicadas al territorio en estudio.

El plan de trabajo incluyó previo a la salida a campo la foto lectura e interpretación de imágenes satelitales de google heart partir de la lectura

En junio de 2014, se realizó el relevamiento de información primaria, que consistió en la toma de información por parcela, incluyendo el soporte fotográfico, en el recorte territorial considerado para la prueba piloto. La toma de datos incluyó los siguientes los indicadores urbanísticos que en principio se considerarán para la construcción del Modelo.

Tipo De Uso Del Suelo (residencial, comercial, administrativo, vacantes, etc.) Extensión De Ocupación Del Suelo, Intensidad De Ocupación Del Suelo, Alturas de la edificación, posteriormente y como trabajo en gabinete se estimó la densidad de población.

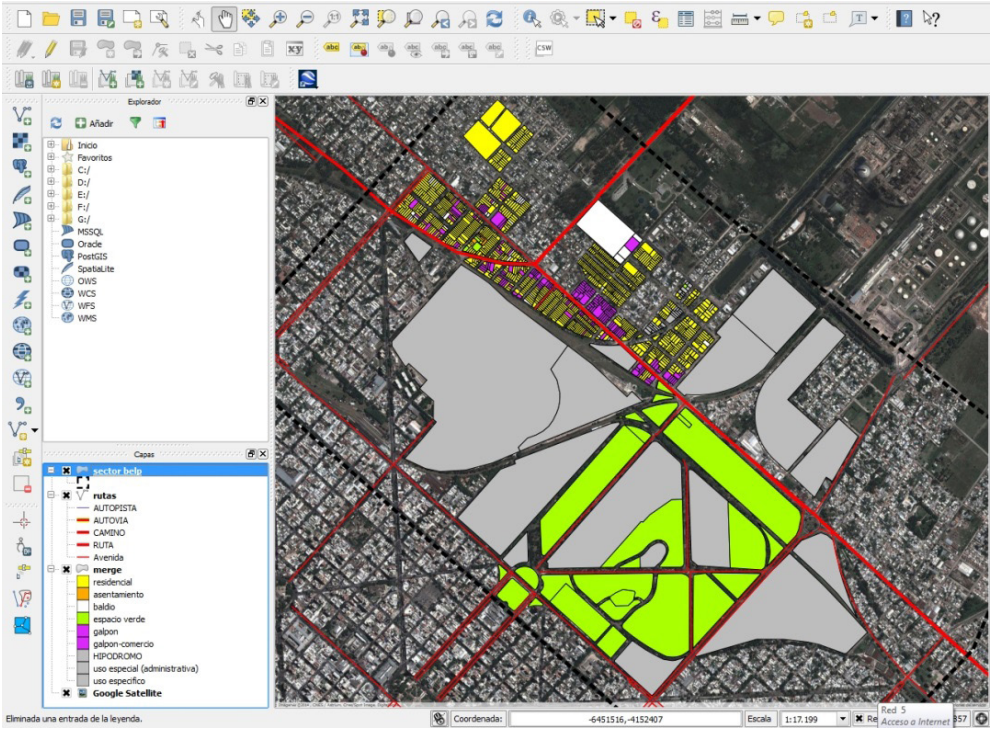


Figura 8. Relevamiento de datos de la ciudad real, en SIG. Fuente: Elaboración propia. 2014

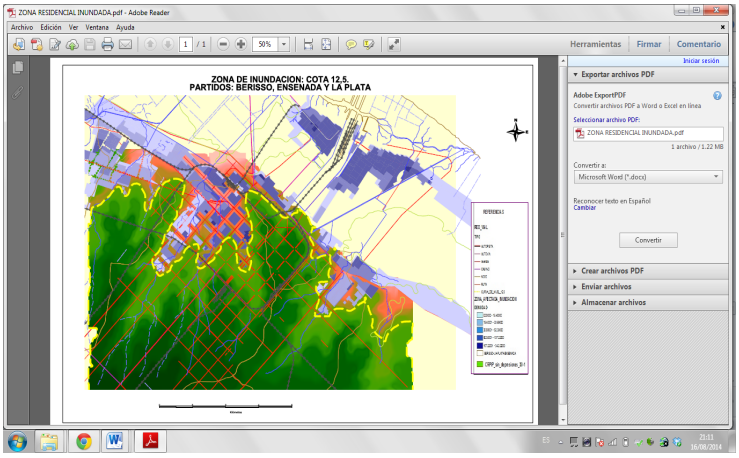


Figura 9. Modelo de Inundación sobre la Prueba Piloto- Cota 12.5. Fuente: Garre S. 2014

Actualmente el Equipo de investigación se encuentra abocado al procesamiento y volcado del relevamiento de información primaria, realizado en Junio de 2014, en el

recorte considerado, que nutrirá el Modelo tomando además datos de fuentes oficiales y recabando datos en campo, en el recorte considerado y realizando pruebas iniciales de modelado sobre el sector de estudio.

Como reflexión final se puede afirmar que los modelos de simulación que emplean la Dinámica de Sistemas ofrecen una base para tomar decisiones en base a los resultados obtenidos, y también por el análisis de los efectos observados a corto, medio y largo plazo de las acciones propuestas. En síntesis los modelos permiten:

- Facilitar la comprensión de una situación compleja, realizando una síntesis de los aspectos esenciales de un problema.
- Mejorar el análisis, la comprensión y la validación de la estructura real, según patrones que para modificar el comportamiento del sistema debe conocer bien su estructura interna.
- Identificar a partir de modelos de simulación los elementos del sistema a los que este es más sensible, los sistemas son muy sensibles a un reducido número de causas. La identificación de estos elementos permitirá modificar su estructura y por lo tanto su comportamiento, de una forma muy eficiente.
- Analizar múltiples alternativas, a partir de comparar el efecto de las acciones previstas y los resultados que tendrán diferentes acciones alternativas.
- Proponer y exponer con claridad las diferentes propuestas analizadas, y los motivos que permiten sugerir una en relación a las otras.

La problemática de la inclusión de poblaciones turísticas de montaña al Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT): el caso del Siambón

Viollaz, María Clelia

PALABRAS CLAVE
· Gestión urbana
· Gobernanza local
· Políticas públicas

Resumen / El presente trabajo presenta los resultados parciales de una investigación en curso que contribuye a los avances del proyecto de investigación PICT 2012-3026 Más allá de las Metrópolis globales. Desafíos y oportunidades para el Sistema Metropolitano de Tucumán y forma parte de un trabajo de Tesis de Maestría en Gestión Ambiental. El mismo se encuadra en la problemática socio-demográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) ya que los asentamientos en estudio forman parte del grupo de núcleos poblacionales cercanos a la ciudad capital que han incrementado de manera significativa sus vínculos funcionales cotidianos o frecuentes con el área conurbana.

Se analizó como caso testigo el asentamiento poblacional en el Valle de Raco y El Siambón, ya que este emplazamiento reúne las condiciones de ser un ejemplo paradigmático de las problemáticas que se suscitan en los asentamientos poblacionales de montaña explotados con fines turísticos, en franco crecimiento, ubicados en zonas de alta fragilidad ambiental y alto valor paisajístico, y ubicados a corta distancia de la ciudad de San Miguel de Tucumán.

El análisis del valle se realizó a partir de la teoría de sistemas tomándose en consideración en el caso de estudio tres grandes subsistemas: medio natural, asentamientos de pobladores locales y áreas ocupadas por turismo de segunda residencia y migración de amenidad.

A partir de un análisis diacrónico y sincrónico de cada uno de ellos, se caracterizaron las propiedades sistémicas intrínsecas de cada grupo, definiendo capacidades de relación, interacción, adaptabilidad y resiliencia, con el fin de evaluar las áreas de interfase o espacios de interrelación entre ellos, destacando los conflictos existentes y potencialidades de desarrollo en cada una.

Finalmente, se definió las líneas directrices sobre las cuales se debe estructurar la planificación integral de crecimiento del Valle y los aspectos que deben resguardarse en el proceso evolutivo.

VIOLLAZ, MARÍA CLELIA
UNT, FAU (Observatorio de fenómenos urbano territoriales)
Argentina
E- mail: arqviollaz@gmail.com

Introducción

La tarea de revertir el impacto de la vida y la producción sobre el medio ambiente y los recursos naturales ha tenido en la última década grandes logros, sobre todo en los ámbitos de la investigación, con importante cantidad de trabajos publicados sobre la temática, y en áreas relacionadas con la educación y la gestión, principalmente dirigidas a la toma de conciencia por parte de la población sobre la importancia del cuidado del medio ambiente. Sin embargo, los avances en el ámbito del conocimiento y sobre todo en los de la planificación gestión y control, se plasman a un ritmo que no logra compensar la inercia de los valores culturales, características de vida ciudadana y rural y prácticas productivas no sustentables que están produciendo consecuencias irreversibles en el medio ambiente, a un ritmo cada vez más acelerado por su crecimiento en escala y por los efectos acumulativos.

Analizando el caso de la provincia de Tucumán, enfocando la mirada en el medio ambiente y el uso que el hombre ha hecho de él a lo largo de la ocupación del territorio, se puede resumir de un modo muy genérico que el mismo se ha transformado radicalmente, de ser un área geográfica originalmente cubierta por extensas áreas boscosas, a pasado a asemejarse a un mosaico heterogéneo de usos de la tierra que incluye: centros urbanos, campos de agricultura, áreas protegidas y remanentes boscosos que aún perduran en el paisaje.

El área en estudio reúne estos dos conceptos enunciados anteriormente, ya que reúne las condiciones de ser un ejemplo paradigmático de las problemáticas que se suscitan en los asentamientos poblacionales de montaña explotados con fines turísticos, en franco crecimiento, ubicados en zonas de alta fragilidad ambiental y alto valor paisajístico, y ubicados a corta distancia de la ciudad de San Miguel de Tucumán.

Objetivos general del trabajo:

El presente trabajo se realizó a partir de los siguientes objetivos:

- Caracterizar los subsistemas del valle del Siambón desde una perspectiva diacrónica y sincrónica
- Definir las características de las interfases entre estos subsistemas
- Delimitar de un modo participativo los principales conflictos y potencialidades que se presentan en cada zona de interacción y que afectan a los subsistemas o al conjunto total
- Aportar los lineamientos sobre los que deben articularse los proyectos y procesos de intervención, previsión y prevención en el área estudiada y en su área de influencia.

Metodología

La metodología elegida para la elaboración del presente trabajo fue desarrollada e implementada por FLACAM, Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (ONG internacional con sede argentina en la Fundación CEPA, Bs As).

El enfoque principal de estudio consistió en concebir a los ecotonos, bordes o interacciones entre dos o más ecosistemas como el área de mayor intensidad de intercambios de flujos e información, y por lo tanto donde es posible registrar los

fenómenos críticos de cada ecosistema en su relación con el contexto. Es la puesta en evidencia de las relaciones complejas de cualquier sistema ambiental, y por lo tanto posee la ventaja de que a través de su detección es posible captar lo esencial, lo cual otorga una gran eficiencia sistémica ante cualquier diagnóstico o síntesis

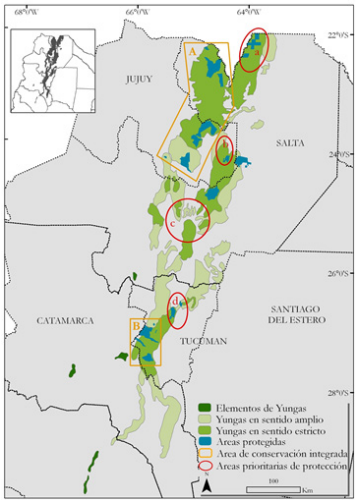
Se explicó el comportamiento complejo de la relación hombre/ambiente mediante una síntesis perceptiva de conflictos (incompatibilidades entre la necesidad y la realidad, y/o intereses encontrados) y potencialidades (fortalezas y oportunidades existentes) considerados en forma intersectorial y relacionada (Pesci, R; Pérez, J.; Pesci,L.,2007). La definición de los conflictos y potencialidades fue realizada con la participación de los principales actores de cada subsistema (vecinos, turistas, dueños de residencias de veraneo, funcionarios de reparticiones públicas y de servicios, referentes comunitarios destacados, etc.) con el fin de incluir la mayor diversidad posible de situaciones conflictivas y de posibles ámbitos a desarrollar o potenciar.

El uso de matrices como herramientas metodológicas para el diagnóstico complejo permitió realizar el análisis relacional de los conflictos y potencialidades, permitiendo detectar los conflictos que se potencian o contrapesan entre ellos, las potencialidades que agravarían o suavizarían conflictos, las potencialidades que desarrolladas en conjunto generan una sinergia positiva, etc.

Este análisis matricial dio como fruto un diagnóstico profundo que permitió identificar los temas claves a resolver y los ejes principales de desarrollo de proyectos y propuestas más apropiados para resolver las problemáticas principales antes definidas.

Medio natural - Características del área de estudio

La zona en estudio se encuentra ubicada en la ecorregión de Yungas, que en nuestro país se extiende incluyendo las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán. El concepto de ecorregión tiene una concepción sistémica ya que se utiliza para entender la distribución de los seres vivos y refiere a un territorio geográficamente definido en el que predominan condiciones climáticas y de relieve relativamente uniformes, que determinan la presencia de ciertas especies vegetales y animales. (Lomáscolo et al., 2014). El valle del Siambón se encuentra precisamente en una de las cuatro áreas de las yungas argentinas definidas como prioritarias de protección, la única ubicada en la provincia de Tucumán (Mapa Nº 1).



Mapa Nº 1: Mapa de las Yungas en Argentina, con la señalización en círculos rojos de las áreas de protección prioritaria. Fuente: http://siga.proyungas.org.ar

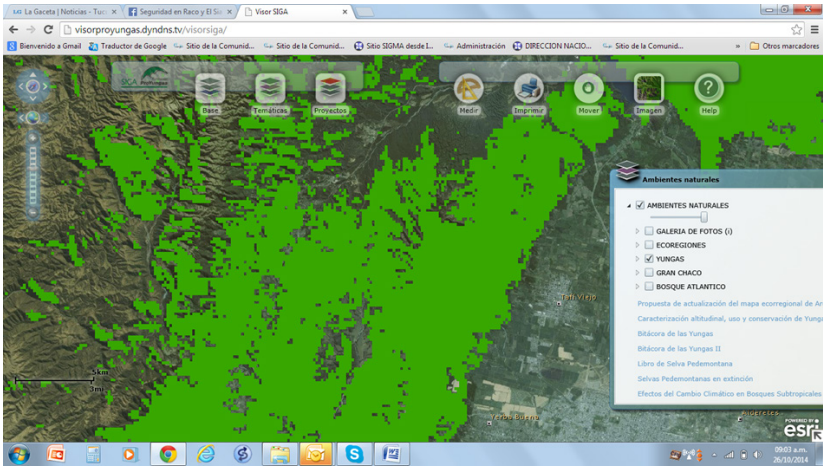
En relación a la fauna, las Yungas como ecorregión representan uno de los sistemas naturales más diversos de Argentina: en menos del 2% del territorio nacional habita cerca del 50% de las plantas y animales del país. La diversidad de especies incluye elementos propios y aportes de las otras ecorregiones con las que limita. Es decir que es un sistema permeable con áreas de interfase muy ricas y con una importante dinámica interna de funcionamiento.

Además, las Yungas de Tucumán, también conocidas como Selva tucumano-oranense o Selva tucumanoboliviana, poseen la particularidad de albergar especies tropicales que aquí alcanzan su límite sur de distribución y que, a diferencia de sus congéneres de sitios más meridionales, en el norte de Argentina se encuentran adaptadas a condiciones variables a lo largo del año, tanto en temperaturas como en precipitaciones.

Los cambios de temperatura, humedad y precipitación característicos de cada altura, determinan la formación de diferentes pisos de vegetación con distintas características y recursos que las plantas, los animales e incluso el hombre utilizan para subsistir a lo largo del año.

La región en estudio, el Valle de Raco y El Siambón, se encuentra en uno de los valles intermontanos, situado al oeste de las sierras orientales entre los 750 y los 1200 m de altura (Mapa Nº2). Se encuentra en el piso correspondiente a la selva montana, que ocupa las laderas de las montañas entre los 700 y 1500 msnm y representa la franja altitudinal de máximas precipitaciones pluviales (más de 2000 mm anuales). En general, es una selva con predominio de especies perennifolias (los árboles tiene hojas a lo largo de todo el año) y con estacionalidad hídrica menos marcada que la Selva Pedemontana.

Los deslizamientos o derrumbes de laderas son los principales disturbios naturales de este nivel altitudinal, al cual responden un conjunto de especies que tienen en los mismos su principal situación de reclutamiento poblacional.



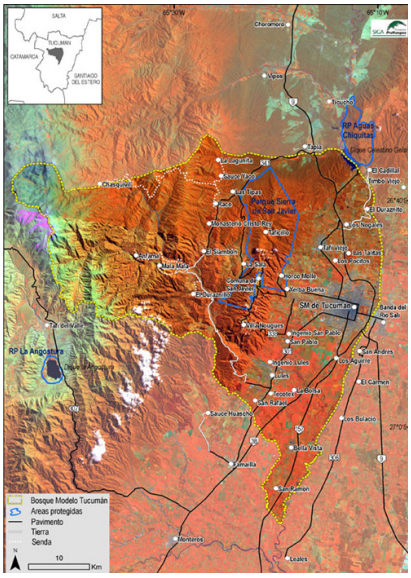
Mapa Nº2: Mapa temático satelital de la zona de Yungas elaborado por la Fundación Proyungas. En rojo se señala el área en estudio.Fuente: http://visorproyungas.dyndns.tv/visorsiga/

El Valle de Raco y El Siambón como parte del Bosque Modelo Tucumán

La gravedad de la presión generada por el actual esquema de uso del territorio y la fragilidad del ecosistema de sustento, han llevado a los investigadores a concluir respecto al uso de esta zona serrana próxima a la ciudad de Tucumán que es urgente comenzar a generar acciones concretas que lleven a la creación de un marco que permita afianzar el sistema de áreas protegidas e impulsar a nivel local la implementación de actividades de desarrollo sustentable.

Expertos en el tema afirman que "… el futuro de esta ecorregión en la Argentina dependerá de qué tan hábiles sean los hombres para lograr una zonificación y planificación estratégicas que, sustentadas en un marco regulatorio legal, puedan dar las herramientas adecuadas y los incentivos económicos suficientes para desarrollar la ecorregión sin poner en riesgo la persistencia de la biodiversidad y para mejorar el actual esquema de protección sin reducir el enorme potencial productivo de esta diversa y valiosa región." (Brown, A.; Pacheco, S.; Lomáscolo, T. y Malizia, L., 2005)

En el año 2007 se dio un importante paso en este sentido con la creación del Bosque Modelo Tucumán (BMT) con el objetivo de planificar y gestionar de manera adaptativa el desarrollo sustentable y la conservación de los recursos naturales de la provincia. (Mapa Nº3). El área definida dentro de este criterio incluye la ciudad de San Miguel de Tucumán y su área de influencia (SIMeT) extendiéndose hacia el sur a lo largo de la ruta 157 y hacia el oeste hasta Tafí del Valle.



Mapa Nº3: Área ocupada por el Bosque Modelo Tucumán. Fuente: http://www.bosquemodelotucuman.org.ar/tucuman/mapaubicacion.htm

El diseño y ejecución de una iniciativa con las características de los BM implica un gran desafío social e institucional. Involucra la creación y mantenimiento de redes institucionales formadas por una gran variedad de organismos y un grupo de actores sociales que históricamente pueden no haber coincidido en sus intereses particulares pero que reconocen la necesidad de trabajar en conjunto para lograr un escenario de desarrollo sustentable y conservación de los recursos naturales.

Precisamente, el Bosque Modelo Tucumán se constituye esencialmente como un escenario de trabajo conjunto entre los sectores representativos de la provincia, con el fin de promover y apoyar el uso de los recursos naturales en un marco de sustentabilidad económica y ambiental.

Un Bosque Modelo (BM) es "una asociación de voluntades que en consenso planifican y gestionan modelos de desarrollo sustentable en ecosistemas boscosos, con la meta de elevar la calidad de vida de las comunidades marginadas o de bajos recursos como pauta fundamental". Los BM se basan en "un esquema innovador que combina las necesidades sociales, culturales y económicas de las comunidades locales con la sostenibilidad, a largo plazo, de grandes paisajes en los que los bosques desempeñan un importante papel" (Lomáscolo et al., 2014).

Desde el punto de vista del paisaje, el BM es un área geográfica determinada que no sólo incluye bosques sino también áreas con otro tipo de vegetación natural, centros poblados, campos de agricultura y otros emprendimientos productivos. Desde el punto de vista de lo organizativo, el BM es una asociación de voluntades. De esta forma, por definición, si los actores no tienen la voluntad el BM no se conformará.

La inclusión del área en estudio dentro del BMT (mapa 2) tiene gran relevancia, ya que las conclusiones del presente estudio pueden incorporarse como punto de partida para la planificación y gestión de un desarrollo sustentable del valle. (Lomáscolo et al., 2014).

Conformación histórica del uso de suelo en el territorio

Existen vestigios de que esta zona posee presencia humana desde épocas precolombinas. Los hallazgos arqueológicos diseminados por el valle pertenecen por sus características y formas a la Cultura Candelaria (que se extendía desde el SE de Salta y el NE de Tucumán hasta los Valles Calchaquíes por los años 300 a.c a 1400 d.c) con influencia de las Culturas Santa María y Belén. En el siglo XVII, el valle estuvo ocupado por los Diaguitas, especialmente los Lules.

Parte de la herencia de estos asentamientos es el nombre de la actual población del Siambón, cuyo origen según los pobladores locales se remonta a la palabra "SIHAMPON" (SHI: afirmación, HAN: altura; PON: hoyo o estanque natural), de origen quechua.

En el transcurso del siglo XVII los jesuitas, organizados en la Compañía de Jesús, reciben estas tierras donadas por el Capitán García de Medina y constituyen una estancia que toma el nombre del lugar. En las vecindades existía el pueblo Axita y juntamente con la estancia Siambón sirvieron de base al gran establecimiento de campo llamado San Januario (origen de la actual población cercana, San Javier).

Con la expulsión de los jesuitas, en 1767, esta estancia junto al resto de las propiedades de la orden, fueron embargadas y pasaron a manos la Junta de Temporalidades (un organismo encargado de hacerse cargo de los "bienes temporales") y los pobladores de Axita y Siambón, todos autóctonos, fueron desterrados e incorporados al pueblo de Amaicha.

En los archivos de la Junta de Temporalidades se describe al "Potrero de Raco" como de "tres leguas de largo y tres leguas de ancho" (tomando la legua castellana con su valor original de 5.000 varas castellanas, es decir, el equivalente a 4,19 km, nos daría un territorio cuadrado de 12,57 Km de lado, aproximadamente 15.000 ha.). Estas tierras se venden en subasta pública, consignándose esta operación como la primera venta en el Registro Inmobiliario. En 1781 el nuevo dueño toma posesión de la zona, que se hereda en sucesivas generaciones hasta que en 1896 se produce una primera subdivisión de 1.500 ha.

En la zona del Siambón, mientras tanto, se da un repoblamiento lento proveniente de las zonas de Anfama, La Hoyada y Chasquivil, que tienen en este valle su posibilidad de salida hacia Yerba Buena a través de una accidentada senda a través del Periquillo. Hasta 1878 las escasas familias que llegaron al Valle procedentes de las altas cumbres, arribaron a una región sin dueño aparente, eligiendo las tierras más apropiadas para iniciar sus actividades agrícolas de subsistencia. La población aumentó muy lentamente a causa de las precarias condiciones de vida, el sistema de tenencia de la tierra y la falta de medios de comunicación; el único producto rentable (arveja) solo podía

transportarse por el Periquillo, San Javier, Yerba Buena, para su intercambio por otros productos como telas, harina y calzado (Ledesma, 1970).

En 1915, con la inauguración del camino desde Tapia, ya se avizoraban los cambios que paulatinamente se iban produciendo en la incipiente villa serrana. Del círculo íntimo de las primeras familias surgió el primer poblado, que en 1930, contaba de alrededor de 15 residencias de veraneo. La subdivisión realizada por una de las herederas en la ensenada de su estancia, fue sin dudas el hecho que dio real impulso de crecimiento de la villa, ya que en este fraccionamiento se afincaron numerosos veraneantes y tras ellos llegaron servicios fundamentales: luz eléctrica, camino pavimentado y, posteriormente, agua corriente. Se genera así un nuevo tipo de uso de suelo con fines turísticos, origen de la actual Villa veraniega (Viaña, 2005).

En 1928 se abre el camino que une Raco y El Siambón, a partir del ensanchamiento de una senda existente. Esto fue importante para la incorporación de la zona como área de expansión de la villa turística y para la vinculación de los pobladores locales diseminados en este valle y cuya principal vinculación con la ciudad era el intrincado camino a través de las cumbres del Periquillo. Se inicia una etapa de crecimiento de la población, que llega al valle desde Chasquivil y Yerba Buena atraídos por los bajos costos de arriendo y la posibilidad de desarrollar actividades agrícolas. En pocos años, de 1930 a 1960 el crecimiento de pobladores locales es importante.

Hacia 1950 se multiplican los loteos en la zona de Raco, y se comienza a vender parcelas por metro. Asi surgen nuevos polos de desarrollo (Valle Hermoso, San José de Raco), que van extendiendo el área de asentamiento poblacional hacia el Siambón. La cesión a la orden benedictina, en 1956, de 800 hectáreas en el valle del Siambón para la construcción de un Monasterio, fue el otro gran factor de desarrollo y cambio en el uso de suelo y en la generación de nuevas fuentes de trabajo. El aislamiento en que se encontraba esta región, la belleza del lugar y la sencillez de sus habitantes diseminados por valles y montañas, lo hacía un lugar ideal para la vida simple de oración y trabajo al que aspiraba el grupo de jóvenes monjes designados para iniciar con optimismo y entusiasta ilusión la vida monástica en el norte argentino.

No sólo la construcción del emblemático edificio (utilizando materiales del lugar pero con técnicas y conocimientos nuevos traídos a la región de la mano del monje encargado de la obra) sino también el trabajo y modo de vida de esta comunidad, trajo aparejado un rápido y contundente cambio de vida y de ocupación del territorio. Surge un poblado inicial cercano al Monasterio de personas que se establecen gracias a la posibilidad de trabajo estable en la fábrica de Productos Alimenticios creada por la Comunidad Benedictina.

A partir de 1960 se produce un estancamiento de la población local, con un crecimiento vegetativo que se equilibra con las migraciones de busca de trabajo, pues las condiciones económicas empeoran debido al uso de técnicas agrícolas rudimentarias que no logran absorber más mano de obra. La edad de los emigrados variaba entre los 15 y 45 años. En términos generales en la localidad se mantenía con una economía agrícola, basada en un tipo de estructura tradicional, con la mayoría de la población dedicada

a actividades primarias realizadas sin contratación de peones, siendo una zona de pequeños arrendatarios donde la explotación era realizada por ellos y sus familias.
En cuanto a la distribución espacial de la población local, hasta 1970 se presentaba un hábitat disperso, con viviendas bastante alejadas entre sí, lo cual puede atribuirse a la orografía, la ocupación de los espacios aptos para el cultivo y el espíritu tradicional. La mayoría de las viviendas se localizaron en la zona de Raco, a lo largo del camino principal y en el valle del Siambón al oeste del mismo por sus condiciones naturales y solo unas pocas al este, sobre las faldas del Periquillo. Su emplazamiento principal fue a lo largo de la ruta y de los caminos vecinales, tendiendo preferentemente a la circulación y a la cercanía a vías de acceso. El resto se colocaron internadas en el valle donde los arrendatarios tenían sus cercos.

Turismo de segunda residencia y migración de amenidad.
El año 1970 marca una inflexión en el uso de este territorio comenzándose a desarrollar un modo de ocupación de suelo diferente y cuyas características se van afianzando con el correr del tiempo. Las características paisajísticas, el clima ligeramente más benigno que el de la ciudad de Tucumán y la facilidad de acceso, posicionaron a este valle como un excelente destino de segunda residencia, no sólo ya de un selecto grupo, sino de un creciente número de ciudadanos, muchos de los cuales ya han optado por trasladarse directamente al lugar como vecinos permanentes, conformándose así una creciente corriente de migrantes de amenidad.
De esta manera, desde 1970, comienzan a desarrollarse numerosas urbanizaciones, que trajeron aparejadas la apertura de calles, la extracción de vegetación nativa, la nivelación de terrenos, al principio sobre áreas cercanas a la ruta pero, como fruto del crecimiento sostenido de la demanda, se fueron ampliando hasta ocupar zonas de mayor pendiente o superficies cercanas a áreas geológicamente vulnerables.
En la última década, la aceleración en el número de nuevas construcciones ha generado fundada preocupación entre los habitantes de la zona, veraneantes y profesionales dedicados al cuidado del medio ambiente, ya que se comienzan a percibir cada vez con más claridad numeroso conflictos humanos y ambientales cuyas consecuencias a largo plazo están directamente relacionadas con su caracterización y diagnóstico a corto plazo y con la consecuente definición e implementación de medidas de control y seguimiento.
Respecto a los pobladores locales, la dificultad de acceso a la propiedad de la tierra (cuyo valor de venta está relacionado con el mercado turístico) y debido a la presencia de grandes latifundios (cuyos propietarios regulan la oferta de terrenos) llevó a que las nuevas viviendas de lugareños se instalaran en áreas periféricas del casco poblacional principal en áreas marginales (zonas bajas inundables, bordes de barrancas, banquinas de ruta y caminos vecinales, etc.) altamente riesgosas. Esta tendencia va acentuándose con el correr del tiempo y expone a los sectores sociales más carenciados a sufrir graves consecuencias en caso de acontecer fenómenos naturales de carácter extraordinario, sumando a su situación de vulnerabilidad social, una alta vulnerabilidad ambiental de

sus hogares.

Macrosistemas de referencia

Los diferentes usos de la tierra reflejan la diversidad de intereses y de actores sociales que un territorio alberga y nos da idea de los potenciales conflictos que entre ellos pueden suceder. Por otro lado, el medio responde a la presión generada por este uso de suelo logrando en algunos casos compensar los desequilibrios ocasionados y en muchos otros colapsa provocándose una degradación ambiental.

En el presente estudio a partir del estudio diacrónico y sincrónico del medio ambiente y del uso que el hombre ha hecho de él, se definió una serie de premisas básicas orientadas a una correcta gestión ambiental del territorio en base a las cuales se pudo definir una serie de incompatibilidades entre las metas deseadas y la realidad, y/o intereses encontrados (conflictos) y una serie de aspectos destacados o relevantes a conservar o realzar (potencialidades) (Pesci el al., 2007).

Las premisas de base se organizaron en dos grandes sistemas de referencia: el natural y el social. En cada uno de ellos se definió las variables y características a destacar en la gestión sustentable de cada uno de ellos estructurando esta lectura en dos "macrosistemas" (Tabla Nº1):

- Medio Ambiente: incluyendo una definición ecosistémica profunda, integral y compleja, que incluya las respuestas a los condicionantes naturales y a la identidad del paisaje cultural tanto en macroescala, como en las escalas intermedias y micro.
- Sociedad: incluyendo los deseos social de cada estamento, sobre cómo se piensa la población sobre la base del desarrollo local, la generación de empleos, y la calidad de vida e inclusión de todos los sectores.

Una vez definida la meta a la cual se aspiraba a llegar, se contrastó los aspectos medioambientales y sociales deseables con la situación real en la zona y se elaboró una enunciación en forma de conflicto o potencialidad resumiendo sus características y gravedad/potencial. Luego se lo situó en relación a los subsistemas estudiados con el fin de clarificar su pertenecía e influencia en relación al conjunto total, situándolos dentro de un sistema o en el área de interfase entre dos o más sistemas (con el fin de detallar sus características y alcances)

Tanto el listado como su caracterización se realizó con la participación de representantes de todos los actores sociales involucrados (Imagen Nº1), utilizándose para lograr la mayor representatividad de los resultados diversos sistemas de consulta y participación entre los cuales destacamos las reuniones de debate, las encuestas (distribuidas en la zona y por medios virtuales) y las consultas personales, como las más relevantes.



Imagen Nº1: En reuniones con vecinos del lugar y con propietarios de viviendas de segunda residencia se abordaron los principales conflictos y potencialidades de la zona, así como se expresaron deseos sobre su desarrollo futuro.

Tabla Nº1: Macrosistemas de referencia

	Premisas	Descripción	Palabras clave
SUSTENTABILIDAD MEDIOAMBIENTAL	SUSTENTABILIDAD GEOLÓGICA	La necesidad de encontrar un patrón de organización sustentable entre el uso de apropiación ocupacional del suelo del valle del Slambón y el funcionamiento geomorfológico del mismo, que minimice los riesgos.	Morfogénesis del Sitio /Riesgo / Matriz del Lugar
	SUSTENTABILIDAD HIDROLÓGICA	La proyección de alternativas técnicas de solución para la provisión de agua para consumo, para riego de jardines y para uso en áreas productivas	Consumo Domiciliario del Agua / Consumo para Riego Residencial/ Reciclaje de uso del Agua / Disponibilidad para riego productivo
	SUSTENTABILIDAD PAISAJÍSTICA	La comprensión del paisaje de Raco y El Slambón como parte de uno de los ecosistemas más relevantes y frágiles, el ecosistema de yungas, enriquecido por las particularidades topográficas y climáticas de la zona	Percepción de la Identidad/ Constructo Cultural
	SUSTENTABILIDAD CLIMÁTICA	La posibilidad de explotar las condiciones del microclima local como oportunidad para potenciar el turismo y para generar sistemas de viviendas sustentables	Yungas/ Serranías/ Microclima/ humedad
	SUSTENTABILIDAD ALIMENTARIA	El propósito de compartir una visión integral de criterios alimentarios, que posibilite el diseño de patrones de uso productivo del territorio natural y propenda al aprovechamiento local y para el turismo de la producción de alimentos frescos en la zona.	Aprovechamiento tierras fértiles/ Costos/ explotación turística
SUSTENTABILIDAD SOCIAL	SUSTENTABILIDAD DE LA ARTICULACIÓN SOCIAL	La necesidad de entender la estructura de la trama social local como fruto de un complejo y dinámico sistema con profundas raíces históricas, como punto de partida para la propuesta de nuevos usos y distribuciones dentro del área poblada que tiendan a superar la actual fragmentación social.	Sistema fragmentado/desarticulación/ descentralización de servicios/ Población turística vs población local /desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra.
	SUSTENTABILIDAD DE LAS OPORTUNIDADES ECONOMICAS Y EL EMPLEO	La posibilidad de explotar el Valle de Raco y El Slambón como un asentamiento poblacional ejemplar en su integración y conservación del medio ambiente mientras simultáneamente se explota como un polo turístico que apuntala la generación de empleos y de crecimiento económico local.	Cultura de la dependencia - Diversificación productiva - Nueva oportunidades- - Atractores (positivos y negativos)
	SUSTENTABILIDAD CULTURAL	La revalorización del patrimonio socio-cultural como una construcción histórica que imprime carácter identitario a la cultura local, como fuente de fortalecimiento de los lazos sociales de los diferentes grupos de pobladores actuales y como base de la generación de una atracción turística diferencial.	Diversidad Cultural- Identidad de la Sierra- Diversidad identitaria (población "local" vs asentamiento "veraneantes")
	SUSTENTABILIDAD DE SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO	La determinación de promover áreas centralizadas de servicios como articuladores comunitarios y la necesidad de fortalecer y ampliar los servicios comunitarios existentes.	Inclusión Vs. Exclusión - Refinamiento Vs. Carencias - Conectividad
	SUSTENTABILIDAD DE LOS ESPACIOS ABIERTOS Y LA URBANIDAD	La intención de diseñar los espacios abiertos como atractores de articulación socio espacial a escala local y como lugares de convocatoria y esparcimiento para los visitantes ocasionales y permanentes.	Espacios abiertos de uso social- Diversidad de áreas de uso común (población "local" vs asentamiento "veraneantes")- Inexistencia de equipamiento urbano

Conflictos principales

A continuación se enumeran los conflictos principales destacados en las reuniones de vecinos y se agregan las problemáticas ambientales pautadas en las investigaciones y estudios específicos de la sierra:

1. Procesos erosivos: En todo el valle se observan procesos erosivos de diferente magnitud, que van desde la formación de grietas y cárcavas hasta deslizamientos de tierra y remociones el masa de grandes dimensiones. Para el alcance y objetivo del presente estudio se tomará tanto aquellos causados por procesos naturales y aquellos relacionados con intervenciones antrópicas.

2. Escasez de agua en las viviendas: Si bien existe un servicio de agua potable, desde hace casi una década ésta escasea en su fuente y, por lo tanto, se realizan cortes programados de días completo. La mayoría de los encuestados sufre cortes hasta seis meses en el año. Quienes sufren esta carencia con mayor intensidad son los lugareños, ya que los habitantes de fin de semana poseen tanques de reserva de gran capacidad.

3. Mala calidad de agua potable: La mayoría de los encuestados está desconforma con la calidad del agua que recibe en su vivienda, aduciendo que el problema más visible es que llega turbia.

4. Perdida de cobertura vegetal natural: se observa una sostenida y creciente pérdida de cobertura vegetal nativa, fruto de los procesos erosivos o como resultado del cambio de uso de la tierra (desmonte para agricultura o para urbanizaciones), ya que no existe un control adecuado que permita la aplicación cabal de la Ley de Bosques. Entre los encuestados hay gran conciencia de las consecuencias que esto ocasiona.

5. Aumento de la escorrentía: Como consecuencia del cambio de uso del suelo, sobre todo del aumento del área urbanizada, se impermeabiliza determinadas zonas aumentando la escorrentía, lo cual trae aparejada otras consecuencias como grietas, cárcavas, arrastre de suelo fértil, etc.

6. Introducción de especies exóticas: En la zona se han introducido diferentes especies (vegetales y animales) con variada finalidad (consumo, cría, explotación forestal, ornamentación, etc.), lo que ha ocasionado una serie de consecuencias diversas. La introducción de especies exótica, que implican la modificación y eliminación de hábitat y el impacto directo de las actividades extractivas en todas sus modalidades, ha provocado el retroceso de numerosos especies de la fauna y la extinción de otras, particularmente de aquellas más sensibles a la modificación o los cambios del medio en que viven. Todos estos casos se consideran englobados como únicos en este ítem.

7. Estructura administrativa del poder local débil e ineficiente: La Comuna de Raco abarca un extenso territorio y tiene su sede administrativa en la población de Raco. Este organismo debería administrar los temas referidos al funcionamiento de la comunidad pero en la actualidad los vecinos aducen que no cumple ni siquiera su función de administración básica (alumbrado público, limpieza banquinas, conservación apropiada de las vías de circulación, etc.) mucho menos su función de planificación a mediano y largo plazo y/o gestión eficiente de recursos ambientales y humanos.

8. Construcción de nuevas viviendas de pobladores locales en zonas de alta

vulnerabilidad ambiental: Los pobladores locales, al no acceder a la propiedad del terreno sobre el cual construyen sus viviendas, lo hacen en la mayoría de los casos, en zonas con riesgos geológicos (cerca de zonas susceptibles a sufrir derrumbes, en la llanura de inundación del río, en barrancas, etc.).

9. Migración de jóvenes por falta de empleos en la zona: Los jóvenes abandonan el valle por diversas razones: educación secundaria o terciaria, mejores posibilidades laborales, búsqueda de mejores condiciones de vida, etc. La edad en la que se desplazan en general abarca desde los 15 años hasta los 29 años (Tabla 1), ya que a partir de ese momento prefieren permanecer con su familia en el valle.

10. Carencia de normativas urbanísticas que posibilita la construcción de nuevas urbanizaciones para veraneantes en zonas ambientalmente vulnerables: A pesar de ser ésta un área rural, turística, de montaña y con una vegetación protegida (bosques nativos en su mayor proporción) no existen normas urbanísticas ni constructivas especiales, aplicándose para la construcción de nuevos loteos la misma reglamentación vigente para el resto del territorio provincial. Este vacío legal, permite que las nuevas urbanizaciones ocupen áreas de gran fragilidad ambiental (parte superior de lomadas, zonas cercanas a cursos de agua, áreas de gran pendiente, etc.), hecho que provoca en muchos casos graves consecuencias ambientales.

11. Aumento importante de la inseguridad: En los últimos años, y con marcado acento en el año en curso, la inseguridad tanto en lo referente a sustracciones dentro de las propiedades como sucesos en la vía pública, se han transformado en una preocupación constante y creciente que ha llevado a la conformación de reuniones quincenales con el fin de coordinar medidas de acción. Se han realizado numerosas propuestas sobre todo en relación a reforzar el accionar de las fuerzas policiales.

12. Deficiente manejo de los RSU. Presencia de desperdicios de diferente tipo por todo el valle: Los RSU se retiran tres veces por semana y se depositan en el vertedero de la ciudad de San Miguel de Tucumán. Esto tiene la ventaja de liberar a la Comuna del serio problema del tratamiento de los mismos en un sistema ambiental muy frágil, pero presenta aristas a considerar ya que, al haberse aumentado considerablemente la población, el sistema está mostrando señales de haber colapsado. Por otra parte hay residuos (restos de materiales de construcción, restos orgánicos de la crianza de animales y/o manejo agrícola) que no están incluidos en los RSU y se van diseminando en diferentes lugares provocando focos de contaminación.

13. Contaminación de napas por eliminación de líquidos cloacales a pozos ciegos: La falta de sistema de colección y tratamiento de líquidos cloacales ha llevado a que cada construcción realice un pozo para la eliminación de los mismos. La permeabilidad del suelo y la presencia de numerosas venas de agua subsuperficial, sin dudas está llevando un aporte de estos efluentes a los cursos de aguas. Esta situación tiene el agravante que esta región está en la zona media de las cuencas que colectan agua para las poblaciones del pedemonte, con lo cual, toda contaminación que ocurra en este tramo tiene repercusión a lo largo de la cuenca.

14. Inadecuados e insuficientes espacios abiertos comunitarios (parques, plazas, etc.):

para el esparcimiento al aire libre sólo se cuenta con algunos espacios apropiados para jugar al futbol, siendo inexistentes los espacios públicos apropiados para vecinos y veraneantes.
15. Carencia de un espacio comunitario apropiado para realizar actividades de interés común: La falta de un espacio apropiado para reuniones, ferias artesanales, talleres formativos, etc.) provoca serios inconvenientes para que la comunidad pueda nuclearse. En este momento, las reuniones deben realizarse en viviendas particulares o negocios.
16. Carencia de pautas comunes de convivencia social: La falta de pautas de convivencia y de control por parte del gobierno local junto con el aumento del número de vecinos, ocasiona cada vez mayor cantidad de inconvenientes en la convivencia, siendo los más destacados: presencia de caballos sueltos en zona de caminos, circulación de motos enduro y cuatriciclos ruidosos y sin límites de área de recorrido, etc.)
17. Falta de capacitación de la mano de obra local en oficios: La falta de presencia de mano de obra calificada en diferentes rubros (herrería, carpintería, yesería, etc.) limita la posibilidad de generar posibilidades laborales importantes y rentables.
18. Importante cantidad de pobladores locales con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Existe un importante porcentaje de la población local con NBI, situación que lejos de ir mejorando con el tiempo, se ha incrementado en los últimos años.

Potencialidades principales

1. Interés turístico sustentable (paisaje y clima): El Ente de Turismo de Tucumán promociona el valle de Raco y El Siambón como uno de los principales puntos de interés para visitar dentro de las cercanías a la ciudad de San Miguel de Tucumán por sus bellos paisajes su clima benigno y su posibilidad de ser punto de partida para caminatas, cabalgatas, mountain bike, etc. Se evalúa para este ejercicio sólo las actividades turísticas sustentables, excluyéndose todas aquellas que impactan negativamente en el medio ambiente.
2. Fácil accesibilidad por ruta provincial Nº314 y corta distancia desde GSMT: Se puede acceder al Valle por dos caminos: Ruta Nac. Nº9 y ruta Prov. Nº341: se recorre un total de 55 km (15 de los cuales son por autopista) por un camino en excelente estado y con pendientes suaves hasta el comienzo del Valle; por Ruta Prov. Nº 340: esta es la mejor opción desde el punto de vista paisajístico, ya que permite la visualización de la ciudad desde la cumbre de San Javier y se recorre el valle de La Sala. El camino es de cuesta, con curvas pronunciadas y fuertes pendientes y por partes, angosto, lo cual lo hace poco apto para vehículos de gran porte. En vistas a los objetivos del presente trabajo se valora principalmente el acceso por ruta Nº9 ya que es el que se usa de modo cotidiano, suponiendo que el acceso alternativo se incluye dentro de su potencial turístico.
3. Punto estratégico de conexión con las comunidades de alta montaña: El vínculo de los pobladores del Siambón con los habitantes de alta montaña (Chasquivil, Anfama, La Hoyada, etc.) data de los inicios de su poblamiento tal como se consignó en la introducción del trabajo. Aún hoy el valle actúa como punto de articulación con estas

localidades ya que sus pobladores, cuando deben desplazarse desde o hacia la ciudad de San Miguel de Tucumán, deben pernoctar en el valle para iniciar al día siguiente el ascenso a caballo que dura cerca de 8 hs.

4. Buena predisposición de pobladores locales a superar los conflictos del área: La implementación de posibles cambios o propuestas de desarrollo sustentable del valle requiere de la acción conjunta de los diferentes actores sociales involucrados en el proyecto y su postura representa un punto de apoyo muy valioso en la búsqueda e implementación de medidas de mitigación de los problemas existentes en el valle. Las excelente respuesta a la convocatoria a reuniones pone de manifiesto el interés de vecinos y veraneantes para colaborar en la búsqueda de optimizar la región.

5. Disponibilidad de conexión a la red de servicios (agua, luz, teléfonos): La existencia de una red de agua potable, un tendido de energía eléctrica, un servicio de teléfono y de un transporte público de pasajeros, nos parece muy valioso en vistas a evaluar las posibilidades de proponer soluciones para la zona, ya que es un punto de partida importante. Sin embargo, la precariedad actual de todas estas redes, que ya se muestra insuficiente para abastecer a la población actual, debe ampliarse y modernizarse en vistas a un crecimiento de la zona.

6. Interés para conservación biogeográfica del área (BMT): la inclusión en el BMT permite contar con un marco interinstitucional y gubernamental extraordinario a la hora de implementar estrategias de desarrollo sustentable.

7. Importancia de conservación de las altas cuencas hídricas para uso local y abastecimiento de localidades aguas abajo: Entre los servicios que brinda el valle se encuentra su papel hidrológico, por su profusa red de drenaje y su posición en la cuenca alta del rio Lules que provee de agua al área urbana de la región. El hecho de poseer cuencas con un importante caudal ya es un gran potencial para la zona, a lo cual se suma que su adecuada administración y mantenimiento desde las nacientes y en su paso por la zona poblada, permite entregar una buena calidad de agua en la parte media e inferior de la cuenca.

8. Generación de fuentes de trabajo relacionados con la actividad turística sustentable: el planteo de un Plan de Desarrollo Turístico Sustentable podría proporcionar un crecimiento equilibrado del valle, permitiendo la generación de fuentes de trabajo genuinas a los jóvenes de la zona. Las actividades propuestas deben ser de muy bajo impacto ambiental (trekking, cabalgatas, educación ambiental, etc.) y de una escala reducida (evitando el turismo masivo).

9. Explotación del Valle de Raco y El Siambón como un asentamiento poblacional ejemplar en su integración y conservación del medio ambiente: Las características ambientales del valle sumadas al tipo de población que lo ocupa tiene el gran potencial de poder transformar el modo de ocupación y organización de este territorio en un referente no sólo para la provincia sino para otros asentamientos de similares características.

10. Generación a través del turismo de recursos para el manejo sustentable del área: El desarrollo del turismo puede generar una fuente de ingreso de recursos que se

reinviertan en la zona y que apuesten al desarrollo integral del valle.

11. Generación de productos orgánicos (para consumo propio y comercialización) aprovechando la fertilidad del suelo: la gran fertilidad de los suelos ha sido explotada desde tiempos remotos. Si bien no sería deseable extender la superficie destinada a cultivos, se podría desarrollar un tipo de agricultura de carácter diferencial ya que se puede elaborar de modo totalmente orgánico, lo cual eleva su valor y su potencial de comercialización.

12. Revalorización del patrimonio socio-cultural como una construcción histórica que imprime carácter identitario a la cultura local: el estudio y difusión de las características específicas de la cultura local, a través de la revalorización de su historia, sus tradiciones, sus procesos de elaboración de objetos artesanales con materiales locales y técnicas de elaboración ancestrales, permitiría afianzar un sentido de pertenecía e identidad de gran valor en este contexto internacional globalizado.

13. Generación de un polo de desarrollo de producción y comercialización de artesanías: la calidad de algunos productos realizados en la zona, junto con un número importante de artesanos que aun desarrollan esta tarea y tienen excelente disposición para formar discípulos, proporciona el capital humano imprescindible para la formación de un polo artesanal. Si a esto se suma un paisaje destacado y un acceso fácil, se completan las cualidades para la formación de este centro turístico.

14. Potenciar la zona como área controlada de expansión del SIMeT: El gran San Miguel de Tucumán expande su influencia a las poblaciones aledañas como las que habitan este valle, cuyos habitantes se movilizan a la ciudad para realizar sus trámites, obtener servicios de salud, realizar actividades bancarias, etc. La facilidad de acceso y cercanía ha posibilitado que un creciente grupo de pobladores de la ciudad se instale en el valle de manera permanente (migración de amenidad). En la medida que se incrementes o mejores determinados servicios locales, esta migración puede ser parte de la solución del excesivo crecimiento del centro de la ciudad, con los problemas que esto conlleva.

15. Diseño de espacios abiertos como atractores de articulación socio espacial a escala local y como lugares de convocatoria y esparcimiento para los visitantes ocasionales y permanentes: Las características de la zona desde el punto de vista climático y paisajístico provocan la atracción de visitantes que buscar gozar de un espacio de esparcimiento durante el día. La generación de espacios abiertos apropiados puede generar la contención de estos visitantes y potenciar su interés por permanecer en la zona, sin que este servicio perjudique el normal desenvolvimiento del poblado.

16. Articulación social mediante la creación de espacios cerrados comunes: el desarrollo sustentable de una región implica necesariamente, un permanente consenso de acciones a encarar, la coordinación de planificaciones a mediano y largo plazo, la comunicación de gestiones y resultados, la decisión de reformas a realizar, etc. Para todo ello, se necesita de un espacio cubierto con las características, ubicación y equipamiento apropiado.

Jerarquización de conflictos y potencialidades

Una vez definidos los listados de conflictos y potencialidades, se lo ordenó y jerarquizó los mismos según la metodología desarrollada e implementada por el FLACAM (Pesci el al., 2007) con el fin de poder visualizar con mayor claridad cuáles son las problemáticas graves y urgentes y cuáles las importantes de solucionar por sus efectos multiplicadores, así como cuáles potencialidades colaboraban en la mitigación de algunos problemas y cuáles generarían una sinergia positiva de modo integral.

Para ello se elaboró cuatro matrices, en las cuáles se tomó uno de los listados en vertical y otro en horizontal y se fue cotejando en qué medida cada ítem de la fila influía en el de la columna ponderando cuantitativamente (utilizando una escala numérica de -3 a 3) en qué medida ese ítem agravaba, mitigaba o potenciaba a otro. (Pesci el al.,2007)

En el caso de las matrices colocadas como ejemplo, éstas cotejan la influencia de los conflictos en las potencialidades (tabla Nº2) y de las potencialidades en los conflictos (tabla Nº3). Tomando como ejemplo la primera, el puntaje asignado en cada casilla refleja el efecto del conflicto de la fila sobre la potencialidad de la columna. Una vez completadas todas las filas, en la última columna se puede visualizar la suma de los resultados de cada fila, cuya magnitud debería indicar el efecto que tiene el conflicto de esa fila sobre el conjunto de las potencialidades. A mayor valor absoluto negativo, mayor importancia del conflicto.

Matriz Conflictos - Conflictos														
Listado de Conflictos		1 Procesos erosivos	2 Excesos de agua	3 Mala calidad de agua potable	4 Pérdida de bosque nativo	5 Aumento de escorrentía	15 Espacio comunitario insuficiente	16 Deficientes códigos de convivencia	17 Falta capacitación en oficios	18 Fragmentación social	19 Desarticulación org publ	20 Falta servicios sanitarios	21 Pobl locales con NBI	Totales
1	Procesos erosivos		0	-3	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	-14
2	Excesos de agua	-1		-2	-2	0	0	-2	0	-3	-3	-2	-3	-20
3	Mala calidad de agua potable	0	0		0	0	0	0	0	0	-2	-3	-3	-11
4	Pérdida de bosque nativo	-3	-2	-1		-1	0	-1	0	-1	-2	0	-1	-17
5	Aumento de escorrentía	-3	-1	-3	-1		0	0	0	-1	0	-1	-1	-17
6	Introd de especies exóticas	-1	-1	-1	-3	-2	0	0	0	-1	-1	0	0	-12
7	Poder comunal ineficiente	-2	-2	-2	-3	-2	-3	-2	-1	-1	-3	-3	-2	-46
8	Asentamiento informal	-2	0	0	-1	-1	0	-2	-2	-3	-2	-1	-3	-32
9	Migración jóvenes	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-2	-1	-1	-2	-12
10	Carencia normativa urb.	-2	-1	0	-3	-3	-3	-2	-1	-2	-3	-1	-2	-39
11	Inseguridad	0	0	0	0	0	0	-3	0	-3	-3	0	-1	-16
12	Deficiente manejo RSU	-1	-1	-3	-1	-1	0	-3	0	-3	-3	-3	-3	-33
13	Contaminación de napas	0	0	-3	0	0	0	0	0	0	-3	-3	-3	-12
14	Espacios abiertos deficientes	0	0	0	0	0	0	-2	0	-3	-1	0	-3	-17
15	Espacio comunitario insuficiente	0	-1	0	-1	0		-3	-3	-3	-2	-2	-3	-36
16	Deficientes códigos de convivencia	-2	-3	-2	-1	-1	-2		-1	-3	0	0	-1	-33
17	Falta capacitación en oficios	0	0	0	0	0	-3	-3		-3	-3	-1	2	-20
18	Fragmentación social	-1	-1	0	0	0	-2	-3	-1		-1	-1	-3	-26
19	Desarticulación org publ	-2	-3	-3	-3	-2	-3	-1	-3	-2		-3	-3	-30
20	Falta servicios sanitarios	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	-3		-3	-17
21	Pobl locales con NBI	-1	0	0	-1	-1	-1	-3	-1	-3	-3	-3		-32
		-21	-16	-23	-21	-15	-18	-31	-14	-39	-39	-28	-38	

Tabla Nº2.Matriz conflicto/conflicto. Se muestra sólo la mitad inicial y final de la tabla como ejemplo. También se realizó otra matriz con conflicto/potencialidad

Matriz Potencialidades - Conflictos									
Listado de Potencialidades		1 Procesos erosivos	2 Escasez de agua	3 Mala calidad de agua potable	4 Pérdida de bosque nativo	19 Desarticulación org publ	20 Falta servicios sanitarios	21 Pobl locales con NBI	Totales
1	turismo sustentable	-2	-2	1	-1	2	2	1	21
2	Facil acceso	0	-1	0	-1	0	2	2	2
3	Nexo con Alta Montaña	-1	0	0	1	1	1	1	14
4	Buena disposicion pobladores	1	1	0	2	1	1	2	36
5	Red de servicios públicos	0	3	3	0	2	3	3	29
6	Bosque Modelo Tucumán	3	2	1	3	2	2	1	33
7	Conservacion de altas cuencas	2	2	2	3	3	1	0	24
8	Generacion fuentes de trabajo	0	0	0	1	1	2	3	29
9	Ejemplo de población sustentable	3	2	2	3	2	2	1	42
10	Generación de recursos del turismo	1	-1	0	1	2	1	1	23
11	Producción orgánica	0	-1	0	0	2	2	2	15
12	Revalorización patrimonio socio cultural	0	0	0	3	2	2	2	40
13	Polo de producción y venta de artesanías	0	0	0	0	3	3	3	32
14	Área de expansión del SMaT	-2	-3	-1	0	-2	-1	1	-13
15	Espacios abiertos comunitarios de articulación	0	0	0	1	1	1	1	20
16	Espacios comunitarios de formación	0	0	0	3	3	3	2	45
		5	2	8	19	23	27	26	

Resultados

Priorización de Conflictos

	Priorización de Conflictos	+ Efecto
1	Procesos erosivos	-32
2	Escasez de agua	-30
3	Mala calidad de agua potable	-24
4	Pérdida de bosque nativo	-33
5	Aumento de escorrentía	-23
6	Introd de especies exóticas	-12
7	Poder comunal ineficiente	-56
8	Asentamiento informal	-23
9	Migración jóvenes	-12
10	Carencia normativa urb.	-39
11	Inseguridad	-16
12	Deficiente manejo RSU	-33
13	Contaminación de napas	-12
14	Espacios abiertos deficientes	-17
15	Espacio comunitario insuficiente	-36
16	Deficientes códigos de convivencia	-33
17	Falta capacitación en oficios	-20
18	Fragmentación social	-26
19	Desarticulación org publ	-50
20	Falta servicios sanitarios	-17
21	Pobl locales con NBI	-32

Tabla Nº 4 Resultado de la sumatoria de los valores finales de las matrices que cotejan Conflicto/conflicto y conflicto/potencialidad. La gradación de colores ayuda a definir los ítems prioritarios.

En base a las dos matrices que analizaron los conflictos (conflicto/conflicto y conflicto/potencialidad) y se sumaron los valores obtenidos en la columna final (que suma toda la fila) de las dos matrices, obteniéndose un valor global para cada problema. De este estudio derivó, por ejemplo, que el poder comunal ineficiente y la desarticulación entre los diferentes organismos públicos son los dos conflictos con efectos multiplicadores más importantes, seguido en segundo término por la carencia de normativa urbanística, el espacio comunitario deficiente, y en tercer término un deficiente manejo de RSU, deficiencia en los códigos de convivencia, pobladores locales con NBI, los procesos erosivos y la pérdida de bosque nativo.

La lectura por columnas asimismo nos proporcionó valiosa información: en la matriz

conflicto/conflicto, las columnas con valores negativos más importantes fueron: Población local con NBI, Fragmentación social y Desarticulación entre los diferentes organismos públicos, seguido por deficiencia en los códigos de convivencia y el poder comunal ineficiente. En el caso de la matriz conflicto/potencialidad, los resultados de las sumatorias verticales permitió analizar en cambio cuál o cuáles son las potencialidades que más se ven afectadas (o debilitadas) por los conflictos. En este caso, los procesos erosivos y la integración de la zona al SIMeT fueron las potencialidades que más se ven afectadas, seguida por la buena disposición de los pobladores. También pudimos deducir cuál es la potencialidad que menos se ve afectada por conflictos (la más fuerte), que en este caso sería la generación de espacios comunitarios de encuentro y formación.

Priorización de Potencialidades

De la misma manera tomando la sumatoria de las últimas columnas de las matrices que analizan potencialidad/conflicto y potencialidad/potencialidad se pudo concluir cuáles son las potencialidades más importantes o más afectantes (o que más afectan a otras potencialidades).

De la lectura vertical de la matriz potencialidad/conflicto se deduce que los conflictos que se verán mas fortalecidos por las potencialidades son: la fragmentación social, los deficientes códigos de convivencia, la migración de jóvenes y el espacio comunitario insuficiente.

Priorización de Potencialidades		∑ Efecto
1	*turismo sustentable*	56
2	*Fácil acceso*	24
3	*Nexo con Alto Montaña*	41
4	*Buena disposición pobladores*	68
5	*Red de servicios públicos*	58
6	*Bosque Modelo Tucumán*	60
7	*Conservación de altas cuencas*	37
8	*Generación fuentes de trabajo*	45
9	*Ejemplo de población sustentable*	76
10	*Generación de recursos del turismo*	55
11	*Producción orgánica*	42
12	*Revalorización patrimonio socio cultural*	63
13	*Polo de producción y venta de artesanías*	69
14	*Área de expansión del SIMeT*	-2
15	*Espacios abiertos comunitarios de articulación*	38
16	*Espacios comunitarios de formación*	79

Tabla Nº 5 Resultado de la sumatoria de los valores finales de las matrices que cotejan Potencialidades/ Potencialidades y Potencialidades/Conflicto.

Se señalan los ítems con mayores valores positivos y se resalta el único que resulta negativo.

Las potencialidades mas sinérgicas (sumatoria vertical de la matriz potencialidad/ potencialidad) son: la promoción de un área de turismo sustentable, la buena disposición de los pobladores, la generación de ingresos a partir del turismo, la creación en la región de un polo artesanal y la generación de espacios comunitarios tanto abiertos como cerrados para reunión y formación.

En este caso es muy interesante ver cómo la potencialidad Nº 14 (Posibilidad del

valle de transformarse en un área de expansión del SIMeT) debido a sus efectos de potenciación de conflictos y su escasa fuerza revitalizadora de otras potencialidades, adquiere en este caso un valor negativo. Esto permite concluir que antes de explotar esta potencialidad debe reforzarse las cualidades positivas en las que tiene un efecto negativo y debe resolverse los conflictos en los cuales tendrá un efecto negativo.

En cuanto a las potencialidades más influyentes están, la Conformación de espacios comunitarios de encuentro y formación y la conformación de este poblado como un ejemplo de una urbanización sustentable.

Conclusiones

La aplicación de esta metodología posibilitó arribar a un primer diagnóstico preciso, claro y, sobre todo, fundamentado a través de una tarea de valorización intersubjetiva de las relaciones entre conflictos y potencialidades.

No es tarea menor haber arribado a conclusiones sobre los elementos que están provocando los desajustes más evidentes y los más multiplicadores y los puntos clave sobre los cuales se deben articular los proyectos de solución y las normativas que logren un mayor impacto urbanístico, social y ambiental positivo. Tampoco es menor el hecho de que estas conclusiones a las que arribó tengan un respaldo estadístico y un consenso comunitario, que permite contar con un respaldo sólido al planificar su implementación y gestión.

La organización de la comunidad a partir de dinámicas de participación directa es un primer paso fundamental y necesario para poder consensuar e implementar cambios en los modos de organización social. Sin embargo, son el uso de técnicas como las descriptas las que permiten incluir y ponderar las inquietudes y priorizar los pasos a dar para lograr los mayores cambios y los efectos más multiplicadores con el menor esfuerzo comunitario e individual.

La participación de los diferentes grupos sociales que conforman el sistema en la definición de los principales problemas y conflictos permite por otra parte, que las propuestas que se realicen sean asimiladas e implementadas con mayor facilidad y sostenibilidad en el tiempo, ya que los destinatarios se posicionan desde el comienzo como protagonistas del proyecto colectivo de su población y constructores activos del paisaje.

El caso del Siambón no es único. Las conclusiones a las que se arribó y el modo en que se arribó a ellas pueden hacerse extensivas al grupo de asentamientos poblacionales con características similares de la Sierra de San Javier: Villa Nougués, San Javier, La Sala, etc. Todas estas poblaciones comparten como componentes principales de su sistema, las características de: cercanía al Gran San Miguel de Tucumán, poseer una población local en crecimiento sostenido, estar sometidas a una presión turística creciente y estar asentadas en un entorno natural de alta fragilidad ambiental. Sin embargo, la aplicación de conclusiones no puede ser literal ya que la percepción que cada población local tiene de su entorno es diferente y por lo tanto, el tipo de conflictos o la priorización de los mismos será diferente.

Bibliografía

- Brown, A. (2009). Las selvas pedemontanas de las Yungas: manejo sustentable y conservación de la biodiversidad de un ecosistema prioritario del noroeste argentino. En D. Brown, P.
- Blendinger, T. Lomáscolo, & P. García Bes (Eds) Selva Pedemontana de las Yungas. Historia natural, ecología y manejo de un ecosistema en peligro (pp. 13-36). Ediciones del subtrópico, Argentina.
- Brown, A.D.(2006). Situación ambiental en los bosques andinos yungueños. Desarrollo Forestal Año 14 (147-147):6-7; 8-12.
- Brown, A.; Pacheco, S.; Lomáscolo, T. y Malizia, L.(2005) Situación ambiental en los bosques andinos yungueños. Por: Laboratorio de Investigaciones Ecológicas de las Yungas, Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y Fundación ProYungas
- Casares, M; Jarma, N. (2009). La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT). Trabajo presentado en Aresnoa 2009, Tucumán, Argentina
- Grau, H.R. 2010. Ecología de la interfase naturalurbana. San Javier-Tucumán como modelo de estudio. En Grau, H.R. (editor). Ecología de una interfase natural-urbana. La Sierra de San Javier y el Gran San Miguel de Tucumán. Tucumán. EDUNT p. 11-18.
- Ledesma, P. (1970). Geografía rural del valle del Siambón. Tesina del Seminario de geografía regional. Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.
- Lomáscolo, T.; Grau, A.; Brown, A. (2014). Áreas protegidas de Tucumán. Ed del Subtrópico. Tucumán, Argentina. P.12-15, 22-23, 290-295.
- Lomáscolo, T. y D. Manso. 2010. Bosque Modelo Tucumán: oportunidad para la participación local en la planificación del uso de la tierra. En Grau, H.R. (editor). Ecología de una interfase natural-urbana. La Sierra de San Javier y el Gran San Miguel de Tucumán. Tucumán. EDUNT. Pp. 177-190.
- Pesci, R; Pérez, J.; Pesci,L. 2007. Proyectar la sustentabilidad: Enfoque y metodología de FLACAM para proyectos de sustentabilidad. Ed: CEPA. Argentina.
- Sirombra, M. G.;Mesa, L. M. (2010). Composición florística y distribución de los bosques ribereños subtropicales andinos del Río Lules, Tucumán, Argentina. Revista de Biología tropical, vol. 58. p. 499 - 499
- Viaña, S.(2005). Aspectos urbano arquitectónicos de las Villas veraniegas argentinas (1880-1930). Tesis de Magister, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

La crisis de sustentabilidad de los territorios urbano-metropolitanos

Edgardo J. Venturini
Víctor D. Ávila

PALABRAS CLAVE
· Territorio Sustentable
· Potencial de Sustentabilidad
· Proyecto Sustentable

Resumen / El trabajo parte de la definición de la idea de Calidad Sustentable y Proyecto Sustentable como alternativa al proyecto urbano-arquitectónico tradicional, para orientar las prácticas y los productos de diseño en los procesos de extensión urbana. Se partió de la triple noción de calidad sustentable –tecnológica, ambiental y cultural- a lo que se incorporó la idea de ciclo de vida del producto, concepto que implica la evaluación de requerimientos matérico-energéticos, técnicos y de gestión, la generación de desechos, efluentes, y efectos físicos y sociales sobre el medio, en las diferentes fases del proceso organización territorial-urbana. Se definieron relaciones entre Análisis de Ciclo de Vida y los procesos de extensiones urbanas, para analizarlos según el proceso UCLA (Urban Cycle Life Assessment). Se construyeron instrumentos para valorar la incidencia de componentes ambientales relevantes y sus efectos en el ciclo de vida urbana, aplicado a un caso testigo de extensión urbana en el área metropolitana de la ciudad de Córdoba, Argentina. Se concluyó en la importancia de profundizar el ACV desde las primeras etapas del proceso para orientar el proyecto, la gestión y la producción urbana, en términos de proyecto sustentable.

EDGARDO J. VENTURINI
Instituto del Ambiente Humano "Liliana Rainis" – FAUD / UNC
Argentina
E-mail: edgardo.venturini@gmail.com

Introducción

La emergencia de fenómenos asociados a la globalización y los procesos de desarrollo dominantes, tales como acumulación diferencial de la renta, incremento de las asimetrías sociales, aumento de la pobreza, entre otros, han conducido a la segmentación social y a la fragmentación territorial y urbano-espacial, poniendo en evidencia la fragilidad del ambiente frente a la presión de las demandas sociales, económicas y tecnológicas de dichos procesos (Fernández, 2001).

Este escenario contiene la crisis de sustentabilidad urbana actual, resultando necesario encontrar una reformulación disciplinar de la idea y práctica del proyecto y planificación urbano-arquitectónico tradicional, que pueda hacer frente a las demandas sociales, culturales, económicas y ecológicas tendientes a la calidad sustentable. Desde el enfoque de la racionalidad ambiental y el desarrollo sustentable (Halac y Venturini, 2002) se propone como alternativa la idea del proyecto arquitectónico-urbano como instrumento socio-cultural de gestión y control para el logro de la habitabilidad social, mediante la selección de un conjunto de parámetros e indicadores socialmente establecidos orientados a valorar la sustentabilidad del ambiente (Venturini, 2008).

En este contexto y a partir del problema planteado en el proyecto de investigación, se revisaron algunos conceptos en relación al proyecto de diseño urbano-arquitectónico en el marco de la idea de calidad sustentable, entendida como calidad tendiente al logro de la sustentabilidad ambiental global de los proyectos y sus productos, que integra las nociones de calidad tecnológica, calidad cultural y calidad ambiental. Esto condujo a definir la idea proyecto sustentable como alternativa conceptual y operativa frente a las prácticas tradicionales moderno-capitalistas de producción urbana (Fernández, 2003), en las cuales arquitectura, ciudad y proyecto se integran como modos de apropiación indiscriminada de los recursos naturales y culturales en los procesos de producción de lo urbano-arquitectónico.

La redefinición del concepto de proyecto desde una lógica ambiental, en el campo de la planificación territorial-urbana y de los modos de producción de las extensiones urbanas en las periferias metropolitanas, implica considerarlo desde el enfoque de la racionalidad ambiental y la sustentabilidad urbana, como un instrumento crítico, conceptual y operativo disciplinar, en el contexto de la racionalidad económica dominante. Abordar estos procesos implica comprender la complejidad sistémica de la realidad urbano-territorial local / regional, sus componentes naturales, sociales, políticos y económicos, y concebir el proyecto como instancias articuladas de actuación técnico-disciplinaria y de actuación social, tendiente a generar proyectos participativos como camino para la satisfacción de las demandas sociales de habitabilidad.

Desde las ideas anteriores, las lógicas y prácticas proyectuales de planificación urbano-territorial y sus productos resultantes, pueden evaluarse en el marco de la crisis de sustentabilidad, que no es solamente ecológica, sino también política, productiva y social. Es factible desde el enfoque de la sustentabilidad ambiental, potenciar la capacidad instrumental del proyecto como instancia de verificación de los efectos negativos de los procesos urbanos asociados a la racionalidad económica, tales como

exclusión social, segregación y fragmentación urbana, consumo irracional de recursos, y en general un deterioro creciente de la calidad de vida.
En el campo de lo urbano-ambiental, esto implica contemplar las diversas variables interactuantes que conforman el sistema ambiental para definir criterios de valoración que operen como dispositivo de control de los procesos de desarrollo socio-productivo del hábitat en términos de proyecto, gestión, producción y uso. Para ello, y en función de los objetivos e hipótesis de investigación se integra la triple noción de calidad sustentable –cultural, tecnológica, ambiental- con los criterios Holcim (Venturini, 2006; 2008) y se reformulan criterios, parámetros e indicadores ambientales, articulados con las dimensiones de sustentabilidad urbana: natural, política, económica y social, factibles de ser aplicados en casos planificación y procesos de extensiones urbanas.
En este marco, la investigación se centra en la construcción de indicadores de sustentabilidad ambiental en términos de indicadores de calidad sustentable locales para orientar la prosecución de un horizonte factible de sustentabilidad local/regional, para avanzar luego en el análisis de ciclo de vida en casos de extensión urbana como instrumento conceptual-operativo para evaluar la posible afectación ambiental de esos procesos en el tiempo.

Indicadores ambientales y calidad sustentable. Ejes teórico-operativos.
La sustentabilidad ambiental y la calidad de vida de una comunidad no es directamente proporcional a su base natural ni a su capacidad de acumulación de riqueza, más bien, depende de la trama de relaciones entre los diferentes componentes del sistema ambiental y de la dinámica de los procesos de crecimiento en términos de ambiente localizado, territorializado. En este sentido, resulta pertinente al enfoque de la racionalidad ambiental, la propuesta de Guimaraes (1999) para la evaluación de la sustentabilidad ambiental del territorio, en tanto involucra la valoración local participativa de sus componentes ambientales naturales y culturales, integrando crecimiento y desarrollo en la perspectiva de la sustentabilidad.
En ese mismo sentido, la gestión ambiental orientada al desarrollo sustentable, implica su consideración en un contexto de desarrollo local/regional en términos de construcción social de una región, y comporta medir su situación de sustentabilidad mediante instrumentos, como lo son los indicadores ambientales, los cuales requieren una definición territorial, es decir una construcción desde los intereses de las comunidades locales, que operan en las dimensiones natural, social, económica y política del sistema ambiental local/regional.
En este marco, los indicadores ambientales localmente determinados, como indicadores territoriales de sustentabilidad, se definen en un marco estratégico de incorporación del territorio en las políticas públicas de gestión, y se orientan a: a) advertir existencias de tendencias o riesgos ambientales; b) determinar problemas ambientales concretos; c) definir metas consensuadas democráticamente; d) posibilitar el diseño de un futuro posible, y e) formular políticas públicas para el cambio.
Los indicadores de sustentabilidad, como instrumentos capaces de mostrar y evaluar

la complejidad de una situación ambiental y sus tendencias, se proponen como un proceso de construcción social que se generan a partir del cruce de datos relevantes y pertinentes en las distintas dimensiones y variables tanto endógenas como externas al sistema ambiental, y producidas por la intervención de los actores representativos de los diversos sectores de la comunidad.

Para ello se proponen los siguientes ejes conceptuales y operativos, orientadores de la construcción de indicadores ambientales de sustentabilidad:

- Caracterización de la crisis de sustentabilidad en función de la identificación de los componentes reales del territorio y del ambiente en las dimensiones ecológica, económica, social, cultural, tecnológica y política, y de las criticidades emergentes a partir de la merma de racionalidad en la dinámica del sistema ambiental.
- Definición del significado social del valor del ambiente desde una ética ambiental del desarrollo, es decir, la valoración del ambiente entendida como un proceso de construcción social de sus potencialidades que supere la mera parametrización cuantitativa del desarrollo y que limite la presión de la dinámica productivista.
- Planteo de las interacciones entre los factores de desarrollo regional y desarrollo sustentable, orientado a compatibilizar crecimiento y sustentabilidad del territorio.
- Reconocimiento de los factores endógenos y exógenos que intervienen en un determinado proceso de desarrollo local/regional: sus componentes políticos e institucionales, la dinámica económica y el desarrollo tecnológico.

Desde las ideas precedentes y en el marco de las investigaciones anteriores y de los objetivos del presente proyecto, se revisaron en lo conceptual y metodológico, criterios, parámetros e indicadores ambientales, en cuanto a la integración de la triple noción de calidad sustentable –cultural (calidad morfológica y prestacional), tecnológica (calidad constructiva de adaptabilidad y mantenimiento), ambiental (calidad material de lo durable, reciclable, biodegradable)- con los criterios Holcim, y la articulación con las cuatro dimensiones ambientales de sustentabilidad: natural, política, económica y social. Desde este análisis se sintetizaron criterios e indicadores de calidad sustentable para evaluar prácticas y productos en el campo de la planificación / realización de extensiones urbanas.

Avances de la investigación

El área metropolitana de la ciudad de Córdoba experimenta un significativo proceso de transformación, a partir de la elección en las últimas décadas de las localidades que la componen como lugar de residencia permanente, producto, de una búsqueda de mejor calidad de vida y/o menores costos para acceder al suelo urbano o a la vivienda. A ello se suma la continuidad de actividades preexistentes (turísticas, mineras o de servicios a explotación agropecuaria). Este proceso genera relaciones de desequilibrio entre la Habitabilidad, que a partir de la llegada de nuevos habitantes a la región (por opción o por conveniencia económica, pero con lazos productivos y socio-culturales con su lugar de origen –ciudad de Córdoba), que demandan suelo urbano y que se encuentran con una oferta (loteos preexistentes o nuevos emprendimientos en forma de barrios

cerrados o emulaciones de estos últimos) en un mercado inmobiliario, que aprovecha de la suba de precios por aumento de demanda, y que no ha invertido ni en servicios ni infraestructura de dicho producto urbano. Junto e ello se da la continuidad de los procesos productivos preexistentes generándose una fuerte competencia por el suelo y conflictividad en el desarrollo de las actividades cotidianas.

Sumado a ello los gobiernos Municipales no cuentan con los instrumentos técnicos para la gestión y se encuentran bajo la presión de la lógica económica dominante, que lo lleva a pensar en el crecimiento urbano principalmente en la faceta del corto plazo, entendida como mayores ingresos por tasas de servicios, aunque en el mediano y largo plazo tengan que enfrentar altos costos ambientales, como los de abastecimiento de agua o de saneamiento, mantenimiento de infraestructura vial o pérdida de calidad paisajística.

El caso de estudio se localiza en la región metropolitana noroeste de la ciudad de Córdoba, Argentina, precisamente en el eslabonamiento de comunas de Punilla Sur (San Antonio de Arredondo, Mayu Sumaj, Tala Huasi, Icho Cruz y Cuesta Blanca) y la ciudad de Río Ceballos, territorios característicos por sus cualidades y valores ambientales tanto en lo físico-natural como en lo socio-cultural, y que evidencian signos de transformaciones y afectación ambiental producto de los actuales modos y procesos de extensión urbana. El trabajo realizado en proyectos anteriores permitió definir el perfil ambiental local, con sus variables y parámetros, elaborado mediante instrumentos técnicos y participativos (Avila, 2006; Terreno, 2007).

En relación al caso de Punilla Sur particularmente, microrregión de alta atractividad turística, es notable el acelerado e incrementado avance de los procesos de urbanización en los últimos años, donde es factible verificar modos extralocales e irracionales de ocupación del territorio y el espacio ambiental y de utilización de los recursos ambientales, que se materializan en urbanizaciones cerradas o “countries”, nuevos loteos sin provisión de servicios básicos, con discutibles criterios de fraccionamiento del suelo, etc. Esto provoca una alta afectación de las condiciones territoriales locales, como el paisaje entre otras. Tal es el caso de los emprendimientos de barrios cerrados de San Antonio de Arredondo, o el Loteo Piedras Negras en la Comuna de Tala Huasi.

En el caso de Río Ceballos, también se presenta un incremento acelerado de los procesos de urbanización, pero aquí a partir de la ocupación de loteos preexistentes, generados en la época de auge turístico (1930-1950), que en ese periodo conformaron una sobre oferta que llevó a que no se ocuparan, se abandonara la escasa o nula infraestructura propuesta y que frente a las actuales condiciones son reflotados y puestos en el mercado, con escasa incorporación de infraestructura y servicios, pero con elementos atractores desde la comercialización, como la vigilancia, el contacto con la naturaleza, o la cercanía por vías rápidas a la Ciudad de Córdoba. Son los casos del Loteo La Catalina, Nuevo Río Ceballos, San Isidro y La Lucinda entre otros.

Dichos procesos, enmarcados en el modelo de competitividad económica prevaleciente, manifiestan tendencias en el territorio y el ambiente, que afectan componentes de su capital ambiental natural, construido, social y cultural, con la consecuente pérdida

de calidad ambiental. A partir de instancias tanto exploratorias como analíticas, se verificó la existencia de nuevos modos de producción, ocupación y uso del espacio y recursos ambientales, como también la fijación de problemas ambientales críticos ya existentes que, como tendencias emergentes, operan como factores de riesgo para la sustentabilidad de la región. En este marco, se determinaron situaciones de conflictividad ambiental en el contexto de la situación ambiental existente, mediante mecanismos técnicos y participativos: relevamientos de datos in situ, consultas a organismos de gobierno y organizaciones intermedias, encuestas y entrevistas a actores sociales representativos, entre otros.

En función de las cuatro dimensiones interactuantes que definen la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano, fue posible definir el perfil ambiental local y variables relevantes a considerar en la construcción de parámetros e indicadores:

Sustentabilidad económica y productividad: acelerado incremento de actividades económicas ligadas al turismo; emergencia de nuevos tipos habitativos asociados a la competitividad económica y a la renta diferencial; acelerado y alto incremento del valor de la tierra; desarrollo de emprendimientos y proyectos de urbanización tipológicamente ajenos a los patrones locales regionales; gran demanda potencial de provisión de agua para consumo.

Sustentabilidad natural y construida: capacidad limitada de captación, tratamiento y provisión de agua potable; incapacidad geomorfológica del suelo para receptar nuevas urbanizaciones o densificación edilicia sin recursos tecnológicos adecuados (provisión de agua y evacuación de efluentes); afectación de recursos ambientales naturales de alto valor: tala del bosque serrano, pérdida de especies vegetales y animales, contaminación de suelos, contaminación hídrica; intervenciones urbano-arquitectónicas con alto impacto paisajístico y social; presión sobre la capacidad de uso de los espacios recreativos; descalificación de la espacialidad urbana (degradación físico-material y funcional); factibilidad de pérdida de atractividad para el turismo.

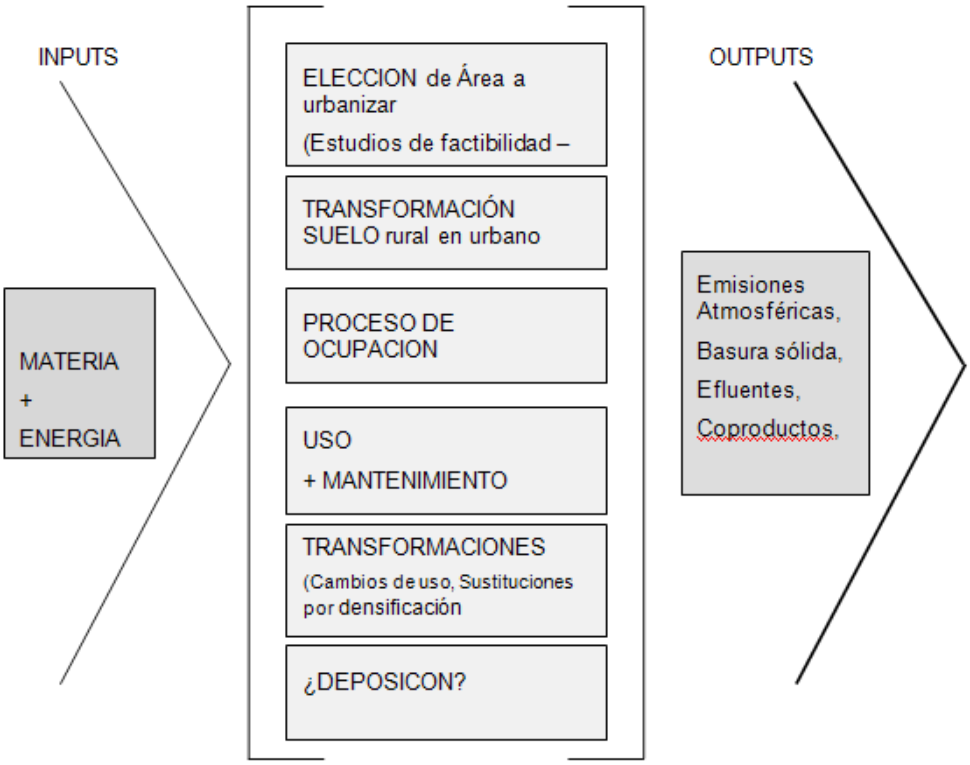
Sustentabilidad social y habitabilidad: inequidad en la distribución de los servicios urbanos básicos; segregación y fragmentación socio-espacial y económica; aparición de modos de producción y consumo extralocales; desocupación y empobrecimiento de un importante segmento de la población estable.

Sustentabilidad política y gobernabilidad: ausencia de un modelo de gestión local que valorice y potencie el capital ambiental natural y cultural de la región; inexistencia de políticas de coordinación y planificación ambiental regional; debilidad normativa para limitar / regular la presión de la productividad/competitividad y abordar situaciones de conflictividad ambiental; falta de modos inclusivos y participativos en las actuaciones de gestión.

La lectura e interpretación de la situación ambiental existente y las diversas variables intervinientes, determinando participativamente aspectos críticos y potencialidades, permitió construir en una primera aproximación una matriz general de criterios, parámetros e indicadores cualitativos de calidad sustentable para la valoración ambiental de los procesos de expansión urbana en el caso de estudio. (Tabla 1).

En una segunda instancia, se jerarquizaron los parámetros e indicadores propuestos, a partir de:
La factibilidad de ser ponderados, para lo que se coteja la información necesaria para ello y la disponibilidad de la misma a partir del perfil ambiental y de la base de datos con la que se construyó el mismo. (Tabla 2)
La relevancia de los mismos en la definición de la calidad y la potencialidad de permitir la visualización de horizontes sustentabilidad en el caso de estudio. Para ello se cruzan las valoraciones de los actores locales, los datos técnicos incluidos en el perfil ambiental y a partir de allí se desarrolla la ponderación de los mismos.
Finalmente se propusieron algunos indicadores específicos, que sin olvidar la dimensión cualitativa, permitan parametrizar valores para su consecuente evaluación (Tabla 3).

Calidad sustentable y análisis de ciclo de vida en extensiones urbanas
A partir del desarrollo anterior, la investigación se orientó a la consideración del ciclo de vida en los procesos de extensiones urbanas a los fines de visibilizar con anticipación las posibles afectaciones ambientales de esas acciones, y definir su potencial de sustentabilidad en el tiempo. El concepto de ciclo de vida ha sido aplicado a la evaluación de la producción industrial desde finales de la década del '60 en diferentes campos como mejora, desarrollo o comparación de productos. El desarrollo del marco orientador de las normas ISO 14.040-48 ha facilitado el mejoramiento de los procesos productivos con criterios comunes a una gran diversidad de productos, pero que el campo del desarrollo urbano presenta escasas referencias (Ge, 2003).
El Análisis del Ciclo de Vida está basado en un concepto muy lógico, en el que si se puede identificar un sistema con inicio y final, es factible investigar cómo se relaciona con el ambiente a través de sus entradas (Inputs), las fases internas del proceso y sus salidas (Outputs), y de ésta poder tomar decisiones sobre el producto o servicio que generen la menor cantidad de impactos en el ambiente.
Para ello fue necesario redefinir la idea de análisis de ciclo de vida en relación a los procesos de extensiones urbanas, sus fases y componentes, que a diferencia del producto industrial, en el caso urbano-territorial el período del ciclo de vida es más largo, los inputs son diversos y de gran cuantía, y los outputs y efectos no solo son físicos sino también sociales. Al mismo tiempo se consideran los parámetros e indicadores ambientales en términos de componentes ambientales, como inputs y outputs del sistema de flujos del ciclo de vida del producto.
Se definieron las fases del ciclo de vida para proyectos de extensión urbana tomando como base las etapas del proceso de organización territorial: Creación, Expansión, Consolidación, Fortalecimiento, Estancamiento, Retracción (Bozzano, 2004). Estas etapas se tradujeron como fases del ciclo de vida en: elección del área a urbanizar, transformación del suelo, proceso de ocupación, uso y mantenimiento, transformaciones y deposición, a los efectos de analizarlas según el proceso UCLA (Urban Cycle Life Assessment) o evaluación de ciclo de vida urbana (Ge, 2003). (Fig. 1).



Reconceptualizada así la estructura del Análisis del Ciclo de Vida, se revisa en una segunda instancia el Proceso propuesto desde el marco normativo de la ISO 14041-42-43 para su aplicación a productos concretos. Allí se plantea un proceso sistémico y por etapas donde se organizan los Inputs y Outputs en cuatro etapas:

Definición de OBJETIVOS y ALCANCES: definición de propósitos y método de aplicación, donde se plantea la importancia de considerar el CONTEXTO en el que se realizará la evaluación e identificar los radios/escalas y los efectos ambientales que se deben considerar para la evaluación.

ANALISIS de INVENTARIO: Lista de IMPUTS y OUTPUTS por fase y su cuantificación.

EVALUACION del IMPACTO: Análisis de los efectos y las afectaciones ambientales de lo inventariado. Establecer relaciones entre proyecto y posibles impactos.

INTERPRETACION: Técnica sistemática para identificar, cuantificar y evaluar información de las dos fases anteriores (Inventario y evaluación), relacionándolas para poder seleccionar la alternativa que reduzca los impactos. Consiste en analizar resultados, llegar a conclusiones, mostrar limitaciones y proponer recomendaciones.

La primera etapa encuentra su equivalente a los perfiles ambientales con los se trabaja en la Gestión Ambiental, donde se detectan problemas ambientales, se definen sus escalas y sinergias y se los jerarquiza a partir de su ponderación social.

La fase de Inventario se relaciona con la definición de parámetros e indicadores relevantes a los problemas ambientales antes definidos y valorados socialmente. Para su desarrollo se propone la construcción de una matriz donde los indicadores organizados por parámetros a partir de los criterios de calidad sustentable se evalúan como relevantes en relación al perfil ambiental y los problemas detectados en el área de estudio, pasando por cada fase del ciclo de vida como inputs o outputs del proceso según correspondiere. (Tabla 4)

La tercera fase se corresponde con la aplicación y evaluación de la afectación de los parámetros e indicadores relevantes durante las diferentes etapas del Ciclo de Vida para las extensiones urbanas objetos de estudio. Para ello se parte de la tabla anterior con los indicadores y su relevancia para él área de estudio y se la utiliza como base para valorar la afectación ambiental de una extensión urbana en particular en cada una de las fases como inputs o outputs según correspondiere. (Tabla 5)

La etapa interpretativa aparecerá vinculada a cada una de las tres etapas anteriores, sirviendo como base para la retroalimentación del proceso para disminuir el nivel de afectación de los procesos de extensión urbana. (Fig. 2).

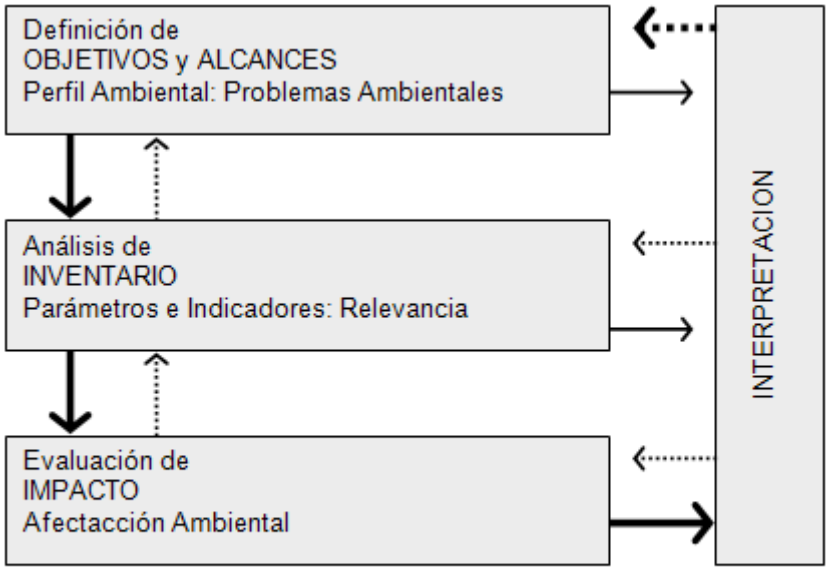


Fig. 2: Vinculación de las fases de análisis de ciclo de vida al análisis ambiental de extensiones urbanas

Análisis del Ciclo de Vida en extensiones urbanas en el caso de estudio

La primera etapa del Análisis del Ciclo de Vida, se basó en los perfiles ambientales de los dos casos dentro del arco metropolitano explicados anteriormente (Punilla Sur y

Sierras Chicas), definidos en fases previas de investigación.
En la segunda etapa del Análisis del Ciclo de Vida, en base a una matriz de indicadores cualitativos de calidad sustentable (Venturini, 2008), se seleccionaron en primera instancia parámetros /indicadores relacionados con la Calidad Ambiental y Tecnológica (Tabla 4):
Recurso Hídrico / Agua Potable: se lo considera de relevancia alta como insumo o input a lo largo de todo el proceso, en función de la criticidad de disponibilidad del recurso en la región, asociado esto a la baja oferta de infraestructura.
Fraccionamiento y uso del suelo: en función de las características topográficas de fuertes pendientes asociado al modo de habitar histórico de la región, implicaría no fraccionar en pequeños lotes y limitar el factor de ocupación del suelo, los usos y las unidades funcionales por lote. Estos aspectos serían de alta relevancia como input en las fases de elección del área a urbanizar y en la transformación del suelo, cobrando importancia como output durante el proceso de ocupación, uso y mantenimiento y como input / output en una supuesta pase de transformación.
Descargas de efluentes: es un factor de alta relevancia a la hora de la elección del área a urbanizar, debido a las características del suelo de baja absorción y grandes pendientes, asociado a la falta de infraestructura, aspecto que cobra relevancia alta durante el proceso de ocupación, uso y mantenimiento, por el mismo proceso de densificación poblacional.
Escurrimiento: componente físico de alta relevancia a la hora de decidir el área a urbanizar dado las fuertes pendientes topográficas asociado al régimen de lluvias estivales abundantes, lo que tiende a erosionar el suelo y deteriorar la red vial, convirtiéndose de alta relevancia como output durante el procesos de ocupación y de uso y mantenimiento.
Inversión / oferta de infraestructura: asociados a los indicadores anteriores, los condiciona, constituyendo un input relevante medio en la elección del área a urbanizar, y de alta importancia durante el proceso de transformación del suelo, y en futuras transformaciones, todo ello por la escasa inversión y oferta que caracteriza a la región.
En relación a la Calidad Cultural se seleccionaron como relevantes (Tabla 4):
Áreas verdes y recreativas: las características regionales muestran un uso del espacio público natural/cultural asociado a actividades recreativas y de contacto social, necesarias y obligatorias por disposiciones normativas (Ley de loteos 4146/49 y reglamentaciones anexas desde los proceso administrativos), por lo que en las dos primeras fases se las considera de una relevancia media como input, que paulatinamente será un output de relevancia alta en lo social durante el proceso de uso. Se verifica en la región la falta de propuestas de espacios públicos cualitativos.
Protección / consolidación del paisaje: aspecto constitutivo de la identidad local asociado al perfil turístico regional, se considera un input de relevancia alta en la elección del área a urbanizar, a los fines de no alterar áreas cualitativas, y como input /output en la transformación del suelo y en el proceso de ocupación en función de la necesidad de protección de las cualidades paisajísticas originarias. Tanto en el uso

como en posibles transformaciones se considera un output relevante por posibles alteraciones.

Equipamiento comunitario: la disponibilidad de servicios será de relevancia media al comienzo del proceso como input, tornándose de relevancia alta como output al promediar el mismo, en tanto el crecimiento poblacional aumentaría demanda. Se destaca en la región la existencia de equipamientos de servicios básicos mínimos y no especializados.

Políticas de planificación territorial: este aspecto se considera de relevancia alta como input en todas las fases del proceso de ciclo de vida, en función de la necesidad de estrategias y acciones territoriales integradas regionalmente a los fines de potenciar sinérgicamente la resolución de problemas ambientales tanto en aspectos físico naturales y tecnológicos, como sociales. La región se compone por ejemplo en el caso de Punilla Sur, de cinco Comunas que no plantean políticas en común de desarrollo territorial, como tampoco se verifica a nivel microregional.

Gestión participativa: desde el marco conceptual y metodológico de la gestión ambiental urbana se considera la participación comunitaria como un elemento clave para el desarrollo sustentable local. Por ello se lo considera un input de alta relevancia en todas las etapas del proceso de desarrollo urbano, tanto en fases de toma de decisiones como en instancias de control de efectos o outputs. La región se caracteriza por un estilo de gestión y gobierno verticalista y personalista, altamente politizado o que conlleva a acciones fragmentarias.

Sobre la matriz de relevancia desarrollada se construye la tercera etapa del Análisis del Ciclo de Vida tomando las extensiones urbanas en su singularidad para evaluar allí la afectación ambiental en relación con parámetros / indicadores ambientales relevantes de cada una de ellas.

En esta primera instancia del proyecto se tomó como caso testigo el Loteo Piedras Negras, Comuna de Tala Huasi, Punilla Sur, por presentar algunos aspectos que evidencian la irracionalidad de estos proyectos condicionados únicamente por la especulación inmobiliaria. Este loteo se muestra como un caso de extensión urbana en un área de ampliación de ejido de la Comuna de Tala Huasi. El emprendimiento se localiza en un área no urbanizada, de alto valor paisajístico y sin infraestructura de servicios básicos. Resalta a la vista el fraccionamiento del suelo inapropiado para una topografía de fuertes pendientes (lotes pequeños, y de proporciones inadecuadas), y un trazado vial que ha deteriorado el perfil paisajístico del área. El gobierno comunal ha intervenido como promotor del proyecto, “prometiendo” servicios, autorizándolo, aunque no cuenta con la factibilidad de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento de Córdoba. De hecho el área no dispone de provisión de agua potable y la Cooperativa de Servicios Públicos local no tiene capacidad operativa para proveerle, y aún así se comenzaron a comercializar lotes y a ejecutar emprendimientos arquitectónicos.

A partir de la caracterización anterior, en la tabla / matriz 5 se pretende analizar los componentes urbano-ambientales, y la afectación ambiental en relación a su relevancia en el proceso, tomando en primera instancia parámetros /indicadores relacionados con

la Calidad Ambiental y Tecnológica en el caso testigo:

Recurso Hídrico / Agua Potable: insumo o input de afectación ambiental crítica a lo largo de todo el proceso, en función de la criticidad del recurso en la región y la inexistencia real de la oferta del servicio en el área en urbanización. La falta de previsibilidad en cuanto a la disponibilidad recurso a futuro lo convierte en componente ambiental crítico en cada fase del proceso.

Fraccionamiento y uso del suelo: aspecto considerado de afectación ambiental crítica como input al comienzo del proceso, dado que la toma de decisiones y proyectación del loteo no contemplan las consecuencias del fraccionamiento en pequeños lotes tanto en lo paisajístico como en la posible presión sobre la infraestructura, o en lo social, lo que redundaría en una afectación critica como output hacia las fases finales del proceso.

Descargas de efluentes: aspecto crítico al comienzo del proceso dado la falta de infraestructura, agudizándose su criticidad hacia el final del proceso en función de la densificación habitacional.

Escurrimiento: indicador que se evidenciaría como de afectación crítica al comienzo y promediando y hacia finales del proceso de ciclo de vida, en relación a la intensificación del uso por densificación.

Inversión / oferta de infraestructura: si bien al comienzo del proceso es un input que se verifica como de afectación media, será crítico a medida que la densificación poblacional y de uso aumente la demanda de servicios.

Asociados a los indicadores anteriores, los condiciona, constituyendo un input relevante medio en la elección del área a urbanizar, y de alta importancia durante el proceso de transformación del suelo, y en futuras transformaciones, todo ello por la escasa inversión y oferta que caracteriza a la región.

En relación a la Calidad Cultural:

Áreas verdes y recreativas: el proyecto no propone espacios verdes y recreativos, lo cual se considera de afectación ambiental crítica en lo social como input al comienzo, y como output crítico a medida que el proceso de ocupación avance hacia la densificación poblacional.

Protección / consolidación del paisaje: input de afectación crítica desde el comienzo del proceso en la elección del área a urbanizar, en tanto el proyecto se localiza en un área de alto valor paisajístico, que sumado al tipo de fraccionamiento del suelo, será un output de afectación ambiental crítica según avance el proceso de densificación física.

Equipamiento comunitario: aspecto crítico al comienzo del proceso como input en tanto la falta de disponibilidad local, acentuando esto su criticidad de afectación social como output a medida que se intensifique el proceso de ocupación y uso acrecentando la demanda de servicios.

Políticas de planificación territorial: indicador que como input ausente en todas las fases del proceso, evidenciaría una afectación crítica sobre los demás componentes ambientales. El proyecto se genera de manera aislada, sin considerar el territorio-ambiente como totalidad, sólo como emprendimiento orientado a la rentabilidad.

Gestión participativa: la falta de un estilo o instancias de gestión participativa

local, convierte a este aspecto como crítico en sí mismo al comienzo de cada etapa del proceso al quedar fuera del proyecto del emprendimiento la visión ambiental comunitaria, lo que produciría efectos críticos a lo largo del proceso de ciclo de vida. La gestión participativa debería haber estado contemplada desde el gobierno comunal tanto en las instancias de toma de decisiones y proyectuales, como en futuras etapas de control, lo que no ha sido así.

Conclusiones

La incorporación del concepto de Calidad Sustentable y los criterios Holcim al estudio de la crisis de sustentabilidad en los proceso de crecimiento urbano, abordado en este caso en la dimensión de las extensiones urbanas metropolitanas de Córdoba, permiten profundizar en el abordaje sistémico del sistema ambiental, y en particular el uso de indicadores para su evaluación durante el proceso de proyecto y producción urbana.

En relación al Análisis del Ciclo de Vida en procesos urbanos, se estima que éste constituye un valioso instrumento operativo en el marco de la idea del proyecto sustentable. En la última etapa de este análisis, que tiene como eje la interpretación valorativa de la ponderación de los parámetros / indicadores en cada fase del proceso de ciclo de vida, y el grado o afectación ambiental se pueden inferir en primera instancia aspectos críticos tanto en los insumos o inputs como en los emergentes o outputs del proceso. Por ejemplo, (Tabla 4) el recurso hídrico / agua potable es un factor crítico sostenido en el tiempo a lo largo del proceso; igualmente lo referido a la conservación del paisaje, y la gestión participativa; en el análisis del caso testigo Loteo Piedras Negras se puede leer (Tabla 5) que las fases de consolidación del asentamiento (transformación del suelo, proceso de ocupación, y uso / mantenimiento) presentarían gran cantidad de variables críticas.

Ante estos primeros resultados, y buscando aportar a la reformulación disciplinar de la idea y práctica del proyecto y planificación urbano-arquitectónico tradicional, a partir de la propuesta del proyecto arquitectónico-urbano como instrumento socio-cultural de gestión y control para el logro de la habitabilidad social, se considera pertinente profundizar en esta la propuesta del Análisis del Ciclo de Vida con la formulación de alternativas de variación de inputs y outputs a partir de la primera etapa interpretativa para los casos de estudio que permitan reducir la afectación ambiental en las diferentes fases del proceso, apuntando a generar horizontes de sustentabilidad orientadores del hacer proyectual actual, en términos de proyecto sustentable.

Por otra parte, la profundización en la construcción de estos instrumentos, aportará insumos a los organismos de gobierno locales, contribuyendo al fortalecimiento de la gobernabilidad (en los casos de Icho Cruz-Tala Huasi, Río Ceballos entre las localidades que forman parte del área de estudio). En este sentido, y a partir de los resultados teórico-operativos, el proyecto plantea lineamientos para futuras investigaciones y

procesos de transferencia al medio local en el marco de las actuaciones del Instituto del Ambiente Humano, FAUD/UNC.

Dimensiones ambientales de sustentabilidad	Criterios Holcim		Criterios de Calidad Sustentable	Parámetros	Indicadores de Calidad Sustentable
Sustentabilidad Natural / Sustent. Económica / Sustentabilidad Social	- Calidad ecológica y conservación de la energía. - Respuesta contextual e impacto estético.	Cambio sustancial y transferibilidad	Calidad Ambiental Calidad Tecnológica	– Recurso Hídrico – Utilización Del Suelo – Recursos Paisajísticos – Estructura de Servicios Urbanos – Patrimonio Urbano – Identidad Cultural – Atractividad Local	Consumo de agua Descargas y contaminantes Inversión en infraestructura Ocupación del suelo urbano Crecimiento y expansión urbana Consolidación del paisaje existente Degradación de valores paisajes Desastres naturales Infraestructura vial Calidad de la vivienda Residuos y desechos Áreas verdes y recreativas -Arbolado público Patrimonio edificado Beneficios fiscales Oferta de infraestructura y servicios
Sustentabilidad Natural / Sustentabilidad Económica / Sustentabilidad Social	- Rendimiento Económico y compatibilidad. - Calidad ecológica y conservación de la energía.		Calidad Tecnológica Calidad Ambiental Calidad Cultural		
Sustentabilidad Social / Sustentabilidad Económica	- Normas éticas y equidad social - Rendimiento Económico y compatibilidad.		Calidad Cultural Calidad Tecnológica	– Dinámica Económica – Empleo Local – Desarrollo Tecnológico	Valorización suelo urbanizable Empresas locales Empresas de economía alternativa Recursos financieros e inversión Puestos de trabajo Capacitación
Sustentabilidad Social / Sustentabilidad Política	- Normas éticas y equidad social - Respuesta contextual e impacto estético.		Calidad Cultural	– Recursos Humanos – Acceso a Servicios Básicos – Integración Social – Coordinación Territorial – Marco Normativo	Población Económicamente Activa Población Urb / rural Acceso agua potable y saneamiento Atención médica primaria Vivienda Educación Asociativismo Participación comunitaria Recreación y contacto social Conflictividad social Manifestaciones artístico-cultur Políticas de planificac. Territorial Gestión participativa Organizaciones locales Regulación de la productivi / compet Protección del paisaje y relictos naturales
Sustentabilidad Social / Sustentabilidad Política / Sustentabilidad Económica	- Normas éticas y equidad social - Rendimiento Económico y compatibilidad.				

Tabla 1: Matriz de indicadores de calidad sustentable para la valoración de extensiones urbanas.

FACTOR AMBIENTAL	CRITERIO Valoración	INSTRUMENTO para valoración	Disponibilidad de INFORMACIÓN	RELEVANCIA para el área de estudio	FA DI
AGUA					
- Red hidrológica permanente	Potencialidad-Vulnerabilidad Ambiental	Plano topográfico + Red Hidrográfica	SI 1:5000 5m	ALTA Estructurante de unidad ambiental	SI
	Potencialidad recreativa	Percepción	Relevamientos fotográficos	ALTA Por valor identitario para AE	SI
	Riesgo inundabilidad	Estadísticas y líneas de máxima creciente	PARCIAL	BAJA Regulación por dique	NO
-Red hidrológica Temporaria Ecorrentías	Potencialidad-Vulnerabilidad Ambiental	Plano topográfico + Red Hidrográfica	SI 1:5000 5m	ALTA Por deterioro infraestructura vial y pérdida de suelo	SI
	Potencialidad recreativa	Percepción	Relevamientos fotográficos	MEDIA Posibilidad de sistemas recreativos peatonales	ME
	Riesgo inundabilidad	Plano topográfico + Red Hidrográfica	SI 1:5000 5m	ALTA para edificaciones	SI
-Recarga de acuíferos	Capacidad de recepción	Plano Topográfico +suelos + mapa geológicos + perfiles	PARCIAL Falta de mapas geológicos en escalas urbanas y de perfiles	ALTA Como fuente de recurso alternativo	ME
-Acuíferos	Cantidad y Calidad como reserva	Carta de suelos + mapa geológicos + perfiles	NO Falta de mapas geológicos en escalas urbanas y de perfiles	ALTA Como fuente de recurso alternativo	NO
-Afloramiento de acuíferos	Potencialidad-Vulnerabilidad Ambiental	idem	Idem	ALTA Para mantenimiento de red hidrográfica permanente	NO

Tabla 2: Matriz de factibilidad de construcción de indicadores y su evaluación.

PARÁMETRO	INDICADOR	DESCRIPTORES	FACTIBILIDAD a partir INFORMACION Disponible	RELEVANCIA para EVALUACION
RECURSO HÍDRICO	• Capacidad de la cuenca	- Volumen total (m3) - Variación estacional (m3, %)	SI SI	
	• Consumo de agua	- De agua potable (m3 / año)	SI	**X**
	• Descargas y contaminantes	- Sistemas de evacuación de aguas servidas (nº,% sangrías, poz abs) - Descargas domésticas directas (Tn/m3) - Concentración de coliformes fecales en cursos de agua	SI-Indirecto SI-Indirecto NO	**X**
	• Inversión en infraestructura	- En sistemas de potabilización (%, $) - En redes de provisión (%, $) - En redes cloacales y sistemas de tratamiento de efluentes (%, $)	SI SI SI	
UTILIZACIÓN DEL SUELO	• Ocupación del suelo urbano	-Grado de ocupación (% lotes edific/total lotes) - Tamaños de lotes (%de tamaños tipo, promedio) - Unidades funcionales por parcela (nº, %) - Áreas verdes (ha / nº hab)	SI-Relev .Propio SI SI-Relev. Propio SI	**X** **X** **X**
RECURSOS PAISAJÍSTICOS	• Degradación de valores paisajísticos y recursos nativos	- Deforestación del monte serrano por urbanización (ha /año) - Áreas naturales vulnerables (costas, playas, monte) (ha / hab) - Afectación de visuales por densificación edilicia (nº sitios /ha ejido)	NO SI-Relev. Propio SI-Relev. Propio	**X** **X** **X**
ESTRUCTURA DE RECURSOS Y SERVICIOS URBANOS	• Infraestructura vial	- Vías asfaltadas y -consolidadas (ha) - Inversión en pavimentación ($, % / Presup.) - Inversión en mantenimiento ($, % / Presup.)	SI SI SI	**X**
	• Residuos y desechos	- Producción Desechos (Kg./Hab./año) - Gasto en higiene urbana ($, % / Presup.) - Gasto en recolección domiciliaria y deposición final ($, % / Presup.)	SI	**X**
PATRIMONIO URBANO	• Calidad de la vivienda	- Estado y calidad vivienda permanente (mate, terminac, sup, manten)	SI-Relev. Propio	**X**
	• Áreas verdes y recreativas	- Para uso de habitantes permanentes (ha / hab) - Distancia a pie desde residencia (Radios en metros)	SI-Indirecto SI-Indirecto	**X** **X**
	• Arbolado público	- Utilización de especies nativas (nº, %) - Gasto en mantenimiento ($, % / Presup.)	NO NO	

Tabla 3: Selección de Indicadores para evaluación.

CRITERIOS DE CALIDAD SUSTENTABLE	PARÁMETROS	INDICADORES	ANÁLISIS DE INVENTARIO EN LAS FASES DEL PROCESO DE CV									
			ELECCIÓN ÁREA A URBANIZAR		TRANSFORMACIÓN SUELO rural a urb.		PROCESO DE OCUPACIÓN		USO+ MANTENIMIENTO		TRANSFORMACIONES	
			INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT
- CALIDAD AMBIENTAL / - CALIDAD TECNOLÓGICA	- Recurso Hídrico - Utilización del suelo - Servicios urbanos - Marco normativo	Agua potable										
		Fraccionamiento/ Uso de suelo										
		Descargas de efluentes										
		Inversión / oferta infraestructura										
		Residuos y desechos										
		Escurrimiento										
- CALIDAD CULTURAL	- Coordinación territorial - Identidad local - Integración social - Marco normativo	Áreas verdes y recreativas										
		Protección / consolidación del paisaje										
		Políticas de planificación territorial										
		Gestión participativa										
		Equipamiento Comunitario										

Tabla 4: Relación entre criterios de Calidad Sustentable, indicadores ambientales y ciclo de vida: RELEVANCIA

Relevancia ALTA

Relevancia MEDIA

Relevancia BAJA

CRITERIOS DE CALIDAD SUSTENTABLE	PARÁMETROS	INDICADORES	AFECTACIÓN AMBIENTAL EN LAS FASES DEL PROCESO DE CV									
			ELECCIÓN ÁREA A URBANIZAR		TRANSFORMACIÓN SUELO rural a urb.		PROCESO DE OCUPACIÓN		USO+ MANTENIMIENTO		TRANSFORMACIONES	
			INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT	INPUT	OUTPUT
- CALIDAD AMBIENTAL / - CALIDAD TECNOLÓGICA	- Recurso Hídrico - Utilización del suelo - Servicios urbanos - Marco normativo	Agua potable	C		C		C		C		C	
		Fraccionamiento/ Uso de suelo	C		C	C	C	C		C	C	C
		Descargas de efluentes	C					M		C		C
		Inversión / oferta infraestructura	M		C		M		C		C	
		Residuos y desechos	---			B		M		C		M
		Escurrimiento	C		B M			M C		C	M	
- CALIDAD CULTURAL	- Coordinación territorial - Identidad local - Integración social - Marco normativo	Áreas verdes y recreativas	C		B			M C		C	M	C
		Protección / consolidación del paisaje	C		M	M	C	C	C	C	C	C
		Políticas de planificación territorial	C		C		C		C		C	
		Gestión participativa	C		C	C	C	C	C	C	C	C
		Equipamiento Comunitario	C		B			M C		C	M	M

Tabla 5: Relación entre criterios de Calidad Sustentable, indicadores ambientales y ciclo de vida: AFECTACION AMBIENTAL

C = Afectación crítica. M = Afectación media. B = Afectación baja

Bibliografía de referencia

Avila, V. (2006). Ambiente, territorio y sustentabilidad. La gestión ambiental como instrumento para el desarrollo local. Caso de estudio: la región ambiental de los poblados del sur del Valle de Punilla. (Edición digital).Córdoba: Imprenta Ingreso.

Bozzano, H. (2009). Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores. Buenos Aires: Editorial Lumiere.

Fernández, R. (2001). Derivas: arquitectura en la cultura de la posurbanidad. Santa. Fe: Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral,

Fernández, R. (2003). Arquitectura y ciudad: del proyecto al eco-proyecto. Córdoba: Nobuko / O'Gorman.

Guimaraes, R. (1999). Aspectos políticos y éticos de la sustentabilidad y su significado para la formulación de políticas de desarrollo, en Fundamentos Socio-económicos de la Gestión Ambiental Urbana. , Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba: FAUD, UNC.

Halac R. y Venturini, E. (dir.). (2002). Hacia un modelo de gestión sustentable en la ciudad de Córdoba. Informe Final de Investigación 2000-2001. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. (Inédito).

Holcim Foundation. (2005). Resultados del Foro 2004. Stäuubli, Zurich: Holcim Foundation for Sustainable Construction.

Terreno, C. (2007). El proceso de crecimiento urbano de las localidades del área metropolitana de la ciudad de Córdoba-El caso de Río Ceballos: La gestión de los territorios periféricos urbanizables, en "Actas de Diseño Nº 1", Publicación del IV Seminario de Ordenamiento Territorial: Encuentro Internacional Interdisciplinario", Facultad de Filosofía y Letras- Instituto CIFOT- Universidad Nacional de Cuyo. Argentina.

Venturini E. (dir.). (2006). Estrategias de mejoramiento de la calidad de vida a partir de un enfoque de diseño sustentable. (Edición digital). Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Venturini, E. (dir). (2008). Calidad sustentable y prácticas del diseño. Informe de investigación. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. (Inédito).

Yeang Ken. (1999). Proyectar con la naturaleza. Barcelona: Gustavo Gili.

02
Desarrollo urbano

MODERADOES DE MESA
MIRIAM LIBORIO
ISABEL LÓPEZ
PAULO R. RODRIGUES SOARES
NATALIA CZYTAJLO
FERNANDO DÍAZ
MIRTA SOIJET
CECILIA MARENGO
MARÍA JULIA ROCA
GISLENE PEREIRA
ESTELA VALDÉS

Desarrollo de la nueva centralidad de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina

Barenboim, Cintia Ariana

PALABRAS CLAVE
· Nueva Centralidad
· Gran Proyecto Urbano
· Unidades De Gestión

Resumen / La investigación se centra en el desarrollo de Puerto Norte, contiguo al área central rosarina, donde se establecía el antiguo puerto y partes del ferrocarril. El gran proyecto urbano propone una nueva centralidad, garantizando la continuidad de los espacios públicos sobre el río Paraná y concentrando diversos establecimientos residenciales, comerciales y equipamientos. Con el fin de articular la gestión, el sector se fracciona en siete áreas de menores superficies y de diversas situaciones dominiales (propiedad público y propiedad privada).

En este contexto, el estudio descriptivo se divide en dos partes. Por un lado, la delineación del gran proyecto urbano de Puerto Norte a partir de la análisis de la morfología edilicia y los sistemas generales. Por otro lado, la caracterización de los distintos momentos de avance de las siete Unidades de Gestión que lo comprenden (delimitación de unidades, propietarios, definición del proyecto, aprobación de normativa específica, inicio de obras y estado actual).

BARENBOIM, CINTIA ARIANA
CURDIUR (CONICET), Facultad de Arquitectura
(UAI) e Ingeniería Civil (UNR)
Argentina
E-mail: arq.barenboim@gmail.com

Introducción

La ciudad de Rosario es hoy en día una de las de mayor desarrollo económico del país. Históricamente, su riqueza estuvo basada en la transformación y exportación de productos agropecuarios. A partir del 2003, la ciudad experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente, por la renta generada en el sector agropecuario. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios concebidos en el sector agrícola en el sector de la industria de la construcción. De esta manera, las nuevas unidades edificadas se comportaron como un activo financiero produciendo grandes ganancias para los inversores y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2010).

La reactivación del mercado inmobiliario junto con las nuevas normativas municipales dieron lugar a grandes transformaciones edilicias en Rosario, particularmente en el área central, macrocentro y zona ribereña. También parte de la inversión se oriento a nuevos emprendimientos de carácter residencial e industrial en la periferia. Las dos modalidades de crecimiento urbano (horizontal y vertical) no se dieron en sendas temporales diferentes sino que se complementan, configurando el espacio urbano actual (Szajnberg, 2006).

Las transformaciones edilicias se materializaron en algunos casos en grandes proyectos urbanos. Estos se los define como cualquier intervención pública o privada de gran escala; pudiendo comprender desde un nuevo conjunto residencial y/o comercial, la transformación del centro histórico o la construcción de una infraestructura de transporte (Lungo, 2004). En general, la bibliografía elaborada sobre estos temas, se centra en el análisis de los proyectos en sí, en su gestación y ejecución (Novais, Oliveira y Vainer, 2012).

El presente estudio se centra en el movimiento fundado hacia el interior de la ciudad, situado en la reconversión del antiguo puerto, que es incorporado hoy como área residencial y comercial para la ciudad. Esto ha sido posible por la apertura al río mediante la generación de un nuevo frente urbano y el traslado del puerto al sur de la ciudad, dejando zonas desafectadas de su uso original, vacantes para nuevos desarrollos urbanos. El proceso de reconversión urbana, denominado Centro Scalabrini Ortiz, se divide en dos fases. La primera es en el 2001 con la venta que realiza el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado para la instalación del Shopping Alto Rosario y el Parque Scalabrini Ortíz. La segunda es en el 2005 con la aplicación del Plan Especial Puerto Norte, donde se aboca la investigación.

En suma, a partir de la descripción del nuevo proyecto urbano (morfología y sistemas generales), el objetivo radica en la caracterización de los distintos momentos de avance de las siete unidades que lo comprenden. Es decir, la delimitación de unidades, definición del proyecto (superficies, usos, alturas, etc.), propietarios, aprobación de planes de detalle y estado actual de cada una de ellas. El período de estudio comprende desde el 2005 sector denominado “2da Fase del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz:

Puerto Norte", hasta el 2014 donde se han sancionado la mayoría de las normativas particulares y comienza a desacelerarse el mercado inmobiliario. La metodología se centra principalmente en un abordaje analítico y descriptivo, a partir del análisis de contenido de documentos escritos oficiales, no oficiales y gráficos. También se realiza entrevista semi- estructurada a funcionario municipal para completar la información.

1. Gran Proyecto Urbano Puerto Norte

Puerto Norte es una de las intervenciones urbanísticas más importantes de Rosario en toda su historia. Consiste en la reurbanización progresiva de 100 hectáreas del antiguo puerto próximo al área céntrica de la ciudad. Esta se localiza dentro del barrio Refinería; nacido como un fenómeno espontáneo, sin una gestión urbanizadora, vinculado a sus actividades productivas. La fisonomía del lugar poseía áreas de maniobras, conexiones ferroviarias, grandes galpones, silos, viviendas obreras, constituyendo una fisura en la composición del tejido como así también un área de oportunidad dado que contaba con grandes lotes abandonados.

La reconversión urbana es considerada al mismo tiempo una nueva centralidad siendo un lugar estratégico, destinado a albergar edificaciones, infraestructura y servicios de alto nivel, para usuarios e inversores tanto de carácter local como internacional. Además, el extenso frente que posee sobre el río Paraná le otorga un valor paisajístico excepcional. Cabe aclarar que dicha centralidad no pone en cuestionamiento el actual centro, lugar histórico de concentración de actividades comerciales y residenciales, sino que posee un perfil complementario, dando respuestas a otros sectores financieros, comerciales y residenciales.

Plano 1. Ubicación de Puerto Norte en Rosario



Fuente: Dirección General del Plan Director, 2011.

El proyecto urbano es planificado a través de un Concurso Nacional de Ideas y Anteproyectos convocado por el Municipio y el Colegio de Arquitectos de Rosario, en el año 2004. Este fue esencial para introducir otro debate que revalorice con nuevos significados y centralidad, las antiguas instalaciones ferro-portuarias de la ciudad.

A partir de los resultados obtenidos del proyecto ganador del Arquitecto Munuce y los ajustes realizados por la Municipalidad se definen finalmente los trazados públicos, los espacios verdes y el esquema de densidades de la segunda fase del proceso de renovación urbana Scalabrini Ortiz, ordenada mediante la redacción del "Plan Especial de Puerto Norte" (Ordenanza Nº 7.892/05). La política establecida radica en que el Estado local interviene en la planificación general y en las modalidades de gestión del sector mientras que el privado ejecuta las obras públicas y privadas.

La morfología del conjunto edilicio resultante, de carácter privado, establece distintas densidades a partir de la presencia del rio, la relación de los edificios de valor patrimonial y del tejido del entorno barrial. El Plan Urbano Rosario (2011) fracciona las alturas de Puerto Norte en las siguientes zonas:

"... se incorpora la mayor altura (edificios exentos de 130 m), en los predios más distanciados del tejido residencial y en forma concentrada frente a los vacíos conformados por los grandes parques; las alturas medias (edificios exentos de 66 m y 45 m) se determinan tomando como referencia la medida máxima alcanzada por las torres de los silos (localizados en proximidad a las edificaciones de valor patrimonial existentes), y se

instalan en situaciones especiales (frente a una avenida, a una parcela sujeta a un proceso de reconversión ó encuadrando una plaza que remata en el río); y finalmente, las alturas menores se utilizan en tipologías lineales cuya forma se asocia a las volumetrías definidas por las edificaciones que se preservan y para establecer una transición con la altura de la edificación existente en el barrio ó en los sectores calificados como Áreas de Preservación Histórica ..." (Plan Urbano Rosario 2007 - 2017, 2011: 260).

Durante el período de estudio, el proceso de construcción es intensivo en el sector influyendo porcentualmente en la densificación de la ciudad. En el 2007 el 10 % aproximadamente de la superficie edificada de permisos de obra nueva corresponden a Puerto Norte (superficie total Rosario: 898.787 m2). Este registro de la edificación fue único y ha decrecido en los siguientes años. Al mismo tiempo, la evolución de la población es ascendente, estimando que residirán cuando el proyecto esté concluido, según Martínez: "... aproximadamente 30.000 habitantes, sin considerar el flujo de personas que va por trabajo u otra actividad (recreación, comercio, etc.)." Es decir que si bien se registran en otras áreas de Rosario un dinamismo edilicio y poblacional, aquí se reconoce la gran magnitud que ofrece la transformación urbana.

Los sistemas generales, conjunto de elementos y redes que asumen un rol estructural en el funcionamiento del sector, poseen diferentes características que se detallan a continuación:

a) Sistema vial y espacio público

A pesar de que la mayor parte de terrenos son de carácter privado se logra destinar 42 has. para el uso público. De esta manera, se realizan nuevas calles, avenidas, paseos, plazas y parques, garantizando la libre circulación y un recorrido continuo sobre la costa central. La apertura de vías de comunicación y espacios verdes permite integrar definitivamente a Puerto Norte, anteriormente aislado, con el resto de la ciudad. Todo esto da como resultado un nuevo y continuo tejido heterogéneo. Además los urbanizadores de donar las superficies deben construir y mantener los espacios públicos, de acuerdo a lo establecido por la Secretaria de Planeamiento (Barenboim, 2014).

Los nuevos espacios públicos, incluyendo al sistema vial, se clasifican de la siguiente manera: parque de la Estación, las Vías y Arenera; plazas Estación Embarcadero, Mutualismo y Ciudad Ribera y por último, ramblas sobre la barranca, principales avenidas (Luis Cándido Carvallo, De la Costa e Intendente Lamas), calles secundarias (2500 metros lineales) y amplio circuito de bicisendas. Cabe señalar que este caso se diferencia notablemente con el proyecto de Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires donde no se prioriza el espacio público. Los terrenos que eran de propiedad pública se vendieron a los privados restringiendo el acceso a los ciudadanos.

La inversión prevista en construcción de espacios públicos supera los $ 65.000.000

a lo que se suma una importante inversión en la ejecución de las calles y avenidas (Dirección General del Plan Director, 2011: 256).

b) Equipamientos colectivos

Los equipamientos colectivos son aquellos espacios destinados a satisfacer las necesidades comunitarias. En Puerto Norte encontramos sitios vinculados al transporte, capacitación educativa, cultura, pequeños consultorios, entre otros.

La construcción de la Estación Intermodal de Transporte de Pasajeros (ferroviaria, tranvía y automotor), contemplada dentro del Eje Metropolitano Este - Oeste en el Plan Urbano Rosario, brindara una conexión directa con el Aeropuerto Internacional Islas Malvinas. Sumado a eso, la actual Estación Rosario Norte para transporte de trenes de cargas y de pasajeros. En relación a la terminal fluvial hay un proyecto de embarcaderos sobre la barranca, particularmente en el subsuelo de algunos emprendimientos, al respecto Martínez señala que: "... no dio la factibilidad geográfica para realizar los embarcaderos sobre la costa, solamente Forum pudo realizar una guardería náutica interna, con una flotación de baja intensidad cuya capacidad es de 100 embarcaciones medianas".

El Centro de Convenciones Puerto Norte, localizado en Ciudad Ribera, es un espacio de alta gama para eventos sociales, corporativos y educativos. Asimismo, el Shopping Alto Rosario, limítrofe a Puerto Norte (Fase 1 del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz), además de contar con otro Centro de Eventos denominado Metropolitano, locales comerciales y complejo de cines, es de gran aporte cultural por poseer dos Museos: Ferroviario y de los Niños.

El equipamiento vinculado a la salud no es de gran jerarquía, no posee clínicas y hospitales. Sin embargo se encuentran algunos pequeños consultorios médicos en el complejo de Ciudad Ribera.

Por último, los grandes parques Scalabrini Ortiz, de la Estación, las Vías y Arenera, señalados anteriormente como espacio público, son de uso recreativo para toda la comunidad.

c) Infraestructuras y servicios básicos

La totalidad de las redes de infraestructura generadas y demandadas por la urbanización (pavimentos, saneamiento pluvial y cloacal, provisión de energía eléctrica, agua y gas, alumbrado público, veredas, telefonía, forestación y arbolado público), incluidas las ampliaciones de redes existentes y/o nuevas, las realiza el urbanizador.

La Municipalidad, a través de las oficinas técnicas de las Secretaría de Planeamiento y de Obras Públicas, precisa los lineamientos de diseño y ejecución de la infraestructura urbana de las distintas Unidades de Gestión a la que deberá adecuarse dicho agente privado.

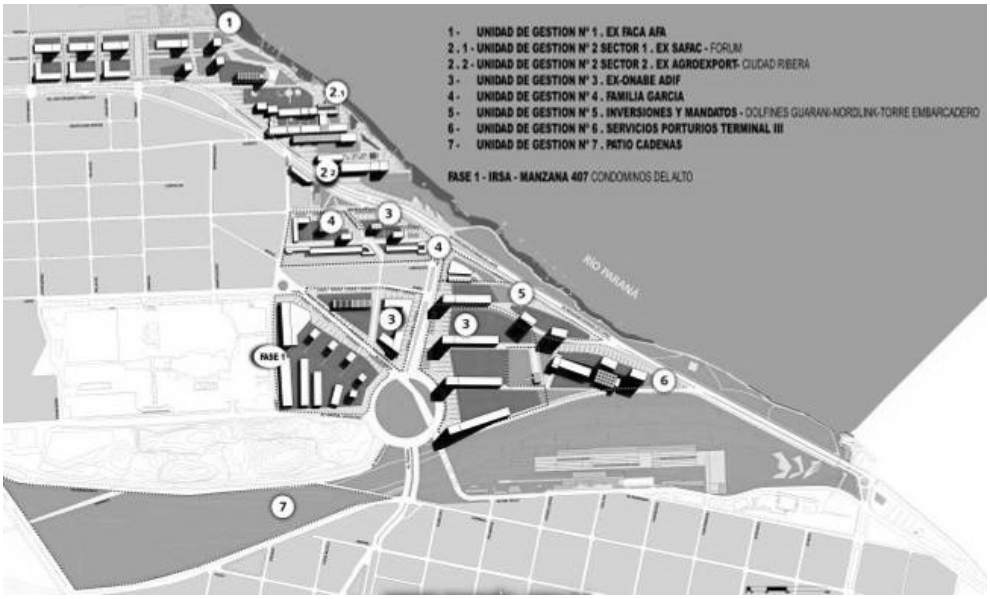
El servicio de recolección de residuos domiciliarios y limpieza de espacios públicos cubre todo el área, excepto en las áreas abiertas internas (cercadas) de las torres. Los contenedores solo se ubican sobre las avenidas y calles secundarias.

La cobertura del transporte urbano se ha extendido, respondiendo al pedido de usuarios, principalmente personas que van a trabajar, uniendo Puerto Norte con las zonas sur, norte, sudoeste y centro. Las líneas de colectivos son siete, sumando además la línea de la costa en el verano. Este sistema de pasajeros se complementara con el de tranvía cuando esté concluida la Nueva Estación Intermodal.
Por último, la seguridad es cada vez más un factor de elección del sitio donde vivir. Puerto Norte tiene asignada una sección policial, como todos los barrios de la ciudad, contando además en su totalidad con seguridad privada. Así, los residentes demuestran un sentimiento fuerte de libertad en el interior pero de inseguridad en el exterior de los emprendimientos.

2. Características de las Unidades de Gestión

La Ordenanza Nº 7.892 del 2005, al mismo tiempo de regular aspectos generales de Puerto Norte, divide el sector en siete Unidades de Gestión. La intención de fraccionar el área en menores superficies es para articular la gestión del proyecto, resolviendo mediante acuerdos público–privado cada uno de los conflictos con los propietarios. Este modelo impulsa una continua apropiación pública de los terrenos portuarios y facilita las inversiones inmobiliarias (infraestructurales y edilicias). Posteriormente, para cada Unidad se elabora un plan de detalle con los propios indicadores urbanos.
Las siete unidades se han ido desarrollando en distintos momentos desde el 2005 a la actualidad, no estando concluidas las obras. A pesar del trascendental impacto edilicio que provoca el gran proyecto urbano, hasta el momento solamente se ha edificado el 20 % de la superficie total, considerando que estará completado dentro de diez años. Las delimitación como el destino también varían, siendo la actividad predominante la residencial.
Desde el punto de vista dominial, el área posee tierras públicas concernientes en mayor extensión al Estado Nacional (ADIF) y en menor tamaño a privados, tanto sean actores particulares o empresas. Al respecto Cuenya (2012: 107) señala que: "…. los predios privados fueron objeto de un proceso continuado de compra-venta que fue modificando el mapa de los originales propietarios por nuevos propietarios-desarrolladores: empresas locales, nacionales e incluso extranjeras". Además, el marco normativo esta inconcluso, estando aprobadas solo los planes de detalle de los actores privados y en proceso de discusión - elaboración la de los actores públicos (ver Plano 2).

Plano 2. Unidades de Gestión de Puerto Norte.



Fuente: Dirección General del Plan Director, 2011.

A continuación se describen brevemente las principales características de cada una de las siete Unidades de Gestión, de acuerdo a la información brindada en el Plan Urbano Rosario 2007 - 2017 (2011) y entrevista a funcionario municipal:

Unidad de Gestión 1

El predio de 8,4 has. se localiza entre las calles French, Echeverria, Av. Carvallo y el río. Antiguamente pertenecía a la Federación de Agricultores Cooperativas Argentinas (FACA) y de Agricultores Federados Argentinos (AFA) siendo hoy propiedad de Servicios Portuarios S. A. La superficie a edificar comprende 117.000 m2 y a espacio público 37.000 m2.

El proyecto contempla un conjunto residencial y comercial llamado Metra donde se combinan cuatro edificios de cuatro y veintidos pisos sobre la Av. De las Tres Vías Cándido Carvallo, articulados en torno a un paseo peatonal central que remata en una plazoleta sobre la el río Paraná. Las unidades residenciales son 418 distribuidas en departamentos monoambientes, 1, 2 y 3 dormitorios, con amenities, piscina y cocheras subterráneas. Además, preserva el silo existente cambiando sus usos productivos a gastronómicos y culturales.

Hasta el momento, el plan de detalle se aprobó a través de la Ordenanza N° 8.320/08, iniciándose recién las obras en el 2014. La finalización del emprendimiento se prevé para el 2023 (Edificio I: 2017, Edificio II: 2019, Edificio III: 2021 y Edificio IV: 2023).

Unidad de Gestión 2 - Sector 1 Forum

El terreno de una superficie de 2,1 has. se ubica sobre la Av. de la Costa y el río Paraná, al remate norte de la calle Gorriti. Aquí funcionó la primera Refinería de Azúcar, luego transformada en Malteria Safac y hoy adquirida por la empresa TGLT, para desarrollar un emprendimiento netamente residencial. La superficie propuesta en el sector es de 41.000 m^2 y de espacio público 9.500 m2.

El proyecto consta de nueve torres de diez plantas y edificios de alto valor patrimonial recuperados, organizados en torno a un gran patio central privado delimitado por plazoletas públicas, que garantizan la libre circulación sobre la costa. El uso residencial, se combina con algunos edificios para oficinas, comercios, locales gastronómicos, una guardería náutica e instituciones culturales. Las unidades residenciales son 488 distribuidas en departamentos de 1, 2, 3 y 4 dormitorios, con amenities, piscina y cocheras subterráneas.

El plan de detalle se aprobó en el 2006 a través de la Ordenanza N° 8.065. Las obras se iniciaron en el 2008 y finalizaron en su totalidad a fines del 2013.

Unidad de Gestión 2 - Sector 2 Ciudad Ribera

El sector cuenta con una superficie de 2,1 has. ubicado entre la Av. de la Costa y el río Paraná, al remate sur de la calle Gorriti. Anteriormente funcionaba Agroexport S.A. dedicado al acopio de fertilizantes y agroquímicos siendo hoy adquirida por INGECONSER S.A. La superficie total admitida es de 49.250 m2 y de espacio público 17.000 m2.

El proyecto propone diversas actividades: unidades de vivienda, oficinas y consultorios en un conjunto de siete edificios; hotel boutique sobre los silos; centro de convenciones y cocheras. La edificación se asienta en torno a una gran plaza que remata en el río, quedando todos los espacios exteriores de uso público. Las unidades residenciales son 400 distribuidas en departamentos monoambientes y de 1, 2 y 3 dormitorios, con amenities, piscina y cocheras subterráneas.

El plan de detalle se aprobó en el 2008, a través de la Ordenanza N° 8.237, iniciándose las obras al año siguiente y finalizando a mediados del 2014. Actualmente está completamente construido y en funcionamiento la totalidad del emprendimiento.

Unidad de Gestión 4

La superficie corresponde a 2,3 has. localizada sobre las calles Velez Sarfield, Vera Mujica y pasaje 701. La Unidad 4 se divide en dos: la manzana 279 a la familia García y manzana 376 a diferentes titulares dominiales locales. La superficie de la urbanización comprende 35.590 m2 y de espacio público 8.387 m2.

El proyecto urbanístico incorpora la construcción de tres edificios exentos (de dieciocho pisos) para vivienda colectiva y una tira de vivienda individual, de seis plantas en los extremos y tres en el centro, acompañando el perfil edilicio de la manzana consolidada. La tira residencial se localiza sobre una nueva calle que se abre entre ambos emprendimientos, como continuación del pasaje 701. Las unidades residenciales

de las torres son 300 distribuidas en departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios, con amenities, piscina y cocheras subterráneas. No se encontró información sobre la cantidad de unidades y dormitorios de la tira de viviendas.
El plan de detalle se aprobó en el 2008 a través de la Ordenanza N° 8.359. Sin embargo todavía no se han comenzado las obras de edificación de ninguno de los dos emprendimientos.

Unidad de Gestión 5
El sector de 1,7 has. desarrollado por Inversiones y Mandatos S. A. está delimitado por la Av. de la Costa, Av. Francia y calle Madres de Plaza de Mayo. La superficie edificable es de 56.000 m2 y espacio público 7.500 m2.
El emprendimiento mixto está compuesto de tres unidades: los conjuntos residenciales Dolfines Guaraní y Torre Embarcadero, de cuarenta y cinco pisos cada uno, y el edificio Nordlink, destinado a oficinas Premium (ejecutadas bajo regla internacional) y locales gastronómicos en planta baja. Las unidades residenciales entre ambos edificios son 166 distribuidas en departamentos 2, 3 y 4 dormitorios, con amenities, piscina y cocheras subterráneas. Además, se realiza la segunda mano de la avenida junto con un espacio público sobre el rio y una nueva calle en la parte posterior de la parcela con un importante estacionamiento público.
En el año 2005, se aprueban en paralelo el plan especial de Puerto Norte (Ordenanza básica Nº 7.892) y el plan de detalle de la Unidad de Gestión 5 (Ordenanza complementaria N° 7.893), otorgando el Municipio una rápida respuesta al sector privado, que durante años insistía. En este contexto las obras se iniciaron en el 2006 e inauguraron completamente en el 2011, siendo las primeras en habitarse del gran proyecto urbano.

Unidad de Gestión 6
El predio de 2,5 has. perteneciente a Servicios Portuarios S. A. se localiza sobre la Av. de la Costa, Central Argentino y calle Madres de Plaza de Mayo. La superficie a edificar es de 81.000 m2 y espacio público 10.000 m2.
El complejo Maui está constituido por dos torres de cuarenta pisos que se destinarán a viviendas, la reconversión del silo existente para un hotel de una cadena internacional y un Club de Agua. Además, se propone intervenir en la barranca con un edificio destinado a la gastronomía y guarderías náuticas, generando un paseo público a medio nivel. Al igual que en la Unidad de Gestión 5, deberá continuar la ampliación de la segunda mano de la Av. de la Costa. Las unidades residenciales son 652 distribuidas en departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios, con amenities y cocheras subterráneas. Lo que lo caracteriza a este complejo es el espacio parquizado con una propuesta de numerosos y diferentes espejos de agua.
El plan de detalle se aprobó en el 2008 a través de la Ordenanza N° 8.320. Las obras se iniciaron en el 2009, habiéndose terminado solamente la torre norte en el 2014. Este mismo año, comienza la construcción de la torre sur y el hotel, estimando que

estarán concluidos para el 2019.

Unidad de Gestión 3 y 7

Los terrenos son nacionales y pertenecen al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), ex Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE). La superficie de la Unidad 3 es de 36,2 has. (tres parcelas dispuestas sobre Av. Francia) y de la Unidad 7 es 20,7 has. (una parcela sobre Av. Bordabere y otra pequeña parcela al inicio de Av. del Valle y Bv. Oroño).

En el 2000, mediante un Decreto Nº 2622, se ratifica un Convenio Adicional entre la Municipalidad de Rosario y el ONABE con la finalidad de promover la urbanización y la reconversión ferroviaria. Al respecto la Secretaria de Planeamiento (2005: 11) menciona que en el acuerdo: " ... convienen promover la urbanización y la reconversión ferroviaria de las tierras detalladas, asignando los porcentajes de usos: espacios verdes abiertos públicos: 40%; infraestructura pública urbana (apertura de calles): 25% y usos conformes (viviendas, comercio, etc.): 35%".

El proyecto aun no tiene un marco normativo estando en proceso de elaboración. La modalidad de gestión propone la conformación de una Unidad Ejecutora de infraestructura pública que permite al mencionado organismo subastar los lotes conformados. La oferta abarca lotes de menores dimensiones entre 1.000 m^2 y 5.000 m^2, orientados principalmente a vivienda.

El Programa de Equilibrio Centro - Periferia ha planteado aquí una propuesta, diferente a la de las otras Unidades de Gestión de Puerto Norte, involucrando en su construcción a pequeñas empresas locales. Martínez señala que para: " ... la Unidad 3 (manzana de Junín y Francia) la idea es realizar vivienda colectiva de carácter social, de tres a cuatro pisos de altura y la Unidad 7 orientada a sectores medios, diseña un loteo moderado para consorcios pequeños, de siete pisos de altura". Además agrega que: " ... lo que está deteniendo el proyecto es el Estado Nacional que no lo aprueba, hace más de cuatro años que está parado (...) los emprendimientos que tienen ordenanzas ya están en vías de terminación".

En este contexto, de un modo pasivo el Estado Nacional se beneficia de la inversión privada que reconvierte el sector. Cuenya (2012:111) explica: " ... los últimos propietarios en vender están teóricamente en condiciones de capturar la mayor plusvalía que se genera en el área por la acción de los demás. (...) el Estado Nacional, en tanto propietario de suelo aun sin comercialización, estaría en una clara situación de ventaja con respecto al propietario original que vendió primero. Esta situación podría caracterizarse como una capitación pasiva de plusvalías"

Manzana 407

Por último en el año 2006, a las siete Unidades de Gestión que componen el Plan Especial Puerto Norte se incorpora la Manzana 407, anteriormente incluida en la Fase 1 del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (ver Plano 2). El sector comprende una superficie de 5 has. localizado contiguo al Shopping Alto Rosario sobre las calles Junan, Av. Caseros, Francia, Intendente Lamas y calle Thedy. El dominio corresponde a

dos propietarios locales: FUNDAR y ROSENTAL. La superficie a edificar es de 35.000 m2 y espacio público 5.000 m2.
El proyecto urbanístico se conforma a partir de la combinación de edificios exentos (de quince pisos), cuyas plantas bajas poseen locales comerciales e ingresando a ellos a través de un nuevo paseo público interno, y conjuntos residenciales en tiras (de siete pisos), en estrecha relación con los espacios verdes circundantes. Además, el lote en la esquina de Thedy y Junín se destina a hotel, comercios y vivienda. Las unidades residenciales son 630 distribuidas en departamentos de 1, 2, 3 y 4 dormitorios. Estas son de grandes dimensiones, repitiendo la experiencia de la vivienda suburbana, contando con todos los servicios (amenities, piscina, cocheras, etc.).
El plan de detalle se aprobó en el 2006 a través de la Ordenanza N° 8.080. La ejecución de los Condominios del Alto se realiza en cuatro partes: por un lado el CDA1 inicio en 2007 y finalizo en 2010, CDA2 comienzo en 2009 y termino en 2012, correspondientes a las tiras residenciales; por otro lado, el CDA 3 vinculada al hotel, comercio y viviendas y CAD 4 a los tres edificios residenciales exentos, ambos en ejecución, estimando estarán concluidos en el 2016.

Conclusión

El gran desarrollo que ha tenido la estructura urbana de Rosario demanda otros espacios, con distintas complejidades. Puerto Norte se propone como una nueva centralidad en un lugar estratégico, donde se encontraban las antiguas y abandonadas instalaciones ferro-portuarias de la ciudad. El proyecto está orientado a residencias, comercios y oficinas con infraestructura y servicios de alto nivel, para usuarios e inversores tanto de carácter local como internacional. Dicha centralidad no pone en cuestionamiento el histórico centro sino que posee un perfil complementario, dando respuestas a otros sectores de la población.
Dentro de los resultados alcanzados se destaca el aumento de espacios públicos de alto potencial ambiental, la continuidad de la ribera central con la norte generando un único paseo recreativo, la integración física con la ciudad a partir de las obras de infraestructura y servicios urbanos (transporte, seguridad, limpieza), la conservación de los edificios de valor patrimonial, la creación de equipamientos urbanos, principalmente la Estación Intermodal de Transporte de Pasajeros y la aplicación de nuevas normativas y mecanismos de gestión, permitiendo a través del cambio de indicadores urbanísticos, generar recursos adicionales para el Municipio.
Sin embargo no se ha considerado en la planificación de Puerto Norte algunas cuestiones vinculadas a los sistemas generales y la morfología del conjunto. En relación al primero se señala: la falta de estimación del flujo de personas que va por trabajo u otra actividad al sector cuantificando solo las personas que viven allí (30.000 habitantes aprox.) lo que incrementara notablemente el tráfico, la necesidad de otros equipamientos para la comunidad (colegios, clínicas u otros de mayor jerarquía), la carencia de estudios sobre el consumo energético, entre otros. En vinculación con el segundo se cuestiona: el cambio de tipología de barra a torres, las mayores densidades

urbanas alcanzadas (alturas y ocupación del terreno), el cambio de viviendas colectivas por otras para sectores medios - altos (Unidad de Gestión 1). Cabe señalar que las presiones de los actores privado que ha recibido el Municipio para reconvertir el sector han sido muy fuertes.

En este contexto, se reflexiona si dicho proyecto urbano, dirigido principalmente a un sector de la población de mayores ingresos, concibe cierta especulación inmobiliaria y mayor segregación social. La propuesta de Puerto Norte será el reflejo de una sociedad rosarina desigual o al considerar que se ha reservado un pequeño sector de suelo para vivienda social, puede pensarse en alguna integración social.

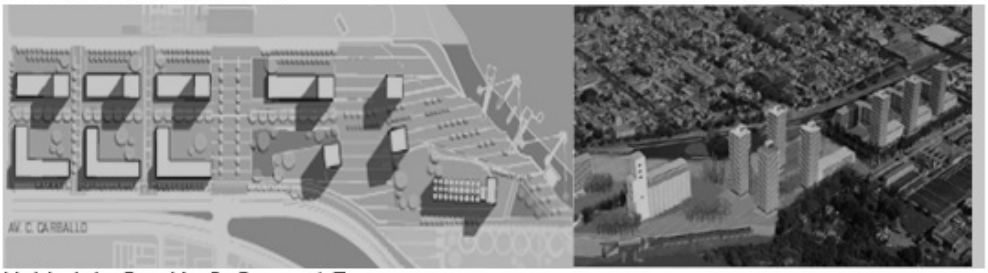
En suma, hasta el momento, solamente se ha edificado el 20 % de la superficie total correspondiente a las siete Unidades de Gestión. Falta que se inicien las obras de la Unidad 4, completen las edificaciones que están en curso (Unidad 1, 6 y Manzana 407) y aprueben los planes de detalle pertenecientes a los terrenos nacionales de mayor tamaño (Unidad 3 y 7), pudiendo orientarse la planificación a otras partes de la población.

Bibliografía

- Barenboim, C. A. (2010). Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). Revista Proyección 1 (8), 1-25.
- Consejo Municipal. (2005). Ordenanza N º 7.892 de la Segunda Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz: Plan Especial Puerto Norte. Rosario: Consejo Municipal Rosario.
- Cuenya, B. (2012). Grandes proyectos urbanos, cambios de centralidad urbana y conflicto de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. En Cuenya, B. Novais, P. y Vainer C. (Comp.), Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera (pp. 27 - 66). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Dirección General del Plan Director. (2011). Plan Urbano Rosario 2007 – 2017. Rosario: Secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario.
- Lungo, M. (2004). Grandes proyectos urbanos. Una visión en general. En Grandes proyectos urbanos. El Salvador: Lincoln Institute of Land Police.
- Novais, P., Oliveira, F. y Vainer, C. 2012. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In Cardoso A., Costa H., Oliveira F. y Vainer, C. comp. Grandes projetos metropolitanos. Rio de Janeiro: La Capital.
- Secretaria de Planeamiento. (2005). Crear Ordenamientos Urbanos o Portuarios Temporales, Evolutivos o Reversibles, El Caso de Rosario. Seminario Las Buenas Prácticas a la Interface Ciudad - Puerto, Valparaíso, 4 - 7 de abril (paper).
- Szajnberg, Daniela.(2006). El proceso de densificación del tejido residencial en Buenos Aires desde los años noventa. Tesis de maestría en Planificación Urbana y Regional. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

Anexo. Gráficos de las Unidades de Gestión adaptado de la Dir. Gral. Plan Director, 2011.

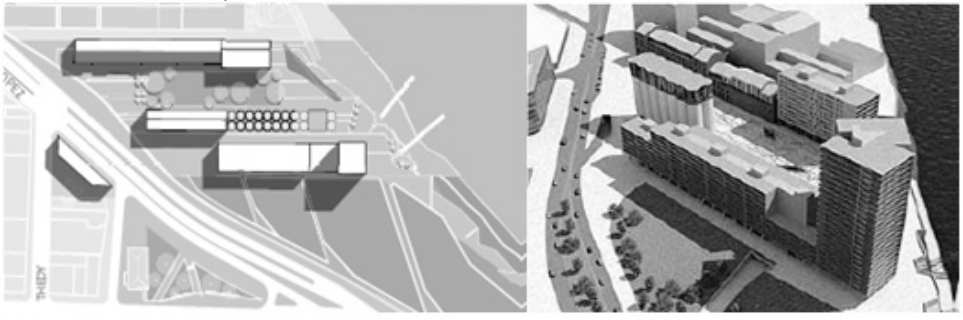
Unidad de Gestión 1 Metra



Unidad de Gestión 2, Sector 1 Forum



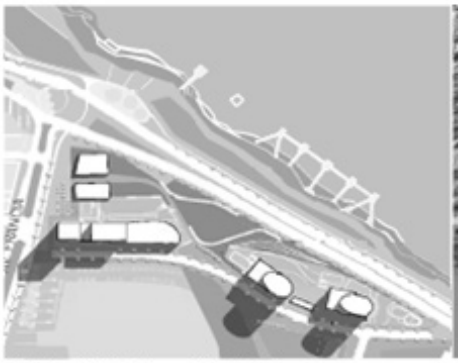
Unidad de Gestión 2, Sector 2 Ciudad Ribera



Unidad de Gestión 4 Familia García y otros

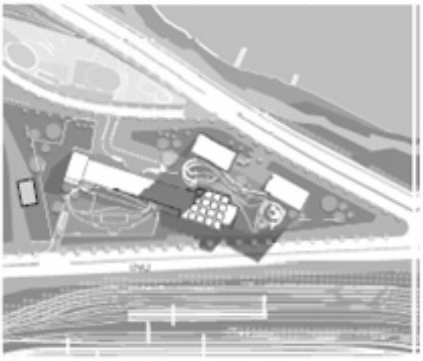


Unidad de Gestión 5 Dolfines Guaraní, Nordlink y Embarcadero





Unidad de Gestión 6 Maui





Manzana 407





Desarrolladores urbanos: nuevos agentes en la producción de la ciudad de Córdoba.

Battauz, Evangelina
Gonella, Lucas

PALABRAS CLAVE
· Espacio urbano
· Empresas desarrollistas
· Derecho a la ciudad

Resumen / Esta investigación se sitúa dentro del proyecto de investigación sobre "La apropiación y transformación del territorio urbano en la ciudad de Córdoba (2008-2013). Las empresas desarrollistas como gestoras del derecho a la ciudad", que tiene como objetivo analizar las estrategias y prácticas realizadas por las empresas desarrollistas para apropiarse y transformar el suelo urbano en la Ciudad de Córdoba, partiendo de la hipótesis que éstas se han constituido en agentes económicos que, por su capacidad económica e influencia política, son gestoras del derecho a la ciudad.

Desde el marco de este proyecto comprendemos que las nuevas formas de producción de la ciudad se encuentran asociadas a las modalidades de producción y reproducción del capital. Es el nivel económico de la producción del espacio el que permite ver cómo la ciudad se produce, continuamente, como condición general del proceso de valorización del capitalismo en el sentido de viabilizar los procesos de producción, distribución, circulación, intercambio y consumo; al asumir una función económica y constituirse en una fuente/receptáculo de inversión (capital fijo) y al generar lucro (fuerza productiva y renta). En este marco, la valorización del suelo urbano será un proceso clave para el accionar especulativo de los capitales inmobiliarios. Así, entendemos que es en las últimas dos décadas que se han generado las condiciones objetivas que permitieron la emergencia y consolidación de nuevos agentes de producción inmobiliaria, los desarrolladores inmobiliarios.

BATTAUZ, EVANGELINA
Universidad Nacional de Villa María
Argentina
E-mail: evabat.micorreo@gmail.com

GONELLA, LUCAS
Universidad Nacional de Villa María
Argentina

1. INTRODUCCIÓN

La urbanización siempre ha sido (…) un fenómeno de clase" (Harvey 2008:3), y la importancia de este proceso es capital, como señala en "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". En tal sentido, el autor de referencia recupera los aportes de "Henry Lefebvre (…) en su famosa idea de que el capitalismo sobrevive a través de la producción del espacio" (Harvey, 2004b: 1). Por esto, entendemos "apropiación" y "producción" como aspectos de la unidad que constituye el derecho a la ciudad; apropiación como control de la producción social del espacio y del producto social, y producción como transformación efectiva del espacio físico y simbólico de la ciudad

Entendemos que múltiples agentes participan del proceso de producción y consumo del espacio urbano, y convergen en el mercado de suelos con lógicas e intereses solidarios y contrapuestos. Podemos decir que el esquema general de agentes que forman parte en la estructura de producción y circulación de espacio construido formal está compuesto por: el terrateniente original o propietario del suelo, el desarrollador urbano (promotor inmobiliario), el capitalista constructor, los especuladores (en tierras y en inmuebles), agentes financieros, el Estado y los usuarios finales.

Son de interés particular en este trabajo los desarrolladores urbanos, entendiendo que son estos agentes quienes obtienen terrenos, definen proyectos urbano-arquitectónicos, canalizan fuentes de financiamiento, ejecutan las obras (de modo directo o por subcontratos), difunden y publicitan productos y los comercializan. Son la "demanda derivada" de suelo urbano y, como tales, son determinantes de los procesos de valorización; buscando acondicionar el terreno para el mejor y máximo uso posible, con un tipo y categoría de producto inmobiliario y con un perfil de consumidor definido. Estos agentes crean nuevos valores de uso para otros a cambio de una renta capitalizada. Siendo el mercado el conjunto de relaciones sociales que distribuye los bienes y servicios, las empresas desarrollistas son las que disponen y explotan el vínculo entre las inversiones del excedente de capital y las demandas habitacionales. Además, cuentan con una gran capacidad operativa, fruto de la concentración del capital económico; su posición en el sistema de relaciones les permite articular su interés objetivo con los de otros agentes en el espacio social que hace posible la reforma urbana a gran escala.

La noción de agente nos permite conceptualizar a las empresas desarrollistas en múltiples dimensiones. En primer lugar, las sitúa en un sistema de relaciones, esto es, en un espacio en el cual se disputan las herramientas y recursos que favorecen ciertas oportunidades y posibilidades de producción de la ciudad. Por lo tanto, y en segundo lugar, la producción de la ciudad es efecto de un conjunto de relaciones entre diversos agentes, con capacidades específicas y diferenciales de producir la ciudad. En tercer lugar, permite estudiar a las empresas desarrollistas en la objetividad de sus prácticas, articuladas en una estrategia definida favorecida por las nuevas condiciones objetivas. De este modo es posible reconstruir su trayectoria, en términos de la emergencia y

consolidación, apelando a las condiciones objetivas de su desarrollo, y refiriendo a sus prácticas objetivadas en proyectos urbanísticos.

Nuestra apuesta metodológica se encuentra en relacionar la emergencia y consolidación de esos grandes desarrolladores urbanos con el contexto económico y político que caracterizó al país y a la ciudad en las últimas décadas. Nuestra investigación se centrará en el departamento Capital (Municipio Córdoba) porque consideramos que es allí donde las acciones de los grandes desarrolladores, a los que nos interesa prestarles atención, se observan más claramente; sin embargo, esto no implica desconocer una dinámica macroeconómica mayor, el peso del Gobierno Provincial en la definición de las políticas urbanas de la ciudad, ni que dichos proceso no se extiendan al conjunto del área metropolitana de Córdoba. En un primer momento, se presenta la reconstrucción de las condiciones económicas y políticas que posibilitaron tal emergencia. Esto implicó una periodización desde 1985, con la aprobación de la nueva regulación de uso y ocupación del suelo urbano de la Ciudad de Córdoba (Ordenanza N° 8256 y Ordenanza Nº 8133), hasta la actualidad. En segundo momento, se presenta la definición de desarrolladores urbanos y la caracterización del mapa de agentes inmobiliarios de la ciudad de Córdoba. Así, llevamos adelante la construcción de una tipología de los agentes miembros de la Cámara Empresarial De Desarrollistas Urbanos Córdoba – CEDUC-. Como tercer momento se realiza una caracterización de una de las empresas más importantes y con mayor impronta de tal Cámara (a partir de la envergadura de sus proyectos, su proyecto de ciudad y su poder de lobby en la agenda pública urbana); para presentar así la reconstrucción de su emergencia y consolidación como desarrollador urbano, desde la historización de sus propuestas comerciales en sus diferentes etapas de consolidación (surgimiento, nuecleamiento con otros agentes, actualidad). Como resultado, se espera reafirmar el vínculo existente entre el contexto político-económico y la emergencia de desarrolladores urbanos.

2. CONDICIONES DE EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN.

La construcción de las condiciones de posibilidad de la emergencia y consolidación de las empresas desarrollistas están ligadas al contexto macroeconómico. Procederemos a reconstruir la dinámica de la economía política de las últimas décadas de manera que al reintroducir los indicadores económicos construidos, nos permitirá dar cuenta de la producción urbana privada como una estrategia fundamental en las prácticas de acumulación capitalista. Lo que finalmente nos llevara a una construcción una tipología de las empresas que están inscriptas en este proceso.

La ciudad es el contexto humano por excelencia, en la ciudad todo es creación del hombre. La dimensión colectiva de la producción y trasformación del espacio urbano y, a su vez, la dimensión productora y reproductora de la sociedad, es lo que permite abordar la problemática desde una perspectiva sociológica, al mismo tiempo que nos inscribe en una teoría específica. Desde este punto de vista, “las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente. La dimensión de los análisis de Harvey se posiciona desde el problema de la reubicación

de capital excedente, subrayando la inversión en la urbanización como alternativa y respuesta histórica de esta problemática, estableciendo una relación entre clase capitalista, capital inmobiliario y Estado, que por medio de su articulación permiten la producción y reproducción del capitalismo como sistema (Harvey, 1992).

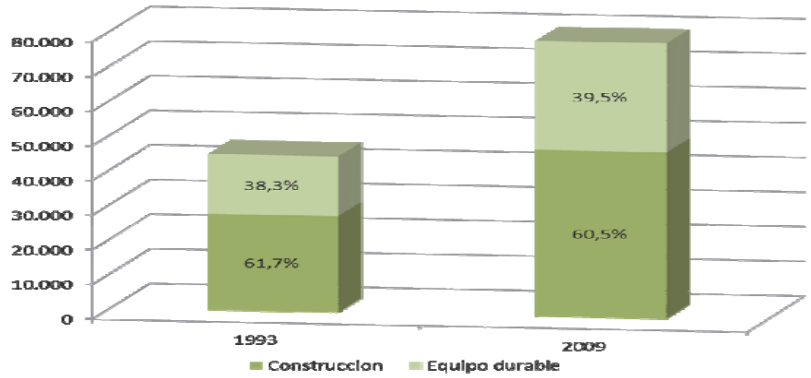
A partir de 1976 la dictadura militar impulsa un régimen de acumulación fundado en la valorización financiera acorde a la reestructuración del modelo de acumulación impulsado-impuesto a nivel mundial. La dinámica del desenvolvimiento de la lucha de clases es alterada de forma rotunda, trasformando este periodo un proceso de concentración del ingreso y el crecimiento de las tasas de ganancia del capital. Así, aun en 1974 la participación de los asalariados en el ingreso, medido de acuerdo al PBI era del 48,5%, mientras que para 1995 decayó a un 31,1% para alcanzar su piso más bajo en el 22% a mitades del año 2002 (Basualdo, 2003). El periodo de 1976-2002, y particularmente en el periodo 1991-2001 signado por la paridad peso-dólar significo un gran avance del capital sobre la distribución de los bienes producidos socialmente. La dolarización de la economía y los bajos costos de producción serán condiciones de posibilidad para que la producción de la ciudad sea una oportunidad de inversión privilegiada. Por otra parte las fracciones de clase beneficiadas en la reestructuración del espacio social supusieron un incremento de la demanda y particularmente de una demanda de vivienda que permita establecer espacialmente las distancias de clase.

Se establecieron las posibilidades de emergencia de agentes que por medio de la producción urbana privada de la ciudad desarrollaran estrategias de acumulación capitalista. Los cambios en los procesos de acumulación modifican las posibilidades estructurales de estrategias de acumulación. Siguiendo a Bonnet (2007) y a Basualdo (2003) podemos afirmar que el modelo de acumulación flexible, donde las estrategias de acumulación financiera son las que reorganizan estructuralmente todo el espacio social, permitieron estrategias de acumulación por la medio de producción urbana.

Es importante remarcar que el periodo post-convertibilidad, representa un conjunto de continuidades y rupturas en el modelo de acumulación. En el primero la acumulación principalmente se dio por medio de diferentes mecanismos de valorización financiera, la apropiación por parte de los sectores dominantes de los productos de la privatización de las empresas estatales y la actividad agro-exportadora. Mientras que en el periodo post-convertibilidad el tipo de cambio alto permite un crecimiento de las manufacturas sosteniendo altas tasas de ganancia pero conservando (la crisis económica y de legitimidad política extendida entre 2001-2002 permite seguir pensando al modelo productivo como producto del desarrollo de la lucha de clases al igual que Bonnet (2007)) un avance en términos de derechos laborales y capacidad de consumo por parte de los trabajadores; sostenido principalmente por las retenciones agro-exportadoras y el superávit fiscal. Si bien la precariedad y la informalidad laboral no demostraron una mejora significativa, como tampoco el avance en la participación de los asalariados en el ingreso (CECSO,2011).

Grafico 1.

Inversión (IBIF) en equipo durable y construcción (en millones de pesos a precios de 1993). Argentina, año 1993 y 2009.

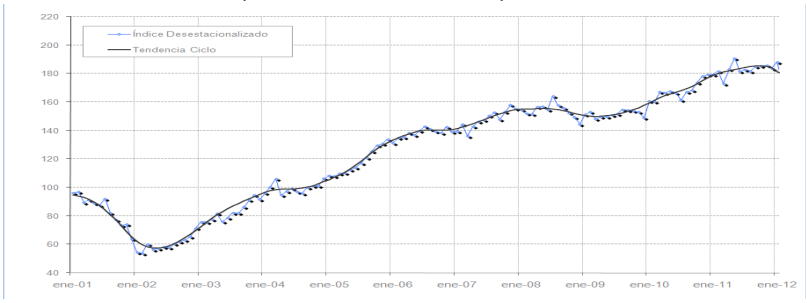


Fuente: Extraído de Baer (2011:131), elaborado en base a datos de INDEC.

En ambos modelos la construcción representa proporcionalmente la importancia de la construcción como estrategia de acumulación, ya sea como inversión de capital fijo o como capital financiero. La diferencia entre ambos bloques tiene su traducción en el "Boom inmobiliario", señalando que la recuperación de capacidad de consumo o nivel de ingreso de algunos sectores sociales vinculado a un proceso de recuperación y expansión económica, permitió nuevamente en la primera década del dos mil generar demanda y posibilidades de financiación para que los desarrolladores urbanos inunden el mercado con ofertas inmobiliarias.

Grafico 2.

Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Serie mensual desde enero de 2001 a enero de 2012 (Índice Base 2004 = 100)



Fuente: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción en base a INDEC.

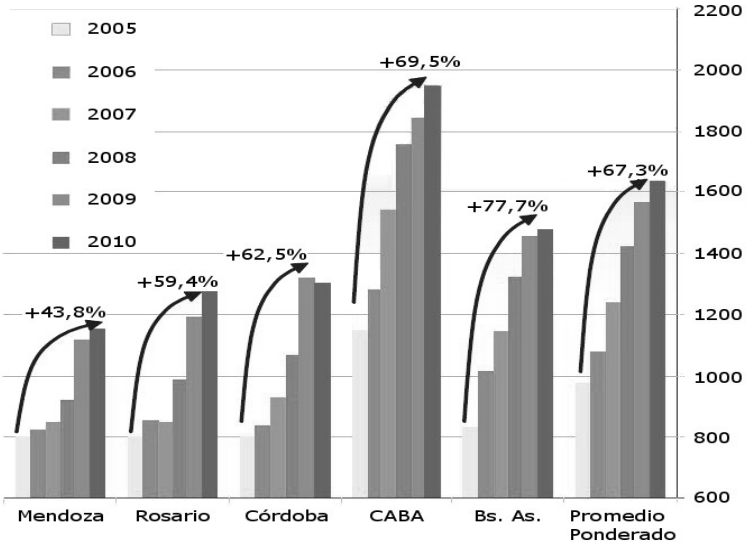
Como puede verse en el cuadro anterior la actividad durante 2001-2002 sufrió una importante baja, en consonancia con el resto de la economía. Aun así en 2005 se recupera el valor más alto de la década pasada en 1998, y a su vez, se puede apreciar el constante crecimiento de la construcción, que a partir de 2010 duplica su nivel respecto a 2005. La rápida recuperación del sector en lo que respecta a las

empresas desarrollistas se debe a los bajos precios de los factores de producción ahora pesificados, y la posibilidad de comercializar en dólares. Aun así, el encarecimiento paulatino de los factores de producción no significaron una merma al crecimiento del sector, pero si puede notarse como fue afectada por la crisis financiera mundial en el año 2008.

El problema del indicador ISAC es que no distingue entre el tipo de construcción (pública o privada, vivienda, comercial, administrativo, industrial, infraestructura: caminos, puentes, gaseoductos, etc.). Y para sostener nuestra hipótesis es necesario dar cuenta de la proporción que cubre la construcción de viviendas en el índice. Como señala el informe de INDEC (2014) los rubros más importantes en lo que respecta a privados son "vivienda" 25% y "otras obras de arquitectura" que representa el 38%, mientras que lo que es obras públicas las obras viales representa el 48%. Otro índice para dar cuenta de la importancia de la actividad inmobiliaria como elemento del modelo de acumulación está en el crecimiento constante de la relación precio/m2:

Grafico 3.

Precio de los inmuebles (u$s/m2) en las principales ciudades del país.



Fuente: Secretaria de Política Económica (2011)

Consideramos fundamental dar cuenta de las condiciones estructurales (modelo de acumulación) para dar cuenta de la emergencia y consolidación de las empresas desarrollistas. La contextualización a nivel macro tiene el rigor necesario para poder dar cuenta de las condiciones sociales de posibilidad que presentan las empresas desarrollista en argentina, pero también para historizar e insertar en lo social e histórico, en lo conflictivo y político las prácticas "económicas" actuales de los agentes desarrollistas. En el siguiente apartado trabajaremos sobre la diferenciación interna

entre estos agentes en la ciudad de córdoba, para finalmente reconstruir la trayectoria de un caso.

3. AGENTES INMOBILIARIOS: Tipología en CEDUC

Múltiples agentes participan del proceso de producción y consumo del espacio urbano, y convergen en el mercado de suelos con lógicas e intereses solidarios y contrapuestos. Nos focalizaremos en el estudio de aquellos agentes que emergen del mercado formal de suelo urbano, dejando de lado por ejemplo a la producción por encargo, a la autoconstrucción o a los gremios, sindicatos y cooperativas que intervienen también en la construcción de viviendas, y cuyas operaciones suelen dejar una fuerte impronta en el espacio urbano. Dado que nuestro objeto de estudio es parte del mercado formal y por lo tanto lo que nos interesa reconstruir no es la multiplicidad de agentes que producen, en diferentes grados y modalidades la ciudad, sino dar cuenta de un conjunto de empresas que oligopolizan la producción urbana bajo los criterios de ganancia.

Desde este marco, podemos decir que el esquema general de agentes que forman parte en la estructura de producción y circulación de espacio construido formal está compuesto por: los terratenientes originales o propietarios y vendedores de suelo, los desarrolladores urbanos (promotores inmobiliarios), los capitalistas constructores, los especuladores (en tierras y en inmuebles), los agentes financieros, el Estado y los usuarios finales (Jaramillo, 2009)

En este marco, nuestro interés es poder realizar una tipología de agentes inmobiliarios que forman parte de la Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC) . La CEDUC por definición es la institución que agrupa a los desarrollistas urbanos (DU), sin embargo entendemos que la misma está integrada por diferente tipo de agentes inmobiliarios y no sólo por DU. En este marco, y de acuerdo a nuestro objeto de estudio, surge la necesidad de llegar a una identificación de los DU plenos, definidos por su gran capacidad de gestión y producción en el marco del espacio urbano cordobés. El recorte se justifica si se tiene en cuenta que la cámara surge con un interés político especifico vinculado a mejorar las posibilidades de expansión y ganancia de estas empresas, por lo tatno funciona como un recorte pertinente ya que los intereses de las mismas están directamente inscriptos en un soporte institucional.

Dentro de la CEDUC identificamos a tres tipos de agentes: Inmobiliarias, Constructoras y Desarrolladores Urbanos

Las inmobiliarias son empresas que actúan como agentes intermediarios en el proceso de producción y comercialización de bienes inmuebles (lotes, departamentos, casas, locales comerciales, etc.), dedicándose a vender y administrar propiedades. Como inmobiliarias se diferencias del resto de los agentes por no ser productor inmobiliario o gestor de proyectos.

Las empresas constructoras son agentes que se dedican a la ejecución de edificaciones clásicas, de diferentes escalas. En lo que refiere al proceso productivo, ejecutan la obra de diversos edificios de Propiedad Horizontal (PH, edificios en altura). En lo que refiere al producto y su resolución arquitectónica, éstos construyen inmuebles clásicos, poco

innovadores e imitadores. En lo que refiere a lo normativo, construyen aprovechando el máximo y mejor uso posible de la norma, entre medianeras y a lo sumo unificando dos o más lotes. Así mismo, las empresas constructoras pueden englobar a empresas constructoras propiamente dichas y a estudios de arquitectura que también proyectan y construyen.

Por último, los desarrolladores urbanos son agentes de gran capacidad de gestión y producción en la ciudad. Son varios los aspectos que los definen y diferencian de ser sólo empresas constructoras:

- Son gestores de proyectos urbanísticos, que van desde su proyección a escala de lote urbano pre-existente a la de desarrollador de nuevas áreas urbanas.
- Compran terrenos, edifican y luego venden productos inmobiliarios innovadores. Se destacan por prácticas de 'innovación espaciales' de uso del suelo, ya que toman decisiones de producción que se diferencian de los clásicos productos inmobiliarios y la forma de vida urbana, tornándose capaces de cambiar el perfil de la configuración intra-urbana precedente. Esta estrategia promueve nuevas expectativas (valores) sobre los usos del suelo, que como DU podrán e intentarán capturar.
- Buscan acondicionar el terreno para el mejor y máximo uso posible, con un tipo y categoría de producto inmobiliario y con un perfil de consumidor definido hacia sectores medios-altos y altos.
- Aplican estrategias de marketing inmobiliario donde posibilitan la incorporación de un sobreprecio al precio de comercialización, al promocionar una marca, estilos, identidades, nuevas tendencias de consumo.
- Apelan a nuevas formas de concertación y coalición con los gobiernos locales mediante las cuales puedan remover, debilitar o neutralizar las regulaciones urbanas, facilitándoles el despliegue de sus emprendimientos.
- Gran capacidad de negociación a la hora de la compra y venta del terreno
- Son promotores de nuevas tipologías urbanas residenciales y comerciales (shoppins, centros comerciales chicos, coutries, barrios en altura)
- Innovador en cuanto a los servicios: amenities
- Financiamientos propios

Los DU en este sentido, tienen gran capacidad de definición del patrón de producción urbano. Son agentes definidores de nuevos tipos y estilos de vida urbana. Podemos distinguir dentro de CEDUC dos estrategias territoriales de producción de los DU. Así encontramos algunas empresas que se dedican a construís sobre lotes preexistentes, otras que urbanizan nuevas áreas de la ciudad, y otras que aplican ambas.

- El DU que construye sobre lote pre-existente desarrolla propuestas dentro de barrios de la ciudad.
- El DU que urbanizan nuevas áreas de la ciudad. Pueden realizarlo de 3 modos diferentes, que implican distintos grados de intervención:

-Urbanizan o lotean, sin apertura de calles, y las parcelas resultantes superan el núcleo de 10 (diez). (Ord. 8060).

- Realizan fraccionamiento de tierra con el fin fundamental de ampliar el núcleo urbano

ya existente, con ampliación o modificación de la red vial, con la provisión de espacios verdes y/o espacios libres para uso público. Ejemplo: Barrios en general, Manantiales o Cooperativa Horizonte.

-Realizan Urbanizaciones Residenciales Especiales URE, apelando a la Ord. N° 8606 de la Municipalidad de Córdoba.

Tipo de agentes inmobiliarios en CE-DUC (41)	Nombre de la empresa
Inmobiliaria (1)	- Gambandé Servicios Inmobiliarios
Constructora (18)	Arinco S.R.L
	Bruna y Allende Posse
	ByBEST
	GALP Inversiones
	Grupo Betania
	Deisar
	Ing. Jorge Glaiel S.A
	Invertia. Desarrollos S.A.
	Invsa.
	Jena S.A.
	L & S Construcciones S.R.L
	Rusculleda y asociados
	Ingeniero Enrique Maluf y familia
	Cr. J. Novillo Saravia
	Prisma Construcciones SRL
	Ing. Marcelo Segundo Ordoñez
	Tomas Crozzoli y Mario Crozzoli
	Vertical srl

Desarrollador Urbano (15)	Sobre lote pre-existente (6)	3d Desarrollistas
		Dycsa s.a.
		Edilicia suez
		Grupo elyon
		GNI
		Rusculleda y Asociados
	Sobre nuevas áreas (9)	EUROMAYOR
		GAMA S.A
		Inverco.
		Tierra urbana
		Grupo Proaco
		Grupo Miterra
		EDISUR
		Grupo Ecipsa
		Grupo Dinosaurio
Otras, sin definición (7)		FortuneInternational.
		Monaco-Lopez Fabre
		HA Bugliotti Arquitectos
		Grupo IT
		Eisa
		Deinguidard
		JyHC S.A.

4. LA EMPRESA DESARROLLISTA GAMA S.A.

Para construir nuestro objeto realizamos el análisis de una única empresa, destacada por su capacidad de producción como así por el reconocimiento que posee: la empresa GAMA. Este análisis sirve a nuestro objetivo de manera muy ilustrativa, ya que, realizando un seguimiento de sus emprendimientos y de la diversificación de los mismos en el transcurso del período analizado, se puede dar cuenta de cómo las condiciones del contexto económico y político fueron posibilitando la emergencia y consolidación de este gran desarrollador urbano.

La empresa se funda en 1986 por Jorge Petrone y, al año 2013, tiene para mostrar: 10.890 hogares levantados, 42 desarrollos ejecutados, 1.645.000 m2 construidos y 32.670 personas viven en sus desarrollos. En la actualidad la firma cuenta con 2.500 empleados, vende el 55% de sus departamentos a inversores fuera de Córdoba, y cuenta con un total de 43 desarrollos urbanos.

Hasta el año 2009, la empresa lleva a cabo una modalidad “clásica” de producción, esto es: edificios departamentales consecutivos en zonas de alta densidad poblacional, principalmente en el Barrio Centro, Nueva Córdoba y en el corredor Colón. Los primeros

26 emprendimientos de la existencia de Gama se construyen según esta modalidad, a excepción de dos emprendimientos: un pequeño Loteo –denominado “El solar”- de 41 lotes en la zona NO de la ciudad y un complejo comercial –“La Ronda”- que consiste en un total de 34 locales comerciales.

A partir del año 2009 Gama realiza emprendimientos en modalidad de “desarrollista urbano”, generando urbanizaciones en áreas periféricas de la ciudad o en el interior de la provincia. La transformación del patrón de producción comienza en 2005 con el barrio privado “El Dorado”, que consiste en 102 lotes de 700m2 que al año siguiente se amplía, como “El Dorado II” sumando otros 116 lotes. A este complejo, finalmente, se sumará en 2013 un conjunto de 20 módulos con departamentos de 1 y 2 dormitorios emplazados en 56 hectáreas de espacios verdes, llamado El Gran Dorado. Luego, Gama continúa con loteos en barrios privados al NO de la ciudad “Las arboladas” (el que luego venderán para costear su último y más importante emprendimiento: Ciudad GAMA), todos fuera de la ciudad. En el año 2009 construyen el edificio “Del Poeta” que cuenta con dos locales comerciales, al igual que un emprendimiento poco anterior de las mismas características, el complejo “Juventus” (en el año 2008).

En el año 2009 Gama produce el emprendimiento que caracterizará su modalidad de producción urbana en el futuro “Alto Villasol” Barrio Privado, ubicado en Av. Colón esquina Av. Cárcano. Este emprendimiento se ubica en el ejido de la Ciudad de Córdoba, y cuenta con 9 torres, que en total suman 1052 departamentos y 39 locales comerciales. Además, cuenta con 5 hectáreas de espacio verde, una piscina, gimnasio, oficinas y dos canchas de tennis. En 2012 se realiza un segundo quiebre en modalidad de producción, con el emprendimiento de Ciudad Gama, junto a la pesificación del sistema de financiación (que antes era en dólares), y la imagen publicitaria de Susana Giménez, que hasta 2014 valdrá como referente de la empresa. Es aquí también donde comienzan las acusaciones llevadas a juicio por falsificación de escritura (la cual le valió la desvinculación con Susana Giménez) y que, en 2014, condenan a Petrone a 5 años de prisión, de los cuales sólo cumplió 3 meses para que, finalmente, la causa se paralizara. Gama, en el año 2012, comenzó a instalar su propia fábrica de aberturas e incluso para la construcción de “Ciudad Gama” instaló, en el mismo terreno, una fábrica de hormigón elaborado. A su vez, el año anterior (2011) Petrone es premiado como empresario del año en el rubro Desarrollismos, otorgado por el Diario la Voz del interior. La empresa ganó el premio Mercurio de Oro 2013 en la categoría Inmobiliario, la máxima distinción a la excelencia en marketing que otorga la Asociación Argentina de Marketing. Significa que los especialistas más calificados consideraron al plan de Marketing desarrollado por Gama como el de mayor calificación de todo el país.

A partir de este punto, todos los emprendimientos de Gama (a excepción de algunos barrios cerrados de lotes) tienen estas características de cuasi-ciudad, donde se ofrecen distintos servicio que permiten la auto-clausura (amenities): servicios de seguridad, piscinas, gimnasios, locales comerciales, bares, espacios deportivos y espacios verdes recreativos, proximidad con colegios primarios y secundarios (privados, bilingües y católicos en su mayoría), como a centros deportivos, shoppings y rápido acceso

al centro de la ciudad de Córdoba. Se presentan entonces como núcleos idílicos y bucólicos, con todos los beneficios de la clausura: homogeneidad de clase, seguridad en la propiedad, exclusión de agentes peligrosos, exclusividad en el uso del espacio "publico"; pero, a su vez, presentan las ventajas de la exterioridad: amplios espacios verdes, espacios recreativos, posibilidad de realizar deportes, paseos, interactuar y formar grupos y comunidades.

Se podría pensar que estas cuasi-ciudades ofrecen un espacio urbano que funciona como un marco ecológico que permite la concentración geográfica y la interacción entre agentes con propiedades sociales similares, funcionando como una burbuja frente a la fragmentación de las ciudades contemporáneas y la ausencia de espacios "públicos" exclusivos y por lo tanto excluyentes. Frente a los peligros y tiempos de la vida en la ciudad, donde solo existe como escape la casa o departamento, las cuasi-ciudades ofrecen la posibilidad de formar y pertenecer a un grupo concentrado geográficamente. En 2011, en Gama trabajaban unas 1.800 personas, construyendo obras por 230 mil metros cuadrados, a un ritmo de 4.400 metros cuadrados mensuales, lo que equivale a levantar un edificio de 15 pisos por mes. Desde entonces construye el equivalente a 6.000 m2 por mes (dos torres de departamentos de 15 pisos), en dinero, eso implica unos 40 millones de pesos mensuales en obras; en los últimos 4 años construyó 2.800 departamentos, y a partir de 2012 comenzó (utilizando la imagen de Susana Gimenez) un proyecto de inserción en el mercado a nivel nacional, dando como resultado que 45% de las ventas de Gama son a clientes de fuera de la provincia de Córdoba. En 2011, esa participación era del 10%. Diariamente trabajan para Gama unos 2.500 obreros, e incluso en 2013 invirtió en su propia fábrica de aberturas que no solo cumplirá con su demanda sino que participará en el mercado nacional e internacional. Los emprendimientos están concentrados geográficamente, principalmente en el Corredor Colón y en el Gran Córdoba; basta observar un mapa de la zona para dar cuenta de que el territorio urbano está en gran proporción producido por empresas desarrollistas con esta modalidad de cuasi-ciudad, ya sean country de propiedad horizontal o en altura, complejos departamentales, condominios, lotes, etc., los servicios que no presenta en su interior están en la proximidad geográfica.

Todos los emprendimientos se proponen no solo como cuasi-ciudades a efectos de adquirir por el propietario-inquilino, sino también como una inversión. Su sistema de financiación es idéntico para todos los desarrollos, utiliza un sistema de cuotas para adquirir una propiedad, y en 2013 la empresa ha lanzado el plan de ahorristas Gama, que propone que los potenciales clientes compren como mínimo un 30% de un departamento hasta en 180 cuotas. Al momento de la tenencia del bien, Gama administrará el alquiler del inmueble y le permitirá al inversor obtener un porcentaje de la rentabilidad sobre la propiedad. Así, si el cliente compró un 30%, Gama le dará el 30% del alquiler, y si compró el 50%, recibirá la mitad del alquiler. Al mismo tiempo, la empresa brindará la posibilidad de usar el 30% (por ejemplo) para adquirir el 70% restante de la propiedad (en caso de que esté libre) o para invertirlo en otro departamento de Gama. A partir de esta propuesta, con solo $690 por mes se puede

comenzar a ahorrar directamente en Gama. Cada peso invertido cancelará una parte de un departamento, por lo que el sistema tiene valor por sí mismo.
Los planes pueden ser de un máximo de 180 cuotas, lo que equivale a 15 años. De todos modos, el tiempo que pasa desde que comienza el plan hasta la entrega de la propiedad es muy variado, ya que depende del momento en el que el cliente ingresa al plan. Se pueden encontrar posesiones en 12 meses como hasta en 84 meses. A partir de esta variación en los tiempos, la empresa busca que el plan al principio tenga una cuota muy accesible, por lo que se puede ingresar a un plan por un departamento de 1 dormitorio desde 2800 por mes. La empresa exige solamente el DNI para ingresar a cualquiera de sus planes en cualquiera de sus emprendimientos.
Los emprendimientos inmobiliarios son una gran inversión de capital fijo, la tasa de ganancia de las empresas requiere de una gran flexibilidad en el consumo ya que el mercado inmobiliario es sumamente irregular. Desde elementos impositivos, precio del dólar, programas de financiación del estado u otros entes, préstamos bancarios, modificación de usos del suelo y grandes empresas oligopólicas competidoras todas beneficiadas por las amplias posibilidades que permite el estado en sus diferentes niveles. Frente a un mercado sumamente fluctuante las empresas venden paquetes universales construyendo un demandante tipo: familiar, con ingresos regulares y de formación profesional. Esto se aprecia en los servicios que destaca la empresa, como así la ubicación de sus desarrollos. La proximidad geográfica con otros emprendimientos y otros desarrollos urbanos de las mismas características, como con centros (deportivos, comerciales, educativos), no solo permite aprovechar la valorización del suelo urbano producido colectivamente (tanto por la infraestructura estatal, como centros de prestigio, accesos rápidos al centro de la ciudad, etc.), y el peso simbólico de espacios urbanos cerrados de prestigio que si utilizan restricciones monetarias. Gama frente a un mercado inconstante trabaja con una posibilidad de adquisición sumamente flexible, tanto como para el consumo como para la inversión de terceros. Si entre 2010 y 2013 se triplicó el consumo de propietarios fuera de Córdoba (45%) fomentada por una gran proyección publicitaria de Gama, se debe a la necesidad de sostener la ganancia de capital, prolongando la inversión y permitiendo nuevas. Los diferentes emprendimientos tienen elementos estructurales, aunque las particularidades estructurales de cada uno son explotadas en la oferta. Los servicios prestados son análogos en los emprendimientos, pero cada emprendimiento es destacado de acuerdo a ciertas particularidades reticulares: espacios verdes, proximidad a las sierras, ciudad, barrio privado, country, de elite.
En el cruce de datos encontramos una diversificación de la inversión y la oferta de la empresa. Principalmente en torno a dos ejes; uno que vincula torres y country; otro que articula vivienda e inversión. Es preciso establecer dos rasgos unitarios en toda la oferta. En primer lugar, la producción de la ciudad está mediada por la producción de viviendas. En segundo lugar, toda la oferta se caracteriza por la integración de servicios en un mismo emprendimiento clausurado al resto de la ciudad. Esto se explica por la capacidad de inversión, de la que ya dimos cuenta, y por el consumidor que prefigura,

que es aquello que intentamos reconstruir. Podemos observar la diversificación en dos estrategias. Una es la construcción de country en el Gran Córdoba. En las localidades aledañas a Córdoba y que se integran paulatinamente al tejido urbano, GAMA construye sus loteos de élite. En estos emprendimientos prevalece la autoconstrucción y lo que la empresa ofrece es la exclusividad del espacio urbano. La localización de estos emprendimientos está determinada por muchos factores. Los más importantes son el precio de la tierra en esos sectores marginales, pero no marginados, de la ciudad dado por la disponibilidad de tierras y la capacidad para cambiar normativa en municipios más pequeños que la propia Córdoba. Éste último factor, el cambio de normativa, resulta ser uno de los instrumentos más vigorosos de acumulación del capital inmobiliario. La segunda estrategia es la construcción de complejos de torres en zonas peri-centrales, densamente habitadas, de la Ciudad de Córdoba. Múltiples factores convergen en esta estrategia. Se ubica en zonas habitadas históricamente por sectores populares, que desarrollaron infraestructura en función del crecimiento poblacional de estos sectores. Con ello la empresa se puede apropiar del producto social construido y competir por el suelo con sectores con poca capacidad de compra. La inversión apunta a concentrar los emprendimientos en una zona, el corredor Colón, y valorizar ese polo de la ciudad.

Respecto al financiamiento y las opciones de compra se puede observar que se intenta captar el ingreso de dos maneras. Por un lado desde la oferta habitacional se apunta a captar la capacidad adquisitiva de sectores profesionales y propietarios ofreciendo un estilo de vida acorde ideológicamente a estas clases. Aquí es donde influyen los complejos cerrados, las amenities, la integración de la vida en el complejo de torres y el country. Por otro lado, existe una oferta netamente financiera en términos de inversión que apunta a captar el excedente de otras actividades productivas y ofrece la capacidad de continuar el ciclo de acumulación a través de la propiedad inmobiliaria, su atesoramiento o su alquiler.

5. CONCLUSIÓN

Analizando la oferta y la producción de la ciudad realizada por la empresa GAMA S.A. podemos terminar de delinear algunas conclusiones generales. En primer lugar hay que marcar que la producción de la ciudad está mediada por su aspecto habitacional. La vivienda es la mercancía mediante la cual se disputa la integralidad de la ciudad. La vivienda es el elemento especulativo para la revalorización del capital. En segundo lugar hay que destacar que, tal como lo sostiene Jaramillo, la ciudad crece en torno a nodos de valorización. Las empresas han alcanzado una envergadura que les permite estrategias de mercado sumamente invasivas. El caso de los complejos de Torres creando nodos totalmente nuevos de valorización da cuenta de esto. En tercer lugar, podemos decir que la conciencia del control del derecho a la ciudad de estas empresas es máxima. El discurso y la efectiva producción así lo muestran. Un complejo de torres es denominado “Ciudad GAMA” en un claro reconocimiento de desarrollar una ciudad dentro de la ciudad. Mientras que la reciente anexión de condominios al country “El

Dorado" fue bautizado "Gran El Dorado" como analogía al crecimiento de las grandes ciudades. En cuarto, lugar podemos observar al sujeto consumidor que construye esta producción: la segregación en la construcción del espacio, la integración de la vida en complejos cerrados, las facilidades de financiamiento apuntan a emergentes profesionales de clase media y medianos y gran propietarios que desarrollen una vida nítidamente diferenciada de la clase trabajadora no calificada o escasamente calificada. En quinto lugar, el sistema de financiamiento de GAMA le permite desagregar al nivel del ahorrador individual el sistema de especulación financiero. Con una compra del 30% del departamento en hasta 180 cuotas este percibe un ingreso por el mismo porcentaje en términos del alquiler realizado por un tercero. La posesión de porcentual y de unidades no tiene límites, así funciona como una inversión tercerizada en capital fijo, que permite inversiones a largo o corto plazo en pesos o dólares con altas posibilidades de movilidad hacia el interior del sistema financiero de Gama.

6. BIBLIOGRAFIA

- Baer, L. (2008). "Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda" en Revista Ciudad y Territorio n 156. Madrid.
- Basualdo, E. (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa". En Revista Realidad Económica N° 200. IADE. Buenos Aires. Dic. 2003.
- Bonnet, A. (2007) "La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001", Prometeo libros. Buenos Aires.
- CECSO (2011). "Notas para el análisis de la coyuntura económica en Argentina" Centro de Estudios para el Cambio. Equipo de Economía Política. http://cecsodeargentina.wordpress.com/.
- Harvey, D. La condición de la posmodernidad; Amorrortu, Madrid.1998
- Harvey, D. Las grietas de la ciudad capitalista en Crisis y Reinvención de la Ciudad Contemporánea, Revista Archipiélago núm. 62. 2004ª
- Harvey, D. Renta monopólica de clase, capital financiero y revolución urbana. En 'La renta del suelo urbano. Documentos de docencia núm. 4', Martha Schteigart (Comp.) Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 1992.
- Harvey, D. (2008) Urbanismo y desigualdad social. Editorial Siglo XXI de España
- INDEC (2014). "Indicadores de coyuntura de la actividad de la construcción" Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Secretaría de Política Económica (2011). "¿Existe una "Burbuja Especulativa" en el Sector Inmobiliario Argentino?" en: Nota Técnica n 43 - Informe Económico n 75 Primer Trimestre de 2011. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Jaramillo, S. (2009), Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, Bogotá, Universidad de Los Andes Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 27, núm. 1, enero-

abril, 2012, pp. 247-253.El Colegio de México, Distrito Federal, México

• La Voz (2013), “Punto final en megaobra y ritmo frenético de construcción”. http://www.lavoz.com.ar/negocios/punto-final-en-megaobra-y-ritmo-frenetico-de-construccion

7. ANEXO

Cuadro de los 43 emprendimientos GAMA.

N°	EMPRENDIMIENTO	UBICACIÓN	CARACTERÍSCTICAS	
EMPRENDIMIENTOS HASTA 2009				
1	Edificio Del Poeta	Av. Leopoldo Lugones 36.	Consta de 15 plantas con 56 departamentos de 1 dormitorio, 1 departamento de 2 dormitorios y 2 Locales comerciales.	
		Frente al Parque Sarmiento, a 500 m de Plaza España, a un paso del Centro y cerca de Ciudad Universitaria.	Fue entregado en febrero de 2009.	
2	Edificio Juventus	Boulevard Illia 446	Consta de 15 plantas y estacionamiento subterráneo y cuenta con 80 departamentos de 1 dormitorio, 26 departamentos de 2 dormitorios y 2 locales comerciales. Emprendimiento de 2008.	
3	Edificio Alpha	Bv. Illia 222 / 226	Consta de 15 plantas. 56 departamentos de 1 dormitorio, 2 departamentos de 2 dormitorios y 2 locales comerciales.	
4	Edificio Generación X	Bv. Chacabuco 454.	Consta de 15 plantas. 52 departamentos de 1 dormitorio, 2 departamentos de 2 dormitorios y 1 local comercial.	
5	Edificio Nuevo Boulevard	Bv. Illia 571 de Bº nueva Córdoba	Consta de 14 plantas con 120 departamentos y 2 locales comerciales.	
6	Edificio Nuevo Boulevard II	Bv. Illia 530.	Consta de 15 plantas. 58 departamentos de 1 dormitorio, 14 departamentos de 2 dormitorios y 2 locales comerciales.	
7	Edificio Torres del Centro	Av. Gral. Paz esq. La Rioja	Consta de 12 plantas con 120 departamentos, 4 oficinas y 2 locales comerciales.	
8	Edificio Torres del Centro II	Av. Colón 251	Consta de 14 plantas y 100 departamentos, una oficina y 3 locales comerciales.	
9	Edificio Patios de Colón	Av. Colón 1881	Compuesto por tres torres. Totalizando 191 departamentos y 5 locales comerciales.	

10	Edificio Torre Cristal	Tránsito Cáceres de Allende 386	Consta de 16 plantas con 92 departamentos, 1 oficina y 3 locales comerciales.	
11	Edificio Torres de Alvear	Alvear esq. Olmos	Compuesto por tres torres de 14 plantas cada una totalizando 195 departamentos y 10 locales comerciales.	
12	Edificio Recova	Av. Figueroa Alcorta 285/287	Consta de 15 pisos con 89 departamentos y 2 locales comerciales.	
13	Edificio Morteros	9 de Julio 980	Consta de 12 plantas con 60 departamentos y 1 local comercial.	
14	Edificio Astral IV	Bv. Chacabuco 635 de Bº Nva. Córdoba	Consta de 16 plantas con 52 departamentos y 2 locales comerciales.	
15	Edificio Tanti	Ituzaingó 670 de barrio Nueva Córdoba	Consta de 9 plantas con 67 departamentos y 4 locales comerciales.	
16	Edificio Estudiantina	Calle Chubut esq. Deán Funes	Consta de 4 plantas con 93 departamentos y 10 locales comerciales.	
17	Edificio La Carlota	Av. Colón 1897 de Bº Alberdi	Consta de cuatro pisos con 46 departamentos y 2 locales comerciales.	
18	Edificio Rafaela	Calle 9 de Julio 630	Consta de cinco pisos con 53 departamentos y 2 locales comerciales.	
19	Edificio Chamical	Neuquén 231, de Bº Alberdi	Consta de cuatro pisos con 46 departamentos y 2 locales comerciales.	
20	Edificio Clínicas	Calle 9 de julio 1532 de Bº Alberdi	Consta de cuatro pisos con 51 departamentos y 1 local comercial.	
21	Edificio Amegal	Av. Colón 567	Consta de 9 pisos con 18 oficinas y 1 local comercial.	
22	Edificio Dominici	Balcarce 502, de barrio Nva. Córdoba	Consta de 11 pisos de departamentos (con cochera).	
23	Edificio Marcos	Corro 328	Consta de 12 pisos que totalizan 65 departamentos y 4 locales comerciales.	
24	Edificio Pablo I	Nva. Córdoba, en calle Balcarce 470	Consta de 48 departamentos.	
25	Complejo Arcos Del Cerro I	Zona residencial en el sector noroeste de la ciudad	Consta de 9 bloques de 4 plantas con 19 unidades cada uno, lo que totaliza 171 departamentos y 8 locales comerciales.	
26	Complejo Arcos Del Cerro II	Frente de Arcos del Cerro I	Consta de 5 bloques de 4 plantas con 12 unidades cada uno totalizando 60 departamentos.	
27	Complejo Arcos Del Cerro III	Bº Alberdi	Consta de 11 departamentos.	
28	Complejo Comercial La Ronda		Consta de 5 manzanas con un total de 34 locales comerciales de gran escala.	

29	Loteo El Solar	Sector N.O. de la ciudad, sobre una de las arterias colectoras de tránsito más importante.	41 lotes ubicados en un sector residencial	
EMPRENDIMIENTOS A PARTIR DE 2009				
30	La Arbolada Barrio Privado	Localidad de Malagueño, sobre la Autopista Carlos Paz acceso por ruta 38 a 10 min. de Córdoba y 10 min. de Carlos Paz.	Cuenta con 150 lotes desde 1200m^2.	
			El 18 de Junio de 2009, presentó su nuevo modelo de negocios: Sueño en Mano, con el que brindan la oportunidad de financiar casas en countries:	
			- Elige su modelo entre más de 60 diseños exclusivos.	
			- Completa una entrega del 40%, hasta recibir la propiedad.	
			- Llave en mano, con un plazo de ejecución de 8 meses.	
			- Al mudarse, comienza el plan de cuotas acordado.	
			En marzo de 2013, Petrone vendió La Arbolada para fondear Ciudad Gama.	
31	Villasol Barrio Privado	Avenida Colón 4933	Cuenta con 13 torres que cuentan con 820 departamentos y 19 locales comerciales.	

32	Alto Villasol Barrio Cerrado en Altura	Av. Colón esquina Av. Cárcano	Mini ciudad. Son 9 torres con 1.069 departamentos, 40 locales comerciales y mil cocheras. Demandó U$S 75 millones.	
			9 torres distribuidas en un predio de 5 hectáreas, 4 de ellas de con departamentos de 1 dormitorio y departamentos en dúplex, 4 torres con departamentos de 2 y 3 dormitorios y una torre de mayor categoría con departamentos que ocupan pisos y semipisos. En total suman 576 departamentos de 1 dormitorio, 248 departamentos de 2 dormitorios y 228 departamentos de 3 dormitorios y 39 locales comerciales. Se realizó en 5 años, fue terminada en 2013.	
33	Barrancas Barrio Privado	Localidad de Jesús María	Cuenta con 110 lotes de 1500m^2.	
34	El Dorado Barrio Privado	Localidad de San Antonio de Arredondo.	Consta de 102 lotes desde 700m^2.	
		A escasos minutos de Carlos Paz por Avenida Cárcano.		
35	El Dorado II Barrio Privado	Localidad de San Antonio de Arredondo.	Cuenta con 116 lotes desde 700m^2.	
		Entre Ruta Provincial N° 14 (km. 40) y Río San Antonio a metros de El Dorado.		
	El Gran Dorado Barrio Privado	Avenida Cárcano.	20 módulos con departamentos de 1 y 2 dormitorios desde 61m2 a 108m2, emplazados en medio de 56 hectáreas de reserva natural, al pie de la montaña	
36		Sobre ruta 20 a 11 km de Carlos Paz y frente al vado de San Antonio de Arredondo, a sólo 45 km de Córdoba Capital.		
37	Barrio Cerrado San Alfonso del Talar	Barrio El Talar, en la localidad de Mendiolaza	Lotes de 510 m2.	

38	Ciudad GAMA	Av. Colón 5034	17 torres de hasta 24 pisos de altura con 4.800 departamentos de 1, 2 y 3 dormitorios con niveles de terminación de primera calidad. En 16 hectáreas de entorno natural, sectores de amenities y 9 hectáreas de espacios recreativos,	
			4.200 cocheras, un hotel, oficinas, locales comerciales, un amplísimo equipamiento deportivo que incluye, entre otras cosas, cinco piletas semi-olímpicas.	
			Fecha estipulada de finalización de 1ra Etapa: Diciembre de 2014.	
39	La Diva de GAMA	Colón al 3.500 casi esquina zípoli.	Complejo de departamentos de 2 y 3 dormitorios y dúplex.	
40	Edificio Terra Forte	Sagrada familia 451	3 torres en altura y departamentos de 1 y 2 dormitorios, este emprendimiento te proporciona seguridad las 24 hs, locales comerciales, ingreso privado, piscina con solarium y gimnasio.	
			Entregó dos torres y entregará la última en el primer trimestre de 2015.	
41	Edificio Terra Forte II	Av. Colón 5034	complejo de 3 torres en altura con 470 departamentos de 1 y 2 dormitorios, este emprendimiento te proporciona seguridad las 24 hs, locales comerciales, ingreso privado, piscina con solarium y gimnasio	
42	Barrio Norte	Ubicado en la zona norte de la ciudad, atrás del country San Isidro, dentro de ejido de Córdoba Capital y justo en el límite con Villa Allende.	400 lotes de 360 m2, a $ 250 mil cada uno.	
			Se tomó una porción de 22 de las 300 hectáreas que tienen la empresa frente al aeropuerto (detrás del Parque Empresario y que llega hasta Villa Allende).	
43	Barrio Norte II		Nuevos lotes desde 360m2	

La microdensificación urbana. Revitalización sostenible y eficiente de los barrios residenciales pericentrales de la ciudad de Córdoba.

Boccolini, Sara María

PALABRAS CLAVE
· Revitalización Urbana
· Sostenibilidad
· Densidad

Resumen / En los últimos años la investigación urbana se ha concentrado en los procesos de mayor impacto: las intervenciones de alta densidad de sustitución del tejido existente, o intervenciones de extensión suburbanas de baja densidad. Sin embargo, un aspecto de la revitalización urbana, de naturaleza atomizada, organización emergente y bajo impacto, ha sido dejado de lado: las operaciones de micro densificación. Este fenómeno se presenta en barrios pericentrales -localización privilegiada dentro de la estructura urbana-. Estos barrios han cambiado su rol dentro de la ciudad, articulando la periferia suburbana y el centro hiper densificado. Sin embargo, su patrimonio construido no logra satisfacer las demandas actuales del mercado habitacional, provocando un paulatino vaciamiento poblacional. Además, estos barrios no son objeto de grandes inversiones inmobiliarias de renovación debido a restricciones establecidas en las normativas de planeamiento urbano, que perpetúan el modelo originario de estos sectores, como zonas residenciales de baja densidad.

Sin embargo, la tensión entre el escenario planteado por la normativa y el potencial de estos barrios se resuelve a través de procesos espontáneos de microdensificación llevados a cabo por los habitantes del barrio: Se aumenta la cantidad de unidades funcionales por parcela, y se incorporan otros usos que enriquecen la estructura urbana, aumentando la rentabilidad económica. Por último, reconstruyen el tejido social, evitando la expulsión de la población y ofreciendo productos atractivos para nuevos habitantes. Estas intervenciones facilitan el acceso a la vivienda a grupos socio-económicos que no son objeto de políticas habitacionales públicas o del mercado inmobiliario.

Esta investigación propone estudiar las posibilidades de la microdensificación en tanto estrategia para impulsar procesos de revitalización urbana de áreas hoy deprimidas en la ciudad, indagando sobre su potencial como respuesta sostenible y eficiente.

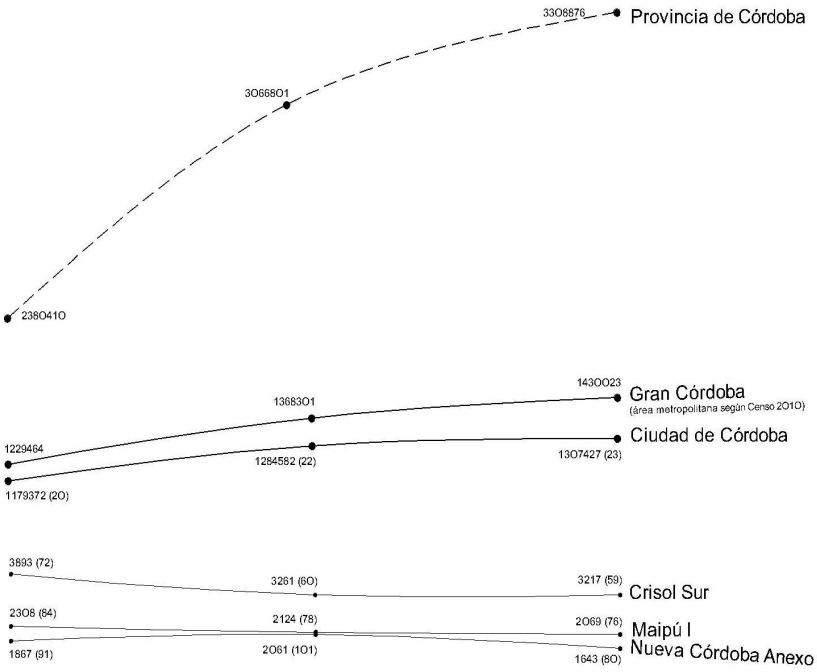
BOCCOLINI, SARA MARÍA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Industrial - Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: saraboccolini@gmail.com

La renovación urbana es un hecho palpable, real y de actualidad. Sin embargo, las propuestas urbano/arquitectónicas actuales se dividen, por un lado, en soluciones de híper-densificación de áreas periféricas al centro, con la renovación por sustitución de tejido de baja densidad y valor patrimonial con grandes bloques que colapsan la estructura urbana existente, y, por otro lado, en soluciones de extensión indefinida de la urbanización, que implican el desarrollo por extensión de un tejido que llega inclusive a rechazar las condiciones de densidad mínima urbana, persiguiendo un ideal pastoral de bienestar que, sin embargo, somete a la estructura urbana -servicios, equipamiento, redes- a una tensión que no permite planificación alguna, y contribuye a su uso de forma ineficiente y de ningún modo sostenible en el tiempo.

Este estudio hace foco en un fenómeno denominado microdensificación, que se define por el aumento de densidad de población de un sector -o barrio- instalando varias unidades funcionales en cada parcela, pero de forma tal que se respeta el grano del tejido y se evita la saturación o colapso de la estructura urbana de servicios y redes. La micro densificación es un concepto que refiere a la cantidad de población del área, aumentando la población del sector, sin alcanzar la saturación o colapso de la estructura urbana existente. Por otro lado, hace referencia al aumento de superficie construida en el sector. Eso quiere decir que la densidad no se alcanzará a través de la sustitución del tejido existente -como en el caso de las grandes torres o bloques- sino que se aprovechará la máxima superficie construible y altura permitidas por normativa, generando un tejido más denso y de mayor intensidad de uso, pero que respetará sensiblemente la escala y el grano del tejido existente en el sector. Por último, hace referencia a un uso más intenso del espacio urbano, aprovechando el espacio urbano para multiplicar las actividades complementarias de lo doméstico. Estas actividades proponen espacios de intercambio de servicios y encuentro entre personas, no sólo entre vecinos, sino también con los habitantes del entorno urbano inmediato.

El objetivo de esta investigación es proponer la sistematización de alternativas de revitalización por microdensificación en los barrios de baja y media densidad, habitados tradicionalmente por un sector de la clase media-profesional de la población. Se contribuirá así al estudio del problema de acceso a la vivienda por parte de la clase media urbana, y la fuga de esta población a nuevos barrios de la periferia.





(arriba)
Gráfico que muestra las tasas de crecimiento de la provincia, la ciudad de Córdoba y de su área metropolitana, en comparación con la evidente tasa de decrecimiento de los barrios del sector de estudio. (fuente: Censos Nacionales 1991, 2001, 2010 INDEC.
(página anterior)
Detalle del sector Sur Este de la ciudad de Córdoba, con el área central de alta densidad en el extremo izquierdo, la avenida de circunvalación y el área rural/suburbana a la derecha, y el área de estudio (barrio Maipú, Crisol Sur y Nueva Córdoba anexo) delimitados en rojo, junto al parque Sarmiento. (fuente: www.googlemaps.com)

EL VALOR DEL SUELO URBANO.

Los sectores donde se concentran las inversiones inmobiliarias son aquellos donde la normativa otorga una expectativa de rentabilidad mucho mayor que el valor de uso actual, mientras que en los sectores pericentrales la normativa condena a un uso del suelo que perpetúa el tejido de viviendas unifamiliares de baja densidad. Las excelentes condiciones urbanas de su localización hacen a estos sectores muy atractivos: Por su ubicación privilegiada, en áreas de excelente calidad ambiental y urbana; por tener la infraestructura de servicios y redes completa; por servir de articulación entre el centro de servicios de la ciudad y la periferia suburbana. Pero se trata de tejido consolidado hace más de tres décadas, de acuerdo a un modelo tipológico y funcional

que ha perdido pertinencia a lo largo de los años. Esto hace que estos barrios pierdan competitividad frente a áreas suburbanas donde es posible construir una vivienda según premisas programáticas actuales, o frente a sectores donde es posible obtener mayor rentabilidad a través de reemplazar el tejido existente con modelos de alta densidad.
El modelo de tejido urbano mono funcional residencial de baja densidad -implantado desde el inicio mismo de la urbanización del sector- no puede mantenerse a perpetuidad. El desarrollo urbano va modificando el carácter de cada parte de la ciudad. El sector de estudio, lejos de haber detenido su evolución dentro de la estructura urbana de la ciudad -transformándose en un área deteriorada, pauperizada y obsoleta-, reacciona favorablemente a la tensión entre los factores de valor del suelo[1], el valor de mercado de los inmuebles existentes (confrontado con el verdadero valor de uso de los mismos)[2], las demandas de vivienda y otros espacios complementarios que tiene la población que vive en el sector o busca asentarse en él, y las restricciones normativas:
La imposibilidad de colocar los inmuebles existentes en el mercado ha hecho que los propietarios busquen nuevas formas de valorizar sus propiedades, facilitar el acceso a la vivienda a sus hijos o encontrar una forma de invertir sus ahorros de forma segura obteniendo una fuente adicional de ingresos, fuera de las alternativas que ofrece el mercado tradicional. Esto ha dado lugar a un proceso que se ha realizado sin planificación general (y por supuesto fuera del marco legal), que renueva el tejido de forma sutil pero definitiva, y ha permitido ampliar la oferta del mercado habitacional destinado a la clase media -habitantes tradicionales de estos barrios-. Entonces, son los mismos propietarios de la tierra los que generan las intervenciones, de acuerdo a criterios económicos y de diseño de producto propios. Se obtienen productos habitacionales que se apartan de la oferta predominante, en cuanto a tipología espacial/funcional, generando una oferta variada en el sector.
La renovación urbana que produce este fenómeno deriva de procesos no planificados y escasamente controlados. Nacidos de la necesidad o del oportunismo, este fenómeno se crea y se conforma por los actores que participan dentro del sector, y no por instituciones que se imponen desde el exterior[3]. Se basa por lo tanto en un conocimiento individual, no especializado, en lugar de centralizado o consagrado académicamente. No se corresponde con sistemas de regulación jerárquicos o centralizados, sino que son el resultado de un fortalecimiento temporal de estructuras individuales. Además, está transformando el tejido mono-funcional del sector, permitiendo la localización de población que no está organizada en torno al tradicional núcleo familiar biparental de clase media -dos padres adultos y uno ó más hijos pequeños[4], ya sean pobladores del

1 Definido por su situación con respecto al centro, el nivel de servicios de transporte e infraestructura existente, calidad ambiental, etc. definidos en la etapa de análisis del sector.

2 El valor de uso real de los inmuebles es mucho menor que el valor de mercado, ya que el mercado de destino prefiere invertir en las nuevas urbanizaciones. Sin embargo, debido a la calidad material y tipológica de los inmuebles, no hay correlación entre el precio al que se ofrecen estos inmuebles y el que estaría dispuesto a pagar el mercado por él, frente a otra opciones.

3 A pesar de su localización sectorizada geográficamente, este fenómeno es sintomático de fenómenos que se producen sobre un territorio más amplio.

4 Que en la actualidad, y debido a la evolución de la población del sector, estaba dando lugar a parejas o personas solas de la tercera edad.

mismo sector relocalizados o población nueva, así como la aparición de actividades complementarias a la vivienda, como son las de tipo comercial, de servicios y de ocio.

EL MARCO NORMATIVO.

La Ordenanza municipal de Uso del Suelo en la ciudad de Córdoba, en art. 54° [5], define la constructividad del sector de la siguiente manera:

"La presente Zona se regirá por las siguientes disposiciones:

1. Carácter Urbanístico

Zona de ubicación periférica, destinada a consolidarse con un uso residencial de baja densidad, con vivienda individual y/o individual agrupada, admitiéndose la vivienda colectiva únicamente en las parcelas frentistas a los corredores detallados en el punto 5b del presente artículo (No incluido dentro del sector de estudio, por lo tanto, no permitidas en el mismo). Máximas o medias restricciones al asentamiento de actividades industriales o asimilables. Actividades de servicio orientadas a la población barrial.

2. Delimitación. Según plano de Zonificación.[ver plano en página anterior]

3. Ocupación y Edificación

a) Factor de Ocupación del Suelo (F.O.S.) máximo: 60 % (sesenta por ciento).

b) Factor de Ocupación Total (F.O.T.) Máximo: 1 (uno).

c) Altura máxima de edificación: 10,50 (diez con cincuenta) metros.

d) Retiros de Línea de Edificación: de frente: según Artículo 9 de este Código[6].

4. Cantidad Máxima de Unidades de Vivienda por Parcela:

Según Tabla N° 1 (Art. 42°).

5. Disposiciones relativas a Planes de Vivienda

Los planes de vivienda a materializarse en la presente Zona deberán respetar las disposiciones de los puntos 1 a 4, sin perjuicio de la observancia de las siguientes disposiciones específicas.

a) En caso de viviendas individuales agrupadas cada unidad de vivienda deberá poseer una superficie propia de uso exclusivo no inferior a los 175,00 m^2 (ciento setenta y cinco metros cuadrados)."

Estas disposiciones provocan un conflicto evidente entre la normativa y la tendencia del sector a renovarse de acuerdo a su posición dentro de la estructura urbana. Efectivamente, las parcelas ocupadas de acuerdo a la norma tienen una vivienda principal (de gran superficie) y, a lo sumo, una vivienda accesoria de servicio (ubicada en la terraza de la vivienda o contra la medianera trasera)[7], están gravemente sub-ocupadas en cuanto a superficie construible permitida.

El sector se ha consolidado desde sus orígenes ocupando cada parcela con una sola unidad de vivienda de una o dos plantas (más una vivienda accesoria) Sin embargo,

5 Ord. 8256 de uso del suelo, modificada por Ord.11201/07 art. 2, donde se define la ZONA F3.

6 En este sector son 3m.

7 Por supuesto que hay parcelas ocupadas sin respetar la normativa, pero han conseguido regularizar su situación gracias a sucesivas moratorias declaradas por la municipalidad.

hay una superficie construible vacante en cada parcela. Esta superficie puede ser aprovechada para ubicar nuevas unidades de vivienda o albergar actividades compatibles que hagan un uso más eficiente del suelo urbanizado y de la estructura urbana del sector.

En efecto, para una parcela de dimensiones medias (300-360m^2)[8], y respetando las disposiciones de la ordenanza, la superficie construible sería de 216m^2 en proyección horizontal (FOS 60%) y 360m^2 cubiertos totales (FOT=1), distribuidos en hasta 4 plantas[9].

Sin embargo, la superficie cubierta detectada en el relevamiento apenas supera el 60% de estos números, y las construcciones que superan las dos plantas son apenas 5 en todo el sector (2 de 4 plantas y 3 de 3 plantas).

Si se compara la superficie construible de cada parcela con una superficie equivalente formada por varias unidades de vivienda se obtiene lo siguiente:

Manteniendo una intervención que podría encuadrarse en OBRA TIPO 1[10]:

4 viviendas de 2 dormitorios + 7 cocheras + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)

Aumentando el número de viviendas, y ya encuadrando en OBRA TIPO 2:

5 viviendas de 1 dormitorios + 7 cocheras + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)

3 dúplex de 2 dormitorios + 2 dúplex de 2 dormitorios con cochera + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)

7 viviendas de 1 dormitorio

3 viviendas de 2 dormitorios + 3 viviendas de 1 dormitorio.

Por supuesto, en estos ejemplos se han utilizado tipologías básicas de aplicación muy difundida, para indicar el aumento de población que podría sostener el tejido, sin aumentar la superficie construible ni exceder la altura permitida (10,50m.), pero, como se verá más adelante, las intervenciones por microdensificación en este sector deberían ir más allá de las viviendas de 1, 2 o 3 dormitorios consagradas en el mercado inmobiliario de alta densidad.

8 De acuerdo a los datos catastrales compilados y el relevamiento realizado.

9 Debido a estas mismas limitaciones, como puede observarse, se tiende a edificar respetando el grano del tejido existente, que es pequeño e irregular.

10 El Código de edificación de la Ciudad de Córdoba en el punto 1.3.6, diferencia las obras privadas en dos tipos:

"a) Obra Tipo 1: comprende toda edificación que no se encuentre destinada a albergar gran cantidad de personas o al uso intensivo de público. Quedan incluidas en este grupo las viviendas individuales o multiviviendas que no superen las cuatro (4) unidades de vivienda, los pequeños comercios, o establecimientos de pequeña escala que no superen los doscientos cincuenta (250) metros cuadrados cubiertos.

b) Obra Tipo 2: comprende toda edificación cuyo destino sea el de multiviviendas con más de cuatro (4) unidades de vivienda, o construcciones con una superficie cubierta igual o mayor a los 250,00 m^2. (Doscientos cincuenta metros cuadrados), destinadas a albergar gran cantidad de personas o al uso intensivo de público, como edificios residenciales, sanitarios, educativos, comerciales, de oficinas, espectáculos públicos, o cualquier proyecto que pueda presentar cierta complejidad constructiva, o potenciales riesgos en el desarrollo de las actividades previstas. (La clasificación precedente no es taxativa y la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Ambiente y Vivienda, previo informe de la Autoridad de Aplicación, podrá alterarla en situaciones especiales, de conformidad a las pautas de control y seguimiento de la normativa vigente en materia de construcción."

Por otro lado, es muy beneficioso para el sector que el código de edificación no imponga una ocupación del suelo en base a un perfil de edificación. Efectivamente, en estos casos, en el afán de aprovechar la máxima edificación para las parcelas, se obtienen edificaciones monolíticas y seriadas, con un grano grande y uniforme.

Sin embargo, en estos sectores, es la riqueza de un grano pequeño y diverso la que favorece la imagen y calidad ambiental del sector, asoleamiento, ventilaciones y espacios intermedios, entre otros. Y la normativa de uso de suelo orienta las intervenciones para respetar ese patrón de tejido: en estos barrios, por ejemplo, se define una superficie edificable que puede "acomodarse" de muchas formas dentro de la parcela, al ser el volumen que puede ocuparse con edificación mucho mayor que la superficie efectivamente edificable. Es por eso que el grano y la escala de los edificios que caracteriza el sector será conservado, a pesar de estar en un proceso de cambio en cuanto a uso y densidad de población.

EL TEJIDO BLANDO.

En un primer análisis, el tejido urbano del sector tiene un completamiento casi completo. Sin embargo, un examen más detallado permite detectar casos de tejido blando, donde las parcelas disponen de una superficie construible vacante o las edificaciones existentes tienen algún grado de obsolescencia, ya sea constructiva o funcional.

La obsolescencia funcional se define como una pérdida de pertinencia dentro de la estructura urbana y mercado inmobiliario. Son las construcciones que responden a tipologías de habitación que no se acomodan a las necesidades actuales, debido a su desarrollo tipológico, concepción espacial/estética, extensión en superficie, etc., y que hacen ineficiente su desempeño como vivienda frente a las demandas actuales.

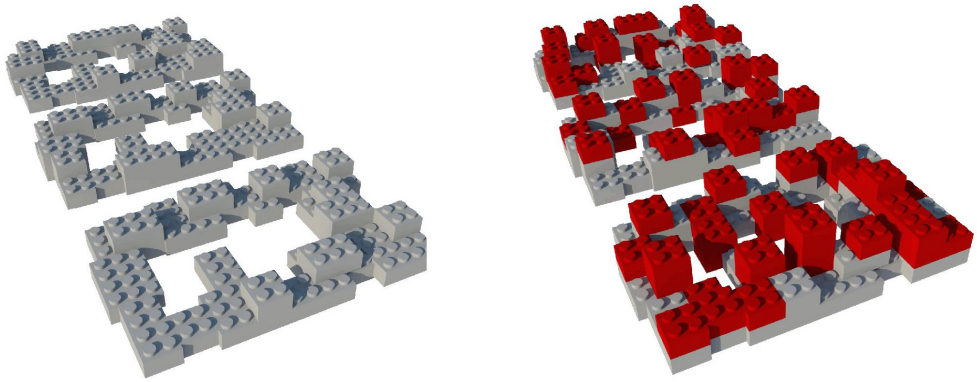
Además de la obsolescencia material y funcional, debe mencionarse también la gran cantidad de superficie construible vacante que existe en cada una de las parcelas del sector, producto de la tipología tradicional del sector, de una vivienda unifamiliar por lote con un jardín delantero y patio trasero, que produce una sub ocupación de las parcelas, según la superficie construible propuesta por la normativa municipal de uso del suelo, que llega hasta el 40% de la superficie permitida por el Código de Edificación. Esta superficie puede ser aprovechada para ubicar nuevas unidades de vivienda o albergar actividades compatibles que hagan un uso más eficiente del suelo urbanizado y de la estructura urbana del sector.



Fotografía satelital donde se ha delimitado con rojo el sector de estudio. Puede observarse el tipo de tejido y el grado de consolidación en el año 2010.
(fuente: www.googlemaps.com)
(página siguiente)
Esquema que muestra en color negro la superficie ocupada por edificaciones en el año 2010, y en rojo la superficie vacante, construible de acuerdo a la normativa de uso del suelo. (Elaboración propia en base a fotografías satelitales de la Dirección de Catrastro de la Municipalidad de Córdoba)



(Imagen inferior)
El modelo de la izquierda muestra el grano construido en el sector de estudio (se representan tren manzanas completas), mientras que el modelo de la derecha representa las mismas tres manzanas pero con la superficie construible aprovechada en un 100% (la superficie adicional se indica en color rojo). Se ha respetado la normativa, por lo que el aumento de superficie no produce un cambio en la escala e imagen del tejido.



LA POBLACIÓN ACTUAL DEL SECTOR[11].

La población que puede satisfacer su demanda de espacios domésticos y complementarios a través del fenómeno de microdensificación que está teniendo lugar en el sector de estudio puede analizarse desde distintos puntos de vista, reconociendo varios grupos: jóvenes que recién comienzan el proceso de independencia parental o su familia reciente, adultos solteros, y personas adultas mayores. Estos grupos están formados por la población original de los barrios pericentrales, los propietarios de la tierra y sus descendientes, y por nueva población que encuentra los productos de la microdensificación atractivos.

De acuerdo a su posición socio-económica, es un grupo bastante homogéneo, siendo parte de la tradicional clase media argentina, de ingresos medios y medios-altos, con estudios universitarios y de empleos calificados en su mayoría.

De este análisis, podemos inferir varias premisas:

En primer lugar, se deberá lograr una variedad de tipologías que permita satisfacer un mayor segmento de mercado. Estas tipologías deberán ser, además, flexibles en su uso, ya que muchas de ellas deberán integrar actividades no domésticas, de tipo productivo. Cobra especial importancia la eliminación del monoambiente o departamento de un dormitorio mínimo como unidad básica.

La tipología de uno o dos dormitorios evoluciona en un esquema más complejo,

11 NOTA: Todos los datos han sido extraídos de los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado por el INDEC en el año 2010 (para el análisis transeccional) y 2001 y 1991 (para el análisis de evolución de la población), que están publicados en la página de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba www.estadistica.cba.gov.ar. Los gráficos son de elaboración propia en base a estos datos.

donde las habitaciones extras puedan usarse como estudio, oficina, dormitorio a tiempo parcial, etc., y es este esquema el que más potencial tiene para satisfacer a la mayor cantidad de los grupos de mercado detectados. Se pone de relieve la necesidad de que las intervenciones ofrezcan un producto con ventajas competitivas con respecto a los ubicados en aéreas centrales: mayor superficie propia, espacios verdes, terrazas, privacidad, cocheras disponibles, seguridad, tranquilidad. A su vez, deben ofrecer ventajas comparativas con los productos habitacionales ubicados en la periferia, resaltando el potencial de su localización en un área pericentral, con una infraestructura de equipamiento y servicios -públicos y privados- completa.

RELEVAMIENTO CASUÍSTICO.

El tejido blando podrá ser intervenido con actuaciones que van desde la renovación total (por demolición de lo existente) y creación de nuevo tejido, hasta la renovación parcial a través de intervenciones que buscan adecuar lo existente a la demanda detectada. Después de un análisis detenido de los casos existentes en el sector, puede decirse que estas actuaciones, lejos de ser aleatorias y diferentes entre sí[12], pueden agruparse en varias categorías:

- Pueden ordenarse de acuerdo a su generación:

  esquejes (división de un solo inmueble en varios con distinto grado de interdependencia)[13]; injertos (se agregan unidades habitacionales o locales complementarios en la parcela manteniendo el inmueble original); multiplicación (renovación total de la parcela, con varias unidades funcionales independientes o complementarias).

- También pueden ordenarse de acuerdo al tipo de ocupación de la parcela:

  completamiento del suelo vacante; relleno del corazón de manzana; apilamiento sobre el inmueble existente.

- Otra forma de ordenarlas sería por su relación con el inmueble existente, según las intervenciones se comporten

  de forma autónoma; sean una prótesis tipológica/funcional[14]; tengan algún grado de interdependencia del tipo huésped/comensalista[15].

Las intervenciones tienen una complejidad funcional/tipológica tal que en una sola parcela se encuentran superpuestas varias de estas condiciones de uso/posicionamiento.

12 Hay que recordar que la microdensificación se manifiesta por actuaciones individuales y atomizadas.

13 Esto es posible por el tamaño de los inmuebles existentes y además por la existencia de locales en desuso, verdaderos órganos vestigiales de la vivienda que se readaptan para nuevas funciones permitiendo la conservación de lo existente mediante su adecuación a la situación actual, como locales complementarios o unidades independientes del inmueble original.

14 Usada por sus propietarios, o es una vivienda independiente para alojar a parte del grupo familiar extendido (hijos casados, suegros, etc.)

15 A diferencia del anterior, en este caso la intervención provee de unidades independientes destinadas a la renta, que contribuyen a los ingresos económicos de los propietarios originales. Esta situación podría ser aplicada incluso a unidades ubicadas en distintas parcelas, propiedad de habitantes del sector, que en una localizan su vivienda particular y en otras, unidades para la renta.

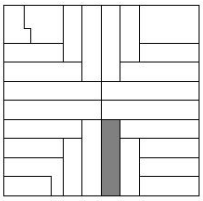


Esquema que muestra las intervenciones de microdensificación en el año 2010. En gris, hasta 2 unidades. En negro, más de 2 unidades. En rojo se indican actividades complementarias a la vivienda (Elaboración propia en base a fotografías satelitales de la Dirección de Catrastro de la Municipalidad de Córdoba)

LA HISTORIA DE UNA CASA.

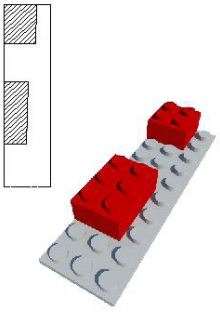
El fenómeno de la microdensificación en un caso concreto: La evolución de una propiedad desde los orígenes del barrio.

1929

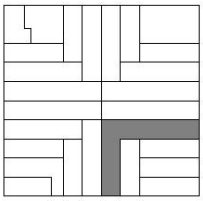


2 unid. viv+com
simbióticos

Al comienzo, sobre una parcela se instala la vivienda familiar, que consistía en una casa tipo chorizo con dos habitaciones (un dormitorio y un salón-cocina, más baño al fondo). Se agregaron al fondo de la parcela las instalaciones de un precario taller de carpintería, al que se accedía desde la calle a través del patio.



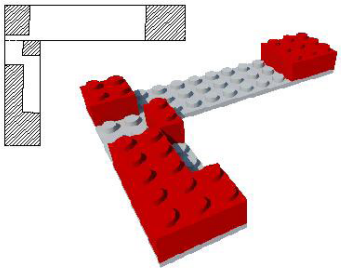
1950



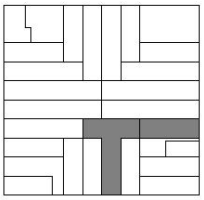
4 unidades
injertos interdependientes
multiplicación de unidades

A medida que los hijos se hicieron mayores, se construyeron más habitaciones: un dormitorio para la hija mujer y un salón para las visitas, más garaje sobre el frente del lote (que servía también de acceso al taller); la nueva fachada de la casa se realizó con el estilo racionalista de moda en esa época, sin conexión con el estilo italianizante de la construcción original. El dormitorio de los hijos menores se hizo entre la casa y el taller de carpintería, con cierto grado de independencia.

El hijo mayor, al casarse, compra -con ayuda de sus padres- el terreno colindante con frente a otra calle y realiza allí su casa, pero las instalaciones del taller de carpintería, que han aumentado en superficie y complejidad -10 empleados- sirven de conexión entre las dos viviendas.

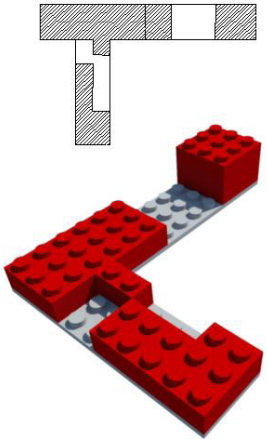


1957

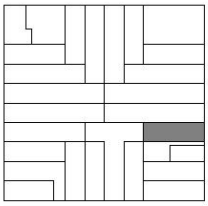


apilamiento
esqueje funcional

El hijo mayor, cuya casa era del tipo cajón, con garaje, en un primer momento sólo edificó la planta baja (salón-cocina y una habitación), y después de algunos años agregó la planta alta, completando el proyecto con tres dormitorios y terraza. La casa, tanto en tipología como en lenguaje era típicamente racionalista, de acuerdo a la tendencia de la época. El taller de carpintería tiene ahora acceso a la calle por el garaje de esta casa, al retirarse el padre del negocio. La superficie destinada a taller ocupa la mayor parte de la parcela.

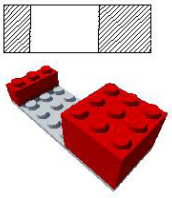


1990

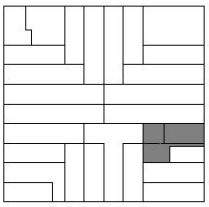


2 unid. - viv+viv prótesis funcional interdependiente

La casa es la residencia del hijo mayor y su familia. Al morir, se decide que la ocupará la familia de su hijo, y se vende la casa originaria con el taller de carpintería, separándolos definitivamente de esta vivienda. La viuda ocupará una casa nueva, construida en el patio de la casa que ahora ocupa su hijo, para tener una relación directa con la familia de éste.



2007

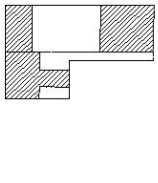


esqueje funcional apilamientos relleno corazón de manzana

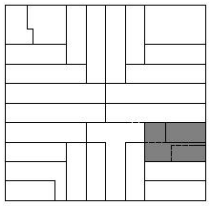
Se compran los dos lotes contiguos a la casa. Son dos parcelas producto de una subdivisión por una sucesión, por lo que una tiene un frente a la calle -angosto- y está ocupada por una vivienda de tipo chorizo mientras que la otra parcela, ubicada en el corazón de la manzana, accede a la calle a través de un estrecho pasillo y está desocupada.

Se decide realizar con los ahorros familiares dos departamentos en el corazón de manzana -respetando la normativa-, pero antes de que acabe la obra la planta baja del proyecto, pensada como quincho tanto de los departamentos como de la casa principal se transforma en un departamento más, para ganar rentabilidad y eliminar gastos comunes de mantenimiento.

La obra también permite realizar un acceso a la calle desde la casa de la viuda, a través del pasillo, para ganar independencia. Al morir ésta, el departamento es separado de la casa principal con un muro -que divide el patio- y es destinada a la renta, junto con los tres departamentos nuevos. El pasillo no ha permitido agregar cocheras -tiene 1.60m. de ancho-



2010



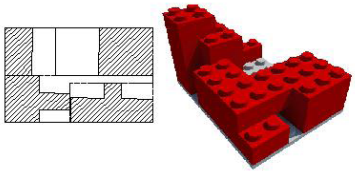
8 unid. - viv+viv+viv+viv multiplicación de unidades independientes

La casa chorizo de la parcela frentista recientemente adquirida por la familia se transforma en tres departamentos. Además, como la parcela es tan pequeña (7.8x15m.) y el retiro verde junto con la vereda (3 y 1m. respectivamente) harían perder una superficie constructiva considerable (7.8x4=31.2m2, el 26% del lote) se resuelve realizar el trámite que declarará la facha patrimonio del barrio a conservar, por lo que se gana esa superficie definitivamente (se elimina el peligro de que la municipalidad obligue a demoler por no respetar la línea de edificación, aunque por exceder el número de viviendas se aparta definitivamente del marco normativo)

La superficie ocupada por esta nueva intervención no aumenta la que ocupaba la casa chorizo original, pero aumenta las unidades funcionales.

El muro que separaba las parcelas se suprime, creando un patio de acceso a los siete departamentos (la casa de la viuda, los tres departamentos del corazón de manzana y los tres agregados recientemente).

La imposibilidad de realizar cocheras ha sido una dificultad para lograr mayor rentabilidad, así como el hecho de ser todos tipologías de 1 dormitorio. Sin embargo, la existencia de terrazas individuales, la gran superficie cubierta propia y la imagen del conjunto ha sido una ventaja comparativa en el mercado de los alquileres. El no poder realizar la subdivisión en propiedad horizontal no es problema por el momento, al ser propiedades destinadas a la renta familiar. En la actualidad, uno de los departamentos es residencia de la hija mayor de la familia, y también su estudio profesional.



CONCLUSIONES.

La edificabilidad de las parcelas.

Es esencial adecuar la normativa para lograr el reconocimiento del fenómeno de microdensificación, dándole un marco legal e incorporando variables instrumentales que aseguren productos de la calidad urbana y ambiental y promuevan la renovación del tejido de un modo sostenible.

En la actualidad el sector está sujeto a una normativa que no se condice con su situación real -y potencial- dentro de la estructura urbana. Como se ha mostrado en este trabajo, el modelo de desarrollo definido por la normativa produce la obsolescencia funcional del tejido y la fuga de población del sector, fomentando el crecimiento por renovación o extensión de otras zonas de la ciudad.

El punto principal a revisar es la cantidad de unidades de vivienda por parcela permitidas en el sector. ¿Cuán necesario es continuar con el modelo de vivienda unifamiliar individual cuándo el sector tiene la vocación de ser un área de densidad medio-alta por su localización cercana al área central y condición de área accesible desde cualquier punto de la ciudad? La actual red de infraestructura y servicios está subutilizada, por lo que aumentar el número de habitantes del sector no sería perjudicial, y tendría la doble función de descongestionar el área central -que concentra la mayor cantidad de vivienda agrupada y colectiva de la ciudad- y evitar la fuga de población a áreas suburbanas -de menor costo de acceso a la vivienda para sus usuarios finales, pero cuyos costos de urbanización son muy altos en cuanto a obras públicas de extensión del área de servicios urbanos-.

Sin embargo, no se trata de aumentar la edificabilidad permitida en el sector, ya que la normativa permite una superficie edificable tal que pueden realizarse numerosas unidades de vivienda por parcela, respetando la altura y el grano del tejido existente. Si se permitiese aumentar la densidad e edificación tendríamos el efecto que se observa en barrios como General Paz, Alta Córdoba y Nueva Córdoba, estudiado en numerosos trabajos de investigación[16]. A diferencia de estos sectores, donde la superficie edificable se define mediante un volumen a completar[17], en este sector se define la superficie a ocupar en la parcela y una altura máxima.

Dentro de estos límites es posible construir una superficie cubierta determinada, menor a la que resultaría de ocupar el *volumen virtual* definido por la normativa, por lo que se obtienen construcciones de grano pequeño y variado de acuerdo al tejido existente. Además, la cantidad de viviendas debería ser tal que evite la especulación con la construcción de unidades de superficie mínima.

La rentabilidad de las intervenciones.

Es preciso señalar la importancia que tiene un aspecto que en principio se podría señalar como negativo: la poca rentabilidad que tienen estas intervenciones. Efectivamente, el

16 GORDILLO, Natacha, Dinámica morfológica residencial en el soporte físico-funcional y en la identidad del ambiente urbano. Caso de estudio: Barrio General Paz, Córdoba, 2001-2007. Tesis realizada en el marco de la Maestría de Gestión y Desarrollo Habitacional. FAUD UNC.

17 Que lleva a los inversores a minimizar la superficie propia de cada unidad a fin de lograr el máximo número de unidades por lote.

fenómeno no tiene una buena respuesta dentro de la dinámica de inversión esperable en comparación con otros proyectos habitacionales que se están implementando paralelamente en la ciudad. Por esto mismo es que el fenómeno conserva su dinámica emergente, de pequeños inversores individuales (o familias) que ya poseen la propiedad de la tierra como capital. Produce intervenciones que diversifican los productos que ofrece el mercado inmobiliario en gran escala, y se evita el proceso de renovación del tejido por sustitución de lo existente (con el cambio que se produce en el tejido construido, así como en el tejido social del barrio).

Por lo tanto, lejos de ser un fenómeno cuya rentabilidad es determinante para ser elegido como opción de desarrollo, cobra verdadera importancia su papel como instrumento para facilitar el acceso a la vivienda a segmentos socio-económicos que no tiene un franco acceso a la vivienda dentro de la dinámica del mercado de vivienda. La microdensificación abre el juego a nuevos actores constructores de ciudad: los micro propietarios de la tierra y habitantes del sector.

Nuevas líneas de crédito.

La renovación por microdensificación es una solución que resulta sostenible para la ciudad, para el sector, para los propietarios de la tierra y para un sector del mercado que no encuentra en la oferta habitacional un producto que se ajuste a sus necesidades. Sin embargo, se manifiesta a través de intervenciones gestionadas por un solo inversor -generalmente el mismo dueño de la parcela- ya que debido a estar fuera de lo permitido por la regulación de uso del suelo, no se obtendrá una subdivisión en propiedad horizontal que permita lograr propiedades adquiribles por distintos titulares. Es por eso que dependen de capitales propios y créditos personales.

Actualmente las líneas de crédito se concentran en la casa propia individual o en grandes emprendimientos, pero podría desarrollarse financiamiento que permita realizar estas intervenciones a mayor cantidad de personas y acelere la renovación del sector. Se potenciará así el accionar de pequeños inversores -casi como PYMES familiares incluso-. Sin embargo esto será imposible hasta que la revisión normativa encuadre estas intervenciones dentro del marco legal vigente.

El espacio doméstico de uso colectivo.

El espacio público del sector está definido casi exclusivamente por la calle, y es allí donde se dan la mayor cantidad de intercambios y encuentros. Sin embargo, el fenómeno de microdensificación nos lleva a tener en cuenta un espacio que, sin ser público, es de tipo colectivo: efectivamente, en una parcela microdensificada es casi forzosa la aparición de espacios -planificados o no- de uso colectivo para las distintas unidades funcionales. Es allí donde se producen las relaciones de vecindad a una escala menor pero no por ello menos importante, y por eso mismo deben ser estudiados como una variable instrumental de suma importancia a la hora de elaborar dispositivos proyectuales de este tipo.Es por esto que el espacio público ya no puede entenderse como aquél separado legalmente de la propiedad privada -como fueron tradicionalmente la calle, la plaza-, ya que ha mutado, para bien o mal, en espacios de carácter colectivo pero de propiedad privada que actúan en forma simultánea con el

espacio tradicional, jugando un papel complejo que puede ser complemento, servidor/ servido o competencia del espacio público colectivo. Ambas concepciones de espacio de uso colectivo tienen la capacidad de potenciarse uno al otro, en cuanto espacios de intercambio, encuentro, pluralidad y conformación de la identidad ciudadana.
El espacio colectivo y la mixtura de usos/usuarios que implica no debe entenderse como generador de conflictos -aunque el espacio público es también donde la sociedad contradictoria puede expresar sus conflictos-, sino como posibilitante de intercambios, encuentros y además como potenciador del poder de control de los mismos usuarios sobre él. El uso a distintos horarios y de distintas formas, además de la inclusión de distintos grupos sociales -niños, ancianos, mujeres- incide directamente para reducir la percepción de inseguridad que podrían tener sobre él los ciudadanos. En el espacio colectivo es posible optimizar las oportunidades de contacto, apostando por la diferenciación y la mixtura funcional y social, que permiten la diversidad y el intercambio que lo caracterizan, logrando la superposición de la individualidad y la colectividad como experiencias simultáneas.



Representación de diversos espacios colectivos presentes en las intervenciones de microdensificación (elaboración propia)

Criterios topológicos para los nuevos espacios domésticos.
La vivienda es un hecho social y urbano, que media entre aspiraciones individuales, necesidades objetivas y recursos materiales disponibles para colmar las expectativas del usuario de mejorar su situación inicial.
Hay una conveniencia de profundizar en la redefinición del espacio habitado a partir de

una mayor polifuncionalidad y polivalencia de los espacios, así como de una eventual cohabitación de diversos subtipos compatibles. Debe aplicarse una estratégica articulación entre usos y espacios previstos.

Las tipologías propuestas pueden experimentar con nuevas geografías, producto de la generación de espacios a través de programas de carácter topológico. Las nuevas formas de habitar deben ayudar a definir el espacio doméstico para dotarlo de pertinencia. El espacio doméstico debe abandonar los conceptos estereotipados y conformar ambientes flexibles y adaptables que contribuyan a la calidad de vida de sus usuarios.

Esta adaptabilidad contribuirá además a lograr un uso sostenible de uno de los recursos más escasos de la ciudad, como es el suelo urbanizado destinado a vivienda en las zonas pericentrales. Esto facilitará el acceso a la vivienda a grupos socio económicos que actualmente no encuentran un producto adecuado en el mercado inmobiliario.

Evitar la generación de viviendas mínimas -tipología monoambiente o de 1 dormitorio- por falta de flexibilidad, ya que se limita la vida social, familiar, de relación en general y evita la intensidad de usos (sólo funciona como vivienda-dormitorio).

Aprovechar lo construido. La obsolescencia funcional no implica la obsolescencia material. En ampliaciones y refacciones, verificar la estructura existente: fundaciones, juntas estructurales y de dilatación, etc.

No olvidar los garajes. Construir desde un uso sostenible del transporte público a través del diseño de recorridos y distribución de usos urbanos, pero prever espacios para el automóvil.

Maximizar el uso de las intervenciones. Apilando espacios y generando salientes y vacíos aprovechables (terrazas accesibles, galerías, dobles alturas, etc.), ya que el apilamiento de los espacios se traduce en mayor asoleamiento, ventilación, mejores visuales.

Priorizar el uso de las cubiertas planas como terrazas y prever posibles ampliaciones sobre las mismas. Incluir espacios semicubiertos intermedios. Liberar la planta baja para uso de espacios comunes y cocheras.

Aprovechar los muros medianeros para obtener vanos de iluminación adicionales.

Competitividad económica. Gastos comunes mínimos. Ventajas de las unidades con respecto a la oferta existente.

Identificar el usuario.

Al incorporar calidad en los espacios se puede ofrecer un producto diferencial en el mercado.

Las viviendas de 2 dormitorios tienen más posibilidades de adaptación (hijos, estudio profesional, oficina) Explorar la potencialidad del 1/2 dormitorio como apéndice funcional mutable.

La cocina y dormitorios deben poder separarse siempre que sea posible (¡y tener espacio para el lavado de la ropa!) Las actividades domésticas íntimas no son las protagonistas del espacio.

El aumento de superficie debido a tener varios dormitorios (m^2 de uso nocturno) debe

traducirse también en un aumento del resto de la superficie de la vivienda (m^2 diurnos)

CONCLUSIONES FINALES.

Existe la necesidad de *redefinir* un espacio conflictivo: aquellos conformados por los barrios exclusivamente dedicados a la vivienda unifamiliar de baja densidad. Estos barrios han cambiado su función dentro de la estructura urbana[18], por lo que su tejido construido está sometido a un proceso acelerado de obsolescencia. Es necesario poner en marcha operaciones de cirugía funcional y de densificación, que frenen los procesos crecientes de envejecimiento y vaciamiento y que a la vez potencien y reactiven el tejido dentro del sistema de la estructura urbana existente.

Sin embargo, la normativa vigente hace caso omiso de este hecho, intentando mantener la zona con un carácter urbano que ya no puede sostenerse por sí solo.

Hay una conveniencia de profundizar en la redefinición del espacio habitado a partir de una mayor polifuncionalidad y polivalencia de los espacios, así como de una eventual cohabitación de diversos subtipos compatibles. Debe aplicarse una estratégica articulación entre usos y espacios previstos.

En la mayoría de los casos, el urbanismo racionalista de los CIAM pasado por el filtro de las ciudades jardín reinterpretadas por el mercado inmobiliario es el elemento perpetuado por todos los actores involucrados, desde los que generan las normas ordenadoras hasta los usuarios finales, pasando por nosotros mismos, los profesionales dedicados a estudiar, proyectar y construir esta ciudad. Tan sólo unas cuantas instalaciones y nuevas redes se han superpuesto a los esquemas espaciales vigentes desde el Movimiento Moderno, pero todo sigue obedeciendo a los mismos patrones. Es necesario evaluar el modelo de ciudad que estamos construyendo, más allá de los modelos de desarrollo consagrados. Explorar nuevas formas de hacer ciudad, reconociéndola como un sistema orgánico que tiene una fuerte dinámica emergente para resolver las tensiones que los grandes actores y sus decisiones provocan; definir la vivienda como un bien con valor de uso y no como bien de mercado, y garantizar el acceso a la misma a pesar del juego de la rentabilidad inmobiliaria.

Revisar el modelo de ciudad desde un punto de vista crítico, evaluando si las soluciones propuestas por el mercado inmobiliario pueden -y deben- ser superadas en favor de un aprovechamiento sostenible de la estructura urbana. El suelo urbanizado es el recurso más preciado de nuestras ciudades, así como el tejido formado por el entorno construido y los lazos sociales. Debemos plantearnos cual es el verdadero impacto que tienen la imposición de ciertas reglas de juego en el mercado inmobiliario; impacto de gran escala en el caso de las grandes inversiones inmobiliarias y las grandes actuaciones del Estado; impacto a menor escala pero de consecuencias igualmente importantes cuando se trata del condicionamiento de las pequeñas actuaciones individuales.

Las tipologías propuestas pueden experimentar con nuevas geografías, producto de la generación de espacios a través de programas de carácter topológico. Las nuevas

18 De zona sub-urbana - en sus orígenes, primera mitad del siglo XX- a primer anillo cercano al centro de la ciudad menos de cien años más tarde.

formas de habitar deben ayudar a definir el espacio doméstico para dotarlo de pertinencia. El espacio doméstico debe abandonar los conceptos estereotipados y conformar ambientes flexibles y adaptables que contribuyan a la calidad de vida de sus usuarios.



El nuevo espacio doméstico debe incorporar la flexibilidad necesaria para albergar las nuevas formar de habitar y relacionarse; deben integrarse todas las claves encontradas entre individuos, actividades, colectivo, objetos y espacios, como aproximación no a un esquema general sino como aproximación a variados programas domésticos, comprendiendo la variedad de soluciones y proponiendo espacios que incorporen la incertidumbre como factor disparador del proyecto.

Nuevas estructuras familiares, tecnologías de relación social y formas de trabajo deben encontrar un ámbito pertinente en los espacios domésticos. Las nuevas relaciones de género y los nuevos filtros entre lo público y lo privado pueden incorporarse como variables en la definición programática de estos espacios.

Esta adaptabilidad contribuirá además a lograr un uso sostenible de uno de los recursos más escasos de la ciudad, como es el suelo urbanizado destinado a vivienda en las zonas pericentrales, y facilitará el acceso a la vivienda a grupos socio económicos que actualmente no encuentran un producto adecuado en el mercado inmobiliario.

BILIOGRAFÍA.

- Bohigas, Oriol (2004) Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad. Barcelona: Ed. Electa.
- Borja, Jordi y Buxí, Zaida (2003) El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Ed. Electa.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998) Local y global. Madrid: Ed. Grupo Santillana.
- Bourdieu, Pierre 82001) Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Crawford, J. H. (2005) Car free Cities, New York: International Books.
- Devoto, Fernando y Madero, Marta (Ed.) (1999) Historia de la vida privada en la argentina. (Tomo 3) Buenos Aires, Paidós.
- De Solà-Morales i Rubio, Manuel (1997) Las formas de crecimiento urbano. Barcelona: Edicions UPC.

• Echeverría, Juan (1995) Cosmopolitas domésticos. Barcelona: Ed. Anagrama.
• Fernández Güell, Jose Miguel (1997) Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
• Foglia, María Elena; Goytía, Noemí (1999) Procesos de modernización en Córdoba. Modificaciones en el proceso de renovación urbana debido a procesos macrosociales en la última parte del siglo XX. Proyecciones en el siglo XXI. Córdoba: Publicaciones FAUD -UNC.
• Foglia, María Elena ; Goytía, Noemí (1999) Cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana: el caso de Córdoba. Córdoba: Publicaciones FAUD -UNC.
• Gaite, Arnoldo (2009) Desarrollo urbano y vivienda. Buenos Aires: Ed. Nobuko.
• García R.: Sistemas Complejos: conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Ed. Gedisa. Barcelona, 2006.
• Gibson, J. E. (1981) Diseño de nuevas ciudades. Enfoque sistémico. México: Ed. Limusa.
• Guallard , Vicente (Ed.) (2005) Sociópolis. Barcelona: Ed. Actar.
• Hall, Peter (1996) Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ed. Del Serval.
• Jacobs, Jane (1967) Muerte y vida de las grandes ciudades. Madrid: Ediciones Península.
• Johnson, Steven (2003) Sistemas emergentes, o qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software. México: Fondo de Cultura económica.
• Ladizesky, Sergi (2011) El espacio barrial. Buenos Aires: Bisman ediciones.
• Lynch, Kevin (1999) La imagen de la ciudad. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
• Montaner, Josep María (1999) La modernidad superada. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
• Montaner, Josep María, et al (2011) Herramientas para habitar el presente. Sistemas de análisis y aplicaciones proyectuales para la vivienda actual. Barcelona: Ed. Master Laboratorio vivienda XXI.
• Munizaga Vigil, Gustavo (1992) Diseño urbano: Teoría y método. Santiago: Ed. Alfaomega, Univ. Católica de Chile.
• Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1982) Informe Brundtland, documento para el Modelo de Desarrollo Sustentable, Estocolmo: Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
• Papparelli, Alberto H.; Kurbán, Alejandra; Cúnsulo, Mario (1990) Planificación sustentable del espacio urbano. Buenos Aires, Ed. Península.
• Ramacciotti, Osvaldo (2004) La ciudad. Vivir, pensar, planificar, proyectar y diseñar los espacios urbanos. Córdoba: Publicaciones FAUD -UNC.
• Rettaroli, J. M. y Martínez, Josefa (1990) Evolución de la planta urbana de la ciudad de Córdoba. Córdoba: Publicaciones FAUD -UNC.
• Rettarolli, José María (director) (1997) Los Barrios pueblos de la ciudad de

Córdoba. La ciudad objeto didáctico. Córdoba: Ed. Eudecor.
• Rossi, Aldo (1992) La arquitectura de la ciudad. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
• Saarinen, Eleiel (1961) La ciudad, su crecimiento, su declinación y su futuro. New York: Ed. Limusa-Wiley.
• Sarquis, Jorge (2006) Arquitectura y modos de habitar. Buenos Aires: Ed. Nobuko.
• Sorribes, Josep; Perelló, Salvador; Izquierdo, Vicente (1990) Las ciudades del Siglo XXI: el reto de la sostenibilidad. Barcelona.
• Sprovieri, Eduardo et al (2012) La financiación de la vivienda para la clase media. Buenos Aires: Ed. Nobuko.
• Vinuesa Angulo, Julio y Vidal Domínguez, María Jesús (1999) Los procesos de urbanización. Madrid: Ed. Síntesis.
• Zarate Martin, Antonio: El espacio interior de la ciudad. (1991) Madrid: Ed. Síntesis.

• Bibliografía complementaria al trabajo de investigación:
• Ordenanzas y decretos municipales:
• Ordenanza 9387 (Código de edificación) y modificatorias.
• Ordenanza 8256 (Uso del suelo) y modificatorias.
• Decretos reglamentarios de las ordenanzas precedentes.
• Documentación de archivos catastrales y de obras privadas municipales y provinciales.
• Principales diarios de la ciudad. Artículos focalizados al tema del hábitat urbano.

Diagnóstico de la Cobertura de los servicios en red del barrio Banda Norte: agua, saneamiento, gas y electricidad.

Bogino, Bruno Martin
Bettera, María Alejandra

PALABRAS CLAVE
· Ordenación Territorial
· Infraestructura
· Calidad de Vida

Resumen / En el mundo viven más de siete mil millones de personas, de las cuales, aproximadamente el 60% residen en áreas urbanizadas.

Este crecimiento vertiginoso de la población ha sido acompañado de numerosos problemas tales como, aumento de la línea de pobreza; déficit habitacional; desempleo; carencia de servicios esenciales como: agua potable, desagües cloacales, luz eléctrica, calles asfaltadas, iluminación, gas de red, falta de espacios verdes, aumento de la contaminación ambiental, visual y sonora entre otros, repercutiendo negativamente en la calidad de vida de la población.

De allí que el presente trabajo; está orientado a analizar la calidad de la vida urbana de los habitantes del barrio Banda Norte; ubicado en la banda norte del río cuarto, en la ciudad homónima; a partir de la distribución actual de los servicios en red: agua, saneamiento, gas y electricidad, con el fin de determinar las fortalezas y debilidades del sector, teniendo como unidad de estudio a las asociaciones vecinales.

La metodología que se aplicó, consistió en realizar una observación directa que permitió dar cuenta de la infraestructura que posee el barrio Banda Norte con respecto a los servicios en red. Los datos que se obtuvieron en el trabajo de campo se complementaron con la información lograda en los distintos entes de orden municipal. Además se realizaron entrevistas a las Asociaciones Vecinales; unidades de análisis; y a los vecinos.

Finalmente se confeccionó la cartografía y grafica correspondiente, y la conclusión final del trabajo.

Cabe destacar que los diagnósticos de situación poseen un carácter preventivo, evaluativo y de administración de situación, muestra cómo está la ciudad, en este caso particular el Barrio Banda Norte, cuáles son sus fortalezas y debilidades, cuáles son las demandas y necesidades de la población y se convierten en una herramienta

BOGINO, BRUNO MARTIN
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina
E-mail: bmb_2606@hotmail.com

BETTERA, MARÍA ALEJANDRA
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina
E-mail: mabettera@live.com.ar

y/o antecedentes valiosos para el abordaje de las problemáticas relacionadas a la ordenación del territorio en el espacio urbano.

1. Introducción

Actualmente en el mundo viven 7 mil millones de personas, de los cuales, aproximadamente el 57% residen en áreas urbanizadas (CEPAL Y UNICEF 2010). Esto se ha traducido en un rápido, acelerado y vertiginoso aumento de la población que vive en ciudades, ya que si comparamos, en 1950, apenas era del 29%. Año a año, más de 60 millones de personas –equivalente a la suma de toda la población de Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia- se añaden a las crecientes ciudades y a sus suburbios, la gran mayoría en asentamientos urbanos de bajos ingresos.

Este crecimiento colosal de la población, no hace otra cosa que agudizar más los problemas ya existentes, como por ejemplo la pobreza; déficit habitacional; desempleo; carencia de servicios esenciales para una adecuada calidad de vida como el servicio de agua, sistemas de saneamiento, gas, electricidad; falta de espacios verdes; contaminación visual, auditiva; que son esenciales para una adecuada calidad de vida.

Esta urbanización caótica, a lo que se le suma la falta de planificación, deja una huella profunda en la salud humana y en la calidad del medio ambiente, contribuyendo a la inestabilidad social, ecológica y económica en muchos países. Se estima que 1,6 millones de residentes urbanos mueren cada año por enfermedades derivadas por la contaminación, mala calidad del agua, deficiencia en el saneamiento, entre otras.

De allí que el acceso a estos servicios como el agua potable, el gas natural, el sistema de saneamiento y la electricidad, son indicadores que se utilizan frecuentemente en estudios de calidad de vida urbana. Haciendo referencia a lo que expresa Bettera, M. (2001) “la carencia de tales servicios es considerada un factor de riesgo epidemiológico y, en el caso del agua para consumo humano, indica la presencia de situaciones de pobreza estructural”.

Es así, como la incidencia de tales servicios en la calidad de vida de la población, y la necesidad de planificación y gestión urbana, determina que cada gobierno nacional, provincial y municipal tenga el desafío constante de minimizar todas estas problemáticas con la implementación de adecuadas políticas sociales a corto plazo.

La incidencia de los servicios como el agua, sistema de saneamiento, gas y electricidad y la inadecuada o nula inversión económica para ampliar la red de estos servicios en el barrio Banda Norte, de la ciudad de Rio Cuarto, es el fundamento que justifica el siguiente trabajo.

1.1. Objetivos

General

Analizar la calidad de la vida urbana de los habitantes del barrio Banda Norte a partir de la distribución actual de los servicios en red, con el fin de determinar las amenazas y oportunidades del sector, teniendo como unidad de estudio a las asociaciones vecinales.

Específicos

Diferenciar distintas áreas, según los servicios prestados en el barrio Banda Norte por

vecinal.

Conocer las redes de distribución del agua potable, sistema de saneamiento, gas natural, electricidad y en el barrio Banda Norte.

Mostrar a través de la cartografía, la distribución de los servicios brindados a los habitantes del sector, para distinguir las fortalezas y debilidades de cada vecinal.

Conocer la percepción que los habitantes poseen de su espacio vivido.

Analizar las políticas públicas existentes en lo que respecta a la demanda y prestación de servicios.

1.1. Aspectos Metodológicos

La metodología que se aplicó en el presente proyecto, consistió en un primer momento en realizar una observación directa que permitió dar cuenta de la infraestructura que posee el barrio Banda Norte con respecto a los servicios en red. Los datos que se obtuvieron en el trabajo de campo se complementaron con la información lograda en los distintos entes de orden municipal.

En una segunda instancia, se utilizó como herramienta el uso de la encuesta a los vecinos, la misma se realizó en todas las vecinales que conforman el barrio banda Norte y sirvió para profundizar y conocer aspectos más detallados de las posibles falencias que puedan poseer en relación al tendido de los servicios en red.

A medida que se fue recolectando datos, fue esencial, la realización de cartografía y grafica que ayudaron a complementar lo antes mencionado, ayudando a corroborar la hipótesis y con ello elaborar la conclusión, y así, cumplir con los objetivos planteados al inicio del proyecto.

1.2. Hipótesis

La insuficiente distribución de las redes de servicios básicos en el barrio Banda Norte influye en la calidad de vida de su población.

Las políticas públicas locales existentes no satisfacen la demanda y necesidades de los habitantes de cada una de las vecinales que conforman el barrio Banda Norte.

La falta de formación en temas referidos a la gestión de políticas sociales de los actores barriales incide negativamente en la satisfacción de la demanda y necesidades de los ciudadanos del barrio Banda Norte.

1.3. Antecedentes

Sirven de antecedente y guía para este proyecto:

Proyecto de Investigación La ciudad de Río Cuarto: los procesos de urbanización desde la óptica geográfica. Aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNRC. 18/E 177. Año 2005 – 2006.

Proyecto de Investigación Estudio de la diferenciación estructural, socio espacial y funcional de la ciudad de Río Cuarto. Aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNRC. 18/E 228. Año 2007 – 2008.

Proyecto Problemáticas de la sociogeografía urbana de la ciudad de Río Cuarto Aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNRC. 18/E 276. Año 2009 – 2010 – 2011.

Bettera, Alejandra. 2004. Diagnóstico de situación de los servicios de agua potable y

cloacas de la ciudad de Rio Cuarto, con especial referencia al sector de Banda Norte. Estos proyectos, más trabajos de investigación realizados sobre el área de estudio: barrio Banda Norte y otros relacionados al Ordenamiento, Planificación y Gestión territorial en el sur de la provincia de Córdoba, constituyen antecedentes valiosos para el abordaje de la problemática planteada.

Cabe destacar el proyecto "Diagnostico de situación de la calidad de vida de la población del barrio Banda Norte de la ciudad de Rio Cuarto (Córdoba- Argentina)", en el cuál me desempeño como ayudante desde el año 2012.

2.- Estructura urbana de la ciudad de Río Cuarto

La ciudad de Río Cuarto se encuentra en el extremo Sur del Continente Americano, en Argentina, provincia de Córdoba a los 33º de Latitud Sur y 64º Longitud Oeste y a 452 metros sobre el nivel del mar.

Es cabecera del departamento homónimo, y se encuentra situada en el Oeste de la Pampa Húmeda, en una penillanura al este de la Sierra de Comechingones, a orillas del río del cual tomó el nombre, conocido también como Chocancharava.

Por su tamaño y su población de 158.298 habitantes (censo 2010), es la segunda ciudad de la provincia, después de la capital, de la que dista 216 km por carretera (RN36). Posee un ejido urbano que actualmente posee una extensión de 64,25 km^2.

Es el centro comercial y de servicios de una pujante región agrícola-ganadera y constituye un nudo comunicacional en los corredores comerciales que conectan la Pampa con Cuyo a nivel nacional y el Atlántico con el Pacífico a escala sudamericana. (RN 8, RN 36 y RN 158).

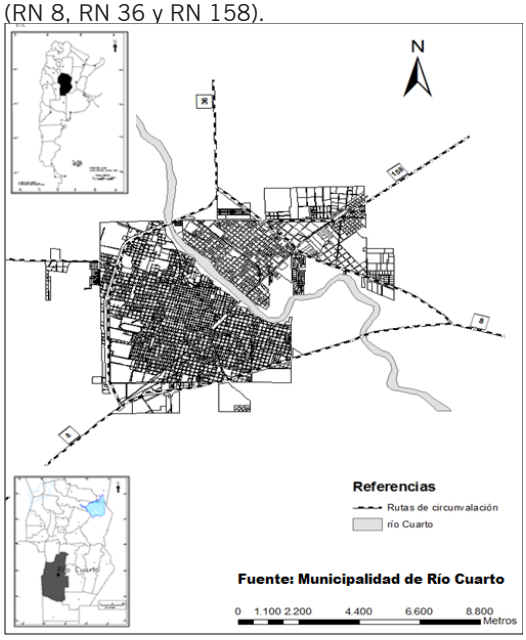


Figura N º 1: Ubicación de la ciudad de Río Cuarto

2.1. Características urbanas

Río Cuarto se distingue por ser el típico asentamiento en damero, donde se observa una cuadrícula ortogonal de calles y manzanas, una plaza principal a cuyo alrededor se congregan las principales instituciones y dos ejes de circulación principal que conectan la ciudad con el exterior. Con el tiempo la ciudad comenzó a crecer de manera tentacular a lo largo de las avenidas de acceso, tales como, Marcelo T. De Alvear, Amadeo Sabatini y San Martín.

La ciudad fue cambiando su fisonomía a medida que se fueron incorporando elementos externos, en un primer momento el desarrollo del ferrocarril, y en un segundo momento y algo más actual, los distintos puentes carreteros sobre el Río Cuarto que corta con la limitante física hacia el sector de la Banda Norte, es así como el río pasa de ser una línea de fijación primaria a una secundaria.

Desde el punto de vista de la estructura urbana, en el área céntrica, predomina la edificación en altura, es aquí donde la densidad poblacional es la más elevada de la ciudad,dicho sector está destinado no solo al uso residencial sino también al comercial y administrativo; posee acceso a los servicios e infraestructura básicas, a medida que nos alejamos de esta área la estructura urbana va cambiando, la construcción es de viviendas individuales y se mezcla es uso residencial con el de comercio. El acceso de los servicios e infraestructura se restringen.

Las áreas periféricas, de menor valor, han sido seleccionadas para la construcción de barrios planificados pero las construcción de los mismos en su mayoría no van acompañados con los servicios e infraestructura básica.

En ambas áreas la densidad poblacional es desigual, mientras que en el centro de la ciudad es elevada, en la periferia disminuye, solo se nota un leve aumento a lo largo de las avenidas principales de acceso a la ciudad.

Desde el punto de vista ambiental el crecimiento acelerado en altura del área central lleva a un deterioro de la calidad de vida y cultural, ya que muchos de los edificios que debieron ser declarados monumentos históricos fueron destruidos. Por el uso del suelo se incrementa la circulación vehicular en calles angostas, ocasionando demoras en el tránsito, contaminación por ruido y gases

En las áreas pericéntricas y periféricas se observa un crecimiento rápido, ya que por el valor de la tierra se han destinado a la construcción de barrios planificados, principalmente, así como también viviendas espontáneas. Aquí se entremezclan viviendas humildes construidas con materiales de bajo costo y viviendas suntuosas utilizadas en algunos casos como casas de fin de semana. El elemento preocupante es la falta de infraestructura básica, la formación de microbasurales y el polvo en suspensión por circulación vehicular.

3. La importancia del vecinalismo en la ciudad de Río Cuarto

El vecinalismo es un movimiento solidario de vecinos cuyo objetivo es el progreso y bienestar del sector de la ciudad en donde viven y la mejora de la calidad de vida

de las familias que lo integran. Nace espontáneamente a medida que el desarrollo urbano va creando zonas desprotegidas por la autoridad comunal. Por otro lado a la Municipalidad se le hace cada vez más difícil controlar los servicios que brinda o extenderlos hacia sectores más alejados del centro de la ciudad, por esa razón el vecinalismo surge en los barrios.

El movimiento vecinalista, desde el punto de vista institucional, se encauza a partir de 1953 cuando se sanciona la primera ordenanza de comisiones vecinales. A partir de aquí fueron surgiendo más de una decena de instituciones vecinalistas, luego los gobiernos de facto detuvieron el surgimiento de las mismas.

En el año 1987, la Municipalidad a través de la ordenanza 761/2234, que rige aún hoy, reconoce a las Asociaciones de vecinos, residentes e interesados de diferentes sectores del municipio con la denominación de "Asociaciones Vecinales". En este régimen orgánico de las asociaciones de vecinos las define como: "organizaciones de vecinos residentes e interesados que se constituyen sin fines de lucro, de una determinada zona o sector del municipio con características peculiares en cuanto a conformación edilicia y necesidades de infraestructura o servicios públicos y se implementen con el objeto de promover el progreso cultural, edilicio, asistencial, social y deportivo del sector y procurar un mayor bienestar y elevación sociocultural entre los habitantes de su zona de influencia" (ordenanza Nº 761/2234 artículo 4).

Esta ordenanza prevé el área de jurisdicción de las vecinales que no podrán poseer una superficie mayor a las 50 manzanas delimitadas de acuerdo con el parcelamiento municipal.

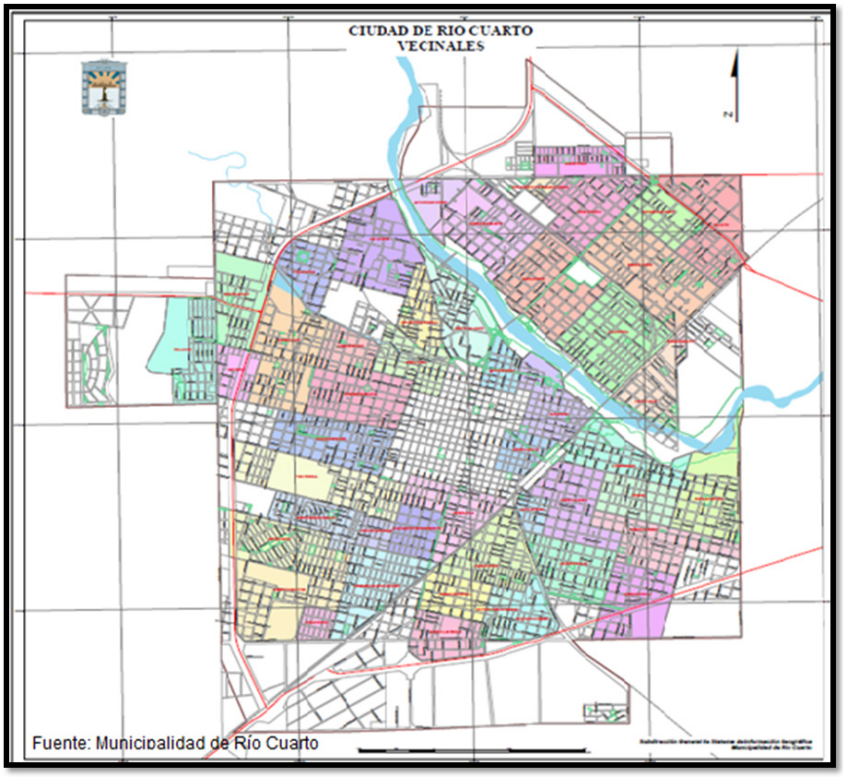


Figura N º 2: Ubicación de las Asociaciones Vecinales

Entre las actividades asignadas como competencia de estas asociaciones vecinales se consigna el planteamiento ante las autoridades del gobierno local, de diversos problemas comunitarios y la sugerencia de soluciones, desarrollar estudios y propiciar planes públicos en la zona de influencia, en colaboración con las áreas específicas del gobierno comunal también se concede la autorización para recaudar fondos, realizar obras de mejoramiento edilicio, culturales, asistenciales, deportivas, y para otros fines que estén fijados en los estatutos de las vecinales. Se establece también que los vecinos de los distintos sectores procurarán, en lo posible, canalizar las necesidades sectoriales, o generales a través de las asociaciones vecinales dentro de cuya zona de influencia se encuentra.

Las asociaciones vecinales dentro del marco de políticas de descentralización impulsada por la Municipalidad de Río Cuarto; y del marco regulatorio que elaboró a fines del año 1994 para la concesión de los servicios públicos municipales, para su prestación en áreas geográficas correspondientes a las asociaciones vecinales de la ciudad, comenzaron a prestar los servicios de: desmalezamiento, mantenimiento de calles de tierra y veredas, baldíos y riego. Además se consignan los servicios de salud, copa de leche y jardines maternales.

Además de las tareas anteriormente mencionadas, deben elaborar planes de mejoras,

expansión, mantenimiento, construir las instalaciones necesarias para el cumplimiento de las mismas y encargarse de su mantención, pueden además contratar a terceros a través del llamado público de ofertas actuando como entidad intermedia. Por otro lado, estipulan que no deben cobrar tarifas a los vecinos y determina su responsabilidad de las obligaciones derivadas de la ley laboral y de la seguridad social.

3.2. Diagnóstico de la distribución de los servicios de agua potable, gas natural, sistema de saneamiento y electricidad en el barrio Banda Norte.

Para realizar el diagnóstico de la red de los servicios públicos mencionados anteriormente, lo primero que se llevó a cabo fue la delimitación del área de estudio, teniendo en cuenta lagran extensión del Barrio Banda Norte, se analizó individualmente vecinal por vecinal, para luego correlacionar y comparar una con otra. Cabe aclarar que los encuestados se los escogió aleatoriamente.

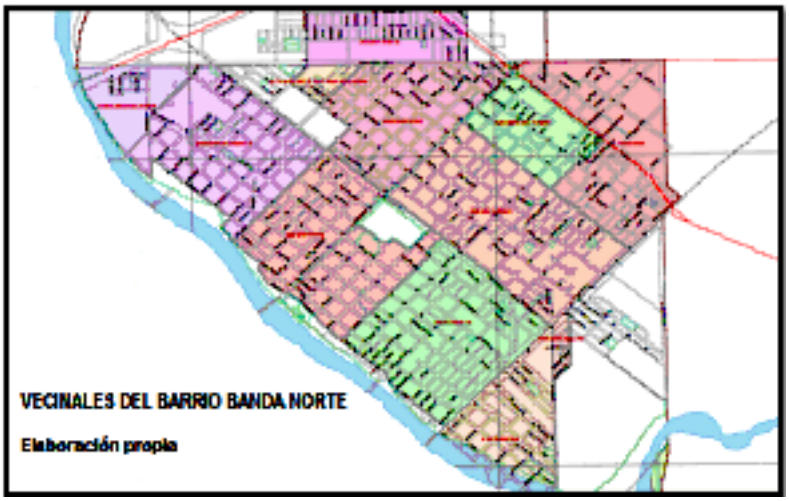
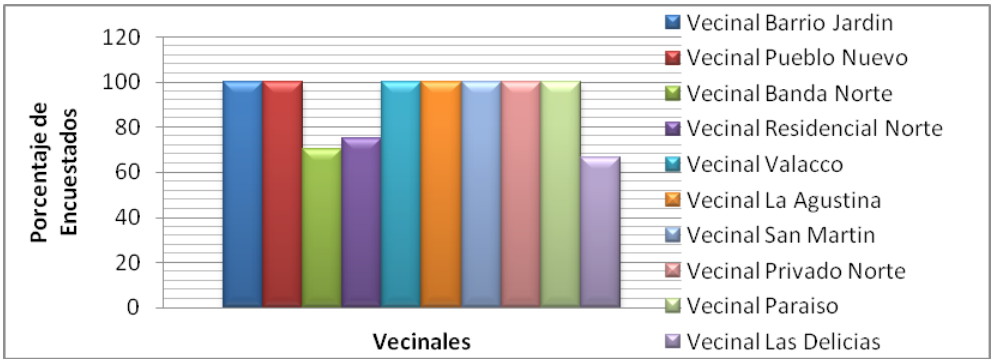


Figura N º 3: Asociaciones Vecinales del Barrio Banda Norte

3.2.1. Resultados de encuestas

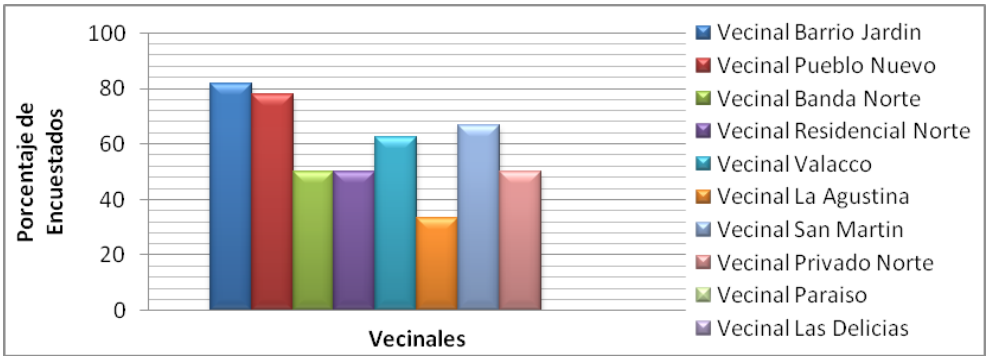
3.2.1.1. Primera parte de la encuesta.

Porcentaje de los encuestados que dijo que el servicio de agua potable es suficiente en su vecinal



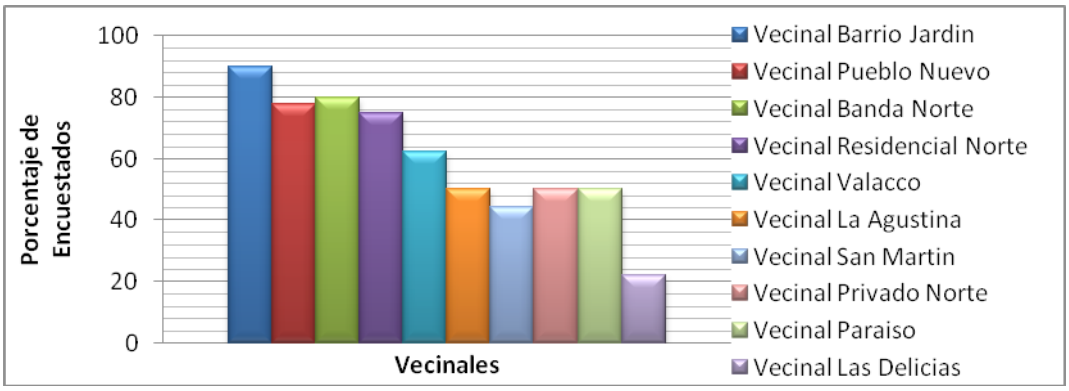
El análisis que podemos realizar a partir del grafico es que el 70% de los habitantes de las vecinales encuestadas posee en un 100% servicio de agua potable. Era de esperar que la vecinal que menos porcentaje de conexiones de agua potable sea la Vecinal Las Delicias (con el 66%), a simple vista, cuando se realizaron las encuestas se pudo observar una precarización habitacional importante, casas con materiales "reciclados" (cartón, chapas, plásticos, tarimas, carpintería en desuso, entre otras.) que se traduce directamente en la escasa adquisición de los distintos servicios en red. En esta vecinal se pudo ver "picos de agua comunitarios" distribuidos en distintas partes, allí las diferentes familias que no poseen acceso al agua en sus viviendas recurren a ellos para abastecerse. Las vecinales Banda Norte y Residencial Norte poseen un 70% y un 75% respectivamente. Se ha notado el descontento de ciertos sectores del Barrio Banda Norte en relación a los cortes de agua y la excesiva cloración.

Porcentaje de los encuestados que dijo que el servicio de cloacas es suficiente en su vecinal



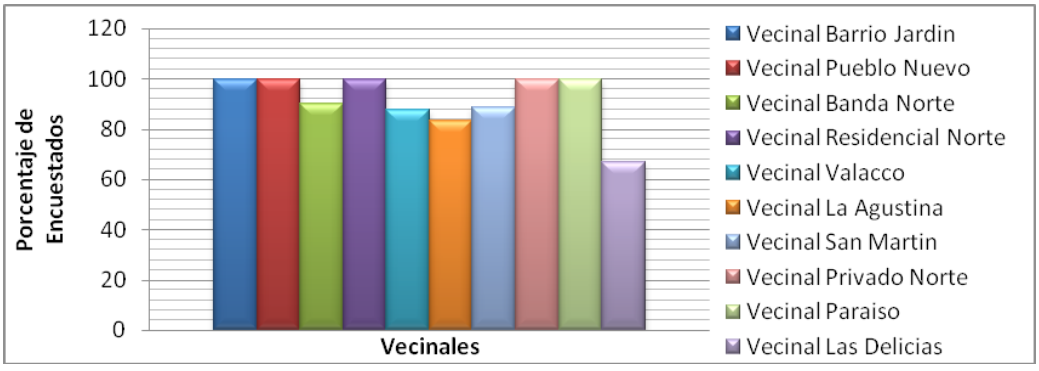
Los datos arrojados por las encuestas determinan que la única vecinal con el porcentaje más elevado de vecinos conectados a la red cloacal es la Vecinal Banda Norte (81.81%), le sigue Vecinal Pueblo Nuevo (77.77%). Se observa una carencia de este servicio en las vecinales Paraíso y Las Delicias, donde los datos arrojados son del 0%.

Porcentaje de los encuestados que dijo que el servicio de gas natural es suficiente en su vecinal



La recopilación de información arroja que el mayor número de encuestados con conexión de gas natural se encuentra en la Vecinal Barrio Jardín (90.09%), mientras que la vecinal menor con conexión es Las Delicias con 0%. Se puede decir que el 57.98% de los encuestados de toda las vecinales posee conexión de gas natural.

Porcentaje de los encuestados que dijo que el servicio de electricidad es suficiente en su vecinal



Observando a simple vista los gráficos de barras, se puede apreciar que es el servicio que llega de manera más “homogénea” a todos los encuestados, no se observan grandes disparidades de vecinal a vecinal, exceptuando la Vecinal Las Delicias, de los encuestados en dicha vecinal solo el 66.66% dijo poseer una adecuada instalación eléctrica en su hogar.

3.1.1.2 Segunda parte de la encuesta:

Servicios más deseados por los ciudadanos de la Vecinal Barrio Jardín

Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Barrio Jardín sobre los servicios que

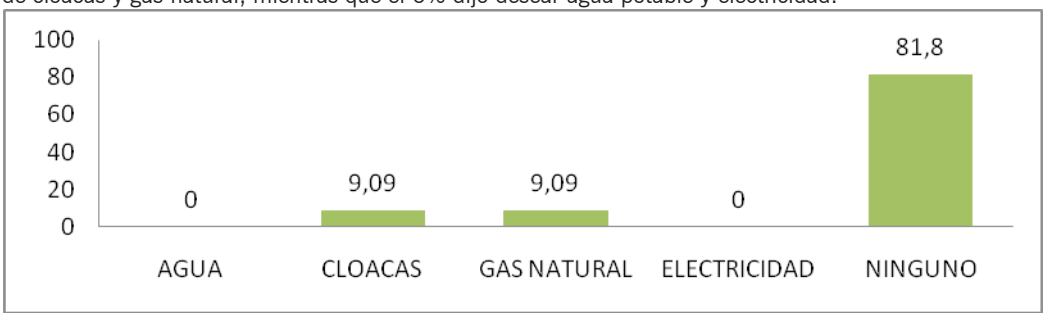
más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 81.8% dijo no necesitar de ninguno, el 9.09% coinciden en la necesidad de contar con conexión de cloacas y gas natural, mientras que el 0% dijo desear agua potable y electricidad.

Observando a simple vista los gráficos de barras, se puede apreciar que es el servicio que llega de manera más "homogénea" a todos los encuestados, no se observan grandes disparidades de vecinal a vecinal, exceptuando la Vecinal Las Delicias, de los encuestados en dicha vecinal solo el 66.66% dijo poseer una adecuada instalación eléctrica en su hogar.

3.1.1.2 Segunda parte de la encuesta:

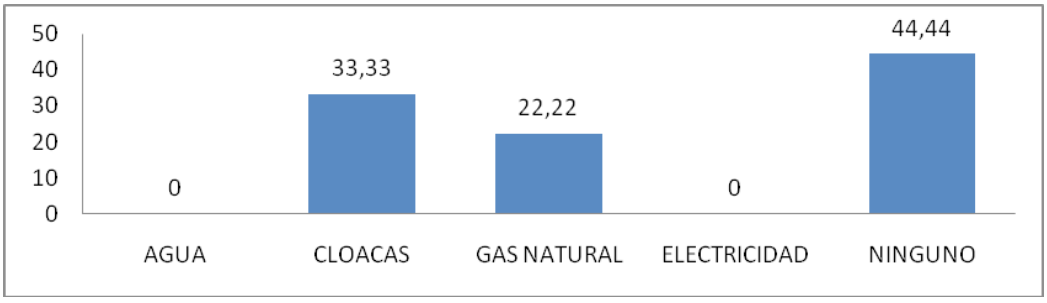
Servicios más deseados por los ciudadanos de la Vecinal Barrio Jardín

Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Barrio Jardín sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 81.8% dijo no necesitar de ninguno, el 9.09% coinciden en la necesidad de contar con conexión de cloacas y gas natural, mientras que el 0% dijo desear agua potable y electricidad.



Servicio público más deseado por los encuestados de la Vecinal Pueblo Nuevo

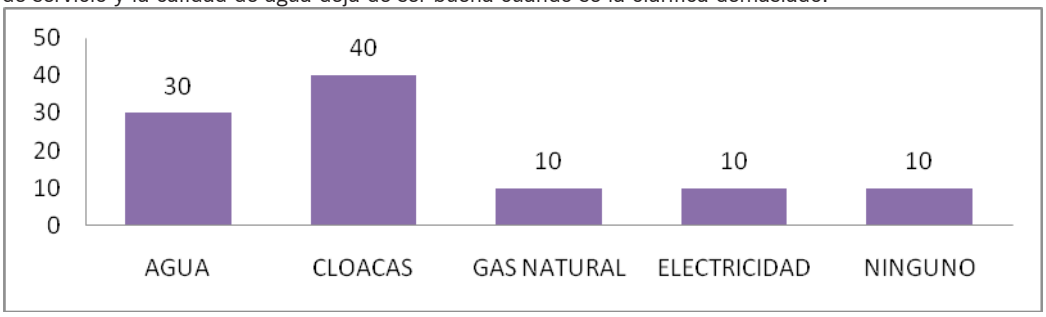
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Barrio Jardín sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 44.44% responde no necesitar ningún servicio, el 33.33% desearía tener conexión de red cloacal en su hogar, el 22.22% desearía tener gas natural, por último, ningún vecino encuetado dice tener necesidad de poseer agua potable ni conexión eléctrica.



Servicio público más deseado por los encuestados de la Vecinal Banda Norte

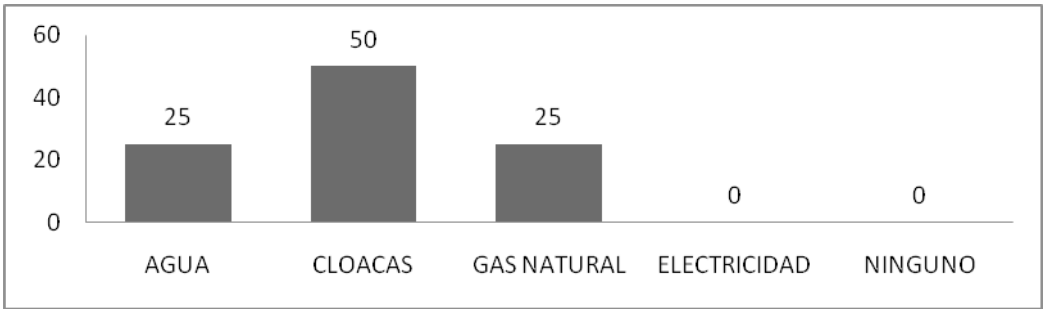
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Banda Norte sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: notamos una diferencia

muy importante entre los encuestados de la vecinal anterior y ésta en la categoría "ninguno", en este caso solo el 10% opto por esta categoría. Dando cuenta que solo una pequeña porción de los encuetados está satisfecha en un 100% con los servicios que posee su vivienda. La necesidad de contar con servicios como el gas natural y electricidad se igualan en un 10% de los encuestados. El servicio más solicitado es el de cloacas con un 40%, mientras que el servicio de agua alcanza al 30% de los encuestados, cabe destacar que muchos de los encuestados al preguntarle por este último servicio la mayoría de ellos tiene conexión de agua potable en su casa, pero lo que desean realmente es que el servicio se mejore, ya que sufren numerosos cortes de servicio y la calidad de agua deja de ser buena cuando se la clarifica demasiado.



Servicio público más deseado por los encuestados de la Vecinal Residencial Norte

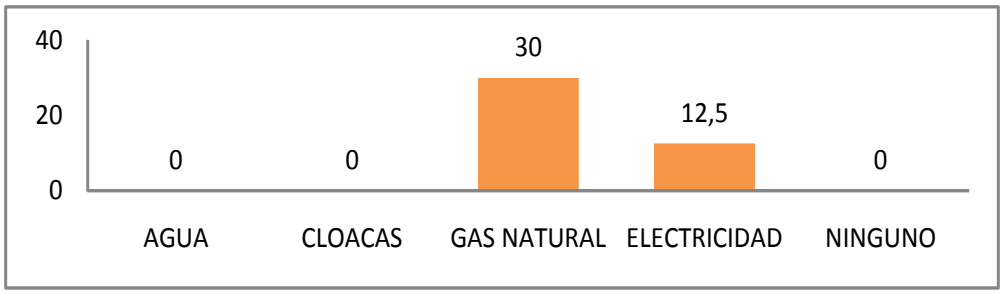
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Residencial Norte sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: con el 50%, el servicio más deseado es el de saneamiento cloacal, coinciden en un 25% el servicio de agua potable y gas natural. Ningún encuestado dijo tener necesidad de poseer electricidad, al igual que ningún vecino dijo estar satisfecho con todos los servicios en su hogar.



Servicio público más deseado por los encuestados de la Vecinal Valacco

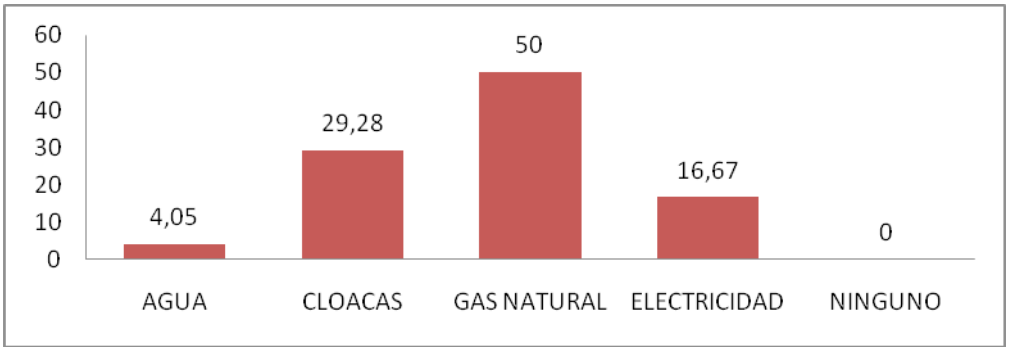
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Valacco sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: con claridad se nota un predominio de respuestas coincidiendo con que el servicio más deseado por el encuestado es el gas natural con el 30%, continua el mejoramiento del servicio de electricidad con el 12.5%. En tanto que el servicio de agua potable, cloacas y la opción

“ninguno” se mantuvieron sin elección (0%).



Servicios público más deseados por los encuestados de la Vecinal La Agustina

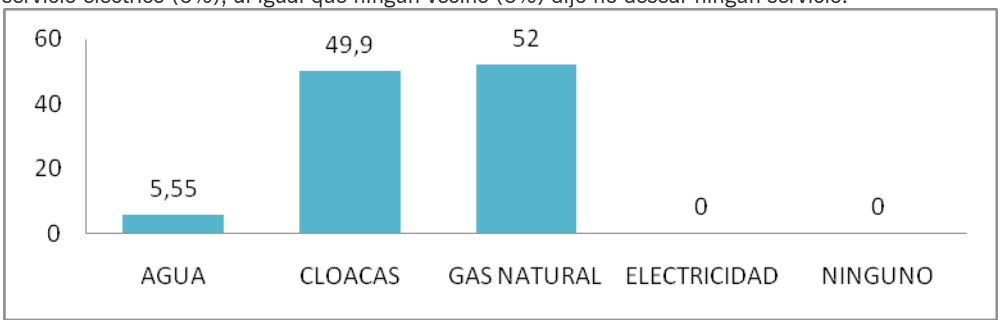
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal La Agustina sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: Se observa una tendencia marcada sobre el servicio de gas natural que necesita el barrio, el 50% de los encuestados dijo “desearlo” en sus hogares. Muchos, a su vez, expresaron que aunque el servicio de gas troncal pase por frente de sus viviendas no pueden acceder económicamente a realizar la instalación adecuada para tenerlo en sus viviendas. A continuación, el segundo servicio más elegido por los vecinos es el sistema de saneamiento con el 29.28%. Por último y al igual que otras vecinales, notamos que el servicio de agua potable es cuestionado por los cortes contantes (sobre todo en épocas de meses calurosos y la demasiada utilización de cloro y demás sustancias que se le incorporan al agua para potabilizarla), estos comentarios fueron dichos por el 4.05%. Se observa que ningún vecino esta 100% satisfecho con los servicios brindados en la vecinal.



Servicios público más deseados por los encuestados de la Vecinal San Martin

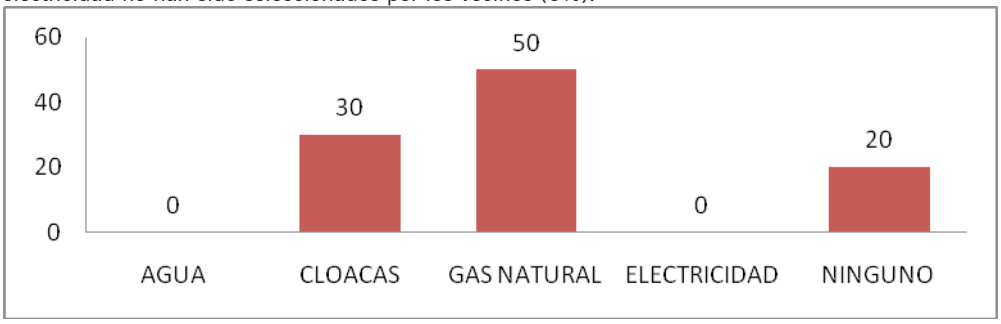
Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal San Martin sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: la mayoría de los vecinos encuestados dijo necesitar de la conexión al sistema cloacal (49.9%); en esta vecinal, como en varias más nos encontramos con un dualismo: hay vecinos que quieren conectarse al sistema cloacal pero dicha infraestructura no pasa por su casa o muchos tienen el privilegio de que los caños pasan por sus casas pero económicamente no pueden afrontar los gastos para realizar la conexión dentro de su casa. Otro de los

servicios más deseados es el gas natural con el 52%. El 5.55% dijo carecer de una instalación adecuada para el agua potable. Se repitieron los reclamos en cuanto a los cortes del suministro y al intenso gusto del agua. Ningún vecino dijo necesitar del servicio eléctrico (0%), al igual que ningún vecino (0%) dijo no desear ningún servicio.



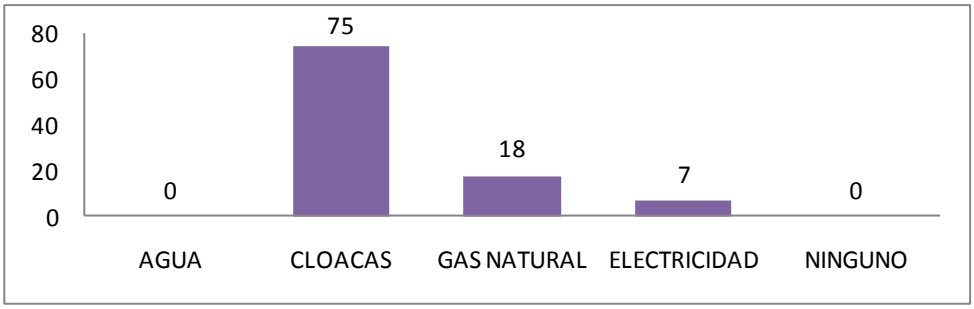
Servicios públicos más deseados por los encuetados de la Vecinal Privado Norte

Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Privado Norte sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 50% desea poseer servicio de gas natural, en segundo lugar se encuentra el servicio de cloacas con el 30%, en tanto que el 20% dijo no desear ningún servicio. Los servicios de agua y electricidad no han sido seleccionados por los vecinos (0%).



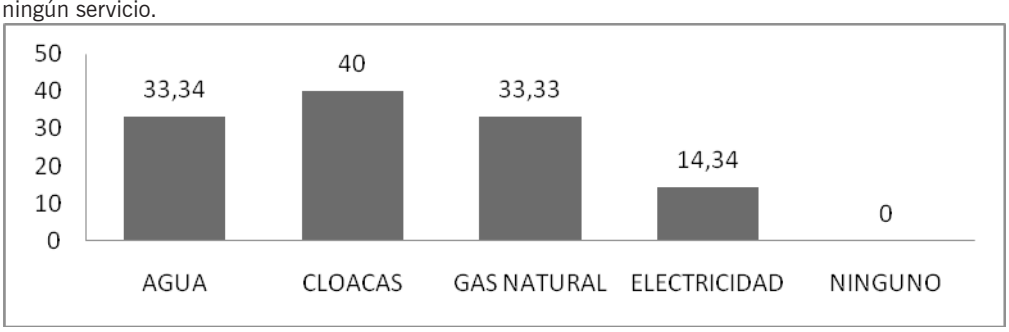
Servicios públicos más deseados por los encuetados de la Vecinal Paraíso

Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Privado Norte sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: Se observó que el servicio más solicitado por la amplia mayoría de los vecinos es el de cloacas con el 75%. Los vecinos comentan que han reclamado infinidades de veces al municipio sobre la extensión de dicho servicio en el barrio pero aún no han tenido respuestas, los vecinos relatan que los “pozos negros” de la mayoría de las viviendas se encuentran colapsados. En segunda posición se encuentra el servicio de gas natural con el 18%, y en último lugar el servicio de electricidad en 7% de los encuestados.



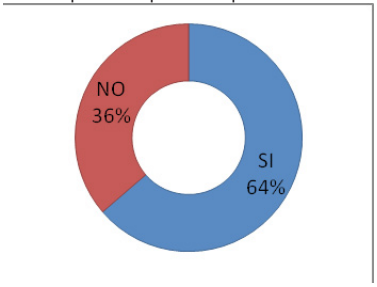
Servicios públicos más deseados por los encuestados de la Vecinal Las Delicias

Al preguntarle a los encuestados de la Vecinal Privado Norte sobre los servicios que más deseaban tener, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el servicio más solicitado/deseado por los habitantes de la vecinal es el sistema cloacal con el (40%), se repiten los mismos justificativos que en la anterior vecinal analizada. En segundo lugar encontramos el pedido del servicio de agua potable con el (33.34%), cabe aclarar que en esta vecinal se encuentran "picos comunitarios" en donde los vecinos recurren a ellos para el uso del agua en sus hogares. Muy cercano al porcentaje anterior, se sitúa con el 33.33% el deseo de contar con gas natural. En cuarto y último lugar se sitúa el pedido de energía eléctrica con el 14.34%. El 0% de los encuestados dijo no desear ningún servicio.



3.2.1.3. Tercera parte de la encuesta

¿Durante los últimos años observó alguna obra realizada en la vecinal por parte de la municipalidad para ampliar la red de alguno de los servicios?



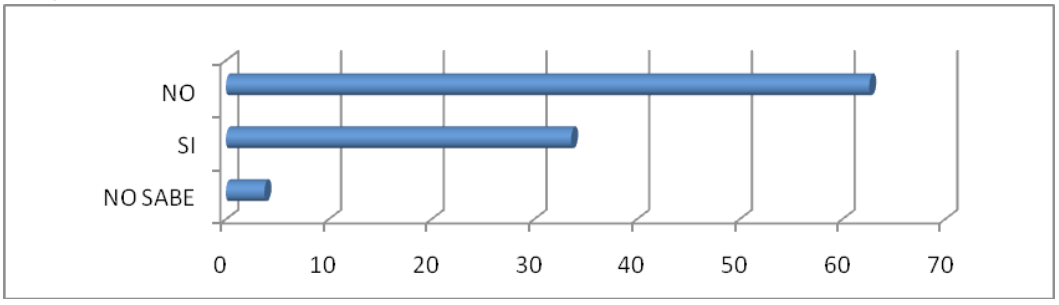
Al preguntarles a los vecinos de cada vecinal por si en los últimos años había observado

alguna obra de ampliación de los servicios por parte de la municipalidad, el 64% de los mismos indicaron que han visto desarrollarse trabajos en su vecinal, muchos aclaran que son trabajos de mantenimiento que se realizan y no de ampliación. Por el contrario el 36% de los encuestados opina que no han visto realizarse ningún tipo de trabajo en los últimos años.

3.2.1.4. Cuarta parte de la encuesta

¿Cree que los servicios que hay actualmente alcanzan a satisfacer la demanda y necesidades de los vecinos?

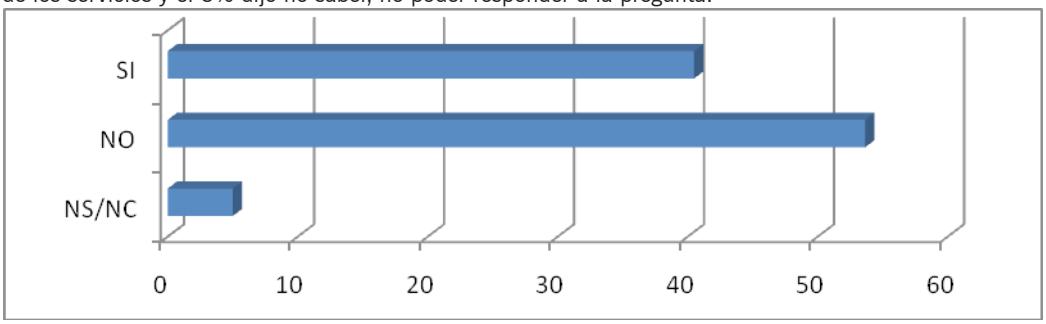
Al consultar a los encuestados de todas las vecinales nombradas anteriormente, sobre si los servicios que hay actualmente en las distintas vecinales alcanzan a satisfacer la demanda y necesidades, se obtuvieron las siguientes respuestas: el 62.63% dijo que en la actualidad los servicios prestados no son suficientes, por el contrario, el 33.61% dijo que los servicios si alcanzan a satisfacer sus necesidades. El 3.75% respondió no saber/desconocer si realmente alcanza o no.



3.2.1.5. Quinta parte de la encuesta

¿Le han solicitado a la municipalidad / vecinal obras para ampliar la red de servicios?

La última pregunta de la encuesta está orientada a que si como vecino había recurrido a la vecinal y/o municipalidad para solicitar la ampliación de la red de los servicios básicos, las respuestas fueron las siguiente: el 53.65% del total de todos los encuestados dijo no haber solicitado ni a la vecinal, ni a la municipalidad la ampliación de alguno de los servicios, por el contrario, el 40.49% dijo haber solicitado la ampliación de alguno de los servicios y el 5% dijo no saber, no poder responder a la pregunta.



4. Conclusiones

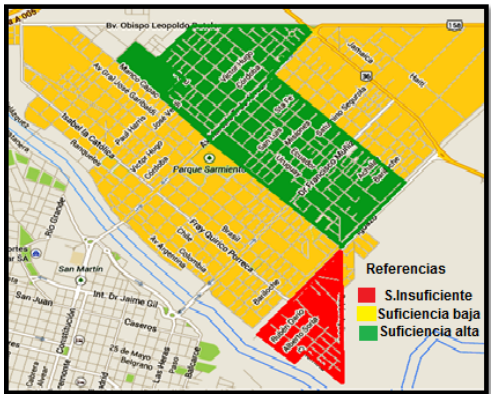
4.1. Primera conclusión

Sintetizando la primera pregunta de la encuesta realizada a los residentes de cada vecinal del barrio Banda Norte "¿Piensa que son suficientes los servicios públicos de la vecinal?" lo que se realizo fue un promedio individual por vecinal sumando cada porcentaje de agua, sistema cloacal, gas natural y electricidad; luego se dividió por la cantidad de opciones correspondiente obteniendo así un promedio. Cada resultado se lo fue agrupando en tres grandes grupos, el primero de 0 a 50%, el segundo grupo de 51 a 79% y el tercer y último grupo de 80 a 100%.

Cada uno de esos grupos significa el nivel de suficiencia dicho por cada encuestado que posee cada vecinal con relación a los servicios públicos. Entendiendo así, que el primer grupo (0 a 50%) son los más "insuficientes" o "suficiencia baja" con respecto a los servicios brindados (representado en color rojo en el plano). El segundo grupo (51 a 79%) son los que poseen una suficiencia "media" (representado con amarillo en el plano) y por último, el tercer grupo (80 a 100%) son los que cumplen con una "alta suficiencia" en cuanto a dichos servicios representado con color verde).

He aquí que dentro de del grupo 0 – 50% localizamos a la vecinal "Las Delicias", en el segundo grupo (51 a 79%) se encuentran las vecinales "Banda Norte", "Residencial Norte", "Valacco", "La Agustina", "San Martin", "Privado Norte" y "Paraíso"; y con un porcentaje "aceptable" de servicios, las vecinales: "Barrio Jardín" y "Pueblo Nuevo".

¿Piensa que son suficientes los servicios públicos de la vecinal?



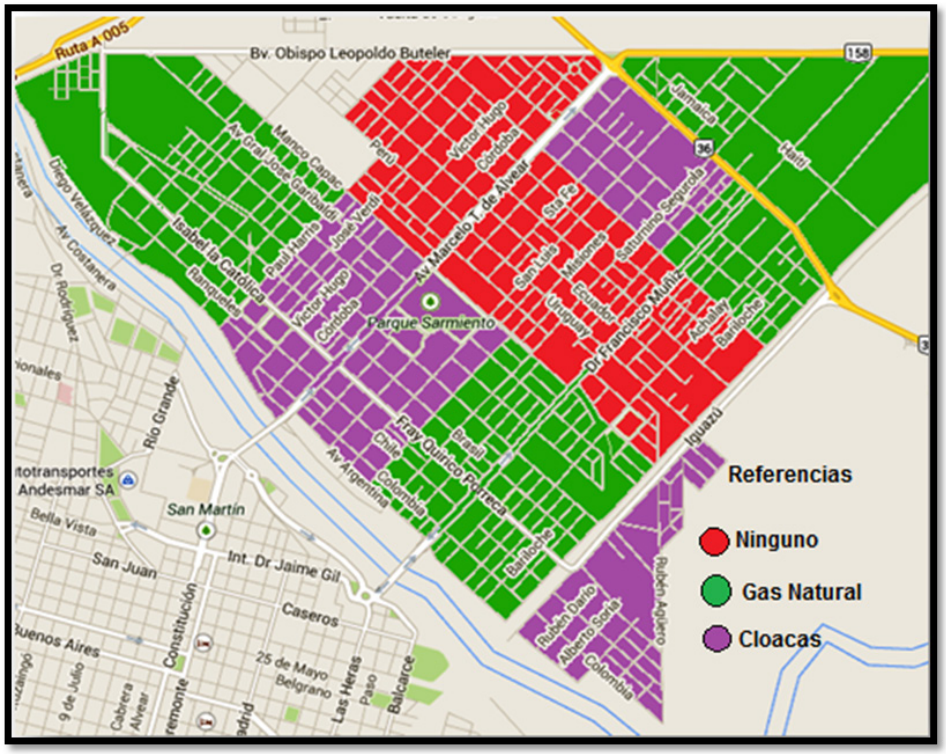
4.2. Segunda conclusión

La segunda conclusión que se extrajo, corresponde a la pregunta "¿Cuál es el servicio más deseado por usted?" realizada en cada una de las vecinales que conforman el barrio Banda Norte. A cada servicio básico se le asignó un color determinado que luego fue representado en el plano del barrio.

Se observa que la vecinal "Banda Norte", "Residencial Norte", "Paraíso" y "Las Delicias" el servicio que más desean los habitantes es el sistema de saneamiento (representado en el mapa como color violeta). Las vecinales "Valacco", "La Agustina", "San Martin" y "Privado Norte" en cambio desean el servicio de gas natural (color

verde). Por último, las vecinales “Barrio Jardín” y “Pueblo Nuevo” no desean ningún servicio en red (color rojo).

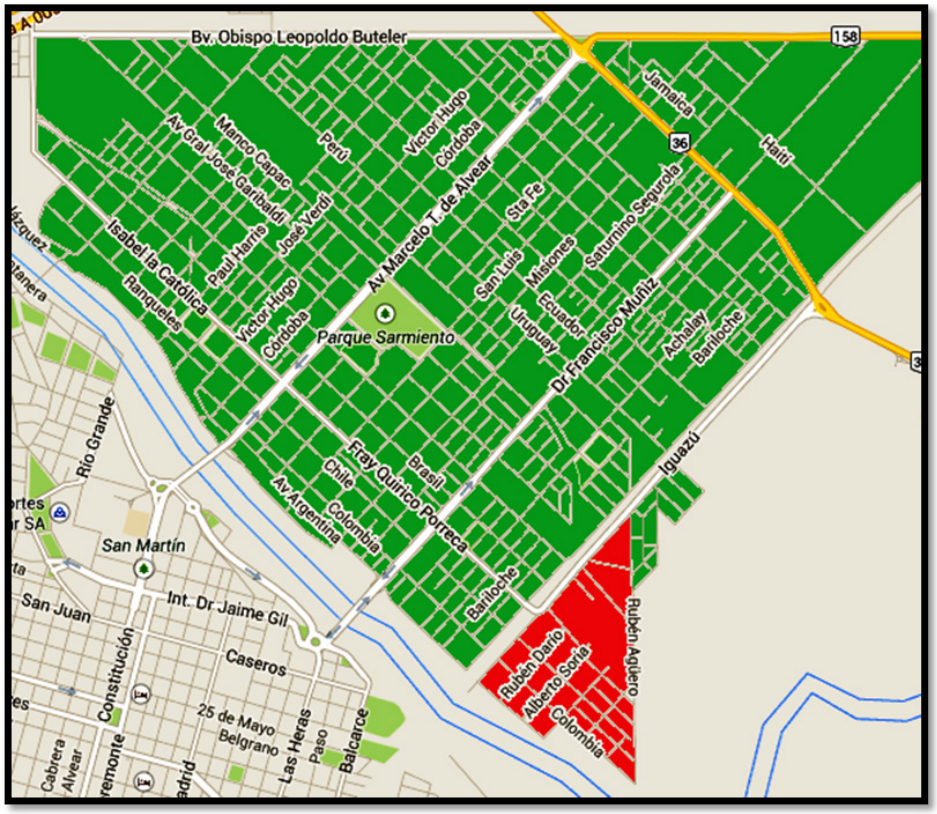
¿Cuál es el servicio más deseado por usted?



4.3. Tercera Conclusión

La tercer y última conclusión es la que se obtuvo de preguntar si durante el año había observado alguna obra realizada en la vecinal por parte de la municipalidad para ampliar la red de alguno de los servicios. La respuesta se puede visualizar en el plano, en donde las vecinales coloreadas con verde simbolizan una respuesta positiva a la pregunta, mientras que la única vecinal en donde predomino una respuesta negativa está identificada con color rojo.

¿Durante este año observo alguna obra realizada en la vecinal por parte de la municipalidad para ampliar la red de alguno de los servicios?



Una vez concluido el trabajo llevado a cabo en las distintas vecinales del barrio Banda Norte, podemos dar cuenta de la gran heterogeneidad e irregularidad que presenta la distribución de los servicios en red analizados. De las 10 vecinales que se tomaron como muestra del barrio, solamente en dos de ellas los vecinos presentan su conformidad en cuanto a la distribución de los servicios. En el resto, en mayor o menor medida se observan y perciben las falencias (algunas notorias) en la prestación de los servicios.

En cuanto a las hipótesis planteadas, se pudo observar que:
Existe una insuficiente distribución de las redes de servicios básicos en el barrio Banda Norte y su influencia en la calidad de vida de la población.
Que las políticas públicas locales existentes no satisfacen, teniendo en cuenta las entrevistas y la observación directa, la demanda y necesidades de los ciudadanos de cada una de las vecinales que conforman el barrio Banda Norte.
Que la falta de formación en temas referidos a la gestión de políticas sociales de los actores barriales inciden negativamente en la satisfacción de la demanda y necesidades de los ciudadanos del barrio Banda Norte, por lo que se recomienda la realización de talleres con el fin de ofrecer una capacitación, en el marco de la investigación- acción.

5. Bibliografía

- -Baronio, A. Métodos Cuantitativos y Cualitativos aplicados a la Investigación Regional. Programa Institucional de Investigación y Extensión. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Río Cuarto. PIDIE.
- -Bettera, M. 2001. Diagnóstico de situación de los servicios de agua y cloacas en la ciudad de Río Cuarto, con especial referencia al sector de Banda Norte. Tesis de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- -Casallas, M. 1997. En Informe Argentino sobre Desarrollo Humano. Tomo I Honorable Senado de la Nación. Bs As. Argentina.
- -Castells, M. 1974. La cuestión urbana. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- -Fernandez Caso, M. V. (coord.) 2007. Geografía y territorios en transformación. Ediciones Noveduc. Bs. As.
- -Gómez Orea, D. 1994. Ordenación del territorio, una aproximación desde el medio físico. Serie: Ingeniería Geoambiental. Instituto Tecnológico Geominero de España. ISBN: 84 7840 1865.
- -Gómez Orea Domingo.2008. Ordenación del Territorio. Editorial Mundi Prensa. Madrid. Barcelona. Madrid. 2ª.Edición.
- -Hildmann, M. 2008. Diagnóstico de la calidad y dinámica de aguas superficiales y subterráneas y su relación con la calidad de vida de la población de Malena. Tesis de Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- -Informe sobre Desarrollo Humano 2000. 2002 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. Barcelona. México
- -Mattos, Carlos. 2008. Globalización y Territorio. Diálogo sobre globalización y territorio. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. No. 2, diciembre 2008, pp. 99-110 © OLACCHI • I S S N: 1 3 9 0 - 4 3 6.
- -Roccatagliata, Juan. 2001. Territorio y Gestión. Ciudades. Regiones y territorios en el espacio mundial globalizado. Editorial Docencia.
- Bettera, María Alejandra. 2004. Diagnóstico de situación de los servicios de agua potable y cloacas de la ciudad de Rio Cuarto, con especial referencia al sector de Banda Norte.
- -Página Web: http://www.epec.com.ar/
- Página Web http://www.emos.gov.ar/
- Página Web www.ecogas.com.ar
- Página Web http://www.esvecinalista.com.ar/que_es_el_vecinalismo.htm
- Ordenanza Municipal Nº 761/2234 artículo 4
- Municipalidad de Rio Cuarto. Subdirección general de sistema de información geográfica.

Políticas públicas y desarrollo urbano en la periferia rosarina

Bragos, Oscar
Güizzo, Emiliano

PALABRAS CLAVE
· Políticas Públicas
· Fragmentación Socio-Espacial
· Instrumentos De Ordenamiento

Resumen / El trabajo presenta avances del proyecto "Políticas públicas y fragmentación social del espacio urbano en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario", aprobado y financiado por la SCyT – UNR. Se propone analizar la incidencia de las políticas públicas en la configuración del Distrito Oeste en la ciudad de Rosario, en particular en el Área Barrial Nº 6. El análisis se centra en las particularidades de la articulación entre distintas políticas y distintos ámbitos del sector público (gobierno municipal y gobierno provincial fundamentalmente) que, en principio, resultan concurrentes en una misma porción del territorio: obra pública, vivienda pública, asistencia social, desarrollo socio-económico. Los acentos otorgados en la práctica determinan los modos de configuración de los distintos sectores de la ciudad; en este caso, sectores donde vive la población de menos recursos y de condiciones de mayor vulnerabilidad.

El estudio propuesto resulta relevante, en tanto el Distrito Oeste es el sector de la ciudad que en estos últimos años ha sido "el receptáculo de distintos usos (implementados a través de diversas políticas) que el resto de la ciudad no quiere". Las políticas públicas, desarrolladas a través de nuevos instrumentos han contribuido, aún en contra de su voluntad, a la valorización diferencial de sectores de la ciudad. La concurrencia de políticas en una porción del territorio no resulta en la construcción de un espacio urbano de calidad, cuando se formulan independientemente unas de otras, más allá de la intención de abordar desde distintos ángulos un problema tan complejo. Al respecto, se indagará, tal como lo plantea Prévôt Schapira (2001), si la noción de fragmentación del espacio urbano está asociada al proceso de creación de territorios particulares donde se despliegan políticas sociales destinadas específicamente a las poblaciones pobres.

BRAGOS, OSCAR
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño – Universidad Nacional de Rosario
Argentina
E-mail: oscarbragos@express.com.ar

GÜIZZO, EMILIANO
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño – Universidad Nacional de Rosario
Argentina
E-mail: arquivalle@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El Área Barrial Nº 6 constituye una porción del territorio rosarino donde se concentra una gran cantidad de población carenciada, con necesidades básicas insatisfechas. Quizás sea, en términos porcentuales, el sector de la ciudad donde se concentra la mayor cantidad de pobres. La configuración de este sector de la ciudad expresa claramente el proceso de fragmentación social del espacio urbano en Rosario, proceso que se ha manifestado con mayor intensidad en las últimas décadas.

La polarización en el proceso de urbanización reciente que se observa en Rosario y su área metropolitana es el resultado de un proceso complejo donde se conjugan distintos factores (entre otros, la pauperización progresiva de amplios sectores de la población, las tendencias migratorias, la insuficiencia de las políticas específicas respecto del acceso al suelo urbanizado y las particularidades de las políticas de vivienda). Esta polarización adquiere rasgos de segregación (social y funcional) del espacio urbano; segregación entendida como "divisiones en el tejido social y el debilitamiento e incluso desaparición de lazos sociales entre los diversos grupos socioeconómicos, como así también una escasa movilidad social" (ROITMAN, 2003). Y también de fragmentación social del espacio urbano entendida como aislamiento, exclusión, separación y "archipielización".

Políticas públicas y pobreza parece entonces que se articulan en una misma porción del territorio con un resultado poco alentador para el desarrollo de la ciudad, al dar lugar a la conformación de este ghetto en su interior. ¿Por qué un ghetto? Varios son los aspectos a tener en cuenta para aludir a este sector urbano como un ghetto: las particularidades de su ubicación y de su conformación se encuentran entre estos aspectos centrales en la configuración del sector.

Grandes infraestructuras de la movilidad rodean y encierran a esta parte de la ciudad. Por tal situación, no es un sector de paso, no se encuentra en el recorrido para llegar a otro sitio en la ciudad. Nadie pasa por el Área Barrial Nº 6. Trazados ferroviarios y avenida de circunvalación definen los bordes infranqueables del sector; una suerte de "muros" que lo encierran y separan del resto de la ciudad. Sólo el lado norte del rectángulo que ocupa el barrio está abierto, desplegándose a lo largo de una avenida. Pocas calles pavimentadas, sólo una que la atraviesa en forma completa de norte a sur y ninguna lo hace en forma completa en dirección este – oeste. Sólo una calle atraviesa el trazado ferroviario del este, sin ninguna condición de seguridad.

Este sector de quintas hacia 1980, se fue ocupando lentamente con la construcción de barrios de vivienda pública y con el avance de asentamientos irregulares sobre el lugar. Así, las tierras vacantes y las quintas que ocupaban el 84 % de la superficie del lugar, en el año 2014 se redujeron al 21 % para dar lugar al establecimiento de estas modalidades (formal e informal) de la vivienda.

Para entender la lógica de funcionamiento del área se optó por conjugar entrevistas realizadas a habitantes del barrio y a diversos funcionarios del gobierno local. Una tarea que está en pleno desarrollo y todavía no se ha completado. Por lo tanto, las

conclusiones del avance de este trabajo, si bien deben considerarse provisorias, permiten aproximarse a la comprensión acerca del impacto de las políticas públicas en la configuración de la ciudad.

POLÍTICAS MUNICIPALES Y TERRITORIO

El AB (área barrial) es una unidad de actuación, que pretende organizar el trabajo que el municipio desarrolla en la ciudad desde los centros de distrito. Estas unidades barriales contienen en su interior a distintas organizaciones vecinales (de hecho, los límites de un área barrial coinciden generalmente con los límites de las asociaciones vecinales). La finalidad de estas áreas barriales, según lo expresado por los funcionarios entrevistados, es la de promover en un territorio cercano el desarrollo cultural, urbanístico y edilicio, y cooperar en la organización y funcionamiento de los servicios públicos, de recreación, de asistencia social y sanitaria. Estos ámbitos posibilitan, siempre de acuerdo con lo manifestado por los funcionarios municipales, una mayor participación ciudadana. Dentro de un área barrial tienen lugar dos modalidades de actuación:

- Las “Mesas Barriales”
- El presupuesto participativo

Estos mecanismos son las herramientas clave con las cuales el gobierno local lleva adelante sus políticas en el territorio, en particular en aquellos donde sus habitantes presentan los niveles más elevados de vulnerabilidad. Por ello es que se dedica una fuerte atención a su funcionamiento.

Las Mesas Barriales se ponen en marcha a partir de la última gestión de la administración local y funcionan particularmente en zonas priorizadas para el desarrollo de las políticas del municipio, en particular de desarrollo social. En el Distrito Oeste funcionan cinco Mesas Barriales (tres de ellas en el Área Barrial Nº 6). En estas instancias participativas se reúnen funcionarios del Distrito Oeste con organizaciones barriales y vecinos. La coordinación de esta actividad, que se propone fundamentalmente dar respuesta a problemas cotidianos, queda en manos del área de Participación Ciudadana.

El presupuesto participativo (PP) es el mecanismo de participación que se utiliza para incorporar el debate entre los vecinos, buscar el acuerdo como herramienta que permita destinar una parte del presupuesto municipal a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su barrio. Es llevado adelante por la Coordinación del área de Participación Ciudadana que depende de la Coordinación General, en este caso, de Distrito Oeste. La dinámica de trabajo del presupuesto participativo para las áreas barriales la define cada distrito dentro de una orientación general para todos los distritos de la ciudad.

Para la definición de los proyectos que van a formar parte del presupuesto participativo se realizan doce asambleas barriales al año (una por mes), las asambleas son abiertas y se realizan en distintos lugares del Distrito Oeste (escuelas y centros de salud preferentemente). En estas asambleas se trabaja con las vecinales y los ciudadanos del barrio. Se forman comisiones de trabajo que, durante el año, se reúnen semanalmente.

Los ejes centrales del trabajo con los vecinos son:

- Convivencia ciudadana
- Juventud
- Medio ambiente

Los proyectos definidos en las asambleas barriales son sometidos a votación de todos los vecinos en jornadas que se realizan una vez a año.

EL Área Barrial Nº 6

El Área Barrial Nº 6 se encuentra ubicada dentro del cuadrante sur del borde oeste de la ciudad de Rosario (Distrito Oeste); cuenta con una superficie aproximada de 250 ha. Como se ha dicho, el sector en estudio está delimitado por importantes infraestructuras de conectividad vial y ferroviaria de escala regional. La Avenida de Circunvalación al oeste, zona de vías del ex FCGBM al este y al sur y el Boulevard Seguí al norte. Este bulevar y la Avenida Rouillón, que atraviesa el área en sentido norte – sur, son las principales vías de conexión del sector con el resto de la ciudad. En sentido este – oeste, las conexiones son más débiles.



Los límites del Área Barrial Nº 6 (sector urbano)

En esta área barrial del se pueden identificar subdivisiones internas, que están relacionadas con el modo de relación y organización social de los vecinos en las denominadas “vecinales”. Estas asociaciones tienen una presencia relevante dentro de la unidad barrial y trabajan en relación directa con los vecinos, buscando generar una propuesta de participación mediante la formulación y gestión de proyectos para su área de influencia. Dentro del área de estudio se encuentran cuatro vecinales (vecinal 13 de

marzo, vecinal Julio Roca, vecinal 23 de febrero, vecinal Barrio Toba); todas agrupan a familias de sectores de la población muy vulnerables.

El registro del estado de situación en el Área Barrial Nº 6 corresponde a una primera aproximación referida a los tema infraestructuras, ordenamiento urbanístico y vivienda.

Deficiente dotación de servicios infraestructurales

A mediados de los años ochenta, la existencia de gran cantidad de predios destinados a la explotación hortícola y de otros sin explotar en el área, alentó en ella la radicación de urbanizaciones promovidas por el sector público; sucesivos emprendimientos que fueron incorporando en los últimos treinta años una gran cantidad de viviendas (y de población) en este sector del Distrito Oeste. Se puede afirmar que el rol que la vivienda pública en la conformación territorial del área es muy relevante debido a los distintos conjuntos habitacionales que se fueron sumando en el sector. Relevancia tanto cuantitativa (el incremento progresivo del stock de viviendas) como cualitativa (en este caso, en sentido negativo por el modo aislado / desordenado de su ubicación en el sector y sin considerar su vinculación con el resto de la ciudad). La incompleta y deficiente dotación de los servicios infraestructurales con los que cuenta el Área Barrial Nº 6 está íntimamente asociada a la carencia de una estructura que le dé cierto orden físico-funcional al sector.

De la red vial

El área carece de una estructura vial interna y presenta una vialidad conflictiva. Si bien en los últimos años se han desarrollado obras viales, las mismas están vinculadas sólo a los proyectos de nuevas urbanizaciones de carácter público que se han venido ejecutando progresivamente (loteo y construcción de viviendas desarrolladas fragmentariamente) y que, por tal motivo, no contribuyen a generar una dinámica de integralidad de la red viaria. El único eje estructural está dado por la Avenida Rouillon, que atraviesa al Área Barrial Nº 6 en sentido norte - sur casi en su totalidad; el resto de las vías de circulación atraviesan parcialmente el área, dando esto como resultado una vialidad fragmentada.

El estado de las calzadas, en general, es deficitario, presentando un 57 % de calles con algún grado de tratamiento en su calzada (asfalto o, en la mayor parte, estabilizado sin cordón cuneta), mientras que el resto lo constituyen calles de tierra que se encuentran en condición relativamente estable para la circulación vehicular.

De la provisión de agua potable

El 20% de la superficie del Área Barrial Nº 6 (porcentaje de suelo que corresponde al

suelo ocupado con vivienda pública) cuenta con red de agua; no obstante, el agua que se distribuye en algunos sitios no es potable. Si bien este problema es común para toda el área, los barrios incorporados a las asociaciones vecinales presentan sus propias particularidades.

El servicio de abastecimiento de agua potable es un problema que afecta en mayor o menor medida a todas las viviendas del área. En el sector comprendido por la vecinal "13 de Marzo", se manifiesta disconformidad por el servicio, en particular por la mala calidad del agua que no sólo impide su consumo sino que también produce deterioro en las instalaciones domiciliarias.

Por su lado, en la asociación vecinal "23 de Septiembre", si bien se cuenta con red de distribución en la mayoría de las viviendas, con un tanque de almacenamiento para garantiza el servicio a todo el sector y con una perforación que alimenta a dicho tanque, el servicio que se presta es muy limitado, ya que la calidad del agua de perforación no es apropiada para el consumo humano (elevados índices de sodio). Por ese motivo, el agua extraída se mezcla en el tanque con agua potable transportada por camiones. Debido a esto, gran parte de los vecinos del barrio se ve obligada a comprar agua envasada para disponer de agua potable para su alimentación. Como solución transitoria a esta situación, la empresa a cargo de la prestación del servicio tiene prevista la construcción de una planta de ósmosis inversa.

La red distribuidora de agua potable de la ciudad llega hasta el borde norte del sector (Bulevar Seguí) y, si bien el tanque de almacenamiento de agua potable al que se hace referencia en el párrafo anterior se encuentra a tan sólo 2,5 km de distancia, no existe proyecto de extensión de la troncal de distribución.

De la dotación de desagües cloacales

La cobertura de este servicio infraestructural es muy baja y la situación de la dotación en general, es altamente deficitaria. La principal característica que se identifica es la saturación de la red, sumándole a esto las escasas tareas de mantenimiento. En algunas de las entrevistas realizadas a los integrantes de las vecinales se afirma que no hay revisión de las cámaras de inspección y que tampoco se cuenta con un registro apropiado de la ubicación de las instalaciones de la red.

El barrio comprendido dentro de la asociación vecinal "23 de Septiembre" no cuenta con red de desagües cloacales, registrándose problemas por la creciente contaminación que producen los pozos absorbentes al acuífero libre (napa freática).

Por su lado, el barrio que corresponde a la asociación vecinal "13 de marzo" cuenta con red de desagües cloacales, como también cuenta todo el sector de viviendas públicas que se encuentra más próximo a Bulevar Seguí.

De la recolección de residuos sólidos urbanos

El tema de la recolección de los residuos domiciliares es otro de los grandes problemas del área y, si bien se afirma que se está trabajando en forma conjunta la Municipalidad y los vecinos para solucionar este problema, no se han obtenido resultados aún.

Entre los hechos que dan cuenta de la deficitaria presentación del servicio se encuentra el basural a cielo abierto y de grandes dimensiones ubicado sobre el borde de la calle más importante del área (Avenida Rouillón). Con respecto a este tema, los entrevistados manifiestan que la empresa a cargo del servicio de recolección de residuos debe pasar tres veces por semana a recoger la basura y no siempre cumple con esa frecuencia. Esta misma situación se registra en las tareas de barrido y limpieza de calles: el servicio debe prestarse tres veces por semana, pero la empresa tampoco está cumpliendo con esta obligación. Al respecto, se afirma que la empresa cuenta con menos personal que el necesario para cumplir con las tareas que le competen. La disconformidad también se extiende hacia el gobierno municipal ya que, se afirma, no estaría cumpliendo con su tarea de fiscalización de los servicios concesionados.

Del alumbrado publico

En cuento a este tema, un alto porcentaje del área no cuenta con este servicio (aproximadamente un 40%). En aquellos sectores que cuentan con alumbrado en las calles, se expresa que el servicio es bueno pero que carece de mantenimiento. En la vecinal “13 de marzo” afirman haber elevado los reclamos correspondientes a las oficinas técnicas municipales sin encontrar rápida respuesta a las demandas. En esta vecinal la disconformidad con la prestación de los servicios parece ser la regla.

De los espacio públicos

No existe un sistema de espacios colectivos; se trata sólo de unas pocas plazas ubicados aleatoriamente, que no es otra cosa que el resultado del modo fragmentario en que fueron apareciendo los emprendimientos de vivienda pública. En cada nuevo grupo de viviendas se dispone el espacio para la plaza, pero sin tener en cuenta su articulación con las otras existentes; sólo se trata de cumplir con los requerimientos de espacios verdes que establece la normativa de urbanización. Por tal motivo, la presencia de espacios públicos (plazas, paseos) es poco significativa: apenas un 1,8% (4,5 ha) de la superficie total está destinada a espacios verdes. Se trata de plazas de dimensiones muy reducidas con escaso o nulo tratamiento y, aquellas que tienen algún grado de intervención, presentan un mantenimiento mínimo.

Del transporte público de pasajeros

Tres son las líneas de transporte público (línea 110, línea 122 y línea 125) que ingresan al Área Barrial Nº 6, de las cuales sólo una (línea 110) la atraviesa hasta llegar hasta una de las zonas más carenciadas y de mayor vulnerabilidad del área (el barrio toba).



Vivienda pública degradada en el AB6



Basural a cielo abierto en la avenida principal



El obrador – centro comunitario municipal



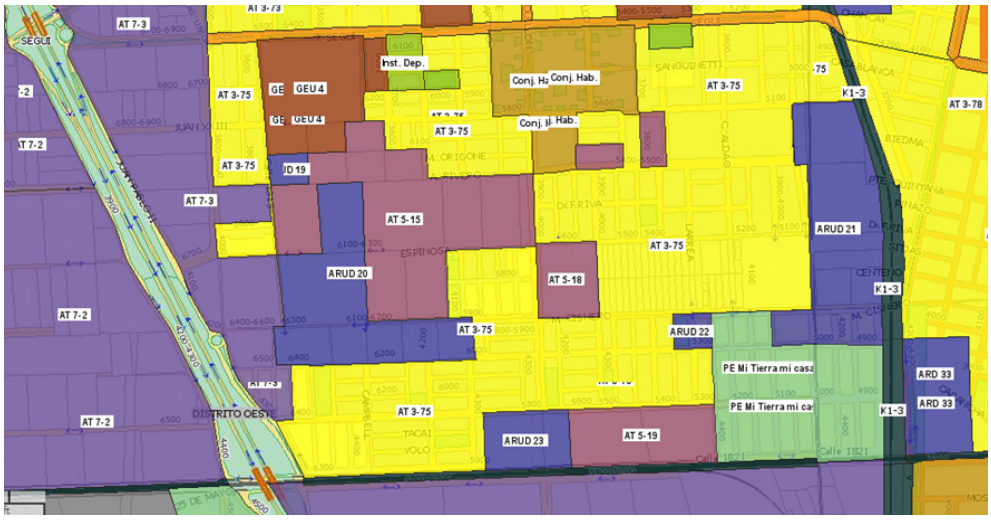
Asentamiento irregular en los bordes del AB6

POLÍTICA URBANA Y REGULACIÓN URBANÍSTICA

Qué se propone

El ordenamiento urbanístico del Área Barrial Nº 6 se encuentra definido por las disposiciones de la Ordenanza Nº 9.068 "Reordenamiento Urbanístico del Cordón Perimetral de la Ciudad de Rosario". De esta ordenanza se desprenden las cuatro ideas centrales que animaron en su momento la regulación urbanística para este sector de la ciudad:

- Alentar la localización de actividades industriales sobre el borde de la Avenida de Circunvalación, tal como de la misma manera se dispone para prácticamente todo el tramo sur de esta avenida. Para ello, se define ese borde como Área de Tejido 7 (AT7), destinado a la localización de establecimientos industriales, excluyéndose explícitamente a la vivienda en esta área de regulación urbanística.
- Considerar a los asentamientos irregulares como áreas de reordenamiento, tal como se procede con los asentamientos irregulares en el resto de la ciudad. Esto se expresa en definirlos como Áreas de Reserva de Reordenamiento y Regulación Dominial (ARUD). En el Área Barrial Nº 6 se encuentran cinco de las treinta y un ARUDs identificadas en toda la ciudad; cifra que da cuenta de la situación de este sector como uno de los de mayor concentración de pobreza en toda la ciudad.
- Incorporar a la mayor parte de las áreas ocupadas por viviendas al Área de Tejido 3 (AT3); áreas destinadas fundamentalmente a vivienda (familiar o multifamiliar) de hasta diez metros de altura.
- Destinar las áreas aún no edificadas (ya se trate de huertas, quintas o, simplemente, predios indivisos vacantes de uso) a la construcción de viviendas de baja densidad o a la localización de instalaciones deportivas y/o recreativas. Para ello, estas áreas se encuentran incorporadas dentro de la categoría Área de Tejido 5 (AT5). Es en estas áreas donde se contempla la ubicación de cabañas y campings con una muy baja densidad de ocupación del suelo (FOS igual a 0,07) y con construcciones exentas (con retiros mínimos de diez metros de las líneas de deslinde parcelario y con una servidumbre de jardín mínima de la misma longitud).



Clasificación normativa del Área Barrial Nº 6
Fuente: Municipalidad de Rosario. Infomapa normativa urbanística

Qué se pensó proponer

Pero esta no fue la regulación urbanística que se pensó originalmente. En los documentos preparatorios de la propuesta de reordenamiento del cordón perimetral, se expresa una idea diferente y en ella no se contempla la posibilidad de destinar las áreas aún no construidas al establecimiento de instalaciones deportivas y/o recreativas (las Áreas de Tejido 5 – AT 5). Parte de las áreas vacantes se definieron en su momento como "Área de Reserva para Plan de Detalle- ARD" o como "Área de Reserva para Plan Especial - ARE". Esta última categoría, en el Área Barrial Nº 6, resultó apropiada para definir el destino de los sectores de la ciudad que presentaban las siguientes condiciones en su estado de situación: sitios vacantes de uso que, en general, corresponden a grandes áreas indivisas, como así también áreas indivisas vacantes de uso y los asentamientos irregulares linderos a esas áreas vacantes.

Para algunos de esos sitios que contaban con una significativa presencia de predios vacantes o que se encontraban en producción hortícola, se proponía la localización de pequeños establecimientos productivos, en particular aquellos que se pudieran generar desde la Secretaría de Economía Solidaria municipal. Esto con el propósito de contribuir a la incorporación de parte de la población residente a la actividad laboral regular, promoviendo así una progresiva inserción / inclusión social del grupo familiar. Si bien no se expresó en estos términos, queda en claro que el problema de los asentamientos irregulares no es sólo una cuestión de ordenamiento y regularización dominial.

La ordenanza de ordenamiento que finalmente se aprueba introduce a las ARUDs,

pensadas exclusivamente para atender la situación particular de los asentamientos irregulares. Esta modificación tiene origen en la Comisión Asesora del Plan Director en ocasión de la discusión previa del anteproyecto de ordenanza de reordenamiento urbanístico del cordón perimetral. En las reuniones mantenidas se plantea la necesidad de diferenciar las Áreas de Reserva según el destino funcional propuesto. Era necesario aclarar con esta distinción que no todas estas áreas de reserva estaban pensadas para aplicar en los casos de las denominadas "áreas de oportunidad" ni tampoco para el desarrollo de los grandes proyectos urbanos (GPUs).

También incorpora, como se ha dicho, a las AT 5, quizás con el propósito de desalentar la localización de nuevos emprendimientos públicos de vivienda individual. No obstante, si esa fue la idea, el estado de situación actual indica que no se alcanzaron los resultados esperados. Por el contrario, demuestra que se continuó trabajando en el área de la misma manera que se lo hizo siempre: localización de emprendimientos públicos de vivienda destinados a población de asentamientos irregulares de otros sectores de la ciudad que se realojan en el Área Barrial Nº 6 y, más recientemente, el desarrollo de nuevos emprendimientos públicos destinados a población de bajos ingresos de acuerdo con la iniciativa del Programa "Mi Tierra, Mi Casa" que fue puesto en marcha desde la Secretaría de Hábitat del gobierno provincial a partir del 2012.

Esta última iniciativa del gobierno provincial, que consiste en la venta de lotes para la construcción de la vivienda propia (a precios y modalidades de pago muy ventajosos), se lleva adelante a partir de la sanción de una ordenanza del Concejo Municipal que aprueba el emprendimiento que se propone llevar adelante. En la ordenanza de aprobación se define, además, el proyecto básico para el sector involucrado: el nuevo trazado (una retícula que da lugar a manzanas rectangulares de aproximadamente 50 m ancho por 160 m de largo); la parcela tipo con la cual se procederá al loteo (un lote de 150 m2 de superficie, con un frente de 7,5 m de longitud), la ubicación de los espacios verdes y de los sitios que se destinarán a equipamiento comunitario, y las obligaciones que asume la Secretaría de Hábitat con la Municipalidad para el desarrollo de este emprendimiento.

Qué faltó proponer

De todas maneras, e independientemente de las diferentes ideas que animaron en distintos momentos la redacción de la Ordenanza de Reordenamiento Urbanístico para el Cordón Perimetral, al menos en lo que se refiere al sector comprendido por el Área Barrial Nº 6, hubiera correspondido considerarlo en su totalidad como un Área de Reserva para Plan Especial (ARE). ¿Qué valor tendría tal definición? La posibilidad de desarrollar un proyecto urbano para toda el Área Barrial Nº 6.

El sector carece de una estructura de espacios colectivos; carece también de espacios

públicos de calidad; la disponibilidad de espacios públicos es muy limitada. Las operaciones de vivienda pública se fueron ubicando aleatoriamente en los sitios disponibles para el desarrollo de estos emprendimientos. Los conjuntos de vivienda colectiva presentan signos muy evidentes del deterioro edilicio en el que se encuentran. La dotación de servicios infraestructurales es muy reducida. En síntesis, el Área Barrial 6 es un sector de la ciudad donde las carencias son la regla.

Pensar en un proyecto específico para el Área Barrial Nº 6 fue la oportunidad de definir un desarrollo integral para el sector, partiendo del proyecto de los espacios públicos y la programación de su ejecución y de la propuesta de nuevas formas de la vivienda. Dos aspectos clave del proyecto que permitiría darle unidad y coherencia a las fragmentadas intervenciones de vivienda pública que tuvieron –y tienen– lugar en el sector. De esta manera, el Área Barrial Nº 6 dejaría de ser "el receptáculo de distintos usos (implementadas a través de diversas políticas) que el resto de la ciudad no quiere". Permitiría, además, establecer una nueva forma de trabajo con los sectores de más bajos ingresos de la sociedad que no implique concentrar pobres en una porción del territorio y definir para ese sector de la ciudad políticas especiales para pobres.

VIVIENDA PÚBLICA + ASENTAMIENTOS IRREGULARES

El Distrito Oeste es el único distrito descentralizado de la ciudad que cuenta con una representación propia del Servicio Público de la Vivienda. Este hecho, por sí solo, da cuenta de una mayor presencia y actividad del SPV en uno de los distritos que cuenta con mayor cantidad de población con NBIs. No obstante, la actividad del SPV no es hoy la que supo ser décadas atrás.

El inicio de la participación del Servicio Público de la Vivienda en el Distrito Oeste tuvo lugar en el sector del Área Barrial Nº 6 en los primeros años de la década de los noventa con la construcción de un grupo de viviendas destinadas a la comunidad Qom, conocido por el nombre de "Barrio Toba". Este nuevo núcleo habitacional aparece en ese momento en medio de un área rural, en el borde sur del área barrial sobre la zona de vías del ex FCGBM, distante 1 km de la calle del borde norte (Bulevar Seguí) a partir de la cual se comunica con el resto de la ciudad.

La segunda gran intervención del Servicio Público de la Vivienda en el Distrito Oeste, particularmente en el Área Barrial Nº 6, tuvo lugar con la puesta en marcha del Programa "Rosario Hábitat" que, en su momento, fue un cambio más que significativo en las modalidades de la intervención pública en la solución del problema de los asentamientos irregulares y que marca un giro en la política del SPV, antes orientada más a la construcción de nuevas unidades habitacionales y luego una visión más integral en el trabajo con los sectores de la población que viven en asentamientos irregulares. Este programa consistió en acciones de mejoras en asentamientos irregulares ubicados en distintos sectores de la ciudad y en acciones de relocalización de aquellas familias de los asentamientos intervenidos que debían ser desplazadas para posibilitar la apertura de nuevas calles en dichos sitios. La relocalización de las familias tuvo lugar en el Área Barrial Nº 6. Por tal motivo es que se decide tener en

el Distrito Oeste una oficina del Servicio Público de la Vivienda, decisión que se hace efectiva en el año 2006.

Con la finalización del Programa "Rosario Hábitat", decae la actividad del Servicio Público de la Vivienda en general, y en particular su participación en el Área Barrial Nº 6. En la actualidad el SPV trabaja de manera asociada con la Dirección Provincial de la Vivienda y Urbanismo (DPVyU) aportando equipos técnicos y trabajo social mientras que la cuestión económica queda en manos fundamentalmente del gobierno provincial. Desde la perspectiva de algunos técnicos municipales, el Servicio Público de la Vivienda se orienta en la actualidad a la solución de las demandas más urgentes careciendo de una visión más estratégica como la que se tuvo con el Programa "Rosario Hábitat".

Las acciones de vivienda pública en el Área Barrial Nº 6 corresponde en su mayoría a la construcción de nuevas unidades vecinales para realojamiento de población de asentamientos irregulares. Muy pocas se han realizado para las familias residentes en el mismo sector. Este es un reclamo constante de las asociaciones vecinales quienes sostienen que no encuentran oferta de viviendas para los hijos de los residentes en los barrios del sector, en particular de residentes en los distintos emprendimientos de vivienda pública.

Recientemente se tuvo también la participación del "Plan Federal" con la construcción de nuevas viviendas en el asentamiento irregular conocido por el nombre de "Villa Cariñito", emprendimiento vecino al Barrio Toba.

La última intervención pública es la que corresponde al Programa "Mi Tierra Mi Casa" del gobierno provincial antes mencionado, iniciativa que hoy forma parte del Plan "Abre", también del gobierno provincial que se propone una intervención más integral en asentamientos irregulares y barrios carenciados en distintas ciudades de la Provincia de Santa Fe. El programa "Mi Tierra Mi Casa" consiste en la venta de lotes a precios muy inferiores a los precios de mercado a familias que se encuentran anotadas en el registro de solicitantes que se elabora al respecto y entre quienes luego se procede al sorteo para definir las nuevas familias que accederán a un lote para la construcción de su vivienda familiar.

Este nuevo barrio en construcción en el Área Barrial se conoce con el nombre de "Avellaneda Oeste", tal como ya se mencionó, donde el precio del lote de 150 m2 de superficie es de $ 40.000,00. El importe de las cuotas se destina a la ejecución de las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de la nueva urbanización. Hasta el presente se ha procedido a la apertura de calles y delimitación de los terrenos.

La construcción de nuevas viviendas en emprendimientos del sector público tuvo lugar en forma conjunta con el crecimiento de los asentamientos irregulares existentes y la aparición de otros nuevos. Los nuevos asentamientos irregulares están conformados, en parte, por población de la comunidad Qom y trabajadores del Paraguay que llegan a Rosario a partir de la oferta laboral en la industria de la construcción. De esta manera, el Área Barrial Nº 6 se ha convertido en un sector, quizás el sector, de la ciudad donde sólo existen dos modalidades excluyentes de la vivienda: los emprendimientos públicos

para realojamiento y los asentamientos irregulares.
Los terrenos vacantes que se encuentran en el sector son de escaso valor, prácticamente no tienen valor en el mercado inmobiliario y los propietarios tratan de desprenderse de ellos lo más rápidamente posible, encontrando en el estado al único comprador. De esta manera se sigue consolidando el mismo círculo vicioso: el estado necesita adquirir suelo a precios accesibles para el desarrollo de sus programas específicos de suelo y vivienda y sólo lo encuentra en aquellos sectores más periféricos y próximos a los asentamientos irregulares. Un círculo vicioso que ha dado origen a otra ciudad que, tal como lo afirmó, un funcionario, "es el antiejemplo de todo".

QUÉ CIUDAD SE ESTÁ CONSTRUYENDO

El último comentario del párrafo anterior expresa claramente el tipo de ciudad que se está construyendo en algunos sectores de la periferia rosarina, que no parecen ser muy diferentes a los de la periferia de otras ciudades. En este caso, el problema radica en que es el propio estado el que está construyendo este tipo de ciudad donde, por un lado, se da respuesta habitacional a parte de los sectores de la población más vulnerable y, por el otro, se los ubica en un sector netamente diferenciado del resto de la ciudad, con carencias notorias de infraestructuras, sin una clara estructura de espacios colectivos y con escasos espacios públicos, sin equipamiento y sin mantenimiento.
No se puede aducir "ausencia del estado" sino que se verifica una activa "presencia del estado", pero que ha actuado sin modificar modalidades de una política que ya está demostrado no da resultados en la búsqueda de una ciudad que realmente se proponga reducir los efectos de la exclusión social dentro del espacio urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- BRAGOS, O. (2012): Procesos de fragmentación social y políticas públicas en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario. San Miguel de Tucumán, IX Coloquio de Transformaciones Territoriales (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M-F (2001): Fragmentación social y espacial. Conceptos y realidades. En: Perfiles Latinoamericanos, Nº 19.
- ROITMAN, S. (2003): Barrios cerrados y segregación social urbana. En: Scripta Nova, Vol. VII, Nº 146 (118).

Reflexões sobre os impactos socioespaciais de Grandes Projetos Urbanos em Curitiba (BR) e Córdoba (AR).

Elena Justen Brandenburg
Ana Bournot

PALABRAS CLAVE
· Planejamento urbano
· GPU
· Impactos Socioespaciais

Resumen / O presente trabalho tem como objetivo fazer uma reflexão a respeito da reprodução das desigualdades socioespaciais a partir da implantação de Grandes Projetos Urbanos (GPU). Parte-se da hipótese de que, atualmente, tais intervenções têm um importante papel na reestruturação urbana, contribuem para a dinamização econômica, mas também para a conformação complexa, contraditória e desigual de algumas metrópoles. Num primeiro momento foram apresentados processos que caracterizam a produção do espaço urbano contemporâneo, bem como o modelo de planejamento urbano reproduzido em diferentes contextos. Em seguida, investigou-se sobre o conceito de GPUs, buscando entender o papel estratégico que tais intervenções desempenham na atual etapa do desenvolvimento capitalista. Numa segunda etapa foram estudados dois GPUs implantados nas áreas centrais de duas metrópoles secundárias latino-americanas: o Projeto Novo Rebouças em Curitiba, no Brasil, e o Portal del Abasto em Córdoba, Argentina. A análise comparada possibilita a identificação de semelhanças e diferenças dos processos socioespaciais urbanos decorrentes da implantação de GPUs em contextos urbanos que não são caracterizados pelas dinâmicas das metrópoles globais, mas que também são impactados pelo processo de globalização. Tendo em vista os traços de união entre as metrópoles latino-americanas, e o estudo sobre os dois GPUs, procurou-se investigar se na situação atual tais intervenções contribuem para a mudança estrutural das respectivas metrópoles secundárias, ou, ao contrário disso, corroboram para a reprodução das desigualdades socioespaciais.

ELENA JUSTEN BRANDENBURG
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Brasil
E-mail: elenajbr@gmail.com

ANA BOURNOT
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail:anabournot@gmail.com

Reestruturação do espaço urbano e planejamento contemporâneo

O final do século XX foi cenário de grandes mudanças, de intensas transformações econômicas políticas, territoriais e sociais. Segundo Limonad (2006) este contexto estaria relacionado a transformações políticas no âmbito do Estado (emergência do neoliberalismo), devido à crise fiscal do Estado de bem estar-social e ao advento da Terceira Revolução Industrial. Para a autora, no contexto urbano, as mudanças nas dinâmicas e na configuração socioespacial se deram devido aos novos agentes estruturadores do espaço, como o capital industrial, agro industrial e principalmente o mercado imobiliário, e à emergência da globalização.

O termo globalização, nova etapa do desenvolvimento do processo secular do capitalismo, pode ser entendido como a crescente integração das diferentes partes do mundo, sob o efeito da aceleração das trocas, do impulso de novas tecnologias da informação e da comunicação, dos meios de transporte etc (BENKO, 2002, p.45). Segundo Benko (2002), esta evolução do sistema de produção cada vez mais integrado na escala mundial, está associada a duas causas: a primeira se deve ao fato das unidades componentes do sistema (filiais dos grupos internacionais) estarem interconectadas em redes, e a segunda causa é o fato de estas redes, entendidas como "ações articuladas, práticas de cooperação e união na busca do desenvolvimento" (MOURA, 2009, p.25), serem cada vez mais complexas.

A complexidade atual das redes de cidades se dá pela multidimensionalidade e uma transescalaridade entre os espaços conectados e pela dinâmica diferenciada entre e eles. Segundo Moura (2009) a multiplicidade escalar dos segmentos das redes é ao mesmo tempo um elemento potencializador e complicador destas relações. É potencializador, pois estabelece diversidade e competitividade, mas é também complicador, pois faz reproduzir uma desigualdade espacial contínua, já que as novas tecnologias de produção permitem separação entre funções administrativas, tornando os núcleos urbanos mais terceirizados, desconcentrados.

Nesta rede de diversidade escalar, existem espaços receptores e difusores de decisões, de capitais que participam de modo integrado nas escalas estaduais, nacionais, e internacionais. Os difusores – as metrópoles – são concentradores de população, possuem uma relevância socioeconômica e científico-tecnológica, altos fluxos de pessoas, mercadorias e finanças. São pólos econômicos favorecidos pela dotação de infra-estruturas e pelo aperfeiçoamento dos meios de deslocamentos "expressando uma dinâmica marcada pelo constante alargamento, sofisticação e aprofundamento da divisão social do trabalho" (MOURA 2009, p.25). Já os espaços receptores não possuem a mesma condição privilegiada propícia à reprodução e acumulação do capital, não possuem diversidade produtiva e social, nem atividades intensivas em conhecimento e tecnologia.

Portanto, com o aprimoramento das técnicas e o advento de novas tecnologias de informação e comunicação houve um estreitamento das relações entre a escala global e local e esta nova inter-relação alterou sobremaneira as dinâmicas e a configuração socioespacial urbana. Soma-se à esse processo o período de reestruturação econômica

mundial pautada nos ideais neoliberais, na descentralização do Estado-Nação, na emergência da ideologia do Estado mínimo, o que conferiu maior poder aos municípios. As cidades passaram, então, a competir por recursos internacionais, por investimentos extra-locais a partir de parcerias público-privadas e de incentivos fiscais na escala estatal. Nesse contexto, Lungo (2005) afirma que o Estado passa a atuar menos como regulador e representante dos interesses coletivos da cidade e mais como aliado fundamental do projeto, o qual na maioria das vezes visa atender interesses privados. De acordo com tal argumento, Oliveira (2012, p.68) afirma que no atual contexto político econômico "o Estado e os interesses privados colaboram intimamente para coordenar suas atividades em torno do objetivo de aumentar a acumulação de capital.". O equilíbrio da relação entre o setor público e privado é fundamental para a produção do espaço urbano socialmente justo. No entanto, a exemplo dos países latino-americanos, historicamente desiguais e economicamente frágeis, em muitos casos os interesses econômicos "globais" são privilegiados em detrimento das questões sociais locais. Esta sobreposição de diferentes interesses na produção do espaço urbano, de trocas, de relações contribui para complexificação da rede de cidades contemporâneas. Compreende-se que a estruturação do espaço urbano se complexifica na medida em que o modo de produção capitalista se estrutura e se intensifica. Isso porque, como aponta Sposito (2005), ao longo da história as cidades demonstraram reunir as melhores condições para o desenvolvimento do capitalismo, logo elas são em parte o reflexo da logica capitalista no espaço. No contexto urbano atual este fato se torna ainda mais evidente, já que, como aponta Vainer (2001), a cidade se torna um importante produto a ser vendido. Portanto, a cidade enquanto produto é reflexo de uma das características da lógica econômica contemporânea, de basear-se na produção, apropriação, venda e uso de conhecimentos, de informações e de procedimentos.

Sendo assim, na atual fase da economia capitalista, a estruturação das cidades de acordo com a lógica do mercado passa a ser um dos princípios das intervenções urbanas, e nesse contexto, o modelo de planejamento urbano reproduzido como ideal é o estratégico. Este padrão de planejamento responde à flexibilidade do mundo globalizado, à complexidade do atual estágio da economia capitalista, à fácil comunicação entre as metrópoles estruturadas em redes. Dentro desta estrutura urbana globalizada, Vainer (2001) aponta a questão da competitividade urbana como o eixo central das discussões acerca das cidades contemporâneas. Devido ao fato das cidades quererem atrair qualidade de serviços, indústrias de ponta, novas tecnologias, força de trabalho qualificada, ocorre entre elas uma competição generalizada pelo melhor investimento de capital estrangeiro.

Güell (1997, p.51) afirma que o processo de planejamento urbano evoluiu em resposta às mudanças provocadas pela nova dinâmica socioeconômica do século XX. Para o autor, o objetivo principal do plano fundamentado no Planejamento Estratégico (PE), é tornar a cidade mais competitiva no cenário econômico, para a partir daí, oferecer maior qualidade de vida aos cidadãos. Segundo esta lógica, competir por recursos internacionais se torna fundamental tanto para projetar a cidade no cenário mundial,

como para estruturá-la internamente em relação às infra-estruturas e às necessidades básicas da vida urbana. No entanto, destaca-se que o PE, ao pretender tornar a cidade atraente ao capital internacional, distorce a função principal do planejamento, quando os recursos são direcionados ao embelezamento da cidade e não ao atendimento focado nos reais problemas urbanos.

De acordo com Vainer (2011), as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas, num ambiente de concorrência incerta e instável, e por isso adotam técnicas e conceitos oriundos do planejamento empresarial para garantirem a posição competitiva. Para o autor, a emergência deste modelo de PE1, vem substituir o modelo tradicional tecnocrático-centralizado-autoritário, isto é, há uma reorientação das governanças urbanas (HARVEY, 2006), a passagem de uma gestão administrativa para uma gestão empreendedora.

Para Harvey (2006) o empreendedorismo baseia-se em três características principais: na noção de parcerias público-privadas, da atividade especulativa, e no enfoque sobre a política do lugar em detrimento do território. Sobre o último aspecto, o autor afirma que no contexto de transposição das barreiras espaciais pelo advento das novas tecnologias de comunicação e transporte intensifica-se a concorrência dos lugares pelo capital destinado ao desenvolvimento, tendo em vista que a distância não é mais um empecilho, e o que importa são as vantagens que determinado lugar apresenta para a reprodução do capital. Sendo assim, a governança urbana se orienta para ofertar um "'ambiente favorável aos negócios', e para a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair esse capital à cidade." (HARVEY, 2006, p. 180). Nesse contexto, o autor afirma que projetos específicos voltados às atividades valorizadas pelo capital internacional passam a ter grande capacidade para mudar a sorte de determinadas cidades.

Grandes Projetos Urbanos Contemporâneos

Segundo Ultramari e Rezende (2007), o termo Grande Projeto Urbano (GPU) tem sinônimos, como Grande Intervenção Urbana, Grande Projeto de Desenvolvimento Urbano, Megaprojeto, Projetos de Grande Escala ou Projetos de Inversão. No entanto, independente dos termos, entende-se que o que difere os grandes projetos urbanos ao longo da história é, entre outras características, o papel e o interesse do Estado na sua implantação, bem como a importância de tais intervenções para a reprodução da lógica capitalista na escala mundial.

O termo GPU é utilizado para caracterizar grandes intervenções contemporâneas, muitas das quais carregam implícita a intenção de competitividade, já que surgem no contexto da reestruturação econômica mundial, de internacionalização dos mercados. Como afirma Ferrán (2001) as cidades passam a competir entre si para fazer parte do

1 Destaca-se que em todo planejamento há estratégias. No entanto, no modelo do PE a estratégia principal é promover o desenvolvimento urbano a parir do desenvolvimento econômico, do empreendedorismo, atendendo prioritariamente os interesses do capital internacional. O Planejamento Participativo, por exemplo, tem como estratégia principal atender as necessidades e opiniões dos habitantes locais, construir o plano em comum acordo com os diversos segmentos sociais, promovendo assim o bem comum, o desenvolvimento social e urbano local.

"clube das cidades mundiais", isto é, visam proporcionar as melhores condições para atrair organizações (bancos, jogos olímpicos, feiras internacionais...) e empresários necessários à nova etapa do desenvolvimento capitalista. Logo, o que caracteriza boa parte das intervenções contemporâneas é que estas enfatizam "não apenas o desenvolvimento urbano, mas uma nova necessidade de integração competitiva na economia internacional, agora alçada a uma outra dimensão que envolveria múltiplos aspectos da vida social" (OLIVEIRA, 2012, p. 67, grifo nosso).

Considerando a influência do empreendedorismo urbano na gestão e planejamento da cidade, portanto, a governança estruturada para atrair capital exterior num contexto de grande concorrência interurbana, entende-se que boa parte dos GPUs entram em cena predestinados à primeiramente promover a imagem da cidade e torná-la concorrente por investimentos internacionais e, como consequência, proporcionar melhor qualidade de vida aos citadinos. Como afirma Lungo (2005), os GPUs se tornam instrumentos chave para incrementar a competitividade das cidades exigida pelo processo de globalização.

Reese (2013) afirma que os GPUs modificam a estrutura socio-territorial, alteram a estrutura do preço do solo, bem como os instrumentos de gestão, por isso geram tensão com os preceitos do planejamento urbano tradicional no que diz respeito aos instrumentos normativos, estratégias de equidade socio-territorial e ao modelo de gestão e governabilidade. Nesse contexto, Novais et al.(2007, p.07) definem GPUs como aqueles projetos que "desencadeiam rupturas2 sobre os espaços físico e social, em algumas das suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizada por reconfigurações escalares, e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local.".

Lungo (2005) parte de dois principais aspectos para caracterizar os projetos em questão: a grande escala e complexidade. Para Lungo e Smolka (2005, p.306) o primeiro "tiene más peso en los impactos urbanísticos y ambientales, mientras la complejidad lo tiene en los impactos sociales y la política urbana". Os autores acrescentam ainda o fato de serem polêmicos/ controversos, e o fator complicador relacionado ao tempo para sua execução, que normalmente excede os períodos de gestão municipal. Vainer, Oliveira e Lima Junior (2010) apontam como fator de complexidade os diferentes ritmos e intensidades temporais com que acontecem, o que dificulta o processo de avaliação de seus efeitos cumulativos sobre os valores e usos do solo.

De acordo com Lungo e Smolka (2005, p.302) a escala pode se referir tanto ao montante financiero quanto à escala geográfica, que se definem a partir "de la dimensión de la ciudad, su economía, estructura social y otros factores, todos los cuales ayudan a definir la complejidad del proyecto". Portanto, não há um tamanho ou valor mínimo ou máximo que define a intervenção enquanto um GPU. Para os autores a complexidade se dá pela multiplicidade de atores envolvidos (representantes

2 Vainer, Oliveira e Lima Junior (2010, p.16) apontam alguns tipos de rupturas com as quais os GPU estariam relacionados: rupturas institucionais, urbanísticas, rupturas legais, na dinâmica imobiliária e no gradiente de valores fundiários, rupturas políticas, simbólicas e escalares.

de distintos níveis de governo, entidades privadas, comunidade local), pelos diferentes tipos de financiamento e pela gestão do solo e do projeto urbano. Segundo os mesmos a gestão do projeto é componente chave da implantação de GPU, "es fundamental que la organización institucional encargada de la gestión del proyecto tenga capacidad para incorporar y coordinar adecuadamente la escala y la complejidad" (LUNGO e SMOLKA, 2005, p.303).

A organização institucional se refere à equilibrada relação entre o setor público e privado na gestão do GPU. Nesse aspecto, os autores são enfáticos quando afirmam a importância do Estado para controlar e regulamentar o uso do solo, além de garantir a justa participação da população local no processo decisório. Isso porque, é o Estado que, através de políticas públicas, deve mediar os interesses entre os diferentes agentes sociais, visando sempre solucionar questões de interesse coletivo, e o planejamento urbano, apoiado no plano global da cidade, é uma ferramenta para atingir esse objetivo. Como aponta Lungo e Smolka (2005, p.305) "las grandes intervenciones urbanas que aportan la mayor contribución al desarrollo de la ciudad tienen como base la gestión pública del suelo.".

Com a efetiva participação do Estado, a valorização do solo pode gerar impactos favoráveis na estrutura social urbana, já que os GPUs podem melhorar a qualidade de infraestrutura, dos serviços urbanos e elevar o nível de vida de diferentes grupos sociais (LUNGO, 2005), além de favorecer o desenvolvimento urbano local se o projeto estiver integrado com o plano urbano. "Los GPU concebidos como instrumentos para el logro de ciertas metas urbanas estratégicas suelen considerarse exitosos cuando se ejecutan de acuerdo con el plan" (LUNGO e SMOLKA, 2005, p.305). Zaitter e Ultramari (2010), em acordo com tal argumento, afirmam que os grandes projetos urbanos de caráter pontual possuem poucas chances de contribuir para um processo transformador positivo da cidade.

A integração dos objetivos do GPU às estratégias presentes no plano urbano mais amplo permite uma articulação do projeto com as demais ações do Estado, favorecendo assim o impacto positivo do mesmo. Nesse contexto, Lungo (2005) afirma que

El gran proyecto urbano es una noción polisémica, pero se puede entender como el hecho de articular una estrategia flerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad. No debe, sin embargo, limitarse a una acción urbana específica como un proyecto arquitectónico de gran dimensión, ni confundirse con el proyecto de ciudad. (LUNGO, 2005, p.18, grifo nosso)

Vainer, Oliveira e Lima Junior (2010) afirmam que a flexibilidade é um elemento central dos novos modelos de planejamento urbano apoiados nos GPUs, os quais dependem do Estado enquanto facilitador dos interesses globais. Ferrán (2001) afirma que a possibilidade de antecipar a organização física e funcional da 'cidade do futuro' justifica as concessões para incentivar a implantação de um GPU. De acordo com os cálculos do autor, o tempo para implantação de um GPU (~10 anos) é menor que

o tempo para se perceber os efeitos de um plano (~25 anos), por isso é visto como vantajoso. Nesse sentido, segundo Ferrán (2001), as cidades mundiais podem ser comparadas às cidades coloniais, já que ambas concedem poderes a estrangeiros, disponibilizam "zonas 'francas' livres de impostos e outras regulações em que são utilizados os recursos locais baratos, mão-de-obra e outros" (FERRÁN, 2001, p. 243). Lungo e Smolka (2005) afirmam que os GPUs podem ser forças estimulantes que impulsionam transformações imediatas que afetam tanto o valor do solo, quanto o desenho urbano, gerando novas dimensões físicas, estéticas e simbólicas. A arquitetura simbólica adotada nos GPUs geralmente busca o destaque, visibilidade, atração de usuários, turistas, investidores. A acentuação da estetização dos espaços urbanos em função da ousadia arquitetônica, das técnicas construtivas, do paisagismo e iluminação vinculados ao projeto, está associada ao processo de valorização do solo e consequentemente da elitização de áreas específicas, com substituição da população original. No entanto, Lungo (2005, p.37) afirma que ao deslocar antigos habitantes os GPUs "provocan procesos de elitización; refuerzan los patrones de segregación socioespacial existentes en la ciudad y modifican las identidades urbanas.".

No contexto atual, os ícones contemporâneos de arquitetura simbólica podem compor um GPU enquanto projeto âncora, que é o principal ícone de transformação urbana, por isso geralmente está associado à arquitetura espetacular, o que facilita o marketing urbano. Os elementos simbólicos são característicos da arquitetura dita pós-moderna, que visa promover o espetáculo na sociedade do consumo, visto que não têm a função apenas de requalificar determinado espaço da cidade, e sim, prioritariamente, de atrair recursos e catalisar o processo de urbanização. Para Berry-Chikhaoui, Deboulet, Roulleau-Berger (2007, p.15) as cidade se tornam "reféns de uma "urgência estética", [...] se reorganizam em função do desejo de consumo visual".

Lungo (2005) acrescenta que esta espécie de show cases de grande função midiática associada a espaços de consumo, lazer e cultura, além de articular interesses econômicos, facilitam o consenso entre os atores. Como afirma o autor o "marketing sustituye a la participación social en las decisiones sobre el futuro de las ciudades" (LUNGO, 2005, p.23). Por outro lado, Ferrán (2001, p. 247) ressalta que em muitos casos as arquiteturas têm destaque em detrimento do GPU como um todo, "tendo em vista a incerteza do programa funcional", a instabilidade das circunstâncias futuras. Considerando que tais projetos são implantados a longo prazo (exceto nas ocasiões de megaeventos) a administração local visa garantir os elementos fixos, permanentes (FERRÁN, 2001).

Metrópoles latino-americanas: considerações sobre o planejamento urbano em Curitiba (BR) e em Córdoba (AR)

Porto e Carvalho (2002) afirmam que as metrópoles latino-americanas possuem traços de união que são reflexo do desenvolvimento tardio e da atual crise sistêmica e estrutural da economia capitalista mundial. O desenvolvimento é 'tardio' se comparado com os países do capitalismo central, os quais passaram por diversas crises, uma

“acumulação primitiva, pela revolução industrial e pelas revoluções políticas, [e assim] inauguraram e consolidaram o modo de produção capitalista entre os séculos XVII e XIX” (PORTO E CARVALHO, 2002 p.59). Os países latino-americanos, os quais fazem parte da periferia do capitalismo mundial, passaram pelo processo de industrialização no século XX, acompanhado por um rápido e acentuado crescimento populacional das cidades, por um contingente de trabalhadores pouco qualificados e mal pagos, pela carência de políticas sociais.

A transição de uma economia colonial para uma economia capitalista exportadora teve efeitos distintos da lenta transição da economia feudal para a economia capitalista dos países centrais. No entanto, atualmente, no contexto da globalização todos passam por uma crise sistêmica e estrutural (PORTO E CARVALHO, 2002), ressaltando que os efeitos desse processo são distintos no diferentes contextos.

Como citado no item anterior, o contexto atual de acentuada competitividade entre cidades pela localização de atividades econômicas valorizadas pelo capital globalizado, norteada pelos ideais neoliberais de minimização do papel do Estado e flexibilização do mercado de trabalho, somada à potencialização das novas tecnologias de comunicação e transporte, encurtam-se as distancias e aumenta-se a conectividade entre diferentes locais. A economia capitalista global, que acentua a concorrência entre cidades de diferentes redes urbanas, valoriza os nós concentradores de mão de obra barata e qualificada, de infraestrutura, de vantagens locacionais independente da distância a ser percorrida. Nesse contexto, acredita-se que “a flexibilização da produção induz a que haja migrações estratégicas de algumas unidades espaciais de produção dos países ricos para os pobres [...] e à tendência a concentração nesses países (ricos) de atividades de inovação e de controle.” (PORTO E CARVALHO, 2002 p.64). E é desse modo que o espaço urbano se reproduz de maneira desigual no âmbito interurbano.

No período de industrialização, Porto e Carvalho (2002) afirmam que os países latino-americanos não possuíam estruturas, ou não reuniam bases materiais e sociais para que o processo de industrialização ocorresse de maneira endógena, de maneira inclusiva, abrangente e duradoura. Na atual etapa da economia capitalista não é diferente, os países do capitalismo periférico não possuem as condições técnicas nem sociais para acompanhar ou concorrer com os ideais de crescimento dos países centrais, e estabelecer um desenvolvimento democrático e equitativo

Numa perspectiva intraurbana Berry-Chikhaoui, Deboulet e Roulleau-Berger (2007) destacam que a intensa competitividade entre as cidades faz emergir práticas variadas que visam favorecer a atração das atividades de controle, como empresas nacionais e multinacionais, bancos, instituições financeiras. No entanto, há, na mesma medida, um esforço das gestões locais, principalmente dos países periféricos, para encobrir os espaços de pobreza, as áreas precárias da cidade, tendo em vista o impacto da imagem da cidade no cenário mundial.

Sob a ideologia da modernização, as políticas urbanas visam estreitar as relações nacionais e internacionais a partir da implantação de grandes projetos, os quais concentram principalmente as atividades de controle citados acima. Berry- Chikhaoui,

Deboulet e Roulleau-Berger (2007) afirmam que a partir da década de 1990 essas e outras práticas associadas à reestruturação adotadas pelas grandes cidades do capitalismo avançado (Paris, Nova York, Londres, Sidney, para citar alguns exemplos) passaram a ser difundidas entre outras grandes cidades.

No entanto, como ressaltam os autores, a reestruturação urbana implica em diversas transformações que impactam de maneira distinta nas dinâmicas locais. A recomposição do mercado de trabalho, do mercado habitacional, o redirecionamento da política e da gestão urbana, a reestruturação socioeconômica, reorientação da dinâmica populacional são processos que se relacionam e têm influência "tanto sobre a forma e a dinâmica urbana, quanto nas relações sociais no interior das cidades e os modos de atuação dos citadinos." (BERRY- CHIKHAOUI, DEBOULET E ROULLEAU-BERGER, 2007, p.08).

Tal cenário de grandes transformações e instabilidades afetam principalmente a população socialmente e economicamente vulnerável, de baixa escolaridade, baixa qualificação técnica, de poucos recursos, moradores de áreas longínquas imobilizados pela ineficiência do transporte público, visto que, as urgências estão voltadas para a construção estratégica das cidades (BERRY-CHIKHAOUI, DEBOULET e ROULLEAU-BERGER, 2007). Isto é, os projetos urbanos reorganizam, requalificam, embelezam determinadas áreas do espaço urbano visando legibilidade econômica e muitas vezes não priorizam a construção de uma identidade social, de uma cidade justa e democrática. Nesse sentido, a reprodução da desigualdade intraurbana se acentua no contexto atual e está relacionada principalmente à realidade das cidades dos países da periferia do capitalismo, que possuem uma estrutura social historicamente mais desigual.

Resultado desse processo são metrópoles latino-americanas socialmente desiguais, territorialmente fragmentadas, economicamente concentradas (PORTO E CARVALHO, 2002) características presentes tanto em Curitiba quanto Córdoba. Ambas podem ser classificadas enquanto metrópoles secundárias de suas respectivas redes urbanas nacionais. Isto é, são nós de comando e controle, concentradores de população e de atividades especializadas, no entanto não possuem a mesma centralidade, o mesmo papel, a mesma dinâmica que metrópoles como São Paulo, e Buenos Aires, as quais tem uma importância econômica fundamental não apenas na rede nacional, mas também na rede de cidades mundiais (FIRKOWSKI e CASERES, 2014). Portanto, Curitiba e Córdoba representam parte da transescalaridade dos elementos constituintes das redes urbanas contemporâneas caracterizadas anteriormente, têm papel relevante da escala regional e possuem a mesma posição na sua respectiva rede urbana nacional, isto é, são impactadas pelo processo de globalização de maneira semelhante no âmbito socioespacial.

Tanto Córdoba como Curitiba tiveram seu processo de metropolização atrelados à industrialização e a um processo de intensas transformações socioespaciais iniciadas na década de 1960-70. Tal fato se deu de maneira geral nas cidades de países em desenvolvimento, devido à política de substituição de importações, a ruptura entre as

atividades predominantemente agrícolas e a formação de indústrias de base (SANTOS, 2009).

No contexto da competitividade apontada por Harvey (2006) e Vainer (2001), o poder público municipal de Curitiba adota como principal estratégia o marketing urbano, com a intenção de vender a cidade. Seu diferencial enquanto mercadoria passa a ser atribuído à qualidade de vida e à solução de problemas urbanos frequentes em cidades subdesenvolvidas, como o caso do transporte público. Para Firkowski (2009), em razão disso, as práticas urbanas na capital passam a responder aos ditos do capital internacional, e os novos serviços metropolitanos passam a se dirigir menos às pessoas comuns e mais às empresas.

Destaca-se, no entanto, que apesar de Curitiba se inserir no cenário mundial principalmente a partir da década de 1990 com o início do processo de internacionalização e a concretização do processo de metropolização, desde a década de 1960 existia um processo interno de produção da imagem positiva da cidade e a partir da década de 1970, diversas políticas de atração do capital industrial (FIRKOWSKI, 2009). Segundo Sánchez (1997) a construção do mito da cidade modelo se baseou no reforço de uma identidade por oposição, na acupuntura urbana, na veiculação de imagens-sínteses nos meios de comunicação e informação buscando o consenso social, e num contexto político e institucional favorável.

Como afirma Sanchez (1997, p.117) na década de 1970 o que se vendia era o projeto, o modelo de planejamento, "hoje procura-se vender a cidade, ou seja, o planejamento realizado.". Em tal período, portanto, encontram-se os primeiros esforços para a construção e venda da imagem positiva da cidade visando atração de recursos, os primeiros mecanismos para tornar a cidade competitiva, responsáveis pela inserção da cidade no cenário mundial na década de 1990. Nesse sentido é que se afirma que o planejamento urbano de Curitiba é estratégico (apesar de o Plano Diretor não levar este nome como no caso de Córdoba), desde o princípio é voltado à venda da imagem da cidade, ao objetivo de inserir a economia local no cenário mundial como propulsão ao desenvolvimento urbano. Além disso, a gestão local trabalhou a partir dos mecanismos já citados para a construção de um consenso político entorno dos projetos preestabelecidos pelos técnicos municipais, e não para a construção conjunta e articulada entre os diversos atores sociais.

O atual Plano Diretor da metrópole secundária argentina em questão é intitulado Plano Estratégico de Córdoba (PECba), foi lançado em 2003 e é fruto de um primeiro plano estratégico elaborado em 1994, o PEC. Assim como o funcionamento de uma empresa, o município deve ser "ágil, flexível e inovador, com capacidade de resposta e de melhorar continuamente" (Municipalidade de Córdoba, 2003, p.8). O plano se caracteriza como estratégico, entre outros motivos, pois se baseia no empreendedorismo urbano e planeja a organização do território municipal a partir da gestão de fragmentos do espaço urbano, da implantação de projetos realizados com parceria público-privada em partes específicas da cidade. Segundo a Municipalidade de Córdoba (2003, p.24) os projetos urbanos são

[...] esencialmente grandes operacionais urbanísticas e inmobiliárias público-privadas destinadas a aumentar la oferta de suelo urbano cualificado em áreas urbanas consolidadas com capacidade para atraer empresas, activdades culturales e de esparcimiento, comerciales, viviendas, etc. Estas operacionais implican tanto redefinicionaes urbanísticas, câmbios de usos del suelo, desarollos arquitectónicos, generación de nuevos instrumentos de gestión, fiscales, normativos y financeiros. El proyecto urbano es una herramienta de promoción económica mediante la cual el sector público de asocia a los inversores privados para la creación y atracción de nuevos negocios para la economía local, contribuyendo con la creación de emplesas y generación de empleos.

Sanchez (2004) afirma que no Planejamento Estratégico (PE) baseado no empreendedorismo, no planejamento de projetos, nas intervenções pontuais, venda de espaços estratégicos se torna padrão e é, assim, aplicado por diversas cidades em contextos bastante diferentes, pois se configura como um receituário, devido ao aparente sucesso em algumas localidades. Tal fato ocorre em razão dos interesses dos novos agentes transformadores do espaço urbano, que atuam em coalizão com os governos locais. Empresas multinacionais e especialistas internacionais é que contribuem para a difusão da imagem das cidades-modelo, ideais para a renovação econômica e espacial no contexto pós-crise econômica mundial da década de 1970.

Sánchez (2010) afirma, por exemplo, que os investimentos no marketing urbano na década de 1990, e a inserção da imagem positiva de Curitiba enquanto cidade modelo no cenário local, regional, nacional e internacional ocorreu, porque houve interesse na difusão do "modelo" de cidade nas diversas escalas por parte de instituições supranacionais, particularmente as agências multilaterais, como o Banco Mundial e a ONU.

Nesse contexto, cita-se outra semelhança entre as duas cidades estudadas. Córdoba utilizou como referência o modelo de transporte público de Curitiba -canaleta exclusiva para ônibus- para solução de problemas de mobilidade. Apesar de não ter sido este projeto o responsável pela metropolização, internacionalização e crescimento da cidade, foi um dos projetos responsáveis pela projeção da sua imagem positiva no cenário mundial, e é nesse sentido que é reproduzido em diferentes contextos. Segundo Firkowski (2009), a associação entre a ação local e os grandes capitais internacionais, que materializaram de forma efetiva a influência da globalização em Curitiba, se deu com a instalação de indústrias automobilísticas na década de 1990. Tal processo se fez acompanhar por novas atividades e serviços específicos3 que passaram a se implantar na cidade, na perspectiva de torná-la mais equipada, competitiva e de dar

3 Segundo Firkowski (2009a), podem ser citados como exemplos das novas atividades de serviço especializado emergente: as agências de publicidade e propaganda, lojas de grife, crescimento das agências do setor bancário, serviços especializados para empresas, aumento dos equipamentos comerciais e de serviços, realização de eventos e feiras, avanços no setor hoteleiro.-

continuidade ao processo de atração de outras atividades.

Tendo em vista o receituário para se ter uma posição de importância e vantagem na rede mundial de cidades, os Planos Estratégicos apresentam propostas muito similares, já que "todos devem vender as mesmas coisas aos mesmos compradores [...] que têm inevitavelmente as mesmas necessidades" (VAINER, 2001, p.80). Como afirma Sánchez (2010), o planejamento estratégico baseado no empreendedorismo urbano parece ser condição sine qua non para tornar a cidade competitiva por investimentos no contexto da economia globalizada. Enquanto isso, o marketing urbano passa a ser instrumento estratégico da política urbana, já que favorece a visibilidade da cidade no mercado mundial na mesma medida em que "molda um novo modo de ser e viver na cidade" (SÁNCHEZ, 2010, p.36).

Portanto, o discurso hegemônico de que as cidades se tornam mais competitivas ao investirem em atrativos comerciais, turísticos e culturais de acordo com interesses dos novos agentes produtores do espaço urbano, transformam a própria cidade numa mercadoria. Como já afirmou Harvey (2006) a dimensão espacial se torna contraditoriamente estratégica para a reprodução do capital. Nesse contexto, as gestões municipais passam a contribuir para a lógica do capital mundial na medida em que facilitam as decisões das empresas multinacionais na escala local.

A partir da análise das características de dois Grandes Projetos Urbanos em Córdoba e Curitiba, os quais são entendidos enquanto instrumentos do planejamento estratégico local, pretende-se apontar se as possíveis dinâmicas espaciais deles decorrentes contribuem para a construção de cidades mais justas e menos desiguais, menos fragmentadas e economicamente concentradas4, ou, ao contrário disso, são mecanismos indutores de tais processos.

GPUs: Novo Rebouças (Curitiba- BR) e Portal del Abasto (Cordoba- AR)

O Projeto Novo Rebouças localiza-se em Curitiba e abrange três bairros da cidade, o Prado Velho, Jardim Botânico e Rebouças (Figura 01). O projeto foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e tem como objetivo principal revitalizar antiga área industrial em processo de degradação - o bairro Rebouças. A consolidação de tal bairro enquanto zona industrial no Plano Agache na década de 1940 atraiu ainda mais indústrias para a região, onde já se localizavam atividades industriais em função da proximidade com a estação ferroviária. Na década de 1960 iniciou-se o processo de transformação de uso. Segundo Gusso (2004, p.21), pela proximidade com o centro e com bairros residenciais como o Agua Verde, "o bairro foi aos poucos perdendo indústrias e ganhando moradores e serviços", além disso, o diagnóstico de alta poluição dos rios pressionava a saída das indústrias poluidoras, fazendo com que restassem na área apenas as indústrias menos poluentes. Com a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) na década de 1970, e a falta de diretrizes territoriais para a zona, ocorre o processo gradativo de decréscimo populacional.

4 Fazendo referencia ao texto "Traços-de-União das Metrópoles Latino-americanas" de Edgard Porto e Edmilson Carvalho.

A lenta transformação socioespacial se deu ao longo dos anos subsequentes pela transição de uma área que era periférica e se trona extensão da área central, em razão do gradativo crescimento urbano. Apenas em 1996 é que o IPPUC faz um estudo com propostas para a revitalização do bairro, as quais serviram de base para a elaboração do projeto Novo Rebouças, o qual tem como objetivo "transformar o bairro em um polo de atração de empreendimentos ligados à cultura, lazer, entretenimento e negócios, buscando desta forma, transformar o bairro em um dos pontos turísticos da cidade" (GUSSO, 2004, p.28).

Tendo em vista o contexto da competitividade entre cidades, a gestão municipal de Curitiba não pode deixar enfraquecer o título de 'cidade modelo', nesse sentido, a imagem do município foi reproduzida e reforçada ao longo das gestões municipais. As imagens de Curitiba ecológica, capital de primeiro mundo, que valoriza a cultura local e a historia da cidade foram "periodicamente recicladas incorporando novos valores, novas representações e novos ícones espaciais." (SÁNCHEZ, 2010, p.195).

De acordo com Sánchez (2010, p.199) as intervenções realizadas na gestão de Rafael Greca (1993-96), como os Faróis do Saber, Ruas da Cidadania e Memorial da cidade e das etnias vincularam a imagem de Curitiba à "Capital da Cultura" e "Cidade Luz". Na primeira gestão de Cassio Taniguchi (1997-2000) a cidade foi associada à imagem de "capital tecnológica" e da "melhor cidade para fazer negócios" em função dos investimentos em infraestrutura viária e de apoio a empresas. O projeto Novo Rebouças vem, portanto, sacramentar estes novos títulos, reforçar os antigos e estreitar os interesses locais aos globais em acordo com o novo paradigma da cidade contemporânea.

O Projeto Novo Rebouças teve início com o Decreto Municipal nº223/2003, o qual cria a Zona Especial Novo Rebouças, onde passa a incidir novos parâmetros urbanísticos, mais flexíveis. A área do projeto é dividia em três: uma área de transição; outra de influência e uma de funções especiais (Figura 01). Esta última permite a construção de edifícios de 30 andares quando utilizados instrumentos como outorga onerosa do direito de construir, transferência do potencial construtivo e solo criado. Outra alteração no zoneamento foi a ampliação dos níveis máximos de ruídos, tanto no período noturno quanto diurno, incentivando, portanto, a implantação de bares, casas noturnas, pub's e restaurantes.



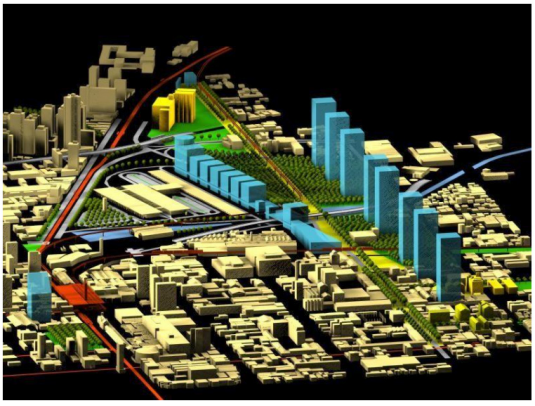


Figura 01: Projeto Novo Rebouças
Fonte: A autora, 2014 / Gusso, 2004

De acordo com o arquiteto responsável pelo projeto, Fernando Canalli, a intervenção no bairro Rebouças está articulada com outras intervenções estratégicas e pontuais, nomeadas de "eixos de revitalização", como mudança de uso na BR 116, a implantação do tecnoparque, o entorno da rodoferroviária, e do terminal do Guadalupe, e o eixo Barão-Riachuelo, por exemplo (GUSSO, 2004). Como aponta Gusso (2004), tais áreas são entendidas como, destoantes de um todo com planejamento bem sucedido, são, portanto, entendidos como potenciais eixos de desenvolvimento, se revitalizados com usos determinados como setor hoteleiro, turístico, de lazer e entretenimento e cultural.

De acordo com a Incorporadora Thá (s/d) tal projeto se inspira no SoHo, região de Nova York que passou por um processo de renovação urbana para se tornar um centro de entretenimento, turismo e negócios. O projeto é composto por diversas intervenções, como a requalificação do antigo moinho de farinha, que passa a comportar atividades culturais, a implantação do Shopping Estação Plaza Show

(1996) e do Embratel Convention Center, adjacente a ele, o incentivo imobiliário para a dinamização do uso com edifícios habitacionais e comerciais, implantação de um campus da Universidade Federal do Paraná e reconhecimento dos antigos elementos urbanos como a Ponte Preta e a antiga estação ferroviária.

De acordo com Gusso (2004) a revitalização do moinho pode ser considerada o projeto âncora deste Grande Projeto Urbano, já que este se tronou o ícone das transformações no bairro, ele seria capaz de atrair os investimentos culturais e demais intervenções, induzindo o processo de revitalização. Atualmente o moinho é sede da Fundação Cultural de Curitiba, comporta até 6 mil pessoas e pode ser utilizado para eventos públicos e particulares. De acordo com Gusso (2004) o moinho também é sede de um escritório do IPPUC, no qual equipe faz apresentação do projeto de revitalização do bairro para atrair investidores, e de um posto da guarda municipal, os quais garantem a segurança no bairro.

Os mecanismos de atração do setor privado, como flexibilização na legislação, e a venda do bairro como um lugar estratégico para investimentos, surtiram efeito. Há uma crescente dinâmica imobiliária observada no bairro. Destaca-se ainda iniciativas de construtoras como a Thá e a Rossi, as quais em 2007 lançaram o projeto Viva Rebouças em paralelo com o empreendimento Boulevard Rebouças. O marketing imobiliário associado ao projeto que valorizava a localização - "um bairro bastante tradicional e cheio de histórias"- a partir de um hotsite com guia do bairro, e um programa de incentivo ao plantio de mudas de árvores para revitalização da região, foi responsável por 100% das vendas das 280 unidades no condomínio de seis torres residenciais (REPRINT, 2009; ROSSI, s/d).

Outro exemplo é o lançamento da Thá situado nas proximidades da rodoferroviária. O 7th Avenue Work and Live é "um empreendimento de [inspiração internacional] múltiplo-uso que contemplará três torres independentes: uma residencial e outra de uso comercial, sobreposta a uma corporativa, e uma galeria comercial com espaços de múltiplo uso no térreo" (THA, 2011). Além dos empreendimentos residenciais e de uso misto, ouros edifícios de uso coletivo se encontram em construção, como a sede da Igreja Universal do Reino de Deus.

Assim como o Projeto Novo Rebouças o Portal del Abasto em Córdoba também pretende aquecer o mercado imobiliário, promovendo densificação e diversidade de uso ao longo do Rio Súquia. Tal intervenção tem como proposta a requalificação de parte de área central da cidade, a qual abrange a área de influência do Mercado do Norte (Figura 02), e vai de encontro com análises e diretrizes previstas no Plano Estrarégico.

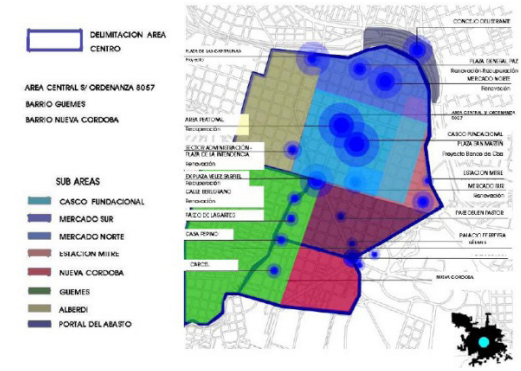




Figura 02: Projetos para a revitalização da área central, com destaque para o Portal del Abasto
Fonte: Municipalidade de Córdoba, 2003

O arco norte no Rio foi até a década de 1990 sede do mercado de abastecimento de alimentos, ocupado, portanto, por grandes lotes, grandes galpões conectados por trilhos de trem responsáveis pela distribuição dos produtos agrícolas. Durante as décadas de 1940 e 1960, quando se deu a acentuação do processo de urbanização aliado ao processo de industrialização ocorre a expansão intensiva horizontal da cidade (MUNICIPALIDADE DE CÓRDOBA, 2003). Nesse contexto, a área central se tornou subutilizada, pela migração de pessoas e dos antigos usos. Por questões logísticas e espaciais, e pelo aumento das demandas locais, o Mercado de Abastecimento alimentício foi transferido para o leste do município.

Atualmente estre trecho complementar à área central é ocupado por lotes vazios, se consolidando enquanto área degradada pela falta de uso. Nesse contexto, o Plano Estratégico (PECba) delimitou tal área como um potencial para a implantação de um projeto urbano, buscando, em acordo com os princípios do plano, requalificar áreas vazias e degradadas em áreas urbanas consolidadas, privilegiando a densificação de áreas equipadas com infraestrutura em detrimento da expansão horizontal periférica.

O projeto Portal del Abasto (fazendo referência ao antigo Mercado de Abastecimento)

além de prever a revitalização da área compreendida entre a Ponte Avellaneda e Ponte Sarmiento através da diversidade de uso (comercial, residencial, cultural, entretenimento, administrativo, etc) , tem ainda como objetivo promover maior oferta de espaços públicos, com a implementação da sede do Conselho deliberativo municipal, e recuperação das margens do Rio Súquia, além de incentivar novos investimentos imobiliários privado com o aumento do potencial construtivo e contribuir para o desenvolvimento econômico da cidade a partir de gestão urbana público-privada (TORRES, 2009).

Como afirma Pandolfi (2011) os novos empreendimentos imobiliários implantados ao longo da área de intervenção atraem população, novos habitantes, novos usos e dinamizam a região, tanto no período diurno quanto noturno. Cita-se como exemplo o complexo Capitalinas, que engloba três edifícios corporativos, um centro de convenções, um hotel 5 estrelas, e uma torre residencial (CAPITALINAS, s/d). Cita-se ainda o Cardinales Nuevo Suquía e Sonoma Ribera como novos empreendimentos imobiliários lançados. O primeiro será sede do Conselho Deliberativo, o segundo são condomínios verticais de 1, até 4 quartos. O Córdoba Towers II, ainda será construído, mas segue o mesmo princípio, é composto por três torres de uso misto, corporativo e residencial.

Destaca-se que tanto o projeto Portal do Abasto quanto o projeto Novo Rebouças incentivam a mudança de uso do industrial para comércio serviço, entretenimento, turismo, residencial, mas não buscam a preservação do patrimônio histórico da arquitetura industrial. No primeiro caso, o complexo Cardinales Nuevo Suquía ocupa o lugar de antigos galpões de depósito de vinho (“ex-vinería”), e o Córdoba Tower II substitui o antigo galpão do mercado de abastecimento, o qual já foi sede de do Museu Nacional de Bellas Artes (SKYSCRAPERCITY, 2010). No segundo caso, ocorreu a demolição do complexo da indústria da Matte Leão para a construção da Igreja Universal do Reino de Deus. Em Curitiba, o discurso do Soho prevalece, mas os princípios do resgate da identidade histórica do bairro, não.

Como apontado anteriormente, o portal do Abasto está previsto no Plano Estratégico de Córdoba de 2003, assim como tantos outros grandes projetos urbanos realizados a partir de parceria público-privada. Já o a revitalização do Bairro Rebouças em Curitiba não está previsto no Plano Diretor Municipal de 2004, tampouco foi inserido ou debatido na revisão deste plano que ocorre em 2014. Portanto, está sendo viabilizado a partir de decreto municipal, elaborado pela equipe técnica da prefeitura municipal e IPPUC e não contou com qualquer debate ou discussão com a população local.

Merece destaque a contraditoriedade de se incluir os GPUs no plano urbano de países da América Latina, já que, como afirmam alguns autores é exatamente o planejamento urbano que têm reproduzido as desigualdades sociais nesses países, fomentando processos de elitização e exclusão (LUNGO e SMOLKA, 2005). A exemplo do Brasil, que, como afirma Villaça (2004), em função de interesses políticos e da manutenção da hegemonia do poder, apesar de existirem discursos vinculados ao plano diretor, a prática dos governantes é bem diferente. Priorizam-se intervenções que beneficiam

a elite e a dinâmica do capital e não necessariamente a população como um todo, o que torna a prática do planejamento urbano historicamente ineficiente contra as desigualdades sociais.

Ressalta-se ainda que, apesar de prevista a participação da população na elaboração do Plano Estratégico de Córdoba, Milani (2008) afirma que as instâncias participativas não são deliberativas. Trata-se principalmente de uma descentralização da gestão local, "uma modernização da gestão pública", segundo alguns autores, a partir da implantação de dez Centros Participativos Comunais (CPC) (MUNICIPALIDADE DE CÓRDOBA, 2003). Nesse sentido a participação se resume a

processos de consulta de entidades acadêmicas e profissionais; os cidadãos, em seus bairros, participam da organização, execução e financiamento de obras públicas. [...] Quanto à circulação de informação, por exemplo, os participantes não manifestam clareza acerca das diferentes etapas do planejamento estratégico participativo, ou sequer de sua posição no processo, de seus direitos e seus deveres. (MILANI, 2008, p.567).

Portanto, apesar das análises comunitárias, das demandas diagnosticadas junto à população e propostas sugeridas, é o poder público que delibera as ações, são os gestores públicos que decidem as áreas, eixos e nós estratégicos para o desenvolvimento urbano. Pode-se dizer que o mesmo ocorre em Curitiba. Iniciada a revisão do Plano Diretor municipal entre 2013-2014, foram realizadas audiências públicas, oficinas participativas, debates na câmara de vereadores, reuniões do CONCITIBA5, e demais reunião com diferentes segmentos sociais, para a realização de diagnóstico da realidade local e construção de propostas6. No entanto, questiona-se até que ponto tais leituras nortearão as propostas oficiais, aquelas que aparecerão na Lei do Plano Diretor, tendo em vista que a revisão do plano está em processo.

Nota-se que os novos parâmetros de uso e ocupação do solo de ambos os projetos, favorecem a implantação de altos edifícios de uso misto, incluindo atividades corporativas, administrativas, residenciais, culturais, de entretenimento, de lazer e turísticas, favorecendo assim a concretização de uma nova centralidade7. No entanto, em nenhum dos dois projetos foram encontradas informações sobre a utilização de instrumentos de redistribuição da valorização imobiliária, de estudos prévios de impactos ambientais e estruturais, de projetos e programas de capacitação da mão de obra local para o trabalho nas novas atividades instaladas, ou estudos sobre alterações no preço da terra.

Soma-se à este contexto a análise da tipologia das edificações, altas torres de

5 O CONCITIBA é o Conselho da Cidade de Curitiba, formado por diferentes segmentos da sociedade civil.

6 É Importante ressaltar que a participação social na elaboração do plano diretor municipal é bastante recente, iniciada em 2013 com a revisão do plano diretor de 2004.

7 A centralidade é entendida neste trabalho segundo ideia cunhada por Spósito (2013, p.73), "não é um lugar ou uma área da cidade, mas, sim, a condição e expressão de central que uma área pode exercer e representar.". A autora se refere a uma centralidade intraurbana, mas pode estar relacionada à escala interurbana.

concepção pós-moderna, voltadas à promoção da visibilidade do projeto no espaço urbano e à atração de investimentos. Considerando a intensão da gestão municipal em dinamizar o desenvolvimento econômico local a partir da inserção da imagem positiva da cidade no cenário mundial, o projeto arquitetônico dos empreendimentos se torna estratégico. A revitalização dos espaços livres públicos é também foco dos GPUs analisados. Portanto, envolvem requalificação e alargamento de calçadas, criação de parques (como ao longo do Rio Súquia em Córdoba), plantio de árvores, projetos de iluminação, instalação de mobiliário urbano, pavimentação de vias, etc. No entanto, questiona-se quem será o usuário de tais espaços.

Considerações finais

Tendo em vista a análise sobre as características, os mecanismos, os objetivos dos GPUs apresentados, entende-se que apesar de possibilitarem o desenvolvimento econômico e favorecerem a inserção da economia urbana local no rol das cidades mundiais, tanto o projeto Novo Rebouças quanto o Portal del Abasto podem contribuir para a acentuação da desigualdade socioespacial8 existente em Curitiba e Córdoba.

Não é pelo simples fato de ambas as gestões locais adotarem novos mecanismos de gestão pública, flexibilizarem a legislação urbana local, desencadearem a valorização imobiliária ou modificações físicas e funcionais em áreas centrais estratégicas que chega-se a esta conclusão. Isto é, não é pela simples constatação de tais fatores, mas sim pela reflexão de como o processo de implantação e gestão do GPUs é desenvolvido, que constata-se que os dois GPUs podem não contribuir para transformações socioespaciais positivas (Figura 03).

8 A desigualdade socioespacial é entendida como a injusta possibilidade de acesso a estrutura de oportunidades existente no espaço urbano. Pode ser explicitada por processos como, periferização, segregação residencial, fragmentação espacial, divisão social do território, exclusão, gentrificação, processos que podem ser desencadeados a partir da implantação de alguns GPUs.

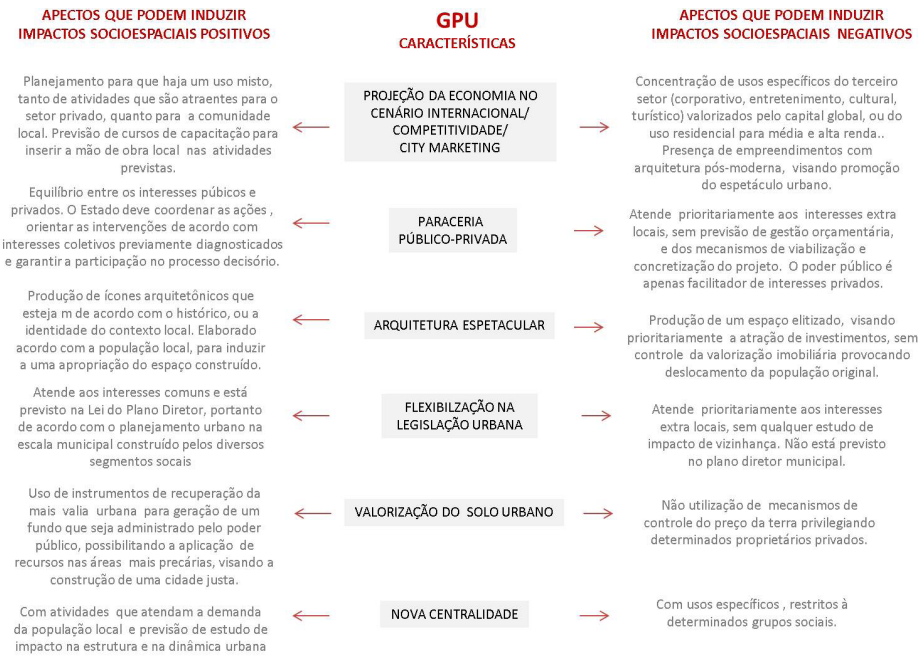


Figura 03: Esquema analítico do impacto socioespacial de GPUs
Fonte: A autora, 2014

Apesar de alguns dados como participação efetiva da população local no desenvolvimento do projeto, ou ainda a previsão de estudo de impacto de vizinhança, ou de recuperação da mais valia urbana gerada e realização de audiências públicas não terem sido obtidos, ou encontrados com dificuldade e sem detalhes, demonstra que são questões secundárias, e não norteadoras da propostas. São associados aos projetos enquanto discursos legitimadores das intervenções, mas efetivamente o que leva à realização das intervenções é a possibilidade de acentuação da dinâmica econômica local a partir da implantação de algumas atividades específicas valorizadas pelo capital globalizado e da promoção da imagem positiva da cidade no cenário mundial, num contexto onde rege a ideologia do Estado mínimo.

Existem GPUs que desencadeiam processos socioespaciais positivos, no sentido de atender às demandas prioritárias locais, apesar de realizados em parceria público-privadas, de dinamizarem a economia local, de promoverem rupturas espaciais, gerarem novas centralidades, etc (Figura 03). Isto é, quando os GPUs são instrumentos do planejamento urbano participativo, aquele que prioriza a gestão democrática, o desenvolvimento social, o processo de construção do plano, eles podem contribuir para a construção de uma cidade mais justa e equitativa. Portanto, não se questiona aqui a o poder de transformação socioespacial dos GPUs, tampouco seu potencial enquanto instrumento complementar ao planejamento urbano geral, global, elaborado

para o longo prazo. O que se coloca em questão são à quais interesses eles atendem prioritariamente.

Principalmente nos países da América Latina, marcados por históricos processos de desigualdades socioespaciais, grande parte dos GPUs adquirem papel estratégico de alavancar o desenvolvimento econômico e promover a reestruturação do espaço urbano atraindo investimentos externos privados que em teoria garantiriam a sobrevivência da cidade num contexto de reestruturação dos poderes do Estado e forte concorrência na escala global.

No entanto, a exemplo dos dois casos estudados, se questiona a eficiência desse processo nos países latinos americanos. Isso porque, partindo do pressuposto de que a sobrevivência econômica não garante o desenvolvimento social, as ações voltadas prioritariamente para a construção de GPUs visando reforçar a competitividade da cidade tiram o foco dos investimentos prioritários, os quais realmente garantiriam mudanças estruturais, a transformação do cenário de desigualdade social, fragmentação territorial e concentração econômica em cidades mais justas, acessíveis, democráticas e consequentemente menos desiguais e mais produtivas.

É evidente que a transformação deste cenário não é desencadeada apenas por Grandes Projetos Urbanos, e sim por um conjunto de políticas sociais, de programas e ações nas mais diversas escalas e dimensões. No entanto, o espaço urbano materializa tais processos e por isso, ao mesmo tempo em que pode ser um parâmetro indicador de mudanças, pode também contribuir e induzir mudanças.

Os GPUS implantados em diferentes contextos podem gerar impactos favoráveis ou desfavoráveis dependendo de como são financiados, do equilíbrio entre o setor público e o setor privado na sua gestão, da relação com o plano geral e com as estratégias de desenvolvimento urbano local (LUNGO,2005). Além disso, tais projetos precisam respeitar as normas vigentes e envolver a população local nas decisões, incluir estudos de impactos socioeconômico e espacial, bem como instrumentos de redução dos efeitos negativos.

Destaca-se que, principalmente em países que apresentam grandes desigualdades sociais, mais do que mitigar impactos negativos, é preciso questionar desde sua concepção, se tais intervenções visam contribuir com a solução de questões de interesse coletivo, transformando o espaço urbano mais justo e acessível para a população como um todo (LUNGO e SMOLKA, 2005). Como afirmam os autores se referindo ao processo de elitização e deslocamento da população original (geralmente pobre): “em vez de la simple mitigación de los impactos negativos indeseables, podría ser más útil dedicarse a mejorar el manejo de los procesos que generan dichos impactos.”.

De acordo com Lungo (2005), por um lado os GPUs podem trazer uma visão inovadora ao planejamento urbano tradicional, estimulando novas formas de participação, de gestão e de transformação das normas urbanísticas vigentes. No entanto, segundo o autor, pouco se tem avançado com relação aos instrumentos de regulação da terra, de captura de mais valia ou aos mecanismos de compensação/ redução de impactos negativos relacionados às grandes intervenções urbanas. Enquanto isso, proliferam-se

marcos normativos específicos que tendem a acentuar as desigualdades existentes (LUNGO, 2005). As exceções na legislação urbana vigente para a implantação de GPUs são arbitrárias, desconexas do plano mais abrangente da cidade, não passam por avaliações de impacto (LUNGO e SMOLKA, 2005) e, portanto, privilegiam determinados grupos sociais.

No entanto, sem a devida regulamentação do uso do solo pelo Estado o incremento dos preços da terra9 gerados pelos GPUs aumenta a desigualdade urbana. Isso porque, "las plusvalías generadas son, en muchos casos, captadas individualmente, sin beneficiar el desarrollo de la ciudad en su conjunto." (LUNGO, 2005, p.37). Tal processo tem grande impacto negativo na estrutura social urbana tendo em vista que geram-se novas centralidades voltadas à interesses específicos e não à interesses comuns. Além disso, sem o devido controle do Estado tal processo possibilita o deslocamento da população original geralmente mais pobre, portanto, a reprodução de novas "periferias".

De acordo com Lungo (2005) o solo urbano é o elemento chave de qualquer GPU, na medida em que possibilita a produção de rendas adicionais, as quais podem favorecer diferentes destinatários. Considerando que nos países da América Latina a posse de grandes porções de terra era pública (LUNGO, 2005, p.23) há que se atentar para os riscos das parcerias público-privadas frequentes na gestão dos GPUs. Segundo o autor, a falta de articulação da grande intervenção com a estratégia contida no plano da cidade e as constantes exceções criadas para a implantação de GPU podem trazer consequências negativas em função do contraditório funcionamento do mercado de terra urbana.

Soma-se aos riscos do mercado imobiliário o que Lungo (2005) chama de "déficit de operações" nos países latino americanos. Tal aspecto está relacionado à falta de estudos de impacto e análises dos custos e benefícios dos GPU para cada localidade. Tendo em vista que a terra urbana é um recurso econômico, a população local deve dele beneficiar-se, e em princípio o poder público deveria garantir a distribuição dos benefícios gerados. Nesse sentido, o GPU deveria ser entendido como um investimento de interesse geral da população, e os riscos da operação deveriam ser previamente identificados e compartilhados, não assumidos pelo poder público, o que ocorre quando a gestão é privatizada.

Destaca-se aqui a colocação de Ferrán (2001, p.243) que afirma que contraditoriamente quanto mais as cidades 'crescem' (ganham importância do cenário mundial), mais ficam dependentes de capitais e "fatores exógenos sobre os quais têm pouco controle, mas que [segundo o pensamento único] precisam atrair para poder competir e manter seu ritmo de desenvolvimento".

Tendo em vista os estudos de caso aparentados e o contexto de cidades países latino-americanos na rede urbana mundial, entende-se que o fator dependência entre as cidades pode reproduzir as desigualdades na escala interurbana e intraurbana na atual etapa do processo de desenvolvimento capitalista. Os GPU enquanto instrumento

9 De acordo com Lungo e Smolka (2005), o aumento do preço do solo é fator inevitável em função das externalidades que geram os GPUs.

do planejamento estratégico, são os novos mecanismos que podem viabilizar este processo. Não se pretende ser generalista, nem afirmar que os GPUs implantados em cidades latino-americanas são instrumentos que contribuem para um contínuo processo de acentuação da desigualdade espacial atrelado à produção capitalista do espaço urbano, mas atentar para a produção do espaço urbano-metropolitano das cidades latino-americanas, tendo em vista as características históricas e estruturais de tais países. No contexto dos casos estudados (Portal del Abasto e Novo Rebouças) mecanismos de mitigação de impactos negativos ainda podem ser adotados, visando o equilíbrio de interesses locais e extra-locais, buscando a construção de um espaço urbano mias justo e democrático, fazendo valer o direto à cidade, um dos princípios do planejamento urbano, tanto de Curitiba como de Córdoba.

Referencias

- BENKO, G. Mundialização da economia, metropolização do mundo. Revista do departamento de Geografia.Curitiba, n. 15, 2002 . p. 45-54.
- BERRY-CHIKHAOUI, I.;DEBOULET, A.;ROULLEAU-BERGER, L.(dir) Villes internationales. Entre tentions et réactions des habitants. Paris: La Découverte, 2007.
- CAPITALINAS, s/d. Disponível em < http://www.capitalinas.com/es/desarrollo/capitalinas-cordoba> Acesso em 08/10/2014
- FERRÁN, C. O efeito territorial dos grandes projetos urbanos. In: ABRAMO, P. (org.). Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Tadução de Maria Helena Khuner, Fernanda Furtado e Eluá Jcobina. Rio de Janeiro: O Autor, 2001. p139-160.
- FIRKOWSKI, O.L.C.F; CASERES, M.D. Metrópoles regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. Anais, CIETA. São Paulo, junho de 2014.
- FIRKOWSKI, O. L. C. de. A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba. São Paulo: 2001, 278p. Tese de Doutorado em Geografia, FFLCH – USP.
- _____. Considerações sobre o grau de integração da região metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. In: MOURA, R. e FIRKOWSKI, O. L. C. F. (Org.) Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009a. p31-59.
- GUELL, J.M. Planificatión Estratégica de ciudades. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1997.
- GUSSO, R.J. O Novo Rebouças: revitalização urbana, cultura e gentrificação (1997 - 2003). 46p. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004. Disponível em: < www.humanas.ufpr.br/portal/cienciassociais/.../GUSSO-Ramon-José2.pdf > Acesso em 05/01/2014

• HARVEY, D. A produção Capitalista do Espaço. Tradução de Carlos Szlak. 2ed. São Paulo: Anablume, 2006.
• LUNGO, M. Grandes Proyectos Urbanos. Uma visión general. Urbana 37. v.11, n.37. 2005. Disponível em < http://issuu.com/urbanadigital/docs/revista-urbana-37 > Acesso em 17/10/2014
• LUNGO, M; SMOLKA, M.O. Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana. 2005 In: SMOLKA, M.O; Laura MULLAHY,L. (orgs.). Perspectivas Urbanas: temas Críticos em Políticas de suelo en America Latina, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Disponível em < http://www.lincolninst.edu/pubs/
• 1180_Perspectivas-urbanas > Acesso em 17/10/2014
• LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In: Território, Territórios : ensaios sobre o ordenamento territorial / Milton Santos, Bertha K. Becker, Carlos Alberto Franco da Silva...[et al.]. Rio De Janeiro: DP&A, 2006
• MILANI, C.R.S O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro, maio/jun. 2008. p.551-79. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf > Acesso em 20/10/2014
• MOURA, R. Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba. 243f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Curso de Doutorado em Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, p.26-66, 2009. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?
• conteudo=145> Acesso em: 15/10/ 2014
• MUNICIPALIDADE DE CORDOBA. Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba - PECba. 2003.
• OLIVEIRA, F. L de. Grandes Projetos e planejamento Urbano: Práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F.L; CARDOSO, A.L; COSTA, H.S.M; VAINER, C.B.(orgs.). Grandes Projetos Metropolitanos. Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012 . p.66-89
• PANDOLFI , G. Humberto Primero, el corredor que busca despegar. La Voz, Caderno Cuidadanos, setembro, 2009. Disponível em < http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/
• humberto-primero-corredor-que-busca-despegar> Acesso em 08/10/2014
• PORTO, E; CARVALHO, E . Traços-de-união das Metrópoles Latino-americanas. Caderno CRH. Salvador, n. 38, p. 49-78, jan./jun. 2003
• REESE, E. Grandes Intervenciones Urbanas Conceptos y características fundamentales. In: XI Curso de Desarrollo Profesional Manejo del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos, 2013, Curitiba. Promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy. Curitiba, novembro de 2013.
• REPRINT. Estratégia inovadora pontua o maior sucesso imobiliário de Curitiba. Janeiro de 2009. Disponível em <http://www.favpropaganda.com.br/favblog/post/
• Estrategia-inovadora-de-convergencia-de-midia-e-acoes-pontuam-o-maior-

sucesso-imobiliario-de-Curitiba.aspx > Acesso em 08/10/2014

• ROSSI. Bouleverd Rebouças. s/d. Disponível em <http://www.rossiresidencial.com.br/

• imoveis-avenda/parana/curitiba/reboucas/boulevard-reboucas/242 > Acesso em 08/10/2014

• SPOSITO, M.E.B. Capitalismo e Urbanização. 15ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 30-75

• SANTOS, M. A Urbanização Brasileira. 5ed.São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

• SÁNCHEZ, F. A Reinvenção das Cidades para um mercado mundial. 2ed. Chapecó:Argos, 2010.

• _____. Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.39-56, jul./dez. 2004. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/

• 107/fernanda_outros.pdf > Acesso em: 12/010/2014

• _____. Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997

• SKYSCRAPERCITY. Córdoba, Portal del Abasto. Junho de 2010. Disponível em < http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=212951&page=11. > Acesso em 08/10/2014

• THA. 7th Avenue Live & Work: o novo ícone do Rebouças. Blog Tha, novembro, 2011. Disponível em < http://www.tha.com.br/blog/?p=2884 > Acesso em 20/10/2014

• TORRES,J.C. Grandes Proyectos Urbanos (GPU) Éxito de diseño, fracaso de gestión? Estudio de Caso Cordoba, Argentina. VIII Curso de desarrollo profesional sobre gestión del suelo en grandes proyectos urbanos. Quito, novembro de 2009.

• VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S.R (org.) O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p169-243. Disponível em< http://www.scribd.com/doc/92685060/Uma-contribuicao-para-a-historia-do-planejamento-urbano-no-Brasil-Flavio-Villaca-In-O-processo-de-urbanizacao-no-Brasil > acesso em 01/10/2014

• VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES O. MARICATO E, VAINER C (Org) A cidade e o pensamento único. Petrópolis. Ed. Vozes, 2001. p. 75-103

• VAINER, C.B; OLIVEIRA, F.L; LIMA JUNIOR, P.N. Notas Metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F.L; CARDOSO, A.L; COSTA, H.S.M; VAINER, C.B.(orgs.). Grandes Projetos Metropolitanos. Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.11-23.

• ZAITTER, B.A.H; ULTRAMARI, C. Grandes projetos urbanos e sua compreensão pela academia brasileira. Biblio 3W -Revista Bibliográfica de Geografía

y Ciencias Sociales. Barcelona. Vol. XV, nº 883, 5 de agosto de 2010. Disponível em< http://www.ub.edu/geocrit/b3w-883.htm>. Acesso em 24 /10/2014.

Expansión urbana y tipología de conflictos territoriales asociados. La periferia sur de la ciudad de Córdoba

Buffalo, Luciana
Mogni, Paula
Rydzewski, Ana Laura
Garat, Oscar

PALABRAS CLAVE
· Conflictos Territoriales
· Expansión Urbana
· Recursos Territoriales

Resumen / La ciudad de Córdoba, desde finales de la década del noventa experimenta una nueva etapa de expansión urbana, que trae aparejada una reconfiguración territorial de la periferia tanto en modalidades de usos de suelo, como en intensidades de ocupación. En la zona Sur de la ciudad, se registra un avance del uso de suelo residencial que se despliega sobre un sector ocupado tradicionalmente por actividades productivas agrícolas e industriales, y en menor medida por barrios que corresponden a loteos realizados durante el periodo de industrialización de década del cincuenta.

Bajo este contexto el objetivo de este trabajo, es definir y analizar una tipología de conflictos territoriales presentes en la zona sur de la ciudad de Córdoba en el marco de este periodo de expansión urbana. Estableciendo las continuidades y rupturas con los conflictos históricos existentes.

Analíticamente abordamos a la periferia Sur, a través de la categoría conceptual de territorio usado. Es decir, como una construcción social a partir de relaciones asimétricas de poder y sujeto a una constante transformación. Los conflictos territoriales son emergentes de esas relaciones, cuando grupos sociales entablan disputas por la apropiación de los recursos materiales y simbólicos presentes en el territorio.

Los conflictos, son procesuales, comprenden un desarrollo temporo-espacial vinculado a un contexto económico, social, y normativo. Son situados y mutan en el tiempo motivado o desmotivado por factores externos e internos, en donde las regulaciones estatales reflejan conflictos institucionalizados, en los cuales la sociedad ya se expidió. Pese a ello, esto no implica necesariamente la resolución del conflicto, ya que las normas pueden ser solo un momento dentro de su desarrollo.

Para poder alcanzar los objetivos propuestos se utilizó un abordaje cualitativo flexible, en base a fuentes de información secundaria y primaria, que posteriormente fue triangulada.

BUFFALO, LUCIANA
Grupo de Investigación en Industria, Trabajo y Territorio (GIITT), Dpto. de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E-mail: chicheski@gmail.com

MOGNI, PAULA
Grupo de trabajo sobre estudios socioambientales. Universidad Católica de Córdoba
Argentina

Introducción

El proceso de expansión urbana implica una readecuación del territorio, que se cristaliza bajo nuevas formas, funciones y normas materiales y simbólicas.

El caso de estudio que se aborda, corresponde a la periferia Sur de la Ciudad1 (Fig. 1). Su selección se realizó por la intensidad de los cambios que se registran durante el periodo 1990-2014, en donde se verifica un avance del uso del suelo residencial, en un área ocupada tradicionalmente por actividades productivas agrícolas e industriales, y en menor medida por barrios residenciales con mixtura de usos, que tienen sus inicios, o se consolidan, durante el periodo de industrialización de la década del cincuenta.

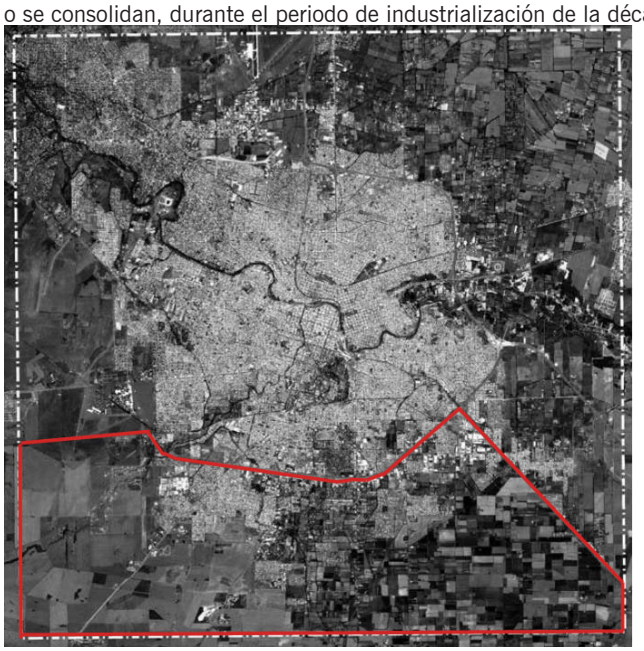


Figura 1: Delimitación del área de estudio. Fuente: Selección propia en base a Imagen Satelital año 2011/ Dirección de Catastro, Secretaría de Economía y Finanzas, Municipalidad de Córdoba.

Este proceso de expansión se materializa en el territorio analizado, bajo dos lógicas espaciales; una de tipo continua y otra de tipo discontinua. La primera de ellas, ocupa las áreas intersticiales remanentes en colindancia con el espacio urbano consolidado,

1 El área de estudio, abarca un polígono de 161,73 km2 en el arco sur del ejido municipal de la ciudad de Córdoba; cuyos lados quedan definidos al Norte por la intersección de la Av. de Circunvalación y calle La Donosa, al Este por la Ruta Nacional Nº9 y finalmente en las direcciones Sur y Oeste por el limite del ejido municipal.

RYDZEWSKI, ANA LAURA
Grupo de Investigación en Industria, Trabajo y Territorio (GIITT), Dpto. de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

GARAT, OSCAR
Grupo de trabajo sobre estudios socioambientales. Universidad Católica de Córdoba
Argentina

y la segunda se desarrolla sobre el antiguo parcelado agrícola, al interior de sub áreas, delimitadas por las principales conectividades o vías de acceso del sector. Esta lógica está constituida por productos inmobiliarios que dinamizan y capitalizan la suburbanización de grupos sociales de ingresos medios – altos, en enclaves urbanizados con perímetro cerrado y loteos rurales. Sumado a planes de viviendas y barrios ejecutados por el estado provincial, con el fin de relocalizar asentamientos informales (Buffalo, Rydzewski, Garay, 2012).

Desde este punto de partida, el objetivo de este trabajo, es definir una tipología de conflictos territoriales presentes en la zona sur de la ciudad de Córdoba en el marco de este periodo de expansión urbana. Estableciendo las continuidades y rupturas con los conflictos históricos existentes, ya que los habitantes de los barrios tradicionales han sido protagonistas de una serie de conflictos vinculados a recursos territoriales, los cuales tomaron estado público a partir de protestas y movilizaciones vecinales, que tuvieron una amplia repercusión mediática.

Consideraciones Teóricas

En la actualidad, existe una marcada polisemia de la categoría Territorio tanto en su conceptualización, como en los usos de las diferentes disciplinas que abordan esta temática.; antropología, sociología, economía, biología, entre otras.

En la disciplina geográfica, autores como Benedetti, Manzanal y Reboratti, sostienen que en la producción teórica contemporánea el territorio está de moda, lo que se refleja en su uso irreflexivo que conlleva a una disociación entre la teoría planteada y los marcos analíticos utilizados:

"El territorio se ha convertido en un fetiche de las ciencias sociales, profusamente utilizado, la más de las veces de forma irreflexiva" (Benedetti 2011:12)

"Es común que el territorio pierda su sentido heurístico y conceptual y pase a ser utilizado como sinónimo de espacio o región según el caso (…) se sostiene la necesidad de distinguir el espacio y el significado del territorio como un concepto de análisis". Manzanal (2006 :13)

"Es común el uso indiscriminado y poco cuidadoso de este concepto o su sustitución por espacio social, lugar o región" (Reboratti, 2008).

Pese a las diferentes perspectivas vigentes, se puede afirmar que existe un sustrato de consenso, bajo el cual se define al territorio como una construcción social a partir de relaciones asimétricas de poder, que incluyen a diversos agentes y no solo al poder hegemónico estatal. De este modo se toma distancia de las conceptualizaciones que lo conciben como sinónimo del territorio nacional2 o en su defecto como una mera materialidad, un escenario continente de la vida social, y pasa a ser abordado, como una forma-contenido, donde las materialidades y subjetividades están mutuamente determinadas.

2 A finales del siglo XIX y principios del XX bajo el marco de la constitución de los estados nacionales, el territorio es definido como el espacio ocupado por una nación, en donde el estado es el agente que detenta el poder, mediante el control de ese espacio, el cual queda delimitado materialmente a través de límites , fronteras. Bajo este contexto el conflicto territorial ha estado asociado a los enfrentamientos entre Estados territoriales por establecer la posesión sobre un área determinada en donde la frontera es el eje estructurante de la lucha.

En ese sentido Milton Santos (1999), plantea que la categoría de análisis dentro de las ciencias sociales no es el territorio, sino el territorio usado, "ya que no son las cosas, sino las cosas, hombres y relaciones lo que lo constituyen", las acciones, los intereses sobre parte del territorio e incluso las representaciones atribuidas a él, tienen una relación con el valor que se le da a lo que está allí presente. Por lo cual en realidad lo que existe es "relación social, sociedad en cuanto territorio, sociedad en cuanto espacio" (Santos 1999:18). Esta perspectiva implica que "el territorio, es condicionante no solo en su significación física, dimensional y contenedora de recursos (condición), sino que es condicionante en las características que asume por el dinamismo de las relaciones sociales (como contenido); que lo definen y redefinen permanentemente. Es decir, que estamos en presencia de un territorio tan dinámico como la sociedad misma porque su comprensión radica en los procesos inherentes y propios de la sociedad que lo produce (como forma-contenido)" (Buffalo, 2013).

Los procesos de reestructuración de la periferia Sur de Córdoba implican una readecuación del territorio, que se cristaliza bajo formas, funciones y normas materiales y simbólicas. Las cuales, no se dan en un espacio de consenso sino que se articulan en un espacio de lucha. Los conflictos territoriales son emergentes de esas relaciones asimétricas de poder o territorialidades, cuando dos o más agentes colectivos entran en disputa por la apropiación de los recursos materiales y simbólicos presentes en el territorio.

Peña Reyes sostiene que "Los conflictos territoriales están presentes en muchas dinámicas sociales porque la estructuración del espacio es un proceso atravesado por las relaciones de poder y, por consiguiente, nunca acabado" (Peña Reyes, L., 2008:89-115).

Al respecto Santos recupera los aportes de François Perroux y propone pensar estas contradicciones concibiendo al territorio como un campo de fuerzas, como un lugar de ejercicio, de dialécticas y contradicciones entre lo vertical y lo horizontal, entre Estado y mercado, entre uso económico y uso social de los recursos, lugar de conflicto entre localidades, velocidades y clases (Santos, M.1999:20). Asimismo Santos refiere a la inexistencia de la relación dialéctica entre sociedad –naturaleza ya que la sociedad no actúa sobre la naturaleza en sí misma, actúa sobre una naturaleza valorada por la sociedad. (Santos, M. 1999:18)

Como plantea Sousa Santos, en realidad "lo importante es saber quién domina o influencia y como domina o influencia ese espacio", ya que el territorio es ante todo un instrumento de ejercicio del poder. "Poder entendido como capacidades y recursos que permiten generar transformaciones o perpetuar continuidades". (Sousa 1995:79)

¿Conflicto social o conflicto territorial?

Existe una extensa bibliografía con fuerte peso disciplinar en torno a la categoría de conflicto para abordar a problemáticas de diversa índole.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales mayormente desde la sociología, cobra fuerza el estudio de los movimientos sociales, sus causas y la productividad de los conflictos, entre otras dimensiones de análisis.

Cadarso, realiza un recorrido histórico sobre las propuestas teóricas recientes de conflicto social procedentes de las ciencias sociales y de la sociología, en base a ello lo define como " un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social". (Cadarso 2001:12).
Para este autor, la precondición que permite calificar un conflicto como social es la lucha abierta entre grupos sociales, que implica:
Un nivel ideológico cultural, que comprende compartir orientaciones cognitivas, compartir ideas, expectativas asimilables y objetivos (entendidos tanto en su dimensión táctica como en su relación con procesos sociales más amplios). Esta dimensión también suele denominarse marcos interpretativos, e incluye a la identidad colectiva.
Un nivel de acción colectiva: refiere a sus formas, a los repertorios tácticos empleados
Movilización: abarca las estructuras de movilización que emplea el grupo, las formas y niveles de compromiso de los actores sociales con el movimiento.
Organización: es el grado de institucionalización de las entidades que gestionan el conflicto ya sean preexistentes o gestadas a partir del propio movimiento.
Desde esta perspectiva el conflicto debe ser abordado como un proceso, inscripto en una sucesión lógico-causal de hechos históricos, ya que no es un fenómeno autónomo, ni se reduce a las acciones de protesta que toman estado público.
Cadarso enfatiza que el requisito excluyente para calificar un conflicto como social, es la lucha abierta entre grupos sociales, lo cual permite abordar una amplia gama de procesos, muchos de los cuales no son territoriales. En base a las propuestas teóricas que analiza en este libro, el autor establece una tipología o formas de conflicto social dentro de las cuales se incluyen "conflictos dentro de la esfera de la privacidad", "conflictos anómicos" (el suicidio), entre otros etc. (Cadarso,2001: 64).
Desde la perspectiva de análisis de problemáticas ambientales, el conflicto es utilizado para analizar externalidades asociadas actividades tales como; agricultura intensiva, actividades extractivas, producción industrial, degradación de recursos naturales, entre otras temáticas cuyo eje de análisis se centra en él modelo de desarrollo y en las consecuencias ecológicas- ambientales que este produce, tanto en una escala local como regional. A modo de ejemplo podemos citar:
"Los conflictos ambientales son, en esencia conflictos territoriales distributivos y políticos que generan tensiones en las líneas de desarrollo histórico de cada comunidad o región y ponen en cuestión los mecanismos de expropiación y apropiación de los recursos naturales. En esos conflictos no están en disputa sólo los impactos ambientales, sino también los impactos económicos, sociales y culturales, por esa misma razón, estas disputas generan una fuerte colisión entre el espacio económico y el espacio vital" (Sabattini, 1997).
Autores como Melé (2006), Azuela (2013), Merlinsky (2009), reconocen la construcción social del territorio. Sin embargo, en sus abordajes analíticos la dimensión territorial queda subsumida en la construcción de identidades colectivas durante el

proceso de lucha o en su defecto en la definición de un territorio en común que debe ser defendido.

Melé sostiene que "en la trayectoria de confrontación se redefine y resignifica el lugar del territorio como ámbito político: en ese proceso de construcción social se atribuye valor ambiental a un sub-ensamble espacial y de ese modo se territorializa el conflicto" (Melé, 2006). Merlinsky analiza la dimensión territorial como el "escenario de manifestación" y como espacio "valorizado" por el conflicto (Merlinski 2009). En esa misma dirección, Azuela (2013), investiga la resistencia vecinal de un barrio ante un proceso de densificación urbana, analizando tres aspectos de la productividad del conflicto social, la irrupción del conflicto en el espacio público, la territorialización y la actualización local del derecho y refiere por territorialización a la "definición territorial que delimitó el espacio que era preciso proteger y preservar" a partir de un desacuerdo sobre las representaciones y los usos del espacio emergentes del proceso de conflicto.

En base al recorrido de los abordajes de conflicto expuestos, existen puntos de encuentro con estas perspectivas. Sin embargo, la principal diferencia radica en que bajo esos marcos los procesos económicos, normativos, y la construcción de nuevas materialidades, son contextuales, o en su defecto son analizados como los objetivos del proceso de lucha que permiten redefinir el territorio a partir del conflicto.

Desde nuestra mirada, esos elementos son parte de los recursos territoriales que los agentes sociales ponen en juego a través de prácticas y estrategias, en la búsqueda de un proyecto territorial anhelado y desde una realidad territorial indeseada. En esa búsqueda emerge el conflicto territorial. En este contexto, el conflicto territorial es social, y se explicita en luchas sociales que toman estado público, e implican un proceso de movilización y construcción de una identidad colectiva, sin embargo no todo conflicto social es territorial.

La precondición para clasificarlo como territorial es la presencia de los recursos territoriales como objeto de lucha. Entendemos por recursos territoriales a las formas, funciones y normas materiales o simbólicas existentes. que delimitan las posibilidades de uso actuales, futuros y probables en el territorio. Dentro del espacio urbano analizado esos recursos se componen de:

Dimensión simbólica/identitaria: Espacio vivido por los vecinos, apropiación y valorización social de su entorno.

Funciones que cumple la configuración territorial existente, entendida como las materialidades que posibilitan determinados usos.

Infraestructura, servicios y equipamientos

Normas: regulaciones de uso y fraccionamiento, condiciones de ocupación del suelo, actividades económicas presentes, etc.

Proyectos y planes que tengan injerencia territorial los cuales pueden pertenecer o articular a agentes privados, nacionales, provinciales y/o municipales. Tales como nuevos loteos, radicación de industrias, etc.

Cuando hablamos de territorialidades hablamos de todas las relaciones de poder existentes en el territorio entendido como "capacidades y recursos que permiten generar

transformaciones o perpetuar continuidades" (Sousa Santos 1995:78) y puede ser ejercido por actores locales o extralocales. Las territorialidades coexisten, e incluso cuando el conflicto se resuelve, no es que el perdedor desaparece del territorio sino que se articulan en ese recorte espacial de modo diferente.

Asimismo, el conflicto territorial es parte de un proceso de tensión, cooperación y negociación entre agentes sociales que se desarrollan en un concreto espacio temporal, el tiempo es una variable a considerar sobre todo cuando nos referimos a conflictos territoriales potenciales y a su dinámica (mutación)3.

Consideraciones Metodológicas

A los fines metodológicos, empíricos, y en función de las aproximaciones teóricas esbozadas, se delimitó espacial y temporalmente los conflictos territoriales y, se contextualizaron. A partir de allí se busca identificar a los agentes sociales involucrados y los objetivos e intereses que los movilizan, sin perder de vista que los conflictos forman parte de una cadena de sucesos y acontecimientos que se van hilvanando a partir de los intereses (prácticas/acciones) contrapuestos entre agentes, que en un determinado momento cristalizan un conflicto.

En una primera instancia se realizaron tareas de recopilación de antecedentes, análisis bibliográfico y un relevamiento de conflictos que hubieran tomado estado público, en medios periodísticos locales. Los mismos, fueron compilados en esquemas de síntesis cuya lógica estructurante fue evidenciar los principales nudos críticos, continuidades y rupturas en su desarrollo temporo- espacial. Cabe mencionar, que si bien se realizó una búsqueda exhaustiva de información, no implica que en ellos se encuentren todas las noticias publicadas por los medios en torno a la temática tratada. Esta exploración previa, permitió generar el primer acercamiento a los conflictos territoriales presentes.

Posteriormente, los datos obtenidos fueron triangulados con fuentes de información primaria. Las tareas de recolección de datos primarios consistieron en dieciséis entrevistas en profundidad a expertos y miembros representativos de la comunidad, siete grupos focales con residentes de distintas zonas y una encuesta telefónica de opinión pública no probabilística realizada a doscientos treinta y dos vecinos. En los recorridos se campo se realizo un registro fotográfico con las principales demandas mencionadas por los vecinos.

Finalmente se utilizó un Sistemas de Información Geográfica ArcGIS 10 (ESRI, 2010) para generar la cartografía temática específica con apoyo de imágenes satelitales del google earth.

Aproximación una tipología de conflictos territoriales

Los resultados obtenidos permitieron establecer una tipología de conflictos territoriales presentes, que fueron categorizados en:

Conflictos por incompatibilidad de usos de suelo.

La lógica de ocupación del espacio en los últimos años se sustenta en marcos normativos

3 Esto último le otorga complejidad al análisis empírico. "Puede ser más adecuada a la noción de un territorio en cambio, en proceso. Si lo tomamos a partir de su contenido, el territorio tiene que ser visto como algo que está en proceso. El territorio constituye el trazo de unión entre el pasado y el futuro inmediatos" (Santos, 1999:19).

y políticas neoliberales implementadas en los años noventa, donde la desregulación del mercado y un estado obsecuente permiten flexibilizar las estrategias de los agentes privados dando lugar a prácticas que se intensifican en el período postconvertibilidad" (Buffalo, L, Rydzewski A. y Garay M., 2012). Esta dinámica se materializa en construcción de barrios cerrados, loteos rurales, grandes proyectos urbanos y barrios ciudad ejecutados por el gobierno provincial, en localizaciones periféricas habilitadas por normativa para el desarrollo de actividades industriales y agrícolas.

La expansión del uso de suelo residencial ocasiona la emergencia de conflictos que se vinculan a la cercanía con actividades productivas, y que son manifestadas por los vecinos mediante reclamos vinculados a la percepción de riesgo, ruidos molestos, tráfico y olores.

La incompatibilidad de uso industrial y residencial, en un contexto de crecimiento económico y de expansión urbana, puede verse en un caso particular como es el conflicto puntual entre la industria Porta Hermanos S.A. y los barrios residenciales colindantes a la empresa.

La planta de la firma Porta es una empresa familiar fundada en el año 1882, que produce alcoholes y licores. En la década del 90' la empresa se diversifica y traslada a su ubicación actual, en la confluencia del camino a San Antonio con la Avenida de Circunvalación en una zona en la que ha aumentado el uso residencial en los últimos años, al tiempo que la empresa ha crecido sostenidamente.

Los barrios colindantes a la empresa son, hacia el sur "Parque San Antonio" y hacia el sur oeste "Inaudi Anexo", ambos dentro del patrón para uso industrial IVa: "Actividades que producen molestias importantes al medio, que deben ser controladas mediante disposiciones urbanísticas o tecnológicas, por lo que su asentamiento limita la localización de usos residenciales. Actividades que podrán localizarse en áreas predominantemente industriales donde se admitirán sólo en forma condicionada usos residenciales".

En agosto del año 2012, la fábrica incorpora a sus procesos productivos tradicionales la fabricación de bioetanol a partir de molienda de maíz, dos meses más tarde se inicia el conflicto con los vecinos.

El reclamo fue sustentado a partir de que los vecinos comenzaron a sentir los olores cuando la planta empezó a trabajar en la producción de bioetanol y temían que ello pudiese perjudicar la salud del barrio4. En medios periodísticos locales los vecinos declararon:

"Nos gustaría que se hagan estudios sobre lo que sale de las calderas de la empresa, porque si esto es algo tóxico hay que actuar ahora". Uno de ellos manifestó que cuando compró el lote para su casa, Porta no estaba instalada en el sector. "Ahora vivo a 80 metros de silos de alcohol. Son peligrosos"5.

4 "Las emanaciones están controladas y la planta fue habilitada por la Municipalidad. Puede generar molestias, pero estamos en una zona industrial y siempre hemos sido buenos vecinos", dijo José Porta. Fuente: http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/encuesta-asocia-problemas-salud-planta-etanol

5 http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ambiente/piden-que-justicia-investigue-posible-contaminacion

Los vecinos organizados convocaron a la Red Universitaria de Ambiente y Salud / Médicos de Pueblos Fumigados, quienes realizaron una encuesta epidemiológica durante los primeros 15 días del mes de junio de 2013. Los resultados sostienen que el 53 por ciento de los habitantes del barrio Parque San Antonio padece algún problema de salud que podría vincularse a la contaminación. Esas afecciones son cefaleas persistentes, conjuntivitis y congestión ocular y dermatitis. También detectaron una concentración de oxígeno más baja que la normal.6

Al respecto el secretario de Desarrollo Urbano de la Municipalidad, ratificó que la empresa está ubicada en una zona apta para el emprendimiento que lleva a cabo, ya que la zona IVb permite actividades "industriales e industriales-rurales (...), en donde no se admitirá el uso residencial", dice la ordenanza N° 8.133, que data de 1985. Y contempla como actividades posibles la destilación y fraccionamiento de alcoholes.

Por otra parte, el proceso de residencialización ha avanzado sobre áreas definidas por la normativa para uso agrícola, históricamente conformada como el cinturón verde que abastecía a la ciudad de productos fruti-hortícolas.

Los productores mencionan que la venta de quintas se explica porque es más rentable el valor de la tierra que lo que rinde la producción de verduras. Asimismo, frente al avance de los barrios privados los productores se desprenden de las tierras ya que "Cuando uno está cerca de un country, no puede producir más porque, entre otras cosas, no se pueden pulverizar los cultivos. No hay muchas opciones"7

Frente al conflicto el municipio, a través del decreto 13/1 del 12 de diciembre del 2003, suspende la aprobación de Urbanizaciones Residenciales Especiales (ordenanza 8606, sus modificatorias y normas vinculadas) y Loteos Rurales (Ordenanza 8060, sus modificatorias y normas vinculadas) por un período de 90 días a partir de la fecha de publicación del decreto, en el área rural o industrial dominante (Patrones K, L, N de la Ordenanza 8252/86) ubicada en el arco Este y Sur, por fuera de la Avenida Circunvalación, en el área comprendida desde la Ruta Nº 9 Norte en sentido horario hasta la Ruta Nº 20. Esta suspensión fue motivada por el creciente proceso de ocupación de las áreas rurales dominantes y bajo explotación agrícola, que constituyen el Cinturón Verde de la ciudad.

En base a ello el 9 de septiembre de 2004 el concejo deliberante sanciona las Ordenanzas 10760,10761, 10762, 10763 y 10764. Estas modificatorias establecen que "las Urbanizaciones Residenciales Especiales no podrán localizarse en la zona M definida por la Ordenanza N° 8256/86 ni en los sectores de las zonas L y N de la misma Ordenanza. Además la Ordenanza 10.761/04 incorpora la zona N1 para la cual establece en su artículo 67 bis: Zona de ubicación periférica de carácter mixto: rural - residencial destinada a la extensión de la urbanización de baja densidad con uso residencial con vivienda individual exclusivamente, sujeta a control del número de

6 Red Universitaria de Ambiente y Salud / Médicos de Pueblos Fumigados http://www.reduas.fcm.unc.edu.ar/wp-content/uploads/downloads/2013/08/Salud-ambiental-de-B%C2%BA-San-Antonio-Final.pdf

7 (Fuente: http://noticias-ambientales-cordoba.blogspot.com.ar/2011/04/cinturon-verde-con-menos-productores.html.

unidades y usos rurales compatibles con el uso residencial.

Este cambio de zonificación generó una concentración de Urbanizaciones rurales en el área de estudio, específicamente entre los Caminos a 60 Cuadras, San Carlos y San Antonio (Fig. 2). "Esta modificatoria en vez de contrarrestar la ocupación de suelo en baja densidad institucionalizó esta práctica. Cabe destacar que esta tendencia se consolida al analizar el proceso a escala urbana ya que hacia el oeste se encuentran tierras de propiedad militar y hacia el norte y noreste la expansión a estado propiciada por la localización de industrias y parques empresarios" (Buffalo, Rydzewski, Garay, 2012).

Este proceso de revalorización del precio del suelo periférico, generó que su acceso sea cada vez más difícil para sectores sociales empobrecidos. Hecho que se visibiliza a partir del año 2009 en donde se intensifican las ocupaciones de hecho y las tomas de tierra en el área de estudio. Los participantes de las tomas argumentan:

"Con lo que ganamos no nos alcanza para comprar un terreno y así no podemos vivir más"

"Nos ofrecieron darnos casas en otros barrios, pero quien sabe, nos quieren llevar a una villa donde es peligroso y además estamos lejos de los hornos. No queremos casas, sólo el terreno para construir"[8]

Las tomas organizadas se realizaron en terrenos colindantes a los barrios Cabildo, ampliación Ferreyra, Comercial, Piedras Blancas y en colindancia con el Barrio Ciudad Obispo Angelelli. Las dos últimas se encuentran aún vigentes y sin solución a corto plazo ya que el estado no cuenta con un banco de suelos o políticas especificas que permitan el acceso a vivienda de estos sectores. El subdirector de Políticas Urbanas de la municipalidad de Córdoba declaro en medios locales que parte de las causas de este conflicto se vinculan a *"La especulación inmobiliaria y la gran demanda de inversiones por parte de los nuevos ricos que trajo la soja, provocaron que se disparen los costos del metro cuadrado" (...) "Los countries comenzaron a urbanizar las periferias de la ciudad, levantando enormemente el precio de los terrenos en sectores que antes eran habitados por las clases bajas" (subdirector de Políticas Urbanas de la Municipalidad de Córdoba)* [9]

8 http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/rebrotan-usurpaciones-tomas-tierra

9 Fuente: http://www.diaadia.com.ar/content/temporada-alta-de-ocupacion-de-tierras-0

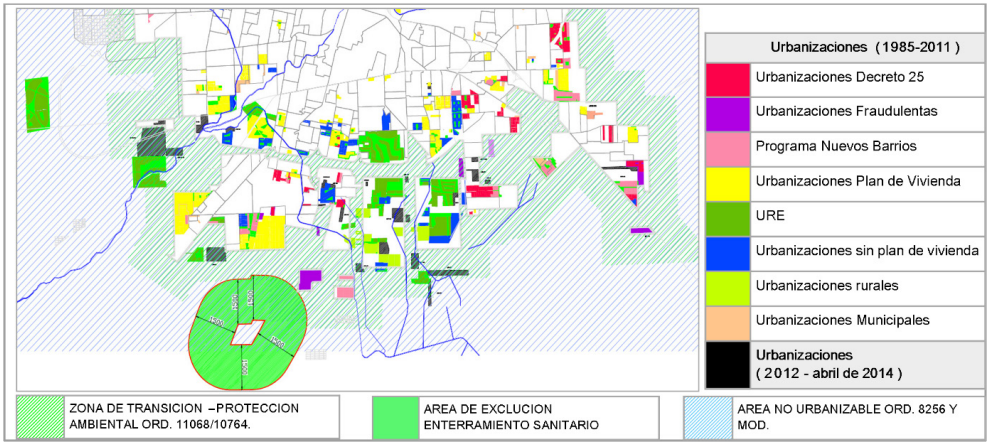


Figura 2: Localización de urbanizaciones en el área de estudio Fuente: Elaboración propia en base a plano de Municipalidad de córdoba, secretaria de desarrollo urbano subsecretaria de planeamiento.

Conflictos de infraestructura y servicios públicos.

El eje estructurante de este tipo de conflicto, es el acceso diferencial a infraestructura y servicios públicos que poseen los distintos barrios de la Córdoba Capital y en este caso en particular, la zona sur de la ciudad.

Dicha inequidad es una construcción histórica y se vincula a inercias territoriales materiales y simbólicas, configuradas por procesos que tienen sus inicios en el segundo periodo de expansión de la ciudad. Esta etapa de expansión es coincidente con el proceso de industrialización de la década del 50. Rettaroli,J, sostiene que la extensión "es la evidencia física de la presencia de la industria en la ciudad", lo que ocasionó una masiva inmigración campo-ciudad en búsqueda de empleo. (Rettaroli J., 2000:7)

En la periferia sur a partir de la instalación de las fábricas IKA (Oeste) y FIAT (Este), se generó una concentración sectorial-espacial de industrias automotrices y metalmecánicas que influyeron directamente en el surgimiento de nuevos barrios y en el crecimiento y consolidación de los ya existentes. (Bischoff, 1986:78).

En el sector Suroeste entre 1955 y 1970 se configuran los barrios Santa Isabel (reactivado con la localización de IKA en su interior), Santa Isabel II, Santa Isabel III, Vicor, Residencial Sur, Alejandro Carbó, Santa Rosa y Mirizzi, y se expanden Villa El Libertador y Barrio Comercial. Mientras que en el sector S-E en 1954 a partir de la radiación de Fiat en Ferreyra se emplazan los barrios Ituzaingó, San Lorenzo, Deán Funes, Avellaneda, Los Sauces, Almirante Brown, San Lorenzo Sud, Los Eucaliptus, Ituzaingó Anexo, entre otros[10].

El crecimiento urbano, no fue acompañado desde un principio con la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios, ya que recién en el año 1985 se sanciona el

10 El estudio realizado por Colome (1967) da cuenta de las características que adopto este periodo de expansión en donde el mayor crecimiento poblacional y de construcción de viviendas se da en la periferia de la ciudad.

cuerpo normativo que regula el fraccionamiento, ocupación y usos de suelo para la ciudad de Córdoba.

Con anterioridad, el municipio no exigía a los loteadores la provisión de infraestructura, los cuales debían ser asumidos por el municipio. Por lo cual, la expansión de la periferia se identificó por su "carácter aleatorio, no planificado, respondiendo no a un proyecto urbano sino a varios emprendimientos de loteadores diversos, que en general se limitaron a un trazado o subdivisión de la tierra" (Retarolli 200:23) consolidando de ese modo una periferia con serios déficits de infraestructura y servicios.

En los barrios analizados la infraestructura, equipamientos y servicios urbanos fueron a destiempo del proceso de urbanización y aún se encuentra sin cubrir las demandas existentes. Esto se verifica en la encuestas realizada donde el 30% de los vecinos refirió a la falta o la mala calidad de los servicios públicos.

Las falencias en la infraestructura y servicios barriales han sido históricamente motivo de protestas, en las entrevistas realizadas los vecinos mencionan:

"…todo lo que se ha conseguido en el barrio, todo fue una lucha, todo… desde el dispensario, la lucha por el agua también"

Dentro de las luchas históricas mencionadas por los vecinos se destacan la lucha por el abastecimiento de agua potable y por el servicio de cloacas.

La primera de ellas se inicia en la década del 60, cuando inicia un movimiento barrial para lograr una adecuada provisión de agua potable y se crea "Comisión Pro-Agua de los Barrios del Sur de Córdoba"[11], ya que había un solo tanque que proveía agua de una perforación; los vecinos describen esta agua como salada y dura por lo cual la mayoría se abastecía del agua del Canal Maestro Sur o comprándole a aguateros particulares.

Esta comisión inicialmente estaba conformada por representantes de los barrios Villa El Libertador y Comercial, a los que progresivamente se sumaron vecinos de los barrios Carbó, Mirizzi, Santa Rosa, Santa Cruz, Santa Isabel (Primera, Segunda y Tercera Sección), Residencial Sur y los barrios del Sureste de la ciudad: Ituzaingó, San Lorenzo, Ferreyra y Avellaneda. Tras numerosas gestiones, en 1974 logran la habilitación de la red y el abastecimiento de agua corriente, el cual es identificado por los vecinos como el primer logro colectivo.

Respecto del conflicto vinculado al servicio de cloacas, se inicia en el año 2001 a partir de un periodo de intensas precipitaciones que ocasionaron el colapso de pozos sépticos, derrame de efluentes en las calles del sector, e incluso agrietamientos de viviendas, ya que el sector sur-oeste de la ciudad por sus características geológicas, y geomorfológicas, es una zona anegable, de suelos colapsibles que posee el nivel freático próximo la superficie.

En marzo de 2001 este conflicto tomo estado público, con la constitución de la Comisión del Inodoro Gigante que nucleó a los representantes de los barrios afectados. Se recolectaron más de mil cuatrocientas firmas de adhesión y se elevó un petitorio

11 Los reclamos también incluían: obtener un servicio de transporte más eficiente, mejorar el estado de las calles, la creación de un dispensario, guardería, refacciones en las escuelas, teléfonos públicos y democratizar el Centro Vecinal.

de las obras necesarias, acompañadas de informes de especialistas que incluía un relevamiento de casos de hepatitis, que se vinculaban a los derrames de líquidos cloacales.

Dentro de las acciones realizadas por los vecinos se destaca la impresión del voto inodoro[12], durante los comicios realizados en julio de 2001. Por el plebiscito que proponía transformar el poder legislativo unicameral.

En cuanto a las respuestas del gobierno municipalel 24 de marzo de 2001, debido a los casos de hepatitis y a los graves problemas de higiene vinculados a los pozos negros desbordados, el Concejo Deliberante de la ciudad declaró la emergencia sanitaria en los barrios Santa Rosa, Alejandro Carbó, Comercial e Inaudi (Ordenanza 10382). En agosto, el municipio licitó la red cloacal para los barrios Carbó, Santa Rosa, Inaudi, Comercial y San Antonio, sumado a una planta de tratamiento de efluentes. Las obras se inician, pero se paralizan por falta de pago. Recién en el año 2005 se anuncia la reanudación de las obras que finalmente fueron inauguradas a finales del año 2006. Pese a la ejecución de la red de cloacal, en el año 2012 este conflicto continuo vigente ante el colapso reiterado de la planta de tratamiento de Barrio Inaudi por lo cual se vertían los efluentes sin tratamiento al Canal Anisacate que desemboca en el arroyo La Cañada. A esta problemática se le suman los continuos desbordes cloacales que registran los barrios del sector.

En esta etapa del conflicto entran en juego nuevos agentes, el gobierno provincial y urbanizadores privados. La planta de tratamiento fue proyectada y ejecutada para servir a los barrios: Las Huertillas, Residencial Santa Rosa, Comercial, Inaudi, 2 de Abril, Posta de Vargas, Parque San Antonio, Inaudi Anexo, Mirizzi y Alejandro Carbó y tiene una capacidad de tratamiento de efluentes de 2.100 m3 diarios. Actualmente procesa líquidos provenientes de las urbanizaciones Tejas II (loteo privado) y de los barrios Ciudad Obispo Angelelli 1 y 2. Estos últimos fueron anexados dado que no funcionaba la planta provincial construida en el barrio Angelelli, cabe mencionar que el tratamiento de efluentes cloacales en los barrios ciudad se resuelve mediante un sistema centralizado e independiente a nivel de cada barrio, en donde los líquidos, luego de ser tratados, son reinyectados a las napas subterráneas. Como la zona sur posee un nivel freático próximo a la superficie, este método de tratamiento ocasionó la surgencia de los mismos a la superficie.

Para resolver esta problemática, el 13 de junio de 2007 se firma un convenio entre Redes Sanitarias Municipal y la ex Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (Dipas) mediante el cual, se permitió el vertido de dichos efluentes en la planta municipal de Inaudi. En contraprestación la provincia se comprometió a construir un nuevo módulo para ampliar su capacidad. A la fecha esto no ocurrió.

Asimismo son constantes las demandas por derrames de líquidos cloacales en las

12 El voto contenía la siguiente inscripción "En defensa de nuestra salud y medio ambiente y en contra de las promesas mil veces reiteradas y mil veces postergadas, VOTE EL INODORO GIGANTE: Sí a la salud, No a las falsas promesas, Sí a los desagües, No a la contaminación, Sí a la impermeabilización del Canal Maestro, No a la discriminación, Sí a las cloacas, Sí al transporte digno". Esta acción se repitió para las elecciones nacionales legislativas en noviembre de 2001 pero con el voto "microbio" "Las lluvias llegan y la zona sur sigue esperando"; (fuente: Archivo personal de la Comisión del Inodoro)

calles, sumado a denuncias por contaminación del arroyo cañada, ya que los líquidos tratados son derivados hacia ella por medio del canal Anizacate[13].

El más reciente realizado en agosto de 2014, determino que los efluentes vertidos en el Arroyo la Cañada crudos provenientes de la planta de tratamiento de barrio Inaudi, no fueron tratados. Cabe mencionar que dicho aporte representa cerca de la mitad del caudal que pasa por su cauce.

Otro conflicto que aún persiste es la anegabilidad, de las calles no pavimentadas, las cuales se tornan intransitables en periodos de lluvias. En el caso particular de barrio Inaudi esta problemática se agravo a partir de la construcción del loteo privado Tejas II ya que está sobre elevado respecto al anterior y direcciona sus desagües pluviales a barrio Inaudi.

A modo de cierre podemos decir que la lógica de la continuidad está representada por la permanencia del conflicto territorial vinculado a los servicios y equipamientos urbanos, sumado a una valorización social negativa de algunos de estos barrios que históricamente han pertenecido a clases sociales medias bajas y que se refleja en el sentir de los propios vecinos "somos *ciudadanos de segunda*". El conflicto pone en evidencia la segregación urbana existente en la zona sur ya que la provisión de los servicios se da de manera diferencial para los barrios cerrados o privados lo cual acentúa aún más la problemática.

Los vecinos del sector mencionaran en más del 30% de los casos encuestados que la falta o la mala calidad de los servicios públicos así como las falencias en la infraestructura barrial han sido los motivos históricos de protesta. En este sentido, en muchos de los grupos focales la idea de luchar para obtener infraestructura y servicios apareció con fuerza, lo expresan así*:"... todo lo que se ha conseguido en el barrio, todo fue una lucha, todo... desde el dispensario, la lucha por el agua también*".

Las demandas de los vecinos tienen que ver con las falencias en infraestructura y servicios públicos como cloacas, agua potable, accesibilidad transporte, recolección de residuos, alumbrado público, arreglo de calles y mejora de las condiciones del canal maestro.

Conflictos vinculados a la percepción de riesgo

Para establecer el riesgo percibido por los habitantes de la zona sur, se recuperan los aportes teóricos de Durand,L. (2008), quien propone su abordaje a partir de la categoría perspectiva ambiental, entendida como "el conjunto de normas, supuestos y valores que resultan de las vivencias del entorno y que permiten comprenderlo y explicarlo".

En esa dirección Auyero y Swistun, plantean que "la realidad contaminada es socialmente construida, producida y productora" y sostiene que diversos actores influyen en lo que los residentes saben o ignoran. (Auyero y Swistun, 2008: 22-23). Es decir, funcionarios estatales, investigadores, doctores, maestros, periodistas,

13 En el año 2012 y 2014 el Centro de Química Aplicada (Cequimap), de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC),efectuó análisis del líquido vertido, llegando a la conclusión de que no son eficientemente tratados.

abogados y activistas entre otros actores sociales, dan forma a las experiencias que los habitantes tienen sobre la contaminación y riesgo existente en el lugar en donde viven. Para relevar la construcción social de riesgo percibido, se realizaron grupos focales, encuestas, entrevistas a expertos y recorridos de campo.

La información obtenida fue triangulada, y en base a ella se establecieron 11 indicadores de calidad ambiental. Los cuales fueron integrados, en capas temáticas para cada indicador y ponderados en un Sistema de Información Geográfica, con el fin de obtener un mapa de calidad ambiental, valuado en un rango que va de bueno a muy malo. (Tabla 1)

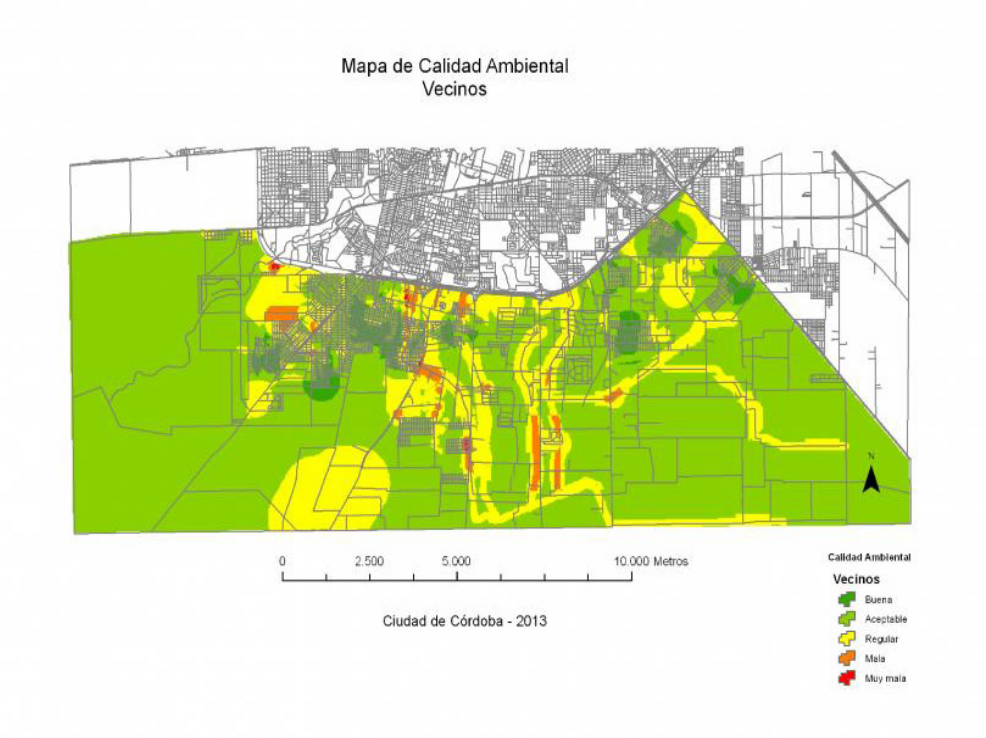
Esta cartografía específica permitió determinar la importancia de los problemas ambientales en base a la extensión de las áreas afectadas y a su grado de deterioro (Fig. 2).

Tabla1. Triangulación metodologica e indicadores obtenidos

TRIANGULACIÓN METODOLÓGICA	
1. Revisión Bibliográfica 2. Muestreo de Campo (80)	3. Grupos Focales (8) 4. Encuesta Poblacional (260) 5. Entrevista a Expertos (20)
11 Indicadores Seleccionados	

Indicador	Observaciones	Fuente
1 - Cortadero de ladrillos	Emisión de humo y material partículado. Malos olores. Pérdida de suelo. Conflicto con los usos de suelo normados. Se establecieron distintas áreas de afectación de acuerdo a las distancias a los mismos	Observación directa.
2 - Basurales a cielo abierto	Voladuras. Malos olores. Conflictos sociales. Pérdida de cobertura vegetal. Riesgo para la salud por la proliferación de vectores. Incremento de costos de higiene urbana. Relevamiento propio	Observación directa.
3 - Enterramiento sanitario municipal	Voladuras. Malos olores	Observación directa.
4 - Inundación Barrial	Riesgos para la salud. Daños a la propiedad	Carta de Inundabilidad Quintana Salvat- Barbeito.
5 - Aguas contaminadas (canales)	Riesgos para la salud. Generación de malos olores. Proliferación de vectores. Relevamiento propio	Observación directa.
6 - Aguas subterráneas contaminadas	Riesgos para la salud.	Foro ambiental Córdoba
7- Planta de tratamiento de aguas residuales	Generación de olores, riesgo potencial para la salud. Pérdida de valor de la propiedad	Observación directa.

8- Actividad industrial	Se expresa el nivel de riesgo de cada establecimiento en particular, mediante la consideración de elementos relacionados con características inherentes al tipo y escala de las operaciones. La utilización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) extendida a 6 dígitos, permite una descripción mas ajustada de las actividades efectivamente incluidas, en el marco de una codificación de extensa aplicación pudiendo dividir las actividades consideradas en 3 grupos, las del grupo 1 son las de menor complejidad ambiental y las del 3 las de mayor. Además se tuvo en cuenta el número de operarios para estimar la escala de la actividad. Asimismo se consideró la localización como un factor de riesgo ambiental. Las localizaciones posibles se extrajeron de la resolución 1639/07 y fueron cotejadas con los usos de suelo establecidos por la Ord. 8122/85 de la ciudad de Córdoba que regula la localización de actividades industriales o asimilables.	Observación directa.
9 - Calidad del aire	Índice de pureza del aire. Se basa en la suma de frecuencias de las especies de liquénicas epifítas sobre 3 forófitos de vereda	Estrabou et. al. 2010. Decreto 2243/10 municipalidad de Córdoba.
10 -Vertido de aguas residuales	Riesgo para la salud. Generación de olores. Pérdida de la calidad estética.	Observación directa.
11 - Ausencia de espacios verdes	Presencia/ Ausencia. Distancia a espacios verdes	Observación directa. GIS



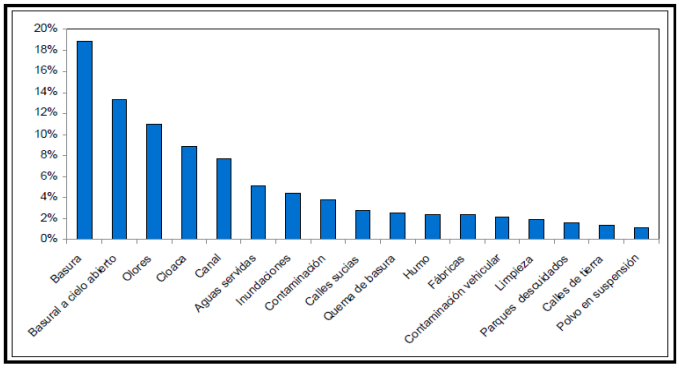


Fig. 3: Problemas ambientales identificados por los vecinos y Mapa de indicadores ponderados. Fuente: Maldonado; Mogni, Garat,y Del Sueldo,(2013)

En el mapa y grafico (Fig.3) se puede observar, la existencia de ciertos problemas de riesgo percibido por los vecinos que aún no se han transformado en un conflicto territorial y viceversa. Conflictos territoriales que no son percibidos por como tal por los vecinos

A modo de ejemplo se determinó con una calidad ambiental regular a mala los sectores próximos al canal maestro sur y sectores en donde se perciben, en el primer caso los vecinos identifican, contaminación del agua por vertidos cloacales y de basura. En el segundo, los vecinos asocian el olor proveniente del funcionamiento de cortaderos de ladrillos o actividades industriales a contaminación ambiental. Sin embargo ambos problemas aún se encuentran en estado de latencia, a la fecha no se han registrados movimientos sociales organizados en torno a ellos. Al respecto los vecinos mencionan: "Este canal si estuviera limpio sería hermoso, pero como está debería estar cerrado por contaminación."

En contraposición, existe evidencia de contaminación objetiva en el barrio Nuestro Hogar III anexo (también conocido como pueblos unidos), este conflicto fue incorporado a la agenda pública, a partir de ello el 14/12/2010 se promulga la Ord. Nº 11891 que declara a las parcelas ocupadas por el barrio como inhabitables e incompatibles para toda radicación de viviendas y uso recreativo por ser de alto riesgo ambiental. Estipula un lapso de 120 días para su remediación post relocalización de sus habitantes.

Sin embargo esta problemática no fue mencionada por los vecinos o por los expertos entrevistados. A la fecha este conflicto se encuentra vigente ya que aun no se efectivizo la expropiación de los terrenos seleccionados para relocalizar a las familias14, sumado a que un sector del los habitantes a la fecha rechazan la relocalización.

Otro conflicto identificado y que presenta una continuidad temporal desde el año 2010 es el vinculado a la percepción de riesgo ambiental relacionado con el sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos ubicado en el paraje de Piedras Blancas. Este vertedero recibe los residuos de Córdoba capital y de 16 localidades de la región

14 El 26/05/2011 se promulga la ordenanza Nº 11938 . Estipula la expropiación de 17 has, en Camino a San Antonio, para relocalizar a los habitantes del barrio.

metropolitana, fue proyectado como provisorio a partir del cierre del sitio de Potrero del Estado que funcionó durante el período 1981-2010.15

La radicación en piedras blancas fue anunciada el 16/02/2010, a partir de ello vecinos de la zona sur realizaron una serie de protestas que incluyeron cortes de ruta, marchas, y a nivel judicial la presentación de una medida cautelar.

La misma fue rechazada el 30 de marzo por el Juzgado Nº 44 entendiendo que el estudio ambiental presentado por la empresa municipal "cumple con las condiciones mínimas exigidas" por la ley. Este fallo dictaminó "que se debe priorizar el beneficio de la ciudadanía por sobre el pedido de un sector".

El 31 de marzo los vecinos de la zona sur firman un acta de acuerdo con la municipalidad en donde esta última se compromete a:

- Crear una comisión de seguimiento integrada por ambas partes para "facilitar el monitoreo del enterramiento sanitario en el predio de la ruta 36, tanto por los vecinos como por sus técnicos".
- Realizar un estudio ambiental de la zona sur para, desarrollar un plan de mitigación ambiental del predio que comienza a utilizarse desde hoy y por un plazo 12 meses.
- Fuera del acta, se pactaron compromisos no escritos que establecieron la creación de una rotonda en el acceso al barrio Nuestro Hogar III y el reacondicionamiento integral de la Unidad de Atención Primaria de la Salud (Upas) 15.

Durante el periodo de gestión de ese Gobierno Municipal y de su sucesor, se intentó establecer una nueva ubicación para el sitio de disposición final de RSU definitivo, y de ese modo desafectar el predio de Piedras Blancas. Pese a las gestiones realizadas este enterramiento controlado, a la fecha sigue operativo.

Al respecto en las entrevistas en profundidad los vecinos mencionan su inconformidad ante el incumplimiento del acuerdo firmado, sumado a la percepción de contaminación a partir de la presencia de Olor proveniente del vertedero.

"El enterramiento de basura que queda muy cerca de nuestro barrio no debería estar, porque por eso hay muchas enfermedades."

Conflictos potenciales

Los conflictos territoriales potenciales se definen a partir de la continuidad en las condiciones emergentes del conflicto y en las prácticas de los distintos agentes intervinientes, mencionadas en los casos anteriores. En ese sentido el proceso de residencialización de la periferia, legitimado por la normativa a través de una flexibilización de los usos e intensidades de ocupación, ha generando una revalorización del suelo y una competencia por sus usos. De esta manera, la localización de actividades industriales se encuentra supeditada al uso residencial a partir de dos condicionantes principales: dificultad para acceder al suelo por su costo elevado y por conflictos potenciales asociados a incompatibilidades de usos. Esta dinámica responde a la inercia histórica de la ocupación del suelo urbano en la ciudad, en

15 El sitio de Potrero del Estado fue el primer vertedero controlado, bajo la modalidad de relleno sanitario, hasta entonces la basura se depositaba a cielo abierto en piedras blancas y en otras 6 localizaciones que se habilitaron para tal fin, tras la expansión de la ciudad y el cierre de los hornos de incineración en la década del 70 que se encontraban en barrio observatorio y Villa Belgrano.

donde los distintos agentes intervienen con estrategias propias individuales, dentro de un marco regulatorio que se flexibiliza en torno a agentes privados por lo cual no contempla la producción de la ciudad en su integridad y a largo plazo. Como consecuencia se identifican espacialmente zonas de fricción por incompatibilidad de actividades productivas y residenciales que podrían dar lugar a conflictos territoriales.

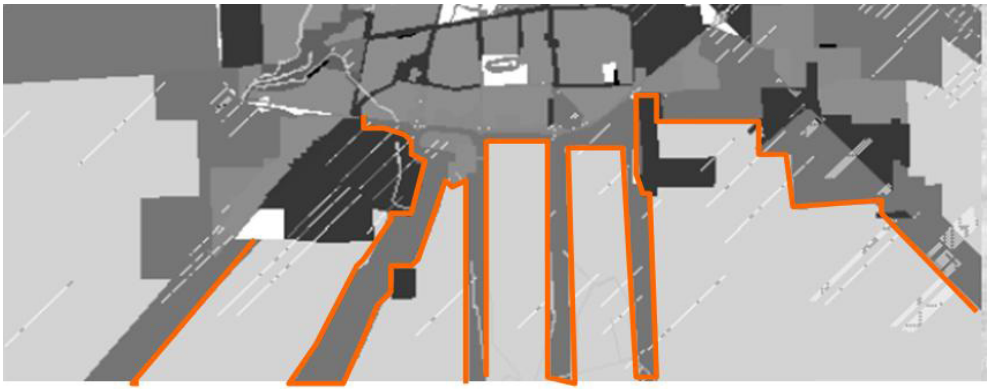


Figura 3: Zonas de fricción – Conflictos Potenciales
Fuente: Buffalo, Rydzewski 2013

Los conflictos de infraestructura y servicios públicos responden a la lógica de ocupación y producción del suelo urbano mencionada, ya que el Estado va dando respuesta a las demandas originadas por proyectos privados desarticulados de la morfología urbana (lógica de ocupación discontinua) con altos costos públicos y sociales.

Los conflictos históricos han sido objeto de políticas de distintos gobiernos con obras concretas. No obstante la densificación y crecimiento de determinados barrios sumado a la falta de recursos por parte del gobierno, rápidamente deja en obsolencia la inversión realizada. En este contexto, los conflictos continuarán y se expandirán hacia el sur en la medida que la ciudad siga creciendo desarticuladamente.

La percepción de los vecinos respecto al riesgo percibido, son un revelador de conflictos potenciales, particularmente aquellos vinculados a los olores emanados por actividades industriales, colindantes con usos de suelo residenciales, ya que son asociados a contaminación. En las entrevistas y encuestas realizadas los habitantes ubicados en las inmediaciones de áreas industriales, manifiestan en sus reclamos la preocupación de la contaminación del aire, y agua a partir de los efluentes de las fábricas que lo asocian a una disminución en su calidad de vida. Lo cual podría disparar y /o hacer visible conflictos hasta el momento latentes.

Conclusiones

Este trabajo constituye una primera aproximación a los conflictos territoriales que se pueden identificar en un área de expansión urbana. Los conflictos territoriales registrados en la zona Sur revelan prácticas de agentes que orientan y promueven el uso de suelo urbano hacia determinadas actividades favorables a ellos. En el periodo postconvertibilidad estas practicas, se materializan e institucionalizan con las

normativas del Estado, dando lugar a una configuración territorial desarticulada cada vez más compleja.

En base a los conflictos analizados se puede concluir que la normativa es post al conflicto y solo limita o intenta anular el proceso conflictivo que le dio origen, pero no reordena el territorio de modo prospectivo, sino que remite a soluciones aisladas a partir del conflicto explicito y de las estrategias de reclamo desplegadas por los vecinos.

Los conflictos territoriales descriptos a lo largo de este trabajo presentan características comunes en cuanto a las formas: los modos de protesta y reclamo por parte de los vecinos, la estrategia de construcción del problema para visibilizarlo en medios públicos con la participación de ONG o Fundaciones y la demanda de la norma, por parte de los agentes con menor poder, como recurso territorial que empodera a quienes se ven afectados.

Otro punto en común identificado en aquellos conflictos vinculados a una percepción de contaminación es la falta de estudios de base que permitan fehacientemente establecer la existencia o inexistencia de ella.

La dinámica de los conflictos territoriales existentes revela un proceso de fragmentación socio territorial en dos aspectos relacionados: por un lado el acceso diferencial a la infraestructura y servicios públicos, y por otro lado la valorización del suelo en barrios cerrados por inversiones propias que eleva el valor del suelo en la zona sur y genera un acceso desigual al recurso.

En este contexto, la percepción de los vecinos respecto a su entorno ambiental es un revelador de las condiciones de la calidad de vida desigual presente en el área de estudio y consecuentes al proceso de fragmentación socio territorial.

En un nivel más general profundizar en una tipología de conflictos territoriales actuales y potenciales permite abordar la complejidad de los procesos de reestructuración urbana, y de este modo aportar información objetiva que sirva de insumo para establecer políticas públicas específicas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Bibliografía

- Auyero, J. y Swistun (2008), "Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental". Editorial: PAIDÓS. Bs As.
- Azuela, A. y N. Cosacov. 2013. Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires EURE, vol. 39, núm. 118, pp. 149-172 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile. Disponible en : Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19627538006
- Benedetti, A. 2011. Territorio: concepto integrador de la Geografía Contemporánea., págs 11-82. En: Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en Geografía (Patricia Souto, coord.). Libros de Cátedra. Ed. de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.Dollfus.
- Buffalo, L., Rydzewski A. L. y M. S. Garay .2012. "Reconfiguración urbana y

Conflictos territoriales en la zona sur de la ciudad de Córdoba- Argentina postconvertibilidad", presentado en 1er Congreso Iberoamericano de suelo urbano- UNGS- noviembre- Provincia de Buenos Aires.

- Buffalo, L. (2013) "Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba 2002-2012". Universidad Nacional de La PLata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Tesis de doctorado en Geografía, inédito.
- Cadarso, P. (2001) Principales teorías sobre el conflicto social. Siglo XXI de España Editores de España.
- Correa, H. D. y L. Rodriguez. 2005. Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales. Universidad para la Paz, Costa Rica. P. 5.
- Durand, L. (2008). De las percepciones a las perspectivas ambientales. Una reflexión teórica sobre la antropología y la temática ambiental. Nueva Antropología, enero-junio, 75-87. Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15906805
- Folchi Donoso, M. 2001. Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres. Ecología Política, No. 22 , p. 79-100.
- Foucault, M. El Sujeto y el Poder en Torres-Rivas Edelberto (comp.) Teoría y métodos. San José: Educa. 1990
- Hoffmann, O. (2007) "Identidad-espacio: relaciones ambiguas", pp 431-450 En Globalización y localidad: espacios, actores, movilidades e identidades, Margarita Estrada y Pascal Labazée (coord.),Ed: CIESAS-IRD, México (ISBN 968-496-605-9)
- Lefebvre . 1974. La producción del espacio.
- Lopes de Souza, M. 1995. O territorio sobre espaco e poder, autonomía e desenvolvimento. En Castro, I.; da Costa Gómez, p. Y Lobato Correa, R. Geografía: conceitos e temas. Río de Janeiro, Bertrand Edit.
- Maldonado; Mogni, Garat,;y Del Sueldo,(2013) Diagnóstico socio ambiental del sector sur de la ciudad de Córdoba IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas Lugar: Mendoza.
- Merlinsky, M. G .2009. Conflictos ambientales y territorio' [CLASE], en el curso: "Ecología política en el capitalismo contemporáneo". (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.
- Merlinsky, M. G. 2013. Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo,-1 ed- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Editorial Fondo de la cultura económica.
- Peña Reyes, L. B. 2008. Cuadernos de geografía. Revista colombiana de Geografía n. º 17, Bogotá, Colombia | pp 89-115.
- Rodriguez, G. A. 2001. Nuevas alternativas para la solución pacifica de los conflictos ambientales, en: Identificación, manejo y resolución de conflictos ambientales. Ministerio del Medio Ambiente – ICFES, 2001. p. 78.
- Vaux, H. J. (1982). Forestry's hotseat: the urban-forest interface. En: American Forests, 88(5), pp. 36-46.

Políticas públicas y privadas: el mercado habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina

Capdevielle, Julieta

PALABRAS CLAVE
· Espacio Urbano
· Desigualdad
· Políticas Públicas Y Privadas

Resumen / Una de las características de las ciudades latinoamericanas es la persistente e incluso creciente inaccesibilidad al suelo barato, bien ubicado y en condiciones de habitabilidad y salubridad para amplios segmentos de la población (Morales-Schechinger, 2005). Las políticas de usos del suelo urbano de la región se encuentran sujetas a la lógica capitalista que, en el último tiempo, se afianzó como criterio medular en la configuración de estas ciudades (Marengo, 2013). Al mismo tiempo, el proceso de producción y configuración del espacio urbano se caracteriza por una articulación cada vez más estrecha entre el Estado y los grupos empresariales. El presente artículo busca, en una primera instancia, analizar la relación entre desigualdad y espacio urbano. Posteriormente, abordamos las transformaciones urbanas que tuvieron lugar en la ciudad de Córdoba (Argentina) desde 1990 hasta 2011. Para esto nos centramos en el desempeño y la incidencia de las políticas habitacionales sobre el espacio urbano cordobés. Concluimos considerando que las políticas públicas implementadas en el período analizado (regulación del uso del suelo, convenios públicos- privados y los programas de crédito y viviendas) han profundizado las desigualdades habitacionales entre las clases sociales, en lugar, de reducirlas.

CAPDEVIELLE, JULIETA
Instituto de Humanidades - CONICET)
Argentina
E-mail: arq.barenboim@gmail.com

1. Introducción

El mercado de suelo se constituye en uno de los elementos centrales del proceso de generación y distribución inequitativa del ingreso y en uno de los elementos determinantes del acceso a la vivienda y de las posibilidades de localización para las diferentes clases sociales. En este sentido, partimos de entender que los procesos de urbanización inciden en la producción y reproducción de las desigualdades sociales (Segura, op. cit.). El espacio urbano constituye una dimensión clave de la vida social y, por lo tanto, un eje transversal a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre las relaciones de poder y la desigualdad en un entramado social. Por esto, en el primer apartado de esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre la relación entre desigualdad y espacio urbano.

Posteriormente, analizamos las transformaciones urbanas que tuvieron lugar en la ciudad de Córdoba desde 1990 hasta 2011. Para esto, centramos la mirada en las formas de ocupación del suelo urbano a partir del surgimiento de los primeros countries y barrios cerrados de la mano de las grandes empresas de la construcción. Abordamos, asimismo, las modificaciones en las normativas municipales de uso del suelo que acompañaron este proceso. En la última parte, buscamos analizar las estrategias de los grupos "desarrollistas " y su incidencia sobre el espacio urbano.

En la tercera sección, nos centramos en el desempeño y la incidencia de las políticas habitacionales y de suelo sobre el espacio urbano cordobés. Buscamos analizar en qué medida las políticas garantizan o no el derecho a la ciudad; qué respuestas se otorgaron a las necesidades habitacionales de familias pertenecientes a distintas clases sociales. Nos proponemos abordar las concertaciones público-privadas entre el Ejecutivo municipal y los grupos desarrollistas. Por último, analizamos las políticas habitacionales destinadas a la clase baja dominada. Abordaremos, en primer lugar, el Programa Provincial "Mi Casa, Mi vida" que implicó el desalojo de 80 asentamientos de la ciudad, y su posterior traslado a los nuevos barrios-ciudad ubicados en la periferia de la ciudad. Y, en un segundo momento, analizaremos la política de mejoramiento del hábitat (Plan de Regulación Municipal y Programa de Mejoramiento de Barrios ProMeBA). Para este análisis, tomaremos los aportes de numerosas investigaciones -tanto teóricas como empíricas- que han centrado la mirada en las diversas políticas habitacionales implementadas en la ciudad.

Finalmente, concluimos con un análisis sobre las condiciones habitacionales en la ciudad de Córdoba en el marco de las transformaciones urbanas y de las políticas públicas implementadas. En definitiva, las políticas públicas implementadas en el período analizado por el Estado Municipal (regulación del uso del suelo, convenios públicos- privados) y Provincial (programas de crédito y viviendas) han profundizado las desigualdades habitacionales entre las clases sociales, en lugar, de reducirlas.

2. (Re)pensando al espacio urbano y sus desigualdades

El espacio urbano constituye una dimensión clave de la vida social y, por lo tanto, un eje transversal a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre las relaciones de poder y la desigualdad en un entramado social.

En este sentido, la perspectiva teórica que guía nuestro trabajo se inserta en la ruptura epistemológica que tuvo lugar en Latinoamérica a fines de los sesenta e inicios de los setenta. Este cambio de abordaje hizo posible una nueva visión material del espacio donde el poder y las relaciones sociales conflictivas se colocan en el centro de la dinámica urbana (Núñez, 2009). Con esto, se produjo el traspaso desde el análisis de la ciudad como sumatoria de puntos a la conceptualización del espacio como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen. Se afirma, desde esta mirada, la importancia del espacio como poseedor de un significado y no simplemente como la forma de cristalización de la sociedad sobre un territorio determinado (Clichevsky, 2011). El espacio urbano pasa a ser entendido como un complejo sistema dinámico en el cual las formas espaciales y los procesos sociales se hallan en continua interacción. Es decir, la forma espacial y los procesos sociales son analizados como diferentes modos de pensar la misma cosa (Harvey, 2007). Se sostiene así que existe un camino de doble vía entre lo social y lo espacial y que nuestras vidas y sus condiciones territoriales son indivisibles (Renna, 2010).

Desde la perspectiva de Henri Lefebvre (1969) el espacio urbano se constituye en un producto social, político e ideológico, resultado del trabajo cotidiano de la sociedad; es un espacio definido, redefinido, moldeado y remodelado por los diferentes agentes sociales que lo disputan y se lo apropian material y simbólicamente en cada momento histórico. La ciudad se interpreta como un espacio de disputa entre grupos, categorías o clases sociales con intereses divergentes y a menudo antagónicos (Lefebvre, 1969 y 1972). “Las cualidades y `propiedades´ del espacio urbano son resultados de las interacciones, estrategias, éxitos y fracasos de los distintos agentes sociales que participan en él” (Lefebvre, 1972:133 en Cosacov, 2009).

Es decir, el espacio urbano es el resultado de una historia, una obra de “agentes”, de “sujetos” colectivos, “que operan emitiendo y formando de manera discontinua (relativamente) capas de espacio” (Lefebvre, 1972:133 en Cosacov, op. cit.). De hecho, no existe un espacio urbano, sino espacios urbanos, espacios diferenciados, calificados, distintos del espacio geométrico o geográfico. Los espacios son realizaciones, inclusiones en la simultaneidad del mundo externo de una serie de tiempos, de ritmos de la ciudad (Lefebvre, 1971).

Por ello, lo urbano se caracteriza por reunir lo diferente y diferenciar lo que reúne. De este modo, los conflictos urbanos se vinculan, en gran medida, por la concentración de múltiples y diferentes funciones, agentes y prácticas en un espacio (Cosacov, op. cit.). Precisamente, lo que distingue a lo urbano, es que reúne estas múltiples diferencias: es el punto de encuentro, el lugar de una congregación, la simultaneidad. Esta forma no tiene ningún contenido específico. Así, la forma que la define se deriva del hecho de que es cumulativa de todos los contenidos: obras de partes y producto industriales, actividades y situaciones, personas y cosas, dinero y ocio (Lefebvre, 1972). El espacio urbano es entonces una forma que centraliza todas las creaciones.

Una forma que crea todo, puesto que nada puede existir sin intercambio, sin aproximación, sin proximidad, es decir, sin relaciones. La ciudad crea una situación: la

situación urbana en la cual las cosas diferentes influyen las unas sobre las otras y no existen distintamente, sino según las diferencias. Lo urbano no es indiferente a todas las diferencias, ya que precisamente las reúne (Lefebvre, op. cit.:136).

En este sentido, el espacio urbano construye y posibilita la existencia recíproca y la manifestación de las diferencias. De allí la violencia latente e inquietante de lo urbano puesto que se presenta como lugar de enfrentamientos y confrontaciones, como lugar de las contradicciones (Cosacov, op. cit.).

Como mencionamos, el espacio urbano como lugar de lo diferente hace posible la convergencia de distintos agentes, prácticas y representaciones sobre el mismo. Estos agentes que "producen" lo urbano lo hacen condicionados por el lugar que ocupan en el espacio social. El espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontanea del lugar ocupado en el espacio social (Bourdieu, 2000). De este modo, las desigualdades sociales se objetivan (no de manera lineal) en el espacio urbano estableciendo formas desiguales de apropiación de la ciudad. Cabe aclarar que estas desigualdades no se relacionan sólo con los espacios residenciales y las distancias físicas sino también con los tiempos diferenciales de conexión con la ciudad de personas que habitan en espacios próximos espacialmente y desiguales socialmente. Estas cuestiones nos recuerdan que, si bien en muchos estudios sobre lo urbano la desigualdad "suele considerarse sinónimo de segregación urbana y, de forma más específica, de segregación residencial" (Jirón, 2010: 103 en Segura, op. cit.), se trata de un fenómeno multidimensional, irreductible a los aspectos residenciales y económicos (Segura, 2012), en tanto involucra simultáneamente otros ámbitos de actividad desarrollados por las personas (laborales, educacionales, recreativos), las distancias, los medios y los tiempos insumidos en el desplazamiento cotidiano y dimensiones culturales, como los estigmas que también están presentes en los procesos de desigualdad (Jirón, Lange y Bertrand 2010 en Segura, 2014).

En este sentido, las investigaciones disponibles permiten plantear que la relación entre espacio y desigualdad remite a una doble dimensión: el acceso desigual al espacio urbano y el espacio urbano como dimensión que impacta en la (re)producción de la desigualdad. El espacio socialmente producido condiciona la (re)producción de las desigualdades al influir en las oportunidades relacionadas con la educación, la salud y el trabajo, entre otras dimensiones de la vida social (Segura, op. cit.) y no sólo en la calidad y la ubicación de la vivienda y el entorno urbano. En este sentido, la localización y la posición de los agentes en el espacio físico no pueden pensarse como meros contornos de la acción (Giddens, 1995), sino como dimensiones constitutivas de la misma (Di Virgilio y Heredia, 2012). Por esto,

el espacio urbano no sólo expresa desigualdades sino que, en tanto dimensión constitutiva de la vida social con una materialidad y temporalidad propias, condiciona las prácticas y representaciones de los agentes. En definitiva, el espacio urbano constituye un producto de las relaciones sociales y, a la vez, una dimensión de la vida social con efectos específicos sobre las mismas(Segura, op. cit.:3).

3. La ciudad de Córdoba: una lectura desde el territorio

3.1. La llegada del neoliberalismo: El auge de los barrios cerrados

Como mencionamos, el espacio urbano es el resultado de una historia, una obra de "agentes", de "sujetos" colectivos,que lo disputan y se lo apropian material y simbólicamente en cada momento histórico. En este sentido, la estructura espacial que comienza a materializarse desde la década de 1990 tiene su punto de partida en el proceso de reconfiguración social iniciado en Argentina en 1976, con la puesta en marcha del modelo neoliberal.

Durante los años noventa, el negocio inmobiliario adquirió características inusuales, por un lado, con la llegada de inversiones extranjeras directas (Vidal -Koppmann, 2007) y, por el otro, con la fusión de varias empresas. Al mismo tiempo, algunos grupos empresariales modificaron sus productos generando nuevas formas de producción del suelo urbano, predominantemente viviendas de lujo en countries y barrios cerrados (Capdevielle, 2014). Si bien es posible encontrar esta tipología de vivienda, en la Argentina, en la década del setenta, es recién en los noventa cuando este fenómeno se masifica. Período en que las clases medias superiores y altas incorporaron en sus estrategias de reproducción social estas nuevas formas de habitar las ciudades (Capdevielle et al., op. cit.).

En Córdoba, a diferencia de Buenos Aires, los primeros countries y barrios cerrados de la ciudad emergen destinados a primera vivienda. Estas urbanizaciones privadas -Las Delicias (1991), Lomas de la Carolina (1994); Jockey Club (1995); Valle Escondido (1998) entre otras- se expandieron en un contexto de notorio aumento de las desigualdades sociales cuyo telón de fondo fueron las reconfiguraciones del Estado , a partir del vaciamiento de lo público y la mercantilización servicios básicos (educación, salud, seguridad) (Svampa, 2008).

A nivel local, estas urbanizaciones privadas fueron acompañadas ex -post por un cambio en las ordenanzas del uso del suelo urbano. La Ordenanza 8606/91 de la Municipalidad de Córdoba, estableció un reglamento específico para este tipo de "barrios", que denominó como urbanización residencial especial (URE) (Valdés, 1999). Estas nuevas normativas, sancionadas como un paliativo para corregir la situación irregular dada por la puesta en marcha de los primeros barrios cerrados y countriesde la ciudad (Valdés, op. cit.), flexibilizaron los requerimientos de localización de estos emprendimientos y establecieron que las áreas verdes, aunque definidas como públicas, se reservaran para uso exclusivo de los residentes (Marengo, op. cit.).

De este modo, durante el último gobierno municipal de Ramón Mestre (1987-1991), se dictaron la mayoría de las normas urbanas que, con sucesivas modificaciones, hoy perduran en su aplicación. Bajo su mandato, se instaló un modus operandi que tuvo como eje central el concepto de "áreas especiales " y, junto a él, la posibilidad de "negociar" la aplicación de excepciones en las normas en terrenos de grandes dimensiones (Capdevielle, op. cit.). Así, las normas generales que regulaban el uso del suelo urbano tendieron a debilitarse frente al capital inmobiliario (Búffalo, 2009).

Por otro lado, en este contexto, se localizaron en áreas intermedias (pericentrales)

y posteriormente en la periferia de la ciudad, grandes emprendimientos comerciales impulsados por cadenas extranjeras y nacionales (Carrefour, Wall Mart, Easy, Libertad, entre otros). Esto constituyó el inicio de un proceso de relocalización de servicios y funciones, en los cuales las condiciones de accesibilidad fueron factores determinantes (Falú y Marengo, 2004). Paralelamente, desde el gobierno municipal se promovió una política de desconcentración administrativa con la construcción de Centros de Participación Comunitaria (CPC), distribuidos en la periferia urbana.

Cabe agregar que a esta expansión urbana se incorporó la metropolización,es decir, el crecimiento de pequeñas localidades que se integran a una ciudad mayor (Gran Córdoba). Este proceso de expansión fue facilitado por las políticas públicas que apuntaron a mejorar la accesibilidad y conectividad generando una estructura urbana policéntrica(Marengo y Elorza, 2009) a través de la avenida de circunvalación y la mejora en la red de acceso a la ciudad y por los cambios en los uso de suelo. “En estos casos la prioridad que se le otorga a la ventaja competitiva y a la creación de un paisaje urbano atractivo promueven una nueva relación entre forma y función. Pareciera que el diseño urbano y arquitectónico asume un papel vital en la creación de oportunidades para inversiones nacionales e internacionales” (Falú y Marengo, op. cit.:138). En definitiva, nos encontramos ante una nueva configuración de las relaciones entre sociedad, economía y territorio en la cual, en el referido contexto de apertura económica y desregulación del uso del suelo, la ciudad aparece como un espacio privilegiado para la valorización del capital, mercantilizando el desarrollo urbano e impactando en la morfología y dinámica urbanas (Segura, op. cit.).

En síntesis, el período que va desde 1990 hasta el 2001 representa un punto de inflexión en la historia de la ciudad. La política urbana estuvo centrada en alcanzar condiciones de competitividad y atraer inversiones privadas a la ciudad. La flexibilidad en las normativas respondía a la necesidad de facilitar el crecimiento físico, dentro de un marco de consenso más general que cuestionaba las excesivas regulaciones del uso del suelo y que buscaba remover aquellos obstáculos que condicionaran el desarrollo de proyectos de iniciativa privada (Marengo, op. cit.). En este sentido, la planificación colaboró a racionalizar y reproducir los mecanismos económicos en la producción de suelo urbano más que a revertirlos (Caporossi, op. cit.) contribuyendo a segmentar en diferentes modalidades de intervención la oferta habitacional (Marengo, op. cit.). Así, durante este período, se profundiza un patrón de ocupación del suelo diferencial de gran escala, periférica y excluyente (Falú y Marengo, op. cit.). Las clases dominantes adhirieron a las propuestas de urbanizaciones privadas en la periferia de la ciudad en zonas hasta ayer rurales. Esta nueva forma de apropiación del espacio se sustentó en la reproducción de una frontera socioespacial entre el adentro y el afuera. Dando lugar, a lo que MaristellaSvampa (op. cit.), llamaría un urbanismo de las afinidades caracterizado por la homogeneidad residencial y una sociabilidad del “entre nos”. En definitiva, los cambios no sólo operaron en la aparición de nuevos usos del suelo urbano, sino que modificaron la forma de entender la ciudad, abarcando no sólo el aspecto formal, sino también el conjunto de prácticas cotidianas de la población

(Capdevielle, op. cit.).

3.2. Crisis y posconvertibilidad: su impacto sobre el suelo urbano

La crisis económica de 2001- 2002 supuso el colapso de las bases del proyecto de acumulación económico, social y político del régimen puesto en marcha por golpe de estado cívico-militar de 1976. Este modelo tuvo como característica fundamental transformar la economía argentina en una economía de acumulación financiera y transferencia permanente de recursos al exterior sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal (Rodríguez, 2010).

En 2003, se inició una nueva etapa de acumulación del capital que repercutió directamente sobre el suelo urbano y posicionó a los grupos desarrollistas como uno de los principales artífices de las transformaciones socio- territoriales.

En este período, en virtud de la estabilidad económica, se registró un crecimiento sostenido de varios sectores de la economía nacional, y se consolidó la acción de invertir en bienes raíces como una de las opciones más seguras para preservar el valor del capital, debido a que las inversiones comenzaron a tener niveles de rentabilidad que superaron las previsiones (Liborio, 2013). La inversión en el mercado inmobiliario ofreció y ofrece un refugio seguro al capital, al mismo tiempo que permite su reproducción. Como sostiene Harvey (op. cit.), la configuración espacial no sería otra cosa que la expresión de la dinámica de acumulación del capital y de la reproducción social. Es decir, al ser el medio donde se absorben, capitalizan y valorizan los excedentes de producción, la producción del espacio urbano tiene una importancia sustancial para la generación ampliada del capital (Harvey, op. cit.).

En este sentido, como mencionamos, el mercado inmobiliario adquirió centralidad por la absorción los excedentes productivos del modelo extractivista-rentista (agro-minero) . Pero se apoyó también en la alta rentabilidad de la industria, generada por un dólar revalorizado en términos de moneda local, que permitió condiciones más ventajosas para la exportación y protección cambiaria a industrias que habían sido dañadas por un dólar devaluado en la década anterior (Cuenya et al., 2012).

Los sectores dominantes que sacaron provecho del plan económico impulsado a partir de 2002/2003 adoptaron como estrategia la acción de acopiar propiedades como alternativa de ahorro a futuro. Los sectores ligados al campo y a la industria comenzaron a demandar departamentos estándar para invertir y propiedades lujosas para vivir. Así, el impulso de la construcción no estuvo sólo atado al sector financiero, sino que se basó también de los recursos genuinos originados en las condiciones de altísima rentabilidad del campo y la industria (Cuenya et al., op. cit.). Esto contribuyó a un crecimiento sostenido de la construcción. Así, en el período de 2003 a 2007, la inversión en la construcción creció a tasas de entre el siete y el diez por ciento. En 2006, se alcanzaron records históricos, mientras que entre 2007 y 2008, la actividad creció moderadamente, alcanzando, aun así, en el tercer trimestre un 2,8 por ciento respecto del año inmediatamente anterior (INDEC, 2008 en Liborio, op. cit.). En Córdoba, según los datos de la Dirección general de Estadísticas y Censos de la Provincia, mientras que entre 1994 y 2001 se dieron permisos de edificación

para 5 millones de m2, entre 2002 y 2009 este número ascendió a 8 millones de m2 (Cisterna et al., 2012).

En síntesis, en este período, el capital privado se convirtió en uno de los principales artífices de las transformaciones socio- territoriales, intensificando la demanda y utilización del suelo en determinados lugares en relación a su rentabilidad (Capdevielle, op. cit.). Al mismo tiempo, la vivienda pasó a ser fundamentalmente un reaseguro de las inversiones y a reducirse a su valor de cambio, una mercancía que exacerba su valor como producto, objeto, soslayando su valor de uso (Liborio, op. cit.).

Como analizamos a continuación, el Estado facilitó el desarrollo de importantes emprendimientos inmobiliarios a través de una multiplicidad de acciones y omisiones. Algunas de éstas fueron la reducción de las exigencias en las ordenanzas; la escasa recuperación de plusvalías urbanas para la ciudad; y, la liberación de tierras estratégicas que implicaron la expulsión de los sectores más pobres. Así, la política urbana se sustentó y sustenta en un fuerte apoyo estatal al capital privado para la revitalización de la ciudad, en el marco de la cual ésta aparece como un negocio y, por otro, un régimen político urbano en el que los intereses públicos y privados se amalgaman para definir decisiones de gobierno (Cuenya, 2004). En definitiva, se privilegian proyectos de inversión sobre el derecho a la ciudad , perpetuando y acentuando patrones de exclusión históricamente arraigados en la configuración urbana cordobesa.

En este escenario asistimos a la conformación de diversos movimientos vecinales urbanos (El Bordo, La Maternidad, Red de Vecinos de San Vicente, Multisectorial Defendamos Alberdi) que nacieron con la intención de intervenir sobre el avance "liberado" del mercado inmobiliario, y a través de los cuales las familias buscan preservar su tierra y vivienda y con ello su modo de vida, identidad y lugar en la ciudad. En definitiva, lo que está en juego es el derecho a la ciudad y junto a él la capacidad de decidir cómo y dónde vivir.

4. El campo de las políticas habitacionales y de suelo

En este apartado, nos centramos en el desempeño y la incidencia de las políticas habitacionales y de suelo sobre el espacio urbano cordobés.Buscamos analizar en qué medida las políticas garantizan o no el derecho a la ciudad; qué respuestas se otorgaron a las necesidades habitacionales de familias pertenecientes a distintas clases sociales.

Para esto, partimos de entender que las políticas habitacionales se configuran como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan en forma concreta la intervención del Estado en relación a la distribución/localización de los diferentes clases sociales en la ciudad y, concomitantemente, en relación a la satisfacciones de necesidades habitacionales básicas (Oszlak, 1991). Desde esta mirada, las políticas habitacionales no se reducen a la expresión normativa de una presunta voluntad del Estado, sino que además se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales (Oszlak, op.cit.) en contexto de determinadas relaciones desiguales de poder y dominación (Rodríguez et al., 2007).

La complejidad de agentes que intervienen en los procesos de implementación de las políticas, así como también sus sucesivas redefiniciones, se configuran en el entorno de los "entramados de intereses" que se delinean alrededor de cada política. En ese marco, los agentes públicos y privados "toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes en relación a un determinado problema" (Rodríguez et al., op. cit). Por esto, desde nuestra mirada, lo principal es interpretar a las políticas habitacionales en términos de conflictos, que se expresan en la lucha por la apropiación de capitales, intereses, espacios y derechos (Rodríguez, et. al., 2011)Como sostiene Bourdieu (2000:124) "las luchas por el espacio más cruciales tiene por apuesta última la política del Estado, que posee un inmenso poder sobre el espacio gracias a su capacidad de manejar el mercado de suelo, la vivienda y, también, en gran media, el trabajo y la escuela". En este marco, "el resultado final de una política parece ser una construcción tejida desde las estrategias de los agentes, en torno a las condiciones sociopolíticas del contexto" (Rodríguez et al., op. cit.:25).

Ahora bien, la capacidad de los agentes que intervienen no es homogénea ni es independiente del contexto sociopolítico en el que se desenvuelven sus prácticas y las del resto de los agentes. En este sentido, es importante remarcar que no todas las dependencias estatales tienen la misma potestad de definir y regular los usos del suelo. En el caso argentino, los gobiernos Municipales, a través de distintas normativas, incide y regula de forma directa el uso del suelo urbano. El Municipio dispone de un poder jurídico que le permite cristalizar la estructura espacial a través de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso del suelo urbano, así como la ejecución de obras públicas y, con ello, incidir sobre el precio del suelo (Cuenya, 2012). Sin embargo, admitir que el Municipio se constituye en el principal ente público de regulación del suelo y subdivisión del espacio no implica que desconozcamos la multiplicidad de agentes sociales y políticos (provinciales y nacionales)que inciden en la formulación de políticas y en la transformación del espacio urbano. Algunos de éstos son:

-Los grupos empresariales ligados a la industria de la construcción, urbanizadoras privadas o de la producción de componentes de la construcción.

-Las asociaciones gremiales de la industria de la construcción.

-Los colegios de profesionales.

-Las empresas estatales y privadas de servicios públicos tales como EPEC, Ecogas, Aguas Cordobesas.

-Los organismos no gubernamentales especializados en este campo.

-Las asociaciones de pobladores, cooperativas, Mutuales, etc. Y las asociaciones de segundo grado o movimientos sociales ligados a las reivindicaciones del hábitat.

-El poder Legislativo Provincial y el Consejo Deliberante dela ciudad que produce normativas de incidencia directas o indirectas en las problemáticas del hábitat.

-El Gobierno Provincial, desde los Ministerios de Asuntos Institucionales, Ministerio de Solidaridad y Desarrollo Social y el de Obras Públicas, de quien depende la Dirección Provincial de la Vivienda.

En definitiva, consideramos que la formulación de políticas se inscriben en un campo de disputas de tres dimensiones: espacio de negociación entre agentes múltiples con poderes diferenciales; una terreno simbólica por la imposición de sentidos, y un espacio de transacción en términos de intercambio de intereses, donde el consenso será provisorio y referidos a asuntos puntuales (Rodríguez, et. al., op. cit.).

A continuación, nos proponemos abordar lasconcertaciones público-privadas entre el Ejecutivo municipal y los grupos desarrollistas. Estos convenios se constituyen, desde nuestra mirada, en una de las principales herramientas que orienta la institucionalidad estatal a la promoción de negocios privados. Luego, nos centramos en las políticas provinciales de vivienda y crédito destinadas principalmente a familias pertenecientes a la clase media. Por último, analizamos las políticas habitacionales destinadas a la clase baja dominada. Abordaremos, en primer lugar, el Programa Provincial "Mi Casa, Mi vida" que implicó el desalojo de 80 asentamientos de la ciudad, y su posterior traslado a los nuevos barrios-ciudad ubicados en la periferia de la ciudad. Y, en un segundo momento, analizaremos la política de mejoramiento del hábitat (Plan de Regulación Municipal y Programa de Mejoramiento de Barrios ProMeBA).

4.1. Estado y mercado: Los convenios públicos privados

El espacio es uno de los lugares donde se ejerce y se afirma el poder (Bourdieu, op. cit.). En ese sentido, como mencionamos anteriormente, la configuración del espacio urbano en la ciudad de Córdoba expresa con claridad la trama de los intereses de las grandes empresas de la construcción. Estos grupos comenzaron a tener un lugar predominante en la definición de la ciudad luego de la crisis de 2001- 2002. En ese contexto, desplegaron diversas estrategias basadas en una lógica de incremento de las ganancias y la rentabilidad que tendieron a incidir sobre los organismos públicos y el espacio urbano. Entre ellas, destacamos la conformación de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC) en el año 2004 (Capdevielle, op. cit.)

La CEDUC puede ser considerada como una acción corporativa empresaria (Dossi, 2012) dirigida principalmente al Estado, que busca presionar para obtener respuestas institucionales a las principales demandas de los grupos empresarios. En este marco, la CEDUC se plantea dos objetivos centrales: "1- Contribuir al desarrollo armónico de la actividad de proyectos inmobiliarios y urbanísticos e interactuar con los poderes públicos y entidades privadas en todo cuanto contribuya al progreso de la misma. 2- Participar activamente en manifestaciones públicas y/o privadas relacionadas con la actividad de desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en todos sus géneros". Como la enunciación de sus líneas de acción, figura la "participación en el análisis de toda normativa que involucre la actividad, en las distintas etapas del proceso (promoción, sanción, modificación o derogación)" (Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba, (CEDUC), 2013).

Como sostiene Beltrán (2001), una de las características centrales de los grupos de poder reside en la manera en que éstos se relacionan con el Estado, sobre todo a partir de la posibilidad de acceder a los espacios privilegiados de decisión y a la capacidad de presión que poseen algunas de sus corporaciones. En este sentido, las

concertaciones público-privadas entre el Ejecutivo municipal y los grupos desarrollistas iniciadas en el 2008 se constituyen en una de las principales herramientas que orienta la institucionalidad estatal a la promoción de negocios privados. En este sentido, el Estado pareciera ajustarse a los intereses privados en detrimento de las necesidades de los habitantes de la ciudad (Búffalo, 2008).

Los convenios público- privados establecieron cambios en el patrón de ocupación del suelo, incrementando su aprovechamiento (coeficiente de aprovechamiento del terreno y del suelo, capacidad constructiva, Factor de Ocupación Total (F.O.T), Factor de Ocupación del Suelo (F.O.S), usos, morfología, etc.), generando ganancias extraordinarias para los grupos empresarios por la vía de la excepción de las ordenanzas que establecen qué y cuánto es legal construir. Un ejemplo de esto lo constituyen las llamadas áreas especiales, que subordinan y adaptan el plexo normativo vigente a la celebración de acuerdos público- privados. Tal es el caso de las Torres Capitalinas (Cañada y Costanera, área central) y el ex Batallón 141 (próximo a Ciudad Universitaria, área pericentral). Emprendimientos privados de viviendas y oficinas de gran escala que se pactan en base a beneficiosas "licencias". El código de edificación vigente, custodiado por el Estado, otorga beneficiosas concesiones a cambio de la construcción, por parte del sector privado, de infraestructuras para la ciudad por parte del sector privado (espacio público, cloacas, agua, etc.), cuestión que rara vez se cumple (Capdevielle et al., op. cit.).

Las ganancias extraordinarias que repercuten en la valorización del suelo generada por estos grandes proyectos tiene tres principales fuentes de origen: i) las inversiones en infraestructura realizada para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos) usualmente a cargo del sector público; ii) las modificaciones del régimen de usos del suelo y densidades edilicias para permitir la implementación de usos jerárquicos y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación; iii) las inversiones realizadas en los predios por los agentes privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad (Cuenya, 2012).

Por otro lado, cabe agregar que la oferta de viviendas promovida por este sector se encuentra desvinculada de las demandas habitacionales reales de la población de la ciudad. En primer lugar, existe una considerable brecha entre el incremento del parque residencial de la ciudad y el crecimiento de la población. Según el censo provincial de 2008, el aumento de población urbana entre el 2001 y 2008 para la ciudad de Córdoba fue de tan sólo 24.954 habitantes lo que equivale a un porcentaje del 1,9% mientras que las viviendas agrupadas y colectivas censadas, alcanzaron un incremento de casi el 780% . Según estos datos, estaríamos frente a una sobreoferta de viviendas (Liborio, op. cit.). En segundo lugar, el auge de la construcción y densificación de los barrios céntricos y pericentrales no ha producido la deseada disminución de los precios de la vivienda, sino todo lo contrario, pues el precio del suelo ha seguido creciendo al ritmo del precio de las viviendas y el número de viviendas construidas. De esa manera el boom de la construcción disminuyó, con su misma expansión, las oportunidades y posibilidades de acceder a la vivienda por parte de la clase baja dominada y media

dominante.
En este contexto, como analizamos a continuación, las políticas habitacionales implementadas por el Estado sólo pudieron funcionar como medidas paliativas frente a la desregulación del precio del suelo y al déficit habitacional. Es más, para numerosas investigaciones (Boito et al., op. cit.; De la Vega y Hernández, 2011; Capdevielle et al., op. cit.) dichas políticas profundizaron las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano en lo que respecta al aislamiento social, la desconexión del mercado de trabajo formal, el acceso a educación y los estigmas sociales. En este sentido, la estructura urbana, en tanto espacio socialmente producido, se constituyó en un factor clave en la (re)producción y ampliación de las desigualdades sociales.

4.2. Las políticas habitacionales destinadas a la clase media

Los agentes y las familias despliegan una diversidad de estrategias para alcanzar el bien habitacional (un lote y la vivienda), no sólo por su significación material, sino también por su componente simbólico. Bourdieu (2010) señala que la vivienda será motivo de inversiones económicas y afectivas particularmente importantes. Por otra parte, la vivienda puede ser definida como una configuración de servicios habitacionales (Yugnovsky, 1984) que incluyen la satisfacción de diversas necesidades (protección ambiental, seguridad, etc.) y que dependen de la accesibilidad relativa a otras viviendas, a los empleos, a los servicios de salud, de educación y transporte, es decir a lo que se denomina infraestructura urbana (Raggio, 1995). Más aún, como mencionamos, desde la perspectiva social del hábitat, la vivienda se concibe a partir de la necesidad (y como derecho humano) por sobre su carácter mercantil y como un proceso más que como un producto; y, como expresión del acto de habitar más que como un objeto.
Las características singulares de este bien de consumo (durable, de alto costo y de carácter mercantil) lo constituyen en una de las decisiones económicas más complejas y con múltiples efectos en todo el ciclo de vida de los agentes. Esta valoración del bien lo configura en un patrimonio, que es, a la vez, una inversión económica por el capital que representa, y una inversión social al ser una apuesta sobre el porvenir, o por ser posibilitador o limitante de oportunidades vitales (Rodríguez, et. al., op. cit.).
Las posibilidades de acceso a este bien dependen de una multiplicidad de factores (Bourdieu, op. cit.). Entre ellos, del volumen de capital poseído y, sobre todo de la estructura de ese capital. Es decir, del peso relativo del capital económico y del capital cultural, y principalmente de la evolución temporal de esas dos características (volumen y estructura) (Bourdieu, op. cit.). En segundo lugar, los factores del contexto, entre ellos, las políticas socio- habitacionales definen, en parte, el universo de opciones en el cual las familias toman decisiones y definen objetivos para dar respuesta a sus necesidades habitacionales. En este sentido, las estrategias que las familias desarrollan en torno al hábitat son modeladas por los factores del contexto que, desde su perspectiva, conforman alternativas que se les presentan como posibilidades objetivas y operan como "restricciones paramétricas" a sus prácticas (Pzeworski, 1982 en Di Virgilio,

2004). Por último, cabe agregar que la vivienda y el entorno en el que se localiza demanda y desarrolla estrategias específicas.

Así pues, como planeta Arancibia (2013) retomando los planteos de Carlos Borsotti (1981), las familias "eligen" una vivienda y su localización en función de su situación económica actual, de su autopercepción y de la del entorno barrial, de la evaluación de sus capacidades económicas para hacer frente a los gastos que esa vivienda impone, etcétera. Cabe aclarar que las estrategias residenciales no necesariamente se constituyen en un plan coherente, integrado y planeado por los agentes. Por el contrario, son una combinación de aspiraciones a corto, mediano y largo plazo, combinadas con decisiones cotidianas que el investigador puede reconstruir como una "estrategia", en el sentido de un conjunto de prácticas y decisiones ligadas entre sí. Se consideran las estrategias residenciales de los sujetos como decisiones tomadas, en parte, conscientemente, dentro de opciones restringidas particularmente por las condiciones materiales de vida (Przeworski, 1982).

En relación con esto, este apartado centra la mirada en los programas habitacionales del Estado provincial destinados a familias pertenecientes a la clase media. Como mencionamos, el Estado tiene un lugar destacado en la construcción de la oferta a través de sus políticas (o de los bancos) en materia de crédito (Bourdieu, op. cit.).

Durante el año 2005, el gobierno provincial de Juan Manuel De la Sota anunció dos programas de viviendas destinados a la clase media: Hogar Clase Media y De inquilino a propietario.

En el marco del primero, el gobierno provincial prometió 16 mil casas: 6 mil en Capital; 7 mil en el interior; y 3 mil para gremios y policías. En Mayo de 2006, fueron sorteados 16 mil beneficiarios a través de la lotería de Córdoba. Sin embargo, hasta enero de 2011, las obras no fueron ejecutadas y en julio de 2011 fueron entregadas las primeras 208 viviendas, en barrio Cabildo.

Ante la falta de respuestas, desde el 2007, las familias beneficiarias convergieron en un colectivo que comenzó a definir un objetivo común: "hacer valer los derechos básicos constitucionales como es el acceso a la vivienda digna" y "perseverar en la lucha para alcanzar el objetivo de la vivienda propia"(Blog Hogar Clase Media Mix). En este sentido, el conflicto habilitó la construcción de un nosotros colectivo –materializado, en un primer momento, en una ONG, y, posteriormente, en una asociación civil 'Beneficiarios y Adjudicatarios de Planes de Vivienda'.

Las prácticas espaciales de este colectivo permitieron la toma de la palabra inscribiendo las prácticas de resistencia en la esfera pública. "Tras 7 años de lucha conjunta y responsable, marchando por las calles de Córdoba para que se escuche nuestra voz" (Blog Hogar Clase Media Mix).

Así, desde su conformación, la asociación civil 'Beneficiarios y Adjudicatarios de Planes de Vivienda' se dirigió, por un lado, a difundir la problemática. Y por el otro, a extender la disputa al plano legal. Así, entre la diversidad de prácticas puesta en marcha destacamos los escraches realizados al gobernador; toma simbólica de terrenos; cortes de calles; la utilización de herramientas de visibilización y articulación,

el Facebook, blogs y las redes sociales. En el plano legal, los beneficiarios nucleados en la mencionada asociación civil, hicieron un reclamo judicial ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo a través del abogado Eduardo Zeverín, para exigir la construcción de las viviendas y pedir, simultáneamente, una indemnización por daños y perjuicios, en virtud del tiempo transcurrido. En una primera etapa, 40 adjudicatarios presentaron sus expedientes bajo el caso registro del beneficiario número 0026.

En este proceso de lucha, la Asociación Civil estableció lazos con otras organizaciones e instituciones de la ciudad de Córdoba: la agrupación "Túpac Amaru", La Comisión Provincial de Tierras, etc.

Hasta la actualidad, fueron entregadas 402 viviendas. La mitad en barrio Cabildo y el resto en Río Cuarto, además de las obras de infraestructura para 408 casas del llamado Clase Media Mix, al suroeste de la ciudad.

El segundo programa,De inquilino a propietario,cuenta, según los datos oficiales, con 471 viviendas terminadas y 56 en ejecución. Este programa surgió para dar respuesta a la demanda de un grupo social definido como "familias con capacidad de ahorro", que abonaron un aporte inicial de $10.000. La operatoria fue ejecutada por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Banco de Córdoba, la Cámara Argentina de la Construcción –delegación Córdoba- y la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba. Se desarrollaron 10 proyectos de diversas tipologías, ubicados en Córdoba capital, algunos con la modalidad de viviendas individuales y otros encuadrados en el Régimen de Propiedad Horizontal. Se produce aquí nuevamente la articulación entre los grupos "desarrollistas" y Estado (Michelazzo, 2011).

En el 2007- 2008, el Banco de Córdoba, con el apoyo del gobierno provincial, lanzó una nueva línea de créditos hipotecarios a tasa fija de hasta 40 mil dólares con el fin de facilitar el acceso de familias pertenecientes a la clase media a una vivienda propia. Dichos préstamos, se otorgaron a 30 años y con una cuota mensual de alrededor de mil pesos. En este contexto, muchos grupos empresariales comenzaron a fines de 2008 a producir desarrollos inmobiliarios aptos para estas operaciones crediticias. Tal es el caso de Manantiales, promovido por el Grupo Edisur que ofrece viviendas y lotes más pequeños y de menor costo financiados casi en un 70% por la operatoria del Banco de Córdoba. Esta situación refuerza la hipótesis de que la vivienda de construcción privada responde a la lógica de la mercancía (Liborio, op. cit.).

Posteriormente, encontramos otros dos créditos: Tu Casa, que funcionó desde 2010 hasta diciembre de 2011 y Tu Hogar. Ambos funcionaron con líneas hipotecarias a tasas subsidiadas del Banco de Córdoba. Los créditos fueron destinados a la compra de vivienda nueva o casi nueva (de no más de cuatro años de antigüedad) o para construcción. A través del Programa "Tu Casa", el gobierno programaba otorgar 5546 créditos, mientras la línea hipotecaria "Tu Hogar" contemplaba que se entregaran 5 mil créditos a un plazo de entre 15 y 20 años. El ingreso familiar mínimo que se requiere es de 8.500 pesos para los préstamos a 15años y de 8.000 para la opción de los 20 años de plazo.

Los programas de vivienda implementados por el Gobierno provincial desde 2005

hasta 2011, considerando el déficit habitacional existente, tuvieron un alcance muy reducido. Según el informe de la Universidad Nacional de Córdoba, Se mira y no se toca, de 359.404 hogares existentes en Córdoba capital, 173.743 se encuentran en situación de déficit habitacional.

Asimismo, estos programas habitacionales terminaron beneficiando a los grupos empresariales, contribuyendo a la demanda de viviendas nuevas o casi nuevas. En este contexto, como mencionamos, muchos grupos empresariales comenzaron a producir desarrollos inmobiliarios aptos para estas operaciones crediticias. Como plantea Bourdieu (2010), el Estado contribuye a producir el estado del mercado de la vivienda por medio de la ayuda financiera destinada a favorecer tal o cual manera de satisfacer los gustos en materia habitacional.

4.3. La política de Estado destinada a la clase baja dominada

El desalojo como política de Estado: El programa provincial "Mi casa, Mi Vida"

Entre las políticas habitacionales destinada a las clases bajas, el Programa "Mi casa, Mi Vida " constituye, a nuestro entender, uno de los más importantes, de los últimos años por su capacidad de modificar y estructurar el entramado urbano (Capdevielle et al., op. cit.).Este programa tuvo como objetivo la erradicación de 80 asentamientos de la ciudad y su posterior traslado a los nuevos barrios-ciudad (Ciudad de mis Sueños, Ciudad Evita, Ciudad de los Cuartetos, Ciudad Angelelli, entre otros) construidos por el gobierno provincial.

Como dieron cuenta una diversidad de investigaciones (Mandrini et al., op. cit.; y Capdevielle et al., op. cit.) el desplazamiento y re-localización puestos en marcha por esta política habitacional desarticuló los vínculos y las redes de intercambio que las familias de los diversos asentamientos sustentaban al interior de su espacio residencial y con la ciudad de Córdoba, modificando las condiciones y formas de vida de las familias. De esta manera, el desalojo implicó, para las familias involucradas, una pérdida de su capital espacial (Prévôt-Schapira, 2001) y social, junto con un proceso de cierre social, quedando limitados y condicionados al acceso del espacio considerado como bien social.

Los nuevos barrios- ciudad donde fueron trasladadas estas poblaciones, se ubican en zonas periféricas y alejadas del centro de la ciudad; en lugares de poco valor económico, con graves riesgos ambientales y de salud y con cobertura parcial de servicios, equipamientos y espacios públicos incompletos (Mandrini, et al., op. cit.). De este modo, esta política habitacional fomentó un acceso desigual a la infraestructura urbana y los servicios públicos (Marengo y Elorza, 2009).

Por otro lado, la construcción de los nuevos barrios- ciudad, a nuestro entender, y desde un punto de vista cualitativo, produjo una homogeneización urbana en grandes extensiones de la periferia de la ciudad, un paisaje monótono, anodino, inexpresivo, con una lógica proyectual simplista: tipología única y resolución constructiva con materiales y técnicas tradicionales para disminuir costos y satisfacer la lógica de la rentabilidad de las empresas. A su vez, esta homogeneización se enfatiza en términos

socioeconómicos, por las similares características de las familias "beneficiarias", definiéndose un tipo de ocupación del espacio urbano que adquiere las características de un moderno tugurio. Provocando, así, un cerramiento físico y simbólico de las familias relocalizadas (Avalle y De la Vega, 2010).

En definitiva, operar sobre la disposición del mapa de residencia representó un mecanismo que incidió en la configuración misma de los sujetos a los que se dirigió. Los identifica bajo un cierto perfil (beneficiario, vulnerable, etc.), los refiere a sus necesidades (analfabetos, enfermos, desnutridos, delincuentes, ocupados), les determina un lugar y, en consecuencia, un grado de accesibilidad a la ciudad (lejos, cerca, disponibilidad de vías y medios de transporte), les habilita o no conexiones con otros sectores (barrios vecinos, sitios baldíos), les confecciona un patrón de ingreso y consumo a partir de la provisión pública de determinados bienes y servicios (Avalle y De la Vega, op. cit.). En otras palabras, esta política habitacional construye un perfil de destinatario que se sustenta en una visión de ciudadano caracterizada por la disminución, ausencia o despojamiento de las garantías y condiciones materiales que permitían un ejercicio real de los derechos propios (De la Vega, 2010).

En síntesis, la política de desalojo se sustenta en una noción restrictiva y esencialista del derecho a la vivienda, que la define sólo como unidad física individual (unidad edificio-lote de terreno) en oposición a la concepción de vivienda como hábitat. Estas políticas de urbanización restrictivas concretadas a través del Programa "Mi casa, Mi Vida", se sustentan únicamente desde el prisma de la infraestructura material e ignoran el espacio como lugar de pertenencia donde las familias despliegan sus estrategias de reproducción social basadas fundamentalmente en la urdimbre de relaciones.

Es así como El Programa Provincial "Mi Casa, Mi Vida", lejos de oponerse a las lógicas mercantiles y de la competencia, reprodujo y acentuó las desigualdades sociales. Asimismo, construyó al "otro" -quien "ni posee ni consume" como peligroso (Muxí, 2009)- e intentó situarlo y aislarlo espacialmente.

La política de radicación in situ: El Programa de Mejoramiento Barrial en Argentina

Por otro lado, nos encontramos con el Programa de Mejoramiento Barrial en Argentina –ProMeBA– financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– e implementado por el Estado Nacional. Desde el año 2000 este programa apunta a la radicación in situ de la población (Marengo y Elorza, 2010).

El ProMeBAenuncia el supuesto de que la promoción de una mejor calidad de vida es posible a través de la dotación de servicios y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas en los asentamientos existentes (Marengo y Elorza, op. cit.). Así, esta política, a diferencia del programa "Mi casa, Mi Vida", interviene en la informalidad desde una concepción del hábitat integral y como proceso, apuntando a regularizar, en términos urbanos y dominiales, los asentamientos informales de la ciudad (Marengo y Elorza, 2009).

Sin embargo, diversas investigaciones empíricas enunciaron una serie de limitaciones. Por un lado, los rígidos criterios de elegibilidad impuestos en el diseño del programa

por los organismos técnicos que centralizan la operatoria a escala nacional y las características de la informalidad urbana en el medio local (villas de emergencia localizadas en zonas ambientalmente degradadas, familias sin la titularidad del suelo que ocupan, alta densidad residencial, etc.) han limitado las posibilidades de implementación y los alcances de la operatoria (Marengo y Elorza, 2010).

Para Marengo y Elorza (op. cit.) el enfoque focalizador y residual de este programa, diseñados de manera estándar, busca de manera aislada superar condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

Al mismo tiempo, el programa evidencia una concepción restringida del protagonismo de los vecinos y su participación en los procesos de toma de decisiones referidos a su hábitat (Marengo y Elorza, op. cit.).

Por otro lado, como sostiene Monayar (2011), las políticas de regulación no consideran la diversidad de situación de informalidad. Esto se evidencia en la descripción de los planes, que sólo atienden población habitante en villas de emergencia a través de relocalizaciones, o loteos irregulares del Estado. En este sentido, los loteos fraudulentos o tomas de tierras no son consideradas en dichos planes, cuestión que se vuelve crítica en estos asentamientos, tanto por lo que implican en las condiciones de vida para los residentes, como por los problemas urbanos derivados de sus características de conformación.

En definitiva, ambos programas analizados -"Mi casa, Mi Vida" y ProMeBA- proponen diferentes intervenciones, sosteniendodos concepciones de hábitat diferentes.

"Mi casa, Mi Vida" reproduce la postura "viviendista" desarrollada desde los años '70. Como mencionamos, este tipo de abordaje está dirigido a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas, a través de la implementación de conjuntos habitacionales; esta lógica de intervención se expresa en la ejecución de proyectos idénticos (tipologías, diseño de espacios verdes y de equipamiento, etc.) sin reconocer rasgos culturales habitacionales de localización diferentes en la población destinataria (Marengo y Elorza, 2009).

Por el contrario, el ProMeBApromueve una noción de hábitat que lo presenta como un proceso, ya que entiende a la vivienda como un conjunto de bienes y servicios que pueden completarse gradualmente en el tiempo, reconociendo la capacidad constructiva y el valor económico de la unidades habitacionales de la población, interviniendo en la infraestructura básica y en mejoras de las condiciones sanitarias domiciliarias (Marengo y Elorza, op. cit.).

Sin embargo, más allá de las diferencias nombradas y de los avances conceptuales aportados por el ProMeBA a la hora de intervenir en la problemática del hábitat informal, ambas operatorias ejecutan las obras físicas a través de empresas privadas (medianas y grandes), promoviendo la reactivación de la industria de la construcción a través de la demanda estatal, dejando de lado opciones de construcción a través de cooperativas de trabajo o empresas locales, lo que podría promover el desarrollo económico de la población (Marengo y Elorza, op. cit.).

Cabe agregar que ambas políticas, (ProMeBA y "Mi casa, Mi vida"), a pesar de proponer intervenciones habitacionales diferentes, son financiadas por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) y están destinadas a revertir condiciones deficientes de habitabilidad, a mejorar la calidad de vida de la población pobre e integrarlos a la ciudad. El análisis comparativo de estas políticas permite identificar sus alcances y limitaciones para abordar la problemática de la informalidad y la pobreza urbana (Marengo y Elorza, op. cit.).

Los rápidos y numerosos criterios de elegibilidad, en el caso de ProMeBA, dejan fuera de la operatoria a hogares con situaciones habitacionales deficitarias. En el caso del programa "Mi casa, Mi Vida" la localización periférica, la escala de las intervenciones y la baja mixtura social – espacial introducen una serie de interrogantes en relación con los efectos en términos de extensión urbana, segregación residencial socio- económica y fragmentación espacial (Marengo y Elorza, op. cit.).

4.4. Recapitulando

Como analizamos, el ciclo inmobiliario alcista se vio facilitado no sólo por el cambio en el modelo económico sino también por la vinculación cada vez más estrecha entre los grupos empresariales y el Estado.

El Estado facilitó el desarrollo de importantes emprendimientos inmobiliarios a través de una multiplicidad de acciones y omisiones. Algunas de éstas fueron la eliminación de restricciones en las ordenanzas, la escaza recuperación de plusvalías urbanas para la ciudad, los convenios público-privados y la liberación de tierras estratégicas, que implicó la expulsión de los sectores más pobres a través del programa "Mi casa, Mi vida". La política urbana se sustentó y se sustenta en un fuerte apoyo estatal al capital privado para la denominada revitalización de la ciudad, en el marco de la cual ésta aparece como un negocio.

Así, el mercado inmobiliario asumió un papel predominante en la configuración del espacio urbano, generando un proceso de hiper densificación de los barrios céntricos o pericentrales (entre estos, Nueva Córdoba y General Paz), segregación socio-espacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines de especulativos (barrio San Martín, Alberdi, etc.) y un aumento del precio del suelo y la vivienda.

En este contexto, las políticas habitacionales implementadas sólo pudieron funcionar como medidas paliativas frente a la desregulación del precio del suelo y al déficit habitacional. Es más, el Estado, por medio de la ayuda financiera destinada a familias de clase media, contribuyó a producir el estado del mercado de la vivienda beneficiando a los grupos empresariales, que comenzaron a producir desarrollos inmobiliarios aptos para estas operaciones crediticias.

Por otro lado, como analizamos, las políticas habitacionales orientadas a la clase baja dominada –fundamentalmente el Programa "Mi casa, Mi Vida"- profundizaron las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano en lo que respecta al aislamiento social, la desconexión del mercado de trabajo formal, el acceso a educación y los estigmas sociales como demostraron numerosas investigaciones (Boito, et al., op. cit.; De la Vega y Hernández, op. cit.; Capdevielle et al., op. cit.). En síntesis, los efectos de estas políticas aportan a la configuración de una ciudad fragmentada, con

la pobreza geográficamente concentrada en áreas periféricas. Modelo de ciudad que reproduce y potencia las desigualdades existentes (Reyna, 2005).

5. Conclusiones

Partimos de entenderel conflicto y el antagonismo como inherentes al espacio urbano (Lefebvre, 1969 y 1972; Renna, 2010). Desde esta mirada, la ciudad es el resultado de las interacciones, estrategias, éxitos y fracasos de los distintos agentes sociales que la disputan en cada momento histórico. Como analizamos, estos agentes que producen lo urbano lo hacen condicionados por el lugar que ocupan en el espacio social.

Al mismo tiempo sostuvimos que para reflexionar sobre las desigualdades es preciso incorporar al espacio urbano. No se trata sólo de reconocer la especificidad material y temporal del espacio construido, que puede no corresponderse de manera mecánica con las dinámicas sociales, sino de tener presente su influencia en la (re)producción de la desigualdad (Segura, op. cit.).

Por esto, la ciudad constituye un ámbito relevante para la instrumentación de políticas públicas, en tanto es un factor clave en la (re)producción de desigualdades y un espacio privilegiado de valorización del capital. Desde esta mirada, se torna imperioso, entonces, regular el uso del suelo y diseñar políticas que impacten en una distribución más equitativa de bienes y servicios urbanos (Arretche, 2010 en Segura 2014). Es decir, la intervención del Estado y la regulación no sólo los usos del suelo sino también del precio del mismo se vuelve imprescindible para reducir las asimetrías espaciales y sociales y, para mejorar la distribución de servicios y atributos urbanos posibilitando la existencia de la heterogeneidad social.

Sin embargo, desde la década del noventa, como pudimos analizar, la política urbana estuvo centrada en alcanzar condiciones de competitividad y atraer inversiones privadas a la ciudad. En este marco, se flexibilizaron las normativas de uso del suelo ampliando las oportunidades para el desarrollo de proyectos de iniciativa privada (Marengo, op. cit.).

Este es un proceso que se profundiza a partir de 2003, cuando en el marco de una nueva etapa de acumulación del capital, los grupos desarrollistas se convirtieron en uno de los principales artífices de las transformaciones socio- territoriales.Al mismo tiempo, la vivienda pasó a ser fundamentalmente un reaseguro de las inversiones y a reducida a su valor de cambio (Liborio, op. cit.).

Como analizamos, en este contexto, la política urbana se sustentó y sustenta en un fuerte apoyo estatal al capital privado para la revitalización de la ciudad. El Estado facilitó el desarrollo de importantes emprendimientos inmobiliarios a través de una multiplicidad de acciones y omisiones. Algunas de éstas fueron la reducción de las exigencias en las ordenanzas; la escaza recuperación de plusvalías urbanaspara la ciudad; y, la liberación de tierras estratégicas que implicaron la expulsión de los sectores más pobres a través del programa provincial “Mi casa, Mi Vida”.

Por otro lado, los programas de vivienda implementados por el Gobierno provincial desde 2005 hasta 2011, tuvieron un alcance muy limitado, por no decir nulo,

considerando el déficit habitacional existente.
En definitiva, las políticas públicas implementadas en el período analizado por el Estado Municipal (regulación del uso del suelo, convenios públicos- privados) y Provincial (programas de crédito y viviendas) han profundizado las desigualdades habitacionales entre las clases sociales, en lugar, de reducirlas.

Referencias bibliográficas

- -Arancibia, M. (2013) Las condiciones habitacionales de la juventud en el Conurbano Bonaerense: hogares, viviendas y construcción de autonomía. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto Gino Germani, 7-9 noviembre.
- -Arretche, M. (2010) "Territorial Justice and Governance: Inequality in BrazilianMetropolitanRegions", texto para discussão 4, Centro de Estudos da Metrópole.
- -Avalle, G. y De La Vega, C. (2010) "Políticas públicas y territorio: viejos mecanismos de ordenación social. El caso del Programa habitacional "Mi casa, Mi Vida" en la ciudad de Córdoba" Congreso El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: Legados, conflictos y desafío", Universidad Nacional de Córdoba, 27, 28 y 29 de mayo.
- -Beltrán, G. (2001). "La identidad empresarial". Apuntes de investigación del CECYP, Nº 7.
- -Boito, Ma.;Cervio, A.; Espoz, Ma. (2009) "La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las Ciudades- barrios". Boletín Onteaiken, nº 7, 50- 58.
- -Borsotti C. (1981), "La organización social de la reproducción de los agentes sociales, las unidades familiares y sus estrategias". Revista Demografía y Economía, Vol. XV, (2) 164-189.
- -Bourdieu, P. (2000). "Efectos de lugar". En: Bourdieu, P. (dir.) La miseria del mundo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 119-124.
- -Bourdieu, P. (2010) [2000] Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires: Manantial.
- -Búffalo, L. (2008)."El uso del espacio público y la apropiación privada del espacio en la ciudad de Córdoba". Proyección 5. Ordenamiento territorial en Argentina. Año 4 - Vol 2 (5).
- -Búffalo, L. (2009) "La ciudad frente a las demandas del capital privado: el caso de la ciudad de Córdoba, Argentina, en el siglo XXI". Gestión y Ambiente. vol. 12, (1), 21-31.
- -Cámara Empresarial De Desarrollistas Urbanos Córdoba (2013). CEDUC. Documento en línea. Disponible en:http://www.ceduccba.com.ar/ [Consulta: 15 de abril de 2013].
- -Caporossi, C. (2008) "Planes y Normativa de las ciudades. Planificación y crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba". Café de las ciudades.Año 7. (73) Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/planes_normativas_73_p.htm [Consulta: 15 de abril de 2013].

• -Capdevielle, J. (2014) (en prensa). “Los grupos “desarrollistas” y su incidencia en el espacio urbano de la ciudad de Córdoba, Argentina (1990- 2013)”. Revista Terra Nueva Etapa. Vol. XXX.

• -Capdevielle, J.; Ceconato, D. y Mandrini, M. (2013). “Segregación urbana y mercantilización del territorio en la ciudad de Córdoba, Argentina: El caso de Villa La Maternidad. Revista Iberoamericana de Urbanismo”. (9), 47- 71.

• -Cisterna, C.; Monayar, V. y Pedrazzani, C. (2012). “Estructura urbana y estructura de precios del suelo. Análisis de las transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la ciudad de Córdoba-Argentina”. Breves Contribuciones del I.E.G. (23),31-53.

• -Clichevsky, N. (2011) “Prólogo” En: Di Virgilio, Ma.; Herzer, H.; Merlinsky, G. y Rodríguez, Ma. (comp.) La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Buenos Aires: Café de las ciudades, 9-23.

• -Ciccolella, P. y Baer, L. (2011) “Buenos Aires tras la crisis ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?” En: Ciccolella, Pablo (ed.) Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización. Quito: OLACCHI, 213- 245.

• -Cosacov, N. (2009) “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la ciudad de Buenos Aires”. Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico. Vol. 3 (2), 193- 204.

• -Cuenya, B. (2004) “Grandes proyectos y teorías sobe la nueva política urbana”. En: Cuenya, B; Fidel, C. y Herzer; H. (Coords.) (2004) Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina. Buenos Aires:Siglo veintiuno editores, 89-110.

• -Cuenya, B. (2012) “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina”. En: Cuenya, B.; Novais, P.; y Vainer, C. (comp.), Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera. Buenos Aires: Café de las ciudades, 27-66.

• -Cuenya, B.; González, E.; Mosto, G. y Pupareli, S. (2012) “Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. El caso de Puerto Norte, Rosario”, En Cuenya, B.; Novais, P. y Vainer, C. (Comp.). Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera. Buenos Aires: Café de las ciudades, 67 -118.

• -De La Vega, C. (2010) “Ciudades de exposición, ciudadanos en suspenso. El Programa “Mi Casa, Mi Vida” en la ciudad de Córdoba”, Congreso Internacional “Profundizando la democracia como forma de vida”. Rosario, Argentina 13 al 16 de mayo.

• -De La Vega, C. y Hernández, J. (2011) “Mi casa, la emergencia; mi vida en emergencia. El escenario del programa <Mi casa, Mi Vida>”. En: Núñez, A. y Ciuffolini Ma. (Comp.) Política y territorialidad en tres ciudades argentinas. Buenos Aires, Editorial Colectivo, 85- 111.

• -Di Virgilio, M. y Heredia, M. (2012) “Presentación Dossier: Clase social y territorio”. Quid 16 Revista del área de Estudios Urbanos, (2), 4-19.

• -Di Virgilio, M. (2004) "<<Casa se busca>> Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales". En:Cuenya, B.; Fidel, C.; Herzer, H. (Coords.) Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 211- 233.
• -Dossi, M. (2012) "Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria". Revista Papeles de Trabajo, Año 6, (9) 58-83.
• -Falú A. y Marengo, C. (2004) "Transformaciones urbanas: estrategias y desafíos de la gestión local". En: Cuenya, B.; Fidel, C. y Herzer; H. (Coords.) Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 133- 149.
• -Féliz, M. y López, E. (2010). "La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal- neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina". Revista Herramientas (45), 109 – 123.
• -Giddens, A. (1995) La construcción de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
• -Harvey, D. (2007). Urbanismo y desigualdad social. España: siglo XXI.
• -Hogar Clase Media Mix. Asociación Civil. (2014) Nuestra Historia: Nuestra LuchaDisponible en: http://hcmmix.blogspot.com.ar/#!nostros/c1sv8 [Consulta: 10 de abril de 2014].
• -Jirón, P. (2010) Posibilidades de Socialización e integración.
• -Jirón, P.; Lange, C. y Bertrand, M. (2010) "Exclusión y desigualdad espacial. Retrato desde la movilidad cotidiana". Revista INVI (68), 15-57.
• -Lefebvre, H. (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ed. Península.
• -Lefebvre, H. (1971). De lo rural a lo urbano. Barcelona: Ed. Península.
• -Lefebvre, H. (1972) La revolución urbana. Madrid: Alianza Editorial.
• -Lefebvre, H. (1976). Espacio y política. El derecho a la ciudad II. Barcelona: Ed. Península.
• -Liborio, M. (2013) La vivienda agrupada y colectiva de gestión privada. Aportes para una revisión disciplinar. Córdoba: Advocatus.
• -Mandrini, Ma.; Capdevielle, J.; Ceconato, D. (2010) "Políticas neoliberales y resistencia en el territorio de Córdoba, Argentina." Revista URBANO, (22), 47-71.
• -Marengo, C. y Elorza, A. (2009) "Globalización y política urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes". Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, Volumen 8, (8), 7- 33.
• -Marengo, C. y Elorza A. (2010) "Calidad de vida y Políticas de Hábitat: los programas de mejoramiento barrial en Córdoba - Argentina. Caso de Estudio: Barrio Malvinas Argentinas". Bitácora Urbano Territorial, vol. 17, 79 -94.
• -Marengo, C. (2013) "Extensión urbana e intervenciones habitacionales. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)" Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 6, (12), 208-301.

• -Michelazzo, C. (2011). “De la ciudad espectacular a la ciudad laberinto. La expropiación del espacio y la experiencia urbana”. Boletín Onteaiken. Mayo (11), 69-80.

• -Monayar, V. (2011) “Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de las políticas habitacionales en la ciudad de Córdoba, Argentina”. Revista Territorios (24),113- 130.

• -Morales- Schechinger, C. (2005). Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. Material bibliográfico ofrecido para el curso virtual “Mercado de suelo urbano en América Latina”, Lincoln Institute of LandPolicy.

• -Muxí, Z. (2009). La arquitectura de la ciudad global. Buenos Aires: Nobuko.

• -Núñez, A. (2009) “De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura posible sobre Henri Lefebvre”. Revista THEOMAI. Estudio sobre Sociedad y Desarrollo. Segundo semestre (20), 34-48.

• -Gobierno De La Provincia De Córdoba. Secretaría General De La Gobernación Dirección General De Estadística Y Censos (2008). Anuario estadístico provincial, Córdoba en cifras. Documento en línea. Disponible en:http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/anuario2008/index.htm[Consulta: 12 de diciembre de 2013].

• -Oszlak, O. (1991)Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES- Humanitas.

• -PrévôtSchapira M. (2001) “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades” Perfiles Latinoamericanos. Diciembre, (19), 33-56.

• -Przeworski, A. (1982) “La teoría sociológica y el estudio de la población: Reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO”. En Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población. México: El Colegio de México - Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

• -Raggio, L. (1995) “Un lugar en la ciudad. Alternativas habitacionales en los tiempos de la crisis”. En: Grillo, O.; Lacarrieu, M. y Raggio, L. Políticas Sociales y Estrategias habitacionales. Buenos Aires: Espacio Editorial, 23-61.

• -Renna Gallano, H. (2010) “Los movimientos sociales y la ciudad”. Revista Proposiciones, Pensar la ciudad. (37), 74-82.

• -Reyna, R. (2005) “Desigualdad social y segregación territorial. Los reasentamientos forzosos y la agonía de la ciudad tradicionalmente integradora.” Desafíos Urbanos. Mayo/Junio. CECOPAL. (49).

• -Rodríguez, Ma.; Di Virgilio, Ma.; Vio, M. (2007) Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: El autor- AEU-IIGG/FSOC-UBA

• -Rodríguez, M. (2010). “Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la ‘emergencia’ y la emergencia de la producción autogestionaria”. Revista OSERA, (3), 1-21.

• -Rodríguez, M.; Taborda, A.; Eula, M.; Camisasso, M.; White- Guglielmelli, A. (2011) “La evaluación de las políticas habitacionales. Significaciones y estado del arte”. Serie de Investigación nº1. Escuela de Trabajo Social.

• -“Se mira y no se toca. Costos sociales del auge inmobiliario”. HOY la Universidad: periódico de la Universidad Nacional de Córdoba. Nº 39. Mayo de 2008. http://www.hoylauniversidad.unc.edu.ar/papel/edicionesanteriores/pdf/Hoy%20la%20Universidad%20No%2039.pdf [Consulta: 5 de julio de 2013].

• -Segura, R. (2012) “Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica. Desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata”. Revista Quid 16, (2), 106-132.

• -Segura, R. (2014) “El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas”. Working Paper Series (65), 1- 31.

• -Svampa, M. (2008) Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados.Buenos Aires: Editorial Biblio.

• -Valdés, E. (1999). “La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos: los guetos de la riqueza”. Administración Pública y Sociedad (12), 1- 16.

• -Vidal- Koppmann, S. (2007) Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo xx. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia. Tesis de doctorado. FLACSO- sede Argentina. Doctorado en Ciencias Sociales.

• -Yujnosvk, O. (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Propuesta para mejorar el acceso a la Educación Pública Superior a través del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros. Córdoba.

Capdevila, María Gabriela
González, Mariela
Comes Brunetto, María Celeste
Bonino, Sebastián

PALABRAS CLAVE
· Movilidad
· Educación
· Políticas Públicas

Resumen / El proyecto consiste en un trabajo de extensión que aborda el análisis de un problema actual de la ciudad de Córdoba y cuyos resultados se pretende sean herramientas para encontrar soluciones. El trabajo está estructurado en dos partes; la primera un enfoque investigativo en donde trabajamos con datos cuantitativos y la segunda, de corte participativo para ampliar el estudio desde una mirada cualitativa. El eje estructurante está dado por el interrogante ¿Cómo se presenta la relación del sistema de transporte urbano masivo de pasajeros -STUMP- con las oportunidades educativas? Si consideramos al transporte público como una herramienta de acceso a oportunidades como la educación, es necesario preguntarse: ¿El nuevo STUMP conecta a todos los barrios de Córdoba con los sectores donde se encuentra la más amplia oferta educativa pública superior?

Ante estas inquietudes, hasta la presentación de la ponencia, realizamos un informe resultado del análisis de productos cartográficos realizados por el equipo de trabajo, que revela las áreas de falencias del STUMP asociado al acceso a la educación pública superior -EPS-. Este documento pretende ser de utilidad a la hora de repensar las modificaciones en el diseño de la estructura actual del servicio público, como fuente de información para ser tenida en cuenta por la Municipalidad y organizaciones ciudadanas. Es importante aclarar desde qué mirada realizamos nuestro trabajo. En primera instancia pensamos en el sistema de transporte como un servicio público; "entendemos a los servicios públicos como la oferta de ciertos elementos para la satisfacción de necesidades primordiales de la población, así como también una amplia gama de instrumentos y medios con los que los ciudadanos deben contar para el desarrollo de su potencial humano, social y económico" (Antúnez y Galilea; 2003. En: López; 2011:1).

Los resultados van a ser hechos desde la perspectiva de la movilidad y por ende desde la perspectiva de derechos.

CAPDEVILA, MARÍA GABRIELA
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: m.gabriela.capdevila@gmail.com

GONZÁLEZ, MARIELA
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Objetivos Generales

- Elaborar un informe participativo de gestión territorial que ayude a mejorar las oportunidades que el Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajero (STUMP) brinda al acceso y a la inclusión social en la Educación Pública Superior (EPS).
- Construir conocimiento, en forma conjunta con todos los actores, vinculado al acceso a la EPS por medio del STUMP como un aporte para el desarrollo urbano.

Objetivos Específicos.

- Realizar a través del relevamiento y análisis de datos cuantitativos, un informe que visibilice las conexiones/no-conexiones, de distintas zonas de nuestra ciudad con dependencias de la UNC, considerando a la población universitaria "activa" y la "potencial".
- Efectuar un estudio cualitativo a través de "casos testigos" dentro de la actual población universitaria a fin de conocer el modo en que estas restricciones inciden en las oportunidades de quienes residen en dichas zonas.
- Participar activamente en encuentros organizados con centros vecinales y redes ciudadanas para complementar el estudio cualitativo.

Introducción:

El presente proyecto consiste en un trabajo de extensión que aborda el análisis de un problema actual de la ciudad de Córdoba y cuyos resultados se pretende sean herramientas para encontrar soluciones.

En una primera instancia resulta pertinente esbozar algunos conceptos en torno a la temática general en la que se inscribe el presente trabajo: transporte/movilidad. El transporte y la movilidad urbana forman parte de los temas centrales que hacen a la calidad de vida de las personas en la ciudad. Su importancia radica en el hecho que constituye uno de los soportes esenciales para la mayor parte de actividades que desarrollan las personas. Sea para acceder al trabajo, la educación, la salud o el esparcimiento, las personas necesitan trasladarse. El derecho a una ciudad justa y democrática nos lleva a pensar esta temática desde una perspectiva compleja que comprende multidimensionalidades (González: 2014).

Para poder comprender mejor la problemática y puntos de vista desde donde nos posicionamos es necesario diferenciar y relacionar además transporte y movilidad. La movilidad es un concepto que admite acepciones diversas; Andrea Gutiérrez, en "Insumos para una gestión intersectorial de políticas públicas: movilidad y acceso" (2011), realiza una distinción entre movilidad social y movilidad territorial y, entre movilidad cotidiana y residencial. De esa distinción tomaremos principalmente dos de los conceptos para arribar al tercero, y más abarcativo: movilidad social. El caso de movilidad territorial apunta a un cambio en la localización territorial de bienes o

COMES BRUNETTO, MARÍA CELESTE
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

BONINO, SEBASTIÁN
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

personas, resultado de su desplazamiento físico o material; pero aquí se centra en las personas y no en los bienes. Por su parte, la movilidad cotidiana se vincula con los viajes de la vida diaria por motivos de trabajo, compras, visitas a familiares, y educación, entre otros (Gutiérrez; 2011:153). Según la autora, es central para la reproducción de la vida en sociedad y está estrechamente vinculada con la movilidad social; ésta, apunta a un ascenso o descenso en la posición social, socioeconómica o cultural de las personas. De lo anterior se concluye, siguiendo a Gutiérrez, que la movilidad territorial aparece como una condición para la movilidad social, es decir, incluye o excluye. El proceso de inclusión-exclusión se relaciona con la integración social mediante una estructura de oportunidades, que también refiere a la estructura de oportunidades para satisfacer los requerimientos de movilidad (Gutiérrez; 2011:154). También señala, que aquello que media entre esa estructura de oportunidades y la movilidad son los términos de acceso y accesibilidad. Y respecto a ello, es posible indicar que aunque el acceso no sólo depende del transporte, éste es una parte fundamental del acceso, e involucra tanto los medios de desplazamiento y los servicios como las infraestructuras para utilizarlos.

Por otro lado nos es preciso mencionar que pensamos el sistema de transporte como un servicio público; "entendemos a los servicios públicos como la oferta de ciertos elementos para la satisfacción de necesidades primordiales de la población, así como también una amplia gama de instrumentos y medios con los que los ciudadanos deben contar para el desarrollo de su potencial humano, social y económico" (Antúnez y Galilea; 2003. En: López; 2011:1).

Oszlak (2000) enuncia que la prestación de un servicio público involucra la acción de muchos actores que tienden a estructurarse en un proceso de varias fases: la política; la planificación; la producción; el seguimiento y la evaluación del servicio. "Los actores poseen diversos recursos (materiales, de información, de coerción, ideológicos) que respaldan sus decisiones y ponen en juego en su relación con los otros actores" (Oszlak; 2000:8). Es de nuestro interés involucrarnos voluntariamente, aportando desde nuestro lugar en las fases que el autor señala como de seguimiento y evaluación, ya que el nuevo Sistema Transporte Urbano Masivo de Pasajeros -STUMP-, es una política pública que está siendo aplicada por la Municipalidad de Córdoba. Es importante destacar que según la carta orgánica municipal el gobierno local debe "garantizar la prestación de los servicios públicos necesarios y asegurar las condiciones de regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios". En la trama de actores que menciona Oszlak, el Municipio no se presenta como un actor más del sistema, ya que como Estado, cuenta con un recurso fundamental: el poder normativo y el poder de establecer las reglas de juego (López; 2011:16).

En relación a esto sabemos que el análisis de políticas públicas en general y en este caso en materia de movilidad y transporte requiere también delimitar concepciones en torno al Estado, a la sociedad, al mercado y a las vinculaciones entre estos actores. Si entendemos al Estado como la máxima instancia de articulación social (Oszlak 1997), cuyo objeto de acción es constituido por aquellas cuestiones no resueltas (en

términos de demandas sociales) que conforman la agenda estatal, podemos sostener que las políticas son, tomas de posición y opciones de resolución de diferentes actores respecto a los problemas planteados en la agenda. Las vinculaciones Estado-sociedad entonces, pueden dilucidarse a partir de cómo se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y su resolución "las políticas son tomas de posición sucesivas del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Estas cuestiones forman parte de una agenda social que se modifica permanentemente y, por lo general, expresa las prioridades y orientaciones fundamentales del régimen político" (Oszlak 2013:9).

En relación a la temática abordada y a las opciones de resolución, entran en tensión dos perspectivas o dos formas de abordar el problema, la del transporte y la de la movilidad, pese a que estos no son términos en completa oposición. La transición del análisis de transporte al de movilidad implica un cambio de percepción, al poner en el centro de la problemática a las personas y no a los vehículos. Pensar en movilidad implica pensar en un derecho que representa un condicionante para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo, el desarrollo, la alimentación, la vivienda y la cultura, debido a que las distancias, tiempo y exigencia de movimiento se hacen evidentes y necesarios para su ejecución.

Pensar en el transporte implica pensar en un tipo de desarrollo asociado al crecimiento económico; en su momento la red de transporte se racionalizó y fue adaptada para que sirviese a las exigencias de la producción capitalista. Hoy se propone repensar el productivismo y el desarrollo como crecimiento económico, para pensar en un desarrollo alternativo (Giddens: 1998). En sociedades post-modernas debemos pensar en otras exigencias, como son los derechos, entendiendo a la movilidad como un derecho posibilitador a su vez de otros derechos, incluso entendiendo el derecho a la movilidad como un nuevo integrador social. (González:2014)

Analizar el proceso de formulación y aplicación del nuevo STUMP, permitirá observar el posicionamiento de la Municipalidad de Córdoba como el del Estado en cuestión y la perspectiva con la que diseñó su política de transporte.

En una primera mirada a la problemática puede percibirse un gobierno municipal que puso en funcionamiento una política pública que consensuó solo con el sector empresario y el sindicato, dejando a un lado las necesidades de la ciudadanía. En este marco algunas organizaciones de la sociedad civil interesadas en la solución de la situación intentan involucrarse en la cosa pública, aunar esfuerzos, debatir y pensar en soluciones que sean tenidas en cuenta en la política del transporte.

Debido a que la perspectiva con la que se aborda desde el Estado la problemática en términos de políticas públicas en cierto punto nos excede, y considerando que debemos enmarcarnos como estudiantes investigadores en nuestras posibilidades de acción, es que creemos relevante destacar que a diferencia de sistemas de alta y media capacidad que poseen una significativa rigidez y fijación al territorio, en sistemas como los nuestros las soluciones se pueden dar a más cercano plazo pudiendo modificar y/o agregar recorridos y/o conexiones sin que ello implique grandes gastos. Todo lo anterior brinda justificación y factibilidad a nuestra pretensión de hacer llegar informes

al organismo de gobierno municipal. “Los esfuerzos públicos pueden potenciarse con pequeños cambios e inversiones, a escala local y corto plazo. Para esto es necesario capturar mejor el vínculo entre transporte, movilidad y acceso, renovando un enfoque intersectorial de estudio del viaje” (Gutiérrez; 2011:169 y 170).

Si bien, sostenemos la idea de que para poder resolver los problemas reales de movilidad y no solo de transporte, hay que pensar y poner en marcha políticas públicas integrales, que atiendan a las distintas necesidades y demandas que lo atraviesan; y que no solo pueden obstaculizar el acceso a un derecho como es la educación sino a otros derechos fundamentales como la salud, el trabajo, consideramos de vital importancia, la identificación de este tipo de problemáticas puntuales que, como en el caso que nos compete, pueden estar obstaculizando en algún punto el acceso a la Educación Pública Superior -EPS- de muchos ciudadanos, los cuales podrían solucionarse al menos en parte con pequeños cambios e inversiones.

Desarrollo práctico

En esta primera etapa del proyecto se intentó responder a la inquietud que nos acercaron desde la Secretaría de Asuntos Estudiantiles de la Universidad Nacional de Córdoba -UNC-, la cual hacía referencia a la posibilidad de identificar y definir las áreas de la ciudad que presenten dificultades en la conexión con Ciudad Universitaria y demás dependencias de la UNC, a las que la comunidad universitaria debe acceder. Utilizamos diferentes el softwares de Sistemas de Información Geográfica -SIG- para codificar los datos obtenidos. Éste es una integración organizada de hardware, software, datos geográficos y una estructura organizacional diseñada para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión geográfica (NCGIA; 1990. En: Actis Danna; 2010). Producir y exhibir la información resultante de esos procesos es de gran utilidad para la toma de decisiones y para incidir en el mundo.

Comenzamos, a principios de marzo con la gestión de la información de los nuevos recorridos en el municipio de la ciudad pero hasta el día de la fecha la información (1 de octubre de 2014) no nos ha sido brindada oficialmente de manera accesible y en el formato requerido. El argumento que nos dieron es que no nos podían entregar la información debido a que los recorridos están en permanente modificación.

Por esa razón hemos procedido a digitalizar de manera manual cada una de las líneas en ambos sentidos, tarea que nos demandó un tiempo considerable y que ocasionó que nuestro cronograma de actividades se fuera dilatando. El total de líneas relevadas hasta la fecha citada es de 164; con servicios regulares en ambos sentidos, a los que se le suman las líneas especiales también en ambos sentidos, a las que a su vez se le añaden las líneas de circunvalación en sus dos sentidos (horario y anti-horario) y también las líneas de trolebuses en sus dos sentidos.

Paralelamente indagamos diferentes medios de comunicación de la ciudad para obtener un registro de noticias de cómo se realizaba la modificación de los recorridos

de las líneas del nuevo STUMP desde el momento de su implementación hasta el 1 de Octubre de 2014, fecha que hemos fijado como corte para nuestro análisis.

Los cambios en los recorridos han ocurrido a lo largo de estos siete meses a pesar de que el Intendente Ramón Javier Mestre en el mes de mayo comunicó que no se harían más modificaciones. Estos cambios tuvieron lugar en el mes de marzo, otros entre abril y mayo, y otros demandados desde el principio del nuevo STUMP obtuvieron el sí en julio y fueron implementados a finales de septiembre.

Datos para la mejor comprensión de la problemática

Antes de empezar a explicar los mapas georreferenciados, es importante definir el concepto de Área Servida, el cual constituye uno de los criterios de elaboración del producto cartográfico y que colaborará para indicar aquellas zonas de la ciudad que no posean inconvenientes en la conexión a la UNC, para después identificar las zonas que sí los posean. Se la define como aquella área que es atravesada/alcanzada por alguna línea del STUMP. Es decir, zonas en las que se presta el servicio de transporte urbano. Se trata de la distancia máxima que un peatón está dispuesto a caminar hasta la parada de un medio de transporte público masivo; el estándar se considera entre 250 y 300 metros. (Capdevila, Letzen y Muscio; 2012:4).

La comunidad académica de la Universidad Nacional de Córdoba en cifras :

Nivel de estudio	Nuevos Inscriptos	Total de estudiantes	Egresados
Secundario	514	3.62	341
Pregrado	1.537	4.107	640
Grado	20.155	104.655	6.309
Posgrado	2.336	7.673	903
Especializaciones	952	2.901	547
Maestrías	765	2.798	139
Doctorados	619	1.974	217
Total	24.542	120.055	8.193

Docentes Universitarios	7.405
Docentes Preuniversitarios	786
Total	8.191

No Docentes Categorías 1, 2 y 3	992
No Docentes Categorías 4 y 5	1.248
No Docentes Categorías 6 y 7	609
No Docentes Contratados	816
Total	3.665

Estos datos son presentados a modo informativo, ya que ganarán relevancia en la segunda etapa de nuestra investigación, cuando procedamos al entrecruzamiento de los recorridos de las líneas de colectivos urbanos y la residencia de la población estudiantil de grado en forma anónima a través del Guaraní (sistema de gestión de alumnos que registra y administra todas las actividades académicas de la universidad, desde que los alumnos que ingresan como aspirantes hasta que obtienen el diploma).

A continuación se presentan datos estadísticos de la ciudad de Córdoba en comparación con la ciudad autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Rosario que muestran ciertos factores que condicionan la demanda de transporte: la población; su densidad y las dimensiones.

CIUDAD	POBLACIÓN		DENSIDAD	PERFIL TOPOGRÁFICO	
		SUPERFICIE		Altitud	Altitud
				Máxima	Mínima
C.A.B.A.	2891151 hab.	202,4 km²	143 hab/ha	26,71 msnm	1 msnm
CÓRDOBA	1329604 hab.	576 km²	23 hab/ha	544 msnm	352 msnm
ROSARIO	1193305 hab.	178 km²	67 hab/ha	24,6 msnm	1 msnm

En el cuadro observamos la comparación de cifras entre las tres ciudades más grandes de la Argentina. Córdoba con el segundo puesto de cantidad de habitantes posee la densidad más baja, convirtiéndose esto en un indicador de la dispersión de nuestro tejido urbano. A esta media en densidad se suma que la relación de habitantes por superficie disminuye a medida que la distancia con el área central de la ciudad es mayor. Si consideramos que el ejido municipal de la ciudad de Córdoba es el más extenso nos da como resultado una densidad muy baja hacia sus bordes.

A mayor densidad baja la media de viajes por persona y por día porque la distancia es menor y más concentrada está la población y sus actividades; ello significa que aumenta la tendencia a usar el transporte público y a caminar. Cuando la densidad es muy baja el transporte masivo no resulta viable, siendo el vehículo privado la única solución.

La estructura urbana condiciona el sistema de transporte propiciando o desfavoreciendo el uso de los distintos modos de movilizarse. Los countries son dependientes del automóvil particular y los desarrollos residenciales en altura sobre corredores de usos mixtos facilitan el uso del transporte público y de los viajes a pie. Las Áreas Centrales de las ciudades concentran gran parte de la actividad comercial, de negocios, de cultura. En el centro se ubican una proporción elevada de los puestos de trabajo (por ejemplo: Del 10% al 50% de los puestos de trabajo en un área del 0,5% al 2% de la superficie total).

Si el nivel económico es elevado en la mayor parte de la población; aumenta el nivel de motorización; entonces se incrementa la media de viajes por día en hogares

motorizados y la tendencia es declinante de los viajes en transporte público
De igual manera la distribución de los viajes no es homogénea entre distintas zonas de la ciudad de Córdoba por su emplazamiento geográfico como ciudad metropolitana de diferentes ciudades satélites; por su topografía accidentada y por sus límites ó barreras geográficas; las sierras de Córdoba o el río Primero (Suquía) que atraviesa la urbe en sentido Noroeste-Este.
La distribución temporal de los viajes es heterogénea. Se producen marcadas variaciones entre distintas horas del día en función de la programación horaria de las actividades urbanas: horarios de la administración pública, del comercio, establecimientos educativos, etc.

Diseño y elaboración de productos cartográficos:
Teniendo los datos ordenados, podemos alcanzar el primer objetivo específico que es elaborar los siguientes productos cartográficos en donde se visualizan las conexiones/no-conexiones, de distintas zonas de nuestra ciudad con dependencias de la UNC, considerando en esta primera instancia a la potencial población universitaria. De esta forma quedan señaladas las zonas de vacancia o deficiencia vinculadas a la relación que planteamos en nuestro trabajo (transporte-educación superior). Nos referimos a la potencial población universitaria a aquella población indirecta que podrían ser potenciales estudiantes y que por el transporte u otro factor no tienen acceso a la educación superior.
El procedimiento para llegar a los mapas finales consistió en una primera etapa y como lo señalamos anteriormente en la digitalización de todas las líneas del STUMP en sus dos sentidos. Posteriormente se generó el área de influencia (300 metros a cada lado) de cada una de esas líneas.
Seguidamente se identificaron las zonas en donde se encuentra la más amplia oferta de unidades académicas pertenecientes a la UNC: Ciudad Universitaria; el área central de la ciudad en donde están la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, el Colegio Nacional de Monserrat, la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; y un sector de barrio Alberdi en donde se encuentra el Hospital de Clínicas y la Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano.
Se trabajaron esas zonas por separado para generar tres productos cartográficos diferentes que facilitaran la lectura de los mismos. El procedimiento elaborado para cada caso fue realizar una selección de las líneas del STUMP que pasaran a no más de 300 metros de las áreas seleccionadas.
Así obtuvimos tres mapas. En cada uno de ellos se resalta el área de la UNC a analizar: ciudad universitaria, barrio Alberdi o área central. A su vez se presentan las líneas y su respectiva área de influencia (área de servicio) que llegan a cada una de ellas. De esta forma observamos los sectores de la ciudad de Córdoba que poseen conectividad con cada área de la UNC. Los espacios que quedan vacíos son aquellos sectores que no cuentan con alguna línea que los lleve hasta ciudad universitaria, al área central o a barrio Alberdi.

Análisis de los mapas:

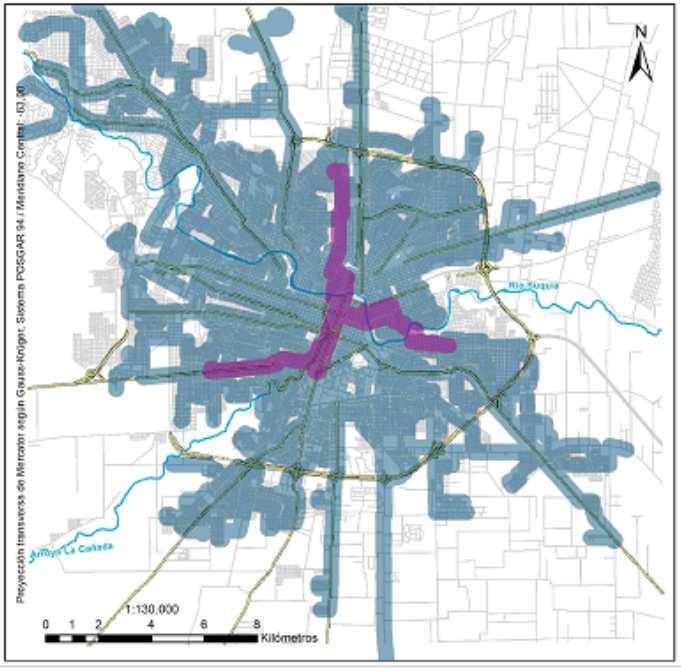
El primer producto cartográfico es el denominado: Conectividad al Área Central. Allí se muestran las áreas de la ciudad con y sin conexión con el Colegio Nacional de Monserrat y las sedes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Del total de las 164 líneas que posee el STUMP, 122 llegan a estas dependencias de la UNC. Esto indica una alta conectividad de esa área con el resto de la ciudad. No son muchos los sectores que quedan desconectados de las citadas unidades académicas. En líneas generales quedan sin conexión algunas manzanas dispersas dentro del tejido urbano y otras zonas de mayor amplitud hacia zonas periféricas. Considerando que el área delimitada por la avenida circunvalación es la de mayor consolidación señalamos algunos sectores de ella que no poseen conectividad. Un área de vacancia a destacar es la zona este de la ciudad que incluye amplios sectores de los barrios: Yapeyu, Maldonado, Yofre, Yofre Sud, General Pueyrredón, Ampliación Pueyrredón, Los Pinos, Colonia Lola, Miralta. También al este pero más hacia el norte nos encontramos con otro amplio sector de vacancia que incluye fracciones de los barrios: Yofre Norte, Patricios, Residencial Aragon, Quintas de San Jorge, Residencial San Jorge. Y hacia el norte se encuentran los barrios: Centro América, Marcelo T. de Alvear, Los Gigantes, Ciudad Juan Pablo II y Ayacucho.

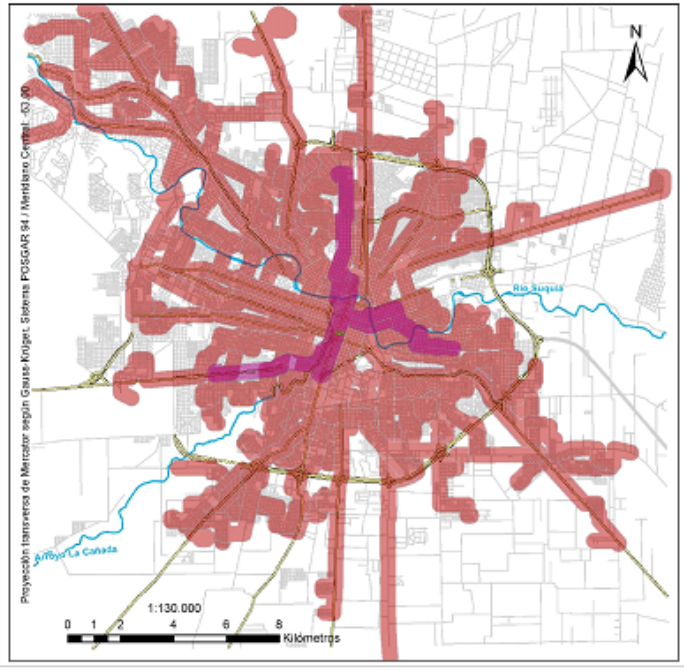
Conectividad con Dependencias de la Universidad Nacional de Córdoba en Área Central

Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros, Córdoba al 1 de Octubre 2014

Sentido: IDA



Sentido: REGRESO



Referencias:

- Áreas servidas por el STUMP que poseen conectividad con Área Central Sentido: IDA
- Áreas servidas por el STUMP que poseen conectividad con Área Central Sentido: Regreso
- Áreas servidas por el STUMP que poseen conectividad con Área Central Líneas Extras: Anulares, Trolebuses, Línea S
- Dependencias Universidad Nacional de Córdoba
- Cursos de Agua
- Calles
- Calles Principales

UNC

X bienal del coloquio de transformaciones territoriales

Desequilibrios regionales y políticas públicas Una agenda pendiente

Título del Trabajo:
Mecanismo de gestión territorial: propuesta para mejorar el acceso a la educación pública superior a través del nuevo Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros. Córdoba, 2014.

Autores:
Bonino, Sebastián Luis; Capdevila, María Gabriela; González, Mariela; Comes Brunetto, María Celeste.

Fuente de información cartográfica:
- Geo Portal. Subdirección de Cartografía y SIG. Dirección de Estadísticas y Censo. Provincia de Córdoba.
- Elaboración propia.

El segundo producto cartográfico es el denominado: Conectividad a Ciudad Universitaria-CU- que para tener en cuenta; posee unas 1115 hectáreas de superficie y se ubica en el macrocentro de la ciudad. Allí se concentra la más amplia oferta académica de la UNC y es en donde se comienza a evidenciar nuevas y mayores áreas de vacancia en cuanto a la conectividad de sectores de la ciudad de Córdoba con CU.

Del total de las 164 líneas del STUMP, son 90 las líneas que llegan a CU; en éstas se incluye el trolebus "A" en ambos sentidos y las dos líneas de circunvalación que posee el STUMP también en ambos sentidos (500 y 501).

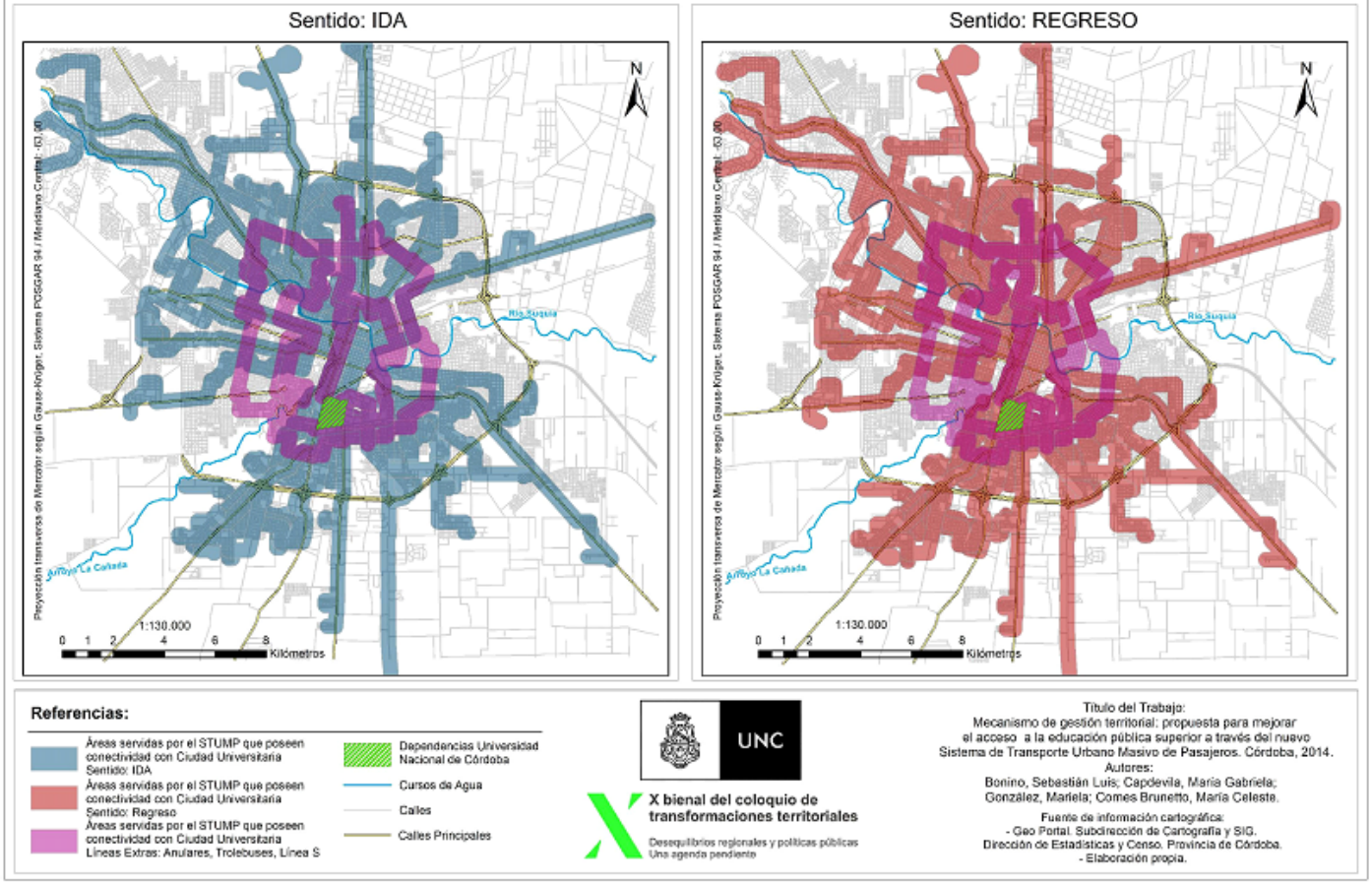
En el primer mapa se podían visualizar manzanas dispersas que quedaban sin conexión dentro de la mancha urbana, en este se observan conjunto de manzanas. Los casos más destacados son las amplias porciones de barrio Güemes, Alto Alberdi, Villa General Urquiza y Cerro de las Rosas que quedan sin conectividad.

Siguiendo la misma lógica que en la descripción del primer producto cartográfico nos encontramos que por dentro de la Avenida de Circunvalación las áreas sin conexión se incrementan en número y en tamaño. El sector antes señalado hacia el este de la ciudad crece en tamaño. Los barrios que se ven afectados son: Yapeyu, Maldonado, Los Josefinos, Colonia Lola, Miralta, Renacimiento, Ampliación Altamira, Mauller, Ampliación Yapeyú. Estos barrios quedan sin conexión en su totalidad, pero la lista continúa con porciones de barrios como: Acosta, 1ero de Mayo, Cooperativa la Unidad, Altamira, Parque San Vicente, San Vicente, Bajada de Piedra, Hogar Propio, Pueyrredón, Ampliación Pueyrredón, Los Pinos, Yofre Sud, Yofre, Palmar, Junior y Barrio General Paz. Del mismo modo se repite en el caso de la conectividad a Ciudad Universitaria también hacia el suroeste. Barrios enteros sin conexión: Las Playas, Villa Aspasia, Estación Flores, Teniente Benjamín Matienzo, Ampliación Benjamín Matienzo y fracciones de barrios como: Ameghino Sud, Ameghino Norte, Rosedal, Ampliación Rosedal, San Rafael, Los Naranjos, Residencial San Roque, entre otros varios.

Para comprender la problemática de este trabajo y teniendo en cuenta la superficie de la CU, es importante aclarar, para este mapa en particular, que tomando casos extremos de conectividad de una de las líneas del STUMP que pase a los 300 metros de uno de los límites del campus universitario produciría que el estudiante camine 3 cuadras (300 metros) como mínimo hasta alguna de las dependencias que asista y como máximo 18 cuadras (1800 metros) hasta el extremo opuesto. Entonces también para estos casos conviene preguntar si el sector en donde ese estudiante reside está conectado con el lugar que realiza su cursado.

Conectividad con Ciudad Universitaria

Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros, Córdoba al 1 de Octubre 2014



El tercer producto cartográfico es el denominado: Conectividad a Hospital de Clínicas y Escuela Superior de Comercio Manuel Belgrano. Son esas dos instituciones nombradas en el título las que nos interesan en este mapa.

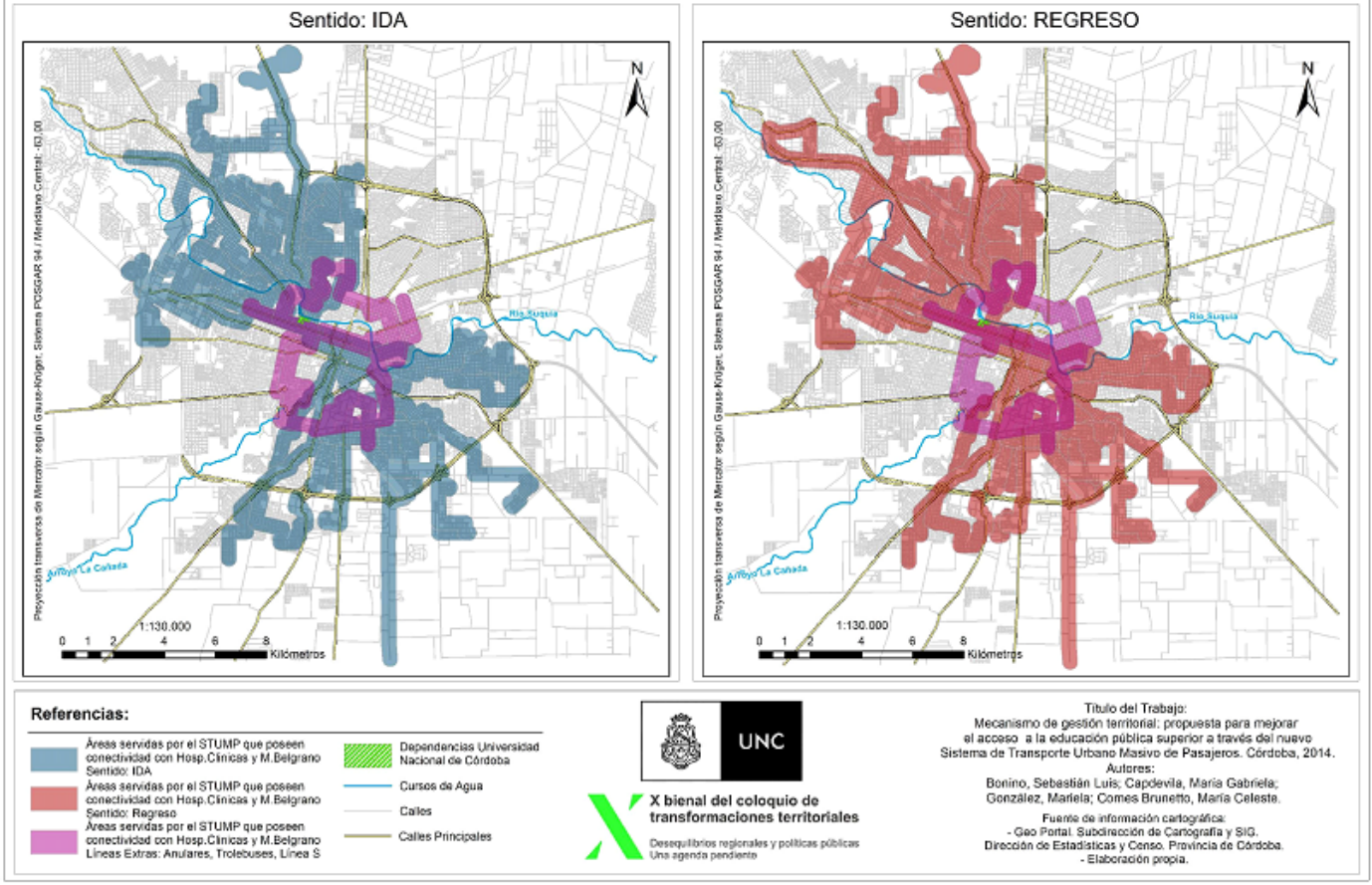
Del total de las 164 líneas del STUMP, 51 líneas son las que llegan a estos centros educativos. Dentro de esas líneas se incluye el trolebus "B" en ambos sentidos y la primera línea de circunvalación que posee el STUMP también en ambos sentidos (500 y 501).

El mapa es de lo más representativo respecto de los sectores de la ciudad que quedan de-coloreados y por ello desconectados a esas instituciones. Podría decirse que todo el cuadrante noreste y el suroeste quedan sin conectividad con el Hospital de Clínicas y con la Escuela Manuel Belgrano, a excepción de las zonas que quedan servidas por la primera línea de circunvalación en sus dos sentidos (500 y 501). Sería muy extenso el listado de los barrios que quedan sin servicio, sea en su totalidad o parcialmente, por eso no vamos a detallar esta información, sin embargo vale la pena comentar que el número excedería los 140 barrios.

Remarcamos que estos cuadrantes son los que corresponden al servicio de los corredores 4 y 6. En estos corredores las líneas nacen desde el noreste, pasan por el centro y terminan en el cuadrante suroeste y lo mismo a la inversa.

Conectividad a Hospital de Clínicas y E.S.C.Manuel Belgrano

Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros, Córdoba al 1 de Octubre 2014



Titulo del Trabajo:
Mecanismo de gestión territorial: propuesta para mejorar el acceso a la educación pública superior a través del nuevo Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros. Córdoba, 2014.

Autores:
Bonino, Sebastián Luis; Capdevila, María Gabriela; González, Mariela; Comes Brunetto, María Celeste.

Fuente de información cartográfica:
- Geo Portal. Subdirección de Cartografía y SIG. Dirección de Estadísticas y Censo. Provincia de Córdoba.
- Elaboración propia.

Conclusiones

Hasta aquí, los resultados de nuestro trabajo involucran las conexiones/no conexiones de todo el ejido urbano de la ciudad. Es decir, focalizando en los objetivos que guían el presente proyecto, se tiene en cuenta a todos los estudiantes universitarios potenciales. Como puede observarse en el análisis de los tres productos cartográficos expuestos y cuyo orden de presentación fue intencional, es que los sectores sin conectividad se amplían a medida que nos alejamos del área central de la ciudad.

Si bien Ciudad Universitaria siempre fue un polo atractor de viajes por lo que reúne varias líneas que le brindan servicio podemos ver que Alberdi que no deja de ser un barrio cercano al centro, comienza a perder líneas de servicio. La razón que justifica esta pérdida de conectividad es la distribución de líneas del total del STUMP. El resultado de esta repartición es un sistema de transporte de diseño radio-céntrico, en donde todas las líneas que conforman los diferentes corredores convergen en la zona central de la ciudad a excepción de unas pocas. Para entender este diseño del sistema de transporte podemos decir que el ejido municipal ha sido subdividido en diferentes porciones de manera semejante a como se fracciona una "pizza". Las porciones corresponden a diferentes corredores que son identificados de acuerdo a números (del 1 al 8) y es por ello que al analizar el caso del barrio Alberdi pudimos identificar los dos corredores que no estarían llegando a las instituciones que allí se encuentran ubicadas.

Cabe aclarar que la situación al momento en que se generó la inquietud que dio impulso al presente trabajo era aún más grave dado que al inicio de la implementación del nuevo STUMP no existían dos líneas que ahora sí brindan conectividad a ciudad universitaria. Una de ellas es la línea 45, en un comienzo inexistente, incorporada en abril que desde el oeste llega a ciudad universitaria. Parte del barrio: Industrial Oeste, va por Avenida Colón, pasa por el centro de la ciudad y llega a Ciudad Universitaria. La otra línea en cuestión es la línea 73 que parte de la zona este de la ciudad del barrio Boedo, pasa por varios barrios en su recorrido entre ellos San Vicente, uno de los primeros de la ciudad y uno de los más poblados, y que antes finalizaba en el área central. Desde septiembre esa línea vio extendido su recorrido pasando por Ciudad Universitaria llegando hasta Parque Horizonte, barrio del sur de la ciudad. Entonces esta modificación conecto barrios del este y del sur antes desconectados.

Como ya se mencionó en el desarrollo del trabajo, nos encontramos aún trabajando sobre el proyecto, razón por la cual no podemos presentar resultados definitivos. Además el gobierno local continuamente está cambiando el STUMP, modificando los recorridos; agregando líneas nuevas y sacando de circulación a otras, lo cual complejiza la elaboración de resultados.

Como puede observarse hasta aquí, puede percibirse que estamos frente a un sistema y a un Estado que sigue considerando la problemática del transporte desde el viejo paradigma, es decir que percibe la producción de transporte como una actividad desligada de consideraciones sociales o simplemente modelizadas a partir de datos matemáticos sin tener en cuenta las verdaderas dimensiones sociales y políticas del problema, que ha demostrado enfrentarse a otro tipo de complejidades y ha evidenciado

otros requerimientos para su solución (Figueroa :2014).

Estamos situados en un nuevo momento, los estilos de vida han cambiado notablemente. Tal como señala Ascher (2004) el urbanismo, y dentro de él, las consideraciones sobre la movilidad, en la actualidad debe ser reflexivo, precavido, participativo, flexible, heterogéneo, estilísticamente abierto y multisensorial, variables todas que se relacionan de otra forma con la técnica y su soporte social (Figueroa:2014).

En el caso de nuestra ciudad podemos observar que se ha puesto en marcha una política de transporte en primera instancia sin situarse desde la perspectiva de la movilidad, lo cual a su vez implica que se han ignorado los aportes que la ciudadanía quiso y quiere hacer.

Bibliografía

- Blanco, Jorge. Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. Revista Transporte y Territorio, Nº 3, Universidad de Buenos Aires, 2010. pp. 172-190. <www.rtt.filo.uba.ar/RTT00310172.pdf> Consultado 27 de Marzo de 2013.
- Capdevila, M.G.; Letzen, A. y Muscio, J. (2012): La Cobertura en el Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros de la Ciudad Córdoba. Gestión Municipal de 1999-2003 y de 2007-2011. Ponencia en: 9ª Bienal de Transformaciones Territoriales "Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo regional". 8, 9 y 10 de agosto de 2012. San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Chárriez Cordero, Mayra B. (2012): "Historias de vida: Una metodología de investigación cualitativa." Revista Griot (ISSN 1949-4742) Volumen 5, Número. 1, Diciembre 2012.
- Figueroa Monsalve, Oscar (2014) - Incorporando variables contemporáneas a la movilidad urbana: empoderamiento, participación ciudadana, medio ambiente y espacio público. XVIII CLATPU 2014, Congreso Latinoamericano de Transporte Urbano y Público. Transporte sustentable el desafío del siglo XXI, Rosario.
- Giddens, A (1998) Política generativa y bienestar positivo en "Más allá de la izquierda y la derecha"
- González, M. (2014): Comunicación y Políticas Públicas: participación ciudadana, legitimidad y Estado. El caso de la implementación del nuevo Sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros en la Ciudad de Córdoba (2013/2014)
- Gutiérrez, A. (2011): "Insumos para una gestión intersectorial de políticas públicas: movilidad y acceso", en Territorios 25, pp. 151-171.
- http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35720830007 Consultada 23 de abril de 2013.
- López, Silvana Raquel "El Proceso de las políticas públicas en la prestación de servicios públicos: análisis del caso del transporte masivo de pasajeros en la ciudad de Córdoba" XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011
- Oszlak, Oscar (2011) El Rol del Estado: micro, meso y macro. Conferencia

dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales. Argentina.

- Oszlak, Oscar. (1997) Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? Revista Reforma y Democracia Nº 9 de CLAD. Caracas
- Oszlak, Oscar (2013) Transporte y Políticas Públicas: Dimensiones temporales de la gestión. Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la Auditoría General de la Nación.
- Oszlak, Oscar; Felder, Ruth y Forcinito, Karina (2000), "La capacidad regulatoria del Estado en Argentina". TOP. http://www.top.org.ar
- Pozueta Echavarri, J. (2000): Movilidad y planeamiento sostenible: hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. Cuadernos de Investigación Urbanística. Madrid, edita Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Versión digital recuperada el 20 de abril de 2011 en http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciur30.pdf

Reconfiguración territorial industrial y agentes sociales en el norte de la ciudad de Córdoba, postconvertibilidad

Carmona, Yohana

PALABRAS CLAVE
· Actividad empresarial
· Agentes
· Territorio

Resumen / La zona norte de la ciudad de Córdoba se presenta como un ámbito de expresión de la reestructuración productiva y crecimiento industrial postconvertibilidad.

En los últimos años, este sector ha sido re valorizado para la localización empresarial, actividades industriales y de servicios se localizaron conformando un espacio con una dinámica de crecimiento acelerado.

El crecimiento de estas actividades se dio en el marco de un doble proceso a diferentes escalas: en el ámbito global la economía se transforma hacia la producción de bienes intangibles, es decir, hacia los servicios, por su parte, en el ámbito nacional, luego de un largo proceso de desindustrialización que culminó con la crisis de los años 2000-2002, a partir del año 2003 se abre un periodo de crecimiento económico y reactivación industrial.

En este trabajo se aborda el espacio productivo que tiene como lugar de desarrollo el área comprendida entre el barrio Los Boulevares y la zona del Aeropuerto de Córdoba. Aquí encontramos dos aglomerados productivos, uno planificado y vinculado a la industria tecnológica (Parque Empresarial Aeropuerto) gestionado por el gobierno provincial y capitales privados, y otro espontáneo (barrio Los Boulevares) vinculado a múltiples actividades productivas pero con un déficit de gestión por parte del gobierno municipal.

En este marco, el presente trabajo tiene como propósito analizar como se reconfigura territorialmente este sector de la ciudad en torno a la actividad empresarial y a las prácticas de agentes específicos, postconvertibilidad. Asimismo, se reflexiona sobre la necesidad de articulación de prácticas de los diferentes agentes presentes en el territorio- empresas, asociaciones civiles, gobierno- con el fin de aprovechar las potencialidades productivas y laborales que ofrece la zona, creando de esta manera un entorno territorial competitivo.

CARMONA, YOHANA
Dto. De Geografía- FFYH- Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: yohanacarmona@yahoo.com.ar

INTRODUCCIÓN

La zona norte de la ciudad de Córdoba se presenta como un ámbito de expresión de la reestructuración productiva y crecimiento industrial postconvertibilidad.

En los últimos años, este sector ha sido re valorizado para la localización empresarial, actividades industriales y de servicios se localizaron conformando un espacio con una dinámica de crecimiento acelerado.

El crecimiento de estas actividades se dio en el marco de un doble proceso a diferentes escalas: en el ámbito global la economía se transforma hacia la producción de bienes intangibles, es decir, hacia los servicios, por su parte, en el ámbito nacional, luego de un largo proceso de desindustrialización que culminó con la crisis de los años 2000-2002, a partir del año 2003 se abre un periodo de crecimiento económico y reactivación industrial.

En este trabajo se aborda el espacio productivo que tiene como lugar de desarrollo el área comprendida entre el barrio Los Boulevares y la zona del Aeropuerto de Córdoba. Aquí encontramos dos aglomerados productivos, uno planificado y vinculado a la industria tecnológica (Parque Empresarial Aeropuerto) gestionado por el gobierno provincial y capitales privados, y otro espontáneo (barrio Los Boulevares) vinculado a múltiples actividades productivas pero con un déficit de gestión por parte del gobierno municipal.

En este marco, el presente trabajo tiene como propósito analizar como se reconfigura territorialmente este sector de la ciudad en torno a la actividad empresarial y a las prácticas de agentes específicos, postconvertibilidad. Asimismo, se reflexiona sobre la necesidad de articulación de prácticas de los diferentes agentes presentes en el territorio- empresas, asociaciones civiles, gobierno- con el fin de aprovechar las potencialidades productivas y laborales que ofrece la zona, creando de esta manera un entorno territorial competitivo.

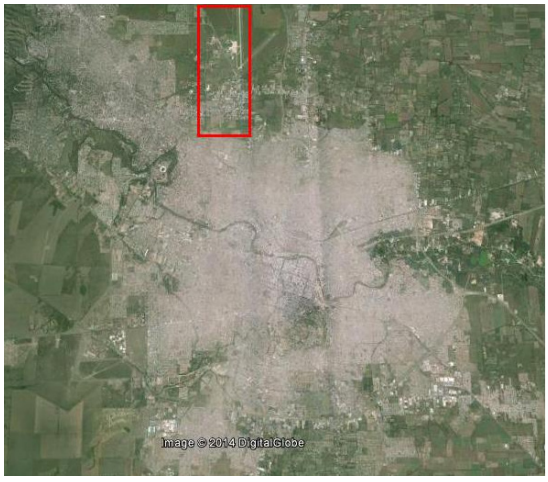


Imagen Nº 1: Localización del área de estudio

Fuente: Selección propia en base a imagen satelital de Google Earth, 2014

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La categoría de territorio nos permite aprehender una porción del espacio geográfico, el espacio entendido como un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones o, lo que es lo mismo, de formas y contenidos que se constituyen en formas-contenidos (Santos, 2000). Según Tomadoni (2007: 57-58) "Hablar de «espacio» es referirse a ámbitos construidos directa o indirectamente por la sociedad. Esta noción alude a un ámbito genérico que se concreta en un territorio. El territorio es un lugar preciso, con límites y con características específicas según posibilidades e intereses de los diferentes agentes sociales dispuestos al «juego» de la construcción de ese territorio. En definitiva, el territorio es un constructo social en determinadas coordenadas de tiempo y lugar, producto del entrecruzamiento de territorialidades construidas por los agentes en su proceso de apropiación de los recursos"

Para hablar de agentes sociales con capacidad de construir territorio a través de diversas acciones y estrategias, los aportes de la teoría de la praxis de Bourdieu son relevantes en tanto se propone que, las prácticas sociales son el resultado de la relación dialéctica entre campo y habitus (Bourdieu, 1995). Según esta teoría, el campo se define como un espacio estructurado de posiciones y relaciones de posiciones de los agentes y el habitus se define como un conjunto de disposiciones socialmente adquiridas, son maneras de pensar, percibir, sentir y de valorar de los agentes. El campo condiciona el habitus y el habitus contribuye a constituir el campo como mundo significante (Bourdieu, en Gutiérrez, 1995).

Para que un campo funcione "es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los habitus que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de lo que está en juego, etc." (Bourdieu, en Gutiérrez, 1995: 32), aquello que está en juego dentro de un campo es el capital, este puede ser de tipo económico, cultural, social o simbólico (Bourdieu, en Gutiérrez, 1995).

Esta teoría permite comprender por un lado, cómo el espacio encuentra su dinámica y cambia, y por otro cómo el accionar humano interviene en la configuración territorial.

Cada territorio aglutina sistemas de objetos, que son aquellos elementos fijados en cada lugar, sean naturales o artificiales y que constituyen la configuración territorial, es decir, "el conjunto formado por los sistemas naturales existentes en un área dada y por los agregados que los hombres han sobrepuesto a esos sistemas naturales" (Santos, 1996: 54). Estos sistemas de objetos solo cobran sentido en relación a determinados intereses, al uso que le pueden dar los diferentes agentes a través de sus prácticas, a las representaciones construidas sobre ellos, a los discursos que se van imponiendo en referencia a los mismos, a los flujos de relaciones que se dan entre ellos; en definitiva, cobran sentido en relación a un sistema de acciones que les dan la dinámica.

Entonces, el sistema de objetos presentes en un territorio tendrá influencia en las decisiones de localización empresarial y viceversa. El sistema de objetos empresarial no se localiza en un espacio contenedor y neutro sino que se localizan en "…un medio socioeconómico más o menos integrado, quiere decir, un territorio tornado más o menos atractivo gracias a los recursos, a potencias, a las oportunidades que el propone

y gracias también a su capacidad de adaptación a las fluctuaciones de las necesidades de la actividad económica" (Fischer, 2008: 61). Así, objetos y acciones se constituyen en verdaderos factores de atracción o expulsión de las actividades empresariales. En la actualidad, las actividades localizadas en los centros de las ciudades comienzan a tener serias restricciones y/o limitaciones que las hacen deslocalizarse hacia ámbitos periféricos o suburbanos. Como factores de expulsión de las áreas centrales hacia áreas periféricas se pueden nombrar elevados costes de implantación y mantenimiento (suelo, inmuebles, fiscales); restricciones a la actividad (normativa ambiental, dificultades de ampliación) y a la movilidad (congestión de circulación, limitaciones al tráfico pesado, problemas de aparcamiento); expectativas de beneficio especulativo por recalificación del suelo hacia usos más intensivos, junto al deterioro y la baja calidad de algunos espacios fabriles heredados, poco acordes con las actuales necesidades de las empresas, que también desaniman nuevas implantaciones.

En cuanto a los factores de atracción hacia áreas suburbanas y periurbanas- en especial hacia ejes de comunicación con elevada accesibilidad- donde a los menores costos se suma una creciente oferta de suelo urbanizado e inmuebles para la actividad en espacios de menor densidad y una imagen hoy más atractiva; mejoras en las comunicaciones, buenos accesos, sin apenas restricciones para la circulación y el estacionamiento, a lo que en ocasiones se suman ayudas públicas para la instalación de nuevas empresas generadoras de empleo (Caravaca y Méndez, 2003).

CONSIDERACIONES CONTEXTUALES

Del régimen de convertibilidad

En la década del 90 se aplicaron en Argentina una serie de políticas de corte neoliberal que bajo la denominación de Plan de Convertibilidad supusieron: un régimen de convertibilidad de la moneda, una apertura al ingreso de bienes y capitales extranjeros y una reducción de la presencia del Estado- que afectaron fuertemente al entramado de pequeñas y medianas empresas de todo el país.

Tras la implementación del Plan de Convertibilidad se llevó adelante la instauración explícita de un programa de desregulación económica, ajuste fiscal y privatización de la producción y de los servicios públicos. Este conjunto de elementos profundizaron el proceso de reprimarización de la economía argentina con dependencia del mercado extranjero, iniciado tras la clausura del proceso sustitutivo de importaciones (Arceo, Basualdo, 2002, citado por Tobío, 2010).

El Plan de Convertibilidad estuvo basado en dos medidas centrales, por un lado un tipo de cambio fijo con un peso sobrevaluado bajo la ficción de que un peso era igual a un dólar y por otro, una regla monetaria que permitía emitir dinero al gobierno siempre y cuando ingresaran dólares a las reservas del Banco Central. El peso argentino sobrevaluado, impactó negativamente sobre las exportaciones, provocando un aumento de las importaciones y endeudamiento externo a costa de la producción interna (Schorr, 1999; Tomadoni, 2005, citado por Buffalo, 2013), en este contexto las pymes no tuvieron más remedio que convertirse en comercializadoras de productos importados o directamente cerrar sus puertas, provocando una desindustrialización

masiva y aumento del desempleo.

La desindustrialización del país generó no solo el cierre de muchas fábricas sino también una fuerte desinversión en un área clave: la educación.

La Ley Federal de Educación Nº 24.195 fue la encargada de que se desmantelen las escuelas técnicas encargadas de formar y brindar recursos humanos para las pymes. Como parte de las políticas de descentralización y recorte del gasto público, las escuelas técnicas nacionales fueron derivadas a las provincias y en muchos casos se procedió a cerrarlas. Esa fue la política adoptada por Córdoba durante el gobierno de Ramón Mestre aludiendo falta de presupuesto y de efectiva demanda por parte de la comunidad.

De la crisis a la postconvertibilidad

Todo este conjunto de factores dieron como resultado el derrumbe del espacio industrial y es la convertibilidad la que desencadena la crisis económica, institucional, política y social que explota hacia fines del año 2001 y se mantendrá durante todo el año 2002.

A partir de la devaluación de la moneda en 2002 se fue configurando un nuevo régimen económico, donde el sector industrial reaccionó rápida y positivamente, incrementando su participación en el conjunto de la economía argentina. Esto se debió principalmente a la caída de los salarios dentro de los costos de producción, la subutilización del stock de capital (entre 1998-2002) y por la relación 3 a 1 del peso con el dólar que significó una relativa protección a la competencia externa, lo cual condujo a un aumento de la producción y ocupación (Buffalo, 2013: 94).

Schorr (2012) expresa que la nueva estructura de precios relativos conformada tras la devaluación de la moneda potenció la expansión de los sectores productores de bienes al encarecer las importaciones y hacer más competitivas las exportaciones. A la vez, la persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local favoreció aún más la actividad productiva, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, al hacer más barato el crédito para la producción y el consumo.

Varios estudios del Grupo de investigación sobre Industria, Territorio y Trabajo demuestran que el crecimiento que experimentó la Argentina a partir del año 2003 tuvo como motor fundamental la demanda interna así como también condiciones favorables en los mercados internacionales. Los sectores productores de bienes lideraron la expansión económica fundamentalmente por el crecimiento que experimentaron la construcción y, sobre todo, la industria manufacturera. En este sentido, los sectores manufactureros vinculados al mercado externo, sobre todo grandes grupos económicos, fueron los principales beneficiados en este contexto y los principales re-dinamizadores del tejido de pequeñas y medianas empresas al ser clientes de las mismas (Buffalo y otros, 2012).

No obstante, a partir del 2007, bajo el influjo de la crisis internacional y cuando comenzaron a erosionarse los extraordinarios niveles de competitividad asentados en el nivel del tipo de cambio real, se asistió a una desaceleración en el ritmo de crecimiento industrial.

En este sentido, con el fin de equilibrar la balanza comercial y aumentar la integración

local, se implementan desde el gobierno nacional una serie de medidas como un nuevo régimen de importaciones (las empresas deben compensar las importaciones con las exportaciones o con la alternativa de un aporte de capita) y la aplicación de licencias no automáticas para importar (Frattini, Omar, (2011). Estas licencias quedan sujetas a análisis por determinados organismos que tienen la facultad de aprobarlas o denegarlas. Esta situación afecta a pequeñas y medianas empresas que no pueden eludir rápidamente algunos requerimientos lo que se traduce en la cancelación de compra de maquinarias o insumos para producir con la consecuente disminución de la producción (Buffalo, 2013: 104).

En cuanto a la industria del software y servicios informáticos, Berti (2011) señala que es en el periodo postconvertibilidad cuando su desarrollo se acentúa en nuestro país. En un contexto global donde predominan los discursos acerca de la nueva economía, la sociedad de la información e innovación, las actividades de servicios cobran centralidad. En este marco, el gobierno nacional aumenta el porcentaje del PBI en inversión en ciencia y tecnología, promoviendo el sector TIC, por su orientación exportadora y por su capacidad de influir en el resto de la economía.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La metodología de trabajo es de base cualitativa. La investigación se desarrolló a través de un ida y vuelta entre la teoría y el trabajo de campo y por ello se apeló a un diseño flexible que permitiera aprehender las complejidades cambiantes de un territorio que se puede enmarcar dentro de un proceso global de reestructuración productiva en un contexto nacional de crecimiento económico.

Para esta investigación se construyeron dos bases de datos ad hoc: una destinada a inventariar las empresas de productos y otra a empresas de servicios.

Se utilizaron fuentes de datos primarias y secundarias. Las primeras se relevaron a partir de entrevistas con informantes claves y observación in situ. Los informantes fueron empresarios y el foro productivo de la zona norte. La observación in situ permitió registrar los cambios territoriales y las implicancias de los procesos derivados de la restructuración productiva y de la reactivación económica nacional. Las segundas se documentan y registran a partir de artículos periodísticos, discursos gubernamentales, normativas municipales y provinciales.

El análisis de los datos se realizó a partir del cruce de información de las distintas fuentes mencionadas y en función de los objetivos perseguidos por este trabajo.

Crecimiento empresarial en el norte de la ciudad de Córdoba:

Barrio Los Boulevares: conformación de una zona industrial

En el marco del modelo sustitutivo de importaciones, se comenzaron a localizar en la ciudad plantas automotrices y talleres autopartistas. IKA (Industrias Kaiser Argentina), industria automotriz de capital extranjero, se localizó a mediados de la década del 50 en la periferia sur de la ciudad y en la década del 60 abrió una nueva planta industrial en Los Boulevares, ILASA. Esta planta se dedicó en un principio a la producción

de mazos de cables, carburadores y a la fundición de aluminio. Según testimonios de vecinos antiguos a partir de la llegada de ILASA se comenzaron a localizar otras empresas en el barrio, éstas se concentraron a su alrededor y se caracterizaron por ser fábricas o talleres autopartistas vinculados a la industria automotriz.

La localización de esta empresa autopartista trasnacional fungió de atractor, y generó en torno a ella una relación espacial de concentración (Tomadoni, 2004). En sus alrededores se comenzaron a localizar "pequeños talleres metalúrgicos" que también proveyeron a las grandes industrias. Estas incipientes fábricas fueron las que dan comienzo a la conformación de un patrón territorial industrial, ya que en los años subsiguientes se comenzaron a instalar industrias pertenecientes a otras ramas o rubros industriales. En la década del 90´ en Los Boulevares se radican dos autopartistas de capitales franceses, Cibié y Lequi´p Monteur, estás empresas le otorgaron al barrio mayor jerarquía y aumentaron su perfil industrial. No obstante, hacia fines de los 90´ se avizoran los efectos de las políticas de corte neoliberal sobre la estructura productiva interna, y cuantiosas empresas ubicadas en Córdoba y en Los Boulevares cerraron sus puertas por quiebra o por situaciones límites a ella.

Crecimiento industrial en Los Boulevares postconvertibilidad

Luego de la crisis y posterior recesión que afectó al país entre 1998 y comienzos del 2003, la industria incrementó su peso relativo en el conjunto de la economía argentina (Schorr y Ortiz, 2007; Buffalo, 2011). El crecimiento de la industria estuvo posibilitado por un tipo de cambio competitivo -que fue un estímulo tanto para exportar como para sustituir importaciones- por un aumento de la demanda del mercado externo e interno y por un contexto macroeconómico favorable (Schorr, 2007, 2012, Basualdo, 2010). En este contexto, denominado postconvertibilidad, se observa un notable aumento de objetos y agentes industriales en Los Boulevares. Se evidencia una evolución positiva del número de empresas de productos (Gráfico Nº 1)

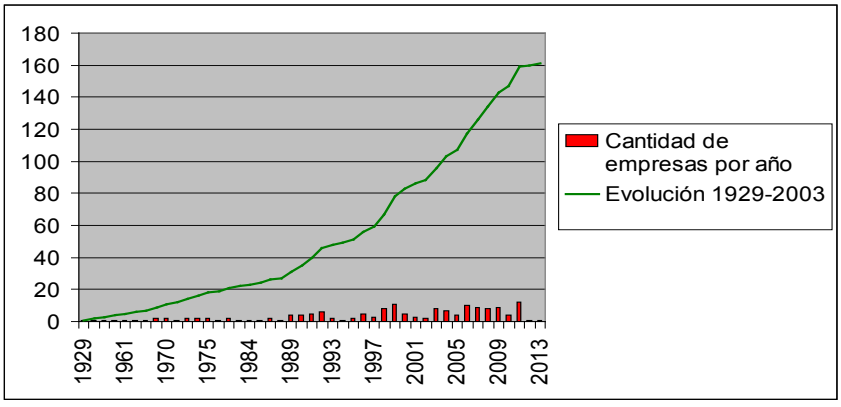


Gráfico Nº 1: Evolución temporal de empresas en el barrio
Fuente: Elaboración propia

De un total de 165 empresas de productos, 88 iniciaron actividad en el periodo

1929-2002, mientras que en el periodo 2003-2013 lo hicieron 73 , es decir que en 10 años la actividad industrial evolucionó a mayor velocidad que en un periodo de 54 años.

A esto se debe sumar un total de 33 empresas de servicios inventariadas, es decir, estamos en presencia de 198 empresas localizadas en el barrio en un radio de 15 cuadras aproximadamente.

En las imágenes satelitales número 2 y 3 se pueden comparar la evolución en la cantidad de objetos (establecimientos) industriales en Los Boulevares entre el año 2001 y 2013.

Una de las características del barrio es que el tejido empresarial se sostiene sobre las micro, pequeñas y medianas empresas- MIPYMES. Estas, se caracterizan por ser principalmente de origen local y de gestión familiar.

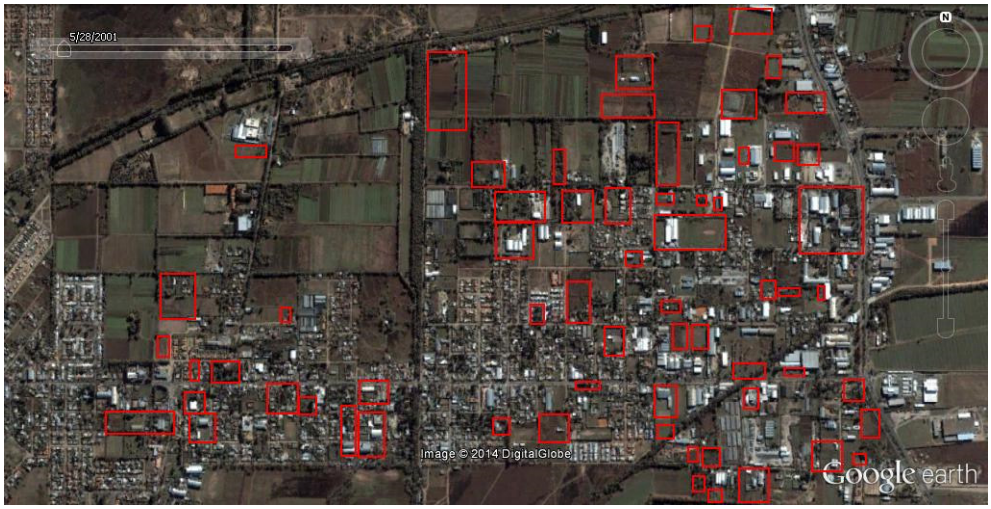


Imagen Nº 2: Terrenos vacios en el barrio al año 2001

Fuente: Imagen satelital de Google Earth, Retrabajado por Y. Carmona

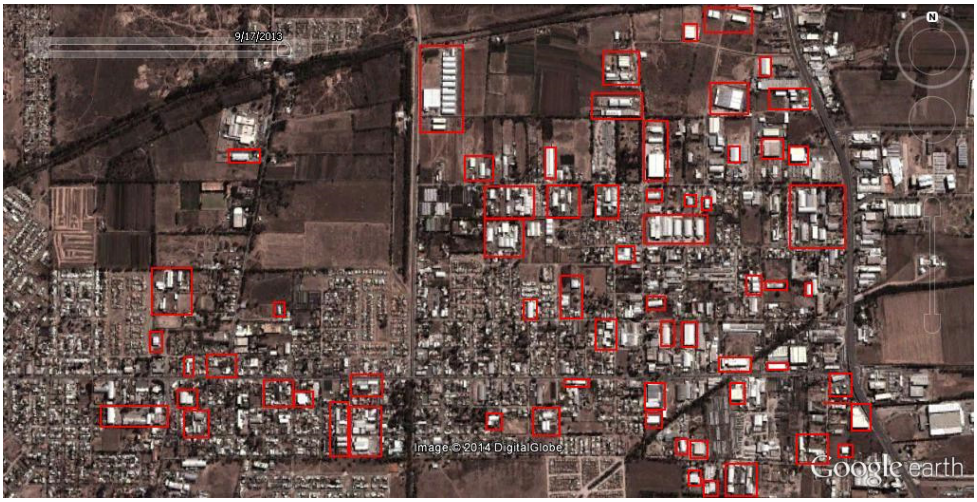


Imagen Nº 3: Nuevos objetos industriales en el barrio al año 2013
Fuente: Imagen satelital de Google Earth, Retrabajado por Y. Carmona

La distribución espacial de las empresas en el barrio es heterogénea y desordenada. Las actividades no están aglomeradas en función al rubro al que pertenezcan y se encuentran dispersas por todo el barrio. Asimismo, se puede observar (Imagen Nº 4) un sector o área hacia el este, señalado con líneas rojas, que presenta una alta concentración de establecimientos industriales. Aquí, se encuentran empresas de trayectoria, son las primeras fábricas que se localizaron en el barrio y muchas pertenecen al sector autopartista. Entre ellas se encuentra la planta de Fundición de Aluminio de Renault (1964) y Fundición Ariente (1970). Fuera de este sector también hay empresas, señalado con círculos azules, pero se encuentran más dispersas y rodeadas por un uso del suelo de tipo residencial. Es de destacar que el patrón de localización no se realiza a través de un parque industrial. Esto es contrario a la tendencia actual de localizar las actividades industriales en parques, cuestión que es fomentada sobretodo desde políticas industriales a nivel nacional. En este caso, la localización se ha realizado por la atracción que fueron generando antiguas actividades industriales que funcionan como imanes de nuevas actividades industriales y de servicios. Esto lleva a la reflexión que contrariamente a lo que señala la tendencia, no es necesario tener un parque industrial para conseguir localización industrial, la historia de un lugar puede ser un factor lo suficientemente sugestivo como para fungir de atractor.
No obstante, como ya se mencionó, hacia el norte se está construyendo el “Parque Empresarial Aeropuerto”, dejando este modo una nueva rugosidad que da cuenta de las políticas industriales actuales.



Imagen Nº 4: Áreas con concentración y dispersión de empresas
Fuente: Imagen satelital, año 2013, Google Earth. Retrabajado por Y. Carmona

En cuanto a la estructura productiva del barrio se puede decir que la misma es variada, existen diversos sectores o ramas industriales: Metalmecánica, Plástico y Caucho, Minería no metálica, Química, Alimentación y Bebida, Madera, Textil y Calzado, Papelera, Frigorífico, Cuero, Gráfica y Colchonería.
En relación a la importancia de cada sector en lo referente a cantidad de empresas que agrupa, se puede inferir que el metalmecánico es el que tiene el mayor peso al agrupar casi la mitad del total de empresas, seguido del plástico y caucho, minería no metálica y química, alimentación y bebida, madera y, finalmente, textil y calzado, papelera, frigorífico, cuero, gráfica y colchonería que en conjunto concentran el 10% del total de empresas.

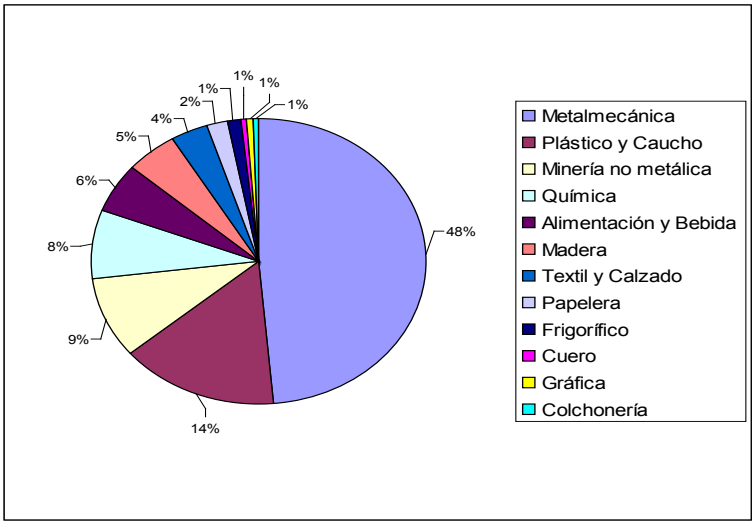


Gráfico Nº 2: Participación porcentual por sector industrial según cantidad de empresas
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro Industrial de la Provincia de Córdoba, 2013

El repunte de las ramas industriales es generalizado, no obstante hay algunas actividades que presentan un mayor dinamismo. Entre las actividades más dinámicas se encuentran la fabricación de artículos de cemento, fibrocemento y yeso excepto mosaicos, la fabricación de productos metálicos para uso estructural, la fabricación de productos diversos elaborados de metal, la fabricación de productos plásticos en formas básicas y artículos de plásticos diversos y la fabricación de motocicletas.
El dinamismo de las primer cuatro actividades responde al crecimiento de los sectores a los cual abastece, estos son la construcción, el autopartismo y automotriz. En cambio, el crecimiento de las actividades que producen artículos de plástico obedece a la reactivación de todo el aparato productivo, ya que es una actividad que provee a múltiples ramas industriales. Por su parte, la actividad de fabricación de motocicletas, surgida postconvertibilidad, es otra de las actividades dinamizadoras del tejido industrial. La actividad cuenta con 4 empresas en el barrio, 3 surgieron a partir del año 2003 y todas realizaron importantes inversiones en materia de líneas de montaje y ampliación/construcción de plantas de producción.
En cuanto a los factores de atracción para la localización empresarial se pueden nombrar: disponibilidad de terrenos y/o galpones industriales, normativa urbana de uso del suelo favorable para la localización industrial, ubicación periférica con accesos de relevancia para el funcionamiento urbano de la ciudad. Cabe aclarar, que estos atributos no son estáticos sino dinámicos en el contexto del espacio urbano, es decir, están íntimamente relacionados con lo que sucede en el conjunto urbano de la ciudad. De esta manera, lo que sucede fuera del barrio influye directamente en el barrio, lo que

demuestra un tipo de relación de causa y efecto. En este sentido, la faltante o escasez de estos elementos en otras áreas de la ciudad se explica por la proliferación de nuevas lógicas de apropiación del suelo urbano por agentes privados que crean nuevas formas espaciales asociadas a nuevas pautas de consumo de la sociedad surgidas en el contexto de reestructuración productiva (Valdés y Koch, 2008), ocupando en muchos casos áreas prescriptas para uso industrial. Si bien este proceso se inicia a fines de los 80´ y principios de los 90´, es decir en pleno auge del neoliberalismo, en el contexto de expansión económica postconvertibilidad la movilidad del capital y la sociedad se dinamiza aún más lo que produce una real competencia entre el uso del suelo industrial y otros usos demandados por otros agentes sociales (Buffalo, 2013: 228). Áreas centrales y pericentrales de la ciudad hoy presentan una importante dinámica de transformación a partir de los procesos de renovación urbana, revalorización y densificación con la modalidad de edificios en altura para uso residencial u de oficina promovidos por el mercado inmobiliario y amparado en la normativa vigente. A esta situación hay que sumarle la falta de espacios planificados de gestión pública para la localización empresarial. Es en este sentido que los atributos de este sector de la ciudad y el crecimiento de la localización empresarial forman parte de una dinámica y proceso más complejo.

Actividades de servicios y parques empresariales

Conforme fue creciendo la actividad industrial en el barrio, fueron emergiendo también actividades que son claves en el actual modelo de producción postfordista. Estas actividades suelen denominarse servicios a la producción, y van desde galpones alquilados que funcionan como depósitos de insumos, productos o maquinarias de empresas, hasta los tradicionales servicios de logística y distribución. Estos servicios a la producción se han incrementado notoriamente en el último tiempo.

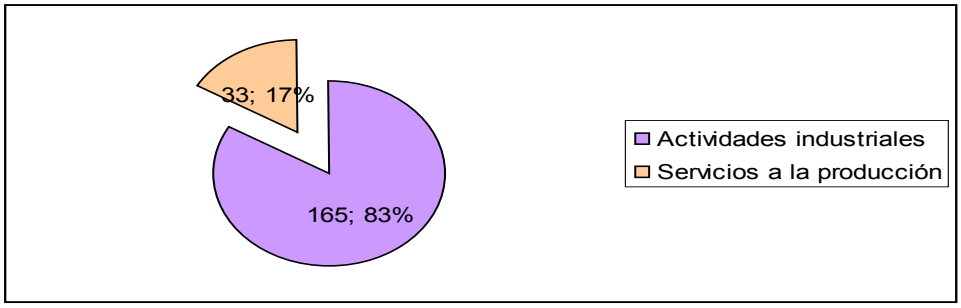


Gráfico Nº 2: Cantidad de empresas por sector

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, surgieron en la última década dos parques empresariales privados destinados a la radicación de empresas tecnológicas. Estos nuevos objetos son parte de nuevas formas que asume la industria en el actual modelo de acumulación postfordista, en donde se privilegia, a escala global, la creación de espacios físicos específicos para la producción de bienes intangibles. El primero de ellos, de capitales y gestión

privada, se localiza en el año 2006 sobre Av. La Voz del Interior y se denomina “Ciudad Empresaria”. El mismo, está destinado a la instalación de unidades de negocios y servicios. Dentro de el se ubican las multinacionales Intel, Hewlett-Packard, Trane (equipos aire acondicionado), Citibank y Budget Rent a Car, al mismo tiempo que las nacionales Credicoop, el transporte aéreo ejecutivo SkyCon y Karikal, entre otras. Ciudad Empresaria cuenta con 40 mil m^2 construidos sobre un predio de 170 mil m^2, que incluyen cuatro edificios corporativos con oficinas de alta prestación, el hotel Quorum Hotel y un centro de Congresos y Convenciones con 5.500 m^2. Entre otros servicios, dispone de un restaurante con cocina internacional, un campo de Golf, cuatro canchas de tenis y un helipuerto.

El segundo parque, denominado “Parque Empresarial Aeropuerto”- PEA- se encuentra en proceso de construcción desde el año 2010 y está localizado frente al Aeropuerto Internacional Córdoba en un terreno de 46 hectáreas, con capacidad para albergar 310.000 m2 de oficinas. Este parque es de importancia debido a que a pesar de ser gestionado por capitales privados (Astori, Electroingeniería, Dracma y el estudio de arquitectura GGMPU) también es gestionado por el gobierno provincial, quien realiza importantes inversiones para su desarrollo urbano e industrial en el marco de las políticas de promoción industrial para atraer la radicación de empresas especializadas en desarrollo de software, comunicación, tecnologías de información y componentes electrónicos.

La participación del gobierno provincial en este proyecto surge de la necesidad de equiparar los beneficios otorgados a las empresas transnacionales, radicadas en Córdoba desde el año 2001, al resto de las empresas locales (Berti, 2011). De este modo, el gobierno apoya la creación de dicho parque y se comprometió a destinar u$s200 por cada metro cuadrado para las pequeñas y medianas empresas que se radiquen en el Parque Tecnológico y aportarar un subsidio de $400 por la creación de cada puesto de trabajo durante los primeros tres años. Además, las empresas que se radiquen en recibirán un subsidio al consumo de la energía eléctrica por cinco años, equivalente al 25% del consumo durante los dos primeros años, 20% los años tres y cuatro y 15% el año quinto. Finalmente, la provincia se ocupará de que lleguen los servicios de agua, gas y energía eléctrica (Infobae, 10.11.08).

El parque además cuenta con áreas destinadas a la construcción de edificios para servicios (bancos, restaurantes, etc.), emprendimientos comerciales (shopping, mall, etc.), emprendimientos residenciales, hoteles, salas de convenciones, todo ello entre amplios espacios verdes y jardines.





Imagen Nº 5: Parques empresariales en la zona norte de la ciudad de Córdoba.
A la izquierda: Ciudad Empresaria. A la derecha: Parque Empresarial Aeropuerto
Fuente: Infonegocios: http://www.infonegocios.info/nota.asp?nrc=40499
Télam: http://www.telam.com.ar/notas/201310/37823-empresas-informaticas-e-instalan-en-el-parque-industrial-de-cordoba.html

Cabe también señalar que por el sostenido crecimiento de las actividades industriales, de servicios y tecnologías, y por pedido expreso de empresarios y del Foro Productivo de la Zona Norte, en el año 2007 se localizó sobre Av. La Voz del Interior una sucursal del banco Credicoop y en el año 2009 sobre Bv. Los Alemanes una sucursal del banco Macro; localizaciones que dan cuenta del dinamismo de la zona y la necesidad de servicios financieros próximos.

Agentes sociales

La reconfiguración del territorio bajo estudio no es producida solo por la aparición de nuevos objetos empresariales, fijados en el lugar, sino también por la acción de agentes sociales que son quienes crean y dan sentidos a esos objetos. El espacio desde este punto de vista es contenido y forma, una forma que no tiene existencia empírica

y filosófica si la consideramos separadamente del contenido y un contenido que no podría existir sin la forma que lo sustenta.
El contexto de crisis económica, social, política e institucional de fines del año 2001 se constituyó en una posibilidad para que, postconvertibilidad, surjan o se afiancen diferentes organizaciones sociales. En este marco, surgió en la zona norte de la ciudad una asociación de importancia denominada Foro Productivo de la Zona Norte.

Foro Productivo de la Zona Norte - FPZN -
Constitución en un contexto de crisis
El FPZN es una asociación civil sin fines de lucro y está integrada por empresarios, comerciantes y profesionales de la zona norte de la ciudad de Córdoba. La agrupación consiguió personería jurídica en el año 2004. Está localizada en el barrio Los Boulevares y cuenta con una proyección territorial que abarca las secciones de los Centros de Participación Comunal -CPC- de Monseñor Pablo Cabrera y Arguello.
El FPZN se constituye en una asociación diferente a todas las existentes dada la heterogeneidad de rubros y profesionales que comprende. Entre los asociados se encuentran pequeñas, medianas y grandes empresas, aunque predominan las primeras. Así mismo forman parte del Foro, profesionales de distintas áreas que por estar en la zona deciden participar en la institución de forma independiente. Todas estas empresas y profesionales son agentes que decidieron organizarse en una asociación con carácter de institución con el objetivo de poner en juego estrategias y recursos que los ayuden a paliar los efectos que había dejado la crisis de 2001-2002, es decir, buscan intervenir y modificar la realidad en la que estaban inmersos.

"[…] La preocupación por asumir un mayor protagonismo surgió después de la crisis de 2001…veníamos de momentos difíciles en el país y había que levantarse…nadie por sí solo podría evolucionar en una comunidad en crisis…muchos eran los problemas en el sector y el grupo conformado decidió trabajar para aportar soluciones […]" (DLZN, 09.10)

De esta manera, en un contexto complejo de grandes cambios, el FPZN asumió una estrategia que se puede señalar como proactiva, ya que la agrupación tomó la iniciativa de asociarse y enfrentar en conjunto diversos problemas que afectaban y afectan a la zona, aportando soluciones o alternativas a los diferentes organismos gubernamentales. Este tipo de iniciativas buscan romper con la tradicional lógica empresaria que busca obtener una contraprestación al asociarse a determinada agrupación. El FPZN funciona desde sus orígenes mediante una nueva lógica empresarial, no individualista, donde se trabaja en conjunto con participación e involucramiento de los agentes en las problemáticas que afectan al conjunto, sin esperar que las iniciativas o directivas bajen de organismos gubernamentales. En este sentido, el foro logró crear un espacio favorable para formar una red de relaciones entre agentes sociales que priorizan las acciones colectivas por sobre las individuales. Esta red de relaciones- basadas

en prácticas de cooperación, solidaridad y concertación- conforman lo que Bourdieu denomina capital social. De este modo, la posesión y movilización de este recurso les permite a los agentes mejorar su posición en el campo de acción. En un comienzo los temas que más preocupaban al FPZN y que intentarían resolver con urgencia, fueron:

- Falta de infraestructura en los servicios, (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.);
- Realización de calles y vías de comunicación (cordón cuneta, vereda, etc.)
- Existencia de conflictos por la gran variedad de uso del suelo (industrial, comercial, residencial);
- Necesidad de de interconexión a los efectos de establecer políticas comunes y necesarias para el conjunto.

Primeros pasos: de la información a la acción empresaria

Ante la diversidad de problemas, él FPZN decidió realizar una encuesta diagnóstico que ayudara a determinar con precisión, cuáles eran los problemas que se necesitaban resolver y a partir de allí establecer prioridades. En el año 2005 se realizó una encuesta que por convenio el FPZN suscribió con la Universidad Nacional de Córdoba. Dicha encuesta reveló que el problema más grave era la falta de personal capacitado y la necesidad de contar con mano de obra y técnicos idóneos en cada una de las ramas. A partir del resultado de la encuesta, surgió la iniciativa de crear un colegio técnico secundario, lo que generó reacciones contrapuestas entre los miembros del foro ya que la creación de este no estaba prevista en las temáticas o problemas iniciales. No obstante, se decidió comenzar por el camino de la educación, mientras se intentaría trabajar en la resolución de las otras problemáticas.

Tomada la decisión, el foro presupuso que pedirle al Estado un establecimiento con educación técnica se enfrentaría con dilaciones burocráticas; por tal motivo, decidieron emprender por su cuenta el proyecto. Para ello, aprovecharon una de las tantas instalaciones semi abandonadas de la zona, más concretamente, un galpón y terrenos en Bv. Los Italianos al 6150. Antiguamente el predio pertenecía a una fábrica y la fueron adaptando arquitectónicamente para albergar a los primeros alumnos. Aquí se puede observar como señala Santos (2000:63) que "…las acciones del presente inciden sobre objetos provenientes del pasado..." Así el espacio a la vez se reconfigura y resignifica, a partir de la inercia proveniente simultáneamente de los objetos y de las acciones de los agentes bajo condiciones y circunstancias diferentes. Entre las primeras estrategias ensayadas es de resaltar la generación de un sistema de becas para formar a los alumnos. El sistema se sostuvo con aportes que las empresas realizaron y que a la vez les permitía desgravar impuesto a las ganancias. Asimismo, se realizaron donativos de herramientas y materiales. El colegio, denominado Instituto técnico Industrial -ITI- fue creado en el año 2006 e inaugurado en marzo de 2007, con formación técnica en metalmecánica y especialidades en herrería, electricidad y soldadura.

Por medio de la educación, el FPZN logró entablar relación con el gobierno de la

provincia. Luego de largas reuniones de trabajo entre ambas partes, en el año 2013, se firmó un convenio donde se repartieron responsabilidades respecto al ITI creándose una asociación publica-privada para el funcionamiento del Instituto. Acorde al convenio, el ITI pasó a la órbita del Gobierno de la Provincia receptando el Estado la totalidad de los muebles, útiles, máquinas y herramientas y se transfiere el personal del instituto del ámbito privado al provincial. Por su parte, el FPZN se hace cargo del alquiler del edificio donde funciona el ITI y se compromete a realizar trabajos de mantenimiento de las máquinas y herramientas donadas.

Asimismo, las dos partes convienen desarrollar en conjunto un programa de iniciación y perfeccionamiento en las prácticas educativas. Así, los alumnos de las escuelas técnicas pueden realizar experiencias de aprendizaje en las empresas que conforman el FPZN y los alumnos de los últimos años pueden participar en cursos de capacitación de algunas cámaras industriales. De este modo se genera un sistema de educación dual muy difundido en países como Alemania.

Otra práctica del foro vinculada a la educación o capacitación técnica fue la creación de cursos de oficio en tornería y soldadura a través de programas de formación completos, que incluyen normas de seguridad e higiene y mecanismos de trabajo. Los cursos son gratuitos y están destinados a la comunidad en general. Entre los asistentes se encuentran padres de los alumnos del ITI, vecinos del barrio de Los Boulevares y empleados de las empresas asociadas a la institución.

En el FPZN también hay acciones orientadas a estimular y/o fortalecer la relación y la comunicación entre las empresas asociadas, por lo que cada 15 días se coordinan reuniones en las instalaciones de las diferentes empresas miembros. Además, se realizan dos cenas anuales a beneficio del ITI en donde los empresarios cuentan con la posibilidad de promocionar su empresa. A modo de difusión y comunicación, se producen revistas bimestrales y un anuario con información básica de las empresas asociadas. Finalmente, con el objetivo de promover el conocimiento en las empresas y afianzar una estrategia de competitividad empresarial se realizan capacitaciones basadas en la toma de decisiones de los mandos medios y en responsabilidad social empresarial. Estas dos últimas actividades son organizadas en conjunto con el Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria- IARSE.

Todas estas prácticas fueron fundamentales para generar vínculos entre empresas. En la actualidad y por primera vez, tres empresas localizadas en el barrio y que tomaron contacto por su asistencia a reuniones y eventos del Foro, decidieron articular sus procesos productivos en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad. Estas empresas son: Soriano Hnos., dedicada a la fabricación y comercialización de aparatos domésticos, Linetec, fabricante de diversos componentes electrónicos y Mebisa, fabricante de maquinas especiales. Soriano Hnos. decidió incursionar en la fabricación de hornos eléctricos y tomó contacto con Linetec con el fin de que realice las placas electrónicas de estos artefactos. Luego de articular los procesos de producción entre ambas partes, Linetec se encontró ante la necesidad de efectivizar el testeado de las placas. En este marco, la empresa Mebisa fue convocada para la fabricación de una

maquinaria que permitiera verificar el funcionamiento integral del conjunto de placas a nivel mecánico, electrónico y óptico. Es de destacar que la vinculación y asociación entre estas empresas posibilita que todo el proceso productivo sea nacional. Además, parte del equipo de trabajo de estas empresas son jóvenes egresados del ITI (DLZN, 04.14).

Con el fin de conocer sobre las potencialidades y posibilidades de desarrollo de la zona norte de la ciudad, el FPZN firmó un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y el Ministerio de industria, Comercio y Minería de la Provincia de Córdoba, para llevar a cabo un estudio integral en la zona. Para la concreción de la iniciativa, el Ministerio de Industria, Comercio y Minería contrató al Instituto de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas, según quedó plasmado en el convenio rubricado por el ministro Jorge Lawson, el decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Francisco Echegaray, y el presidente del Foro Productivo de la Zona Norte, Francisco Vaccaro.

La iniciativa tiene como finalidad generar un relevamiento y un diagnóstico del sector productivo industrial de la zona norte, para analizar las necesidades y a partir de allí, planificar acciones y programas a largo plazo. Se busca con esto estimular la actividad productiva de la zona, ya que los resultados del estudio permitirán conocer las necesidades y las posibilidades de desarrollo de la zona, incluyendo asociativismo entre empresas, innovación tecnológica, etc.

Se puede decir que una de las fortalezas del FPZN es la mirada integral que tienen del territorio lo que permite buscar respuestas integrando sectores, re-tejiendo ese entramado social que fue destruido en el proceso de desindustrialización que sufrió el país (Com y Jus, 20.02.07). Un integrante del FPZN, afirma:

"[…] Queremos fortalecer el territorio, aquí hay desde villa miserias a countries, desde grandes industrias hasta microemprendimientos […] Hoy ponemos el esfuerzo en el sector productivo. Esta pretende ser una construcción territorial […] empieza ser una construcción más dinámica en cuanto a los actores […]" (Sos period, 20.11.06).

En cuanto a obra pública vial, es de resaltar que el gobierno provincial ejecutó dos obras viales de relevancia para el funcionamiento urbano de la zona y de la ciudad: ensanchamiento de Av. La Voz del Interior y pavimentación de Av. Spilimbergo, principalmente con el fin de descongestionar esta área de fuerte crecimiento.

Infraestructura y reordenamiento territorial

Sobre Los Boulevares se encuentra un corredor vial muy importante para la circulación del área: Bv. Los Alemanes. Esta vía es la única arteria que conecta en sentido este-oeste la avenida La Voz del Interior con la zona noroeste de la ciudad. La calzada de este Bv. es angosta, y debido a la dinámica urbana y empresarial del barrio es constante el tránsito de vehículos particulares y camiones. Dado el flujo vehicular, sobre todo en horarios pico, se registraron recurrentes accidentes de tránsito, en muchos casos de personas que se movilizan en motocicleta o bicicleta a sus lugares de trabajo. Esta

problemática generó innumerables reclamos a las autoridades municipales, el Centro Vecinal elevó notas y los vecinos realizaron en diferentes ocasiones cortes del Bv. Los Alemanes para reclamar semáforos y lomas de burro, pero nada se consiguió al respecto.

Al cotidiano problema del tráfico del Bv. Los Alemanes se suman los vehículos que no pueden transitar por las calles internas, sea porque estas calles se encuentra sin pavimentación e intransitable por los baches y pozos generados por el tránsito pesado o por el lodo y lagunas formadas en los días de lluvia. Ambas cuestiones aumentan indefectiblemente el caos existente.

La insuficiente infraestructura vial en Los Boulevares se constituye en una inercia territorial de difícil reversión. Pese a los innumerables reclamos y luchas históricas de vecinos, empresas y organizaciones barriales, las obras de infraestructura nunca se terminaron de completar en el barrio. Lo que queda al descubierto una vez más es la escasa o nula planificación que adolece el territorio que queda librado a la lógica del mercado. En los últimos años el problema toma estado público y se fue reflejando paulatina y sistemáticamente en medios periodísticos locales:

"[…] Nueve de cada 10 calles de barrio Los Boulevares son de tierra y la mayoría se encuentra casi intransitable. En reiteradas ocasiones los vecinos reclamaron a la Municipalidad de Córdoba la obra de cordón cuneta y pavimentación, pero aseguran que nadie los escucha.

El problema se agrava los días de lluvia, cuando se inundan las calles colindantes al Canal Maestro Norte. Este año, la temporada estival encontró a los vecinos de Los Boulevares con sus calles en mal estado y las lluvias provocaron, nuevamente, una intensa cantidad de lodo y zanjas […]" (Voz del Int, 11.01.01).

"[…] El desarrollo de numerosas industrias pequeñas y medianas no fue acompañado por servicios adecuados. Basta recorrer sus calles para conocer las dificultades que enfrentan los vehículos de carga para el transporte de mercaderías […]" (Voz del Int, 06.03.04).

"[…] Barrio Los Boulevares, ubicado en el sector noroeste de la ciudad de Córdoba cuenta con la mayor parte de sus calles sin asfalto y, después de un mes y medio de soportar lluvias casi diarias, ya es imposible transitarlas sin un vehículo todo terreno[…]" (Voz del Int, 03.03.08).

Frente a la falta histórica de obras por parte de la municipalidad, algunos empresarios tomaron la decisión de pavimentar un tramo de la calle donde está localizada su empresa (Imagen Nº 6) o bien realizar mantenimiento de las calles de tierra con maquinaria propia. De la misma manera, algunos encararon la construcción del cordón cuneta. De esa forma, el tendido se interrumpe y luego sigue, según la decisión de cada empresa (Voz del Int, 06.03.04).

Mientras tanto, aquellos agentes que no cuentan con el acervo de capital necesario para ejecutar estas obras padecen cotidianamente el mal estado de las calles (Imagen

Nº 7).





Imagen Nº 7: Calle anegada
Fuente: Día a Día, 13.03.14

Ante esta situación, en el año 2013, el FPZN propuso hacerse cargo de las obras de pavimentación a través del acceso a un crédito bancario, donde luego la municipalidad debería descontarle del impuesto de comercio e industria todo lo aportado para la ejecución de las obras. Según los empresarios, este modo sería menos costoso que realizando la pavimentación por la vía de la licitación pública que debería concretar la municipalidad.

Al respecto, un miembro del foro, manifestó:

"[…] Esta zona, sin ser justamente un parque industrial, ofrece un fuerte impacto laboral y productivo, que la destaca frente a otras regiones de nuestra provincia […] Los hombres y mujeres que han venido conduciendo los destinos del Foro, siempre

bregaron para consolidar a nuestra zona, a partir de desarrollar un trabajo que involucre a los empresarios y profesionales, como así también a otras organizaciones sociales, para que los organismos del Estado, tanto municipal, provincial como nacional, tomen debida cuenta de la potencialidad que poseemos, de las cualidades conectadas con la producción y el trabajo, que a nuestro criterio supera la de un parque industrial, que siempre se piensa y diseña aislado y desconectado de donde viven los que trabajan, de los centros de formación y capacitación técnica, de las universidades, etc. Sabemos que necesitamos un reordenamiento de nuestro territorio, consolidando aquellas áreas donde predomine un determinado uso del suelo a los efectos de solucionar conflictos [...]" (DLZN, 12.10).

La respuesta de los funcionarios municipales fue negativa al argumentar que no existe ninguna ordenanza que lo permita . Resulta lógico que la municipalidad no acepte la propuesta ya que implicaría recaer en un conflicto a nivel legal y político. Es decir, desde el punto de vista legal, implicaría pasar por encima de la ley y desde el punto de vista político, estaría sentando un antecedente peligroso, pues son obras del espacio público que quieren encarar los privados. Si bien la municipalidad, a diferencia de estos agentes privados, no cuenta con los recursos para satisfacer estas exigencias, es quien tiene la potestad de desarrollar físicamente el territorio en el ejido de la ciudad.
Esta intención del FPZN es parte de la lógica neoliberal que "mediante los procesos de privatización, desregulación y apertura comercial creó las condiciones adecuadas para que los agentes privados se apropien de la planificación urbana" (Fritzsche y Briano, 2010) y del desarrollo urbano, creando un sentido de autoridad en la construcción del espacio público.
En este sentido, el secretario de Desarrollo Urbano de la municipalidad de Córdoba, declaró:

"[...] Nosotros tuvimos reuniones con ellos, es más, estuvimos en una audiencia con el Intendente y el foro y lo que habíamos acordado es que una vez que la provincia haga el puente en Spilimbergo y Bv. Los Rusos, que sería la obra necesaria para que los Rusos tenga continuidad desde Av. Padre Claret hasta Av. La Voz del Interior, una vez que se defina esa obra que está en proceso de licitación, cuando se inicie esa obra nosotros vamos a iniciar la obra de cordón cuneta y posterior carpeta asfáltica en Bv. Los Rusos. Originariamente, ellos hacían una propuesta que es muy complicada, que es que ellos tomaban un crédito y después ese crédito se descontaba de comercio e industria, del impuesto municipal de comercio e industria pero es algo que no está ni legislado y ni es posible llevarlo adelante porque además sino en todos los sectores de la ciudad nos pasaría lo mismo, que algunos de los industriales y comerciantes quieran realizar una obra y digan yo la pago y después me la descuentan de los impuestos y en definitiva el presupuesto municipal no lo puede manejar cada uno a su modo sino que lo define el municipio y lo aprueba el consejo deliberante [...]" (Cba24, 27.12.13).

Luego de esta respuesta municipal, el FPZN hizo público su descontento en diversos medios de comunicación (Cba24, 27.12.13, Día a Día, 27.12.13, Día a Día, 13.03.14) y expresó que "la falta de infraestructura atenta contra la competitividad y productividad" del sector, dijeron estar cansados ya que al actual reclamo al intendente Ramón Mestre se le suman los reclamos a las gestiones anteriores de Luis Juez y Daniel Giacomino, por lo que no están dispuestos a seguir esperando. El vicepresidente y presidente del FPZN manifestaron a diarios de circulación local:

"[…] El sector industrial se encuentra completamente abandonado por parte de las autoridades municipales en cuanto a la infraestructura urbana, ya que se producen graves trastornos para la circulación de cualquier vehículo y más en los de gran porte resintiéndose enormemente la producción y el trabajo. A decir verdad, de la administración actual no hemos recibido ninguna satisfacción hasta el momento, más allá de la preocupación de los CPC de la zona, con el arreglo transitorio de las calles de tierra pero sabiendo que en la época de lluvia, dicha tarea dura muy poco […]" (Pap, 27.12.13).

"[…] Hace más de 20 años que no se hace en Los Boulevares una obra de infraestructura de relevancia. No le pedimos a la Municipalidad obras faraónicas, pedimos cordón cuneta, pavimento, desagües e iluminación: un plan integral que aborde las principales problemáticas de la zona […]" (Día a Día, 13.03.14)

"[…] Hemos tomado la decisión de no callarnos más, estamos hartos. Haremos denuncias penales si es necesario, por incumplimiento de los deberes de funcionario público […] Hemos tenido reuniones (con los funcionarios municipales) y nos dicen que toda la plata la tenemos que poner nosotros, cuando el norte es una de las zonas que más paga el impuesto de Comercio e Industria […]" (Día a Día, 27.12.13).

Como puede observarse, en este estado de la situación no solo hay conflicto por el problema de la infraestructura sino que también surgen conflictos de "autoridad" y de miradas diferentes sobre como resolver el problema.

Antes de finalizar, es necesario destacar que las prácticas del Foro también están vinculadas a conseguir un reordenamiento territorial debido al desorden con que se encuentran diferentes actividades: industriales, residenciales, comerciales y los conflictos asociados a ello. En este sentido, algunos de los discursos del FPZN tratan de influir en las decisiones de ordenamiento, resaltando las cualidades y potencialidades productivas y laborales de la zona y destacando la capacidad de los agentes de la asociación para trabajar por su desarrollo involucrando a otros organismos o instituciones:

"[…] Esta zona, sin ser justamente un parque industrial, ofrece un fuerte impacto laboral y productivo, que la destaca frente a otras regiones de nuestra provincia […] Los hombres y mujeres que han venido conduciendo los destinos del Foro, siempre bregaron para consolidar a nuestra zona, a partir de desarrollar un trabajo que involucre a los empresarios y profesionales, como así también a otras organizaciones sociales, para que los organismos del Estado, tanto municipal, provincial como nacional, tomen debida cuenta de la potencialidad que poseemos, de las cualidades conectadas con la

producción y el trabajo, que a nuestro criterio supera la de un parque industrial, que siempre se piensa y diseña aislado y desconectado de donde viven los que trabajan, de los centros de formación y capacitación técnica, de las universidades, etc. Sabemos que necesitamos un reordenamiento de nuestro territorio, consolidando aquellas áreas donde predomine un determinado uso del suelo a los efectos de solucionar conflictos [...]" (DLZN, 12.10).

Este proceso de valoración y búsqueda de preservación y reordenamiento de "su territorio" se da en un contexto en el cual la oferta de suelo industrial escasea en la ciudad y lo que se encuentra disponible ha sido sobrevalorado por otros agentes con otros intereses y necesidades de uso, sobre todo residencial (Buffalo, 2013).

CONCLUSIONES

De los resultados obtenidos con este trabajo, se puede inferir que nuestra área de estudio se reconfigura territorialmente a partir de la aparición de nuevos sistemas de objetos empresariales (establecimientos, parque) y de un sistemas de acciones renovado (prácticas de agentes).

El crecimiento empresarial, que se manifiesta a través de la aparición de establecimientos industriales nuevos, tiene su origen en el proceso de reactivación económica a nivel nacional iniciado a partir del año 2003. La implementación de políticas, como la aplicación de un tipo de cambio competitivo, sustitución de importaciones, programas de apoyo (financiamiento) posibilitó el surgimiento de nuevas empresas, el crecimiento de algunas existentes o bien la reactivación de aquellas que lograron subsistir al régimen de acumulación neoliberal y crisis del 2001.

Por su parte, los parques empresariales surgidos en la última década son objetos que reflejan las nuevas formas que asume la industria en el actual modelo de acumulación postfordista, en donde se privilegia, a escala global, la creación de espacios físicos específicos para la producción de bienes intangibles.

El crecimiento acelerado y dinámico de la actividad empresarial no se puede concebir solo como producto del contexto de crecimiento económico generalizado sino también como producto de la presencia de ciertos atributos que presenta la zona y que la hacen atractivo para la localización. Estos atributos no son estáticos sino dinámicos en el contexto del espacio urbano, es decir, están íntimamente relacionados con procesos que se dan a escala urbana y que tienen influencia directa en la localización de actividades empresariales en este sector de la ciudad.

Asimismo, se verificó que muchas empresas localizadas son empresas que provienen de otros puntos de la ciudad, en busca de zonas industriales permitidas por la normativa de uso del suelo. La relocalización industrial obedece a la falta de espacio físico en el emplazamiento original sobre el que estaban ubicadas las empresas y también a la falta de autorización municipal para un despliegue mayor o localización en una zona no permitida por la normativa. El desplazamiento de actividades industriales- emplazadas en barrios ubicados al interior del anillo de circunvalación- hacia Los Boulevares- y por

fuera del anillo de circunvalación- revela una inercia en la dinámica de localización que da lugar a la configuración de un espacio con actividades productivas. Esto claramente demuestra que tanto la historia productiva del lugar como la interacción de sus agentes, genera sinergias que producen un espacio industrial, lo que a lleva a la reflexión que contrariamente a lo que señala la tendencia, no es necesario tener un parque industrial para conseguir localización industrial.

Como pudo observarse la reconfiguración del territorio bajo estudio no es producida solo por la aparición de nuevos objetos empresariales, fijados en el lugar, sino también por la acción de agentes sociales que son quienes crean y dan sentidos a esos objetos. El espacio desde este punto de vista es contenido y forma, una forma que no tiene existencia empírica y filosófica si la consideramos separadamente del contenido y un contenido que no podría existir sin la forma que lo sustenta. En este sentido, el FPZN es quien con sus prácticas, tanto materiales como intangibles, revitalizó, dinamizó y otorgó un nuevo sentido al territorio, porque si bien la actividad industrial existe desde hace varias décadas, no existían agentes que trabajaran en su desarrollo productivo y territorial.

En la zona se van gestando demandas y acciones por parte de los agentes que en algunos casos se articulan y en otros se desarticulan pero que sin duda van produciendo una reconfiguración territorial al menos desde un nivel intangible. Por su parte, se observa una gran desarticulación de las prácticas de los diferentes niveles de gobierno. De las estrategias desarticuladas del gobierno emergen empresarios desorientados. Esta situación lleva a que no haya estrategias convergentes de todos los agentes productores de este espacio productivo con lo cual se producen grandes pérdidas de energía en cuanto a los resultados que podrían obtenerse

Es de destacar que el gobierno provincial, en especial a partir del año 2013, apoya todas las iniciativas del foro en materia de educación, trabajo y producción, mientras que la municipalidad no invierte en infraestructura y un desarrollo urbano que garantice la calidad de vida de habitantes, trabajadores y empresas de la zona. De este modo, se puede decir que el crecimiento del sector de mano de privados no tuvo un correlato por parte de quienes deben organizar la ordenación y desarrollo del territorio, lo que genera conflictos y el reforzamiento de la configuración de la “ciudad del caos y del vale todo” y la lógica del “sálvese quien pueda” que deja al descubierto un urbanismo de mercado que perdió a la ciudad como bien social.

Los artículos periodísticos de las últimas semanas señalan un acercamiento entre Foro Productivo y gobierno municipal y un compromiso de este último por comenzar a trabajar sobre la deficiente infraestructura vial del territorio.

Consideramos que resulta necesario que los agentes gubernamentales articulen acciones y estrategias con el fin de aprovechar potencialidades productivas y las sinergias de agentes que están dispuestos a trabajar por el desarrollo productivo y laboral de la zona. Para ello los diferentes niveles de gobierno deberían diseñar y articular políticas claras de desarrollo urbano e industrial, concensuadas con todos los agentes del sistema productivo presentes en el territorio, sin distinciones sectoriales

dentro de la actividad económica. La formación de la asociación empresarial Foro Productivo de la Zona Norte nos habla del esfuerzo de diferentes agentes del sistema productivo por generar acciones colectivas coordinadas y consensuadas con otros agentes en pos de un desarrollo integro del territorio.

BIBLIOGRAFIA

- Azpiazu, D., Schorr, M., (2010); "La difícil reversión de los legados del Neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la Posconvertibilidad". Revista Ueva Sociedad O 225, Enero-Febrero De 2010, Iss : 0251-3552.
- Berti, N., Zanotti, A., (2011) Nuevas Industrias: políticas públicas y gobernanza en la industria del software y servicios informáticos. El caso de Córdoba, Argentina. En: Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NBNúcleo s Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET Nº 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) - www.unse.edu.ar/trabajoysociedad
- Buffalo, L. (2013) "Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la ciudad Dde Córdoba 2002-2012". Tesis Doctoral. Inédita. Universidad Nacional de La Plata.
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M., Mendizábal, N., (2010) "La recuperación industrial durante la postconvertibilidad" Centro de investigación y formación de la Repúbica Argentina. Disponible En: http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%20n6.pdf
- Caravaca, I. Méndez, R. (2003) "Trayectorias Industriales Metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes" Revista Eure Vol. Xxix, Nº 87, Pp. 37-50, Santiago De Chile.
- Fischer, A. (2008) "Indústria, ordenamento do território e transportes – A contribuição de André Fischer", Organização Olga Lúcia C. Firkowski E Eliseu S. Sposito, Editora Expressão Popular, 2008, 160 P.
- Fratini N.; Omar, D. (2011) "La industria autopartista en Córdoba: la restricción de importaciones y su incidencia en la trama productiva. Una mirada desde la geografía" Ponencia presentada en las V Jornadas de Economía Crítica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 25 al 27 de octubre Córdoba.
- Fritzsche, F.; Briano, L. (2010) La Producción del espacio urbano durante el auge del Neoliberalismo. Sus manifestaciones en Pilar, en el periurbano de Buenos Aires. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. [En Línea]. Barcelona: Universidad De Barcelona, 1 De Agosto De 2010, Vol. Xiv, Nº 331 (35). <Http://Www.Ub.Es/Geocrit/Sn/Sn-331/Sn-331-35.Htm>. [Issn: 1138-9788].
- Ortiz, Schorr (2007) "La rearticulación del bloque de poder en la argentina de la postconvertibilidad". Papeles De Trabajo. Revista Electrónica Del Instituto De Altos Estudios Sociales De La Universidad Nacional De General San Martín. Issn: 1851-2577. Año 1, Nº 2, Buenos Aires, Diciembre De 2007

• Santos, M. (2000) “La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción”. Edit. Ariel Geografía, Barcelona, Cap. 2.

• Schorr, M. (2012) “¿Argentina: Nuevo modelo o viento de cola? Una caracterización en clave comparativa”. En Revista Nueva Sociedad Nº 237, Enero-Febrero De 2012, Issn: 0251-3552, <Www.Nuso.Org>.

• Tobío, O. (2010) “Entre el Estado y los movimientos sociales: sobre la recreación de lo público en función de la planificación territorial”. En: Scripta Nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. XIV, núm. 331 (43), 1 de agosto de 2010.

• Tomadoni, C. (2004) “La reestructuración industrial en la región metropolitana Córdoba- el caso del sector automotriz-”. Tesis de doctorado engGeografía Presentada En Universidad Nacional De La Plata. Facultad De Humanidades Y Ciencias De La Educación.

• Tomadoni, C. (2007) “A propósito de las nociones de espacio y territorio”. En: Gestión Y Ambiente. Vol. 10. Nº 4. Pp. 53-65. Medellín, Colombia.

• Tomadoni, C. (2013) “Desarrollo urbano posfordista en un territorio possocialista: Una ciudad-región en una región de ciudades: Weimar”. Edición Bauhaus Universität Weimar, Alemania. urn: nbn:de:gbv:wim2-20130904-20312 http://e-pub.uni-weimar.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/2031

El circuito económico de los Residuos Sólidos Urbanos Reciclables en la ciudad de Córdoba. Trabajadores, recuperadores y la producción del espacio urbano.

Cavanagh, Eugenia

PALABRAS CLAVE
· Residuos Reciclables
· Circuito Económico
· Recuperadores

Resumen / En el presente artículo nos proponemos caracterizar el circuito económico y espacial de los RSU-R, en el marco de la industria del reciclado, e intentamos comprender cómo se configura y organiza territorialmente en la ciudad de Córdoba. Este trabajo es una parte de una investigación en proceso, para el trabajo final de la Licenciatura en Geografía de la UNC, el cual se centra en el estudio de las espacializaciones y redefiniciones espaciales del trabajo de los recuperadores de residuos sólidos urbanos reciclables (RSU-R), en la ciudad de Córdoba.

A partir de nuestro interrogante general, ¿de qué manera el trabajo de recolección selectiva y recuperación de RSU-R, llevado a cabo por los recuperadores en la ciudad de Córdoba, se incorpora y participa del circuito económico de la industria del reciclado, como un eslabón necesario para el funcionamiento de la misma y la reproducción ampliada del capital en el espacio urbano?; consideramos imprescindible conocer y entender el fenómeno que estamos estudiando en un contexto social, político y económico, por sobre todas las cosas conflictivo y desigual.

El trabajo de los recuperadores de RSU-R, como el primer eslabón de la cadena del circuito económico de los residuos sólidos urbanos reciclables, es la base que permite que esta industria funcione, al insertar nuevamente los materiales recuperados en el mercado.

Ahora bien, tienen que darse ciertas condiciones materiales, garanticen efectivamente una oportunidad de obtención de beneficio económico considerable, que permita la acumulación ampliada de capital para las empresas invierten en el reciclado. Dicho en otras palabras, debe existir un valor excedente posible de ser apropiado y acumulado, y ciertas condiciones sociales que permitan esa apropiación. Deberíamos preguntarnos entonces, cómo se genera ese valor, quiénes lo producen, cuáles son esas condiciones materiales de producción que permiten la apropiación del valor excedente producido, quiénes se apropian del valor.

CAVANAGH, EUGENIA
Departamento de Geografía - Facultad de Filosofía y Humanidades.
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E-mail: eugecavanagh@gmail.com

Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación en curso del trabajo final de la Licenciatura en Geografía de la Universidad Nacional de Córdoba, el cual se centra en el estudio de las espacializaciones y redefiniciones espaciales del trabajo de los recuperadores de residuos sólidos urbanos reciclables (RSU-R), en la ciudad de Córdoba. Esta pesquisa hace foco en el papel de estos trabajadores en el circuito económico y espacial de los RSU-R prestando atención a las diversas formas de organización del trabajo y las condiciones de inserción de los trabajadores al circuito, en el espacio urbano.

A partir de nuestro interrogante general, ¿de qué manera el trabajo de recolección selectiva y recuperación de RSU-R, llevado a cabo por los recuperadores en la ciudad de Córdoba, se incorpora y participa del circuito económico de la industria del reciclado, como un eslabón necesario para el funcionamiento de la misma y la reproducción ampliada del capital en el espacio urbano?, en el presente artículo nos proponemos específicamente caracterizar el circuito económico y espacial de los RSU-R, en el marco de la industria del reciclado, e intentamos comprender cómo se configura y organiza territorialmente en la ciudad de Córdoba.

Los residuos recuperados por estos trabajadores, entran en circulación como una mercancía susceptible de ser intercambiadas, en el momento en que adquieren un valor de uso y por ende un valor de cambio, luego de que dejan de ser meros objetos desechados sin ningún tipo de valor. El valor excedente producido por el trabajo de los recuperadores de RSU-R (recolección selectiva, su separación, clasificación y transporte de los materiales desechados y reciclables), al recuperar los materiales, es apropiado por quienes compran los materiales. Los recuperadores de RSU-R despojados de los medios de producción, sólo poseen su cuerpo y lo utilizan como fuerza de trabajo, para poder pelear su subsistencia.

Es muy común ver a estos trabajadores en las ciudades, principalmente de los países periféricos de la economía mundial, sus prácticas están permeadas de conflictos y contradicciones; de alguna manera mostrando las propias contradicciones de las ciudades modernas de la sociedad capitalista.

El reciclado. Nueva industria del capitalismo financiero.

Consideramos imprescindible conocer y entender el fenómeno que estamos estudiando en un contexto social, político y económico, como una forma y ejercicio de desnaturalización del mismo. Resulta imposible pesar que la industria del reciclado y los sujetos trabajadores vinculados al circuito económico de los RSU-R, siempre existieron tal y como los conocemos hoy. Todos ellos son producto y productores de las dinámicas urbanas que tienen y tuvieron lugar en las ciudades, vinculadas a ciertos modelos de gestión urbana y políticas públicas. A la vez son parte de un mercado global que envuelve y transforma la mayoría, sino a todas las relaciones sociales, que son relaciones sociales de producción. Relaciones que se transforman, que se producen y reproducen, en un contexto con determinadas condiciones tecnológicas, económicas, políticas y culturales, que permiten que la industria del reciclado exista, inmersa en ese mercado mundial globalizado.

El contexto en el que surgió la industria del reciclado en el mundo, y en particular en la Argentina, tiene relación con el problema que representa para las ciudades y sus gobernantes la recolección, tratamiento, disposición final o eliminación de los residuos urbanos; y con una metodología particular de resolución de estas cuestiones, desde las esferas del Estado, en la mayor parte de los casos articulando con el sector privado empresarial.

Las ciudades, durante el siglo XX, se han convertido y consolidado como los principales centros de producción y consumo de bienes y servicios, en constante crecimiento y transformación. Lugares donde las relaciones sociales capitalistas de producción y reproducción de la vida, se desarrollan para la mayor parte de la población mundial.

La cuestión de los residuos generados por las sociedades humanas posee larga data; sin embargo, con la profundización del proceso de urbanización global y la consolidación de la sociedad de consumo, esta problemática se ha intensificado y vuelto cada vez más presente y crítica en todo el mundo, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. La industria del reciclado surge en este contexto en las economías modernas capitalistas, a partir de las enormes cantidades de desechos generados por la producción y consumo de bienes materiales, cantidades que crecieron y aún continúan creciendo exponencialmente, tanto en los países centrales como en los de la periferia de economía mundial.

Este proceso de incremento de los residuos generados, se debe en cierta medida al crecimiento de la población, aunque principalmente al aumento de la velocidad de rotación del capital, propio de los *sistemas de producción flexible* (Harvey, 2004). Según sostiene el geógrafo David Harvey (2004), el sistema global de producción de mercancías comenzó a reconfigurarse luego de la crisis de hiper-acumulación capitalista en 1973, caracterizado fundamentalmente por la ruptura con las rigideces de los sistemas de producción fordistas.

En el período de *acumulación flexible*, como lo llama Harvey (2004), los tiempos de rotación del consumo de los productos se reducen; esto quiere decir que las personas consumen más y descartan más rápido las mercancías para consumir otras nuevas; buscando satisfacer las "aparentes" necesidades, creadas por los sectores capitalistas que pretenden mantener constante el flujo y la circulación de los capitales. En el modo de acumulación flexible posfordista se producen cambios en la organización de la producción, que acompañan las transformaciones de los patrones de consumo. Así, la producción se desarrolla en pequeña escala, direccionada nichos de consumidores específicos, diversificando las cualidades de las mercancías que quedan rápidamente obsoletas por las transformaciones estéticas, de la moda (obsolescencia percibida) y de las tecnologías, obsolescencia en la mayoría de los casos planificada y programada. (Harvey, 2004)

El aumento en la producción de desechos urbanos ha sido muy importante e incontrolado, no sólo en términos de cantidad, sino también en la diversidad y complejidad de su composición. El tipo de productos que se consumen y que circulan hoy en el mercado, así como los materiales con los que se los producen, han cambiado a partir de la

aplicación de tecnologías de materiales, más resistentes a ser degradados, a raíz de las innovaciones relacionadas a la industria química como plásticos y algunos materiales sintéticos. (Thomaz Jünior et al. 2002:144). La incorporación de envases descartables y embalajes (*packaging*) de todo tipo, en los productos tanto industrializados como no industrializados, utilizando materiales como varias clases de plástico, aluminio, papel, vidrio y combinaciones de ellos, contribuye a este proceso.

En este momento histórico en el que se configura capitalismo financiero, el capital necesita permanecer en constante flujo y circulación (Harvey, 2004) como un mecanismo para su reproducción ampliada y para poder superar las crisis de hiperacumulación (excedente de capital y fuerza de trabajo). Estas crisis cíclicas, se han presentado históricamente de manera periódica, como formas inherentes al funcionamiento del propio sistema capitalista.

En este sentido, como lo plantea Harvey, una de las estrategias de absorción de los excedentes, que apunta a controlar, superar o retrasar las crisis es, el *desplazamiento temporal y espacial* de los capitales y la fuerza de trabajo ociosos. Consiste en expandir los espacios en los que estos se reproducen, crear nuevos mercados, nuevas actividades y nuevos procesos productivos, y principalmente nuevos territorios donde materializarse, además de nuevas posibilidades de inversión y colocación de activos excedentes con rentabilidad futura, manteniéndose así en constante movimiento; diversificando y generalizando los momentos de la vida en que están presentes las relaciones capitalistas.

El caso de los residuos sólidos urbanos reciclables es un ejemplo claro de la expansión geográfica y diversificación de las inversiones, ya que recuperar y reciclar algunos materiales ya utilizados y desechados, se vuelve una actividad económica rentable, en la que se invierten grandes caudales de capital para obtener un beneficio económico. La industria del reciclado se desarrolla sobre la base del trabajo de recuperación de materiales desechados, sin valor; su procesamiento y transformación para la producción de mercancías, que serán comercializadas como materias primas e insumos, para nuevos procesos productivos.

Como afirman Thomaz Jünior et al. (2002) el objetivo principal de la reinserción de algunos materiales desechados específicos en este circuito productivo, convirtiendo los residuos sólidos en mercancías, es la reproducción ampliada del capital. Es decir que estamos hablando de una forma más que el capital adopta para poder reproducirse. No se trata de una reproducción simple en la cual se establecen relaciones de intercambio con el fin de satisfacer necesidades básicas vitales, sino que se trata de la una reproducción de segunda orden, en la que es posible la *acumulación* de capital por parte de quienes poseen los medios de producción. Esta acumulación implica apropiación que realizan los capitalistas de la plusvalía producida por el *trabajo vivo*

(realizado por los recuperadores[1] de materiales), reducido a trabajo abstracto[2], basada en relaciones monetarizadas de dominación y subordinación del trabajo al capital. Mészaros (1995) en Antunes (2005).

La aceleración del "ritmo de consumo" y los cambios en la estructura productiva globalizada, está directamente vinculada esa necesidad de rotación y flujo de los capitales que impulsan las constantes innovaciones tecnológicas, la creación de nuevos nichos de mercado y nuevas necesidades en los consumidores, produciendo profundas transformaciones en la vida cotidiana de las sociedades modernas occidentales.

Industria del reciclado en Argentina, en el contexto de reestructuración económico-productiva mundial.

La crisis productiva e inflacionaria[3] que se desató en 1973 en el mundo, debido a la situación de hiperacumulación y recesión de las economías occidentales capitalistas, obligó a modificar estructuralmente la dinámica y el modelo de acumulación capitalista a escala internacional. *"... las décadas de 1970 y 1980 han sido un período complicado de reestructuración económica y reajuste social y político*. (Harvey, 2004:170)*"*. Los cambios principales tienen que ver con la estructura de la producción y de las relaciones sociales de producción, e implicaron transformaciones en la división internacional del trabajo; con nuevas potencias mundiales que concentraron el poder financiero y las funciones de coordinación y decisión, y una nueva combinación regional de la producción industrial mundial en países periféricos de reciente industrialización (Harvey, 2004), muchos de los cuales continuaron disponiendo sus territorios y las riquezas de sus recursos naturales, para la explotación desmedida y totalmente desregulada de las corporaciones transnacionales.

Las transformaciones estructurales en la organización de la producción y de la economía mundial, impactaron directamente en las economías nacionales de los países latinoamericanos, y en particular en Argentina, así como en muchos otros países periféricos. Las dictaduras militares que se instauraron en América Latina

1 Con el término recuperadores nos referiremos a aquellas personas que realizan las actividades de recolección selectiva, clasificación y venta de materiales inorgánicos posibles de ser reciclados, generalmente su trabajo es de tipo informal. Es decir que no es reconocido formalmente como un trabajo, con todas las regulaciones y garantías para los trabajadores que este implica. Aimar, Giannone y Lisdero (2007), llaman estos trabajadores (recolectores, seleccionadores, separadores y clasificadores) cirujas.

2 El valor de cambio de las mercancías, es producido y se explica a partir de un proceso de abstracción de trabajo humano material y concreto (trabajo vivo), transformándolo en trabajo abstracto. Esta abstracción consiste en igualación de todos los trabajos humanos, sin distinguir ni diferenciar las cualidades específicas de los diferentes tipos de trabajo, y la reducción de éstos a la forma de trabajo abstracto, que permite medir todos los trabajos bajo la misma vara, cuantitativamente. (Cantidad de trabajo humano empleado medido en tiempo (horas de trabajo)). Al mismo tiempo se produce una abstracción de las de las cualidades de las mercancías (abstracción del valor de uso), lo que las hace intercambiables, equivalentes en relación de unas con otras como iguales, a través del relaciones sociales monetarizadas, donde el dinero cumple el papel de equivalente general. La magnitud del valor materializado en las mercancías, es la expresión del trabajo humano cuantificado.

Esto quiere decir que el trabajo vivo, realizado por personas, por los trabajadores es, según Marx, el único productor de valor de las mercancías. Valor que en parte es apropiado por los dueños de los medios de producción, quienes se quedan con las mercancías producidas por los trabajadores, o sea con la plusvalía (valor excedente), que no es remunerado, y sí acumulado.

3 Harvey (2004) plantea el término estanflación (estancamiento de la producción de bienes y alta inflación de precios).

fueron dispositivos para la implementación de una serie de políticas que apuntaron a la apertura de las economías, liberalización de los mercados de bienes y de capitales. A través del denominado Consenso de Washington fueron implementadas las políticas neoliberales en los países dependientes, diseñadas bajo las directrices de los organismos internacionales de crédito y financiamiento de deuda, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); éstas contribuyeron a profundizar su endeudamiento (la conocida "deuda externa") y en consecuencia su dependencia no sólo económica sino también política.

Así, el modelo económico neoliberal comienza a configurarse en Argentina desde mediados de la década de 1970 y se consolida en la década de 1990 (Basualdo, 2001). Durante este proceso se produjo el desmantelamiento del denominado "Estado de bienestar keynesiano", con el recorte fiscal, disminución de la inversión pública y la privatización de las empresas estatales; la estatización de la deuda contraída por capitales privados argentinos, el achicamiento y modificación de las funciones del Estado y la erosión del compromiso social. El Estado proteccionista desaparece, dando lugar al modelo neoliberal empresarial, que incentivó la llegada de capitales transnacionales y la desregulación y flexibilización de los mercados, incluidos los mercados de fuerza de trabajo, para adaptarse, funcionalmente, a los nuevos requerimientos de sistema de acumulación flexible, controlado por el capital, eliminando las garantías y derechos laborales de los trabajadores (Harvey, 2004).

De la mano del proceso de desindustrialización, de la disminución de la producción nacional y de las exportaciones, y del aumento de las importaciones de bienes industrializados y capitales (inversión extranjera directa); vinieron los despidos, el incremento del desempleo y la inestabilidad laboral, se produjo un proceso de tercerización de la producción, que implicó contratos flexibles y el deterioro de los salarios (Rofman, 2000). Como afirman varios autores a raíz de estos cambios y políticas de ajuste que se hicieron fuertes en la década 1990, muchos sectores de la población quedaron en condiciones de marginalidad y profunda pobreza, producto de la situación de desocupación y precariedad laboral. Es así que muchas personas en estas condiciones, encontraron en la recolección y venta de algunos materiales reciclables, una fuente de ingresos para su subsistencia y la de sus familias. Lo que explica en parte, el aumento de la cantidad de trabajadores que se dedican a la recuperación informal de los RSU-R, desde comienzos de los noventa.

Por otra parte, este proceso permitió la introducción y establecimiento/consolidación, en ciertos sectores sociales, de patrones de consumo, y formas de vida que fueron de alguna manera impuestas por las transnacionales que ingresaron sin problemas en los mercados nacionales, profesando el "american way of life", la lógica del "úselo y tírelo", y el consumismo como emblema y pilar de la "cultura urbana moderna". Esto marcó y definió inclusive, procesos de identificación, status social y pertenencia, de los sujetos individuales a ciertos círculos o grupos en el entramado social a partir de lo que consumían.

Podemos decir que, debido a que también en Argentina el incremento de la cantidad

y diversidad de residuos generados, ha sido vertiginoso, y que la presencia de los mismos en los centros urbanos puede ser considerada perjudicial para la salud y las condiciones ("calidad") de vida de los ciudadanos, entre otras razones; desde comienzos de la década de 1990 y hasta hoy, el problema de la basura se ha vuelto un "problema de Estado" en Argentina (Aimar et al., 2007), así como en muchos otros países, impulsado, su vez el desarrollo de la industria recicladora.

En Argentina, durante las últimas dos décadas y media, comenzaron a implementarse nuevas políticas ambientales a nivel nacional y provincial. "*Una serie de disposiciones adoptadas por el gobierno nacional y los correspondientes provinciales, en la primera mitad de la década*[4] *revisten importancia para señalar que la problemática ambiental comenzaba tener lugar en la agenda política."* (Aimar et al., 2007: 2). [5]

Estos cambios se deben a una importante discusión a nivel internacional y global que había comenzado en la década de 1970, la cual llevó a la elaboración de una agenda internacional de temas[6], que incluye como una prioridad el desarrollo sustentable de las economías en el mundo y a las cuestiones ambientales, entre ellas los Residuos Urbanos.

"*...se incorporan nuevas prioridades a la gestión sustentable de los residuos sólidos (...) que han direccionado la actuación de los gobiernos, de la sociedad y de la industria" "(...)la reducción de residuos en las fuentes generadoras y la reducción de la disposición final en el suelo, la maximización del reaprovechamiento de la recolección selectiva y del reciclado, con la inclusión socioproductiva de los recolectores-recuperadores y la participación de la sociedad, el compostaje y la recuperación de energía, como los avances para la sustentabilidad urbana*. (Jacobi, 2013: 10) "[7]

En 2004, a partir de la promulgación de la "Ley de Presupuestos mínimos para la Gestión de RSU", se prohíbe la existencia de basurales a cielo abierto en el territorio argentino, y con ella la quema de residuos en los basurales, apuntando tanto a la regulación, como a la gestión y tratamiento integral de Residuos Sólidos. En el año 2005 se publica la ENGIRSU[8], desarrollada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

4 Se refiere a la década de 1990.

5 Aimar et al. 2007 señalan que luego de la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en 1991 dependiente del ejecutivo nacional, en 1993 se firma "el Pacto Federal Ambiental que significó un punto de inflexión en la política ambiental de la Argentina en por lo menos dos aspectos: 1- se reconoce que dicha política se inspira en los postulados de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente (...); 2- comienza a reglamentarse y unificarse los esfuerzos por una política de control y tratamiento, reflejada en la creación y empoderamiento de la secretaría recientemente creada, y el COFEMA, integrado por distintos órganos federales y provinciales." (Aimar et al. 2007: 2).

6 Nos referimos al Programa 21, elaborado en la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", (conocida también como "Cumbre de la Tierra" o "Cumbre de Río") en 1992, a partir de la Declaración que firmaron 179 países, entre ellos Argentina. Utilizaron como base el Informe Brundtland, publicado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland.

7 Traducción propia del portugués al español.

8 La Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, tiene como objetivo revertir las prácticas inadecuadas de manejo de los RSU. Se basa en principios como la garantía de la salud pública y la calidad de vida, la preservación ambiental, promoviendo la disminución significativa de residuos, a generar y disponer con la aplicación de procesos de minimización y valorización a través de las 4R´s (Reducción, Reúso, Reciclado y Recompra), y la disposición final de los RSU en forma sostenible. Por

Sustentable de la Nación (SAyDS), a partir de entonces tomada como marco de referencia para la elaboración de los lineamientos de los sistemas de gestión integral de RSU (GIRSU)[9], en los municipios argentinos.

De alguna manera, el tema de los RSU comienza a tomar relevancia social y visibilidad en la agenda pública; sin embargo queremos remarcar que también existe un muy fuerte y firme interés de los sectores empresariales capitalistas por instalar estas cuestiones en la agenda política internacional, nacional y local por varias razones.

La principal y más fuerte de todas ellas está vinculada a las oportunidades de negocios que significan los residuos urbanos para la obtención de ganancias la acumulación de capitales. Aimar et al. (2007) plantean tres distintas etapas y "negocios" que se articulan a partir de este nuevo interés por el tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU): *la Recolección y traslado, la Disposición final y la Reutilización y/o reciclado.*

Siguiendo esta línea, estos autores dicen:

"…las relaciones económicas que se establecen en función de la comercialización de una serie de bienes y servicios constituidos alrededor de la basura (su transporte, su re-utilización, su almacenamiento), revisten importancia como una serie de prácticas a través de las cuales es posible analizar este proceso de mercantilización creciente y su relación con las condiciones y posiciones sociales de los sujetos vinculados a ella." (2007:3)

Nuestra investigación se centra en particular en la última etapa mencionada, el negocio de la *Reutilización y/o reciclado*, a fin de comprender el trabajo de los recuperadores de RSU-R, dentro de este circuito económico que se pone en movimiento, y que da lugar a la consolidación de lo que se configura como una nueva industria; la industria del reciclado. Según Schamber y Suárez *"…las cadenas de recuperación contribuyen tanto a lógicas de reproducción predominantemente vitales, de supervivencia, como a lógicas de acumulación de grandes grupos empresariales."* (2002:5)

En este sentido y a partir de la anterior contextualización, quisiéramos colocar que el negocio del reciclado de los Residuos Sólidos Urbanos no podría existir, sin el proceso previo de recuperación de los mismos, a través de la recolección selectiva, el transporte, la clasificación y su eventual limpieza, empaquetado o enfardado para la comercialización. Estos procesos son realizados, en la mayoría de los casos, por trabajadores informales que, ya sea de forma individual o colectiva, participan del circuito económico productivo, como una forma de subsistencia.

Circuito económico productivo de los Residuos Sólidos Urbanos Reciclables. Una primera conceptualización

Uno de los objetivos del presente capítulo es caracterizar el circuito económico de los Residuos Sólidos Urbanos Reciclables RSU-R en la ciudad de Córdoba. Para ello

otra parte, propone trabajar siguiendo los principios de Equidad, Inclusión y Aceptabilidad Social, a través de la "creación de empleo genuino" y "comunicación y participación", acompañados de los principios de Factibilidad y Sostenibilidad Económica. (ENGIRSU, 2005)

9 La Gestión Integral incluye las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final. (Observatorio Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Informe Final, diciembre de 2010)

es necesario definir primero qué entendemos por circuito económico y cuáles son las características específicas del circuito que nos propusimos estudiar específicamente; por esta razón el texto será en un tono descriptivo más que analítico. En este caso el circuito está vinculado directamente a la industria del reciclado.

Hablar de circuito económico nos permite contemplar todos los momentos, redes de relaciones sociales y estrategias; desde la producción de las mercancías (es decir el trabajo relacionado directamente con la transformación), la distribución de las mismas a través del intercambio y la comercialización en sus diferentes niveles, hasta su consumo (pueden ser tanto bienes como servicios). Es el movimiento y constante circulación.

Los circuitos económicos son demasiado complejos como para hacer análisis modelísticos de ellos. Son entramados de relaciones sociales de producción, las cuales se generan en la dinámica de los propios circuitos, y a la vez la transforman, dando lugar a innumerables combinaciones y formas; las cuales son muy difíciles de generalizar. Intentaremos reconstruir a partir de nuestro estudio, entrevistas, observaciones de campo esa trama que se teje, desteje y reteje constante mente en la ciudad de Córdoba.

Ahora bien, las actividades económicas sólo pueden materializarse en tanto estas poseen un carácter espacial. Milton Santos en su obra "Metamorfose do Espaço Habitado" propone el concepto de Circuitos espaciales de producción, haciendo referencia a las áreas donde se realizan las actividades en todos los momentos del circuito económico productivo. El autor plantea que una misma área puede verse involucrada en distintos circuitos productivos, y a la vez en diferentes fases o momentos de los circuitos productivos. Para definir los "Circuitos espaciales de producción", Santos (1991) dice: "discutir los Circuitos espaciales de producción es discutir la espacialización de la producción- distribución- intercambio- consumo; en movimiento circular constante".

Desde esta mirada podemos pensar el circuito económico de los Residuos Sólidos Urbanos Reciclables como un *circuito espacial de producción* que se materializa en el espacio urbano en todos sus momentos. Es posible observar que existe un circuito formal y otro informal de los RSU-R; en este sentido, Santos (2008, 1991) construye las categorías de *circuito inferior* y *circuito superior* para abordar las dinámicas y las lógicas diferentes de la economía urbana, luego del período de modernización tecnológica, de las que según este autor resulta un espacio dividido[10].

Un conjunto diverso de sujetos forman parte del circuito económico, con diferentes

10 Para Santos el circuito superior se refiere a actividades modernas, de capital intensivo, con tecnología avanzada. "constituido por los bancos, comercio e industria de importación, industria moderna, servicios modernos, mayoristas y transportes", uno de sus elementos más representativos son los monopolios. El circuito inferior se constituye por "formas de fabricación de 'capital no-intensivo', por los servicios no-modernos minoristas y por el comercio no-moderno y de pequeña dimensión" (2008:40). La tecnología en este circuito es el trabajo intensivo y generalmente las perspectivas y posibilidades de acumulación de capital son nulas.

Los dos circuitos de la economía que Santos plantea para el estudio de los espacios urbanos, los flujos, los intercambios, los actores, las desigualdades y condiciones de trabajo, deben ser comprendidos como parte de una totalidad del sistema económico, en el sentido de que no pueden pensarse por separado, ya que ambos son parte constitutiva y necesarios para que el otro exista. Sin embargo, cabe marcar que para este autor, el circuito inferior presenta una condición de dependencia estructural con respecto al superior.

lógicas y realizando distintas actividades, cada una interdependiente de las otras. Trabajadores recuperadores de materiales, cartoneros, carreros, acopiadores y comerciantes de pequeñas y grandes cantidades de materiales reciclables; grupos recicladores de distintos tamaños, desde pequeños emprendimientos (algunos cooperativas de trabajo) hasta grandes empresas industriales con importantes capitales (nacionales y trasnacionales) que se dedican a reciclar inmensas cantidades de materiales recuperados y elaborar productos mediante de un proceso industrial.

El Estado también participa de este circuito económico ya que regula la actividad y las cuestiones referidas a los residuos urbanos, en sus distintos niveles, los municipios, el Estado provincial y nacional, a través de las instituciones gubernamentales, políticas públicas, las leyes y normativas. Inevitablemente en los ámbitos de la gestión pública, también existen disputas de poder, perspectivas e intereses en conflicto, vinculados a las diferentes fuerzas políticas y sectores sociales que están siendo representados por los gobernantes y funcionarios en los cargos públicos; y por los mismos ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de participación.

Cada uno de ellos, en condiciones desiguales, posee lógicas que rigen sus prácticas particulares, pero a la vez forman parte de una totalidad que los engloba y envuelve cotidianamente. Es necesario en este momento plantear que estas relaciones son conflictivas, implican la existencia de intereses y pujas de poder entre los sujetos, según su posición; relaciones de explotación y dominación, que van entretejiendo la trama a través de una definición y redefinición constante y dinámica de las mismas.

Este *circuito espacial de producción* se territorializa, incorporando a una gran masa de trabajadores en condiciones laborales precarias e informales, ya sea en los basurales, en las calles de los barrios o en el centro de la ciudad, en sus lugares de residencia, en los centros de acopio y almacenamiento, o en los centros de selección, clasificación, y pre-procesamiento de materiales. Gonçalves A. (2006)

A la vez, nos permite desvendar todas las relaciones económicas y de producción, distribución y consumo de mercancías que componen la trama social compleja. Para ello se vuelve imprescindible considerar las diversas formas de uso del territorio, además de indagar en las dinámicas cotidianas de los individuos y grupos que son parte de este circuito, los mecanismos y estrategias de reproducción de la vida en el contexto de la producción y reproducción de las relaciones sociales de producción.

Los momentos del circuito que podemos identificar no ocurren de manera regular, sino que se configuran y reconfiguran en el transcurso del cotidiano, principalmente porque gran parte de ellos son actividades informales e inestables. Las relaciones sociales de producción que constituyen al circuito económico de los RSU-R se materializan en el territorio, permanentemente y en transformación.

Circuito formal y los trabajadores informales recuperadores de RSU-R en el contexto cordobés.

La ciudad de Córdoba: Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.

Desarrollaremos a continuación, una breve contextualización de la gestión y tratamiento de los RSU en la ciudad de Córdoba en los últimos años, para poder entender la

inserción del trabajo de los *recuperadores* en circuito económico de los RSU-R y el marco en el que este circuito se constituye, vinculado a la política pública local, en dicho contexto. Describiremos el "recorrido oficial" de la basura de esta ciudad, para intentar analizar y comprender las relaciones que existen entre el modelo de gestión, las prácticas de los sujetos y las relaciones sociales que surgen a partir de la comercialización de los residuos y de algunos servicios ligados a éstos; siempre intentando desvendar las relaciones de poder y los intereses, que definen las posiciones sociales de los sujetos.

En la ciudad de Córdoba se generan aproximadamente 1200 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos, que son dispuestas en el Relleno Sanitario ubicado sobre la Ruta 36[11], junto a residuos provenientes de la limpieza de pequeños basurales informales que están distribuidos por la ciudad, y que aportan aproximadamente unas 500 toneladas por día. Además, son acumulados en ese mismo relleno sanitario estimativamente, 100 toneladas que aportan más de quince municipios cercanos a la ciudad.[12]

El tema de la gestión y tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos presenta múltiples aristas y enfoques posibles desde los cuáles puede ser abordado, puesto que es muy complejo, y amplio. La complejidad de la cuestión está relacionada a la gran diversidad de actores e intereses en juego que componen un entramado de relaciones sociales conflictivas, ya sean éstas, parte del ámbito formal, o informales.

Aunque ha habido transformaciones en Córdoba, para intentar adaptarse a los nuevos preceptos mundiales de gestión de Residuos Urbanos, a través de algunas iniciativas de recolección y tratamiento diferenciado de ciertos materiales, esta ciudad aún no posee un sistema de recuperación de residuos significativo, organizado e integrado, ni la infraestructura necesaria para llevarlo a cabo. Es decir que no existe un sistema articulado de recolección diferenciada que funcione en toda la ciudad, y que dé cuenta del procesamiento de todos los residuos recuperados y recuperables para su posterior reciclado. A la vez que carece de un proyecto de manejo que proponga alternativas a la gestión tradicional de los residuos, y que busque reconocer e incluir a todos los trabajadores informales que de alguna manera están insertos en sistema de gestión de los residuos urbanos.

11 El predio actual que funciona desde abril de 2010 en calidad de "provisorio", se localiza hacia el sur de la ciudad de Córdoba cercano a la comunidad de Piedra Blanca y a la localidad de Bower. Esta localidad posee un histórico problema sanitario; a raíz de la proximidad a los terrenos de depósito de los RSU durante años, gran parte de la población presenta enfermedades vinculadas a la toxicidad de las sustancias y gases producto de la descomposición de los desechos. La comunidad de Piedra Blanca por su parte, es un asentamiento informal habitado por un grupo familias organizadas, la mayoría inmigrantes bolivianos, que desde enero de 2013 decidieron la toma de tierras, en una porción de terrenos fiscales, sin otra alternativa que la lucha por la tierra y el acceso a la vivienda. Viven en el ellas sosteniendo el reclamo del derecho a condiciones de vida dignas y la regularización de la situación de precariedad en que se encuentran, resistiendo a constantes intentos de desalojo y represión por parte de la policía y a los intereses de sujetos que reclaman la propiedad. También, a pocos kilómetros ésta ubicado el Complejo Carcelario de máxima seguridad "Reverendo Francisco Luchesse", unidad dependiente del Servicio Penitenciario Provincial, donde residen personas privadas de la libertad, mujeres y hombres detenidos, condenados y procesados por causas de delito, y un instituto donde son alojados adolescentes.

12 Comisión de Acceso a la Información Ambiental, Participación y Monitoreo de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Córdoba, 2010.

Según el informe técnico de la Comisión de Acceso a la Información Ambiental, Participación y Monitoreo de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Córdoba, presentado en 2011,

"En las últimas décadas, el manejo de los residuos en la ciudad de Córdoba ha puesto énfasis en garantizar la recolección domiciliaria de los residuos generados en su jurisdicción y en disponer los mismos en rellenos sanitarios. Si bien se ha dejado de lado la quema de residuos en basurales a cielo abierto, y se han desarrollado experiencias de aprovechamiento de gases de vertedero y de reciclado de residuos, la ciudad de Córdoba está lejos de haber alcanzado niveles de recuperación de residuos significativos, y actualmente presenta una situación conflictiva, disponiendo los residuos en un relleno sanitario que a la fecha se considera "provisorio", y sin un proyecto alternativo tanto del tratamiento que se le debe dar a los residuos, como de la localización definitiva del sitio de tratamiento y disposición final".

El manejo de los RSU en el municipio hasta el momento, se ha desarrollado principalmente, con el objetivo de garantizar el servicio de recolección domiciliaria dentro del mismo, además del barrido y limpieza de la vía pública. Al mismo tiempo que ha generado condiciones propicias para la realización y obtención de grandes negociados, que proporcionan beneficios económicos para las empresas privadas, vinculadas a la gestión y tratamiento de los mismos: *recolección y traslado*[13]*, disposición final*[14] *y reutilización y/o reciclado* (Aimar et al., 2007).

A fines del año 2008 y comienzos del 2009 se desarrolla una experiencia de estatización de la prestación de estos servicios, por medio de la creación de la empresa

13 Según un informe publicado por el diario local "La Voz del Interior" en 2012, titulado "La recolección, según pasan los años"; en el año 1986, la licitación para la prestación del servicio de recolección y transporte de residuos en la ciudad de Córdoba, la ganó la empresa CLIMA, una asociación entre ORMAS S.A. y el Grupo Roggio. Esta sociedad permaneció desarrollando las actividades, hasta 1998 cuando es a Roggio a quien se le adjudica el nuevo pliego esta vez con el nombre de CLIBA, a quien el municipio debía pagarle 3millones de dólares por mes (en esa época aún continuaba vigente el plan de convertibilidad 1 dólar=1 peso). "Desde 2001 se sucedieron renegociaciones del contrato y se acumuló una deuda de hasta $ 80 millones. Cliba abandonó el servicio el 31 de enero de 2009; cobraba 16,5 millones de pesos mensuales". La voz del Interior. (2012). "La recolección, según pasan los años". Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/files/SEGUN_PASAN_LOS_ANOS.pdf. Consultado: 27/10/2014.

Aquí nos encontramos con el grupo Roggio, el mayor grupo inversionista de la ciudad, de la provincia y está entre los mayores del país. Concentra capitales vinculados a la inversión en desarrollo de megaproyectos en varios sectores y actividades de la economía urbana, que definen las dinámicas urbanas; principalmente proyectos de desarrollo inmobiliario basados en la especulación del valor del suelo urbano. En este sentido, es necesario considerarlo como un sujeto de altísimo peso y poder en el momento de la toma de decisiones sobre las políticas públicas, planificación y transformación urbana, así como en la producción del espacio urbano, con una visión empresarial que profundiza las desigualdades socio-territoriales presentes en las ciudades. Actualmente la firma Roggio provee el servicio de tratamiento de los residuos en el Relleno Norte III de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), en la provincia de Buenos Aires para lo cual construyó y opera una planta de MBT que procesa mil toneladas diarias. La voz del Interior. 02/12/2013. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/cordoba-ciudad/mbt-la-tecnologia-que-aparece-en-el-horizonte-de-la-basura-cordobesa.Consultado: 14/10/2014.

14 Con respecto al negocio del tratamiento y "disposición final" de los residuos en los sitios de enterramiento, podemos decir que las empresas que se dedican a esta actividad, generalmente cobran o reciben dinero de los municipios por tonelada efectivamente enterrada, esto implica enormes cantidades de dinero del presupuesto público destinadas a depositar y procesar la basura en estos predios. O sea que, el hecho de disminuir, a través de la recuperación de los RSU-R, la cantidad de basura no beneficia en absoluto al negocio de estos sujetos.

CReSE (Córdoba Recicla Sociedad del Estado). Así, el Estado Municipal de la ciudad de Córdoba, bajo la intendencia de Daniel Giacomino, asumió el servicio de recolección de residuos domiciliarios y del barrido de los espacios públicos urbanos; así como el procesamiento y disposición final de los RSU en el predio de enterramiento provisorio sobre la Ruta provincial N° 36.

La empresa estatal dispuso desde 2011, en relación a la recuperación de los residuos sólidos reciclables, un sistema de recolección diferenciada, sólo en algunos barrios de la ciudad, como parte del sistema de gestión y manejo formal de los residuos. Al mismo tiempo, creó el "punto verde" ubicado en el ex-mercado de abasto, lugar donde se dirige de la basura seca que se recoge en los barrios donde existe la recolección diferenciada y donde funciona una planta de procesamiento de los mismos; para la recepción, selección y clasificación, empaquetado y enfardado, almacenamiento de los materiales recuperados, para la posterior venta a empresas recicladoras. El "punto verde", se convirtió en una fuente de empleo para muchas familias que organizadas en cooperativas de recicladores, gestionan los residuos clasificándolos según su tipo, acondicionándolos y almacenándolos hasta su venta y reinserción en el circuito comercial.

Luego del desarrollo de un gran conflicto; a comienzos de 2012, ya con el gobierno de Ramón Javier Mestre, la empresa municipal concesionó temporariamente (por un período de 22 meses) la prestación del servicio de recolección, a dos empresas privadas, frente a la incapacidad de gestión y al déficit económico que poseía CReSE en ese momento. En esta tercerización compartida, LUSA y COTRECO, se dividieron la ciudad en norte y centro-sur respectivamente para realizar el trabajo[15]; de esta manera el municipio de la capital pagaría mensualmente a esas empresas por el servicio que ellas prestan. CReSE continuó responsable por el funcionamiento de los "*puntos verdes*", y las plantas de selección y clasificación de materiales reciclables, que están articuladas a la recolección diferenciada, y el sitio de enterramiento "provisorio"[16].

Durante la gestión municipal de Ramón Javier Mestre (desde 2012) las políticas públicas implementadas vinculadas a los desechos, no reflejaron interés, ni desarrollo de una propuesta que contemplase un cambio, en dirección a la gestión integrada de los RSU. Simplemente giraron en torno a la regularización del conflicto del sistema de recolección con las empresas que asumieron la tercerización del servicio, y del relleno sanitario que funciona provisoriamente. La perspectiva de la política pública, está basada en una concepción de gestión empresarial y contratos con el sector privado para la prestación de los servicios públicos.

A fines de 2012, se resuelve la Creación de CORMECOR S.A. (Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba - la

15 Cotreco con 1.050 empleados, y Lusa con 550, mientras que la firma municipal se queda con otros 256. El costo total del servicio es 42,2 millones de pesos. La voz del Interior. (2012). "La recolección, según pasan los años". Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/files/SEGUN_PASAN_LOS_ANOS.pdf. Consultado: 27/10/2014.

16 La Voz del Interior. 19/03/2012. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/crese-publico-internet-contratos-con-lusa-cotreco. Consultado: 14/10/2014.

sociedad anónima intermunicipal del Área Metropolitana.) [17], quien asumió, recién en mayo 2014, luego de negociaciones, trabas y conflictos, la tarea de operar el proceso de disposición final de los residuos del Gran Córdoba, en el predio de enterramiento "provisorio" de Piedras Blancas [18], hasta tanto estén disponibles los terrenos que comprará la provincia. La empresa CReSE cede esta labor a CORMECOR S.A., y subsiste, aunque con la acotada tarea de atender el funcionamiento de los centros de separación y reciclado que en la ciudad de Córdoba[19].

Una nueva licitación comenzó en 2013, para decidir que empresas se responsabilizarían por el servicio de recolección de residuos domiciliarios, limpieza y barrido de los espacios públicos de Córdoba durante los próximos ocho años. Como resultado de un proceso lento y que también presento situaciones conflictivas y poco transparentes en algunos casos, COTRECO, LUSA y Transporte Olivos (representante local de la española Urbaser), fueron las ganadoras, y comenzarán a funcionar a partir de enero de 2015, ya que se renovaron los contratos de COTRECO Y LUSA hasta fin de 2014[20].

En Córdoba Capital ha crecido en gran medida, durante las últimas tres décadas, la cantidad de personas que se dedican diariamente de manera informal, a realizar actividades de recolección selectiva y recuperación de materiales que ya han sido descartados, desechados por otros grupos consumidores (Vergara y Giannone, 2009; Villanova,2012). De alguna manera, estos sujetos (muchas veces familias enteras), frente a una situación de desempleo, encuentran en esta actividad una fuente de ingresos y una forma de subsistencia cotidiana. Desde su condición de marginados y excluidos, intentan reinsertarse en el mercado laboral a través de la recuperación

17 El 55% de las acciones de la Sociedad Anónima está en manos del municipio de la ciudad de Córdoba. Se encargará de cerrar y remediar el enterramiento sanitario de Piedra Blanca, y el anterior de Bouwer. "Recordemos que esa sociedad manejará licitaciones millonarias, podrá cotizar acciones en la Bolsa y emitir obligaciones negociables, entre otras posibilidades. También está facultada para contraer créditos y para comercializar energía, ya que uno de los objetivos es generar recursos del procesamiento de la basura". La Voz del Interior. 16/11/2012. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/creacion-cormecor-terminaria-justicia. Consultado: 13/10/2014.

18 El proceso de decisión y elección del predio que la provincia expropiará para donar a CORMECOR S.A., ha sido muy conflictivo, pues los vecinos de Bower han mantenido una fuerte resistencia y lucha para que el relleno sanitario no sea instalado cerca, como lo había dispuesto la empresa, en base a un estudio desarrollado por el ISEA (Instituto Superior de Estudios Ambientales) de la Universidad Nacional de Córdoba. Es por esta razón que aún continúa como "provisorio" el enterramiento de Piedra Blanca. La voz del Interior. 03/06/2013. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ambiente/basura-18-km-al-sur-cordoba.Consultado: 14/10/2014. Y La voz del Interior. 18/09/2014. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/politica/basura-abren-sobre-economico-y-amplian-estudios-para-enterramiento.Consultado: 14/10/2014.

Luego de estudios que evalúan cómo procesar la basura en Córdoba, con la participación de científicos de las universidades Nacional, Católica y Tecnológica de Córdoba, por especialistas del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Inti) y de la Asociación para el Estudio de los Residuos Sólidos (ARS); que permitieron la formulación de los proyectos de procesamiento, se pondrá en marcha la realización de un Estudio de Impacto Ambiental para elegir el terreno que se comprará con fondos provinciales. Los proyectos presentados tienen que ver con el tratamiento de los RSU y las posibilidades de recuperación de éstos. La voz del Interior. 26/06/2014. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/presentaron-como-sera-el-tratamiento-de-la-basura-en-cordoba.Consultado 14/10/2014.

19 La Voz del Interior. 25/05/2014. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/politica/crese-se-despide-y-su-tarea-pasa-manos-de-cormecor. Consultado: 14/10/2014.

20 La voz del Interior. 18/09/2014. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/politica/basura-abren-sobre-economico-y-amplian-estudios-para-enterramiento.Consultado: 14/10/2014.

de los materiales reciclables. Ellos se encargan de separarlos, transportarlos y clasificarlos, para luego venderlos a otros sujetos que actúan como intermediarios en la comercialización. Estos últimos logran acopiar los materiales recuperados y más tarde, conseguirán precios más elevados al re-venderlos a aquellas empresas que se dedican al negocio del reciclado. Se generan así, materias primas para una industria que los reutiliza y los recicla, disminuyendo el peso y volumen de materiales que tenían como destino su entierro en los rellenos sanitarios.

Frente a este contexto, el reciclado se constituye como el nuevo paradigma, que los municipios tienden a adoptar, entre otras políticas frente a la cuestión de los RSU. Sin embargo el objetivo de la política pública actual no parece ser el de integrar o incluir a los trabajadores recuperadores marginados y precarizados, que trabajan informalmente, de manera independiente o en pequeñas experiencias de proyectos colectivos y autogestionados de recuperación de RUS-R. Por el contrario, busca construir y consolidar negociados con el sector privado, con grandes empresas, a veces de capitales locales y otras veces empresas extranjeras transnacionales, que funcionan con la lógica del capital y la acumulación, que los excluye, reprime y explota.

Todas las decisiones políticas y los cambios en torno a los RSU que se introducen en Córdoba afectan directa e indirectamente al trabajo y la vida de muchas personas que se dedican a la recuperación informal de los RSU-R y que dependen de ella para vivir. En este sentido, creemos importante considerar esta actividad y a los sujetos sociales que la ejercen, dentro de los marcos de una política pública que contemple, y no reprima, el trabajo de estos recolectores informales de materiales reciclables.

Circuito económico de los RSU-R en la Ciudad da Córdoba. Momentos, sujetos, recorridos y territorios…

En base a las observaciones y registros de nuestra investigación, y a los trabajos de Villanova, (2012); Angélico y Maldovan, (2008) y Schamber y Suárez, (2002), quienes también han desarrollado estudios sobre este circuito de los RSU-R en otras ciudades, hemos elaborado una caracterización, pudiendo identificar algunos momentos y sujetos, que construyen y definen territorios a través de sus prácticas, en la ciudad de Córdoba. No obstante, al tratarse de un entramado complejo de relaciones que las que componen este circuito, su *territorialidad* se extiende más allá de esta localidad, sin respetar los límites jurisdiccionales, redefiniéndose en las relaciones, cambiantes, relaciones de poder, de apropiación, de desapropiación, de intercambio, de despojo, de explotación y dominación.

Justamente por estas características que encontramos en nuestro "objeto de estudio", es que consideramos que no es posible dar cuenta acabadamente de él, sino en base a nuestras experiencias, estudios, observaciones, diálogos, entrevistas y a nuestra propia mirada como investigadores. Es decir, a partir de nuestras preguntas y problematizaciones vamos construyendo una perspectiva particular, una lente analítica, a través de la cual hacemos una lectura de la realidad construida.

A pesar de que el circuito se estructura sobre la base y a partir de relaciones informales, las cuales no pueden identificarse fácilmente, por su estratégica poca visibilidad en la

economía urbana y su gran dispersión territorial; prestando atención por ejemplo, a los trabajadores que recorren cotidianamente la ciudad con sus carros, o a los sitios de depósito de los materiales reciclables que se encuentran en distintos puntos de la urbe, comenzamos a notar/percibir su dinámica, las prácticas de los sujetos que participan de él, y su territorialización.

Los sujetos que forman parte del circuito productivo están articulados y se diferencian entre sí por el nivel de formalidad de su trabajo y por el beneficio económico que obtienen de su participación. Podemos reconocer y distinguir taxonómicamente de modo general, a los recuperadores (carreros, cartoneros, recolectores informales, organizados en cooperativas de recuperadores e independientes), los centros de acopio o acopiadores (grandes, medianos y pequeños comerciantes, intermediarios), las industrias recicladoras y las cooperativas de reciclaje. (Angélico y Maldovan, 2008)

Comenzaremos la caracterización por el *proceso de recuperación* de materiales para ser reciclados; este es el primer momento del circuito económico de los RSU-R, es el momento en que se "produce" la materia prima que luego será utilizada en el proceso de reciclado, lo llamaremos *etapa de producción*. Teóricamente, basándonos en los principios de la Gestión Integral de los RSU, inicia a partir de la *separación en origen* de los residuos, según el tipo de material, es decir en los domicilios donde son generados (sean residenciales o comerciales); y puede o no estar articulada con el sistema de recolección diferenciada a nivel municipal. No obstante, al ser una práctica que no está muy consolidada en Argentina, ni en la ciudad de Córdoba aún; representa un porcentaje mínimo sobre el total de los RSU producidos[21]. (Schamber y Suárez, 2002; Angélico y Maldovan, 2008)

Es así que podemos afirmar que, la mayor parte los RSU-R recuperados en Córdoba Capital, son producto del trabajo de recolección selectiva y diferenciada, clasificación y transporte realizado por los *recuperadores* de manera informal. Esto nos lleva a decir que, el primer eslabón del circuito se constituye por el trabajo de los *recuperadores* a través del proceso de recuperación de los residuos (Schamber y Suárez, 2002; Angélico y Maldovan, 2008; Villanova, 2012).

Estos trabajadores, por lo general, encuentran los materiales en la vía pública o en basurales[22]; ellos mismos los eligen y separan del resto de los residuos que

21 Según datos estadísticos, en la ciudad de Córdoba se recuperan al año 1,8 kilogramos de RSU-R, por persona, mientras que cada cordobés genera en total, aproximadamente 400 kilogramos anuales. Por otra parte, durante el año 2013, los puntos verdes de Crese recibieron y procesaron 2577 toneladas de materiales reciclables, el 6,4% más que lo que recuperaron en 2012 que fueron 2422 toneladas. Día a Día. 31/03/2014.Basura: cada cordobés recicla sólo 1,8 kilo al año. Disponible en http://www.diaadia.com.ar/cordoba/basura-cada-cordobes-recicla-solo-18-kilo-al-ano. Consultado: 27/10/2014.
"Actualmente existen dos Centros Verdes, uno está ubicado en la calle Tillard al 1100, entre Pasaje Pérez y Bv. Los Andes, en la zona del ex Mercado de abasto llamado "Centro Verde Tillard", y el otro en la calle Concejal Belardinelli al 4700 esquina Circunvalación llamado "Centro Verde Belardinelli"." (Viano, 2014: 17)

22 Como mencionamos en el apartado anterior, los basurales a cielo abierto fueron prohibidos en todo el territorio argentino desde 2004, aunque aún pueden observarse en Córdoba algunos basurales temporarios, que se generan en terrenos baldíos o descampados, en zonas marginales de la ciudad, cercanos a la circunvalación o a barrios de bajos ingresos. Generalmente, se producen debido a falencias momentáneas en control o en el funcionamiento el servicio de recolección de residuos, brindado por las empresas que sostienen convenios con el municipio.
Con respecto al relleno sanitario, podemos decir que no está permitido el ingreso de personas no autorizadas por la empresa responsable, por lo cual es imposible que los recuperadores de la ciudad de Córdoba realicen el trabajo de recolección selectiva dentro del

fueron depositados fuera de los domicilios (en la calle o en contenedores destinados a ese fin en las zonas céntricas primordialmente, proporcionados por las empresas de recolección). En ocasiones, no muy comunes, poseen convenios informales, "de palabra", con algunos de los *grandes generadores de RSU-R,* como pueden ser los hipermercados, restaurantes, bares, lugares de fiestas, corralones de venta de materiales de construcción, empresas constructoras, imprentas, papelerías, oficinas, entre otros; para recolectar diaria o periódicamente los materiales.

Puede entenderse a los *recuperadores*, y el trabajo que llevan a cabo como parte del circuito inferior, a partir de los planteos de Santos (2008, 1991); pero es un proceso que necesariamente debe ser analizado, como ya mencionamos anteriormente, en relación al contexto y a todos los sujetos que participan del mismo y principalmente en relación dialéctica al circuito económico *superior,* del cual forman parte las empresas recicladoras y los grandes centros de acopio.

Estos trabajadores *recuperadores*, son muy diversos entre sí, en cuanto a sus características socio- económicas; cada uno con su historia de vida, con sus estrategias propias que fueron desarrollando con el tiempo, y que les permiten cotidianamente obtener un ingreso mínimo para su subsistencia y la de sus familias.

Como también señalan Pablo Schamber y Francisco Suárez (2002), en ciertos casos se trata de la actividad principal o de "*dedicación exclusiva*", y en otros de "*tiempo parcial*". A través de las entrevistas y la observación participante pudimos ver que por lo general, la recuperación (recolección selectiva y diferenciada) de materiales es una actividad que ellos combinan con otras que coloquialmente llaman "changas", para conseguir un dinero extra. Algunos de ellos están asociados en cooperativas, otros trabajan por su cuenta; solos o con otros miembros de su núcleo familiar. También son distintas las condiciones de trabajo, y los medios de producción; las herramientas que posee cada uno, el medio de transporte que utilizan para llevar los materiales recolectados de un lugar a otro, las posibilidades de almacenamiento, de negociación y comercialización de estos, etc.

Entonces, el "producto" de esta *etapa de producción,* valga la redundancia, es el material recuperado que será introducido al circuito económico de los RSU-R como materia prima para el reciclado. Los materiales que ellos recuperan son principalmente cartón, papel (de distintos tipos y calidades), metales (hierro, aluminio, zinc, cobre), vidrio, madera, y telas en menor medida.

A la vez, trabajan recolectando restos de poda y escombros que son producidos en los distintos barrios y puntos de la ciudad; habitualmente los recogen en las zonas más alejadas del centro y cercanas a sus lugares de residencia, en general encuentran estos materiales mientras realizan su recorrido por las calles de los barrios o bien por el contacto de algún vecino que ya los conoce y los llama para que retiren los materiales en su domicilio. La relación con los vecinos es muy importante, pues ésta implica la posibilidad de otros trabajos como de jardinería o limpieza.

mismo. Aunque hasta hace unos años, una de las cooperativas de recuperadores, poseía el permiso "exclusivo" para ingresar al predio de enterramiento a buscar los materiales que fueran comercializables para ellos; actualmente en este predio sólo se lleva a cabo el proceso de tratamiento de las masas de desechos para ser enterrados.

El momento de la recuperación supone, imprescindiblemente, el transporte de los materiales, desde el sitio en que fueron encontrados hasta el o los puntos donde serán depositados provisoriamente, antes de su venta. El acceso a los medios de transporte de los materiales varía, dependiendo de las condiciones socio-económicas de los trabajadores y su capacidad de compra (nivel de ingresos)[23]. Sin embargo, muchas veces está relacionado a los contactos o las relaciones personales que cada sujeto construye, que le permiten acceder a medios de trasporte[24].

Los materiales que son recuperados y que ingresan, en este primer momento, al circuito informal de los RSU-R, son vendidos por los recuperadores a quienes denominaremos *acopiadores o centros de acopio* (Angélico y Maldovan, 2008). Ellos actúan como intermediarios entre los recolectores- recuperadores y centros de acopio mayores, o bien directamente entre los primeros y las plantas de reciclado, receptando los RSU-R (Schamber y Suárez, 2002 y Reynals, 2002)[25]. A este segundo momento lo llamaremos *etapa de Comercialización o intercambio.* Pueden existir hasta cuatro niveles de intermediarios.

Los acopiadores son generalmente dueños de los depósitos, poseen capacidad de almacenamiento de los materiales, ya sea en galpones o en corralones de chatarra (dependiendo del o los materiales específicos con que trabaje cada acopiador). Están localizados en diferentes puntos de la ciudad, generalmente en las afueras, hacia donde son transportados los materiales, y se materializan como un punto principal de la red de comercio local, o regional, dependiendo de su tamaño y capacidad de compra (Gonçalves, 2006).

Dependiendo del caso, algunos recuperadores tienen la capacidad de almacenar cierta cantidad de materiales, ya sea porque poseen un lugar techado y o cerrado para guardarlos, y o porque no tienen la urgencia de venderlos en el día para conseguir el dinero y pueden esperar a recolectar y reunir los materiales de varios días, almacenándolos en sus propias viviendas. Esto les provee mayor capacidad de negociación con los compradores, lo que les permite obtener mejores precios y posibilidad de decidir a quién vender los materiales26. Sin embrago, muchos de ellos no están en esa situación y están obligados a venderlos en el mismo día. A veces ellos mismos llevan los materiales a los centros de comercialización y acopio, o bien, un

23 Algunos utilizan carros "tracción a sangre", (tirados por caballos, llevados por los mismos trabajadores a pie o enganchados a una bicicleta), otros en cambio, poseen vehículos motorizados ya sea camionetas de diferentes tamaños o pequeños carros con motos (moto-cargas).

24 Indagar sobre la historia de vida algunos recuperadores, nos llevó a conocer cómo y por qué comenzaron a realizar este trabajo. En muchos casos algún vecino o familiar ya se dedicaba a realizar esta tarea, o poseía el carro, o un medio de transporte, lo que facilitó que pudiera trabajar recolectando materiales para venderlos.

25 "Una posición estratégica en la cadena de recuperación la ocupan los acopiadores, sobre todo los de primera instancia, porque ellos son la bisagra entre una economía informal basada sobre tutelas, lealtades y clientelismos, y una economía "formal" basada predominantemente sobre relaciones comerciales potencialmente registrables para los estamentos de control público (Suárez, 2001 en Schamber y Suárez, 2002:11-12)."

26 A partir de las entrevistas realizadas a los recuperadores, pudimos observar que por lo general los precios de los materiales son fijados por los acopiadores y ellos no tienen mucho poder de decidir o discutir el precio de lo que venden. Sin embargo, mientras mayor cantidad puedan acumular es posible "saltear" algunos intermediarios en la cadena de comercialización de los materiales.

intermediario, poseedor de un medio de transporte propio, se encargan de retirarlos, en los lugares de residencia de los recuperadores, y transportarlos hasta los predios donde son depositados.

Estos transportistas intermediarios son otro sujeto que participa del circuito (en algunos casos se trata de los mismos acopiadores), según mencionan Schamber y Suárez (2002), compran grandes cantidades de material a los recolectores-recuperadores y luego venden inmediatamente a las fábricas o bien a los depósitos más grandes.

Los centros de acopio cuentan con capital líquido para comprar y acumular una cantidad considerable de materiales, que luego venderán a un precio mayor al que lo adquirieron. Hay de diferentes tamaños, que dependen de variables como, el espacio disponible para almacenamiento, el capital destinado a la compra (capacidad de compra), la capacidad de transporte de los materiales desde su depósito, o el lugar donde los compran, hasta los puntos donde los venden27.

Estos comerciantes obtienen un lucro en este circuito económico a través de su capacidad de juntar grandes cantidades para después venderlas. Mientras mayor sea la cantidad de materiales que pueden acumular, los acopiadores consiguen mejores condiciones y mayor poder de negociación de los precios. Básicamente, compran barato y venden más caro, lo que les permite apropiarse de una plusvalía producida por el trabajo de los recuperadores.

Los centros de acopio se diferencian según el grado de especialización en algún producto específico (Angélico y Maldovan, 2008); los de menor tamaño suelen comprar una gran variedad de materiales; en cambio, aquellos mayores, en el momento de la comprar son más selectivos, prefiriendo los más caros ó más fáciles de comercializar, buscando especializarse. Estos últimos, se encargan de separar, clasificar, muchas veces limpiar y acomodar nuevamente los materiales, y prepararlos para la venta según los requisitos de sus grandes compradores, ya que éstos demandan algunos procesamientos de los materiales, que son necesarios para continuar con el circuito económico de los RSU-R.

En algunos casos, dentro del circuito, el procesamiento de los materiales, de limpieza, reclasificación, empaquetado, enfardado/armado de fardos, prensado, triturado, chipiado de los plásticos, o de la madera, genera un valor agregado a los materiales y eso permite a los intermediarios (también a algunos recuperadores) aumentar los precios de venta también. En este sentido mientras más procesados los materiales y prontos para reciclarlos, mayor es el precio que se consigue; esto depende del tipo de material y las demandas de cada planta de reciclado.

Finalmente, el último momento es cuando los acopiadores venden los materiales a las empresas recicladoras. Estas industrias se dedican a la transformación del material recuperado, y obtención de un "producto reciclado y reutilizable", para venderlo a las industrias o en el mercado de consumidores finales.

La mayor parte de estas industrias forman parte del circuito formal y del mercado formal de trabajo, es decir que desarrollan una actividad comercial registrada con empleados

27 Reynals (2002), llama chatarreros a los acopiadores pequeños, que acumulan residuos para venderlos a los grandes centros de acopio o a las industrias recicladoras.

contratados que reciben un salario “en blanco”. Sin embargo, ejercen un fuerte control sobre la estructura informal del circuito, sobre los sujetos y las prácticas de los sujetos involucrados en el proceso productivo de recuperación de los RSU-R (de manera directa o indirectamente). O sea que ejercen poder sobre ellos (los recuperadores y los acopiadores), ya que deciden y definen qué materiales son los valiosos y recuperables, y los procedimientos con lo que deben tratarlos para conseguir vendérselos. Y ese control es posible por su poder de compra, poder que le da capital excedente, en dinero, que destinan e invierten en esas materias primas. (Gonçalves, 2006)

El poder de las industrias varía según el tamaño (la escala de acción), pero también según el tipo de material que procesa, (el ramo a que se dedica). Existen ramos en los que hay mayor cantidad de empresas en el mercado, y por ende una mayor fragmentación; por ejemplo esto sucede con el papel, puede ser debido a la baja complejidad y bajo costo del proceso de reciclado. Por otra parte, en el caso del reciclado de metales, se requiere de un proceso más costoso y complicado, por lo cual hay pocas empresas que se dedican a este ramo, produciendo una centralización y concentración de la actividad. (Gonçalves, 2006)

Cada material posee diferentes aplicaciones en la industria, a partir de un mismo material (materia prima), utilizando distintas técnicas y tecnologías, pueden obtenerse varios productos reciclados, según el procesamiento que se realice en cada planta. Se producen generalmente, bienes que serán comercializados para utilizarse como insumos o materias primas base en otra industria, o inclusive bienes de consumo que serán comercializados en los mercados directamente.

A partir de la consulta a diferentes bases de datos de empresas que se dedican al reciclado, podemos afirmar que en Argentina, hay una gran concentración de industrias recicladoras de todo tipo de materiales, en el territorio de la provincia de Buenos Aires y en el conurbano de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Muchas de las cuales son grandes empresas que prácticamente monopolizan el mercado, instalando grandes centros de acopio en los principales centros urbanos del país donde se acumulan inmensas cantidades de materiales, que luego son trasladados a las plantas centrales. Un ejemplo es la empresa Papelera del Plata28, recicladora de papel y cartón. En la ciudad de Córdoba existe un centro de acopio de esta firma, en barrio Iponá cercano a

28 Papelera del Plata se abastece de centros de acopio y grandes generadores, quienes se encargan de clasificar, enfardar y despachar material. Luego los materiales recuperados son trasladados a la planta papelera ubicada en Buenos Aires, desde los centros de compra y acopio de la empresa, donde son previamente procesados los materiales ya preparados según las exigencias. Empresas de este tipo no compran directamente a los recuperadores, ni a pequeños acopiadores, sino que comercializan con los grandes acopiadores especializados en papel. La Papelera del Plata S.A. posee más de 70 años en la industria del papel y actualmente genera más de mil puestos de trabajo. La empresa desarrolla una amplia gama de actividades y negocios. Desde 1995, Papelera del Plata es parte de CMPC www.cmpc.cl, grupo fundado en 1920 y pionero en la fabricación de celulosa y papel. CMPC opera sus negocios con más de 8 mil trabajadores y distribuye sus productos en más de 50 países. En Argentina concentra la Fabricación, conversión y comercialización de papel tissue de las marcas Elite, Higienol y Sussex; pañales descartables y toallas húmedas para bebés con su marca BabySec, toallas femeninas y protectores diarios con su marca Ladysoft, productos y servicios de higiene institucional para empresas y organizaciones, y Recuperación y reciclado de papeles para la obtención de fibras celulósicas de calidad de estándares internacionales. http://www.papeleradelplata.com.ar/nuestra-empresa.php

la Ciudad Universitaria y las vías del tren.

En las otras provincias del país existen plantas recicladores mucho menores y menor cantidad. En Córdoba, las industrias recicladoras que están localizadas en la provincia son pocas y trabajan a mediana o pequeña escala. Podemos nombrar algunos ejemplos. Metal Veneta S.A. de reciclado de metales, ésta trabaja con aluminio de scrap industrial y material post consumo. El primero se obtiene por contacto directo con las empresas generadoras de los desechos y el material post consumo se compra a acopiadores. El producto final que se comercializa es aleaciones de aluminio en lingotes y líquidas (fundición de bronce y aluminio). Se localiza en la ciudad de Córdoba en barrio Ferreyra, fuera del anillo de la Avenida circunvalación, camino a la Carbonada kilómetro cinco y medio. Hay algunas plantas recicladoras de plásticos dos en barrio San Vicente al este la ciudad y una en Colonia Tirolesa, provincia de Córdoba. Donde se procesan y reciclan diferentes tipos de plásticos y se producen desde bolsas de residuos, sillas, botellas, cajones, o chips de plástico (molido, limpio y seco). Obtienen los materiales de acopiadores y recuperadores informales que trabajan en basurales, o de los mismos generadores.

Recuperadores organizados en Córdoba. Trabajo y lucha.

En la ciudad de Córdoba existen recuperadores urbanos que conforman buena parte de la fuerza de trabajo informal que representa la base que posibilita el proceso de reciclado. El trabajo de los recuperadores de RSU-R, de recolección selectiva y diferenciada, clasificación y transporte de los materiales es la base que permite que esta industria funcione, como el primer eslabón del circuito económico de los residuos sólidos urbanos reciclables. Ese trabajo es el que produce valor de los materiales y los convierte en mercancías.

Las organizaciones de recuperadores de residuos (cartoneros, carreros, cirujas, entre otros) en la ciudad de Córdoba, presentan una notable heterogeneidad. Cada una posee sus experiencias particulares y su historia propia, con sus procesos de conformación y transformación, y las diferentes formas de relacionarse con el Estado municipal y provincial, como así también con otras organizaciones. (Vergara y Giannone, 2009).

No presentaremos exhaustivamente la historia de cada una, ya que no cabe a nuestro trabajo pero si nos parece interesante presentarlas brevemente; Cooperativa de Trabajo Movimiento de Carreros Unidos de Córdoba, Cooperativa de Trabajo de Recicladores de Córdoba “CORCOR”, Cooperativa de Trabajo Los Carreros, Cooperativa de Trabajo de Cartoneros Organizados, Cooperativa de Trabajo de Carreros y Recicladores La Esperanza.

Estos colectivos han trabajado y trabajan de manera articulada con otras organizaciones, como por ejemplo la Asociación Civil Raíces, Movimiento Nacional de Cartoneros y Recicladores (MoCaR), el Movimiento “Lucha y Dignidad”, con quienes han intervenido en diferentes espacios de disputa política, conformando las redes de conflictos en y por el territorio de la ciudad de Córdoba en torno a la basura; los procesos territorialización y desterritorialización, uso, ocupación, apropiación y construcción de nuevos territorios en el espacio urbano.

Con respecto a las cooperativas dependientes de la CReSE que trabajan en los Centros Verdes gestionados por la empresa, son 134 trabajadores operarios, que están distribuidos en tres cooperativas de trabajo Cartoneros Organizados, Solidar y Jóvenes Emprendedores, (90 son recuperadores urbanos y 44 seleccionadores de residuos)29. Ellos eran recuperadores informales que lograron insertarse en el sistema formal, teniendo la obligación como de las cooperativas de contar con monotributo social, seguro de vida y accidentes personales. (Viano, 2014).

Bibliografía

- AIMAR, Lucas; GIANNONE, Gabriel y LISDERO, Pedro (2007). "Conflicto de la Basura en San Francisco: el lugar del trabajo del ciruja en el negocio de la basura." en SCRIBANO, A. (comp.) Mapeando Interiores. Cuerpo, conflicto y Sensaciones. Centro de Estudios Avanzados. UNC. Jorge Sarmiento Editor. Córdoba. Argentina. 2007. ISBN 987-572-118-2- 2007
- ANGÉLICO, Héctor; MALDOVAN, Joana (2008). "El reciclaje de Residuos Sólidos Urbanos. Las Cooperativas como un Actor Diferenciado en el Circuito Productivo" en V Encontro de Pesquisadores Latinoamericanos de Cooperativismo, V Encuentro de Investigadores Latinoamericanos de Cooperativismo. Agosto – Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.
- ANTUNES, Ricardo (2005). Los sentidos del trabajo. 1ra edición, Ed. Herramienta, Taller de Estudios Laborales, Buenos Aires, Argentina.
- BASUALDO, Eduardo (2001) "Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina". Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001). Universidad de Quilmes Ediciones, Buenos Aires, Argentina.
- GIANNONE, Gabriel y VERGARA, Gabriela (2009). "Carreros, cartoneros, cirujas y algo más. Hacia un mapeo de los colectivos de recuperadores de residuos en la ciudad de Córdoba", en Boletín Onteaiken No 7 – Mayo [www.accioncolectiva.com.ar]. Proyecto SECYT "Cuerpos, Sensaciones y Conflicto Social. Acciones colectivas y prácticas expropiatorias. ("Córdoba, post-crisis 2001)".
- GONÇALVES, Marcelino A. (2006). "O Trabalho no Lixo", Tese de Pós-Graduação em Geografia. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, Brasil.
- HARVEY, David. (2004). La condición de la posmodernidad. 1ra ed. 1ra reimpr. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.
- MARX, Karl (1986). El Capital. Crítica de la economía Política. Tomo I, "El Proceso de Producción del Capital", Sección Primera, "Mercancía y dinero". Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.
- _____ (1997). Capítulo VI Inédito de El Capital. Resultados del Proceso de Producción Inmediata, Siglo XXI, México.
- REYNALS, C. (2002). "De cartoneros a recuperadores urbanos". Em

29 Así mismo, los puntos verdes cuentan con una dotación de personal propio y contratado de 6 personas. De las 137 personas que participan de los programas de inclusión social, las 3 personas restantes son recepcionistas, provenientes de un convenio de la municipalidad con el INADI. (Viano, 2014: 18)

Seminario Internacional “Respuestas de la Sociedad Civil a la Emergencia Social: Brasil y Argentina Comparten Experiencias”, 4 de noviembre, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

• ROFMAN, A. (2000). Desarrollo Regional y Exclusión Social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

• SANTOS, Milton (1991). Metamorfoses do Espaço Habitado. Fundamentos teórico e metodológico da geografia. Hucitec. São Paulo, Brasil.

• _____ (2008). O Espaço Dividido. Os Dois Circuitos da economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos. Edusp. 2ª ed., 1ª reimpr. São Paulo, Brasil. Traducción Myrna T. Rego Viana.

• SCHAMBER, Pablo J.; SUÁREZ, Francisco M. (2002). “Actores Sociales, cirujeo y gestión de Residuos sólidos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el Conurbano Bonaerense” Publicado en Revista Realidad Económica, núm. 190 -16 agosto al 30 septiembre. [http://www.iade.org.ar] UNGS/UNLA, Buenos Aires, Argentina.

• THOMAZ JÜNIOR, Antonio; LEAL, Antonio Cezar; GONÇALVES, Marcelino (2002). “A reinserção do Lixo na Sociedade do Capital: Uma contribuição ao entendimento do trabalho na catação e na reciclagem.”, Revista Terra Livre, año 18, Nº 19, pp. 177-190, São Paulo, Brasil..

• VIANO, Pedro. (2014). “Optimización del Proceso de Gestión en Plantas de Residuos Reciclables”. Proyecto Integrador. Escuela de Ingeniería Industrial. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argetina.

• VILLANOVA, Nicolás. (2012). “Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis”. Documentos de trabajo Instituto de Estudios Latinoamericanos N°41, Universidad de Alcalá, Madrid, España.

Fuentes Documentales

• Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) Ministerio de Salud y Ambiente. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Septiembre de 2005, Argentina.

• Observatorio Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Informe Final, diciembre de 2010. Aspectos Legales y Ambientales de la Gestión de RSU. Grupo Arrayanes. Innovación y soluciones sustentables.

• Comisión de Acceso a la Información Ambiental, Participación y Monitoreo de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Córdoba (2010) “Lineamientos para una propuesta de Gestión Integral de RSU para la Ciudad de Córdoba.” 31 de agosto, Ciudad de Córdoba, Argentina.

El centro de Medellín: metamorfosis hacia un escenario de la city marketing

Ceballos Guerra, Juan Carlos

PALABRAS CLAVE
· Centro Urbano
· Planeación Territorial
· City Marketing

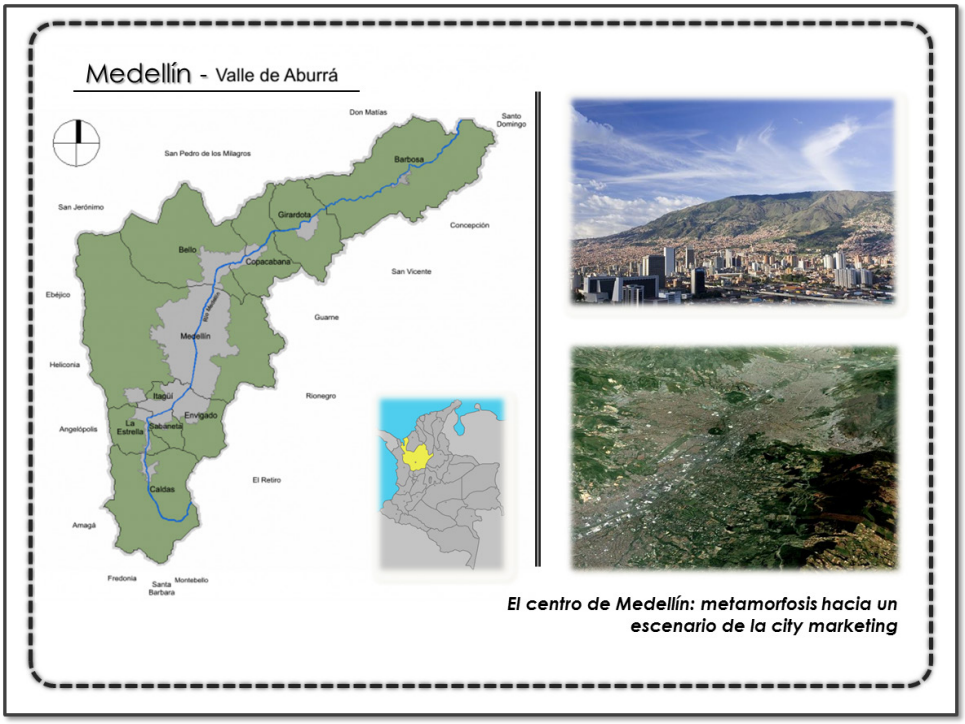
Resumen / Ante los ojos de los habitantes, la ciudad se transforma poco a poco, por fracciones. El centro urbano de mayor representatividad, se vuelve un gran corredor de servicios: Donde había calles, ahora cruzan avenidas. Donde había fábricas, se construyen centros de reuniones y convenciones para las ruedas de negocios de la economía global. Donde hubo modestos edificios de gobierno aparecen nuevas edificaciones resguardadas por sofisticados sistemas de seguridad. Antiguas casas de arquitectura republicana son demolidas para levantar en su lugar hipercentros comerciales. Buses articulados se abren paso al lado de los autobuses convencionales.

La omnipresencia del poder y la autoridad está visible de día y de noche no sólo en la monumentalidad de las formas arquitectónicas sino en los sistemas de control y vigilancia. La seguridad se ha tornado en principio absoluto para habitar los espacios públicos dispuestos para la puesta en escena de ciudad feliz, bella y progresista.

En este contexto socioeconómico de la ciudad para la venta, las relaciones entre las personas empiezan a definirse en función de los atributos que los mismos espacios erigen como paradigma. Así, el acceso de los usuarios o visitantes está dado por su nivel social y económico y es un factor de inclusión o exclusión. La segregación socio-espacial a escala urbana se expresa en el territorio micro del espacio público.

En los últimos 20 años, el modelo de la City Marketing se ha apuntalado en los planes de desarrollo local en congruencia con las directrices del ordenamiento territorial. Este ejercicio investigativo toma como hitos importantes de la planeación urbana de Medellín – Colombia que – a través de los instrumentos de planificación urbana – establece el carácter nodal del espacio público como escenario de identificación y referencia para la ciudadanía.

CEBALLOS GUERRA JUAN CARLOS
Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín
Colombia
E-mail: jceballo@unal.edu.co



Introducción

Uno se pregunta qué causará más daño al espíritu de la Humanidad actual, si la codicia cegadora o el apresuramiento agotador. Sea como fuere, los gobernantes de todas las orientaciones políticas se esfuerzan por promover ambas cosas e incrementar hasta la hipertrofia aquellas motivaciones que impulsan al hombre hacia la competencia (Lorenz, 1973: 38)

En 2012, Medellín fue escogida por The Wall Street Journal y Urban Land Institute (ULI) como la ciudad más innovadora entre otras ciudades de Estados Unidos, Europa y América. En abril de 2014, fue la sede del 7º Foro Mundial Urbano. Desde 2007 hasta 2012 obtuvo 9 premios internacionales. Ante el mundo, Medellín se vende como ciudad emprendedora que ha logrado superar la crisis por la que pasó con el imperio del narcotráfico.

Desde comienzos de la década de 1990, el desarrollo urbano ha sido el garante de la inserción de la ciudad de Medellín y sus regiones próximas en el modelo de una economía global. En los últimos 20 años, el modelo de la City Marketing se ha apuntalado en los planes de desarrollo local en congruencia con las directrices del ordenamiento territorial, la reglamentación sobre el uso del espacio público y el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana.

Las funciones del centro urbano, su aporte a la configuración de unos rasgos que

caracterizan la evolución histórica de una colectividad, su reconocimiento como patrimonio arquitectónico de la sociedad local, entran en tensión con los paradigmas del desarrollo urbano que se requieren implementar para darle cabida a este prototipo de ciudad como gran escenario de comercio y servicios para la competitividad.

Esta investigación se ocupa de los espacios cívicos de alta representatividad situados en el centro urbano de Medellín. Hace una lectura de la evolución de estas transformaciones físicas y estéticas desde la mitad del Siglo XX cuando se trazó el modelo de la ciudad funcional de la era industrial. Analiza cómo se transforman también las prácticas del habitar, los usos y las formas de apropiación por parte de la población para darle paso a la "ciudad global" de principios del Siglo XXI.

Se sustenta en dos tópicos que están estrechamente relacionados y que son claves para la comprensión de cómo el modelo de la City Marketing repotencia el espacio público del centro urbano como máximo escenario de representación colectiva para tornarlo en una vitrina que incide fuertemente en la percepción de la población que observa en estos macroproyectos urbanos signos demostrativos de un acelerado progreso de la ciudad.

El primer tópico es que el ordenamiento urbano ha sido garante de la inserción de la ciudad de Medellín y sus regiones próximas en el modelo de una economía global. En este sentido, los gobiernos han llevado a cabo un desarrollo de infraestructuras urbanas dirigidas hacia un modelo de ciudad competitiva.

El segundo tópico es que los espacios públicos de las áreas centrales desempeñan un papel importante en la modelación de una ciudad de futuro y en la puesta en escena de signos evidentes, palpables, materiales, del progreso económico. Sin embargo, la inequidad social producida por este modelo económico, se ha expresado fundamentalmente en el espacio público del centro urbano de mayor representatividad.

Esta propuesta recoge los objetivos de la investigación desarrollada por el Grupo de Comunicación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín sobre los Impactos del Desarrollo Físico – Espacial en los barrios pericentrales de la ciudad de Medellín . Su propósito principal es identificar los impactos en el tejido social del territorio provocados por los macroproyectos de desarrollo urbano en el centro tradicional de la ciudad y sus efectos en los barrios que están alrededor de esta centralidad de mayor jerarquía urbana metropolitana.

El alcance de estos estudios es identificar criterios que permitan hacer operativos los mecanismos de participación social, establecidos por la Constitución Nacional de Colombia de 1991 tales como: a) el derecho de los habitantes para incidir en la toma de decisiones en torno a los programas y proyectos que afectan sus sistemas de hábitat; b) indagar por los procesos de apropiación del territorio considerando la existencia de distintos grupos sociales que se involucran en la dinámicas socio- espaciales del centro y de los barrios pericentrales de la ciudad de Medellín.

La revisión de la literatura y de las actuaciones del desarrollo urbano, se realizó con base en los planes de desarrollo de Medellín desde 1990 hasta el actual que fue aprobado en por el Consejo Municipal en 2012.

Asimismo, en la revisión del orden normativo de los instrumentos de gestión y financiación de procesos urbanos que en Colombia permite llevar a cabo las actuaciones de renovación y redesarrollo, contempladas en la Ley de Ordenamiento Territorial 388 de 1997.

La observación de los impactos de estas transformaciones urbanas en el centro y en los barrios pericentrales, se basó en el análisis de los imaginarios de ciudad planteados para Medellín en las estrategias publicitarias de venta de ciudad en los medios institucionales de gobierno local y en la prensa. Se pudieron cotejar estas estrategias con las percepciones de los usuarios de algunos espacios públicos más representativos del centro tradicional. El trabajo etnográfico de observación participante fue acompañado de entrevistas a habitantes, comerciantes, vendedores callejeros, visitantes asiduos de estos barrios centrales.

El contexto

Los rasgos de la actual geografía urbana plantean nuevos interrogantes acerca de los espacios públicos de las ciudades que están inscritas en el modelo de la City Marketing. La imagen de Medellín, como pasa con otras ciudades de América Latina, ha sido transformada con el apoyo de una estrategia de renovación física de los lugares céntricos que fueron muy importantes como referentes de la ciudad industrial del Siglo XX, venidos a menos por el proceso de deterioro físico y ocupación de espacios públicos.

El centro fundacional de Medellín expresa en su morfología diferentes tipologías de espacialidad pública: Desde la plaza que dio origen a la estructura física de la Villa hasta el Parque Berrío de hoy, en buena medida reducido a ser una estación del Metro. Y desde la plaza de mercado de Guayaquil y el nodo de transporte terrestre y ferroviario de la Estación Cisneros que ordenó la lógica del transporte, comercio y bodegas de la ciudad industrial del S.XX, hasta los complejos urbanísticos de oficinas de gobierno y stock de hiperespacios para ferias y eventos de la City de la economía globalizada del presente.

Este modelo de ciudad competitiva y global ha desarrollado una gran estrategia de mercadeo donde los indicadores de seguridad, control, tecnología constructiva, son claves en la venta de la ciudad.

Los planes de desarrollo municipal empezaron a focalizar el centro de ciudad como territorio fundamental para la construcción de nuevos espacios públicos y equipamientos de escala metropolitana y de programas de vivienda nueva en sus alrededores. El perímetro del centro se amplió para darle cabida a la alta valorización de la renta inmobiliaria jalonada por la construcción de macroproyectos de desarrollo urbano: equipamientos institucionales, edificaciones de gobierno, plazas, parques lúdicos y temáticos, nuevos sistemas de transporte, grandes avenidas.

Los planes y proyectos de desarrollo urbano se sintonizaron con el ámbito de la planeación nacional que comenzó con la apertura de fronteras para el fortalecimiento del modelo económico de la competitividad, liderado por el Estado central quien se

ajustó a las exigencias de la banca internacional.

El centro urbano

Los centros urbanos han cumplido un papel destacado en las actividades cotidianas de la población que habita las ciudades. Todavía para muchos habitantes es lugar de paso para desplazarse a otro barrio o a un municipio cercano. Allí encuentran los almacenes de ropa, los consultorios médicos, los despachos del gobierno local, los sitios de encuentro, las discotecas, las bibliotecas, las universidades. Hasta hace unos años se encontraban allí las terminales de transporte terrestre y el lugar de mercado. Todo tenía que ver con la vida del centro urbano. Podríamos decir que allí se encontraban los lugares más representativos de la sociedad local.

El centro contenía los espacios públicos de mayor jerarquía, los referentes más importantes de la evolución de la ciudad. Los lugares más representativos de la memoria colectiva estaban en esa porción de territorio al que todos denominaban centro, en singular y con mayúscula.

El espacio público del centro urbano, como escenario de encuentro, interacción y comunicación de la población, ha figurado en primer orden en la evolución de la ciudad. Es uno de los mayores referentes de la historia colectiva. Su arquitectura marca la huella de importantes acontecimientos de la sociedad. Durante muchas décadas, fue el primer medio de comunicación para estar al tanto de la vida política, la moda, la cultura, el arte, la economía, la opinión pública. Sus calles, casas, librerías, bares eran lugares recurrentes de la crónica periodística, de los cuentos y novelas de los autores locales. En últimas, era – para muchos habitantes- el lugar de sociabilidad por excelencia.

La diferencia entre el habitante de la ciudad y el de los pueblos, estribaba en que el citadino conocía el Centro, sabía desenvolverse en él, conocía la forma de esquivar los riesgos y peligros, sabía el nombre de cada calle, llevaba en su mente una cartografía de todos los lugares según la funcionalidad que cumplían, aprendía a guiar a otros.

El centro cumplía un papel importante en mostrar los signos de los cambios sociales, las modas, las estéticas, la música, los adelantos tecnológicos, las nuevas ideologías políticas, las corrientes artísticas, las novedades literarias, todo lo que quería posicionarse en la retina de la muchedumbre, ineludiblemente, tenía que pasar por el centro de la ciudad.

La expansión de la ciudad hizo que este centro único fuera remplazado en muchas de sus funciones por otros centros, como los hipermercados, los parques recreativos, los conjuntos cerrados y su oferta de servicios comunales, los condominios recreativos en las proximidades de la ciudad metropolitana.

La función del centro urbano, como único referente, decayó para una alta proporción de los habitantes. Hoy es posible que muchos de ellos no conozcan o no hayan recorrido el centro sino excepcionalmente algunas calles adornadas en las festividades decembrinas o lo que se logra ver desde las estaciones del Metro en su recorrido por el corazón de la ciudad. Cada vez más el centro se ha tornado en un lugar tenebroso, marcado por las

historias de asaltos callejeros y de “personas indeseables”.
Sin embargo, el centro sigue para muchos habitantes ocupando un lugar preponderante en su vida urbana.
Ahora bien, durante la última década del S.XX y la primera del Siglo XXI, se consolidó la imagen de la ciudad pujante, emprendedora, progresista, desarrollada, competitiva, atractiva, internacional y de negocios que transita de una economía industrial a una de servicios. Esa imagen se simboliza en el progreso visible de la modernización estética y tecnológica de los espacios y equipamientos públicos del centro urbano.
Cabe decir que la renovación física de los últimos 20 años ha sido importante no solo para la imagen exterior de una ciudad como Medellín. También ha incidido esta modificación de espacios céntricos en la autoimagen de los mismos habitantes quienes se sienten orgullosos de su ciudad y se motivan a volver al centro tradicional para usar los nuevos espacios.

Antecedentes: El plan Piloto
En el Plan Piloto de Medellín – basado en el Plano Regulador ejecutado por Wiener y Sert en 1949-, se plasmaron los principios filosóficos de las arquitecturas modernas expresadas en los Congresos de Arquitectura desde comienzos del siglo XX. El plan piloto se convirtió en el antecedente de orden espacial para la ciudad. Una de las principales guías del plan fue la segregación de estas funciones y la eliminación de las áreas de uso mixto. “La Carta de Atenas es la carta de navegación de Wiener y Sert, y el diseño en sí en cada contexto geográfico, económico, cultural puede variar, pero cumple esas funciones que son las mismas planteadas en el Plan Piloto de Medellín”. (Vélez Rueda, 2007)
En el Plan Piloto se enfatizaron tres elementos básicos: la remodelación de las áreas centrales, la adecuación del sistema vial al flujo creciente de automóviles privados y la localización del hábitat de los diferentes sectores sociales de acuerdo con una clara estratificación socioeconómica. “Fue la guía para nuevos proyectos urbanos y la definición de las consiguientes legislaciones consagradas en los estatutos de usos del suelo; algunas funestas para la vida urbana, como el desalojo de la vivienda del centro” (Jaramillo, 1997: 52).
Para estos urbanistas, las industrias no podían estar dispersas. La zona industrial debía ubicarse en el sur con cinturones verdes que los resguardaran. Los sitios de comercio seguirían en el centro pero de una manera ordenada. Propusieron que las áreas de circulación estuvieran ubicadas en el río Medellín como eje geográfico estructurante, que atraviesa la ciudad de Norte a Sur. En relación con el centro urbano, Wiener y Sert propusieron crear un centro cívico, que ayudara a desconcentrar las actividades de comercio y servicios del centro fundacional.

El corazón de la ciudad
El tema de los centros urbanos ha ocupado desde hace muchas décadas una gran parte de las discusiones académicas, científicas, de la administración pública, de la

planeación urbana. De esto también fueron escenarios de discusión los congresos de la CIAM, los periódicos y libros de los exponentes de la Escuela de Chicago como Lewis Mumford y las deliberaciones en torno al Plan Piloto de Medellín.

José Luis Sert fue uno de los defensores del centro cívico como un núcleo de cultura urbana que diera respuesta a la necesidad de que la población tuviera lugares de representatividad que reforzaran el orgullo local de sus habitantes.

En la revisión realizada por Patricia Schitter (2007:232) sobre el pensamiento de José Luis Sert, se destaca su artículo The human scale on city planning publicado en 1944. Allí señalaba que los centros cívicos son fundamento de la estructura social de la ciudad, su cerebro: "es al más alto exponente de la vida cívica. Su influencia sobrepasa los límites de la ciudad y se extiende a través de regiones enteras. Es el tipo más importante de estructura social".

Es precisamente en 1951, en el mismo año en que se estaban haciendo las recomendaciones del Plan Piloto para Medellín, cuando se llevó a cabo el 8º Congreso de la CIAM con el tema de "El Corazón de la Ciudad".

"Este encuentro americano motivará ciertos replanteamientos y reevaluaciones de los postulados funcionales de la Carta de Atenas, dando lugar a una serie de decisiones acerca del factor humano y su expresión en la arquitectura moderna. Aquí se materializarán estas ideas, ampliamente discutidas en Bridgewater y Begamo, en el que la importancia de este centro y su papel en la sociedad será constantemente evaluado y se buscará qué conlleva en realidad el término coré, y su papel en la ciudad". (Hernández, 1995:22)

Este congreso definió las orientaciones que constituyeron - en décadas siguientes - los aspectos nodales de la discusión del urbanismo sobre "el problema de responder al contexto, del proyecto que establece un diálogo con su entorno, del papel de la región y sus características propias, más bien, del aporte singular de cada región dentro de la universalidad de la ideología moderna" (Hernández, 1995:22).

El centro cívico – planteaba Sert en The human scale on city planning – "debía contener: edificios universitarios, museo principal, biblioteca central pública, salas para concierto y teatros, edificios de administración (local, regional y en algunos casos nacional), estadios, parque principal, áreas destinadas para reuniones públicas, monumentos principales que señalen hechos de importancia regional y símbolos de las aspiraciones populares". (Shnitter, 2007:232).

Para el centro cívico de Medellín, Winer y Sert argumentaban que "el aspecto planeado del centro de la ciudad es de especial importancia porque la primera impresión que recibe un visitante es una visa desde el aire, y si el centro de la ciudad de Medellín llega a ser un ejemplo sobresaliente, enmarcado en la belleza natural de los alrededores, dará mayor crédito a la ciudad y a su gente". (Shnitter, 2007-:241)

Destacaron la amplitud del espacio como una de las principales cualidades de un centro cívico moderno, "expresión visible de las más altas aspiraciones del hombre en la ciudad moderna" (Shnitter, 2007:230)

El centro urbano como escenario representativo de la sociedad local y regional mereció

un lugar destacado en el informe de Wiener y Sert quienes “propusieron una extensión del centro existente, conectándose con el parque lineal en la margen oriental del río” (Shnitter, 2007:239) Para Wiener y Sert, el centro antiguo de calles angostas y casas de un piso con patio central, tenían escala y armonía.

“El área central de la ciudad con sus edificios comerciales de negocios y cívicos, ha sido estudiada cuidadosamente y debería ser especialmente bien diseñada, pues es la parte más congestionada de la ciudad y el sector más representativo del orgullo cívico y emprendedor(…) Teniendo en cuenta esta consideración, hemos planeado una extensión del centro existente de la ciudad en el sitio ahora ocupado por la antigua estación del ferrocarril, lo patios y los depósitos. El parque a lo largo de la ribera Este del río, se extendería hasta este nuevo centro (…) Sería posible entonces para la ciudad que parte del terreno en este sector se dedicara a parques públicos y a algunos sitios para edificios públicos(…) Los sitios para los edificios más altos, estarían enteramente rodeados por terreno abierto, mirando hacia los parques, teniendo luz, aire y vista excepcional que daría una garantía única de valores estables.” (Wiener, Sert y otros, 1950: 352).

El diseño urbano que recomendaron para la articulación entre el antiguo centro y el nuevo sector cívico, tenía como eje la escala humana, incluía avenidas arboladas y calles peatonales, que “se intercalaban con edificios de remate al final de las vías organizando su conexión”. (Shnitter, 2007:239)

El centro cívico

Uno de los asuntos más polémicos al interior de los Congresos de la Arquitectura Moderna fue acerca de la noción, funcionalidad y trascendencia del centro histórico como espacio de lo colectivo. “Entre las generaciones jóvenes y las adultas empezó un debate en el cual decían que la ciudad no debía perder su identidad y dentro de ese debate, lo que ellos llaman el corazón de la ciudad. Allí está el patrimonio, el centro histórico que lleva la identidad de ese sitio”. (Vélez Rueda, 2007)

Para la descongestión de las zonas céntricas de la ciudad, se empezaría la conformación del centro cívico, para lo cual se requería la reubicación de la plaza de mercado y la estación del ferrocarril. Plantearon que debían construirse áreas recreativas y parques. Según el censo de 1951, la cabecera municipal contaba con 328.294 habitantes que implicaban un aumento anual de 14.700 personas a partir de 1930. Este crecimiento poblacional trajo consigo, implícitas, exigencias en el campo habitacional, de empleo, de educación, de salud, de servicios públicos, sin contar con el uso propio del centro urbano. El espacio público se hizo cada vez más insuficiente para albergar las demandas de los crecientes peatones y el aumento acelerado del parque automotor tanto privado como de servicio público.

Previeron que para el año 2000 aumentaría a un millón los pobladores. Pero los años siguientes a la aprobación del Plan hubo un fenómeno que no alcanzaron a prever en su justa dimensión: El alud de migrantes que ocuparon nuevas zonas de la ciudad, sobre todo en las laderas, por fuera de las áreas de prioridad de la inversión pública

recogidas en el plan. Se desfasaron en casi dos millones.
Los nuevos barrios, con algunas excepciones, trataron de acomodarse al trazado en línea recta de las calles, aunque los espacios públicos se irían reduciendo de modo gradual con el paso del tiempo. Sin embargo, las intervenciones en el ordenamiento y administración del territorio, hicieron que la propuesta de un Centro Cívico en el Corazón de la Ciudad, se redujera a un centro administrativo.

Plan metropolitano

En 1968 el Gobierno Nacional creó la Ley 66, por la cual se institucionalizó la Planeación y el control de las urbanizaciones piratas, nombre con el cual se designaba aquellas que no cumplían con los requerimientos impuestos por las entidades de planeación. Con esto, el tema del centro y del espacio público adquirieron mucha importancia y más si se tiene en cuenta que por esta época, ocurrió el incendio que provocó la destrucción definitiva de la Plaza de Mercado Cubierto de Guayaquil y la conformación del Mercado Callejero conocido como El Pedrero. "A partir de este año, se definió un Reglamento de Urbanizaciones y la división administrativa de la ciudad por comunas. Recomendó la promoción de actividades y espacios libres y la elaboración de políticas e incentivos para el desarrollo urbano de la ciudad. Pero la mayoría de estos objetivos no se cumplieron". (Naranjo y Villa, 1997: 65)
En 1973 se creó una oficina encargada de la coordinación de un plan metropolitano que se haría entre los diferentes entes planificadores: Planeación Departamental junto con Planeación Nacional y Municipal de Medellín, y las Empresas Públicas de Medellín. En 1974, la oficina de Planeación Departamental de Antioquia formuló por primera vez las directrices para el desarrollo en el documento "Planeamiento General para el desarrollo de Antioquia", en el cual se concretaron propuestas para el desarrollo espacial del Área Metropolitana. Los diagnósticos previos al plan vial se realizaron entre 1969 y 1971 y consideraron la perspectiva de desarrollo de un Valle de Aburrá integrado, sus usos y densidades, con un crecimiento orientado hacia el Valle de Rionegro. Este plan tuvo en cuenta que el centro cívico era viable con la articulación del centro antiguo y uno nuevo – de acuerdo con las recomendaciones de Wiener y Sert-.
Para este momento, la actividad industrial ganó mucho terreno y el espacio urbano se modificó y transformó de acuerdo con las nuevas necesidades que esta planteaba. La ciudad de principios de siglo ya no servía y el centro no bastaba para albergar todas las funciones quese le exigían. Sin duda estos hechos fueron los que determinaron el inicio de la Metropolización, lo cual "marcó el devenir del espacio público en tanto éste se consideró como un sistema eficiente de vías rápidas que articulan los distintos municipios de la región antioqueña". (Schnitter, 2007: 235)

Ordenamiento del territorio de cara al nuevo siglo

Al finalizar el Siglo XX, la Ley de Ordenamiento Territorial fue uno de los hitos más importantes en la configuración del desarrollo físico de la ciudad metropolitana. Los gobiernos locales tuvieron que ajustar sus acciones a los lineamientos de esta ley. Para

darle cumplimiento, el Concejo de Medellín aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) mediante el Acuerdo 062 de 1999.
En la etapa de diagnóstico, el POT encontró que el 95% de la población se localizaba en el 29.5% del territorio urbano y el 5% restante en el 70.5% del territorio rural. Trazó el modelo de ocupación territorial: hacia dónde podría crecer la ciudad. Identificó las zonas para realizar acciones de prevención de desastres y protección ambiental. Clasificó los usos del suelo en cada sitio. Se refirió a la ubicación y amplitud de vías de comunicación terrestre, el transporte público, los parques, los servicios públicos y equipamientos colectivos.
El POT se refirió a la creación de espacios públicos educadores alrededor de las estaciones Metro, al Programa de Rehabilitación inmobiliaria en zonas del centro urbano en proceso de deterioro y el Programa de intervenciones urbanas para "poblar de nuevo el centro y fortalecer los centros de barrio".
El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín comenzó a regir desde 1999. En él se establece un Sistema Estructurante de Ciudad. Consideró que el espacio público es uno de los temas más importantes para el equilibrio ambiental, para la integración social y la construcción de ciudadanía.
El diagnóstico en el que se basó el POT - para 1999 -hacía referencia a un total de 3.97m2 de espacio público por habitante. Cuando se llevó a cabo el estudio de soporte a la revisión del POT en 2006, el índice fue de 3.49 m2/habitante. En este período, la ciudad construyó espacios públicos de carácter barrial y también metropolitanos, pero no fue suficiente comparado con el crecimiento demográfico.

El espacio público y su función social en el Plan de Ordenamiento Territorial
El espacio público de la zona central de Medellín es importante como tema de investigación porque también es clave para el logro de los principales componentes del modelo o proyecto de ciudad que señala el POT.
Los ajustes que arrojó la revisión de este Plan - después de los primeros siete años de ejecución- , quedaron consignados en el acuerdo 46 de 2006. Allí se plantea su contribución al mejoramiento de la "ciudad metropolitana" como unidad socio – espacial y su proyección como "plataforma competitiva". También afirma que "es un instrumento para lograr un Medellín más equitativo" (art.7). Su fundamento son "los principios de prevalencia del interés público y la función social y ecológica de la propiedad, a partir de la igualdad de los ciudadanos ante la ley".
El primer objetivo del POT es "Contribuir desde Medellín a consolidar una plataforma metropolitana y regional competitiva". El tercer propósito es "convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía".
Para el logro de estos objetivos, su política es "mejorar la calidad espacial y urbanística y la capacidad de convocatoria del centro tradicional y posicionarlo como el principal referente urbano para propios y extraños". Además, "valorar, proteger y preservar

el patrimonio arquitectónico histórico, arqueológico, urbanístico y ambiental de la ciudad".

En su tercer lineamiento planteó la prioridad del espacio público, su articulación al patrimonio y la prioridad del peatón. Afirma que es un instrumento "para recobrar la valoración del espacio público como esencia de la ciudad" (art.8). Dejó planteado que el ordenamiento territorial "exige un proceso colectivo de construcción de ciudad" (art 9).

En su artículo 12 señaló las principales características del modelo de ciudad que se ha trazado. Algunos de estos ámbitos, priorizan el espacio público y el centro urbano.

- Una ciudad con un sistema jerárquico de centralidades en equilibrio dinámico, a partir del centro tradicional y representativo, de unas centralidades de equilibrio norte y sur propuestas y de los centros zonales debidamente complementados con un amplio subsistema de centros barriales.
- Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación, mediante proyectos e intervenciones estratégicas a su interior y en su periferia.

Entre 1995 y 1997, la ciudad elaboró el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana al año 2015. En la fase de elaboración participaron representantes de la sociedad civil, la empresa privada, las entidades académicas y las organizaciones no gubernamentales. Allí se planteó la necesidad de construir un modelo de desarrollo económico y social materializado en un modelo de ciudad incluyente y equitativa. Los planes de desarrollo que cada gobierno local ha implementado, son los instrumentos a través de los cuales, sería posible desarrollar ese horizonte del Plan Estratégico.

Con el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, los estamentos de gobierno de la ciudad de Medellín, tomaron las decisiones refrendadas en acuerdos, normas y planes de desarrollo que permiten en la actualidad hablar de una ciudad que – según la prensa, los gobernantes y los empresarios – superó sus adversidades y es modelo a seguir.

Estos planes y proyectos se sintonizaron con el ámbito de la planeación nacional que comenzó con la apertura de fronteras para el fortalecimiento del modelo económico de la competitividad, liderado por el estado central quien se ajustó a las exigencias de la banca internacional. A su vez, estas acciones se han acompañado de un modelo de administración y gestión pública en el que el uso de los recursos y la transparencia en su administración se anuncian por cada gobierno local como el antídoto contra la corrupción en las entidades públicas.

La tipología de espacios públicos señalada por en el último censo realizado en el 2005 , la población de Medellín – según el DANE - fue de 2.368.280 habitantes equivalentes al 67% del total metropolitano que es de 3.729.970 . Para el año 2.020, la población de la ciudad se incrementará – según las previsiones del gobierno local - en 434.014 personas, es decir a un promedio anual de 28.934 habitantes y su tasa de crecimiento total media anual será de 1.067%, entre 2005-2020. (DANE, 2005)

El POT se ha puesto como meta que al 2020, la ciudad tenga 10 m2 de espacio

público por habitante. En los últimos años, el espacio público de Medellín ha presentado un aumento a 19,09 m2 por habitante debido a la ampliación de las instalaciones deportivas que fueron escenario de los Juegos Suramericanos en el 2010 y a la construcción del Parque Arví. “Sin embargo, en lo que respecta a espacio público efectivo (parques, zonas verdes, plazas y orográfico) el resultado es más desalentador, tan sólo reporta 3.55 m2 por habitante.” (Veeduría al Plan de Desarrollo, 2012: 112).

La ciudad como mercancía

Como se planteó en la introducción, esta investigación se sustenta en dos tópicos que están estrechamente relacionados y que son claves para la comprensión de cómo el modelo de la City Marketing repotencia el espacio público del centro urbano como máximo escenario de representación colectiva para tornarlo en una vitrina que incide fuertemente en la percepción de la población que observa en estos macroproyectos urbanos signos demostrativos de un acelerado progreso de la ciudad:

1. El ordenamiento urbano ha sido garante de la inserción de la ciudad de Medellín y sus regiones próximas en el modelo de una economía global. En este sentido, los gobiernos han llevado a cabo un desarrollo físico de infraestructuras urbanas (arquitectura monumental) dirigidas hacia un modelo de ciudad competitiva.
2. Los espacios públicos de las áreas centrales desempeñan un papel importante en la modelación de una ciudad de futuro y en la puesta en escena de signos evidentes, palpables, materiales, del progreso económico. Sin embargo, la inequidad social producida por este modelo económico, se ha expresado fundamentalmente en el espacio público del centro urbano de mayor representatividad.

Las lógicas privatizadoras de lo público

Durante el Seminario Internacional sobre Comunicación y Ciudad realizado por la Unesco en Medellín en 1995, el arquitecto Fernando Carrión advertía que “lo público, como instancia de regulación e intermediación de la sociedad, va disolviéndose en las lógicas privatizadoras que prevalecen sobre el interés colectivo”.(UPB, 1995)

Cuando han transcurrido casi dos décadas, se evidencia que estas lógicas privatizadoras toman mayor fuerza generando una acentuada segregación socio – espacial en la ciudad. El discurso de la competitividad, el desarrollo, la modernización no distingue matices ideológicos ni parece tener contradictores porque – aparentemente- los conceptos tienen un mismo significado y el referente es la ciudad futura donde el espacio público es asimilado a amplias avenidas, sistemas de transporte masivo, corredores de comercio organizado, un renovado centro urbano tradicional y equipamientos colectivos de alta visibilidad. También – parece - las intenciones son claras en sus búsquedas de equidad y justicia para todos.

Todos parecen coincidir con aquel horizonte trazado en la elaboración del Plan Estratégico que tuvo la participación de varios actores institucionales y sociales de la sociedad civil y que se constituyó en referente importante de la ciudad para todos. Medellín, intenta dar respuesta a una serie de cambios sociales, políticos y económicos

y a las dinámicas sociales modernas que marcan su nueva historia. De tal manera que pueda dotarse de una plataforma urbana adecuada, que garantice la vida armónica de sus habitantes y condiciones sociales" (Alcaldía de Medellín, 1997: 144)

Ciudades para el flujo

Estas intervenciones dirigidas a la modernización del espacio público muchas veces acaban con la naturaleza y el espíritu colectivo de estos lugares que tienen una carga simbólica en la memoria de los habitantes. Se tornan en espacios que sólo atienden a criterios funcionales: tránsitos, movilidad y flujos. El estar o permanecer allí está supeditado a las condiciones de seguridad, el aseo, el mantenimiento de infraestructuras o la apropiación de determinados grupos sociales que se consideran "problemáticos para la tranquilidad ciudadana".

Las ciudades están construidas para una sociedad en flujo: avenidas alineadas, semáforos, señales, distancias y agentes de tránsito: los anuncios murales, los escaparates de las tiendas, y las moles arquitectónicas de cristal y acero han sido diseñados para ser vistos sin detenerse. La mercancía ya no es algo para poseer, sino para consumir" (Lindon, 2000: 159)

La ciudad competitiva, la City Marketing es una estrategia publicitaria, de mercadeo y posicionamiento de una ciudad como un producto con marca reconocida en el ámbito nacional e internacional. Aboca por una transformación de las prácticas del habitar la ciudad, sus centralidades, sus espacios públicos, las formas de socialización, su patrimonio arquitectónico, sus diversidades y heterogeneidades socio-culturales. Este modelo de desarrollo urbano se hace hegemónico, dominante, en perjuicio de otros enfoques y concepciones.

El proceso de "depuración" de los espacios públicos es visto como algo irremediable y comienza a ser observado como normal por parte de los pobladores. Se refuerza con el discurso publicitario en pos del progreso. Parece algo obligado para darle cabida a lo novedoso.

Sin embargo, las problemáticas sociales y económicas del mismo modelo económico de la competitividad, se expresan justamente en su centro urbano como escenario de manifestación colectiva de lo que todavía no está resuelto, pero que la City Marketing se esfuerza por esconder.

En la semana del 24 al 28 de septiembre de 2012, se presentaron grandes movilizaciones en el centro de la ciudad como reacción ante el "Plan Piloto de seguridad en el centro". Fueron el efecto detonante de un problema social de envergadura que estaba silenciado hasta cuando las autoridades de gobierno decidieron expulsar o reubicar el comercio callejero de una parte del centro tradicional como parte de las estrategias de seguridad y control. (El Espectador, 2/10/2012)

Se puso en evidencia que este fenómeno de la economía informal era, por una parte, la expresión del desempleo, y, por otra, una ausencia de formas institucionalizadas de ejercicio de autoridad en lugares tomados por las bandas partícipes en el negocio del narcotráfico.

Los acontecimientos se programan

En este contexto socioeconómico de la ciudad para la venta, las relaciones entre las personas empiezan a definirse en función de los atributos que los mismos espacios erigen como paradigma. Así, el acceso de los usuarios o visitantes está dado por su nivel social y económico y es un factor de inclusión o exclusión. La segregación socio-espacial a escala urbana se expresa en el territorio micro del espacio público.

El Parque de los Pies Descalzos, inaugurado en 1999, está situado en el entorno del emblemático edificio sede de las Empresas Públicas de Medellín, institución que se destaca por una alta eficiencia en el manejo de los recursos públicos y por su inversión social. Este edificio lleva del nombre de Edificio Inteligente. La característica de este Parque es su clasificación como Patrimonio Natural y su categoría de parques nacional y áreas de conservación, como reza en su sitio web.

Naturaleza, libertad y zonas de encuentros culturales y recreativos son los conceptos que resumen la esencia del Parque de los Pies Descalzos. Un lugar concebido para abrirle a Medellín nuevos espacios donde además de las citas casuales o concertadas, puedan confluir otras expresiones artísticas o lúdicas. El Parque de los Pies Descalzos es el espacio que enmarca al Museo Interactivo EPM, los dos ocupan un espacio de 30.411 metros cuadrados en lo que hasta hace poco más de tres años era un sector totalmente deprimido. Ambos espacios hacen parte de un programa de recuperación arquitectónica y urbanística que Empresas Públicas de Medellín le entregó a la capital antioqueña, hoy punto obligado de visita para la comunidad local, nacional e internacional. (http: //fundacionepm.org.co, acceso 2010)

A través de las normas, la vigilancia y seguridad se le imponen a las personas formas definidas de cómo debe apropiarse de los espacios públicos. Cambian los hábitos, las costumbres y rutinas y, por tanto, las formas de habitar.

En 2001, dos años después, comenzó el "Proyecto de orientación y culturización de los visitantes del Parque de los Pies Descalzos a través de actividades lúdicas y artísticas". Su propósito es "orientar de una forma pedagógica al visitante frente a la correcta utilización de los diferentes espacios y al comportamiento que deben de tener en este lugar, de acuerdo a su arquitectura y su filosofía".

Los guías, uniformados como en plan de turismo de safari, dan instrucciones a grandes y a chicos mediante un megáfono: "Favor sumergir sólo los pies en los estanques de agua, -los niños deben ingresar con camiseta a las fuentes, pues el químico presente puede acelerar la insolación. Las piscinas sólo son para mojarse los pies. Por favor no meterse de cuerpo entero Los niños deben permanecer sentados en el estanque de la Puerta Urbana".

Estos espacios públicos toman vida cuando la institucionalidad organiza eventos deportivos, artísticos, culturales. En las actividades y acontecimientos programados, las prácticas de interacción social en ese espacio por parte de los asistentes, responden más a una preparación y disposición para estar allí, para comportarse, para asumir unos códigos o normas en la comunicación con los otros.

Es una alineación del asistente a esta nueva tipología de espacios públicos en la que juega un papel importante en la predisposición a vivir el espacio como lo señalan los mensajes que circulan en la publicidad de medios de comunicación patrocinados por las instituciones que administran estos lugares de convocatoria pública que… "se reservan el derecho de admisión".

Y en los días donde no hay eventos, la cotidianidad de los lugares está traspasada por las normas y reglamentaciones diseñadas para el uso de los nuevos sitios que le dan prestigio a la City Marketing. Esto implica también un cambio en las formas de habitar de los ciudadanos.

El Parque de los Pies Descalzos es un proyecto que tiene dueño, pues es un espacio de las Empresas Públicas para la ciudad que es cuidado y mantenido por las Empresas Públicas. Es un espacio con horario y con restricciones, a veces, en mi concepto, se maneja como un espacio institucional". (Centrópolis, entrevista al director Grupo de Investigación Laboratorio Urbano – LAUR-, agosto de 2003)

La arquitectura de estos espacios, los diseños urbanísticos así como las técnicas constructivas hablan de unos lugares selectivos, que disponen de barreras para no permitir el acceso de todos y donde lo grandilocuente es reforzado por los mensajes de la publicidad institucional donde el énfasis se pone en el carácter comercial y no en sus cualidades para albergar las diferentes prácticas culturales de la colectividad.

La construcción de nuevas tipologías de espacio público ha sido respaldada por una lenta transformación de las prácticas del habitar por parte de los ciudadanos que pasan a ser usuarios, visitantes o clientes y donde los espacios del centro no son cívicos sino lúdicos con una fuerte presencia de los órganos de poder y vigilancia. Unos usuarios que han sido durante varios años preparados para consumir este tipo de ciudad que muchas veces recorren como turistas, pues no tienen memoria de su mismo territorio.

"La arquitectura tiene hoy la inmensa labor de coser, unir, ligar la fragmentación urbana con obras públicas y privadas significativas, abiertas, en las cuales los espacios comunitarios sean apropiados por la población entera sin impedimentos, sin rejas, sin injuria. Sólo así la ciudad podrá volver a ser la obra de arte colectiva" (Salmona, La ciudad: Arte, espacio y tiempo". Consejo para el próximo alcalde)

Re- composición

La importancia del espacio público radica en la configuración de temas comunes, de asuntos de interés general, pues actúa como escenario de formación de ideas, opiniones, valores, actitudes, comportamientos ciudadanos. Es un espacio comunicacional y pedagógico.

En aras de una funcionalidad de tránsito, orden y seguridad, flujo, servicios, comercio y consumo, las nuevas arquitecturas han facilitado una recomposición de los elementos del espacio público que ha contribuido a vaciar de significado los lugares que la sociedad había dotado de una fuerza simbólica con los hechos y acontecimientos de su historia.

Vale la pena traer a ejemplo el caso de la construcción de la Ciudadela Educativa y

Cultural Plaza de la Protesta en donde otrora funcionara el Pasaje Sucre y la Plaza de Mercado de Cisneros, frente a lo que hoy es el Centro Administrativo La Alpujarra. Un lugar muy simbólico por lo que representó la Plaza Cisneros como escenario de multitudinarias protestas populares durante el S. XX.
El nombre de Plaza de la Protesta fue modificado por la misma Alcaldía en cabeza del mandatario Luis Pérez al momento de hacer su inauguración. Se denominó Parque de la Luz. Su construcción tuvo un costo de 9 mil 165 millones de pesos, con los ajustes que sufrió ante el recorte de presupuesto. Si se hubieran seguido los diseños originales, el costo hubiera subido a 12 mil millones de pesos. De haberse realizado como estaba previsto, el sólo rubro de energía mensual estaría en 16 millones de pesos.

La seguridad como atributo

Plantea María Florencia Bruno (2005: 99) que el deseo y el miedo en la ciudad son anestesiados por los dispositivos de control y por la fragmentación del espacio urbano. La ciudad es objeto y deseo de repulsión en tanto puede ser simultáneamente percibida como área segura o de riesgo" (Améndola, 2000:2) Ello se refleja en la elección de las clases medias-altas respecto de su lugar de residencia; anhelando la seguridad para su vida cotidiana, privatizan el espacio público defensivamente, inmersos en un aislamiento elegido y posibilitado por su nivel de ingresos.
La seguridad se ha convertido en atributo indispensable para la generación de nuevos usos y la promoción del turismo en el marco de la competitividad.
Yo vengo al centro de Medellín desde hace muchos años. A la Plaza de las Esculturas estoy viniendo desde que la construyeron. Después que la inauguraron, la policía no se aparecía por aquí. Entonces se fue llenando esto de banditas de atracadores. ¡Se adueñaron de la Plaza! Pasar después de las 6:00 p.m. era atracada fija. A mí una vez casi me cuelgan cuatro negros gigantes. La gente que había cerquita, salieron corriendo despavoridos. Cuando vi el "visaje" mandé mano a la bolsa que llevaba y saqué unas tijeras de confección de este porte (señala su brazo). Ellos se fueron de una. Después de un tiempo y debido a la gran cantidad de atracos, la policía empezó a retomar el control del lugar hasta que pudo desterrar y desmantelar a estas bandas. Después se llenó esto de alcohólicos y viciosos que se sentaban en las bancas a tomar alcohol (alhelí) y a fumar marihuana. Esto creaba un ambiente muy desagradable. Para quitarle el cebadero a los viciosos, la Alcaldía quito las bancas. Ya la gente se sienta en las esculturas y en las barandas, que eso talla mucho y ligerito se van. (Carlos, visitante de la Plazoleta de las Esculturas)
La omnipresencia del poder y la autoridad está visible de día y de noche no sólo en la monumentalidad de las formas arquitectónicas sino en los sistemas de control y vigilancia. La seguridad se ha tornado en principio absoluto para habitar la ciudad y sus espacios dispuestos para la puesta en escena de una Medellín feliz, bella y progresista.
En los lugares turísticos del centro se ha creado la policía de turismo que es una policía especializada. En el Parque Berrío el sitio es seguro, existen cámaras, policías,

seguridad privada, pero la delincuencia es avanzada. A medida que va pasando el tiempo y la tecnología avanza, la delincuencia avanza mucho más. (James Ausecha, agente de policía).

Hallazgos

La modernidad construyó sus ciudades a la luz de sus caros axiomas de Razón y de Progreso. Por tanto, la ciudad moderna no es sólo el artefacto físico, habitáculo de los nuevos conglomerados y hacinamientos derivados de la lógica económica y cultural del Capital y del proceso de descomposición histórica del campesinado, sino una especie de orgullosa empresa de construcción hacia un futuro perfectible, donde el progreso técnico y el confort se ratifican y legitiman a sí mismos, convertidos en prueba y al mismo tiempo en espectáculo para los nuevos ciudadanos perplejos ante el avance urbano, del que todos se felicitan como testigos "privilegiados"... (Cruz, 1994: 200 -201)

Ante los ojos de los habitantes, la ciudad se transforma poco a poco, por fracciones. El centro urbano de mayor representatividad, se vuelve un gran corredor de servicios: Donde había calles, ahora cruzan avenidas. Donde había fábricas, se construyen centros de reuniones y convenciones para las ruedas de negocios de la economía global. Donde hubo modestos edificios de gobierno aparecen nuevas edificaciones resguardadas por sofisticados sistemas de seguridad. Antiguas casas de arquitectura republicana son demolidas para levantar en su lugar hipercentros comerciales. Buses articulados se abren paso al lado de los autobuses convencionales.

Donde había plazoletas y parques a los que acudían los parroquianos a citas, a conversar, a encontrarse con un pariente o un paisano, a pasar el rato en un café, ya hay grandes parques de atracciones por donde cruzan los turistas. Donde antes estaban las casas de campo, ahora hay complejos de comercio, bodegas, nuevas unidades residenciales y numerosas torres de apartamentos. Expectantes, alucinados, permanecen los ciudadanos preguntándose qué vendrá después.

La construcción de estos megaproyectos, se hace en zonas que habían entrado en procesos de deterioro físico o que, debido a la migración de sus residentes a otros barrios de la ciudad, acentuó su tendencia a convertirse en un sector de comercio y servicios en detrimento de los usos residenciales.

Los equipamientos se instalan sin poca conexión con el entorno. Pareciera que su intención fuera no sólo transformar un lugar específico sino hacer una renovación en su escala territorial mayor. De hecho, con el paso de los años, han sido evidentes los cambios en el entorno de lugares donde por varias décadas predominaron tipologías de comercio como talleres automotrices, bodegas, aserríos, restaurantes, almacenes de repuestos y ferreterías.

En su remplazo, se instalaron otros servicios, de baja ocupación laboral, más apropiados para la atención al visitante y al turista como hoteles, negocios de comidas rápidas,

salones de estética, gourmet, parqueaderos, entre otros. Alrededor de éstos, también se construyeron torres de apartamentos donde la vivienda no aparece vinculada al barrio de manera orgánica. Los nuevos moradores se conectan a la ciudad a través del vehículo y son pocas las relaciones con la economía barrial y con sus vecinos.

Es un modo de hegemonizar y homogenizar unos principios de uso y consumo de la ciudad donde el lenguaje arquitectónico comunica un modelo de desarrollo y progreso a la vez que condiciona unas prácticas de comportamiento en el espacio público.

Una característica en las ciudades contemporáneas es que las condiciones de habitabilidad de amplios grupos de población, se ven desmejoradas ante el avasallamiento de viviendas cada vez más reducidas en sus áreas privadas y donde las promotoras inmobiliarias no aportan espacio público.

En los barrios consolidados que están en las áreas próximas a los centros urbanos, las políticas de redensificación y redesarrollo urbano han favorecido la demolición de manzanas para edificar vivienda en altura.

Las políticas de redensificación y redesarrollo urbano han favorecido la demolición de manzanas para edificar vivienda en altura. Estas unidades residenciales aportan un alto crecimiento demográfico que desborda la ocupación de calles, zonas de parqueo, lugares para la recreación se asentaron corredores de servicios (mecánica automotriz, talleres litográficos, etc.), inquilinatos, zonas de prostitución y habitantes de la calle.

Estos procesos de modernización estética trajeron cambios en las relaciones entre los ciudadanos y los nuevos espacios públicos estructurantes de la ciudad imaginada. Se presentan así transformaciones no sólo físicas sino también en las formas de ocupación, uso y apropiación de estos lugares como también en las percepciones e imaginarios de los habitantes sobre la ciudad anhelada y sobre el concepto de desarrollo y progreso que conviene a la colectividad.

Las intervenciones en el desarrollo urbano que ha realizado Medellín en las últimas décadas confirman lo que en su investigación sobre el centro y sus habitantes realizada en 1996, planteó Alba Lucía Serna. Están en concordancia con los enunciados de Jesús Martín Barbero (1996) en el sentido de que ha predominado una concepción o enfoque de la planeación territorial que entiende la comunicación en el espacio como conexión, es decir, como flujo, como tránsito.

Esta concepción ha justificado el arrasamiento de los espacios públicos o su pérdida de jerarquía, pues se ha dado más importancia a una vía o una avenida. Ha menoscabado su carácter de escenario para la cohesión social, el encuentro y el re-conocimiento de los diferentes sujetos de la colectividad. Ha contribuido a que la ciudadanía – bajo el imaginario de un progreso visualizado como corredor de grandes autopistas – desconozca el valor patrimonial arquitectónico y cultural de sus espacialidades públicas.

La comprensión del espacio público en tanto espacio de la colectividad, de afianzamiento de identidades, del re-conocimiento social y cultural, devino en espacio para el flujo, la circulación, la velocidad. Esto no es provocado única y exclusivamente por el desarrollo de las tecnologías de los transportes y de las comunicaciones electrónicas, sino también

por una transformación de los modelos del diseño y el ordenamiento territorial.
¿Pero cómo se ha difundido la idea de que el espacio público es el lugar del flujo? ¿Cómo ha logrado calar en la cultura urbana esta mentalidad a tal punto que la sociedad permanezca indiferente ante el arrasamiento de sus lugares de identidad colectiva, de manera especial, en el centro urbano de mayor jerarquía?
Medellín fue una de las ciudades de América Latina que tuvo la posibilidad de poner a prueba los principios rectores del urbanismo moderno, pues uno de sus representantes fue quien diseñó el Plano Regulador - en la mitad del siglo XX - con una perspectiva de futuro en la que el centro urbano, como corazón de la ciudad, sería uno de los lugares más emblemáticos y representativos de la cultura local.
Como solución a la falta de contenido social que han tenido anteriores procesos de renovación urbana en la ciudad, el Plan Estratégico para Medellín y al Área Metropolitana recomendó desde 1997 que las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad comenzaran por la gente a través de la conservación, estabilización y desarrollo de las estructuras sociales y funciones existentes.
Estas recomendaciones están en consonancia con los acuerdos planteados en documentos como la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas y Foro Mundial Urbano, 2004) que establecen la necesidad de que las ciudades se comprometan a desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano – ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico. Asimismo, que impida la segregación y exclusión territorial, que priorice la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad privada.
En relación con las zonas de renovación y redesarrollo urbano, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad expresa un compromiso que es extensivo a la protección de moradores residentes en las zonas de renovación urbana: Las ciudades se obligan a adaptar medidas de desarrollo urbano, en especial de rehabilitación de hábitats degradados o marginales, promoviendo una ciudad integrada y equitativa.
A pesar de estos principios establecidos en los Foros Internacionales, los planes y proyectos de desarrollo urbano, siguen priorizando las obras monumentales como un ícono que comunica progreso y hace aún más rentable el uso del suelo por el capital privado que usufructúa estos equipamientos. Un fenómeno que no es nuevo. Desde las primeras décadas del S.XX ya lo alertaba el Congreso de Arquitectura Moderna – CIAM- en la Carta de Atenas (1943, numeral 194
Este acto de crear emporios de poder en los espacios supuestos públicos, revela la incesante adición de intereses privados (…) La violencia de los intereses privados provoca una desastrosa ruptura del equilibrio entre el empuje de las fuerzas económicas, por una parte, y por la otra la debilidad del control administrativo y la impotente solidaridad social.
Es una lógica que interviene lo público bajo principios del beneficio privado y se afianza con las intervenciones del estado. De poco valen los valores de equidad y derechos sociales invocados en las normas constitucionales y en los fundamentos éticos de las

leyes de ordenamiento y de los planes de desarrollo local.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 1993 – 1995

_____. Plan de • Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 1993 – 1995

• _____. Plan de Desarrollo 1995 – 1997

• _____. Plan de Desarrollo 1998 – 2000

• _____. Plan de Desarrollo 2001 – 2003: Medellín competitiva.

• _____. Plan de Desarrollo 2004 – 2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía

• _____. Plan de Desarrollo 2008 – 2011: Medellín, solidaria y competitiva

• _____. Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Medellín, un hogar para la vida

• _____. (1999) Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín. Fichas resumen de normativa urbana y rural. Secretaría de Planeación. Gaceta Oficial. - Medellín. No. 1436A (Dic. 28 2000)

• _____.(1997) Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015: "La visión y los proyectos",

• Bruno Maríaet al (2005), Emergencia de nuevos espacios urbanos y de construcción de subjetividad: el "country" y el miedo al Otro, En: Nuevas identidades urbanas en América Latina.

• Carrión Fernando (1995). En: Revista Comunicación UPB, 1995. Memorias Seminario Comunicación y Ciudad, Medellín.

• Ceballos Juan y Vélez Johanna (2002). Habitar y comunicar… El rincón. Ensayos Forhum 20. Escuela del Hábitat –CEHAP- Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

• Concejo de Medellín (2006). Acuerdo no. 46: Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 2803 (Ago. 24 2006). Concejo de Medellín (1991) Especial Editores. .

• _____(1999) Acuerdo 062. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del

• municipio de Medellín. Gaceta Oficial.

• _____(2000) Decreto N° 1212 (Diciembre 5). "Por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 062 de 1999 en cuanto a los contenidos y procedimientos de los planes parciales".

• Congreso de la República de Colombia (1997) Ley 388 (Julio 18). Reforma Urbana. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan

otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

- _____(1998) Decreto 1504. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.
- Cruz Kronfly, Fernando (1994). La sombrilla planetaria. Bogotá. Ed. Planeta.
- Jaramillo Pérez B. (1997). El Espacio Público Urbano en la Zona Centro de la ciudad de Medellín. Posgrado en Planeación Urbano Regional, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.
- Joseph, I., García González, J. (1999). Retomar la ciudad: el espacio público como lugar de la acción. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 1999
- Lorenz, Konrad (1973). Los ocho pecados mortales de la humanidad civilizada. Plaza y Janés, S.A. Barcelona, 1973.
- Lindón Villoria, A. (2000). La Vida cotidiana y su espacio-temporalidad coord. Alicia Lindón. Barcelona Anthropos [México] El Colegio Mexiquense 200.
- Muñoz, John (2011). El marketing de ciudad y los centros comerciales en la fragmentación urbana. Estudios en Planeación Urbano – Regional. Documento inédito. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, 2011
- M. Barbero, J (1996). Comunicación y ciudad. En: Pensar la ciudad / Fabio Giraldo,
- MELO, Jorge O. (1997). Ciudad, educación e historia. En: Cuatro Escuelas Sociales. Familia, Escuela, Ciudad, Medios de Comunicación. Medellín: EDUCAME/ Corporación Región.
- Naranjo Giraldo, G., & Villa Martínez, M. (1997). Entre luces y sombras Medellín espacio y politicas urbanas Gloria Naranjo G., Martha Inés Villa M. Medellín Corporación Región 1997.
- Periódico El Colombiano (2005). 25 de junio
- _____(2005) 6 de agosto
- _____(2005) 7 de septiembre
- _____(2008) 27 de enero
- Periódico El Mundo (2006) 12 de febrero
- Serna, A (1996). Centros de ciudad: realidad y perspectivas / Medellín. Cámara de Comercio. (1996). Colombia : Comunicación Corporativa, 1996.
- Schnitter Castellanos, P. (2007). José Luis Sert y Colombia de la carta de Atenas a una carta del hábitat Patricia Schnitter Castellanos. Medellín Universidad Pontificia Bolivariana Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2007.
- Valencia Duque, C., & Cadavid López, J. (1969). Estudio del centro de la ciudad de Medellín El Departamento 1969.
- Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín 2012).Balance de la Gestión de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2011
- Wiener P, Sert J, Rodriguez N, SeelyeE , Orozco G y Lalinde, A (1950) Plan Piloto deMedellín. En: Pórtico. - Medellín. - Vol.2, no.7
- CIBERGRAFÍA

• Alcaldía de Medellín. Página web. Visitantes. www.medellin.gov.co/irj/portal/visitantesacceso: 30/09/2013).
• Congreso de Arquitectura Moderna (CIAM) Carta de Atenas. http://ipce.mcu.es/pdfs/1931_Carta_Atenas.pdf. Último acceso: 8 de Marzo de 2013.
• Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito (Ecuador), 2004.
• http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=3 Acceso: 3 de octubre de 2011.
• Departamento Administratrativo Nacional de Estadística (DANE). Censo general 2005. www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf (Acceso: agosto 3 de 2013).
• El Espectador (On line). Disturbios en Medellín. Nuevas manifestaciones generan tensión en Medellín. La Policía confirmó que 39 personas fueron detenidas en lunes.2 Oct 2012 - 11:45 am. http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-378818-nuevas-manifestaciones-generan-tension-medellin (Acceso: 3 de octubre de 2012.)

Aproximaciones teóricas al concepto de régimen urbano y su interpretación en la producción de los espacios urbanos argentinos contemporáneos

Cisterna Carolina
Matteucci Lucía
Donato Laborde Matías

PALABRAS CLAVE
· Régimen Urbano
· Régimen de acumulación
· Espacio urbano

Resumen / La Argentina luego de la crisis del año 2001 experimentó, con la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso, una fuerte recuperación económica producto de la implementación de políticas económicas que mejoraron la rentabilidad de algunas ramas industriales y sectores exportadores. Esto a su vez se tradujo en un crecimiento de la economía a altas tasas hasta 2009, que llevó a una disminución considerable de los índices de desempleo y de pobreza.

Sin embargo, el acceso a la ciudad parece ser crecientemente desigual. El mercado inmobiliario en las grandes ciudades de nuestro país se ha transformado en un destino privilegiado de la inversión financiera, lo que lleva a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial y que, en consecuencia, sea cada vez mayor el esfuerzo que los trabajadores deben realizar para acceder a un inmueble dentro del mercado formal.

Frente a este marco, uno de los ejes de análisis refiere a la relación entre las dinámicas macroeconómicas y la producción de ciudad, entre capital y estructura urbana. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo problematizar el concepto de régimen urbano como una puerta de entrada al estudio de tal relación, para definir y caracterizar dos períodos particulares contemporáneos de la historicidad urbana argentina: el neoliberal y el neodesarrollista.

CISTERNA CAROLINA
Licenciada en Geografía (UNC). Becaria Doctoral del CONICET (IIFAP-UNC)
Argentina
E-mail: carocisterna@gmail.com

MATTEUCCI LUCÍA
Estudiante de Licenciatura en Geografía (UNLP). Becaria del CIC (CIG-IDHICS-UNLP)
Argentina
E-mail: luchamatteucci@hotmail.com

DONATO LABORDE MATÍAS
Licenciado en Geografía (UNLP). Universidad Nacional de La Plata. Becario Doctoral del CONICET (CIEC- FAU- UNLP), Argentina
E-mail: donatolaborde@hotmail.com

Introducción

1. Introducción

La Argentina luego de la crisis del año 2001 experimentó, con la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso, una fuerte recuperación económica producto de la implementación de políticas económicas que mejoraron la rentabilidad de algunas ramas industriales y sectores exportadores. Esto a su vez se tradujo en un crecimiento de la economía a altas tasas hasta 2009, que llevó a una disminución considerable de los índices de desempleo y de pobreza.

Sin embargo, el acceso a la ciudad parece ser crecientemente desigual. El mercado inmobiliario en las grandes ciudades de nuestro país se ha transformado en un destino privilegiado de la inversión financiera, lo que lleva a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial y que, en consecuencia, sea cada vez mayor el esfuerzo que los trabajadores deben realizar para acceder a un inmueble dentro del mercado formal.

Frente a este marco, uno de los ejes de análisis refiere a la relación entre las dinámicas macroeconómicas y la producción de ciudad, entre capital y estructura urbana. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo problematizar el concepto de régimen urbano como una puerta de entrada al estudio de tal relación, para definir y caracterizar dos períodos particulares contemporáneos de la historicidad urbana argentina: el neoliberal y el neodesarrollista.

La estrategia metodológica apuesta a articular el concepto de régimen urbano con neoliberalismo y neodesarrollismo en la Argentina. Para ello, en una primera instancia, se piensa la relación entre economía política y ciudad, y se presenta una aproximación conceptual sobre el régimen urbano y la regulación urbana, tal como lo concibe Pedro Abramo desde un discurso heterodoxo sobre la producción de las materialidades urbanas en las ciudades latinoamericanas. A partir de los principales elementos de este abordaje, se piensa dicho proceso en las principales ciudades argentinas, realizando una caracterización macroeconómica de los períodos neoliberal y neodesarrollista, y estableciendo sus particularidades y principales dimensiones para hacer un análisis desde su especificidad urbana. A su vez, para esta última instancia se recorren las principales producciones académicas que caracterizan el patrón de producción urbana, vinculándolo con la idea de régimen urbano, y elaborando un inventario preliminar de las principales tendencias o rasgos del proceso de urbanización en el neodesarrollismo, marcando continuidades y rupturas con el neoliberalismo. Con estos insumos se intentará avanzar en la construcción de las categorías aquí propuestas: régimen urbano neoliberal y régimen urbano neodesarrollista

2. La urbanización en relación a los modelos de desarrollo

El interés por la periodización de la urbanización, por la identificación de períodos característicos por formas urbanas, lógicas de organización, dinámicas de cambio; ha sido objeto de debate de diferentes disciplinas. En este marco, Lefebvre (2013) y Topalov (1979), comenzaron a poner en evidencia y discusión la relación entre

ciudad y economía política; a los que se suman autores contemporáneos como Harvey (2004, 2007) y Santos (2009) y Abramo (2006, 2009), desde una perspectiva latinoamericana.

El geógrafo brasilero Milton Santos nos invita a pensar la urbanización desde características y particularidades latinoamericanas, y realiza una propuesta conceptual de dos planos de análisis, diferentes y complementarios, el de la economía política de la urbanización y el de la política económica de la ciudad. El autor propone entender el espacio urbano desde estos dos planos inseparables, que tienen en cuenta el funcionamiento del capital, las divisiones territoriales del trabajo, el medio construido y la socialización capitalista, identificando las formas urbanas y su apropiación y organización en cada fase de la producción (Santos, 2009).

David Harvey (2007) ha tenido un interés por descubrir la importancia de la urbanización en el cambio social, especialmente bajo condiciones de acumulación y relaciones sociales capitalistas. Así ha trabajado sobre la manera en la que el capitalismo produce una geografía histórica específica, visualizando el papel que la urbanización desempeña en la dinámica social. En su libro Espacios del Capital, plantea el desafío de pensar la relación entre objeto y proceso, pensar cómo el ascenso de un empresarialismo urbano en la transición general de un régimen de acumulación de capital fordista-keynesiano a un régimen de acumulación flexible, tiene orígenes y consecuencias sustancialmente macroeconómicas.

Por último, se reconoce al economista brasilero Pedro Abramo (2009), quien sostiene que es necesario comprender las particularidades históricas de la producción de lo urbano como formas de acumulación y reproducción del capitalismo; y en este marco, buscar la articulación entre el capitalismo y la estructura urbana, dejando de lado enfoques universalistas de la lógica del capital. El mercado del suelo y el mercado inmobiliario urbano son los elementos unificadores del texto de Abramo, con lo cual se busca demostrar que, independientemente de las diferentes perspectivas teóricas, el mercado del suelo está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. Esta mirada se construye a partir de la teoría de la Escuela Regulacionista, desde la cual va a proponer los conceptos de régimen urbano y regulación urbana.

2.1. La propuesta de Pedro Abramo: Régimen y Regulación urbana

Abramo realiza un esfuerzo por interpretar los procesos urbanos latinoamericanos. La idea principal del regulacionismo es que la evolución histórica de la economía capitalista puede ser entendida como una serie de periodizaciones que dependen de los cambios en la organización de la producción y en las relaciones sociales (condiciones institucionales y culturales), que asegurarán su reproducción (Esser y Hirsch, 1989; Lipietz, 1987; Aglietta y Orlean, 1990; citados en Abramo, 2009).

Desde este marco, Abramo intentará reconocer los cambios en la organización de la producción urbana, desde su vínculo con los cambios en el régimen de acumulación y en los modos de regulación . Así, se propone pensar en las nociones de regímenes urbanos y sus mecanismos económicos de regulación urbana, como conceptos

que podrían superar las limitaciones naturales que la idea de industrialización y urbanización cargan (en su sentido demográfico y evolucionista); y con esto, abrir nuevas posibilidades de análisis sobre la articulación entre lo económico, lo urbano y el mercado inmobiliario.

Abramo sostiene que a lo largo de la historia la relación entre desarrollo capitalista y urbanización ha configurado diferentes regímenes urbanos (períodos particulares de la historicidad urbana) y funcionalidades, necesarias de identificar para poder comprender los cambios en las ciudades. Mediante estos conceptos intenta mostrar cómo en las fases fordistas y postfordistas del capitalismo la teoría de la renta del suelo y del mercado inmobiliario se definen como los mecanismos institucionalizados de coordinación de la producción de las materialidades urbanas.

El autor logra demostrar el vínculo que el fordismo tiene con los modos de producción del espacio urbano. Sostiene que el régimen urbano fordista se constituye desde la redefinición de los criterios de localización de las viviendas, la transformación del modo de vida cotidiano en el interior de las unidades familiares, la generalización de los medios de transporte motorizados, la relativa estabilidad de las viviendas con el acceso a la propiedad de una parte cada vez mayor de los asalariados y la producción de infraestructura urbana en función de los bienes duraderos característicos del patrón de consumo fordista, el automóvil y la vivienda.

Asimismo, en un intento por identificar el régimen urbano postfordista, sostiene que en el marco de las ideas neoliberales impuestas principalmente desde los años ´80 a nivel mundial, los procesos de globalización, desregulación y flexibilización no se manifestaron únicamente en los flujos de bienes y servicios en una economía cada vez más abierta, sino que a nivel de las ciudades es posible identificar también una concurrencia urbana. De esta manera, las ciudades disputan entre sí los recursos, generalmente privados, de los inversionistas que puedan generar empleos y recursos fiscales, sin importar el origen de dichos recursos. Una característica común a estas ciudades ha sido el paso, durante los ´80, de políticas urbanas orientadas a la organización espacial urbana, a políticas urbanas subordinadas a la lógica del crecimiento económico y la generación de empleo local. Así, Abramo afirma que la concurrencia urbana altera significativamente la forma de regulación urbana fordista y, junto con la flexibilización, puede conducir a nuevos regímenes urbanos.

De esta manera, para el autor los procesos de urbanización pueden ser entendidos como momentos de cambio entre funcionalidades urbanas diferentes, entendiendo a ésta como la manera en que una estructura espacial urbana se asocia a la relación social de producción capitalista. En este sentido, dado que esa relación asume características particulares a lo largo de la historicidad capitalista (regímenes de acumulación), las funcionalidades de la ciudad también se alterarían a lo largo del tiempo. En palabras de Abramo, “un régimen de acumulación y un modo de regulación inscriben sus marcas de singularidad histórica en las diferentes funcionalidades de la ciudad” (2009:35). Dichas funcionalidades se manifestarían a través de criterios locales urbanos específicos.

A partir de los conceptos de régimen de acumulación, modo de regulación, régimen urbano y regulación urbana, sería posible establecer dos niveles de análisis: por un lado, aquel que refiere a las características de la reproducción urbana propiamente dicha, es decir los procesos de reestructuración intra-urbana; y por otro lado, la funcionalidad de lo urbano en el modo de regulación de un régimen de acumulación particular, es decir la relación de lo urbano con modos de vida, consumo, espacios de trabajo, vivienda, ocio, etc. Estos niveles de análisis permiten la identificación de los movimientos diacrónicos y/o sincrónicos entre el régimen urbano y de acumulación; es decir, permitiría reconocer diferentes trayectorias urbanas en el interior de un mismo régimen de acumulación, donde las características particulares de cada ciudad se expresarían en una forma particular de regulación urbana.

3. Del neoliberalismo al neodesarrollismo: continuidades y rupturas

A partir de mediados de 1970, Argentina implementó un nuevo proyecto estructural de carácter neoliberal que fue profundizado a comienzos de 1990, mediante la aplicación estratégica de políticas de desregulación y apertura de la economía, descentralización administrativa y privatización de los servicios y empresas públicas (Gómez, 2003). Así, las reformas legales y políticas económicas del plan de convertibilidad consolidaron las tendencias que se iniciaron en la década de 1970, donde el patrón de acumulación generó concentración económica, centralización del capital, predominio de la valorización financiera, distribución regresiva del ingreso y fragmentación social.

Según Féliz y López (2012), el neoliberalismo fue, a escala global, un proyecto político y económico con fines de reconstrucción global del poder de los sectores dominantes del capitalismo, impulsado por su propia crisis. Las reformas políticas, económicas y sociales que se dieron en Argentina redefinieron la interrelación entre Estado, mercado y trabajo. Este modelo de desarrollo dio lugar a la profundización de la reprimarización y desindustrialización de la economía, a la centralidad del capital financiero, al ajuste del sector público, la precarización de los trabajadores y el empobrecimiento general de la población.

En otro nivel de análisis, resulta interesante el punto de vista de Theodore, Peck y Brenner (2009) quienes sostienen que la naturaleza del modelo neoliberal es esencialmente política. Esto se puede apreciar en sus fuertes vinculaciones con los diversos proyectos y transformaciones de alcance nacional que han tenido lugar durante los últimos 30 años. Sin embargo, a pesar de ese carácter nacional, el neoliberalismo es un fenómeno multiescalar en dos sentidos: por un lado reconstituye relaciones en distintas escalas (regionales, nacionales, internacionales) entre instituciones y actores económicos, como los Estados locales y el capital financiero; y por otro lado, sustituye las "lógicas regulatorias redistributivas" por "lógicas competitivas", mientras que además transfiere los riesgos y responsabilidades a los actores y jurisdicciones locales. Estos autores argumentan que además de la ideología neoliberal en sí misma, es necesario considerar la inserción de cada proyecto neoliberal en su contexto nacional, regional y local específico, el cual está determinado por el legado de marcos institucionales, políticas

estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a lo largo del tiempo. Para ello, proponen el concepto o idea de "neoliberalismo realmente existente".

La crisis del proyecto neoliberal en Argentina, cristalizada en el estallido social del 2001, marcó el fin de este modelo que se sostenía desde mediados de 1970. El país entró en cesación de pagos, confiscación de depósitos y presentó las tasas de desempleo y pobreza más altas de su historia.

Posteriormente, con la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso en 2002, se dio una fuerte recuperación económica producto de la implementación de políticas que mejoraron la rentabilidad de algunas ramas industriales y sectores exportadores. Si bien este nuevo proyecto se caracteriza por ciertas rupturas con el modelo neoliberal precedente, no marcó transformaciones radicales de los elementos súper-estructurales heredados del patrón de acumulación anterior. Así, el pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo debe ser analizado como una transformación en la forma del desarrollo capitalista, pero que no involucra una transformación esencial en el mismo (Féliz, 2008).

Es entonces el neodesarrollismo la forma en la que los sectores dominantes, nacidos del neoliberalismo, consiguieron recuperar la iniciativa y capacidad de articulación y conducción estratégica del capitalismo en Argentina. El nuevo proyecto trajo cambios en las formas y tipo de producción, como así también en la apropiación de la riqueza y su distribución. Este modelo plantea que la acumulación ya no puede estar impulsada por la dinámica del mercado interno sino que debe ser orientada sobre la base del crecimiento exportador. Así se piensa que es necesario potenciar el crecimiento y competitividad de la industria nacional, pero con orientación al mercado externo en el marco del nuevo orden del capital global. Así, la primarización y extranjerización de la economía, comprenderá el desarrollo de ramas de producción centradas en la extracción de recursos naturales por empresas privadas y capitales transnacionales, y en la superexplotación de la fuerza de trabajo (Féliz y López, 2012).

Respecto a la política económica, el neodesarrollismo hasta el año 2008 se va a sostener en tres grandes pilares . El primero será un dólar caro y estable –lo que se denominará como "un tipo de cambio real competitivo y estable", con una tasa de interés relativamente baja, que asegure la viabilidad competitiva de las industrias exportadoras, así como también el crecimiento de los encadenamientos productivos generados por ellas, asumiendo la centralidad en la industria como articuladora del proceso de acumulación. El segundo, será un crecimiento salarial no mayor al crecimiento de la productividad laboral, lo que permite asegurar la rentabilidad, buscando hallar un "adecuado" equilibrio entre la acumulación del capital y la distribución del ingreso. Por último, el tercer pilar económico será un superávit fiscal del Estado. Mediante estas políticas macroeconómicas, el programa neodesarrollista se presenta como una respuesta a las necesidades del conjunto de la sociedad sosteniendo que el crecimiento económico acelerado es el objetivo preponderante mediante el cual se alcanzaría el bienestar material del conjunto de la sociedad.

En este marco, la recuperación económica que se dio en el neodesarrollismo, se explica por la altísima capacidad ociosa que dejó la crisis de 2001. Sin embargo, como ya fue mencionado, no se produjo ningún cambio significativo en las tendencias precedentes a la extranjerización, concentración y escasa competitividad fabril. A partir del año 2008 se frenó el crecimiento, desapareció el superávit fiscal y se detuvo la creación de empleo, sumado al proceso de devaluación del tipo de cambio y a la suba en la tasas de interés, el modelo mostró las barreras estructurales.

A su vez, resulta pertinente mencionar un aspecto central del neodesarrollismo que se vincula con las dinámicas territoriales del periodo, y es el nivel de consumo adquirido por la población. Durante este modo de acumulación la expansión del consumo fue sostenido y las ventas crecieron exponencialmente,estimulado por el crédito público y privado. Según un informe del Grupo de Estudios de Economía Nacional y Popular (GEENaP)(2014) en la última década el consumo privado se duplicó, donde los rubros electrónicos y artículos para el hogar crecieron un 1.107,3 %.

Otro de los pilares del neodesarrollismo,y que interesa mencionar por su impacto sobre la dinámica de las ciudades en lo respecta a movilidad urbana, es lo acontecido en la industria automotriz. El consumo de autos, incentivado por la fuerza de la publicidad y el crédito, aumentó considerablemente en la última década. Según datos de ACARA(2014) el parque automotor argentino para el año 2002 apenas superaba los 5 millones de autos, mientras que una década más tarde la cifra creció a 11 millones; aumentando la tasa de motorización a 3,8 habitantes por vehículo.

Este fenómeno se explica, en parte, por el aumento de la capacidad adquisitiva de los asalariados. Si se tiene en cuenta el salario medio en la última década, la capacidad para poder comprar un auto se redujo en los últimos 10 años de 30 a 15 sueldos. De esta manera se dio una explosión en las ventas tanto de autos 0 km como de autos usados, creciendo 400 % en la última década, con una concentración de las ventas del 50 % en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que la importación de autos a partir del año 2002 también creció exponencialmente. Para el año 2011 los autos 0 Km comprados en nuestro país provenían en un 63,4 % del exterior, de ese porcentaje el 74,4 % desde Brasil, lo que manifiesta un claro proceso de extranjerización del llamado mercado interno(ACARA, 2014).

El neodesarrollismo se constituye como la continuidad, con ciertas rupturas, del neoliberalismo. Un proyecto que logró recuperar iniciativa y capacidad de conducción del capitalismo en Argentina, una estrategia de valorización, crecimiento y acumulación directamente ligada a las necesidades de reproducción global del capital. En este marco, resulta interesante analizar como este proyecto se territorializa, adquiere su propia dinámica y se reproduce en los espacios urbanos nacionales.

4. Década del 2000: ¿Nuevo Régimen Urbano Neodesarrollista?

La expansión de la mayoría de las ciudades argentinas en la última década, estuvo marcada por ciertas dinámicas políticas, económicas y sociales que podrían definir un nuevo patrón de producción del espacio urbano neodesarrollista. En este marco surge

el interrogante si el pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo en cuanto régimen de acumulación, supuso también un cambio en el régimen urbano. Para afrontar tal interrogante resulta indispensable abordar los cambios referidos a las lógicas económicas urbanas y la política urbana, poniendo en cuestión y problematizando las condiciones de acceso a la ciudad.

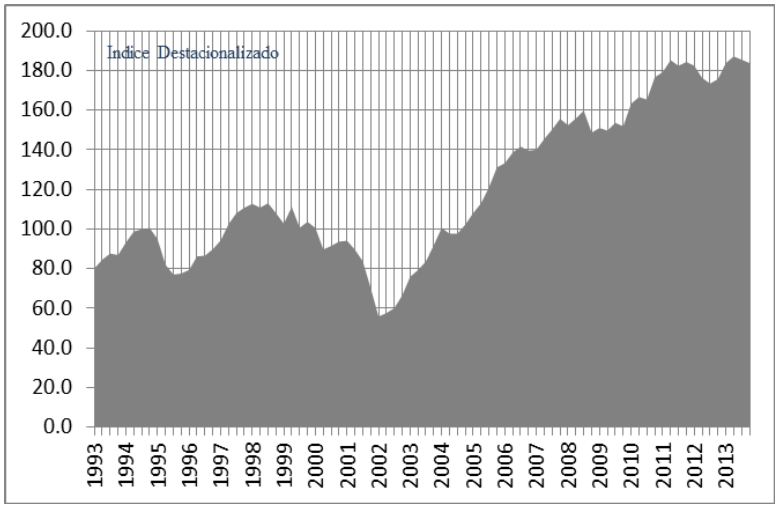
4.1. El mercado de suelos, un mercado potencializado.

Con posterioridad a la crisis del 2001 las principales ciudades del país, adquieren una funcionalidad urbana clave para el capital: absorber excedentes -provenientes principalmente de actividades agropecuarias- y reproducirlos mediante la especulación en la compra y venta de suelo urbano. ¿Por qué luego de tal crisis el suelo urbano se constituye en un privilegiado activo financiero que dinamiza y potencia el mercado inmobiliario de muchas ciudades nacionales?, ¿Qué es lo que atrajo a los inversionistas a este mercado?, y en este marco, ¿se puede decir que su impronta marca un nuevo patrón de producción urbana, un régimen urbano neodesarrollista? Estos son algunos de los interrogantes que se intentarán abordar desde la propuesta de Pedro Abramo a la se hizo mención anteriormente.

El crecimiento del sector inmobiliario durante la década del 2000 puede entenderse, principalmente, debido al cambio en el régimen de acumulación general de la economía argentina, cuyas características principales se describieron con anterioridad. En ese contexto, la crisis del 2001 implicó un momento clave en el cual el mercado de suelos va a verse influenciado y va a atravesar algunos cambios que se intentarán describir a continuación.

Cabe destacar que aunque se dio una caída y una casi desaparición del crédito bancario hipotecario, la crisis y las nuevas medidas generaron una activación histórica del mercado inmobiliario. Así, durante la década de 2000 se dio una expansión en la producción del espacio urbano debido a los cambios en la demanda por terrenos y a la rentabilidad de estas inversiones , visualizándose un aumento de la demanda inmobiliaria de sectores vinculados con el comercio exterior (agroindustria, principalmente), quienes aumentaron su liquidez al estar favorecidos con el nuevo tipo de cambio y el aumento del precio de los commodities exportables.

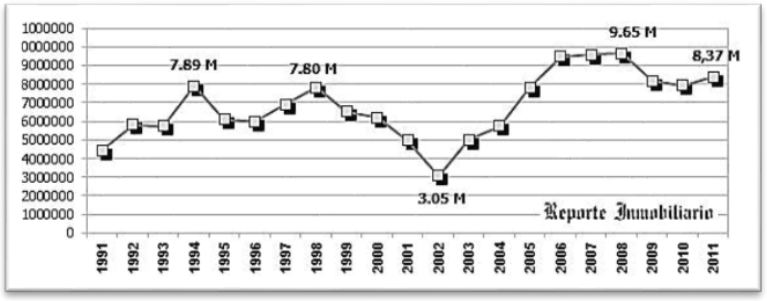
Gráfico 1: Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Serie trimestral, período 1993 a 2013(Índice Base 2004 = 100)



Fuente: INDEC

En el Gráfico 1 se observa cómo durante el período 1993-2001, la construcción registró valores promedios constantes, con un leve descenso durante 1995 que se puede entender como consecuencia de la crisis internacional, y un pico de la actividad en 1998. Durante los primeros años de la década de 2000, se produjo una gran contracción de la actividad inmobiliaria y de la construcción, producto de la coyuntura político-económica (la incertidumbre financiera, devaluación del peso, falta de crédito hipotecario y financiamiento al sector); sin embargó será luego de 2003 que comenzará una nueva fase expansiva de la actividad constructiva hasta 2009, superando ampliamente los valores de la década anterior. En 2009 la crisis financiera internacional impuso una contracción a la industria con una caída del 2% del Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), siendo el crecimiento anual promedio del sector en el período 2003-2011 del 13,6%. Movimientos similares al ISAC se pueden ver en relación a los m2 permisadospara la construcción (ver Gráfico 2)

Gráfico 2: Superficie permisada total, por año en Argentina, en millones de m2. Fuente: INDEC (muestra 42 municipios) 1991- 2011



Fuente: Reporte Inmobiliario

La gran desconfianza en el sistema financiero por parte de muchos -empresas y familias-, condujo a que se optara por movilizar activos hacia otros destinos, entre ellos el suelo urbano. Así, en un informe del Reporte Inmobiliario sobre este proceso se plantea que "el flujo de fondos hacia inmuebles, se vio potenciado por informaciones y notas que a través de los medios de comunicación afirmaban la bondad del "ladrillo" como "resguardo de valor" lo que se sumaba a una total desconfianza en el sistema financiero y la inexistencia de otras opciones de inversión con riesgo acotado…" (El caso Argentino, 2003).

Resulta interesante mencionar que el principal instrumento de financiamiento en el período postcrisis haya sida la ley 24.441 sancionada en 1995, que propuso al fideicomiso como una política de inversión inmobiliaria acorde al contexto neoliberal. De esta manera, esta herramienta jurídico financiera se convirtió en el medio más utilizado para inversiones del rubro inmobiliario/construcción, siendo determinante para la generación del boom inmobiliario (Pertierra Cánepa y Patanetti, 2011).

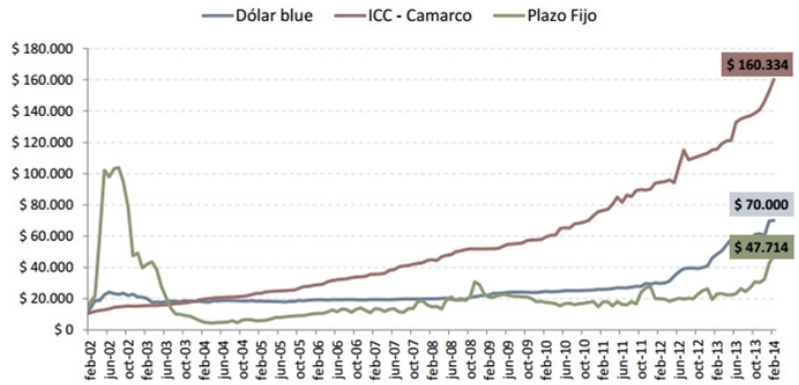
En este marco financiero, a pesar de que se produjo una reducción de los costos de construcción (los reajustes de precios relativos redujeron salarios y el precio de los materiales medidos en dólares), los costos se mantuvieron en peso y las ventas continuaron dolarizadas. Un dato interesante muestra que en los primeros seis meses de 2002, el costo de la construcción disminuyó en más de un 50% (Baer, 2008).

A su vez, luego de la crisis se da una oscilación en la tasa general de ganancia, o en otro nivel de abstracción, la tasa de interés. Ésta es la referencia con la cual se construye el precio del suelo a través de la capitalización de la renta ; en la medida en que esta magnitud tiene una tendencia secular descendiente, los precios del suelo suben tendencialmente. Una tasa de interés negativa frente a la inflación, junto con la escasez de alternativas de inversión, generó una reducción de los costos de oportunidad al momento de elegir el suelo como opción. Así, los depósitos en plazo fijo dejaron de ser una opción rentable, posibilitando que la apuesta por el m2 sea el mecanismo privilegiado de refugio de valor entre 2001 y 2010.

Así, Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), ponen al descubierto que luego de la inversión en oro, el m2 pasó a ser la inversión más rentable entre 2001 y 2010. Mientras que el plazo fijo tuvo una variación porcentual en pesos de 164%, la variación del dólar fue 296%, la inflación acumulada ascendió al 454%, el incremento del precio promedio del m2 fue del 502% y el oro aumentó en 1613%.

Uno de los desarrolladores urbanos más importantes de la ciudad de Córdoba, el Grupo Edisur (2014), sostuvo que cada peso invertido en inmuebles en 2002 se convirtió, a febrero de 2014 en aproximadamente 16 pesos; más del doble de la rentabilidad obtenida en dólares y tres veces más que la de plazos fijos. La inversión en inmuebles se define así como la opción más 'atractiva' al revalorizarse en un 10% por encima de la inflación y ser mucho más rentable frente a la devaluación. Según estos datos, desde 2002 quien decidió aplicar sus ingresos a plazo fijo obtuvo un tercio de la rentabilidad que hubiese obtenido si lo aplicaba a los inmuebles en el mismo período, como puede verse en el Gráfico 3.

Grafico 3: Evolución de una inversión de $10 mil pesos en: dólares, inmuebles y plazo fijo. Período 2002 – 2014.



Fuente: Grupo Edisur (2014). "La inversión en inmuebles es más rentable que los plazos fijos y los dólares". Departamento de Estudios en base a datos de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), Ámbito Financiero y Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Por otro lado, es importante destacar que en el marco del modo de acumulación neodesarrollista se da una relación directa entre el crecimiento del sector agropecuario y el de la construcción; al punto tal que se comenzará a hablar de un pasaje de "granos por ladrillos" al ser el suelo urbano uno de los destinatarios privilegiados de los excedentes provenientes del sector exportador. En este sentido resulta interesante la relación que aparece en un informe de Reporte Inmobiliario, donde se compara la evolución de los precios de la toneladas de maíz, soja, trigo o ternera con la evolución de precios del m2 de departamentos desde 2001 a 2008 (Cuadro 1).

Cuadro1: Relación entre precio de departamentos usados en zona Norte -Capital Federal- y los precios de tn por producto.

AÑO	Tn producto para comprar 1 m2			
	tn. MAIZ	tn. SOJA	tn. TRIGO	tn. TERN.
2001	12,1	5,8	8,2	1,1
2002	7,9	4,2	5,0	1,2
2003	10,3	4,6	6,5	1,2
2004	11,4	4,7	8,3	1,2
2005	14,3	5,9	9,8	1,0
2006	13,1	6,9	11,2	1,3
2007	11,0	6,0	8,8	1,4
2008	10,5	5,2	8,1	1,3
oct 2009	13,2	6,1	10,6	1,4
Var 09/08	25%	18%	32%	7%
Var 09/07	20%	2%	21%	4%
Var 09/01	9%	4%	30%	36%

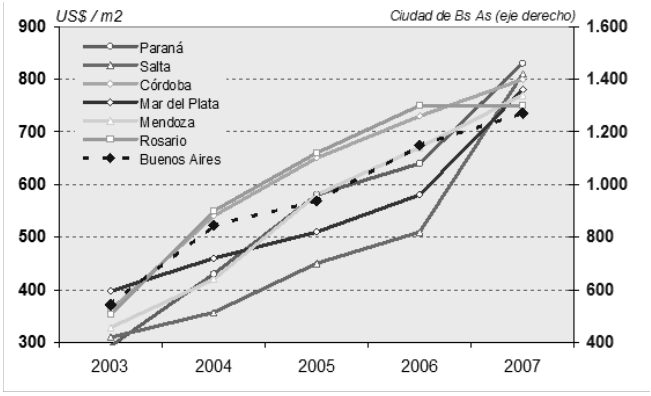
Fuente: Reporte Inmobiliario

Estainformación refuerza la idea de que el espacio urbano, y la compra del suelo, se constituyen en una mercancía clave para la acumulación al momento de fortalecer la

producción del espacio como producto inmobiliario (Alessandri Carlos, 2011: 112). El suelo urbano opera así como un capital ficticio, donde incremento del precio se constituye en una estrategia de capitalización de rentas urbanas.

En este sentido, el Gráfico 4sirve para ver la evolución del precio de los inmuebles (departamentos usados) en el período 2003-2007 en Paraná, Salta, Córdoba, Mar del Plata, Mendoza, Rosario y Buenos Aires;algunas de las más importantes del interior del país. Si bien los datos trabajados en este grafico parten de 2003, año en el que la gran depresiación post crisis estaba muy presente en la economía argentina, es posible visualizar que los inmuebles se han valorizado de manera creciente en dicho período.

Grafico 4: Precio de departamentos usados en ciudades del interior del país



Fuente: Reporte Inmobiliario

Un último aspecto que interesa caracterizar en relación a las dinámicas del mercado de suelo es el que refiere al comportamiento de los agentes económicos urbanos. Desde mediados de los noventa y durante el neodesarrollismo, en los principales sectores de la economía se observará una fuerte consolidación de grandes grupos económicos, constituyéndose en agentes dominantes del proceso de reproducción de la sociedad (Féliz y López, 2012). Dentro del sector inmobiliario se visualizará un comportamiento similar, donde a pesar de una atomización de la oferta que caracteriza este mercado, se observará una concentración de los agentes intermediario que se desempeñan en distintos eslabones del negocio (subdivisión de la tierra, comercialización, instrucción, etc.).

Mediante la distribución de la oferta en la ciudad de La Plata, el Cuadro 2es útil para demostrar este proceso. Los datos reflejan cómo mientras el 10% de los agentes con menos participación en el mercado controlan apenas el 1,2% de la oferta en relación a la venta y alquiler, el 10% de los agentes con mayor participación controlan casi el 45% de dicha oferta (Matteucci, Ramírez, del Río y Relli, 2013).

Cuadro 2: Distribución de la oferta por tipo de operación y estructura de agentes en Gran La Plata, 2013.

Agentes por deciles	Oferta Venta y Alquiler	Venta y Alquiler (%)	Oferta Venta	Venta (%)	Oferta Alquiler	Alquiler (%)
1	159	1,2	95	0,9	0	0,0
2	254	2,0	228	2,2	17	0,7
3	371	2,9	253	2,4	88	3,5
4	432	3,3	409	3,9	45	1,8
5	618	4,8	415	4,0	138	5,5
6	768	6,0	587	5,6	180	7,2
7	1063	8,2	885	8,5	180	7,2
8	1448	11,2	1098	10,5	256	10,3
9	2044	15,8	1519	14,6	456	18,3
10	5758	44,6	4936	47,4	1130	45,4
TOTAL	**12915**	**100%**	**10425**	**100%**	**2490**	**100%**

Fuente: Matteucci et al., 2013. Relevamiento en base a 177 inmobiliarias, marzo-mayo de 2013.

En líneas generales en lo que refiere al mercado inmobiliario se puede ver que durante el neodesarrollismo se da una continuidad, e incluso una profundización, de los patrones de comportamiento que se iniciaron en el contexto neoliberal. A partir de las fuentes trabajadas anteriormente, y en términos de Abramo, es posible ver como el proceso de producción de la ciudad se han asociado al modo de acumulación hegemónico, adquiriendo como resultado una funcionalidad urbana que ha permitido la valorización del capital mediante la capitalización de rentas urbanas. En el apartado siguiente, se verá cómo este proceso fue y es acompañado por diferentes políticas urbanas.

4.2. La política urbana y sus cambios en el neodesarrollismo

Como planteamos, la crisis del 2001 y el cambio del régimen de acumulación supuso un cambio en el modelo de Estado, y consecuentemente en el tipo de política urbana con respecto al período neoliberal. Cabe mencionar que se entiende a la política urbana como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social (del Río, Ursino y Vértiz, 2013).

Fernández Wagner (2008), en su recorrido de las políticas urbanas durante los últimos 25 años, reconoce que será durante la presidencia de Menem (1989-1999) que el espacio urbano será parte del inicio de una transformación territorial que será histórica y continuará hasta la actualidad: plataforma de múltiples negocios para capitales internacionales, privatización de servicios públicos, negocios inmobiliarios, nuevos equipamientos comerciales y urbanizaciones privadas, etc. La política urbana instalará la visión de rol competitivo de las ciudades (en el contexto global) basado en su productividad y capacidad de venderse como producto; en donde la planificación estratégica y el “desarrollo local” comenzarán a ser centrales.

El neoliberalismo no torna irrelevante al Estado ni a instituciones particulares de los gobiernos, sino que más bien produce una reconfiguración radical de los modelos de gestión y de las prácticas estatales, funcional a sus propios intereses. Con inestabilidades y contradicciones, las políticas urbanas del Estado neoliberal tenderán a privilegiar un clima óptimo para las empresas. Desde mediados de la década del ’70 en Argentina, se promovió una nueva gerencia pública que dejó la mirada administrativa,

para habilitar y promocionar actuaciones de actores privados; fortaleciendo el rol de poderosos grupos económicos en las definiciones políticas (Tecco, 2004). Harvey (2001) llama a esta nueva gobernanza como empresarialismo urbano, al destacarse una coalición amplia entre el sector público y privado, donde el foco de la política y la inversión está en la ejecución y diseño especulativo de algunos lugares en la ciudad.

En lo que refiere a planificación urbana, durante el neodesarrollismo se reinstalará la importancia de la misma, resurgiendo una nueva visión que revisa la planificación regional y refuerza las metodologías de planificación estratégica y desarrollo local. En desmedro de las políticas de planificación neoliberales se intentará revalorizar la planificación territorial estratégica con énfasis en el mercado internacional y en la necesidad de que los territorios respondan a sus demandas productivas desde un sistema poli-céntrico de ciudades. Ejemplo de esta política a escala nacional será el Plan Estratégico Territorial (PET), con su Programa Argentina Urbana .

A su vez, en este contexto neodesarrollista y en materia de intervención estatal, es importante mencionar la política en materia de servicios públicos donde se destaca una expansión de los subsidios y una reestatización de algunas empresas vinculadas. En el caso de la política de subsidios a los servicios públicos se intentó con la misma controlar la inflación y competitividad realizando un esquema en el que las tarifas eran controladas o se mantenían igual; recién en 2012 los subsidios a los sectores medios-altos y altos fue puesto en debate y comenzaron a ser parcialmente sustituidos. En cuanto a la reestatización de la prestación de servicios el caso de la empresa Aguas y Saneamientos (AySA), ex Obras Sanitarias de la Nación que había sido privatizada en 1993, vuelve a quedar en manos del Estado en 2006, y adquiere como propósito la universalización del servicio. Sin embargo estos avances al no estar dentro de un proyecto político que cuestione y acciones frente a las lógicas especulativas de producción urbana, termina transfiriendo recursos p{públicos a sectores rentitas -como el sector inmobiliario que ha podido externalizar en el Estado los costos del proceso de urbanización-.

Un aspecto de la política neodesarrollista, es el papel central que ha adquirido obra pública en la agenda. Se dará una injerencia mayor del Estado en obras de infraestructura, servicios públicos y vivienda de interés social, que serán claves para el crecimiento del sector de la construcción (Baer, 2009). Según del Rio (2014) prácticamente todos los municipios urbanos de CABA recibieron este tipo de inversiones del plano provincial o nacional. .

En este marco, se visualiza a la obra pública, principalmente la construcción de viviendas, como un sector clave en la creación de empleos (directos e indirectos) y como una herramienta contracíclica que puede dinamizar la economía regional y nacional. Palabras de la presidenta de la Nación así lo indican: “Llevamos más de 1.000.000 de viviendas nuevas y de mejoras habitacionales desde aquella oportunidad (2003), y ahora vamos a agregar, en una duplicación del presupuesto para viviendas, 105.000 viviendas más para todas las jurisdicciones argentinas…Son más de 64 mil viviendas nuevas y más de 41 mil mejoras habitacionales, que van a generar 100 mil puestos de

trabajo nuevos directos y 160 mil puestos de trabajos indirectos" (Fernández, 2014).
Rodríguez y Di Virgilio (2011), en una lectura de las políticas estatales de Tierra y Vivienda, señalan que las intervenciones públicas han tendido a la profundización de la segregación socio-espacial urbana y a un incremento en el déficit de localización. Para las autoras, las políticas urbanas han omitido principalmente la provisión de suelo urbano accesible y de calidad para los sectores populares, e incluso plantean una continuidad con los años ´90 respecto a la precarización institucional en las idas y vueltas entre descentralización y re-centralización de las políticas públicas. Los Programas Federales de Construcción de Viviendas y de Emergencia Habitacional fueron sólo convenios marco que aportaron cierta formalización a una serie de acuerdos políticos contingentes entre los niveles nacional y local de gobierno.
En definitiva, estas autoras, plantean que las políticas de apoyo a las formas de producción social del hábitat implementadas en la década de 1990 no cuestionaron la lógica mercantil de producción del espacio urbano. Así reconocen que el Gran Buenos Aires, Córdoba y Mendoza fueron ciudades privilegiadas de una política que se orientó más a desactivar la potencial disruptividad de los sectores sociales afectados negativamente por las políticas nacionales, que a una mejora efectiva de sus condiciones cotidianas de vida; incluso se han diseñado políticas de relocalización y desplazamiento desde áreas centrales a periféricas de población radicada de larga data en ciudades como Mar del Plata y Córdoba, buscando la recuperación de suelo urbano para el desarrollo inmobiliario (Rodríguez y Di Virgilio, 2011)
Complementariamente, del Rio señala que "A pesar del variado repertorio de acción pública en materia habitacional, uno de los rasgos de la política actual es la prioridad dada a la construcción directa de vivienda nueva, a través de empresas constructoras, tendencia que resulta coherente con la estrategia de dinamizar la economía, incentivar la industria de la construcción y generar empleo." (2012:110); dinámica vinculada con la ya mencionada concentración de los agentes inmobiliarios.
Frente a este tipo de proceso, Fernández Wagner (2014) señala el límite de este tipo de política neo keynesiana. Para el autor el rol excluyente de promoción de crecimiento económico y generación de empleo formal, desconoce complejos problemas socioterritoriales y conlleva a profundizar la desigualdad socio-espacial mediante su incidencia en el aumento del precio del suelo.
Así, la intervención estatal en lo que refiere a marcos regulatorios de los mercados de suelo ha continuado con la inercia liberal. Si bien existen hoy muchos debates en lo que concierne a la capacidad que tienen los gobiernos para poder establecer medidas y políticas reguladoras, poco se ha desarrollado al respecto; y cuando se han visto políticas progresistas en estos temas, muchas veces se han convertido en instrumentos funcionales a los mercados especulativos. Un ejemplo de esto son los Convenios Urbanísticos de la ciudad de Córdoba.
No se ha puesto en discusión la visión patrimonialista del suelo ni del uso monopólico que los capitales inmobiliarios realizan de él, dejando de lado cuestionamientos a la apropiación privada de rentas urbanas. Como últimas dos medida se puede citar la

creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat y la reforma del Código Civil y Comercial de octubre de 2014. La secretaría se promueve como la nueva institución a cargo de la regularización de asentamientos informales, una medida sin duda importante para los sectores populares que se encuentran en esa situación. Sin embargo, la reforma del Código Civil continúa y profundiza el privilegio al negocio inmobiliario al otorgar, por ejemplo, legalidad a la existencia de calle privada al interior de los barrios cerrados, sacándolos a su vez de la ilegalidad (Art. 2073 al 2086. Título VII De los Conjuntos Habitacionales). En este sentido Fernández Wagner (2014) plantea que "Primó una interpretación de la ciudad que centra el foco en el lote privado, y en los intereses individuales de los propietarios, quedando débil la importancia de la acción del poder público en el desarrollo urbano, basada en restricciones administrativas al ejercicio de la propiedad inmobiliaria, que puedan trascender el paradigma liberal.".

Durante el neoliberalismo se desplomó el régimen de regulación urbana precedente al período de industrialización por sustitución de importaciones. La doctrina neoliberal se instaló en las gestiones urbanas promoviendo su desregulación, privatización y competitividad; desmontando las instituciones públicas y sustituyendo lógicas regulatorias distributivas por lógicas competitivas (Theodore, Peck y Brenener, 2009). Se cree que si bien durante el período neodesarrollismo han existido políticas y medidas tendientes a universalizar ciertos derechos sociales, ha habido una continuidad en los marcos de regulación urbana neoliberales.

4.3. Sobre el acceso a la ciudad en el neodesarrollismo

En los últimos 30 años se ha dado un proceso de profundización de la mercantilización del espacio urbano, asociado al nuevo rol o funcionalidad que las ciudades tendrán en el régimen de acumulación neoliberal y neodesarrollista. Esto implicó una disminución de las posibilidades de acceso de los sectores populares a la ciudad, a la vivienda y a los servicios básicos urbanos. El espacio urbano se convirtió así en un centro de disputa por la apropiación y definición de valores y usos.

En este marco, las dinámicas del mercado de suelo ejercieron una influencia muy importante en la estructura y funcionamiento general de las ciudades. Así, la distribución territorial de la oferta y los precios de la tierra define los tipos e intensidades de usos de suelo y la organización de las actividades urbanas.

A lo que respecta al uso residencial, el mercado propicia condiciones diferenciales de acceso al suelo y a la vivienda, y por lo tanto define la ubicación de los estratos socios económicos en la ciudad. Así es que las preferencias y posibilidades de localización de los diferentes sujetos sociales, se definen por la relación entre disposición de pago y niveles de precios del suelo (Baer, 2011). En este sentido, compartimos con Abramo (2009) el postulado de que el mercado del suelo y el mercado inmobiliario son "el corazón del proceso de generación y distribución de riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas" (ibíd.: 12); y por lo tanto, son un determinante del acceso al suelo urbano y de las posibilidades de localización para los diferentes sectores de la sociedad.

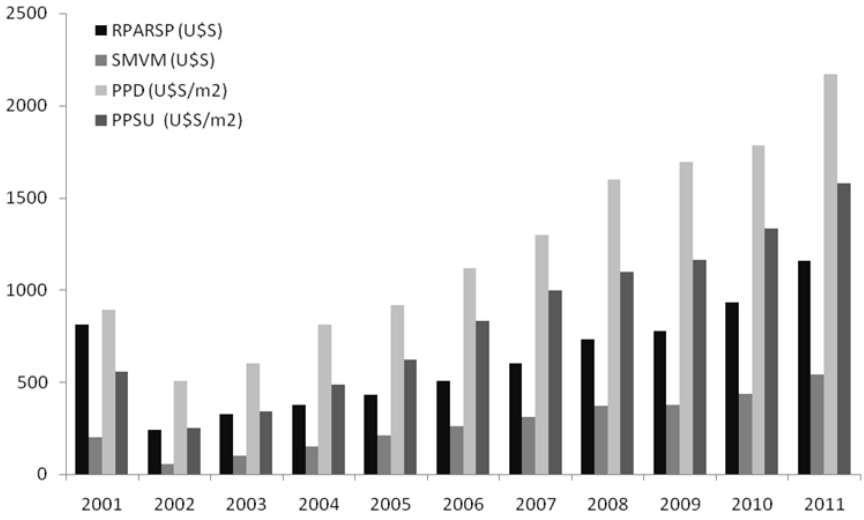
El neoliberalismo asentó las bases de una ciudad marcada por la lógica de explotación y reproducción de las diferencias socioespaciales como mecanismo principal de producción espacial. Así, el desarrollo desigual no será señal de una cierta etapa transitoria o interrupción en la senda de la neoliberalización "total"; sino que más bien, representará una faceta co-evolutiva y co-dependiente del proceso mismo de neoliberalización (Theodore, Peck y Brenner, 2009). En este marco se comenzará a hablar de una ciudad dual, fractal, fragmentada, polarizada, en donde un conjunto de fenómenos relacionados –desigualdad, segregación, conflictividad social, organización popular- constituirán los espacios urbanos argentinos.

Durante el neoliberalismo y el neodesarrollismo, la ciudad se mercantilizó de tal modo que limitó su uso a las formas de apropiación privada de aquellos que tuvieron las condiciones económicas para hacerlo; profundizándose la tensión entre el valor de uso y el valor de cambio del espacio urbano. En este sentido, interesa caracterizar las condiciones actuales de acceso a la ciudad, principalmente en relación al acceso al suelo urbano y la vivienda pero sin desconocer la complejidad y multidimensionalidad de lo que implica el acceso.

Luego de la crisis 2001/02 la economía argentina experimentó una fuerte recuperación económica, este proceso fue acompañado por un aumento importante del empleo y la disminución de la pobreza. La tasa de desempleo pasó a ubicarse según datos oficiales por debajo de los dos dígitos, con el valor más bajo en la década en el 2010 (7,3%). Mientras que en 2002, la línea de pobreza superaba el 50% de los hogares argentinos y la indigencia más de un 25%, para 2007 la pobreza había caído al 23,4% y la indigencia rondaba el 8%. Sin embargo, como sostiene el Centro de Estudios para el Cambio Social, los indicadores de la precariedad e informalidad laboral no muestran la misma disminución, y su estabilización en alrededor de un tercio de la estructura del mercado de trabajo, ponen evidencia las limitaciones del actual modelo de acumulación (del Río, Largard y Arturi, 2013).

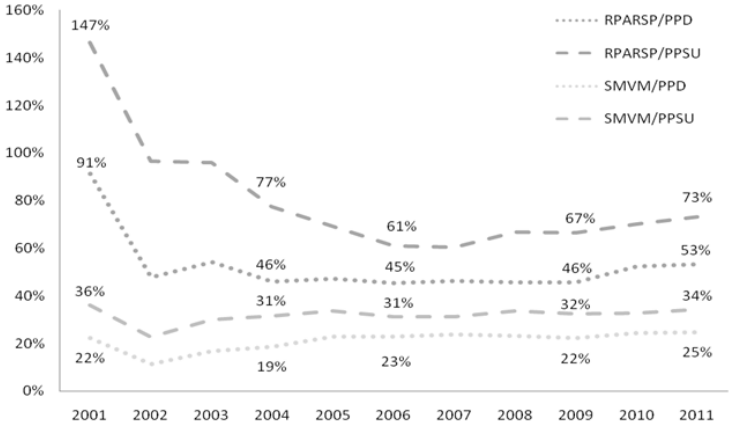
En este marco interesa conocer hasta qué punto la recuperación del salario logró alcanzar la valorización de los inmuebles. Para responder a esta pregunta del Rio, Langard y Arturi (2013) relacionan el salario mínimo vital y móvil (SMVM), remuneración promedio de los asalariados del sector privado (RPARSP), precios de inmuebles (PPD) y suelourbano(PPSU) para la ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 5: Precios del suelo urbano (PPSU), precios de departamento (PPD), salario mínimo vital y móvil (SMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP). Período 2001-2011 (en U$S).



Fuente: del Rio et al (2013) en base a Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012) MTESyS e INDEC.

Grafico 6: Relación (en %) Salario Mínimo Vital y Movil (SMVM) y Remuneracion promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP) sobre precio promedio de departamentos (PPD) y del suelo urbano (PPSU). Período 2001-2011 (Datos de origen en dólares)



Fuente: del Rio et al (2013) en base a Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012) MTESyS e INDEC.

Luego de un análisis detallado sobre estas variables, en el período 2001-2011 y considerando la trayectoria de estas variables durante los años 90, arriban a una serie de conclusiones que resultan interesantes mencionar . En primer lugar, los autores destacan que luego de la salida de la convertibilidad cambiaria en 2002, se produjo

una fuerte contracción del salario en dólares y, al mismo tiempo, una depreciación de los inmuebles. Sin embargo, a partir de 2003 todas las variables tuvieron una tendencia ascendente, y en 2005 los precios de los departamentos y del suelo urbano ya habían sobrepasado los valores en dólares de 2001.

En lo que respecta a la evolución del poder adquisitivo del salario en relación al valordelmetro cuadrado, se advierte que la evolución del SMVM muestra que en 2001 representaba el 22% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos y en 2011 representaba el 25%. Sin embargo, dado que esta variable es una referencia legal y no necesariamente evidencia el incremento real de la masa salarial, los autores han recurrido al análisis del RPARSP. Este indicador muestra una tendencia de crecimiento por debajo del SMVM, y luego de haber sufrido en 2002 una profundacaída que este último, adquirió un ritmo de crecimiento similar a la evolución del precio promedio de los inmuebles construidos (departamentos) hasta 2009; observando una franca mejora del poder adquisitivo del salario sobre el metro cuadrado (ver Gráfico 8). Sin embargo, al finalizar el período analizado el poder adquisitivo de la RPARSP sobre el metro cuadrado del suelo urbano y sobre los inmuebles construidos era inferior a la de 2001: mientras que en 2001 el salario promedio del sector privado representaba el 91% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos, en 2011 éste alcanzaba el 53% del mismo. Estos datos ponen en evidencia que el esfuerzo monetario necesario para la compra de una vivienda es mayor, con su punto más elevado durante el 2006: mientras que en 2001 para la compra de un departamento de 100 m2 en la Ciudad de Buenos Aires se necesitaban 9,1 años/salario, en 2006 se requirieron 18,4 años/salario y en 2011 15,6 años/salario.

Complementariamente a este análisis, Baer (2011),para el mismo período y en la misma ciudad de estudio, plantea lo paradójico de la persistencia de los altos niveles de desocupación de las viviendas nuevas construidas. Esta situación puede leerse como un síntoma de la expulsión o exclusión de la población del mercado inmobiliario formal, y como un dato que refuerza su hipótesis de investigación, acerca de que el consumo de servicios habitacionales en el mercado formal de vivienda ejerció una mayor presión en el ingreso de las familias en el contexto de crecimiento económico de la década pasada, que antes de la crisis de 2001 .

Por otra parte, desde un análisis que intenta explicar el boom inmobiliario durante la década del 2000 en relación a las condiciones de acceso a la vivienda, en ambos trabajos se hace referencia al consecuente proceso de inquilinización y crecimiento del mercado informal, como respuesta a la profundización de la brecha entre salario y precio del suelo. En una escala nacional, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) se verifica por primera vez desde el censo de 1947 una inflexión en la reducción de la inquilinización: mientras que en 2001 el 11,1% de los hogares eran inquilinos de la vivienda a nivel nacional, en 2010 los hogares inquilinos pasaron a ser el 15,7%.

En el siguiente cuadro se refleja la variación en las condiciones de tenencia de la vivienda de los hogares, según los Censos de 2001 y 2010 a nivel nacional. Por primera vez en un período intercensal, los propietarios disminuyen (70,6 a 67, 7%) en relación al número de inquilinos (11,1 a 16,4%). Dato que resulta curios si se tiene en cuenta que históricamente – como parte de la movilidad vertical de las clases medias- el número de propietarios crecía entre períodos censales, en relación a las otras formas de tenencia.

Cuadro 3: Vivienda según tipo de tenencia en Argentina. Censos 2001 y 2010

	Año 2001	en %	2010	en %
Total de Hogares	10.073.625	100	12.171.675	100
Propietarios de la vivienda y el terreno	7.115.508	70.64	8.240.293	67.7
Propietarios de la vivienda solamente	432.009	4.29	533.629	4.43
Inquilino	1.122.208	11.14	1.960.676	16.11
Ocupante por préstamo	829.985	8.24	844.694	6.94
Otra situación	320.236	3.18	343.896	2.83

En relación al análisis de las estrategias de acceso a la ciudad por parte de los distintos sectores de la población, del Rio (2014) plantea que los cambios en las condiciones macroeconómicas, anteriormente mencionados, no sólo incidieron en la potenciación de un mercado inmobiliario altamente segmentado y excluyente, sino que también llevaron atransformaciones en las estrategias de subsistencia de los sectores populares. Por ejemplo se dio el paso de estrategias orientadas a garantizar la alimentación en un contexto de alto desempleo y pobreza de principios de la década del 2000, hacia estrategias que tienden a la satisfacción de necesidades en otro horizonte, como el acceso a la tierra y vivienda en un contexto de disponibilidad de recursos corrientes para afrontar procesos de autoconstrucción y autourbanización.

A su vez, como datos que reflejan la situación deficitaria en lo que respecta al acceso a la vivienda a nivel nacional, se tiene en cuenta el trabajo de Degano (2014) que a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2010 plantea los siguientes datos: de los doce millones de hogares argentinos, algo más de tres millones padecen situaciones deficitarias, de los cuales dos millones necesitan mejorar, completar, y/o ampliar sus viviendas y un millón necesita viviendas nuevas, por ser irrecuperables las actualmente en uso o compartir, hacinados, la vivienda con otras familias; siendo lo más destacable que 1,5 millones están en situación irregular de tenencia, y que 42,9% de la población aún no dispone de desagües cloacales, 16,1% de agua corriente, y 43,8% de redes de gas, entre otras carencias.

Por último, parece importante mencionar que al mismo tiempo que hay una tendencia de creciente dificultad en el acceso a la vivienda en condiciones dignas por parte de grandes sectores de la población, se ha venido produciendo desde los años noventa, un incremento de las opciones de urbanizaciones cerradas o destinada a sectores de ingresos elevados. La polarización, fragmentación y desigualdad urbana, en este marco, se ven cada vez más incrementadas inhabilitando la posibilidad de construcción de ciudades colectivas y equitativas.

5. Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo ha sido problematizar la relación existente entre las dinámicas macroeconómicas y la producción del espacio urbano durante los modos de acumulación neoliberal y neodesarrollista en el país. Para ello, se ha tomado como insumo fundamental a la teoría de Pedro Abramo, que desde la idea de Régimen urbano, permite comprender las particularidades históricas de la producción de lo urbano como formas de acumulación y reproducción del capitalismo.

Desde una mirada local y recorriendo ambos momentos históricos, se ha podido visualizar una cierta continuidad, de inercia liberal, en lo que refiere a las políticas urbanas y a la dinámica del mercado de suelo urbano. Durante el modelo neodesarrollista, a partir de una visión patrimonialista y que no pone en cuestión la propiedad privada, se ha fomentado la producción de una ciudad excluyente, donde la renta del suelo y la especulación inmobiliaria se encuentran por encima del acceso de un importante sector de la sociedad a la ciudad. Asimismo, a pesar de que la recentralización en la política pública se planteó como un retorno a la planificación estatal, no se ha avanzado en reformas estructurales que hagan a la redefinición de la lógica de producción de las ciudades, sino que más bien se han profundizado las lógicas mercantiles de concertación con el sector privado.

Con miras a continuar explorando cómo operan los procesos macroeconómicos en la reconfiguración de la dinámica urbana y profundizar el análisis del papel que juega la renta del suelo en dicha reconfiguración, resulta necesario repensar si es posible continuar bajo una política que piensa en la vivienda como obra pública, y no pone en cuestión la lógica mercantil a la que es funcional. Queda pendiente entonces, continuar trabajando en estas líneas de análisis y aportar a la construcción de ciudades más inclusivas y justas, rol que desde la Universidad pública es insoslayable asumir.

6. Bibliografía

- Abramo, P. (2006). La ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana. España: Netbiblo
- Abramo, P. (2009). La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. . Quito, Ecuador.: OLACCHI.
- Alessandi Carlos, A. F. (2011). A Condição Espacial. Sao Pablo: Contexto.
- Baer, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la

vivienda, en Revista Ciudad y Territorio N° 156, pp. 345-360.

- Baer, L. (2011). El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Tesis doctoral. Buenos Aires: FFyH-UBA.
- Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera, Realidad Económica, N° 200,pp. 44-83.
- Degano, D. (2014). Del Déficit habitacional a la vivienda pública ¿o al déficit nuevamente?. Acerca de las condiciones habitacionales de las viviendas realizadas en Argentina por políticas públicas y su sostenibilidad, en Revista Arquisur, N°5, pp. 20-31.
- del Río, J. P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes [en línea]. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf
- del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. Dossier La cuestión regional, Revista Geograficando, inédito.
- Del Río, J.P; Vertiz, F y Ursino, S. (2013). Ciudad y políticas públicas. Hacia una definición de la política urbana. Actas del Congreso de Geografía de Universidades Nacionales. UNCuyo. Mendoza.
- del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista, en Revista Realidad Económica n 283, p. 77-101.
- Feliz, M. (2008). Los limites macroeconómicosdel neo-desarrollismo, en Herramientas N° 39.
- Féliz, M. y López, E. (2012) Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Editorial El colectivo y Ediciones Herramienta. Buenos Aires. Argentina.
- Fernández Wagner, R. (2008).

Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Fernández Wagner, R. (2014). Los limites de las políticas neo keynesianas en desarrollo urbano y vivienda. En: I Seminario Nacional Experiencias alternativas de producción socio-habitacional, Universidad de Córdoba.
- Gómez, R. (2003) Neoliberalismo Globalizado. Refutación y debacle. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2004). La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. España: Ediciones Akal, S.A.
- Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá:

CEDE, Universidad de Los Andes.

• Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. (Traduccción: Martinez Lorea). Barcelona: Capitán Swing

• Matteucci, L. , Ramírez, L. , del Río J. P. y Relli, M. (2013). Construcción de datos para el análisis de los agentes inmobiliarios del Gran La Plata: aspectos metodológicos y resultados preliminares (primer semestre 2013). Actas de las XV Jornadas de Investigación del Departamento de Geografía y el Centro de Investigaciones Geográficas, FaHCE, UNLP. ISSN 2362-4221. En: http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/xv-jornadas/actas/06.Ramirez-L/view

• Nochteff, H. (1999). La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. En: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_8_NOCHTEFF_Experiencia_Argentina.pdf

• Pertierra Cánepa, F. y Pantanetti, M. (2011). "El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino" Documento de trabajo n 451. Área Finanzas y Negocios. Universidad de CEMA. Buenos Aires.

• Rodríguez M.C. y Di Virgilio M. (Comps.) (2011). Caleidoscopio de las políticas territoriales. Rompecabezas para armar. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

• Santos, M. (2009). Por uma Economía Politica da Cidade: O caso de Sao Paulo. San Pablo: Ddusp.

• Tecco, C. (2004). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. Seminario Nacional de RedMuni: teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina.

• Theodore, N., Peck, J. y Brenner N. (2009). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados, en Revista Temas Sociales N° 66, p.12.

• Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Editorial Edicol.

Procesos de expansión e imaginarios urbanos. Dinámica de una ciudad intermedia

Cuozzo Rosa Lina
Gómez López Claudia
Boldrini Peralta Paula Luciana

PALABRAS CLAVE
· Expansión urbana
· Tipologías Residenciales
· Imaginarios Urbanos

Resumen / El área metropolitana de Tucumán (AmeT) sufrió un acelerado proceso de expansión asociado a nuevas lógicas en la producción del suelo urbano, evidenciando alarmantes desigualdades socio-espaciales.

La presente investigación indaga en la relación entre los procesos de diferenciación socio-residencial urbana y la consolidación de imaginarios urbanos construidos históricamente en el AmeT. Asimismo analiza la contribución de dichos imaginarios al reforzamiento de desigualdades socio-espaciales, en tanto son aprovechados por los grupos dominantes para profundizar la especulación en los procesos de acceso al suelo urbano.

CUOZZO ROSA LINA
Instituto de Planeamiento y Desarrollo Urbano.
Facultad de Arquitectura y urbanismo.
Universidad Nacional de Tucumán - Argentina
E-mail: rlcuozzo@gmail.com

Introducción

En las últimas décadas a nivel mundial y en América Latina específicamente, las ciudades han sufrido importantes transformaciones vinculadas a los cambios que se iniciaron con el proceso denominado globalización que comienza en los `70.

La adopción del neoliberalismo como paradigma económico por parte de la mayoría de los países latinoamericanos, significó el retiro del estado en su rol de gestor de la ciudad, la privatización de servicios antes protegidos y un proceso de desregulación que brindó mayores libertades a los inversores (Mertins et al 1998, Janoschka 2011). En respuesta al cambio cultural y económico que ha experimentado la sociedad, se observa en las áreas metropolitanas transformaciones en su estructura, funcionamiento y paisaje urbano, donde el rasgo más sobresaliente es el crecimiento urbano vertiginoso y descontrolado en un contexto de pobreza, informalidad e ilegalidad (Clichevsky 2000, Mertins 2011,).

El mercado inmobiliario se convirtió en el principal responsable del crecimiento urbano, beneficiando a algunos segmentos de la población- los que pueden pagar los costos- acrecentando así las disparidades socioeconómicas (de Mattos, 2001; Prévôt Schapira, 2001). Este escenario se tradujo en la ocupación inequitativa del territorio y el acceso diferencial al suelo urbano por parte de la población, consolidando lo que Harvey (2007:77) denominó "espacios geográficos desiguales", es decir la existencia de zonas ricas y pobres, que son en definitiva dos caras de misma moneda (de Mattos, 2008). De esta manera se dibuja a futuro una ciudad caracterizada por la fragmentación, la división social del espacio y la exclusión de las clases bajas (Bosdorf, 2003).

Sin embargo estos procesos se desarrollan con características particulares en cada ciudad. En este artículo la investigación toma como caso de estudio al área metropolitana de Tucumán (en adelante AmeT), considerada una ciudad intermedia (Mansilla 1997; Mertins 2000; Paolasso 2011). El AmeT es la ciudad de mayor jerarquía del territorio provincial y es la cabecera de la región del NOA Argentino, ocupando el sexto lugar a nivel nacional. Según el censo 20101 la población metropolitana alcanza los 861.571 habitantes, sobre una superficie aproximada de 18.000 ha. La ciudad se encuentra en un dinámico proceso de metropolización, involucrando desde el punto de vista de la gestión territorial un conjunto de administraciones diversas2 afectadas por disparidades socio-espaciales, superposición de responsabilidades y conflictos de competitividad entre ellas.

Hacia fines de la década de los 90 comenzaron a visualizarse en ella, la implementación de las políticas neoliberales que ya desde 1980 se observaban en las principales ciudades del país. Hasta ese entonces, la ciudad había crecido en forma de anillos concéntricos más o menos regulares alrededor del área central. A partir de esa fecha se produce un acelerado incremento de suelo urbano, donde se destaca la irrupción de nuevos patrones espaciales, fenómeno que se acentúa con la crisis que sufre el país

1 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

2 Esta área involucra seis municipios y veinte Comunas Rurales, además de territorios sin jurisdicción localizados en el hinterland metropolitano.

en los años 2001- 2002.
Desde entonces comienzan a profundizarse procesos tales como segregación residencial, inequidad en el acceso al suelo urbano y desigualdad. Procesos que si bien antes ya se vislumbraban, en la actualidad adquieren dimensiones inéditas, poniendo en evidencia el grado de desigualdad existente en el territorio, que al alcanzar valores considerables y persistir en el tiempo, se convierte en fragmentación (Longhi et. al, 2013).
Si aceptamos que las desigualdades que se consolidan en el espacio resultan funcionales a la acumulación del capital y la dinámica de la lucha de clases (Harvey, 2007) y que ellas se perpetúan en virtud de la acción predominante de ciertos mecanismos reproductivos que se fueron estableciendo a lo largo del proceso de formación de cada una de esas sociedades (Bourdieu, 1997), cabe la pregunta destinada a nuestro caso particular de estudio: ¿qué mecanismos de orden social, histórico y subjetivo contribuyen a la conformación del escenario urbano actual?.
Consideramos que una primera aproximación a esta respuesta puede darla el rol de los imaginarios urbanos, sosteniendo como afirma García Canclini (1997), que los imaginarios urbanos inciden en los nuevos modos de producir ciudad, ya que muchos presupuestos que guían la acción de los ciudadanos derivan de cómo percibimos los usos del espacio urbano, los problemas de consumo, tránsito y contaminación, y también de cómo imaginamos las explicaciones a estas cuestiones.
De esta manera, se propone analizar la relación entre los procesos de fragmentación socio-residencial urbana y la consolidación de imaginarios urbanos, construidos históricamente en el AmeT. Se sustenta en la hipótesis de que en el AmeT se han conformado espacios geográficos desiguales (Harvey, 2007) aprovechando imaginarios populares, enancados en las identidades espaciales locales ya definidas en el proceso de urbanización decimonónica de nuestras ciudades.
El análisis se focaliza en aquellos imaginarios sociales que incidieron en las nuevas lógicas de producción del suelo urbano residencial y que favorecieron ciertos cambios en las preferencias locacionales de los diferentes grupos sociales. El mismo se desarrolla a partir del estudio del AmeT, tomando como casos particulares a los municipios de Yerba Buena y Banda del Río Salí como ejemplos opuestos de riqueza y pobreza respectivamente. Representa una primera aproximación al análisis de los imaginarios en el área de estudio, a partir de una metodología cuantitativa basada en el estudio histórico, social y residencial del aglomerado, proceso que requerirá de la implementación de estrategias metodológicas cualitativas propias de la cuestión cultural en etapas posteriores de investigación.
Características del área de estudio: conformación y expansión metropolitana
La ciudad de San Miguel de Tucumán fue refundada en su localización actual, en 1685 siguiendo los preceptos de la Ley de Indias. Según estas disposiciones, la plaza mayor constituía tanto el centro de la ciudad y la estructura clave para la red de calles urbanas, actuando como núcleo de la vida social.
La distribución de la población se desarrollaba mediante un gradiente social y funcional desde el centro a la periferia que reflejaba la estructura social de la población. Cerca

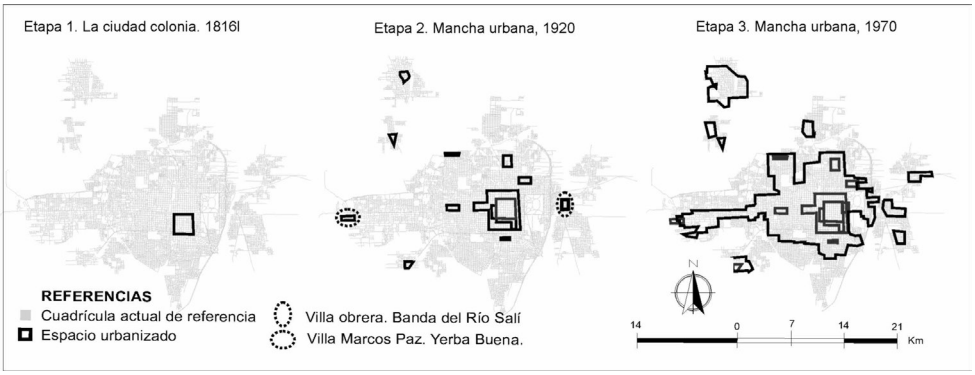
de la plaza estaba instalada la aristocracia. El círculo siguiente estaba ocupada por las familias de clase media. En el último círculo, el más periférico estaba ocupado por pobres, indios y mestizos.

Las características principales de la ciudad colonial fueron una fuerte centralización, una estructuración socio-espacial en círculos, un desarrollo lento a causa de un crecimiento natural lento también y una economía basada en la explotación de los recursos naturales

La ciudad experimentó sucesivas expansiones durante el siglo XIX hacia los 4 rumbos, prolongando las calles de la cuadrícula fundacional. Entre 1920-30, luego de la llegada del ferrocarril, se produjeron cambios en la estructura urbana. Fundamentalmente se rompe la estructura circular de la ciudad colonial y se produce el surgimiento de nuevos barrios y villas o centros periféricos vinculados a la ciudad fundacional a través de las principales avenidas.

La estructuración espacial más típica de esta época es la diferenciación sectorial evidenciada en el crecimiento de los sectores de clases alta en ciertas zonas y la aparición de las primeras áreas industriales localizadas cerca de las líneas ferroviarias que conectaban la ciudad con el resto del país. Entre estos nuevos centros se distinguen ya en los planos publicados en el Álbum del Centenario en 1915, la señorial villa de Marcos Paz (actual Municipio Yerba Buena) localizada al oeste al pie del cerro San Javier. Esta villa de segunda residencia constituyó por sus características ecológicas y el buen clima, el lugar de veraneo de la clase alta de la ciudad. En paralelo se consolida en el otro extremo de la ciudad, la villa obrera de Banda del Río Salí surgida a partir del funcionamiento de ingenios azucareros. La década de 1920 presenta ambas localidades conectadas a la ciudad Capital por vías de circulación, luego convertidas en avenidas.

Figura 01: Desarrollo urbano del AmeT, perímetro de crecimiento sobre trama urbana 2008.



Fuente: Boldrini 2012, en base a mapas del Instituto de planeamiento y Desarrollo Urbano. FAU-UNT.

Esta etapa se caracteriza por la heterogeneidad socioeconómica que presenta el tejido

urbano y una cobertura de equipamientos y servicios como nunca más alcanzó la ciudad posteriormente.

La conformación del aglomerado actual se produce entre las décadas de 1940 y 1970, período en el que se concreta la conurbación de localidades antes independientes en términos espaciales, tal como muestra la figura 01.

Sin lugar a dudas un momento de cambio en la ciudad es la década de los '70. La crisis económica de fines de los '60 marcó el cierre de 11 ingenios azucareros en la provincia lo que devino en una profunda crisis económica y social. Entre otras consecuencias esta crisis significó la migración de 200.000 personas hacia otros centros del país y una migración rural masiva hacia la ciudad capital (Gómez López, 2000) lo que inició por un lado, un proceso de crecimiento espacial de la ciudad y por otro el surgimiento de un problema que hasta ese momento no se había manifestado: la aparición de asentamientos informales3 (Gómez López, 1976).

La ciudad continúa su crecimiento en forma de anillos sucesivos alrededor del casco fundacional y su ensanche decimonónico. La anexión de nuevo suelo urbano se produjo siguiendo las principales vías de circulación fundamentalmente a través de un eje este-oeste que atraviesa la ciudad de lado a lado conectando el río con la sierra. Las áreas de expansión no fueron acompañadas con la dotación de infraestructura y equipamiento básico necesario (Gómez López, 2000), empeorando la situación con la anexión de tierras sin la adecuada calidad ambiental.

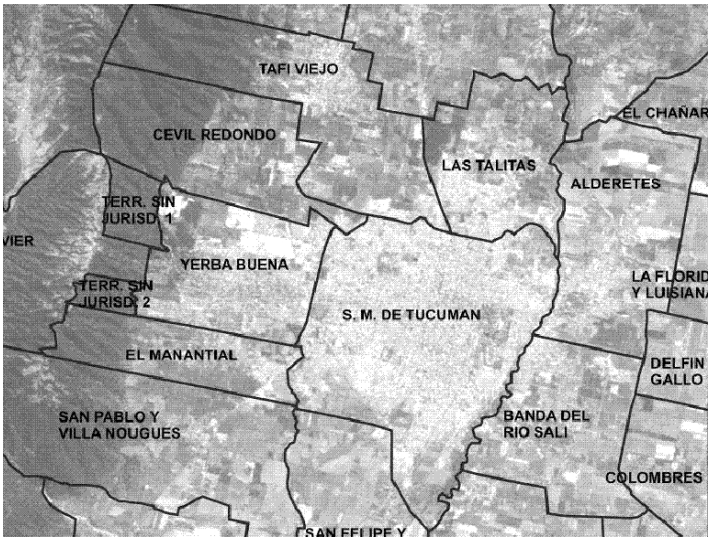
A partir de 1990, con la adopción del neoliberalismo como paradigma económico, se gestan políticas y comportamientos sociales que producen nuevas lógicas en el desarrollo residencial. Esto se evidencia de manera insoslayable en el espacio urbano luego de la crisis 2001-2002, donde la periferia crece expansivamente y de manera significativamente desigual. El contraste entre una ciudad rica y una pobre se fue cristalizando con mayor nitidez en la expansión del aglomerado. La polarización fue el principio de estructuración espacial seguido por otro principio subordinado, el crecimiento celular fuera del perímetro urbano, mostrando un desarrollo claramente diferenciado reflejo de la tendencia hacia la fragmentación que caracteriza la ciudad actual (Janoschka, 2002; Mertins, 2003, Borsdorf, 2003).

Según el censo 2001, la población metropolitana ascendía a 738.479 habitantes, y a 861.571 habitantes en 2010, donde supera las 18 mil ha de suelo urbanizado. Hasta el Censo 20014, el municipio con mayor cantidad de población es el de San Miguel de Tucumán (con 527.607 habitantes). Bastante más atrás, se encuentran los municipios de Banda del Río Salí (con 64.529 habitantes), Yerba Buena (con 50.783 habitantes), Las Talitas (con 49.686 habitantes), y la localidad de Tafí Viejo (con 48.459 habitantes) que recibió un gran impacto con la realización del mega emprendimiento Lomas de Tafí, que implicó 5.500 nuevas viviendas por parte del

3 En el trabajo de Gómez López realizado en 1976 se identificaron 58.000 habitantes con problemas de hábitat -de los 400.000 de la ciudad-, es decir casi la séptima parte de la población de ese momento. Este el primer trabajo que registra datos al respecto.

4 La mayor parte de los datos considerados en el presente trabajo pertenecen al año 2001, ya que no existen hasta ahora datos de población urbana específicos por municipio para el año 2010.

estado. Estas y el resto de las administraciones integrantes del AmeT se encuentran identificadas en la figura 02.



Características sociodemográficas del Área Metropolitana de Tucumán

En los diversos estudios referidos a la situación socio-demográfica de la población que conforma el aglomerado metropolitano se señalan desigualdades en las condiciones de vida de la población, tal cual lo muestran la aplicación del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)5 y el índice sintético de calidad de vida urbana (ISCVU)6, realizados según datos censales del 2001.

Los estudios del IPMH en el Amet, muestran que a excepción de la Capital tucumana que cuenta con mejores condiciones, las localidades aledañas presentan fuertes privaciones. Los datos departamentales para el año 2009 (Pérez y Ortiz, 2009) muestran a Yerba buena con valores mínimos de pobreza (15,8%) y máximos en relación a población sin privación (57,1%); y a Cruz Alta (Departamento al que pertenece el Municipio Banda del Río Salí) con valores máximos de privación convergente (34,8%) y mínimos de

5 El IPMH es una variable que identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material en cuanto a dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales. La dimensión patrimonial se mide a través del indicador de Condiciones Habitacionales, que establece que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales insuficientes o sin inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial. La dimensión de recursos corrientes se mide a través del indicador de Capacidad Económica, mediante el cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia.

Este indicador se construye a partir de la relación entre la cantidad de ocupados y/o jubilados del hogar y la cantidad total de sus integrantes. En dicho cálculo se consideran algunas características de los integrantes del hogar, tales como: los años de escolaridad formal aprobados, el sexo, la edad y el lugar de residencia.

La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: sin ningún tipo de privación, con privación sólo de recursos corrientes, con privación sólo patrimonial, y con privación convergente (cuando se presentan ambas privaciones simultáneamente).

6 El ISCVU (Lucero, et al., 2008) se basa en el Índice Sintético de Condiciones de Vida desarrollado por Longhi, et al. (inédito). Tiene por finalidad detectar las manifestaciones espaciales de las condiciones de vida de la población. Para su desarrollado utiliza de manera combinada las metodologías arriba descriptas: la intensidad del IPMH y el ICVU.

población sin privación (28,3%).
En cuanto al análisis del aglomerado a partir de la calidad de vida de sus habitantes, el ISCVU permite reconocer tres sectores diferenciados según los diferentes niveles de vida de los habitantes del aglomerado (Malizia, et al, 2012). En este sentido las principales localidades del Amet presentan las siguientes situaciones: 1) La Capital presenta condiciones heterogéneas en los niveles de vida de su población, 2) el Municipio Yerba Buena que se caracteriza por una elevada calidad de vida urbana y 3) Las Talitas, Alderetes y Banda de Río Salí en otro extremo que presentan condiciones de vida degradadas.
Consecuentemente, tanto el análisis de la calidad de vida de los habitantes y como los resultados del IPMH según las administraciones, coinciden en que las localidades Yerba Buena y Banda del Río Salí muestran- en extremos opuestos- las condiciones de mayor polarización socio-espacial del aglomerado: Yerba Buena con las mejores condiciones de vida y mínima privación y Banda del Río Salí con la situación de máxima de privación convergente y condiciones de vida degradadas.
Aspectos metodológicos
Este trabajo constituye una primera aproximación al estudio de los imaginarios urbanos, a partir de la implementación de estrategias cuantitativas, de observación y análisis de fuentes periodísticas. Es una etapa inicial antes de emprender lo que constituirá una investigación posterior, fundamentalmente de tipo cualitativa.
Tomando como base los antecedentes del crecimiento urbano del AmeT, la presente investigación avanza en el estudio de la segregación residencial mediante la selección de localidades testigo. Los casos de estudio, los Municipios Yerba Buena y Banda del Río Salí, se seleccionaron en función de condiciones opuestas en lo referente a niveles de pobreza, calidad de vida y vulnerabilidad (mínima y máxima respectivamente). Seguidamente se vincula la situación actual con los principales aspectos históricos sociales, a fin de establecer relaciones entre las condiciones de vida y los aspectos vinculados a los imaginarios urbanos.
Los pasos seguidos fueron: 1. El estudio de la expansión urbana y residencial del aglomerado, 2. La identificación de rasgos históricos sociales característicos de las localidades en estudio, 3. El análisis de documentación periodística vinculada a los casos de estudio y 4. Una síntesis comparativa de los casos de estudio.
El primer paso consistió en la determinación de la superficie urbana de expansión entre los años 1973 y 2008. Se considera la década de 1970 puesto que el cierre de los ingenios azucareros produjo migración rural-urbana, contribuyendo con ello a un abrupto crecimiento urbano fundamentalmente a través del surgimiento de las primeras villas miseria, e iniciando la consolidación del aglomerado como tal.
En la expansión urbana producida entre esta década y la actualidad, se identificaron las tipologías residenciales con las que se urbanizó el territorio a fin de evidenciar dónde se localizan los distintos grupos sociales. Se utilizó como herramienta de análisis una base de datos, en GIS Arcview versión 3.37. Las tipologías habitacionales

7 La construcción de la base de datos se realizó con imágenes Landsat de los años 1972 (MSS) y 2008 (TM), las cuales

especializadas fueron:

urbanización informal o popular, con la intención de identificar a los grupos sociales de escaso poder adquisitivo. Incluye aquellos barrios en los que el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (I.P.V.yD.U) ha incorporado mejoras aisladas.

urbanización por promoción pública de vivienda, para reconocer grupos sociales con un poder adquisitivo intermedio, que requieren la ayuda del estado para acceder a la vivienda. Su situación socio-económica es variable de acuerdo al tipo de programa estatal desarrollado, con mayores o menores requisitos económicos.

urbanizaciones cerradas, para identificar los grupos de elevado poder adquisitivo.

urbanización heterogénea, conformada por barrios tradicionales consolidados y las áreas comerciales y administrativas de cada localidad.

El siguiente paso consistió en el estudio de antecedentes históricos de los casos, buscando la identificación de las particularidades de cada municipio. Posteriormente se realizó trabajo de campo en las localidades seleccionadas identificando: las condiciones naturales y paisajísticas del territorio que ocupan, el carácter de sus centros, áreas comerciales, actividades productivas, y condiciones del espacio público, que dieran cuenta de rasgos históricos, sociales, urbanos y arquitectónicos constituyentes del imaginario social.

Por último se relevaron y sistematizaron las notas periodísticas de los principales diarios de la Provincia, vinculadas a sucesos acaecidos en las localidades en estudio, a fin de evidenciar cual es la imagen urbana que persiste en ambos casos. Las notas fueron organizadas en función de los temas frecuentes, y cuantificadas para caracterizar el tipo de información recurrente de cada administración. Este resultado da cuenta de la imagen reproducida por los medios de comunicación, que contribuye a la difusión de ciertos sucesos y por ende, dinámicas características de cada sector del aglomerado que aportan a la construcción de una determinada identidad.

Resultados

La caracterización de la expansión urbana y particularmente las condiciones de localización residencial, permiten encuadrar los casos en la dinámica urbana metropolitana. El estudio de las particulares de cada localidad a partir de sus antecedentes históricos, las condiciones ambientales y el análisis de la prensa local, permiten completar los datos existentes y comparar situaciones extremas opuestas, que dan cuenta de la relación entre el imaginario social y la división social del espacio urbano.

Caracterización de la expansión urbana y localización residencial

Una vez digitalizado el uso de suelo urbano para cada uno de los cortes temporales seleccionados, se analizan comparativamente a fin de detectar y cuantificar los cambios tal como expresa la figura 03. En 1972 se registraron 5484.48 ha de suelo urbanizado que en el año 2008 pasan a 17627.403, lo que significa que el suelo urbano triplicó su superficie en este periodo.

En función del suelo urbanizado discriminado por jurisdicción, el municipio que más

fueron proyectadas al sistema de referencia Argentina (POSGAR84) faja3.

creció es San Miguel de Tucumán con 7.743 ha lo que representa un 66% del suelo metropolitano. Le sigue Yerba Buena con 2.596 ha que representan un 22,15% del aglomerado, y en tercer lugar se registra el municipio de Banda del Río Salí con 2.228 ha siendo un 12,6% del suelo del aglomerado. El resto de municipios y comunas participan con una incidencia mucho menor. Asimismo hacia el norte también se reconocen áreas de elevado crecimiento, pero en menores porcentajes en relación al total metropolitano (Tafí Viejo 7,7% y Las Talitas 6,2%).

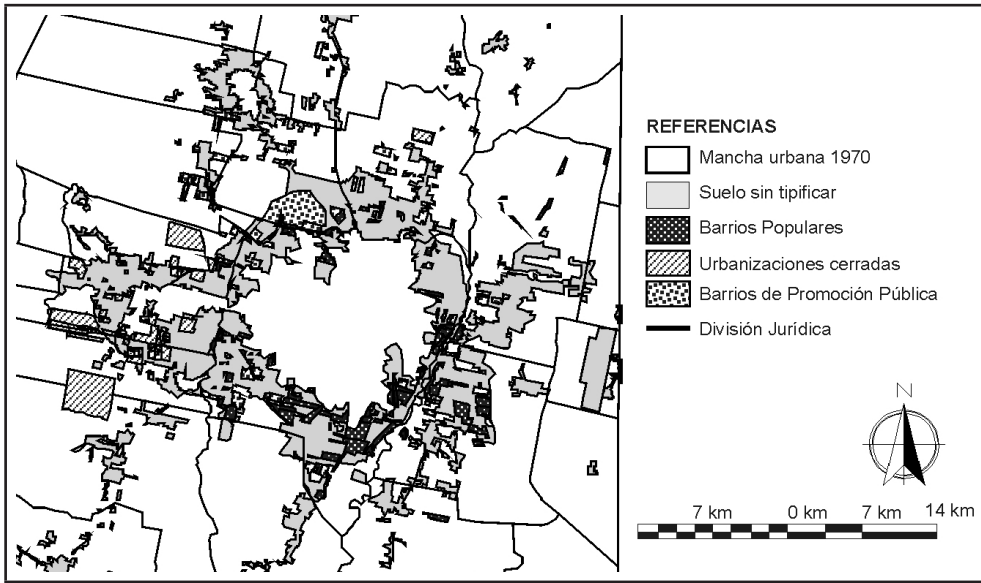
En lo referente a la distribución espacial, el análisis de las tipologías residenciales identificadas y representadas en la figura 03, muestra que:

- S. M. de Tucumán (Capital) es el municipio con mayor cantidad de asentamientos populares, los cuales cuadruplicado en superficie en el período en estudio localizándose fundamentalmente sobre bordes urbanos y áreas contaminadas8. Si bien la Capital carece de grandes superficies destinadas a urbanizaciones cerradas, cuenta con sectores ocupados por familias de elevado poder adquisitivo y pequeños barrios privados integrados a la trama urbana. Esta localidad concentra la actividad pública institucional de toda la provincia, los edificios de mayor valor histórico- patrimonial y una trama urbana con un uso heterogéneo, donde coexisten diversas tipologías residenciales.
- La Banda del Río Salí, cuyos inicios responden a la creación del ingenio Concepción, comprende una población de medio y escaso poder adquisitivo, evidenciado en el gran número de urbanizaciones informales las cuales predominan en relación a las restantes tipologías residenciales. Posee un centro de servicios y consumo de baja jerarquía, de aspecto deslucido que impactan negativamente en su imagen urbana. Coincidiendo con esta ciudad, el municipio de Alderetes, por su parte, presenta las mismas condiciones que Banda del Río Salí.
- en el municipio de Las Talitas presenta una configuración urbana de carácter mixto en la que coexisten las diversas tipologías estudiadas, pero existe una marcada predominancia de obra pública.
- Tafí Viejo posee dos áreas urbanas en proceso de conurbación. El primer núcleo corresponde al casco antiguo de Tafí Viejo, que aún desconectado espacialmente del aglomerado metropolitano, es considerado parte del mismo por el estrecho vínculo funcional que mantiene con la Capital. El segundo núcleo urbano está constituido por el nuevo barrio Lomas de Tafí, de producción estatal con capacidad para albergar aproximadamente 27.500 habitantes, con gran impacto en el municipio. Por ello decimos que el caso de Tafí Viejo presenta un carácter mixto en su desarrollo espontaneo en el centro original y planificado ordenado en el sector nuevo anexo.
- Yerba Buena alberga la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas del aglomerado. Si bien presenta urbanizaciones populares, la superficie que estas ocupan no ha variado en cantidad (a veces si en localización) en los últimos 36 años. Asimismo el tipo de centros de servicios y consumo desarrollados en esta área son de mediana y

8 Existen sectores considerados como consolidados por parte de las instituciones públicas. Es el caso de barrios que si bien han progresado en términos físicos (mediante la dotación de servicios, calles pavimentadas y viviendas consolidadas) aún se encuentran desarticulados de la ciudad en términos sociales (Boldrini, 2011).

alta jerarquía, incluso suntuosas, en consonancia con el sector social al que abastece.
- El Manantial por último, presenta la coexistencia de urbanizaciones cerradas, populares y públicas, pues en los últimos años se definió esta localidad como banco de tierra destinado a la ejecución de vivienda pública (principalmente a programas de relocalización y mejoramiento barrial como el Programa de Mejoramiento de Barrios).

Figura 03. Expansión urbana 1973-2008 y tipologías residenciales en el AmeT



Fuente: Producción propia. 2008

Caracterización de los casos de estudio

A partir del análisis realizado, podemos establecer que las distintas administraciones presentan situaciones diferenciadas:

I. Sectores donde predominan residencialmente las urbanizaciones cerradas -de lujo, tales como countries o barrios cerrados-. Este es el caso del El municipio de Yerba Buena.

II. Sectores con predominio de urbanizaciones populares. Este es el caso del Municipio de la Banda del Río Salí surgidas alrededor de las villas obreras de los ingenios azucareros San Juan y Concepción.

III. El resto de la corona metropolitana presenta casos de urbanizaciones heterogéneas en las que conviven los diferentes tipos residenciales e incluso una marcada cantidad de superficie de la que se localizan barrios tradicionales que no corresponden a tipologías estereotipadas como las antes descriptas.

Características particulares de cada localidad

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en lo referente a distribución de los grupos sociales, tipologías residencial y características sociodemográficas de las distintas

administraciones componentes del AmeT, se seleccionaron para analizar particularmente las localidades de Yerba Buena y Banda del Río Salí, ya que ambas representan los polos de la antípoda metropolitana y poseen las mayores concentraciones de población y suelo urbanizado después de la Capital.

Condiciones ambientales del territorio

El territorio que ocupa el aglomerado, se caracteriza por estar franqueado al Oeste por la Sierra San Javier de elevado valor ecológico, y al Este por el Rio Salí, el cual presenta un elevado nivel de contaminación y abandono. Asimismo presenta sectores inundables y con baja capacidad de soporte del suelo9 principalmente en el área sur del aglomerado.

Las localidades en estudio se localizan en sectores opuestos en términos de calidad ambiental, ya que mientras Yerba Buena aprovecha los beneficios del área de contacto con la Sierra, La Banda linda con el río Salí azotado por serios problemas de contaminación.

Antecedentes históricos

Cada localidad presenta un devenir histórico particular, cuyos principales sucesos se plantean a continuación a modo de caracterización histórica y socio-espacial.

El caso del Municipio Yerba Buena, cabecera del Departamento Yerba Buena, consiste en una localidad surgida en los inicios del siglo XVIII, denominada como "La aguada de Yerba Buena" o "Estancia de Yerba Buena". Las tierras cultivadas con caña de azúcar fueron lentamente urbanizadas (Ferrari, 2007, Manghesi 2006) hasta 1940 donde este proceso se intensificó alcanzando un pico máximo en la década de 1970. Desde sus inicios fue concebida como un área fundamentalmente residencial, al principio ocupada por viviendas de segunda residencia (casas de fin de semana o veraneo) de grupos acomodados de la sociedad que buscaban escapar de la ciudad capital hacia espacios que estuvieran en contacto directo con la naturaleza y más adelante por viviendas de uso permanente de sectores sociales que buscaban contar con las ventajas de la ciudad en el campo (Malizia y Paolasso, 2009). Esta elección estaba relacionada con la dimensión de sus lotes, sus espacios verdes, su clima agradable y su cercanía a la Sierra de San Javier, lo que convierte a Yerba Buena en un lugar privilegiado para vivir.

A partir de la década del `90, su centro cobra importancia con la proliferación de actividades secundarias que lo ubican como el segundo centro del aglomerado después del tradicional CBD (Central Business District) de la Capital (Paolasso, Et. al., en prensa); y su carácter denota características particulares, vinculadas a un tipo de consumo destinado a sectores con elevado poder adquisitivo.

Posterior a la crisis del 2001 este municipio se caracterizó principalmente por la concentración de la gran mayoría de las urbanizaciones cerradas del aglomerado10, y la superficie ocupada por asentamientos informales prácticamente no se modificó

9 La baja capacidad de soporte del suelo puede resolverse mediante la ejecución de obras que implican costos elevados por parte de los usuarios.

10 La primera urbanización cerrada surgió en el año 1978, no obstante su auge recién se produjo a partir del año 2000 (Malizia, 2008).

desde esa década hasta hoy, contrario a la tendencia metropolitana que cuadriplicó el suelo ocupado por estas urbanizaciones en este período (Malizia, Boldrini, 2013).

Yerba Buena cuenta con una imagen urbana distintiva, fuertemente marcada por la presencia de villas señoriales y nuevos negocios con modernos diseños localizados principalmente cobre la avenida arbolada principal, que remata en la Sierra de San Javier. El tejido urbano característico de ciudad jardín, presenta lotes de gran tamaño que otorgan a la ciudad un paisaje urbano ordenado y estrechamente vinculado a la naturaleza.

Asimismo los edificios públicos y comerciales11, denotan un uso y consumo vinculado a sectores de elevado poder adquisitivo, con construcciones de alta calidad y estética suntuosa. La principal actividad urbana es la residencial, mientras que la actividad comercial brinda bienes y servicios destinados a un alto poder adquisitivo.

El caso del Municipio Banda del Río Salí, cabecera del Departamento Cruz Alta, surge en la década de 1830 vinculada estrechamente a la industria azucarera12, por lo que se la conoce como "Capital Nacional del Azúcar" o "La ciudad del trabajo". La ciudad posee un marcado perfil industrial, con el funcionamiento del ingenio Concepción y el ingenio San Juan, la zona Franca provincial, refinerías del norte y una gran variedad de empresas de distintos rubros. También influyó en su conformación el ex ingenio Lastenia, cerrado en 1966 junto a otras 11 fábricas azucareras.

La actividad azucarera imprimió características particulares tanto en la escala territorial como la urbana y arquitectónica. El sistema de ocupación espacial es un reflejo de la trama de relaciones vinculadas a la actividad productiva principal. El fuerte paternalismo instauró un orden social que controlaba desde las formas de las construcciones hasta el comportamiento de obreros y familias. Esta situación se fue flexibilizando con la legislación obrera entre otras conquistas sociales.

A escala urbana, se caracteriza por tejido altamente densificado, con lotes de escaso tamaño y una tipología de asentamiento característico de la actividad azucarera que perdura hasta la actualidad. La ocupación del espacio se produjo por áreas funcionalmente homogéneas: la fábrica y anexos, el chalet y parque, los servicios comunitarios, las viviendas de empleados y técnicos, las viviendas de obreros permanentes y viviendas de obreros transitorios (Paterllini, 1987). Esta huella aun hoy es observable.

A lo largo de una calle principal, caracterizada por condiciones de tránsito especialmente caóticas, se localizan las principales actividades comerciales. Posee un centro constituido por una secuencia de pequeños negocios que se alternan con el funcionamiento de una feria popular itinerante. Asimismo los edificios y espacios públicos muestran un marcado deterioro e insuficiente mantenimiento.

La presencia de las fábricas azucareras y el comercio de baja calidad destinados a sectores de escaso poder adquisitivo, ejercen un marcado sesgo al paisaje urbano.

Asimismo en las márgenes del degradado Río Salí, límite natural con la Capital

11 Yerba Buena cuenta con tres de los cuatro centros comerciales tipo shopping del aglomerado.

12 Hasta 1876 con la llegada del ferrocarril, la instalación de ingenios se realiza mayoritariamente en la margen este del Río Salí, muy próximas a la Capital.

provincial, se localizan antiguas y nuevas urbanizaciones informales, que son objeto de continuas políticas sociales paliativas, tornando al sector en una reconocida área de emergencia socio-habitacional, reconocible por toda la población.

Análisis de la prensa local

Para el estudio de las fuentes periodísticas se organizaron los datos en función de los temas recurrentes para cada localidad. El resultado arrojó un marcado sesgo diferenciador entre los casos de estudio, ya que en Yerba Buena predominan noticias vinculadas a la ejecución de obras públicas, la implementación de medidas de higiene y seguridad, y el desarrollo de diversas actividades culturales e incluso deportivas tradicionales e innovadoras. Mientras tanto, en el municipio Banda del Río Salí, predomina información vinculada a la inseguridad y violencia, a la proliferación de problemas urbanos -principalmente carencia de infraestructura- y como nota particular, una fuerte concentración de protestas de trabajadores ocupados y desocupados, que impiden casi cotidianamente el acceso a la ciudad.

Tabla 1. Análisis de la prensa local.

Categorías temáticas	Banda del Río Salí %	Yerba Buena %
Obras públicas y medidas de higiene y seguridad	4,35	24,00
Inseguridad/violencia urbana	21,74	12,00
Accidentes	4,35	4,00
Cultura (actividades, notas históricas, moda, cine)	0,00	24,00
Problemas urbanos e infraestructura	21,74	12,00
Problemas medio ambientales	8,70	0,00
Protestas	21,74	0,00
Campaña electoral o notas sobre corrupción	4,35	4,00
Religión	4,35	0,00
Femicidio y prostitución	8,70	0,00
Deportivas (longbord, ciclismo, box)	0,00	16,00
Espectáculos (box)	0,00	4,00
Total	100	100

Fuente: Producción propia. Relevamiento del principal diario local. Marzo y Abril de 2013.

En síntesis la difusión sostenida de ciertas actividades, problemáticas y sucesos por parte de los medios de comunicación locales, contribuye a la configuración de una idea de ciudad, ordenada y bella o caótica y degradada. Los resultados muestran claramente la descripción de ciudades opuestas, que configuran imaginarios sociales muy diferentes para cada caso.

La localización estratégica del reciente Hospital del Este en la Banda del Rio Salí pretende ser una reivindicación histórica para el oprimido este tucumano, sinónimo de pobreza y de carencias.

Comparación de ambos casos

Se compararon ambas localidades centrando el análisis en aquellas variables que inciden en el imaginario social e influyen en la imagen urbana de cada una de ellas. Los aspectos tenidos en cuenta son aquellos referidos a los valores históricos, socio-espaciales y culturales, las tipologías residenciales y las características demográficas. Los resultados se muestran en la siguiente tabla comparativa.

Tabla 2. Comparación de casos de estudio

Características	Banda del Río Sali	Yerba Buena
Historicidad	Origen obrero. Viviendas de trabajadores de la caña en el Ingenio Concepción	Orígen turístico. Viviendas de segunda residencia pertenecientes a sectores de elevado poder adquisitivo.
Cantidad de Habitantes	64.529 habitantes	50.783 habitantes
Densidad Urbana	414 hab/ha 	294 hab/ha 
Uso Residencial	 Homogéneo, popular.	 Homogéneo, con poder adquisitivo.
IPMH (por Departamento)	Mas alto del aglomerado **34,8** % con privación convergente 21,7 % con privación patrimonial 15,2 % sin recursos corrientes 28,3 % sin privación	Mas bajo del aglomerado 15,8 % con privación convergente 15,9 % con privación patrimonial 11,2 % sin recursos corrientes **57,1** % sin privación

NBI	30 % de la población	22 % de la población
Nivel de Instrucción máxima alcanzado	1.464 (2,26 % de la población del municipio)	5.647 (11,11 % de la población del municipio)
Calidad Ambiental	Elevada vulnerabilidad. Río Salí altamente contaminado.	Elevada calidad ambiental. Sierra de San Javier de alto valor ecológico y ambiental.
Calidad Paisajística	Escasa. La contaminación del río y la presencia de fábricas que arrojan desperdicios producen un fuerte deterioro en el paisaje urbano.	Colindante con la Sierra, considerado patrimonio social natural, recreativo, de esparcimiento.
Imagen urbana	Ciudad obrera. Arquitectura tradicional fundamentalmente modesta. 	Ciudad jardín. Arquitectura tradicional fundamentalmente suntuosa. 
Prensa local	Inseguridad y violencia, problemas urbanos y protestas sociales.	Ejecución de obras públicas, medidas de higiene y seguridad, y diversas actividades culturales y deportivas.

Conclusiones y comentarios finales

El área metropolitana de San Miguel de Tucumán ha experimentado un gran incremento donde se observan desigualdades en las condiciones de vida de la población y su manifestación en el territorio. Se pudo identificar la coherencia entre las características espaciales, demográficas y determinados aspectos inherentes al imaginario urbano.

Frente a los resultados obtenidos se evidencia que el imaginario urbano es un factor que contribuye de manera significativa en la formación y consolidación de espacios urbanos desiguales, a causa de la incidencia de las identidades locales definidas a lo largo del proceso de conformación de la ciudad.

Las desigualdades observadas tienen relación con la imagen que cada localidad ha definido a lo largo de su historia, diferenciándose en este proceso los espacios geográficos desiguales de Harvey con municipios ricos vs municipios pobres. De esta manera el imaginario popular ha favorecido la fragmentación urbana, al inducir el predominio de una determinada tipología residencial.

Esto no quiere decir que el concepto de imaginario urbano conlleve por sí mismo una connotación negativa, sino que es utilizado en función de intereses dominantes, particularmente del mercado inmobiliario, para influir en las preferencias locacionales de la población. Expresa, tal como plantea Soja, un proyecto político, en este caso el del libre mercado.

El imaginario social urbano, construido a través del tiempo, podría en cambio servir de sustento para alcanzar condiciones de diversidad en la configuración de la estructura y el paisaje urbano. Ello implica contribuir al desarrollo urbano local diferenciado a través de aspectos culturales y sociales enriquecedores de la ciudad en su conjunto.

Para que esto sea posible, un primer paso lo constituye el reconocimiento del modo en el que hoy actúa este fenómeno, para contrarrestar esta tendencia mediante políticas apropiadas.

5. Bibliografía

Boldrini, P. (2011) Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán. Tesis de doctorado no publicada. Facultad de Filosofía y Letras UNT. Argentina.

Bosdorf, A. (2003) Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. Scripta Nova, Universidad de Barcelona. Script= sci_arttext&pid=s0250-71612003008600002&ing=es&nrm=iso

Borsdorf, A. (2003) Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad lationoamericana. Eure, Vol. 29, No 086, 37-49.

Bourdieu, P. (1997) Razones prácticas. Sobre teorías de la acción. Editorial Anagrama, Barcelona.

Clichevsky, N. (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL. Chile.

Coy, M. (2010) Los estudios del riesgo y de la vulnerabilidad desde la geografía humana. Su relevancia para América latina. Población y Sociedad, Vol.17 No.1, 9-28.

de Mattos, C. (2001). Metropolización y suburbanización. EURE, Vol 27 No80: 5-8.

de Mattos, C. (2008) Nuevas teorías de crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. Estudios Regionales. Nº 58, 15-36.

Díaz, E. (1996) La ciencia y el imaginario social. Ed. Biblos. Buenos Aires.

Ferrari M. (2007) El patrimonio ferroviario en el noroeste argentino. Tipologías arquitectónicas y asentamientos urbanos ferroviarios. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones. No 12, 170 a 200

García Canclini, N. (1997) Imaginarios Urbanos. Editorial Universitaria, Buenos Aires.

García Canclini, Néstor (2007) Diálogo con Néstor García Canclini, ¿Qué son los imaginarios y cómo actúan en la ciudad? EURE, Vol. XXXIII, N° 99, 89-99.

Gómez López R. (1976) Asentamientos marginales de vivienda en San Miguel de Tucumán. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, San Miguel de Tucumán.

Gómez López C. (2000) Influencia de la Promoción Pública de Vivienda en el Desarrollo de la Mancha Urbana de la Ciudad de San Miguel de Tucumán. Elementos para la Comprensión de su Estructura Urbana. Tesis de doctorado no publicada. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España.

Harvey, D. (2007) Espacios de esperanza. Editorial Akal, Madrid.

Janoschka M. (2002) El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. EURE. Vol. XXVIII, No 85 , pp.11-29.

Janoschka Michael (2011) Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. No. 76, pp. 118-132.

Jordán, R., Simioni, D. (2003) Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL, Chile.

Longhi, Fernando et al. (2012) Índice sintético de condiciones de vida (ISCV). 54º Congreso Internacional de Americanistas. Viena - Austria. Mimeo.
Longhi, Fernando; Bolsi, Alfredo; Velázquez, Guillermo; Paolasso, Pablo y Celemín Juan. (2012) Fragmentación socio-territorial y condiciones de vida en Argentina en los albores del siglo XXI. Revista Latinoamericana de Población. Año 7, No 12, pp 99-132.
Lucero, P., Mikkelsen, C., Sabuda, F., Ares, S., Aveni, S., Ondartz, A.(2008) Calidad de Vida y espacio: una mirada geográfica desde el territorio local. Hologramática V1, No 7, 99-125.
Malizia M. (2008) Urbanizaciones cerradas en Yerba Buena. La expansión urbana y procesos sociales en Yerba Buena (Gran San Miguel de Tucumán, Tucumán). Countries y barrios privados. Revista Ordenamiento Territorial en Argentina, Vol 2– No. 5.
Malizia M. y Paolasso P. (2009) Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana. Revista Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 24, No 3, 583-613.
Malizia M. y Boldrini P. (2013) Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miseria en yerba buena, Gran San Miguel de Tucumán. Revista Cuadernos. En Prensa.
Manghesi, Emilia (2006) Yerba Buena, imagen de una ciudad. En Aquino et al eds., Desafíos ambientales del Gran San Miguel de Tucumán, Tucumán, Magna.
Mansilla, S. (1997) Crecimiento urbano y marginalización. El caso de San Miguel de Tucumán. Serie Urbana: Ciudades Intermedias, San Miguel de Tucumán. pp. 61-72.
Mertins G., Popp J., Wehrmann B. (1998) Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África. Facultad de Geografía de la Philipps-Universität de Marburg.
Mertins, G. (2000). Ciudades medianas en América Latina: criterios, indicadores y el intento de un modelo de su diferenciación socio-espacial y funcional. Espacio y Desarrollo, Vol 12, 123-140.
Mertins, G. (2003) Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. En Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina. Coord. Luzón, Stadel y Borges, Univ. de Barcelona, España.
Mertins G., (2011) Las metrópolis latinoamericanas: Vulnerabilidad, informalidad y gobernabilidad. En Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina. Editorial Universidad del Norte, Colombia.
Paolasso, P. y Osatinsky, A. (2007) Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960. En: Actas del VIII Encuentro de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix y I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Entre Ríos.
Paolasso, P., Malizia, M., Longhi, F. (2011) Vulnerabilidad y segregación socio-espacial en el Gran San Miguel de Tucumán. Tucumán, en prensa.
Paterlini de Koch, O. (1987) Pueblos azucareros de Tucumán. Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo. Tucumán.

Pérez, V. y Ortiz de D'Arterio, P. (2009) Calidad de vida en el área metropolitana de San Miguel de Tucumán, Argentina. En XII Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos. Montevideo, Uruguay.
Prévôt Schapira, M. (2001) Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. Economía, Sociedad y Territorio, No 7, 405-431.
Pucci, R. (2007) Historia de la destrucción de una provincia. Tucumán 1966. Ediciones del Pago Chico. Buenos Aires.

Políticas habitacionales en Tucumán – Argentina - y Curitiba - Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2004 – 2014)

Natalia Paola Czytajlo
Marta Casares
Madianita Nunes Da Silva

PALABRAS CLAVE
· Metropolización
· Estado
· Derechos

Resumen / El trabajo propone un marco de análisis sobre las políticas habitacionales que permita aportar a la discusión sobre la cuestión metropolitana y políticas urbano-ambientales que garanticen el derecho equitativo a la ciudad.

Se analizan comparativamente actores y lógicas en la producción de espacio residencial, particularmente la producción estatal y la política habitacional e identifican procesos asociados a la implementación de programas sociohabitacionales en los procesos de metropolización de las ciudades de Curitiba (Brasil) y San Miguel de Tucumán (Argentina).

La metodología utilizada adopta enfoques e instrumentos de las ciencias sociales que permite aproximarse a las políticas como campo de problemas; con distintos centros de interés - institucionalización, organización e implementación.

En Argentina desde el 2004, es marcada la re-centralización de la PH. Confluyen el accionar del estado Nacional y las provincias (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Consejo Nacional de Vivienda, Institutos Provinciales de Vivienda). En Brasil, pueden reconocerse estrategias de una "nueva Política Nacional de Vivienda" (Bonduki, 2011) que retoma la política nacional pero incorpora las experiencias municipales anteriores que tuvieron un importante papel. Ello se relaciona con un marco normativo, que plantea, para el caso argentino, una legislación que remite al papel del Estado Nacional (Constitución, Código Civil). En Brasil, el Estatuto de Ciudades (2001) y el Ministerio de Ciudades (2003).

Se aborda especialmente la implementación de programas nacionales/federales: el "Programa Federal de Construcción de Viviendas", en Argentina (que ha registrado un aumento de un 3.461 por ciento en su presupuesto en el período 2003-2012) y el "Programa Minha casa minha vida" (lanzado en 2009 en Brasil). Se presentan indicadores referidos a: i) porcentajes y número de emprendimientos y unidades habitacionales; financiamiento e inversión.

NATALIA PAOLA CZYTAJLO
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina
E-mail: nczytajlo@conicet.gov.ar

MARTA CASARES
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina
E-mail: mcasares@herrera.unt.edu.ar

MADIANITA NUNES DA SILVA
Universidad Federal do Paraná
Brasil
E-mail: madianita@gmail.com

Introducción

En el contexto de metamorfosis de los espacios metropolitanos de América Latina, De Mattos (2006) resalta la persistencia de las desigualdades como un rasgo inseparable del escenario urbano, en el cual riqueza, pobreza y exclusión social aparecen como componentes inseparables. La mirada sobre los procesos de metropolización de Curitiba (Brasil) y Tucumán (Argentina) desde mediados de siglo XX y en particular, de las características de crecimiento y expansión del espacio residencial a inicios del siglo XXI, permite identificar semejanzas y particularidades que plantean interrogantes respecto a la implementación de políticas habitacionales.

Según Andrenacci (2005) se entiende la política social como campo de problemas, los que ponen relieve en las dimensiones histórico- conceptuales, relación intervención social y estructuras, prácticas y representaciones sociales, dimensiones complejas de la política y institucionalidad social.

En esta línea, Chiara, Di Virgilio (2009) señalan distintos centros de interés: el relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas ya que además del Estado y el mercado, están relacionados las familias, los individuos, el tercer sector, atravesados por una multiplicidad de actores con intereses y recursos de poder diversos. Los procesos políticos se asumen como procesos complejos donde se ponen de manifiesto diversas relaciones entre actores y en tanto entramado de relaciones de fuerza donde los intereses de dominio y las luchas sociales, constituyen sujetos, ya sea reforzando derechos - reproduciendo o creando nuevas desigualdades – ciudadanía – inclusión/ exclusión.

El trabajo se propone reconstruir un marco de análisis sobre las políticas habitacionales que permita aportar a la discusión sobre la cuestión metropolitana y políticas urbano-ambientales que garanticen el derecho equitativo a la ciudad. Se plantea: analizar comparativamente actores y lógicas en la producción de espacio residencial, particularmente la producción estatal y la política habitacional e identificar procesos asociados a la implementación de programas sociohabitacionales en los procesos de metropolización de ambas ciudades

Se parte de la discusión a partir de una periodización de la política habitacional -PH- para los ámbitos de estudio. En la línea de los autores que abordan las formas en que se institucionalizan ciertos enfoques de políticas, para el trabajo se analizan también los enfoques y orientaciones que asumen políticas y programas implementados. Para identificar elementos sobre los principios y doctrinas, se revisan organismos e instrumentos, normativa y marco legislativo, así como objetivos y propósitos institucionales y los referidos a planes y programas que hacen a la configuración y puesta en práctica de las políticas habitacionales y sociales en la década del 2000 al 2010 en ambos aglomerados. También otros elementos que dan cuenta del contexto general de la formulación de las políticas. Ello, en el marco de un análisis territorial sociohabitacional y la utilización de una serie de indicadores respecto al déficit habitacional.

El recorte espacial asumido para el análisis se corresponde con la porción de

territorio donde se sitúan los aglomerados metropolitanos de Curitiba y Tucumán. En base a Firkowski (2012) se considera metrópolis con funciones de comando y gestión, articulada a la economía global, y desde donde se distribuye para el resto del territorio nacional, vectores de modernidad y complejidad. En Curitiba, la metropolis se distribuye por el territorio de catorce municipios de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. En el caso tucumano, corresponde a los municipios de lo que se reconoce como Área Metropolitana de Tucumán (AMeT) : San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Alderetes, Banda del Río Salí, Las Talitas y Tafí Viejo. Los municipios de Curitiba e San Miguel de Tucumán desempeñan la función de polo en las metrópolis estudiadas.

Breve periodización histórico de política habitacional

Un abordaje comparativo de políticas habitacionales entre Argentina y Brasil, expone un repertorio de elementos comunes, hitos y procesos comparables desde 1950 (Fernández Wagner, 2008).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA – BRASIL.



Elaboración de las autoras, 2014 en base a Cravino, 2012 y Bonduki, 2004.

Si bien a lo largo del siglo XX es posible identificar elementos comunes en la política de ambos países, interesa en este trabajo señalar algunas constantes y comunes a partir de la década del 90 y en particular en la década del 2000.

A pesar de algunas diferencias respecto de la década del 90, podrían señalarse algunas constantes: a) políticas nacionales de vivienda influidas fuertemente por la "facilitación"; b) preeminencia de acciones habitacionales de vivienda nueva mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito; c) impulso de programas de regularización urbana y dominial de asentamientos informales.

Las nuevas democracias de América Latina a partir de la primera década del siglo XXI, manifiesta un contexto de renovado rol del Estado en el desarrollo económico y social, que interpela la reflexión sobre las políticas habitacionales.

Fernandez Wagner (2006) señala que toda política pública implica una construcción institucional, que regula u organiza la distribución de recursos en la población directa o indirectamente. En el caso de política publica de vivienda, dicha construcción institucional la dividen en dos dimensiones: a) su construcción jurídico institucional en función de derechos y b) la construcción institucional de los niveles de descentralización (transferencia de poder y recursos) de la misma hacia la población involucrada.

Wagner (ibid) señala que en el primer sentido, la política pública requiere una construcción institucional de gran escala, mediante el desarrollo de un conjunto de instrumentos jurídicos asociados a los derechos de ciudadanía (los límites a la propiedad y la renta), y otro conjunto instrumentos de gestión (disposiciones, normas) vinculados con la distribución de los recursos.

Respecto a la construcción institucional de los niveles de descentralización de la misma, se destaca el diseño del modo en que los diferentes niveles del Estado y la sociedad organizada, tienen injerencias, responsabilidades y/o competencias en la ejecución de la política en el territorio.

Así, observamos que en Argentina desde el 2004, es marcada la re-centralización de la PH. Confluyen el accionar del estado Nacional y las provincias (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Consejo Nacional de Vivienda, Institutos Provinciales de Vivienda). En Brasil, pueden reconocerse estrategias de una "nueva Política Nacional de Vivienda" (Bonduki, 2011) que retoma la política nacional pero incorpora las experiencias municipales anteriores que tuvieron un importante papel.

En Argentina, luego de 2001 y con los nuevos gobiernos constitucionales, se sucedían una serie de cambios jurisdiccionales en las responsabilidades sobre programas y se establecen "nuevos lineamientos". En el año 2003 se creaba el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto N° 1283/2003) y se aprobaba el organigrama de aplicación de la administración centralizada en consonancia con los objetivos de los niveles políticos del mismo (Decreto Nº 27/2003). En el marco de la Secretaría de Obras Públicas, funcionaría la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (DUyV)187, cuya misión era "ejecutar la política Nacional de la Vivienda Social a través de programas que formen parte de ella y del FO.NA.VI. en coordinación con institutos provinciales y municipios". Se conformaba por la Dirección

Nacional de Coordinación de Políticas y Programas Habitacionales, la de Desarrollo Urbano, la de Infraestructura Social y la de Políticas Habitacionales.
Durante ese mismo año, se decidía que "todos los programas cuyos objetivos eran mejorar la situación habitacional", pertenecientes a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, pasaran bajo la dependencia de la mencionada subsecretaría.
El gobierno nacional fundamentaba esta acción en la estrategia emprendida en el área de vivienda y mejoramiento del hábitat: "una estrategia de articulación y optimización de recursos entre las distintas Jurisdicciones del Poder Ejecutivo (…) con la convicción de que el Estado Nacional debe impulsar el desarrollo de una política integral de vivienda y mejoramiento del hábitat, orientada a lograr paulatinamente la realización del derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional a una vivienda digna y condiciones de habitabilidad adecuados para todos los habitantes de nuestro territorio" (Decreto N° 1.142)188.
En Brasil, la Creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, implica reunir habitación, saneamiento, transporte urbano y política de ordenamiento territorial para planear y articular la acción urbana. En 2004, Consejo Nacional de la Ciudad y la Cámara Técnica de Vivienda, con la participación de la sociedad.
En 2004, la Política Nacional de Habitación, el planeamiento del sector habitacional para garantizar nuevas condiciones institucionales y promover el acceso a la vivienda digna a todos los segmentos de la población implica:
- la consolidación del "Sistema Nacional de Habitação"
- la creación del "Programa de Desenvolvimento Institucional , Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação"
-la elaboración del "Plano Nacional de Habitação (PlanHab)".
El Fondo Nacional de Vivienda de 2005, busca crear una estructura institucional desde el nivel nacional hasta los estados y municipios, para poder hacer una política integrada de los tres niveles de gobierno.

Marco institucional de la PH en Tucumán y Curitiba
a. lógicas institucionales
Lo anteriormente señalado, se relaciona con un marco normativo, que plantea, para el caso argentino, una legislación que remite al papel del Estado en la garantía del acceso a la vivienda digna.
En la Constitución Argentina señala el articulo 14 bis: "El estado otorgara los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral y renunciable. En especial la ley establecerá: el seguro social obligatorio (...); jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".
Durante 1994, a partir de la política de estabilización monetaria lograda por la Ley de convertibilidad surgieron nuevos proyectos de leyes de vivienda. Uno de ellos fue el de la ley Nª 24.464 mediante la cual se crea el Sistema Federal de la Vivienda (SFV) cuyo objetivo es "…facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población

de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna...." (art. 1ro). Para implementar esta ley se crea el Consejo de la Vivienda integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, los Gobiernos Provinciales que actúan como coordinadores general de los proyectos y programas del SFV y administrador de los recursos del mismo.

Según Cravino (2012:25) la organización institucional de esta nueva etapa de la política de vivienda se concentró en la SSDUyV) del MINPLAN.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, Cravino (2012) resalta que los programas federales privilegiaron al municipio como ejecutor de la política en un intento de agilizar la gestión,el flujo de los recursos y acelerar los procesos de reactivación económica y laboral. Pero inclusive esta descentralización de la gestión significó simultáneamente la recentralización que movilizaba impotantes recursos económicos y tenía impactos territoriales y sociales de envergadura.

Es necesario distinguir que en el caso de Buenos Aires, la provincia quedó desligada de algunos aspectos operativos de la construcción de viviendas (proyecto, licitación, parte de la fiscalización, selección de beneficiarios, entrega de viviendas, mientras que continuó a cargo de otros aspectos centrales como: aprobación de la hidráulica de la urbanización, articulación con las obras de infraestructura y equipamiento social y además acompaño y orientó al municipio en la adjudicaci{on y escrituración de las vviendas. Incluyó también en este caso una operatoria provincial de Tierra que incluía la provisión de suelo que se financiaba con recursos provinciales.

En la provincia de Tucumán, el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) es el organismo jerárquico - dependiente del Ministerio de Economía-, que tiene como misión "elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política y programas de vivienda y desarrollo de los centros urbanos y responsabilizarse de su ejecución".

Bonduki (2011) da cuenta de las principales acciones, estructura organizacional del Plan Nacional de Vivienda .

La estructura institucional en Brasil está regulada por el Sistema Nacional de Habitação (Ley Nacional). El Nivel Nacional por las cuatro secretarias (vivienda, saneamiento, movilidad urbana y programas urbanos) del Ministerio de Ciudad, pero en este momento no está integrado a una política urbana articulada.

La operación está dirigida por la Caixa Econômica Federal (Banco Estatal), es la encargada de la aprobación de los proyectos públicos del subsidio.

Los fondos públicos (FGTS, FDS, FNHIS) están regulados por Consejos Gestores Deliberativos, con la participación paritaria de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, movimientos sociales, entidades académicas y profesionales).

El nivel nacional no hace proyectos de vivienda, solamente los financia y coordina la política. Son los poderes estaduales, municipales y privados que deben realizar esta función.

A nivel estadual y municipal, las secretarías de Vivienda o de Desarrollo urbano son responsables de la coordinación de la política a nivel local, de la elaboración del Plan Local de Vivienda, del programa de regularización y urbanización de asentamientos

precarios, de la producción de vivienda nueva para la población de bajos ingresos (menos de 3 salarios mínimos), con o sin asociación con el sector privado y de la organización de la demanda.
En ambos casos, se remarca la intención de la articulación institucional en torno a la cuestión urbano-territorial, aunque con énfasis distintos.
Las normas que regulan el uso del suelo y la propiedad, fueron creadas desde una concepción que postula a este derecho como absoluto, personalísimo e inviolable que respalda la idea anclada de "vivienda propia". Actualmente en Argentina emerge el debate de la función social de la propiedad.
En Brasil, el Estatuto de Ciudades (2001) contiene los instrumentos de uso de suelo más avanzados de control del mercado inmobiliario. Sin embargo, los municipios no siempre reglamentan estos instrumentos en sus Planes de Ordenamiento Territorial (Planos Directores). El municipio de Curitiba no aplica de manera efectiva instrumentos como el IPTU progresivo en el tiempo. En el caso argentino, recientemente ha tomado fuerza la necesidad de trabajar sobre estos instrumentos. Sólo algunos municipios que proponen instrumentos de esa naturaleza en sus Planes, tal es el caso de Malvinas Argentinas; en San Miguel de Tucumán aún no se han incluido en las acciones previstas en el Plan Estratégico vigente .

b. Programas habitacionales y proceso de metropolización
b.1. agentes sociales y fuentes de financiamiento
Respecto de los programas habitacionales tomamos para el análisis comparativo:
i) Plan Federal de Vivienda (Tucumán, Argentina) – PFCV-
ii) Programa "Mia Casa Mia Vida" – PMCMV -

i) Plan Federal de Vivienda (Tucumán, Argentina) – PFCV-
En la segunda mitad del año 2004, el MINPLAN de la Nación lanzó el PFCV que en su primera formulación, proponía como objetivos: a) la reactivación económica; b) la generación de empleo genuino y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con el propósito de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos, y la reducción del déficit de vivienda (Cravino, 2012).
El Programa se plantea atender a los hogares de bajos recursos que necesitan una vivienda a través de la financiación con recursos presupuestarios nacionales de la construcción de 120.000 viviendas nuevas en todas las jurisdicciones del país. En este sentido está dirigido a fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción.
La SSDUyV desarrolla una línea de acción coordinada con la del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social puesto que en la ejecución del Programa se plantea generar empleos que, además de incidir significativamente en la reducción de las actuales tasas de desempleo, demanda la instrumentación de programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos necesarios.
El PFCV desarrolló un conjunto de Programas Federales y Subprogramas que actuaban

en forma complementaria sobre tres ejes principales: la construcción de nuevas viviendas, el mejoramiento de las mismas, y el mejoramiento barrial y la regularización dominial (Ibidem).

Concentró las principales asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda; triplicando inicialmente los fondos FONAVI; disponía a fines del 2004, de un voluminoso aporte del Tesoro Nacional (2.500 millones de pesos anuales) (Ibidem).

Básicamente consistía en la financiación para la construcción de una vivienda de superficie mínima (44 m2) a ser ejecutado por empresas constructoras, con una fuerte asociación con la Cámara Argentina de la Construcción y el apoyo de la UOCRA (el gremio de los trabajadores de la construcción) (Ibidem).

Para instrumentar los programas, se celebararon una serie de convenios con las jurisdicciones provinciales (los Institutos Provinciales de Vivienda).

En estos convenios se puntualizaba queel fondo constituía un "fondo no reintegrable", se establecía un monto fijo por vivienda", se definían los "cupos por regiones geográficas" y se establecían criterios para reasignarlos. La centralización en la toma de decisiones en esta etapa alcanzó la definición de las características del producto: una vivienda tipo, mínima, definida en sus dimensiones y locales, para cada región del país. Para la región NOA y NEA, con mayor déficit habitacional, dos dormitorios y 55 m2.

En términos cuantitativos,el PFCV en su Fase 1, de 2004 a 2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país. Se destinaron 3.900 millones de pesos. En 2007, el MINPLAN lanza el PFCV II, el cual se presentó plurianual, previendo construir en 3 años 300.000 viviendas y desarrollar una inversión de 17.400 millones de pesos.

En 2004 se establece que para Tucumán en la Etapa I se financiaron 4.000 viviendas, con una superficie de 44 m2, con un costo de 30.000$ x vivienda, con un monto total de 120.000.000 de pesos. En 2005, a Tucumán corresponde, 10.000 unidades, de 55m2, con un costo de hasta 50.000 $ por vivienda, con un monto de 500.000.000 de pesos.

Los programas Federales de Vivienda con financiamiento centralizado y ejecución descentralizada; integran una estrategia que apoyada en un Estado fuerte, prevé a mediano y largo plazo sostener una política de vivienda con la premisa fundamental de paliar el déficit habitacional, reactivar el sector de la construcción y generación de mano de obra formal.

Según señala Cravino (2012) los convenios realizados por programas – en particular, por su volumen, el del PFCV, denotaban la forma de actuación territorial que planteaba en ese momento de la política, que imponía una recentralización de la toma de decisiones, y que terminó con la descentralización del FONAVI realizada en 1992.

Los datos del 2010 suministrados por Consejo Federal de la Vivienda, en el marco del Plan Federal de Vivienda, indican la masividad de sus resultados desde 2003 que alcanza a la fecha más de 700.000 hogares en todo el país.

El PMCMV fue aprobado por la Medida Provisoria nº 459, publicada en marzo de 2009, posteriormente convertida en la Ley nº 11.977, de Julio de 2009, y por el

Decreto nº 6962, de setiembre de 2009.

El programa fue creado por el gobierno federal en el contexto de la crisis económica mundial de 2008, con objeto de compensar la retracción del sector privado y apoyar sectores con dificultades por medio de medidas de expansión del crédito por los bancos públicos (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal). (CARDOSO, 2013, p. 34)

La sumisión del programa a criterios de desarrollo económico no se explica apenas como una reacción a la crisis mundial de 2008, sino que deriva de cambios en el diseño institucional propuesto para la PH, desde la creación del Ministerio de las Ciudades, provocadas por el lanzamiento del Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) en 2007. (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2011).

La Etapa 1 del PMCMV ocurre entre 2009 y 2011, año de lanzamiento de la Etapa 2, en ejecución hasta el 2014. Concebido como un programa de producción de vivienda nueva por el mercado inmobiliario, su meta fue construir 1.000.000 de unidades en la primera etapa y 2.000.000 en la segunda.

El PMCMV se estructura a partir de subprogramas (Programa Nacional de Habitação Urbana, Programa Nacional de Habitação Rural, PMCMV Entidades y PMCMV para municipios de menos de 50.000 habitantes) y según fajas de renta.

La selección de las familias beneficiadas es realizada por el municipio y los candidatos deben estar inscriptos en los catastros públicos de los programas de habitación. Tienen prioridad las familias desamparadas que perdieron su única inmueble, que residen en áreas de riesgo y/o insalubres, aquellas cuyos jefes de hogar son mujeres o que poseen personas con discapacidad (BRASIL, 2010).

En la etapa 1, la faja 1 atendía a familias que ganaban de cero a tres salarios mínimos (R$ 1.395,00), la Faja 2 de tres a seis salarios mínimos (R$ 2.790,00), y la Faja 3 de seis a diez salarios mínimos (R$ 4.650,00). (BRASIL, 2013a). En la etapa 2, la delimitación de las fajas fue alterada para el valor en reales del salario recibido por la familia (Faja1: R$ 1.600,00; Faja 2: R$ 3.100,00 y Faja 3: R$ 5.000,00 (CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA 2, 2013).

La faja 1 tiene subsidios públicos integrales y para las Fajas 2 y 3, el programa se realiza a través de la facilitación de la viabilidad financiera de los subsidios públicos (FERREIRA, 2012).

En la primera etapa del PMCMV fueron destinados R$ 34.000 millones, siendo 25,500 millones del Orçamento Geral da União (OGU) y los restantes correspondientes al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. Más allá de eso se invirtió más de R$ 1000 millones para complementos de infraestructura urbana, a través del BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (CARDOSO, 2013, p. 36). En la segunda etapa los recursos fueron ampliados a R$ 125.000 millones siendo 72.000 millones destinados a subsidios.

Además de la ampliación de los recursos, del aumento de la meta en número de unidades y del cambio en el indicador para el encuadramiento de las familias en las fajas del programa, otros cambios fueron el perfeccionamiento de las reglas, la exigencia

de mejoras en las especificaciones de los proyectos, con el objetivo de priorizar las familias de baja renta y la ampliación del valor de las unidades habitacionales para la Faja 1. En 2013 en Paraná, por ejemplo, el valor de adquisición máximo de una casa tuvo un aumento de 46% y el de un departamento, 34%, que correspondieron a R$ 64.000,00 en el caso de los municipios de regiones metropolitanas.(DAL LIN, 2013).

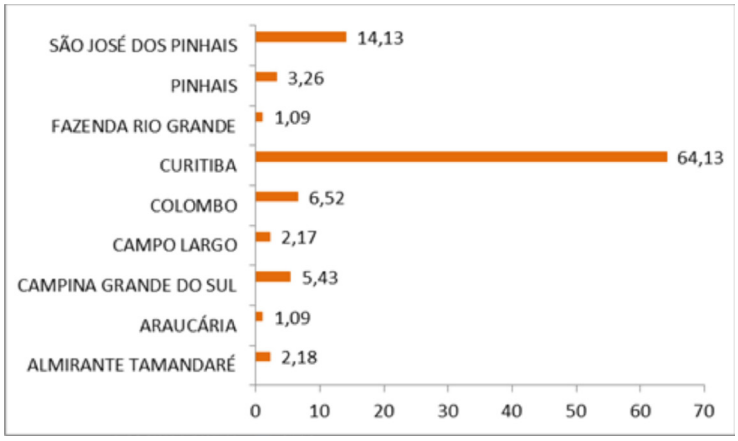
b.2. Aproximación comparativa mediante indicadores

INDICADOR: NÚMERO DE EMPRENDIMIENTOS POR PROGRAMA Y POR MUNICIPIO (2009-2013)

ACP

92 emprendimientos

GRÁFICO 1a. EMPREEENDIMENTOS CONTRATADOS (%) PELO PMCMV SEGUNDO MUNICÍPIOS – METRÓPOLE DE CURITIBA – 2009 – 2012

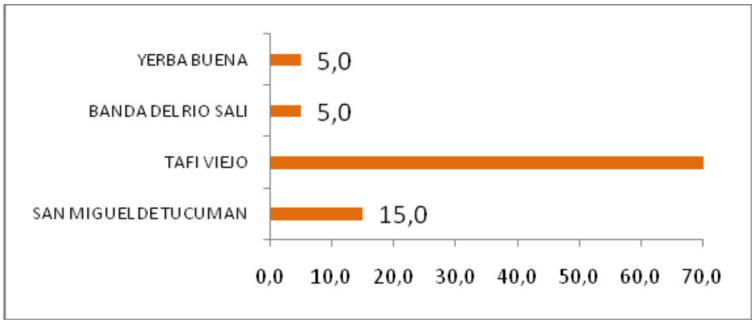


Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

AMeT

14 emprendimientos

GRÁFICO 1b. EMPRENDIMENTOS (%) por el PFCV SEGUN MUNICÍPIOS - AGLOMERADO METROPOLITANO DE TUCUMAN (2009 - 2012)



Elaboración de las autoras, 2014. N.Czytajlo p/OFUT en base a información georeferenciada IPVyDU, 2010 (emprendimientos en ejecución) y datos del informe avance 2012 Fuente: SDUYV.

El PFCV desde 2009 al 2013 se destinó especialmente al emprendimiento Lomas de Tafí, en el Municipio de Tafí Viejo.

Los emprendimientos registrados en San Miguel de Tucumán de este programa tienen escasa relevancia.

Sin embargo, cabe señalar que la mayor cantidad de emprendimientos y número de unidades producidas por el programa si bien se produjo en este municipio, espacialmente se caracterizan por la continuidad de la mancha de ocupación urbana con la ciudad capital. De hecho una característica marcada de la población residente en este emprendimiento es la relación laboral, educativa, de relaciones con el municipio capitalino más que con el municipio taficino.

En el período 2009-2012, que corresponde a la primera etapa del PMCMV, fueron construidos en la metrópolis de Curitiba, 92 emprendimientos habitacionales distribuidos entre las fajas 1, 2 y 3 del programa, que corresponden a 12.997 nuevas unidades.

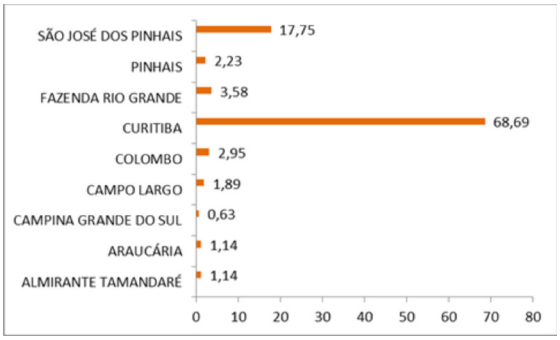
El 64,13% de los emprendimientos y el 66,69% de unidades fueron implantados en Curitiba reproduciendo la histórica concentración de la producción financiada por los programas públicos coordinados por el Gobierno Federal en el municipio polo, observada desde el período del BNH en la década del 70.

São José dos Pinhais y Colombo, al sudeste y norte de Curitiba, respectivamente, se destacan en número de emprendimientos contratados. Estos municipios se caracterizan por la continuidad de la mancha de ocupación urbana con Curitiba. En lo que respecta a las unidades producidas, después del municipio polo, se destacan São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande e Colombo.

INDICADOR: UNIDADES RESIDENCIALES / NUMERO DE VIVIENDAS POR PROGRAMA (2009 - 2013)

12.997 nuevas unidades

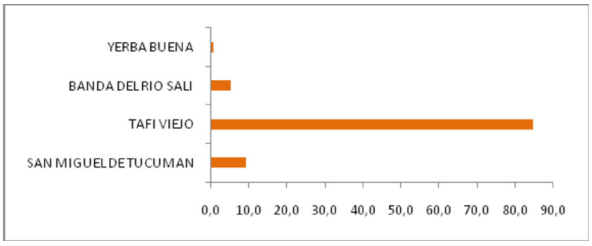
GRÁFICO 2.a. UNIDADES RESIDENCIAIS CONTRATADAS (%) PELO PMCMV SEGUNDO MUNICÍPIOS - METRÓPOLE DE CURITIBA - 2009 - 2012



Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

3.575 nuevas unidades

GRÁFICO 2.b. UNIDADES DE VIVIENDA (%) PFCV SEGUN MUNICIPIOS AGLOMERADO METROPOLITANO DE TUCUMAN - 2009 - 2012



Elaboración de las autoras, 2014. N.Czytajlo p/OFUT en base a información georeferenciada IPVyDU, 2010 (emprendimientos en ejecución) y datos del informe avance 2012 Fuente: SDUYV.

Para el caso tucumano, a partir del análisis de las superficies intervenidas podemos señalar la importancia que ha tenido la producción de vivienda nueva respecto a las otras modalidades. La mayor parte de los programas se centran en la provisión de vivienda llave en mano, de corte tradicional. Esta modalidad implica el impulso a un crecimiento casi exclusivo del tejido residencial extensivo.

INDICADOR: SUPERFICIES SEGÚN INTERVENCION PUBLICA PRODUCCIÓN DE SUELO RESIDENCIAL EN EL AMET GRAFICO 3.a. OBRAS EJECUTADAS 1980- 2010

GRAFICO 3.a. OBRAS EJECUTADAS 1980- 2010

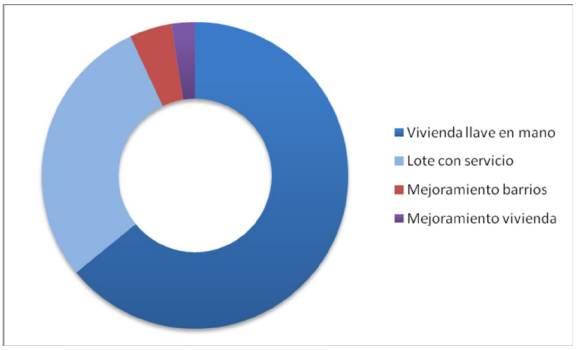
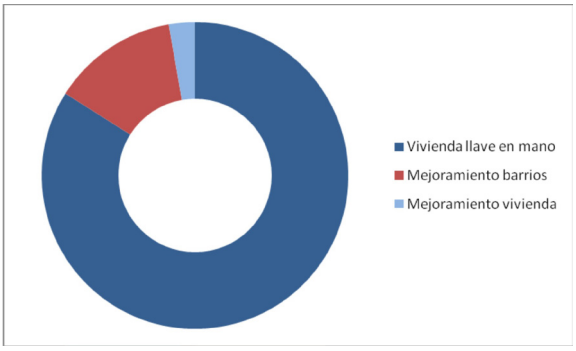


GRAFICO 3.b. OBRAS EN EJECUCION AL 2010



Fuente: Casares, Czytajlo, 2012. Reelaboración Czytajlo p / OFUT en base a información georreferenciada M. Fortini (IPVyDU, 2010)

Para el caso de Curitiba, analizando la distribución del total de emprendimientos según fajas del PMCMV para el período estudiado, se observa que predomina la faja 3 y la faja 2. siendo siempre menores los números de emprendimientos destinados a la faja con más necesidades.

GRÁFICO 4.a EMPREEENDIMENTOS CONTRATADOS SEGUNDO FAIXAS DO PMCMV - METRÓPOLE DE CURITIBA - 2009 - 2012

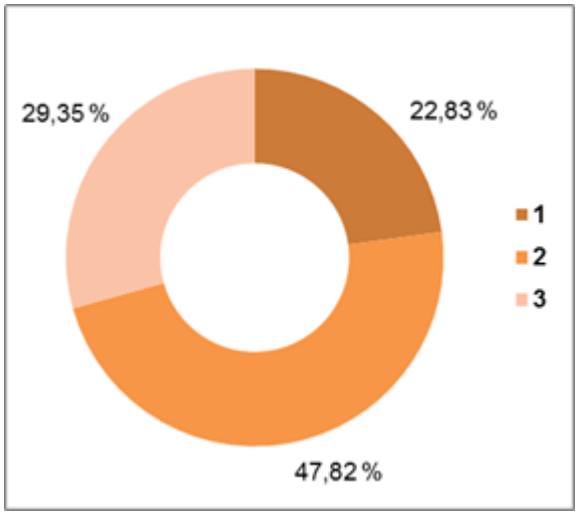
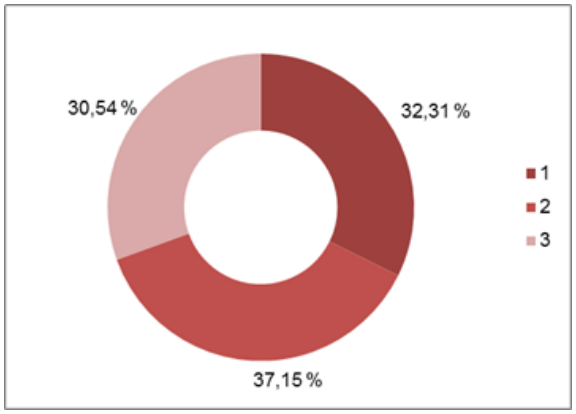


GRÁFICO 4.b. UNIDADES RESIDENCIAIS CONTRATADAS SEGUNDO FAIXAS DO PMCMV - METRÓPOLE DE CURITIBA - 2009 - 2012



Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

Cabe señalar que si bien en el caso tucumano, no se dividen en fajas de renta, las operatorias de viviendas se realizan estableciendo los ingresos de las familias que pueden inscribirse en el padrón. Aunque los PFCV tienen como objetivo “proseguir con la política nacional destinada a dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas, con especial énfasis en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)”; si observamos las condiciones de accesibilidad a las viviendas nuevas, no

alcanzan a todos los sectores .

Volumen de respuestas vs. cobertura del déficit

En el caso de Argentina, el Informe sobre Derechos Sociales del CELS (2013), propone el análisis del déficit habitacional y la situación de la vivienda a partir de la lectura de los censos, a partir de indicadores vinculados a la situación de hacinamiento y calidad de vivienda, así como aquellos vinculados al régimen de tenencia, para indagar en la seguridad jurídica de la vivienda que se habita.

Se reconoce luego de esta última década :

- una disminución de porcentajes de hogares con déficit de calidad: hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares que habitan en viviendas irrecuperables, en el caso de Argentina. En general disminuye a la mitad el porcentaje de CALMAT IV (que indica menores condiciones en la calidad de materiales) tanto en el país, como en la provincia y en los municipios del aglomerado metropolitano.
- en Argentina persisten más de 2.000.000 de hogares que habitan en viviendas deficitarias; 1.500.000 en condiciones de hacinamiento familiar y otro 500.000 con hacinamiento crítico, identificandose un aumento en hacinamiento de los hogares, especialmente en viviendas aptas (de 14,23% en 2001 a 15,26% en 2010). En Tucumán, en cambio, se registra una disminución en los porcentajes de hacinamiento crítico (más de 2), pero superando el % para el país (18.31% en 2010). Eso puede observarse también en los diferentes municipios del aglomerado, observándose los mayores valores en los municipios del este y al norte del municipio polo.
- mientras a nivel país se marca un incremento de los inquilinos y disminución de los propietarios; en el aglomerado tucumano se observa un aumento del porcentaje de los propietarios de vivienda y terreno .

Los datos disponibles para Curitiba relaciona el déficit habitacional y las condiciones de vivienda entre los principales problemas a ser enfrentados por las políticas de la región. A inicios de la década del 2000 el déficit habitacional de la RMC correspondía al 25,3% del déficit de Paraná, 42,8 mil domicilios urbanos.

Entre los componentes del déficit se destacaban el 77,40% por cohabitación familiar, el 17,85% por domicilios “rústicos” y 4,75 por domicilios “improvisados”.

Ello permite señalar un padrón de constitución del espacio residencial tanto en la RMC como en los municipios analizados del AMeT, marcado menos por la precariedad de las habitaciones que por el hacinamiento.

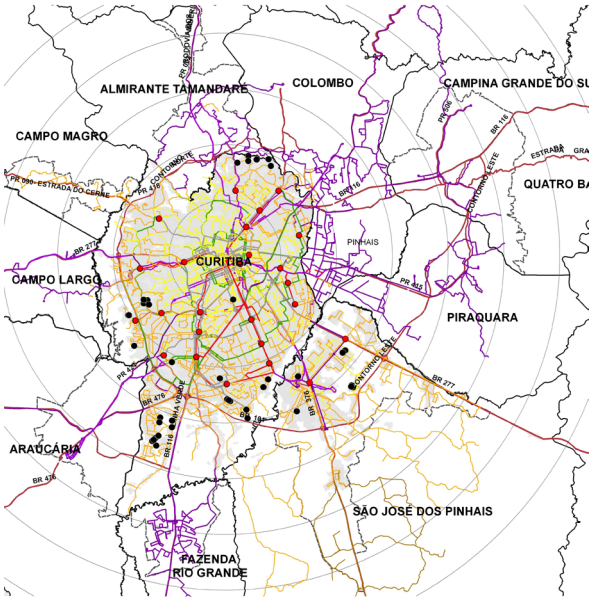
Cabe señalar también que en Curitiba de acuerdo a un relevamiento publicado en 2005 por el Ministerio de las Ciudades, la RMC estaba compuesta por 717.154 viviendas. De ese total, 42.867 se situaban en asentamientos informales . En los municipios del AMeT a inicios del 2000, de 133.112 viviendas, 49.000 se situaban en asentamientos informales .

En ambos casos, los números expresan tanto el grado de urbanización de los aglomerados metropolitanos como también que las discusiones sobre vivienda tienen en lo urbano, el espacio privilegiado de análisis.

Efectos urbanos

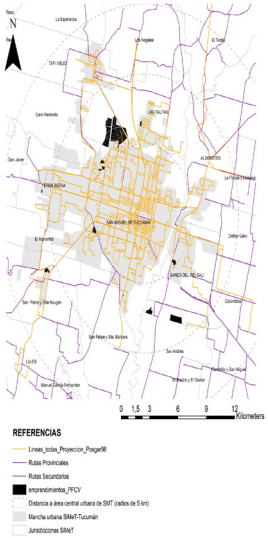
A partir de las cuestiones expuestas, se observa cómo en las metrópolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil, y en particular en la primera década del siglo XXI, a partir de las dimensiones que asume en volumen de recursos y unidades producidas, la política habitacional tiene un rol relevante en la expansión metropolitana.

FIGURA 2. LOCALIZACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS
PMCMV NOS MUNICÍPIOS DE CURITIBA E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS - 2009 - 2012



Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

PFCV SEGUN MUNICIPIOS AGLOMERADO METROPOLITANO DE TUCUMAN - 2009 - 2012



Elaboración de las autoras. N.Czytajlo p/OFUT, 2014. En base a información georeferenciada IPVyDU, 2010 (emprendimientos en ejecución) y datos del informe avance 2012 Fuente: SDUYV.

La dinámica de producción de espacio residencial, en particular desde el modelo de producción estatal y política pública, para el caso tucumano, impulsa una ocupación territorial dispersa que impulsa a pensar en nuevas estrategias para las metrópolis, no solo por compromiso del recurso suelo sino por los cambios en el metabolismo urbano que implicará en el largo plazo.

La cantidad de las unidades producidas y la velocidad con la que se consolida el proceso, impactan fuertemente en la demanda de gestión de las administraciones municipales, que en función del aumento de población residente en áreas de urbanización reciente se ven obligadas a ampliar y canalizar inversiones en infraestructura y servicios urbanos.

Las lógicas de ejecución del PFCV y del PMCMV, se articulan especialmente con los intereses inmobiliarios y propietarios. Tomando como referencia la mancha urbana de ocupación continua en torno a los municipios polo, los vectores de crecimiento se marcan, en Curitiba hacia la región sur, y en el caso de Tucumán, hacia el norte y sur. Estas áreas poseen ventajas que posibilitan al mercado inmobiliario formal, la extracción de importantes beneficios: i) disponibilidad de áreas planas y aptas para la construcción; (ii) una legislación urbanística con índices de ocupación flexibles destinados a la producción de vivienda de interés social; (iii) precios de la tierra más bajos comparados con los precios en el resto de la ciudad.

Valentina Denizo (2013) señala que en el caso de las entidades metropolitanas, las

articulaciones de las acciones de los diferentes niveles y sectores son condiciones necesarias para abordar la complejidad de los problemas relacionados a la vivienda de interés social.
La agenda pendiente y una de las grandes fragilidades del sistema de gestión se refiere a la falta de relación entre las políticas de uso y ocupación del suelo y habitacional. La mayor expresión de ello es la inexistencia de instrumentos de control de valor del suelo urbano, al que también contribuyen las intervenciones del Estado.

Consideraciones finales

Los organismos que ejecutan y controlan la PH, en ambos casos, centran la acción pública en programas de construcción de viviendas nuevas, más que en el control o injerencia en los mercados. Afirmando lo que señalara Fernandez Wagner (2008), se evidencia una preeminencia de acciones habitacionales dirigidas a la vivienda nueva, ya sea a través del Estado como facilitador, mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito.
Que el Estado promueva la construcción de viviendas, es concurrente además con los intereses del sector inmobiliario (con foco en la renta del suelo), el sector productivo (con foco en el incentivo a la actividad en construcción) y el sector financiero (que busca expandir el crédito hipotecario). Ello, que en términos cuantitativos sólo tiene paralelos a mediados de siglo XX, no guarda aún adecuada relación entre la inversión en vivienda y la cobertura del déficit y demanda ajustes en términos de respuestas cualitativas.
Las causas que inciden en la conformación del déficit habitacional en los casos analizados, son la apreciación de los valores de suelo urbano consecuencia de la opción generalizada de los sectores de altos ingresos de invertir en propiedades como resguardo de valor y la consecuente disminución de suelo disponible para los sectores populares. Esto favorece la especulación inmobiliaria y tracciona aumentos en los alquileres y el poder de negociación de los locadores, excluyendo de ese mercado a los sectores de menores ingresos .
El derecho a la vivienda se vincula directamente con derecho a la propiedad (de los propietarios) dificultando el acceso del derecho a la ciudad.
En el caso argentino, recientemente emerge el debate respecto de la legislación (tanto nacional como provincial) que aún no se adecua a los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda .
La cuestión del acceso a la vivienda adecuada se presenta como una deuda pendiente y demanda un abordaje tanto de construcción y mejoramiento de viviendas como la implementación de procesos de regularización dominial, la intervención de los derechos de los mercados de suelo e inmobiliario, la promoción de los alquileres con fines de vivienda y el acceso al crédito hipotecario entre otras medidas, que materialicen el derecho y el principio de la función social de la propiedad.
Respecto al mercado del suelo, existen en muy pocos países (Brasil y Colombia) instrumentos apropiados para el manejo, con fines sociales. Sin embargo, también se

afirma para el caso brasilero que las acciones en materia de PH de los últimos años, tal es el caso del programa MCMV, implicó un retroceso en relación al "terreno ganado" en materia de lucha por los derechos a la tierra y la vivienda. Principalmente porque es un programa que se realiza sin un vínculo real, aunque si planteado en los vínculos institucionales, con los objetivos de la política urbana. Ya que cabe al emprendedor inmobiliario los intereses por la ejecución del emprendimiento, desde la compra del terreno hasta la entrega de las unidades construidas. A partir de esa lógica de relación entre la ejecución del emprendimiento, la promoción del acceso a la ciudad no entra en discusión sino apenas la viabilidad económica.

En el caso del PFCV el papel de los gobiernos locales se encuentra diluido y salvo el municipio polo, los otros municipios no cuentan con una política urbana claramente establecida ni cuentan con los recursos económicos, técnicos, políticos para anteponer resoluciones que respecto de la localización de los emprendimientos de vivienda nueva, den respuesta a estas cuestiones.

A inicios de la década actual las renovadas expectativas en las relaciones entre Estado y Sociedad y a sabiendas de los avances en materia de derechos, las cuestiones mencionadas demandan aún atención en las respuestas y casos analizados de PH tendientes a responder a los desafíos que plantean las ciudades del siglo XXI: democratización, equidad y acceso al derecho a la vivienda y a la ciudad.

Las actuaciones en politica pública en hábitat y vivienda constituyen un eje estratégico. Edesio Fernandes (2010) encuentra en la aplicación de estos recursos una oportunidad histórica de enfrentamiento de problemas urbanos. En ese sentido, la definición clara de una política nacional sobre la utilización de tierras e inmuebles federales es particularmente necesaria, así como un tratamiento adecuado de la apremiante cuestión de la administración metropolitana.

Bibliografía

- BONDUKI, N. G. La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones. Revista de Ingeniería, núm. 35, julio-diciembre, 2011, pp. 88-94, Universidad de Los Andes Colombia.
- BONDUKI, N. G. Origens da Habitação Social no Brasil. 4a edição. 6 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: 2007.
- CARDOSO, A. L; ARAGÃO, T. A; ARAUJO, F de S. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur, 2011.
- CARDOSO, A. L. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2013.
- CASARES, M.; CZYTAJLO, N. La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán. En Revista

Mundo Urbano. Número 40. Año 2012. Disponible en: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/.

• CASARES, M.; CZYTAJLO, N. Relaciones entre estado y mercado en la organización del espacio residencial. Caso: Aglomerado de Tucumán. Relatoría Taller. Módulo "Instrumentos de Gestión Urbano Territoriales"- Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial Segundo Curso de Formación en Planificación y Ordenamiento del Territorio para Agentes Gubernamentales de la Región NOA. Octubre 2013.

• CASARES, M.; JARMA, N. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT), ARESNOA, Jujuy, 2009.

• CELS. Informe 2013 sobre Derechos Humanos en Argentina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013.

• CRAVINO, M.C. (org). Construyendo barrios. Ed. CICCUS. Universidad Nacional General Sarmiento. Bs. As. 2012.

• CZYTAJLO, N. Espacio, género y pobreza: discursos, prácticas y construcción de subjetividades en torno al proceso de implementación de políticas habitacionales. Barrios del sector noroeste de la periferia urbana de San Miguel de Tucumán (2004-2008). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía), Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. 2010.

• DENIZO, V. Papéis do estado na questão habitacional: reflexões conceituais. En www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/.../4517. Consulta 2014.

• FALÚ, A. Hacia Hábitat + 5. Discurso en nombre de las Mujeres, y como coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y Vice Presidenta de HIC. CEPAL. 24 Octubre 2000.

• FERNANDES, E. La construcción del "derecho a la ciudad" en Brasil. CAPÍTULO XVI. Disponible en: http://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-del-derecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf. Consulta 2014.

• FERNÁNDEZ WAGNER, R. Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasilia, Brasil, 2007. Disponible en www.infohabitat.org.ar.

• FERREIRA, J. S. W. (coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

• MATTOS, C. A. de. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En América Latina: cidade, campo e turismo. Geraiges de Lemos, A.I.; Arroyo, M.; Silveira, M.L. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo, 2006.

• MOURA, R; FIRKOWSKI, O. F. Dinamicas Intrametropolitanas e producao do espaco na Regiao Metropolitana de Curitiba. Letra Capital Editora, 2009.

• NUNES da SILVA, M. Estudo de um grande projeto urbano: Execução do Programa Minha Casa Minha Vida no do Município de Curitiba – Paraná – Brasil. Novembro de 2013 – Curitiba, Paraná, Brasil Lincoln Institute of Land Policy - Curso de Desarrollo Profesional sobre Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos.

• SCHUSTER, G.; CÁRDENAS, E.; YANOS, M. Diagnóstico Argentina. Derecho a una vivienda digna. En Sistematización de Estudios Nacionales sobre derechos habitacionales y DESC de las mujeres. CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las Mujeres). Asociación Catalana de Cooperacio al Desenvolpment. Lima, Perú: 1° Edición Lima, Julio, 2008.

Lógicas de acceso a la ciudad fragmentada contemporánea: un análisis del Área Metropolitana de Mendoza, 2003-2014

Dalla Torre, Julieta
Ghilardi, Matías

PALABRAS CLAVE
· Transformaciones urbanas
· Ciudades fragmentadas
· Lógicas y estrategias de producción del suelo urbano

Resumen / En el marco de una línea de investigación vinculada a los estudios urbanos y referidos a la dinámica de las transformaciones territoriales, la gestión urbana y habitacional, y su impacto en el desarrollo de las ciudades y la calidad de vida de la población en su conjunto, esta ponencia busca avanzar en la discusión en torno a la comprensión de la interacción de las lógicas de producción del suelo urbano.

A tal fin, el análisis se enfoca en las transformaciones urbanas evidenciadas entre los años 2003-2014 en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) desde una perspectiva teórico-metodológica histórica, relacional, territorial, con énfasis en la inclusión social. Los aportes de disciplinas como la sociología urbana y de la población, y la geografía social, serán fundamentales.

DALLA TORRE, JULIETA
Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC) - IDEHESI, CONICET/UNCuyo - Argentina
E-mail: julietadt@yahoo.com

Introducción

En el marco de una línea de investigación vinculada a los estudios urbanos y referidos a la dinámica de las transformaciones territoriales, la gestión urbana y habitacional, y su impacto en el desarrollo de las ciudades y la calidad de vida de la población en su conjunto, esta ponencia busca avanzar en la discusión en torno a la comprensión de la interacción de las lógicas de producción del suelo urbano.

A tal fin, el análisis se enfoca en las transformaciones urbanas evidenciadas entre los años 2003-2014 en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) desde una perspectiva teórico-metodológica histórica, relacional, territorial, con énfasis en la inclusión social. Los aportes de disciplinas como la sociología urbana y de la población, y la geografía social, serán fundamentales.

La ausencia de décadas de una política territorial planificada que abarque a toda el AMM ha llevado a la instauración de diversas lógicas de apropiación del suelo en el marco de una ciudad que es cada vez menos inclusiva y más fragmentada. Particularmente, se buscan indagar las lógicas de apropiación y uso del suelo urbano frente a las transformaciones sociales, económicas, políticas, territoriales, evidenciadas en la última década, post crisis del 2001.

La perspectiva teórico-metodológica adoptada parte de entender la producción del hábitat urbano como una producción social, lo cual implica identificar los diversos grupos sociales involucrados y sus intereses (de ganancia de capital, de necesidad de asegurar su reproducción social, de regular la apropiación del hábitat, etc.); también sus capitales y posiciones en el campo de lo urbano. Asimismo, significa concebirlo como un campo en el que se manifiestan las desigualdades y entonces las relaciones de poder y dominación de unos agentes por otros.

La estrategia metodológica adoptada implica la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas en la búsqueda por dar cuenta de la realidad de la manera más acabada posible. El análisis estadístico y documental de fuentes secundarias disponibles sobre el AMM y las técnicas conversacionales como las entrevistas individuales semiestructuradas y en profundidad con informantes clave, son las principales técnicas de construcción de información utilizadas.

Las transformaciones urbanas y la ciudad fragmentada contemporánea

Las ciudades actuales como el área bajo estudio, Área Metropolitana de Mendoza (AMM) se presentan como territorios fragmentados resultado de las transformaciones de las últimas décadas. Para comprender este fenómeno, es necesario remontarse a los primeros desarrollos teóricos que al respecto se han desarrollado en la región.

La fragmentación urbana aparece como una categoría a seguir para describir las crisis de las metrópolis en América Latina a comienzos de la década de 1990. Particularmente, en Brasil, los primeros trabajos al respecto abordaron la problemática en la ciudad de San Pablo. Milton Santos publicó en 1990 Metropole corporativa e fragmentada. O caso de Sao Paulo, al mismo tiempo que profesionales provenientes de

distintas disciplinas reunidos en la Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), utilizan el término para abordar la evolución de las metrópolis de ese país. En ese momento, la fragmentación servía para denominar la partición tanto en el territorio nacional como al interior de las metrópolis (Navez-Bouchanine, 2002).

La superación a la categoría de dualismo, se encuentra en el giro crítico experimentado en la mayoría de las investigaciones de esa época (Vidal 1992, en Navez-Bouchanine, 2002). Paralelamente al uso moderado y de manera evolutiva que tuvo la noción de fragmentación, permitió el tratamiento de la complejidad de la escena urbana. Siguiendo la senda de los investigadores brasileros mencionados, el término se expandió por el resto de Latinoamérica, tanto en los trabajos de los propios investigadores latinoamericanos como entre los extranjeros.

En este sentido, Laurent Vidal, esgrime que la ciudad fragmentada muestra que el funcionamiento integrado y global, que (supuestamente) incluía a todo el espectro urbano, estalló en múltiples unidades denominadas fragmentos terminando con cualquier utopía de unidad social ni espacial (Vidal, 1995 en Prévôt-Schapira, 2001:38).

Por su parte, David Harvey, aporta su visión al desarrollo y consolidación de esta categoría poniendo énfasis en el aumento de la desigualdad y la puesta en marcha de dispositivos que se convierten en límites hacia el interior de la ciudad contemporánea: "(…) a través de los siglos siempre se ha ido fragmentando, siempre hubo relaciones entre los fragmentos y en su mejor momento hubo una preocupación por reunirlos en algunas políticas urbanas (…) la diferencia ahora es que se han formado especies de "islas o compartimentos estancos", lo que impide la integración y la interacción social" (Harvey, 1997).

En síntesis, se pone de manifiesto un fenómeno cada vez más frecuente, que es la proximidad de ricos y pobres, pero en espacios herméticamente cerrados ya sea por elementos materiales como barreras, muros y rejas, así como mediante representaciones sociales y pautas culturales que diferencian a un grupo de otro (Prévôt-Schapira, 2001).

Estas situaciones comienzan a evidenciarse paulatinamente en el suelo urbano del AMM hacia medidos de los años 70 conjuntamente con el inicio de un proceso de instauración de políticas estatales que buscan implantar una lógica neoliberal que irá profundizándose durante las décadas posteriores. Las transformaciones urbanas serán un reflejo de las evidenciadas en la estructura social.

El caso del AMM: ciudad fragmentada

El Área Metropolitana de Mendoza constituye la cuarta ciudad de la Argentina en cuanto a densidad de población y el mayor aglomerado urbano del oeste del país, ubicado en la provincia del mismo nombre.

El AMM está conformada por los espacios urbanos de seis departamentos: Las Heras, Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú. Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010, alberga a un poco más

de un millón de habitantes (1086700), que representan alrededor del 62,5% del total provincial (DEIE), en solo el 0,1% de la superficie (166 km2) de la provincia de Mendoza.

El AMM al igual que toda "ciudad global", asume características resultado de las transformaciones económicas, políticas y culturales propias de los procesos neoliberales registrados fuertemente en el mundo occidental en general y en América Latina en particular hacia mediados de los años 70.

El crecimiento acelerado e improvisado que experimenta el AMM desde esa época hasta hoy, muestra por un lado un proceso de gran expansión de la mancha urbana y, por otro, de una gran importante y preocupante fragmentación en la misma. Una gran proliferación de barrios en la zona suburbana del oeste mendocino, el piedemonte en los departamentos de Las Heras y Godoy Cruz, que luego se trasladará también hacia tierras de alto valor para el cultivo hacia el este del AMM en los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, fundamentalmente. Al mismo tiempo, el empobrecimiento creciente de las clases medias y la profundización de la pobreza y la indigencia entre las clases populares conlleva la división, la fragmentación y entonces la segregación territorial en barrios y sectores de la ciudad claramente diferenciados: barrios de vivienda social de operatoria estatal para clases medias y populares, y asentamientos precarios, en un extremo urbano, y en el otro, urbanizaciones o barrios cerrados, en un primer momento solo de clase alta hasta extenderse y popularizarse hacia buena parte de las clases medias.

Las lógicas de acceso y apropiación del suelo urbano

Las formas que adquieren las prácticas sociales de acceso, apropiación, producción y reproducción de los espacios urbanos que son atravesadas por cuestiones de clase, género, etnia y generación, se enmarcan en los procesos de transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales en un momento histórico-social particular. Esto las vuelve sumamente complejas de analizar. A continuación se espera poder avanzar en ese sentido.

En este marco de referencia, desde mediados de los años 70 el protagonismo del Estado Nacional como promotor de vivienda dirigida a los sectores más vulnerables de la estructura social comienza a disiparse en todo el país incluida el AMM bajo estudio, emergiendo en consecuencia otros mecanismos alternativos que permiten el acceso de los mismos tanto a una porción de suelo urbano (o potencialmente urbanizable) como a la posesión de una vivienda (la mayor parte de los casos auto-edificada).

Estas transformaciones en cuanto al acceso a los espacios urbanos, su producción y reproducción por parte de las distintas clases sociales pueden entenderse a partir de los planteamientos teóricos que desarrollan autores como Abramo (2003) y Arqueros Mejica et al. (2008) quienes identifican tres lógicas de acción social vinculadas con el acceso a la tierra urbana y entonces la producción de las ciudades: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad.

Conciben a la sociedad capitalista contemporánea como el producto de una compleja

interacción entre estas tres lógicas, a las que consideran contradictorias, entre otras cosas por los agentes sociales que las despliegan, así como por los objetivos buscados en cada caso. Estás lógicas presuponen una estructura o marco referencial para la toma de decisiones en cuanto al acceso a la tierra y, al mismo tiempo, definen una estructura de acción y de elecciones de localización y uso de servicios públicos, de las infraestructuras y de los bienes colectivos de la sociedad civil y de las administraciones locales (Abramo, 2003).

En la lógica del Estado, los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de la elección del sitio de las viviendas, previendo de antemano una mejora en la calidad de vida de la comunidad. En la Argentina, los programas federales de vivienda (FONAVI), los programas nacionales de mejoramiento de la vivienda y el barrio, entre otros, orbitan dentro de esta línea de acción.

No obstante, la falta de regulación sobre la expansión urbana en nuestro país, ha permitido un constante aumento de loteos en las periferias de las ciudades. La lógica del mercado permite el intercambio entre los poseedores de tierra urbana (o urbanizable) y los que intentan acceder a una porción de suelo propio. Aquí es importante diferenciar entre el mercado formal (responde una normativa jurídica o urbanística de cada ciudad/país) y el mercado informal, aún cuando no se encuadre en los requisitos normativos y jurídicos.

La situación de pobreza y precariedad que no permite disponer de un lugar de residencia vía esta última lógica, la del mercado, sumado a una "carencia institucional", ya sea por déficit de "capital institucional" (inscripción en un programa público) o de "capital político" (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas), provoca el surgimiento de la tercer lógica que se denomina de la necesidad. Así, se desarrolla un proceso de "acción colectiva" conocida por ocupaciones urbanas de terrenos o inmuebles que se han reproducido tanto en el interior como en los márgenes de los centros urbanos de nuestro país, como es el caso del AMM bajo estudio.

Las estrategias de producción del suelo urbano del AMM en el marco de las lógicas actuales: ¿las lógicas del Estado vs. las lógicas del mercado?

En esta aglomeración, considerada la metrópoli regional más desarrollada del oeste argentino, al igual que en otras ciudades del país, la implementación del régimen de acumulación del capital rentístico-financiero desde mediados de los años 70, genera el empobrecimiento creciente de las clases medias y el aumento multiplicador de las de menores ingresos, segregándoselas territorialmente en barrios y sectores claramente diferenciados. El punto álgido de este deterioro económico, con el consiguiente crecimiento espectacular de la desigualdad social, se da hacia fines de los años 90 y particularmente durante la crisis de 2001 y los dos años siguientes.

Asimismo, tal como ha sido dicho, las transformaciones provocadas por el neoliberalismo de las últimas cuatro décadas han ido generando un nuevo escenario en las ciudades grandes e intermedias como es el caso del AMM que Harvey (2008:32) rescata claramente: "Los resultados se hallan indeleblemente grabados en las formas

espaciales de nuestras ciudades, caracterizadas cada vez más por fragmentos fortificados, comunidades valladas y espacios públicos privatizados sometidos a constante vigilancia (…) la ciudad se está dividiendo en diferentes partes separadas, con la evidente formación de innumerables «micro Estados»".

Así, los cambios socio-económicos se ven traducidos en fracturas que van presentando una nueva geografía y dinámicas en las lógicas de apropiación y uso del suelo urbano. El AMM se presenta actualmente desintegrada; cada espacio del mosaico urbano emerge como una entidad con fuerte homogeneidad social interna, pero de gran disparidad social entre uno y otro, lo que permite hablar de una ciudad dual (Castells, 1995; Prévôt-Schapira, 2001; De Mattos, 2002; Vidal-Koppman, 2007); e incluso, de una ciudad fragmentada en múltiples unidades, no habiendo más una unidad ni social ni espacial (Vidal, 1995), sino la proximidad de ricos y pobres pero en espacios herméticamente cerrados. A esto se le suman otros procesos que dan cuenta de una inadecuada distribución de los recursos urbanos, la discriminación en el acceso al mercado formal de la vivienda y el surgimiento de hábitats precarios como parte de estos procesos de urbanización. Estos espacios no presentan las condiciones urbanas básicas de habitabilidad: bienes, servicios, equipamientos e infraestructura necesaria, además de espacios sociales definidos.

Al respecto se retoma una cita de Vargas et al. (2010: 68) en la que se manifiesta: "desde la economía se considera informal, a nivel jurídico se le considera ilegal, desde la arquitectura se ve como informal o no-arquitectura, desde el análisis urbanístico se evidencia como ciudad incompleta y desde lo social se analiza como ciudad marginal. Esta dualidad y la carencia de múltiples componentes de lo "urbano", además de configurar una narrativa urbana discontinua, parecen fomentar una creciente segregación residencial socioeconómica".

Es en este contexto en el que pareciera imposible imaginar un escenario futuro diferente. Asimismo, la identificación de diversos grupos sociales al parecer irreconciliables al interior de las aglomeraciones urbanas como el AMM también es síntoma de que en realidad hablar de una sola ciudad no es del todo acertado y que, por el contrario, es más adecuado identificar ciudades distintas al interior de lo que desde lo formal, lo legal, lo público, es reconocido como una ciudad. Diferentes ciudades que en términos estrictos tienen casual o eventual contacto entre sí y que van conformando un escenario cada vez más fragmentado y diferenciado en los que la empatía entre grupos con diferentes orígenes sociales ya no se evidencia (Atkinson y Blandy, 2005) o se vuelve infrecuente. Así los intercambios entre clases y fracciones de clases se vuelven cada vez más distanciados y sólo se tiene contacto con el igual; aquel que en general comparte las mismas condiciones económicas, sociales y culturales de vida.

Entre los grupos sociales segregados en situaciones de pobreza, las consecuencias negativas son particularmente importantes. Entre ellas se destacan las limitadas relaciones con agentes sociales pertenecientes a otras clases, lo cual genera un debilitamiento de las redes y los contactos y con ello las posibilidades de acumular capitales que permitan transformar sus realidades cotidianas; es decir, estos sectores

se van asilando al sólo relacionarse con otros con los que comparten posiciones similares en la estructura social. En este sentido contribuye a la desintegración del tejido social. Katzman (2001) afirma que en términos de "capital social colectivo" existe un riesgo de declinación de las instituciones vecinales que impide la superación de problemáticas comunes.

En síntesis, se va perdiendo la idea del espacio público como lugar de encuentro e intercambio societal. Surgen ciudades divididas entre áreas apropiadas por los grupos dominantes, aquellos que detentan una posición de privilegio por los capitales acumulados de los que disponen, y sectores "apropiados" por los grupos en situaciones de carencias o pobrezas. Hacia su interior estas realidades son homogéneas y hacia su exterior son opuestas, generando situaciones de marcadas diferencias de clases -en lo económico, lo social, lo cultural, lo espacial, etc.- y el consiguiente desconocimiento del otro, de aquello que se presenta como extraño, como distante. De ahí deriva entonces el rechazo social y su consiguiente naturalización constante y perpetuidad.

Luego de esta caracterización del AMM y en el marco del análisis de las lógicas de producción urbana que en ésta se desarrollan en la actualidad, es importante poder identificar algunas tendencias evidenciadas en las prácticas de los diferentes agentes sociales, involucrados en estos espacios.

En primer lugar, las características de ciudad fragmentada del AMM han derivado en algunas prácticas en las que se evidencia un predominio de las lógicas del Estado. Ejemplo de ellas son aquellas experiencias en que desde el sector estatal se busca acompañar a las comunidades que en el pasado han desarrollado estrategias de ocupación, toma territorial y/o adquisición de manera informal del espacio urbano ante la imposibilidad de resolver de manera formal sus demandas habitacionales. El objetivo declarado de estas políticas es la inclusión de estos ciudadanos a la ciudad formal y así romper con los evidentes procesos de segregación social, económica, cultural, territorial y simbólica de los que son objeto. En este sentido, pueden entenderse como prácticas de relativa integración urbana de sectores sociales vulnerables.

Pueden nombrarse algunas ocurridas en el AMM, como la urbanización de asentamientos populares urbanos como el caso del Campo Papa ubicado en el departamento de Godoy Cruz: mejoramiento de las calles, desagües y veredas, de las viviendas, de la disponibilidad de servicios públicos como agua potable, gas natural y luz eléctrica. También, la reubicación o relocalización de poblaciones en terrenos aptos para la residencia y cercanos a otros barrios con diferente pertenencia social, incentivando de esta manera la interacción entre clases sociales, evitando la guetización y el aislamiento social: relocalización Barrio Costa Esperanza cuya población fue trasladada de forma involuntaria del departamento Capital al departamento de Guaymallén, desarraigándola de sus contextos de sobrevivencia cotidianos.

Estos procesos de intervención del Estado son diferentes dadas las características particulares de los agentes involucrados. Algunos implican la participación de las propias comunidades desde la construcción y planificación de su propio entorno; otros presentan una práctica más acotada, tomando más preponderancia el Estado

como agente decisor. En el primero de los casos, las experiencias de intervenciones para promover la inserción urbana de clases populares como son los mejoramientos barriales, han logrado mejores resultados al intentar una integración desde la propia participación ciudadana (Vargas et al., 2010: 61). Éstas favorecen el proceso de construcción y reconstrucción de los territorios como espacios compartidos, vividos, experimentados, sentidos, colectivamente (Haesbaert, 2013). De esta manera, se reconoce que los agentes sociales más allá de su pertenencia de clase participan en la construcción de sus territorios y, por ende tienen derechos a decidir sobre ellos, a habitar en ellos, así como que los mismos sean aceptados y respetados por el resto de los ciudadanos.

Hace algunos años en Argentina, al igual que en otros varios países de América Latina, están sucediendo prácticas comunitarias de clases populares radicadas en espacios informales que buscan el reconocimiento de los mismos y la superación de la segregación socio-espacial vivida, consolidando así su participación como grupo afectado en la ciudad formal. En mayor o en menor medida sus prácticas comunitarias logran los objetivos propuestos, consistentes en el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y en asegurar su reproducción social que supera al de las condiciones edilicias de sus viviendas y de infraestructura de sus barrios y que se relaciona directamente -entre otras cosas- con su "derecho a la ciudad"; a su usufructo equitativo, sustentable, democrático (Arqueros Mejica et al., 2008); y a la participación directa y representativa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas del hábitat.

Estas prácticas pueden entenderse como los procesos de "Producción Social del Hábitat" (PSH), entendidos como una producción popular, es decir, vinculada exclusivamente con la auto-producción de viviendas y del espacio urbano por parte de los sectores sociales más vulnerables en respuesta a su necesidad habitacional. Este constituye un proceso colectivo, socialmente producido y legitimado, planeado y participativo en el que prima la necesidad en la informalidad, antes que la apropiación individual mediante la legalidad de la propiedad privada de la tierra y/o la vivienda, como ha caracterizado históricamente a este proceso en el marco del capitalismo.

Entender la producción del hábitat urbano como una producción social implica tener presente los diversos grupos sociales involucrados y sus intereses (de ganancia de capital, de necesidad de asegurar su reproducción social, de regular la apropiación del hábitat, etc.), capitales y entonces posiciones que ocupan en el campo de lo urbano. Asimismo, significa concebirlo como un campo en el que se manifiestan las desigualdades y entonces las relaciones de poder y dominación de unos agentes por otros.

Más aún, todas estas situaciones involucran un largo proceso de transformaciones desde lo cultural y social hasta lo infraestructural y territorial, por parte tanto de las clases populares directamente afectadas, como de los otros grupos sociales vecinos, además del Estado en sus distintos niveles y otros agentes sociales y económicos intervinientes en el territorio. Significan el respeto a las diferencias culturales y la

revalorización de los sectores que obligadamente debieron desarrollar prácticas comunitarias que les asegurasen un lugar donde vivir, sea este el que fuera y estuviera en las condiciones que fuera. Asimismo, implican el reconocimiento de los procesos de construcción urbana que involucra a todos los agentes sociales más allá de su pertenencia de clase y entonces, del espacio que ocupan en la ciudad. Esto no es más que reconocerlos como ciudadanos con derechos a decidir sobre el espacio urbano en el que quieren vivir; sin dudas es en sentido estricto una ampliación de derechos.

La lógica que en un primer momento fue de la necesidad de un grupo social debería buscar modificarse en una lógica del Estado, de la planificación y de la articulación entre los distintos sectores involucrados: los más vulnerados en sus derechos ciudadanos y el Estado, al menos; en algunos casos, se incluyen también organizaciones de la sociedad civil y otros sectores sociales colindantes a la zona vinculada con la problemática habitacional, también afectados aunque de otra manera.

Estas son algunas manifestaciones que permiten pensar en ciertos cambios que comienzan a evidenciarse en las ciudades y que dan la oportunidad de imaginar una ciudad un poco más inclusiva que permita el florecimiento y el respeto de diversas prácticas sociales, culturales y territoriales, incentivando principalmente la convivencia y el intercambio entre todas las partes, acortando las persistentes diferencias y distancias de clase y etnia, y evitando entonces el rechazo y la estigmatización. Es esta la razón por la cual se busca dar cuenta de la importancia que presentan estas experiencias democratizantes, en las que -bajo el respeto- distintas comunidades intentan formar parte de la denominada ciudad formal.

En general, las administraciones públicas locales no se muestran muy receptivas a estas experiencias de intentos de inclusión de las clases populares y de mejoramiento de sus condiciones de vida en los asentamientos urbanos, porque ello es considerado una forma de reconocimiento implícito de los mismos y de sus habitantes y, entonces, un incentivo a su ulterior crecimiento, a la conformación de otros (Durand-Lasserve, 2003) o a la desvalorización de los terrenos y de las áreas circundantes que ocupan, perjudicando los posibles negocios inmobiliarios que estos pueden suponer para la inversión del capital privado (Harvey, 2008); capital cuyos intereses mercantiles utilizan a las ciudades como escenarios para la reproducción de sus riquezas a costa de la inclusión y convivencia de las distintas clases sociales en su construcción cotidiana.

Ejemplos de transformaciones urbanas en las que la lógica del mercado ha primado, abundan en el AMM. Un ejemplo actual en el departamento de Capital es la llamada “Zona del Parque Central”, la cual quedó disponible a su ocupación a partir de las privatizaciones de principios de los años 90 y que luego de diversas prácticas con una misma lógica mercantil y con apoyo explícito del Estado municipal (relocalización de asentamientos populares urbanos de la zona, transformaciones en las normativas de edificación, construcción del Parque Central, venta de terrenos para desarrollos inmobiliarios, refuncionalización de galpones del ferrocarril a edificios para actividades culturales, recreativas y turísticas) y nacional (construcción de viviendas de clase media mediante PROCREAR) es considerada actualmente un polo central para el “desarrollo”

de la ciudad (Lentini, Palero, 2008; Morgani, Rizzo, comps., 2014).
Situaciones similares suceden en el resto de los departamentos que conforman el AMM mostrando la connivencia del Estado con el mercado a partir de la aprobación de proyectos habitacionales que solo fortalecen la permanencia de una ciudad para algunos.
Por un lado, importantes y numerosos procedimientos de relocalización forzada de asentamientos populares urbanos desde distintas zonas del AMM hacia el piedemonte mendocino (particularmente la zona ubicada detrás del Cerro de la Gloria en la Ciudad de Mendoza) que invisibilizan a sus habitantes y que los marginan y segregan material y simbólicamente. Además de alejarlos de sus territorios construidos y de confinarlos a otros vulnerables a riesgos naturales sísmicos, aluvionales, entre otros.
Por otro lado, el boom de barrios cerrados que agudizan aún más la lógica del mercado neoliberal y que excede a las elites económicas y políticas mendocinas, incluyendo fuertemente a las clases medias. Estos desarrollos residenciales son habilitados muchas veces mediante excepciones por los gobiernos municipales. Gran parte de ellos se construyen incluso en áreas no permitidas como las del piedemonte, hacia el oeste de la aglomeración, o las del este que son tierras de cultivo con un alto valor productivo.
En algunos casos estos emprendimientos urbanísticos adoptan la forma de "ciudades pueblo" y conjugan inversiones de capital nacional y extranjero con capital local de empresarios y profesionales mendocinos volcados a los negocios inmobiliarios sumamente rentables. Estos se agregan a los ya existentes en el AMM (Barrio Dalvian, Palmares, El Torreón, entre otros) y ejemplifican las prácticas que desde el Estado no hacen más que reforzar los procesos de fragmentación urbana que se intensifican día a día en el AMM. Algunos funcionarios públicos incluso viven en este tipo de barrios y se han manifestado abiertamente a favor de su desarrollo.

Lógicas de producción, reproducción y uso de las ciudades: ¿y el derecho a la ciudad?
Las lógicas de producción, reproducción y uso de las ciudades evidenciadas en el apartado anterior con predominio absoluto del mercado, lleva a cuestionar el derecho a la ciudad: cómo se entiende, quiénes lo determinan o definen, quiénes lo ejercen, con qué intereses y cuáles son sus objetivos.
Más allá de los procesos conflictivos que estas lógicas urbanas encierran, se evidencia que el derecho a la ciudad como los otros derechos de todos los ciudadanos y en particular de quienes habitan y construyen el AMM, es un derecho que es impuesto de manera discrecional de acuerdo a la pertenencia de clase, lo cual supone dos formas al parecer distintas de producción, reproducción y apropiación y uso del espacio urbano pero que comparten la visión del mercado.
En este sentido, frente a un escenario en el que la lógica de acumulación del mercado reina, en un extremo, las clases populares solo se ven obligadas a habitar en determinados lugares a los que son confinados de manera explícita, por ejemplo a partir de relocalizaciones forzadas por parte del Estado, y de manera implícita cuando

se ven en la “libertad” de ocupar “voluntariamente” determinados espacios de las ciudades que los expulsan. En ambas situaciones, no tienen el derecho a elegir cómo quieren vivir, cómo quieren construir sus territorios; solo son segregados, invisibilizados, encerrados por fuera de la “ciudad formal” -que es cotidianamente construida de manera no participativa ni democrática entre algunos ciudadanos considerados con mayores derechos-, librados a su suerte en los márgenes, en zonas de alto peligro desde lo geográfico (terrenos afectados por peligros aluvionales, sísmicos, de contaminación por cercanía a basurales), desde lo social y económico (alta precariedad edilicia, espacios alejados de fuentes de trabajo, de servicios básicos educativos, de salud, de transporte); espacios urbanos que no pertenecen a la ciudad que desea ser mostrada en el mundo neoliberal contemporáneo.

Las clases populares son obligadas a cumplir con un derecho a la ciudad que les es impuesto, del que ellos no participan en su construcción ni en su definición, ya que en estos casos, son los sectores dominantes los que determinan cuál es ese derecho a la ciudad, cómo puede ser definido, para quiénes, etc.

En el otro extremo, las elites políticas y económicas que deciden ellas autosegregarse con el discurso de la seguridad. Ellas no son obligadas a respetar el derecho a la ciudad, sí pueden separarse y así incentivar y perpetuar la fragmentación social y territorial. Pueden proteger su propiedad privada y sus valores. Éstas eligen, pueden hacerlo. Incluso pueden elegir no adscribirse al derecho a la ciudad, no participar de la ciudad formal, o hacerlo de una manera desigual.

El derecho a la ciudad en el AMM se vislumbra entonces como un derecho impuesto a las clases populares y no una construcción social de la que éstas contribuyan en su discusión y construcción.

Consideraciones finales

Las discusiones en torno a las nuevas particularidades que actualmente presentan los espacios urbanos globales tal como es el caso del AMM bajo estudio; particularmente las transformaciones socioespaciales más significativas como la fragmentación de las ciudades, da cuenta de la relevancia de avanzar en el análisis del derecho a la ciudad como punto fundamental en el que se cruzan los diversos agentes sociales involucrados en sus producciones y reproducciones.

En ese sentido, se vuelve primordial asimismo, enfatizar en el derecho a la ciudad, entendido como una construcción colectiva, democrática, que busque la constitución de un espacio urbano sentido, vivido, compartido por todos, que no acentúe las diferencias sino la convivencia, el respeto.

La manera en que puedan efectivizarse estos derechos dependerá de la organización de los grupos más vulnerados, así como del papel activo que asuma el Estado en su defensa. Este debe asegurar a través de sus programas y políticas urbanas, intervenciones integrales que involucren articuladamente a los distintos agentes sociales, además de que se presenten respetuosas de los grupos y de la estructura urbana existente por ellos construida.

El Estado con sus prácticas materiales y simbólicas de construcción de las ciudades debe dejar de privilegiar los intereses de clase y reproducir las lógicas del capital concentrado, ya que de lo contrario, tanto explícita como implícitamente convalida la discriminación.

Solo cuando puedan visualizarse transformaciones democratizantes en nuestras ciudades; cuando el derecho a la propiedad de la tierra urbana deje de estar estrechamente vinculado a cuestiones de clase, podremos estar seguros que nuestras sociedades sean más igualitarias y entonces, más justas.

Bibliografía consultada

Abramo, Pedro. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas, EURE Vol. 38, N° 114, mayo 2012, pp. 35-69.

Abramo, Pedro. A cidade da informalidade. O desa□o das cidades latina-americanas, Rio de Janeiro: Editorial Sete Letras, 2003.

Arqueros Mejica, María Soledad; Gil, M. Laura; Mendoza, Mariana y Zapata, M. Cecilia. Córdoba y Mendoza: dos casos para pensar la producción social del hábitat, Revista INVI, mayo, año/vol. 23, núm. 062, Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2008, pp. 21-73.

Atkinson, Rowland, and Sarah Blandy. Introduction: International perspectives on the new enclavism and the rise of gated communities. Housing Studies 20.2, 2005, pp. 177-186.

Castells, Manuel. La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Alianza editorial, 1995.

De Mattos, Carlos. Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? Eure, Vol. 28, N° 85. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2002.

Ghilardi, Matías y Dalla Torre, Julieta. Transformaciones socio-espaciales (en la Argentina reciente): la emergencia de nuevas formas de exclusión en las metrópolis del siglo XXI, en Figallo, Beatriz y Cozzani, María Rosa (eds). Los de adentro y los de afuera. Exclusiones e integraciones de los proyectos de nación en la Argentina y América Latina, Rosario, IDEHESI-IH, CONICET, 2013.

Harvey, David. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana, Ediciones Akal, Madrid, 2012.

Harvey, David. El derecho a la ciudad, NLR New Left Review 53, sept./oct., 2008, pp. 23-39, disponible en: http://newleftreview.es/authors/david-harvey

Harvey, David. La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu, Buenos Aires, 1997.

Haesbaert, Rogério. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad, Cultura y representaciones sociales, UNAM, México, Año 8, núm. 15, septiembre, 2013, disponible en: www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/download/41590/37807

Katzman, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres

urbanos, Revista de la CEPAL, CEPAL/ONU, Santiago de Chile, Núm. 75, diciembre, 2001, disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/19326/Katzman.pdf.
Lentini, Mercedes; Palero, Delia; Montaña, Elma. La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana, XI Seminario Internacional RII (Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio), Mendoza, octubre, 2010.
Lentini, Mercedes; Palero, Delia. "Todos tienen derecho a una casa, pero cada uno en su lugar": alcances del derecho a la vivienda y a la ciudad en una sociedad excluyente, V Jornada Internacional de Vivienda Social, Universidad de Chile-Universidad de Valparaiso, Chile, 2008.
Morgani, Rodolfo; Rizzo, Pablo (comps.). Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza ¿Renovación urbana o gentrificación en los terrenos del ferrocarril?, Quellqasqa, Mendoza, 2014.
Murillo, Fernando. El "derecho a la ciudad": ¿se construye con más obra pública o con mejor regulación del desarrollo urbano?, XI Coloquio Internacional de Geocrítica, UBA, Buenos Aires, 2010.
Navez-Bouchanine, François. La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?. Editions L'Harmattan, 2002.
Nuñez, Ana. De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Herni Lefebvre, Revista Theomai 20, 2° semestre, 2009, pp. 34-48.
Prévôt-Schapira, Marie France. Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. En Perfiles Latinoamericanos, N° 19. Ciudad de México: FLACSO, 2001.
Rodríguez, María Florencia. Notas sobre los conceptos de los "Nuevos Asentamientos Urbanos" (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires, Pampa (05), 2009, pp. 197-217.
Sosa Velásquez, Mario. ¿Cómo entender el territorio? Colección Documentos para el debate y la formación, No. 4, Editorial Belinda Ramos Muñoz–Guatemala: URL; Editorial Cara Parens, Guatemala, 2012, disponible en: http://www.rebelion.org/docs/166508.pdf
Tovar, Carlos Alberto Torres, and Edmundo Pérez Hernández. La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad. Univ. Nacional de Colombia, 2002.
Vidal, Laurent. Les mots de la ville au Brésil. Un exemple: la notion de fragmentation. Cahiers des Amériques Latine, 1995, no 18, p. 161-181.
Vidal-Koppmann, Sonia. La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. "Villas miseria" y "countries": de la ghetización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. En Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XI, N° 245. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007.

Otras fuentes consultadas

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, República Argentina.
DEIE. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Gobierno de Mendoza.

Estrutura social e organização social do território: metodologia de identificação e resultados para 2010 – Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Marley Vanice Deschamps
Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski

PALABRAS CLAVE
· RMC
· Estrutura social
· Tipologia Socioespacial

Resumen / Neste trabalho são apresentados a metodologia e os fundamentos teóricos da análise social do espaço metropolitano que vem servindo de base para estudar as transformações no padrão de organização do território das metrópoles brasileiras, nas últimas três décadas. Traz como aporte prático os resultados obtidos por meio da aplicação desse modelo de análise para a Região Metropolitana de Curitiba – RMC, para 2010, procurando estabelecer uma associação com o padrão de desenvolvimento recente desta região já que esta metodologia considera a estrutura social a partir da ocupação dos indivíduos. O procedimento utilizado permitiu a construção tipológica do espaço denominada Tipologia Socioespacial, a qual apreende a distribuição dos grupos sociais no espaço metropolitano, conformando espaços homogêneos internamente e diferenciados entre si. A principal base de dados é o Censo Demográfico (IBGE) de 2000 e 2010 já que também é realizado um comparativo com a tipologia de 2000. Partindo da constatação de que a indústria tem um papel relevante na expansão das cidades, se conformando em importante agente produtor do espaço, também serão utilizados dados sobre a localização das indústrias no tempo, tentando uma associação com as transformações socioespaciais.

MARLEY VANICE DESCHAMPS
Universidade Federal do Paraná - UFPR,
Curitiba - PR,
Brasil
E-mail: mvdeschamps@hotmail.com

OLGA LÚCIA C. DE FREITAS FIRKOWSKI
Universidade Federal do Paraná - UFPR,
Curitiba - PR,
Brasil
E-mail: olgafirk@gmail.com

Introdução

O Brasil chega à virada do século com mais de 80% de sua população vivendo em áreas urbanas, e em 2010 já são quase 85%. O número de regiões metropolitanas em 2010 somava 36 . Os municípios dessas regiões (11% do total dos municípios brasileiros) abrigavam 44% da população total e pouco mais de 50% da população urbana do país. Esses municípios geram pouco mais de 55% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. Ou seja, somos um País metropolitano e conhecer a realidade dessas áreas faz parte dos estudos do Observatório das Metrópoles .

Neste quadro de intensa urbanização com forte concentração populacional, a preocupação dos pesquisadores ligados ao Observatório das Metrópoles tem sido mostrar, num estudo comparativo, quais as principais transformações urbanas ocorridas entre 1980 e 2010 nas metrópoles brasileiras, relacionando as mudanças econômicas, sociais e políticas às dinâmicas urbanas nacionais, regionais e locais.

Para que tal estudo pudesse ser possível, alguns desafios foram enfrentados, como a compatibilidade dos Censos Demográficos1980-2010, única fonte de informação possível de ser tratada em nível intraurbano, tanto no que diz respeito às variáveis utilizadas quanto às bases geográficas. Além disso, nesse período o Brasil passou por transformações importantes em seu modelo de desenvolvimento sendo necessário interpretá-lo com foco na conformação dos espaços metropolitanos. Nesse sentido tem-se como hipótese inicial que os processos sócio-espaciais em curso nas metrópoles brasileiras têm enorme importância na compreensão dos mecanismos societários de exclusão e integração, através de seus efeitos sobre a estruturação social, e de produção/reprodução de desigualdades e as relações de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais (RIBEIRO & RIBEIRO, 2011).

Como parte de um estudo maior, este trabalho tem como objetivos a analise do padrão de organização social da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) para 2010, tendo como ponto de partida a posição ocupada pelos trabalhadores no mercado do trabalho, além de apresentar a metodologia adotada. Também com base em estudos anteriores, será traçado uma análise das transformações ocorridas no perfil social do território metropolitano nas três últimas décadas.

Este trabalho se estrutura em três partes além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte trás as considerações teóricas para a compreensão das mudanças da organização social do território da RMC, bem como da sua própria dinâmica. Essas considerações estão subdivididas em duas dimensões. Uma que diz respeito à conformação de da rede urbana brasileira e outra que diz respeito à conformação interna do território metropolitano. Na primeira, segundo Ribeiro (2013) tem-se, para além do modelo teórico das cidades globais, um modelo conceitual denominado “metrópole liberal-periférica”, mais apropriado à nossa realidade. Ou seja, dentro de uma ordem econômica hierárquica da economia-mundo, desenhada a partir dos anos 1950 em razão da descentralização do aparato produtivo industrial capitalista em direção a alguns países da periferia, o Brasil surge como novo centro de acumulação e valorização do capital internacional. Assim o país se organiza por meio

de uma rede urbana complexa e diversificada articulando o território nacional a esta dinâmica de expansão capitalista periférico-associada. (RIBEIRO, 2013, p.10).

Além disso, para a compreensão da organização interna da metrópole, utiliza-se o conceito de espaço social desenvolvido tanto a partir da dimensão marxista quanto da dimensão weberiana, na medida em que consideram que essa estruturação interna se dá partir das classes sociais, que incorpora as relações de produção (marxismo) e, ao mesmo tempo, o status social (weberianismo). No entanto, quem mais desenvolveu a noção de espaço social, segundo princípios de diferenciação que corresponde à própria noção de espaço, foi Bourdieu. Para ele o espaço social seria o "conjunto de posições distintas e coexistentes, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre" (BOURDIEU, 1996: 18-19). Adota-se, desta forma, uma postura relacional na compreensão dos agentes ou grupos sociais em decorrência da posição que ocupam no espaço social.

Considerando que a relação entre os agentes ou entre as classes sociais não se encerra apenas no espaço social, mas também se inscreve no espaço físico, o território passa a ser compreendido como expressão do espaço social ou da relação entre os diferentes agentes e classes sociais que estabelecem proximidades ou distanciamentos uns em relação aos outros no espaço geográfico por decorrência da proximidade ou distância existente no espaço social.

A partir desses conceitos, a metodologia desenvolvida permite a classificação sócio-ocupacional dos indivíduos possibilitando uma aproximação com a estratificação social das regiões metropolitanas, ou seja, na determinação da estrutura social, a metodologia parte de uma estratificação sócio-ocupacional tendo na variável ocupação elemento central para visualizar a posição dos indivíduos nessa estrutura, uma vez que a ocupação por ele exercida o coloca em uma determinada posição social. Essa hierarquização foi construída a partir de alguns princípios de oposição vigentes na sociedade capitalista, tais como capital e trabalho; grande e pequeno capital; posição de comando (autonomia) e subordinação; trabalho não-manual e trabalho manual; atividades de controle e de execução; setores produtivos secundário e terciário; indústria moderna e tradicional e será desenvolvida na segunda parte deste trabalho. Também serão descritos os procedimentos técnicos para a construção da tipologia socioespacial: análise de correspondência e análise de clusters, que são técnicas correspondentes à análise multivariada.

Assume-se, pelos pressupostos utilizados, que a diferenciação sócio-espacial nas metrópoles decorre da crescente divisão social do trabalho e da diferenciação sócio-cultural relacionada com o avanço da modernização. Dessa forma, a organização do território se dá pela agregação dos grupos sociais formados por estes processos, caracterizados pelo compartilhamento de afinidades eletivas, identidades e estilos de vidas comuns. (RIBEIRO & RIBEIRO, 2011).

Para a RMC foram identificados cinco tipos de áreas socialmente homogêneas, tanto para 2000 como para 2010, denominadas de: 1) Superior; 2) Médio; 3) Popular

Operário; 4) Operário Agrícola; 5) Agrícola.

Esses resultados, apresentados na terceira parte deste estudo, serão mapeados e analisados à luz dos pressupostos utilizados, ou seja, a diferenciação socioespacial decorre da crescente especialização de tarefas resultantes do aumento da divisão social do trabalho, gerando diferenças de atributos, de recursos, de poder e de status que se constituem nas bases materiais da formação de categorias sociais, que tendem a buscar localizações específicas na cidade, criando a divisão social do território.

Além disso se busca compreender como o tecido social se expande pela cidade/região, ou seja, qual dinâmica poderia explicar a concentração de determinados grupos sociais em pontos específicos do território metropolitano, ou quais agentes estariam induzindo a produção desse espaço. Neste sentido, coloca-se que, além do capital imobiliário, a indústria tem um papel relevante na expansão das cidades por meio dos inúmeros fluxos gerados, tanto materiais quanto imateriais, acarretando a complexificação do espaço. Para demonstrar esse processo se fará a análise comparando a localização dos tipos sócio-espaciais e sua expansão no território com a dinâmica de localização industrial.

1 - Aspectos Teóricos

A primeira pergunta que se faz é sobre a importância de se estudar a estrutura social das metrópoles. Essa questão remete inicialmente ao fato de que são esses os espaços em que afloram as maiores desigualdades e como afirmam Preteceille (2000) e Ribeiro (2000), existem fatores para além do processo de globalização que agudizam a tendência, nas grandes cidades, de aumento das desigualdades sociais, principalmente no que tange a desigualdade de renda. Essas desigualdades também expressas no espaço, advêm de um processo complexo interligando questões sobre o comportamento do mercado imobiliário, evolução demográfica e políticas de habitação, seja pública ou privada. Nesse sentido para analisar a organização social do território metropolitano, torna-se importante relacionar a concepção de distância social com conceitos que permitam realizar a análise do território urbano (ou do espaço físico), como os conceitos de diferenciação, segmentação e segregação.

Além disso, se tem que o modo como as áreas metropolitanas se organizam é decorrente de processos econômicos em curso, sendo o trabalho a principal categoria analítica para sua compreensão e, por conseguinte, dos processos sociais que lhes são inerentes expressos territorialmente. Desta forma, tem-se como pano de fundo para a análise da organização social das metrópoles, dois processos geradores de mudanças e igualmente importantes na sua constituição e da sua conformação interna num entrelaçamento do socioeconômico com o território, pois segundo Ribeiro e Ribeiro (2011), "a análise da organização social do território metropolitano não pode prescindir da consideração da economia como dimensão importante das relações sociais construídas em contextos territoriais" (RIBEIRO & RIBEIRO, 2011, p. 6). O primeiro, diz respeito ao processo de industrialização no Brasil , iniciado em meados dos anos 1960, provocando transformações estruturais na sociedade brasileira que passou a ter uma economia

urbano-industrial, em contraposição àquela caracterizada, até então, como agrário-exportadora. Esse modelo teve conseqüências contraditórias, possibilitando, por um lado, a modernização econômica do país, e por outro, o acirramento das desigualdades sociais, tendo como palco os grandes espaços urbanos, em especial os que passaram a constituir as Regiões Metropolitanas após o ano de 1973.

O segundo processo diz respeito às transformações das grandes cidades mundiais sob o duplo impacto da globalização econômica e da reestruturação produtiva, introduzindo mudanças significativas no mercado de trabalho, em que a indústria perde participação para o setor de serviços. Também, os avanços necessários em tecnologias da informação e comunicação marcam o surgimento de novas profissões ao mesmo tempo em que outras se tornaram obsoletas. Esses processos impactam diretamente na população trabalhadora que sofre com a falta de qualificação exigida para as novas ocupações ocasionando desemprego cujas taxas permaneceram altas até início dos anos 2000. A partir daí, a economia brasileira passa por um período de crescimento, dada as condições internas, principalmente no que diz respeito à políticas de estabilidade monetária, iniciada nos anos 1990, e, do ponto de vista externo, pela melhoria nas condições de solvência da economia.

Assim, algumas mudanças na sociedade brasileira são verificadas na primeira década dos anos 2000, em especial a partir de 2005, quando se observam redução das desigualdades de renda decorrente de políticas de transferência de renda, aumento do salário mínimo superior à inflação e aumento do emprego formal, com conseqüente redução da taxa de desemprego. Ou seja, a estrutura econômica inaugurada a partir do começo da década 90 mantém-se nesta década, apesar de algumas alterações importantes ocorridas na sociedade brasileira e também na economia mundial.

As transformações na economia decorrente de uma nova estrutura, diz respeito ao aumento das camadas superiores e inferiores da sociedade, com conseqüente redução das camadas médias, o que tornaria a estrutura social à imagem de uma ampulheta, como o que se verificou nas sociedades de economia mais avançadas, como afirmam Ribeiro e Ribeiro (2011:11). A partir dessa constatação questiona-se se a estrutura social brasileira pode ser concebida segundo essa imagem, ou se ainda estaríamos sendo caracterizados por uma estrutura social mais complexa, em que as camadas médias ainda cumprem importante papel na estrutura social (RIBEIRO, 2000).

Para se realizar análises empíricas buscando compreender as transformações ocorridas ao longo do tempo, na estrutura social, compreendida como espaço social, e seu impacto no espaço físico das metrópoles brasileiras se avançou na construção de um modelo de análise, abordando inicialmente o conceito de estrutura social assim como é compreendido no desenvolvimento deste estudo, ou seja, na perspectiva da organização de uma sociedade, ou como ela se estrutura, com vistas à necessidade de operacionalização do conceito de classe. Em Ribeiro e Ribeiro (2011: 16) é desenvolvida uma discussão mais aprofundada sobre como esse conceito é apropriado nos estudos do Observatório das Metrópoles, explorando as análises realizadas sob as concepções teóricas a respeito de classes sociais marxista e weberiana.

Importante autor citado naquele estudo, Rodolfo Stavanhangen (1977), afirma que para além de uma simples estratificação "o conceito de classe social só tem valor como parte duma teoria das classes sociais". Este autor evidencia que a determinação da estrutura social só se realiza quando se considera as relações de classes decorrentes do processo de produção, ou seja, "o modo de produção de uma sociedade determinada, que é o que distingue uma estrutura sócio-econômica de outra, impõe a determinados grupos humanos suas características específicas e o tipo de relações que mantêm com outros grupos da mesma índole". Nesta perspectiva, nota-se que as relações de classes não são estritamente econômicas, mas incorporam outras dimensões como a filosófica e histórica. (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 16).

Outra contribuição importante para a completude da estrutura social na perspectiva marxista diz respeito aos apontamentos de Nicos Poulantzas (1978) que incorpora ao mesmo tempo as dimensões políticas e ideológicas. Segundo ele, "[...] Para o marxismo, o econômico assume o papel determinante em um modo de produção e numa formação social: mas o político e o ideológico, enfim a superestrutura, desempenham igualmente um papel muito importante. [...]". (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 17)

Ambos os autores reconhecem a dificuldade em determinar a quantidade de classes e de sua identificação empírica e, uma primeira aproximação foi realizada por Erik O. Wright, que construiu um esquema de classe passível de ser apreendido empiricamente utilizando a variável ocupação, levando em consideração princípios marxistas nas relações sociais de produção, como o controle sobre o capital monetário e físico, e de autoridade. Esse autor apresentou seis categorias: burguesia, pequenos empregadores, pequena burguesia, gerentes e supervisores, assalariados semi-autônomos e proletários (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 18)

Outra perspectiva teórica de igual importância na determinação da estrutura social é aquela trazida por Max Weber, em que posição e interesse no sistema econômico são os elementos centrais para a definição de classe social.

Nesse sentido, haveria a necessidade, segundo Ribeiro e Ribeiro (2011: 20), da utilização de outro princípio mais condizente com a determinação de classes sociais que seria o status social, pois o mesmo estaria relacionado à estratificação social, porque se refere a uma posição que os indivíduos ocupam na hierarquia social, que significa pertencer a um estrato social. A ocupação do indivíduo seria então um indicativo de sua posição na estrutura social.

Para melhor explicitar esse raciocínio Ribeiro e Ribeiro (2011) trouxeram o esquema construído por John Goldthorpe a partir da concepção weberiana de classe. Este autor considera que o conceito chave para definição de classe está relacionado a uma situação de mercado e de trabalho, considerando também que as classes sociais, construídas segundo as ocupações, diferenciam-se segundo o status. Este esquema de classes, utilizado por pesquisadores em todo o mundo, é constituído por sete categorias, que podem ser agregados como serviços, intermediários e trabalho . (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 21)

Buscou-se na contribuição de Pierre Bourdieu uma aproximação com essas duas

perspectivas teóricas e indo além, no sentido de compreender a estrutura social a partir da concepção de espaço social, pois para Ribeiro e Ribeiro (2011) é possível analisá-la segundo princípios de diferenciação que correspondem à própria noção de espaço, tal qual descrito por Bourdieu (1989) em que os indivíduos ou agentes ocupam posições relativas no espaço social as quais se encontram em oposição. Segundo este autor, tem-se um conjunto de posições sociais, definidas não em si mesmas, mas umas em relação às outras e cuja existência e sentido só são inteligíveis nas relações mútuas, homólogo a um conjunto de práticas também relacionalmente definidas. A partir dessa perspectiva, a sociedade pode ser vista sob as várias direções dos princípios de diferenciação numa concepção multidimensional de relações recíprocas, de diferenças e antagonismos, distâncias e aproximações, concorrência e complementaridade. (BOURDIEU, 1996)

A classe social não é definida por uma propriedade (mesmo que se tratasse da mais determinante, tal como o volume e a estrutura do capital), nem por uma soma de propriedades (sexo, idade, origem social ou étnica – por exemplo, parcela de brancos e de negros, de indígenas e de imigrantes, etc. –, remunerações, nível de instrução, etc.), tampouco por uma cadeia de propriedades, todas elas ordenadas a partir de uma propriedade fundamental – a posição nas relações de produção –, em uma relação de causa e efeito, de condicionante a condicionado, mas pela estrutura das relações entre todas as propriedades pertinentes que confere seu valor próprio a cada uma delas e aos efeitos que ela exerce sobre as práticas. (Bourdieu, 2008: 101)

Está claro que a estrutura social pode ser apreendida por meio da classificação dos indivíduos de acordo com sua inserção do mercado de trabalho, ou seja, sua ocupação. No entanto, a relação entre as classes sociais não se dá apenas no espaço social, pois o mesmo se inscreve também no espaço físico. Esse pressuposto permite compreender o território como sua expressão social ou da relação entre os diferentes agentes e classes sociais que estabelecem proximidades ou distanciamentos uns em relação aos outros no espaço geográfico por decorrência da proximidade ou distância existente no espaço social. Esse é o ponto de partida para a interpretação da organização social do território metropolitano. (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 25)

Desta forma surge como importante a noção da distancia social ou distância entre classes tal qual abordado por Bourdieu (1999) quando revela a existência de processos de segregação indicativos desse fenômeno, o qual ocorre não apenas no nível social e simbólico, mas também físico-espacial associado principalmente ao caráter determinante que tem o capital, especialmente o econômico, no processo de apropriação dos lugares de residência. O sentido de distância social decorre da concepção geométrica do espaço social como estruturado por relações de posições de dominação (e não características substantivas dos ocupantes dessas posições) entre grupos sociais (BOURDIEU, 1997: 160). Nessa variante, o território é concebido como espaço social objetivado, expressando posições ocupadas pelos agentes sociais em função do montante (total) e tipo (econômico, social, político e/ou simbólico) de capital, devido à capacidade diferenciada de apropriação dos recursos nele constituídos

(RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 26)

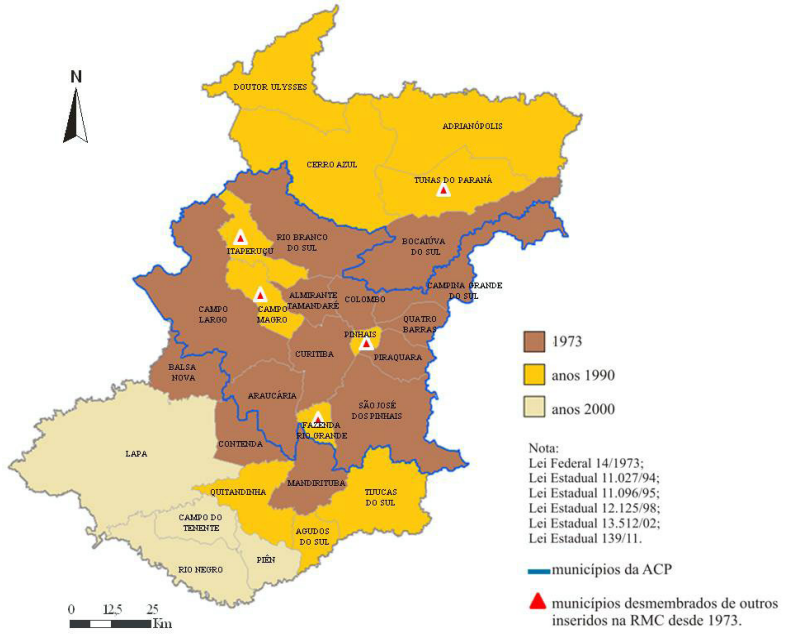
2 Dinâmica metropolitana e estrutura social

Neste item serão abordados aspectos relativos às transformações socioespaciais e ocupacionais ocorridas na Região Metropolitana de Curitiba – RMC desde que foi instituída em 1973 bem como a determinação da estrutura social da RMC para os anos de 2000 e 2010.

2.1 Transformações no território metropolitano

A RMC é constituída hoje por 29 municípios agregando uma população total de 3.223.836 pessoas e grau de urbanização de 92%, segundo os dados do censo demográfico de 2010. Seus municípios são bastante heterogêneos com sete apresentando população total acima de 100 mil habitantes num extremo, e no outro cinco municípios com população total abaixo dos 10 mil habitantes. Curitiba, capital do Estado e cidade polo, concentra 54% da população regional, além de concentrar 56% do Produto Interno Bruto (PIB) gerado na região . Os sete maiores municípios, Curitiba, São José dos Pinhais, Colombo, Araucária, Pinhais, Campo Largo e Almirante Tamandaré agregam mais de 80% da população total e geram 93% do PIB, segundo dados de 2010. As transformações ocorridas na base territorial da RMC ao longo dos anos estão apresentadas na figura 1.

Figura 1 - Evolução do território metropolitano – RMC, 1973 a 2010



Fonte: IPARDES

É apresentado na tabela 1 um conjunto de indicadores relacionados à dinâmica ocupacional no período 2000/2010, cujos resultados mostram como o mercado de trabalho reagiu a mudanças econômicas, reflexo da inserção regional na divisão internacional do trabalho. Inicialmente, vale ressaltar que por se conformar em espaço atrativo em termos populacionais, verifica-se na RMC, forte incremento da População em Idade Ativa (PIA), que envolve todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade, sendo maior inclusive daquele verificado para a população total. Houve aumento relativo de 20,7% na PIA e um aumento de 14,6% na população total no período analisado.

Tabela 1 - Indicadores relacionados à dinâmica ocupacional – RMC, 2000 e 2010.

VARIÁVEL	RMC			
	Total	Curitiba	Demais municípios	Curitiba/Total (%)
	2000			
População Total	2.813.397	1.587.315	1.226.082	56,4
População de 10 anos e mais (PIA)	2.290.925	1.328.398	962.527	58,0
População Economicamente Ativa (PEA)	1.406.306	828.717	577.589	58,9
População Ocupada	1.199.499	712.040	487.459	59,4
Taxa de atividade	61,4	62,4	60,0	-
Taxa de desemprego	14,7	14,1	15,6	-
	2010			
População Total	3.223.836	1.751.907	1.471.929	54,3
População de 10 anos e mais (PIA)	2.766.069	1.531.838	1.234.231	55,4
População Economicamente Ativa (PEA)	1.768.623	995.543	773.080	56,3
População Ocupada	1.681.455	947.195	734.260	56,3
Taxa de atividade	63,9	65,0	62,6	-
Taxa de desemprego	4,9	4,9	5,0	-
	INCREMENTO (%)			
População Total	14,6	10,4	20,1	
População de 10 anos e mais (PIA)	20,7	15,3	28,2	
População Economicamente Ativa (PEA)	25,8	20,1	33,8	
População Ocupada	40,2	33,0	50,6	

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

A variação mais acentuada foi verificada para os contingentes inseridos no mercado de trabalho – a População Economicamente Ativa (PEA) e os ocupados -, com aumento marcadamente acentuado fora do município polo, Curitiba. Percebe-se desta forma

forte pressão por trabalho no período. Em 2000, na RMC, de cada 100 pessoas com 10 ou mais anos de idade, 61,4 estavam inseridas na PEA, passando para 63,9 em 2010, com correspondência no incremento da taxa de ocupação, fazendo com que a taxa de desemprego apresentasse queda acentuada, passando de 14,7% em 2000, para apenas 4,9% em 2010. (DESCHAMPS, 2014)

Outra mudança expressiva foi a crescente formalização das relações de trabalho, entendida como o aumento da participação de pessoas com carteira de trabalho assinada ou vínculo estatutário no conjunto dos ocupados, cujo contingente passou de 645 mil para 1.049 mil , um incremento relativo de 63%. Com isto, a taxa de formalização entre os empregados , aumentou de 75% para 83%. Segundo Delgado e Deschamps (2010), "Dada a intensidade deste processo de formalização há uma discussão sobre o quanto este processo não refletiria apenas a legalização de ocupações já existentes, ou seja, sem envolver a criação de novos postos de trabalho. É muito difícil responder a esta questão e, talvez, a resposta seja diversa conforme o setor de atividade a que se aplica. Um exemplo, no caso da RMC, em contraposição a este argumento, é o da indústria automotiva, a qual apresentou, a partir do final da década de 1990, forte expansão na região; este segmento envolve um conjunto de ocupações com alta taxa de formalização, cuja expansão não pode ser explicada pelo argumento acima, refletindo sim a criação de novos postos de trabalho." (DELGADO & DESCHAMPS, 2010, p.11)

2.2 Estrutura Social da RMC: mudanças no período 2000/2010

Conforme a perspectiva teórico-analítica adotada neste estudo, a estrutura social é compreendida a partir da concepção de espaço social, tal qual descrito por Bourdieu (1989) em que os indivíduos ou agentes ocupam posições relativas no espaço social e se encontram em oposição. Essa forma analítica de operar possibilita perceber os traços comuns existentes entre agentes ou classes sociais que ocupam posições de proximidade, ao mesmo tempo em que apresentam aspectos diferentes entre agentes ou classes sociais distantes no espaço social. Isso porque a posição social ocupada pelos agentes no espaço social apresenta homologia com as disposições que lhes estão incorporadas (habitus), o que, por sua vez, reflete em tomadas de posição ou escolhas que realizam (BOURDIEU, 1996). E essas escolhas e mesmo as disposições são tão mais semelhantes quanto mais próximas os agentes estiverem no espaço social; da mesma forma, essas escolhas e disposições são mais diferentes quanto mais distantes os agentes estiverem no espaço social. (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 21)

Tendo como pano de fundo as transformações das grandes cidades mundiais sob o duplo impacto da globalização econômica e da reestruturação produtiva cujos efeitos são marcadamente observados no mercado de trabalho, se procura verificar o quanto essas mudanças têm afetado a estrutura social já que esta é concebida, neste estudo, por meio das ocupações dos indivíduos.

O procedimento metodológico adotado pelo Observatório das metrópoles para a análise social do território trata da construção de tipologia com tradição francesa iniciada

por Tabard (1993) e Tabard e Chenu (1993) em parceria com Edmond Preteceille (1988; 1993 e 1994). Num primeiro momento os grupos ou classes sociais foram classificadas segundo a concepção de Sorokin, que orientou a descrição das estruturas sócio-espaciais, sua dinâmica de organização e a respectiva avaliação, através de um sistema de categorias sócio-ocupacionais, criadas a partir dos códigos ocupacionais utilizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (RIBEIRO E RIBEIRO, 2011: 27)

Cabe ressaltar que os dados censitários sobre mercado de trabalho são os únicos disponíveis em escala intra-urbana com capacidade simultânea de comparabilidade no tempo e no espaço. A ocupação dos indivíduos obedeceu a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Como resultado tem-se uma hierarquia sócio-ocupacional que se aproxima, em boa medida da estrutura social. Essa hierarquização, apresentada em Mammarella (2007) é representada por 24 categorias sócio-ocupacionais, e foi construída a partir de alguns princípios de oposição vigentes na sociedade capitalista, tais como capital e trabalho; grande e pequeno capital; posição de comando (autonomia) e subordinação; trabalho não-manual e trabalho manual; atividades de controle e de execução. Também foi levada em consideração a diferenciação entre setores da produção, como o Secundário e o Terciário, e, entre os ocupados no Setor Secundário, foi feita distinção a partir da inserção desses trabalhadores nos segmentos modernos ou tradicionais da indústria.

O universo populacional considerado para a construção das categorias sócio-ocupacionais corresponde à população economicamente ativa que exercia qualquer atividade laboral na data dos Censos Demográficos, seja no universo formal ou informal do mercado de trabalho. As variáveis censitárias utilizadas foram aquelas referentes à ocupação, posição na ocupação e setor de atividade .

Ainda obedecendo aos critérios metodológicos, as 24 categorias sócio-ocupacionais foram agrupadas em oito tipos representativos da estrutura social numa escala hierárquica. No topo da estrutura, encontram-se as Categorias Superiores representadas pelos Dirigentes, os Profissionais de nível superior e os Pequenos empregadores; na sequência têm-se as Categorias Médias, representadas pelas Ocupações Médias e, na base da estrutura social, encontram-se as Categorias Populares agregando os Trabalhadores do Terciário Especializado, os Trabalhadores do Secundário e os Trabalhadores do Terciário Não-Especializado; por último, os Trabalhadores Agrícolas. (Quadro 1)

Quadro 1 – Categorias Sócio-Ocupacionais

TIPOS SOCIO-OCUPACIONAIS	CÓDIGO	CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS
Dirigentes	CAT 21	Grandes Empregadores
	CAT 22	Dirigentes do Setor Público
	CAT 23	Dirigentes do Setor Privado
Profissionais de Nível Superior	CAT 41	Profissionais Autônomos de Nível Superior
	CAT 42	Profissionais Empregados de Nível Superior
	CAT 43	Profissionais Estatutários de Nível Superior
	CAT 44	Professores de Nível Superior
Pequenos Empregadores	CAT 31	Pequenos Empregadores
Ocupações Médias	CAT51	Ocupações de Escritório
	CAT52	Ocupações de Supervisão
	CAT53	Ocupações Técnicas
	CAT54	Ocupações Médias da Saúde e Educação
	CAT55	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios
	CAT32	Ocupações Artísticas e Similares
Trabalhadores do terciário Especializado	CAT 61	Trabalhadores do Comércio
	CAT 62	Prestadores de Serviços Especializados
Trabalhadores do Secundário	CAT71	Trabalhadores da Indústria Moderna
	CAT72	Trabalhadores da Indústria Tradicional
	CAT73	Operários dos Serviços Auxiliares
	CAT74	Operários da Construção Civil
Trabalhadores do terciário Não- Especializado	CAT63	Prestadores de Serviços Não Especializados
	CAT81	Trabalhadores Domésticos
	CAT82	Ambulantes e Biscateiros
Trabalhadores Agrícolas	CAT 10	Agricultores

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS Total		POPULAÇÃO OCUPADA - 2010	
		%	
DIRIGENTES		29.101	1,89
CAT21	Grandes Empregadores	20.320	1,32
CAT22	Dirigentes do Setor Público	4.181	0,27
CAT23	Dirigentes do Setor Privado	4.600	0,30
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR		182.451	11,86
CAT41	Profissionais Autônomos de Nível Superior	42.172	2,74
CAT42	Profissionais Empregados de Nível Superior	84.181	5,47
CAT43	Profissionais Estatutários de Nível Superior	11.827	0,77
CAT44	Professores de Nível Superior	44.271	2,88
PEQUENOS EMPREGADORES		28.408	1,85
CAT31	Pequenos Empregadores	28.408	1,85
OCUPAÇÕES MÉDIAS		411.055	26,72
CAT51	Ocupações de Escritório	153.587	9,98
CAT52	Ocupações de Supervisão	83.564	5,43
CAT53	Ocupações Técnicas	87.949	5,72
CAT54	Ocupações Médias da Saúde e Educação	51.424	3,34
CAT55	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	15.797	1,03
CAT32	Ocupações Artísticas e Similares	18.734	1,22
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO		239.763	15,59
CAT61	Trabalhadores do Comércio	136.506	8,87
CAT62	Prestadores de Serviços Especializados	103.257	6,71
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO		368.911	23,98
CAT71	Trabalhadores da Indústria Moderna	80.051	5,20
CAT72	Trabalhadores da Indústria Tradicional	45.792	2,98
CAT73	Operários dos Serviços Auxiliares	120.317	7,82
CAT74	Operários da Construção Civil	122.750	7,98
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO-ESPECIALIZADO		209.365	13,61
CAT63	Prestadores de Serviços Não Especializados	94.365	6,13
CAT81	Trabalhadores Domésticos	94.266	6,13
CAT82	Ambulantes e Biscateiros	20.733	1,35
TRABALHADORES AGRÍCOLAS		69.275	4,50
CAT10	Agricultores	69.275	4,50
TOTAL			100,00

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010; Observatório das Metrópoles.

Foi computado nas Ocupações Médias o maior número de pessoas (411 mil), com destaque para as Ocupações de Escritório concentrando a parcela mais significativa de toda estrutura ocupacional, aproximadamente 10% de todos os ocupados. Agregando à essa Categoria, as Ocupações de Supervisão e Ocupações técnicas, juntas totalizam quase 80% dos ocupados desse Tipo.

As Ocupações Superiores somam quase 240 mil ocupados representando cerca de 16% do total. No entanto, ao se considerar como categorias populares a somatória dos Trabalhadores do Terciário Especializado, Trabalhadores do Secundário e Trabalhadores do Terciário Não-especializado, tem-se aí mais de 50% do total dos ocupados na RMC. Destes, os trabalhadores do Secundário possuem maior expressividade, destacando-se os Trabalhadores do Comércio (8,87%), os Operários da Construção Civil (7,98%), setor que teve crescimento importante na década, os Operários dos Serviços Auxiliares (7,82%), além dos trabalhadores da indústria, em particular da Indústria Moderna. Finalizando a análise da estrutural social da RMC em 2010, tem-se que os agricultores representam apenas 4,5% dos ocupados da RMC, geralmente localizados naqueles municípios mais distantes do polo e pouco integrados à dinâmica metropolitana.

Resumindo esta análise, a estrutura sócio-ocupacional acima descrita representa uma aproximação da estrutura social da RMC em 2010, onde se observa uma base bastante alargada representada pelas Categorias Populares, com 53,2% dos ocupados, seguido das Categorias Médias com 26,7% e no topo, as categorias Superiores que representam 15,6% do total.

Ao se tomar os dados para 2000, tem-se que, em grandes números, a estrutura social metropolitana se manteve na década. No entanto algumas mudanças são percebidas em termos de composição relativa, em que as Categorias superiores foram as que sofreram importante variação relativa positiva durante a década refletindo uma das exigências do processo de reestruturação econômica, em que a presença de profissionais mais qualificados, atuando para o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, tornou-se imprescindível. Houve manutenção das Categorias Médias e queda nas Categorias Populares. (Tabela 3)

Tabela 3 - Comparativo do Perfil Social da RMC, 2000 e 2010

CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL	DISTRIBUIÇÃO (%)	
	2000	2010
CATEGORIAS SUPERIORES	12,38	15,6
Dirigentes	2,43	1,89
Profissionais de Nível Superior	7,37	11,86
Pequenos Empregadores	2,57	1,85

CATEGORIAS MÉDIAS	26,44	26,72
CATEGORIAS POPULARES	56,43	53,18
Trabalhadores do Terciário Especializado	17,47	15,59
Trabalhadores do Secundário	24,87	23,98
Trabalhadores do Terciário Não-Especializado	14,09	13,61
TRABALHADORES AGRÍCOLAS	4,74	4,5

Fonte: Observatório das Metrópoles.

3 – Organização social do território metropolitano: Tipologia Socioespacial

Neste item será analisada a estrutura social, compreendida a partir da concepção de espaço social, que se expressa no espaço físico, conforme perspectiva teórica trazida de Bourdieu. A interpretação do território metropolitano sob esse ponto de vista, busca a compreensão dos processos de organização social de diferenciação, segmentação e segregação, o que permite, inclusive, indagar a respeito dos processos de exclusão e/ou integração, na medida em que se pode analisar as distâncias sociais manifestadas no território.

O espaço social, por ser multidimensional, considera a distribuição dos agentes a partir de três dimensões fundamentais: 1) de acordo com volume global de seu capital; 2) de acordo com a estrutura de seu capital; 3) evolução no tempo dessas propriedades, ou seja, considera a trajetória dos agentes ao longo da vida.

Para elaboração da tipologia socioespacial são utilizados dois procedimentos: análise de correspondência e análise de clusters, que são técnicas correspondentes à análise multivariada. É importante assinalar que tanto a análise de correspondência quanto a análise de cluster são métodos de análise multivariada interdependentes, o que significa dizer que, a priori, não há relação entre as variáveis utilizadas.

Os dados utilizados para a análise de correspondência, que dão origem à Tipologia Socioespacial do Observatório das Metrópoles, correspondem a uma matriz de contingência de dupla entrada, em que nas linhas aparecem as áreas territoriais da área metropolitana e nas colunas aparecem as categorias da estratificação sócio-ocupacional (input). De modo que em cada célula da matriz há o número de pessoas ocupadas de cada área territorial correspondente a cada categoria sócio-ocupacional.

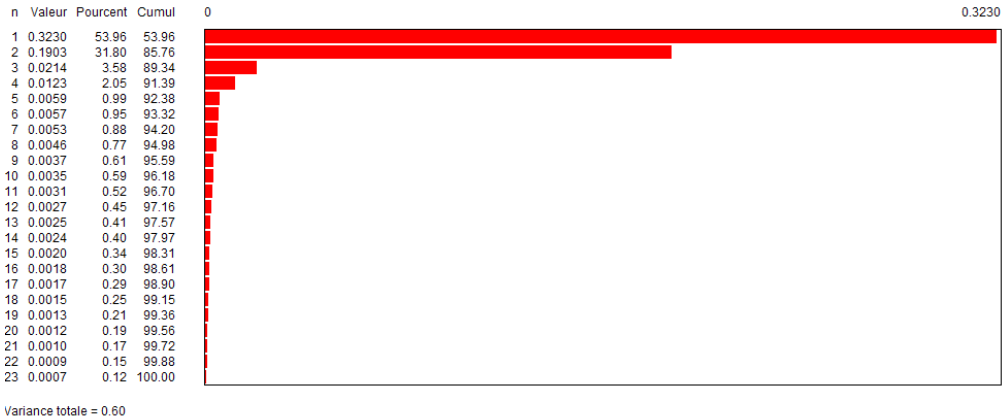
Para 2010 a RMC foi dividida em 124 AEDs, 55 em Curitiba; 11 em Colombo; Araucária e São José dos Pinhais com 6; Campo Largo e Pinhais com 5; Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande e Piraquara com 4, e Campina Grande do Sul, Lapa, Rio Branco do Sul e Rio Negro com duas áreas. Os demais 16 municípios não entraram no critério de divisão em AEDs.

A análise de correspondência reduz as informações de um amplo conjunto de variáveis (categorias sócio-ocupacionais) em fatores (eixos ou dimensões), em que cada fator corresponde ao relacionamento existente entre as variáveis (output). É a partir da

interpretação de cada fator que podemos compreender a estrutura de relacionamento das variáveis. Sempre o primeiro fator é o que apresenta a maior estrutura de relacionamento das variáveis, condizente com a maior parcela da variabilidade existente entre os fatores (medida pela variância), seguidos de forma decrescentes pelos outros fatores.

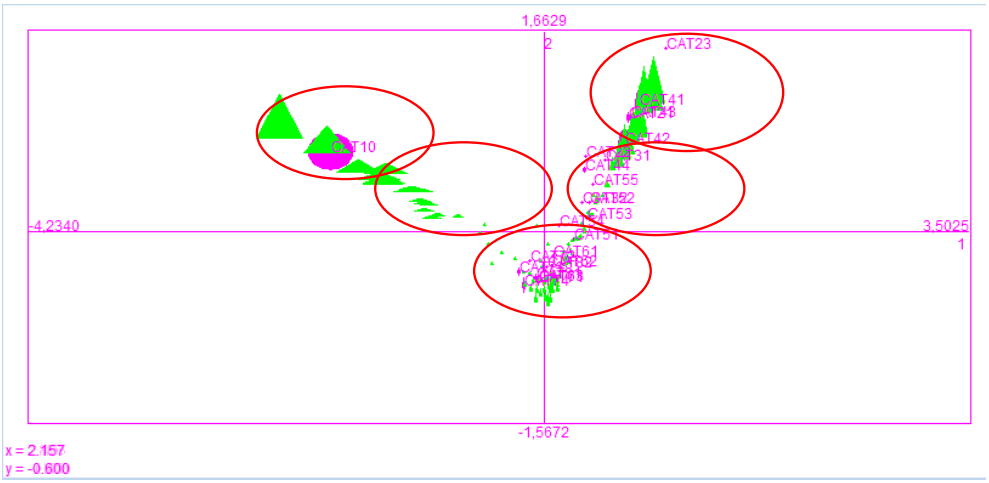
No Gráfico 1 se pode visualizar a contribuição de cada um dos fatores na variabilidade existente entre eles. Os dois primeiros fatores correspondem a 85,76% da variância.

Gráfico 1 - Contribuição dos fatores na variância – RMC, 2010



No Gráfico 2 se pode visualizar a distribuição espacial das variáveis e indivíduos no plano cartesiano, em que o eixo 1 corresponde ao fator 1 e o eixo 2 corresponde ao fator 2.

Gráfico 2 - Distribuição das variáveis e indivíduos no plano cartesiano



No eixo 1, se pode visualizar grande contribuição da categoria Agrícola (CAT 10) em oposição no plano cartesiano às categorias Superiores representadas pelos Dirigentes e Profissionais de Nível Superior. A estrutura do primeiro fator decorre, principalmente, da interpretação do relacionamento existente entre essas categorias que possuem maiores contribuições na definição do fator. Neste caso, como se tratam de categorias que estão em posições extremas da estratificação social, podemos interpretar a estrutura de relacionamento desse primeiro fator como uma oposição de classe social, classe dominante, de um lado, e classe popular, de outro. Ou seja, o principal princípio de organização social do território metropolitano pode ser definido como as desigualdades decorrentes da relação de classe sociais.

No eixo 2 observa-se outra oposição, neste caso são as Categorias Médias de um lado e as Categorias Populares de outro. Ou seja, as Categorias Médias se aproximam, ao mesmo tempo em que se distanciam das Categorias Populares.

Assim, a simples visualização do gráfico já nos dá uma primeira aproximação dos agrupamentos, contornados em vermelho. Podemos, desta forma, definir para a RMC um total de cinco agrupamentos. Após a realização da análise de agrupamentos identificou-se que seu espaço social se divide em cinco tipos de áreas socialmente homogêneas, tanto para 2000 como para 2010, assim denominadas: Áreas do tipo Superior, do tipo Médio, do tipo Popular Operário, do tipo Operário Agrícola e do tipo Agrícola. A tabela 4 mostra a composição interna dos Tipos Socioespaciais segundo as Categorias Sócio-Ocupacionais.

Tabela 4 – Composição interna dos tipos socioespaciais – RMC, 2000/2010

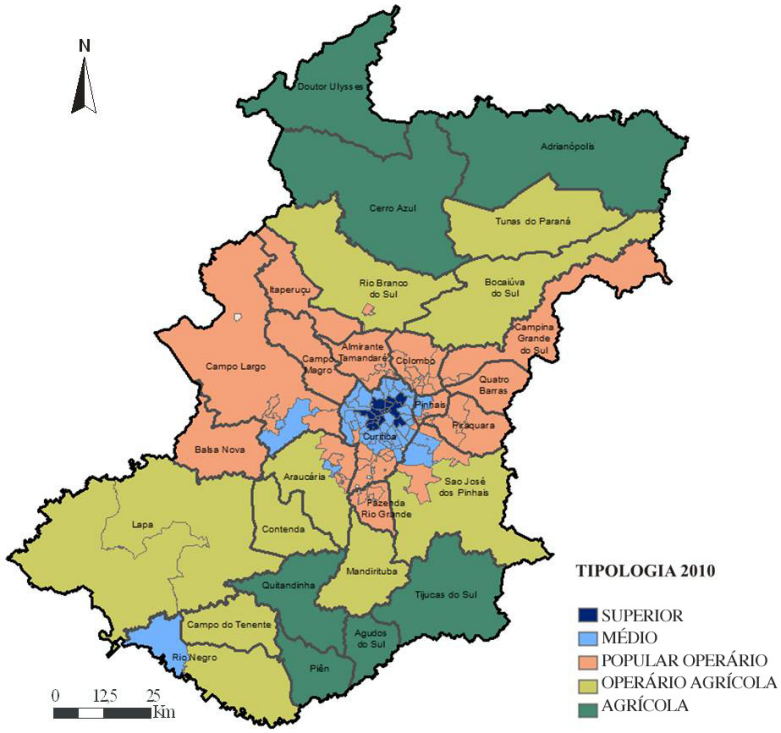
TIPO SÓCIO-ESPACIAL	CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL							
	Dirigentes	Prof. Nível Superior	Pequenos Empregadores	Ocupações Médias	Trab. Terciário Espec.	Trab. Secundário	Trab. Terciário Não-Espec.	Trab. Agrícolas
	2000							
SUPERIOR	8,79	24,82	6,65	36,47	10,48	5,94	6,56	0,30
MÉDIO	2,13	7,40	2,87	33,92	18,91	22,09	12,27	0,41
POP. OPERÁRIO	0,67	2,07	1,14	19,77	20,42	34,74	18,91	2,29
OPER. AGRÍC.	0,98	2,21	1,10	12,67	11,56	26,42	13,57	31,50
AGRÍCOLA	0,42	0,59	0,60	5,63	6,28	10,18	6,56	69,75
TOTAL	2,43	7,37	2,57	26,44	17,47	24,87	14,09	4,74
	2010							
SUPERIOR	6,88	35,72	4,54	34,38	8,93	4,77	4,34	0,43
MÉDIO	1,76	13,03	2,18	31,82	16,58	21,59	11,98	1,06
POP. OPERÁRIO	0,60	4,10	0,77	21,25	17,82	33,11	19,23	3,12

OPER. AGRÍC.	0,74	3,60	0,90	13,29	10,63	26,57	11,32	32,96
AGRÍCOLA	0,41	3,49	0,58	8,92	8,34	19,41	8,16	50,69
TOTAL	1,89	11,86	1,85	26,72	15,59	23,98	13,61	4,50

Fonte: Observatório das Metrópoles.

O mapeamento desses agrupamentos permite visualizar a totalidade da organização do território metropolitano, na medida em que se pode, ao mesmo tempo, compreender suas principais diferenças de modo a realizar análises relativas à diferenciação, segmentação e segregação residencial, conforme a abordagem teórica adotada.

Figura 2 - Tipologia sócio-espacial – RMC, 2010



Considerações Finais

Primeiramente cabe ressaltar que uma análise mais detalhada sobre o processo de ocupação das industrias associada a uma leitura da organização social do espaço, será objeto de trabalho posterior dada as limitações de tamanho do texto. No entanto, alguma inferência se faz necessária ao se observar que áreas, como aquela que faz parte do bairro Orleans, a oeste de Curitiba, na se verificou movimento ascendente, passando do tipo Médio, em 2000, para Tipo Superior em 2010. O que se justifica

pela forte verticalização ocorrida recentemente, com empreendimentos do alto padrão, notando que esta área possui fácil acesso a CIC e CIAR, onde se encontram as maiores indústrias da região. Também, verifica-se movimento ascendente em áreas localizadas em São José dos Pinhas, o que pode estar associado à localização das indústria montadoras de automóvel, a Audi-Volkswagen e a Renault.

Finalmente, ao longo dos anos 2000 ocorreram mudanças na estrutura social metropolitana acentuando certa polarização social. No Verificou-se a ampliação da participação das categorias superiores com certa manutenção das categorias médias e um estreitamento na base da pirâmide social. Esse estreitamento é relativo já que as Categorias Populares são as que ainda possuem maior contingente populacional.

Em relação ao espaço físico, a distribuição dos diversos grupos mostra um distanciamento social, em que pese os dados apontarem para um processo de diversificação social fora do polo metropolitano, em que os demais municípios receberam importante contingente de grupos superiores e médios. Por outro, os trabalhadores da indústria e do terciário não especializado passaram a se concentrar fora do polo.

Também se verificou certa diversificação no interior dos tipos sócio-espaciais Médio e Popular, ao mesmo tempo em que os tipos extremos acentuaram a presença das categorias que definiram a sua condição. Em suma, a RMC possui uma sociedade segmentada, que se encontra distribuída distintamente no território.

Referências

- BOURDIEU, P. Espaço social e espaço simbólico. In Razões Práticas: sobre a teoria da ação, Papirus Editora, Campinas, 1996.
- CINTRA, Anael; MAGALHÃES, M; MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana L. Primeiras impressões sobre o censo 2010 no Paraná. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, n. 1118, p.113-138, jan./jun. 2010.
- DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley. Estrutura sócio-ocupacional na Região Metropolitana de Curitiba: delineando tendências. ANAIS. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. UFRN. Natal, setembro, 2010. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST5_Paulo_Marley.pdf
- DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley; MOURA, Rosa. Estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/1991. In.: RIBEIRO, Luis C. Q. (Org.). Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004. Documento constante do CD-ROM encartado no livro.
- FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de F. Localização industrial e extensão urbana em Curitiba. In.: MOURA, R.; FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de F. (Org.). Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009

• MAMMARELLA, Rosetta (2007) “Box II- Panorama da estrutura sócio-ocupacional nas Regiões Metropolitanas do Brasil” In RIBEIRO, LCQ e JUNIOR, OAS (org) As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de janeiro, Revan, Observatório das Metrópoles. PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L.C. de Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v.14, n.40, p.143-162, jun.1999.

• RIBEIRO, L. C. e RIBEIRO, M. G. Análise Social do espaço urbano-metropolitano: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos. Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia–CNPQ/Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em http://www.observatoriodasmetropoles.net

• RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transformações da ordem urbana na Metrópole Liberal-Periférica: Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, 2013.

• VERGNHANINI, R. O debate sobre a mudança estrutural da economia brasileira nos anos 2000. XVIII Encontro Nacional de Economia Política. UFMG. Belo Horizonte, maio 2013. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigos.

Tipos de hábitat y desigualdades socio-espaciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Di virgilio, María Mercedes
Marcos, Mariana
Mera, Gabriela

PALABRAS CLAVE
· Tipos De Hábitat
· Desigualdad Socio-Espacial
· Ciudad De Buenos Aires

Resumen / El presente trabajo se propone clasificar y caracterizar el territorio de la Ciudad de Buenos Aires a partir de una tipología de hábitats o contextos urbanos, que definen dinámicas sociodemográficas y residenciales diferenciales. Para ello se retoma la propuesta de la geo-demografía mexicana, que combinó espacializaciones clásicas del nivel socioeconómico de la población con una clasificación del territorio según "tipos de poblamiento", definidos a partir del período de urbanización y la forma de producción del espacio habitacional. Tomando como fuente de datos relevamientos previos realizados en la Ciudad y datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, se clasifican las unidades espaciales que componen la Ciudad de Buenos Aires a partir de esta tipología de entornos urbanos y se realiza una breve caracterización de sus principales rasgos, dando cuenta de las heterogeneidades sociodemográficas y habitacionales que atraviesan este espacio urbano. Este panorama sociodemográfico y habitacional general permitió apreciar la existencia de condiciones sumamente heterogéneas entre los escenarios urbanos aquí construidos, al tiempo que plantea diversos interrogantes en torno a las dinámicas y características imperantes en cada uno de ellos, donde se articulan procesos sociales, económicos, culturales y políticos. La pregunta por las desigualdades socioespaciales en Buenos Aires encuentra así en esta tipología de hábitats un interesante abordaje, que abre numerosas líneas de análisis de cara a trabajos futuros.

DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: mercedes.divirgilio@gmail.com

MARCOS, MARIANA
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: mariana_marcos_00@yahoo.com.ar

MERA, GABRIELA
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: gabsmera@yahoo.com

Introducción

En el marco de una investigación actualmente en curso sobre los efectos de la localización y segregación residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el presente artículo se propone clasificar y caracterizar al espacio urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en función de las distintas ciudades, tipos de hábitat o contextos urbanos (Duhau y Giglia, 2008) que la componen, y definen dinámicas poblacionales, sociodemográficas y residenciales diferenciales.

En continuidad con los desarrollos conceptuales y metodológicos propuestos por diversos exponentes de la geo-demografía mexicana, como Emilio Duhau y Priscilla Connolly, este trabajo constituye un primer esfuerzo de adaptación y aplicación de esta propuesta al contexto de la CABA. Estos autores combinaron espacializaciones clásicas del nivel socioeconómico de la población con la clasificación del territorio según lo que denominaron "tipos de poblamiento", definidos a partir del período de urbanización y la forma de producción del espacio habitacional. Esta forma de diferenciar los entornos urbanos —que reconoce la relación entre los procesos de producción de las áreas construidas, la fisonomía de las mismas y las características de los residentes (Connolly, 2005)— ha abierto un campo analítico sumamente fértil para el análisis socioespacial y la pregunta por las diferencias y desigualdades socio-urbanas contemporáneas. Retomar esta propuesta para conocer la estructura socioespacial de la principal ciudad del país constituye, en este sentido, un insumo esencial para la toma de decisiones en materia de diseño y ejecución de políticas sociales, así como de planificación y gestión de los usos del suelo en la ciudad.

1. Diferencias urbanas y tipos de hábitat: antecedentes y perspectivas

La pregunta por las diferencias y desigualdades intraurbanas ha tenido una extensa trayectoria en el campo de las ciencias sociales: desde los estudios pioneros de la Escuela de Chicago de Sociología de comienzos del siglo XX (Park, Burgess y McKenzie, 1925; Hoyt, 1939), pasando por la Ecología Factorial (Sweetser, 1965; Rees, 1971), que posibilitó sintetizar grandes volúmenes de información en pocas dimensiones y clasificar al espacio en áreas sociales diferenciales; hasta los trabajos de la geografía crítica y la nueva sociología urbana (Lefebvre, 1972; Castells, 1977; Harvey, 1998), que propusieron entender al territorio en su relación con la dinámica de producción, reproducción y cambio social. Es así como se fue conformando un campo de estudios complejo, atravesado por numerosos debates y propuestas en torno a cómo conceptualizar y medir la dimensión espacial de las diferencias sociales.

Una propuesta particularmente interesante que permite abordar tanto la dimensión sociológica como material de los espacios metropolitanos proviene de la geo-demografía mexicana (COPEVI, 1978, entre los trabajos fundacionales; Saín, 2004; Connolly, 2005; Duhau y Giglia, 2008; entre las aplicaciones más recientes), que parten de considerar que el momento y las condiciones históricas de urbanización de determinadas áreas de la ciudad, así como la forma de producción del espacio habitacional, definen distintos tipos de hábitat y les imprimen una serie de rasgos,

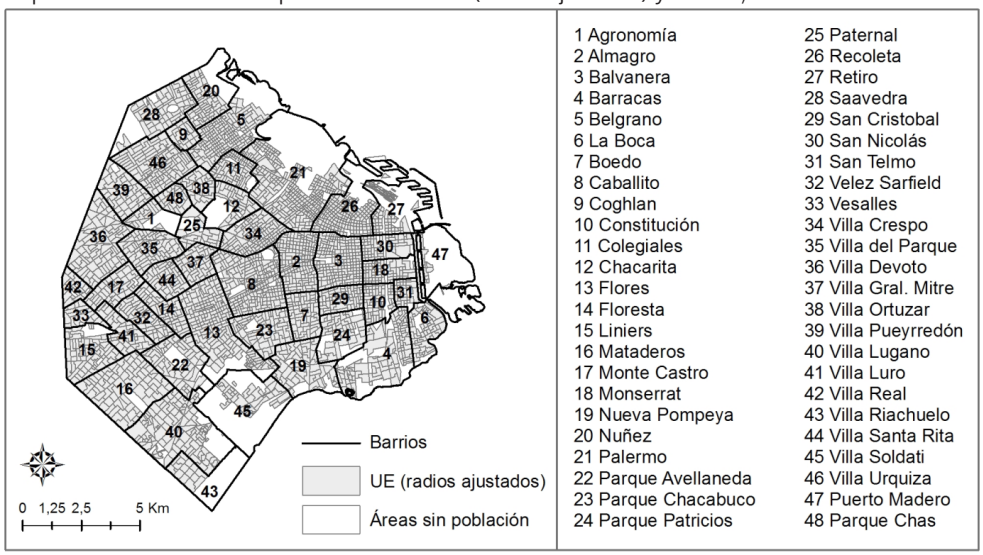
características y dinámicas diferenciales y diferenciadas.
La posibilidad de retomar, adaptar y aplicar esta propuesta al contexto de la CABA encontró una base fundamental en diversas investigaciones cuantitativas argentinas que, en los últimos años, han abordado algunos tipos de hábitats en particular, estudiando su evolución, su localización e impacto en la trama urbana, así como sus características habitacionales. En estos estudios el interés ha estado puesto, en general, en aquellos hábitats relacionados con los extremos de la escala social: el caso de las tradicionales villas, asentamientos y barrios de vivienda social, espacios residenciales de los más postergados; y de los emergentes barrios cerrados de las clases altas (Torres, 1998; Ciccolella, 1999; Thuiller, 2005; Vidal Koppmann, 2008; Cravino, del Rio y Duarte, 2010; del Río, 2012; entre otros).
Estos estudios, junto a los esfuerzos por relevar y representar cartográficamente la localización espacial los tipos de hábitat a nivel metropolitano, desarrollados por organismos estatales como la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, equipos de investigación como Infohábitat (del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento) y organizaciones como Techo, constituyeron un antecedente y una fuente de datos primordial para la actual propuesta.
Asimismo, fue imprescindible capitalizar la experiencia metodológica y el conocimiento acumulado por aquellos trabajos que avanzaron en el estudio de las desigualdades socio-espaciales metropolitanas, aunque focalizándose exclusivamente en el nivel socioeconómico de la población, y sin considerar como criterios de clasificación el período de urbanización y la forma de producción del espacio habitacional. En Argentina los esfuerzos van desde los primeros trabajos que realiza Torres hacia mediados de la década de 1970 (Torres, 1977; 1978), más tarde actualizados a partir de indicadores univariados o multivariados de nivel socioeconómico (Thuiller, 2005; Groisman y Suárez, 2009; Marcos, 2011; Buzai y Marcos, 2012), hasta llegarse a los trabajos más integrales que espacializan a nivel micro las múltiples dimensiones de la estructura socioespacial de la ciudad, articulando las estructuras y dinámicas demográficas, y el nivel socioeconómico (Marcos, 2013). En conjunto, este segundo grupo de trabajos constituye el antecedente local más directo de la clasificación en base al nivel socioeconómico de la población que se realiza en el caso de las amplias áreas residenciales originadas a partir del proceso de suburbanización de la ciudad colonial con base en loteos residenciales, y que no fueron catalogadas en las tipologías previas.

2. La Ciudad de Buenos Aires

La estructura socioespacial y sociohabitacional de la Ciudad de Buenos Aires es producto de un largo desarrollo histórico, en el cual factores socioeconómicos, políticos y territoriales, tanto a nivel metropolitano como nacional, fueron modificando las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda en este ámbito. La CABA en la actualidad condensa así, como capas superpuestas de procesos, sentidos e imaginarios urbanos,

su compleja trayectoria socioespacial. Como señala Bertoncello (2010: 98) “la ciudad de ayer está presente en la de hoy; la configuración espacial del pasado se impone a los nuevos usos y funciones que, en cada momento, la sociedad otorga a la ciudad, dándole especificidad”. Sin pretender realizar una descripción exhaustiva de su dinámica histórica, en este apartado se desarrollan brevemente algunos rasgos esenciales para comprender las formas y características que adquiere su configuración socioeconómica y habitacional en la actualidad.

Mapa 1. CABA: unidades espaciales de estudio (radios ajustados) y barrios, 2010



Fuente: elaboración en base a DGEyC. Cartografía Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

2.1. Desarrollo urbano y estructura socioespacial de la Ciudad de Buenos Aires

En el temprano desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires, cuando aún no pasaba de ser una “gran aldea” , se establece y adquiere sus primeros rasgos la zona que actualmente se conoce como su centro histórico. En ese entonces, la Plaza de Mayo y las manzanas adyacentes eran el foco de la actividad comercial, financiera, social e intelectual, donde tanto los sectores más adinerados como los obreros recién llegados procuraban residir (Scobie, 1986: 147). Y, si bien esta área continuó siendo el corazón de la Ciudad, hacia fines del siglo XIX la planta urbana tradicional se transformó rápidamente, comenzando a delinear su configuración actual, donde diferencias y desigualdades socioeconómicas fueron adquiriendo un marcado correlato en el plano territorial.

Un hito importante en este sentido fue el desplazamiento de la población de mayores recursos, históricamente asentada en este centro y los barrios del sur, hacia la zona norte de la Ciudad, motivado por las malas condiciones de salubridad existentes en el sur y siguiendo la moda de la época entre las clases altas, que privilegiaba la

residencia en entornos más apacibles. En ese marco, el área céntrica pierde parte de su carácter residencial, y comienza a definirse por sus actividades comerciales y bancarias, mientras que la expansión hacia el sur, por su proximidad con el Riachuelo, se orientó alrededor del comercio portuario (Bertoncello, 2010: 104).

La expansión urbana de comienzos de siglo se dio en base a una forma, la cuadrícula, que orientó una ocupación relativamente homogénea y sin discontinuidades del territorio (Gorelik, 1998: 24). Y en ese proceso, el uso del suelo, las pautas de edificación resultantes de las condiciones del terreno y el transporte y las políticas urbanas comenzaron a diferenciar profundamente el norte y el sur de la Ciudad (Scobie, 1986). Por un lado, toda la zona sudeste (en torno a los actuales barrios de Barracas, La Boca y San Telmo) tuvo un temprano desarrollo en la expansión urbana, al estar atravesada por las más importantes vías de comunicación entre el centro y la principal actividad económica: el puerto. Y con el tiempo se fue convirtiendo en un ámbito vinculado con la actividad industrial y comercial portuaria, y como un espacio de residencia cercano a las fuentes de trabajo para numerosos trabajadores, tanto nativos como inmigrantes. Por su parte, el sudoeste (los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano, Mataderos, Villa Riachuelo), se urbanizó en forma más tardía "en terrenos que conformaban un gran bañado y que habían sido destinados a usos como el descarte de residuos" (Di Virgilio et.al., 2011: 23). Esta zona se fue consolidando, así, como un área signada por altos niveles de empobrecimiento y vulnerabilidad, donde la pobreza de sus pobladores se conjugaba con un déficit de infraestructuras y servicios públicos.

Y si en la expansión de Buenos Aires la zona sur fue adquiriendo un perfil industrial y ligado al asentamiento de sectores populares, el crecimiento de los barrios hacia el oeste —que se produjo, en especial, tras la Primera Guerra Mundial— fue protagonizado por las nacientes clases medias (Pírez, 2009): profesionales y empleados calificados cuya inserción económica les permitía afrontar el pago del terreno y los costos de transporte para movilizarse al centro (Scobie, 1986).

De esta manera se fue reforzando el patrón de diferenciación espacial entre el eje norte y oeste —que da continuidad al movimiento de los sectores altos iniciado hacia 1860—, con buenos servicios de infraestructura y transporte, el cual irá recibiendo a la población de mayores recursos, y el eje sur, vinculado a los sectores obreros, en relación con la creciente localización industrial (Bertoncello, 2010: 110).

Por su parte, en torno al antiguo centro histórico se fue produciendo el asentamiento de una población muy heterogénea, que incluyó desde familias tradicionales de la élite local hasta trabajadores urbanos interesados en residir en zonas cercanas a la oferta laboral. Y a partir del derrame o extensión de este centro histórico hacia el norte, este y sudeste, se fue afianzando un distrito central de negocios, que Ciccolella (2009) denomina Corredor Corporativo, como eje de concentración de actividades económicas, bancarias y financieras. Este Centro Administrativo y de Negocios, se expandió significativamente en las últimas décadas, con los proyectos de Puerto Madero y Retiro , en una dinámica urbana que aún está definiendo la configuración de la Ciudad y el lugar que en ella ocupan los diversos actores sociales .

2.2. Acceso al suelo y formas de hábitat popular

Las condiciones de acceso al suelo y la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires fueron variando a lo largo de su historia, vinculadas tanto a factores urbanos de carácter estructural como al cambiante rol del Estado en materia de hábitat. Y, en este proceso, la Ciudad fue acarreando un déficit habitacional que, si bien afecta a todos los sectores sociales, condiciona más fuertemente a las clases populares.

Las diversas estrategias desarrolladas por estos individuos y familias con el fin de acceder a la ciudad, así como la dinámica del mercado inmobiliario y las políticas dirigidas a estos sectores, se observan en los múltiples tipos de hábitat popular de carácter informal que conviven en este ámbito: conventillos, inquilinatos, hoteles-pensión, villas, asentamientos e inmuebles ocupados (construidos para habitar o no) en diferentes espacios de la Ciudad. En este apartado se describe brevemente el contexto de emergencia y las principales características que presentan algunas de estas alternativas habitacionales, que serán abordadas en el análisis posterior.

Una de las principales formas de hábitat popular de origen informal en la Ciudad de Buenos Aires son las villas miseria , cuyo nacimiento se produce a finales de la década de 1930, y en particular en la década siguiente, enmarcado en el proceso de industrialización y los movimientos migratorios de las provincias del interior hacia la ciudad capital. La localización de este tipo de hábitat estuvo determinada por la proximidad de los terrenos respecto a los lugares de trabajo o a los medios de transporte que llevaban a ellos. Y surgieron en lugares que, en aquéllos tiempos, eran tierras marginales respecto del negocio inmobiliario, los intereses de los habitantes de barrios vecinos o las necesidades de urbanización estatales (Merklen, 2009: 87). Inicialmente concebidas por el Estado y los propios habitantes como un hábitat de carácter transitorio, en las décadas siguientes las villas se volvieron una alternativa para acceder a habitar en la ciudad, pues ya formaban parte de su entramado social y urbano.

La política estatal hacia este tipo de hábitat fue variando a lo largo del siglo XX, yendo desde una tácita “tolerancia”, hasta formas de intervención directa para “solucionar” el problema de las villas; y en este último caso se implementaron tanto medidas orientadas a la regularización dominial y la mejora de sus condiciones urbanas y ambientales, como planes (más o menos violentos) dirigidos a su erradicación. En este marco, a fines de la década de 1960, cabe destacar la implementación del “Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires”, que dio lugar a un nuevo tipo de hábitat: los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), concebidos como unidades temporales que funcionarían como centro de adaptación para las familias de las villas a ser relocalizadas, previo a su traslado a las viviendas definitivas. El fracaso de este programa, sin embargo, llevó a que un grupo muy reducido de las familias fuera trasladado a las viviendas consolidadas, convirtiéndose los NHT en formas de residencia permanente para la mayoría de las familias restantes (Rodríguez, 2011).

En la última década, junto con el crecimiento y densificación de algunas villas de

la Ciudad, se observa el surgimiento de nuevos enclaves de pobreza urbana, los denominados "Nuevos Asentamientos Urbanos" (NAU) , en espacios vacantes, muchos de ellos en la zona sur, con características topográficas inadecuadas —como terraplenes del ferrocarril, autopistas, antiguas fábricas y basurales— que generalmente carecen de los servicios más básicos y se distinguen por la extrema precariedad de sus construcciones (Rodríguez, 2009: 201).

Estos tipos de hábitat conviven con otras alternativas residenciales orientadas a hogares de sectores populares, que son los Conjuntos Habitacionales, desarrollados por el Estado a partir de las décadas de 1950 y 1960, en particular en barrios del sur de la Ciudad como Villa Lugano y Villa Soldati, con el fin de brindar una solución habitacional definitiva a los adjudicatarios. Los conjuntos de vivienda social de mayor envergadura —muchas veces realizados en el marco de operatorias del Fondo Nacional de la Vivienda— en general se insertaron en la trama urbana como barrios de monoblocks, que en ocasiones albergan habitantes de asentamientos informales previos de las inmediaciones, que de esta forma se incorporan a la ciudad formal, pero también fueron recibiendo numerosos vecinos que no pertenecen a la población original del entorno.

Las villas, los NHT, los asentamientos y los Conjuntos Habitacionales fueron conformando así una alternativa de hábitat por la cual numerosos individuos y familias de sectores populares lograron acceder a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.

3. Metodología

A lo largo del trabajo se clasifica al territorio de la CABA según tipos de hábitat, para posteriormente caracterizar los contextos urbanos delimitados. Este proceso supuso dos desafíos fundamentales. Por un lado, reunir y sistematizar en clave de la presente perspectiva analítica un conjunto de antecedentes producidos desde diferentes disciplinas y con objetivos diversos. Y, en segundo lugar, trascender las fronteras entre la sociología urbana, la socio-demografía y la geografía social cuantitativa, y recurrir a herramientas metodológicas de distinta procedencia, así como a las tradicionales fuentes de datos alfanuméricas y a fuentes de datos gráficas (cartografía).

La clasificación de las unidades espaciales que componen la CABA según los diversos tipos de hábitat resultó una tarea compleja que se realizó en base a lineamientos conceptuales y metodológicos tomados de la geo-demografía mexicana —los estudios del COPEVI (1978); Saín (2004); Connolly (2005); Duhau y Giglia (2008).

Los tipos de hábitat —o entornos urbanos o tipos de poblamiento— propuestos en estos trabajos remiten, fundamentalmente, al modo en que se originó la urbanización de determinadas áreas de la ciudad, considerando para ello dos criterios básicos: a) el período de urbanización y b) la forma de producción del espacio habitacional, en la que se conjuga "la condición legal original del asentamiento, los principales agentes involucrados en la urbanización y en la producción de la vivienda, la duración del proceso de construcción y los rangos de precios de acceso consiguientes" (Connolly, 2004: 1). En este sentido, se diferenciaron los espacios urbanos en base a un modelo tipológico

compuesto por nueve categorías que dan cuenta de los patrones de poblamiento urbano en cuestión (en ese caso, el poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), a saber: Ciudad colonial, Ciudad central, Cabeceras conurbadas, Pueblos conurbados, Colonias populares, Conjuntos habitacionales, Fraccionamientos residenciales medio y alto, y Pueblos no conurbados.

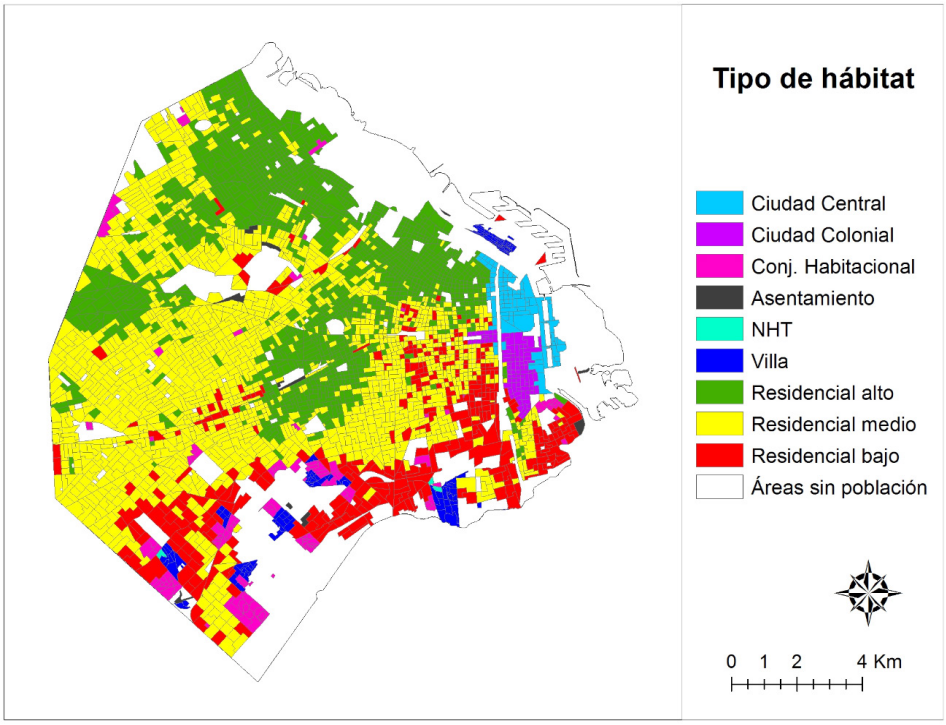
Para la aplicación de esta tipología al caso concreto de la CABA se tomaron como fuentes de datos estudios y relevamientos previos realizados en la Ciudad y el último Censo de Población (INDEC, 2010) —tanto la información alfanumérica como la cobertura cartográfica a nivel de radios censales, las unidades espaciales más pequeñas para las que se publica la información censal argentina—, lo cual implicó el desafío de reunir, poner en diálogo e integrar tanto información especialmente construida para tal fin como antecedentes que hasta ahora se encontraban dispersos y respondían a otras perspectivas analíticas. Los lineamientos teórico-metodológicos de los trabajos mexicanos debieron ser adaptados teniendo en cuenta las características del entorno bonaerense y la disponibilidad de información. Entre las decisiones metodológico-conceptuales más trascendentes, deben mencionarse:

- El ajuste de la base cartográfica de radios censales original de la Ciudad al área aproximada de uso residencial;
- La exclusión de tres categorías de la tipología original —cabeceras conurbadas, pueblos conurbados y pueblos no conurbados— que remiten a las formas que adquiere la expansión de la mancha urbana en su dinámica de desarrollo histórico, y que la actual propuesta deja a un lado en la medida que se centra en el caso de la CABA sin abarcar su conurbación;
- La distinción dentro de las Colonias populares —denominadas en este trabajo "Urbanizaciones populares de origen informal"— de contextos específicos de la estructura urbana de Buenos Aires (las villas, los asentamientos y los núcleos habitacionales transitorios);
- La incorporación de una categoría que identifica a las áreas residenciales de nivel socioeconómico bajo, dado que en Buenos Aires —y a diferencia de lo que ocurre en el contexto mexicano— hay una significativa porción de población que, si bien no reside en urbanizaciones informales o en conjuntos habitacionales, en términos socioeconómicos se ubica en un nivel bajo de la escala social;
- La complementación del análisis de la traza urbana de cada unidad espacial de la Ciudad con exploraciones del parque habitacional en base a la distribución de las viviendas según su tipo que arroja el Censo para esas mismas unidades espaciales;
- La adaptación de las variables y categorías propuestos por Duhau y Connolly para la identificación de Áreas residenciales de nivel socioeconómico medio y alto, según las posibilidades de la fuente de datos aquí utilizada (Censo 2010) y las particularidades de la población de Buenos Aires, siendo las diferencias más importantes la exclusión de indicadores de ingresos, dado que el Censo argentino no releva esa información, y el ajuste de la edad de la población sobre la que se calculan los indicadores educativos, que se justifica en las conocidas diferencias espaciales

que se pueden encontrar en la estructura etaria de la población de la CABA y en los mayores niveles de escolaridad de la población más joven.
La tipología resultante está compuesta por siete categorías: Ciudad colonial, Ciudad central, Urbanizaciones populares de origen informal (subdivididas en villas, NHT y asentamientos), Conjuntos habitacionales y Áreas residenciales de nivel socioeconómico alto, medio y bajo. El Cuadro 1 resume las definiciones, las fuentes y la metodología implementada en cada uno de estos tipos de hábitat.

Cuadro 1. Definiciones y metodología utilizada en la clasificación de las unidades espaciales según Tipos de hábitat. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tipo de hábitat	Definición conceptual	Definición operacional y fuente	Metodología
Ciudad Colonial	Corresponde al Centro Histórico de la ciudad, que a lo largo de su desarrollo fue concentrando diversos usos del suelo (residencial, comercial, administrativo, turístico, de servicios) y perfiles socioeconómicos heterogéneos.	Remite a la delimitación del Area de Protección Histórica (APH) original de la Ciudad de Buenos Aires, definido en el año 1979[1], tal como se registra en Magadán (2003).	Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono definido por el mapa del APH, y se clasificaron a los radios que contienen más del 50% de su superficie dentro de esta área.[2]
Ciudad Central (CBD)	Corresponde al Centro Administrativo y de Negocios —referido usualmente en la literatura por la sigla CBD, del inglés Central Business District— de la ciudad, que también abarca un tejido urbano heterogéneo en cuanto a tipo de edificaciones, usos del suelo y perfil socioeconómico de sus ocupantes.	Remite al distrito central de la CABA, tal como se registra en Ciccolella (2009), considerando su expansión tras la década de 1990 hacia el norte, este y sur, que fue abarcando el área de Puerto Madero, parte de San Telmo y comenzando a avanzar hacia la zona de Retiro.	Se superpuso la cartografía censal con el polígono definido por el mapa del área central de la Ciudad de Buenos Aires, y se clasificaron a los radios que contienen más del 50% de su superficie dentro de esta área. A la delimitación de Ciccolella se le incorporó, además, algunas manzanas de Puerto Madero, que en el año 2010 ya estaban pobladas.[2]
		Villas Asentamientos no planificados, de trazado irregular, surgidos de la ocupación ilegal de terrenos	
		pesar de ello, algunos terminaron siendo emplazamientos definitivos, de condiciones muy precarias. Se trabajó con los NHT registrados por la DGEyC (2011).	
Conjuntos habitacionales	Refiere a la construcción en serie de viviendas —de carácter multifamiliar o unifamiliar— financiadas total o parcialmente por programas de financiamiento habitacional subsidiado por el sector público.	Barrios de viviendas, en su gran mayoría de varios pisos, edificados por el Estado con el sistema de construcción tradicional y teniendo el objetivo de brindar una solución habitacional definitiva a los hogares adjudicatarios. Se trabajó con los Conjuntos Habitacionales registrados por la DGEyC (2011).	Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono de conjuntos habitacionales, y se clasificaron a las unidades espaciales que tienen más del 50% de su superficie cubierta por el tipo de hábitat en cuestión.
Areas residenciales de nivel socioeconómico alto	Areas residenciales que se originaron a partir del proceso de suburbanización de la ciudad colonial con base en loteos residenciales, y que no fueron catalogadas en las tipologías previas, pero que se diferencian por el nivel socioeconómico de la población que contienen	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2010. Base de datos Redatam+SP a nivel de radios censales)	Se clasificó a las unidades espaciales no catalogadas en las los tipos de hábitat anteriores mediante análisis factorial de componentes principales y análisis de *cluster* jerárquico, introduciendo en el modelo cuatro indicadores: Hogares con agua de red pública dentro de la vivienda; Hogares que utilizan como combustible para cocinar principalmente gas de red, gas a granel o gas en tubo; Hogares con computadora; Población de 25 a 64 años con educación universitaria completa.

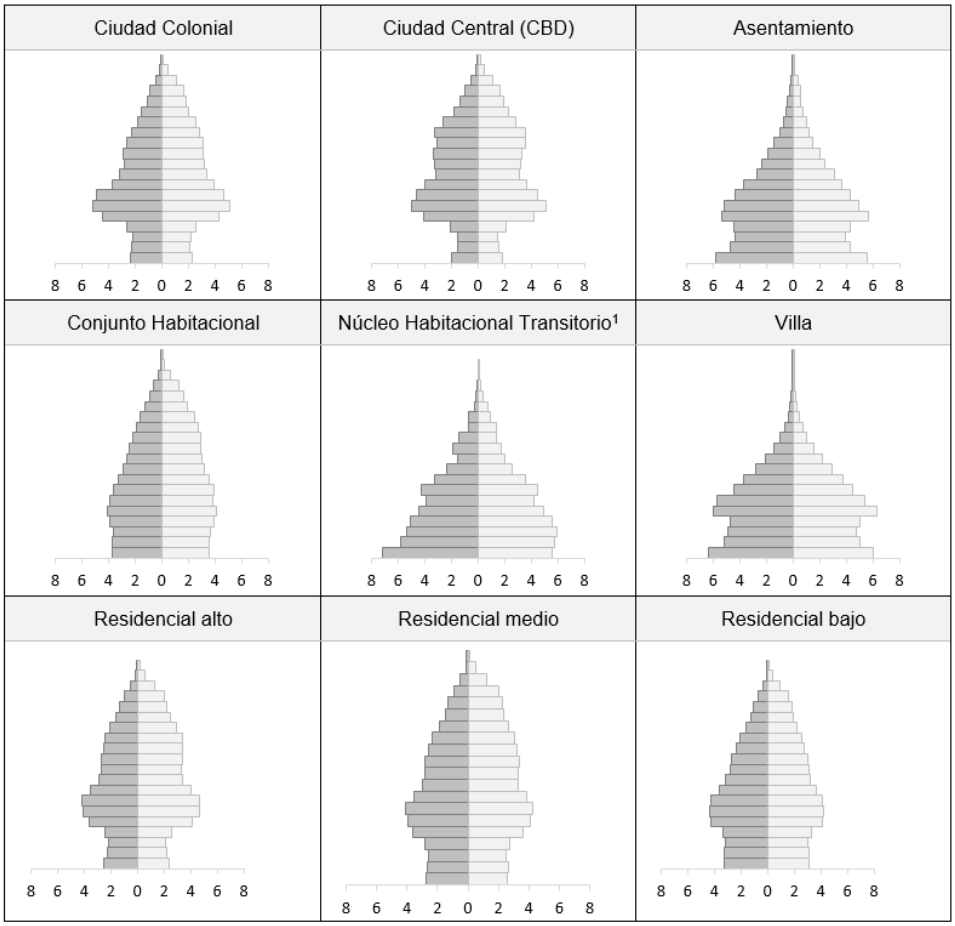


Fuente: elaboración en base a Magadán (2003); Ciccolella (2009); DGEyC (2011); e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM.

4.1. Características sociodemográficas

Para comenzar, si se observa la composición por edad y sexo a través de pirámides de población (Gráfico 1), puede constatarse la existencia de marcadas diferencias sociodemográficas entre los tipos de hábitat estudiados. Por un lado, la Ciudad Colonial y la Ciudad Central presentan una estructura etaria envejecida, con bajo peso de niños, alta proporción de adultos y adultos mayores, y una particular concentración de población entre 20 y 40 años . Estos elementos dan cuenta de tipos de hábitat que tienden a atraer a adultos jóvenes, y están poco vinculados al asentamiento de familias con niños pequeños. En la Ciudad Central la población se encuentra aún más envejecida que en la Ciudad Colonial, con una mayor presencia de población adulta de más edad, y un porcentaje menor de niños.

Gráfico 1. Estructura por sexo y edad de la población según Tipo de hábitat. CABA, 2010



Fuente: elaboración en base a Magadán (2003); Ciccolella (2009); DGEyC (2011); e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

1 El gráfico presenta aleatoriedades debido al reducido tamaño de la población clasificada en este tipo de hábitat (3.989 personas en Núcleos Habitacionales Transitorios).

En contraste, las Urbanizaciones populares de origen informal presentan una estructura etaria muy joven, con alta proporción de niños y adolescentes, y bajo peso de población adulta mayor. Esta composición —que da cuenta de un régimen

demográfico de elevada natalidad— es especialmente marcada en las villas. Asimismo, en este último caso (y, en menor medida, en los asentamientos) se observa una significativa proporción de adultos jóvenes, de entre 20 y 30 años, acerca de lo cual puede postularse la incidencia de población inmigrante, que tiende a concentrarse en dichas edades.

Los Conjuntos Habitacionales presentan una proporción de niños algo mayor que otros tipos de hábitat —si bien mucho más bajo que en las urbanizaciones de origen informal—, y un importante peso de población adulta mayor, sin salientes en la pirámide en ningún grupo etario en particular. Dicha estructura manifiesta las particularidades que atraviesan este tipo de hábitat, con significativa presencia relativa de niños y adultos mayores, pero con escasa atracción para población joven que venga a engrosar la parte intermedia de la pirámide y renueve su estructura demográfica.

Finalmente, las áreas residenciales que fueron clasificadas según el nivel socioeconómico de sus habitantes se caracterizan por su población envejecida, con bajo peso de niños, alta proporción de población adulta mayor, y una particular concentración en las edades activas jóvenes. Las mayores diferencias entre ellas se observan en la base de la pirámide —con un menor peso de niños cuanto mayor es el nivel socioeconómico— y, en menor medida, en la cúspide, con mayor proporción de población adulta mayor (y más feminizada) en las áreas de nivel alto y medio que en las de nivel bajo.

El Cuadro 2 permiten completar este panorama. En términos de composición por sexo, la CABA en general cuenta con una estructura feminizada, pero con desequilibrios más marcados en algunos tipos de hábitat, como las Áreas de NSE Alto (donde la Razón de Masculinidad es de 80 varones por cada 100 mujeres), que en otros, como el extremo opuesto de las villas y asentamientos, donde la distribución por sexo se encuentra prácticamente equilibrada.

La incidencia de la población extranjera —que en el total de la CABA alcanza un 12,9%— también es muy diferencial por tipo de hábitat: en las villas, casi la mitad de la población declara haber nacido en otro país, abonando a lo señalado en relación a la estructura de la pirámide en dicho entorno. Este altísimo porcentaje (que es algo menor, pero significativo, en los asentamientos) da cuenta de una marcada relación entre inmigración y pobreza en la CABA, al tiempo que refleja la existencia de condiciones de acceso a la vivienda excluyentes para ciertos grupos procedentes de la migración, para muchos de los cuales la única forma de acceso a la ciudad pasa por estas alternativas de hábitat informal. En otros entornos urbanos, la presencia de población extranjera es menor y se encuentra inversamente asociada al nivel socioeconómico de la población en las áreas residenciales.

Finalmente, el nivel educativo de la población resulta un elocuente indicador de diferenciales socioeconómicos entre los tipos de hábitat. En la Ciudad Colonial, y en especial en la Ciudad Central, el nivel educativo de la población es muy elevado: en el CBD, el 41,6% de la población completó los estudios universitarios. En el extremo

opuesto, en las Urbanizaciones populares de origen informal el nivel educativo de los habitantes es muy bajo para el promedio de la CABA: en las villas y NHT el porcentaje de población sin instrucción es el más alto de la Ciudad (3,7% y 2,8%, cuando el promedio urbano es de 0,6%), y hay entre 8% y 10% de analfabetos; mientras que el porcentaje de universitarios se encuentra entre 1% y 1,5%. Los Conjuntos Habitacionales se encuentran en una situación intermedia, y en las áreas residenciales restantes, se observa la relación positiva (esperable) entre nivel socioeconómico y nivel educativo . Las mayores diferencias en este sentido se ven en relación con los estudios universitarios: 36,4% de la población en las áreas de nivel Alto completó este nivel, 19,1% en las áreas de nivel Medio y 9,8% en las de nivel Bajo.

Tipo de hábitat	Población total	Razón de masculini-dad	% de extranjeros (1)	% de analfabetos (2)	Nivel educativo (3)		
					Sin instrucción	Secundario completo	Universita-rio comp. (4)
Ciudad Colonial	50.165	90,2	14,9	2,8	0,4	22,3	22,4
Ciudad Central (CBD)	51.501	93,9	16,0	1,9	0,4	16,3	41,6
Urb. populares de origen informal	165.848	98,4	47,1	8,4	3,5	23,6	1,8
Villa	148.061	98,6	49,0	8,4	3,7	23,3	1,4
Asentamiento	13.798	98,2	37,2	7,7	2,0	28,2	5,8
NHT	3.989	94,0	11,7	9,8	2,8	14,8	1,0
Conjunto Habitacional	126.685	87,6	12,6	5,0	0,8	28,9	7,7
Áreas residenciales de NSE Alto	1.091.237	80,8	8,3	2,9	0,3	18,2	36,4
Áreas residenciales de NSE Medio	1.128.027	85,4	10,7	3,5	0,5	26,9	19,1
Áreas residenciales de NSE Bajo	276.688	91,7	18,3	4,2	0,9	28,5	9,8
TOTAL	2.890.151	85,2	12,9	6,6	0,6	23,3	24,2

Por último, la información acerca de la estructura y las condiciones de vida de los hogares que se presenta en el Cuadro 3 brinda nuevos elementos para enriquecer esta caracterización. Respecto al tipo y tamaño de los hogares, en la CABA 3 de cada 10 hogares son unipersonales. Estos hogares se encuentran más extendidos en la Ciudad Colonial y Central (donde constituyen alrededor del 40%), y son menos frecuentes en las Urbanizaciones de origen informal (17%). Se trata, de una alternativa asociada con factores diversos como el tamaño de las viviendas del entorno, la dotación de servicios y la conectividad, el envejecimiento de la población y el nivel socioeconómico, entre otros. En particular esta última relación se confirma en la mayor preponderancia que tienen en las áreas de NSE Alto (33,4%) que en las de NSE Medio y Bajo (28% y 27,3%, respectivamente). Una dinámica similar se observa en relación al tamaño de los hogares multipersonales, que son más numerosos en las Urbanizaciones de origen informal —lo que se vincula no sólo con la alta presencia de niños sino también con el desarrollo formas de cohabitación que van más allá de la familia nuclear— que en los restantes tipos de hábitat que forman parte de la ciudad formal. Y, dentro de ella, tienden a ser más cuantiosos cuanto menor es el nivel socioeconómico de la población; situación observable en particular, en el porcentaje de hogares de más de 5 personas. La incidencia del hacinamiento y la pobreza, finalmente, da cuenta de condiciones de vida muy diferenciales entre los hogares de los distintos entornos urbanos. En las Urbanizaciones de origen informal la existencia de hogares numerosos no se condice con la presencia de viviendas de tamaño adecuado para albergarlos, de modo que el hacinamiento, en particular en las villas, es el más alto de la Ciudad (12,3%). Asimismo, tanto las villas como los asentamientos alojan un 27% hogares con NBI, dando cuenta de una importante concentración espacial de la pobreza en estas zonas particulares del espacio urbano. En los Conjuntos Habitacionales, la incidencia del hacinamiento y la pobreza es relativamente baja (1,9% y 4,8% respectivamente; siendo este último valor similar al observado en la Ciudad Central). Y en las áreas residenciales restantes, ambos fenómenos tienden a ser más pronunciados cuanto más bajo es el NSE.

Cuadro 3. Características de los hogares según Tipo de hábitat. CABA, 2010

Tipo de hábitat	Hogares particulares	% unipersonales	tamaño (1) multipersonales	% multip. de 5 o más personas	% hacinados (2)	% con NBI (3)
Ciudad Colonial	21.901	39,9	2,9	9,7	2,4	14,4

Ciudad Central (CBD)	20.445	41,6	2,8	8,8	0,9	4,6
Urb. populares de origen informal	49.046	17,0	3,8	29,2	12,1	27,1
Villa	43.658	16,9	3,8	29,4	12,3	27,5
Asentamiento	4.338	20,4	3,7	25,1	10,8	26,8
NHT	1.050	10,8	4,1	36,9	8,6	14,4
Conjunto Habitacional	42.075	20,1	3,5	21,2	1,9	4,8
Áreas residenciales de NSE Alto	473.339	33,4	2,9	8,6	0,4	1,5
Áreas residenciales de NSE Medio	443.036	28,0	3,1	11,9	1,0	5,1
Áreas residenciales de NSE Bajo	100.292	27,3	3,3	17,3	3,8	19,5
TOTAL	1.150.134	29,9	3,1	12,3	1,5	6,0

4.2. Características habitacionales

Este panorama sociodemográfico, que permitió comenzar a distinguir las heterogeneidades que atraviesan los diversos tipos de hábitat de la CABA, puede complementarse con una mirada transversal de las principales características habitacionales que imperan en ellos.

Un primer indicador clave en este sentido es el porcentaje de viviendas ocupadas (Cuadro 4), variable que da cuenta del grado de utilización con fines residenciales del parque habitacional disponible en la Ciudad. En este sentido puede observarse que la Ciudad Colonial, y en particular la Ciudad Central, son los contextos urbanos en los que se localizan los menores porcentajes de viviendas ocupadas (68,6% y 43,7% respectivamente). En contraste, las urbanizaciones populares de origen informal registran los porcentajes más altos de ocupación de viviendas particulares, en torno al 90%. En términos generales, el porcentaje de ocupación de viviendas particulares aumenta a medida que desciende el nivel socioeconómico del tipo de hábitat.

Otra variable esencial que da cuenta de las condiciones sociohabitacionales de los entornos urbanos es el tipo de vivienda (Cuadro 4). En primer lugar puede observarse que el departamento es la tipología dominante en la Ciudad (73,1%). Sin embargo, su primacía es inversamente proporcional al nivel socio-económico del entorno, de modo que en las Áreas Residenciales de Nivel Medio y Bajo, y especialmente en las urbanizaciones populares de origen informal, la casa gana protagonismo en detrimento del departamento. Por otro lado, cabe destacar también la presencia significativa de algunas tipologías habitacionales típicas en ciertos contextos urbanos. Por ejemplo, las piezas de inquilinato y los hoteles-pensión se concentran, siguiendo un patrón

histórico, en la Ciudad Colonial y en las áreas residenciales de NSE Bajo . Y, como fenómeno contemporáneo, se destacan las piezas de inquilinatos en las villas, lo que pone en evidencia el desarrollo de un mercado de alquiler informal de cuartos que funcionan como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas.

Cuadro 4. Viviendas particulares: Porcentaje de viviendas ocupadas y Tipo de vivienda particular según Tipo de hábitat. CABA, 2010

Tipo de hábitat	Viviendas particulares	% ocupadas (con personas presentes)	Tipo de vivienda particular					
			Casa	Dpto.	Rancho/ casilla	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel fliar. o pensión	Resto (1)
Ciudad Colonial	30.611	68,6	6,6	84,6	0,1	3,8	4,6	0,4
Ciudad Central (CBD)	44.424	43,7	5,3	93,1	0,0	0,4	0,9	0,3
Urb. populares de origen informal	37.932	93,7	76,1	10,0	3,9	9,3	0,3	0,4
Villa	32.983	95,0	78,5	7,5	3,3	10,1	0,3	0,4
Asentamiento	4.197	83,8	55,3	30,4	7,9	5,0	0,6	0,8
NHT	752	91,1	87,0	6,6	6,1	0,0	0,1	0,1
Conjunto Habitacional	44.713	85,9	15,4	83,0	0,3	1,0	0,1	0,2
Áreas residenciales de NSE Alto	622.611	73,5	13,8	85,6	0,0	0,2	0,3	0,1
Áreas residenciales de NSE Medio	534.070	78,8	32,8	64,4	0,1	1,1	1,3	0,2
Áreas residenciales de NSE Bajo	110.210	82,3	35,2	51,5	0,5	6,4	5,9	0,6
TOTAL	1.424.571	76,5	23,9	73,1	0,2	1,4	1,2	0,2

Por otro lado, la cuestión de la calidad de las viviendas —la solidez, resistencia, capacidad de aislamiento y terminación de pisos y techos— introduce importantes heterogeneidades entre los tipos hábitat aquí estudiados (Cuadro 5). Las viviendas de la Ciudad Central y las Áreas Residenciales de NSE Alto son las de mayor calidad. En contraste, el parque habitacional de menor calidad se encuentra en las Urbanizaciones

populares de origen informal; y dentro de estos entornos, en las villas y asentamientos se censaron alrededor de 1.500 viviendas en condiciones constructivas críticas.
Y si bien estos entornos concentran las situaciones más extremas, cuando se analizan los tipos de hábitat que componen a la CABA en su conjunto, se advierte que en todos ellos aparecen huellas de procesos de empobrecimiento más generalizados. Tanto en la Ciudad Colonial como en la Ciudad Central, y aún en las Áreas Residenciales de NSE Alto se observa la existencia de viviendas con signos de deterioro en los materiales de techos y pisos; situación que se agudiza en las Áreas residenciales NSE Bajo y en los Conjuntos Habitacionales.

Cuadro 5. Calidad de las viviendas particulares ocupadas1 según Tipo de hábitat. CABA, 2010

Tipo de hábitat	Viviendas particulares ocupadas	Calidad I	Calidad II	Calidad III	Calidad IV
Ciudad Colonial	20.963	87,0	11,4	1,4	0,2
Ciudad Central (CBD)	19.359	90,0	8,9	0,8	0,2
Urb. populares de origen informal	35.441	23,6	43,0	29,2	4,1
Villa	31.262	21,7	45,1	29,4	3,8
Asentamiento	3.494	39,9	29,8	22,7	7,7
NHT	685	24,7	18,7	55,6	1,0
Conjunto Habitacional	38.412	79,1	16,8	3,9	0,3
Áreas residenciales de NSE Alto	457.749	92,4	7,0	0,5	0,0
Áreas residenciales de NSE Medio	420.537	88,7	10,1	1,2	0,1
Áreas residenciales de NSE Bajo	90.537	80,4	15,0	4,2	0,4
TOTAL	1.082.998	84,3	9,9	2,0	0,2

Uno de los problemas que agrava la condición habitacional se expresa en las condiciones de acceso al suelo y la vivienda urbana, observables en la presencia de

situaciones de tenencia irregular que presentan los hogares (Cuadro 6). En promedio, en la CABA existe un 11,6% de hogares en alguna situación de irregularidad con respecto a sus viviendas (son hogares propietarios sólo de la vivienda, ocupantes por préstamo y en otras situaciones). Ese porcentaje es levemente menor en la Ciudad Central y en la Áreas residenciales de NSE Alto y Medio (afectando a alrededor del 10% de los hogares en viviendas particulares), pero es considerablemente elevado en las urbanizaciones populares de origen informal, donde casi 3 de cada 10 hogares se encuentran en situación de tenencia irregular. Entre ellas, es en los NHT en donde se registran los porcentajes más altos (46,7%), seguidos por aquellos que se asientan en Asentamientos y Villas. En los Conjuntos Habitacionales, por su parte, también se observa una importante proporción de hogares en estas condiciones (17,3%).

La cobertura de servicios urbanos en la Ciudad de Buenos Aires históricamente ha sido muy extendida. De acuerdo al último censo, el acceso a la red de agua, de cloacas y de gas supera en promedio el 92% de los hogares; sin embargo, si se observan los tipos de hábitat que componen la CABA se advierten algunas diferencias significativas (Cuadro 6). En las Áreas residenciales de NSE Alto, seguidas por la Ciudad Central y las Áreas residenciales de NSE Medio, la cobertura de servicios alcanza a casi la totalidad de los hogares. La Ciudad Colonial muestra un perfil similar al de las Áreas residenciales NSE Bajo en términos de provisión de servicios, si bien alcanza un nivel de cobertura algo mayor, en particular en relación con el acceso a la red de gas.

En las Urbanizaciones populares de origen informal es donde se observan los mayores déficits en materia de cobertura de servicios, en particular en lo referente al acceso al gas, en tanto apenas el 7,7% de los hogares que residen en este tipo de hábitat cuentan con gas de red, tubo o granel. Dentro de este entorno de origen informal, los hogares residen en NHT registran los mayores y mejores accesos a las redes de agua y cloacas (con valores que oscilan en torno al 95%), pero el acceso al gas es el menor de la Ciudad (2,2%). Por su parte, los que residen en Asentamientos muestran mejores accesos a la red de gas (29,1%), pero un acceso muy deficitario a la red de cloacas (66,8%).

Cuadro 6. Hogares en viviendas particulares: Acceso a servicios y Régimen de tenencia de la vivienda según Tipo de hábitat. CABA, 2010

Tipo de hábitat	Hogares en viviendas particulares	% con agua de red dentro de la vivienda	% con baño con descarga a red pública	% con gas de red / tubo / granel	% con tenencia irregular de la vivienda (1)
Ciudad Colonial	21.901	93,3	97,2	93,7	12,8

Ciudad Central (CBD)	20.445	98,0	99,0	91,7	10,5
Urb. populares de origen informal	49.046	86,1	84,6	7,7	27,3
Villa	43.658	86,0	86,2	5,8	26,0
Asentamiento	4.338	84,1	66,8	29,1	35,0
NHT	1.050	95,8	93,6	2,2	46,7
Conjunto Habitacional	42.075	98,7	98,5	88,8	17,3
Áreas residenciales de NSE Alto	473.339	99,7	99,6	97,9	10,1
Áreas residenciales de NSE Medio	443.036	98,5	98,8	97,0	10,9
Áreas residenciales de NSE Bajo	100.292	91,6	95,2	88,0	12,3
TOTAL	1.150.134	97,8	98,2	92,3	11,6

Reflexiones finales

La pregunta por las diferencias y desigualdades metropolitanas, por la dimensión espacial de los procesos sociourbanos, constituye una temática compleja y atravesada por profundas discusiones conceptuales y metodológicas. El presente trabajo se propuso brindar elementos para enriquecer este debate a partir de la (re)construcción y aplicación al caso de la CABA de una tipología de contextos urbanos o tipos de hábitat, que permitió dar cuenta de sus heterogeneidades constitutivas.

En este sentido, la propuesta presentada en este artículo espera constituir un aporte en términos teóricos, metodológicos y empíricos. En términos teóricos, en la medida que apuesta a integrar la dimensión sociológica y la dimensión material del espacio metropolitano a partir de la noción de "tipos de hábitat", que trae al ámbito de Buenos Aires desarrollos conceptuales que han sido muy fértiles para pensar el espacio urbano en otros contextos. En términos metodológicos, en tanto apuesta a trascender las fronteras entre disciplinas, articulando fuentes, herramientas y técnicas cuantitativas de carácter diverso. Finalmente, en el nivel empírico, en la medida que se pudo obtener una cartografía integral del mosaico de ciudades o entornos urbanos diversos que conforman la CABA y conocer sus estructuras sociodemográficas y residenciales.

La clasificación de los espacios de la Ciudad en base a este modelo tipológico permitió, obtener un panorama a la vez macrosocial, en tanto abarca a la CABA en su totalidad, y microespacial, en la medida que permite visualizar las diferencias que se producen a nivel intraurbano. Y, como todo análisis de composición o estructura, constituye una síntesis de dinámicas históricas que estos primeros hallazgos permiten entrever.

En el juego de heterogeneidades que se conjugan en este marco, son múltiples las ciudades que conviven al interior de la CABA. Por un lado, una Ciudad Colonial y una

Ciudad Central con población de alto nivel educativo, con presencia importante de extranjeros, que tiende a vivir sola o a conformar hogares pequeños, y envejecida, pero que a la vez atrae a adultos jóvenes. Se trata de entornos con numerosas viviendas particulares no usadas con fines residenciales, donde la presencia de inquilinatos, pensiones y hoteles turísticos habla de una localización valorada por su dotación de servicios, equipamientos e infraestructura urbana en general. Por otro lado, un conjunto de Urbanizaciones populares de origen informal, con muchos niños y escasos ancianos, niveles educativos bajos y muy alta presencia de población extranjera. En un contexto signado por la pobreza, los habitantes de estos entornos tienden a conformar hogares numerosos y hacinados; donde la mala calidad de las viviendas, el déficit de acceso a servicios urbanos y la proliferación de situaciones de irregularidad en la tenencia redundan en condiciones socio-habitacionales de extrema vulnerabilidad. Estos tipos de hábitat conviven o colindan, también, con una serie de Conjuntos Habitacionales que parecen encontrarse en una situación intermedia entre la ciudad informal y la ciudad formal tanto en términos sociodemográficos como habitacionales. Y, finalmente, una amplia superficie de áreas residenciales, donde la proporción de adultos mayores, el peso de la migración, el nivel educativo, el tipo y tamaño de los hogares, la incidencia del hacinamiento y la pobreza, la calidad de las viviendas, y la cobertura de los servicios se encuentran diferenciadas por el nivel socioeconómico de sus residentes.

Este panorama sociodemográfico y habitacional general permitió apreciar la existencia de condiciones sumamente heterogéneas entre los escenarios urbanos aquí construidos, al tiempo que plantea diversos interrogantes en torno a las dinámicas y características imperantes en cada uno de ellos, donde se articulan procesos sociales, económicos, culturales y políticos. La pregunta por las desigualdades socioespaciales en Buenos Aires encuentra así en esta tipología de hábitats un interesante abordaje, que abre numerosas líneas de análisis de cara a trabajos futuros.

Bibliografía

Bertoncello, Rodolfo (2010), "Configuración espacial de una metrópoli", en A. Lattes (Coord.), Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010, Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos.

Buzai, Gustavo y Mariana Marcos (2012), "The Social Map of Greater Buenos Aires as Empirical Evidence of Urban Models", en Journal of Latin American Geography, vol.11, nº1, pp.67-78.

Castells, Manuel (1977), La cuestión urbana, México, Siglo XXI Editores.

Ciccolella, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en EURE (Santiago), vol. 25, nº76, pp.5-27.

Ciccolella, Pablo (2009), "Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global", en P. E. Pírez (Ed.), Buenos Aires, la formación del presente, Quito, OLACCHI.

Connolly, Priscila (2004), El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio. Reporte de investigación. México, UAM-Azcapotzalco/OCIM/CENVI.
Connolly, Priscilla (2005), Tipos de poblamiento en la Ciudad de México. Observatorio Urbano de la Ciudad de México. Departamento de Sociología Área de Sociología Urbana.
COPEVI (1978), Estudio de Densidades Habitacionales y Revisión de la Zonificación Secundaria. México DF: Unidad de Coordinación del Plan Director, Dirección General de Planeación, Departamento del Distrito Federal/Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda.
Cravino, María Cristina, Juan Pablo Del Rio y Juan Ignacio Duarte (2010), "Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas", en Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, nº163, pp.83-95.
Del Río, Juan Pablo (2012), El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/pdf
DGEyC (s/f), Cartografía. Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/cartografia.php
Di Virgilio, Mercedes, Alejandra Gil, Fernando Ostuni, Carolina Perea y Pablo Vitale (2011), Los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008), Las reglas del desorden: habitar la metrópoli, México DF, Siglo XXI Editores - Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
Gorelik, Adrián (1998), La grilla y el parque: Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
Groisman, Fernando y Ana Lourdes Suárez (2009), "Residential segregation in Greater Buenos Aires", en Urban segregation and governance in the Americas, New York, Palgrave Macmillan.
Harvey, David (1998), La condición de la posmodernidad, Buenos Aires, Amorrortu.
Hoyt, Homer (1939), The structure and growth of residential neighborhoods in American cities.
INDEC (2013), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM: Aspectos metodológicos. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INDEC (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM.
Lefebvre, Henri y Mario Nolla (1972), La revolución urbana, Madrid, Alianza.
Magadán, Marcelo (2003), Buenos Aires, planeamiento urbano y patrimonio cultural. Una mirada retrospectiva sobre la gestión del centro histórico. Recife, Programa ITUC/AL Especialización en Gestión del Patrimonio Cultural Integrado al Planeamiento Urbano de América Latina.

Marcos, Mariana (2011), “Desafíos para estudiar las desigualdades socio-espaciales metropolitanas: el caso de Buenos Aires”, en Población, nº7, pp.49-63.
Marcos, Mariana (2013), Más allá de los promedios: diferencias y especificidades intraurbanas. La estructura demo-espacial de la Aglomeración Gran buenos Aires en el año 2001 (Tesis Doctoral), Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Merklen, Denis (2009), Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas, en P. E. Pírez (Ed.), Buenos Aires, la formación del presente, Quito, OLACCHI.
Park, Robert, Roderick D McKenzie y Ernest Burgess (1925), The city: Suggestions for the study of human nature in the urban environment, Chicago, University of Chicago Press.
Pírez, Pedro (Ed.) (2009), Buenos Aires, la formación del presente, Quito, OLACCHI.
Rees, Philip H. (1971), “Factorial ecology: an extended definition, survey, and critique of the field”, en Economic Geography, pp.220-233.
Rodríguez, Carla; Carla Bañuelos y Gabriela Mera (2008), Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Aérea Sur de la Ciudad de Buenos Aire, en H. O. Herzer (Ed.), Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Espacio Editorial.
Rodríguez, María Florencia (2009), “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la Ciudad de Buenos Aires”, en Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, nº 5, p.197-218.
Rodríguez, María Florencia (2011), “Las formas “pobres” de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal”, en La revista del CCC, nº13.
Sain, María Amalia Gracia (2004), “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”, en Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, nº24, pp.107-142.
Scobie, James (1986), Del centro a los barrios 1870-1910, Buenos Aires, Solar-Hachette.
Sweetser, Frank L. (1965), “Factorial ecology: Helsinki, 1960”, en Demography, vol. 2, nº1, pp.372-385.
Thuillier, Guy (2005), “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en EURE (Santiago), vol.31, nº93, pp.5-20.
Torres, Horacio A. (1978), “El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires los modelos urbanos”, en Desarrollo económico, pp.163-204.
Torres, Horacio A. (1977), “Evolución de los procesos de estructuración espacial. El caso de Buenos Aires”, en J. E. y. S. Hardoy, R. P. (Ed.), Asentamientos humanos y organización socioproductiva en América Latina, Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación.

Transformaciones del espacio urbano residencial de la ciudad de San Luis desde 1990. Caracterización de las acciones y decisiones estatales.

Fernández, Silvana Cecilia

PALABRAS CLAVE
· Transformaciones urbanas
· Gobernanza
· Políticas Vivienda

Resumen / San Luis acredita en sus páginas oficiales una producción de 58.900 viviendas entregadas desde el año 1983, significando una alta incidencia de vivienda pública con respecto al total de la población, que hoy ronda los 430.000 habitantes aproximadamente y registra 147.957 viviendas en total según el Censo del año 2010. En este caso abordaré, como objetivo específico de un proyecto marco, el relevamiento de las políticas específicas (formales) y los acuerdos institucionales y no formales de articulación entre los actores involucrados en la producción de suelo urbano para uso residencial en la ciudad de San Luis.

Se procura construir una caracterización de la política habitacional del Gobierno de la Provincia de San Luis en la ciudad capital, analizando el impacto de la política de vivienda en las transformaciones territoriales del espacio urbano residencial de la ciudad capital.

Se caracterizará el marco regulatorio, políticas y programas específicos desarrollados, impacto en la mancha urbana y en la morfología de la ciudad.

FERNÁNDEZ, SILVANA CECILIA
Dpto de Geografía de la Fac. de Filosofía y Humanidades – UNC
Argentina
E-mail: fernandezsilvana2003@yahoo.com.

Introducción

El propósito del presente trabajo es aproximarme de modo preliminar a la política de vivienda sostenida por el Gobierno de la Provincia de San Luis en el último año y conocer su incidencia en la trama urbana de la ciudad capital.

Plantearé dicha aproximación o lectura de las políticas desde el enfoque de la gobernanza lo que implica comprender las reglas que van configurando las interacciones entre actores estratégicos en la formulación e implementación de las políticas. El propósito último es conocer cuál es la trama de actores y los acuerdos o decisiones logradas en una de las intervenciones que hace a la producción del espacio urbano y allí conocer quiénes y cómo son las operaciones estratégicas de actores claves y cómo transforman territorialidades..

En definitiva intentaré visibilizar quiénes y qué ciudad se va construyendo y qué reglas imperan.

Se toma la Provincia de San Luis por ser una de las ciudades propuestas para ser observadas junto a Córdoba y Rosario en un proyecto de investigación más amplio sin pretender un estudio comparativo pero si poder leer constantes y discontinuidades en diferentes contextos urbanos de nuestro país. San Luis es considerado relevante como caso de estudio por la impronta de la política pública de vivienda y donde hoy se considera que la mitad de la población vive en viviendas sociales.

La presente exposición se organizará planteando en primer término una caracterización del lugar de estudio, la provincia de San Luis; en segundo término se plantearán las claves de lectura desde la gobernanza. A continuación se abordará la política específica de vivienda en el contexto nacional y su vinculación con las actuaciones provinciales, las relaciones estratégicas implicadas entre diferentes niveles de gobierno y las interacciones con los actores privados.

Contextualizando San Luis

La provincia de San Luis se sitúa en la región de Cuyo de la República Argentina. Limita al norte con la provincia de La Rioja; al noreste con Córdoba; al este y sudeste con la provincia de La Pampa; al oeste y sudoeste con Mendoza y al noroeste con la provincia de San Juan. Ocupa una posición estratégica en el corredor bioceánico entre los puertos situados en el Atlántico y los puertos chilenos en el Pacífico ya que articula la conexión entre la extensa región pampeana y la región de Cuyo de la Argentina.

El territorio sanluiseño cuenta con una superficie de 76.748 km2. Los datos censales del año 2010 indican que es una provincia con baja densidad poblacional (5,6 hab por km2), con un crecimiento intercensal de la población de 18 por mil entre 2001 y 2010, con un total aproximado de 432.000 habitantes, de los cuales 204.000 habitantes residen en el departamento capital, lo que representa una concentración del 47% de la población en dicho departamento. Las ciudades de San Luis y Villa Mercedes (ambas situadas sobre el corredor bioceánico, Ruta 7) concentran alrededor del 70% de la población provincial.

Este territorio subnacional se reconoce públicamente, desde el retorno de la democracia

en el año 1983, por una importante radicación de industrias motorizada por políticas nacionales de promoción industrial y por el crecimiento sostenido de las inversiones en obra pública, entre ellas viviendas.

Su tradicional perfil productivo primario se ha modificado con una tendencia hacia un perfil industrial impulsado por la inclusión de la provincia en el Régimen de Promoción Industrial1 a partir de la década del 80. Las principales ramas industriales radicadas son las "metálicas básicas, metalmecánica y sustancias químicas" que se han destacado por su expansión, y en el "sector agroindustrial, los frigoríficos y curtiembres" (Pedrazani, 2010 : 21).

Los niveles de crecimiento intercensal de la población dan cuenta de un crecimiento del 5‰ en las décadas del 60 y 70, con un sostenido incremento desde el 70 en adelante (70-80: 16,90‰ ; 80-91 : 33,60‰ ; 91-01 : 28,4‰ y 2001-2010: 18.9‰) momento desde que la promoción industrial se hace vigente y la radicación de industrias comienza a expandirse. Esta política puntual ha incidido en el crecimiento poblacional fundamentalmente de población migrante atraída por la demanda de mano de obra.

Este salto en el ritmo de crecimiento poblacional tuvo un importante impacto en cuanto a la necesidad de mayor infraestructura urbana, vial y habitacional. El crecimiento económico se vio acompañado de importantes inversiones en obra pública que puede ilustrarse a partir de los siguientes datos: total de km de caminos pavimentados: 1269 km en 1983 a 2793 km en 2010, 15% de incremento anual en el consumo energético y 1.467.000 mts. de red de gas instalada en 20 años.

El nivel de empleo provincial se presenta actualmente con valores altos con una importante cantidad de personas empleadas por la obra pública, según manifestaciones de funcionarios en periódicos locales2. A partir de la crisis del año 2001 se evidenciaron

1 Estas leyes tuvieron su origen en el año 1977, cuando el gobierno militar nacional promulgó la Ley 21.608, que sería la base del régimen general de promoción industrial. Su aplicación se produce con la reapertura democrática en el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, como resultado del acta de reparación histórica. La promoción industrial contemplaba la posibilidad de establecer distintos regímenes sectoriales o regionales, y serían promocionados los proyectos industriales que cumplieran las siguientes características: Fabricaran productos básicos o estratégicos; - Contribuyeran a la sustitución de importaciones o aseguraran exportaciones en condiciones convenientes para el país; - Se dedicaran a la transformación de materias primas zonales; Se radicaran en áreas con altas tasas de desempleo o muy bajo producto bruto zonal, o altos índices de migración interna; Utilizaran avanzada tecnología y desarrollaran la investigación aplicada; Fabricaran productos de acuerdo a normas o con niveles internacionales de calidad; Proporcionaran beneficios sociales adicionales a sus empleados y obreros. En términos generales, las medidas incluían exenciones de tributos nacionales y derechos de importación para bienes de capital o insumos; establecimiento temporario de restricciones a la importación de bienes similares a los que se previera producir; facilidades para la adquisición de bienes de propiedad del Estado e incentivos a la exportación de los bienes producidos. La autoridad de aplicación establecida por esa ley nacional era la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. En 1982 se sancionó la Ley 22.702, que hacía extensivos a las provincias de Catamarca y San Luis los beneficios promocionales ya acordados por la Ley 22.021 a la Provincia de La Rioja. Este nuevo instrumento legal establecía como autoridades de aplicación a los gobiernos provinciales para los proyectos que implicaran inversiones medianas o pequeñas. Además eximía a las empresas radicadas y a sus proveedores de la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) durante 15 años. Posteriormente, la Ley 23.614 derogó los sistemas de promoción establecidos por las leyes dictadas en los gobiernos de facto reemplazándolos por un único sistema de promoción industrial para todo el país. (Pedrazani, 2010)

2 "San Luis: por la obra pública la desocupación es solo del 1,3%". Telediariodigital.net. Di-

datos de desocupación que superaron el 15% y que, para paliar el desempleo, dieron lugar al surgimiento del Programa Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis" consistente en una colaboración económica de carácter no remunerativo y que establece una contraprestación por parte del beneficiario de trabajo público 4 horas, 5 días a la semana. En el 2003 45.000 beneficiarios recibían $300, monto que se ha actualizado todos los años. Esto ha mostrado una incidencia importante en los datos sobre desempleo, lo que explica los bajos o nulos índices que hoy muestran.

En relación a su situación política de San Luis, desde la restauración de la democracia la provincia ha sido gobernada por el Partido Justicialista bajo una elite política liderada por los hermanos Rodríguez Saá. Adolfo Rodríguez Saá fue elegido gobernador sucesivamente en 5 oportunidades gobernando entre 1983 y 2001. Su último mandato se interrumpe dos años antes por su asunción como Presidente del país en la crisis institucional del 2001. Completa ese periodo de gobierno hasta 2003 Alicia Leme (vicegobernadora electa) y desde 2003 hasta 2011 es elegido gobernador durante dos periodos Alberto Rodríguez Saá, hermano del anterior gobernador.

A partir de 2011 Claudio Poggi, ex Ministro de Educación de la Provincia, es elegido para el desempeño del cargo de gobernador, en funciones hasta el año 2015.

Gobernanza como marco de lectura

En este apartado se comenzará por presentar una de las tensiones presentes en torno a la gobernaza y gobernabilidad como es el carácter normativo que puede implicar el enfoque al analizar instituciones o reglas de juego o las capacidades estatales. Esta tensión descriptiva-analítica y normativa está presente en la bibliografía y nos interpela en las propias discusiones grupales de investigación. La idea es reconocer el enfoque complementario de las miradas y la imposibilidad de una sin la otra, a pesar de los propios esfuerzos en centrarme en la potencialidad analítica, o sea conocer como se dan las reglas, pero eso no sucede sin una valoración.

La mirada normativa aporta un parámetro de valoración para el análisis que se hace presente en dos sentidos: 1) como elemento de análisis al aparecer en el discurso legitimador (especialmente en períodos de reformas, por ejemplo al resaltar las bondades que implica la descentralización, la desregulación, o la reestatización, etc.); y 2) también opera la dimensión normativa como parámetro valorativo para el análisis sobre los efectos no deseados o los sesgos de las políticas o de las reglas que las sustentan, sentido este último en el que la rescata Mayntz (1993). Ello permite, por ejemplo, analizar la pluralidad de actores habilitados por las reglas o instituciones establecidas, el carácter de las reglas en tanto refuercen o retraigan procesos democráticos, posibilidad o no de la captura de la política pública por los grupos de interés, o las estrategias de los vetos mutuos entre actores políticos.

Ahora bien, otra de las cuestiones que pretendo abordar es la distinción entre gobernabilidad y gobernanza. Son términos o conceptos que muchas veces se

sponible en: http://www.telediariodigital.net/2014/02/san-luis-por-la-obra-publica-la-desocupacion-es-de-solo-el-13/

solapan y se llegan a usar indistintamente y su distinción permitirá analizar su complementariedad. Me interesa aquí tomar la distinción de Kooiman (1993) recogida por Prats (2003) quien refiere a la gobernanza como el proceso de interacción de actores estratégicos o como las "estructuras sociopolíticas que emergen u forjan dichos procesos de interacción…" (Prats, 2003:243).

El patrón de interacciones establecidas entre los actores se funda en reglas de juego, es decir en las instituciones formales e informales que van pautando el comportamiento de los actores, quienes a su vez en su actuar van redefiniendo las propias reglas.

La gobernabilidad refiere entonces a la capacidad de formulación de políticas que tiene un gobierno para alinear capacidades con necesidades que se le plantean. La gobernabilidad dependerá de la calidad de las instituciones y a su vez influirá en ellas, en las reglas de juego reforzando unas o debilitando otras.

La dimensión de multiniveles es parte de esta conceptualización ya que determinadas reglas de juego posibilitan un grado de gobernabilidad, y en ese marco las políticas establecidas establecerán reglas de juego para la toma de decisiones en niveles inferiores de la estructura para la implementación de las políticas, generando una nueva gobernanza para otros tipos de actores.

La gobernanza nace como concepto que plantea nuevas formas de coordinación social en la década del 70 en plena crisis del estado de Bienestar y en su cuestionamiento como articulador principal de las relaciones sociales y centro de poder jerárquico. (Mayntz, 1998). La articulación diferente de actores para resolver las demandas ciudadanas insatisfechas por el estado genera un marco de gobernanza diferente que incluye la habilitación y legitimación de otros actores en la coordinación como las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos locales; y también la constitución de instancias supranacionales como las estructuras gubernamentales de los bloques interestatales, como la Unión Europea. Con esto queremos indicar que las reglas que se van estableciendo, el enfoque no propone una mirada acotada sino el patrón de interacciones de actores estratégicos en multiplicidad de niveles de interacción.

Si bien la dimensión analítica de enfoque nos interesa aquí, o sea comprender la institucionalidad establecida sobre una política con importante repercusión en el proceso de configuración urbana, rescato los desafíos de la teoría gobernanza planteados por Mayntz sobre profundizar sobre los déficits democráticos en la hechura de las políticas al reconocer que la red de actores estratégicos privados no necesariamente están legitimados democráticamente, y por lo tanto, cómo plantea la institucionalidad los procesos de legitimación de las decisiones y los diferentes modos de representación de intereses, advirtiendo sobre el riesgo de transformarse las formas de coordinación mas horizontales propuestas en planteos neocorporativos.

¿Qué reglas de juego son las establecidas en la política de vivienda de San Luis? Qué interacciones se establecen y quiénes son los actores que se constituyen como estratégicos? ¿Cómo es la articulación entre diferentes niveles gubernamentales y qué actores las sostienen? ¿Cómo se generan los espacios urbanos desde estas reglas establecidas? Este será el conjunto de interrogantes que intentan guiar este trabajo.

Políticas de vivienda

Las políticas de vivienda son las destinadas a atender los déficits habitacionales de la población, entendidos estos como las necesidades de hogares que habitan en construcciones que no cumplen con las condiciones de habitabilidad aceptables incluyendo aspectos como la calidad de los materiales, la infraestructura, el acceso a los servicios públicos, la calidad de la ocupación.

Se pueden distinguir diferentes construcciones habitadas y que se tipifican de la siguiente forma: a) viviendas recuperables (tienen piso de tierra y carecen de revestimientos, falta conexión agua por cañería o no disponen de inodoro con descarga); b) viviendas irrecuperables (no aptas para habitar como casillas, ranchos, etc.), y c) vivienda con hacinamiento (más de 3 personas por cuarto) o vive más de un hogar en una vivienda. Se suele distinguir la irrecuperabilidad o más de un hogar por vivienda como déficit absoluto y las viviendas recuperables y el hacinamiento por cuarto como déficits relativos.

En la caracterización que realiza Santucho (2010:3) además destaca otro asunto a abordar como es la propiedad del suelo urbano contextualizando las políticas y sus efectos en un período clave como la década del 90. Los altos niveles de desocupación se reflejaron en el agravamiento de la precariedad en el habitar, reconociéndose un crecimiento marcado de villas y asentamientos conformados por familias que no podían sostener sus alquileres por falta de empleo. Ante el desmantelamiento del Estado, y la fuerte crisis socio económica y laboral las estrategias de acceso a la tierra y vivienda se diversifican, siendo cada vez más restrictivo el acceso vía el mercado.

La desregulación y la privatización, como estrategias centrales de reestructuración del aparato público, implicaron la transferencia y venta de los activos estatales, incluidos inmuebles y tierras; además de una redinamización de la inversión y oferta inmobiliaria privada a partir de figuras jurídicas como los fideicomisos, contratos de leasing y fondos comunes de inversión para viviendas; todo ello repercutiendo en una revalorización del suelo urbano.

En cuanto a políticas de vivienda, en el año 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) conformado por deducciones de los salarios y con una gestión centralizada de los fondos con afectación específica que se transferían a los Institutos Provinciales de la Viviendas para la ejecución de obras.

En el año 1992 se cambia la composición de los recursos que integran el fondo, constituyéndose con un impuesto específico a los combustibles; y se concreta la transferencia a las provincias de la gestión operativa y financiera de la política. Las Provincias, a través de sus dependencias especializadas, estaban habilitadas para decidir la administración y planes de inversiones de los fondos coparticipados. A esa descentralización de las autoridades de aplicación se sumaron las diferencias de capacidades institucionales provinciales para la formulación de la política, presentándose gran disparidad de criterios en los sistemas de registros y caracterización de las demandas y la formulación de políticas especificas, o gestiones eficientes en el

recupero de fondos y la sostenibilidad financiera de las políticas implementadas, etc.
La federalización de los recursos del FONAVI en el país "puso fin a una prolongada etapa de política habitacional centralizada en Argentina" (Lentini, Palero; 2005).
A nivel nacional se privatiza también el Banco Hipotecario Nacional, reorientándose el crédito de sectores más populares hacia sectores socioeconómicos medios, y así se transfiere un instrumento clave de la política habitacional.
En la Provincia de San Luis, según manifestó una entrevistada empleada del antiguo IPV, se crea la "Dirección de Desarrollo Habitacional y se desmantela el IPV. No se toma nada del IPV, ni los registros". Antes se daban las del FONAVI. En el 91 se realizan los registros y en el 93 se comienzan a dar las casas." (Entrevistada)
La política formulada a nivel provincial consistió en la oferta de dos planes que consistían en la construcción de viviendas de 50 mts2 aprox. bajo dos modalidades de accesibilidad: una casa terminada con un valor de $27.000 en la época y cuotas a pagar por 30 años de $ 65; y la otra modalidad es la vivienda sin revestimientos finales, ni persianas, valuada en $ 18.000 y con cuotas más accesibles. Hay solo una diversificación en función de la acreditación de ingresos para la inclusión en los registros.
Pero la política planteada es bajo una única modalidad y consiste en grandes planes de viviendas, sin diversificar la oferta. Lentini y otros (2005) comparan la política con la implementada en Mendoza y la diversificación o unificación de la oferta de soluciones habitacionales es unos de los rasgos distintivos entre ambas jurisdicciones en la década del 90.
Los planes que resultaron implementados en San Luis se han reconstruido a partir de lo relatado por una informante clave en una de las entrevistas, no pudiendo aun constatar los datos en documentación oficial, por no estar disponible en el momento del relevamiento. De todos modos, y con la salvedad de su provisoriedad, se reconstruye la información relevada en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Planes de viviendas implementados en la Provincia de San Luis entre 1991 y 2011.

Año	Plan	Información complementaria
1991 - Gestión Adolfo Rodríguez Saá (1983- 2001)	Sol	Valor de la vivienda $ 27.000
	Sierras	Valor de la vivienda $ 18.000
1997	Nuevos Horizontes	
	Plan Porvenir	
1998	Justicia social A	Los que quedaban afuera de Viva San Luis y Puntanito debían reinscribirse o pedir devolución de dinero de cuotas pagas. Debían pagar 6 cuotas.
	Justicia social B	

1998	Sol	
	Sierras	
1999	Amanecer	
	Siglo XXI	
2000	Villa Mercedes 90	
	Villa Mercedes 60	
2001 Gestión Alicia Leme (completando periodo de gobierno)	La Punta	
2002	Nuevos desafíos	Muchos problemas. Se avanzó en Programa de desadjudicación.
	Libertad	
2008 Gestión Alberto Rodríguez Saá. (2003-2011)	Viviendas productivas	Vivienda con locales comerciales y debían registrarse con presentación de proyecto productivo. 212 viviendas en San Luis y 40 en Mercedes
2011 Gestión Claudio Poggi (2011-2015)	Sol	
	Sueño	

Fuente: Reconstrucción de datos provisoria a partir de información aportada por informante clave.

El año 2001 marcó un quiebre institucional en las políticas nacionales y provinciales, período caracterizado por la ingobernabilidad en los términos de incapacidad de formulación de políticas o alineación de necesidades con políticas para satisfacerlas según se definió en apartados anteriores. Este período implicó un cambio de gobernanza al configurarse nuevas reglas de juego, poniéndose en cuestión las reglas o formas de coordinación social establecidas en la década del 90. Este proceso, considerado en términos institucionales formales, implicó dos años aproximadamente hasta el restablecimiento de un gobierno nacional elegido por el voto popular.

El cuadro anteriormente expuesto sobre los planes habitacionales en la Provincia de San Luis dan cuenta de este quiebre ya que no hay planes de viviendas a partir de 2002 y se hace referencia a “muchos problemas”. La inversión a partir de ese año es mínima y en 2008 solo se realizan 250 viviendas productivas.

Volviendo al contexto nacional, en el año 2003 con capacidad de gobernabilidad recuperada y un gobierno legitimado democráticamente, se establecen las nuevas reglas de juego.

En políticas de vivienda específicamente, se reactiva el empleo a partir de la obra pública. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependerá del Ministerio

de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios centralizando la administración de los recursos financieros. Santucho (2010:6) analiza que "a nivel de la gestión uno de los cambios más novedosos es la incorporación de movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad en dinámica de los programas. Así se reactivaron las obras con financiación del FONAVI y se diseñaron nuevos programas. Además, se incorporaron entre los objetivos de la política habitacional la regularización legal de la tenencia de la vivienda y el terreno sobre el que ésta se encuentra3". La gobernanza incluía la articulación con otros actores desde la centralidad del estado nacional.

La política de San Luis reconoce etapas diferenciadas de gestión según el análisis aportado por un entrevistado, diputado por la oposición. Advierte nuestro informante clave que la etapa de gestión de Adolfo Rodríguez Saá (incluyendo los dos años de gestión de Alicia Leme) se caracteriza por una fuerte inversión en infraestructura vial y viviendas fundamentalmente. "La inversión en infraestructura fue la segunda más alta del país con respecto al Producto Bruto Geográfico después de Bs. As". Y agrega: "de las 60.000 casas entregadas desde 1983, 50.000 se entregan en los primeros 20 años de gobierno" (1983-2003).

En el período de gestión de los gobiernos de Alberto Rodríguez Saá gira el sentido de la inversión hacia la industria cultural y la construcción de edificios públicos. En ese período se construye la nueva sede de gobierno conocida como "Terrazas del Portezuelo", y en la ciudad de La Punta: la réplica del Cabildo histórico, el Instituto del Cine y la Universidad. Se aprueba la Ley del Cine o el fomento de la música; se organiza mundial de ajedrez, ciclismo y el carnaval con comparsas brasileras. La inversión en vivienda se paraliza desapareciendo del discurso público el tema del déficit habitacional.

Las entrevistas realizadas a informantes que trabajan en el área de vivienda sostienen, coincidentemente, que en ese período de 8 años se instrumentó solo un Programa de desadjudicación de viviendas con un criterio ordenador de situaciones irregulares. Consigna en los datos relevados la implementación de un Plan de viviendas productivas solamente que incluía locales comerciales y la presentación de proyectos de emprendimientos productivos. Algunos refirieron también cierto fracaso de esa política en los términos de la autosustentabilidad de las familias a partir de los emprendimientos.

En la campaña electoral del año 2007 se postula Leme con candidata a Intendente por la capital y la campaña ce centró en el retorno a las políticas de vivienda masivas. Era tema instalado entre todos los candidatos y se hablaba de un déficit de 10.000 viviendas. "El folleto de campaña de Leme tenía forma de vivienda". El otro candidato,

3 Se pusieron en marcha los siguientes Programas: Reactivación de obras del FONAVI I y II, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, Programa Federal Mejor Vivir, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NOA y NEA,
Programa de Construcción de Viviendas Cáritas, Sub-programa Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Sub-programa para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias (Santucho, 2010)

Vergés, también centraba sus promesas en viviendas. Gana Leme la intendencia pero la vivienda no era prioridad del gobierno provincial en ese momento. “No era prioridad de Alberto” sostuvo el diputado en su análisis.

El tema de la vivienda ya estaba instalado como necesidad y la gobernabilidad futura se iba a constituir en torno a una respuesta dicha demanda.

En el 2011 (campaña electoral) vuelve aflorar el tema del déficit de vivienda que estaba latente desde 2007 y todos los candidatos a gobernador lo incluyeron en sus promesas de campaña, especialmente los opositores como “modo de crítica” y hacer evidente la retracción de esa política.

Los candidatos alineados al gobierno nacional (a gobernador y a intendente) incluían promesas de fondos nacionales para las viviendas. Vergés (candidato a gobernador) promete 20.000 viviendas con la idea de trasfondo del “contacto nacional”. El candidato a intendente igualmente.

Esto nos muestra cierto patrón de interacciones entre los niveles de gobierno a partir de las promesas de campaña y la regla que subyace es la de la discrecionalidad de distribución de los fondos públicos según afinidades políticas. En definitiva la regla es la utilización de los fondos públicos como recursos de fortalecimiento de alianzas estrategias para la acumulación de poder territorial. A decir del entrevistado, en definitiva, “se vendían contactos”.

Poggi, el candidato oficialista y actual gobernador, centra su campaña en reimpulsar fuertemente la obra pública y la construcción de viviendas. El escenario político se completa con el triunfo del candidato kirchnerista a nivel local con la promesa de construir 20.000 viviendas en ciudad capital.

A partir de 2011 la nueva gestión provincial crea el Ministerio de la Vivienda encargado de la relación con los beneficiarios, organización de los registros de aspirantes, preadjudicación y adjudicación de viviendas. Este articula con el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas que tiene a cargo las licitaciones, la dirección técnica y controles de las obras. La creación de un Ministerio le otorga una visibilidad simbólica a la política como sello distintivo de la gestión.

En ese marco y con gran expectativa poblacional, se abre nuevamente el período de inscripciones para el registro de aspirantes, resultando 13.000 los inscriptos iniciales. Se planeta la política a partir de diferentes planes habitacionales, contemplando mayor diversidad de situaciones y se incluyen temas como la escrituración de viviendas ya entregadas, regularizar los legajos de las adjudicaciones ya realizadas y se avanza en desadjudicaciones de casos irregulares. En la entrevista, y desde la oposición política, se señala también la emergencia de casos de corrupción como los beneficios otorgados a familiares de personas vinculadas al poder, a quienes se les adjudican casas sin cumplir los requisitos para ser beneficiarios como es no tener propiedades.

La intendencia gobernada por un opositor al gobierno provincia e identificado con el gobierno nacional (Ponce) abre también un registro de aspirantes teniendo la opción los ciudadanos de inscribirse en dos registros. La lógica de duplicación de registración como modo de captar adherentes a diferentes proyectos políticos debilita la política en

tanto no se puede caracterizar adecuadamente la demanda. No solo se evidencia una falta de articulación sino también un proceso donde la interacción se caracteriza por la competencia en satisfacer la demanda instalada y se hacen evidentes los criterios clientelares de las reglas de juego imperantes.

En períodos anteriores donde las orientaciones de las gestiones tampoco coincidieron entre estos dos gobiernos (provincial e intendencia capital), se hacía más evidente el fenómeno de capacidad de veto en la interacción entre actores públicos o gubernamentales, ya que la provincia no construía viviendas en la capital y la capital no autorizaba la construcción de ningún plan. La tensión máxima en esa puja se materializó con la fundación de la ciudad de La Punta a 10 km del ejido municipal. Este es el punto más materialmente más visible de cómo se transforman los territorios y bajo qué reglas los actores estratégicos lo van construyendo.

En las elecciones intermedias de 2013 el balance indicó que la gestión provincial logró la entrega de 3.200 casas, recuperando en parte el nivel de construcción de las primeras épocas de gobierno; aunque "el promedio indica que se entregan 108 casas mensuales y en las épocas de Adolfo Rodríguez Saá el promedio llegaba a 160 casas mensuales". La ciudadanía apoyó la gestión de gobierno.

A nivel de ciudad, la elección de 2013 significó una derrota para el Intendente. La promesa de las construcción de 20.000 viviendas solo llegaba a la entrega de 42 casas. Esto significó un costo político altísimo. La Nación decidió no transferir fondos a los municipios y si concretó el compromiso de construir directamente las viviendas con el Programa de Crédito Pro.cre.ar. Hoy se están construyendo 700 casas en un predio que pertenecía al Ejército y cedido por la Onabe a la Municipalidad ubicado en las inmediaciones de la ex Estación del ferrocarril.

El patrón de interacción entre estos niveles de gobierno se caracteriza por el establecimiento de disputas para implementar políticas bajo el criterio de que el potencial elector identifique el oferente de la política de modo personalisimo, imperando el criterio patrimonialista de la utilización de fondos públicos. A ello se suma la falta de criterios explícitos para la distribución de fondos públicos de los diferentes programas de viviendas de la Nación, donde la arbitrariedad en la distribución hacia los gobiernos subnacionales tiene que ver con interacciones estratégicas de debilitamiento o fortalecimiento de las relaciones según la eficiencia que signifiquen para la reproducción del esquema de poder construido. (Giraudi, 2011).

Patrones de interacción y financiamiento

El Presupuesto es un instrumento de políticas que nos revela claramente reglas de juego a partir de conocer las distribuciones del gasto. Analizar algunos de sus datos dejará en evidencia las interrelaciones establecidas entre los niveles de gobierno, lo que nos permitirá especular sobre la lógica imperante y asociar esa especulación con la formulación de las políticas antes detalladas para conocer la consistencia de las lógicas.

Sobre el financiamiento de la política de viviendas, el diputado Cacacce es quien

nos brindó información precisa a partir del análisis de la ejecución presupuestaria 2013 que estaban evaluando. La primera distinción que hay que realizar es entre el presupuesto proyectado y el ejecutado según nos aclara y nos indica sobre los amplios márgenes con los que cuenta el poder ejecutivo para reasignar libremente las partidas presupuestarias, indicando una constante con el nivel nacional sobre el alto nivel de discrecionalidad en el gasto donde prima la voluntad del poder ejecutivo con amplios poderes cedidos por el poder legislativo.

Esto nos lleva a pensar en las reglas de la representación decididas democráicamente (en los aspectos formales por lo menos) donde en la conformación de los espacios representativos y deliberativos prima el criterio de evitar o neutralizar las potenciales interacciones de veto mutuos que podría significar una espacio deliberativo plural, resultando legitimo garantizar la capacidad de gestión o "gobernabilidad" a partir de mayorías automáticas que no pueden ejercer el contrapeso de poderes. Esta características de las reglas de juego nos mostraría los déficits democráticos o la idea de democracia imperante de constitución de mayorías hegemónicas con identificación de adversarios ante los cuales imponerse y donde no priman las reglas deliberativas en la construcción de políticas, y en la legitimidad de las decisiones. Esto no es responsabilidad de un grupo de actores sino una regla establecida que es posible porque todos los actores la aceptan implícitamente al construir vínculos bajo esa lógica. Estas reglas formales e informales de construcción de poderes y garantía de gobernabilidad repercuten en la forma en que se gasta, qué se gasta, dónde y para quienes se gasta; en definitiva configura relaciones y posicionamiento de actores que en su devenir y actuar van transformando territorios y territorialidades. Los territorios que se van configurando a su vez tienen una carga simbólica y material que posiciona estratégica y diferencialmente a los actores desde donde recrean y reconstruyen las reglas.

Esto lo mostraremos con dos tipos de referencias sobre el presupuesto: 1) la financiación de la política de vivienda y 2) la distribución de recursos entre niveles de gobierno.

La política de vivienda en el año 2013 se proyectó su financiamiento ($ 707.504.887) de la siguiente forma:

Recupero cuotas viviendas: 15%

Fondos de rentas provinciales: 60%

Transferencias de Nación (FONAVI, ATN): 25%

Estos datos muestran un importante nivel de inversión con fondos provenientes de las Rentas Generales. Los montos transferidos desde Nación son los correspondientes a las pautas de coparticipación fijadas en La Ley 24464/95 que establece en su artículo 5º que el Fondo Nacional de la Vivienda será distribuido entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de coeficientes sobre el total de la masa de recursos a distribuir (Lentini, et all, 2005:127) donde San Luis recibe el 3.65% de los recursos y Mendoza con el cuádruple de población, según las autoras referidas, recibe el 4%. Esto ya muestra la situación ventajosa de San Luis con respecto a la coparticipación de estos fondos si se relacionan a la cantidad de población.

Esto se vincula a reglas formalizadas como la ley de coparticipación del Fonavi establecida en 1992. Pero además hay una importante inversión de fondos provinciales que será bueno dilucidar su procedencia. Cacacce nos refiere a la alta composición de fondos nacionales que integran el presupuesto provincial provenientes de la coparticipación federal. La Ley de coparticipación de recursos federales Nº 23548 del año 88 establece una alícuota ventajosa (2,37%) para San Luis y ello significa que "recibe 6 veces más que la Pcia de Buenos Aires por habitante y que Córdoba recibe 4 veces menos que San Luis, también por habitante". San Luis está 7º en el reparto y es una de las más beneficiadas junto a La Rioja y Santa Cruz. (Casualmente provincias de procedencia de los últimos presidentes argentinos). ¿Podremos especular con que los recursos públicos financieros inciden en las territorialidades construidas? ¿Y esas territorialidades contribuyen en los recursos diferenciales de poder para incidir en los patrones de interacciones?

Volviendo a la composición de recursos de la Provincia, el diputado sostiene a partir de su análisis que 8 de cada 10 pesos son provenientes de recursos federales y 2 son generados en la Provincia. Si bien la cantidad de recursos de San Luis provenientes del ámbito nacional es importante, hoy recibe casi nulas transferencias de fondos por programas específicos de viviendas que el Ministerio de Planificación asigna sin criterios formalmente definidos. Parte de las reglas en la discrecionalidad en dicha asignación, como ya se manifestó, robustece los patrones de interacción entre las esferas de gobierno ya planteadas en términos de manejo de recursos con criterios patrimoniales y con la búsqueda de alta eficiencia en los términos de construcción de poder.

¿Cómo es el vínculo entre Provincia y Municipios? La masa de fondos coparticipables es bajísima lo que impacta en "presupuestos muy flacos de los municipios" y nunca tienen fondos para invertir en infraestructura urbana. "Tienen un gran crecimiento habitacional pero un importante déficit en asfalto, desagües y cloacas". El Gobierno Provincial hace los pavimentos en virtud de un Pacto firmado con los gobiernos locales por el cual se acordó que el nivel provincial ejecuta la obra y la cobra descontando de la coparticipación. Estas obras no se realizan en municipios opositores reproduciéndose la lógica nación-provincia, e incluso algunos municipios no firmaron el pacto como estrategia de diferenciación y resistencia. Esos tampoco reciben obras y se constituye un mensaje simbólico como "vean lo que se pierden por no firmar". Los recursos que se intercambian claramente es la ejecución de política pública a cambio de alineamiento político. Los contribuyentes y ciudadanos no perciben respuestas de la política ni ven inversión de sus contribuciones salvo que el gestor de turno sea un buen representante de alguna fuente de provisión de recursos. La regla es que no se eligen gobernantes y administradores de los recursos sino actores claves estratégicos que destraben los flujos de fondos. Esa es la lógica de las reglas informales establecidas y ello nos conduce a preguntarnos por los déficits democráticos en la construcción del conjunto de demandas y respuestas. Quiénes y cómo se establecen las necesidades sociales y cómo se satisfacen desde las políticas, o sea cuáles son los términos de la

gobernabilidad y desde que legitimidades se construye.

Interacciones estratégicas del sector privado.

Por último completaré las referencias a los actores privados (especialmente las empresas constructoras) y sus interacciones como actores estratégicos en esta gobernanza.

Es importante este dato porque ciertas lógicas de acumulación de poder y de territorialización de las políticas que se analizaron encuentras otras lógicas subyacentes. La consulta a los funcionarios y empleados entrevistados refirió al tejido empresarial existente en San Luis cuando comenzaron a ejecutarse los planes masivos de viviendas que requerían procesos licitatorios con presentación de empresas con envergadura. Una de las respuestas refirió a la existencia de un tejido empresarial de la construcción y que ahora hay más empresas de Buenos Aires y Córdoba. También se refirió a una empresa del propio gobierno provincial.

La empresa provincial es una sociedad del estado denominada SAPEN y como empresa del estado se presenta a las licitaciones y las gana, luego subcontrata a otras empresas. Casi siempre subcontrata a la empresa Rovella Carranza según lo sostenido por algunos entrevistados. A su vez Rovella y Carranza tiene su propia red de sub contratistas. SAPEN no tiene infraestructura y solo es una figura jurídica que escapa a los controles estatales por ser sociedad del estado, según la lectura del informante.

Rovella y Carranza es una empresa de San Luis que se consolida como la principal constructora de obra pública desde el 2001 en adelante. En la época menemista la principal empresa constructora, la que ganaba todas las licitaciones, pertenecía a Gualtieri, un empresario vinculado a Eduardo Duhalde. El diputado de la oposición entrevistado sostiene que coincidentemente a las divergencias políticas entre Duhalde y Rodríguez Saá en el 2001 en las sucesiones presidenciales, Gualtieri y Rodríguez Saá cortan vínculos a partir de las diferencias generadas por la construcción de un dique en Nogolí.

A partir de allí Rovella y Carranza será la beneficiaria de la mayoría de las licitaciones y la principal constructora de las obras de la provincia. Su crecimiento fue exponencial y hoy construye en diferentes lugares del país y del extranjero como obras adjudicadas en Venezuela, según manifestó el/los entrevistado/s (diputado y asesor).

A nivel municipal el Gobierno Nacional está construyendo 700 viviendas con créditos Pro.cre.ar con una clara estrategia de diferenciación con las políticas de vivienda provinciales. En la licitación de esta obra se presenta un dato que despierta curiosidad en algunos legisladores ya que “curiosamente ganó la licitación para la obra de la capital puntana la empresa Rovella y Carranza muy vinculada a Rodríguez Saá” (Entrevistado). Aquí las lógicas de acumulación de poder se quiebran si se miran en función de las interacciones competitivas establecidas entre los gobiernos provinciales y municipales pero se podría sospechar que las interacciones establecidas a partir de actores privados estratégicos muy vinculados a los actores estratégicos gubernamentales, son cooperativas.

Conclusiones

Para concluir diremos:

. La mitad de la población de San Luis vive en viviendas sociales construidas por el Gobierno Nacional y Provincial en los últimos 30 años.

. En la ciudad de San Luis se evidencia un alto impacto de esta política en la expansión de la mancha urbana donde la inversión privada en producción de suelo urbano es relativamente baja con respecto a la inversión pública. Existen algunas construcciones de barrios cerrados en la ruta de las serranías puntanas pero la iniciativa privada no incide marcadamente en la configuración de los espacios urbanos de modo definitorio como puede advertirse en ciudades de mayores dimensiones y con otras lógicas o reglas en los procesos de acumulación.

. Los planes de vivienda social y la infraestructura urbana generada hoy representan casi el 80% de la expansión de la mancha urbana de los últimos años.

. No se evidencian importantes espacios segregados y los asentamientos son casos puntuales, no muy densificados y se establecen con clara idea de transitoriedad hasta la adjudicación de la vivienda en muchos casos.

. En los barrios precarios más consolidados y cuyos habitantes no puedan acreditar recursos para acceder a un plan de vivienda, se formularon planes específicos como Plan Solidaridad por sistema de ayuda mutua.

. Hay una marcada centralidad estatal en el proceso de configuración urbana y las tensiones más presentes están relacionadas a identificaciones partidarias y lógicas de acumulación de poder política a partir de las estructuras estatales y la política pública.

. Las reglas formales e informales vislumbradas dan cuenta de un criterio patrimonialista en el manejo de los fondos públicos, con un establecimiento de vínculos clientelares con los ciudadanos.

. Los vínculos competitivos y la distribución de fondos de modo discrecional según los alineamientos políticos son reglas constantes en las relaciones intergubernamentales a todo nivel, y estas reglas configuran las políticas sobre los territorios, construyéndolos y transformándolos de modo específico. El caso más visible en este sentido en la fundación de una ciudad, La Punta.

El análisis de las reglas formalizadas y no formalizadas en las interacciones establecidas entre los actores, la forma de su reproducción y reformulación y la constitución de los actores en ese proceso permitirá visibilizar y comprender los mecanismos en juego y proponer sobre la construcción de nuevas reglas o institucionalidades que generen efectos compensatorios o nuevas formas de vinculación y coordinación, con atención especial a la pluralidad de actores y por lo tanto a la disminución de los déficits democráticos, lo que significará construir y transformar el territorio desde una red más amplia de actores constituidos como estratégicos.

Bibliografía

Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. En: Journal of Democracy en Español, 2011 - scholar.harvard.edu. Disponible en: http://scholar.

harvard.edu/files/agiraudy/files/jode_--giraudy.pdf
Lentini, M.; Palero, D. (2005). Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización. En Revista INVI Nº 56 / Mayo 2006 / Volumen 21: 117 A 138.
Mayntz, R (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Trad. de Petrizzo Páez de la versión en inglés: "New challenges to governace theory" Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm.
Mayntz, R (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
Pedrazani, B (comp). 2010. La Universidad Nacional de San Luis, en contexto, su historia y su presente. Ed. Nueva Editorial Universitaria. UNSL, San Luis.
Prats, J. O. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
Santucho, Leopoldo. "Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales". La revista del CCC [PDF]. Enero / Abril 2010, n° 8. Disponible en: http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=155. ISSN 1851-3263. Fecha de consulta: 29/10/14.

Documentos

Estructura de la Población de la Provincia de San Luis. Gobierno de la Pcia de San Luis. Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Disponible en: http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina/File/SESD/InformeEstructuraPob.pdf

Nuevas formas de urbanización y su articulación en el paisaje urbano. El caso de Yerba Buena en el Gran San Miguel de Tucumán.

Alicia Ferrari
Sandra Mansilla
Agustín José María Machuca

PALABRAS CLAVE
· Segregación
· Estructura Urbana
· Paisaje

Resumen / Una ciudad que históricamente se caracterizó por un paisaje híbrido (el Gran San Miguel de Tucumán), en el que casi no podían definirse áreas diferenciales, está siendo fuertemente afectada por procesos de segregación socio espacial de los grupos de mayores recursos que han podido acceder a urbanizaciones de alta calidad en el sector oeste del aglomerado (Yerba Buena).

Estos procesos, además de modificar significativamente la estructura urbana, están impactando fuertemente en el paisaje. Porque el número real de este tipo de urbanizaciones está modificando sustancialmente la cantidad y calidad de los habitantes de esta parte del aglomerado, así como la cantidad y calidad de nuevas funciones que se están instalando, especialmente vinculadas al comercio minorista y a los servicios de recreación destinados a esa población.

De tal manera, resulta un paisaje urbano muy llamativo, que tiene fuerte poder de atracción y que rápidamente afecta a todo el conjunto, tanto en lo que se refiere a la dinámica demográfica intraurbana, como a la reestructuración funcional del aglomerado.

En este trabajo se abordan en primer lugar, las variables demográficas, y luego las interrelaciones tanto a escala intraurbana (sólo el municipio Yerba Buena), como a escala interurbana (en todo el aglomerado) para tratar de definir la tendencia de estas nuevas formas de urbanización y cuánto afectará las estructuras pre existentes.

ALICIA FERRARI
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina
E-mail: sandralilimansilla@gmail.com

SANDRA MANSILLA
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina

AGUSTÍN JOSÉ MARÍA MACHUCA
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina

Introducción

Una ciudad que históricamente se caracterizó por un paisaje híbrido (el Gran San Miguel de Tucumán), en el que casi no podían definirse áreas diferenciales, está siendo fuertemente afectada por procesos de segregación socio espacial de los grupos de mayores recursos que han podido acceder a urbanizaciones de alta calidad en el sector oeste del aglomerado (Yerba Buena).

Estos procesos, además de modificar significativamente la estructura urbana, están impactando fuertemente en el paisaje. Porque el número real de este tipo de urbanizaciones está modificando sustancialmente la cantidad y calidad de los habitantes de esta parte del aglomerado, así como la cantidad y calidad de nuevas funciones que se están instalando, especialmente vinculadas al comercio minorista y a los servicios de recreación destinados a esa población.

De tal manera, resulta un paisaje urbano muy llamativo que tiene fuerte poder de atracción y que rápidamente afecta a todo el conjunto, tanto en lo que se refiere a la dinámica demográfica intraurbana, como a la reestructuración funcional del aglomerado.

En este trabajo se abordarán los procesos e interrelaciones más significativos de esta nueva dinámica espacial de la ciudad. En primer lugar, las variables demográficas, y luego las interrelaciones tanto a escala intraurbana (sólo el municipio Yerba Buena), como a escala interurbana (en todo el aglomerado) para tratar de definir la tendencia de estas nuevas formas de urbanización y cuánto afectará las estructuras pre existentes.

Gran San Miguel de Tucumán



1.- Yerba Buena en su contexto

La ciudad de Yerba Buena, antes Villa Marcos Paz, se constituyó en Municipio en 1979. Históricamente había estado vinculada a la expansión de San Miguel de Tucumán a

través de la Avenida Mate de Luna, hacia la sierra de San Javier. Las características de su trazado: "quintas" de un cuarto de manzana, separadas por calles de tierra, sin veredas y sin acceso a redes de servicios como cloacas y gas natural, así como la escasa conectividad del transporte público de pasajeros, definieron una zona tranquila, propia de descansos de fines de semana.

Con la proliferación del automóvil, durante todo el siglo XX la ciudad se densificó y las quintas dieron lugar a residencias permanentes de grupos sociales de alto poder adquisitivo, generalmente parte de la oligarquía terrateniente. La avenida Mate de Luna a su vez, se definió claramente como el eje de expansión de las clases altas de San Miguel de Tucumán hacia el oeste (Mansilla, 2008:84).

En términos de estructura urbana, Yerba Buena funcionó como un componente residencial, sin servicios; de modo que los habitantes se veían obligados a practicar una migración pendular diaria, en busca de servicios básicos como educación y salud y también en función de los lugares de trabajo, todos centralizados en San Miguel de Tucumán.

Dadas las características del proceso de expansión del Gran San Miguel de Tucumán, fuertemente afectado por los vaivenes de la actividad económica provincial y por el rol del estado como urbanizador, este sector del aglomerado ha sido siempre el elegido por los grupos sociales de mejores recursos y, a través de los ejes de expansión, avenida Mate de Luna-Aconquija primero y Av. Presidente Perón actualmente, se ha producido una urbanización de alta calidad, netamente residencial en el primer caso y significativamente orientado a la conectividad con el "mundo globalizado" en el segundo caso.

Los paisajes resultantes, sumamente dinámicos, involucran acelerados procesos de transformación de los usos del suelo: de rural a urbano, de residencial a servicios, de comercial de primera necesidad a comercial del lujo, todos directamente observables a partir de los primeros años del siglo XXI.

Sobre el eje Mate de Luna-Aconquija, Yerba Buena es en la actualidad una ciudad populosa y con una gran actividad comercial y recreativa. Se caracteriza por la alta concentración de bares, restaurantes, clubes, boliches y centros comerciales. Asimismo, resulta significativo el desarrollo de la actividad educativa y de servicios destinados básicamente a grupos sociales de altos recursos, los que constituyen gran parte del crecimiento demográfico de la ciudad en las últimas décadas.

Servicios como adiestrador de perros, arreglos florales, spas, paisajismo, peluquería canina, personal trainer, restauración de muebles, taller de arte, se multiplican y diversifican en la ciudad. A la vez que se han instalado centros privados de servicios de salud que no existían, sedes de obras sociales, bancos, organismos públicos (Rentas, correo, ANSES), concesionarias de automóviles. Todo esto ha contribuido a modificar el estilo de vida de los ciudadanos, que ya no requieren del traslado cotidiano al centro de San Miguel de Tucumán para acceder a los mismos.

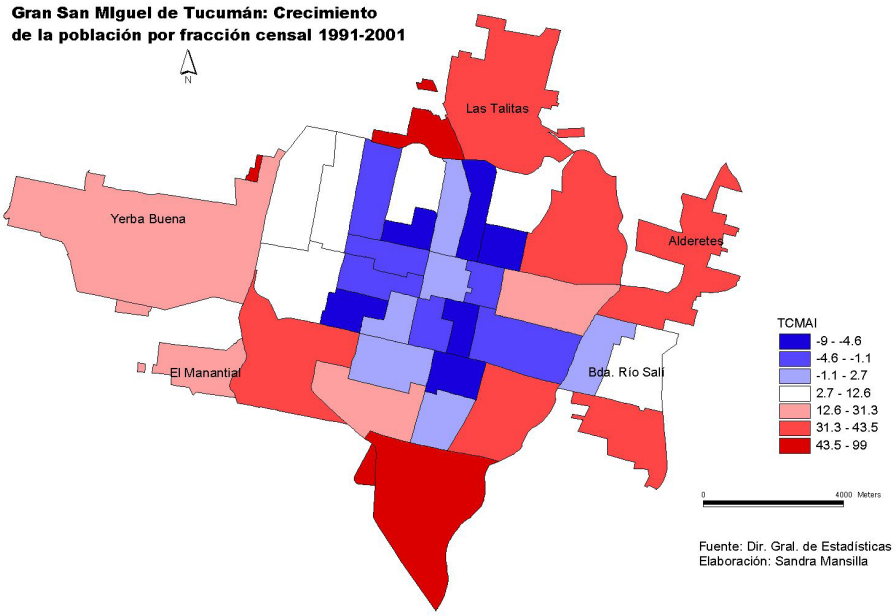
Tan sólo en dos cuadras de la Avenida Aconquija, se ha relevado la existencia de 14 negocios comerciales, suntuarios y de alto nivel y 17 empresas de servicios, la mayoría

privadas.

Sobre el eje Presidente Perón la presencia invariable y constante de nuevas urbanizaciones de alta calidad en la forma de countries y barrios privados, así como centros de negocios, edificios para oficinas y campus educativos privados, dan muestras de una intensificación de los procesos de urbanización no planificados por el Estado, sino producidos por empresas con destinatarios específicos en un mercado de consumo no solo residencial, sino también de servicios diferenciales, en todos los casos, de alto poder adquisitivo.

2.- Crecimiento demográfico diferencial

Con respecto a la dinámica demográfica, fundamental para entender un proceso de expansión y crecimiento urbano, se advierte que se ha intensificado la tendencia al estancamiento del período 1991-2001, sobre todo en los componentes más antiguos del aglomerado.



El Gran San Miguel de Tucumán, con un crecimiento absoluto de 56000 personas en el último período intercensal (60000 menos que en el período anterior) da claras muestras de un sustancial estancamiento demográfico. Por esta razón, las tasas diferenciales de los distintos componentes (TCMAI 01-10) suponen la hipótesis de la existencia de movimientos migratorios intraurbanos.

Cuadro 1. Evolución de la población y TCMAI del Gran San Miguel de Tucumán

Componente	Población 1991	Población 2001	Población 2010	TCMAI 91-01	TCMAI 01-10
San Miguel de Tucumán	470.809	527.150	548.866	11,29	4,48
Banda del Río Salí	50.223	57.959	63.226	14,30	9,65
Yerba Buena	34.901	50.057	57.392	35,68	15,15
Las Talitas	31.886	48.655	52.960	41,64	9,41
Alderetes	19.497	32.531	41.947	50,10	28,07
El Manantial	10.126	12.570	14.582	21,54	16,45
Diagonal Norte, Los Pocitos, Luz y Fuerza, Villa Nueva Italia	4.902	7.295	11.494	32,24	49,61
Bº San Felipe		1.492	2.157		40,45
Bº San José III		770	1.703		83,75
GSMT	622.324	738.479	794.327	17,07	8,09

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1991, 2001 y 2010

Específicamente, Yerba Buena aparece con un crecimiento significativo, de 15‰. Esto es, 7335 personas más que en el censo anterior, de las cuales se estima que el 33% corresponde a migración neta (según datos del REDATAM).

Aquí debemos recalcar, siempre tomando como fuente las tablas del REDATAM correspondientes al Censo Nacional 2010, que el 82% del aporte migratorio proviene de la ciudad de San Miguel de Tucumán, y el 6% del resto del aglomerado. Esto es así por el poder de atracción de las nuevas urbanizaciones, sobre todo para familias jóvenes.

Esto se manifiesta claramente en las características de los nuevos habitantes, habida cuenta que los residentes de countries y barrios privados son familias, con dos o tres hijos pequeños en su gran mayoría. Asimismo, la calidad del espacio residencial construido no genera mayor densidad ni habilita un fuerte crecimiento demográfico.

Este componente demográfico también está generando la aparición de una especie de "complejo" en el que se combinan productos inmobiliarios de lujo con establecimientos educativos de nivel inicial, primario y secundario, estratégicamente localizados. Es el caso del polo educativo APDES (Colegios Pucará de varones, Los Cerros de mujeres y Los Cerritos, de nivel inicial), localizado ya en la zona de contacto con la sierra de San Javier, en la cercanía de los barrios cerrados más nuevos de la zona.



Country de Las Yungas, Yerba Buena



Area de desmonte y urbanización cerrada, piedemonte de San Javier



Nuevo country del Jockey, Yerba Buena

3.- Paisaje y estructuras urbanas

En la década del '90, Martín Zárate señalaba que, "debido a los cambios producidos en las últimas décadas, como consecuencia del nuevo modelo de acumulación, se avanza hacia una estructura socioespacial polarizada de la ciudad".

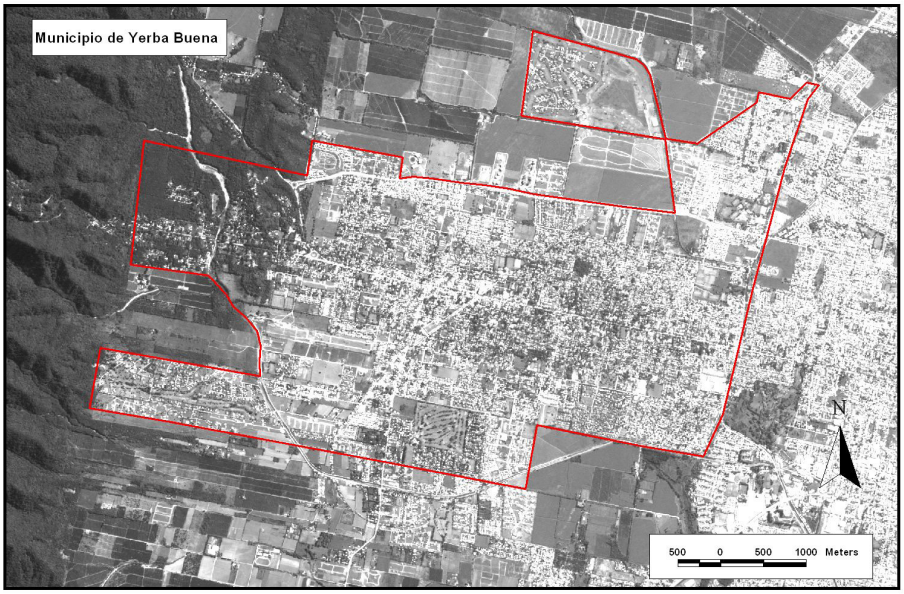
Su análisis parece totalmente confirmado en el caso de Yerba Buena, donde "entre los cambios culturales, se destacan el aumento del consumismo y la generalización de valores materialistas" (Zárate, 1991:25)

Siguiendo a este autor, nos parece particularmente apropiado para el caso que nos ocupa, el hecho de que la fuerte movilidad espacial observada tiene origen en la movilidad económica, es decir, los individuos pasan de un nivel de ingresos a otro, pero fundamentalmente, en la necesidad de movilidad social, cambio de estatus, que justifica la inversión y el cambio de estilo de vida.

La movilidad económica, de la mano de actividades altamente competitivas, vinculadas con productos para el mundo global, como la producción de soja o arándanos; también empresas de servicios especializados, informática, derecho, medicina y, no menos importante, la actividad política, genera la disponibilidad de los recursos. Pero es la localización de la residencia en barrios de categoría, con acceso a los mejores colegios privados, lo que genera las posibilidades de contacto y status. Según nuestro parecer, esta es la razón fundamental para explicar la proliferación de este tipo de urbanizaciones en Tucumán.

De tal manera, por ejemplo, el antiguo finquero, dueño y trabajador de las quintas de frutas, ha cedido su tierra a la empresa inmobiliaria que construye y vende el barrio privado, a cambio de la residencia para cada hijo adentro del mismo barrio.
O el caso del antiguo dueño de los cañaverales que, habiendo cedido una pequeña parcela al estado para la construcción de un barrio tipo FONAVI, consigue la extensión de las redes de servicios que dan lugar más tarde, a su propio negocio inmobiliario.
El fenómeno de especulación inmobiliaria que Uli Müller observara en la década del '90, es hoy el gran negocio inmobiliario que caracteriza la urbanización de esta parte de la ciudad.
En este sentido, hay que hacer algunas precisiones sobre las condiciones e impactos producidos por estas urbanizaciones de alta calidad en el oeste del aglomerado. Esto es así porque en relación con la ciudad preexistente y, sobre todo, con el ambiente de piedemonte, estos impactos pueden ser incluso perjudiciales, a saber:

- Se trata de un proceso de urbanización cuyo diseño y estilo no se corresponde con la historia de la ciudad, sino que parece impuesto por reglas de juego inmobiliario transpoladas de otras metrópolis.
- El proceso de intensificación de usos de los servicios no ha sido acompañado por una planificación integral, que beneficie por igual a todos los habitantes. En este caso el rol del Estado sólo ha consistido en acompañar a las empresas inmobiliarias, generándoles beneficios adicionales
- Existe un proceso de expulsión de grupos históricos de bajos recursos porque, si bien algunos han podido acceder a un nuevo mercado de trabajo (servicio doméstico para los barrios nuevos), otro no pueden acceder a los nuevos costos de vida que la transformación implica.
- Ocurre un proceso de destrucción de patrimonio histórico, para ser reemplazado por los artefactos de la globalización, especialmente centros comerciales o grandes instalaciones estéticamente incoherentes con el paisaje, para las concesionarias de automóviles y bancos.
- Hay un proceso de destrucción del ambiente del piedemonte provocado por el desmonte: deslizamiento de laderas, inundaciones, inexistencia de obras sistemáticas de control y mantenimiento del sistema de canales, erosión y escurrimiento superficial alto en sentido oeste-este.
- Y, finalmente, se trata de una gran cantidad de procesos de construcción y provisión de servicios que no están siendo regulados por el gobierno municipal. La expansión de Yerba Buena hacia la periferia, en forma de countries y barrios privados, se hace sobre jurisdicciones diferentes: Cebil Redondo al N, el Manantial al S y San Pablo y Villa Nougués al SW. Es decir que la mayor superficie urbanizada en los últimos cinco años no corresponde al municipio, razón por la cual escapa a las reglas de urbanización del mismo.



Las transformaciones se han impuesto sobre una ciudad históricamente mal gestionada, habitada por gran cantidad de personas que no han logrado incorporarse, de ningún modo, al mundo globalizado. En contraposición, el alto poder adquisitivo que genera la competitividad de algunas actividades, ha dado lugar a la proliferación de los barrios privados, countries, shopping centers, un despliegue fantástico de vehículos de alta gama y la multiplicación de lugares y actividades claramente diferenciados social y espacialmente.

Aparecen aquí claramente todos los indicadores de la "contrarrevolución de la ciudad global" que Jordi Borja reseñara tan bien:

- La combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano (Borja, 2007:42)
- Capital financiero más que productivo.
- Infraestructuras de uso efímero e irrelevante para el territorio local.
- Poderes locales incompetentes e insolventes.
- Grupos sociales definidos por criterios de oferta y demanda, pero no masivos, sino selectivos.
- Arquitectura banal y sin elementos distintivos cualificantes.
- Pérdida de gobernabilidad del territorio.

Conclusiones:

A través de un proceso dialéctico de contrastación entre los más actuales aportes de la literatura científica referida a estos temas y las manifestaciones espaciales del fenómeno de expansión urbana en Tucumán, apelando a los resultados de los últimos Censos Nacionales de Población, así como a los registros cartográficos disponibles, se han tratado de explicar las manifestaciones espaciales de los nuevos procesos de urbanización en Yerba Buena, en términos de estructura funcional y socio espacial.

Asimismo, se ha generado un análisis que debe profundizarse, sobre su efecto cultural, en tanto y en cuanto la dinámica social está trasladándose hacia el oeste, junto con un importante volumen de población de alto poder adquisitivo. En este sentido, habrá que medir el volumen y la calidad de estas transformaciones, puesto que los movimientos migratorios intraurbanos también implican alguna forma de expulsión de los grupos opuestos.

Finalmente el trabajo permite poner en evidencia las consecuencias de la falta de control y ordenamiento sobre las áreas de expansión de la mancha urbana, dando cuenta de todas las formas en que ésta ha sido posible en esta parte de la ciudad. En algunos casos, el poder adquisitivo de los grupos involucrados ha sorteado los inconvenientes propios de las históricas áreas de bajo nivel de urbanización, generando espacios cerrados de gran calidad paisajística y ambiental. Ello no obstante, algunas áreas de instalación de countries revisten alto riesgo de erosión e inundaciones, e incluso algunos de ellos han acentuado procesos preexistentes.

Bibliografía:

Borja, Jordi (2007): "Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades" EURE, Nº100, 2007

Malizia, Matilde (2011): "Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas". Rev. Andes Nº22. CEPIHA Univ. Nac. de Salta.

Mansilla, Sandra (2008): "El desarrollo geohistórico de San Miguel de Tucumán. Una contribución a un modelo dinámico de la diferenciación funcional y socioespacial de las ciudades intermedias de América Latina". Serie Tesis IEG

Mansilla, Sandra y Federico Soria (2000): "Expansión territorial del Gran San Miguel de Tucumán desde 1990": Breves Contribuciones del IEG Nº12

Müller, Ulrich (1994): Stadtentwicklung uns Stadtstruktur von Gross San Miguel de Tucuman, Argentinien. Marburger Geographische Schriften Heft 127, Marburg, Alemania

Precedo Ledo, Andres (1992) Ciudad y desarrollo urbano. Ed. Síntesis, Madrid

Zárate, Martín (1991): El espacio interior de la ciudad. Ed. Síntesis, Madrid.

Dinámicas territoriales en pequeñas localidades de la Costa Atlántica Bonaerense. El caso de Monte Hermoso

Fittipaldi, Rosa A.
Espasa, Loreana C.
Michalijos, Ma. Paula

PALABRAS CLAVE
· Expansión urbana
· Tipologías Residenciales
· Imaginarios Urbanos

Resumen / El turismo es una de las actividades económicas más importantes de la Costa Atlántica Bo-naerense (CAB) la misma ha generado intensas trasformaciones territoriales en función de la capacidad de cada espacio turístico para adaptarse a las demandas del contexto neoliberal. Se entiende por dinámicas territoriales a la impronta espacial de los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales; de las acciones de diversos agentes y de las relaciones establecidas entre ellos.

Monte Hermoso es uno de los centros turísticos más importantes del Sudoeste Bonaerense. La modalidad turística predominante es sol y playa con fuerte estacionalidad. Además se caracteriza por el predominio de la segunda residencia y por el turismo familiar. La ciudad creció tanto en lo urbano como en lo poblacional de la mano del turismo. La construcción se erigió como uno de los bastiones de las actividades netamente vinculadas a lo turístico.

El objetivo del presente trabajo es analizar las dinámicas territoriales que se están produ-ciendo en la localidad de Monte Hermoso en la última década como respuesta al proceso de apropiación turística del territorio.

La metodología utilizada consistió en entrevistas a informantes clave, análisis y elaboración de cartografía y trabajos de campo. Se observa que el área central de la localidad ha con-centrado la mayor cantidad de intervenciones tanto públicas como privadas tendientes a adecuar distintas porciones del espacio urbano a las preferencias de los turistas.

La ciudad está creciendo a un ritmo acelerado, expandiéndose fundamentalmente hacia el este y sobre la franja costera. El interés de diversos sectores privados promueven la expan-sión de la urbanización costera, incentivando la especulación inmobiliaria.

FITTIPALDI, ROSA A.
Departamento de Geografía y Turismo – Universidad Nacional del Sur- Argentina
E-mail: fittipal@uns.edu.ar

ESPASA, LOREANA C.
Departamento de Geografía y Turismo – Universidad Nacional del Sur- Argentina
E-mail: loreana.espasa@uns.edu.ar

MICHALIJOS, MA. PAULA
Departamento de Geografía y Turismo – Universidad Nacional del Sur- Argentina
E-mail: mpmichalijos@uns.edu.ar

A modo de con-clusión se evidencia una fuerte dinámica de crecimiento mediante la evolución del grado de ocupación y refuncionalización de áreas tradicionales, generando importantes transforma-ciones paisajísticas y territoriales.

Introducción

A principios de los años '90 y sobre todo en la década de 2000 la implementación del modelo neoliberal en Argentina ha generado procesos de reestructuración territorial que tienen a la exclusión, la polarización y segregación socio-espacial como principales características. Ello ha repercutido en las localidades turísticas costeras del litoral atlántico bonaerense, provocando el surgimiento de nuevas dinámicas territoriales asociadas a nuevas formas de ocupación del espacio, así como a la aparición de nuevos usos del suelo y actividades. Su demanda está estrictamente condicionada por las nuevas formas de consumo de bienes y servicios, las preferencias de determinados grupos, las nuevas pautas culturales y el auge del turismo neoexclusivo.

Este modelo impone nuevas pautas territoriales, entre las que se destaca el surgimiento de formas de urbanización con características novedosas y la renovación de ciertos sectores de la ciudad, que difieren de aquellas áreas tradicionales del espacio urbano, consolidadas durante la década de 1970, vinculadas a un tipo de turismo masivo. Un resultado de esta dinámica ha sido la reconfiguración territorial: por un lado ciertas áreas que tienen mayor vínculo con el mercado inmobiliario, empresas e instituciones turísticas que acaban operando de forma casi autónoma respecto al resto del territorio, y por el otro, aquellas áreas no incorporadas activamente en las dinámicas globales las cuales quedan rezagadas de estos procesos.

En este contexto, la producción de espacio urbano ha adquirido rasgos diferenciales que responden a las estrategias de los diversos agentes intervinientes. Nuevos productos inmobiliarios transforman los espacios tradicionales y le otorgan nuevas funciones, de acuerdo a la lógica de las demandas actuales. Como consecuencia, ciertas áreas del espacio urbano se revalorizan, generando una contraposición con aquellas áreas que parecen no responder a las nuevas exigencias. "En estas renovadas formas de planificación y de gestión de la ciudad han tomado un fuerte protagonismo las políticas de promoción, marketing y de creación de imagen de las ciudades, que actúan como auténticos instrumentos de la política urbana. El esfuerzo se realiza ya no sólo por tener una ciudad lo suficientemente atractiva para sus habitantes, las empresas, los visitantes o los inversores, sino por producir una imagen de la ciudad que también lo sea". (BENACH, 2000:4).

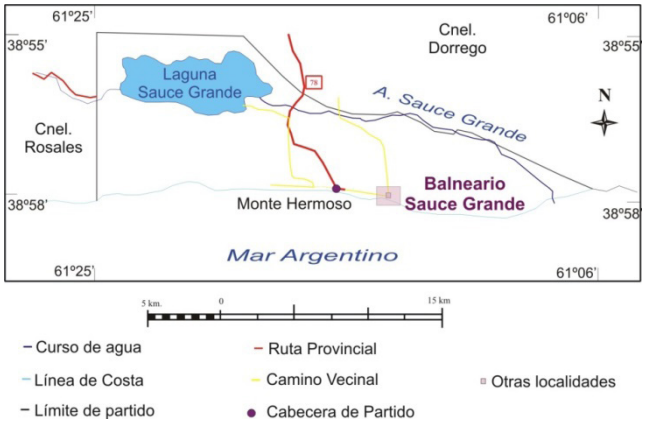
La implantación territorial del neoliberalismo produce un proceso de reestructuración urbana que conlleva cambios radicales que afectan a la organización interna, a los patrones de localización de los grupos sociales, a las actividades en el espacio interior de las ciudades, así como a la propia noción de morfología urbana. El capital inmobiliario se configura como uno de los principales agentes de esta reestructuración, al definir nuevas estrategias de actuación y lanzamiento de nuevos productos al mercado inmobiliario local, introduciendo nuevas formas espaciales en el ámbito urbano.

Caracterización del área de estudio

La localidad de Monte Hermoso, cabecera del partido homónimo, se encuentra ubicada en la CAB, a unos 120 Km. al este de la ciudad de Bahía Blanca. Además de la ciudad principal, integran el partido la Laguna Sauce Grande y el balneario que recibe el mismo nombre. Entre ambas localidades se hallan dos pequeños asentamientos: Villa Caballero y Villa Faro Recalada. La zona rural del partido es muy reducida, limitándose al interior del mismo. El partido comprende una superficie de 230 km2 y se extiende como una franja paralela al mar, a lo largo de 32 Km. (Figura 1)

Figura 1: Localización del área de estudio





Fuente: Espasa, L. (2011)

Lo urbano y lo turístico constituyen los componentes fundamentales de la dinámica poblacional y del sistema económico local. De acuerdo con los datos provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas llevado a cabo por el INDEC en el año 2010, la población total del partido es de 6.494 habitantes, de los cuales la gran mayoría se concentra en la ciudad de Monte Hermoso, y el resto distribuido entre la

localidad de Sauce Grande y el resto de la pequeña zona rural del partido.
La modalidad turística principal es la de sol y playa, con una especialización del destino en el turismo residencial. En los últimos años desde el municipio ha habido sucesivos intentos por superar la estacionalidad propia de esta modalidad de turismo, a través de la promoción de prácticas turísticas alternativas entre las que se destacan: turismo aventura (Enduro Monte Hermoso), actividades deportivas y la Fiesta Nacional de la Primavera.
En lo que respecta a la oferta turística, Monte Hermoso es un centro funcionalmente especializado en la recepción de turistas, lo cual se refleja en la existencia de una amplia y variada oferta de alojamiento y en la proliferación de segundas residencias, que es una modalidad en crecimiento y que caracteriza notablemente al centro turístico.
En cuanto a la demanda de turistas, la mayor parte proviene de la ciudad de Bahía Blanca, la cual constituye el principal centro emisor, pero además recibe la afluencia de personas desde el interior de la provincia de Buenos Aires, especialmente de las zonas más cercanas y de provincias como La Pampa, San Juan y Mendoza.
Si bien Monte Hermoso es el partido con menor cantidad absoluta de población de toda la CAB, ha sido uno de los partidos que mayor variación intercensal ha presentado entre 2001 y 2010, (17%) acompañado por los partidos de La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Mar Chiquita los cuales, salvo éste último, poseen características similares a Monte Hermoso en cuanto a la importancia de la actividad turística para la economía y como agente modelador del espacio. Este crecimiento de la población representa un desafío para Monte Hermoso en cuanto a la demanda de viviendas para la poblacion estable, ya que los emprendimientos inmobiliarios están fundamentalmente destinados a segundas residencias

Transformaciones territoriales en el espacio urbano de Monte Hermoso
Las transformaciones territoriales provocadas por la implementación del modelo neoliberal se producen en múltiples escalas. Si bien dichas transformaciones tienen su ámbito de actuación predilecto en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, las pequeñas localidades también están sujetas a las nuevas dinámicas, en especial aquellas que se dedican a la actividad turística, que se ha convertido en uno de los máximos exponentes de la cultura neoliberal en el marco de la revalorización del tiempo libre y la promoción del ocio como momento propicio para el consumo.
La dinámica urbana presenta actualmente un alto grado de transformación asociado a nuevas modalidades de ocupación del espacio, así como la aparición de nuevos usos del suelo o actividades cuyas demandas están estrictamente condicionadas por las nuevas formas de consumo de bienes y servicios, las preferencias de determinados grupos, las nuevas pautas culturales y el desarrollo del turismo no tradicional, definido por Hernández (2008) como turismo neoexclusivo. Este modelo turístico comienza a desarrollarse en Argentina sobre fines de la década de 1990, caracterizado por la privatización y el reacondicionamiento del paisaje costero y de ciertos sectores del espacio urbano para albergar a la clase más privilegiada que construye una nueva

identidad paisajística en las localidades balnearias de la CAB.

Según Antón Clavé (1998: 25) la funcionalización turística del espacio ha tenido como consecuencia más relevante la creación de estructuras urbanas de características singulares. La urbanización turística es resultado de la expresión de diversos procesos que han promovido el desarrollo de ciertas áreas urbanas con la finalidad de producir, vender y consumir bienes y servicios destinados básicamente a los turistas.

En este contexto, la localidad de Monte Hermoso está experimentado desde hace aproximadamente una década intensas transformaciones que tienen que ver con la adecuación del espacio urbano a los nuevos patrones culturales que trae consigo el turismo neoexclusivo. Las mayores intervenciones refuerzan la existencia de un dualismo socioespacial en la localidad y se concentran en lo que Mantobani (2004) llama ciudad efímera, es decir aquellas porciones del espacio urbano que están destinadas plenamente a la actividad turística. Como contrapartida, la ciudad cotidiana, queda relegada de los procesos de transformación, reservada principalmente a la población que reside en la localidad en forma permanente.

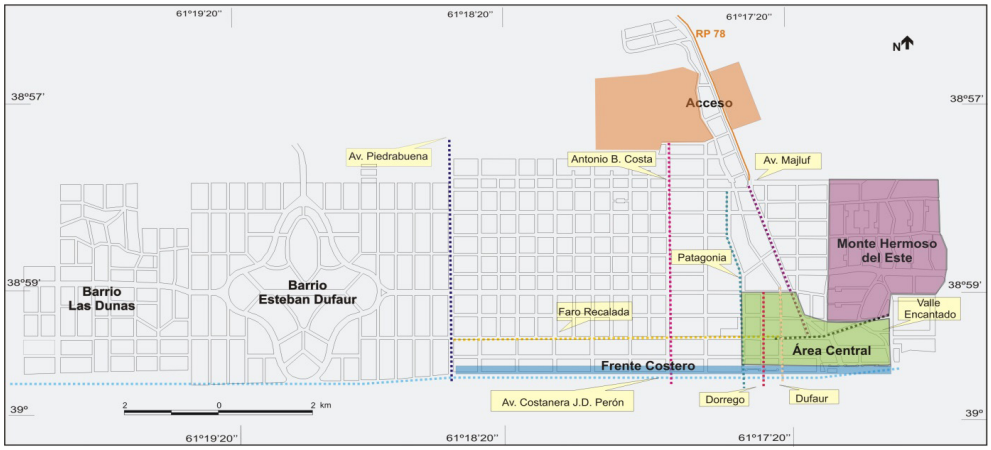
En este contexto, se han identificado en Monte Hermoso 4 áreas donde se concentran las mayores transformaciones dentro del espacio urbano, (Figura 2) ellas son: I) el frente costero, II) el centro de la ciudad, III) la Urbanización Monte Hermoso del Este y IV) el acceso a la localidad, sobre la RP 78.

Para analizar las transformaciones espaciales se elaboró cartografía temática a partir de observaciones en campo y análisis de imágenes satelitales Spot de alta resolución de los años 2002, 2007 y 2012 disponibles en Google Earth. Se localizaron las áreas de mayor transformación y dentro de ellas las intervenciones urbanas destinadas a la mejora de la estética, el área de mayor densidad de construcciones y la ampliación de la trama urbana.

Figura 2: Localización de las transformaciones territoriales en la localidad de Monte

Hermoso

Principales áreas de transformaciones urbanas enla localidad de Monte Hermoso



Fuente: Elaboración propia (2014)

I) Transformaciones territoriales en el frente costero

Una de las zonas que más transformaciones ha presentado es el frente costero, en el cual las intervenciones resultan claramente evidentes y pueden llegar a ocasionar cierta alteración del ecosistema costero. Las transformaciones más radicales tienen que ver con la proliferación de edificios de tres o más pisos en la Av, Juan Domingo Perón, (costanera), entre las calles Piedrabuena al oeste y Huemul al este y la construcción de la rambla de madera

La edificación en el frente costero es un elemento característico de las localidades turísticas balnearias. La ventaja del frente costero de Monte Hermoso frente a otras localidades de similar tamaño de la CAB, es su disposición en sentido Norte – Sur, el sol sale y se pone en el mar , por lo cual la cadena de edificios no produce en ningún momento un cono de sombra sobre la playa. Esta potencialidad ha sido históricamente aprovechada por los promotores inmobiliarios que buscan maximizar la utilización del suelo urbano a través de la construcción de edificios de propiedad horizontal.

El frente costero (Figura 3) presenta un grado de ocupación considerable, que si bien no llega a la densificación que se produce en otros espacios de la CAB (Miramar, Mar del Plata, Necochea) resulta muy importante teniendo en cuenta el tamaño de la ciudad. La línea de edificación comienza en calle Piedra Buena y se prolonga ininterrumpidamente hasta Monte Hermoso del Este, con un total de 15 manzanas. (2.34 Km)

Figura 3 Edificación sobre el frente costero



Fuente: Espasa, L. (2014)

Con respecto a la cantidad de edificios, se evidencia año tras año una densificación del espacio construido ocupado por este tipo de emprendimientos inmobiliarios. Estos edificios suelen tener características similares y están destinados a segundas residencias para los segmentos de la población con ingresos medio-altos y altos. En su mayoría se trata de pisos o semipisos con amplios balcones con vista al mar situados en edificios que cuentan con amplias comodidades. Este modelo de concentración edilicia sobre el frente costero tiene la particularidad de generar un efecto revalorizador del espacio urbano circundante, que hace que los terrenos linderos cobren valor para nuevos emprendimientos de este tipo.

Durante las salidas de campo se han contabilizado 59 edificios de más de 3 pisos construidos y en construcción localizados en el sector mencionado. Las mayores concentraciones edilicias se registran en las manzanas más cercanas al centro en el sector comprendido entre las calles A. Costa y Patagonia.

El sector correspondiente a Monte Hermoso del Este tiene características diferentes ya que los edificios se encuentran algo más retirados del frente costero, debido a la presencia del camino que conduce al Balneario Sauce Grande, sin embargo los avances sobre la primera línea de médanos han sido importantes.

Otra de las transformaciones producidas en el frente costero es la rambla de madera que comenzó a construirse en el año 2004 y se ha convertido en un paseo obligado a lo largo de la costanera. (Figura 4). La rambla se extiende desde las calles Legh II en el oeste y culmina en el camino costero que lleva al balneario Sauce Grande, en el este, con una extensión total de 1600 metros. Este proyecto de paseo costero implicó una mutación de la fisonomía del frente costero en el sector céntrico y apunta a la transformación de la estética y ordenamiento de la costanera incorporando paseos peatonales, organizando la estructura circulatoria vehicular, dársenas de estacionamiento y claros accesos para el peatón desde el sector urbano a la playa con bajadas y pasarelas cómodas, lo que incluso permitiría una mejor circulación a las personas con discapacidades motrices.

Figura 4: Rambla de madera en el frente costero





Fuente: Espasa, L. (2014)

El objetivo primordial que se propuso con esta iniciativa es consolidar el límite entre la playa y la trama urbana, apuntando fundamentalmente a seguir valorando y preservando las virtudes que ofrece el recurso playa. Esta obra que logró generar gran aceptación de parte de los vecinos y turistas incentivó al municipio a buscar la forma de dar continuidad a este plan de mejoramiento de la costa, de hecho ya se puede observar la prolongación hacia el este, planteándose su continuidad.

II) Transformaciones territoriales en el área central

Los cambios en el área central de la ciudad comenzaron entre fines de la década de 1990 y los primeros años de la del 2000. Entre ellos se destacan la remodelación de la rambla céntrica, la creación de nuevas peatonales - Peatonal Dorrego y la extensión de la peatonal Dufaur - la construcción del Centro Cívico y del Centro de Convenciones y de un paseo aledaño en el antiguo predio de la terminal de Ómnibus y la remodelación de la Plaza San Martin. Estos cambios estuvieron acompañados de intervenciones menores como un nuevo diseño de las veredas céntricas y nueva iluminación, que fueron llevándose a cabo progresivamente.

El ensanchamiento de las veredas (hasta alcanzar un ancho de 4 metros) estuvo a cargo de la Secretaria de Obras Publicas de la municipalidad de Monte Hermoso entre 2006 y 2011 y contó además con aportes del gobierno provincial. El objetivo fue facilitar el tránsito peatonal por el sector céntrico en las calles más concurridas para darle mayor funcionalidad a la parte céntrica comercial, haciéndola más peatonal que vehicular. La remodelación de las veredas comenzó por la calle Valle Encantado y se fue extendiendo progresivamente por calle Faro Recalada entre la Av. Dufaur y Patagonia (Figura 5) y en la última cuadra de la Av, Majluf hasta su cruce con Valle Encantado. Las nuevas veredas cuentan con el mismo diseño en cuanto al tipo, formato y color de piso, para lograr la homogeneidad e integración del circuito comercial. Además, se incluyó equipamiento urbano (bancos de madera, cestos para residuos y elementos de señalización e información) teniendo en cuenta las variantes de accesibilidad para personas con discapacidades motrices, incorporando rampas y dando continuidad al piso de las veredas sin generar barreras o elementos que interrumpan el libre

desplazamiento. Asimismo, mediante la incorporación de columnas iluminación que siguen las características de las utilizadas en la Rambla Central y en calle Valle Encantado, se contribuyó a dar más relevancia y atractivo al paseo, fundamentalmente en el horario nocturno de la temporada estival, donde el caudal de personas se acrecienta en gran magnitud y permite el agrupamiento de la gente en comercios y áreas que se plantean como zonas de descanso y recreación.

Figura 5: Sector de calle Faro Recalada con veredas ensanchadas

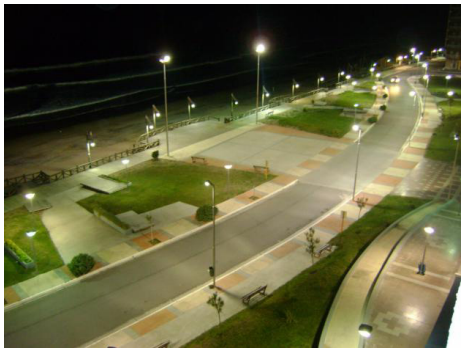


Fuente: Espasa, L. (2014)

En cuanto a la remodelación de la rambla céntrica entre calle Patagonia y Peatonal Dufaur, (Figura 6) que se inició en 2006 cuenta con accesos, paseos, forestación y la circulación vehicular ade-más de la rambla de madera. El proyecto, impulsado por el municipio, con el apoyo del gobierno provincial, fue concebido para lograr una mejor funcionalidad comercial y peatonal, dando continuidad a las dos peatonales (Dufaur y Dorrego) además de cambiar la estética del área céntrica de la ciudad.

Figura 6: Rambla Céntrica





Fuente: Espasa, L (2011) y www.MonteHermoso.com.ar

En cuanto al Centro de Convenciones, emplazado en la intersección de las calles Faro Re-calada y Pedro de Mendoza, se habilitó en 2002 en terrenos donde funcionaba la antigua terminal de ómnibus. (Figura 7). Su inauguración fue un acontecimiento importante para Monte Hermoso ya que la ciudad pasa a contar por primera vez con un edificio destinado a la realización de varias actividades culturales, congresos y convenciones con capacidad para un centenar de perso-nas. Junto al Centro Cívico se encuentra un paseo de artesanos que es habilitado durante la temporada estival y la Fiesta Nacional de la Primavera.

El Centro Cívico "Alborada" funciona a partir de 2005 en un edificio de anterior propiedad provincial. (Figura 7) Luego de la creación del partido de Monte Hermoso, las actividades municipales comenzaron a adquirir mayor relevancia, con lo cual se hizo necesario contar con un edifico que concentrara todas las funciones administrativas del municipio. La recuperación del edificio demandó dos años de trabajo ya que se trató de la recuperación de un edificio histórico y se mantuvieron las líneas originales tanto en la fachada como en su interior. Las obras se realiza-ron con mano de obra local y se invirtió cerca de un millón de pesos. Se encuentra ubicado junto al centro de convenciones en la plaza Belgrano, pleno corazón de la ciudad. La reapertura del edificio implicó el acondicionamiento de los espacios adyacentes, que en parte se encontraban casi en estado de abandono. El Centro Cívico, que tiene 2140 metros2 y más de 50 oficinas, alberga todas las dependencias municipales, el Concejo Deliberante, Consejo Escolar, Secretaría de Inspección, Rentas Infraestructura Escolar Provincial y Registro Civil además de otras reparticiones provinciales.

Figura 7: Centro Cívico y Centro de Convenciones





Fuente: www.MonteHermoso.com.ar

Las obras de la Plaza Parque San Martin (Figura 8) fueron finalizadas a principios del año 2005 me-diante un convenio entre el municipio y la Cooperativa Eléctrica. La Cooperativa aportó la totalidad de la mano de obra y los materiales necesarios para la obra, mientras que la comuna ejecutó la totalidad del sanjeo para el tendido del cableado subterráneo de alimentación y de las bases para el plantado de las columnas de iluminación. El proyecto de remodelación contó concretamente con la reestructuración de los accesos y los sitios peatonales, integración del anfiteatro a la plaza y mejoras para incrementar su comodidad, sectorización y rearmado de los espacios verdes con límites definidos por forma, función y especie, reorganización de los sectores recreativos y de esparcimiento, reestructuración del mobiliario urbano, entre otras. Esta plaza es utilizada para organizar recitales al aire libre y otros tipos de espectáculos durante los días festivos, como el caso de la Fiesta Nacional de la Primavera.

Figura 8: Remodelación Plaza Parque San Martin





Fuente: Espasa, L. (2011)

En cuanto a las peatonales (Figura 9), la más antigua de ellas es la Peatonal Dufaur, creada en la tempo-rada 1997 -1998. Ésta, junto con el eje formado por las calle

Valle Encantado – Faro Recalada constituyen el centro comercial más tradicional de la ciudad, lo cual derivó en la decisión de peatonalizarla. Los cambios más notorios se produjeron en las inmediaciones del frente costero, ya que dicha peatonal culmina con un mirador terraza en forma semicircular sobre la playa. Este espacio se ha trasformado en un punto de reunión y descanso con vista al mar. Es el sitio más concurrido durante los paseos nocturnos ya que es el espacio que vincula todo el sector comer-cial con la rambla céntrica. En el año 2009, se decidió extender la peatonal incorporando una cuadra más hacia el interior de la ciudad, con el objetivo de incluirla en el paseo comercial. Esta tercera cuadra tiene un régimen semipeatonal, que durante la temporada estival se habilita al tránsito vehicular entre las 06 y las 18 hs, luego se destina únicamente a los peatones.

En enero de 2000 se inaugura la Peatonal Dorrego, promovida por iniciativa de la Cooperativa Telefónica de Monte Hermoso. Se ubica en la calle paralela a la Peatonal Dufaur y cuenta con juegos infantiles, varios locales comerciales y con un anfiteatro central con capacidad para 200 personas, destinado al desarrollo de diversos espectáculos artísticos, circenses y musicales, que generalmente se realizan en horarios nocturnos durante la temporada estival. En los últimos años, se ha extendido hacia el interior de la ciudad, avanzando sobre el área en la que se localizan los principales bares y discotecas que concentran la vida nocturna montermoseña

Figura 9: Sectores de Peatonal Dorrego y Peatonal Dufaur





Fuente: www.MonteHermoso.com.ar

III) Transformaciones territoriales en Monte Hermoso del Este

Uno de los sectores que está sufriendo las transformaciones más aceleradas es la Urbanización Monte Hermoso del Este, localizada al este de la trama urbana y delimitada por las calles Tronador, Bosque Alegre y Las Dunas – Huemul. Se trata de un proyecto de urbanización especial que comenzó a desarrollarse a partir de principios de la década de 1990 en varias etapas sucesivas, de las cuales la primera ya se encuentra concluida, la segunda está en ejecución (Aldea del Este) y las restantes están previstas para comenzar en breve tiempo. Está proyectado continuar con esta urbanización hasta las inmediaciones del balneario Sauce Grande, formando un espacio turístico litoral consolidado que abarque casi la totalidad del frente marino del partido de Monte

Hermoso. La puesta en marcha del proyecto determinó la ampliación del casco urbano hacia el sector Este de la ciudad.

La consolidación del frente marino que comprende los terrenos más próximos al ejido urbano está próxima a concluirse ya que se están llevando a cabo las obras correspondientes a sector denominado Aldea del Este en el que está proyectada la construcción de un complejo y actividades comerciales, que se nuclearán en el Paseo Peatonal Sansot. (Figura 10). En ella se prevé la localización de departamentos de distintas categorías, un hotel 4 estrellas, spa, así como apart hoteles, cabañas y sectores residenciales que se complementan entre sí. El concepto de integrar densidades y usos a escasa distancia al mar garantiza una experiencia gratificante para los visitantes y pobladores del Monte Hermoso del Este. Las obras han iniciado en 2009, cuando comenzó a construirse el edificio Albatros, que constituye la primera de las obras proyectadas, que llevarán a la consolidación del frente marino.

Figura 10: Sector comercial de Aldea del Este en construcción (Paseo Peatonal Sansot)



Fuente: Espasa, L. (2014)

Con la puesta en marcha de Aldea del Este, comienzan a evidenciarse las primeras alteraciones costeras, vinculadas sobre todo a la construcción de caminos litorales, para comunicar este sector con el área central de la ciudad y también con el balneario Sauce Grande. Otra de las alteraciones provocadas es la desaparición de los médanos frontales que han sido totalmente removidos, por considerase como un obstáculo que impide la vista al mar desde los edificios que están proyectados construir. (Figura 11) La remoción del médano frontal se hace sin tener en cuenta las funciones que éstos cumplen en la dinámica costera. Al desaparecer los médanos estas edificaciones quedan más expuestas a las sudestadas que ocurren frecuentemente en Monte Hermoso y que en reiteradas oportunidades alcanzan fácilmente el área urbanizada.

Figura 11: Remoción del médano frontal en sector de Aldea del Este. Diciembre 2011 (izq) y septiembre 2014 (derecha)





Fuente: Espasa, L (2011 y 2014)

IV) Transformaciones territoriales en el acceso a la localidad

El área de ingreso a la localidad también ha experimentado importantes transformaciones en los últimos tiempos que se han concentrado junto a la RP 78. Entre los cambios más notorios se encuentran la construcción de la Nueva Terminal de Ómnibus, la relocalización de la estación de servicio, la inauguración del Polideportivo Municipal y la creación del Barrio Cerrado Las Lomas.

En cuanto a la Nueva Terminal de Ómnibus, (Figura 12) se decidió su traslado al predio que ocupa en la actualidad en el año 2000 ya que antes funcionaba al interior de la ciudad, en un establecimiento ubicado en la esquina de Patagonia y Faro Recalada, en pleno centro de la ciudad. Dada la mayor afluencia de transporte público, se decidió su relocalización en el acceso a la localidad, sobre la ruta provincial 78, con el objetivo de evitar el ingreso de los colectivos de larga distancia al centro de la ciudad. Se trata de un edificio de tipo rústico, con líneas arquitectónicas simples y modernas que no alteran la fisonomía natural del entorno En los últimos años ha habido un notable incremento de colectivos que llegan a la localidad, principalmente durante la temporada estival.

La relocalización de la estación de servicio en 2011,(Figura 12) junto a la nueva terminal se llevó a cabo como respuesta a la necesidad de un traslado, ya que anteriormente se encontraba ubicada sobre la Av. Majluf (avenida de ingreso a la localidad) y provocaba un embotellamiento principalmente en los días de salida del balneario. La gran afluencia de turistas que se produce durante la temporada estival se concentra los fines de semana y gran parte de ellos llega a la localidad utilizando su vehículo propio, por lo que el tránsito vehicular por la citada avenida es realmente intenso. Con la relocalización de la estación de servicio se previó solucionar los inconvenientes que causaba este gran flujo vehicular en el interior de la trama urbana.

Figura 12: Terminal de Ómnibus y estación de servicio



Fuente: Espasa, L. (2014)

En cercanías de la nueva terminal se construyó en 2006 el Polideportivo Municipal,(Figura 13) en el cual se desarrolla una interesante variedad de eventos deportivos y otros espectáculos que buscan diversificar la oferta turística y desestacionalizar la llegada de visitantes al balneario. En años posteriores se fueron construyendo otras canchas y espacios para la práctica de deportes. El gimnasio es utilizado además como espacio para la realización de recitales y conciertos que cuentan con visitas de artistas destacados.

Figura 13: Instalaciones del Polideportivo Municipal (Gimnasio – SUM – y Canchas del fubol/hockey)





Fuente: Espasa, L (2009 y 2014)

En cuanto al Barrio Cerrado Las Lomas, (Figura 14) sus orígenes datan del año 2004 y se encuentra aún en ejecución Se localiza al Norte del ejido urbano, sobre la ruta de ingreso a la ciudad, frente a la terminal de ómnibus y el gimnasio polideportivo municipal, entre el camino sinuoso (acceso Este) y los terrenos lindantes al barrio planificado “Solidaridad”. La elección del sitio donde se emplaza el proyecto se basa

en que el predio cuenta con dos zonas particulares: un sector boscoso y una región de dunas donde se creará una laguna artificial. Ocupa una superficie de 51 has. y contempla el loteo de 405 parcelas.





Fuente: Espasa, L (2010)

Análisis de las transformaciones 2002, 2007 y 2012.

Las transformaciones urbanas que se están produciendo en Monte Hermoso adquiere una dinámica considerable. Se han establecido cortes temporales en función de la disponibilidad de imágenes satelitales para evidenciar los cambios ocurridos. En 2002, los cambios son menos notorios debido a la situación de crisis en la que se encontraba el país en aquellos años. En 2007, comienzan a evidenciarse en el espacio urbano las primeras transformaciones, iniciadas en muchos casos en 2005 y 2006, que fue una época de grandes intervenciones urbanas. En 2012 algunos sectores se presentan ya más consolidados (sobre todo el área central) mientras que otros están en pleno dinamismo, como Monte Hermoso del Este.

En cuanto a las transformaciones en el frente costero (Figura 15) la evolución de la superficie construida ha aumentado año tras año, especialmente a partir de 2007. Las edificaciones en altura se extienden cada vez más hacia el oeste, a medida que se produce también un proceso de densificación de los lotes construidos. Esta evolución de la superficie construida es acompañada por la extensión de la rambla de madera, que sigue ampliándose en cada temporada estival.

En el área central (Figura 16) la transformación más evidente es la construcción de

la rambla céntrica. En la imagen correspondiente a 2002 aún se observa la antigua rambla de hormigón que ocupaba superficie considerable. Para 2007 la nueva rambla se halla construida con su fisonomia actual. En 2012, luego de la prolongación de las Peatonales Dufaur y Dorrego, se evidencia que la rambla se ha integrado al circuito comercial formado por ambas peatonales y se perfila como el área más emblemática de la ciudad como punto de encuentro.

En el sector de Monte Hermoso del Este (Figura 17) resulta evidente la densificación del espacio que se produjo en el periodo considerado. En 2002, los sectores de mayor ocupación se registraban en las manzanas próximas a la Av. Majluf, mientras que el resto de la urbanización recién comenzaba a ocuparse. En 2007, se produce un avance hacia el este, y una consolidación de la misma, que se puede observar en el trazado de calles claramente delimitadas. En 2012, continúa la consolidación de la urbanización, produciéndose una densificación del sector interno. En este año comienza el desarrollo de la siguiente etapa (Aldea del Este) que comienza a introducir las primeras edificaciones correspondientes al frente marino (Edificios Albatros I y II)

Por último, en el sector de acceso a la ciudad (Figura 18) en 2002 solo se observan algunas transformaciones que tienen que ver con la instalación de la nueva terminal y con las primeras instalaciones pertenecientes al Polideportivo Municipal. En 2007, comienza la construcción de nuevas obras destinadas a la práctica deportiva. Recién en 2012 se evidencia la ocupación y el loteo de los terrenos correspondientes al Barrio Cerrado las Lomas, mientras que se observa la relocalización de la estación de servicio junto a la terminal.

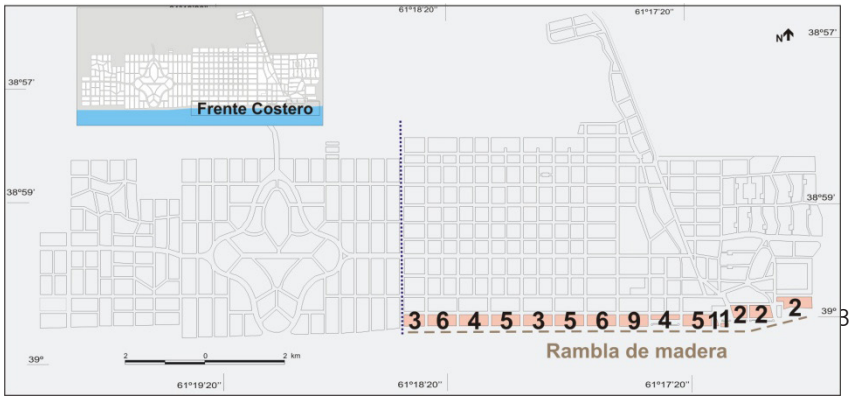
Luego de caracterizar las transformaciones territoriales producidas en Monte Hermoso, es posible diferenciarlas en dos grandes grupos: por un lado aquellas transformaciones que se han llevado a cabo dentro de la estructura urbana ya consolidada y aquellas que suponen la incorporación de nuevos espacios a la trama urbana. Como sostiene Formiga (2005:3), en el modelo neoliberal “La espacialidad y la temporalidad de la expansión urbana se expresa en los procesos (…) de incorporación de nuevas áreas, así como en rasgos morfológicos relacionados con nuevos estilos y prácticas, que introducen cambios en el paisaje de la ciudad”.

El primer grupo comprende las transformaciones del frente costero y las del área central de la ciudad. En el sector de la costa, se pueden encontrar tanto inversiones púbicas, como el caso de la rambla de madera, como inversiones del ámbito privado, como es el caso de los edificios que se encuentran sobre la Av. Juan D. Perón (costanera). Las intervenciones en el área central han estado a cargo fundamentalmente del municipio y en algunos casos ha contado con aportes del gobierno provincial.

Forman parte del segundo grupo las transformaciones que se están produciendo en Monte Hermoso del Este y las que se dan en el acceso a la ciudad. En el caso de la urbanización mencionada, su financiación proviene netamente del ámbito privado. En el sector del acceso presenta inversiones tanto públicas, como la Terminal y el Polideportivo, como privadas, en el caso del Barrio Cerrado Las Lomas.

De esta manera es posible observar cómo la articulación de las inversiones públicas y

privadas se convierte en un factor clave en los procesos de transformación del espacio urbano de Monte Hermoso.



Fuente: Elaboración propia (2014)

Figura 16: Transformaciones en el área central de la ciudad 2002, 2007 y 2012



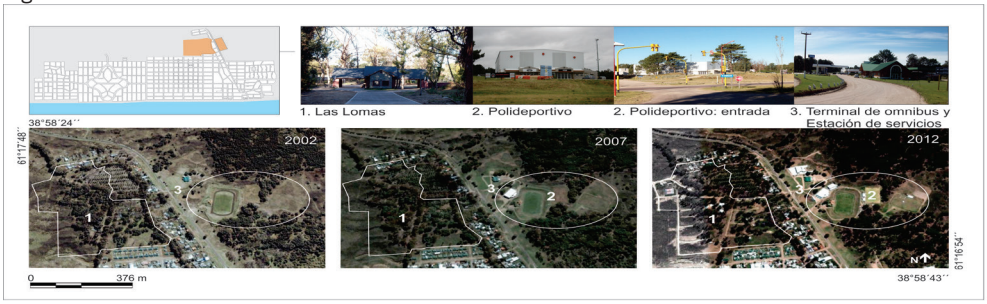
Fuente: Elaboración propia (2014)

Figura 17: Transformaciones en Monte Hermoso del Este



Fuente: Elaboración propia (2014)

Figura 18: Transformaciones en el acceso a la localidad



Fuente: Elaboración propia (2014)

Conclusiones

La actividad turística genera importantes transformaciones territoriales en el contexto de los diferentes modelos económicos en que se inscriben sus prácticas, en la actualidad y bajo los lineamientos de una economía globalizada, el territorio es reinterpretado adquiriendo una nueva dinámica que responde racionalmente a las expectativas del mercado. Así, la experiencia de los pobladores en relación al espacio turístico artificial se contrapone al lugar de convivencia social y reciprocidad. "La turistificación de los espacios urbanos y naturales ocasiona cambios en la dinámica de las poblaciones receptoras, y la presencia de turistas interfiere en la red de relaciones de los actores sociales" (Carvalho, K y Guzman, S., 2011)

Las transformaciones urbanas llevadas a cabo en la localidad de Monte Hermoso están vinculadas al auge de la actividad turística en los últimos años. Dados los cambios en el modelo turístico, impulsados por las nuevas tendencias neoexcluisvistas, el espacio urbano se fue adecuando a las demandas del creciente número de turistas que llegan a la localidad año tras año y que se evidencian en las cuatro áreas analizadas de la planta urbana como claras respuestas a las nuevas exigencias.

En gran parte de las transformaciones se ha contado con financiación del gobierno provincial, lo cual da la pauta de la importancia que Monte Hermoso tiene como el principal centro turístico del Sudoeste Bonaerense, junto con la comarca de Sierra de la Ventana.

Las transformaciones que persiguen como objetivo hacer más atractivo al balneario para la recepción de turistas, se identifican en los espacios comerciales y de paseo, en la ampliación de una oferta inmobiliaria de calidad mayormente destinada a un segmento de la sociedad con altos ingresos.

En este caso se recomienda promover una gestión compartida de los recursos y valores locales, capaz de conciliar los proyectos de desarrollo económico y aumentar la calidad de vida para todos los actores intervinientes en esa actividad. "Las particularidades de los territorios pueden agregar valor al proceso de creación de productos turísticos, promoviendo una mayor articulación entre los agentes locales en el gerenciamiento de los destinos, así como una mayor interacción entre lo global y lo local con el fin de

alcanzar la sustentabilidad de los proyectos turísticos". (Carvalho, K y Guzman, S., 2011)

Bibliografía

Antón Clavé, S. (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. Revista Documents d'Anàlis Geogràfica. Año 1998. N° 32. Pp. 17 – 43. Disponible en: http://ec3.ugr.es/in-recs/articulos/29469.php

Benach, N. (2000). Nuevos espacios de consumo y construcción de imagen de la ciudad en Barcelona. Estudios Geográficos LXI (238): 189-205.1. Disponible en: http://gestionintegrada.ieut.cl/wp-content/uploads/2009/09/espacios-consumo-imagen-barcelona-BENACH.pdf

Carvalho, K. D.; Guzman, S. J. M. El turismo en la dinámica territorial ¿Lógica global, desarrollo local? Estud. perspect. tur. [on line]. 2011, vol.20, n.2 [citado 2014-10-24], pp. 441-461. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180717607010

Espasa, L; Fittipaldi, R. A; Michalijos, M. P. (2010, agosto) Nuevas modalidades de expansión urbana. Los proyectos urbanos privados en la localidad de Monte Hermoso. IX Jornadas de Investigación en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe (capital). Publicación de trabajos completos en CD ISBN: 978 -978 – 657 – 431 – 0.

Espasa, L. (2011). Efectos territoriales de las nuevas urbanizaciones en la localidad de Monte Hermoso. Tesis de Licenciatura en Geografía. Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca. Argentina.

Formiga, N. (2005). Nuevos productos y agentes en el mercado inmobiliario. Scripta Nova. vol. IX, Nº 194 (02). Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-02.htm

Hernández, F. M. (2008). Aportes a la Geografía del Turismo: la diversidad territorial en la costa marítima bonaerense. En: Contribuciones Científicas GAEA. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Pp. 165 – 177.

Hernández, F. M. (2010). "Influencia del modelo turístico y urbanístico neoexclusivo en la transformación del paisaje costero bonaerense. Un aporte desde la Geografía." En: RASADEP Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes. Vol. 1, Número especial. 2010. Pp.159 – 176. Disponible en: http://www.asadep.org.ar/LibroIIjaep/Hernandez.pdf

Mantobani, J. M. (2004). Más allá de la ciudad del actor y el sistema. Ed. Suárez. Mar del Plata.

Verón, E. (2010). Privatización del espacio litoral: pueblos sustentables en el partido de al costa, Argentina. XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Disponible en: http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/624htm. acceso 28/06/12

Recursos de Internet

http://pagina95.com/2011/08/16/comenzo-la-remodelacion-de-veredas-centricas-en-monte-hermoso/
http://www.lanueva.com/La-ciudad-/561329/-sigue-la-obra-de-remodelaci-243-n-del-centro-de-monte-hermoso-.html
http://www.lanueva.com/la-region-impresa/681859/-comenz-243-la-remodelaci-243-n-de-la-plaza-principal-de-monte-.html
http://www.lanueva.com/sociedad-impresa/456155/la-nueva-cara-de-la-peatonal-dufaur.html
http://www.todoturismo.com.ar/proyecto-de-remodelacion-de-la-rambla-en-monte-hermoso/
www.montehermoso.gov.ar

A sustentabilidade na habitação de interesse social: estudos de caso em reassentamentos do PMCMV – Curitiba – Brasil

Fortunato, Rafaela Antunes
Lima, Cristina de Araújo

PALABRAS CLAVE
· Transformaciones urbanas
· Gobernanza
· Políticas Vivienda

Resumen / O histórico da questão habitacional no Brasil demonstra que a ausência de alternativas habitacionais conduziu as populações de baixa renda a um processo de viver em risco, mais expostas à vulnerabilidade social e ambiental. Corretivamente, o poder público tem realizado em áreas de risco regularizações fundiárias ou, quando não existe a possibilidade de manutenção das famílias no local devido a riscos diversos, ocorre o remanejamento ou reassentamento dessas famílias. A partir de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV tem sido o principal programa federal para provisão de moradias sociais no país. O PMCMV traz a garantia das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da população envolvida como seu princípio norteador. Todavia, será que isso realmente ocorre na prática? Para responder a essa questão a pesquisa volta o seu olhar para o Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba – NUC-RMC, região de estudo do grupo de pesquisa da crise urbana do PPGMADE/UFPR, verificando como a sustentabilidade se insere nos projetos arquitetônicos de habitação de interesse social nesse contexto. Realiza-se uma análise comparativa de conjuntos habitacionais, financiados pelo PMCMV, localizados na sede da metrópole e na periferia do NUC-RMC. A estratégia de análise utilizada é a metodologia do Selo Casa Azul, uma certificação ambiental criada no Brasil e que constitui uma ferramenta importante para a avaliação e promoção da sustentabilidade nas habitações de interesse social, podendo auxiliar as políticas públicas urbanas e habitacionais na promoção de uma cidade mais justa, onde todos tenham direito à cidade e à moradia.

FORTUNATO, RAFAELA ANTUNES
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Curitiba
Brasil
E-mail: rafortunato@utfpr.edu.br

LIMA, CRISTINA DE ARAÚJO
Universidade Federal do Paraná – PPGMADE-UFPR Curitiba
Brasil

INTRODUÇÃO

No contexto urbano e metropolitano brasileiro, os problemas urbanos e ambientais têm ampliado seu impacto, criando ambientes de intensos riscos e vulnerabilidades sociais e ambientais. O histórico da questão habitacional no Brasil demonstra que a ausência de alternativas habitacionais para a maioria da população de baixa renda levou com que a mesma se instalasse em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, justamente nos lugares ambientalmente mais frágeis: protegidos por lei e desprezados pelo mercado imobiliário; deixando essa população mais vulnerável ambiental e socialmente a riscos como as inundações urbanas. Do ponto de vista ambiental essa é a grande pauta urbana (ROLNIK et al., 2011; ACSELRAD, 2009; MARTINS, 2006; MARICATO, 2003; VILLAÇA, 2001).

No caso urbanístico é fundamental a regularização fundiária e modernização dos assentamentos informais, com inserção de infraestrutura de serviços e equipamentos e ações para a redução da vulnerabilidade social e ambiental dessas populações (MARICATO, 2005; MCIDADES, 2004).

Contudo, nem todas as áreas dos assentamentos informais podem ser regularizadas, pois muitas delas oferecem riscos à saúde e à vida, não permitindo que se consolide nenhuma forma de ocupação urbana e moradia em seu espaço. Nesses casos, a recomendação técnica e legal é que sejam realizados os reassentamentos. No Brasil, o Ministério das Cidades (MCIDADES) descreve o reassentamento como "alteração do local de moradia de famílias, implicando na sua remoção para outro terreno, fora do perímetro da área da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado" (MCIDADES, 2010, p. 37).

O reassentamento é a medida mais drástica e evitada em todas as formas de intervenção, utilizada somente quando o assentamento não é consolidável, por encontrar-se em áreas de risco, seja de inundações urbanas, desmoronamento ou outras (ROLNIK et al., 2011; VALENCIO et al., 2011; MCIDADES, 2010, 2004; ABIKO e COELHO, 2009).

O grande desafio das políticas urbanas e ambientais brasileiras no século XXI será justamente aliar a democratização da produção de novas moradias ao acesso à moradia legal e à cidade com todos seus serviços e infraestruturas e, nesse ponto, o acesso ao solo urbano constitui aspecto fundamental para uma cidade mais justa (ROLNIK ET AL, 2011; FERNANDES, 2010; MCIDADES, 2010, 2004; MARICATO, 2003, 2005).

Os municípios em estudo, Curitiba e Fazenda Rio Grande, também apresentam tais problemáticas. A capital paranaense passou por um período intensivo de city marketing, especialmente nos anos 1990, minimizando problemas socioambientais (GARCÍA, 1997). Contudo, como alerta Moura (2009), a construção simbólica de um cenário de eficácia e perfeição vem impedindo descortinar os bastidores de uma realidade comum, brasileira, com belezas e mazelas.

O processo de metropolização de Curitiba estimulou uma ocupação espacial seletiva: o valor da terra e da moradia e o custo das melhorias urbanas reservaram para Curitiba um morador com melhores níveis de renda, direcionando os grupos de menor renda

e os migrantes com baixo poder aquisitivo para as áreas periféricas internas e de outros municípios, muitas das quais constituem áreas de risco e vulnerabilidades socioambientais (SILVA, 2012, MOURA, 2009, DESCHAMPS, 2004; LIMA; 2000).

No Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC – RMC), que forma a mancha urbana conturbada da grande Curitiba , a maior parte das ocupações irregulares encontram-se em áreas de risco sujeitas a inundações urbanas, nas áreas de preservação permanente no entorno dos cursos d'água, conforme demonstrado na Figura 1 (SUDERHSA, 2007; LIMA, 2004, 2000).

Pereira (2004), em sua análise sobre as ocupações irregulares de Curitiba, constatou que mais de 50% dessas encontram-se em áreas sujeitas à inundação e outras 17% situam-se em áreas de preservação ambiental. Já o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (IPPUC/COHAB-CT, 2007), constatou que em 2005, do total de ocupações irregulares, 54% encontram-se em áreas de risco: 38% estão em áreas sujeitas à inundação, 14% em locais com a existência de linhas de alta tensão e 2% em faixas de domínio de ferrovias. Essas ocupações provocam um cenário de excessiva degradação ambiental, além de riscos à saúde e à vida.

Fazenda Rio Grande repete o cenário encontrado na metrópole, com milhares de pessoas vivendo em áreas de risco. Conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social, finalizado em 2010, no ano de 2009 o município de Fazenda Rio Grande tinha 42 ocupações irregulares com 2.529 moradias, destas, 1.820 são passíveis de regularização no próprio local, e as demais 709 estão vivendo em áreas de risco, necessitando de reassentamento (PMFRG, 2010).

O poder público dos dois municípios em estudo – Curitiba e Fazenda Rio Grande - busca soluções para as questões habitacionais por meio de financiamentos de novas moradias populares, muitas das quais são utilizadas para reassentamento das populações que habitam áreas de risco, financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal.

Cabe ressaltar que os dois estudos de caso são financiados pelo PMCMV, o qual aparece como um dos principais programas habitacionais brasileiros desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986 (BRASIL, 2009; MCIDADES, 2010, 2004).

Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), a comparação de dados de 2002 até 2009 , mostra que os investimentos habitacionais no Brasil cresceram nesse período 785,7%, ao passar de R$ 7 bilhões em 2002 para R$ 62 bilhões no ano de 2009. Assim, para o instituto "com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades há a clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. No campo da habitação, o quadro é de profunda transformação" (IPEA, 2011, p. 4).

O ano de 2009 representa o início do PMCMV, o qual representa o maior investimento na produção habitacional no Brasil dos últimos anos. Tem-se como exemplo o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que aplicava R$ 1,7 bilhão em 2002, atingiu algo próximo a R$ 33 bilhões em 2009 e R$ 76,5 bilhões em 2012 (PAC 2,

2013).

Esse documento, intitulado 6º Balanço Completo do PAC 2 – Eixo Minha Casa, Minha Vida, demonstra que desde 2009, o PMCMV já entregou 1,05 milhões de moradias, estando ainda contratadas outras 1,23 milhões, o que implica num total de 2,28 milhões de unidades residenciais, as quais deverão estar concluídas até o final de 2014 (PAC 2, 2013). Ou seja, em aproximadamente seis anos de atuação o PMCMV atingirá quase 50% do total de moradias produzidas pelo BNH em 22 anos, considerando que de 1964 quando o mesmo foi criado até sua extinção em 1986 foram produzidas cerca de 4,5 milhões de moradias.

Ao analisar a inserção no contexto internacional do PMCMV, percebe-se que o governo brasileiro busca conectar esse programa com a visão mundial de habitação sustentável, uma vez que seus objetivos e diretrizes incluem a preocupação com a sustentabilidade ambiental, social e econômica desses novos empreendimentos habitacionais (BRASIL, 2009).

Assim, avaliar a sustentabilidade na habitação de interesse social em reassentamentos do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba, por meio dos estudos de caso propostos, representa uma forma de avaliar também a eficácia das políticas públicas habitacionais utilizadas no Brasil no período atual, sobretudo, do PMCMV.

OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é verificar como a sustentabilidade se insere nos projetos arquitetônicos de habitação de interesse social voltados ao reassentamento de populações que habitavam áreas de risco de inundações urbanas no NUC – RMC, por meio de dois estudos de caso - um localizado na sede da metrópole: os conjuntos Residencial Parque Iguaçu I, II e III; e outro na periferia do NUC, o conjunto Jardim Europa, localizado no município de Fazenda Rio Grande - ambos financiados pelo governo federal pelo PMCMV, programa regido pela Lei Federal N. 11.977/2009 e atualizações.

A experiência adquirida com a análise comparativa dos estudos de casos selecionados contribuirá para a proposição de critérios de sustentabilidade que possam ser inseridos nos projetos arquitetônicos de novos empreendimentos da habitação de interesse social, além de possíveis adaptações no ambiente construído de empreendimentos já implantados, visando ampliar a sustentabilidade social e ambiental nos mesmos.

MATERIAIS E MÉTODOS

Esse item apresenta a forma como a pesquisa foi conduzida ao longo dos quatro anos do doutorado, abordando o caráter interdisciplinar da mesma e as principais estratégias conduzidas para tanto. A interdisciplinaridade surge como uma necessidade prática de articulação das diferentes áreas do conhecimento ((LEFF, 2007).

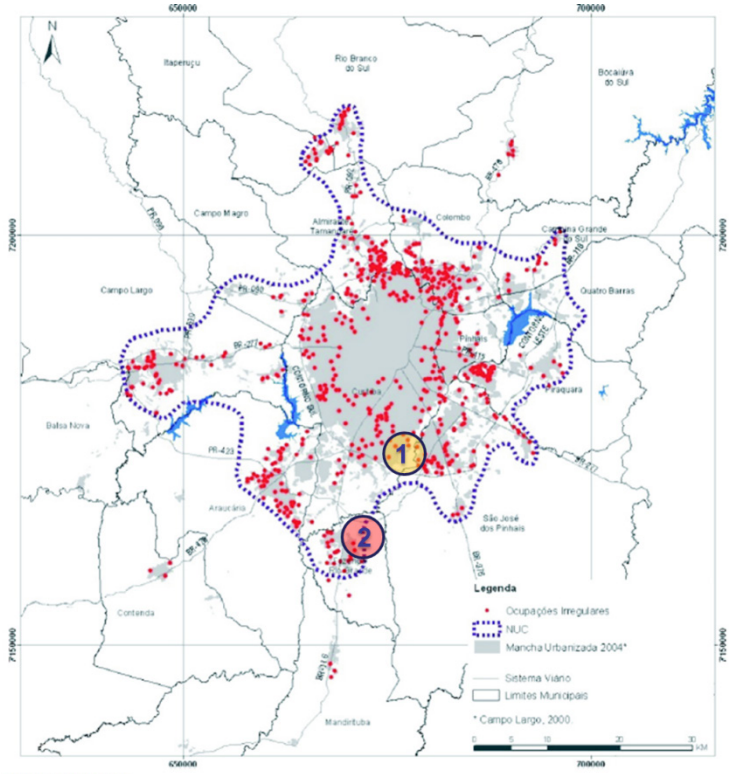
Quanto à delimitação do estudo de caso, foi estabelecido como recorte espacial o NUC – RMC, onde a questão habitacional emerge como um dos maiores desafios para o poder público, tanto pela grande quantidade de ocupações irregulares e déficit habitacional existente quanto pelo contingente de população que abriga áreas de risco,

sobretudo, de inundações urbanas. Os estudos de caso selecionados encontram-se nesse contexto, sendo ambos projetos de habitação de interesse social voltados ao reassentamento de populações que habitavam áreas de risco de inundações urbanas no NUC – RMC, financiados pelo PMCMV. O estudo de caso 1, os conjuntos residenciais Parque Iguaçu I, II e III, estão localizados na sede da metrópole; e o estudo de caso 2, o conjunto Jardim Europa, encontra-se na periferia do NUC, no município de Fazenda Rio Grande, um dos municípios com maior taxa de crescimento populacional em todo o NUC-RMC.

À questão primordial da localização dos conjuntos, um na sede da metrópole e outro na periferia do NUC, somam-se outras características essenciais que os tornam interessantes para uma análise comparativa. A primeira que se pode destacar é o fato de ambos serem lotes de grande extensão localizados no entorno de áreas de preservação permanente (APP's). Todavia, cada projeto arquitetônico de implantação dos conjuntos trouxe soluções de projeto diferentes para as APP's, o que implicará em consequências na inserção urbana dos mesmos.

Outro fator interessante é o fato de ambos apresentarem situações de reassentamento e serem financiados pelo mesmo programa habitacional, o PMCMV do governo federal, o que implica em se pensar projetos bastante semelhantes, uma vez que o repasse de valores e as exigências projetuais são as mesmas. Contudo, diferenças também no projeto arquitetônico, execução e áreas finais dos conjuntos também serão encontradas, devido às legislações municipais trazerem suas peculiaridades.

A Figura 1 mostra a localização dos estudos de caso, ambos ao sul do NUC – RMC, próximo a áreas limítrofes dos municípios aos quais se localizam, indicando mesmo na sede da metrópole um processo de periferização. No Apêndice A estão dispostas também fotos de ambos os casos de estudo, com suas respectivas implantações esquemáticas.



FONTE: COMEC, 2000

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO AO SUL DO NUC - RMC DOS ESTUDOS DE CASO 1 E 2
LEGENDA:

1 – CONJUNTOS HABITACIONAIS PARQUE IGUAÇU I, II, III- CURITIBA
2 – CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM EUROPA – FAZENDA RIO GRANDE

FONTE: Adaptado de COMEC (2006)

Como estratégias de análise, optou-se pela utilização da metodologia do Selo Casa Azul CEF, pois o mesmo, em comparação aos demais sistemas de certificação ambiental do ambiente construído apresenta-se como o mais adequado para avaliação de habitações de interesse social no Brasil. Essa adequação vem da própria concepção do Selo Casa Azul CEF, o qual foi desenvolvido para a realidade da construção habitacional brasileira, por uma equipe técnica da CAIXA, principal instituição financiadora do setor, juntamente a um grupo multidisciplinar de professores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Estadual de Campinas – que integrava uma rede de pesquisa financiada pelo Finep/ Habitare1 e pela CAIXA (JOHN; PRADO, 2010).

Dessa forma, a estratégia de análise da pesquisa avaliou detalhadamente e

comparativamente os dois estudos de caso segundo a metodologia Selo Casa Azul CEF e suas respectivas categorias analíticas: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água e práticas sociais. O Selo Casa Azul CEF possui um abordagem tanto qualitativa quanto quantitativa da análise, uma vez que diversos subitens avaliados dependem qualitativamente das observações sobre o contexto urbano, o projeto, as práticas sociais e as relações entre esses fatores, enquanto outros subitens exigem a realização de cálculos sobre aspectos relacionados ao projeto arquitetônico. Também a avaliação final da metodologia ocorre por meio de pontuação referente aos 53 subitens inseridos nas seis categorias analíticas propostas pelo Selo.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A metodologia utilizada para análise da sustentabilidade das habitações de interesse social, Selo Casa Azul CEF, mostrou-se eficaz por possibilitar a comparação entre os estudos de caso selecionados e uma avaliação minuciosa de cada aspecto referente à sustentabilidade dos empreendimentos, divididos nas seis categorias analíticas: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água e práticas sócias.

Dentre essas seis categorias a primeira refere-se à qualidade de inserção urbana, avaliando questões fundamentais para a habitação, como a localização, acesso a infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, melhorias no entorno, dentre outros fatores que têm impacto na mitigação de riscos e vulnerabilidades socioambientais dessa população. Nessa categoria analítica insere-se à questão do acesso ao solo urbano, que constitui o grande desafio das políticas urbanas e ambientais no século XXI.

A segunda categoria está relacionada à qualidade arquitetônica da edificação em si, sendo essencial em qualquer avaliação de sustentabilidade da moradia social, pois avalia fatores inerentes ao projeto arquitetônico e suas condicionantes, como o conforto ambiental, a flexibilidade do projeto, dentre outros.

Agregando-se à essa análise vem as categorias 3, 4 e 5, que representam a forma como a edificação trata os recursos naturais: materiais, energia, água. Muitas vezes esses fatores apresentam-se intrínsecos ao próprio projeto arquitetônico, ou seja, dependem da eficácia das soluções adotadas em sinergia com a categoria 2. Outras vezes, os subitens avaliados nas categorias 3, 4 e 5 constituem aspectos que podem ser facilmente agregados ao projeto arquitetônico, tendo maior facilidade de implantação.

Ao final, abrangendo aspectos fundamentais em qualquer projeto de habitação de interesse social encontra-se a Categoria 6 – Práticas Sociais. Nessa categoria encontram-se as preocupações relativas à questão da mitigação de riscos e vulnerabilidades sociais das famílias, sobretudo, daquelas que se encontram em processo de reassentamento, deixando as ocupações irregulares em áreas de risco para habitarem a cidade legal. Essa categoria divide-se em duas formas de avaliação dessas práticas sociais, a primeira parte envolve os trabalhadores do setor da construção civil, com vistas à capacitação do mesmo, inserção no mercado de trabalho e educação ambiental. A

segunda parte abrange tantos aspectos relacionados a inserção das famílias num ambiente diverso do que as mesmas habitavam, procurando orientá-las quanto aos modos de vivência comunitária, gestão do empreendimento, educação ambiental, quanto prepará-las para inserção no mercado de trabalho e geração de renda. No caso das famílias reassentadas, essa categoria é fundamental, pois as mesmas enfrentam muitas dificuldades de adaptação nos conjuntos habitacionais.

Dessa forma, considerando a abrangência de cada categoria analítica, as abordagens dos autores e a avaliação realizada por meio dos estudos de caso, pode-se dizer que as categorias prioritárias para a sustentabilidade da habitação de interesse social são as categorias 1, 2 e 6 – qualidade urbana, projeto e conforto e práticas sociais. As demais categorias desempenham um papel secundário, uma vez que não interferem na questão socioambiental em seu aspecto macro, relacionado à segregação socioespacial.

A Tabela 1 mostra as pontuações obtidas em cada um dos estudos de caso avaliados para as seis categorias analítica da metodologia do Selo Casa Azul CEF. Ao considerar que para atingir o grau mínimo de sustentabilidade exigido pelo Selo – Nível Bronze – era necessário atender integralmente 19 itens definidos pelo Selo como obrigatórios, percebe-se que os estudos de caso que obtiveram melhor desempenho foram os conjuntos Parque Iguaçu I e II, em Curitiba, que apresentam a tipologia de blocos de apartamentos. Na sequência encontram-se os conjuntos Parque Iguaçu III, em Curitiba e, com menor desempenho o conjunto Jardim Europa, em Fazenda Rio Grande, ambos com tipologia arquitetônica de sobrados e casas térreas.

TABELA 1 – PONTUAÇÕES OBTIDAS PELOS ESTUDOS DE CASO SEGUNDO A METODOLOGIA DO SELO CASA AZUL CEF

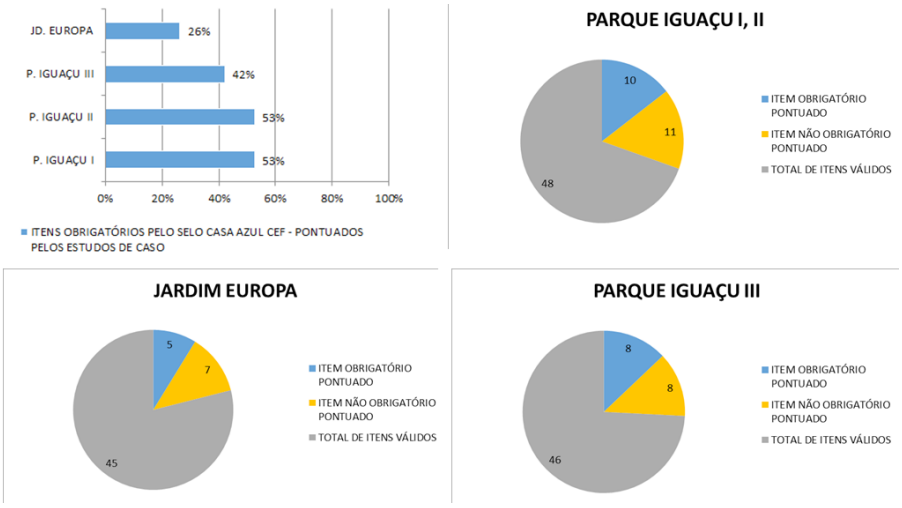
QUADRO GERAL SOBRE O DESEMPENHO DOS ESTUDOS DE CASO SEGUNDO A METODOLOGIA DO SELO CASA AZUL CEF				
CATEGORIAS	ESTUDO DE CASO 1			ESTUDO DE CASO 2
	P. IGUAÇU I	P. IGUAÇU II	P. IGUAÇU III	JD. EUROPA
1. QUALIDADE URBANA	0	0	0	0
2. PROJETO E CONFORTO	4	4	2	1
3. EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	3	3	3	3
4. CONSERVAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS	8	8	8	5
5. GESTÃO DA ÁGUA	4	4	1	2
6. PRÁTICAS SOCIAIS	2	2	2	1
ITENS OBRIGATÓRIOS PONTUADOS	10	10	8	5
ITENS NÃO OBRIGATÓRIOS PONTUADOS	11	11	8	7
TOTAL DE ITENS PONTUADOS	21	21	16	12

FONTE: FORTUNATO (2013)

Um fator bastante relevante é que a deficiência de todos os conjuntos concentra-se nos itens prioritários – categorias 1, 2 e 6. Outro fator é que todos os estudos de caso obtiveram pontuações em itens não obrigatórios. Assim, sendo solucionados os problemas referentes aos itens obrigatórios que não foram atingidos, os mesmos poderiam ser incluídos não somente na categoria mínima de sustentabilidade – nível

bronze, mas sim na categoria nível prata e, provavelmente, na categoria nível ouro nos conjuntos Parque Iguaçu I, II e III, caso seja comprovada a eficácia dos trabalhos referentes às práticas sociais, que não foram puderam ser avaliados em virtude do atraso na finalização das obras (subitens 6.8 a 6.11).
O Gráfico 1 apresenta o desempenho de cada um dos estudos de caso, considerando o percentual atingido pelos mesmos e suas peculiaridades quanto aos fatores onde não se aplica a análise do Selo.

GRÁFICO 1 – DESEMPENHO DOS ESTUDOS DE CASO SEGUNDO A METODOLOGIA DO SELO CASA AZUL CEF



FONTE: FORTUNATO (2013)

Assim, dos 53 subitens avaliados pela metodologia Selo Casa Azul CEF, por fatores diversos, explicados detalhadamente durante esse capítulo, nas análises de cada categoria, não se aplica a análise de 5 subitens para os conjuntos Parque Iguaçu I e II, 7 subitens para o conjunto Parque Iguaçu III e 8 subitens para o conjunto Jardim Europa. Dessa forma, considerando somente os itens válidos os conjuntos habitacionais avaliados obtiveram o seguinte desempenho quanto a sustentabilidade de suas unidades habitacionais:
- Parque Iguaçu I e II, em Curitiba: 53% da pontuação mínima obrigatória para o nível bronze de sustentabilidade da metodologia Selo Casa Azul CEF, pontuando 10 itens obrigatórios e 11 itens não obrigatórios;
- Parque Iguaçu III, em Curitiba: 42% da pontuação mínima obrigatória para o nível bronze de sustentabilidade da metodologia Selo Casa Azul CEF, pontuando 8 itens obrigatórios e 8 itens não obrigatórios;
- Jardim Europa, em Fazenda Rio Grande: 26% da pontuação mínima obrigatória para o nível bronze de sustentabilidade da metodologia Selo Casa Azul CEF, pontuando 5

itens obrigatórios e 7 itens não obrigatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões e análises realizadas ao longo do trabalho permitiram comprovar a tese de que o PMCMV não consegue assegurar a sustentabilidade das habitações de interesse social financiadas por meio de seus recursos, mas somente suprir aspectos quantitativos da provisão habitacional que visa a redução de forma mais rápida do déficit habitacional existente no Brasil. Ou seja, o PMCMV aborda com nitidez aspectos quantitativos da produção de moradias sociais, deixando para segundo plano os aspectos qualitativos das mesmas.

As avaliações sobre como a sustentabilidade se insere nos projetos arquitetônicos de habitação de interesse social financiados pelo PMCMV, utilizando os estudos de caso de conjuntos habitacionais do NUC – RMC, possibilitaram a compreensão de como as políticas públicas brasileiras estão tratando aspectos fundamentais da problemática urbana e habitacional do país, como o direito à moradia e o acesso democrático ao solo urbano.

O cerne de toda a problemática socioambiental referente à habitação está na questão fundiária, no acesso ao solo urbano, provido por infraestruturas, serviços e equipamentos que atendam a população de baixa renda. Deve-se considerar que a habitação encontra-se conectada ao direito à moradia, que nada mais é que um elemento inerente ao direito à vida, a viver em segurança, com paz e dignidade. Dessa forma, a habitação tem um intrínseco valor social.

O histórico da questão habitacional no Brasil demonstra que a ausência de alternativas habitacionais conduziu as populações de baixa renda a um processo de viver em risco, mais expostas à vulnerabilidade social e ambiental. Corretivamente, o poder público tem realizado em áreas de risco regularizações fundiárias ou, quando não existe a possibilidade de manutenção das famílias no local devido a riscos diversos, ocorre o remanejamento ou reassentamento dessas famílias.

Assim, no contexto urbano e metropolitano brasileiro, bem como na maioria das cidades latino americanas, os problemas urbanos e ambientais têm ampliado seu impacto, criando ambientes de intensos riscos e vulnerabilidades sociais e ambientais, tornando os processos de remanejamento e reassentamento cada vez mais frequentes. No Brasil, inúmeros avanços ocorreram desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, impulsionados pelo Movimento da Reforma Urbana. Também a criação do Ministério das Cidades, em 2003, contribuiu de forma paradigmática para as políticas habitacionais e urbanas, imprimindo às mesmas maior enfoque social, sobretudo, pela valorização do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade. O PMCMV, iniciado em 2009, está trazendo ganhos na provisão habitacional de unidades para famílias de baixa renda, contribuindo com a redução do déficit habitacional no país, contudo, aspectos essenciais referentes à qualidade dessas moradias estão sendo negligenciados.

A análise da inserção da sustentabilidade nas habitações de interesse social, nos estudos de caso em reassentamentos do PMCMV no NUC-RMC, nos municípios de Curitiba e

Fazenda Rio Grande, respectivamente, a sede da metrópole e um município periférico à mesma, permitiu verificar como ocorre o processo de periferização juntamente à produção da moradia popular. A falta de utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) juntamente ao Parcelamento e Edificação Compulsórios e ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, criou fragilidade ao quesito de qualidade urbana desses conjuntos habitacionais, que acabaram sendo implantados nas bordas dos perímetros urbanos dos municípios, ampliando o processo de periferização.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade precisam ser inclusos no Plano Diretor e no arcabouço jurídico das cidades para que se consiga a produção de moradias sociais isentas de quaisquer riscos ou vulnerabilidades socioambientais, revertendo assim o padrão de exclusão socioespacial que tem caracterizado o desenvolvimento urbano no Brasil. Esses instrumentos são essenciais para reforçar a pressão sobre a propriedade privada do solo urbano, destinando áreas à provisão de habitação de interesse social, reduzindo o preço da terra urbana e, consequentemente, diminuindo os custos de produção de empreendimentos de interesse social.

Além desses fatores, a análise dos conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV, por meio da metodologia do Selo Casa Azul CEF, permitiu verificar outras fragilidades que influenciam na obtenção da sustentabilidade nas moradias sociais. Apesar da Lei Federal N. 11.977/2009 e atualizações, que regem o programa, terem como princípio norteador a garantia das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da população envolvida. No Art. 73. da lei diz-se "serão assegurados no PMCMV: (...) III – condições de sustentabilidade das construções" (BRASIL, 2013), não existe na legislação objetividade quanto a critérios específicos para a medição de tal sustentabilidade. Sem esses critérios bem definidos o PMCMV não consegue assegurar a sustentabilidade dos empreendimentos executados por meio de seus recursos, como ficou demonstrado no Capítulo 4 - Análise da sustentabilidade na habitação de interesse social segundo a metodologia do Selo Casa Azul CEF.

Para conseguir transpor o nível do discurso sobre sustentabilidade, as políticas públicas habitacionais e urbanas no Brasil precisam incorporar instrumentos de medição eficazes, que levem em consideração normas técnicas, legislações e critérios precisos de análise, como é o caso da metodologia Selo Casa Azul CEF. Esse Selo se revelou uma certificação eficaz para a avaliação da sustentabilidade nas habitações, sobretudo, nas categorias analíticas 1 – Qualidade urbana, 2 – Projeto e conforto e 6 – Práticas sociais. A última traz como diferencial o enfoque social, mostrando uma metodologia construída para a realidade brasileira, que se adapta perfeitamente à avaliação de moradias sociais.

Outro fator observado é a necessidade de um investimento no âmbito federal em ações voltadas a fatores sociais, com incentivos à capacitação profissional e geração de renda, passando de programas assistencialistas, como o "Bolsa Família" para ações de motivação pessoal e profissional, educação, esporte, artes e empreendedorismo. Ressalta-se a necessidade de recursos federais atrelados aos programas habitacionais,

pois se constatou que existem diferenças significativas entre os municípios. Curitiba, representando um município sede da metrópole, possui instituições e profissionais mais preparadas, tanto tecnicamente quanto economicamente, para realizar ações sociais importantes, sobretudo, para famílias em processo de reassentamento, como capacitação profissional e geração de renda. Já Fazenda Rio Grande, município periférico, possui dificuldades técnicas e institucionais, além de menor poder econômico para prover essas mesmas ações.

Dessa forma, assegurar a sustentabilidade nas habitações de interesse social, conforme previsto nas legislações que regem o PMCMV depende de ajustes tanto nessas legislações, quanto em conceitos do próprio PMCMV. Aspectos relacionados à acessibilidade ao solo urbano acabam influenciando na qualidade dos projetos arquitetônicos desenvolvidos. A preferência das instituições responsáveis pela provisão da moradia social – como a COHAB-CT e COHAPAR, no estado do Paraná – por grandes glebas para a implantação de um número expressivo de moradias é um fator negativo para a sustentabilidade, com impacto também na criação de regiões segregadas dentro da malha urbana, fomentando a segregação socioespacial, o preconceito às famílias que habitam essas áreas, a exclusão e as vulnerabilidades sociais.

A utilização dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, como o IPTU Progressivo no Tempo, poderia ser mais empregado, possibilitando a utilização de vazios urbanos em áreas centrais, providos de toda a infraestrutura urbana e serviços, utilizando terrenos de pequeno porte com a construção de um menor número de unidades habitacionais, totalmente inseridas na malha urbana. Essa estratégia, além de reduzir o custo do poder público quanto a instalação de transportes, equipamentos, infraestrutura e serviços auxiliaria na elaboração de projetos arquitetônicos de maior qualidade e diversidade.

Agregando-se a essa estratégia existe necessidade na revisão de fatores relacionados aos projetos arquitetônicos em si. Um projeto arquitetônico coerente deve ser direcionado ao perfil das famílias, à qualidade de inserção urbana, que promova conforto ambiental, diversidade, flexibilidade e inovação. A forma como vem sendo realizados os projetos, sem consideração do perfil dos moradores, lembrando que no PMCMV as moradias sempre são com dois dormitórios; em grandes glebas com mesma volumetria e plástica arquitetônica, formando espaços urbanos monótonos, repetitivos, que acabam por vezes fomentando a segregação socioespacial dos moradores dos conjuntos habitacionais; desconsiderando aspectos essenciais de conforto ambiental, como orientação solar; dentre outros aspectos, precisam ser revistos. Para alcançar essa sustentabilidade, as formas de fiscalização e respeito à legislação vigente também precisam de uma atenção especial, de todos os atores envolvidos no processo - gestores públicos, projetistas, construtores, agentes de financiamento e da própria população.

As análises demonstraram que o acesso ao solo urbano e a qualidade do projeto arquitetônico são fatores que se encontram interligados e que são diretamente proporcionais, ou seja, a obtenção de um terreno bem posicionado, com todas as infraestruturas, serviços e equipamentos necessários proporcionará um projeto

arquitetônico de melhor qualidade e, consequentemente, maior sustentabilidade. Dessa forma, mesmo não conseguindo o grau mínimo de sustentabilidade exigido pelo Selo Casa Azul CEF – nível bronze, os conjuntos habitacionais realizados na sede da metrópole, Curitiba, apresentaram maior pontuação quanto à sustentabilidade no ambiente construído em comparação ao conjunto habitacional realizado na periferia do NUC – RMC, no município de Fazenda Rio Grande, corroborando com a hipótese central.

Todas as discussões e análises apresentadas nos leva a concluir que as políticas urbanas e habitacionais são interligadas. A cidade mais justa com a democratização do solo urbano e o direito à moradia com a possibilidade de habitar uma edificação que tenha a sustentabilidade como premissas de projeto, execução e manutenção, isentando a população de riscos e vulnerabilidades socioambientais, é um desafio que no Brasil passa pela territorialização do ideário de reforma urbana contido no Estatuto da Cidade, garantindo, assim, o direito à cidade e à moradia. A sustentabilidade na habitação de interesse social depende dessa interligação, portanto, para assegurá-la, o PMCMV deve estar atrelado às políticas urbanas e adotar critérios precisos de avaliação dessa sustentabilidade, perpassando o nível dos discursos para a realidade de prover uma cidade justa para todos.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex; COELHO, Leandro de Oliveira. Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. Porto Alegre : ANTAC, 2009. 88p.

ACSELRAD, Henri. A Duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª edição. Henri Acselrad (org.). Rio de Janeiro: Editora DP&A/ Lamparina, 2009. 255p.

BRASIL. Cidadãos ganham linha de crédito para mobiliar suas casas. Portal Brasil. Disponível em<http://www.brasil.gov.br>. Acesso em 09 de setembro de 2013.

BRASIL. Lei Federal N. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras. Brasília: Governo Federal, 2009.

BRASIL. Lei Federal N. 12.424, de 16 de junho de 2011, que altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras. Brasília: Governo Federal, 2011.

COHAB-CT. Projetos arquitetônicos dos conjuntos habitacionais Parque Iguaçu, I, II e III e conjunto habitacional Jardim Europa e outros dados. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba; COHAB-CT, 2012.

COMEC. Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba 2006: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006.

DESCHAMPS, Marley Vanice. Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2004. 154p. Tese. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento - MADE, Universidade Federal do Paraná.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: O Estatuto da Cidade: comentado. Carvalho, Celso Santos; Rossbach, Ana Claudia (orgs.) São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, p. 55 a 70.

FORTUNATO, R. A sustentabilidade na habitação de interesse social. Estudos de caso em reassentamentos do Programa Minha Casa, Minha Vida no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba - municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande. Curitiba, 2013. 360p. Tese. Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento – PPGMADE, Universidade Federal do Paraná.

GARCÍA, Fernanda Ester Sánchez. Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997. 168p.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Revista Comunicados do IPEA, nº 118, 2011. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011.

IPPUC/COHAB-CT. Plano municipal de regularização fundiária em áreas de preservação permanente. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba; COHAB-CT; IPPUC, 2007.

JOHN, Vanderley Moacyr; PRADO, Racine Tadeu Araújo (coord.). Selo Casa Azul. Boas práticas para habitação mais sustentável. São Paulo: Páginas & Letras - Editora e Gráfica, 2010.

LEFF, E. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez. 4. ed., 2007. 240p.

LIMA, Cristina de Araújo. A. Multiespacialidades metropolitanas e construção do lugar social- rumos para a sustentabilidade. Desenvolvimento e Meio Ambiente: cidade e sustentabilidade, n. 9, p. 39-56. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

LIMA, Cristina de Araújo. Ocupação urbana em área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão urbana-metropolitana. Curitiba, 2000. 406p. Tese. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento - MADE, Universidade Federal do Paraná.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo - IEA USP, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, Ermínia . Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. In: 1er Congreso Nacional del Suelo Urbano, 2005, México. 1er Congreso Nacional del Suelo Urbano. Mexico: UNAM, 2005. Disponível em: <www.usp.br/fau/depprojeto/labhab> Acesso em junho de 2012

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Moradia e mananciais. Tensão e diálogo na metrópole.Impasses urbanísticos, jurídicos e sociais da moradia nas áreas de proteção a mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: FAPESP, FAUUSP, 2006. 206p.

MCIDADES. Avanços e desafios: política nacional de habitação. Brasília: Mcidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

MCIDADES. Política nacional de habitação. Brasília: MCidades, 2004.

MOURA, Rosa. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, Henri. A Duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª edição. Henri Acselrad (org.). Rio de Janeiro: Editora DP&A/ Lamparina, 2009. 255p.

PAC 2 - Programa de Aceleração do Crescimento. 6º Balanço - Eixo Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades: 2013.
PEREIRA, Gislene Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 77-92, 2004. Editora UFPR.
PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE. Dados sobre o conjunto habitacional Jardim Europa. Fazenda Rio Grande: PMFRG, 2011.
PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE. Plano local de habitação de interesse social. Diagnóstico do setor habitacional. Fazenda Rio Grande: PMFRG, 2010.
ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato ; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: Revista de Direito da ADVOCEF, v. 1, p. 123-158, 2011.
SILVA, Madianita Nunes da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba. Curitiba, 2012. 259p. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
SUDERHSA. Plano da bacia do Alto Iguaçu e afluentes do Alto Ribeira - Relatório de diagnóstico. Curitiba: SUDERHSA, SEMA, ANA, RDR, 2007.
VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor. Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011. 160 p.
VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.373p.

Rasgos tendenciales del crecimiento urbano actual en ciudades intermedias. Estudio de caso de la ciudad de Río Cuarto (Córdoba, Argentina)

Galfioni, María de los Angeles
Degioanni, Américo José
Maldonado, Gabriela Inés

PALABRAS CLAVE
· Ciudades intermedias
· Modelo de crecimiento urbano difuso
· Conflictos Socio Ambientales

Resumen / La profundización del modelo socioeconómico neoliberal en Argentina durante varias décadas, donde el mercado se constituye en la principal fuerza que determina y ordena las actividades que se materializan en el territorio, ha generado, particularmente en ciudades intermedias intensas transformaciones territoriales. Estos centros urbanos pasaron a convertirse en puntos geoestratégicos para la absorción de excedentes de capital y trabajo, contribuyendo al crecimiento tanto poblacional como de superficie construida, con la consecuente aparición de conflictos socio-ambientales vinculados al uso del territorio y la calidad de vida de sus habitantes.

En el caso de la ciudad intermedia de Río Cuarto, se evidencia actualmente un crecimiento del medio construido con un alto consumo de suelo en la periferia y un incremento en la superficie edificada (de altura) en el área núcleo tradicional (micro y macrocentro).

Estas características del crecimiento urbano han inducido a la generación de numerosos conflictos socio-ambientales, entre los cuáles se destacan, por un lado, en el centro de la ciudad, los daños en viviendas colindantes a las edificaciones en altura y el congestionamiento de calles por el tránsito vehicular, y por otro lado, los conflictos por inundaciones junto a los de contaminación por el uso de productos químicos y biológicos de origen industrial, en diferentes sectores de la ciudad. En relación a la zona periférica son, recurrentes los conflictos sociales derivados del uso de agroquímicos en el medio rural y de la presencia de basurales clandestinos.

Los rasgos tendenciales identificados en la caracterización previa son suficientes para formular la hipótesis de que la ciudad de Rio Cuarto tiene actualmente un crecimiento urbano de tipo difuso. Para corroborar dicha conjetura, se plantea como objetivo identificar y caracterizar los rasgos del actual crecimiento urbano de la ciudad de Río Cuarto. Para su consecución se procede con la caracterización de: la evolución demográfica y de la superficie construida, la densidad poblacional y la ocupación y

GALFIONI, MARÍA DE LOS ANGELES
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina
E-mail: mgalfioni@hum.unrc.edu.ar

DEGIOANNI, AMÉRICO JOSÉ
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina

MALDONADO, GABRIELA INÉS
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina

edificación urbana para un período de análisis de los últimos 30 años y la distribución de los usos del suelo actual. Dicha caracterización se apoya en el tratamiento estadístico y cartográfico de diversas fuentes de referencias.

INTRODUCCIÓN

Según un informe de la Population Reference Bureu a cargo de Torrey (2004), la población mundial se está duplicando, dentro de la cual la población urbana es la que se está triplicando en todo el mundo. Por lo tanto, en los próximos años más de la mitad de la población del planeta vivirá en áreas urbanas. Es de importancia destacar, que el nivel y crecimiento de la urbanización difiere considerablemente según la región. Los países latinoamericanos tienen la mayor proporción de su población en áreas urbanas, pero Asia Meridional y Oriental probablemente registrará el más rápido crecimiento urbano en los próximos 30 años.

Por su parte, la Argentina está entre los países que ha vivido más aceleradamente el proceso de urbanización desde la segunda mitad del siglo pasado, con una desaceleración constante del ritmo de crecimiento de la población rural. Cabe destacar, que dicho proceso no ha sido homogéneo, ya que Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos fueron las primeras provincias que alcanzaron la mayor tasa de urbanización, esto se debería al grado económico diferencial alcanzado por las diferentes regiones del país (Recchini de Lattes y Lattes, 1974).

De esta manera, se evidencia una profundización del proceso de urbanización, aunque las grandes ciudades han dejado de ser polo de atracción de la población, pasando a tomar protagonismo las ciudades intermedias. Esto ha contribuido a la consolidación de un sistema de ciudades más diverso, denso, complejo e interactivo asociado a ciertas dinámicas económicas y sociales determinadas.

A dicho fenómeno de significativo aumento de la población urbana, es de importancia agregar además, el valor que están tomando las ciudades como puntos geoestratégicos para volcar los excedentes de capital privado, en forma de inversión comercial, industrial, recreativa, inmobiliaria, entre las más relevantes; contribuyendo de esta manera a su expansión espacial.

Definiéndolo como un crecimiento urbano del tipo difuso, cuyo patrón expansión presenta una dispersión urbana. Dicho proceso espacial se caracteriza por un consumo creciente de suelo, con una baja densidad poblacional, a lo que se suma, en relación a los usos del suelo, una suburbanización residencial -con predominio de viviendas familiares- y descentralización de los sectores terciarios e industriales hacia la periferia, lo que contribuye a una difuminación de los límites entre lo urbano-rural (Azcárate Luxán et al., 2008; Buzai, 2006; Dematteis, 1998; Janoschka, 2002). Es importante resaltar que dichos rasgos encuentran matices diferentes según las realidades urbanas sobre las cuáles se estén analizando.

Dichas formas-contenido que van asumiendo los espacios urbanos son resultado de diferentes lógicas de producción del espacio, tales como las del Estado, el mercado y los asentamientos informales (Abramo, 2012), que actúan en consonancia a sus

intereses particulares, cuyas acciones forman parte de estrategias para resolver las posibilidades o barreras que impone el sistema. Sin embargo, es necesario destacar que en las últimas tres décadas se advierte que el mercado ha conseguido posicionarse como uno de los principales agentes sociales que incide en el proceso de expansión geográfica de las ciudades. Cabe destacar, que entre los fuerzas que median en las acciones de ocupación y distribución sobre el espacio urbano, se encuentran los factores físicos (condiciones geomorfológicas, edafológicas e hidrológicas), demográficos (crecimiento demográfico), económicos (distancia a la red viaria y accesibilidad a los servicios urbanos básicos), políticos-normativos; los mismos no condicionan de la misma manera a todos los actores intervinientes, ya que actúan en consonancia con el propósito de cada uno de ellos.

Así dicha dinámica urbana se presenta como un estilo de crecimiento de fuerte demanda de espacio direccionado por la lógica del sector privado, dentro de la cual es posible advertir costos y beneficios lo que sirvió de dicho patrón de crecimiento. Entre los impactos negativos sobresalen aquellos vinculados a los costos ambientales, tales como cambios en el ciclo hidrológico debido a la impermeabilización del suelo; el aumento de la contaminación atmosférica por el consumo energético y de movilidad; la artificialización y la sobreocupación de los espacios naturales; el encuentro de usos de suelos contiguos incompatibles; el aumento de residuos domiciliarios, la ausencia de regulación de basurales clandestinos y reconversión de tierras rurales productivas en suelo urbano. A esto se le suma, por un lado, los costos económicos, tales como el aumento de la demanda y colapso de los servicios públicos -agua, cloacas y gas- que requieren de nuevas inversiones públicas; y por otro lado, los costos políticos por soportar el gasto público (Geddes, 1997; Rueda Palenzuela, 1999; Wassmer, 2000; Gordon y Richardson , 2001; Santos Preciado, 2001; Buzai, 2006; Azcárate Luxán et al., 2008).

A partir de este análisis y diagnóstico de las nuevas dinámicas urbanas que se están dando a nivel mundial, en lo que respecta a la ciudad de Rio Cuarto, como estudio de caso de ciudad intermedia -por su tamaño poblacional y función de proveedora de bienes y servicios al ámbito interurbano y regional- se evidencia un alto consumo de suelo en la periferia y un incremento en la superficie edificada (de altura) en el área núcleo tradicional (micro y macrocentro), lo que ha conllevado al incremento de la demanda de suelo tanto urbano como rural para urbanizar, generando la aparición y profundización de desequilibrios ambientales. Entre los conflictos más relevantes se destacan, por un lado, en el centro de la ciudad, los daños en viviendas colindantes a las edificaciones en altura y el congestionamiento de calles por el tránsito vehicular, y por otro lado, los conflictos por inundaciones junto a los de contaminación por el uso de productos químicos y biológicos de origen industrial, en diferentes sectores de la ciudad. En relación a la zona periférica, son recurrentes los conflictos sociales derivados del uso de agroquímicos en el medio rural y de la presencia de basurales clandestinos (Galfioni et al, 2013 a), b)). A dichos costos ambientales, se le suman costos económicos y políticos, que generan estas nuevas dinámicas urbanas, tales

como el colapso de los servicios públicos de agua, cloacas y gas que requieren de nuevas inversiones públicas, el incremento en las distancias de traslado con mayor consumo de combustibles tanto para el transporte privado como el público, el aumento en la impermeabilización del suelo que requiere de inversión en obras de desagües, la eliminación de espacios destinados a los servicios ecosistémicos de regulación y producción, entre los más relevantes.

Este escenario ha impulsado a las autoridades políticas locales a repensar y modificar el modelo de ocupación del territorio. Por un lado, se modificaron los límites administrativos del ejido urbano actual y la normativa vigente en relación al marco normativo de Ordenamiento Territorial y Código de Edificación, para atender a las demandas de las nuevas dinámicas urbanas; y por otro lado, a la generación de un Código Ambiental y numerosas ordenanzas para afrontar los conflictos socio ambientales emergentes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno local para generar marcos regulatorios que atiendan a las nuevas transformaciones y contradicciones territoriales que se están suscitando en la ciudad, los problemas vinculados al crecimiento urbano no encuentran aún una lógica de resolución que permita mitigar los actuales conflictos y, más aún, evitar los conflictos del devenir. En este sentido, el marco normativo por lo general actúa como una política "de parche" atendiendo a situaciones coyunturales con una falta de visión integral del territorio y con prospectiva de futuro, máxime cuando la lógica de ocupación del territorio sigue siendo conducida por el mercado, particularmente por el negocio inmobiliario.

Los rasgos tendenciales identificados en la caracterización previa son suficientes para formular la hipótesis de que la ciudad de Río Cuarto tiene actualmente un crecimiento urbano de tipo difuso o disperso "urban sprawl". Para corroborar dicha conjetura, se plantea como objetivo de este trabajo identificar y caracterizar los rasgos del actual crecimiento urbano de la ciudad de Río Cuarto. Para su consecución se toma como encuadre metodológico la caracterización de: la evolución demográfica y de la superficie construida, la densidad poblacional y la ocupación y edificación urbana para un período de análisis de los últimos 30 años, junto a la distribución de los usos del suelo en la actualidad.

Esta caracterización se apoya en el tratamiento estadístico y cartográfico de diversas fuentes de referencias aportadas por los censos poblacionales, imágenes satelitales, trabajos temáticos previos, información de terreno e información brindada por instituciones públicas y privadas.

En lo que respecta a los antecedentes del tema relacionados al estudio del fenómeno y proceso de crecimiento urbano desde el punto de vista físico urbanístico, es decir, aquellos estudios que hacen hincapié en el análisis y evaluación de las implicancias territoriales de las nuevas dinámicas urbanas en la morfología urbana (plano, construcciones y usos del suelo) de las ciudades, se ha identificado que el mismo es abordado desde un amplio abanico de disciplinas, entre ellas se destacan la Geografía, Arquitectura, Sociología, Ingeniería, Urbanismo y Planificación, Ciencias Ambientales, como las más sobresalientes. En este sentido, se reconoce una gran producción

científica en ciudades europeas, como las españolas (Aguilera Benavente, 2006; Azcárate Luxán et al., 2008; Capel, 2003; Cebrián Abellán, 2007; García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007; Naredo y Saldívar García, 2008; Rueda Palenzuela, 1999; Valera Lozano et al., 2007), italianas (Dematteis, 1998; Indovina, 1990) y alemanas (Janoschka, 2002; Borsdorf, 2003) ; y ciudades americanas con estudios realizados en países tales como Estados Unidos –pionero en estudios de dispersión urbana- (Geddes, 1997; Wassmer, 2000; Gordon y Richardson,2001); Chile (Azócar et al., 2003; Gámez Bastén, 2005; Pérez Bustamante y Salinas Varela, 2007), Colombia (Gaviria Gutiérrez, 2009; Quintana Machado, 2005), México (Álvarez de la Torre, 2010; Monkkonen, 2012), Perú (Ludeña, 2006) y Argentina, (Buzai, 2006; Morello et al., 2000; Mateucci y Morello, 2009; Zulaica y Ferraro, 2010), entre los más destacados.

Dichos aportes han servido como marco de referencia para identificar los rasgos más destacables e indicadores utilizados para caracterizar el proceso de crecimiento urbano difuso, que están experimentando la mayoría de las ciudades del mundo, y los desequilibrios territoriales que se están suscitando, en términos de costos ambientales, económicos y sociales. Sin embargo, gran parte de dichas investigaciones se centralizan en el estudio de las metrópolis, por lo cual algunos rasgos difieren sustancialmente del de las ciudades intermedias, situación que plantea la necesidad de reflexionar teórica y metodológicamente en función de las particularidades de la realidad estudiada, desde un enfoque sistémico que contemple los componentes y procesos de manera integral y que sirva de aporte a la planificación y gestión urbana en relación al proceso de crecimiento del medio construido en la ciudad de Río Cuarto a futuro, para definir posibles políticas de crecimiento urbano que superen los desequilibrios socio-ambientales presentes en la actualidad.

ENCUADRE TEÓRICO

A partir del planteamiento de la temática a abordar en el presente trabajo, se procede a identificar y re significar categorías conceptuales operativas y coherentes que permitan analizar los rasgos tendenciales del crecimiento urbano de las ciudades intermedias en la actualidad como aporte a la Planificación y gestión de los espacios urbanos. Entendiendo a dichas categorías conceptuales como históricas, ya que son creadas en un momento histórico determinado y se constituyen en “cristales de lentes” para interpretar los datos que se nos representan del mundo real, sujetas a reformulaciones en función a las peculiaridades y especificidades de los objeto de estudio (Silveira, M. L., citado en Bertoncello; 2003).

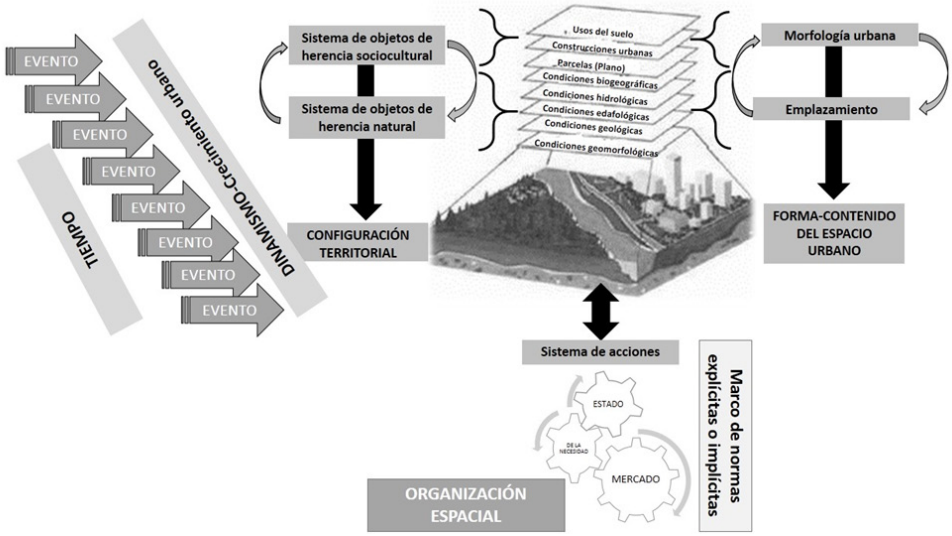
La creación y consolidación de los asentamientos urbanos es resultado de un largo proceso histórico de construcción social, los mismos se originan con un objetivo y una finalidad determinada. Éstos pasan a insertarse dentro de un territorio en el cual tejen relaciones sociales, económicas y funcionales con otros espacios urbanos y los van posicionando en jerarquía económica, demográfica y funcional, formando una trama definida como sistema urbano.

Dentro de dicho sistema, es posible identificar una revalorización de algunos espacios mientras que otros quedan relegados, generando desequilibrios territoriales en términos de ocupación y distribución de la población y de los asentamientos urbanos. Estos últimos, en su constitución inicial van perfilando un conjunto de rasgos identitarios definidos por el rol específico que cumplen en el contexto político, económico y social en el que emergen. Esa marca fundacional, se va modificando con el tiempo como respuesta a las transformaciones de su entorno, generando un proceso de adaptación muy dinámico en el que las ciudades van incorporando nuevas funciones (Formiga y Prieta, 2011).

Siguiendo esta línea teórica, la urbanización se puede dar por el aumento de la población urbana en relación a la población total o de los asentamientos, o de ambos conjuntamente. Aunque cabe destacar, que para abordar la relación de jerarquía y flujos que se establecen entre los diferentes espacios urbanos, no sólo se debe considerar en relación a la talla demográfica y dimensiones sino, sobre todo, con relación a las funciones que se desarrollan, el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejadas (Precedo Ledo, 1996; citado en Prieto, 2011).

En lo que respecta al nivel intraurbano, los espacios urbanos van asumiendo diferentes formas-contenidos desde el punto de vista físico-urbanístico, en función de los distintos contextos sociales, económicos y tecnológicos que actúan como principios organizativos. Todo ello es resultado de la creación y/o transformación del sistema de objetos que componen a dicho espacio, por un lado los vinculados a los de herencia natural, relacionados a condiciones naturales que hacen de soporte y, por otro lado, a los de herencia socio-cultural vinculados a los componentes que integran la morfología urbana tales como el plano, las construcciones urbanas y los uso del suelo (figura 1).

Figura 1
Esquema interpretativo de la forma-contenido de los espacios urbanos a nivel intraurbano



Fuente: elaboración propia.2014

Entre los componentes de la morfología urbana, como sistemas de objetos de herencia socio cultural, podemos distinguir, en primera instancia, al plano definido como un conjunto de parcelas en las cuales se combinan superficies libres y construidas y que se encuentran atravesadas por vías de circulación. En segunda instancia, en relación a las construcciones urbanas las podemos definir como aquellas parcelas del plano que presentan edificaciones. Las mismas pueden ser analizadas en función de la agrupación y forma de las edificaciones–altura- y están condicionadas por los diseños urbanísticos de cada momento histórico que son llevadas a un espacio. Y, en tercera instancia, el uso del suelo se presenta como uno de los elementos más dinámicos y cambiantes de la morfología urbana, debido que expresa las diferentes utilizaciones que se hacen de las superficies tanto libres como construidas, en función de las necesidades y actividades de la población que vive y trabaja en la ciudad. De esta manera, se produce una especialización de las edificaciones dentro de las parcelas del plano concomitante a una función determinada.

Los componentes de la morfología urbana cambian a diferentes velocidades, aunque están muy estrechamente relacionados, es posible que su alteración se de en forma independiente. Dichos cambios son producto de fuerzas, mediadas por acciones sociales que responden a diferentes lógicas tales como la del Estado, Mercado o asentamientos informales (Abramo, 2012), que moldean la forma original del plano, construcciones y funciones, produciendo cambios sucesivos que dependen de la naturaleza técnica.

Dichos componentes de la morfología urbana se asientan sobre un marco natural

determinado, es decir sobre un sistema de objetos de herencia natural, que aunque no tenga un carácter determinante ni la importancia que tradicionalmente se le concedió a los mismos, actúan como un importante factor en los orígenes de la ciudad. El término utilizado en Geografía urbana para describir el espacio concreto y material sobre el cual se asienta la ciudad y hace de soporte físico, es el Emplazamiento. El mismo posee raíces deterministas e intenta demostrar la incidencia de las condiciones naturales del lugar en la forma-contenido de las ciudades.

En este sentido, el espacio urbano a nivel intraurbano, se define como la matriz resultante de la imbricación de una configuración territorial –sistema de objetos- y una organización espacial –sistema de acciones- (Cóccaro y Agüero, 1998). La configuración territorial está determinada por el conjunto formado por los sistemas naturales existentes en un área dada y por los agregados de la sociedad que se han sobrepuesto a esos sistemas naturales. Por lo tanto, la configuración territorial es cada vez más resultado de una producción histórica y tiende a una negación de la naturaleza originaria, sustituyéndola por una naturaleza totalmente humanizada (Santos, 2000).

Dicho espacio presenta una dinámica propia, es decir que van mutando de forma-contenido como producto de un proceso demográfico y espacial, definido como crecimiento urbano. En el mismo se reconocen tres etapas tomando como base a la distinción realizada por Zulaica y Ferraro (2010):

1. Expansión: se trata del cambio de superficie rural a urbana. Esta transformación a través de subdivisiones tanto catastrales como "de hecho", surge del fraccionamiento de la tierra, el cual constituye el primer acto en la generación de suelo urbano.
2. Consolidación: la consolidación de la trama urbana viene de la mano de las diferentes intervenciones que se suceden en el tiempo, especialmente, la construcción por parte del Estado del conjunto de infraestructuras y servicios -agua corriente, cloacas, pavimento, iluminación-.
3. Densificación: este suelo urbano que incorpora suficiente valor agregado por superposición de sucesivas intervenciones comienza a densificarse. La densificación urbana implica el aumento de la población y viviendas por unidad de superficie.

Cabe destacar que dichas etapas, no se comportan en todos los espacios de la misma manera, sino que poseen rasgos diferenciados en las realidades abordadas.

A principios de los ´90, en el ámbito académico, se empiezan a discutir las nuevas formas-contenidos que van adquiriendo las metrópolis como producto de cambios en el patrón de expansión, caracterizado por la dispersión urbana, lo que determina un modelo de crecimiento difuso. La caracterización realizada por diferentes autores coincide que dicho proceso se caracteriza por (Azcárate Luxán et al., 2008; Buzai, 2006; Dematteis, 1998; Janoschka, 2002; Fernández, 2013):

En relación al plano y las construcciones urbanas;

- La superficie urbana construida se incrementa a mayores tasas de crecimiento que la población, lo que genera una baja densidad poblacional.

• Mayor consumo de suelo rural en la periferia, que pasa a convertirse en suelo urbano, lo que genera una difuminación entre los límites urbano-rural.

• La ocupación del territorio se suele dar en forma de:

- Mancha de aceite: controlada por un desplazamiento horizontal de la población y servicios urbanos hacia los bordes de las ciudades y por la acreción de suelos rurales a la trama urbana. Este proceso ha estado guiado, generalmente, por las redes de comunicación y por la accesibilidad.
- Salto de rana: ocupación discontinua o bien no continua, en el cual los enclaves urbanos ocupados por distintos segmentos sociales se emplazan en el medio periurbano.
- Tentaculares: que corresponden al crecimiento horizontal a partir de vías estructurantes o bien a la localización de actividades industriales en torno a nodos de transporte y comunicación, junto con un crecimiento por densificación en altura asociado a programas de renovación urbana en las áreas más centrales de la ciudad.

En relación a la distribución y cambios en los usos del suelo

• Suburbanización residencial: con un claro predominio de las bajas densidades y la tipología unifamiliar en la periferia o en entornos naturales o agrícolas. Esto se debe al desarrollo de los medios de transporte y comunicaciones, como el incremento del nivel de vida y la aceptación de una nueva forma de vida.

• Relocalización de las industrias: se relaciona a su traslado ante elevados costes de implantación (suelo, inmuebles, fiscalidad) y restricciones a la actividad (normativa ambiental, dificultades de ampliación) y a la movilidad (congestión de circulación, aparcamientos, limitaciones al tráfico pesado).

• Descentralización de los servicios por todo el territorio.

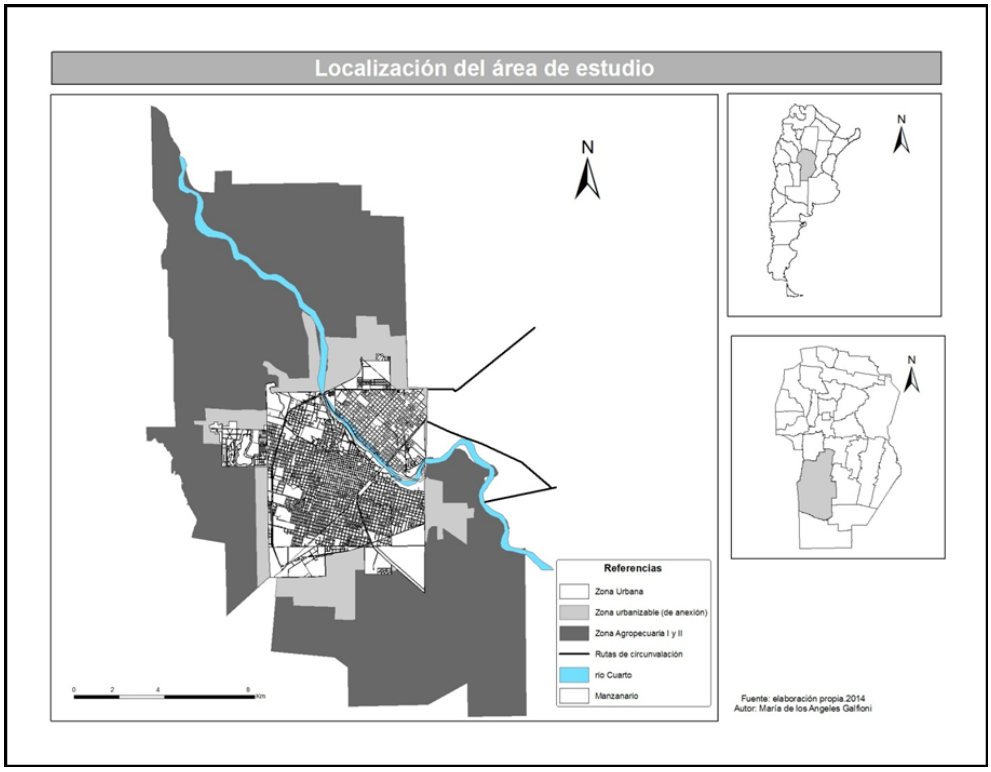
Dichos rasgos característicos del crecimiento urbano difuso generan un impacto en la forma-contenido de los espacios urbanos, así como también desequilibrios territoriales, en términos de conflictividades ambientales que atentan contra la sostenibilidad de los espacios con patrones de expansión dispersos. Así los conflictos socio ambientales se comportan como un proceso social y situado, en el que interactúan intereses contrapuestos producto de la materialización en el espacio de acciones individuales y colectivas, legitimadas por una racionalidad dominante y que generan pujas de poder entre sectores (Sosa, 2005). Por lo tanto, reflexionar sobre los rasgos tendenciales del crecimiento urbano en la actualidad, constituye el punto de partida para desentrañar las potencialidades, limitaciones y problemáticas del mismo, a fin de que sirva de aporte para repensar y evaluar las presentes estrategias de actuación en nuestros espacios urbanos, en pos de producir un espacio que contribuya no sólo a la sostenibilidad ambiental, sino también económica, social y política.

DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

El área de estudio comprende la zona urbana y de urbanización (anexión) contempladas dentro de la ciudad de Río Cuarto según la Ordenanza 183/12, establecida en el marco

de la Ley Provincial 9143 de ampliación de los radios municipales en el año 2003. Este centro urbano se ubica al sudoeste de la provincia de Córdoba -Argentina-, en el departamento homónimo (figura 2).

Figura 2



Río Cuarto se caracteriza por ser una ciudad de tamaño medio con una población de 157.010 habitantes -según el Censo Nacional de Población y Viviendas del 2010- que actualmente se concentra en una superficie de 64,25 km2. Es la segunda ciudad más importante de la provincia de Córdoba con relación a la cantidad de habitantes y servicios que ofrece -comerciales, financieros, educativos y de salud-, por lo que constituye la capital alterna provincial.

El carácter estratégico de la ciudad de Río Cuarto se fue fortaleciendo a partir de los diferentes tipos de conexión (intra e inter-regional) y roles de mediación desempeñados desde fines del siglo XIX. La misma está ubicada en un punto estratégico del sistema urbano, ya que posee las condiciones relativas favorables en términos de transporte, comunicación; ejerce su centralidad en el nivel interurbano y regional, proveen bienes y servicios a estos ámbitos, a la vez que se constituyen en fuente de demanda de productos y servicios del ámbito rural circundante (Gorenstein, 2012).

CARACTERIZACIÓN DE LOS RASGOS TENDENCIALES DEL CRECIMIENTO URBANO

EN RÍO CUARTO, DE ACUERDO AL MODELO DE CIUDAD DIFUSA

En el presente apartado se realiza una caracterización de los rasgos tendenciales del crecimiento urbano en la ciudad de Río Cuarto, a los fines de demostrar el supuesto de partida planteado en el apartado introductorio y que se constituye en el objetivo central del presente trabajo. Para ello se procede, en primer lugar, a analizar y correlacionar la evolución y variación de la población, superficie urbana construida y la densidad poblacional en la ciudad de Río Cuarto, tomando el período censal entre 1960-2010, volcando la mirada analítica sobre todo en los últimos 30 años de crecimiento. Luego se observa cuál ha sido la tendencia de la tasa de ocupación urbana y su continuidad espacial para el mismo período. Se concluye con una descripción de la distribución de los usos del suelo para el año 2013, tomando de referencia trabajos previos de relevamiento en el terreno. Para la consecución de dichas etapas, se apoya en el tratamiento estadístico y cartográfico de diferentes fuentes de referencias aportadas por los Censos de Población y Vivienda, imágenes satelitales, trabajos temáticos previos, observación directa en terreno e información proporcionada por instituciones públicas y privadas.

Crecimiento urbano: relación entre el crecimiento demográfico y de la superficie urbana construida

Tabla 1

Evolución y variación de la superficie urbana construida, población y densidad poblacional de Río Cuarto entre 1960-2010.

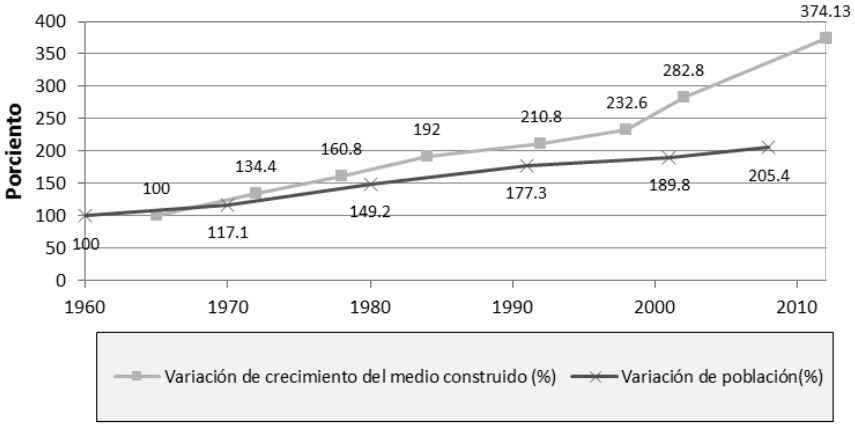
Fuente: elaboración propia en base a trabajos previos de Maldonado y Campanella (2004), obtenidos de fotografías satelitales para distintos períodos, con la actualización para el año 2012 y datos de los Censos de Población y viviendas para el año 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Para estimar el crecimiento urbano de Río Cuarto, por un lado, se calculó la superficie urbana construida en base a trabajos previos de Maldonado y Campanella (2004), obtenidos de fotografías satelitales para distintos períodos, con la actualización para el año 2013.Y por otro lado, se estimó dicha superficie para los años censales de entre 1960-2010, a los fines de compatibilizar con los datos de población proporcionados por los Censos de Población y Vivienda para el mismo período, para el posterior cálculo de la densidad poblacional (Tabla 1).

En función al análisis de las variables de superficie urbana estimada y cantidad de población, se observa en relación a la primera un crecimiento sostenido de la superficie urbana construida, la cual ha experimentado una mayor variación entre 1991-2001 con un aumento de 962, 2 ha. Dicho comportamiento encuentra su raíz causal en las inversiones producidas tanto por capital local como extra local en la ciudad que modificaron sus estrategias de producción a partir de la caída del sistema financiero y la devaluación del peso tras la crisis del 2001. Por lo cual, la desconfianza en los Bancos les llevó a volcar su dinero en el sector de la construcción destinada sobre

todo a las edificaciones en altura y el avance de barrios cerrados y countries (Busso y Carniglia, 2013).

En cuanto, a la evolución de la cantidad de población se evidencia que la misma también ha tenido un crecimiento constante, aunque se identifica su variación ha sido fluctuante, con un mayor incremento para el período de 1980-1991 mientras que entre 1991-2010 la población no ha crecido significativamente.
La correlación de ambas variables, a partir del cálculo de la densidad de población demuestran que la misma no ha sido constante, la cual disminuye entre el período 1960-1980, con un repunte hacia 1991 y vuelve a caer hacia el 2010, por lo tanto la tendencia es hacia una baja densidad poblacional.
Gráfico 1
Tasa de variación anual acumulada de la superficie urbana construida
y población entre 1960-2010 (%)

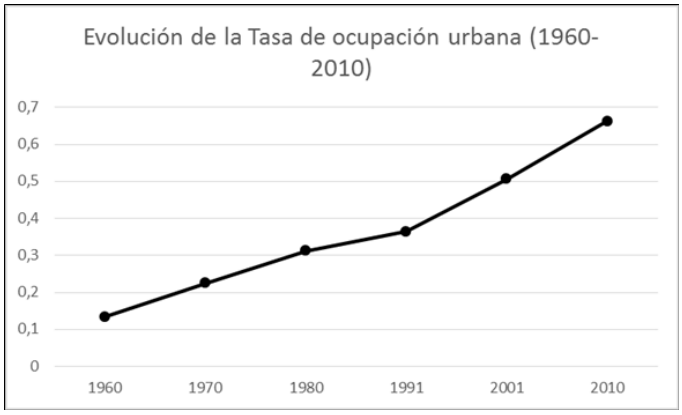


Fuente: Datos de la superficie urbana construida en base a digitalización de fotografías satelitales en ambiente SIG de Campanella (2005), actualizado ara el 2013 y Censo de Población y Vivienda para el año 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.
En lo que se refiere a la Tasa de variación anual acumulada de la superficie urbana estimada y población (gráfico Nº 1), la misma expresa que la superficie construida se ha duplicado en los últimos 10 años, en relación al período de 37 años entre 1965-2002. Mientras que la cantidad de población se ha mantenido a una tasa constante del 2.8 % anual, supeditada al aporte de migrantes tanto de la zona rural, como de ciudades aledañas y países limítrofes (Busso y Carniglia, 2013). Esto indicaría, que la tendencia del crecimiento urbano es del tipo difuso marcado por un consumo creciente de suelo urbano en relación al crecimiento demográfico, sobre todo a partir del año 1975, lo que genera una baja densidad poblacional.

Evolución y continuidad de las construcciones urbanas
En relación a la evolución de la tasa de ocupación para el período entre 1960-2010

(Gráfico 2), en base a la relación entre la superficie urbana estimada y la superficie total del área de estudio, expresan un incremento sostenido en 1991 que se mantiene hasta el 2010. Dicho comportamiento hace suponer que, a partir de la caída del sistema financiero y la devaluación del peso, inversionistas riocuartenses y de la zona modificaron sus estrategias económicas orientándolas hacia la inversión en el sector de la construcción, tanto de propiedad vertical como horizontal, con una importante reconversión de tierras rurales a urbanas hacia la periferia y avance sobre espacios naturales como las márgenes del río Cuarto.

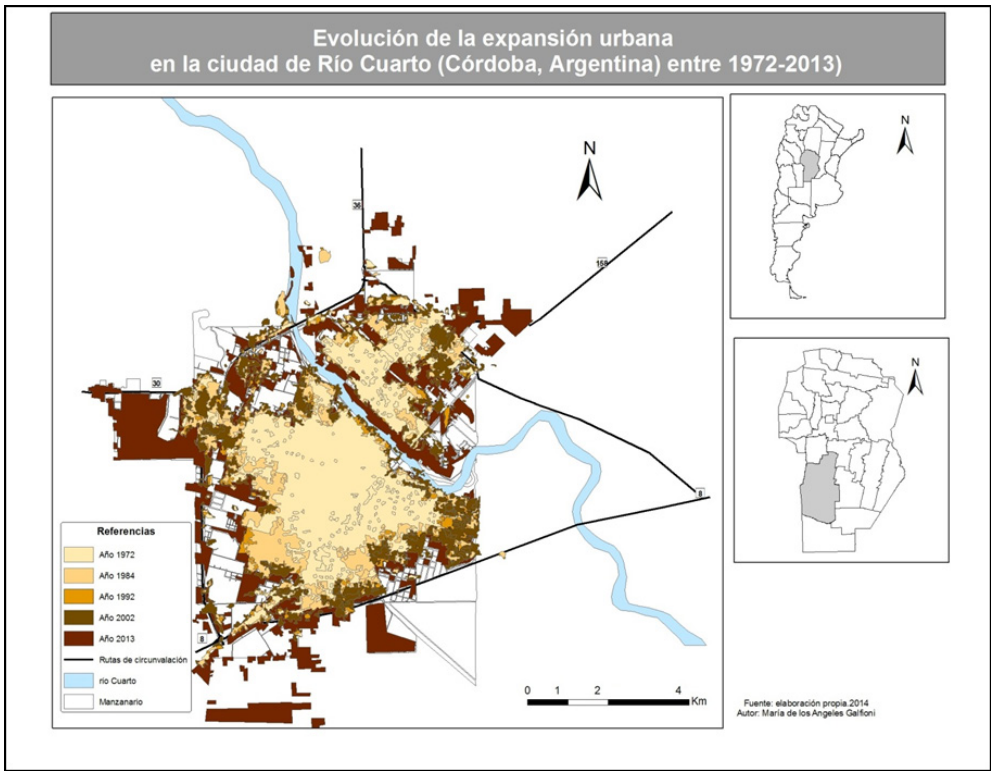
Gráfico 2



Fuente: Datos de la superficie urbana construida y superficie total en base a digitalización de fotografías satelitales en ambiente SIG de Campanella (2005), actualizado para el 2013.

Por su parte, a partir de la superposición de las manchas urbanas de 1972, 1984, 1992, 2002 y 2013 obtenidas de trabajos previos de Maldonado y Campanella (2004) y la actualización para el año 2013 en base a fotografías satelitales, se observa, con respecto a la continuidad de las construcciones urbanas, que el patrón de expansión urbana que ha tenido la ciudad de Río Cuarto entre 1972-2013 (figura 3) ha sido disperso, ya que se destaca la combinación de áreas urbanas contiguas a las vías de comunicación y otras que se encuentran en las márgenes de la ciudad como urbanizaciones fragmentadas, características que se asimilan a la expansión en forma de “salto de rana”.

Figura 3



Distribución de los usos del suelo

En lo que respecta a la distribución de los usos del suelo en el área de estudio (figura 4), se tomó como como base el estudio realizado por Maldonado y Campanella en el año 2003 en la zona urbana de la ciudad de Río Cuarto, y su actualización para el año 2013 incorporando la zona urbanizable (de anexión). Lo analizado permitió observar que entre el 2003-2013 no se han producido cambios en la repartición de los usos del suelo en la zona urbana.

La clasificación de los usos de suelo en la ciudad de Río Cuarto, se realizó en base a la distinción realizada dentro del Plan urbano de la ciudad de Río Cuarto de usos de suelo urbano (Ordenanza 1082/11), que contempla:

- Usos comerciales. Son aquellos ámbitos territoriales destinados a usos institucionales y comerciales.
- Usos Residenciales: Son aquellos ámbitos territoriales destinados a la localización de vivienda.
- Usos Industriales. Son los ámbitos territoriales destinados a las Industrias y servicios de apoyo a la producción, locales de almacenamiento y otros usos como complementarios.

• Usos Especiales: Son ámbitos territoriales que por sus particulares características físicas o funcionales se encuentran sujetas a diferentes intervenciones, tales como: preservación, protección, recuperación, desarrollo y otros.

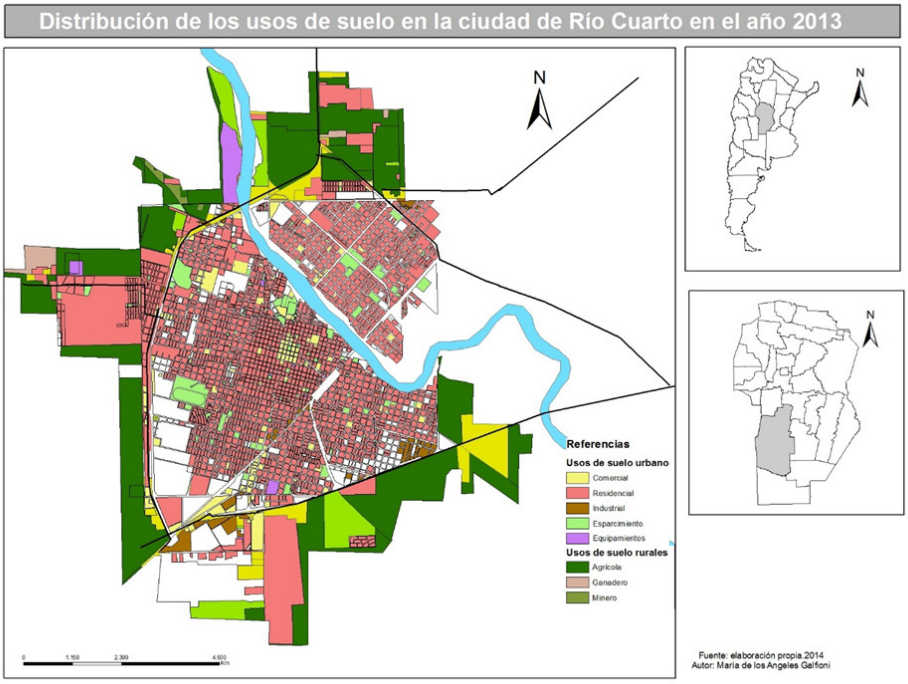
• Usos de Equipamiento: Son zonas destinadas a la localización de equipamientos referidos a la asistencia social, sanitaria y educación.

• Usos de Esparcimiento: Son ámbitos territoriales destinados a la actividad recreativa ociosa o activa con el equipamiento adecuado a dichos usos. Quedan comprendidos también los espacios públicos parquizados que admitan actividades deportivo – recreativas de uso público y los espacios verdes de uso semi-público que prestan servicios deportivos, recreativos y otros usos afines con acceso restringido a un sector de la población.

• Usos Específicos. Son ámbitos territoriales destinados a la localización de usos relativos al transporte, las comunicaciones, la producción y /o transmisión de Energía, el agua potable, el combustible gaseoso, la defensa, la seguridad.

En lo que respecta a los usos de suelo rurales que se encontraron dentro del área de estudio, se realizó la siguiente distinción entre: agrícola, ganadero, minero y forestal.

Figura 4



De esta manera se constata en la zona urbana, que en el sector microcentro de la ciudad de Río Cuarto se mantiene el predominio del uso de suelo comercial y servicios,

mientras que en el macrocentro se visualiza un importante predominio tanto de las edificaciones en altura como de viviendas unifamiliares destinadas al uso residencial que se extiende hacia la periferia. Es importante agregar, que en las manzanas colindantes a las avenidas y las rutas de circunvalación del sector oeste y sur (ruta A005 y) se evidencia también la presencia de comercios, sobre todo de productos especializados, identificados a partir del trabajo de campo.

En cuanto a la zona industrial, la misma se encuentra en el sector sur de la ciudad, a la vera de la ruta 8 conformando un Parque Industrial (fundado en 1975). En el mismo se concentran ramas industriales vinculadas con el agro basadas en la industrialización de materias primas regionales y metalmecánica fundamentalmente de maquinarías agrícolas y sus partes. A estas se le suma otras destinadas a la fabricación de plásticos, productos químicos y materiales de construcción. Cabe destacar que dicho desarrollo industrial también se aprecia, pero en menor medida, sobre la ruta A 005, como resultado de la promoción de dicha actividad por parte del municipio local en este sector a partir del año 2004, con una extensión hacia el sudoeste de la ciudad, vinculada a un proyecto de ampliación del área industrial.

En relación a la zona urbanizable de anexión, se evidencia una importante presencia de las residencias concentradas en countries y barrios cerrados, lo que denota un proceso de suburbanización residencial. Dichos usos de suelo urbano se entremezclan con los usos de suelo rurales (agrícola, ganadero, minero –ladrillera-), lo que genera un desdibujamiento del límite urbano-rural que vuelve cada vez más complejo y conflictivo a dicho espacio.

CONSIDERACIONES FINALES

Los rasgos tendenciales del crecimiento urbano de la ciudad de Río Cuarto se asemejan a los planteados, en rasgos generales, en el modelo de ciudad difusa. En el cual se identifica, en primer lugar, un crecimiento que ha privilegiado en todo el período de años contemplados un continuo proceso de extensión de su superficie urbana construida, inclusive fuera de los límites urbanos. En el cual el incremento ha sido mayor que las tasas de crecimiento poblacional, lo que genera una baja densidad poblacional.

En segundo lugar, en cuanto a la evolución de la tasa de ocupación urbana, la misma se ha mantenido contante entre 1960-2010, cuya continuidad espacial deja vislumbrar la importancia que han tenido las vías de comunicación como factor a considerar en la expansión del medio construido, tanto de los usos de suelo residencial como comercial e industrial. A lo que es de importancia agregar el mayor consumo de suelo rural en la periferia, que pasa a convertirse en suelo urbano y de avances sobre los espacios naturales.

En tercer lugar, la distribución de los usos del suelo demuestra un territorio complejo y a la vez contradictorio. La constante demanda de suelo urbano deja entrever una ciudad que avanza sobre el espacio rural generando límites cada vez más confusos y conflictivos.

De esta manera, dichos rasgos de expansión urbana dispersa dotan al espacio de una

forma-contenido con potencialidades, limitaciones y problemáticas determinadas, base para reflexionar sobre qué ciudad tenemos y queremos en un futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", en Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE), Vol. XXV, Nº 114, pp. 35-69, Santiago de Chile.

Aguilera Benavente, F. (2006) Predicción del crecimiento urbano mediante sistemas de información geográfica y modelos basados en autómatas celulares. GeoFocus: Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información geográfica, Nº 6, pp. 81-112.

Álvarez De La Torre, G. B. (2010) El crecimiento urbano y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas. Revista Quivera.

Azcárate Luxán, M.V.; Cocero Matesanz, D.; Fernández, A.; García Lázaro, F.J.; Muguruza Cañas, C. y Santos Preciado, J.M. (2008). Rasgos fundamentales del reciente proceso de urbanización difusa. Algunas reflexiones sobre la realidad de la ciudad dispersa en las aglomeraciones urbanas españolas. En Comunicaciones al XI Coloquio Ibérico de Geografía. La perspectiva geográfica ante los nuevos retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico. Disponible en http://www.geogra.uah.es/web_11_cig/cdXICIG/docs/01PDF_Comunicaciones_coloquio/pdf-1/com-P1-24.pdf.

Azócar García, G.; Sanhueza Contreras, R. y Henríquez Ruiz, C. (2003) Cambio en los patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: el caso de Chillán en Chile Central. Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE), Vol. XXIX, Nº 87, pp. 79-92, Santiago de Chile.

Borsdorf, A. (2003) Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE), Vol. 29 (86), pp. 37-49.Santiago de Chile.

Busso, G. y Carniglia, E. (2013) Políticas de Desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos. Editorial UniRío. Universidad Nacional de Río Cuarto. Córdoba. Argentina.

Buzai, G. (2006). Modelos urbanos: focalización de la estructura espacial de las ciudades de América Latina. En: Mateucci, S.; Morello, J.; Buzai, G.; Baxendale, C.; Silva, M.; Mendoza, N.; Pengue, W. y Rodríguez, A. (Eds.). Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana (pp. 13-34). Buenos Aires, Argentina: Orientación gráfica Editora.

Capel Saenz, Horacio. (2003) Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. Mediterráneo económico, pp.199-238.

Cebrián Abellán, F. (2007) Transformaciones y ajustes ante las nuevas dinámicas urbanas. Manifestaciones en la organización del territorio de Castilla-La Mancha. Estudios Geográficos, LXVIII, Nº262. España

Cóccaro, J. M. y Agüero, R. O. (1998) El espacio geográfico como marco de análisis. Río Cuarto, Reflexiones Geográficas Nº 8. Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía. Pp 79-88.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: Monclús, F. J. (Ed). La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias. Barcelona, España: Centro de Cultura Contemporánea.
Fernández, G. (2013) El crecimiento urbano de Tandil: ¿Modelo territorial de la ciudad difusa? GeoUSAL: revista científica de Geografía, 8 (14).
Formiga, N. y Prieto, M. B. (2011) Dinámica demográfica en ciudades intermedias. El caso de Bahía Blanca, Gran Río Cuarto y Neuquén –Plottier-Cipolletti. En Gorenstein, S.; Hernández, J. L. y Landriscini, G. (coord.) (2012). Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas. Editorial CICCUS, Capítulo II, pp.47-83. Buenos Aires, Argentina.
Galfioni, M. A.; Degioanni, A.; Maldonado, G. y Campanella, O. (2013) a). Conflictos socio ambientales: identificación y representación espacial en ambiente SIG. Estudio de caso en la ciudad de Río Cuarto (Argentina) .Estudios Geográficos, Vol. LXXIV, 275, pp. 469-493. España.
Galfioni, M. A.; Degioanni, A.; Maldonado, G. y Campanella, O. (2013) b) Características del proceso de crecimiento urbano en la ciudad de Río Cuarto (Córdoba, Argentina) y sus conflictos socio ambientales emergentes. IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza.
Gámez Bastén, V. (2005) Expansión urbana y movilidad residencial en el planeamiento territorial y ambiental de Santiago. Diseño Urbano y Paisaje, Año 2, Nº 4, Chile.
García Palomares, J. C. y Gutiérrez Puebla, J. (2007) La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid. Anales de Geografía, vol. 27, Nº 1, pp. 45-67. Madrid, España.
Gaviria Gutiérrez, Z. (2009) La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana. Revista Soluciones de Postgrados EIA, Nº 3, pp. 63-74. Medellín, Colombia.
Geddes, R. (1997) La metrópolis desbordad: la dispersión de la ciudad nueva y la búsqueda de alternativas. Urbana IV (2), pp. 3-11.
Gordon, P. y Richardson, H. (2001) The Sprawl Debate: Let Markets do the Planning. Publius, 31:2.
Gorenstein; S. (2012) Una visión de conjunto. Funciones urbanas, dinámicas económicas y potencial innovador". En Gorenstein, Silvia. Y Hernández; José Luis. "Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas". Editorial CICCUS.
Indovina, F. (1990) La citta diffusa. Venezia: Dipartamento di Analisi Economica e Sociale del Territorio, Istituto Universitario di Architettura di Venezia.
Janoschka, M. (2002) .El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización En: Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE), Vol. XXVIII, Nº 28, pp. 11-30. Santiago de Chile.
Ludeña, W. (2006) Ciudad y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE), Vol. XXXII, Nº 95, pp. 37-59. Santiago de Chile

Maldonado, G. I. y Campanella, O.(2004) Evolución de la Mancha Urbana de la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, Argentina, mediante la aplicación de Tecnología de Sensoramiento Remoto y Sistemas de Información Geográfica. En: 6º Encuentro Internacional Humboldt. Villa Carlos Paz, Córdoba.
Matteucci, S. y Morello, J. (2009) Environmental consequences of exurban expansion in an agricultural area: the case of the Argentinian Pampas ecoregion. Urban Ecosystems, Nº 12, pp. 287-310.
Monkkonen, P. (2012) La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones. Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE), vol. 38, Nº 114,pp. 125-146. Santiago de Chile.
Morello, J.; Buzai, G.; Baxendale, C.; Matteucci, C.; Rodríguez, A.; Godagnone, R. y Casas, (2000) Urbanización y consumo de tierra fértil. Revista de Divulgación y Tecnológica de la Asociación Ciencia Hoy, Nº 10.
Naredo, J. M. y Zaldívar García, R. (2008) Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid. Ciudades para un futuro sostenible En:.http://habitat.aq.upm.es/oscam/.
Pérez Bustamante, L. y Salinas Varela, E. (2007) Crecimiento urbano y Globalización: Transformaciones del área metropolitana de Concepción, Chile, 1992-2002. Scripta Nova .Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales .Universidad de Barcelona. Vol. XI, Nº 251. España.
Precedo, L. (1996) Ciudad y desarrollo urbano. Madrid: Síntesis. En: Prieto, María Belén (2011) Cambios y continuidades del sistema de asentamiento de la población en el Sudoeste Bonaerense. Revista Huellas nº 15, pp. 221-243. La Pampa, Argentina.
Quintana Machado, G. H. (2005) Crecimiento, morfología y estructura urbana en el proceso de urbanización de Zipaquirá. Perspectiva Geográfica, Vol. 11, México.
Recchini de Lattes, Z. & Lattes, A. E. (1974). La población en Argentina. Argentina: C.I.C.R.E.D. Series.
Recchini de Lattes, Z. y Lattes, Alfredo E. (1974) La población en Argentina. Buenos Aires: C.I.C.R.E.D. Series.
Rueda Palenzuela, S. (1997). La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. Ciudades para un futuro sostenible. En: http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html.
Santos Preciado, J. M. (2001) Las periferias urbanas y la organización de la ciudad actual: el caso de Madrid. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. XXXII, Nº 126, pp. 669-688, Madrid.
Santos, M. (2000) La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Ariel, Barcelona. Traducción en español de la versión de 1996.
Silveira, M. L. (2003) Por una epistemología geográfica". En: Bertoncello, R. y Alessandri, A. F. (comp.).Procesos territoriales en Argentina y Brasil. F.F y L -UBA-USP. Buenos Aires.
Sosa, E. (2005) "Los Conflictos socio ambientales en la provincia de Mendoza: Marco conceptual" En: Scoones A. y Sosa E. (comp.) Conflictos socio ambientales y políticas

públicas en la provincia de Mendoza. Oikos Red Ambiental. Mendoza, Argentina.
Torrey, B. B. (2004). La urbanización: una fuerza ambiental considerable. En:http://www.prb.org/SpanishContent/2004/LaUrbanizacionUnaFuerzaAmbientalConsiderable.aspx.
Valera Lozano, A.; Añó Vidal, Carlos y Sánchez Díaz, J. (2007). Crecimiento urbano (1956-1998) en el entorno metropolitano de Alacant-El (Comunidad Valenciana). Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Nº. 44, pp. 169-186.
Wassmer, R. (2000) Urban Sprawl in a U.S. Metropolitan Area: Ways to Measure and a Comparison of the Sacramento Area to Similar Metropolitan Areas in California and the U.S., Mimeo.
Zárate, A. (1984). El mosaico urbano. Madrid, España: Cincel Kapeluz.
Zulaica, L. y Ferraro, R. (2010) Crecimiento urbano y transformaciones territoriales en el sector sur del periurbano marplatense. Huellas nº 14. Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa. Argentina.

Evaluación de los niveles de ocupación del suelo y densidad poblacional propuestos en el código de edificación de Godoy Cruz, Mendoza.

Gómez Piovano, Jimena
Mesa, Alejandro

PALABRAS CLAVE
· Densificación
· Indicadores Urbanos
· Sustentabilidad Urbana

Resumen / En la búsqueda de producir ciudades más sustentable se ha establecido que la morfología urbana compacta consume menos energía y requieren menor superficie de tierra que las de baja densidad. En consecuencia, en post de generar ciudades más amigables con el medio ambiente los nuevos planes de mejora urbana impulsan el aumento de densidad poblacional en las urbes difusas. No obstante, los parámetros óptimos de población varían para cada ciudad. Siguiendo con esta línea el municipio de Godoy Cruz en la Provincia de Mendoza realizó modificaciones al código de edificación, dichas reformas aumentan la cantidad de metros cuadrados posibles de construir y por ende la cantidad de habitantes. Este trabajo tiene por fin analizar los escenarios de crecimiento implícitos en los valores de los indicadores urbanos del departamento y compararlos con estándares urbanos considerados sustentables. Los estudios realizados ponen de manifiesto que el aumento de los valores de FOS y FOT no garantizan mayores niveles de sustentabilidad urbana, a la vez que el aumento de población necesario para la consolidación del proyecto es inalcanzable en tiempos razonables.

GÓMEZ PIOVANO, JIMENA
INCIHUSA- CONICET. CCT Mendoza
Argentina
E-mail: jpiovano@mendoza-conicet.gob.ar

INTRODUCCIÓN

La solución a la problemática de la sostenibilidad urbana sigue siendo una prioridad de investigación ya que existen importantes variaciones en los modelos urbanos más sostenibles para las ciudades de países en desarrollo y es difícil hacer generalizaciones acerca de ellas (Jenks, 2000). Hoy en día, se estima que más del 90% de población argentina está asentada en zonas urbanas y consume el 75% de la energía total, por ende son las mayores responsables de emisiones de CO2. A mediados del siglo XX nuestras ciudades "comenzaron a experimentar procesos de expansión de sus periferias (asociados a procesos de densificación y/o vaciamiento de sus áreas centrales), como producto de la localización de nuevas actividades industriales y de la ampliación del tejido residencial formal e informal, provocando un crecimiento exponencial de la mancha urbana y una cada vez mayor indefinición de los límites entre lo rural y lo urbano" (Aguilar, 2009 p8-9), transformando así suelo de potencial agrícola en urbano. Mientras que el mejoramiento de las condiciones de sostenibilidad de ciudades difusas esta dado por el aumento de densidad de la mancha urbana existente y el detención de la expansión urbana. (Montaña, E. (2006); Wilbard, J. (2005)). Esta afirmación se basa en que la mayor densidad poblacional genera mayor diversidad de usos en un barrio o en un territorio concreto, es decir, la convivencia entre la residencia, los servicios, las actividades económicas, los equipamientos, etc. De esta manera proporciona el contexto adecuado para el aumento de intercambios de información y un aumento de diversidad en la red asociativa (Papparelli A et al. 2009).

El aglutinamiento de actividades en las plantas bajas reúne los servicios y equipamientos urbanos necesarios de los pobladores, aumentando de esta manera el número de viajes a pie o en bicicleta y disminuyendo la necesidad de uso de transporte a motor (de Schiller, S. 2000). A su vez, la mayor densidad poblacional favorece el transporte público lo que conduce a la disminución del número de automóviles que circulan, liberando así parte de las vías de movilidad saturadas hoy en día por el tránsito privado. No obstante, así como la baja densidad es insostenible, el exceso de densidad puede producir problemas ambientales. En resumen, "el significado profundo del vocablo "densidad", consubstancial al proceso de planificación del desarrollo urbano para la obtención de condiciones de vida y condiciones ambientales satisfactorias" (Martínez Lemoine, 2006 s/p) y no el mero aumento del volumen construido de un sector o ciudad.

En relación a la importancia de regular el incremento de la superficie edificada, Salvador Rueda (2007) expone que la densificación urbana debe estar relacionada con la incorporación de espacios públicos atenuantes (plazas, parques, peatonales, etc), que garanticen la interacción de los ciudadanos, los espacios de descanso, deporte y contacto con la naturaleza. Para ello propone que la densidad se evalúe mediante un indicador denominado Compacidad Corregida, el cual relaciona al volumen construido con los espacios de recreación. Otra forma de analizar la una ciudad, es mediante el cálculo y la comparación de la densidad construida bruta y la neta, donde la primera relaciona la superficie construida a un territorio y la segunda a la superficie construida

en relación a la superficie de parcelas del un sector. Según cálculos realizados por la "Regional Planning Associatión" la relación optima entre ambas es entre un 30% y un 50% (Martinez Lemoide, 2006). A su vez, Martinez Lemoide (2006) afirma que las políticas de densificación urbana deben ir acompañadas no sólo con la incorporación de espacios abiertos de uso común sino también con la construcción de equipamientos sociales, educativos, comunitarios y gubernamentales. Por otro lado, Raquel Rolnik (2008) afirma que, en la ciudades latinoamericanas la mayor densidad constructiva no se correlaciona con los niveles poblacionales, ya que las mayores densidades habitacionales se encuentran en las periferias de la ciudades donde lo que prevalece es la menor relación de metros cuadrados construidos por habitante, mientras que las zonas de alta densidad constructiva se relacionan con las bajos niveles poblacionales de los centros urbanos donde prevalece la actividad comercial, laboral y financiera.

En relación a lo expuesto, este estudio tiene como objetivo evaluar la pertinencia de los escenarios de densificación propuestos con las reforma a los niveles de ocupación del suelo en los departamentos centrales de Área Metropolitana de Mendoza (AMM), Argentina.

El AMM está compuesta por 6 regiones político administrativas distintas pero continuas en el territorio (Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján y Maipú) inserto en un oasis de riego en una zona árida al pie de la Cordillera de los Andes. En los últimos años, entre 1983 y 2010 el AMM ha incrementado su superficie urbana en 166% mientras que el crecimiento poblacional fue del 41%. El ritmo anual de expansión urbana es del 4,5% lo que da por resultado, para el mismo periodo de tiempo, que el incremento en la superficie de la trama ascendiera de 7.753 ha a 20.624 ha (Figura 1). Este proceso se da fundamentalmente en dos direcciones: hacia el piedemonte, donde se pueden generar problemas muy importantes por la impermeabilización de gran parte del suelo y la deforestación; y hacia el Este y Sureste, invadiendo y disminuyendo superficie del oasis de riego, suelos de potencial agrícola escasos en la zona. El incremento de la superficie urbanizada va acompañado de un abandono de las áreas centrales de los municipios de Ciudad de Mendoza y Godoy Cruz (Figura 1).

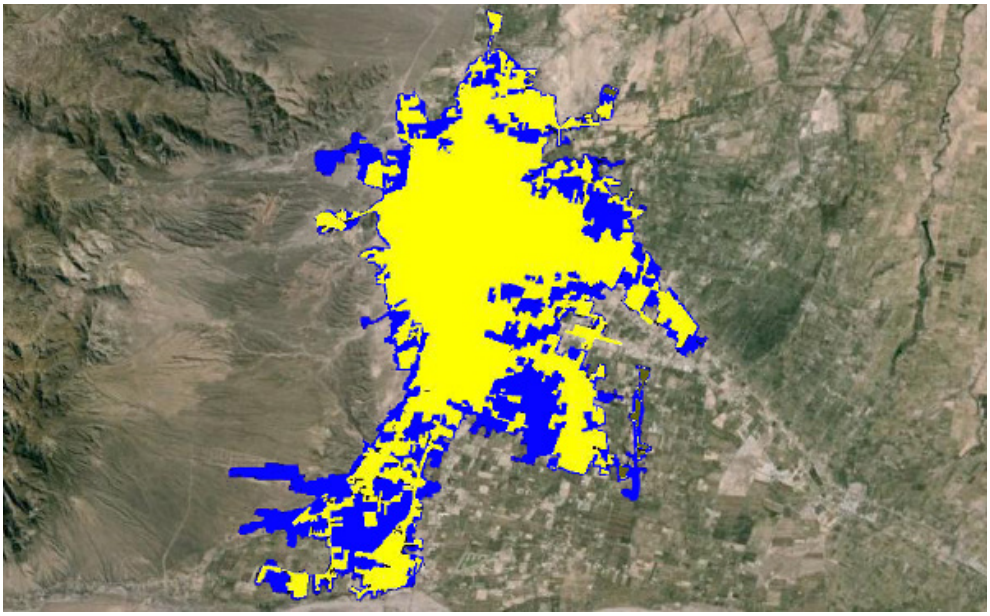


Figura 1: Crecimiento urbano del AMM entre 1983 y 2010.

A su vez, si se comparan los datos de los censos 1991 y 2001 se ve que en el 46% de las fracciones censales de la trama urbana consolidada, se registraron disminuciones en la cantidad de habitantes, mientras que en la periferia se manifiesta aumento de población, resultado de migraciones internas. Las mismas están asociadas a que los habitantes de los barrios centrales trasladan su lugar de residencia hacia la periferia. A pesar de eso, las zonas centrales son las que concentran mayores servicios, equipamientos y superficie construida subutilizada.

El decrecimiento poblacional de algunas áreas llevó a las distintas autoridades municipales a realizar modificaciones al código de construcciones. Dichas reformas tienen por fin, aumentar la densidad poblacional del sector mediante el aumento de las superficies construidas permitidas, estimulando así la construcción de nuevos edificios de propiedad horizontal. Uno de los municipios en el que se observa este proceso es Godoy Cruz.

METODOLOGÍA

La metodología empleada para evaluar los posibles escenarios de crecimiento poblacional y constructivo estudiados en esta investigación, consisten en el relevamiento y análisis de datos mediante la utilización de sistemas de información geográfica. Mientras que la segunda evalúa los resultados obtenidos con valores de referencia para ciudades sustentables.

Relevamiento y análisis

Sobre un plano catastral del municipio que contiene superficie del terreno, superficie construida y destino de cada parcela se estudia la evolución poblacional del municipio.

Para ello, se digitaliza sobre la base catastral la información poblacional brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) correspondiente a los años 1991, 2001 y 2010 a nivel de radios y fracciones. Posteriormente se obtiene la relación existente en cada zona entre los metros cuadrados construidos y la cantidad de habitantes.
A continuación, sobre la base catastral se procede a calcular el factor de ocupación del terreno (FOT) real. El FOT la relación entre la superficie edificada y la superficie del terreno.
Posteriormente, se ingresan los valores de FOT máximos establecidos en la reforma al código de edificación. A continuación, con el objetivo de determinar el grado de incremento de la superficie construida implícita en la reforma, se confrontan los valores de FOT entre la superficie construida real y las propuestas para cada parcela. A su vez se comparan las alturas de las edificaciones actuales con las propuestas.
A continuación, se calcula cuanto debería ser el crecimiento poblacional de cada radio para validar el aumento de superficie construida. Dicho cálculo se realiza sólo en las parcelas que actualmente presentan valores de FOT reales menores a los establecidos en la nueva legislación.

Evaluación
En esta instancia, se evaluarán los niveles de sustentabilidad implícitos en los indicadores urbanos del municipio. A tal fin, se comparan los resultados arrojados en la primera etapa, en relación a los valores ideales establecidos para ciudades sustentables por Rueda (2007), de los siguientes indicadores urbanos: densidad poblacional, compacidad absoluta, cantidad de espacios públicos atenuantes y proximidad a los mismos. Para tener una evaluación detallada de los distintos sectores del municipio de los indicadores densidad poblacional y compacidad absoluta, se utilizarán como unidad de análisis los radios censales. Mientras que el análisis de los espacios públicos de recreación se realizan a nivel departamental.
Densidad de población: valor deseable 220-350hab./ha
Compacidad absoluta: valor deseable 5 – 7.5m
Cantidad de espacios públicos de recreación: valor deseable 10m2/hab.
Proximidad espacios públicos de recreación: Se consideran radios de acción de 200m

DESARROLLO
El Departamento de Godoy Cruz tiene una población total de 185.765 habitantes y el crecimiento poblacional en los últimos dos periodos censales fue del 2%, para cada ciclo. Dicho desarrollo no fue homogéneo en todos los sectores, sino que existen radios censales donde se produjo decrecimiento poblacional y otros en que los incrementos superan al 80% (Figura 2).



Figura 2: Crecimiento poblacional entre 2001 y 2010 por radios

La superficie construida por habitante varía dependiendo de cada radio. El promedio general del departamento es de 45m2 construidos/ habitantes. En el sector donde se presenta la mayor densidad poblacional la relación es de 8m2 construidos/ habitantes; mientras que el de menor es de 165 m2 construidos/ habitantes. Estas diferencias de valores se dan principalmente por 2 motivos, los sectores más densos corresponden a villas de emergencia o a barrios de construcción estatal donde se radicaron los habitantes de las mismas. El segundo caso, corresponden a zonas de alto poder adquisitivo o a zonas centrales donde existen viviendas desocupadas o usadas con otros fines como oficinas o consultorios médicos (Figura 3).



Figura 3: Superficie construida por habitante

En cuanto a los niveles de FOT real, el análisis de la trama denota que el 15% de la superficie parcelada edificada tiene un valor de 0,6 como más representativo. Seguido por 0,5 y 0,7 con una representación del 14% cada uno. Los niveles de FOT de 0,30 y 0,40 se ubican en el tercer lugar con 11%. Mientras que valores mayores a 2 sólo representan el 1% de trama. Por otro lado, en los valores de FOT máximo actuales del código de edificación el valor más representativo es 1, el mismo involucra al 23% del parcelario. Seguido por el nivel del indicador 2 que asciende al 18%. Posteriormente aparecen los valores 1,5 con el 14%, 4,8 con 12% y 5,4 con 10% de representatividad (Figura 4).

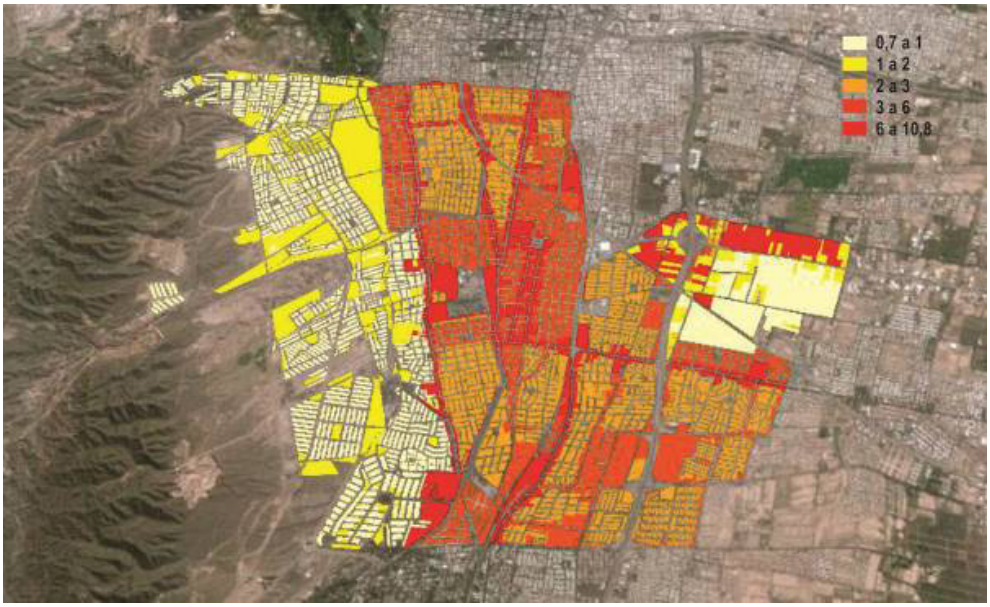


Figura 4: Representatividad de los valores de FOT maximo del código

Al observar en la traza urbana las diferencia entre el FOT municipal actual y el real se observa que sólo el 2% de la trama no presenta diferencias entre el FOT real y el del código. Mientras que en el 25% del tejido existe una diferencia entre el 10% y el 100%, en un 31% entre el 101% y el 200% y en un 44% el incremento es mayor al 200% (Figura 5).



Figura 5: Incrementos en los valores de FOT

Por otro lado, en la trama el 97% de la superficie parcelada contiene edificaciones de 1 o 2 niveles mientras que los niveles máximos permitidos en el código actual el 14% del tejido tiene hasta 2 niveles, el 54% entre 3 y 4 niveles, el 21% entre 5 y 6 y el 11% es mayor a los 7 niveles (Figura 6 y 7).



Figura 6: Alturas actuales

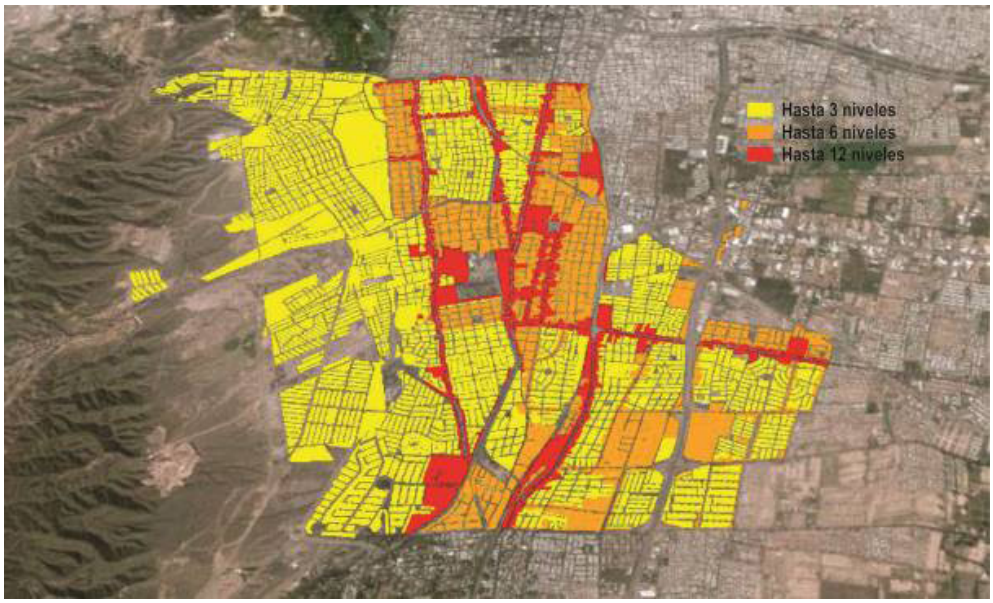


Figura 7: Alturas máximas según código

Ahora bien, si se relacionan los incrementos en superficie construida que implicarían densificar con los valores del indicador FOT en el código, se puede estimar que, manteniendo la relación actual de m2 construidos/ habitantes para cada zona, la población del departamento ascendería a 1.326.125 habitantes. Este incremento de población supera la cantidad actual de habitantes de todo el conglomerado urbano del AMM y representa un crecimiento poblacional para el departamento del 713%.

Los valores de FOS y FOT del código de edificación sobreentienden un incremento en la densidad poblacional del 713%. Esto se debe a que la cantidad de habitantes por hectárea promedio del departamento hoy en día es de 58,45 mientras que la resultante de la normativa es de 417,32 hab./ha. El análisis de la densidad poblacional esperada, para las distintos radios censales del municipio denota que sólo el 24% de la superficie del municipio estaría dentro de los valores de densidades poblacionales establecidas como sustentables, entre 200 y 350 hab/ha (Rueda, 2007), mientras que en 11% las mismas serían menores a 200hab/ha y el 65% superarían los 350 hab/ha, alcanzando valores de hasta 1.800 hab/ha (Figura 8).



Figura 8: Densidades de población por radios censales

Así mismo, los valores hallados del indicador compacidad absoluta en las distintas fracciones y radios, revelan que el 82% de los mismos no se encuentran entre los recomendados. Sólo el 18% posee índices entre 5 y 7,5; el 39% se encuentra por debajo de los mismos y el 43% los supera (Figura 9).



Figura 9: Niveles de Compacidad absoluta por radios censales

El análisis de espacios públicos de recreación revela además que, hoy en día el departamento posee 712.474m2 de espacios públicos de recreación (parques, plazas y plazoletas). Al relacionar la superficie de espacio verde con la cantidad de habitantes se observa que existen 3,83 m2/habitante, índice mucho menor al recomendado de 10 m2/habitante. Si la población creciera lo implícito en los valores establecidos por el código de edificación sin la incorporación de nuevas superficies de recreación, la proporción de los mismos sería de 0,53 m2/habitante.

A su vez, al analizar la posibilidad de acceso a los mismos de forma que permita el acceso diario y peatonal de los habitantes, se observa que sólo el 37% de la superficie parcelaria cumple con este requisito (Figura 12).



Figura 10: Superficie parcelaria con accesibilidad a espacios públicos de recreación

CONCLUSIONES

Por todo lo dicho, podemos señalar que los aumentos a las densidades poblacionales resultado de la aplicación de los indicadores de los usos del suelo realizados en el municipio de Godoy Cruz no garantizan la mejora de los niveles de sustentabilidad urbana y comprometen a la buena relación entre los distintos elementos que la componen, debido a que:

La diferencia entre el FOT real y FOT máximo propuesto por el municipio propicia la convivencia de diferentes tipologías edilicias. Ello implica que pueden colindar edificaciones unifamiliares de una planta con multifamiliares de varios niveles. Disminuyendo así la calidad de vida de las viviendas existentes.

Los espacios públicos de recreación existentes son actualmente inferiores a los recomendados por distintas instituciones internacionales y los aumentos a los indicadores FOS y FOT no se ven acompañados por la creación de nuevos espacios públicos. Por lo que es necesario que los futuros planes de densificación urbana contemplen la incorporación de nuevos espacios públicos de recreación.

A su vez, el crecimiento poblacional necesario para alcanzar los niveles máximos de densificación propuestos, según las tendencias estadísticas, supera al de los próximos 80 años.

REFERENCIAS

Aguilar, M. (2009) “Efectos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas

sobre la demanda de servicios municipales aplicación al caso de aguas y cloacas" Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
de Schiller, S. (2000). "Sustainable cities: contribution of urban morphology", Proceedings of PLEA-2000, Passive & Low Energy Architecture, Cambridge: Steemers, K. & Yannas, S. Editores, (pp. 353-358). Londres: James & James.
Martínez Lemoine, R (2006) Densificar Santiago. Una receta equivocada. Diseño Urbano y Paisaje. (Año 3 Numero 8 s/p)
Montaña, E. (2006). Mendoza, The city-forest. Social identity and urban landscape on the drylands of Argentina". Nail, S. (ed), Urban Forests in Latin America. Uses, functions, representations, Bogota: Univ. El Externado.
Nagendra, H., Munroe, D. and Southworth, J. (2004) From pattern to process: landscape fragmentation and the analysis of land use/land cover change. Agriculture, Ecosystems & Environment (Volume 101, Issues 2-3 , February 2004, 111-115).
Papparelli A., Kurbán A. y Cúnsulo M. (2009) Planificación sustentable del espacio urbano. San Juan: Nobuko
Rolnik, R. (2008) Normativa urbanística y exclusión social. Café de las ciudades, 7 (63)
http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_63_3.htm
Rueda S. (2007). Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla
Wilbard Jackson Kombe. (2005). Land use dynamics in peri-urban areas and their implications on the urban growth and form: the case of Dar es Salaam, Tanzania. Habitat International (Vol. 29, Issue 1, March 2005, 113-135)

La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011).

González, Pablo

PALABRAS CLAVE
· Villas y asentamientos
· Urbanización posneoliberal
· Acceso A La Ciudad

Resumen / Este trabajo se enmarca en una investigación que se está realizando en el marco de la tesis del Doctorado en Geografía (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad Nacional de La Plata) y en relación con un proyecto colectivo de Investigación radicado en la misma unidad académica, denominado "Ciudad, mercado inmobiliario y conflicto. Una aproximación metodológica para la construcción de un observatorio urbano" dirigido por el Doctor Mariano Féliz.

Desde el año 2003 asistimos en el país y –con especial relevancia- en la ciudad de La Plata a un boom del mercado inmobiliario, que trae consigo una revalorización de las áreas consolidadas aumentando los precios del suelo y por ende, un estrechamiento de las opciones habitacionales para los sectores de menores ingresos de la población. Los esfuerzos realizados por el sector público (Plan Federal de Viviendas y PROCREAR) como las mejoras de las condiciones de ingreso de los sectores populares en relación a la década anterior, están lejos de compensar la lógica de un mercado de suelo poco regulado por el Estado.

GONZÁLEZ, PABLO
Centro de Investigaciones Geográficas y Departamento de Geografía- FaHCE- Universidad Nacional de La Plata, Argentina
E-mail: pablozgonzalez@gmail.com

Introducción

Este trabajo se enmarca en una investigación que se está realizando en el marco de la tesis del Doctorado en Geografía (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Universidad Nacional de La Plata) y en relación con un proyecto colectivo de Investigación radicado en la misma unidad académica, denominado "Ciudad, mercado inmobiliario y conflicto. Una aproximación metodológica para la construcción de un observatorio urbano" dirigido por el Doctor Mariano Féliz.

Desde el año 2003 asistimos en el país y –con especial relevancia- en la ciudad de La Plata a un boom del mercado inmobiliario, que trae consigo una revalorización de las áreas consolidadas aumentando los precios del suelo y por ende, un estrechamiento de las opciones habitacionales para los sectores de menores ingresos de la población. Los esfuerzos realizados por el sector público (Plan Federal de Viviendas y PROCREAR) como las mejoras de las condiciones de ingreso de los sectores populares en relación a la década anterior, están lejos de compensar la lógica de un mercado de suelo poco regulado por el Estado.

El objetivo del trabajo es caracterizar los rasgos estructurales que asume la urbanización informal – entendía como la producción de ciudad desde los sectores populares caracterizados por la irregularidad en la forma de acceso al suelo y la autoconstrucción de viviendas- del Gran La Plata (partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) en el contexto de crecimiento económico iniciado en el año 2003, considerando tanto el patrón espacial heredado, como a su relación con el proceso general de urbanización del contexto posneoliberal.

En ese sentido los interrogantes centrales que nos orientan en el trabajo que presentamos aquí son ¿cuál es la dinámica de producción de asentamientos informales en un contexto de crecimiento económico caracterizado por el aumento de las dificultades estructurales de acceso al suelo por la vía formal y de mejora relativa de los ingresos de los sectores populares? ¿Qué cambios trae aparejado este proceso en sus patrones de localización?

Dividimos el trabajo en tres partes sustantivas:

En primer lugar presentaremos la urbanización informal en perspectiva histórica, para luego presentar las características salientes del actual modelo de producción urbana en el país. A continuación presentamos algunos aspectos salientes de la estructura socioeconómica y residencial del Gran La Plata, haciendo énfasis en sus cambios recientes.

A partir de allí, se comienza a desarrollar el contenido central del trabajo, donde presentamos el fenómeno de la informalidad urbana en el Gran La Plata. Se trata de un trabajo original realizado a partir de fuentes primarias y secundarias, donde analizamos los resultados alcanzados en relación a su magnitud, tipo de dominio, crecimiento en el período 2003-2012, cambios en los patrones de localización y de posición en la estructura urbana (1980 -2012), y su impacto en el crecimiento de la mancha urbana de la región.

Finalmente, en la última parte, se expondrán las conclusiones, algunos interrogantes abiertos y las etapas futuras previstas en la investigación, relacionadas a una aproximación cuanti-cualitativa a partir de dos estudios de caso en la región.

El proceso de urbanización informal en la Argentina.

En la ciudad capitalista, el acceso al suelo y a la vivienda debiera lograrse a través de los mecanismos formales del mercado. La urbanización informal está protagonizada por quienes no pueden comprar un terreno y/o una vivienda en el mercado ni son beneficiarios de políticas habitacionales públicas, y por ende, están impedidos de habitar la ciudad por la vía formal. Se trata entonces de la producción de ciudad desde los sectores populares caracterizados por la irregularidad en la forma de acceso al suelo y la autoconstrucción de viviendas.

Desde los inicios de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, con los grandes flujos migratorios del interior del país, la urbanización de los sectores populares se caracterizaba por una forma informal clásica, las "villas miseria" o "de emergencia", caracterizada por su tejido compacto e irregular -respondiendo a la sumatoria individual de nuevas familias- su alta densidad poblacional y su ubicación en intersticios relativamente centrales, predominando en la ciudad de Buenos Aires y el primer cordón del conurbano bonaerense.

Por su parte la existencia de una oferta abundante de lotes periféricos sin servicios con posibilidades de pago en cuotas a muy largo plazo fue un factor determinante en la configuración de la Región Metropolitana de Buenos Aires, incluyendo el aglomerado del Gran La Plata entre los años 50 y 70. El "loteo popular" fue la forma más difundida de acceso a la tierra formal de obreros y/o trabajadores de ingresos bajos que no eran sujetos de crédito bancario ni tenían capacidad de ahorro suficiente.

Sin embargo las políticas de corte neoliberal inauguradas a mediados de los 70 afectaron fuertemente los ingresos de los trabajadores, limitando cada vez más el sujeto capaz de destinar parte de su salario a la compra de un lote. Como afirma Relli (2014) el dictado en 1977 del Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (DL8912) dio la estocada final a la generación de loteos populares, al aumentar los requisitos urbanísticos para la aprobación de nuevos loteos, tornando no rentable la actividad y, por ende, abandonada por las empresas inmobiliarias.

Los "asentamientos" o "tomas de tierra" son un emergente histórico de urbanización que tiene sus primeras apariciones a fines de la década del 70 y principios de los 80. El contexto menos represivo de la primavera democrática, hizo evidente la aparición de tomas masivas que con el tiempo sustituyeron al loteo popular como forma de acceso a la tierra periférica. Son definidos en la literatura académica a partir de una serie de características distintivas: en primer lugar la búsqueda de los habitantes de una vivienda definitiva, producida por autoconstrucción en forma paulatina; en segunda lugar se destaca la organización de los pobladores, que suele derivar en una importante planificación del espacio permitiendo lograr trazados regulares y asimilarse tanto al

amanzanado de la urbe formal como a las reglamentaciones urbanísticas vigentes. Se ubican por lo general sobre terrenos periféricos; en muchos casos en malas condiciones ambientales, y/o en donde las restricciones reglamentarias impiden a los dueños la posibilidad de explotarlos económicamente. La densificación e inquilinización de las villas, transformó con el tiempo a los asentamientos en la forma más común de acceso a la tierra de los sectores populares1.

En la actualidad la dicotomía villa- asentamiento como fotografía del paisaje urbano-popular tiene fuerte difusión en el mundo académico y de las políticas públicas; sin embargo, cabe considerar que puede tener el inconveniente de querer forzar a una realidad mucho más difusa y entremezclada. A su vez, dicha clasificación está muy centrada al contexto del Área Metropolitana de Buenos Aires, donde puede observarse una ruptura mucho más fuerte entre las villas consolidadas y fuertemente densificadas de la ciudad de Buenos Aires y el primer borde del conurbano; y los asentamientos como aquellas formas regulares, menos densas del segundo y tercer cordon del conurbano, donde el suelo tiene menor valor.

En el Gran La Plata, el fenómeno asimilable al de "villa" son aquellas definidas principalmente por su tejido irregular, extendidas en forma discontinua sobre bordes de arroyos, vías de ferrocarril y otros intersticios urbanos en desuso. Son pequeñas y más allá de registrar un aumento de su densidad poblacional, no alcanzan a representar aquella imagen de pasillos intrincados y de construcciones en altura propias de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, los asentamientos predominan ampliamente tanto en su cantidad como poblacionalmente. Ocupan un número importante de hectáreas emplazándose en la periferia de este aglomerado sobre terrenos en proceso de valorización especulativa o que han tenido usos propios de áreas periurbanas (agricultura intensiva, actividades extractivas) y sobre una franja importante de bañados que bordea al Río de La Plata. Antes de detenernos a analizar sus características constitutivas, creemos necesario contextualizar la estructura socioeconómica y residencial del Gran La Plata, resultado de su proceso histórico de urbanización y sus cambios recientes.

La Estructura socioeconómica y residencial del Gran La Plata

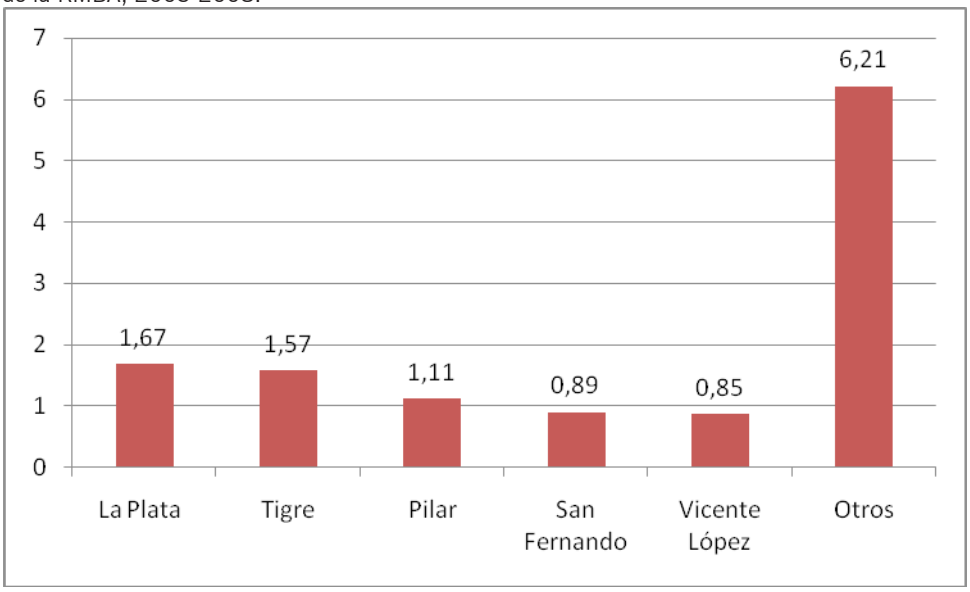
La micro región del Gran La Plata (formado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) se ubica al sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, y contaba hacia el año 2010 con 793.365 habitantes2.Su estructura socioeconómica se caracteriza por la importancia del sector terciario, particularmente en la ciudad de La Plata dada sus funciones administrativas como capital provincial y universitarias; y por un

1 Se calcula que hasta el año 1989 surgieron en el Gran Buenos Aires 101 asentamientos que ocupaban aproximadamente 1.300 manzanas. Hasta ese entonces vivan 173 mil personas, unas 36.400 familias. El 71 % de los asentamientos, con el 63% de la población se localizó en la zona sur del GBA. La zona oeste absorbió el 25% de los asentamientos y el 34% de la población asentada. (AGOSTINIS, GAZZOLI Y PASTRANA, 1990). Un trabajo más reciente realizado desde el equipo info-hábitat (Cravino et al, 2008) da cuenta de la existencia de 429 asentamientos en el AMBA con más de 400 mil habitantes.

2 Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010), en La Plata habitaban 649.613 habitanes (81, 9 % del total del aglomerado); en Berisso 88.123 (11 %) y en Ensenada 55.629 (7%), reuniendo en su aglomerado urbano el 98 % de la población de los tres municipios.

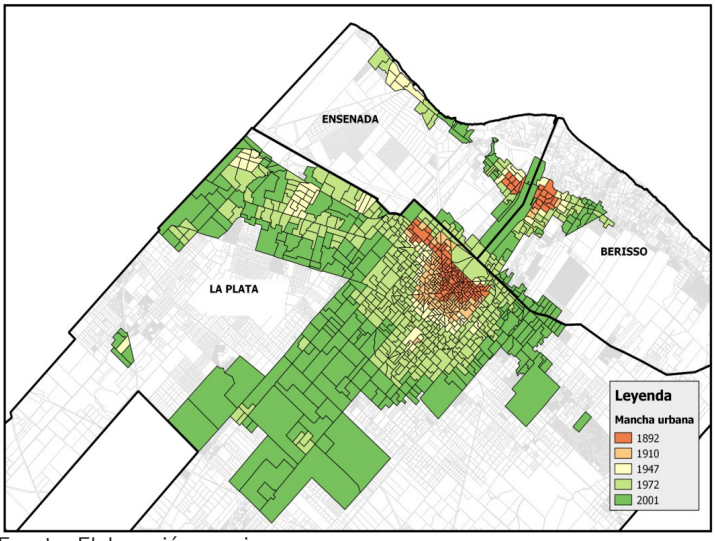
diversificado sector industrial en el que se destacan grandes empresas metalmecánicas y petroleras emplazadas en el área portuaria de Berisso y Ensenada. Asimismo cuenta con un cinturón hortícola y florícola que constituye la segunda región de importancia en el país por la superficie de producción de hortalizas y flores de corte bajo cubierta (Adriani, 2013).Sin embargo, uno de los sectores económicos de mayor peso en los últimos años es el mercado inmobiliario, en particular la industria de la construcción, donde se evidencia un fuerte crecimiento vertical en el casco urbano y la aparición de nuevas urbanizaciones de sectores medios y altos en la periferia. Como se observa en el Grafico N° 1 el Partido de La Plata es dentro de la Provincia de Buenos Aires, el municipio con más superficie permisada para construir en la Provincia de Buenos Aires entre 2003- 2008.

Gráfico Nº1. Superficie autorizada para construir (en millones de m2) por municipios de la RMBA, 2003-2008.



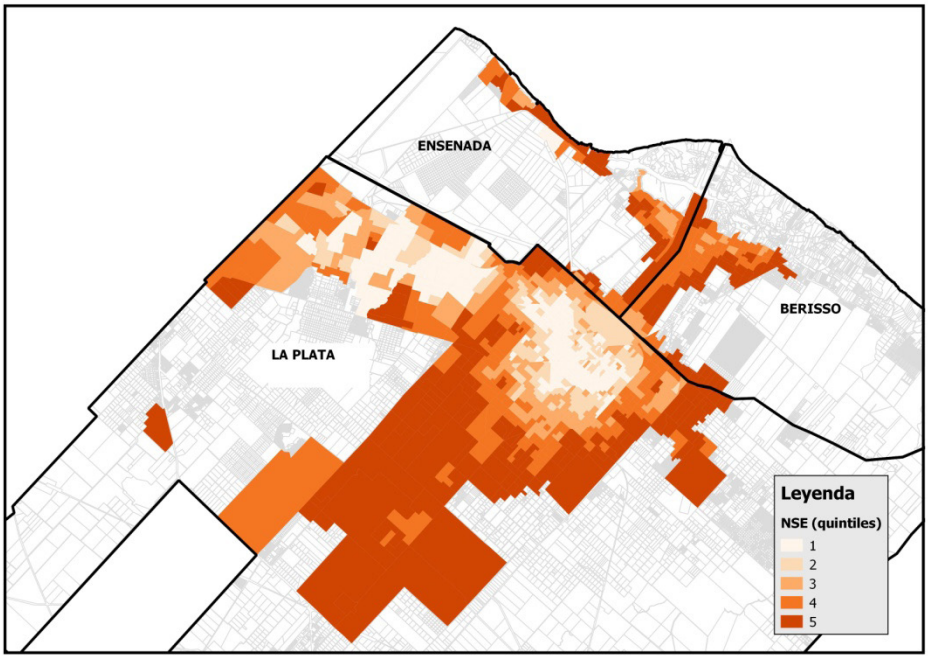
Fuente: Luis Baer (2012)

Mapa 1. Gran La Plata. Crecimiento Histórico de la Mancha Urbana (1892- 2001).



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 2. Gran La Plata. Nivel Socioeconómico de los hogares (en quintiles) según radio censal. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CNPHV (INDEC, 2010).

Como decíamos anteriormente, en las dos últimas décadas el fuerte dinamismo del mercado inmobiliario, sumado a una política urbana de corte liberal repercutió fuertemente en un aumento de las desigualdades en el acceso al espacio urbano, y en particular en la estructura residencial de sus habitantes. En el cuadro Nº 1 se refleja la variación en el régimen de tenencia de la vivienda de los hogares, según los Censos de 2001 y 2010. Por primera vez en un período intercensal, los propietarios disminuyen en relación al número de inquilinos en todas las escalas analizadas. Históricamente – como parte de la movilidad vertical de las clases medias- el número de propietarios tendía a crecer entre períodos censales, en relación a las otras formas de tenencia.

Esta situación puede interpretarse como resultado de la importancia creciente de la mercantilización del mercado inmobiliario, es decir su valorización más como bien de ahorro e inversión que como bien de uso; al mismo tiempo el proceso de inquilinización no es un producto del mejoramiento de las condiciones de alquiler, ni de los bajos costos de arrendamiento. Por el contrario, se considera aquí que el aumento de esta modalidad de acceso residencial se vincula directamente con las restricciones de compra asociadas a la falta de financiamiento y, fundamentalmente, al encarecimiento de la propiedad inmueble.

Año 2010				
	Prop. de la vivienda y el terreno	Inquilinos	Prop. sólo de la vivienda	Otras situaciones
Ensenada	72,2	10,2	6,9	10,8
La Plata	66,9	20,5	4,1	8,5
Berisso	73,7	10,9	5,4	10,0
Total GLP	68,0	18,8	4,4	8,8
Total PBA	70,6	14,6	3,9	10,8
Total ARG	67,7	16,1	4,4	11,8
Año 2001				
Ensenada	72,4	8,1	7,4	12,1
La Plata	72,7	14,8	3,1	9,4
Berisso	75,9	7,8	5,6	10,7
Total GLP	73,0	13,6	3,7	9,8
Total PBA	74,2	9,5	3,8	12,5
Total ARG	70,6	11,1	4,3	13,9

Fuente: Elaboración propia en base a CNPHV 2001 y 2010 (INDEC).

En relación a la informalidad, en la variable “Propietario sólo de la vivienda” se observa el crecimiento en el municipio de La Plata de 3,1 a 4,1 % del total de los hogares, manteniendose estable en los otros municipos de la región, y en la media provincial y nacional. Más allá de esta evidencia empírica, y fundamentalmente, dado los

conocidos problemas de subregistro de esta variable[3], resulta necesario profundizar en la dinámica de la urbanización informal de la micro región con otras fuentes, como haremos en el apartado siguiente.

Como afirman del Río, Langard y Arturi (2013) el actual modelo de corte productivista, no ha hecho más que aumentar la brecha urbana, donde a los sectores medios y populares se les dificulta cada vez más el acceso a la vivienda, configurando un modelo de ciudad con el mercado inmobiliario como protagonista hegemónico en la dirección de un proceso de urbanización excluyente.

Análisis cuantitativo de la urbanización informal en el Gran La Plata

La urbanización informal en el Gran La Plata ha tenido un desarrollo progresivo y cambiante en las últimas décadas, no siendo ajeno al proceso descripto en el apartado anterior. A partir de la construcción de una base de datos georreferenciada de las villas y asentamiento del aglomerado realizado a partir de fuentes primarias y secundarias, presentamos a continuación un análisis preliminar de los resultados en relación a su magnitud, crecimiento y condiciones de localización en términos urbanísticos y ambientales.[4] [5]

En relación a la magnitud pudimos identificar 162 Villas y Asentamientos[6] donde viven aproximadamente 27633 hogares, ocupando un total de 1360 hectáreas. Esto representa el 10,4 % de los hogares y el 7,24 % del total del suelo urbanizado. En los cuadros 2, 3 y 4 y en el Mapa 3 se observan estos datos desagregados por partido y por tipo.

Cuadro 2. Magnitud de la urbanización informal en el Gran La Plata por partido y según

3 La variable "Propietario sólo de la vivienda" se sabe que tiene un subregistro considerable debido a la forma en que es realizada la pregunta en el formulario censal. A su vez no sólo contiene en ella a los hogares en villas y asentamientos, sino además a parte de aquellos que residen en conjuntos de vivienda de producción estatal donde no se ha regularizado la situación de tenencia.

4 Se confecciono un Sistema de información Geográfica a partir de la georreferenciaciónde diferentes fuentes secundarias (Censo de la ONG "Un Techo para mi País" del 2009; datos de la Dirección de Coordinación de Trabajo Social y de la Dirección de Tierras de la Municipalidad de la Plata-; relevamiento "MAPU" llevado a cabo por la ONG "Crecer en Democracia" y la "Asociación del Personal de los Organismos de Control de la República Argentina"- APOC en 2011), información Censal (INDEC, 2010) y catastral (ARBA, 2013), ajustando, agregando y compatibilizando la información a partir de la lectura de imágenes satelitales provistas en Google Earthen la región (años 2003 a 2014) y recorridos en campo.

5 Para la realización del presente trabajo, se tomó como definición metodológica de los fenómenos de villa y asentamiento a toda aquella agrupación habitacional de al menos10 viviendas o 0,25 hectáreas, de traza regular (asentamiento) o irregular (villa) (1), donde el acceso a la tierra se haya dado de manera informal (ocupación directa) (2) y la propiedad del terreno no se encuentre regularizada (3). Además del dibujo de su perímetro la base cuenta con información sobre su nombre, año de origen, tamaño en hectáreas, y caracterización urbanística ambiental. Actualmente se intenta complementarla con información sobre el dominio (fiscal o privado) de las tierras ocupada, estando la base actualizada a Marzo de 2014. Para un análisis más detallado de la metodología ver González (2011).

6 Por cuestiones metodológicas, los límites de una villa o asentamiento es definida por la identidad que los vecinos le otorgan a un barrio, o por el año de origen. Si estimamos el número por contigüidad espacial, el numero a considerar desciende a 127.

tipo. En número, hectáreas y hogares. Año 2014.

Partido	Villas	Villas (has)	Asentamientos	Asent. (has.)	Total V y A	Total V y A (has.)	Hogares estimados
La Plata	34	133,09	90	824,14	124	957,23	19770
Berisso	6	25,55	17	247,11	23	272,66	4975
Ensenada	7	65,78	8	64,46	15	130,24	2888
Total	47	224,42	115	1.135,71	162	1.360,13	27633

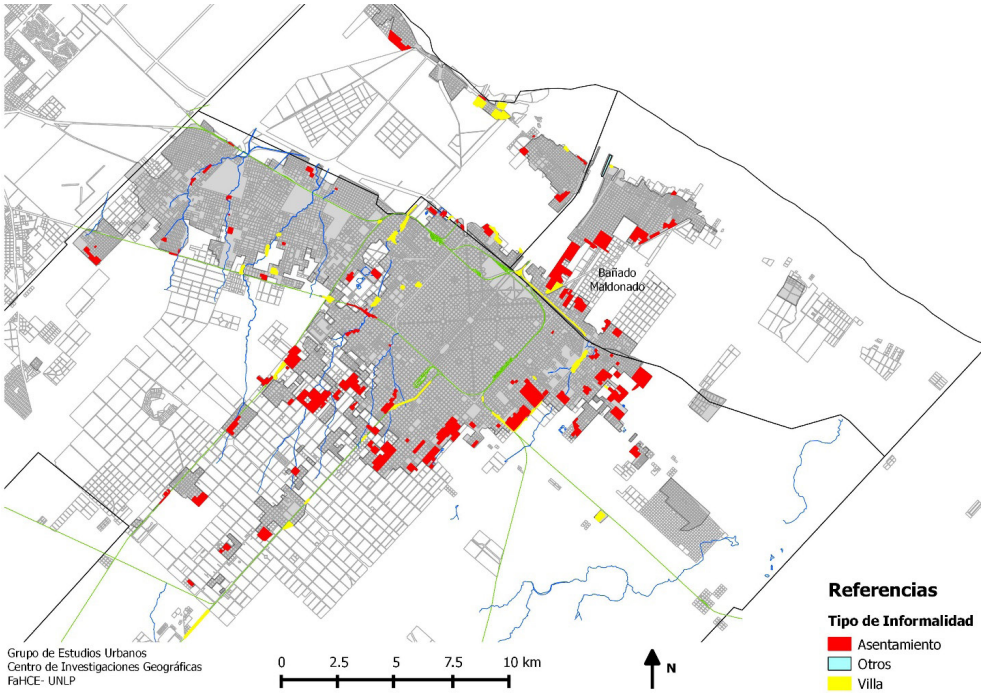
Partido	Mancha Urbana (has.)	V y A (has.)	V y A (%)
La Plata	15.204	957,23	6,34
Berisso	1.686	272,66	16,18
Ensenada	1.085	130,24	12,02
Total	17.975	1.360,13	7,24

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Gran La Plata. Hogares estimados en villas y asentamientos en relación al total de hogares según partido y totales.

Partido	Total de Hogares	Hogares en V y A	% de Hogares en Vy A
Berisso	27449	4975	18,1
Ensenada	17443	2888	16,5
La Plata	221313	19770	8,9
Total	266205	27633	10,4

Mapa 3. Gran La Plata. Informalidad Urbana según tipo. Año 2014



Fuente: elaboración propia

Resulta de interés considerar la evolución histórica de la misma según período de origen, para lo cual es necesario antes presentar algunas advertencias metodológicas: En primer lugar el crecimiento de las villas y asentamientos no sólo se da por la aparición de nuevas tomas de tierra, sino fundamentalmente por la densificación de las/los previamente existentes. Por ahora en este trabajo solo analizamos su crecimiento según el número de casos y suelo ocupado, dejando para otra ocasión el análisis de la densificación. En segunda lugar, la base de datos registra aquellos casos que aún no fueron regularizados plenamente. Es probable que asentamientos formados en períodos anteriores –sobre todo en la década del 70 y 80- y hoy se encuentren plenamente consolidados y regularizados, hayan quedado afuera de la base. Si bien sabemos que aquellos casos no representan un número importante, el aumento relativo del dinamismo actual de la producción de informalidad urbana con respecto a etapas anteriores sea más tenue del que los números muestran.

Dicho esto, podemos analizar la información presentada en el cuadro 5: En el podemos observar el numero de tomas según el momento de su origen, en quinqueños desde el año 99, y por décadas en los períodos anteriores. Allì se observa un aumento del número hasta alcanzar su máxima expresión en el quinquenio de la crisis económica y social (36 en el quinquenio 99- 2003); luego se reducen, pero estabilizándose en importantes números: 29 entre 2004 y 2008; y 28 entre 2009 y 2013. Esto implica

que la hipótesis clásica que intepreta de manera espejada el aumento de la pobreza con la informalidad no es tan contundente. Pues, que luego de estabilizada la crisis social y económica, con una mejora relativa de los ingresos de los sectores populares en relación a dicho contexto, persista la producción de un gran número de tomas, merece otro marco interpretativo.

Cuadro 5. Gran La Plata. Informalidad urbana según partido y período de origen.

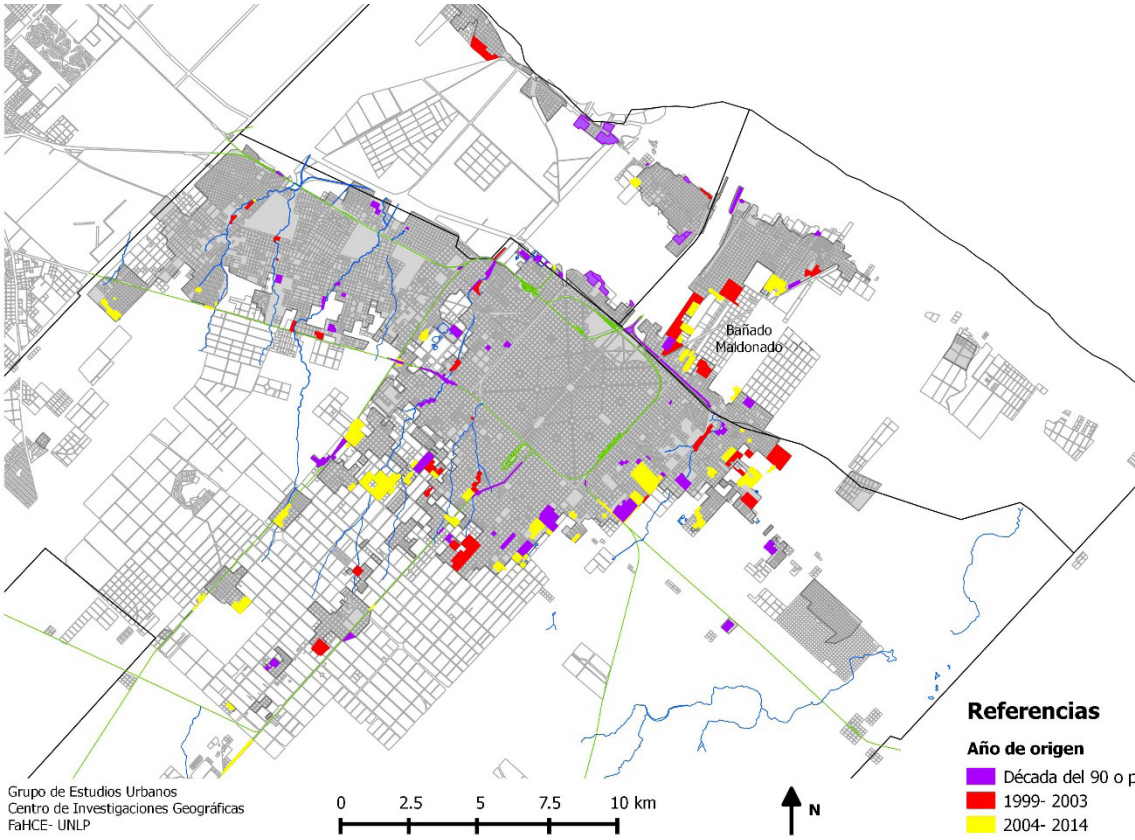
Partido	70´ o anteriores	80- 89	90- 98	99 - 2003	2004-2008	2009 -2013	2004 / 2013	Total
La Plata	5	14	28	28	24	25	49	124
Berisso	3	4	2	6	4	3	7	22
Ensenada	3	7	2	2	1	0	1	15
Total	12	25	32	36	29	28	57	161

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 6 se presenta en el orden de las filas diferentes variables de localización según problemáticas urbanísticas y ambientales (color rosa) y problemas sólo de orden urbanístico como ser la ocupación de terraplenes ferroviarios o áreas de reserva de traza urbana (color celeste) y en el orden de las columnas diferentes períodos de origen. Algunas de dichas localizaciones pueden observarse en el mapa 4.

La ocupación de áreas inundables refiere tanto a los ubicados en los bordes de sirga de los arroyos de la región, como a aquellos ubicados por debajo de la cota mínima (3,5 metros) según reglamenta el DL 8912, representado en esta región por el bañado Maldonado, una barrera natural entra las áreas centrales de Berisso y Ensenada, con La Plata. En ambos casos –al que podemos sumar la ocupación de suelo degradado, en particular los bordes de canteras- se observa una fuerte tendencia de aumento de este tipo de localizaciones.

La ocupación de terrenos fiscales sobre los terraplenes ferroviarios, está asociada a la desactivación de los diferentes ramales que formaban parte del Ferrocarril Provincial, en particular las líneas La Plata – Olavarria (desactivada en 1968), La Plata- Avellaneda (1977) y La Plata- Brandsen (1979). Esto explica su importancia en la década del 80 y su disminución progresiva hasta 2003, dado por el agotamiento del espacio posible de ser tomado. Los 7 casos registrados en este período responden a las zonas más alejadas del casco urbano, ocupada mayormente por trabajadores de las áreas hortícolas y florícolas del periurbano platense, y en uno de los casos, por familiares de presidiarios frente a la carcel de Olmos.



Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Gran La Plata. Situación urbanística- ambiental de las villas y asentamientos según período de origen.

Problemática urbano-ambiental	década del 80 o anterior	década del 90	1999-03	2004-13
Inundable (bajo cota de 3.5)	5	5	6	9
Inundable (sobre camino de sirga)	7	6	11	11
Expuesto a contaminación industrial	1	1	0	0
Sobre reserva de electroducto	0	0	0	1
Sobre suelo degradado (borde canteras.)	0	2	2	11
Sobre terraplén ferroviario	12	6	1	7
Sobre reserva de traza urbana	0	1	2	3
Total con problemas urbano-ambiental	25	21	22	42
Sin problemas ambientales	12	11	14	15
Total con problemas urbano-ambiental (%)	67,5	65%	61,10%	73,70%

Total con problemas solo ambientales	13	14	19	32
Total con problemas solo ambientales (%)	35,13	43,75	52,77	56,14
Total	37	32	36	57

Fuente: elaboración propia

Los casos que aparecen bajo el nombre de "reserva de traza urbana" refiere en casi todos los casos a la ocupación de la traza de la Ruta 6 –nunca concluida- que recientemente se esta reproyectando como una ruta de entrada de camiones hacia el nuevo Nuevo Puerto La Plata.

Midiendo tanto el procentaje de casos con problemas urbanísticos y ambientales, como aquellos con problemas sólo de tipo ambiental (es decir excluyendo aquellos sobre terraplen ferroviario y reserva de traza urbana) se observa un fuerte crecimiento de este tipo de informalidad sobre el total.

Por otra parte, y si bien aun no lo hemos cuantificado, en el mapa 4 se puede observar que ademas de la preocupante situación ambiental, se situan en lugares cada vez más perifericos con respecto a aquellos formados en períodos anteriores. Este análisis no haría más que validar nuestra hipótesis de una pérdida en la posición urbana en términos ambientales, sociales y espaciales de los sectores populares en la ciudad.

Consideraciones finales

¿Cómo puede explicarse entonces la paradoja del crecimiento de villas y asentamientos en una década de crecimiento económico, disminución de la pobreza y una relativa mejora de las condiciones de ingreso del grueso de la población? ¿Es la situación macroeconómica, la política liberal en materia de suelo y la hegemonía del mercado inmobiliario en la coordinación del proceso de urbanización su principal explicación? Podemos ensayar la respuesta a esta segunda pregunta con un si matizado.

Al acercar la mirada en las estrategias de los sectores populares, podemos observar como aquellas se adaptan a un contexto económico y político con matices diferentes a décadas anteriores. Como afirma Cravino (2009) existe hoy un contexto político menos tendiente- en términos relativos- a la represión y el desalojo de tomas, como existía en la década del 90. Al mismo tiempo la mejora (también relativa) de las condiciones de ingreso de las familias de los sectores populares -si bien están más lejos de alcanzar una forma de acceso al suelo y/o vivienda que en los períodos anteriores- si les permite una disponibilidad de recursos para encarar la estrategia de la autoconstrucción, la cual supone un mínimo de ahorro para hacerla posible.

Si a esto le agregamos la continuidad – con diferentes matices y en diferentes momentos- de fuerte restricciones de acceso a la ciudad desde fines de los 70, se puede pensar la institucionalización de dichas prácticas en los sectores populares: Mientras que en los 80 los asentamientos eran vistos una forma novedosa de acceso al suelo, hoy son parte constitutiva de la forma en que la ciudad es producida. Por último decir que las organizaciones sociales surgidas en el contexto de la crisis del 2001 con eje en la demanda de trabajo, fueron con el tiempo incorporando organización

para resolver el problema de la tierra y la vivienda, participando activamente en la planificación de tomas de tierras.

Recientemente se han realizado más de 300 encuestas en dos asentamientos informales producidos en esta década, donde indagamos sobre los perfiles sociohabitacionales, las trayectorias residenciales intergeneracionales y los modos de acceso al suelo, que serán analizadas en un próximo trabajo. Por su parte se está planificando la realización de una serie de entrevistas en profundidad que permita indagar en las historias y prácticas residenciales de las familias en asentamientos.

Con esto se intentara complementar la mirada más estructural sobre la urbanización informal, con el punto de vista, significaciones y prácticas de los sectores populares produciendo ciudad en el contexto posneoliberal.

Bibliografía

ABRAMO, Pedro (2003). "La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". En: Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales XXXV (136- 137), Madrid, Ministerio de Vivienda.

AGOSTINIS, Silvia; GAZZOLI, Rubén; PASTRANA, Ernesto (1990). Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, primer informe de investigación. Buenos Aires, PROHA.

CRAVINO, Cristina (2008). Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines, UNGS.

CRAVINO, Cristina (2009). "La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en Revista Líder Vol. 15 Año 11, pp 31-55.

DEL RIO, Juan Pablo; LANGARD, Federico; ARTURI, Diego (2013). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. Mimeo.

DUHAU, Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.

GONZÁLEZ, Pablo (2011). "Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Emergencia, reproducción y disputas en el marco de los procesos neoliberales de producción de ciudad (1980-2010)" en Geograficando: Revista de Estudios geográficos, N°6. La Plata, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de La Plata. En prensa.

JARAMILLO, Samuel (2008). "Reflexiones sobre la "informalidad" fundaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina" en: Territorios 18-19. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.

RELLI, Mariana (2014). "Notas sobre los fundamentos de las acciones de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires" en Actas del 11º Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, La Plata, FAU, UNLP.

La dimensión del paisaje en la planificación. Estudio de Caso comparativo Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y Región Metropolitana de Curitiba (RMC)

Patricia Alejandra Herrero Jaime
María Paula Llomparte Frenzel

PALABRAS CLAVE
· Paisaje
· Planificación
· Gestión

Resumen / Ante la amenaza de intervenciones poco respetuosas con el paisaje, consecuente con nuevos procesos de valoración social y formas de aprovechamiento de la naturaleza, se formularon numerosos planes y documentos que manifiestan la importancia del paisaje para el bienestar de la sociedad.

Entre los antecedentes el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) y las Cartas de Paisaje en Latinoamérica promueben acciones de reconocimiento, valoración, protección, gestión y ordenación del paisaje.

A partir de reconocer la utilidad del paisaje para el buen gobierno, la presente investigación tiene como objetivo caracterizar la lógicas de incorporación de la dimensión del paisaje en los procesos de planificación y gestión pública. Se propone un estudio de caso comparado del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC). Este trabajo aporta resultados al Proyecto de Cooperación CAPES / MINCYT y Proyecto PICT /3026.

La metodología utilizada corresponde a una lectura crítico-valorativa de planes y propuestas de gestión en un estudio comparado. A tal fin se realizó una recopilación de fuentes secundarias de información, herramientas visuales y esquemas explicativos. Desde una perspectiva diacrónica se proponen tres cortes espacio-temporales: el primero corresponde a las décadas de 1930 y 1940, el segundo se desarrolla durante las décadas de 1950 y 1960, y el tercero en la primera década del siglo XXI. Se identifican variables existentes mediante la realizacion de fichas descriptivas.

PATRICIA ALEJANDRA HERRERO JAIME
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de Tucumán
Argentina
E-mail: patoherrero@gmail.com

MARÍA PAULA LLOMPARTE FRENZEL
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de Tucumán
Brasil
E-mail: pllomparte@conicet.gov.ar

Marco conceptual

En las décadas recientes la sociedad latinoamericana ha tomado conciencia de las presiones actuales de distinto origen ejercidas sobre el territorio que representan una problemática para la salvaguarda y puesta en valor de numerosos recursos de carácter natural y cultural. Entre estos se destaca el paisaje.

El concepto de paisaje ha sido definido desde diferentes ámbitos de trabajo, el Convenio Europeo del Paisaje -CEP- (2000) lo define como: "un área, tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y / o humanos", esta conceptualización ha sido fundamental para los estudios de paisaje teniendo una importante difusión e influencia en el ámbito Europeo como en el Americano.

Joan Nogué (2007) considera que "el paisaje puede interpretarse como un producto social, como el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado". A los efectos de la ILC (Convención Internacional del Paisaje) y el marco de la reunión de expertos en Paris, en abril de 2010, los especialistas proponen la siguiente definición del paisaje como base para un nuevo instrumento jurídico: "el paisaje se define como un espacio/ tiempo resultado de factores naturales y humanos, tangibles e intangibles, que al ser percibido y modelado por la gente, refleja la diversidad de las culturas".

En todas estas conceptualizaciones, se evidencia una idea de paisaje que se propone como interacción de componentes naturales-territoriales y antrópicos-culturales, percibida por una comunidad. A partir de la definición del paisaje se desprenden conceptos asociados tales como el paisaje elemento de disfrute, la influencia del paisaje en el bienestar de la población y por lo tanto como derecho de todos los habitantes, el paisaje, su configuración y apropiación de acuerdo con estrategias de poder de los actores sobre el territorio, etc.

El proceso de cambio en las últimas décadas de nuestros paisajes, no debería sorprendernos: si el paisaje es la realidad física engendrada por el diálogo entre la actividad humana y el entorno, tal como es percibida por la comunidad, toda sociedad dinámica –y las nuestras lo son particularmente- transformará, de manera inevitable, el paisaje en el que vive. En este sentido y como expresa Oriol Nel·lo i Colom (2009) "todo paisaje, más que una realidad estática es un momento de un proceso (…). La noción de cambio es así consustancial al mismo concepto de paisaje".

En este sentido, debe procurarse que, en su inevitable proceso de cambio, los valores que caracterizan cada paisaje no se vean disminuidos, sino preservados y exaltados. De esta manera, en un proceso de gestión del paisaje, las políticas paisajísticas deben transitar desde el intento de conservar estáticas las imágenes de algunos paisajes a tratar de gestionar los procesos de cambio en la totalidad del territorio con el fin, entre otros, de conservar sus valores paisajísticos. El nuevo paradigma en políticas de paisaje afirma la preeminencia del proceso sobre lo estático, de los valores sobre la imagen, del todo sobre la parte y de la gestión sobre la conservación. (Nel·lo i Colom, O., 2009)

En un proceso de gestión de los paisajes, es imprescindible que la población asuma la realidad de los valores esenciales, exclusivos de cada paisaje, e inteprete los significados que subyacen bajo sus aspectos formales haciéndolos suyos y superando así su visión indiferente, superficial o sesgada de esa realidad. Se trata por lo tanto de asumir una nueva cultura del territorio que incorpore decididamente el paisaje, es decir, la percepción, entendimiento y aprecio del territorio por las personas como base fundamental de su gestión.

La gestión del paisaje es la gestión colectiva de un bien común y en este sentido implica a todas las competencias administrativas sectoriales y territoriales así como a todos los agentes económicos y sociales. Esto es así tanto por las responsabilidades que derivan de la participación directa de los agentes públicos y privados como por el derecho que entraña el disfrute de bien común. (Cruz Pérez, L. ; Español Echániz, I., 2009)

Estrechamente vinculado a los objetivos fundamentales del CEP: protección, gestión y ordenación de paisajes, Jaume Busquets Fábregas y Albert Cortina Ramos (2009) entienden la gestión del paisaje como "el proceso de formulación, articulación y despliegue de un conjunto de estrategias dirigido a la valoración de un determinado paisaje y a la mejora de la calidad de vida de las personas, en el marco del desarrollo sostenible, mediante la utilización de los instrumentos adecuados y la implementación de los programas y las acciones establecidos en un proyecto de gestión del paisaje".

Esta definición pone de manifiesto cuatro características base de la gestión del paisaje. La dimensión social: en tanto que el paisaje es un producto social, su gestión debe incorporar la dimensión social en la doble vertiente de objeto de estudio y de sujeto de la propia gestión, para lo cual resulta imprescindible la participación de los actores sociales. La perspectiva sostenible: la gestión del paisaje debe promover el establecimiento de relaciones armónicas entre las actividades humanas y su entorno. El enfoque operativo: la gestión del paisaje debe estar dirigida a la acción y surtir efecto en el paisaje y los agentes sociales, económicos e institucionales. La dimensión temporal: el paisaje tiene una naturaleza cambiante, por lo que su gestión debe articularse como un proceso y debe prever la programación de las acciones en el tiempo. (Busquets Fábregas, J. y Cortina Ramos, A., 2009, p. 4).

A partir de reconocer la importancia de la gestión de los paisajes y de su implementación para el buen gobierno, la presente investigación tiene como objetivo caracterizar las lógicas de incorporación de la dimensión del paisaje en los procesos de planificación y gestión pública. Se propone un estudio de caso comparado del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC), haciendo foco en los planes desarrollados en las respectivas ciudades cabeceras: San Miguel de Tucumán y Curitiba.

Este trabajo aporta resultados al Proyecto de Cooperación CAPES / MINCYT: "MÁS ALLÁ DE LAS METRÓPOLIS GLOBALES. Análisis comparado de aglomerados metropolitanos de segundo rango: Curitiba (PR/Brasil) y Tucumán (Argentina)" y Proyecto PICT /3026: "MÁS ALLÁ DE LAS METRÓPOLIS GLOBALES. Desafíos y oportunidades

para el Sistema Metropolitano de Tucumán en el bicentenario. Agendas de equidad / sustentabilidad local y regional".
La metodología utilizada corresponde a una lectura crítico-valorativa de planes y propuestas de gestión en un estudio comparado. A tal fin se realizó una recopilación de fuentes secundarias de información, herramientas visuales y esquemas explicativos. Desde una perspectiva diacrónica se propusieron tres cortes espacio-temporales: el primero correspondiente a las décadas de 1930 y 1940, el segundo se desarrolla durante las décadas de 1950 y 1960, y el tercero en la primera década del siglo XXI. Se identificaron variables existentes mediante la realización de fichas descriptivas.

Contexto
La delimitación y comparación de las ciudades de Curitiba y San Miguel de Tucumán, surge en el marco de proyecto de cooperación. Aporta específicamente al objetivo de identificar las similitudes y diferencias en los procesos de metropolización y de planificación como instrumento para dar respuesta al constante crecimiento y expansión urbana de estas ciudades intermedias.
Ambos casos de estudios se encuentran en países que responden a una organización político-administrativa federal, distinguiéndose tres niveles: en estado nacional, provincial y municipal para el caso Argentina y en gobierno federal, estadual y municipal para Brasil.
La principal diferencia en el ámbito de la planificación se debe por un lado, al carácter de ley que adquiere para el caso de ciudades brasileras, no estando institucionalizado aún para el caso de las ciudades argentinas. En Brasil existe una larga trayectoria en temas de elaboración de planes y gestión del territorio, tanto en períodos de gobiernos democráticos como en gobiernos de facto, presentándose como un proceso casi ininterrumpido.
La institucionalización de la planificación brasilera se produce en el año 2001 mediante el Estatuto de Ciudades (ley Federal 10.257) que legisla principalmente sobre la escala metropolitana estableciendo las directrices generales para el planeamiento, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común, y normas generales para la planificación del desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza interfederativa. (Firkovsky, O., 2014)
La Argentina, por su lado en la actualidad, cuenta con el Plan Estratégico Territorial, en el cual uno de los ejes de acción corresponde a la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento territorial, mediante el lanzamiento de un anteproyecto de ley de ordenación de territorio, el cual se encuentra aún en proceso de aprobación.
Las ciudades de estudio, se insertan en entidades mayores para las cuales adoptaremos las definiciones de Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y Región Metropolitana de Curitiba (RMC).
El SiMeT comprende las jurisdicciones administrativas que integran el Gran San Miguel de Tucumán , los activos ambientales significativos, la infraestructura de accesibilidad e interconexión y el equipamiento productivo y logístico estratégico que dan sustento al

desempeño competitivo del aglomerado (Casares M., Jarma N., 2009).

La entidad urbana albergada por el SiMeT posee características particulares: un aglomerado urbano de segundo orden en la jerarquía del sistema de ciudades argentinas , considerado un nodo nacional por la escala de sus funciones de intermediación y articulación de flujos principalmente, su población supera los 900.000 habitantes. El municipio capitalino -San Miguel de Tucumán- es el centro histórico, geográfico y funcional del aglomerado urbano así como de la Provincia de Tucumán.

Su proceso de expansión actual se produce sobre un soporte territorial caracterizado por dos macroformas naturales que resultan fundamentales en la construcción del paisaje local: el Río Salí hacia el este y las Sierras de San Javier hacia el oeste.

La Región Metropolitana de Curitiba (RMC), institucionalizada en 1973, comprende 29 municipios (COMEC) que abarcan una superficie de 13.528 km2, con una población total que ronda los 3 millones y medio de habitantes. Actualmente es una de las regiones metropolitanas con mayor crecimiento poblacional de Brasil (R. Moura y T. Kornin, 2009).

La ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, cuenta con una población de 2.469.489 habitantes, siendo la octava ciudad más poblada de Brasil.

La región se desarrolla sobre una meseta a 105 kilómetros al oeste del puerto marítimo de Paranaguá. Los activos ambientales del territorio de la RMC comprenden numerosos ríos y arroyos que cruzan la ciudad en diferentes direcciones y cadenas montañosas, conjuntos de colinas rocosas que la rodean el área urbana.

Tanto en el SiMeT, como en la RMC, el proceso de urbanización y metropolización se da principalmente en la década de los años ´60.

En Tucumán, el proceso de metropolización está “asociado a decisiones de política económica tomadas por el gobierno central, y luego por las influencias de la crisis mundial como factor coadyuvante de la recesión generalizada en las economías sudamericanas ocurrida en la “década perdida” de los ochenta. La combinación de ambas etapas produce una oleada de inmigrantes pobres hacia el AMT, y es la causa principal de su expansión demográfica. El resultado impacta por sus influencias negativas en la calidad de vida, dado que la sociedad anterior, en esta ciudad y muchas otras del país y del continente, se aproximaba a la situación de los países industrializados”. (M. Casares y R. Torres Zuccardi, 2003, pag 4)

En Curitiba, dicho proceso, se debió principalmente a la mecanización del campo en el interior del Estado, generando una gran liberación de mano de obra, que salió de las zonas rurales y pequeñas ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida y de trabajo. La capital y su Área Metropolitana, absorbió migraciones del interior del Estado de Paraná. (C. Pinheiro Junior, 2005)

En la actualidad en los ámbitos de estudio – SiMeT y RMC-, las ciudades cabeceras correspondientes de San Miguel de Tucumán y Curitiba -respectivamente- atravesaron por procesos de planificación urbana similares a otras ciudades de Latinoamérica, como respuesta al acelerado proceso de expansión urbana caracterizado por un intensivo consumo de suelo con patrones de baja densidad e inadecuada infraestructura

social, al tiempo que se afirma una creciente fragmentación socio - espacial y la fuerte afectación de la matriz ambiental de los territorios. Se detallan a continuación los resultados parciales de la comparación.

Primer corte espacio-temporal

El PLAN REGULADOR DE TUCUMÁN fue encomendado al arquitecto e Ingeniero Ángel Guido en 1396. La propuesta plantea recuperar una ideología o reargentinización del norte argentino para las ciudades del NOA frente a la invasión exotista., en el marco del movimiento de restauración nacionalista del cual era uno de los principales referentes. Según el censo realizado en 1939, la ciudad de San Miguel de Tucumán contaba con 142.282 habitantes.

Las dimensiones del paisaje aluden al aprovechamiento de los servicios ambientales del territorio a través de la reincorporación de la ciudad a su geografía y el uso técnico de los beneficios del río. Entre las propuestas se encuentra la habilitación del Parque Aconquija -actual Parque Sierras de San Javier - como el gran espacio verde de Tucumán y su vinculación vial con la ciudad.

Por otro lado se propone consolidar el centro histórico, revalorizando la plaza independencia y el entorno de la casa histórica. Se plantea una normativa en virtud de que Tucumán como la mayoría de las ciudades argentinas ha crecido caóticamente, sin normas urbanísticas inteligentemente dirigidas. El zoning proyectado se plantea aplicado de manera flexible, como las normas de Urbanismo Moderno.

El plan para Curitiba, fue encomendado en 1941 al arquitecto y urbanista Agache. El PLAN AGACHE adopta un sistema radial de las vías alrededor del centro, a través de avenidas radiales y perimetrales define una zonificación de áreas funcionalmente especializadas e implementa una serie de medidas de saneamiento mediante creación de parques con el propósito de construcción de represas en los ríos hasta la atención de la infraestructura, el drenaje y la normalización de los aspectos constructivos (IPPUC, 2004).

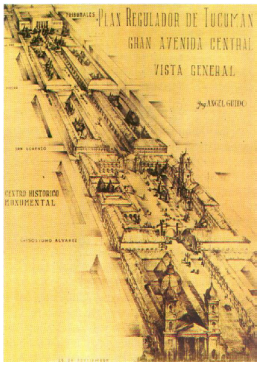
Segun IBGE, Curitiba en al año 1940 contaba con 140.656 habitantes.

Esta propuesta se conceptualiza desde una visión de un plano acabado, situación que se revierte en posteriores propuestas que abordan las problemáticas del crecimiento urbano con unas serie de directrices (J. Montaner y Z. Muxi 2012).

En correspondencia con el plan se aprueba la primera ley de zonificación de Curitiba en el año 1953.

Se puede concluir que ambos planes responden a una planificación de tipo tecnocrática y normativa no participativa.

Ficha 1: primer corte temporal

Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curtitiba	Tucumán
Instrumento	Plan Agache  Fuente: IPUCC	Plan Regulador de Tucumán 
Año	1943	1936
Ámbito	Cuidad Capital (Curitiba)	Cuidad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Arquitecto Alfred Agache	Arquitecto Ángel Guido / IEG
Objetivos / Temas de actuación	Prevee crecimiento radial y perimetral . Se aprueba la primera Ley de Zonificacion de Curitiba en 1953.	Plantea el problema de las ciudades norteñas frente a la invasión exotista que viene de la metrópoli Etapas: Re argentinización y sistema de espacios verdes
Dimensiones del paisaje	Implementa una serie de medidas de saneamiento: creación de nuevos parques y normalización de los aspectos constructivos del paisaje urbano	Reincorporación de la ciudad a su geografía. Uso técnico de los beneficios del río, la montaña, etc. Lógica funcionalista: Estudios ambientales para la determinación del zooning urbano.
Valoración	Plano acabado y detallado, Actuaciones concretas.	Se considera la ciudad de San Miguel de Tucumán en relación a los activos ambientales el río y la montaña considerando la interrelación una prioridad para el desarrollo urbano.

Segundo corte espacio-temporal

El ESTUDIO DEL PLAN REGULADOR DE S.M. DE TUCUMÁN, es realizado durante 1954 a 1956 por el arquitecto G. Calcaprina, momento en el que surge el proceso de metropolización, según el censo 1947, SMT contaba con 194.166 habitantes y pasa a 271.546 según censo 1960.

El plan considera a la ciudad como organismo funcional, baricentro de un sistema urbano ampliado. Prevé un racional y metódico saneamiento y ordenamiento de los barrios.

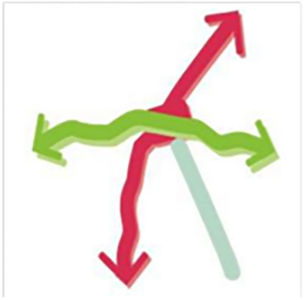
La propuesta plasma por un lado, la lógica del racionalismo con propuestas de densificación del tejido, empleo de nuevos tipos edilicios, zonificación de usos del suelo y la jerarquización de vías de circulación. Por otro lado, la lógica orgánica de la descentralización con propuestas de organización de la periferia de la ciudad con centros cívicos propios. Se valora el río como recurso fundamental para la localización industrial y localizaciones recreativas en relación al Parque 9 de Julio.

En 1964 se plantea el Plan Director de Curitiba conocido como PLAN WINHEIM. El plan se caracteriza por un diseño lineal de la expansión urbana mediantes ejes estructurales. En 1955, se crea el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, organismo encargado de llevar adelante el plan director. En el período correspondiente a los años 1960-70 la población de Curitiba se duplica pasando de 361.309, en el censo del año 1960 a 609.026 en el año 70.

En este plan se materializa el modelo Curitiba ciudad ecológica mediante la planificación del transporte público y las intervenciones ambientales se produjeron en un momento en el que dominaban los modelos basados en la dispersión y en la construcción de grandes infraestructuras viarias para el transporte privado (J. Montaner y Z. Muxi, 2012)

En Curitiba el paisaje cobra relevancia desde la década de 1970 a través de la recuperación medioambiental a través de alternativas para minimizar impactos negativos de la urbanización en los ríos.

Ficha 2: segundo corte temporal

Variables de análisis	Estudios de casos	
	Curitiba	Tucumán
Instrumento	Plano Director  Fuente: IPUCC)	Estudio del Plan regulador de Tucumán 1986 
Año	1966	1957
Ambito	Cuidad Capital (Curtitiba)	Cuidad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Sociedade Serete de Estudos e Projetos /IPPUC	Arquitecto Cino Calcaprima/ Municipalidad S.M.T
Objetivos / Temas de actuación	Modelo lineal de expansión urbana. El IPPUC se creó en 1965 para la aplicación del plan. El plan se discute en una serie de debates públicos .	Tucumán baricentro de sistema urbano ampliado (noción de región). Propuestas : densificación del tejido, zonificación de usos del suelo y jerarquización de vías de circulación.
Dimensiones del paisaje	Establece política municipal de preservación del patrimonio histórico y cultural. En 1971, se crea y delimita el Sector Histórico de Curitiba.	El río se valora recurso estrategico (no como paisaje) para la localización industrial y alguna localización recreativa en relación al Parque 9 de Julio. Se plantea la preservación de las áreas verdes existentes sin mayores cambios y alternativas superadoras.
Valoración	Plan como proceso. Ejes de crecimeinto lineal y desarollo.	La propuesta de avenida de circulación interurbana y suburbana, se materializó en la actual avenida de Circunvalación, condiciona el rio como borde urbano.

Tercer corte temporal

El PLAN ESTRATÉGICO URBANO TERRITORIAL PARA S. M. DE TUCUMÁN (PEUT), se elaboró durante el 2005 por la Consultora Instituto de Gestión de Ciudades y la Municipalidad de S. M. de Tucumán. Según el Censo 2001 la población de San Miguel de Tucumán asciende a 525.853, en una superficie de 90,0 km^2.

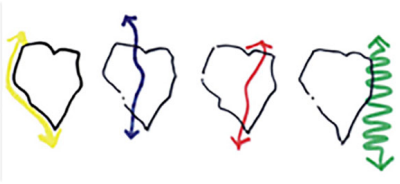
El paisaje en el PEUT es considerado en la línea de actuación: recuperación paisajística y ambiental. El objetivo es mejorar las condiciones ambientales de sectores marginados e integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad como nuevos espacios públicos. Para garantizar esto se plantea la articulación de la reglamentación vigente para la gestión y protección del medio ambiente.

Es importante reconocer que el PEUT considera a SMT como una ciudad con condiciones ambientales deficitarias y la potencialidad de la ciudad como centro de interés de la región del NOA. Sin embargo las propuestas -que no desconocen la escala metropolitana -se formulan en la escala municipal. El Plan no considera las sierras y los servicios ambientales que la misma presta al aglomerado y se propone el tratamiento del río desde una lógica de saneamiento y la obra hidráulica.

En el 2004 para Curitiba se adapta el PLAN DIRECTOR al Estatuto de la Ciudad . Se mantuvieron las directrices establecidas enfatizando las políticas urbanas, la implementación de instrumentos de gestión y la promoción de la participación ciudadana. Según el IBGE la población de Curitiba para el año 2000 asciende a 1.587.315.

Los componentes más relevantes están en relación a un eficaz sistema de transporte gestionado desde el ayuntamiento mediante una empresa concesionaria pública URBS altamente rentable y cuyas ganancias se reinvierten en la ciudad, un sistema de parques que sirven de drenaje natural a un territorio del que nacen cuencas hídricas de importancia continental y la preservación y rehabilitación del centro histórico a través de la implementación de instrumentos de gestión.

Ficha 3: tercer corte temporal

Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curitiba	Tucuman
Instrumento	Plano Director  Fuente: Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano de Curitiba (IPUCC)	Plan Estratégico de San Miguel de Tucumán 2016  Fuente: PEUT de SMT 2016. Municipalidad San Miguel de Tucuman.
Año	2004	2005
Ámbito	Cuidad Capital (Curitiba) y area de infuencia	Cuidad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	IPPUC	IGC/ Municipalidad SMT
Objetivos / Temas de actuación	Continuacion del Plan de 1964. Propuesta de Linea verde eje de crecimiento y desarrollo	Proyectos para la transformacion atraves de lineas de Actuacion y estrategias de intervencion por Corredores norte- sur.
Dimensiones del paisaje	Adecuacion de zonas verdes que crearan un paisaje urbano propio y la renovacion urbana y lapreservacion historica y tradicional.	Se propone integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad mediante su recuperaicón, saneamiento y tratamiento como nuevos espacios públicos , garantizados a través del completamiento y la articulación de la reglamentación vigente para la gestión y protección del medio ambiente.
Valoración	Incorpora el proceso de consolidacion y metropolizacion.	Se concretaron algunas propuestas específicas en algunos corredores mediantes proyectos aislados

Consideraciones finales

Los resultados de la lectura crítico-valorativa de los planes analizados en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Curitiba evidencian una dimensión del paisaje que no resulta explícita como tal, sino interpretativa en sus diferentes componentes como las propuestas de espacios públicos, espacios verdes, normativas y propuestas morfológicas para el crecimiento y la transformación de la ciudad, etc. En la concepción de los planes no se considera la gestión y/o planificación del paisaje, entendido en su concepción de mirada holística e integradora sobre el territorio, sus procesos sociales e históricos, transformaciones, manifestaciones culturales, etc.

El desafío de la gestión de los paisajes latinoamericanos, se plantea en relación a su vinculación con las políticas públicas, como expresa Oriol Nel·lo i Colom (2009), "es necesario introducir la perspectiva y las consideraciones paisajísticas en el conjunto de políticas públicas, las ambientales y urbanísticas en primer lugar: no podrá haber gestión efectiva del paisaje si esta no se encuentra estrechamente imbricada con las políticas ambientales y de ordenación del territorio".

Plantear la planificación del paisaje implica gestionar el territorio superando los límites conceptuales tradicionales. La realidad de los paisajes ya no puede entenderse sujeta a la tradicional distinción entre paisajes urbanos, rurales y naturales, a la delimitación de áreas de preservación natural o a la conservación del patrimonio cultural sino como la manifestación de paisajes diversos tangibles e intangibles, visibles e invisibles -o invisibilizados-, concretos y esfímeros, locales y globales, etc., propios de la sociedad dinámica contemporánea.

Los planes analizados, aquellos más antiguos, de carácter normativo y tecnocrático y los más recientes con algunas intenciones de participación ciudadana a través de actores locales, aún están lejos del concepto de paisaje que considera a la participación popular de la comunidad fundamental para su definición: el concepto de paisaje no existe como tal si no se considera la comunidad que lo habita, lo percibe y lo valora dotándolo de significados y representaciones, por lo tanto una planificación del paisaje que no considere la participación de la comunidad no solo a través de sus actores sociales claves -entendidos como aquellos que tienen mayor poder de acción sobre el territorio- sino de la comunidad en su conjunto, en tanto habitantes del paisaje, seguirá un camino de legitimación social de las decisiones técnicas pero no de verdadera participación ciudadana.

Finalmente, la gestión del paisaje requiere de instrumentos particulares para el reconocimiento de la diversidad de los paisajes, la visibilización de los valores ocultos, la puesta en valor del paisaje degradado, la creación de nuevos paisajes, etc. Por una parte, una herramienta de diagnóstico en esta dirección es el mapeo comunitario, la cual resulta adecuada al permitir evidenciar la percepción que una comunidad tiene del paisaje que habita. Por otra parte, las cartas del paisaje resultan un instrumento voluntario de concertación y mediación entre los agentes públicos y privados del territorio. Se puede decir que una carta del paisaje es una "hoja de ruta" y una herramienta de participación, concertación y mediación territorial que ha de

ser útil para trazar un marco común que facilite el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en las transformaciones y en la gestión de los paisajes de un determinado territorio teniendo en cuenta que la visión y los intereses de dicho agentes no siempre son coincidentes. (Busquets Fábregas J., Cortina Ramos A., 2009, p. 427) El futuro de los territorios latinoamericanos nos desafía a pensar en nuevas estrategias, herramientas e instrumentos que logren incorporar el concepto holístico e integrador actual del paisaje en los procesos de gestión del territorio donde la identificación y construcción de valores se realiza de abajo hacia arriba, en un plena manifestación de una democracia participativa.

Bibliografia consultada

BERQUE, A. (2005). La trayectoria paisajística. Hypergéo - Natura/Sociedad (Francia), 1-3. Recuperado en 1 de febrero de 2005, de http://www.hypergeo.eu/spip.php?article275

BUSQUETS J., CORTINA A. (Coord.). (2009). Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

CAMINOS R. F. y otros (2005). GEO San Miguel de Tucumán: Perspectivas del medio ambiente urbano. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Tucumán, Municipalidad de San Miguel de Tucumán y la Oficina de Gestión para el Desarrollo Local. Recuperado de: http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf

CASARES M.; JARMA N. (2009) La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán "(SiMeT)".(Ponencia). Congreso Asociación Regional de Economía y Sociedad del Noroeste Argentino (ARESNOA). Tucumán

CASARES M. y TORRES ZUCCARDI R. (2003). La producción del territorio de la ciudad en una Sociedad en conflicto El caso del área metropolitana de Tucumán.

CRUZ PÉREZ, L.; ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. (2009). El paisaje. De la percepción a la gestión. Madrid: Editorial Trillo S. L.

GUIDO, A. (1936). Plan Regulador para Tucumán.

INSTITUTO DE PESQUISA Y PLANEJAMIENTO URBANO DE CURITIBA –IPPUC-. Documentos en línea http://www.ippuc.org.br/default.php

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (1956). "Estudio del plan regulador del municipio de San Miguel de Tucumán 1956-1986". Tucumán, Argentina.

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN (2005). "Plan estratégico Urbano Territorial para la Ciudad de San Miguel de Tucumán". Tucumán, Argentina.

NOGUÉ, J. (ed.) (2007). La construcción social del paisaje. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva

Produccion De Vivienda Agrupada Y Colectiva De Gestión Privada: Boom Inmobiliario-Bang Urbano

Liborio, Miriam
Peralta, Carolina

PALABRAS CLAVE
· Viviendas Agrupadas
· Viviendas Colectivas
· Córdoba

Resumen / La presente ponencia da cuenta de avances parciales producidos en el marco del proyecto de investigación en curso: "La producción de viviendas agrupadas y colectivas de gestión privada. Aporte metodológico para su cartografiado, estudio, proyecto y regulación urbana. Caso: Villa Allende y La Calera, Provincia de Córdoba. Período 1991-2010" . La investigación, aprobada y subsidiada por SeCyT / UNC, interroga la realidad reciente y local de la construcción de viviendas agrupadas y colectivas de gestión privada en pequeñas localidades del área metropolitana de Córdoba, desde la perspectiva disciplinar de la Arquitectura.

Este trabajo da continuidad a otros desarrollados por el equipo entorno a la cuestión de la producción de vivienda en la ciudad de Córdoba, tanto en lo que se refiere a aspectos de localización como tipológicos. [Liborio, 2010]. La finalidad de este estudio se vincula al reconocimiento de un nuevo fenómeno metropolitano: el singular crecimiento de operatorias de hábitar doméstico, bajo la gestión y producción privada, en las últimas décadas, en el área metropolitana de Córdoba.

LIBORIO, MIRIAM
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E-mail: miriamliborio@gmail.com

PERALTA, CAROLINA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Introducción

Esta ponencia resume la observación llevada a cabo, por parte del equipo de investigadores, acerca de la dinámica de transformación que tiene lugar en la Argentina, en relación con la producción y construcción de viviendas de gestión privada la cual ha cambiado de forma significativa en Córdoba, en la última década. Nuevas propuestas urbano-arquitectónicas se han incorporado al parque residencial de la ciudad, denominadas por el mercado inmobiliario de diversas formas: condominios, condos, loft, villas, housing, townhouses, etc. Este desarrollo inmobiliario, desde el punto de vista disciplinar, trajo aparejado ciertas paradojas que pondrían en crisis algunos preceptos disciplinares, a saber: a) la producción de viviendas de gestión privada, en este periodo, no es coincidente con las necesidades habitacionales reales de la población; b) la vivienda como un bien de cambio implica un cambio de paradigma que afecta al rol social del arquitecto y; c) la inserción urbano arquitectónica de estos emprendimientos, construidos bajo la exclusiva lógica de la rápida rentabilidad, -en general y en particular- están demostrando haber sido producto de una planificación urbana poco integral y con grandes debilidades para la ciudad en su conjunto.[Liborio, 2011]

El fenómeno señalado se explica a través del cartografiado de casos de vivienda colectiva y agrupada producidos por el mercado inmobiliario, buscando encontrar aquellas respuestas innovadoras a las cambiantes demandas habitacionales de los distintos sectores poblacionales, los que presentan cambios estructurales, merced a la aparición de nuevos tipos de hogares y a la creciente migración desde la ciudad de Córdoba hacia áreas con un mayor potencial paisajístico y ambiental del AMC.

El tema surge luego de observar que estos nuevos modos de extensión, renovación y densificación urbanas constituyen una de las preocupaciones centrales de la planificación y gestión urbana actual que debe resolver y dar contención jurídica a estas formas de urbanización. Este proceso de extensión, sustitución y densificación del tejido existente implica un fuerte condicionante sobre la demanda de infraestructura, equipamiento y transporte con impacto sobre el contexto urbano y paisajístico de las periferias y barrios tradicionales de alto valor patrimonial.

El tema planteado despierta interés porque cerca del 75 % de la producción total de unidades nuevas de vivienda corresponde a este subtipo edilicio, (viviendas agrupadas o colectivas de gestión privada) ; y entre un 10 y un 12 % corresponde a la modalidad de vivienda privada unifamiliar, y el resto se divide en otras modalidades: Plan Procrear relevamiento y remodelación y/o ampliación de viviendas existentes, subdivisión.

Por otro lado, el fuerte impacto sobre la gestión municipal de estas pequeñas localidades por parte de este tipo de emprendimientos genera la necesidad de contribuir al replanteo

de la normativa urbana actual considerando estas formas de producción de vivienda, como un nueva oferta habitacional con una amplia gama de posibilidades de diseño y gestión; que debiera ser abordada a partir de consideraciones de tipo urbano-territorial, arquitectónico-tipológica, socio-antropológico; inmobiliario-empresarial.

Objetivos

Se propusieron los siguientes:
-Analizar estas nuevas formas de hábitat urbano, comercializables y redituables, del segmento inmobiliario, aplicados a un caso particular del Área metropolitana de Córdoba.
-Evaluar debilidades y fortalezas de estas nuevas formas de producción habitacional.
-Generar un metodología para su análisis, cartografiado, diseño, seguimiento y regulación.
-Aportar instrumentos para el proyecto y regulación urbanos.
-Incentivar al diseño, profesionalización y uso de eco-tecnologías para un ambiente más sostenible, en la producción del hábitat urbano.
-Contribuir al logro de una ambiente urbano mas inclusivo, mixto, heterogéneo y respetuoso de las necesidades sociales y del ambiente natural, y cultural.

Hipótesis

Como señaláramos en estudios precedentes la generalización del proceso de globalización, plantea nuevos interrogantes para la investigación urbana. Durante la última década se produce un cambio y renovación de las estructuras urbanas por la generalización del modelo neoliberal, instalado en la Argentina desde los ‘años 90. [Liborio, 2012].
Este proceso incidió en el contexto urbano local, en la generación de una importante cantidad de emprendimientos residenciales de producción y gestión privada, cuyo objetivo se puede sintetizar a las siguientes hipótesis:
-Captar recursos económicos de sectores de altos ingresos derivados de otros sectores de la economía agropecuaria y que producto de las dificultades para sacar el dinero al exterior se han visto en la necesidad de reinvertir en el sector inmobiliario. [Liborio, 2010]
-Ampliar y dirigir la oferta de vivienda a segmentos socio-económicos de mayor poder adquisitivo (segmento ABC1).
-Generar productos de vivienda agrupada y colectiva con fuerte peso en el negocio; apoyado en el diseño, eligiendo localizaciones de interés paisajístico y/o patrimonial, con el fin de incrementar el valor de la inversión.
-Reducir costos mediante recursos de agrupamiento en un único lote, con ajustes de superficies en la vivienda, espacios colectivos como ammenities, asadores, acceso,

cocheras, club houses, etc.
-Estos emprendimientos generan un sobre-oferta inmobiliario, que no cubre las demandas socio-habitacionales de los sectores sociales más vulnerables.
Los principales interrogantes centrados en los casos de Villa Allende y la Calera, intentan dar respuesta a las cuestiones centrales acerca de ¿Qué y porqué surge este fenómeno de la producción de vivienda de interés privado?, ¿A qué mecanismos responde y a quien va dirigida?
Se alude a las implicancias indagando en las causas directas y en los impulsores subyacentes del fenómeno urbano inmobiliario, desde las dimensiones: urbano-territorial; arquitectónica-tipológica; demográfica-antropológica e inmobiliaria-empresarial. El objeto de estudio de esta investigación se acota a la producción de viviendas agrupadas y colectivas en sendas ciudades, debido a que en estas localidades, esas tipologías aparecen con gran recurrencia y bajo esta modalidad de gestión, producción, diseño y comercialización.
Entre los diversos temas se debate en torno a las implicancias, éticas, sociales y políticas de este nuevo rol del estado local promotor, y proveedor de infraestructura, suelo, y nuevos instrumentos específicos para el aliento de inversores, como una nueva forma de captación de recursos fiscales. Interesan a los fines del estudio las regulaciones municipales que representen un avance en las políticas públicas del manejo del suelo.
Dentro de las dimensiones estudiadas, se observaron los siguientes aspectos:
- Modificación de la rentabilidad del valor de las propiedades, comparativamente con las de su entorno inmediato por metro cuadrado. [Reese, 2010]
-Conflictividad de intereses entre los intereses públicos y los privados, motorizados principalmente por los intereses inmobiliarios y de obtención de un mayor índice de constructividad del suelo. (FOT) (Factor de ocupación total) y aumento en el número de unidades respecto de las normativas preexistentes; en algunos casos se observa un incipiente proceso de gentrificación por desplazamiento de los pobladores originarios.
-Fuerte entramado de los diferentes actores y sus intereses locales; que conforman la red de emprendimientos privados, y la influencia que ejercen en la progresiva mercantilización del suelo y la vivienda, y la atracción de nuevos inversores y emprendimientos, generando una sinergia entre sí, clubes de campo, clubes deportivos de alta gama (gol, tenis), shopping-malls, etc.
-Formas complejas de articulación entre actores privados y públicos cuyo propósito es potenciar sus recursos para desencadenar procesos de desarrollo económico, potenciados por los efectos de reestructuración del espacio urbano. [Caldeira, 2007; Reese, 2010]
- Procesos de diferenciación, y fragmentación en los patrones de desigualdad vigentes en las ciudades, observando que estas inversiones tienden a acentuarlas. [Caldeira, 2007]
-Desarrollo inmobiliario, que presupone crecimiento de la actividad profesional, paradójicamente trae aparejado “un debilitamiento del rol social de la arquitectura y del o los profesionales actuantes, distorsionándose el despliegue de sus valores

específicos". [Sarquis, 2003: 23]

Estudio de Casos

Para constatar las hipótesis planteadas se estudió la evolución de la inversión en construcción y se analizaron los permisos de edificación, de las localidades seleccionadas. Los emprendimientos han sido seleccionados a partir de lo publicado por los agentes inmobiliarios.
Se tomaron como indicadores de impacto de las variables económicas y financieras -emergentes del contexto local: tamaño del lote, superficie ocupada en PB, superficie cubierta total, número de unidades, cantidad de dormitorios, catidad de habitantes por vivienda, tipología y otros usos. A partir de estos indicadores se calculó FOS, FOT, cantidad de habitantes, densidad neta, y clasificación tipológica.(Ver Cuadro 1)

Estos datos dieron una primera aproximación cuantitativa del fenómeno estudiado.
Así podemos adelantar que la gran cantidad de casos detectados son parte de la coyuntura económica y financiera local con influencia del contexto nacional e internacional que favoreció la inversión de los excedentes de diversos sectores productivos en la construcción de viviendas colectivas y agrupadas.

En este sentido grupos empresariales locales comenzaron a posicionarse en el mercado y se asociaron dando lugar a la Cámara de Desarrolladores Urbanos de Córdoba (CEDUC) que organizados con la Cámara de Corredores Inmobiliarios de Córdoba (CCIC) incidieron, en la construcción de una demanda afín para cada emprendimiento inmobiliario.
En una primera etapa se listó y cartografiaron 40 casos arriesgando un primer proceso clasificatorio. (Ver cuadro 1)

El caso de Villa Allende

La ciudad de Villa Allende en el Departamento Colón de la Provincia es una de las localidades que integra la Región Metropolitana de Córdoba, comprendida dentro del las localidades del primer anillo de ésta área, que se suman al proceso de crecimiento poblacional migratorio producto del proceso de expansión y expulsión poblacional de la Ciudad de Córdoba.

	Emprendimiento	cant de viv.	Superficies (m^2) terreno	En PB	cubierta	p/ unidad	FOS	FOT	hab	Densidad Neta
1	Comp. Comercial	7	536.17	352	800	114.29	0.66	1.49	17.50	326.39
2	Caseros	6	576.66	200	392.16	65.36	0.35	0.68	15.00	260.12
3	Complejo s/n	12	595	267.51	858	71.50	0.45	1.44	30.00	504.20
4	Compl. M. Pizarro	5	854.1	367.86	735.72	147.14	0.43	0.86	12.50	146.35
5	Araucaria	5	941.62	310.87	600.87	120.17	0.33	0.64	12.50	132.75
6	Housing Rivera	6	984.78	240	471	78.50	0.24	0.48	15.00	152.32
7	Prados Center	8	1156	635	1270	158.75	0.55	1.10	20.00	173.01
8	Atahualpa	6	1457.5	598.22	730	121.67	0.41	0.50	15.00	102.92
9	Com San Alfonso	5	1508.62	985.52	1235.5	247.10	0.65	0.82	12.50	82.86
10	P. Cabrera	4	1680	300	700	175.00	0.18	0.42	10.00	59.52
11	Dúplex	7	1736	500	800	114.29	0.29	0.46	17.50	100.81
12	San Clemente	4	1778.52	610	1010	252.50	0.34	0.57	10.00	56.23
13	Housing El Prado	14	1783.25	540	1080	77.14	0.30	0.61	35.00	196.27
14	Barcelona	4	1788.3	430	861	215.25	0.24	0.48	10.00	55.92
15	Jardi de Allende	6	1887.2	856.14	1712.2	285.38	0.45	0.91	15.00	79.48
16	CompComercial	6	2002	856.14	1712.2	285.38	0.45	0.91	15.00	79.48
17	La Carmela Hous	9	2058.68	628.2	880	97.78	0.31	0.43	22.50	109.29
18	Comp. Lomas Sur	6	2234.21	381	654	109.00	0.17	0.29	15.00	67.14
19	La Guadalupana	8	2707.88	1385	1500	187.50	0.51	0.55	20.00	73.86
20	Balcones del Golf	6	2856	600	1100	183.33	0.21	0.39	15.00	52.52
21	Hotel Big Ben	14	2889	400	500	35.71	0.14	0.17	35.00	121.15
22	Housing La Loma	8	2993.35	976	1168	146.00	0.33	0.39	20.00	66.81
23	Casas de La Villa	15	3110	1143	1893	126.20	0.37	0.61	37.50	120.58
24	Niagara	9	3337.7	737.4	1400	155.56	0.22	0.42	22.50	67.41
25	Housin-Barcelona	15	3790	1155	1670	106	0.30	0.44	37.50	98.94
26	L Arboles Aldea	14	3823.23		1633.7	116.70	0.00	0.43	35.00	91.55

27	Arboles Housing	7	3842	990	1258.2	179.75	0.26	0.33	17.50	45.55
28	Hous Villa Norte	13	5454.9	632	1074.1	82.62	0.12	0.20	32.50	59.58
29	Complej-ferrocons	35	6637.8	4428.3	6292.9	179.80	0.67	0.95	87.50	131.82
30	Comple-jPellegrini	12	7820	970	1200	100.00	0.12	0.15	30.00	38.36
31	Acacias del Golf	9	8525	400	882	98.00	0.05	0.10	22.50	26.39
32	El Jaca-randa	25	9145.33	1560	3120	124.80	0.17	0.34	62.50	68.34
33	El Pehuén	26	9589.14	2590	3885	149.42	0.27	0.41	65.00	67.79
34	El Re-manso	28	10412.5	1790.8	3581.6	127.91	0.17	0.34	70.00	67.23
35	Complex S/N	14	10779	1540	2000	142.86	0.14	0.19	35.00	32.47
36	Bosques del Golf	7	11297	570	700	100.00	0.05	0.06	17.50	15.49
37	Los Alga-rrobos	33	11836.0	3834.1	6497.6	196.90	0.32	0.55	82.50	69.70
38	Casonas del Golf									
	Promedio	11	3849	914	1522	138.42	0.34	0.40	27.50	71.43



Fig. 1. Mapeo de 42 casos construidos durante el período 2012-2013 en Villa Allende

Esquema de clasificación

Es importante señalar que esta es una forma de la renovación y densificación urbana se caracteriza por: su naturaleza atomizada, progresiva y espontánea b) el tipo de organización; c) la conformación de las intervenciones individuales, que a priori suelen

definirse como de bajo impacto; d) su inserción urbano-paisajística, e) la calidad de los emprendimientos y f) la alta rentabilidad de los emprendimientos.

Según el estudio de casos listados en la página anterior, podemos clasificar los emprendimientos según diferentes criterios:

	Clasificación	Lote m2	Unidades	Programa
Por su tamaño	Pequeños	De 500 a 2000	De 5 a 10	Solo dúplex
	Medianos	De 2000 a 5000	De 10 a 15	Duplex, locales y oficinas
	Grandes	De 6000 a 10.000	De 12 a 35	Dúplex, casas, ammenities, locales, oficinas.
Por su tipología	En tiras	De 500 a 2000	De 5 a 10	Solo dúplex
	Agrupamientos	2000 a 5000	De 10 a 15	Duplex, locales y oficinas
	Loteos con parcela propia	6000 a 10000	De 12 a 35	Dúplex, casas, ammenities, locales, oficinas.



Fig.2 Pequeños emprendimientos.

Duplex con cochera en tiras



Complejos comerciales con oficinas y dúplex



Complejo de media densidad con aportes de equipamiento a la vía pública

En las localidades serranas, este proceso se sobreimprime al modelo de ciudad jardín, de amplios terrenos, con localización privilegiada dentro de la estructura metropolitana y ponen en crisis las normativas preexistentes de dichos centros urbanos.

Entre 1980 y 2001, las grandes inversiones inmobiliarias se canalizaron a través de la incorporación de parcelas rurales, de bajo precio a las plantas urbanas para la consolidación de barrios cerrados y countries, que aprovecharon la coyuntura establecidas por las normativas de planeamiento, resultando de gran rentabilidad inmobiliaria. [Romo,2010]

Desde 2001, es observable un sostenido cambio de paradigma en la inversión inmobiliaria desde la inversión en tierras hacia un proceso espontáneo de densificación que aumenta la cantidad de unidades funcionales por parcela, cambiando en algunos casos el grano y la escala de intervención respecto al tejido existente a la vez que suelen incorporar -en un tejido originalmente residencial- usos complementarios que enriquecen la estructura urbana, como oficinas, comercios, ammenities. Por otro lado la vivienda agrupada, por definición, facilita el acceso a la vivienda de aquellos grupos socio-económicos que no son objeto de las políticas habitacionales públicas. (Fig.3)



Fig.3. Cambio de grano del tejido existente

Esta investigación ha analizado las posibilidades de este subtipo edilicio: la vivienda agrupada, que como estrategia posibilita impulsar procesos de renovación urbana de áreas en diferentes sectores de la ciudad. Se indaga sobre el potencial de la vivienda agrupada y colectiva como respuesta sustentable, para una mayor eficiencia y pertinente a las nuevas demandas de los nuevos tipos hogares en el siglo XXI, en desmedro de la extensión indefinida de los loteos y barrios cerrados periféricos.

Uno de los aspectos positivos es que eleva la densidad poblacional por manzana, alcanzando valores superiores a los 200 hab./Ha, en algunos casos y con un valor promedio de 71 hab,/ Ha

	Superficie (m2)			Población	Hab/Ha.	FOS	FOT
	terreno	cubierta	N° de unidades		Densidad		
VALOR MAXIMO	41019	24611.4	66	231	220.20	0.6	1
VALOR MINIMO	536	361.2	3	9	16.56	0.37	0.3
MEDIANA (VALOR CENTRAL)	3008	1711.2	8	29	84.36	0.4	0.6
MODA (VALOR MAS FRECUENTE)	3633	2179.8	4	12	220.20	0.4	0.6
PROMEDIO	5630.24	3343.31	10.63	38.45	87.62	0.40	0.59

Cuadro 2. Cuadro comparativo de emprendimientos de la producción de viviendas agrupadas y colectivas de gestión privada. Obsérvese la densidad promedio alcanzada. Fuente: elaboración propia en base a relevamiento. Fuente: INDEC, elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población y cómputos de superficies en base registros aero-fotogramétricos.

Discusión de resultados

A partir de los casos cartografiados y fichado en la localidad de Villa Allende indagamos, con especial interés, a cerca del impacto de los emprendimientos en los distintos sectores urbanos-metropolitanos en los que se insertan.

Surgen estos nuevos interrogantes, ¿Qué segmentos del mercado son los elegidos y por qué para los distintos desarrollos inmobiliarios? ¿Qué normativa u oportunidades favorece a la consolidación de este proceso? ¿Qué innovaciones se han detectado, desde su modo de producción hasta su puesta en el mercado? ¿Qué marcos teóricos disciplinares fueron fundantes en la construcción de este boom edilicio? ¿Cuáles son las

transformaciones en el perfil profesional? ¿Cuáles las diferencias o transformaciones que se detectan en el fenómeno en estudio –tanto en lo que se refiere a áreas seleccionadas para la localización como a las tipologías de agrupamiento (escala de las intervenciones, nuevos complejos cerrados con multifuncionalidad de usos y servicios, unidades de vivienda propuestas, por nombrar algunas), en la evolución temporal que marca el período de tiempo del trabajo?

Desde el análisis de los emprendimientos determinando según tipologías de agrupamiento, conformación de los espacios comunitarios y su equipamiento (amenities) y las relaciones con el entorno inmediato se puede concluir:

Respecto de las unidades de vivienda y las tipologías más recurrentes, se relevan los nuevos hábitos incorporados: decks, asadores, terrazas, espacios comunitarios de reunión, piscinas, gimnasios, se observan como positivos relevándose también las relaciones entre cada unidad entre sí y con el espacio comunitario y con el entorno inmediato.
Nos interesa, respecto de la arquitectura de espacios residenciales, –como señala De Solà Morales– establecer las relaciones entre teoría y praxis, utilizando el juicio crítico como mediador entre ambas. [De Solà Morales, 2003:61].



Fig. 4 Decks, asadores y otros ammenities

Descripto de esta manera el fenómeno, podemos enunciar una primera conjetura: en el Área Metropolitana de Córdoba, la vivienda vigilada se convirtió en un factor determinante del proceso de extensión de la superficie edificada urbana, gestionada

por agentes privados.

La irrupción de estos emprendimientos residenciales cerrados, ha modificado de forma significativa el paisaje urbano y pedemontano de las localidades como Villa Allende y La Calera. También podemos afirmar que en esta transformación se ha traspolado modos de vida urbanos a territorios rústicos, lo que hace necesario, por un lado, generar nuevos instrumentos normativos y de control y por el otro repensar pautas proyectuales de diseño innovadoras, para garantizar el desarrollo sustentable de la región. [Liborio, 2010 – Liborio y Peralta, 2012]



Fig.5. impacto paisajístico de la relaciones de borde

Desde el enfoque legal y jurídico se hace necesario brindar precisiones respecto del marco normativo de la problemática planteada, para lo cual es de utilidad contar con la recopilación e interpretación de la normativa vigente. Esto aspectos o criterios a tener en cuenta se ordenan desde los siguientes aspectos:

Desde lo urbano-territorial: regular el crecimiento crecimiento de la superficie

urbanizada, con la variación poblacional registrada en los periodos intercensales. Los resultados más relevantes de este cruzamiento permitieron confirmar la hipótesis planteadas señalar lo siguiente:

- El crecimiento demográfico tuvo una variación porcentual importante, pero la cantidad de viviendas producidas por el mercado inmobiliario registró un crecimiento muy superior a la cantidad de hogares. Esta situación redunda en un excedente de casas vacías producidas en la última década.

-El crecimiento y producción de viviendas agrupadas y colectivas de gestión privada representa casi el 75 y 85 % de la producción total de vivienda.

-Respecto de las normativas urbanas referidas a las urbanizaciones cerradas, se registra una fuerte ausencia de instrumentos regulatorios técnicos y recursos humanos capacitados en ambos municipios para hacer frente a las nuevas demandas que estos emprendimientos demandan.

-Los permisos de edificación solicitados por las empresas tiene un trámite discrecional y se encuentran sujetos a resoluciones especiales en los que se determina caso a caso.

-El Factor de Ocupación Total (FOT) se mantiene en todos los caso analizados en valores aceptables inferiores a 1; salvo en los complejos comerciales en donde asciende hasta 1.5

-El Factor de Ocupación del Suelo (FOS), se encentra en el rango aceptable de 0,05, para la zona de Villa Allende Golf, hasta 0,65, para los emprendimiento comerciales sobre avenidas Goycochea, y Bodereau. Con un fos promedio del orden de 0.34%.

-Las densidades netas promedio, se mantiene dentro del rango aceptables de las bajas densidades, entre 70 para los emprendimientos de la zona de Villa Allende Golf y 200 hab/Ha. para los complejos de Dúplex; solo ascendiendo a 500 hab./Ha. en los complejos comerciales más densos sobre avenidas y casonas del golf. Coherente con los porcentajes de ocupación de lotes.

-La cantidad de unidades por parcelas, deberá corresponderse Todo ello con la capacidad de soporte del territorio. [Peralta. Liborio, 2012; 2013]; y [Romo 2012,13]; [Bravo; 2012]

Desde lo arquitectónico-tipológico, la conformación y resolución de los complejos habitacionales, tanto a escala de conjunto como a escala de las unidades de vivienda, realizada a partir del levantamiento alcanzaron los siguientes resultados que se detallan a continuación:

- En relación con el agrupamiento se observa un número discreto de formas de agrupamiento el cual fue fichado y cartografiado, destacándose dos complejos especiales de vivienda colectiva de gran tamaño en ambas localidades. “Casonas del Golf” en Villa Allende y “La Cuesta” en La Calera.

-Las formas de agrupamiento en general y dependiendo del tamaño y forma del terreno, se agrupan en torno a un acceso único y controlado, cerrando y negando las relaciones del complejo hacia las calles y medianeras. Lo cual genera críticos problemas de

impacto en la resolución del espacio público, y los bordes de los complejos.
-En el caso de Villa Allende se detectaron dos casos de resolución de complejos en PH con modalidad de mini loteos, con parcelas individuales por unidad de vivienda. El Algarrobo, complejo Barcelona y un complejo en calle Jujuy.
-En relación con Lo tipológico: se observa escasa innovación y tipos clásicos en relación con la resolución de la vivienda mínima, que responden a un usuario genérico no específico.
-Incorporación de nuevos usos extra-vivienda, como ammenities, espacios comunes, portales de acceso, sistemas de vigilancia y resoluciones tecnológicas en relación con la seguridad.
-Las alternativas de diseño planteadas. Indicando implicancias de los atributos identificados en los casos estudiados, en términos de: ocupación y uso real de las unidades construidas; coherencia y/o discrepancia entre las formas de habitar reales y las proyectadas, indicando pautas relacionadas con apropiación por parte de los usuarios reales. Estos aspectos fueron estudiados, y publicados por [Liborio, 2012; 2013]; y [Senmartin 2012,13]; [Pizoni- Soneira; 2012]

Se observaron algunas constantes de ciertos criterios proyectuales y su relación con las innovaciones tipológicas detectadas.

Se distinguen: viviendas colectivas, agrupadas, complejos de usos múltiples, dúplex agrupados.
Complejos “casonas” en sus distintas variantes, ofrecen: unidades residenciales de 1, 2 y 3 dormitorios, ingreso vehicular y peatonal controlado con guardia, portón automatizado y apertura con tarjeta magnética, portero visor en ingreso al complejo y a cada casona, barrera de apertura con sensor infrarrojo durante el día, Vallado perimetral controlado con equipamiento de alta tecnología, cámaras de video con sensores de movimiento, central de intercomunicador general, club House equipado con asador, gimnasio, vestuarios y sauna, pileta climatizada con solárium, bauleras cubiertas y tendederos individuales en la terraza con uso común de lavaderos, baño de servicio y vestidor de uso común, gran parque con miradores aterrazados.

Ingresos digital a cada Casona, con tarjeta magnética, palier de jerarquía con pisos de porcelanato, ascensores automáticos de gran jerarquía, doble muro con cámara de aire p/aislación acústica y térmica, aberturas exteriores en aluminio anodizado, aberturas interiores de madera, cocheras cubiertas y descubiertas, área común para lavarropas y secarropas automáticos, grandes jardines parquizados, riego por aspersión en exteriores parquizados.
Las unidades poseen amplias terrazas con pérgolas cubiertas con vidrio laminado y asador. Pisos de madera en recepción, living comedor, escritorio y dormitorios. Muebles bajo mesadas y alacenas de diseño exclusivo. Cortinas de aluminio enrollar eléctricas con control remoto en dormitorios. Instalación para teléfono y TV en todos

los ambientes. Baños con cerámicos en pisos y muros, Granito en mesada y paredes de porcelanato en cocina Sistema de aire acondicionado previsto a través de la instalación para splits en living- comedor y dormitorios, Calefacción a través de radiadores, caldera incorporada.

Las primeras conclusiones permiten establecer la escasa innovación y variedad tipológica a nivel la unidad de vivienda es lo que menos interesa tanto por su superficie, terminaciones, o materialidad, concebidos como mini-complejos de vacaciones, esgrimen más argumentos de marketing que para ser vividos.

Se entiende a la vivienda y su entorno como mercancía. Los complejos, y su materialidad arquitectónica, se exhiben como hitos, arquitectónicos o urbanos, en donde la experimentación con materiales y nuevas tecnologías es un rasgo distintivo. Los estudios de arquitectura, sometidos bajo el yugo consumista, experimentan, dimensiones mínimas, nuevas actividades; articulando su trabajo profesional con firmas comerciales y estudios de marketing.

Para tener un perfil exacto de la demanda se hacen curiosas combinaciones de costos, en relación con el producto a obtener, se orientan hacia un público genérico, dirigido hacia un perfil idealizado de la familia tradicional, joven, moderna y vanguardista, altamente consumista y exigente en la que combina profesión, recreación y vida personal con alta exposición social. Se han desdibujado los límites entre ocio, comunidad, trabajo, y residencia, en una única dimensión en donde se conjuga un pseudo-espacio público inmiscuido en el espacio privado de la vivienda.



Fig.6. Imagen publicitaria de la idealización de la familia tradicional, joven y moderna.

Desde lo socio-antropológico, A lo largo de esta ponencia se avanzó en la comprensión de los modos de vivir y prácticas en el campo (arquitectónicas, inmobiliarias, etc.) y así complejizar y problematizar las reflexiones sobre los datos recolectados. Desde el punto de vista social y antropológico se señala que estos emprendimiento contribuyen a la fragmentación social y en menor escala a la fragmentación espacial urbana, aunque dentro de un mayor "confort urbano" que garantice una alta calidad de vida, estos fragmentos exclusivos, pueden verse entonces como una respuesta a las nuevas demandas y objetivos sociales en tanto soportes materiales y simbólicos para actividades de sectores pudientes, o clases urbanas en ascenso.

La experiencia analizada en el caso de Villa Allende, muestra que los intereses vinculados al suelo urbano y el capital inmobiliario, está representado por una multiplicidad de actores: propietarios del suelo y las propiedades, grandes desarrolladores urbanos, constructores, y empresas constructoras, pequeños y medianos inversores, inversores-usuarios; operadores inmobiliarios, profesionales independientes, estudios profesionales y el estado municipal.
A partir de la mirada sobre la ciudad y sus distintas formas de segregación, especialmente aquellos que se manifiestan y que son posibles de rastrear
en los espacios públicos, estas nuevas formas de producción de hábitat social, implican de alguna manera un ruptura con el espacio tradicional de relacionamiento social.

Productos y usuarios son un binomio que refleja bien la articulación entre sociedad y espacio. Como señala Harvey en un mundo marcado por el consumismo, la calidad de vida urbana se ha convertido en una mercancía como la ciudad misma: "la inclinación posmoderna estimula la formulación de nichos de mercado".
La diferenciación social se establece mediante la exclusión a través de la solvencia quienes no poseen ese nivel de ingresos, no pueden acceder, con lo cual es el mismo consumo el que los convierte en señal de rango social" (Jaramillo, 2003)

La comprensión de los modos de vivir y prácticas en el campo (arquitectónicas, inmobiliarias, etc.) permitieron arribar a reflexiones sobre los datos recolectados.
Se realizaron entrevistas a usuarios habitantes de los conjuntos registrándose un alto nivel de satisfacción especialmente en cuestiones vinculadas con la seguridad.

Los grupos familiares con niños pequeños son los principales beneficiarios, sin embargo, a medida que los hijos entran en la adolescencia, la insatisfacción crece por la lejanía a los establecimientos escolares, la falta de servicios de transporte público, etc. Desde la perspectiva de género, el estudio se complejiza, siendo las mujeres las principales afectadas por este modo antiurbano de vida, situación que no habían registrado antes de mudarse. [Queiroz-2013]

Desde lo inmobiliario-empresarial, se reconocieron diversas estrategias utilizadas por los actores del negocio inmobiliario. Se analiza el accionar de los desarrolladores urbanos que despliegan una gestión integral del proyecto que consiste en que un mismo grupo empresarial se encargue de todas las instancias del emprendimiento: publicidad; construcción de imagen corporativa e institucional; diseño del negocio y rentabilidad; Proyecto arquitectónico y urbano; en algunos casos fuentes de financiamiento; comercialización y venta del producto. Se observa un debilitamiento del rol profesional del arquitecto actuante. Estos aspectos pueden detallarse en los siguientes grupos: [Liborio, Peralta; 2012]-[Romo 2013]

-Los grandes desarrolladores urbanos. Este grupo de actores dispone del capital, compra parcelas y propiedades y pone en marcha un proceso que termina en la generación de un nuevo entorno relumbrante (espacios brillantes). Estos desarrolladores incluyen considerables proporciones de capitales extranjeros, y la intensificación en la oferta de un capital inmobiliario legal e ilegal, altamente especulativo, generalmente controlado por grandes empresas en donde comienzan a predominar empresas trasnacionales. Este fenómeno aparece claramente a partir de los '90 en donde el capital privado se vuelca a emprendimientos inmobiliarios de decisiva influencia en el crecimiento metropolitano.

En el caso de Villa Allende: se particulariza el caso del GRUPO EDISUR, (casonas del Golf); de capitales y dueños locales, empresa desarrollista que estudia la factibilidad, diseña, construye, promociona, comercializa, administra y vende todo el producto inmobiliario.; TJGROUP (El Pehuén; El Jacarandá) es una empresa que estudia la factibilidad, gerencia y comercializa en exclusividad emprendimientos inmobiliarios que diseñan estudios de arquitectura como: BLT arquitectos (Bugliotti y asociados)

En el caso de La Calera: SALTRIVA PROPIEDADES; Grupo Ecipsa, Valles Villella, JB Srur, entre otros. Estos grandes desarrolladores, cooptan grandes porciones del territorio, sector sur, norte, noroeste, y se distribuyen las diversas localidades del área metropolitana. A su vez diversifican el producto inmobiliario, desde loteos abiertos, countries, casonas (departamentos con vida de country), departamentos y oficinas de lujo, dúplex y casas individuales en housings y complejos viviendas colectivas, o agrupadas, torres en complejos cerrados.

-Los pequeños y medianos emprendedores: Constituido por estudios profesionales o profesionales independientes, asociados a corredores inmobiliarios/o propietarios de la tierra que asumen el negocio, proyecto, gestión y financiación por su cuenta de emprendimientos medianos a pequeños de hasta 10 unidades por parcela. Descentralizan los servicios de promoción venta y pos venta, o se ofrece de manera independiente a una inmobiliaria, y/o administración del complejo. Podemos mencionara aquí: Trovit, Mitula, Sierras Chicas, Sebastián Cornaglia; SMC estudio de arquitectura; Andes constructora, entre otras. Generalmente asocian: desarrollo inmobiliarios y a proyectos, dirección, administración y construcción llave en mano de emprendimientos residenciales, comerciales y turísticos, contando para ello con profesionales capacitados e idóneos, y el equipamiento necesario para satisfacer las

necesidades de cada obra.
-Multiplicidad de inversores medianos y pequeños: cerealeros, dueños de campos ganaderos, grandes y medianos comerciantes, empresarios, industriales medianos y pequeños, profesionales independientes, ejecutivos e inversores extranjeros. Estos inversores son captados por los grandes o pequeños desarrolladores, a través de la venta anticipada de los edificios lotes u otras ofertas inmobiliarias, que invierten en los emprendimientos apenas éstos comienzan, aprovechando los precios de lanzamiento. Dentro de este grupo también se identifican los pequeños inversores más conservadores, que también apuestan a valorizar el capital inicial.
-Los Usuarios finales. Son potenciales habitantes, familias jóvenes con niños pequeños, adultos mayores, personas solas, inquilinos. Estos usuarios finales, generalmente financian la construcción de un inmueble al que tiene pensado porque les sale más barato este producto que construir una propiedad nueva.
Finalmente se compararon los resultados obtenidos sistematizándose las similitudes y diferencias propias de cada localidad. Se establecieron conclusiones y lineamientos a seguir para próximas investigaciones. A continuación se detallan los principales avances realizados y la responsabilidad asumida por cada integrante en el desarrollo del proyecto.
-Incidencia urbano-ambiental. A partir de esto se arribó a entender que desde el punto de vista urbanístico, la producción de emprendimientos de vivienda agrupada suelen tener incidencia en la centralidad y reconfiguración urbana, modificando significativamente la densidad urbana, edilicia y morfológicamente, generado impacto paisajísticos, urbanos y conflictos funcionales, normalmente con comercios asociados al uso diario de la vivienda, elevando la densidad poblacional, y anexando actividades recreativas de ocio o deportivas, y mayor concentración creciente de actividades económicas, mayor accesibilidad ligada al crecimiento urbano y cierta jerarquización simbólica.
-Incidencia en la gestión. Desde el punto de vista de la gestión Estatal, la proliferación de estos complejos produce una modificación de la lógica y de los mecanismos de gestión pública del espacio, debiendo repensarse ¿Quién asume los mayores costos de la demanda de infraestructura?; ¿El ajuste con los conflictos sociales de la transformación de áreas residenciales de baja densidad, con un incremento significativo de la densidad por manzana?; ¿Cómo se garantizan los requerimiento funcionales de mayor demanda de equipamientos, y servicios?; ¿Cómo captar por parte del estado las mayores plusvalías del cambio de rentabilidad que estas inversiones generan?; Los costos y beneficios obtenidos debieran ser parte de las nuevas bases imponibles de éstas áreas; éstas y otras cuestiones son temas centrales a revisar dentro de la problemática planteada. Sustento Legal, por lo que vemos, este tipo de proyectos exige un nuevo sustento legal (ejemplo, ley de propiedad horizontal, normativas urbanas, ley de uso del suelo etc.) y una estructura administrativa capaz de garantizar en plazos razonables el contralor de los emprendimientos, situación que se ha visto desbordada en las localidades en estudio.
De los casos estudiados, se observa que se requieren instancias de negociaciones, y

acuerdos entre distintos actores públicos y privados involucrados y, en muchos casos, la necesidad de crear entes intermedios y autoridades especiales abocadas a la tarea de seguimiento de estos emprendimientos. Dentro de las modificaciones a introducir en las estructuras municipales se encuentran:

-Reestructuración normativa y fiscal; dado que la atracción de capital privado e inversiones ha pasado a ser un rol fundamental en las administraciones locales, la reestructuración económica en este sentido se hace prioritaria, con miras a aumentar la base de recursos fiscales, inaugurando áreas de promoción del territorio y aliento de inversiones junto al marketing urbano, posicionando al estado en un fuerte apoyo al capital privado a este tipo de inversiones con miras a la revitalización de la ciudad, en donde claramente esta aparece como un "negocio", ciudad mercancía, un suerte de amalgama de intereses, públicos y privados para definir las decisiones de gobierno, en donde se conjugan claramente intereses económicos, funcionales y políticos

-Incidencia en la modificación de la rentabilidad del suelo. Aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo en áreas que pasan a formar parte del mercado de bienes raíces. La valorización del suelo se verifica no sólo en áreas aledañas sino en el predio mismo donde se localizan las viviendas, a diferencia de los predios o viviendas regulares en donde el precio, forma parte de factores externos al lote, que ocurren en el vecindario, en este caso es el propio emprendimiento el que comanda la valorización sobre el entrono y autogenera su propio valor. (Lungo y Smolka, 2005)

La valorización del suelo que promueven estos emprendimientos, tiene tres fuentes de origen: a) Las inversiones en servicios anexos a las propias viviendas, b) las modificaciones en el régimen de usos propios de la vivienda individual, c) el mayor índice de edificabilidad, d) La calidad del producto.

Conclusiones y recomendaciones

Para finalizar diremos que estos emprendimientos reúnen una serie de aspectos a tener en cuenta, entre los que se destacan:

-Generan nuevas formas de renovación y densificación urbana, y podrían para paliar la extensión indefinida, y dar respuesta las nuevas demandas de vivienda.

- Captan inversiones provenientes de los excedentes de otros sectores de la economía tales como el sector agroexportador, automotriz, y otros. (Liborio, 2009, 2011)

-Podrían incentivar a una planificación concensuada entre estado-inversor privado y sociedad.

-Aportan al mejoramiento del saber disciplinar y podría incorporar variantes con de eco-tecnologias, ahorro energético para un ambiente más sostenible.

-Contribuyen a reducir la movilidad urbana, generado y combinando programas y actividadesy servicios más eficientes.

-Podrían contribuir a compactar el espacio metropolitano que se expande en complejos habitacionales cerrados, shoppings mall, escuelas privadas, y espacios suburbanos, en

un sociedad mas segregada y excluyente.

Sería recomendable:
•Procurar la flexibilidad tipológica.
•Atender a las normas del diseño universal e Inclusivo.
•Posibilitar dentro del espacio del conjunto en desarrollo de huertas familiares la capacitación laboral,
•Prever los impactos paisajísticos negativos de la repetición de elementos, monotonía de tanques,
•Evitar tapar visuales o posibles salidas al espacio públicos comunitarios, veredas, calles, costaneras,.
•-Unificación de tanques, recolección y reutilización de aguas y desagües.
•Construcciones de bajo consumo energético, y de desempeñó energético eficiente, atendiendo a
•Tratamiento de los espacios que rodean a los conjuntos de vivienda como agentes capaces de
•Aprovechamiento de la vegetación existente que se incorpora como un elemento más en el diseño de
•Consumo racional de agua potable y aprovechamiento de las aguas pluviales, mediante medidas de
•Recolección selectiva de residuos domésticos. Incluir como natural el proceso de compostaje.
•Tratamiento biológico de aguas residuales.
•Diversidad: de usos (variar los programas de actividades), grupos sociales y tipologías constructivas.
•Respetar las pendientes y escorrentías naturales, evitando construir en pendientes superiores al 30%,
•Procurar un programa mixto de usos, zonas comerciales, oficinas, espacio público y servicios a la comunidad que incremente la franja horaria de usos del sector urbano
•Redes continuas de ciclovías y peatones que comuniquen con los equipamientos escolares.
•Mejorar el transporte público de pasajeros para incentivar su uso.
•Procurar cambios en la normativa tendientes a mantener o disminuir el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) manteniendo o incrementando ligeramente el Factor de Ocupación Total (FOT)
•La normativa debiera tender a incrementar el número de unidades de vivienda por lote. De manera de aumentar la densidad neta.
•Se deberá regular el buen diseño de cercas y veredas, y arbolado urbano, o espacio público, otorgando una relación amable con la calle, la vereda, el espacio público, y corazón de manzana, evitando los frentes ciegos, tapias o alambradas que disminuyan la calidad del ambiente urbano.
•Establecer distancias mínimas a equipamientos existentes, en el caso de conjuntos

de media y alta densidad, y evaluar la posibilidad de aportar un equipamiento propio. Cuando la distancia supere las 25 cuadras, procurar a los estudiantes medios de transporte y movilidad, sostenible.

•Procurar incorporar actividades educativas, culturales, y de salud para la población residente de los conjuntos y la ciudad.

•Evaluar económicamente los emprendimientos inmobiliarios no sólo teniendo en cuenta la rentabilidad sino también las plusvalías urbanas generadas y los beneficios obtenidos a partir del ahorro energético y los beneficios sociales al fomentar modos de vida comunitarios.

Entendemos que el tema de la vivienda agrupada y colectiva es el motor en la construcción de la ciudad y del espacio público y constituye un desafío para los profesionales actuantes en la búsqueda de edificios cada vez más comprometidos con la sustentabilidad en todas y cada una de las etapas de materialización y uso. hoy, como siempre, se debe formar arquitectos comprometidos con la sociedad, la sustentabilidad ambiental, la disciplina y la calidad de vida propuesta para los posibles destinatarios y la búsqueda de modelos capaces de utilizar los recursos de manera eficiente que tengan en cuentas las restricciones y aptitudes del ambiente natural y cultural. además se deben revitalizar con equidad las áreas urbanas donde se insertan y la plusvalía generada por las diversas formas de ocupación del suelo, tenga como beneficiarios a la sociedad en su conjunto. Nuestro compromiso desde la universidad pública es formar profesionales hábiles para insertarse en el mercado altamente competitivo, manteniendo principios éticos que les permitan operar ante los requerimientos de la comitencia, sosteniendo y profundizando en los valores atemporales de la arquitectura.

Bibliografía

BOURDIEU (2010) “Las estructuras sociales de la economía”. Buenos Aires: Manantial.

CALDEIRA, T. (2007) “Ciudad de Muros”. Barcelona: Gedisa.

GIGLIA, A. (coord.)(2001) “La Nueva segregación urbana” en Perfiles latino americanos, n.19, México: FLACSO, número nomografico.

GIROLA, M. F. (2005) “Tendencias globales, procesos locales: una aproximación al fenómeno de los conjuntos residenciales con seguridad de la región metropolitana de Buenos Aires” en AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, septiembre-octubre, número 043, Madrid: España.

MONTOYA, J.; PAYRÓ, P. (2014) “La casa o la vida”. Una mirada sobre la erradicación de villa La Maternidad en la provincia de Córdoba. en Natalia Bermúdez y María Elena Previtali (orgs.) Merodear la ciudad. Miradas antropológicas sobre espacio urbano e ‘inseguridad’ en Córdoba. (en prensa)

PRÊVOT SCHAPIRA, M.-F. (2001) “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades” en Perfiles Latinoamericanos, año 9, N°19, diciembre, México: Flacso.

SASSEN, S. (2010), Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires: Katz.

SCHTEINGART, M. (2001) “La división social del espacio en las ciudades” en Perfiles

Latinoamericanos, año 9, N°19, diciembre, México: Flacso.
SVAMPA, M. (2008) “Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados”. Buenos Aires: Biblos.
TORRADO, S. (2012) “Historia de la familia en la Argentina moderna” (1870-2000). Buenos Aires: Ediciones de la flor.
VISACOVSKY, S. (2012) “Experiencias de descenso social, percepción de fronteras sociales e identidad de clase media en la Argentina Post-crisis” en Pensamiento Iberoamericano n°10: 133-168.
CACCIATORE, Julio [1984] Summa Colección Temática, Buenos Aires. Pp. 62 /63.
CEDiN [2008]. Taller: Repercusiones en el sector de la construcción y en el sector inmobiliario de la crisis del campo. mayo, Córdoba. http://www.cedin.org.ar/Talleres/archivos/Taller%20CEDIN%2022-05-08.pdf
INDEC [2008] Indicadores de coyuntura de la actividad de la construcción. Octubre (datos provisorios). http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/isac_11_08.pdf
LIBORIO, Miriam. [2008] Recorridos pendulares entre investigación, docencia y profesión. La Cadena de sentido entre formación, profesión, e investigación en la construcción del espacio Residencial. El caso Córdoba. 2001-2007. Ponencia III Jornadas de Investigación y Reflexión VICEVERSA. FAUD / UNC.
LIBORIO, Miriam. [2009] Las viviendas de la soja. La producción de viviendas de gestión privada en Córdoba. Periodo 2000-2008. Premio Fundamentos, Categoría textos, Revista Arquitectura COAM, Madrid.
LIBORIO, Miriam. [2013] La vivienda agrupada de gestión privada en Córdoba. Periodo 2000- 2008. Aportes para una revisión disciplinar. Tesis de Postgrado. Fecha de defensa 31 de mayo. Advocatus / UBP
LIBORIO, Miriam. [2010 (a)] Pensar una ciudad, pensar ciudadanos. Ciudad X Nº 1, julio pp. 15.
LIBORIO, Miriam. [2010 (b)] El desafío de los barrios cerrados. Entrevista periodística, publicada 21 de noviembre. Suplemento Temas diario la Voz del Interior. Pp 1-3. http://www.lavoz.com.ar/cordoba/el-desafio-de-los-barrios-cerrados
LIBORIO, Miriam. [2011] La vuelta a la normalidad, tras el caos de cada lluvia. http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vuelta-normalidad-tras-caos-cada-lluvia
PERALTA Carolina y Miriam Liborio [2010] Córdoba. Crisis de urbanidad en un contexto de
crecimiento. Revista Hoy la Universidad Nº3, Junio. Pg. 10 - 13.

Forma urbana. Los emprendimientos residenciales privados construidos en Córdoba, 2001-2010

Lemma, Martín Hernán

PALABRAS CLAVE
· Forma urbana
· Diseño Urbano-Arquitectónico
· Emprendimientos Residenciales Privados

Resumen / En el Municipio de Córdoba, el mercado inmobiliario utiliza cinco modalidades que representan la extensión de la mancha urbana para la construcción de vivienda: urbanizaciones residenciales especiales, urbanizaciones rurales, barrios cerrados, urbanizaciones sin plan de vivienda y urbanizaciones con plan de vivienda. Dentro de los estudios sobre producción residencial en Córdoba, se detecta cierto vacío en los abordajes desde la forma urbana y el diseño urbano-arquitectónico; por lo tanto, el aporte de artículo consiste en comenzar a incorporar la dimensión físico-espacial de estos grandes emprendimientos, buscando comprender la incidencia de los mismos en el crecimiento urbano. Este fenómeno oscila entre la aspiración a una ciudad compacta y aquellas prácticas que, por el contrario, promueven la ciudad extendida.

Este estudio se sitúa dentro del debate teórico de morfología urbana sobre las tensiones entre la teoría del diseño urbano como idea y como práctica.

LEMMA, MARTÍN HERNÁN
CONICET
INVIHAB-UNC
Argentina
E-mail: martinlemma@gmail.com

1 INTRODUCCIÓN

El siguiente artículo discute algunos avances de la tesis doctoral "Forma urbana. Tensiones entre el diseño de emprendimientos residenciales privados y la planificación urbana en Córdoba, 2001-2010"1. Esta tesis busca explorar las tensiones entre los instrumentos normativos y las características proyectuales de los emprendimientos residenciales privados en el Municipio de Córdoba entre 2001 y 2010. El objetivo general de la tesis doctoral es establecer el impacto de, por un lado, la planificación urbana a través de sus instrumentos normativos y, por el otro, el diseño urbano-arquitectónico a través de las características proyectuales de emprendimientos residenciales privados, en la forma urbana.

2 FORMA URBANA

La morfología urbana se dedica al estudio de los elementos tangibles de la ciudad entendida como la acumulación e integración de muchas y pequeñas acciones regidas a sí mismas por tradiciones culturales y formalizadas por fuerzas socioeconómicas a lo largo del tiempo.

En 1996, se organiza el Seminario Internacional de Forma Urbana (ISUF, por sus siglas en inglés) que tuvo como principal logro el haber conseguido congregar en un mismo espacio de debate a las tres principales escuelas que, desde los años 60, estudiaban forma urbana: la británica, la italiana y la francesa (Moudon, 1997). La escuela inglesa se caracterizaba por un abordaje cuantitativo proveniente desde la geografía, incorporando las relaciones con la economía urbana. Esta escuela nace con los estudios de M.R.G. Conzen sobre la ciudad británica de Alnwick de 1960 y su principal exponente fue J.W.R. Whitehand quien en 1974 forma el Urban Morphology Research Group en la Universidad de Birmingham. La escuela italiana y la francesa surgieron como reacciones a los postulados de la arquitectura moderna y su rechazo de la historia. En este sentido, los estudios del italiano Saverio Muratori de 1959 de sobre historias operacionales, dieron el puntapié para que luego Carlo Aymonino y Aldo Rossi desarrollen sus teorías. En general, la escuela italiana se caracterizó por haber analizado e interpretado los diferentes procesos constitutivos de la forma urbana a través del tiempo buscando hilar cierta continuidad con el pasado y por intentar responder cómo es que ciertas formas fueron producidas por determinados procesos históricos. Finalmente, la escuela francesa se ve beneficiada de ciertos debates teóricos sobre la ciudad pero que sobrepasan las limitaciones de la arquitectura2. Así, ya a fines de los años '60, los arquitectos Philippe Panerai y Jean Castex, juntos con el sociólogo Jean-Charles DePaul fundan la Escuela de Arquitectura de Versalles como separación de la de Bellas Artes.

1 La tesis se encuentra en un 10% de avance. La misma se desarrolla dentro del Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento, es dirigida y co-dirigida por las doctoras Cecilia Marengo y Lorena Vecslir, respectivamente. El proyecto de investigación está financiado por una beca interna de posgrado de CONICET, que es llevado a cabo en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional de Córdoba.

2 Por ejemplo los del sociólogo Henri Lefebvre, y los historiadores de arquitectura François Boudon y André Chastel.

De estas tres escuelas, las dos que han tenido mayor influencia en nuestro contexto son la italiana y la francesa. Incluso entre ellas, siempre existió un vínculo fluido. Refiriéndose a los aportes de estas escuelas, Manuel de Solà-Morales menciona que "los estudios de morfología urbana han supuesto, en especial, un quiebro definitivo a la orientación funcionalista que reconducía siempre a los sistemas de movimiento o a la zonificación de actividades, el proyecto y el conocimiento de la forma urbana" (De Solà-Morales, 1986, p. 10). Ambas escuelas se caracterizaron, no solo por rechazo a los postulados anti historicistas de la arquitectura moderna, sino también por orientar sus reflexiones teóricas e investigaciones al proyecto (Vecslir, 2013). Esta finalidad operativa les imprime un sello particular: "estudios morfológicos, pero con la apoyatura de ejemplos localizados históricamente; estudios arquitectónicos pero a escala del tejido urbano; estudios espaciales, pero abiertos a lo social" (Panerai, Castex, & Depaule, 1986, p. 17). En particular, la escuela francesa estableció vínculos con la escuela catalana de urbanismo y, a través de ella, con Latinoamérica. El Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB) se caracterizó por estudiar, en principio, las "formas de crecimiento urbano"3 residencial de las compactas ciudades europeas –particularmente de Barcelona–, incorporando luego a las visiones metropolitanas y territoriales.

Además de haber congregado las tres escuelas de morfología urbana, en los inicios del ISUF se suceden tres encuentros entre las tres escuelas en la ciudad de Lausana, una serie de conferencias abiertas en Birmingham en 1997 y la creación de la revista Urban Morphology. De acuerdo con Moudon (1997), la unión de estas tres escuelas y disciplinas ha logrado encontrar varios puntos de partida teóricos en común. El principal acuerdo es que la ciudad puede ser leída y analizada por medio de su forma física bajo los siguientes componentes: forma, niveles de resolución y tiempo. La forma entendida como los elementos físicos (edificios, parcelas y calles); los niveles de resolución referidos a las escalas de análisis (edificio/parcela, calle/manzana, ciudad y región); y el tiempo como los causantes de las transformaciones históricas de la forma.

A partir de aquí, se pueden clasificar principalmente tres líneas de investigación4:

El estudio de la forma urbana que intenta responder cómo son construidas las ciudades y por qué. Estas son investigaciones descriptivas y con propósitos explicativos.

El estudio de la forma urbana que intenta responder cómo las ciudades deberían ser construidas. Estas investigaciones tienen propósitos prescriptivos.

El estudio de la forma urbana que intenta responder las diferencias entre lo que debería ser construido (en términos normativos) y lo que efectivamente se construyó. Estas investigaciones buscan entender el impacto de las teorías urbanas en la construcción de la ciudad.

Los principales aportes dentro de esta tercera línea de investigación fueron desarrollados dentro de la escuela francesa. El debate teórico al que se intenta responder es sobre la

3 Bajo este mismo nombre, Solà-Morales publica el libro que expresa el programa de la cátedra de Urbanística I y algunos estudios del LUB (De Solà-Morales, 2008).

4 Estas líneas de investigación no necesariamente se condicen directamente con las tres escuelas.

distinción entre la teoría del diseño como idea y como práctica.
Ya desde la creación del ISUF en 1996, existe el reconocimiento de la creciente expansión física de las ciudades a lo largo del siglo XX y del desconocimiento –por parte de sus escuelas– de los procesos que ocurrían en ciudades de culturas no estrictamente europeas.
En la actualidad, existe un considerable número de trabajos que abordan el problema del crecimiento físico de la ciudad de Córdoba y la producción residencial desde diversos ángulos como los asentamientos informales, los enclaves de consumo, la movilidad social, la vivienda social, etc. No obstante, en los estudios realizados sobre la forma urbana y, particularmente, sobre los grandes emprendimientos residenciales privados, las investigaciones más completas sobre otras ciudades latinoamericanas generalmente afrontan los problemas derivados del valor del suelo. Para el caso particular de la ciudad de Córdoba relacionadas a la problemática en cuestión se han encontrado ocho principales líneas de investigación:
Marengo, Cecilia. Extensión urbana e intervenciones habitacionales –principalmente de gestión estatal– en Córdoba, 1991-2001.
Grifone, Silvia. Las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía del Área Metropolitana de Córdoba.
Díaz Terreno, Fernando. Ideas, planes y prácticas en la configuración espacial del Área Metropolitana de Córdoba.
Caporossi, Celina. Tejidos tradicionales y centralidad barrial: la forma de la ciudad construida.
Paris, Omar. Lineamientos proyectuales para la conformación de un paisaje urbano deseable en Córdoba.
Brusa, Julia. Análisis de la relación entra la movilidad, el uso de suelo y la configuración urbana.
Liborio, Miriam. Vivienda de gestión privada y su impacto en distintas áreas urbanas.
Sánchez, Mónica. Estructura urbana de Córdoba.
Como se puede observar, se detecta cierto vacío en los abordajes desde la forma urbana y el diseño urbano-arquitectónico; por lo tanto, el aporte de esta investigación consiste en incorporar la dimensión físico-espacial a través de un análisis de las características proyectuales urbano-arquitectónicas, buscando comprender la incidencia de los mismos en el crecimiento urbano. Este fenómeno oscila entre la aspiración a una ciudad compacta y aquellas prácticas que, por el contrario, promueven la ciudad extendida.

3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

En este contexto, en este artículo comienza a abordar las siguientes preguntas, ¿cómo son las modalidades de construcción de emprendimientos residenciales privados entre 2001 y 2010?, ¿cuáles de estos emprendimientos proponen diseños urbano-arquitectónicos alternativos respecto de las formas de crecimiento residencial previas? Las respuestas a estas preguntas servirán para, en otro avance de la investigación,

poder responder a de qué manera estas alternativas son el reflejo de las tensiones entre la planificación urbana y las empresas inmobiliarias.

El punto de partida para responder estas preguntas es la hipótesis del ISUF de que la ciudad puede ser leída y analizada por medio de su forma física bajo los componentes de forma, niveles de resolución y tiempo. Se piensa que, a partir del año 2001, comienza una transformación en la manera en la que tanto la planificación como los desarrolladores inmobiliarios piensan y construyen la ciudad en Córdoba.

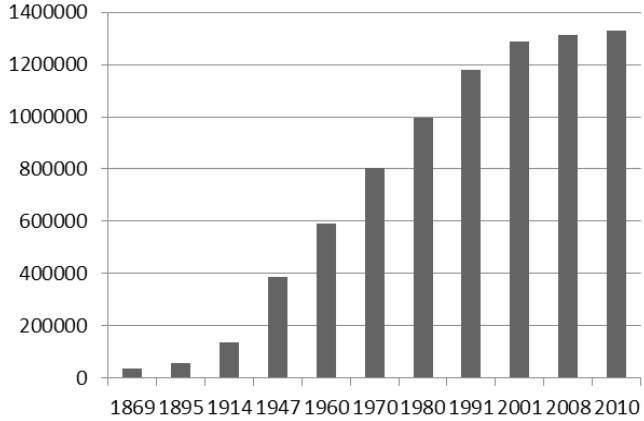
De tal manera, el Diagnóstico y líneas estratégicas orientativas para el Plan Urbano Ambiental (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba & IPUCOR, 2001) comienza a alertar sobre la ocupación del cinturón verde que rodea a la ciudad. Mientras tanto, propone un control del crecimiento por expansión y reitera la idea de densificar ejes preferenciales. Ese mismo año, uno de los principales desarrolladores inmobiliarios de la ciudad, el Grupo Edisur, introduce una propuesta residencial bajo el nombre de "Casonas". Las casonas marcan un punto de inflexión en las características proyectuales de los emprendimientos residenciales ofrecidos por el sector privado hasta el momento, e incorporan las densidades medias en el Área Pericentral; en ocasiones renovando terrenos con otros usos y en otras construidos sobre tierras vacantes. Esta nueva modalidad de pequeñas urbanizaciones como pequeños countries con alturas y densidades medias, fue adoptada con algunas modificaciones por otros grupos de desarrolladores, a lo largo de toda la década, demostrando un claro interés por ampliar la oferta inmobiliaria en términos de la tipología urbano-arquitectónica de emprendimientos propuestos.

Por este motivo, el artículo se propone caracterizar las variables de diseño de los emprendimientos residenciales privados de acuerdo a la normativa que responden. De esta manera, será posible tener un panorama de la producción residencial a gran escala que permita establecer cuáles son las que proponen nuevas alternativas de diseño para así comenzar a indagar sobre las tensiones entre la teoría del diseño de la forma urbana y su práctica; aportando entonces a la tercera línea de debate teórico dentro de los estudios de forma urbana.

4 METODOLOGÍA

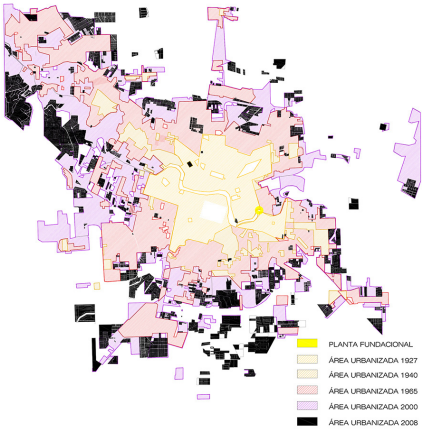
Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), el Municipio de Córdoba tiene una población de 1,329,604 habitantes, lo que representa un aumento del 3,5% respecto a los valores de 2001. Este valor denota una caída en la tasa de crecimiento de la población del municipio cuando se compara con valores de la segunda mitad del siglo XIX [Figura 1]. Mientras tanto, en esta misma década la gran mayoría de los municipios de la Región Metropolitana de Córdoba han aumentado sustancialmente su población en tasas que rondan el 30% (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012, p. 22). La Figura 2 muestra en negro las nuevas áreas urbanizadas entre el 2001 y el 2008; se observa que, a pesar de que la ciudad en esta década solo creció poco menos de 40,000 habitantes, la mancha urbana continúa expandiéndose sobre su periferia con ocupaciones que son de baja densidad.

Figura 1. Población para el Municipio de Córdoba, 1869-2010.



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC. Elaboración: Propia.

Figura 2. Área urbanizada por período. Municipio de Córdoba, fundación-2009



Fuente y elaboración: Bases Gráficas, Dirección de Planeamiento Urbano, Municipio de Córdoba, 2009.

En este sentido, se verifica la premisa de la importancia del fenómeno de nuevas urbanizaciones. Dentro de las que particularmente fueron llevadas a cabo por el mercado inmobiliario, existe una amplia variedad de tipologías urbano-arquitectónicas como countries de viviendas unifamiliares, complejos de torres, casonas de densidades medias, entre otras.

El mercado inmobiliario construye nuevas urbanizaciones residenciales bajo cinco modalidades: urbanizaciones con plan de vivienda, urbanizaciones sin plan de

vivienda, urbanizaciones residenciales especiales, urbanizaciones rurales y barrios cerrados. Si bien para cada una de ellas existen parámetros normativos que regulan las operaciones de diseño y, por lo tanto, las formas urbanas construidas, éstas no son siempre exclusivas dentro de cada modalidad. Por este motivo, se propone un abordaje multiescalar que busca encontrar la coherencia entre la forma urbana y el desarrollo de emprendimientos residenciales privados de escala urbano-arquitectónica. Así, se realiza un estudio de casos en dos escalas de aproximación: la ciudad –comprendida por su ejido municipal– (escala macro), y la escala de los casos de estudio (escala micro). La escala macro estudia las características proyectuales urbanas, y la micro las del proyecto arquitectónico.

5 Las formas de crecimiento residencial

De acuerdo con Díaz Terreno (2011), se pueden identificar tres momentos de la expansión de la ciudad hasta principios del siglo XX[5]. El nacimiento de la ciudad llevaba implícita la forma de ocupación y ordenación del territorio española en América entendiendo la ciudad como nexo entre regiones distantes a través de vías de comunicación que definieron, ya desde la génesis de la ciudad, un esquema radiocéntrico. La planta fundacional contó con la diagramación de setenta manzanas cuadradas y su respectiva subdivisión parcelaria en cuartos para uso residencial. Los espacios que rodeaban a la planta fundacional se dividía en anillos sucesivos de roles particulares: reserva, defensa y producción. La primera expansión a las setenta manzanas fue la anexión de tierras hasta el momento productivas al oeste cruzando el curso de agua de La Cañada, hacia fines del siglo XVIII. Este crecimiento lógico en este sentido se debió a que los límites naturales que contenían la ciudad hacia el sur (barrancas) y hacia el sur y este (Río Primero) eran notablemente más pronunciados. El modelo de crecimiento físico de esta expansión repite el trazado fundacional ortogonal.

El segundo momento responde al denominado "desborde modernizador" como resultado de procesos impulsados por el Estado nacional desde 1880. Para el caso de Córdoba, la llegada del ferrocarril en 1870 es un momento clave puesto que conecta a la ciudad con el circuito de producción y consumo internacional, aumentando su población en cuatro veces. En este momento, la ciudad crece subdividiendo las parcelas fundacionales y loteando sus diferentes anillos en urbanizaciones para una elite social y política. Este modelo de crecimiento comienza en siendo efectivizado por el sector privado pero, rápidamente, el Estado provincial comienza a realizar este tipo de negocios. De esta forma, se construyeron los hoy llamados barrios pueblos[6] y también anexos a la trama urbana como Nueva Córdoba y La Toma. Algunos de estos fueron construidos como unidades independientes con una organización interna que

5 Los "momentos de la periferia en Córdoba" identificados por el autor son técnicamente seis en toda la historia de Córdoba. Son referenciados solamente los tres primeros –que datan hasta principios del siglo XX– ya que el autor luego incorpora momentos de crecimiento relacionados a instancias de la planificación; es decir, otra perspectiva respecto a lo que se intenta describir aquí.

6 Por parte del sector privado se construyeron San Vicente, General Paz y Villa Sarmiento. Por su parte, el Estado provincial estuvo a cargo de lo que hoy son Alta Córdoba, San Martín, Las Rosas, Villa Páez, Villa Cabrera y Marechal.

contaba principalmente con una plaza y un núcleo de equipamientos; otros, fueron simples derivaciones de la ciudad. Fue también en este momento cuando se incorporan los grandes parques urbanos, como es el caso del Parque Sarmiento o el Parque Elisa (hoy Las Heras), como instrumentos civilizadores de esta ciudad en expansión.

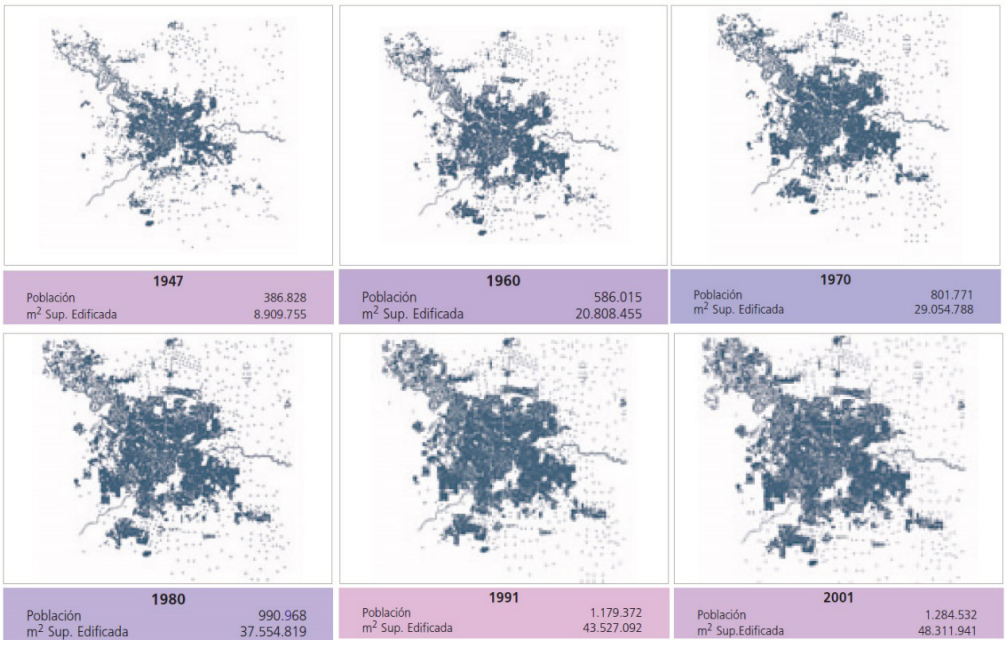
Durante lo identificado como el tercer momento, que dura hasta fines de los años '40, el crecimiento de la ciudad tiene que ver principalmente con el completamiento de las grandes áreas urbanizadas. Habiendo sufrido un incremento de casi el 50% de su población en éste período, los últimos crecimientos físicos –principalmente como completamientos entre los núcleos ya construidos– evidencian los problemas de una ciudad que había crecido sin una planificación integral (Díaz Terreno, 2011).

La consolidación de la estructura física de la ciudad actual se consolidó entre los años '40 y '70, y se debió a dos factores fundamentales: el proceso de industrialización y las inmigraciones. Por un lado, por el marcado proceso de industrialización que comienza en la ciudad con la instalación de la Fábrica Militar de Aviones y de las automotrices FIAT e IKA (Industrias Káiser Argentina). Posteriormente, otras metalúrgicas eligieron a la ciudad de Córdoba y ésta pronto se transformó en el polo industrial del centro del país. Este cambio atrajo como resultado un gran contingente de inmigrantes. De esta forma, la ciudad sufrió un gran crecimiento de sus áreas periféricas mediante la construcción de, en su mayoría, viviendas unifamiliares en parcelas individuales (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2005). De esta forma, entre 1940 y 1970, la superficie urbanizada de la ciudad se triplica principalmente sobre el eje noroeste y también hacia la zona norte, oeste y sureste. La cuadrícula se multiplicó con "rasgos repetitivos en el tejido, derivados de su aceptación masiva y, en muchos casos, de la acción del Estado en materia normativa y de planes de viviendas" (Foglia, 1990, p. 44).

El acelerado proceso de crecimiento demográfico comienza a disminuir sus tasas de manera continua a partir de mediados de los ochenta. Sin embargo, entre 1985 y 2000 los diferentes actores que desarrollan la ciudad, construyeron 389 nuevas urbanizaciones residenciales consumiendo una superficie de casi 3.000 hectáreas y localizándose en un 98,23% en las áreas periurbanas de la ciudad (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2005). Dentro de estos actores podemos identificar tres grandes grupos: el Estado –en sus diferentes instancias administrativas–, las organizaciones sociales y el mercado inmobiliario[7].

7 Forman parte del mercado inmobiliario las cooperativas de vivienda. En la ciudad de Córdoba la más importante, y un actor decisivo, es Cooperativa Horizonte.

Figura 3. Extensión de la mancha urbana de la ciudad de Córdoba en seis momentos.



Elaboración: (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2005).

El mercado inmobiliario utiliza cinco modalidades que representan la extensión de la mancha urbana para la construcción de vivienda: urbanizaciones residenciales especiales, urbanizaciones rurales, barrios cerrados, urbanizaciones sin plan de vivienda y urbanizaciones con plan de vivienda. De éstas, el proyecto de investigación lleva analizadas las dos primeras en su escala urbana y se encuentra recopilando información municipal para poder analizar las otras tres.

5.1 Urbanizaciones Residenciales Especiales

Figura 4. Urbanizaciones residenciales especiales en Córdoba. Períodos 1991-200 y 2001-2010.



Fuente: Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba. Elaboración: Propia.

En el período analizado, se construyeron y aprobaron once urbanizaciones bajo el formato de *Urbanizaciones Residenciales Especiales*. En total, éstas suman 3,68km^2; es decir un 0,63% del área total del ejido municipal (de un total de 588,65km^2). Estas urbanizaciones se localizan principalmente en la zona sur de la ciudad, cercanas a los nodos generados por la Av Circunvalación y tres ejes radiales de penetración:

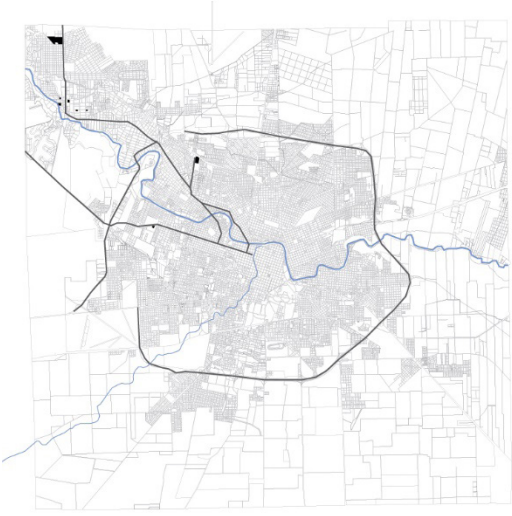
Av. Valparaíso, Av. O'Higgins y el Camino a 60 Cuadras[8]. Las tres excepciones son Siete Soles y Manantiales I y II. El primero de ellos construido en el límite oeste del municipio, sobre la Autopista Córdoba – Carlos Paz (Ruta Nacional N°20), y los otros dos –que, si bien fueron aprobados y construidos en años diferentes, conforman uno solo– sobre la calle San Antonio.

De las once URE, la única cuya localización responde a tensiones producidas por otros centros demográficos del área metropolitana es Siete Soles. De hecho, totalidad de este emprendimiento dividida entre los municipios de Córdoba y Malagueño. La localización de las otras diez URE responde principalmente al centro de la capital provincial, si bien la Av Circunvalación las provee de un vínculo rápido con el resto del área metropolitana.

Respecto del tiempo de recorrido desde las URE hacia el centro del municipio[9], Manantiales I y II son las de más rápido acceso con un tiempo estimativo de 13 a 15 minutos. Las siguen las URE de zona sur con un intervalo entre 15 y 20 minutos. Finalmente, Siete Soles se encuentra a 20-25 minutos del centro de Córdoba como de Carlos Paz.

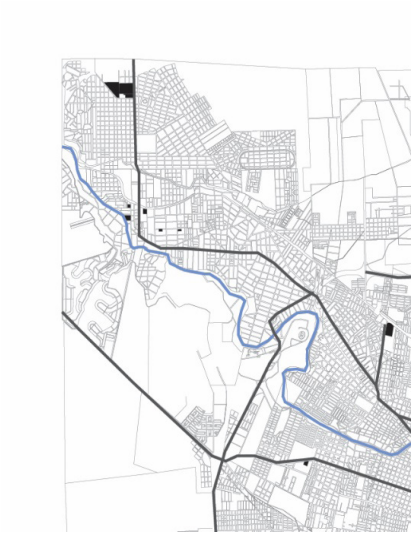
5.2 Barrios cerrados

Figura 5. Barrios cerrados en Córdoba. Período 2001-2010.



8 Son las rutas provinciales 104, 103 y 102, respectivamente.

9 Tomando como centro a la intersección entre Av. Vélez Sarsfield y Bv. San Juan, en hora no pico y según valores arrojados por la aplicación de tránsito de Google. Las variaciones de tiempo dependen del horario en que fue solicitada la información y a la vía utilizada.



Fuente: Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba. Elaboración: Propia.

Los denominados *barrios cerrados* son urbanizaciones que, a diferencia de las URE, no fueron desarrolladas bajo una normativa especial para barrio cerrado. Por el contrario, son urbanizaciones cuya aprobación legal de cerramiento se da posterior a su construcción. Si bien -en términos formales- hay muchos barrios cerrados, son tan solo diez los que están aprobados como tales. La sumatoria de su superficie equivale a 0,326km^2, es decir, casi diez veces menor a la correspondiente a las URE. La localización de este tipo de emprendimientos es el corredor de urbanización noroeste de la ciudad –que funciona como el principal corredor con centralidad de la ciudad–, aledaño a la vía conformada por la Av. Recta Martinoli, Manuel de Falla y Bodereau. Las dos excepciones son Parque Milénica I (en el Complejo Dinosaurio) sobre la Av. Rodriguez del Busto y otro ubicado sobre la Av Colón al 4700. Ambos se encuentran, a diferencia de los anteriores, dentro del anillo generado por la Av. Circunvalación y, por lo tanto, más cercanos al centro histórico de la ciudad.

Los complejos restantes, más cercanos a los límites del ejido municipal, se encuentran en fuerte vínculo de proximidad e interacción con otros centros urbanos como es el caso de Villa Allende al norte y La Calera al oeste. De todas formas, por su proximidad a las vías principales de penetración y a la Av. Circunvalación, todos estos barrios cerrados tienen fácil vinculación con las vías de conexión metropolitanas.

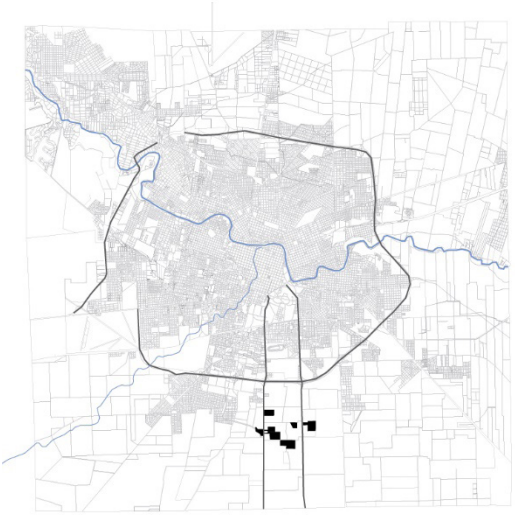
Respecto a la distancia temporal con el centro de la ciudad en auto, el barrio más cercano es el de Av. Colón, que se encuentra a tan solo 14 minutos, seguido por Parque Milénica I a 17 minutos. Los cinco barrios que están próximos a la Av. Manuel de Falla están a 28 minutos del centro de la ciudad y a 10 de la Av. Rafael Núñez 500010,

10 Se toma como referencia la altura 5000 del corredor de la Av. Rafael Núñez por ser la ubicación

mientras que los tres del borde noroeste se encuentran a 31 y 16, respecto de estos puntos y a 6 minutos del centro de la ciudad de Villa Allende.

5.3 Urbanizaciones Rurales

Figura 6. Urbanizaciones rurales en Córdoba. Período 2001-2010.



Fuente: Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba, INDEC. Elaboración: Propia.

Existen aprobadas y construidas ocho urbanizaciones rurales en Córdoba y la sumatoria de su superficie equivale 1,18km2, es decir, consumen más de tres veces la cantidad de suelo que los barrios cerrados y un tercio de las URE del período. Todas estas urbanizaciones se encuentran inscriptas en una circunferencia de en un radio de 1500m, localizada al sur del municipio, entre la Av. Circunvalación y el ejido municipal, y las avenidas Valparaíso y O'Higgins.

La localización de estas ocho urbanizaciones les permite principalmente un rápido acceso al centro de la ciudad de Córdoba (entre unos 15 y 18 minutos) y, si bien el vínculo no es directo, también con el resto del Área Metropolitana a través de las conexiones que permite la Av. Circunvalación.

5.3 Urbanizaciones con y sin plan de vivienda

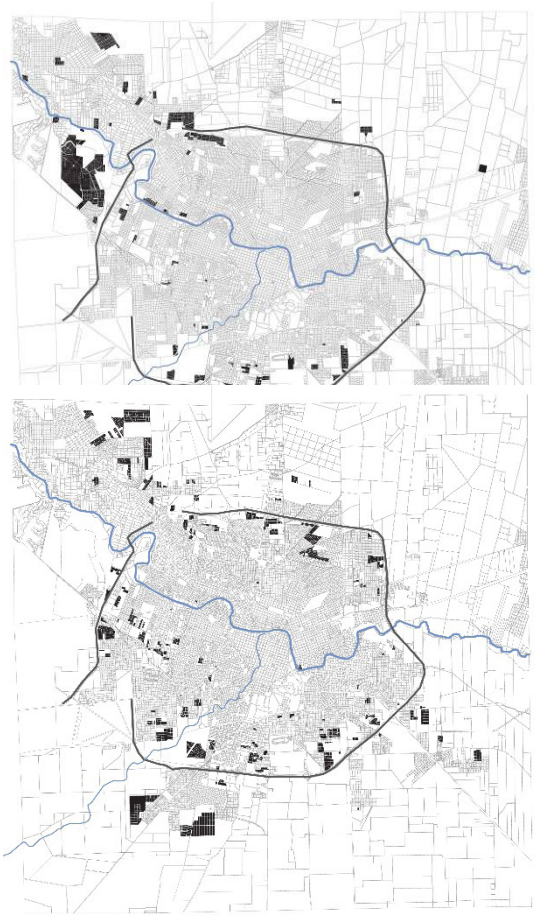
La Figura 7 representa las urbanizaciones aprobadas durante el período 1985-2011. A diferencia de las de las otras modalidades analizadas, todavía no existe información oficial que permita categorizarlas y estudiarlas. Los datos necesarios han sido solicitados a la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad de Córdoba y están siendo elaborados actualmente.

Lecturas preliminares de ambas modalidades permiten hacer, al menos, algunas observaciones. En primer lugar, hay claramente una distribución más repartida de las

que podría considerarse como punto de inflexión de dicho corredor. En este punto confluyen las Av. Recta Martinoli, Pedro Laplace, Padre Claret y La cordillera, y es donde se encuentra la escultura urbana Mujer Urbana.

urbanizaciones dentro del ejido municipal, éstas se ven estrechamente tensionadas a la Av Circunvalación y al corredor norte. Esto resulta en la urbanización –sobre todo por parte mediante urbanizaciones con plan de vivienda– de zonas que no son utilizadas en las otras modalidades como la norte, este, sudeste y, también, cercanas al centro.

Figura 7. Urbanizaciones con y sin plan de vivienda. Período 1985-2010.



Fuente: Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Córdoba, INDEC. Elaboración: Propia.

6 CONCLUSIONES

En este artículo se comenzó a describir en la escala urbana cinco modalidades que el mercado inmobiliario utiliza para construir emprendimientos residenciales privados para en otra instancia entender cómo la construcción de estos emprendimientos refleja tensiones con la planificación.

Las *urbanizaciones con y sin vivienda* se encuentran en un estado de análisis que todavía no permite responder si es que hay o no nuevas alternativas de diseño urbano.

Sí se sabe que varias de las urbanizaciones que presentan alternativas de diseño en la escala micro, se encuentran dentro de esta modalidad, como es el caso de *Casonas*.

Las *urbanizaciones residenciales especiales* son una modalidad emprendimiento existente desde 1991 y que, en la escala urbana, no presentan cambios importantes respecto a los diseños propuestos: su localización dentro de la estructura urbana queda regida por las vías rápidas de comunicación de la ciudad y las metropolitanas. Respecto a la localización dentro del ejido municipal de la ciudad, sí se ve una mayor concentración en la zona sur.

Los *barrios cerrados* y las *urbanizaciones rurales* son modalidades exclusivas de la década analizada y, por lo tanto, merecerán un análisis particularizado de su diseño en cuanto pueden presentar alternativas a las formas de crecimiento residencial previas. En términos normativos, se sabe que las primeras son barrios construidos bajo otras modalidades pero que consiguen una posterior habilitación para sus cerramientos perimetrales, previamente construidos. Las *urbanizaciones rurales* son, comparativamente, de mayor tamaño y, a diferencia de los barrios cerrados –que están consolidados dentro de la trama de la ciudad–, se localizan sobre la franja de extensión de los bordes urbanos.

7 BIBLIOGRAFÍA

De Solà-Morales, M. (1986). Prefacio a la edición castellana. In P. R. Panerai, J. Castex, & J. C. Depaule (Eds.), *Formas urbanas: de la manzana al bloque* (pp. 9–11). Barcelona: Gustavo Gili.

De Solà-Morales, M. (2008). *Las formas de crecimiento urbano* (2nd ed., p. 196). Barcelona: Universidad Politècnica de Catalunya.

Díaz Terreno, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba. Entre lo genérico y lo específico. *riURB*, *V*, 65–84.

Foglia, M. E. (1990). Los procesos de modernización en la estructura urbana de Córdoba y su significado actual. In M. E. Foglia & N. Goytía (Eds.), *Los procesos de modernización en Córdoba*. Córdoba: FAUD, UNC.

Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2012). *Lineamientos del plan estratégico urbano territorial de la región metropolitana de Córdoba* (p. 380). Córdoba.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires.

Moudon, A. V. (1997). Urban morphology as an emerging interdisciplinary field. *Urban Morphology*, (1), 3–10.

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. (2005). *Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba (PECba)*. Córdoba.

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, & IPUCOR. (2001). *Diagnóstico y líneas estratégicas orientativas para el Plan Urbano Ambiental*. Córdoba.

Panerai, P. R., Castex, J., & Depaule, J. C. (1986). *Formas urbanas: De la manzana al bloque* (p. 209). Barcelona: Gustavo Gili.

Vecslir, L. (2013). Experimentación Proyectual. De la morfogénesis urbana y la

abstracción a las nuevas configuraciones territoriales. In *Territorios, proyectos e infraetructura para el amba* (pp. 70–75). Buenos Aires: CPAU.

Dispersión urbana en áreas de borde de la ciudad de San Juan, Argentina

Malmod, Alicia Violeta
Castro Aneas, Cecilia
Tejada, Silvina

PALABRAS CLAVE
· Dispersión Urbana
· Periferia
· Indicadores

Resumen / Esta presentación se enfoca en el fenómeno de dispersión urbana en tanto proceso de transformación territorial característico de las periferias latinoamericanas y particularmente de las áreas de borde de la ciudad de San Juan. El estudio se desarrolla en el marco del proyecto "Diseño de un Observatorio Local sobre Transformaciones Territoriales (OTT-SJ)", financiado por CICITCA-UNSJ, período 2014-2015.

Reconociendo la dispersión urbana como patrón de expansión que define un modelo de ciudad difusa, opuesto al modelo de ciudad compacta que una ciudad-oasis como San Juan requiere; se pretende precisar desde lo cuantitativo y lo cualitativo la manera en que dicho fenómeno se hace presente en la periferia externa del Área Metropolitana del Gran San Juan.

Se plantean como objetivos, la observación, registro e interpretación de las particularidades con que el fenómeno de dispersión urbana se hace presente en la periferia de la ciudad de San Juan, como también la evaluación de sus implicancias territoriales. Con este propósito, se pretende conformar un sistema de indicadores urbanos que permitan cuantificar los rasgos más evidentes de la dispersión urbana, a fin de desarrollar una aplicación en el sector norte de la planta urbana de la ciudad de San Juan.

MALMOD, ALICIA VIOLETA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de San Juan, Argentina
E-mail: avmalmod@gmail.com

CASTRO ANEAS, CECILIA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de San Juan, Argentina
E-mail: cicastroaneas@gmail.com

TEJADA, SILVINA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de San Juan, Argentina

Introducción

Esta presentación se enfoca en el fenómeno de dispersión urbana en tanto proceso de transformación territorial característico de las periferias latinoamericanas y particularmente de las áreas de borde de la ciudad de San Juan. El estudio se desarrolla en el marco del proyecto "Diseño de un Observatorio Local sobre Transformaciones Territoriales (OTT-SJ)", financiado por CICITCA-UNSJ, período 2014-2015.

El modelo territorial actual de la ciudad de San Juan, se caracteriza por su alto nivel de dispersión de actividades y población, particularmente en los bordes. Esto implica un elevado consumo de recursos (suelo, energía, agua), así como la generación de numerosos problemas ambientales. La ciudad de San Juan crece rápidamente por acción privada y estatal, particularmente en los bordes de la ciudad, sin tener en cuenta la escasez del suelo productivo. Precisamente, la producción del espacio residencial en áreas de borde de la mancha urbana, es la actividad de mayor relevancia en las transformaciones territoriales que experimenta la ciudad. A ello se suma, su inserción en un ecosistema de oasis, que como recurso no renovable y limitado, resulta particularmente frágil ante este tipo de expansión, que pone en desventaja a los usos agrícolas, cuya renta no compite con la valorización inmobiliaria suburbana. De aquí la necesidad de rescatar patrones de ocupación compatibles con el ambiente y alertar sobre modos de transformación territorial que lo ponen en riesgo.

Reconociendo desde esta perspectiva, que la dispersión urbana como patrón de expansión define un modelo de ciudad difusa, opuesto al modelo de ciudad compacta que una ciudad-oasis como San Juan requiere; se pretende precisar desde lo cuantitativo y lo cualitativo la manera en que dicho fenómeno se hace presente en la periferia externa del Área Metropolitana del Gran San Juan.

Planteando como objetivos, la observación, registro e interpretación de las particularidades con que el fenómeno de dispersión urbana se hace presente en la periferia de la ciudad de San Juan, como así también la evaluación de sus implicancias territoriales. Con este propósito, se pretende conformar un sistema de indicadores urbanos que permitan cuantificar los rasgos más evidentes de la dispersión urbana, a fin de desarrollar una aplicación en el sector norte de la planta urbana de la ciudad de San Juan. A tal efecto, se selecciona el área urbana del Departamento Chimbas, uno de los seis departamentos que conforman la planta urbana, en función de presentar transformaciones territoriales que se corresponden con un alto índice de dispersión en su ocupación, y reflejar claramente un modelo de ocupación difusa.

Desarrollo

A partir de una primera fase de exploración conceptual (investigación bibliográfica) se ha avanzado en la comprensión del fenómeno de dispersión urbana, en términos de definición y precisión de sus principales características.

Reconociendo que no existe definición absoluta[1], y planteando como hipótesis de

1 A modo de ejemplo y tomando de referencia a Galster et al (2001), se pueden mencionar definiciones basadas en: ejemplos, donde se describen las características de un caso específico, y a partir de ello se analizan otros territorios (Gedges 1997); juicios de valor, donde se describe el fenómeno cualificándolo

trabajo que el fenómeno en estudio constituye una manifestación espacial multivariada no reductible a un único factor determinante, se propone delimitar el concepto de dispersión urbana como un patrón de ocupación caracterizado principalmente por un consumo extensivo de suelo a baja densidad, una baja concentración poblacional, con baja compacidad y discontinuidad de la masa edilicia por presencia alternada de llenos y vacíos, así como una baja proximidad entre áreas de uso de suelo exclusivo y bajos niveles de centralidad. Características estas que no solo definen conceptualmente el fenómeno en estudio, sino que se constituyen como variables de análisis en el territorio.
A partir de una segunda fase de exploración instrumental, la densidad y concentración poblacional, la compacidad y discontinuidad edilicia y la proximidad y descentralización de áreas, se sistematizan a partir de un conjunto integrado de indicadores, que desde lo operativo permiten medir el fenómeno en un área de estudio especifica como el 'área urbana del Departamento Chimbas', a modo de unidad ambiental 'testigo'. En este sentido se avanza sobre la base de las siguientes definiciones:
Densidad poblacional. Variable que alude a la intensidad de uso de suelo de un territorio, relacionando cantidad de habitantes por unidad de superficie. La bibliografía2 de referencia en esta temática, prácticamente en su totalidad relaciona valores bajos de esta variable con la presencia de dispersión urbana, lo cual habilita a referenciar esta característica como variable fundamental a la hora de definir el fenómeno.
Existen varias formas de aproximarse cuantitativamente a la variable, lo que implica encontrarse con varios tipos de indicadores; siendo el más frecuente, el Índice de Densidad Urbana Relativa [□], que corresponde al valor promedio de habitantes del área urbana en relación a una unidad de superficie dada.
No existe valor de referencia absoluto según el cual esta variable exprese niveles de dispersión, pero si puede decirse que mientras más baja sea la "□", mayores niveles de dispersión emergen.
Concentración poblacional. Esta variable refiere al modo de distribución espacial de habitantes en un territorio, definiendo el aglutinamiento de grupos poblacionales en relación a la distribución promedio de habitantes. Con una importante incidencia en la bibliografía analizada (45%), la concentración poblacional como variable de estudio, permite profundizar sobre los modos de distribución de la población en un territorio. En este sentido analizar la concentración poblacional, permite ampliar la información que aporta la variable densidad poblacional a través de "□" que es un valor promedio; porque puede ocurrir que la baja densidad de un área se obtenga a partir de núcleos concentrados de alta densidad, lo cual define un patrón de dispersión característico3.

ej.: modelo poco interesante, banal, amorfo, etc (Ewing 1994, 1997; Torres y Alberti 2000; Muñiz y García 2013); definiciones basadas en causas o donde se describen procesos generadores del fenómeno y no el fenómeno en si mismo (Sierra Club 1998); y finalmente definiciones que entienden la dispersion como parte de un proceso según la Teoría del Ciclo de Vida Urbano (Ewing 1997).

2 Santos Preciado et. al. (2013), Muñiz y García (2013), Rojas Quezada et. al. (2011), Shlomo et. Al (2010), Cebrian (2007), Muñiz y García (2006), Ortiz y Morales (2002), Galster et. al (2001), Malpezzi (2001), Torres y Alberti (2000), Vermont Forum on Sprawl (1999), Ewing (1997).

3 Según autores como Muñiz y García (2006-2013), la existencia de núcleos concentrados de población en el territorio se asocia a un patrón de ocupación policéntrico, no considerable parte del fenómeno de dispersión urbana.

Entre los indicadores que se implementan para definir niveles de concentración propios del fenómeno de dispersión, el Coeficiente de Variación Estándar [pob] aplicado a la población (aunque también a veces a viviendas o empleos), es el índice más referenciado.

" " define los valores en más y menos en relación al promedio, según los cuales se encontrarían concentraciones medias. Los valores por debajo de tal rango (Prom - Prom-), poseerán baja concentración, los valores por encima de tal rango (Prom - Prom+), poseerán alta concentración.

Compacidad edilicia. Esta variable define la porosidad de la masa edilicia relacionando lo construido el "lleno", con la superficie libre el "vacio". Si bien la compacidad edilicia posee una menor incidencia en la bibliografía analizada que las anteriores variables (20%), es un factor altamente significativo para describir la forma urbana y profundizar en observaciones espaciales sobre el fenómeno de dispersión.

Existen formas alternativas de aproximarse cuantitativamente a la compacidad edilicia, pero en particular se ha tomado un indicador que la bibliografía analizada permite individualizar por su alto nivel de significación para el análisis posterior y más complejo de la dispersión urbana. Así se selecciona el Índice de Compacidad Urbana [ICU], el cual analiza la relación geométrica existente entre el área y el perímetro de un área urbana construida, definiendo planimétricamente formas urbanas más o menos compactas.

El ICU, pudiendo varía entre 0 y 1, mientras más cercano a 1 se encuentre mayor porosidad señala y por tanto mayores niveles de dispersión urbana configura.

Discontinuidad edilicia. Esta variable señala la presencia interrumpida de áreas construidas, donde lo que interesa definir son los saltos cuantitativos (discontinuidades) con que la masa edilicia se hace presente en un territorio. Según la investigación bibliográfica realizada es la segunda variable de importancia en estudios espaciales sobre dispersión (Galster et. al. 2001) y por tanto uno de sus atributos más mencionados. En este sentido con una alta incidencia (50%) en la bibliografía analizada, la discontinuidad edilicia si bien no es variable determinante para hablar o no de dispersión, si es una variable que cualifica significativamente el fenómeno

Se hallan varias formas de aproximarse cuantitativamente a la discontinuidad edilicia, aunque la formas más simple y por tanto más implementada, es a través del estudio del gradiente de distribución de por ejemplo la cantidad total de construcciones, la densidad edilicia, etc.

Para el caso de esta investigación resulta significativo analizar discontinuidad a través de la observación y registro del gradiente de distribución del Factor de Ocupación del Suelo Promedio [FOSProm]. El FOSProm indica el promedio por manzana del Factor de Ocupación del Suelo [FOS], que es un indicador urbano propuesto por la norma vigente (Código de Edificación de la provincia) el que a nivel de parcela precisa la relación proporcional existente entre lo construido (lleno) y el suelo en que este se asienta (vacío).

Al igual que las demás variables no existe un valor absoluto dado a priori según el cual esta variable exprese niveles de dispersión, pero si se puede decir que mientras más alta sea la discontinuidad edilicia, procesos más agudos de dispersión pueden referirse.

Proximidad de usos. Variable que define la cercanía o lejanía espacial entre áreas de usos de suelo complementarios. En este sentido la variable proximidad precisa también el grado de exclusividad con que se configura el patrón de uso de suelo, lo que en análisis de dispersión interesa, pues en parte la dispersión urbana se define por áreas de uso exclusivas no próximas entre sí (alejadas).

Con una incidencia considerable en la bibliografía especializada (30%), en la medida que indaga sobre el patrón de localización de usos de suelo, se torna una variable altamente significativa como para hacerse necesaria en estudios de dispersión.

Si bien existen varios indicadores que cuantifican la proximidad de usos, en estudios de dispersión el indicador más claro y directo, y por tanto más implementado, es el Índice de Proximidad Urbana [IPU], que se establece a partir de la magnitud de la distancia media existente entre áreas residenciales exclusivas y áreas de usos no exclusivos y complementarios a estas.

Mientras mayor sea la magnitud relativa del IPU, menos próximas están las áreas con uso complementarias, lo que contribuye a definir mayores niveles de dispersión.

Descentralización de áreas. Variable que define el grado de pertenencia o no pertenencia a un centro, a nivel urbano expresa la cercanía o lejanía de áreas respecto al Centro Administrativo Financiero (CAF) de una ciudad. Con un alto porcentaje de incidencia en la bibliografía consultada (73%), se apunta como condición necesaria pero no suficiente para estimar a nivel territorial la presencia de patrones de ocupación dispersos.

Operativamente el indicador más utilizado para medir esta característica es el Índice de Descentralización Urbana [IDU], el cual mide la distancia promedio de subcentro/s (áreas) al centro administrativo financiero de la ciudad, media ponderada por el peso poblacional o extensión superficial del área en análisis. Es decir que este indicador, se establece a partir de una distancia promedio como medida de tendencia central que depende del peso poblacional o extensión superficial de cada subárea en estudio.

Mientras mayor sea el valor del IDU, más descentralizada esta el área en análisis, lo que colabora a configurar un patrón de ocupación más disperso.

Esta selección de variables e indicadores destaca, en tanto intenta aproximarse al fenómeno espacial multivariado de dispersión urbana de un modo integral y equilibrado a través de la observación de dos variables poblacionales (densidad y concentración), dos variables físicas (compacidad masa edilicia y discontinuidad factores ocupación del suelo) y dos variables funcionales (proximidad de usos de suelo y descentralización de áreas).

Sintetizando lo expuesto, la dispersión urbana como patrón de ocupación característico de las áreas de borde se observa y analiza a partir de cuatro variables necesarias (densidad, concentración, compacidad y proximidad) y dos variables necesarias pero

no suficientes (discontinuidad y descentralización) para estudios del fenómeno.

Tabla 1. Síntesis propuesta instrumental

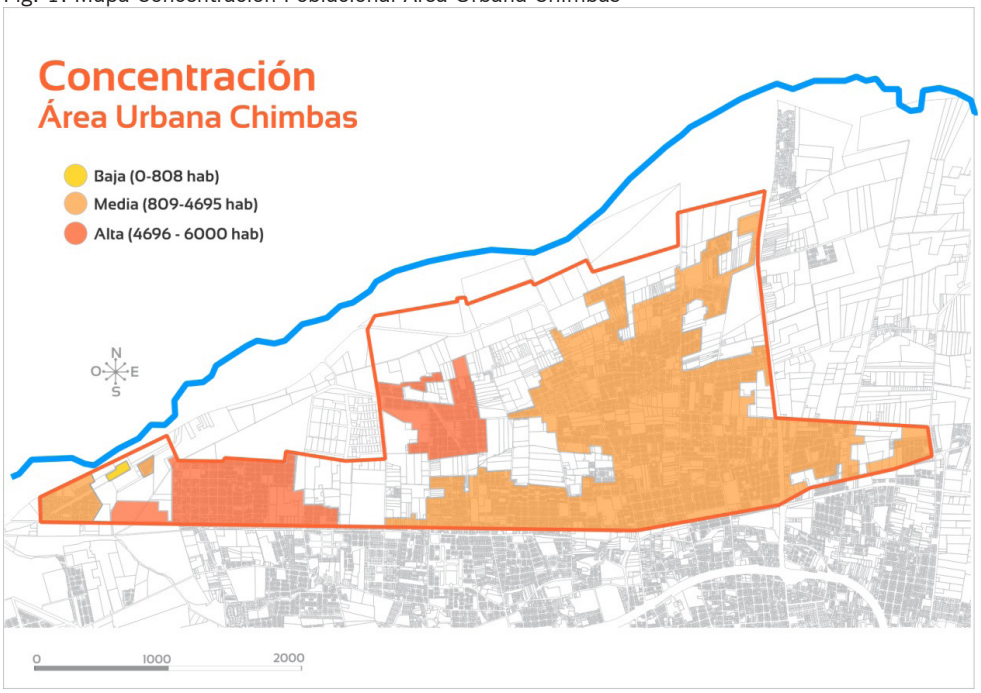
Dimensión	Variable	Indicador
Poblacional	Densidad poblacional	Índice de Densidad Urbana Relativa [δ]
	Concentración poblacional	Coef. de Variación Estándar Poblacional [σpob]
Física	Compacidad edilicia	Índice de Compacidad Urbana [ICU]
	Discontinuidad edilicia	Gradiente FOSPromedio
Funcional	Proximidad de usos	Índice de Proximidad Urbana [IPU]
	Descentralización de áreas	Índice de Descentralización Urbana [IDU]

Fuente: elaboración propia

El avance sobre la tercera fase de medición analítica del fenómeno, por medio de la aplicación de los índices citados sobre la unidad ambiental de análisis, Área Urbana Departamento Chimbas, revela diversos valores sobre cuya base se elabora la correspondiente cartografía. En este sentido, a partir de los resultados parciales obtenidos, se elabora una serie de mapas temáticos por variable, que de forma analítica permiten comprender en profundidad la magnitud y alcances con que cada una de las características citadas del fenómeno observado, se van haciendo presentes en el territorio.

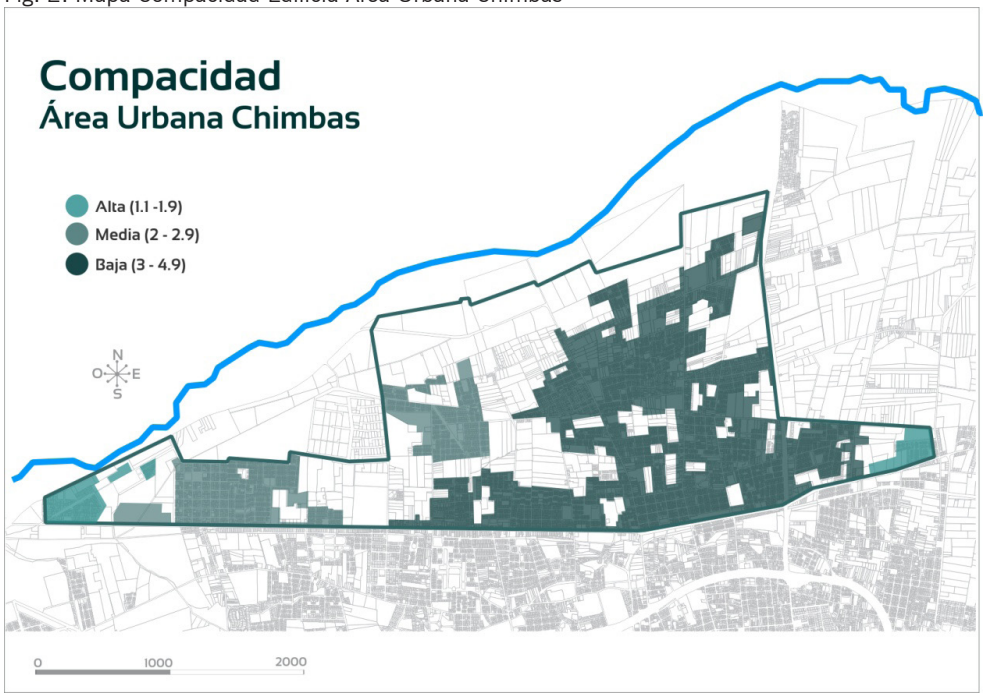
A modo de ejemplo, a continuación se exponen algunos de tales resultados parciales:

Fig. 1. Mapa Concentración Poblacional Área Urbana Chimbas



Fuente: elaboración propia con datos INDEC Censo Poblacional 2001

Fig. 2. Mapa Compacidad Edilicia Área Urbana Chimbas



Fuente: elaboración propia con datos Dirección de Catastro de la Provincia 2012, Gobierno de San Juan

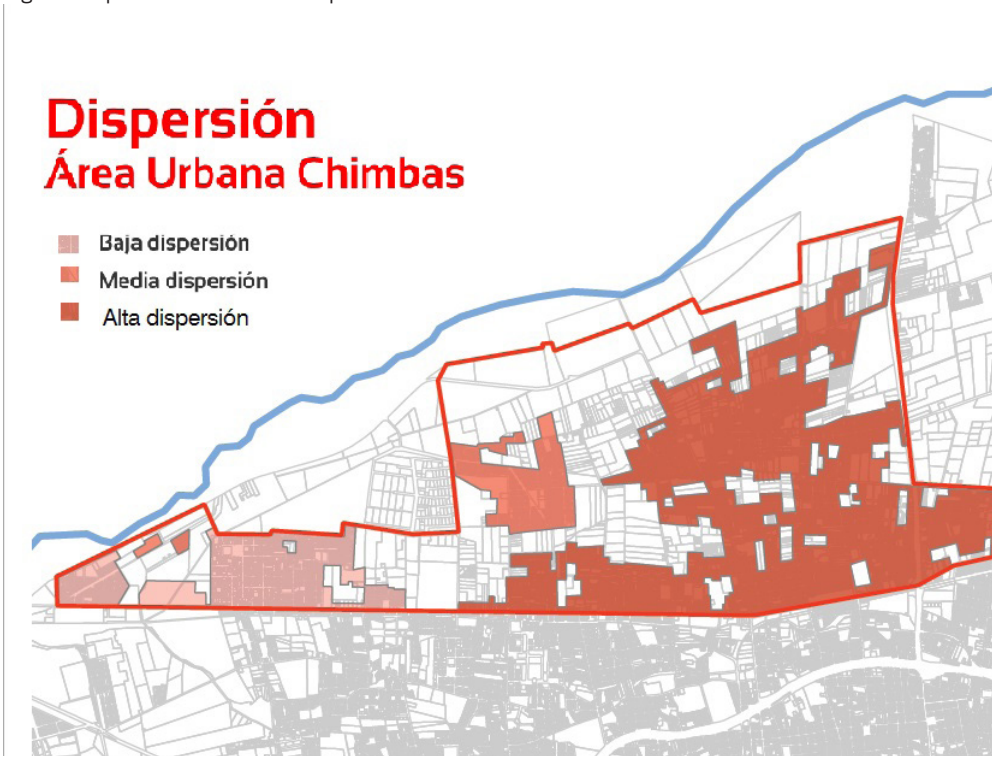
Sobre la base de los resultados obtenidos en la fase de medición analítica del fenómeno, se trabaja sobre la fase de valoración sintética integrando cada uno de los anteriores resultados parciales, a través de la construcción de un Índice de Dispersión Urbana Compuesto, [ICDU]. Se pretende el ICDU permita integrar y valorar cualitativamente los resultados parciales obtenidos en la medición a partir de la determinación de niveles de dispersión urbana. Se propone, de esta manera, una valoración no abstracta y focalizada de la implicancia territorial del fenómeno en estudio, para el área de trabajo seleccionada (Departamento Chimbas, San Juan, Argentina).

Tabla 2. Síntesis resultados parciales, valoración y determinación ICDU

ÁREA	DENSIDAD POB.	CONCENT. POB.	COMPAC. URB.	DISCONT. URB.	PROX. USOS	DESCENT ÁREAS	ICDU	Valoración
1	31 hab/hac	2397 hab	1.2	2	1.33	0.33	1	Dispersión baja
Valoración	Media	Media	Alta	Media	Media	Baja		
2	6 hab/hac	275 hab	1.4	1	1.45	0.02	2	Dispersión media
Valoración	Baja	Baja	Alta	Baja	Media	Baja		
3	19 hab/hac	881 hab	1.1	1	1.1	0.05	2	Dispersión media
Valoración	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Baja		
4	53 hab/hac	5286 hab	2.5	2	0.26	1.15	1	Dispersión baja
Valoración	Media	Alta	Media	Media	Alta	Media		
5	23 hab/hac	4849 hab	2	2	0.57	0.43	2	Dispersión media
Valoración	Baja	Alta	Media	Media	Alta	Baja		
6	40 hab/hac	4497 hab	4.9	3	0.63	3.13	3	Dispersión alta
Valoración	Media	Media	Baja	Alta	Alta	Alta		
7	16 hab/hac	1082 hab	1.5	1	2.55	0.05	2	Dispersión media
Valoración	Baja	Media	Alta	Baja	Baja	Baja		

Fuente: elaboración propia

Fig. 4. Mapa Síntesis Niveles Dispersión Área Urbana Chimbas



Fuente: elaboración propia

Conclusiones finales

La investigación ha permitido identificar las particularidades de la dispersión urbana en un área de borde característica de la ciudad de San Juan, como es el área urbana del Departamento Chimbas.

Este área presenta un 86% de su territorio con altos niveles de dispersión urbana en sus patrones de ocupación (76% "dispersión alta", 10 % "dispersión media"). Esto representa un grave obstáculo para el desarrollo sostenible de la ciudad de San Juan4, particularmente si se considera su carácter de ciudad oasis, es decir un asentamiento humano, en un paisaje dominado por desiertos y montañas, con escasa disponibilidad de agua y límites precisos para su desarrollo.

La urbanización dispersa, además de encarecer y dificultar la provisión de servicios urbanos (transporte público, saneamiento, electricidad, etc.), presiona directamente sobre una red hídrica limitada per sé en zona árida, a la vez que avanza sobre el sector agro-productivo. Este proceso expansivo, no solo disminuye la capacidad productiva del área rural circundante encargada de abastecer al aglomerado urbano y fuente legitima de empleos, si no que destruye parte significativa de los paisajes culturales y naturales que conforman el patrimonio local.

En clave funcional, el proceso de dispersión que afecta al área en estudio, desconcentra población sin acompañar tal proceso con la correspondiente descentralización de bienes y servicios urbanos (educación, salud, comercio), generando una fuerte dependencia funcional de este área de borde con el único centro administrativo financiero de escala metropolitana con que cuenta la ciudad. Este proceso, asociado al uso principal de la movilidad privada, impacta sobre el sistema vial de conexión metropolitana a la vez que contribuye al significativo aumento de la contaminación ambiental.

El nivel de dispersión urbana que presenta en general toda la planta urbana, resulta causa y efecto de procesos de especulación inmobiliaria, que a través de la ocupación extensiva y discontinua de áreas periféricas generan una dinámica de preciación del suelo que va en desmedro de la equidad de acceso al suelo urbano y la vivienda.

En este marco, cobra valor la metodología desarrollada en tanto permite medir el modo insostenible en que tiene lugar el crecimiento urbano en un contexto de extrema fragilidad, al tiempo que permite profundizar sobre las causas de tal proceso y esbozar caminos de solución posibles. Cabe señalar que el sistema de indicadores propuesto, además de considerar variables físico-espaciales, funcionales y de análisis poblacional, integra niveles de dispersión específicos a través del IDUC (Índice de Dispersión Urbana Compuesto).

En el marco del proyecto "Diseño de un Observatorio Local sobre Transformaciones Territoriales (OTT-SJ)", se prevé avanzar en la aplicación del sistema de indicadores propuesto, en otras áreas de borde de la planta urbana de la ciudad de San Juan, cotejando sus particularidades. Asimismo, se pretende complementar el análisis propuesto a través del estudio de la variable "movilidad urbana" en relación con el fenómeno de dispersión en estudio. De esta manera, se avanza en la implementación de un sistema permanente y dinámico de información urbano-territorial, para la observación de los procesos de conformación urbana, socio-ambiental y territorial.

4 El Gran San Juan, principal nodo de provincial, se inserta dentro del oasis productivo del Valle de Tulum concentrando casi el 75% de la poblacion total de la provincia en una extension superficial aproximada de 135 km2.

Bibliografía

CEBRIÁN ABELLÁN F. (2007). Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha." Boletín de la Asociación de Geógrafos, España.

EWING, R. (1994). *Characteristics, Causes and Effects of Sprawl: A Literature Review*. Environmental and Urban Issues, FAU/FIU Join Center. Estados unidos.

EWING, R. et. al. (1997). *Measuring sprawl and its impact.* Smart Growth America. Washington D.C. Estados unidos.

GALSTER G. et. al. (2001). *Wrestling Sprawl to the ground: defining and measuring and elusive concept.* Revista Housing Policy Debate V. 12. Issue 4.

MALPEZZI y WEN-KAI GUO (2001). *Measuring Sprawl: Alternative Measures of Urban Form in U.S. Metropolitan Areas.* Center for Urban Land Economics Research, Universidad de Wisconsin, Estados Unidos.

MERA G. Y MARCOS M. (2001) *Aportes metodológico-conceptuales para pensar la distribución espacial de la población urbana. El caso de la Ciudad Autónoma de Bs. As.* II Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, Santa Rosa, La Pampa, 15 al 18 de septiembre de 2009.

MUÑIZ I. y GARCÍA M. (2006). *Sprawl. Definición, causas y efecto*. Informe publicado por el Ministerio de Fomento de España.

MUÑIZ I. y GARCÍA M. (2013). *Anatomía de la Dispersión Urbana en Barcelona*. Rev. Eure V. 39 N. 116. Santiago, Chile.

ORTIZ J. y MORALES (2002). *Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y nuevas periferias del Gran Santiago.* Revista Eure V. 28 N. 85. Santiago, Chile.

ROJAS QUEZADA C. et. al. (2011). *Medidas para la valoración de la Sostenibilidad de los Territorios Metropolitanos: aplicación al Área Metropolitana de Concepción (Chile).* Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.55. Los autores son geógrafos de varias universidades de Chile y España.

SANTOS PRECIADO J.M. et. al. (2013). *Medida de la Dispersión Urbana en un entorno SIG. Aplicación al estudio del Desarrollo Urbano de la Comunidad de Madrid (1990-2006).* Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica Geofocus. España

SIERRA CLUB (1998) Sprawl: The Darck Side of the American Dream. Disponible en http://www.sierraclub.org/sprawl/report98/what.html

SHLOMO A. et. al. (2010). *The persistent decline in urban densities. Global and historical evidence of Sprawl.* Working Paper del Lincoln Institute of Land Policy.

TORRENS P. Y ALBERTI M. (2000). *Measuring Sprawl*. Working Paper nº 27del Centre for Advance Spatial Analysis, del University College of London, Inglaterra.

Evaluación comparada de indicadores de densidad y calidad residencial en conjuntos de vivienda colectiva

Marengo, M. Cecilia
Ochoa, Alejandra
Ambrosini, Alejandro

PALABRAS CLAVE
· Densidad
· Calidad residencial
· Vivienda colectiva

Resumen / La investigación propone el estudio de los modelos de densificación residencial, desde una perspectiva que analiza intervenciones habitacionales existentes y propone nuevas hipótesis, en escenarios de evaluación prospectiva. El abordaje es multivariado y opera a partir de aplicar un modelo de simulación en diferentes situaciones de densidad, incorporando la visión de complejidad en el análisis de la realidad urbana. Entendemos, como menciona Morín E. (2007:11), que la complejidad es una palabra problema y no una palabra solución y que lo que se busca al incorporar la idea de complejidad en el abordaje de los fenómenos urbanos –desde la comprensión, planificación y posibles estrategias de intervención en la ciudad- es vincular dominios disciplinarios usualmente disociados por la aplicación de una lógica analítica propia del pensamiento disgregador. Por otra parte, -siguiendo al mismo autor- acordamos que la idea de complejidad no sólo refiere a las interrelaciones entre múltiples variables cuantitativas y cualitativas que intervienen en la planificación urbana, sino que comprende fenómenos aleatorios y el manejo de la incertidumbre. En este contexto, la Teoría General de Sistemas constituye un aporte a la noción de pensamiento complejo y se sitúa en un nivel transdisciplinario que permite concebir, al mismo tiempo, tanto la unidad como la diferenciación. (Morín E. 2007:42). Al poder incorporar el dinamismo de la realidad mediante las técnicas generadas por la Dinámica de Sistemas (que es una disciplina derivada de la misma), ofrece una herramienta de planificación que posibilita la cuantificación y cualificación del impacto de un desarrollo en la ciudad.
El interrogante al que esta investigación busca dar respuesta es:
¿Cómo intervenir promoviendo una mayor densidad edilicia y mantener condiciones de calidad en el hábitat residencial?

GÓMEZ PIOVANO, JIMENA
CONICET – FAUD Instituto de Investigación de
Vivienda y Hábitat
Argentina
E-mail: mcmarengo@gmail.com

Nos interesa poder formular analíticamente un Índice que resuma el concepto de Calidad del Hábitat residencial, y aplicarlo a la evaluación comparativa de los conjuntos habitacionales sistematizados en las fichas que hemos desarrollado en la etapa precedente de la investigación (período 2012-2013). Por otra parte, se pretende validar la construcción epistemológica del modelo, así como desagregar la incidencia de los diferentes índices (que refieren a cuestiones arquitectónicas y urbanas) considerados en situaciones de densificación existentes o futuras.

INTRODUCCIÓN

La crisis de sustentabilidad asociada a los procesos de extensión urbana que han tenido lugar en las últimas décadas, lleva a reexaminar los tejidos consolidados y densos, en tanto presentan una ocupación de suelo más compacta y condiciones de habitabilidad espacial-urbana de mayor calidad que las que se construyen en las nuevas periferias indiferenciadas y difusas. En consecuencia, el problema de investigación plantea los siguientes interrogantes:

¿Es posible desarrollar estrategias de densificación en la ciudad de Córdoba que contrarresten la expansión difusa y en baja densidad?

¿Qué variables debieran considerarse para promover procesos de densificación que ofrezcan condiciones de calidad de vida?

¿Cuáles son las estrategias de densificación que resultan más adecuadas y pueden ser replicadas en otras intervenciones habitacionales?

¿En qué medida la densificación es una herramienta que posibilita el acceso al suelo?

Los aportes del estudio consisten en instalar la cuestión del impacto de las políticas habitacionales en términos de la sustentabilidad del crecimiento urbano buscando impulsar nuevas formas de gestión y diseño habitacional-urbano, que superen las limitaciones de la planificación normativa, promuevan la mixtura residencial y social y atenúen los efectos de la expansión urbana y la segregación residencial.

La importancia del proyecto radica en la elaboración de indicadores sobre la densificación real existente en las propuestas de conjuntos colectivos construidos en la ciudad de Córdoba, y su evaluación comparativa en tanto antecedentes que pudieran ser considerados en futuras propuestas de intervención (orientadas hacia una mayor densificación). Por otra parte, el mismo tiene valor dado que no existen estudios específicos sobre densificación, así como indicadores comparados respecto a determinadas variables como: consumo de suelo, acceso a la movilidad urbana, acceso a los espacios verdes e infraestructura, entre otros, que posibiliten una primera la validación de criterios sobre la calidad de vida implícita en diferentes propuestas de densificación, considerando eficiencia, equidad y sustentabilidad en el desarrollo urbano.

La investigación propone el estudio de los modelos de densificación residencial, desde una perspectiva que analiza intervenciones habitacionales existentes y propone nuevas hipótesis, en escenarios de evaluación prospectiva. El abordaje es multivariado y opera

a partir de aplicar un modelo de simulación en diferentes situaciones de densidad, incorporando la visión de complejidad en el análisis de la realidad urbana. Entendemos, como menciona Morin E. (2007:11), que la complejidad es una palabra problema y no una palabra solución y que lo que se busca al incorporar la idea de complejidad en el abordaje de los fenómenos urbanos –desde la comprensión, planificación y posibles estrategias de intervención en la ciudad- es vincular dominios disciplinarios usualmente disociados por la aplicación de una lógica analítica propia del pensamiento disgregador. Por otra parte, -siguiendo al mismo autor- acordamos que la idea de complejidad no sólo refiere a las interrelaciones entre múltiples variables (cuantitativas y cualitativas) que intervienen en la planificación urbana, sino que comprende fenómenos aleatorios y el manejo de la incertidumbre. En este contexto, la Teoría General de Sistemas constituye un aporte a la noción de pensamiento complejo y se sitúa en un nivel transdisciplinario que permite concebir, al mismo tiempo, tanto la unidad como la diferenciación. (Morín E 2007:42). Al poder incorporar el dinamismo de la realidad mediante las técnicas generadas por la Dinámica de Sistemas (que es una disciplina derivada de la misma), ofrece una herramienta de planificación que posibilita la cuantificación y cualificación del impacto de un desarrollo en la ciudad.

El interrogante central al que esta investigación busca dar respuesta es:

¿Cómo intervenir promoviendo una mayor densidad edilicia y mantener condiciones de calidad en el hábitat residencial?

Nos interesa poder formular analíticamente un índice que resuma el concepto de Calidad del Hábitat residencial, y aplicarlo a la evaluación comparativa de los conjuntos habitacionales sistematizados en las fichas que hemos desarrollado en la etapa precedente de la investigación durante el período 2012-2013. Por otra parte, se pretende validar la construcción epistemológica del modelo, así como desagregar la incidencia de los diferentes índices (que refieren a cuestiones arquitectónicas y urbanas) considerados en situaciones de densificación existentes o futuras.

El modelo se construye a los fines de analizar comparativamente las propuestas en función de la Densificación que proponen, en relación con la Calidad residencial implícita en las diferentes alternativas de ocupación y uso del espacio. Desde esta perspectiva, el tema de la densidad se muestra particularmente versátil en la interpretación de los fenómenos urbanos, logrando atravesar de manera eficaz las diferentes escalas dimensionales que guían las acciones de transformación.

Nos proponemos iniciar la exploración del modelo con la incorporación de variables cuantitativas, (mensurables y asociadas a los parámetros físicos de conformación de espacio) para incorporar en una segunda etapa, variables cualitativas que puedan registrar la valoración cualificada de aquellos aspectos subjetivos, que devienen de las propias valoraciones de los sujetos, buscamos definir el nivel de satisfacción de los habitantes de estos conjuntos residenciales. Estas, se refieren a cuestiones tales como: los niveles de apropiación del espacio colectivo; la percepción de las condiciones de seguridad derivadas de la resolución físico-espacial, grados de privacidad, confort, etc. La aplicación y uso de las herramientas informáticas registran en el último período un

gran impacto en las ciencias sociales por la posibilidad de aplicación de programas que permiten el manejo complejo de una gran cantidad de datos. En este contexto, la investigación cualitativa, se re-significa, la aplicación de programas y metodologías de complejidad, aportan nuevos datos derivados del entre-cruzamiento de múltiples variables.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

-Indagar los valores de calidad del hábitat residencial implícitos en cada tipo de resolución de vivienda colectiva, considerando la sustentabilidad urbana y social.
-Evaluar comparativamente modelos de densificación en función de los indicadores formulados en el Programa de Densificación Urbana del Plan Director Córdoba 2020.
-Proponer nuevas hipótesis integradas en un modelo de simulación multivariado, e identificar los efectos que generan diferentes índices aplicados en alternativas de simulación.
-Valorar la aplicación de la metodología y proponer lineamientos de intervención orientados hacia la densificación residencial.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La formulación metodológica se desagrega en las etapas que estructuran el desarrollo de la investigación.
Etapa 1: Aproximación conceptual y operativa al problema de investigación.
Revisión bibliográfica. Indagación sobre teorías que abordan la densificación a la luz de los cambios producidos en los últimos años que posibilite la comprensión del fenómeno a escala urbana.
Etapa 2: Relevamiento in situ, registro de casos seleccionados, y sistematización de los mismo a través de fichas síntesis (sobre la base del relevamiento de planos y datos de proyecto). Una vez identificada esa posibilidad, se construye una matriz, estructurada como un instrumento analítico-conceptual, que opera como herramienta metodológica y permite el entrecruzamiento de indicadores. Considera diferentes escalas de análisis y de aproximación en función de las variables previamente detectadas comunes a los casos seleccionados.
Las dimensiones analíticas se estructuran en dos aproximaciones una referida al objeto de estudio y su inserción urbana (configuración del tejido; relaciones dinámicas entre conjunto y contexto, localización, accesibilidad) y otra a escala de los conjuntos habitacionales y sus relaciones en términos de espacios arquitectónicos-urbanos (espacio libre, espacio cubierto, superficie, espacio verde por habitante, entre otras)
Las escalas de análisis abordan el estudio de estas intervenciones para poder inferir, la calidad de residencial propuesta en cada intervención. El análisis particular de cada variable y su interpretación a través del entrecruzamiento con otros datos supone la construcción de indicadores que determinan los niveles de sustentabilidad urbana, residencial y ambiental de cada caso, además de construir un mapa temporal de diferentes intervenciones residenciales en la ciudad de Córdoba. De esta manera se

pueden validar criterios de densificación, considerando comparativamente los niveles de eficiencia, equidad y sustentabilidad implícitos en las diferentes propuestas.

Etapa 3: Diseño del modelo de simulación. El punto de partida para la generación del modelo es la identificación y selección de variables cuali-cuantitativas (inputs) endógenas y exógenas al problema, su ponderación e interacción en una matriz compleja aplicando diferentes escenarios de densificación en diferentes cortes temporales. La herramienta informática seleccionada: software Stella 5, está totalmente adaptada a la dinámica de sistemas constituyendo una gran ventaja para la generación del modelo informático. (http:www.easysystems.com). Seguidamente, se corre el modelo y se valoran los resultados considerando diferentes hipótesis de densificación y escenarios de simulación.

Etapa 4: Las conclusiones posibilitarán la validación de los índices considerados en el abordaje de realidades urbanas complejas y multivariadas, así como describir (en función de los escenarios de densificación) las posibilidades y limitaciones de la formulación metodológica.

FORMULACION DEL MODELO PRECURSOR

El modelo precursor se formula inicialmente vinculando dos dimensiones analíticas: la primera es la Densidad residencial y la segunda la Calidad residencial, buscando establecer comparativamente en los diferentes conjuntos analizados como inciden las variables consideradas.1 Para la formulación del mismo se desagregan dos dimensiones analíticas: Densidad – Calidad residencial.

¿Cómo desagregar la Dimensión Densidad?

El punto de partida es considerar para el análisis de densidad las zonas urbanas (consolidadas), dejando de lado el análisis de viviendas localizadas en expansiones suburbanas (si bien esta categoría puede estar sujeta a revisión futura por la presencia de nuevas centralidades en espacios suburbanos, producto de equipamientos de gran escala o nodos de movilidad). Si se toma la categorización de Mozas y Fernandez Per2 (2006) para el análisis de los conjuntos de vivienda colectiva (en las ciudades holandesas) se identifican en los siguientes grupos:

-Conjuntos de menos de 50 viv./ha; que en este caso son considerados como expansión suburbana (sprawl – ciudad dispersa). Se caracterizan por el uso predominantemente residencial (95% de casos).

-De 50 a 100 viv./ha., zonas urbanas de baja densidad (con mixtura de usos);

-De 100 a 200 viv./ha., zonas urbanas de densidades medias (áreas urbanas consolidadas con bloques independientes y amplios espacios libres);

-De 200 a 300 viv./ha. zonas urbanas de densidad alta y centralidad histórica o la que surge a partir de los nodos de transporte;

-De más de 300 viv/ha. a 400 o más viv./ha; zonas urbanas de densidad muy alta, vivienda en vertical; edificios en altura y torres.

1 Una primera idea que surgió fue realizar un gráfico vectorial, donde la resultante indica la valoración sintética de todas las variables en cada conjunto.

2 Densidad. Nueva vivienda colectiva. 2006 Ed a+t

¿Cómo desagregar la Dimensión Calidad Residencial?

Para definir la calidad residencial, se desagregan en una primera etapa, diferentes tipos de variables:

a.) Las que inciden directamente en la calidad residencial del individuo (cuantitativas) 3

1. Metros cuadrados de superficie residencial (global) por habitante. 4(m2 /hab)
2. Índice de estacionamiento (plazas/vivienda).5
3. Tiempo de Movilidad: Distancia al centro (min.)6
4. Accesibilidad: cantidad de líneas de transporte (cantidad).7
5. Metros cuadrados de espacio abierto por habitante.8
6. Metros cuadrados de espacio verde por habitante.9

b.) Variables que remiten a aspectos de diseño urbano – arquitectónico del conjunto:

1. Tamaño del predio: ha.
2. Edificabilidad: m2 construidos.
3. Heterogeneidad / homogeneidad s/entorno
4. FOS. (Factor de ocupación del suelo, relación espacio libre / edificado)
5. FOT (Factor de ocupación total, m2 edificado en relación a la superficie del predio)
6. Modelo Formal (tira, torre, bloque bajo, combinatoria de varios)
7. Localización / centralidad
8. Definición de espacios propios y comunes

c.) Variables que aportan una valoración cualitativa.

- Flexibilidad en la resolución proyectual de la vivienda
-Mixtura tipológica y Diversidad social
-Diversidad de usos y complejidad funcional.
-Apropiación del espacio.
-Percepción de las condiciones de seguridad derivadas de la resolución físico-espacial.
-Grados de privacidad.

DESARROLLO DE VARIABLES Y PROCEDIMIENTO

3 Un interrogante que queda por definir es en qué medida la Escala de conjunto habitacional (cantidad de viviendas que lo integran) incide en la calidad residencial que ofrece.

4 El Código de Edificación de la Ciudad de Córdoba Ordenanza 9387/95 que fija un valor mínimo de 12 m2 por persona para vivienda permanente (disposición 3.1.2.1.1.) (Ord 10741/04) Pg. 52 del Texto Ordenado. Establece también superficies mínimas para viviendas de 1 dormitorio= 40 m2; de 2 dormitorios= 60 m2 y de 3 dormitorios= 80 m2, en el caso de viviendas colectivas de 5 unidades o más. Para la estimación de los niveles de ocupación, se consideró un índice calculado en función de los niveles de ocupación previstos por tipología de vivienda. (Tomados como base de la investigación sobre modelos de simulación. Caso Portal del Abasto. 1D=1,8 hab. 2D=2,4 hab. 3D=5,2 hab. 4D=7,4 hab.) Valor medio de composición del hogar en Córdoba: 3,2 hab. Censo Nac.2010.

5 Se considera que lo óptimo una plaza de estacionamiento por vivienda.

6 Lo óptimo 35 minutos (menor tiempo relevado)

7 Mínimo 3 líneas.

8 Idem espacio verde? 12 m2/hab? Donde habrá algún dato?

9 Las indicaciones de la OMS, establecen que la cantidad de espacio verde por habitante debería oscilar entre 12 y 15 m2 por persona.

1.) Para desarrollar una metodología que posibilite un proceso de densificación inteligente, partimos de formular un listado de variables a integrar en el modelo. Es decir definir las variables y sus rangos (limites en los que se mueven, definir los mínimos y los máximos)
2.) En segundo término, procedemos a determinar cuáles son las relaciones / grado de interdependencia que tienen entre ellas.
3.) Finalmente, las diferentes variables deben ser ponderadas además, por su peso dentro de la construcción del índice de calidad residencial: V1x p1+ V2 x p2 + V3 x p3, etc.=
4.) Determinar cómo funciona la variable: si es neutra lo multiplico x 1, si funciona mal le doy un valor negativo, si funciona bien le doy un valor positivo; de esa forma al agregar un tercer índice podemos cualificar la performance de la variable, en ese conjunto habitacional específico. (Se pueden determinar los valores en función de la observación –aplicado al análisis cuantitativo- o de la aplicación de encuestas – aplicado al análisis cualitativo-).10
5.) Aplicar un factor de estandarización para homologar los valores considerados en una representación gráfica. (Para poder representar en un único gráfico dos (o más) variables combinadas -ver esquema de rosa de los vientos). También, en una segunda etapa se hace necesario un análisis dimensional, es decir revisar las unidades en que se mide cada variable para tratar de homogeneizarlas en la medida de lo posible .Por ejemplo: vivienda por hectáreas, pasar a viviendas por m2, para comparar con m2 de residencia por habitante.
6.) Armado de un término de la ecuación: (Vi x Pi) x i. Donde P es la ponderación del peso de ese indicador sobre el total considerado, i es la ponderación de cómo funciona la variable (+) o (-)
7.) Formulación de la ecuación de Calidad Residencial:
CR= [(v1 x p1)x i1] + [(v2 x p2) x i2] + cantidad de términos como variables intervienen en el índice.

PRIMERA FORMULACION TENTATIVA DE LA ECUACION
Para iniciar la formulación tentativa de la ecuación, trabajamos sobre la selección de 6 variables y definimos las siguientes condiciones:
-La suma de las ponderaciones es igual a 1 es decir :$\sum p_n = 100\%$ (para un valor a que va de 1 a n);
-El ICR es siempre positivo, no puede ser negativo, y su rango se establece de cero hasta 50;
-Las ponderaciones iniciales (de incidencia de cada variable en el contexto total considerado) están indicadas según la siguiente tabla:

10 Esta primera ponderación en términos de valores (positivos, negativos o neutros) queda sujeta al desarrollo del modelo, pudiendo ser reemplazada por los valores que asumen las variables y su ponderación relativa.

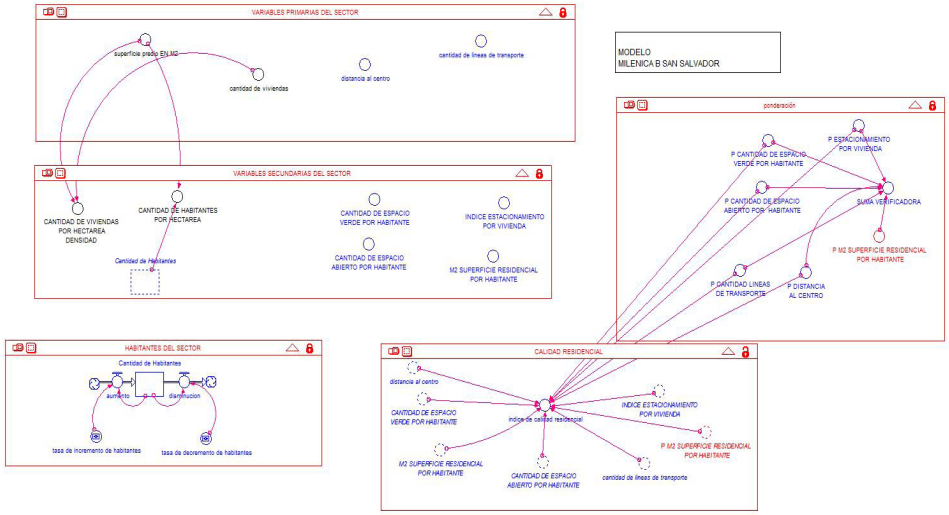
Variables a ponderar	Porcentaje de incidencia
Metros cuadrados sup residencial/ habitante	30,00%
Indice de estacionamiento/vivienda	10,00%
Distancia al Centro en minutos (es negativa o cero)	15,00%
Transporte Público en cantidad de líneas	10,00%
Espacio abierto en m2/habitante	20,00%
Espacio verde en m2/habitante	15,00%

Tabla1: variables consideradas y su incidencia. Elaboración propia.

-Las ponderaciones son modificables, de hecho en esta primera ponderación se propusieron porcentajes de incidencia tentativos que pueden variar según el criterio que se quiera verificar.
-"i" es el signo y se adopta en este caso un primer escenario de validación donde se considera que será positivo (a menos que se especifique para una variable particular).
-Inicialmente se han tomado sólo seis variables mensurables objetivas, que no tienen en cuenta situaciones sociales que se puedan percibir por encuestas u otros medios, esto influencia en la imposiblidad de determinar el valor máximo absoluto de la del Índice aunque si el mínimo dada su no negatividad.
-Comparabilidad de los valores: la idea inicial es generar una ordinalidad de los valores del ICR; es decir que a mayor valor se corresponda con una mayor calidad residencial y a menor valor con una menor calidad residencial.
-Es esperable que al intervenir sólo seis variables mensurables objetivas y que no tienen en cuenta aspectos cualitativos, la correspondencia obtenida entre Densidad – Calidad Residencial, sea todavía incipiente.
-Para un análisis inicial se deja fija la variable poblacional (en la corrida del modelo).

ESTRUCTURA DEL MODELO

Figura 1: Primer grafo del modelo. Elaboración propia, software Stella 5.



Se genero un modelo de simulación por cada área estudiada basándose en la Dinámica de Sistemas lo que permitió programar en el lenguaje Stella cada uno de los modelos donde se integran las variables de cada conjunto. Se generaron quince modelos, uno para cada complejo habitacional estudiado, con la finalidad de poder simular en el futuro la evolución de los mismos conforme a sus propios parámetros poblacionales y sociales. Se considera esta primera etapa, como una aproximación todavía exploratoria, con la finalidad de poder enfocar y profundizar en futuros desarrollos el Índice de Calidad Residencial.

RESULTADOS PRELIMINARES OBTENIDOS

El análisis se integra con una casuística de 15 conjuntos de vivienda colectiva, de producción pública como privada. Fueron construidos en un período temporal que abarca desde 1976 a 2011 (35 años) responden, en consecuencia a diferentes criterios de organización formal-espacial y concepciones sobre la vivienda colectiva atendiendo a las ideas vigentes en cada período histórico.

Se localizan, en el primer anillo periférico (menor cantidad de casos) y en el segundo anillo periférico la mayoría de ellos. Difieren, en las dimensiones de los predios donde se localizan, siendo el menor de 1.922 m2 (conjunto Carlos Tejedor) y el mayor de 145.514 m2 de superficie (conjunto SEP II) lo cual implica una gran variedad en la escala de las intervenciones dado que el número de viviendas que integran los diferentes casos, abarcan un rango comprendido entre las 42 unidades (conjunto Carlos Tejedor) y las 1.081 viviendas (conjunto La Cervecería).

Además de estos parámetros, se presentan valores muy disímiles respecto a las seis variables consideradas, como se aprecia en la Tabla 2.

INDICADORES DE CALIDAD RESIDENCIAL

N°	DATOS	DENSIDAD	VIVIENDAS	Areares.	ESTAC.	MOVILID.	ACCESIB.	ESP. ABIERTO	ESP. VERD.
				1	2	3	4	5	6
	Nombre	Densidad	Cantidad	M2 sup.	Indice de	Distancia	Trans. Publ.	M2 / hab.	M2/ hab.
		Viv/ha	viviendas	res/ hab.	estac/ viv	(minutos)	(n° lineas)		
1	Hogar propio	95	112	21,5	0,41	36	4	25,5	22,9
2	Ejercito Argentino	89	433	12,5	0,18	28	5	19,5	18
3	SEP	58	841	18,9	0,18	51	4	35,4	31,5
4	La inmobiliaria	73	60	15,3	0,93	47	6	34,8	23,45
5	Mirador de Estabio	218	204	17,5	0,21	47	4	8,35	4,58
6	CISPREN	116	150	15	0,4	51	5	15,9	13,8
7	Comp. Belgrano	158	58	27,9	0,64	41	5	8,75	0,4
8	IPV Juniors	333	444	19,5	0,2	45	3	7,92	7,52
9	Conj. Carlos Tejedor	218	42	13,9	0	39	4	4,78	3,87
10	Residencia Univ. Milénica	268	534	21	0,68	35	6	11,25	2,75
11	Casonas del Sur	174	288	23,9	0,7	42	5	15,86	9,7
12	Villa Sol	355	888	21	1,74	47	3	8,06	2,73
13	Cerveceria	499	1.081	23,63	0,4	34	4	14,46	4,57
14	Altos Villa Sol	258	1.064	23	0,97	54	4	8,18	2,76
15	Milénica B. San Salvador	150	178	29	1,1	45	3	16,8	6,5

Tabla 2: Síntesis de datos que corresponden a las variables 1-6. Elaboración propia.

De la corrida de los modelos de simulación se obtuvo una primera Tabla de valores preliminares que necesitan ser ajustados desde la perspectiva de la comparación relativa del ICR en los conjuntos que integran la muestra. Los valores obtenidos se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3: Síntesis de datos en la primera corrida del modelo. Elaboración propia.

	ICR	VIV/HA	HAB/HA
Hogar propio	10,00	95	31
SEP	10	58	245
La inmobiliaria	8,70	73	236
Ejercito Argentino	6,7	89	390
Milénica B. San Salvador	6,70	150	518
Casonas del Sur	6,10	174	423
Cerveceria	6,00	499	1.289
Comp. Belgrano	4,60	158	635
Residencia Univ. Milénica	4,40	268	610
CISPREN	2,60	116	504
IPV Juniors	1,80	333	99
Villa Sol	1,70	355	955
Altos Villa Sol	1,30	258	699
Mirador de Estabio	0,98	218	868
Conj. Carlos Tejedor	0,26	218	1.061

Es claro que la dispersión de valores (que se presentan en la Tabla 3) no contribuye a dar consistencia al ICR. Por esta razón se reformuló el índice, buscando trabajar con valores relativos entre los conjuntos, de modo de atenuar la influencia cuantitativa de una variable sobre el ICR final, evitando de esta forma distorsiones en el índice, sesgando la variable mas allá de la ponderaciones que se fijaran en el índice.
Para ello se procedió a dividir cada variable por el valor máximo de la serie que se compara, es decir se tomó de los 15 complejos comparados el valor máximo de cada variable quedando la fórmula con la siguiente estructura:

ICR= [(v1/ v1max x p1)x i1] + [(v2/v2max x p2) x i2]+ ….;

siendo v1max el máximo valor de cada variable, lo cual incluye la nueva condición de que el término será siempre menor o igual que “1” y por efecto de la ponderaciones la sumatoria también cumplirá con idéntica condición.
Esta modificación produjo un cambio en el modelo que se tradujo en la incorporación de (un sector) variables máximas que se incluyó para ajustar el modelo y el resultado.

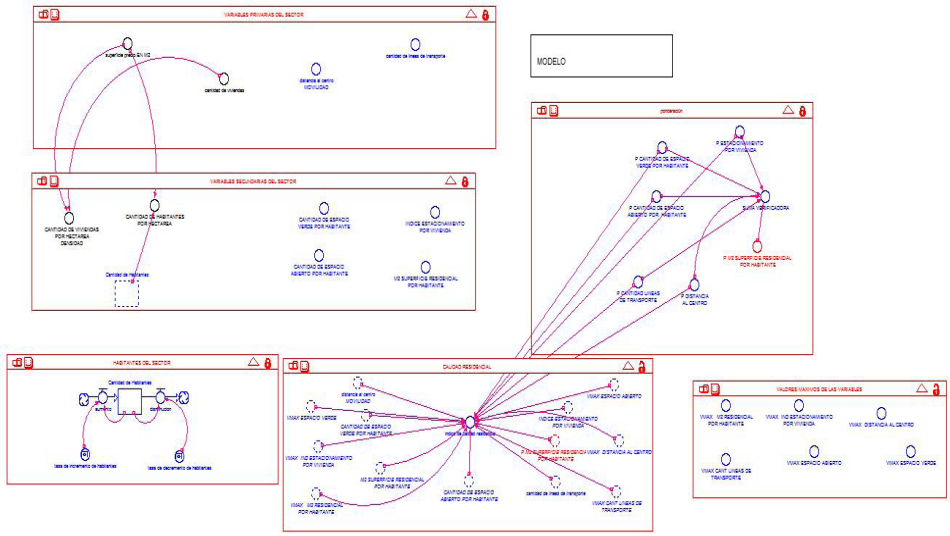


Figura 2: Segundo grafo del modelo. Elaboración propia, software Stella 5.

Las corridas de los quince nuevos modelos generaron cambios en los valores del índice que resultaron mostrar cierta coherencia con las densidades tal como se observa en las siguientes tablas comparativas:

Según se puede observar en las tablas hubo un reacomodamiento de los valores aumentando la coherencia del segundo modelo con respecto al primero y por lo tanto del primer índice con referencia al segundo índice.

Hogar propio	95	322	0.47
Ejercito Argentino	89	390	0.34
SEP	58	245	0.48
La inmobiliaria	73	236	0.49
Mirador de Estabio	218	868	0.20
CISPREN	116	504	0.28
Comp. Belgrano	158	635	0.35
IPV Juniors	333	99	0.22
Conj. Carlos Tejedor	218	1.061	0.15
Residencia Univ. Milénica	268	610	0.34
Casonas del Sur	174	423	0.39

Villa Sol	355	955	0.30
Cerveceria	499	1.289	0.34
Altos Villa Sol	258	699	0.27
Milénica B. San Salvador	150	518	0.41

Tabla 4: Síntesis de datos en la segunda corrida del modelo. Elaboración propia.

Conj. Carlos Tejedor	218	1.061	0.15
Mirador de Estabio	218	868	0.20
IPV Juniors	333	99	0.22
Altos Villa Sol	258	699	0.27
CISPREN	116	504	0.28
Villa Sol	355	955	0.30
Ejercito Argentino	89	390	0.34
Residencia Univ. Milénica	268	610	0.34
Cerveceria	499	1.289	0.34
Comp. Belgrano	158	635	0.35
Casonas del Sur	174	423	0.39
Milénica B. San Salvador	150	518	0.41
Hogar propio	95	322	0.47
SEP	58	245	0.48
La inmobiliaria	73	236	0.49

Tabla 5: Síntesis de datos en la segunda corrida del modelo. Valores ordenados desde lo mas desfavorable a lo menos desfavorable. Elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES

Como reflexiones finales, de lo avanzado hasta esta etapa de la investigación señalamos:
-Las sucesivas corridas del modelo de simulación permiten ajustar la metodología de trabajo, y a través de aproximaciones y análisis, formular un Índice de Calidad Residencial, que refleje las condiciones objetivas del análisis de partida de los conjuntos que integran la casuística. En esta primera formulación los valores de metros cuadrados de superficie residencial por habitante, previstos en las diferentes tipologías comparadas y los metros de superficie libre por habitante, son los dos indicadores de mayor incidencia relativa en la construcción del ICR.
-Se ve necesario desagregar las ponderaciones establecidas inicialmente, con la intervención de otras variables contextuales. Por ejemplo, un aspecto a desagregar,

es la antigüedad de los conjuntos, ya que la diferencia entre algunos, incluidos en este grupo, varía significativamente. En este sentido, es probable que se deba ajustar la ponderación de los distintos índices, ya que en algunos casos, el área de la ciudad en dónde se ubico el conjunto, ha sufrido transformaciones derivadas de la propia dinámica urbana, que lo favorecen. Algunos aspectos a observar como por ejemplo, la apropiación, el mantenimiento, estado y uso de los espacios exteriores; así como el nivel de identificación de sus habitantes con el conjunto, se ha ido modificando. En este aspecto, la apoyatura de infraestructura y servicios, con que cuenta en la actualidad también será un aspecto importante a considerar, desde la percepción de sus habitantes.

-Otro aspecto a considerar es la gestión público o privada de los diferentes conjuntos, así como el origen: estatales o privados. En los resultados podemos ver que los que tienen menor ICR, son de inversión privada, y los de mayor ICR son conjuntos de inversión estatal, en donde la escala de ocupación en términos de superficie y de densidad es menor, y el mayor índice de espacio por habitante, se corresponde con una modalidad de intervención propia de una época, que hoy ya no se registra independientemente del tipo de gestión de que se trate. Consideramos que a partir de los resultados de las encuestas semi estructuradas las ponderaciones de las variables inicialmente consideradas sufrirán ajustes, tanto en los conjuntos estatales como en los privados, en particular en lo referido a distancia al centro, transporte público y estacionamiento propio.

- Obsérvese, que los mayores valores del ICR se presentan en conjuntos de baja densidad (entre 50-100 viv/ha). Un segundo grupo (con valores que van del 4,4 al 6,7) se integra mayoritariamente con conjuntos que se ubican en las franjas de densidades medias (de 100 a 200 viv/ha.) con valores que van del 4,4 al 6,7; constituyendo una excepción a este caso el Conjunto La cervecería, de mayor densidad pero con altos valores de área residencial por habitante y proximidad al centro. Se plantea en esta instancia, la necesidad de profundizar el análisis por tipo de densidad y las variables que mayor incidencia tienen según se consideren independientemente valores de densidad baja, media, alta o muy alta.

-Estos primeros resultados, tienen el valor de permitir comparar objetivamente las condiciones que se presentan en cada caso, pero basándonos en el desarrollo de investigaciones precedentes realizadas por el equipo, sabemos que los niveles de satisfacción con una solución de diseño habitacional, están en función del nivel socio económico de la población residente, sus expectativas y modalidad de uso del espacio residencial propuesto. De esta manera, será importante desagregar los valores de la ponderación inicial en función de agrupar a los conjuntos por el nivel socio-económico de la demanda.

-Finalmente, se requiere incorporar al modelo la sistematización de las variables cualitativas en la evaluación final, que permitirán objetivar condiciones subjetivas y traducirlas en lineamientos de diseño.

REFERENCIAS

Batty M. (2009). Urban Modeling, in N. Thrift and R. Kitchin (Editors) International Encyclopedia of Human Geography, Elsevier, Oxford, UK, pp. 51-58. http://dx.doi.org/10.1016/B978-008044910-4.01092-0

Dematteis G. (2004). En la encrucijada de la territorialidad urbana, in Ramos A. Lo Urbano, Barcelona Editorial UPC

Diaz O. (2010) "Programa de Densificación Urbana. Documento Preliminar" estudios preliminares de la Comisión de Densificación del Consejo de Planificación Urbana. Agosto 2010 (mimeo).

Marengo Cecilia, Ambrosini A., Bonetto S., Ochoa A, (2010) Modelos de simulación aplicados a procesos urbanos en sectores en transformación in Premio 2009 Arquisur de Investigación. Editado por la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura de Universidades Públicas del MERCOSUR, patrocinado por UNESCO. 1 ed. Mar del Plata. 2010, pg . 15-22

Marengo Cecilia; Ambrosini A., Bonetto S., Ochoa A, (2009) Informe final de Investigación, "Validación de un modelo de simulación en tanto herramienta de planificación prospectiva". Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Morín E. (2007). Introducción al pensamiento complejo. Barcelona Ed. Gedisa.

Intervenir sobre territorios complejos. Interdisciplina y articulación institucional para la recuperación ambiental del arroyo Saladillo

Mateos, Alicia

PALABRAS CLAVE
· Espacios ribereños
· Instrumentos de actuación
· Mecanismos de concertación

Resumen / La ponencia presenta el proyecto "Instrumentos para la actuación concertada sobre cuencas hídricas y espacios ribereños", con financiamiento aprobado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, cuya ejecución aún no se ha iniciado por dificultades surgidas en la gestión de los contratos correspondientes. Se expone el enfoque del trabajo y sus fundamentos, los objetivos y resultados que se pretende alcanzar, como así también la estrategia de trabajo propuesta, para finalmente reflexionar sobre las dificultades que implica la gestión proyectos complejos basados en la articulación de múltiples actores.

El trabajo parte del reconocimiento de la gravedad de la problemática que se define en torno a los cursos de agua y sus espacios ribereños en la provincia de Santa Fe y de las restricciones que existen para el desarrollo de una actuación integral sobre estos espacios. Teniendo en cuenta la naturaleza fragmentaria que habitualmente asume el abordaje de este problema, tanto en términos de conceptualización como de actuación, el proyecto propone una mecánica de producción que permita capitalizar conocimientos producidos desde distintos campos de saber y, por otra parte, articular diferentes niveles de la administración, jurisdicciones y sectores de actuación, más un conjunto de actores involucrados por la problemática de los cursos de agua y sus espacios ribereños.

Postula para ello un equipo constituido por investigadores de muy diversas disciplinas , para trabajar articuladamente con tres organismos públicos: la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe; la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario y la Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez.

MATEOS, ALICIA
Consejo de Investigaciones de la UNR
Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales – FAPyD UNR - Argentina
E-mail: alicia.m3@gmail.com

LA PROBLEMÁTICA DE LOS CURSOS DE AGUA Y SUS ESPACIOS RIBEREÑOS

La degradación ambiental de los corredores fluviales es una de las manifestaciones más críticas de un proceso que se está profundizando a partir de la aplicación de un modelo de producción y consumo absolutamente insostenible. Este proceso –que se verifica a escala planetaria- asume rasgos graves en la provincia de Santa Fe -particularmente en la Región Metropolitana de Rosario- comprometiendo tanto al río Paraná como a los ríos y arroyos que atraviesan la provincia.

Algunos de los problemas que definen esta situación son la vulnerabilidad ante crecidas, la utilización de los cursos de agua como vertederos, la localización de usos de alto impacto en situaciones de valor natural, ambiental y paisajístico, la contaminación ambiental de diverso origen, la destrucción de hábitats naturales, el bloqueo del acceso público a las riberas y la invasión del dominio público, los asentamientos irregulares en áreas vulnerables, las erosión de las riberas y excesiva fragmentación del ambiente y del paisaje.

Esta situación se ha ido conformando por la conjugación de una serie de factores que de no mediar acciones urgentes- hacen previsible la continuidad del proceso de degradación de estos espacios: la promoción de políticas de crecimiento económico y de desarrollo urbano no sostenibles que se traducen en la existencia de fuertes presiones para instalar sobre las riberas una diversidad de usos que están teniendo un fuerte impacto sobre la calidad del ambiente y el paisaje; la ausencia de políticas de ordenamiento territorial explícitas; la inexistencia de instrumentos que operen como marco jurídico para el ordenamiento de áreas ribereñas (leyes de suelo, por ejemplo) tanto a nivel nacional como provincial; el carácter parcial y fragmentario de la normativa existente para la regulación de los usos y las formas de ocupación de estos espacios; la debilidad de los mecanismos de penalización para quienes incumplen con la normativa vigente; la fragmentación de la información y los vacíos de información existentes que impiden el control y el seguimiento de la situación y dificultan la toma de decisiones; y las debilidades institucionales para incidir activamente en la modificación de estas tendencias. 1

A todos estos conflictos que hablan de la complejidad del problema se agregan los generados por la multiplicidad de competencias en juego y su desarticulación: las diversas jurisdicciones territoriales, los múltiples niveles de administración que tienen que ver con los cursos de agua y sus espacios ribereños, la existencia de diversos organismos que tienen competencias parciales sobre los distintos aspectos del problema y la ausencia de instancias y mecanismos de coordinación o la debilidad de los mismos.

En el marco de la problemática reseñada, el caso del Arroyo Saladillo presenta una situación sumamente crítica en el atravesamiento del área metropolitana de Rosario. El Saladillo es un arroyo de llanura, ubicado en el Sur de la provincia de Santa Fe, con una cuenca de aproximadamente 3200 km2, que involucra 25 localidades.

1 Esta identificación de problemas, expresada aquí en forma sintética, ha sido desarrollada en profundidad en: MATEOS, A. (2009), Capítulo I: La problemática de los cursos de agua y espacios ribereños en la provincia de Santa Fe, pp. 5-37.

Registra algunos problemas puntuales en el tramo superior (en las proximidades de las ciudades de Firmat y Casilda) y, si bien se recupera en su curso medio (con indicadores relativamente aceptables en lo que hace a calidad de las aguas, de los suelos y de biodiversidad de sus riberas), su condición vuelve a deteriorarse en el último tramo, esta vez más severamente. (BIASATTI et al., 2008)

Entre los problemas que afectan específicamente al último tramo es posible señalar: 1/ La contaminación y degradación de las aguas y los suelos colindantes por la concurrencia de múltiples factores: evacuación de efluentes domiciliarios en crudo y de efluentes industriales con tratamiento incompleto; existencia de varios basurales a cielo abierto en sus márgenes; la localización de extensos asentamientos irregulares sobre los planos bajos; desarrollo indiscriminado de actividades extractivas para la elaboración de ladrillos; y la presencia de restos de agrotóxicos provenientes de la explotación agrícola de las tierras de la cuenca; 2/ La situación de extrema vulnerabilidad de la población ubicada en asentamientos irregulares sobre los planos bajos (no sólo por la exposición a inundaciones frecuentes sino también por la convivencia con situaciones de contaminación ambiental, sumadas a una condición de grave exclusión socio-económica); 3/ Las frecuentes inundaciones que, a pesar de la existencia de sistemas de defensa, han vuelto a producirse en los últimos años como consecuencia del aumento de los caudales y de la velocidad de escurrimiento 2 (con el agravante de que en tales circunstancias éstos operan como diques que no permiten desaguar las zonas inundadas); 4/ El corrimiento progresivo de su cascada y la erosión permanente de las riberas, que pone en riesgo una serie de obras infraestructurales (puentes y redes troncales) y áreas de asentamiento de viviendas; 5/ La presencia de extensas áreas de instalaciones industriales desactivadas (parte de una importante industria frigorífica) en estado de abandono; y 6/ Una tendencia a la localización de usos industriales de fuerte impacto ambiental en sus espacios ribereños.

Existen, por otra parte, en las proximidades del arroyo una serie de situaciones que, aún constituyendo problemas actuales, se entienden como oportunidades de transformación: la enorme superficie del Parque Regional Sur (un espacio hoy subutilizado); las instalaciones fuera de uso en el predio del Frigorífico Swift; las instalaciones abandonadas del antiguo Balneario Los Ángeles (que el Municipio de Rosario pretende recuperar); un sistema informal de espacios públicos no equipados ni tratados como tales; la proximidad de un conjunto de elementos de valor patrimonial asociado a la historia de ambas ciudades que es preciso rescatar y poner en valor. Cabe aclarar que durante la primera mitad del siglo XX, este tramo del arroyo constituía un relevante espacio recreativo de la ciudad de Rosario, valorado por su particular paisaje y por la presencia de varios saltos de agua, que disponía de balnearios, paseos e instalaciones de baños curativos. Con posterioridad estas infraestructuras cayeron en desuso por la instalación de industrias frigoríficas y barrios obreros (siendo progresivamente abandonadas y vandalizadas), a la vez que los saltos fueron eliminados

2 Se estima que el aumento de caudales y velocidades se produce como resultado de la impermeabilización de los suelos, provocada por la permanente ampliación de las áreas aplicadas al cultivo de soja y de la inexistencia de estrategias de rotación, sumado a la ejecución de canalizaciones ilegales por parte de los productores. (ORSOLINI. H: 2004)

por sucesivas obras hidráulicas. Hoy, el Municipio de Rosario intenta reactivar parte de esas instalaciones recreativas, pero paralelamente- la inminente ejecución de una obra hidráulica de gran envergadura amenaza la supervivencia del último salto. 3

En este escenario problemático que se presenta como de difícil reversión, se han producido en los últimos años un par de hechos que permiten vislumbrar el comienzo de una solución a la problemática planteada: 1/ La puesta en marcha –a nivel del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe (Delegación Sur) del Programa Provincial de Recuperación de Cursos Superficiales, un programa que ha priorizado -desde el año 2008- el tratamiento de la problemática de la contaminación del Arroyo Saladillo, fundamentalmente en su último tramo. 2/ La firma de un Convenio entre los Municipios de Rosario y Villa Gobernador Gálvez (VGG) para el desarrollo del Plan Interjurisdiccional Metropolitano para el Arroyo Saladillo. Este convenio fue suscripto el 1° de noviembre de 2010 con la finalidad de mejorar progresivamente la calidad ambiental del Arroyo Saladillo, promoviendo desde la gestión intermunicipal un uso racional y controlado de las tierras de borde y un especial interés por el recupero del paisaje y el resguardo del patrimonio. Cabe aclarar que en este último tramo el arroyo de convierte en límite jurisdiccional entre los distritos de Rosario y VGG (en un sector urbanizado en una proporción importante).

Esta particular coyuntura fue visualizada desde el ámbito académico como una ocasión propicia para cooperar con los municipios comprometidos en el Plan Interjurisdiccional Metropolitano para el Arroyo Saladillo, integrando al proceso de su elaboración a las oficinas provinciales involucradas. Por otra parte, y con la convicción de que esta constituía una oportunidad para que un conjunto de investigadores -que han venido desarrollado importantes avances en temáticas relativas a los cursos de agua y los espacios ribereños de la región (desde distintas facultades e institutos de la Universidad Nacional de Rosario) pusieran a prueba sus avances, pudiendo a la vez hacer un aporte significativo a la región, se decidió la presentación de un proyecto a la Convocatoria PID de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Nación, con el objeto de financiar el trabajo del equipo.4 Se exponen a continuación las consideraciones que encuadraron dicha presentación.

EL ABORDAJE FRAGMENTARIO DE UN PROBLEMA COMPLEJO

La actuación sobre el territorio (su planificación y gestión) se enfrenta permanentemente a problemas de gran complejidad: problemas que involucran aspectos correspondientes a múltiples dimensiones (la económica, la cultural, la social, la jurídica…), que atraviesan

3 El proceso de licitación para la ejecución de la obra ya fue realizado e interrumpido por la justicia a partir de la interposición de un recurso de amparo por parte de un grupo de vecinos organizados. La apertura de los sobres con las ofertas fue realizada igualmente, como producto de una mediación judicial pero la adjudicación de la obra fue suspendida en forma temporaria.

4 El equipo que se propone está compuesto por especialistas en Derecho Ambiental, Administrativo y Urbanístico (Horacio Allende Rubino, Sandra Frustagli y Analía Antik); especialistas en Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sustentable y Desarrollo Turístico (Alicia Mateos, Silvina Pontoni); especialista en Diseño del Paisaje (Adriana Davidovich); especialistas en Ecología (Nélida Carnevale y Marcelo Romano), distintas especialidades de Ingeniería y Agrimensura (Benito Vicioso, Adrián Bussolini y Eduardo Peralta) y una cientista política, especialista en mediación (Carolina Branda). Se proponen además como asesores externos a la UNR, a los Arqs. Carlos Sconrnik (UNNE) e Iliana Mignaqui (UBA) y como asesora de la UNR, especialista en Hidráulica y Medio Ambiente a la Dra. Nora Pouey.

distintas jurisdicciones y que implican a diversos sectores de actuación. Entre ellos, el de la degradación ambiental de los cursos de agua y sus espacios ribereños asume sin duda rasgos paradigmáticos, ya que en su definición se cruzan aspectos geográficos, jurídicos, infraestructurales, económicos, sociales, institucionales, culturales, e incluso simbólicos; asociados a cuestiones tan diversas como la topografía, el régimen de lluvias y crecidas, las características de los sistemas ambientales, la erosión de cauces y riberas, los modos históricos de apropiación y explotación de los espacios ribereños, los modos de vida y de subsistencia, los sistemas de valoración cultural de la naturaleza y el paisaje, pero también los modos de actuación (tanto del sector público como privado) y las posibilidades de acción transformadora por parte de las organizaciones comprometidas. Sin embargo, las aproximaciones a este problema -tanto aquéllas asociadas a la producción de conocimiento como las vinculadas a la actuación concreta- suelen ser parciales y fragmentarias.

La fragmentación del conocimiento

En la literatura sobre ordenamiento, protección, conservación, recuperación y más en general sobre intervenciones en espacios fluviales y áreas ribereñas de ríos y arroyos, se verifica, la existencia de pocos trabajos que aborden el problema desde una perspectiva conceptual compleja e integradora. Las principales líneas de trabajo están asentadas sobre ejes tales como: el medio biótico (una mirada concentrada sobre la biota acuática y a veces sobre la de la ribera, rara vez sobre el río como un ecosistema de alta complejidad que incluye a los hombres y sus prácticas); el agua como recurso (un enfoque que enfatiza la conservación de la calidad del recurso o de su cantidad, donde las riberas son consideradas sólo en la medida en que sobre ellas ocurran procesos que impacten directamente sobre la calidad del agua); los ríos como recurso productivo (con una preocupación dominante referida a la explotación del recurso ictícola y a la extracción de áridos sobre cauces y riberas); el control de las aguas con diversos fines (un enfoque centrado en las obras de captación de agua para consumo, las de captación y canalización para riego y las obras estructurales para control de inundaciones, que eventualmente estudia el papel de la flora autóctona y de los humedales en la amortiguación de crecidas y en la degradación de sustancias contaminantes); la ribera como línea de demarcación (estudios que incluyen –sólo en algunos casos- la consideración del plano de inundación, pero sólo como una franja de suelo que queda contenida por la línea que delimita los dominios público y privado); 5 los ríos y sus riberas como elemento articulador del espacio público, perspectiva dominante en los trabajos urbanísticos, que definen los cursos de ríos o arroyos como meros ejes de proyectos urbanos, planteando paseos, ramblas, miradores y parques a su vera, pero sin tener en cuenta al río como elemento contendor de vida (plantean intervenciones fuertemente artificializantes de los paisajes ribereños).

Aún aquéllos trabajos que centran su preocupación en el concepto de la cuenca como

5 Hay una cantidad importante de trabajos sobre esta cuestión, sobre todo en Argentina, por las imprecisiones que existen en la legislación pertinente y la permanente exigencia a los estados provinciales para que demarquen las líneas de ribera (Ver al respecto BELAGA, J. y VICIOSO, B., 2001).

unidad de gestión terminan circunscribiéndose al manejo de la calidad o cantidad del agua como recurso. Esto resulta llamativo, porque el concepto de cuenca es potencialmente integrador de dimensiones y aspectos por lo menos desde el punto de vista teórico en tanto supone la consideración de una gran superficie de territorio, con sectores urbanos y rurales, con una diversidad de formas de producción que incluso abarca en muchas oportunidades diferentes realidades regionales y nacionales.

Es por eso que, sin dejar de reconocer la importancia de los aportes que se realizan desde cada una de estas perspectivas de conocimiento específicamente orientadas, preocupa la escasez de enfoques que intenten articularlos. En esta última línea se presentan como aportaciones valiosas, algunas realizadas desde la Geografía del Paisaje y la Ecología del Paisaje,6 que entienden a los ríos como unidades bióticas, abióticas, geo-morfológicas, ingresando en la problemática de los usos, los actores sociales, las pautas culturales e –incluso- la historia y las cuestiones de significado y valor simbólico del paisaje. Estos enfoques nos permiten concebir a los corredores fluviales como grandes unidades de paisaje, compuestas por sub-unidades, en función de características geo-morfológicas y ecológicas, combinadas con los usos y modos de apropiación de los espacios ribereños (urbanos, rurales, industriales y portuarios, recreativos-turísticos, etc.) y generar así nuevas categorías de interpretación y de intervención. En relación a la ordenación y el proyecto de paisajes fluviales, entendidos como paisajes culturales, se destacan los desarrollos integrales sobre los ríos Besòs y Llobregat (Cataluña), Ebro (Zaragoza)7 y otras intervenciones desarrolladas en España. 8

La escisión de los espacios de actuación

La disociación del tema “agua” y del tema “ambiente” a nivel de la organización del Estado Nacional queda claramente expresada en la enunciación que sigue:

Distintos organismos actúan a nivel nacional, dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en tanto la Subsecretaría de Recursos Hídricos es la encargada de fijar la política hídrica. Dentro del Ministerio de Salud y Ambiente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es la que fija la política sobre los recursos naturales y el medio ambiente, entendiendo en materia de preservación de la calidad ambiental. Otras áreas del gobierno nacional intervienen también en algunos aspectos de uso y control de los recursos hídricos: Energía, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Transporte por Agua y Puertos; Administración de los Parques Nacionales, etc. (PAGLIETINI, L y otros, 2008)

Para paliar la multiplicación de organismos y oficinas en los distintos niveles de

6 Se destacan en este orden el estudio coordinado por Requena Galipienso para el Ayuntamiento de Campello (REQUENA GALIPIENSO, A., 2007); un excelente trabajo chileno donde se pone en relación el enfoque de la ecología del paisaje y el urbanístico (ROMERO ARAVENA, H. y otros, 2008) y el esfuerzo de conceptualización y teorización realizado por Ribas Palom desde la perspectiva de los paisajes del agua (RIBAS PALOM, A., 2008)

7 Ver: MONCLÚS, J (2011): “Paradigmas urbanísticos y proyectos integrados. Entre el urbanismo Arquitectónico y el ecourbanismo paisajístico”. Curso de verano de la Universidad de Zaragoza. Jaca.

8 Una de las aportaciones más interesantes en este sentido es la realizada por Joaquín Sabaté Bel y su concepto de paisajes culturales aplicados al desarrollo de Parques Patrimoniales a lo largo del curso del río Llobregat.

la administración nacional se han constituido -tanto en relación al "agua" como al "ambiente"- Consejos Federales, entendidos como instancias de articulación de las políticas provinciales sobre estos temas a nivel nacional.

En la provincia de Santa Fe, en cambio, ambas cuestiones han sido unificadas en un único Ministerio a partir de la última gestión: el de Aguas, Recursos Naturales y Medio Ambiente, incluyendo en el tema "aguas" el manejo hídrico, las infraestructuras de provisión y saneamiento y el control de efluentes industriales. Sin embargo, el tema de los residuos sólidos -que genera multitud de problemas ambientales- ha sido delegado en los municipios y comunas.

Hay que señalar, además, que el ordenamiento del territorio, que podría constituirse en una herramienta que otorgara soporte jurídico a la planificación y gestión integral del conjunto de factores que inciden sobre los cursos de agua y sus espacios ribereños, es todavía una asignatura pendiente a nivel nacional y de muchas provincias argentinas, entre ellas la provincia de Santa Fe.

En esta provincia, con una legislación importante a nivel de Medio Ambiente, la posibilidades de acción efectiva por parte del Ministerio de Aguas, Recursos Naturales y Medio Ambiente sobre la localización de algunos usos que están afectando seriamente a los cursos de agua (como por ejemplo las urbanizaciones extensivas sin instalaciones de tratamiento de líquidos cloacales) se ven seriamente limitadas por la debilidad de las normas de ordenamiento del suelo. Al respecto es oportuno recordar que, en cuanto a la problemática ambiental las competencias son concurrentes: la Nación dicta leyes de presupuestos mínimos, la provincia reglamenta y controla y los municipios –en última instancia- responden por las condiciones de calidad de vida de la población, que se ve seriamente comprometida cuando estos controles no se ejercen. En sentido inverso, en la provincia de Santa Fe, siendo la jurisdicción sobre los cursos de agua provincial y las competencias para asignar los usos del suelo municipal o comunal, se generan no pocos conflictos por la localización de usos de alto impacto en directa relación con cursos de agua.

Resulta evidente que la complejidad del problema demanda -desde el punto de vista del conocimiento- un abordaje articulado que incorpore distintas perspectivas disciplinares y desde el punto de vista de la acción- la intervención organizada de los distintos niveles y sectores de la administración. Articular estas perspectivas de conocimiento y los diversos espacios de actuación es –precisamente- la pretensión del proyecto que presentamos en relación al caso del arroyo Saladillo.

En esta línea reconocemos como una figura de especial interés por las potencialidades que presenta como instancia de articulación a la de los Comités de Cuencas (creados a nivel nacional por la Ley de Recursos Hídricos y en la provincia de Santa Fe por la Ley 9830/86). En efecto, aún cuando éstos constituyen una figura exclusivamente generada para adoptar políticas relacionadas con el recurso hídrico (por lo general, nula o débilmente instrumentada y -por lo tanto- con escasa operatividad), representan unidades geográficas capaces de contener integralmente a la multiplicidad de factores que inciden sobre los cursos de agua y sus espacios colindantes. Es por eso que una

de las cuestiones a considerar en el marco del proyecto es la posibilidad de incidir -a través de esta figura- en la ordenación de usos del suelo y sus formas de uso y explotación. Para ello será necesario considerar críticamente los antecedentes en esta materia a nivel nacional, para intentar superar los errores cometidos y recuperar las enseñanzas que de ellas se desprenden. Se hace referencia a experiencias tales como las desarrolladas en los casos de las cuencas Matanza-Riachuelo, Limay-Neuquén-Negro y Río Lujan, entre otras. 9

En la misma línea resulta de interés el análisis de experiencias desarrolladas en el ámbito internacional donde se abordan integralmente las diversas dimensiones del problema, tales como el Proyecto sobre las márgenes y riberas del Río Ebro,10 el Proyecto de recuperación medioambiental del tramo final del Río Besos 11. Del mismo modo, resultan de interés ciertas figuras contenidas en los planes de Bogotá y Medellín en tanto toman los cursos de agua y sus espacios conexos como problema integral, entendiéndolos como unidades de ordenamiento que integran definiciones, sobre usos, hidrología y ambiente. 12

Cabe aclarar que existe sobre el Arroyo Saladillo una cantidad de estudios y proyectos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de analizar y formular propuestas para su recuperación: 1/ el conjunto de proyectos trazados sobre el Arroyo Saladillo desde el Plan Urbano Rosario y desde el Plan Estratégico Metropolitano13; 2/ el Plan de Ordenamiento Territorial para la costa metropolitana del Gran Rosario-Cordón Sur14 y 3/ un conjunto de propuestas y estudios específicos que deberán considerarse como puntos de partida para el desarrollo que se propone.15 Entre estos últimos se destacan el Estudio de Impacto Ambiental producido por la UNL para el proyecto de Estabilización de la Cascada del Saladillo. 16

UNA PROPUESTA PARA APOYAR LA ACTUACIÓN CONCERTADA

El proyecto que se presenta se propone encarar el problema planteado como problema

9 En relación a estas experiencias resulta de particular interés el análisis el informe producido por la Auditoría General de la Nación sobre la Cuenca Matanza – Riachuelo. AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (2010)

10 AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA - AREA DE GRANDES PROYECTOS E INFRAESTRUCTURAS

11 *AAVV - ONU (2000)*

12 ALCAIDÍA MAYOR DE MEDELLÍN (2006)

13 Entre ellos se encuentran: el Plan Director de Saneamiento del Arroyo Saladillo; El Plan Especial para el Parque Regional Sur; el Programa de Reactivación y Rehabilitación del Balneario Los Ángeles; el Proyecto de Rehabilitación de los Barrios Isla del Saladillo, Mangrullo y Las Flores Sur, entre otros.

14 Un proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones y desarrollado por parte del equipo que se postula entre abril de 2006 y septiembre de 2007., en cuyo marco se establecieron criterios generales para el ordenamiento de los usos y de las formas de ocupación y explotación de los espacios ribereños, sobre el río Paraná y sobre los arroyos que atraviesan el cordón metropolitano sur, entre ellos el arroyo Saladillo.

15 En este orden se han producido estudios sobre los principios jurídicos del derecho ambiental; la dinámica hídrica de los arroyos de la región; la modelación topográfica de cuencas de la región; los ecosistemas propios de arroyos; el diagnóstico general sobre la problemática de los cursos de agua y sus espacios ribereños; el análisis de las posibilidades y los límites planteados por el marco normativo existente (particularmente con relación al ordenamiento y la regulación de áreas de ribera). Muchos de estos estudios han estado centrados en la problemática del arroyo Saladillo o -al menos- la han abarcado. Entre los avances propositivos, merecen destacarse la propuesta de criterios para la definición de líneas de ribera; para el ordenamiento de áreas ribereñas; para la protección y puesta en valor del patrimonio natural, cultural y paisajístico en sectores ribereños y el desarrollo de proyectos sobre espacios públicos ribereños. Muchos de estos estudios han sido desarrollados por miembros del equipo que se propone.

16 ARRILLAGA, H. (2005)

complejo a través de un abordaje integrador, producido a partir de la articulación de múltiples campos de conocimiento y de la participación de múltiples actores (técnicos y funcionarios de distintas jurisdicciones y sectores de actuación, actores económicos y actores de la comunidad a través de sus representantes), entre los cuales el equipo de la Universidad se constituye en un actor más, cuyo rol es operar como "mediador" entre diversos intereses, en la búsqueda de principios de convergencia ayudaran a alcanzar el consenso en torno a las políticas a aplicar y las acciones a desarrollar y a concertar los plazos de ejecución, las responsabilidades de financiación y las resoluciones técnicas específicas, cuando correspondiera. Esto supone -como hipótesis preliminar- el reconocimiento de la existencia de conflictos entre los intereses de los diferentes actores respecto de una cantidad de cuestiones.

Se pretende así capitalizar y articular una serie de conocimientos teóricos y prácticos producidos desde distintas disciplinas, para aplicarlos en apoyo de un conjunto de organismos públicos de distintas jurisdicciones y niveles de la administración- para el desarrollo de acciones concertadas orientadas a la recuperación del arroyo Saladillo y a la recualificación de sus espacios ribereños.

El hecho inédito de poder reunir a representantes de estos tres organismos para trabajar en forma mancomunada y la posibilidad de cooperar desde la Universidad en una labor interdisciplinaria se entendieron –en este caso- como una oportunidad para repensar el problema y diseñar estrategias y cursos de acción novedosos, con la expectativa de que el proyecto, aún circunscripto al caso del Arroyo Saladillo, pudiera aportar conceptual y metodológicamente al abordaje integral de la problemática de las cuencas y producir resultados instrumentales aplicables –ya sea en forma directa o indirecta– a otras situaciones similares, al menos en el contexto provincial.

El enfoque propuesto

El planteo del proyecto está presidido por un criterio de sustentabilidad del desarrollo, que supone –en primer lugar- articular las expectativas de desarrollo económico y urbanístico con el principio de conservación de los recursos naturales, mejoramiento de las condiciones ambientales y puesta en valor de los recursos culturales y paisajísticos y –en segundo lugar- distribuir en forma equitativa los beneficios del desarrollo. Este criterio de sustentabilidad, que se reconoce como difícil de alcanzar en términos absolutos atendiendo a la crítica de la que ha sido objeto, se entiende como principio orientador, 17 y es por definición un criterio integrador que exige un abordaje complejo de la problemática planteada. En este sentido es preciso señalar que son varios los aspectos que se reconocen como constitutivos de la complejidad del problema y que

17 Varios autores plantean una contradicción o al menos una inconsistencia entre la apuesta al desarrollo y la pretensión de sostenibilidad: Salvador Rueda, quien señala que hablar hoy de desarrollo sostenible es una contradicción, puesto que el desarrollo supone un aumento creciente de la presión sobre los sistemas de soporte y la sostenibilidad lo contrario. (RUEDA, S., 2005); Fernando Gaja i Díaz, quien ataca duramente el concepto de sostenibilidad basado en la preocupación por lo ecológico y exige ampliar el concepto de sostenibilidad incluyendo los sentidos social, político, ecológico, económico (...) superando el marco acotado y limitado al medio físico, y ampliándolo a cuestiones básicas como la equidad, la igualdad, la solidaridad, brega por una sostenibilidad integral, asumiendo la imposibilidad de alcanzar "la sostenibilidad absoluta" como modelo cerrado, en tanto entiende con el resto de los críticos que esto exigiría un giro copernicano respecto de la lógica capitalista de crecimiento y competitividad (GAJA, F., 2006)

definen los rasgos fundamentales del enfoque planteado:

Un primer aspecto lo constituye el carácter multidimensional de la problemática. Como ya hemos señalado, a pesar de esta multiplicidad de aspectos concurrentes e interactuantes, el problema es habitualmente abordado desde perspectivas fragmentarias: enfoques disciplinares recortados y enfoques sectoriales autónomos. Para superar esta fractura se propone una perspectiva de abordaje interdisciplinar (capaz de articular diversos saberes) e inter-sectorial (capaz de articular la acción de oficinas con competencias específicas).

Un segundo aspecto que agrega complejidad al problema es el hecho de que los elementos del sistema hídrico (ríos, arroyos, lagunas) son -por su propia naturaleza- elementos cuyos procesos afectan a diferentes jurisdicciones y que –a su vez- son afectados por decisiones tomadas en distintas jurisdicciones, niveles y sectores de la administración, por lo que es imprescindible abordarlo desde una perspectiva inter-jurisdiccional e intersectorial. En este sentido, el gran desafío del proyecto es aprovechar la particular conjunción de actores públicos que se produce en torno al Arroyo Saladillo como una oportunidad de poder articular en una misma mesa a representantes de oficinas sectoriales correspondientes a distintos niveles de gobierno del territorio y a diversas jurisdicciones territoriales, como un espacio de colaboración, cooperación y coordinación de acciones.

Un tercer aspecto de complejidad lo establece la multiplicidad de actores que –además de los actores públicos señalados- concurren en torno a la problemática reseñada: porque colaboran en la definición de la misma o sufren sus efectos. Este aspecto plantea el desafío de trabajar en una perspectiva multiactoral, incorporando mecanismos participativos.

El planteo realizado tiene, además, como pilares fundamentales para trabajar en los planos interjurisdiccional, intersectorial, multiactoral a los conceptos de consenso y concertación. A menudo los términos consenso y concertación se utilizan en forma indistinta, por lo que creemos necesario aclarar que, en el marco de este trabajo, entendemos el logro del consenso como un acuerdo de varios en torno a una política, un lineamiento o una estrategia más o menos general acerca del rumbo a seguir, mientras que el término concertación hace referencia a un "pacto", un acuerdo más "duro" que implica compromisos más precisos y estables. Entendiéndolo de este modo hablamos de consensuar las políticas y concertar las acciones a desarrollar (en lo que se refiere a plazos a cumplir, dinero a invertir, indicadores a alcanzar).

Otro concepto fundamental en el enfoque planteado es el que integra cursos de agua y espacios ribereños como objeto de preocupación. En tanto el concepto de "espacios ribereños" se entiende en la literatura sobre el tema de diversas maneras, creemos necesario precisar el sentido que asume la expresión en el marco de este trabajo. En la mayor parte de las producciones que toman este tipo de espacios como objeto de estudio o de propuesta éstos están concebidos como la franja de suelo (más o menos amplia) que constituye el valle o la planicie de inundación. Según los casos esta franja se nomina de diferente manera: "áreas ribereñas", "riberas" o "espacios fluviales",

entre otras. Sin embargo, en el marco de este trabajo, manejamos una definición ampliada de los espacios ribereños, que involucra a los suelos –de dominio público o privado- colindantes a los que constituyen los valles o planicies de inundación. Es decir: aquéllos que se colocan de la línea de ribera hacia el interior del territorio y constituyen, en definitiva los espacios edificables o urbanizables fronteros al curso fluvial. ¿Por qué el particular interés en esos suelos? Porque, sin desconocer la importancia de los problemas que se definen sobre los planos de inundación de dominio público estamos convencidos de que una parte importante de los problemas que existen en relación a los cursos de agua y las riberas están definidos por los usos instalados en suelos colindantes con la línea de ribera, y con las formas de ocupación que éstos adoptan, cuestión que, por lo tanto, debe ser objeto de regulación y control.

Por último, consideramos que la perspectiva propuesta puede contribuir a salvar –por lo menos en el caso en que nos hemos propuesto trabajar- la habitual disociación que se produce en la gestión urbano-territorial –tanto desde el punto de vista conceptual como institucional- entre el orden territorial y ambiental.

Los objetivos del proyecto

El proyecto planteado tiene como objetivo general: aportar a la construcción de un marco de actuación que permita abordar en forma integral la problemática de los cursos de agua y sus espacios conexos en una perspectiva de desarrollo sustentable (un marco capaz de articular las múltiples jurisdicciones y sectores de actuación involucrados y de conciliar objetivos de desarrollo urbanístico y económico con principios de sustentabilidad social y ambiental).

Dentro de este objetivo marco se plantea como objetivo específico: proponer criterios y desarrollar instrumentos y mecanismos que posibiliten a los distintos niveles, sectores y jurisdicciones del sector público accionar en forma articulada para la recuperación y protección de los cursos de agua y sus espacios conexos; aplicándolos al proceso de concertación de acciones en una situación interjurisdiccional concreta.

En el marco de estos objetivos, nos hemos propuesto trabajar sobre el problema planteado en tres niveles de aproximación:

A nivel de los cursos de agua y los espacios comprometidos, como problemática general (aunque circunscripta a la provincia de Santa Fe): en el estudio de desajustes y déficits instrumentales (jurídico-normativos, organizacionales, de información), en la caracterización de problemas típicos y en la elaboración de propuestas de tipo conceptual y metodológico correspondientes.

A nivel de la cuenca del A° Saladillo: en la sistematización de información para la toma de decisiones y en la formulación de una propuesta para la gestión integral.

A nivel del último tramo del A° Saladillo y sus espacios ribereños: en una tarea de soporte a la gestión del consenso entre Rosario, VGG y el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia (que también intervendrá en el proceso), para la definición de un programa concertado de acciones a desarrollar en el marco

del Plan Interjurisdiccional Metropolitano para el Arroyo Saladillo, y su formalización instrumental.
En este sentido el último tramo del Saladillo se convierte por un lado en campo de aplicación de desarrollos realizados con una perspectiva más amplia y -por otro- en campo de prueba - caso piloto que permitirá analizar las posibilidades y dificultades del proceso de planificación y gestión concertadas.

Resultados a alcanzar
Como desarrollos aplicables al problema de los cursos de agua y sus espacios asociados a nivel provincial:
Un estudio analítico de las posibilidades y restricciones para la actuación integral que ofrece el actual marco normativo e institucional y recomendaciones sobre modificaciones necesarias a nivel de normas, organización de la gestión y procedimientos.
Un estudio analítico de la información disponible sobre cursos de agua, riberas y cuencas hídricas en las oficinas provinciales y municipales y una propuesta conceptual y metodológica para su sistematización.
Recomendaciones generales referidas a normas a aplicar en el ordenamiento, regulación y control de los usos y en la materialización de obras para control de inundaciones, estabilización de riberas y espacios públicos.
Como aplicaciones concretas a la problemática de la Cuenca del A° Saladillo:
Un sistema organizado de información (Cartografía Gis – Digesto Normativo – Base Documental de Estudios y Proyectos)
Una propuesta para el ordenamiento de la cuenca, la institucionalización de instancias de articulación interinstitucional e intersectorial y de mecanismos de control y seguimiento, bajo la forma de un Estatuto.
Como apoyo al proceso de definición concertada del Plan sobre el último tramo:
Un diagnóstico sobre problemas claves: factores de degradación del ambiente y del paisaje e identificación elementos de particular valor ambiental y paisajístico a proteger.
Una metodología de trabajo para la construcción del consenso sobre criterios de actuación y la concertación de acciones. Incluye un conjunto de documentos de apoyo a los talleres (insumos y productos de las sucesivas instancias de discusión)
Un conjunto de propuestas que alimentarán el proceso de concertación de acciones, cuyo tipo y contenido preciso dependerá –en gran medida- de los proyectos y acciones que se prioricen en el marco del proceso de concertación. Inicialmente se propone trabajar en propuestas para: la disminución progresiva de los impactos y para el desarrollo de acciones de remediación y de restauración ambiental y paisajística (estrategias de planificación, instrumentos normativos, instrumentos de gestión y proyectos específicos); la formalización de un sistema de espacios públicos ribereños; la reconversión de las instalaciones obsoletas del Frigorífico Swift y en un estudio sobre alternativas de respuesta a la problemática de los asentamientos irregulares.
La formalización del Plan sobre el Arroyo Saladillo y su Programa de Acciones. Incluye el diseño de un sistema para el seguimiento de los compromisos alcanzados y para la

evaluación de sus efectos sobre el espacio del arroyo.

El enfoque metodológico propuesto

La estrategia metodológica propuesta se basa en el reconocimiento de un par de restricciones que se propone superar.

1/ La parcialidad y fragmentariedad de los enfoques habituales sobre el problema planteado, y la necesidad de articular las miradas y abarcarlo, que se corresponde con la propuesta de un equipo compuesto por especialistas de distintas disciplinas y por la voluntad de abordar el problema desde una perspectiva interdisciplinaria.

Para ello se definirán equipos menores (mixtos en su composición disciplinar), con cierta autonomía de producción, precisando -en instancias de trabajo colectivo- los problemas a abordar por parte de cada equipo, el tipo de enfoque y las colaboraciones necesarias de otros miembros del equipo. Los productos alcanzados se pondrán a consideración de la totalidad del equipo en instancias de Seminario Interno donde se discutirá acerca de las vinculaciones y las articulaciones con otros productos y con los objetivos del proyecto. Esto permitirá alcanzar –como resultado del aporte colectivo- un nuevo producto donde jueguen las múltiples perspectivas disciplinares.

2/ El supuesto del conflicto de intereses (entre actores públicos, entre actores públicos y privados y entre los intereses de los actores económicos y las expectativas de la sociedad) y la necesidad de mediar en la búsqueda de principios de convergencia.

En esta línea el equipo se postula como un actor más del proceso de construcción de consensos y concertación, cuyo capital es un conjunto de saberes técnico-científicos especializados y cuyo rol es el de interpretar los intereses en juego y avanzar en la búsqueda de la convergencia de intereses. Para cumplir ese rol se propone que el equipo vaya presentando -a lo largo del proceso- recomendaciones y propuestas (construidas a partir del reconocimiento de los intereses de diferentes actores pero también de la aplicación de sus saberes científicos y técnicos) en el sentido de avanzar hacia los objetivos planteados, con propuestas de resolución que permitan superar eventuales conflictos. Estos aportes tendrán que ver tanto con principios conceptuales y metodológicos, como con la modalidad de trabajo a aplicar para la construcción concertada (mecánica de reuniones y modalidad de discusión) y con los insumos de dicho proceso (propuestas a discutir) y sus resultados (síntesis de los acuerdos alcanzados).

Por cierto es necesario asumir que el ejercicio del rol que se ha precisado puede llegar a introducir un cierto grado de imprevisibilidad respecto de los resultados del proyecto, en la medida en que se respete la propia dinámica del proceso.

LA COMPLEJA GESTIÓN DEL PROYECTO y LAS DIFICULTADES PARA SU PUESTA EN MARCHA

El estado de situación actual de esta propuesta es el de un PID con financiamiento aprobado por parte de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, cuya

ejecución no se ha podido iniciar por problemas surgidos en la formalización de los contratos correspondientes. Concretamente, no se ha podido obtener el compromiso de cofinanciación a nivel del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, cuestión paradójica si se tiene en cuenta que fue precisamente desde una oficina de dicho Ministerio desde donde se planteó la demanda que dio origen a este proyecto.

Todo el complejo entramado que se puso en marcha a partir de una demanda de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe para conformar un equipo que trabajara en la construcción de información y en el perfeccionamiento del marco normativo sobre cuencas hídricas, y su posterior particularización -por razones de necesidad y oportunidad- en torno a la problemática del arroyo Saladillo (básicamente a partir de la demanda por parte de la Municipalidad de Rosario para apoyar y coordinar la elaboración del Plan Interjurisdiccional), tuvo todo el apoyo de las oficinas públicas en los momentos previos a la presentación (aunque el compromiso de asumir la co-financiación del proyecto requisito ineludible del programa fue en todos los casos muy difícil de conseguir).

Sin embargo las condiciones se habían modificado de manera sustancial al momento de la aprobación del proyecto por parte de la ANPCyT, ya que como resultado de las elecciones que habían tenido lugar en el transcurso del proceso se habían producido modificaciones radicales en el caso de Villa Gobernador Gálvez y cambios en las relaciones internas de poder a nivel del Municipio de Rosario y del gobierno provincial (aun dentro del mismo partido político).

Desde entonces se han realizado múltiples gestiones para conseguir la renovación de los compromisos. Si bien esto se ha logrado a nivel de la Municipalidad de Rosario, hasta el presente no ha sido posible conseguir que el Gobierno Provincial ratifique el compromiso suscripto originalmente. La justificación que se esgrime es la inexistencia de recursos para responder como contraparte del proyecto, un argumento que resulta poco consistente en tanto el monto a desembolsar es casi simbólico.

En este sentido, ciertas consideraciones realizadas por Fernando Isuani sobre las relaciones inter-organizacionales en la gestión de cuencas hídricas (planteadas específicamente a partir del estudio de la gestión ambiental del río Luján) pueden ayudar a comprender el tipo y la dimensión de los conflictos que podemos enfrentar en la misión que nos hemos trazado. En efecto, Isuani identifica entre los condicionantes internos y externos que suelen afectar a las redes inter-organizacionales en su capacidad de alcanzar objetivos en el marco de la gestión de cuencas hídricas: los problemas burocráticos, las debilidades operativas y de coordinación, las inercias organizacionales, la disparidad de compromisos e intereses y la defensa de la autonomía. Asimismo alerta sobre los diversos intereses políticos, las competencias en conflicto, los recursos en disputa, las distintas trayectorias, historias, inercias que mantienen a esos organismos presos de una visión particularista y no les permite operar un pasaje hacia una visión integral y de conjunto que estimule y favorezca la cooperación entre ellos (ISUANI, 2008 p. 96).

Finalmente, una reflexión sobre la compleja construcción del proyecto y su gestión:
Las demandas iniciales de la provincia exigían una aproximación general que fuera útil al Programa Provincial de Recuperación de Cursos Superficiales (con resultados de amplio alcance y replicabilidad, relacionado con temas tales como gestión de cuencas, legislación y control), mientras que las exigencias relacionadas con la definición del Plan Interjurisdiccional, demandaban definiciones muy específicas y de distinta naturaleza (relacionadas con proyectos sobre el espacio público; la reconversión de áreas industriales, la resolución de las condiciones de vulnerabilidad del hábitat y de cuestiones de infraestructura vial).
El armado del equipo fue también dificultoso: cada grupo disciplinario tenía un interés sobre cierto tipo de indagaciones y cierto tipo de problemas que fue necesario contemplar para que todos se sintieran contenidos y tuvieran un rol preciso. Por otra parte existieron dificultades para reunir especialistas en cada uno de los diversos campos necesarios. La ausencia de estímulo económico fue acá una dificultad de peso, ya que el financiamiento que se perseguía no cubría salarios ni remuneraciones de investigadores.
Es por eso que, a pesar de las dificultades, es posible afirmar, que el desafío que significó reunir al equipo de trabajo y armonizar sus intereses –por un lado- y conciliar las expectativas de los municipios y las distintas oficinas provinciales en cuanto al contenido del proyecto y los resultados a alcanzar –por otro-, fue todo un ensayo del proceso de construcción por consenso que se proponía como metodología de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS y DOCUMENTALES:

AAVV - ONU (2000): Recuperación medioambiental del tramo final del rio Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Barcelona. h*abitat.aq.upm.es/bpes/onu00/bp350.html*
ALCAIDIA DE MEDELLIN (2006): Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_ciudad/planOrdTerritorial.jsp?idPagina=861
ALCAIDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE: Plan de Ordenamiento Territorial.
ARRILLAGA, H. (Dir.) – UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL (2005): Estudio de actualización de la evaluación de impactos ambientales y económico-social de la Obra de Estabilización de Cascada sobre Aº Saladillo. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Hacienda y Finanzas.
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales – Departamento de Control de Gestión Ambiental (2010): Informe de Auditoría elevado al Presidente de la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo". Buenos Aires.
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA - AREA DE GRANDES PROYECTOS E INFRAESTRUCTURAS: Proyecto de Márgenes y Riberas Urbanas del río Ebro. www.zaragoza.es/contenidos/grandesproyectos/riberas_del_ebro.pdf
BELAGA, J. y VICIOSO, B.: La determinación efectiva de la línea de ribera en los cursos

de agua no navegables. Boletín Informativo Nº 40. Colegio de Profesionales de la Agrimensura de la Provincia de Santa Fe. Rosario. 2001

BIASATTI, N.; ROMANO, M.; PIRE, E. (2008): Evaluación Ambiental del Arroyo Saladillo y su Cuenca, Santa Fe, Argentina - Un caso de estudio abordado desde la óptica de la Ecología del Paisaje. ECOSUR-CEAV, Facultad de Ciencias Veterinarias-UNR. Rosario.

BRAGOS, O; MATEOS, A; PONTONI, S: Expectativas y conflictos en la ribera metropolitana de Rosario. En: Bono, N.; Bragos, O.; Scornick, C. (Ed.): "Riberas Bajo Amenaza. Desafíos de la Gestión Territorial en Localidades Metropolitanas". Ed. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2008.

FRIEDMAN,J. (2002): Planificación para el Siglo XXI: El Desafío del Posmodernismo. En: Revista Eure, Vol. XVIII, N° 55. pp. 79-89. Santiago de Chile.

GAJA I DÍAZ, F (2006): Urbanismo y sostenibilidad ¿una contradicción de términos? En: I.T N° 75.

ISUANI, F (2008): Redes organizacionales y la complejidad de la acción conjunta. Aportes teóricos para la gestión de cuencas hídricas. En: Revista de Estudios Organizacionales / FCE-UBA. Buenos Aires.

MATEOS, A. - CFI: Plan de Ordenamiento Territorial para la Costa Metropolitana del Gran Rosario – Cordón Sur. En: "Ambiente y Políticas de Desarrollo Local para la Ordenación del Territorio". Página web de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe - Oficina de Asuntos Metropolitanos. http://senadosantafe.gob.ar/dproc-oam.asp?id=2383

MATEOS, A: Propuesta para el ordenamiento de áreas ribereñas. Aporte para la discusión de la legislación sobre suelo y ordenamiento territorial en la Provincia de Santa Fe (Argentina). Trabajo Final del Curso de Especialización en Urbanismo y Desarrollo Sustentable. UIM-Granada. España. 2009.

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL INVERSION PUBLICA – SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HIDRICOS (2003): Principios rectores de política hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. *www.hidraulica.gov.ar/legales/PRINCIPIOS%20RECTORES.pdf*

MONCLÚS, J (2011): Paradigmas urbanísticos y proyectos integrados. Entre el urbanismo Arquitectónico y el ecourbanismo paisajístico. Curso de verano de la Universidad de Zaragoza. Jaca. En: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3839577

ORSOLINI, H (2004): Política Hídrica Santafesina. Centro de Estudios Municipales y Provinciales, Santa Fe. http://www.cemupro.com.ar/publicaciones/politica-hidrica-santafesina

PAGLIETTINI, L y otros (2008): Análisis del recurso agua en el marco de la teoría social del riesgo: El impacto de las represas en el Litoral argentino. En: Agroalim, vol.13, no.26, p.89-101. ISSN 1316-0354.

REQUENA GALIPIENSO, A., Coordinador (2007): Estudio de paisaje del plan general de ordenación Urbana del Campello (Alicante). Ayuntamiento de Campello – Cota Ambiental. Alicante. www.cotambiental.es/index.asp

RIBAS PALOM, A. (2008): Los paisajes del agua como paisajes culturales. Conceptos, métodos y experiencias prácticas para su interpretación y valorización" Universidad de Girona http://web2.udg.edu/aigua/material/apogeo.pdf.

ROMERO ARAVENA, H. y otros (2008): Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable a escala regional, ciudad de Santiago y ciudades intermedias en Chile. Departamento de Geografía - Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. http://en.scientificcommons.org/hugo_romero_aravena

SABATÉ BEL, J (2004): Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo. Urban N° 9. UPC. Barcelona

En la búsqueda de un modelo de crecimiento urbano armónico

Mesa Alejandro

PALABRAS CLAVE
· Dispersió
· Periferia
· Indicadores

Resumen / En las últimas décadas, los principales centro urbanos el país han sufrido importantes modificaciones en su estructura, asociadas a la expansión, (caracterizada en la mayoría de los casos, por el desborde del área urbanizada sobre el área periférica circundante) y por la densificación no controlada de algunos sectores del área consolidada. Se fue modificando así, la estructura de las ciudades y lo que hasta la década del ochenta estaba relacionado sólo al aumento de población, pasó a responder además a los nuevos modelos de urbanización.

Sectores sociales de medios y altos recursos, migraron del centro de las ciudades a la periferia intentando también mejorar su calidad de vida. Es así que las ciudades comenzaron a crecer en superficie mucho más que en cantidad de habitantes. Este proceso se repite en todo el conurbano bonaerense o ciudades como Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán o La Plata.

A su vez, todos los casos citados, presentan la particularidad de seguir creciendo en forma vertical sobre lo ya urbanizado, generando desequilibrios muchas veces insalvables dentro del sector consolidado. Dispersión y densificación parecen ser las únicas alternativas a seguir, sin considerar las consecuencias.

El propósito de este trabajo es evaluar las consecuencias ambientales asociada a los modelos de ciudad dispersa o altamente densificada, de distintos sectores urbanos de ciudades de escala media del país. Categorizando los distintos espacios e identificando los problemas y las potencialidades que presentan de acuerdo a su tipología, su función y su ubicación.

De los resultados obtenidos del análisis realizado surgen lineamientos básicos, que deberían ser incorporados en un modelo de reglamento, que favorezca y preserve la calidad ambiental a nivel urbano, y que complemente lo establecido en los códigos urbanos de zonificación y uso del suelo, leyes de loteo o los códigos de construcción.

MESA ALEJANDRO
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, CONICET
Argentina
E-mail: amesa@mendoza-conicet.gob.ar

Introducción

En la actualidad es difícil no entender a la ciudad fuera del enfoque sistémico, donde cada uno de sus componentes forma parte e interactúa en forma permanente. Bajo este concepto, la ciudad es analizada como un complejo ecosistema, donde cada actividad está enlazada con el resto en un sistema dinámico en evolución. Es así que cualquier cambio –estructural o funcional-, incide sobre el resto de las partes del sistema (Fernández Güell J. 2006), dando lugar a sucesos difíciles de predecir, donde la incertidumbre es una característica presente. Es por este motivo que es imprescindible analizar las consecuencias de cada acción antes de realizarla. Esta es una faceta estructural de la planificación contemporánea.

Por ejemplo no sólo se trata de determinar si hay que crecer o no, sino cuánto, dónde y cómo, teniendo en cuenta las consecuencias directas e indirectas de cada una de las opciones. Las ciudades en la actualidad no siguen patrones definidos en este aspecto, se resuelven los problemas cuando ya han sido generados, sin prever las consecuencias de los mismos antes de que sucedan, teniendo en cuenta además que cualquier alteración, es difícil de remediar. Esto trae aparejado una acentuada perdida de la calidad de vida de muchos sectores, producto de aspectos relacionados con el crecimiento urbano casi anárquico, que siempre supera los tiempos de los entes de planificación.

Es así como las ciudades crecen en extensión y requieren de cada vez más energía y recursos naturales, para responder a la demanda de una mejor su calidad de vida por parte de sus habitantes. En este punto es donde la tendencia se hace más compleja, ya que en la estructura actual, el aumento en el consumo, irreversiblemente conduce a una mayor generación de contaminantes y producción de residuos, y a su vez, termina incidiendo en las condiciones ambientales de otro sector del mismo territorio.

El modelo de crecimiento disperso trae aparejado además, el aumento de los costos marginales asociados a la extensión de la red de infraestructura y servicios públicos, en un esquema de distribución que los encarece aun más en relación a la cantidad de habitantes servidos. Teóricamente, estos costos tendrían que ser cargados a los nuevos desarrollos inmobiliarios, pero la realidad demuestra que son considerados como externalidades, asumidas en su mayor parte por el Estado que se distribuyen colectivamente, a través de los fondos públicos. Se comparten los costos y no los beneficios, y cuando esto sucede, aumenta la inequidad ya que las viviendas urbanas cubren las externalidades de nuevas urbanizaciones suburbanas muchas veces de mayor valor y mejores condiciones.

Otro factor a considerar es el aumento de la movilidad. La distancia entre las vivienda y los centros administrativos, lugares de trabajo, escuelas, áreas comerciales y núcleos de salud son mayores. Y ante la falta de un servicio de transporte público que pueda dar respuesta a esto, se genera una dependencia cada vez mayor del transporte privado, aumentando en proporción directa la congestión del tránsito y la contaminación aérea y sonora en el área histórica consolidada, receptora de todo el flujo vehicular.

Un efecto preocupante de este nuevo sistema, es la paulatina desaparición del sentido

original de la ciudad como lugar de encuentro, que ligados o no al comercio, han sido tradicionalmente característicos de la vida urbana. El hecho de que en las nuevas urbanizaciones, el uso sea destinado casi con exclusividad al sector residencial, hace que disminuya el intercambio y la integración social en la calle, característica de los centros urbanos históricos. Como resultado de un proceso de selección que ocurre naturalmente entre los residentes, la población se agrupa generalmente en grupos homogéneos, generando procesos de segregación social. Los nuevos corazones de esta ciudad son los centros comerciales, donde el acceso preferente se produce en automóvil. En los niveles medios y altos, las zonas residenciales son diseñadas como entidades cerradas, intentando garantizar la tan buscada "seguridad". Como consecuencia de esto, se privatiza el espacio público, a través del desarrollo de urbanizaciones que se separan del resto de la ciudad por muros y acceso controlado, y cuyas calles y espacios comunes interiores están abiertos sólo para los residentes, tendiendo a aumentar la segregación en el conjunto de la ciudad (imagen 1).

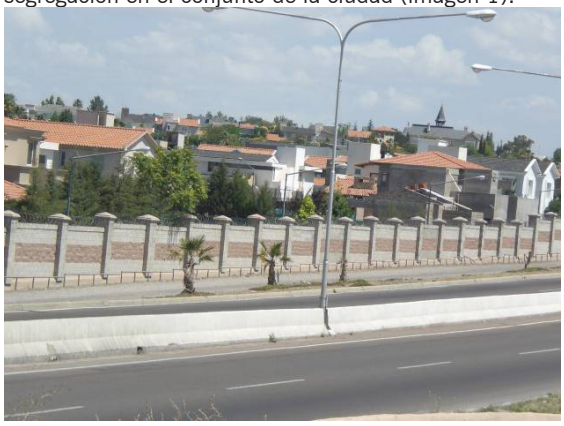




Imagen 1: Límite arquitectónico de un barrio privado del Área Metropolitana de Mendoza.

Crecimiento disgregado en un área ambientalmente vulnerable

El Área Metropolitana de Mendoza (AMM), por estar localizado sobre un oasis bajo riego -inserto en un territorio desértico- posee características ambientales alcanzadas luego de más de dos siglos de trabajo e inversiones. En los últimos 30 años, el AMM duplicó la superficie de su área urbana consolidada, mientras que su población sólo aumentó un 45%, dando como resultado una ciudad muy extendida de baja densidad (más del 95% de lo construido no supera los dos niveles). Esto se agrava, ya que este proceso se dio, fundamentalmente ocupando y transformando el área del oasis productivo.

De acuerdo a los antecedentes evaluados en el análisis particular del AMM, es posible identificar distintos factores (sociales y económicos), que influyeron en la expansión de la ciudad sobre el oasis. La crisis de la vitivinicultura, en la década de los 80, repercutió en la rentabilidad y el valor de la tierra productiva, dándole la posibilidad a muchos habitantes de comprar terrenos para viviendas de fin de semana, residencias permanentes o simplemente, como especulación inmobiliaria, a muy bajo precio, por no contar con servicios ni equipamiento. Esto generó un proceso de migración interna, donde distintos sectores sociales, desocuparon el centro histórico, con problemas de transito, contaminación y seguridad, localizándose en áreas “mas seguras” con mejores condiciones ambientales (imagen 2).

Teóricamente, el costo de la extensión de los servicios básicos y la instalación de nuevos equipamientos, tendrían que ser cargados a los nuevos desarrollos inmobiliarios, pero la realidad muestra que hasta ahora han sido considerados externalidades, asumidas en su mayor parte por el estado provincial y municipal.

El valor más bajo de los terrenos de la periferia, fue también factor determinante para que el Estado propiciara la proliferación de vivienda social, en el borde urbano. No obstante lo anterior, estas urbanizaciones (en lo referido a tamaño de los terrenos y la vivienda), mantienen similares dimensiones que las del área histórica consolidada. La superposición de estas nuevas tendencias, han dado por resultado un territorio heterogéneo en funciones y fragmentado, en donde se yuxtaponen situaciones contrastadas, compartiendo el paisaje, los recursos y las vías de comunicación.

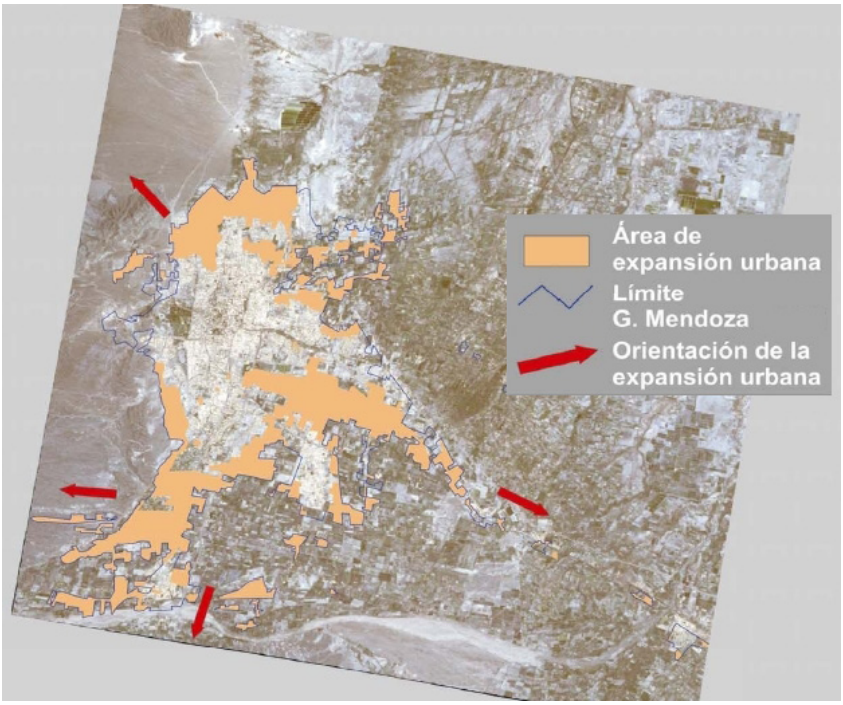


Imagen 2: Líneas de crecimiento del Área Metropolitana de Mendoza.

Si bien en la actualidad, el mercado se encuentra casi saturado y muchos de estos nuevos emprendimientos de urbanizaciones cerradas no han sido ocupados, se plantea como casi imposible que algunas zonas, -por haberse incrementado el valor de la tierra por las mejoras-, puedan revertir este proceso y regresar a su uso productivo primario (Imagen 3).



Referencias: 1 Barrio de financiación estatal; 2 Barrio de construcción individual; 3 Barrio privado;
4 Producción agrícola; 5 Sector industrial; 6 Centro comercial
Imagen 3: Conjunción de usos en el casco urbano consolidado del AMM.

Para poder evaluar las consecuencias asociadas a estos nuevos patrones espaciales, se analizaron distintas configuraciones urbanas del parque edilicio existente (Sector Central, Sector Este, Sector Sur), en relación a la optimización en el uso de los recursos, caracterizando cada zona estudiada (imagen 4). Tanto el Sector Este como el Sur, se encuentran localizados sobre tierras productivas del oasis, a las que recientemente, se le otorgó el cambio de uso de suelo (de rural a residencial), el primero es un barrio ejecutado por el gobierno, mientras que el segundo, un loteo privado de construcción individual.





Sector Central



Sector Sur

Imagen 4: Imágenes de los sectores seleccionados para el análisis.

En función de los resultados obtenidos, se observó que tanto la zona correspondiente al sector central, como el sector periférico este, no presentan variaciones porcentuales superiores al 20%, en los indicadores que evalúan el uso del suelo en las zonas analizadas. El porcentaje de suelo ocupado por las construcciones, la trama vial y el espacio verde privado, varía dentro de un rango cercano al 30% para cada categoría.

Esta relación cambia en los casos de las zonas más alejadas (sector periférico sur), donde el espacio verde privado llega a valores superiores al 50% del total del área urbanizada, manteniendo el área ocupada por las construcciones y por la trama vial, porcentajes cercanos al 20% y 30% respectivamente. Cuando estos valores son relacionados a la densidad de población de cada área, la desequilibrada apropiación del suelo se hace evidente. El espacio verde privado pasa de valores de 20 a 50 m2 por habitante a valores superiores a los 100 m2 por habitante en el sector periférico sur.

El impacto de este tipo de urbanizaciones en relación a la pérdida del suelo fértil, o también teniendo en cuenta el uso del agua (limitado en el oasis productivo) utilizada para regar los jardines, es muy importante y plantea la necesidad de establecer lineamientos, para que este tipo de consideraciones sean tomadas en cuenta al momento de aprobar un nuevo loteo, ya que en el caso particular del AMM, la incidencia se extiende a todos los habitantes del mismo.

Por otro lado el aumento del sellado reciente de grandes superficies, reduce no solo la posibilidad de recarga del acuífero, sino que aumenta notablemente la velocidad y caudal de las vías de descarga del agua de lluvia, haciendo más probable el riesgo de desastres, relacionados a los aluviones den el período estival. Si bien el porcentaje de suelo sellado en las zonas evaluadas, es más bajo que la del área Central, es importante aclarar, que estos nuevos asentamientos están ocupando antiguas zonas de alto valor agro-productivo, donde la impermeabilización era nula (imagen 5).

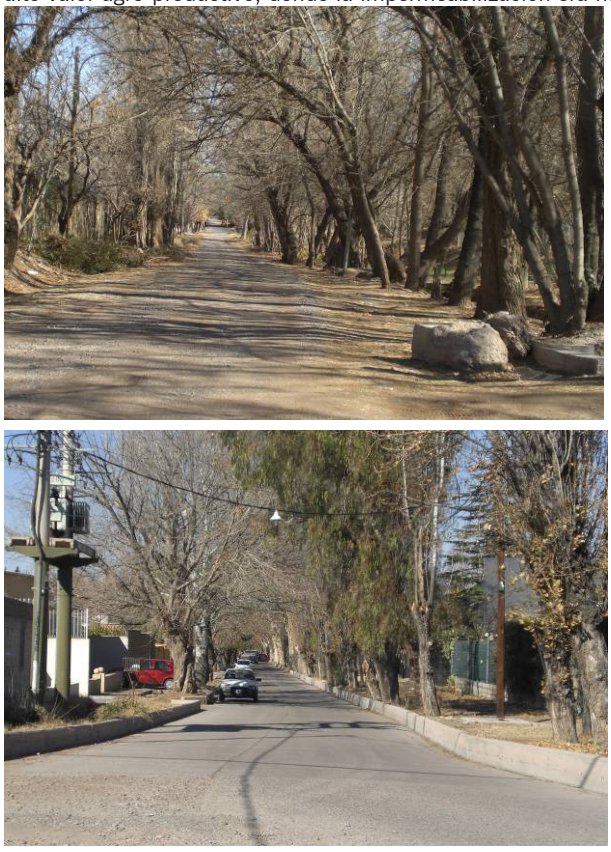


Imagen 5: Cambios en la configuración de las zonas de producción agrícola consecuencia de su urbanización.

La problemática de la opción de densificar

La alternativa planteada por diversos autores ante la dispersión urbana, y así poder mejorar sus niveles de sostenibilidad, es poner un límite al crecimiento extensivo y buscar aumentar la compacidad (Loibl, W., 2003; Mesa, A., 2005; Nagendra, Het, 2004). Existen diferentes medidas posibles de ser implementadas para reducir las cargas ambientales que imponen al ambiente los asentamientos humanos sin comprometer la habitabilidad de los espacios interiores de las edificaciones. Una de

ellas es poder delimitar el crecimiento urbano, estableciendo un piso como punto de partida y un límite máximo a alcanzar. Pero considerando que el espacio con que se cuenta tendría que ser limitado, no sólo se trata de verificar si se dispone de suelo o si la infraestructura necesaria es la apropiada, sino que es necesario cuantificar y planificar cual va a ser el destino posible en relación a la cantidad de población que los requiera.

Pero como ya fue planteado, los niveles óptimos de densificación para cada situación particular urbana, es un tema aun en muchos casos no definido y las ciudades crecen en altura, sin considerarlo, ya que resulta difícil realizar generalizaciones y que existen importantes diferencias entre los modelos urbanos "*más sostenible*s".

En la ciudades latinoamericanas la mayor densidad constructiva no está en correlación con la mayor densidad poblacional (Raquel Rolnik 2008), dado que las primeras se localizan generalmente en los centros urbanos, donde prevalece la actividad comercial, laboral y financiera. Salvador Rueda (2007) y Rogers, R. (2001) plantean como objetivo que la mayor densidad poblacional "*proporciona el contexto adecuado para el aumento de intercambios de información y un aumento de diversidad en la red asociativa*", es decir beneficia la diversidad de usos, mientras que de Schiller, S. (2000), determina que la cohesión de distintas actividades en un mismo sector, favorece el desarrollo del transporte público (lo hace más rentable) y aumenta el número de viajes a pie o en bicicleta, disminuyendo la necesidad de uso de transporte automotor individual.

Así como la baja densidad es insostenible, la densidad en exceso también es un problema. Al respecto Rueda plantea que la densificación urbana debe estar relacionada a la incorporación de espacios públicos (plazas, parques, sectores peatonales), que garanticen la interacción, el descanso y contacto con la naturaleza por parte de los ciudadanos.

Por otro lado, la sustitución de terrenos naturales por masas construidas o calles y avenidas, y el deterioro de la arboleda urbana en "favor" de la infraestructura de servicio (cableados, redes subterráneas), determina que se modifique el microclima y el centro de la ciudad conserve más el calor que su periferia. Los registros obtenidos en estudios realizados sobre este tema, muestran diferencias de temperaturas medias superiores a los 9°C (Correa, 2005), entre el centro y la periferia.

Otro factor a considerar al establecer un límite el crecimiento de una ciudad, es el energético, asociado al consumo, a la eficiencia y a la posibilidad de aprovechar libremente las energías renovables. Más aun si se considera que en la actualidad la correlación entre habitabilidad de los espacios interiores de la edificaciones y consumo de energía es directa.

La edilicia residencial urbana, consume casi el 28% del total de los recursos consumidos en el sistema energético nacional. El combustible más utilizado para la calefacción de los espacios interiores es el gas natural, correspondiéndole al sector, el 22.4% del total del consumo de gas distribuido por red. Y considerando que la eficiencia energética del sistema edilicio urbano (consumo útil/energía neta) es inferior al 50%, se puede determinar que casi la mitad de la energía que se consume se pierde, convirtiéndose

en emisiones de gases de efecto invernadero aportando a la contaminación de aire de la ciudad.

Teniendo en consideración que los mismos son recursos no renovables, con un volumen de reserva limitado, es de fundamental importancia cambiar la tendencia en la concepción de los edificios, potenciando y preservando a futuro, la posibilidad de que las energías renovables, provean condiciones de confort térmico y lumínico a sus ocupantes, con la mínima utilización de combustibles de origen fósil.

En la actualidad el sector inmobiliario, le otorga un valor monetario a la disponibilidad de luz natural, como una característica especial y positiva en la tasación de un inmueble, hecho que incrementa su valor como bien de mercado. Pero por otro lado, para el marco legal existente, no es algo exigible, y los recursos renovables no son considerados por las normativas nacionales como bienes apropiables, perdiendo importancia ante la ley, frente a aquellos bienes de más clara asignación de valor.

En las ciudades, los recursos renovables (sol, viento) están condicionados por las características del entorno, y por las obstrucciones producidas por la presencia de los distintos componentes del paisaje urbano. En el caso de construcciones de baja densidad, las obstrucciones son mínimas, y es donde el diseño particular de la edificación es importante. Pero en los sectores de alta densidad, con sólo un buen diseño no puede asegurarse la disponibilidad del recurso, depende además de medidas establecidas por los organismos de gestión, que determinen limitaciones a la volumetría posible de ser construida, según sea la zonas de la trama urbana.

Las únicas normas nacionales de cumplimiento obligatorio que regulan estos parámetros que inciden sobre la disponibilidad recurso solar en espacios construidos (densidad edilicia, altura de las edificaciones, separación existente entre los volúmenes construidos, dimensiones y proporciones del espacio exterior), son los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación (CPUEs) de cada ciudad. Estos regulan todas las variables referidas a las características morfológicas edilicias, no contemplando en muchos casos las condiciones de habitabilidad interior, producto del cumplimiento de las mismas.

Cómo ejemplo de esto último, en el punto 4.8.2 de las Normas de habitabilidad del Códigos de Planeamiento Urbano de la CABA, referido al asoleamiento de edificios en altura, se establece que las nuevas edificaciones "...*deberán emplazarse de tal modo que se asegure el asoleamiento durante tres horas en el solsticio de invierno, de por lo menos el cincuenta por ciento de los locales de primera clase de cada unidad de vivienda*..." (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000). Pero esto no asegura que en las propiedades linderas, se construyan con posterioridad edificaciones que obstruyan el paso de los rayos solares, afectando así el objetivo buscado.

Para analizar la correlación entre los requerimientos energéticos necesarios para la climatización e iluminación interior, y los parámetros establecidos en los CPUEs, se realizó un análisis comparativo donde se representó una situación análoga, considerando la máxima densidad de construcción posible, según lo establecido por los CPUEs de las ciudades de Rosario, La Plata, Córdoba y Mendoza, localizadas en la

zona central del país, entre los paralelos 31º y 35º de Latitud Sur (imagen 6).



Imagen 6: Localización de las ciudades analizadas.

Si bien las características geográficas de los casos analizados son similares, (la zona se caracteriza por su clima templado, con temperaturas medias anuales cercanas a los 15ºC, amplitudes térmicas superiores a los 14ºC en la zona seca, e importantes requerimientos de energía para calefacción en la estación fría), los indicadores establecidos por cada municipio, paradójicamente, son disímiles.

No se regula la homogeneidad morfológica, intentando de esta manera, evitar las sombras generadas por la diferencia de altura entre los volúmenes edilicios y de esta manera limitar notablemente, la potencialidad solar de los mismos. Se estipulan alturas máximas, pero no las mínimas, y en caso de estar estipuladas, presentan diferencias muy grandes (imagen 7).

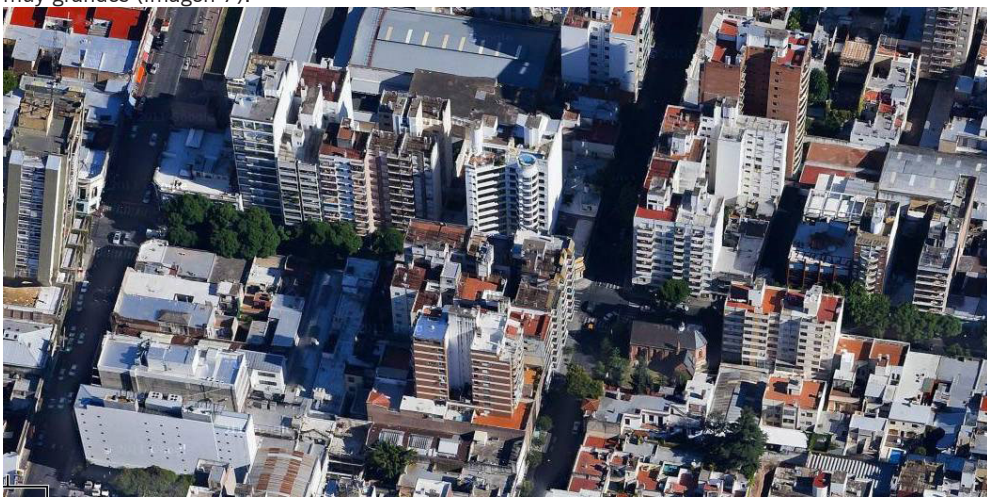


Imagen 7: Heterogeneidad morfológica y sombras proyectadas en la Ciudad de Rosario.

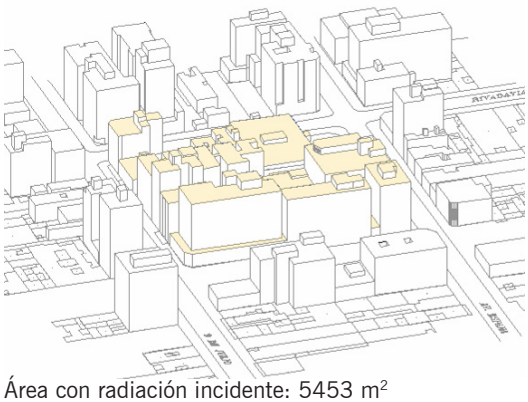
Si el objetivo fuese minimizar la interferencia de los rayos solares que llegan a una

edificación próxima, surgen lineamientos básicos, que deberían ser incorporados en un modelo de reglamento, que favorezca y preserve el aprovechamiento de energías renovables a nivel urbano, y que complemente lo establecido en los códigos urbanos de zonificación y uso del suelo, leyes de loteos y los códigos de construcción.

Este aspecto es fundamental a la hora de poder planificar un programa de micro generación energética como el que se reglamenta a través de la Ordenanza Solar Térmica de la Ciudad de Rosario (Ordenanza No 8.784 de la Municipalidad de Rosario), que establece la incorporación obligatoria de sistemas de captación de energía solar de baja temperatura para la producción de agua caliente sanitaria, en todos los edificios públicos e instalaciones públicas situadas en la ciudad.

El paso siguiente a esta norma es, como ya se ha dado en ciudades de otros países, ampliar la misma a todas las edificaciones por construirse y para que esto sea viable, se debe contar con superficies de sustento para los calentadores solares térmicos. Un programa similar aplicado por el Ayuntamiento de la ciudad de Barcelona dio como resultado para el periodo 2000/2005 la colocación de más de 31.000 m2 de superficie de captación solar, generando un ahorro energético de 24.840 MWh/año, lo que evitará la emisión a la atmósfera de 4.368 toneladas equivalentes de dióxido de carbono1.

La disminución de superficies colectoras asociadas a la heterogeneidad morfológica y las obstrucciones próximas, en áreas urbanas de alta densidad, puede llegar valores superiores al 30%, reduciendo en un porcentaje similar la potencialidad de implementar estrategias de aprovechamiento solar en las ciudades (imagen 8).



Área con radiación incidente: 5453 m^2

1 Ordenanza Solar Térmica de Barcelona, Valoración y balance de su aplicación, informe 2006



Imagen 8: Cálculo de áreas colectoras en una manzana de la Ciudad de Mendoza, Argentina.

La energía solar, ya está siendo utilizada a través de placas colectoras para calentamiento de agua, que en la mayoría de los casos no cuenta con una protección legal expresa, por lo que su aprovechamiento, podría cesar en cualquier momento, debido a la obstrucción de un edificio próximo. Para evitarlo, es necesario asegurar el libre acceso de la energía solar en medios urbanos, a través del análisis de las normativas, que regulan las características de su estructura edilicia, siendo necesario evaluar, cuales son los factores que generan obstrucciones sobre las superficies potencialmente colectoras.

El desequilibrio de las condiciones de habitabilidad de las urbanizaciones del piedemonte andino del Área Metropolitana de Mendoza.

Al oeste del AMM, ya sobre el secano, se encuentra el piedemonte andino, área de transición y de alta vulnerabilidad entre la montaña y el llano, caracteriza por su acentuada aridez (precipitaciones anuales inferiores a 200 milímetros al año), pronunciada pendiente, y por la existencia de innumerables cursos temporales de agua denominados ríos secos (imagen 9).

A pesar de que siempre fue considerado desde el marco normativo como una zona a preservar, por su localización cer cana al centro de la ciudad, y al bajo costo del suelo, el piedemonte se ha convertido en un importante polo de atracción de población. Pero teniendo en cuenta sus características naturales, requiere de importantes inversiones en infraestructura, para equiparar sus condiciones de habitabilidad, con las del oasis irrigado.

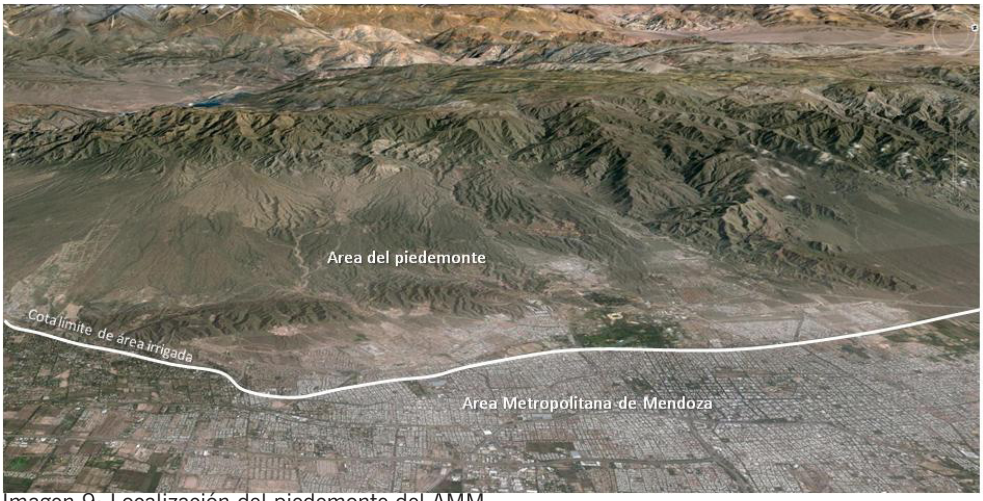


Imagen 9: Localización del piedemonte del AMM.

El área está regulada por una ley provincial, mientras que quien da servicio a la misma, son los distintos municipios. Esto dio como resultado un crecimiento totalmente anárquico y desordenado, no solo en formas, sino en los usos resultantes, fusionándose en una misma zona, actividades incompatibles, con unidades residenciales desprovistas de infraestructura (servicios terciarios, escuelas, centros de salud), dependientes del núcleo urbano consolidado.

Los primeros asentamientos fueron espontáneos y posteriormente fue el propio Estado quien ocupó las tierras fiscales, mediante proyectos de vivienda social, destinados a mejorar las condiciones de la población residente en asentamientos marginales, asociados a fuentes de trabajo informales como son los basurales, o las canteras de







Imagen 10: Incompatibilidad de los usos de suelo actuales en el piedemonte del AMM

Posteriormente desde el sector privado se han desarrollado importantes emprendimientos inmobiliarios de barrios cerrados. Aumenta la demanda de espacio residencial en unidades aisladas, que consumen más territorio, ya que se aprovecha el valor más bajo de la tierra, reduciendo así, los costos iniciales. Este aspecto es aprovechado tanto por los desarrolladores inmobiliarios, como por los barrios de financiación estatal. Pero mientras que en este último caso, los lineamientos urbanísticos mantienen características similares a los barrios localizados en los centros consolidados, los modelos culturales referentes, apuntan en los barrios privados, a urbanizaciones de viviendas separadas con grandes terrenos parquizados.













Imagen 11: Urbanizaciones del Barrio Palmares, Dalvian (arriba) y del barrio La Estanzuela y La Faborita (abajo)

Los costos de la inversión pública se sociabilizan, y no llegan a donde debería hacerse presente. Un ejemplo de esto fue la construcción de un eje vial de circulación rápida que recorre en forma longitudinal el piedemonte conectando el área sur del AMM con la zona centro. Esta nueva ruta de conexión con el área central, revalorizó terrenos de difícil acceso del piedemonte, que actualmente conforman uno de los barrios cerrados más grande del área (Barrio Palmares). Y debido al diseño planteado, (se priorizo el uso del automóvil sobre el peatonal) lejos de integrar el área, disminuyó la interconexión de los barrios populares del piedemonte ya existentes, a sólo algunos pasos bajo nivel, llevando al territorio, las desigualdades socioeconómicas ya existentes.

En dicho marco cabría preguntarse, qué lugar se otorga efectivamente a la especulación inmobiliaria en la asignación de partidas, o si las inversiones se encuentran de hecho dirigidas a mejorar la calidad de vida de los grupos con menos recursos. Una alternativa distinta a esta tendencia, es hacer efectivas las leyes provinciales que determinan y limitan los usos del área, al igual que el modo de implementarlos, según lineamientos acordes a sus características ambientales. Por sobre la misma, y ya dentro de la incumbencia de los distintos municipios que intervienen en la zona, establecer una zonificación sobrepuesta, que permita el tratamiento particular de los distintos sectores, dadas por sus características y las necesidades existentes. Ante el argumento planteado de la falta de recursos, a partir de la promulgación de la nueva Ley Provincial de Uso de Suelo, el estado cuenta con una herramienta de financiación fuera de su presupuesto y posibilitar así el desarrollo de programas que tiendan a equilibrar las condiciones de los distintos sectores sociales que habitan el área analizada, el recupero de la plusvalías.

Teniendo en cuenta las características ambientales especiales (en relación al oasis) que presenta el piedemonte (carencia de agua, zona de fallas tectónicas y riesgo aluvional) y que a su vez es receptora potencial del crecimiento urbano de toda el Área Metropolitana de Mendoza, una alternativa es que los fondos generados en concepto de plusvalía por modificaciones del régimen de uso del suelo de toda el AMM, sean destinados a mejorar las condiciones del área. Intentando de esta manera lograr el equilibrio con la zona irrigada, que cuenta con mejores condiciones urbanas de habitabilidad, producto de inversiones por más de más de 200 años.

Analizando los números un ejemplo concreto podemos comprender la viabilidad de lo planteado. Terrenos improductivos, -lo que actualmente constituyen el Barrio Palmares- sin uso residencial permitido y sin conexión directa al centro (Corredor del Oeste), adquiridos antes de las mejoras y del cambio de uso rural a residencial, cuyo costo rondaba a valores actuales los 5 dólares el metro cuadrado, pasaron a valer, sin ninguna inversión por parte del desarrollador inmobiliario, 45 dólares el m2 (imagen 12).



Imagen 12: Localización del Barrio Palmares, en el piedemonte andino del AMM

Considerando en el ejemplo el caso citado lo que establece la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, planteando como límite máximo de recupero de plusvalía, el 33% del valor total del bien, a los fines que el tributo no se considere confiscatorio, los valores serian los siguientes:

Valor del m2 antes de las mejoras	U$S 5.00
Valor del m2 posterior a las mejoras	U$S 45.00
Diferencia a ser considerada como plusvalía	U$S 40.00
Superficie total del barrio	750.000 m2
Total plusvalía al 33%	U$S 9.900.000

A valores de mercado actual este monto cubre lo necesario para realizar dos urbanizaciones similares a la del barrio La Estanzuela (75 ha) incluyendo las vías de

circulación, e infraestructura (agua, luz, cloaca, cuneta, calles enripiadas) y 3 hectárea de área verde de esparcimiento. Esto sólo considerando el aporte de un sólo barrio privado. Mientras que en los últimos 4 años, se aprobó el cambio de uso (rural a residencial) a 120 nuevos barrios privados, que ocupan la periferia agro-productiva bajo riego.

Comentarios finales

Lograr generar y gestionar procesos de planificación en áreas urbanas y suburbanas, teniendo como objetivo final el desarrollo de modelos de asentamientos ambientalmente adaptados a las condiciones locales, y que contribuyan al crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, es una meta que en la actualidad no puede estar fuera de la agenda de los organismos de gestión pública.

Jordi Borja plantea que "El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antitesis uno de otro, gestionar no sólo desde la ausencia de plan, sino desde la regulación de facto del uso del suelo…" (Borja J. 2003). Surge entonces como cuestión inseparable la necesaria formulación de un marco político-legal, que contenga y conduzca los profundos procesos de transformación necesarios que deben experimentar los distintos ámbitos jurisdiccionales de una región.

Las actuales tendencias de crecimiento del área urbana del AMM, dan una señal de alerta con respecto a la despreocupación existente en el manejo del territorio, considerando el futuro, de un área tan vulnerable como la analizada.

Los resultados obtenidos demuestran que es imprescindible prevenir, controlar y revertir los procesos de pérdida de suelo generados por el crecimiento urbano no planificado en la región, sobre todo en las áreas más frágiles, como el piedemonte o en los sectores con tradición y alto potencial agrícola. Esto significa generar procesos de planificación y gestión de las áreas urbanas y suburbanas para ordenar las actividades posibles en el marco de la lucha contra el crecimiento desmedido de la urbanización.

Si bien el estudio planteado es un análisis parcial de un problema más complejo, se identificó y cuantificó el impacto de distintos aspectos que hasta el momento, en el AMM no se han contemplado en un plan integral de crecimiento del sector, ni ha habido acciones gubernamentales concretas, dirigidas a revertir esta tendencia.

Dado que cada ciudad y cada conjunto de problemas urbanos son diferentes, el proceso de planificar, no puede ser un proceso dogmático, sino flexible que se adapte las condicionantes del momento. Para que esto se pueda llevar a cabo, es fundamental además considerar el conjunto de instituciones y organizaciones que asuman conducir y trabajar a favor de dicho proceso, para darle al mismo sostenibilidad y permanencia en el tiempo, sobre todo en casos como el analizado (AMM) donde cohabitan, seis distritos de gestión independientes.

El objetivo final debería tender al desarrollo de modelos de asentamiento urbano ambientalmente adaptados a las condiciones locales conducentes a minimizar el riesgo de pérdida de la calidad de vida urbana y contribuir al crecimiento ordenado de la

ciudad sobre todo en áreas de alta fragilidad ambiental como el sector analizado.

Referencias

Borja, Jordi. (2003). La urbanización para las ciudades de América Latina. En La ciudad inclusiva, Cuaderno de CEPAL, nº 88 Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Correa, Erica, De Rosa, Carlos, Lesino, Graciela. (2005). Isla de calor urbana. Efecto sobre la distribución de los grados día de calefacción y refrigeración en el Área Metropolitana del Gran Mendoza. Informe de avance. Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente, Vol. 9, Editorial Comisión de publicaciones de ASADES, Salta, Argentina.

de Schiller, S. (2000). "Sustainable cities: contribution of urban morphology", Proceedings of PLEA-2000, Passive & Low Energy Architecture, Cambridge: Steemers, K. & Yannas, S. Editores, (pp. 353-358). Londres: James & James.

Fernández Güell José Miguel (2006), Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos, Volumen 10 de Estudios universitarios de arquitectura, Ed. Reverte, 299 páginas.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (2013), Código de Planeamiento Urbano. Edición actualizada al 31 de diciembre de 2013, Sección 4, Punto 4.8 Normas de Habitabilidad.

Loibl, W. and Toetzer T. (2003). Modeling growth and densification processes in suburban regions—simulation of landscape transition with spatial agents. Environmental Modelling & Software. Applying Computer Research to Environmental Problems. (Vol 18, Issue 6, July 2003, 553-563).

Mesa, A y de Rosa, C. (2005) Estudio de los patrones de apropiación del suelo urbano por la expansión de las áreas residenciales. Análisis del Área Metropolitana de Mendoza. En Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente. Salta: ASADES.

Municipalidad de la Ciudad de Rosario, (2008) Ordenanza No 8.244, Reordenamiento urbanístico del primer anillo perimetral del Área Central.

Nagendra, H., Munroe, D. and Southworth, J. (2004) From pattern to process: landscape fragmentation and the analysis of land use/land cover change. Agriculture, Ecosystems & Environment (Volume 101, Issues 2-3, February 2004, 111-115).

Rogers, R. (2001). Ciudades para un pequeño planeta. Barcelona: Gustavo Gili.

Rueda S. (2007). Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla

Wilbard Jackson Kombe. (2005). Land use dynamics in peri-urban areas and their implications on the urban growth and form: the case of Dar es Salaam, Tanzania. Habitat International (Vol. 29, Issue 1, March 2005, 113-135)

Las formas actuales de la periferia en la ciudad de Santa Fe. (1980 -2010)

Nardelli, Mariana Lis

PALABRAS CLAVE
· Expansión Urbana
· Paisaje
· Periferia

Resumen / El trabajo se propone profundizar el conocimiento sobre los procesos de transformación de la periferia en la ciudad de Santa Fe, situando al análisis de dicho fenómeno en relación a los debates urbanos actuales.

En las últimas décadas la noción tradicional de periferia ha comenzado a perder validez explicativa. La idea de periferia se vinculaba tradicionalmente a las zonas externas de la ciudad consolidada y su conformación adquirió mayor fuerza con los fenómenos de migraciones y la industrialización entre 1940 y 1975. Pero las dinámicas urbanas actuales abren esta idea a partir de la transformación de la estructuración urbana a causa de la extensión de las ciudades, de las pautas de urbanización que responden a múltiples factores y resultados: coexisten modelos, tipos de asentamientos con diferentes lógicas de organización, cambio de escala de las ciudades que se expanden, por lo cual la noción de periferia no solo ha variado a lo largo del tiempo en su significado, sino en el alcance de su objeto. Junto con el crecimiento de la ciudad, las periferias se han ido incorporando a dicha expansión, y de esta manera, los modos, estructuras y formas de la periferia son aceptados y adquieren protagonismo, conformándose los territorios por contrastes. En estos nuevos escenarios, la compacidad y difusión se van alternando conjuntamente con centralidades y suburbios, conformando espacios de diferentes características y tipologías, estableciendo a modo de hipótesis que las expansiones urbanas recientes establecen nuevas formas de configuración espacial y nuevas imágenes de la ciudad que ya no responden al modelo tradicional de centro-periferia sino a una articulación de ambos modelos.

En la ciudad de Santa Fe se ha comenzado a visibilizar hace algunas décadas algunos de estos procesos o patrones de suburbanización, dando cuenta de que en ciudades en desarrollo también estos fenómenos empiezan a tomar protagonismo.

NARDELLI, MARIANA LIS
FADU-UNL | CONICET
Argentina
E-mail: avmalmod@gmail.com

Introducción

El presente trabajo expone avances de una investigación que tiene por objeto profundizar el conocimiento sobre los procesos de transformación de la periferia en la ciudad de Santa Fe, situando a los mismos en relación a las actuales conceptualizaciones y análisis de dicho fenómeno en los debates urbanos actuales. De este modo, se comprende que las nuevas lógicas de expansión urbana en las últimas décadas están mutando la organización territorial tanto a nivel morfológico, social y funcional de las ciudades. Se presenta una alternancia entre la estructura de la ciudad tradicional, compacta y densa con las lógicas de urbanizaciones dispersas, diluidas por el territorio. Las nuevas formas de urbanización presentan nuevas tipologías, nuevas funciones en los entornos rurales, deslocalización de espacios urbanos donde los asentamientos se generan por medio de ejes viales y se manifiesta con una intensidad variable en las diferentes escalas urbanas (Cebrián Abellán, 2013). Mientras que la ciudad tradicional se caracterizaba por una forma sectorial, concéntrica en donde los centros financieros se situaban en el centro, junto con residencias y otros usos, bajando las densidades desde ese centro hacia los márgenes (Marcelo Cruz 2013), en los últimos años, esta estructura de las ciudades metropolitana está en proceso de trasformación, presentando nodos fragmentados de actividades variadas que se sitúan de manera discontinua, sin conexión con los centros financieros y generando polaridades sociales, estableciendo relaciones multipolares y de menor jerarquía. Estos nuevos procesos de transformación actuales reestructuran la forma urbana la cual aún encuentra diversas denominaciones y conceptualizaciones que intentan describir las reconfiguraciones espaciales de la ciudad actual.

Miroslawa Czerny (2013) explica que hace algunas décadas las expansiones urbanas presentan nueva fisonomía hacia las áreas rurales, tanto en países industrializados como menos industrializados. Estos nuevos espacios presentan carácter urbano en sectores rurales, con cambio en las funciones y en la estructura espacial. Las nuevas tendencias de estructuración metropolitana se caracterizan por el principio de fragmentación territorial el cual determina la dispersión de infraestructura y funciones urbanas sobre el territorio. En muchos casos, se presentan una mezcla social a gran escala, mientras que en la micro escala la polarización se encuentra cada vez más acentuada. En este contexto cabe abordar los actuales fenómenos, su génesis y dinámica, replanteando la noción de periferia como su correspondencia con los procesos de transformación urbana. Desde su asociación a aquello en contraposición del centro, pasando a por la dependencia del mismo, y la actual reelaboración para abordar las nuevas transformaciones y procesos en curso, son las etapas de un concepto y de un modo por las que las ciudades han ido configurando su extensión dejando rastros superpuestos. Dichos procesos descriptos como sus conceptualizaciones no se dan en el mismo tiempo, forma e intensidad en las distintas ciudades, y sobre todo en ciudades menores por fuera de las metrópolis centrales. Es en este campo de análisis que se plantea entonces una indagación sobre los procesos de transformación de la periferia en la ciudad de Santa Fe, proponiendo con el estudio del caso un análisis situado del mismo. En este contexto se generan interrogantes de interés:

¿Qué características tendrán estos nuevos sectores conceptualizados y que se han ido inscribiendo en un determinado proceso de transformación urbana en la ciudad? ¿A qué responden estos cambios? ¿Qué dinámicas globales de reconfiguración se da en la escala local y cuales se constituyen como propias de su génesis?

El registro e indagación sobre sectores característicos de la periferia de Santa Fe, abre un campo de trabajo de incipiente exploración, donde pueden plantearse nuevos interrogantes sobre como el fenómeno urbano actual de la ciudad, a partir de problematizar con nuevas miradas la transformación del espacio en áreas significativas que cada día cobran más peso en el conjunto de la estructura urbana. Al estudiar las formas de construcción de la periferia de la ciudad de Santa Fe se pretende reflexionar en torno a significativos episodios de las transformaciones de la ciudad en las últimas décadas, proponiendo con ello dar cuenta en qué medida las lógicas de configuración territorial responden a un modelo global o si se manifiestan por medio de lógicas de dinámicas propias.

De este modo, encarar la investigación propuesta conformaría en el medio científico local un aporte al incipiente desarrollo que de la misma se tiene, enfocado en el registro y examen del fenómeno contribuyendo en la comprensión sobre el modo en que se están gestando las emergentes configuraciones territoriales en los sectores suburbanos de la ciudad. Si bien se sitúa dentro de un campo que viene estudiándose desde hace unas décadas para caso de grandes ciudades en procesos de formación metropolitana, en ciudades de menor tamaño aun resultan relativamente incipientes los avances sobre la misma.

De este modo, en la primera instancia del trabajo se realiza una introducción a la temática pretendiendo dar cuenta de las formas que adoptan las periferias urbanas actuales, abordada por medio de una contextualización general de las transformaciones y reestructuraciones urbanas a partir de los procesos de desplazamientos tanto desde el centro hacia las áreas suburbanas, las nuevas geografías de centros y márgenes y nuevas formas de centralidad como así también la desconcentraciones espaciales, entre algunos de los fenómenos de las dinámicas urbanas que caracterizan la ciudad contemporánea. En segunda instancia se realiza una comparación de las expansiones urbanas sobre los suburbios tanto en Estados Unidos, Europa como Latinoamérica y el modo en que se desarrolla en cada uno de estos casos. Seguidamente, se desarrolla una breve descripción del caso en Argentina. La segunda instancia que se expone, plantea un incipiente reconocimiento de los fenómenos en la ciudad de Santa Fe a modo de aproximación.

Del modelo centro – periferia a la fragmentación urbana

En los últimos años varios autores han intentado explicar los fenómenos vinculados a las nuevas formas que adoptan las expansiones urbanas desarrollando desde enfoques disciplinarios diferenciados y centros de interés específicos. Si bien los enfoques son diversos, los estudios son coincidentes en considerar como centro de discusión a los nuevos procesos de transformaciones espaciales producto de la crisis del sistema

económico fordista que llevaron a la reestructuración de algunas ciudades (Janoschka, 2002). Al igual que Ascher (2004) y Tella (2005), entiende que a raíz de las nuevas formas de producción, distribución y consumo, conjuntamente con los nuevos modos de comunicación, el territorio se ha transformado generando modificaciones que se vieron reflejadas en la configuración espacial.

Dentro de las reestructuraciones que se manifestaron una de ellas se relaciona con los desplazamientos desde el centro a la periferia de actividades y jerarquías. Para el estudio de grandes ciudades, el espacio urbano en la ciudad tradicional era producto de las fuerzas de la ciudad central en su función dominante y generadora de fuerzas centrifugas y centrípetas. De este modo, "el centro constituía el nodo definitorio de la vida urbana, en el que el uso del suelo se ha escalonado tradicionalmente de forma concéntrica y radial" . De este modo, las nuevas configuraciones espaciales, fragmentadas y polarizadas, desvanecen el poder central de núcleo urbano y desarrollan "nuevas centralidades" por fuera de las ciudades, siendo por un lado las nuevas formas de residencias periféricas como las urbanizaciones cerradas, barrios privados, country clubs y torres jardín, una de las expresiones de estas centralidades y, por otro lado, los comercios o nuevos equipamientos que adoptaron formas de recintos desvinculados del espacio público, como el caso de los shopping centers que privilegiaron el uso del automóvil y cambiaron los hábitos de consumo otra de las caras de los nuevos focos de actividades. Estas nuevas formas urbanas son quienes mejor expresan esas nuevas configuraciones. Es decir, las nuevas formas de centralidad se entienden como pertenencia a un flujo de consumo compuesto por usos residenciales segmentados con actividades de índole comercial o de ocio. El paso de un crecimiento intensivo a un desarrollo extensivo del espacio urbano producto de los nuevos nodos funcionales a diferentes escalas superponen a la trama de la ciudad con nuevos fragmentos o ínsulas territoriales, dando como resultado nuevas formas en la ciudad.

Esto produjo un cambio en el entendimiento de las nociones del centro tradicional y la idea de periferia y plantea la necesidad de una reelaboración de esta relación para entender la dinámica de la ciudad actual, ya que estos nuevos fenómenos en el desarrollo urbano y territorial plantean nuevas relaciones espaciales dentro de la ciudad y las áreas rurales que ya no se explican a través de la dicotomía centro-periferia (Welch Guerra, 2005).

Nuevas imágenes de las periferias urbanas

Los estudios sobre la periferia entre 1950 y 1980 dan cuenta de definiciones corresponden a imágenes negativas sobre estos sectores (Dematteis, 1998). Existe, por un lado, una concepción identificada con la periferia geométrica la cual refería a la circunferencia del centro, aquello que lo rodea, considerando a estos como perímetros marginales. Por otro lado, una noción que remite a la teoría social de los años 1970s que refería a la antinomia centro/periferia vinculando la diferenciación con una condición económica, donde el sistema capitalista era el encargado de diferenciar y ordenar estas cuestiones, una relación entre la dominación y la dependencia. (Hiernaux

y Lindon, 2004). Así, se asociaba a las periferias con las clases populares, habitadas por necesidad por lo cual algunos consideran que era un espacio carente de historia, sin memoria, sin calidad, producto del crecimiento acelerado de estas áreas el cual no ha permitido desarrollar las características culturales, sociales y estéticas del centro tradicional convirtiéndose en la expresión negativa de la modernidad urbana. (Dematteis, 1998).

La imagen negativa de las periferias era producto de la sociedad fordista, una cultura hegemónica identificada con el centro, una jerarquía clasista de relaciones sociales. El paso de una sociedad industrial (fordista) a una sociedad de servicios (posfordista) produce una pluralización al hacer más compleja tanto la composición como la geografía social, se redistribuyen, se reforman los estratos sociales tradicionales y se conforman ámbitos sociales plurales, de este modo, la dicotomía centro-periferia se encuentra fuertemente disminuida. Es a partir de los cambios introducidos en estas últimas décadas donde la periferia pasa a ser el interés de las clases más pudientes, con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados que adoptan diferentes formas. Los asentamientos de bajos recursos ya situados sobre estos extremos de la ciudad pasan a convivir con estas nuevas formas de urbanización. De este modo, las periferias actuales ya no son asimiladas a factores negativos sino que por el contrario ofrecen lo que el centro no posee: cualidades medioambientales, naturaleza, tranquilidad.

Los suburbios actuales se componen de fragmentos aislados de sectores residenciales junto a infraestructura, sectores comerciales e industriales atravesados por vías rápidas de comunicación sumados a centros históricos transformados. Diferenciados funcionales, sociales como urbanística y arquitectónicamente, los suburbios se presentan extremadamente heterogéneos. (Bodenschatz, 2005).

Estos últimos procesos configuran una nueva forma e imagen de la periferia urbana y un nuevo rol de la misma dentro de la estructura urbana. Como explica Arias Sierra (2005), es en la forma, en su morfología, composición interna, estructura en donde radica la percepción inmediata de las ciudades y frente a las nuevas expansiones que encuentran su lugar de desarrollo en las periferias, las ciudades adquieren nuevas dimensiones, nuevas pautas que van mutando la forma tradicional generando consigo nuevos paisajes.

El avance hacia los suburbios: el caso norteamericano, europeo y latinoamericano

Estas nuevas formas de expansión que vinculan a las mismas con el avance de la ciudad hacia los suburbios se manifiestan de diferente forma en Estados Unidos, Europa y América Latina.

Joan Vicente Rufi (2003) realiza un recorrido conceptual de los últimos años con motivo de explicar las nuevas dinámicas urbanas. Según el autor, la noción de periferia o suburbio no es un proceso nuevo, sus primeras manifestaciones datan del siglo XIX que es cuando comienzan a visualizarse fenómenos desconocidos. El caso de los suburbios norteamericanos se presenta como primer fenómeno que manifestaron la idea de crisis de la ciudad y una especie de conquista sobre terrenos desconocidos,

es así que en la década de 1990, se recupera la idea de "nueva frontera urbana y suburbana" y se aplica en el nuevo contexto urbano. El proceso de suburbanización en EEUU dio comienzos en los años 20 y 30 acentuado por la posguerra en los 50. A raíz de la misma, las ciudades industriales se vieron despobladas producto del incentivo estatal de ofrecer la vivienda propia, acompañada por las posibilidades de movilidad a partir de las estructuras viarias como las autopistas y el transporte individual producto del fordismo . El éxodo hacia los suburbios fue motivo de los altos costes de vivienda en las ciudades, calidad de vida y problemas vinculados a lo racial. Posteriormente, surge en los años 1960s. la noción de postsuburbia, para denominar a las clases medias que habitan en sectores exteriores a las ciudades norteamericanas. Otro concepto surgido en los 90 vinculado a la suburbanización norteamericana, es el de edge city, vinculada a la idea de límites, de nuevos espacios desconocidos que surgían como nuevas formas tanto de ciudad como de sociedad, nuevos territorios urbanos. El origen de las mismas se vincula con la localización en las zonas suburbanas de las industrias competitivas. De este modo, las edges cities son ciudades y no suburbios, contienen todos los elementos necesarios para su desarrollo (industria, gobierno, cultura, sociedad, etc) por lo cual funcionan independientemente de las metrópolis. El término ha sido criticado por académicos quienes aún le niegan la idea de ciudad y la consideran un fenómeno más de suburbanización. Sin embargo, el concepto es utilizado como sinónimo de suburbio mientras que su origen manifiesta lo contrario.

En el ámbito europeo Janoschka (2005) entiende que el fenómeno de expansión de las ciudades producto de la revolución industrial continúa con su proceso y los mismos pueden manifestarse en las suburbanizaciones, en la desconcentración de población y en los reemplazos de sectores residenciales por usos terciarios. Su estudio se sitúa en Europa y propone una discusión en torno a las consecuencias que sufren las ciudades en decrecimiento frente a las dinámicas globales.

Así sostiene que en el caso Europeo los procesos de suburbanización se diferencian en el caso de Europa Mediterránea y Europa Central, mientras que Dematteis (1998) entiende al igual que otros autores, que los cambios en la estructura urbana, en las telecomunicaciones, en las organizaciones y regulación social (posfordismo) generan periferias urbanas diferentes a las conocidas hasta 1960. Estas nuevas periferias, producto de procesos de periurbanizacion y difusión reticular (ciudad difusa) promueven ciudades sin centro, adquiriendo un modelo común tanto entre europa mediterránea y anglosajona que durante mucho tiempo mantuvieron sus diferencias.

Siguiendo con Janoschka, el autor explica que el caso de Europa Mediterránea, más incipiente, presenta una dependencia económica, social y cultural de áreas rurales en relación a la ciudad. Asimismo, presenta procesos similares desde la década del 80 siguiendo la referencia española de ciudad compacta. Caracterizada por la separación de paisaje urbano y paisaje rural, una alta dinámica de suburbanización y un modelo de ciudad de cinta, la suburbanización se presenta como áreas no de expansión a la ciudad sino de complemento, con demandas de viviendas nuevas y de segundas residencias caracterizan la región mediterránea.

El caso de Europa Central presenta un proceso de suburbanización de medio siglo en el sector occidental con una tendencia a la renovación de sectores suburbanos, mientras que en los nuevos países de la unión soviética el fenómeno data de 15 años tras la caída del régimen socialista al liberarse los mercados inmobiliarios por lo cual presentan mayor dinámica de crecimientos de estos sectores. En este proceso más tardío la ciudad se expande hacia el campo invadiendo sectores rurales, expansión proveniente de la revolución industrial donde las clases obreras y medias se extienden en forma de mancha de aceite, consolidándose a partir del accesos al automóvil de estos sectores de la sociedad.

Bodenschatz (2005) por su parte, realiza un análisis comparativo entre la suburbanización de Europa y Estados Unidos y las respuestas del urbanismo frente a estos procesos. Explica que mientras que en Latinoamérica la suburbanización se asimila a los estratos bajos, en Europa y Norteamérica es asimilado a bienestar, riqueza social, asimilando estas áreas con las clases de buena posición económica. Pero este fenómeno no es nuevo ya que datan del siglo XIX, la diferencia es que en la actualidad la clase media de aquella época no tenía tan fácil acceso a los suburbios. El autor explica que en Europa centrooccidental una característica común la conforman los suburbios compactos de vivienda social, de carácter dinámico que modifican tanto su extensión como estructura interna en los crecimiento donde muchas veces grandes áreas sufren de decaimiento y desvalorización, proceso que en Estados Unidos se viene manifestando desde 1980, donde los suburbios de posguerra vienen en decadencia. Asimismo, los suburbios no son experimentados como algo común y propio ya que la vivencia de ellos es algo selectivo. Por otro lado, el autor entiende que los suburbios son resultado de voluntad política y no un proceso de crecimiento natural ya que las expansiones de las áreas vienen acompañadas de promoción e inversión pública o privada pero con apoyo público. El autor se propone realizar una caracterización de los sectores suburbanos en EEUU y Europa pero su análisis resulta escaso en relación al estudio de las respuestas urbanísticas que explora.

El debate europeo considera que la ciudad norteamericana está desintegrada, desparramada en el suburbio, disgregada étnica y socialmente, con lo cual se ha convertido en un ejemplo negativo para la ciudad europea y cuyas respuestas urbanísticas pierden validez. Sin embargo, en Estados Unidos ha surgido una crítica autónoma a la ciudad norteamericana focalizada en el urban sprawl, en la desarticulación suburbana: el New Urbanism. Esta crítica representa una respuesta urbanística de mayor peso, movimiento reformista que trabaja con actores de diferentes ámbitos tratando de atender al crecimiento ya no en términos de progreso de los suburbios Norteamericanos, sino como crecimiento desmedido trayendo a la par desarticulaciones en varios sentidos. El New Urbanism se propone a una escala regional, de crecimiento flexible, evitando la polarización entre la ciudad compacta y el suburbio. Planteando una ciudad abierta, vinculada con el entorno, con propuestas de mezcla de usos, mezcla social, mezcla arquitectónica, mayor densidad edilicia, reducción de distancias y con ello del uso del automóvil, se consolida como contrapartida al gated community, equipamiento

residencial cerrado y vigilado.

Por su parte, los debates europeos en relación a los suburbios se encuentran en déficit, sus focos están puestos en la ciudad compacta abocados a los grandes centros y en la conversión de áreas en desuso. En Estados Unidos se presenta un urbanismo privado, pugnando por la cualificación del suburbio y la ciudad compacta en un concepto de ciudad regional, por el otro lado, en Europa el urbanismo es estatal por lo cual se trata de cuidar a la ciudad compacta frente al suburbio. Sin embargo ambas respuestas comparten una crítica al desarrollo actual de la ciudad y su búsqueda por la reintegración social, la mezcla y ciudad abierta es compartida.

Para el caso latinoamericano, tanto los estudios de Borsdorf (2003) como de Bahr y Mertins (1993) infieren los principales elementos estructurales de la ciudad latinoamericana, por otro lado se considera al geógrafo alemán Michael Janoschka como referencia general ya que estudia los modelos actuales de la ciudad latinoamericana junto a los diferentes matices de las transformaciones o expansiones urbanas sobre las periferias en América Latina y los procesos migratorios y movilidades intraurbanas en relación con las vertientes sociales, físicas y político-territoriales como punto característico de las dinámicas urbanas actuales.

En sus estudios explora el par global-local al reconocer a la globalización y las transformaciones económicas como factores de modificaciones en las ciudades actuales, entendiendo que con las aperturas de las economías y desregulaciones estatales, los actores privados cobran protagonismo en la construcción de las ciudades. Conjuntamente el aumento de bienes y la difusión masiva del modelo global norteamericano hacen que se estén transitando transformaciones de modelo de desarrollo urbano europeo mediterráneo.

Lo interesante de sus estudios radica en poder visualizar las consecuencias espaciales a nivel formal de dichas transformaciones urbanas y entender las nuevas relaciones que se plasman en estos cambios. El autor considera que la suburbanización viene desarrollándose fuertemente desde las últimas dos décadas donde se ha producido una diferenciación entre la suburbanización tradicional (ligada al excedente de la ciudad, a las clases populares) y la sub-urbanización actual. Esta diferencia viene marcada por la introducción de fragmentos modernos como parques empresariales, urbanizaciones cerradas, centros comerciales, generando con ello un espacio físicamente fragmentado, desvinculándose de la trama tradicional y la dispersión de elementos celulares, enclaves cerrados.

La consecuencia de este proceso es una segregación del espacio donde se visualizan las polarizaciones entre clases por medio de elementos como barreras y sistemas de seguridad conjuntamente con restricción de acceso al público. La forma que adoptan los nuevos modos de habitar se caracterizan por constituirse como islas o fragmentos urbanos que aparecen insertos en contextos disimiles o en áreas periféricas de la ciudad conectados por vías rápidas de comunicación lo cual permite alejarse de las mismas pero permanecer conectados en pocos minutos. Sin embargo, a la vez que van descentralizando algunas funciones con la aparición de estos nuevos núcleos la ciudad

aún mantiene su dependencia con el centro tradicional lo cual hace que coexistan ambos modelos que ordenan la ciudad latinoamericana.

Un cuestionamiento interesante que realiza el autor es que considera que las investigaciones realizadas en torno a estos fenómenos se realizan sin comprobación empírica siendo estudios deductivos. Por ello propone estudiar los diferentes modos de enclaves analizando las funciones básicas de los residentes o de quienes utilizan estos espacios para verificar si realmente manifiestan una ruptura física, social o territorial con su entorno. Para ello desarrolla gran parte de su trabajo en el caso de Nordelta, Buenos Aires, Argentina.

Los debates que plantea el autor entre Europa y América Latina, se centran tanto en cuestiones vinculadas a las diferencias en sus sociedades y características urbanas cada vez más opuestas. En el caso europeo, se ha comenzado a atravesar una etapa de crecimiento desconocido hasta el momento, se presenta un panorama de reducción demográfica con una sobreoferta de mercado de vivienda. Marcada por la última alta demanda del babyboom, en la década de 1969-70, y bajo la falta de una regulación e intervención estatal el mercado no logra ofrecer estos productos. Por el contrario, en América Latina el problema de gran demanda de vivienda no satisfecha va en incremento.

Algunas cuestiones que Vicente Rufi (2003) considera concluyente de los diferentes modos en que se desarrollas estos nuevos fenómenos urbanos son en primer lugar, la superación de los modelos de ciudad tradicional basados en la industrialización y ciudad jardín a partir de los cambios tecnológicos, económicos y sociales o por la crisis y fracaso de los modelos anteriores. Por otro lado, la pérdida del espacio público y el carácter privatista de los modelos como organización de los espacios urbanos y las nuevas formas estructurales económicas (producto del posfordismo), como elementos de las nuevas formas socio-espaciales. Por último, la existencia de la "ficción" donde el espacio contiene muchos espacios superponiendo lo real con lo ilusorio, siendo ambas cosas a la vez (parques temáticos, aeropuertos, malls, urbanizaciones cerradas, etc.)

La suburbanización en Argentina

En el caso Argentino el modelo urbano de crecimiento durante el siglo XX se mantuvo constante y se vinculó a la inmigración europea y sus estilos de vida, caracterizándose por disponer las funciones principales en el centro y las zonas rurales por fuera de esta área. Es así como las elites de la época han reivindicado la vida de la ciudad al emparentarla con la cultura y el progreso y despreciando los suburbios por representar el asilamiento tanto físico como social de carácter inferior a la ciudad. De este modo, la cultura se ha ido encargando de instalar un mito en torno al anhelo por lo referente a lo europeo, y la realidad económica con sus manifiestas diferencias localizadas físicamente han contribuido a la instalación de la asimilación negativa de los suburbios de la ciudad. Pero dicho modelo de crecimiento entra en crisis en los años 1960 producto del ingreso en vigencia en los países centrales de la economía posfordista. Si bien a nivel global y frente a las aperturas de economías los países se integraron,

Argentina se vio desfavorecida ante la carencia de productos de competitividad. De este modo la Argentina neoliberal con la importación tanto económica como de estilos de vida y su sociedad dividida, producto de las diferenciaciones económicas, se consolida como campo de implementación de estos nuevos modos de habitar, a la par que la desregulación de control estatal habilita el paso de una planificación de equilibrio social y territorial a un sistema de cooperación público-privado, dejando en mano de privados al desarrollo urbano y ocupándose de obras individuales que sirvan para el desarrollo económico.

El geógrafo Pablo Cicolella (1999) desarrolla el incremento de inversiones privadas en los 90 (dinámica inmobiliaria; difusión de nuevas tipologías de espacio residencial, consumo y ocio; ampliación o consolidación de distritos de gestión empresarial; nuevas lógicas de localización industrial; rediseño de red de transporte metropolitano) entendiéndolos como la raíz de los nuevos proceso de metropolización, los cuales han generado un proceso dual y contradictorio que tienden por un lado hacia la globalización y metropolización y por el otro a una marcada profundización de exclusión social. Las nuevas formas de producción y organización espacial, donde se pasa de una ciudad compacta de crecimiento en forma de mancha de aceite con bordes definidos a una ciudad policéntrica de bordes difusos y de crecimiento en red.

De este modo, la introducción de las tendencias globalizantes se hace visibles por medio de nuevos objetos globales que requieren de nuevas tecnologías y materiales cambiando la morfología urbana y los paisajes. Estos nuevos paisajes suburbanos van a componerse por autopistas, countries y centros comerciales. El incremento en demandas de producción, consumo y residencia durante los 90 han generado un importante inversión en la infraestructura de transporte y comunicación lo que se ha consolidado como uno de los impulsores de los nuevos modos de expansión urbana sobre sectores periféricos de la ciudad, generando paralelamente un cambio en los patrones de circulación y accesibilidad al priorizar el transporte particular por sobre el público. El incremento de urbanizaciones privadas y suburbanas durante el período ha sido un objeto que ha marcado fuertemente las transformaciones metropolitanas. Si bien las primeras manifestaciones de este tipo de urbanizaciones, los country clubs, han aparecido en los años 60 y 70 utilizados como segunda residencia, a partir de 1990 comienzan a proliferar estos nuevos modos de urbanizaciones cerradas, consolidándose como residencia permanente. A la par que se han desarrollado estas urbanizaciones aparecen en el casco central otro tipo de desarrollo inmobiliario como los conjuntos residenciales con equipamientos e infraestructuras de confort (countries verticales). Como tercera pata de la reestructuración territorial se encuentran los centros de consumo y entretenimiento que han ido desarrollándose sobre áreas suburbanas cercanas a grandes ejes de circulación. Estos patrones de suburbanización se han ido emparentando cada vez más al suburbio norteamericano en términos morfológicos, estructurales y paisajísticos que a los patrones europeos.

La conformación de estos nuevos escenarios (nuevos tejidos fragmentados, difusión de nuevos hábitos de vida, aislamiento de enclaves marginales) han ido acentuando cada

vez con mayor presencia la polarización social, la exclusión y la fragmentación tanto social como territorial del espacio urbano.
Estos últimos procesos configuran una nueva forma e imagen de la periferia urbana y un nuevo rol de la misma dentro de la estructura urbana. La ciudad de Santa Fe no está exenta de dichos procesos, se ha comenzado a visibilizar hace algunas décadas algunos de estos procesos o patrones de suburbanización, dando cuenta de que en ciudades en desarrollo también estos fenómenos empiezan a tomar protagonismo. El crecimiento poblacional de los últimos periodos produjo la expansión del área urbanizada y generó cambios en la estructura. En las últimas décadas se ha desarrollado la residencia de media y baja densidad para distintos segmentos sociales y sobre extensiones fuera del centro. Migraciones pendulares, desconcentración urbana, suburbios en crecimiento son algunos de los fenómenos de estos nuevos procesos de urbanización que comienzan a poner en eje de discusión a la idea tradicional de periferia urbana.

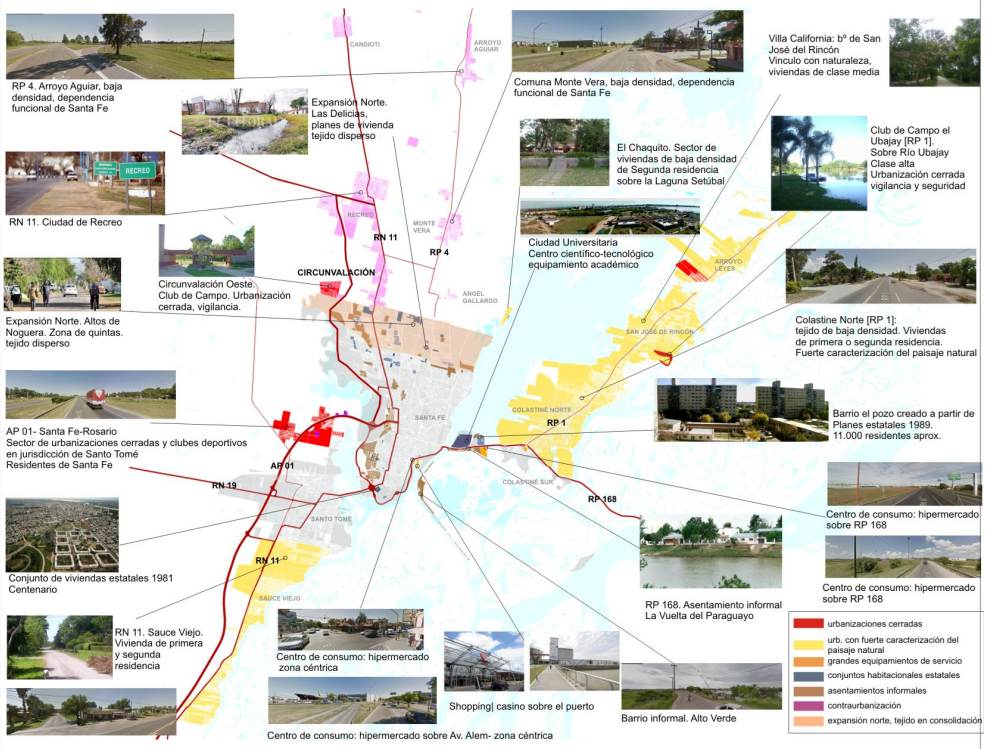
La escala local: Santa Fe
La ciudad de Santa Fe ha comenzado a manifestar en las últimas décadas fenómenos urbanos que configuran la periferia urbana actuales similares a los procesos de transformación en metrópolis latinoamericanas los cuales generan un cambio en la imagen de la ciudad. El caso local presenta algunos de estos procesos en los cuales se localizan barrios cerrados, planes de vivienda social, grandes equipamientos, tejidos residenciales en consolidación que se distribuyen tanto sobre el Oeste, Norte como Este de la ciudad (Gráfico 1).
Siendo que la ciudad se sitúa sobre un valle fluvial, consolidando sus límites que en su mayoría son naturales, limitando al Este con el Rio Paraná, el Rio Salado hacia el Oeste, el límite sur se consolida con el riacho Santa Fe y el Río Salado y al Norte con la ciudad de Recreo como único límite artificial, se evidencia que tanto el Norte como el Este se constituyen como los únicos medios de crecimiento posible. Sin embargo, la ciudad concentrada ha comenzado hace unas décadas a extenderse en el espacio manifestando fenómenos urbanos que responden a modelos de consumo siendo que la estructura urbana aún tiene capacidades y márgenes para crecer en su núcleo central pero que a su vez la forma en que se están concretando estas nuevas configuraciones en una ciudad que aun preserva un alto grado de centralidad en su núcleo tradicional, atenúa los grados de insularidad presentes en estas configuraciones de la periferia.
Santa Fe se constituye por un lado por un núcleo central, el cual según explica Cardozo (2009) presenta funciones especializadas y de servicios lo que va desplazando las residencias. Por el otro, la ciudad presenta núcleos periféricos de continuidad física y funcional, presentando interdependencia de actividades laborales, administrativas entre las de mayor relevancia los cuales se vinculan por medio de ejes circulatorios de relevancia territorial. Estos sectores periféricos se componen por Sauce Viejo y Santo Tomé conectados por la RN 11 hacia el Sur-Oeste; Colastiné Norte y Sur, San José del Rincón y Arroyo Leyes hacia el Este sobre RP 1; Recreo sobre RN 11 hacia el Norte, Monte Vera, Ángel Gallardo, Arroyo Aguiar que se vinculan a la ciudad central por

medio de la RP 4.

Siguiendo a Janoschka (2005) quien entiende que las vías de conexión como las islas residenciales son elementos básicos de modelo actual de la ciudad latinoamericana, la manifestación de barrios en los suburbios de la ciudad se da por un lado sobre el este y por el otro, sobre el Norte de Santa Fe a partir de los ejes de conexión vial. En el caso del este, distrito La Costa, se localizan sobre RP 1 que atraviesa Colastiné Norte, San José del Rincón y Arroyo Leyes, viviendas que surgieron como segunda residencia, de uso finisemanal pasando a constituirse como primera residencia en los últimos tiempos. Estos sectores han ido cobrando relevancia por ofrecer una vida relacionada al ocio, la naturaleza, presentando un crecimiento disperso de baja densidad. Algunos de los fenómenos observados se localizan sobre la Autopista Santa Fe- Rosario en jurisdicción de la ciudad de Santo Tome. Allí se sitúan clubes de campo y barrios exclusivos, clubes deportivos y un hotel. La particularidad de estos fenómenos se consolida en que gran mayoría de los residentes pertenecen a la ciudad de Santa Fe, que hacen uso de suelo de otra ciudad. Estas islas residenciales comenzaron a asentarse a mediados de los años 1970, continuando su proceso de ocupación hacia los últimos tiempos. Asimismo, este tipo de residencia se manifiesta en una menor medida sobre RP 1, hacia el este de la ciudad de Santa Fe, localizándose barrios de características privada, al igual que se observa de manera incipiente en cercanías a la RN 11 y circunvalación Oeste, donde se localiza un club de campo.

El crecimiento hacia el norte presenta nuevos barrios en sectores de quintas con dispersión de tejidos, manifestándose como fragmentos aislados, siendo planes de vivienda estatal los que componen gran parte de esta dispersión en vinculación con las vías de comunicación. Estos barrios suburbanos presentan procesos de urbanización incipientes, con prestaciones de servicios incompletas y baja densidad en un proceso de completamiento de tejido. En lo que respecta al cordón Oeste de la ciudad, en vinculación con el río Salado, se caracteriza por presencia de barrios precarios, con asentamientos irregulares en algunos casos. Otros fenómenos observados en menor grado son los centros de consumo sobre la RP 168, sobre intersección de RP 1 y RP 168 alejados del núcleo central, y algunos insertos en el tejido central.

Gráfico 1: fenómenos periféricos de la ciudad de Santa Fe



Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Algunos de los procesos expuestos pueden ser observados en el caso de la ciudad de Santa Fe mientras que otros procesos se manifiestan de modos diferentes. La ciudad presenta dinámicas compartidas con procesos globales como el caso de las urbanizaciones cerradas que se han incrementado en la década del 90 al igual que varios países, consolidándose en la esfera local la residencia de estratos medios y altos en barrios cerrados sobre la zona de autopista. Pero por otro lado se visibilizan dinámicas propias de la situación local, impulsadas por las condiciones del sitio como elemento relevante, el cual actúa como elemento condicionante generando posibilidades de expansión limitada. La extensión de la ciudad hacia el este ha ido desarrollándose sobre el valle fluvial, presentando un proceso de suburbanización sobre la costa el cual presenta rasgos puramente locales que ha ido incrementándose durante las últimas décadas. Asimismo se manifiesta la extensión de la ciudad hacia el norte y este, se mantiene la fuerte concentración de la ciudad en núcleo central. La ciudad históricamente ha generado núcleos territoriales escindidos del núcleo central pero dependientes del mismo. La concentración de la ciudad se desarrolla en el área central donde se localizan servicios, comercios, grandes equipamientos y empleos.

El modelo centro-periferia se consolida con la industrialización de 1940 -1970, y mientras que en Argentina la reorganización de las ciudades tras este período comienza en la década del 80 y se consolida en década del 90, siendo la producción primaria la estructura productiva fundamental, en la ciudad de Santa Fe se da una reconfiguración de actividades desde fines de los años 70, incrementado en la década del 80 y 90, donde la ciudad va adquiriendo un rol subsidiario dentro de rol productivo pero consolida las funciones de centro gubernamental, comercial y servicios especializados. La industrialización en Santa Fe se presenta de modo incompleta con lo que luego se reconvierte funcionalmente, y ante la pérdida de antiguos roles del territorio se produce una búsqueda de nuevos roles. De este modo, se reorganiza en función de actividades de gobierno, comercio y servicios especializados. Sin embargo la ciudad con el rol relevante de gobierno no alcanza a explicarse con la estructura productiva, lo cual lleva a plantearse cuál es la configuración urbana de las ciudades que están mutando su rol y el modo en el que impacta esta nueva configuración. En este contexto, la reconfiguración de la periferia tiene que ver con la reconfiguración del rol. Santa fe se reconfigura de este modo y se plantean interrogantes para comprender a qué proceso responden estas dinámicas.

Bibliografía

Arias Sierra, P. (2004). Periferias y nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana. España. Secretariado de Publicaciones. Universidad de Sevilla.

Ascher, F. (2004). Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza

Bähr, J. y Mertins, G. (1993). La ciudad en América Latina. Población & Sociedad. Vol. I. pp. 5-14.

Borsdorf, A. (Mayo, 2003). Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. EURE (Santiago). 29 (86).pp. 37-49.

Bodenschatz, H. (2005). Suburbanización y las respuestas del urbanismo en Europa y Estados Unidos. En M. Welch Guerra. Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes (pp. 493-501) Buenos Aires: Biblos.

Cardoso, M. (2008). La Contraurbanización en el Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina. Propuestas para la ordenación y desarrollo sustentable. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

Cebrian Abellán, F., Panadero Moya, M. (2013). Ciudade medias. Formas de expansión urbana. Madrid: Biblioteca Nueva.

Ciccolella, P. (Diciebre, 1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. EURE (Santiago). 25 (76). pp. 5-27.

Díaz Terreno, F. (Mayo, 2011). Los territorios periurbanos en Córdoba. Entre lo genérico y lo específico. RIURB (Buenos Aires). 5 . pp. 65-84.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas

y ciudades latinas. En F.J. Monclús. La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: CCCB.
Hidalgo, R. y Borsdorf, A. (enero/junio, 2009). El crecimiento urbano en Europa: conceptos, tendencias y marco comparativo para el área metropolitana de Santiago de Chile. Estudios Geográficos, LXX (266).
Hidalgo, R.; Borsdorf, A.; Zunino, H.; Alvarez, L. (2008). Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de chile precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona. Recuperado en: http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/434.htm
Hiernaux, D., Lindón, A. (Octubre/Diciembre, 2004,). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. Papeles de Población. 10 (042). pp. 101-123.
Janoschka, M. (Diciembre, 2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. EURE (Santiago). XXVIII (85). pp. 11-29.
Janoschka, M. (2005). De ciudades dispersas a ciudades perforadas. Una nueva fase de transición demográfica y sus consecuencias morfológicas. En: C. De Mattos. et al. Gobernanza, Competitividad y Redes. La Gestión en las ciudades del Siglo XXI. (pp. 151-172). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile
Janoschka, M., Glaszé, G. (Julio/Septiembre, 2003). Urbanizaciones cerradas. Un modelo analítico. Ciudades 59. pp. 9-20
Mertins, G. (2005). Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. En M. Welch Guerra. Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes (pp. 477-492) Buenos Aires: Biblos.
Pallud, P. (Junio, 2010). Las Urbanizaciones Privadas Cerradas en Santo Tomé, Santa Fe. Revista Pampa (Santa Fe). 6. pp. 37-58.
Ramirez Kuri, P. (Marzo, 2009). La ciudad y los nuevos procesos urbanos. Sociología Urbana. Cultura y representaciones sociales. 3, (6). Pp. 163-187
Svampa, M. (2004). La Brecha Urbana. Countries y barrios privados. Buenos Aires: Capital Intelectual.
Tella, G. (2005). Rupturas y Continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires. En M. Welch Guerra. Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes (pp. 29-73) Buenos Aires: Biblos
Thuillier, G. (Agosto, 2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. EURE (Santiago). XXXI (93). pp. 5-20.
Vecslir Peri, L. (2011). Nuevas centralidades del ocio y el consumo. Ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. RIURB (Buenos Aires). 5 . pp. 31-44.
Vicente Rufi, J. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? Revista de Geografía (Barcelona) Nº 2. pp. 79-103

Espaços informais de moradia e estruturação das metrópoles de Curitiba e Tucumán a partir da década de 1990

Nunes Da Silva, Madianita
Czytajlo, Natalia

PALABRAS CLAVE
· Espaços informais de moradia
· Estruturação do espaço
· Metrópoles secundárias

Resumen / O trabalho quantifica, qualifica e compara o processo de produção dos espaços informais de moradia nas metrópoles de Curitiba e Tucumán nas duas últimas décadas, com o objetivo de identificar as transformações por ele produzidas no padrão de estruturação do espaço destas aglomerações. Demonstra-se que a dinâmica contribui para a consolidação de metrópoles com uma estrutura espacial mais complexa, heterogénea e fragmentada. O artigo concorre para uma interpretação mais abrangente das transformações socioespaciais experimentadas pelas metrópoles latino americanas nas últimas décadas, marcadas pela ampliação das desigualdades e o crescimento da polarização social. Os resultados contribuem por fim para a compreensão dos fenômenos presentes e das funções desempenhadas por metrópoles secundárias no contexto da urbanização contemporânea.

NUNES DA SILVA, MADIANITA
Universidade Federal do Paraná – Brasil e Universidade Nacional de Tucumán - Argentina
E-mail: madianita@gmail.com

1 Introdução

A década de 1990 inaugura uma nova fase de gestão urbana na América Latina, marcada pela adoção de políticas de liberalização da economia e desregulamentação do Estado que significaram o fortalecimento da ação privada na produção do espaço. Tal fenômeno vincula-se ao momento histórico a partir do qual a globalização econômica se manifesta com mais intensidade no continente e em função da importância das metrópoles para a realização desse processo, os maiores impactos derivados das novas dinâmicas presentes foram observados nestas aglomerações. (DE MATOS, 2004)

Uma das implicações da globalização econômica nas metrópoles, conforme destacam Gottdiener (1997), Sassen (2010) e Ribeiro (2011), foi o aprofundamento das desigualdades socioespaciais, que assumiu uma expressão contundente pelas mudanças ocorridas na produção dos espaços de moradia. De um lado surgem novas tipologias residenciais destinadas à população de maior poder aquisitivo, os condomínios residenciais fechados; e de outro, o aumento do número de domicílios e assentamentos informais para a parcela mais pobre dos citadinos. Essas mudanças transformaram a lógica de estruturação do espaço das metrópoles, adquirindo uma morfologia singular nas latino-americanas (CALDEIRA, 2000; ABRAMO, 2009).

Com base no exposto, o artigo analisa a produção dos espaços informais de moradia nas metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina a partir da década de 1990, com o objetivo de comparar as transformações derivadas desse fenômeno no padrão de estruturação de seus espaços.1

O recorte espacial de análise corresponde à porção territorial onde estão situadas as metrópoles de Curitiba e Tucumán. Com base em Firkowski (2012, p. 37), considera-se metrópole a grande cidade com funções superiores de comando e gestão, articulada à economia global, e de onde partem para os territórios nacionais vetores de modernidade e complexidade. Por tais características, é uma cidade que desempenha um papel superior na hierarquia da rede urbana. Em Curitiba a metrópole distribui-se pelo território de catorze2 municípios da Região Metropolitana de Curitiba

1 O presente trabalho foi realizado com o apoio da CAPES, no âmbito do Programa de Cooperação CAPES/MINCyT (Brasil-Argentina), projeto "Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)". Os resultados apresentados derivam de uma investigação conjunta de pesquisadores do Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB), que integra o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná, e do Observatório de Fenômenos Urbanos e Territoriais (OFUT), pertencente à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Nacional de Tucumán.

2 Corresponde ao conjunto de municípios onde está contida a Área de Concentração da População (ACP), denominação e caracterização utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no estudo Regiões de Influência das Cidades. A RMC é uma delimitação legal que abrange 29 municípios, dentre eles

(RMC): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais (FIGURA 1). No caso tucumano, ela corresponde à Área Metropolitana de Tucumán (AMT)3 e abrange seis municípios: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Alderetes, Banda del Río Sali, Las Talitas e Tafí Viejo4 (FIGURA 1). Os municípios de Curitiba e San Miguel de Tucumán desempenham a função de polo nas metrópoles estudadas.

os catorze pertencentes à ACP. A presente análise tem como referência onze destes catorze municípios, ficando excluídos Colombo, Rio Branco do Sul e Itaperuçu por inexistência de dados na década de 2000.

3 Esta não é uma definição ou delimitação espacial uniformemente aceita, deriva de trabalhos de pesquisa desenvolvidos. A definição oficial corresponde ao que na Argentina o Censo Nacional de População, Lares e Domicílios de 2001 denomina como Gran San Miguel de Tucumán, que representa a aglomeração de urbanização contínua que desde a cidade de San Miguel de Tucumán se expande sobre o território de outros municípios ou entidades administrativas menores. A expressão "área metropolitana" é utilizada exclusivamente para referir-se à Entidade Metropolitana da Província de Buenos Aires. Vale destacar ainda, que existem outras denominações, como Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET), cujo território contém a conurbação de sete municípios: San Miguel de Tucumán no Departamento Capital, Banda del Río Salí, Alderetes no Departamento Cruz Alta, Las Talitas, Tafí Viejo no Departamento Tafí Viejo, Yaerba Buena no Departamento Yerba Buena e Lules; e mais dezenove comunas rurais: Florida e Luisiana, Ranchillos e San Miguel, Colombres, El Naranjito, El Bracho e El Cavilar, Los Bulacio e Los Villagra, San Andrés, Delfín Gallo (Departamento Cruz Alta), Manuel García Fernández (Departamento Leales), El Manantial, San Pablo e Villa Nougués, San Felipe e Santa Bárbara (Departamento Lules), Raco, La Esperanza , El Cadillal e Los Nogales (Departamento Tafi Viejo), Cevil Redondo e San Javier (Departamento Yerba Buena) e El Timbó (Departamento Burruyacu). (CASARES; JARMA, 2009)

4 Este município não é considerado neste trabalho por falta de dados.

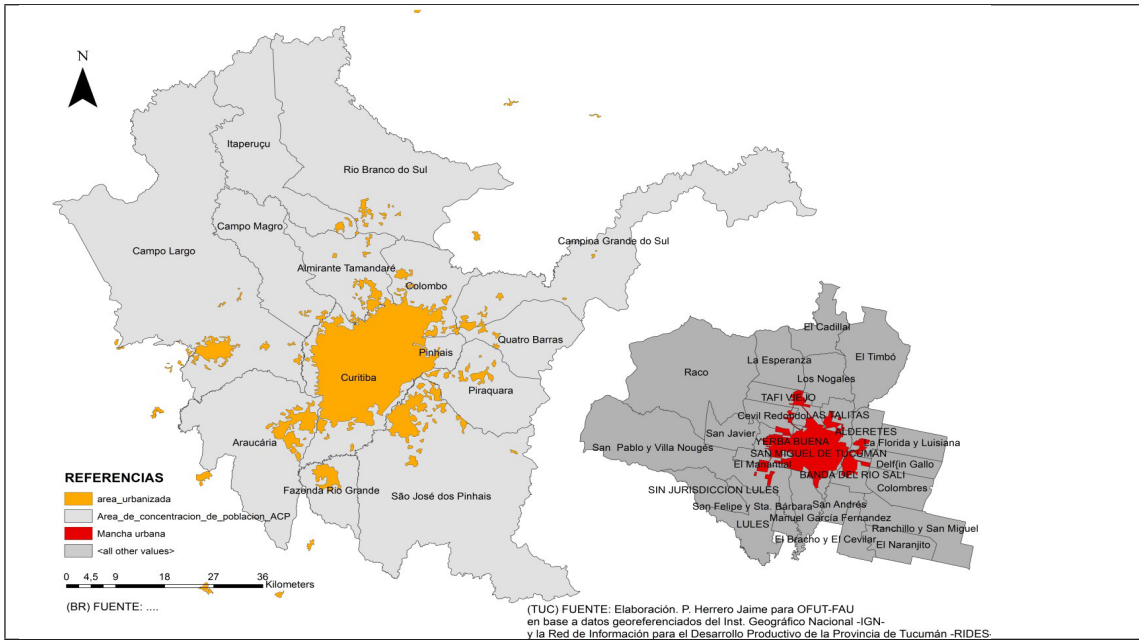


Figura 1 – Municípios integrantes da ACP (Curitiba) e do SIMET (Tucumán) – 2014

Outra questão que merece destaque, é que a análise dedica-se a estudar duas metrópoles secundárias, ou seja, que não ocupam a posição mais elevada na hierarquia da rede urbana de seus países, não obstante pertençam ao conjunto das aglomerações urbanas consideradas superiores. Metrópoles que, embora inseridas na dinâmica de globalização, não estão posicionadas no topo da rede mundial de cidades. Nesse sentido, o trabalho pretende contribuir também para a compreensão dos fenômenos urbanos observados nessa categoria de metrópole a partir do estudo da produção dos espaços de moradia.

2 Globalização, metropolização e crescimento da informalidade

A dificuldade de acesso ao direito à cidade e à moradia pelas classes populares acompanha a história da urbanização na América Latina. A novidade na atualidade é que a partir das duas últimas décadas do século XX tal fenômeno adquiriu características singulares, derivadas da relação entre urbanização e capitalismo.

Segundo Fernández Wagner (2006), a partir de meados do século XX a proliferação em massa de população em condições de pobreza conformou um novo fenômeno social no continente. Esse novo sujeito social passou a constituir um importante "exército urbanizador", que como parte das suas estratégias de sobrevivência desenvolveu uma economia urbana alternativa à das grandes inversões produtivas e do comércio formal, denominada informal, que passa a ter entre seus principais ativos a habitação.

Embora a origem do processo vincule-se, portanto, às características da urbanização observada no continente desde meados do século passado, a singularidade do momento

presente é que o crescimento do número de residentes em moradias informais não apenas intensifica-se, mas seu processo de produção se transforma. Além disso, porque o fenômeno materializa no espaço um dos traços da metropolização contemporânea: a ampliação da polarização social.

O crescimento das desigualdades nas metrópoles constitui uma característica importante do momento presente e assenta-se na relação entre urbanização e capitalismo, a partir da qual se pode apreender a função destas aglomerações na América Latina no contexto econômico mundial.

Uma primeira questão refere-se à posição na rede urbana, e as função desempenhadas pelas diferentes metrópoles em escala mundial. Berry-Chikhaoui; Deboulet; Roulleau-Berger (2007) reconhecem que em metrópoles que não ocupam posições de comando na economia mundial, a reunião de processos relacionados à globalização econômica não se restringiu ao aumento das redes de conectividade global, à ampliação dos investimentos de empresas transnacionais ou dos fluxos financeiros, mas caracterizou-se igualmente pela concentração e o aumento da vulnerabilidade de uma parcela significativa de seus habitantes. Nessas metrópoles, segundo afirmam, a precariedade marca a relação entre reestruturação socioeconômica e urbana, em especial, pela ampliação da insegurança no emprego e o aumento dos valores fundiários e imobiliários.

Ao estudarem a relação entre reestruturação urbana / imobiliária e globalização econômica no continente, Hidalgo, Borsdorf e Sánchez (2006, p. 69) observam que o crescimento do setor informal não ficou limitado à economia e à construção civil, mas passou a constituir um fenômeno que estrutura toda a sociedade. Segundo os autores, o crescimento do setor informal a partir da década de 1990, produziu metrópoles marcadas por profundos contrates, “zonas de poder e luxo” e “ilhas de pobreza”.

De Mattos (2004) destaca também que o crescimento da polarização social na América Latina adquiriu características próprias relacionadas à nova fase de modernização capitalista strictu sensu. Nesse contexto, a potencialização das funções que formam o circuito de acumulação superior impulsionou ao mesmo tempo o crescimento de atividades de menor importância, como os serviços de baixa produtividade desempenhados por trabalhadores de baixa qualificação e que recebem baixos salários, com predominância do trabalho precário, que, em geral, integram o setor informal. O autor destaca ainda, que esse processo não se dá de forma dual ou bipolar, mas tem uma dinâmica social muito mais complexa. Considera que apesar de diferenças, a persistência e o aumento das desigualdades socioespaciais estão presentes tanto na América Latina como nas sociedades mais desenvolvidas, permitindo afirmar que elas constituem um elemento universal do fenômeno de restruturação produtiva observado em escala mundial.

Nesse sentido, ao estudar as cidades globais, Sassen (2010) identifica a emergência de novas configurações sociais entre velhas condições sociais, responsáveis pelo surgimento de novas formas de desigualdade. Dentre elas, destaca as articulações entre empresas, setores e trabalhadores, que, apesar de parecerem ter pouca conexão com a economia urbana dominada pelas finanças e os serviços especializados,

cumprem funções dela integrantes, que se realizam em condições de segmentação social, salarial e muitas vezes racial e étnica. Para a autora, esses trabalhos e trabalhadores, normalmente desconsiderados como parte da economia global, integram a infraestrutura de empregos responsável por administrar e implementar o sistema econômico e materializam as novas formas de desigualdades.

Tanto no Brasil como na Argentina a desigualdade assume uma expressão contundente quando se observa a relação entre metropolização e produção da moradia popular. No Brasil ela se materializa pela concentração nas metrópoles da maior porcentagem dos domicílios informais nas duas últimas décadas. Em 2000, 56,91% da população residente em favelas vivia em treze municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, e dos doze municípios brasileiros com maior volume de população residente em favelas, todos pertenciam a Regiões Metropolitanas (RMs). Essa concentração perdurou na década seguinte e o Censo de 2010 indicou que 88,6% das favelas do País situam-se em vinte RMs, dentre elas a de Curitiba. (CARDOSO, 2007; IBGE, 2012)

Na Argentina, estudo de Cravino (2006) na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), demonstrou que entre 1981 e 2006 o número de residentes em favelas cresceu mais rápido que o total da população, 220% e 35%, respectivamente. No caso da cidade de Buenos Aires, entre 1980 e 1991 a população residente nesses assentamentos passou de 37.010 para 52.608, um aumento de aproximadamente 42%. Uma década depois o crescimento foi de 103% e em 2001 seus residentes contabilizavam 107.805 habitantes.

Segundo Cardoso (2007), uma das explicações para o crescimento da favelização nas últimas décadas vincula-se à precarização e informalização do trabalho, uma marca da reestruturação produtiva observada com a globalização. Tal dinâmica, associada à pobreza e desigualdade presentes desde meados do século XX, deixaram uma parte importante da população trabalhadora com insuficiência ou insegurança de renda, limitando suas possibilidades de endividamento e, por consequência, o acesso ao mercado formal de moradia.

Abramo (2003, p. 189) observa ainda que as mudanças nos mercados de trabalho e imobiliário ocorridas nas últimas três décadas, transformaram a trajetória e as estratégias residenciais dos pobres nas metrópoles latino-americanas, revelando uma grande heterogeneidade social das famílias que auferem rendimentos não assalariados e que residem em moradias informais. Segundo o autor, existe uma relação direta entre mercado de trabalho e mercado imobiliário, "onde a informalidade do primeiro impede a entrada no mercado formal do segundo".

Além das transformações nas relações de trabalho, Abramo (2009) destaca a redução da capacidade de investimento do Estado a partir da década de 1980 observada no continente, produzindo como consequência a fragilização dos sistemas de provisão pública de habitação popular. Este processo, somado à intensificação da urbanização no período, contribuiu para que na década seguinte a informalidade se tornasse a forma dominante de acesso da população de baixa renda à terra urbana na América

Latina. 5

Outro elemento importante, é que a relação entre desenvolvimento econômico e urbanização se caracterizou pela baixa capacidade do Poder Público em realizar investimentos em infraestruturas urbanas e em regular o mercado fundiário e imobiliário. Tal fenômeno consolidou cidades marcadas pela periferização da pobreza em áreas de urbanização precária, favoreceu a especulação imobiliária, e produziu o crescimento de conflitos ambientais derivados da ocupação de áreas inadequadas. (CARDOSO, 2007)

A estes aspectos, segundo Abramo (2009, p. 4) soma-se a existência de uma legislação urbanística historicamente marcada pela imposição de parâmetros de uso e ocupação do solo que dificultam a construção de moradias para a população de baixa renda na cidade formal. Essa mesma lógica ajudou a consolidar um padrão de urbanização derivado da ação irregular e clandestina de loteadores, que promoveram a ocupação de glebas vazias nas periferias onde a norma é pouco exigida e a terra é mais barata. Para o autor, a atuação destes agentes, comum em todos os países latino-americanos, desempenhou um papel importante na produção do espaço das cidades do continente, que somada às condições socioeconômicas, potencializaram o crescimento das moradias informais nas últimas décadas.

No que se refere à política de ordenamento territorial praticada, outro elemento importante é destacado por De Mattos (2004, p. 169), quando reconhece no presente a emergência de um tipo de gestão urbana subsidiária dos interesses privados. Segundo o autor, a redução do poder regulatório do Estado, preconizada pela normativa neoliberal nas últimas décadas, possibilitou que o uso do espaço urbano tenha ficado cada vez mais atrelado às necessidades e decisões do mercado, influenciando a localização de empresas e famílias e, por consequência, a evolução e transformação das cidades. Nesse modelo de gestão, segundo afirma, a maximização da mais-valia urbana tornou-se o principal critério urbanístico, contribuindo para ampliar as condições de afirmação da lógica capitalista na produção e reprodução metropolitana.

O contexto exposto ratifica, portanto, a constatação de Cravino (2006, p. 243), de que mais do que um problema de planejamento, o crescimento dos assentamentos informais nas últimas décadas na América Latina é um fenômeno que responde a causas estruturais. Dentre elas a ampliação da polarização social, a falta de regulação do mercado imobiliário em especial a do solo, e a emergência de uma gestão urbana comprometida mais com os interesses privados do que com a justiça social.

3 Tipologias dos espaços informais de moradia: referências conceituais

Favelas, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, villas e asientamientos são palavras utilizadas no Brasil e na Argentina para designar diferentes tipologias

5 No que diz respeito à política habitacional, ao estudar o caso brasileiro Cardoso (2007) identifica também a ineficácia das políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, até hoje sem solução, mesmo com os esforços recentes em ampliar os investimentos estatais na produção de habitação de interesse social e na regularização fundiária. Neste aspecto destaca-se a produção de conjuntos habitacionais que desconsideram as necessidades, formas de vida e diversidades sociais e culturais de seus habitantes; o acesso à propriedade como única forma de acesso à moradia; a implantação periférica dos empreendimentos, distantes dos núcleos de emprego e dos equipamentos sociais; e a dificuldade da população de renda mais baixa em acessar aos recursos públicos (BONDUKI, 2008; NASCIMENTO E TOSTES, 2011).

de espaços informais de moradia. Denominam-se espaços informais de moradia as tipologias de habitat em que predomina o uso residencial, cuja origem deve-se a um processo de produção do espaço urbano que se realiza à revelia das normas urbanísticas vigentes.

Segundo Silva (2012) na metrópole de Curitiba as principais tipologias de espaços informais de moradia são as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares, que se diferenciam entre si pelos agentes sociais responsáveis por sua produção, a morfologia espacial por eles produzida, e as formas de irregularidade presentes.

Valladares (2005, p. 26) conceitua favela como um tipo de habitat pobre, em geral caracterizado por um conjunto de barracos aglomerados, sem traçado viário nem serviços públicos, construídos de forma ilegal sobre terrenos de propriedade pública ou privada. Taschner (2003, p. 26) destaca que mais do que a morfologia, a característica singular das favelas, em relação às demais tipologias, é o fato de constituírem uma ocupação ilegal da terra que não se baseia nem na propriedade da terra, nem no seu aluguel aos proprietários legais.

Corrêa (1989) observa ainda que na produção da favela que os grupos sociais impossibilitados de acessar a mercadoria habitação pelos meios formais tornam-se, de fato, modeladores do espaço urbano. Seu processo de produção, segundo o autor, revela ao mesmo tempo uma forma de resistência e uma estratégia de sobrevivência desses grupos sociais às adversidades impostas pela lógica de produção da cidade capitalista.

Loteamento clandestino é o nome dado no Brasil a um tipo de parcelamento de solo6 executado sem a autorização ou o conhecimento do Poder Público municipal, instância federativa a quem compete a concessão do direito de fracionar o solo urbano no país. Loteamento irregular é um parcelamento do solo que, embora aprovado pelo Poder Público, foi executado em desacordo com a legislação existente, com o ato de aprovação expedido pelo município, ou que não foi registrado no cartório após sua implantação. Ou seja, os loteamentos irregulares pressupõem a existência do ato de aprovação junto ao Poder Público, constituindo a principal diferença entre estes e os clandestinos. (GASPARINI, 1993, p. 3-4)

Em Tucumán as principais tipologias de espaços informais de moradia habitadas por população de baixa renda são as villas e os asientamientos. Ambas são caracterizadas por ocupações de terra urbana vazia, cuja propriedade não pertence aos que nela residem, assemelhando-se ao conceito de favela no Brasil. É possível reconhecer a existência de loteamentos produzidos por proprietários de terra e empreendedores imobiliários, similares aos loteamentos clandestinos e irregulares brasileiros, no entanto, não foi possível obter dados sistematizados dessas tipologias no âmbito do presente trabalho.

Mansilla (1994) define villa como um conjunto de habitações construídas com

6 O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulamentado pela Lei Federal 6.766/1979, que define as tipologias, requisitos urbanísticos, regras para registro e contratos de compra e venda, exigências ao parcelador, e disposições penais no caso de seu descumprimento.

materiais precários em terreno de terceiros, à margem de normas legais e carente de infraestrutura urbana e serviços públicos.

Cravino, Duarte e Del Rio (2008) distiguem villas e asientamientos. Para os autores as primeiras, também denominadas "villas miséria" ou de "emergência": (i) produzem malhas urbanas irregulares, organizadas a partir de passagens intrincadas, onde em geral não podem circular veículos; (ii) derivam da soma das práticas individuais, desenvolvidas ao longo do tempo, diferenciando-se das ocupações implantadas de maneira planejada e de uma só vez; (iii) possuem habitações com diferentes graus de precariedade; (iv) caracterizam-se por alta densidade demográfica; (iv) contam geralmente com boa localização em relação aos centros de produção e consumo, e situam-se em zonas onde a terra é escassa; (v) normalmente assentam-se em terras de propriedade pública; (vi) originalmente seus habitantes as consideram como um habitat transitório, intermediário a um possível e desejado ascenso social, expectativa que não se concretiza para a maioria de seus habitantes; (vii) seus moradores são trabalhadores pouco qualificados ou informais, que atualmente se caracterizam por uma grande heterogeneidade da pobreza, acolhendo desde antigos moradores de villas, migrantes do interior e países limítrofes, e setores pauperizados; (viii) seus residentes são estigmatizados pela sociedade e pelo seu entorno.

Nos asientamientos, segundo Cravino, Duarte e Del Rio (2008): (i) a malha urbana usualmente é regular e planificada, semelhante à organização das quadras de loteamentos comercializados no mercado imobiliário formal, em forma de quadrícula; (ii) seus moradores consideram-no uma solução habitacional definitiva, cujas melhorias serão obtidas a curto e médio prazo; (iii) a ocupação em geral é decidida e organizada coletivamente, com uma estratégia prévia; (iv) a propriedade da terra é privada, em geral terrenos que eram lixões, inundáveis, etc..., onde seus donos não tinham interesse ou possibilidade de explora-los economicamente ou sofriam restrições normativas para isso; (v) imediatamente à ocupação do terreno busca-se uma mediação junto ao Estado visando sua legitimação, reivindicando a oportunidade de pagá-lo e tornar-se proprietário; (vi) como a perspectiva é de permanecer no lugar, as habitações evoluem de simples barracos a construções firmes, características que dependem da capacidade e dos recursos de seus residentes; (vii) os agentes produtores são urbanizados, quer dizer, mesmo que originalmente tenham vindo da zona rural, já viveram em cidades, habitando hotéis, villas, casas de familiares e imóveis alugados.

Os autores destacam que comparativamente as características sócio ocupacionais das villas e dos asientamentos, em princípio, são similares, a principal diferença é a morfologia espacial resultante. No caso dos asientamientos, a morfologia mais regular facilita a futura regularização, que não necessitará de um reordenamento urbano profundo, apenas de ações de caráter social, político e jurídico. No discurso dos seus moradores observa-se também o propósito de não produzir uma villa, obtendo-se assim um habitat de mais qualidade, com menores dificuldades no processo de regularização fundiária e melhores relações com o entorno. (CRAVINO; DUARTE; DEL RIO, 2008)

Em função dos dados disponíveis não foi possível diferenciar em Tucumán as villas

dos asientamientos a partir das características de Cravino, Duarte e Del Rio (2008). No presente trabalho ambas foram consideradas tipologias similares, denominadas tão somente como villas, seguindo o conceito de Mansilla (1994), que coincide com o de favela adotado no Brasil.

A identificação e caracterização dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba tem como base a pesquisa desenvolvida por Silva (2012). Em Tucumán a fonte utilizada foi a base de dados do Instituto Provincial de Vivienda (IPV).

4 Novas formas de produção dos espaços informais de moradia e estruturação da cidade

De acordo com Baltrusis (2005) e Abramo (2009), nas últimas décadas a produção das favelas transformou-se da forma clássica norteada pela lógica da necessidade, para outra onde o peso dos agentes que participam do mercado imobiliário informal ganha importância.

Conforme Carlos (1994, p. 85), a dinâmica do mercado imobiliário relaciona-se intrinsicamente à produção da cidade capitalista, a partir da qual a ação dos agentes sociais na disputa pelo uso do solo urbano é mediada pela propriedade privada da terra. De acordo com essa lógica, para acessar a uma fração de solo urbano é preciso pagar por essa mercadoria, negociação que se realiza entre os agentes sociais que participam da atividade imobiliária.

Segundo Baltrusis (2005), desde a década de 1990 as pesquisas a respeito da produção da cidade informal passaram a explorar a teoria econômica sobre a formação das favelas. Com base nesta teoria, reconhece-se a existência de um novo segmento do mercado imobiliário, o informal, que atende a população de baixa renda com dificuldade de acessar aos imóveis comercializados pelo mercado formal ou pelos programas públicos de provisão de moradia.

Abramo (2009) destaca que apesar de presente desde o final do século XIX, por meio da locação de cortiços ou outras formas de subabitação, o mercado informal passou a desempenhar um papel importante na estruturação das cidades latino-americanas a partir da década de 1950. De acordo com o autor, desta década até o final do século XX, o mercado imobiliário informal foi estruturado fundamentalmente pela ação ilegal de loteadores e pelos movimentos de ocupação popular de glebas urbanas e periurbanas, responsáveis, respectivamente, pela produção e expansão dos loteamentos clandestinos e irregulares e das favelas.

Os loteamentos clandestinos e irregulares materializam as pressões dos agentes sociais interessados na extração da renda fundiária, em geral proprietários de terras situadas na periferia ou em áreas com restrições legais ao parcelamento do solo. No caso das favelas, a lógica da necessidade foi o principal motor das ações individuais e coletivas responsáveis por sua produção, que até a metade do século XX se realizou por meio do ciclo (i) ocupação de uma gleba ou lote; (ii) rápida construção de uma moradia precária; (iii) um longo tempo de investimento familiar na melhoria da residência; e (iv) o desmembramento da unidade residencial em frações familiares. (ABRAMO, 2009)

Esta quatro etapas definem a forma clássica de produção das favelas, responsáveis por dois tipos de irregularidade: a urbanística e a fundiária. A fundiária manifesta a impossibilidade de aquisição de um terreno pelas famílias para construírem sua moradia. A urbanística explicita que os padrões construtivos previstos nas leis de uso e ocupação do solo não atendem às necessidades dos residentes nos assentamentos informais. Nas favelas, este tipo de irregularidade revela também a forma como se realiza a estruturação de seu território; marcada pela necessidade de garantir de maneira rápida a área tomada, que se realiza por um tipo de ocupação que obedece à disponibilidade de recursos de cada família. (ABRAMO, 2003)

Segundo Abramo (2009), atualmente passa a ser preponderante a presença do mercado imobiliário informal no processo de produção das favelas. Considerando as peculiaridades desse mercado o autor identifica ainda uma divisão deste em dois submercados: o dos novos loteamentos clandestinos e favelas; e o dos assentamentos populares consolidados para comercialização ou locação. Cada um deles desempenha um papel particular na estruturação das cidades, localizando-se em áreas precisas e diferenciadas. O submercado dos novos loteamentos clandestinos e favelas produz o fracionamento de áreas na periferia, constituindo um vetor de dispersão urbana. Ele é responsável pela expansão das periferias, historicamente caracterizadas na América Latina pela precariedade e a baixa acessibilidade urbana. O submercado dos assentamentos populares consolidados para comercialização ou locação contribui para o adensamento das áreas urbanas consolidadas. Este submercado caracteriza a urbanização recente e se singulariza por duas externalidades positivas: a liberdade urbanística e o papel desempenhado pelos vínculos comunitários.

Abramo (2009, p. 11) destaca que a liberdade urbanística permite ao seu comprador exercer livremente o parcelamento e o solo criado, pois nos assentamentos informais não são aplicadas as normas urbanísticas. O resultado é o adensamento dos espaços de moradia pelo fracionamento crescente do solo, o aumento da densidade demográfica, ou a soma de ambos. Tal licença permite o aumento do número de famílias residentes no mesmo lote ou na mesma habitação, observando-se a tendência à verticalização das construções. A segunda externalidade positiva resulta na chamada “economia de reciprocidades”. Baseada na constituição de redes sociais, ela permite às famílias delas integrantes acessarem a bens e serviços sem o desembolso de valores monetários. A partir dela estabelece-se uma dinâmica de trocas baseadas em relações de confiança e lealdade, úteis à realização das estratégias de sobrevivência de seus participantes.

O autor relaciona a densificação dos assentamentos consolidados para comercialização e locação ao aumento dos custos de transporte, à precarização das relações de trabalho e à dificuldade de aquisição da terra por parte das novas gerações. As dificuldades com transporte impulsionam as famílias a procurarem áreas urbanas com melhor acessibilidade, potencializando o mercado de locação. A precarização das relações de trabalho e a dinâmica intergeneracional, caracterizada pela baixa capacidade de poupança familiar, resultam na inexistência do capital necessário para adquirir um lote ou uma casa própria, mesmo através do mercado informal. A precarização das

relações de trabalho estimula ainda a complementação do orçamento das famílias que possuem lotes nesses assentamentos, por meio do fracionamento da sua unidade residencial, que passa a ser comercializada para locação de outras famílias. Esses fatores são potencializados pelo próprio mercado imobiliário informal, que tem taxas de rentabilidade de locação superiores ao valor de referência nos imóveis formais. (ABRAMO, 2009)

Abramo (2009, p. 14) observa ainda, que o funcionamento destes dois submercados informais se retroalimenta, um provoca a demanda do outro e vice-versa, de forma circular e contínua. O submercado dos novos loteamentos clandestinos e favelas impõe custos de transporte crescentes para a população, que passa a morar em áreas periféricas cada vez mais distantes do centro. Ao mesmo tempo, a precarização das relações de trabalho e o crescimento da participação em trabalhos eventuais exige a presença destes trabalhadores em alguma centralidade, impondo, no caso dos residentes na periferia, um custo de deslocamento que não será necessariamente compensado com o rendimento diário de seu trabalho. A partir desse processo produz-se uma demanda para os assentamentos consolidados, que não pode ser correspondida com maior oferta em função da inelasticidade desse mercado. Neste caso, os preços imobiliários tendem a crescer, aumentando a intenção das famílias que possuem imóveis neles situados em vendê-los e capitalizarem-se, adquirindo novos lotes na periferia e, assim, alimentando o submercado dos novos loteamentos clandestinos e favelas. Ao produzir uma cidade que se adensa nos assentamentos consolidados e expande-se por meio dos novos produzidos na periferia, essa retroalimentação é perversa, porque promove ao mesmo tempo a precarização do habitat popular e a perda da eficiência no uso do solo urbano. Além disso, porque "promove um crescimento dos preços do mercado informal do solo incrementando as distribuições regressivas da riqueza capturada na forma de valorização do solo".

Com base nesse processo Baltrusis (2005) e Abramo (2009) identificam uma nova forma de irregularidade que se soma à fundiária e urbanística. Segundo os autores esta nova irregularidade articula a lógica da necessidade à do mercado, e seu surgimento indica a existência de instituições informais que garantem o funcionamento desse ramo do mercado imobiliário, permitindo, ao longo do tempo, a sucessão das gerações e dos contratos de natureza implícita estabelecidos nas transações de comercialização, em geral baseadas na confiança e na lealdade.

A dimensão assumida pela dinâmica de produção dos espaços informais de moradia nas últimas décadas é explicada, portanto, por uma conjunção de fatores, mas para Abramo (2009) a emergência de um paradigma, em que a lógica do mercado e a redução do poder regulatório do Estado passam a ser preponderantes na coordenação das decisões do uso do solo tem especial importância. Segundo o autor, o "retorno do mercado" como elemento estruturador da cidade neoliberal produziu nas cidades latino americanas uma morfologia particular, híbrida, ao mesmo tempo compacta e difusa.

5 O processo de produção dos espaços informais de moradia nas metrópoles de

Curitiba e Tucumán nas décadas de 1990 e 2000

A partir da década de 1990 a produção do espaço das metrópoles de Curitiba e Tucumán é marcada pela intensificação da produção informal como solução para moradia dos setores populares, dinâmica que se apresenta de modo comparado no presente tópico.

No decorrer das décadas estudadas, observa-se nas duas metrópoles um crescimento no número de espaços informais de moradia, num ritmo intenso e muito similar. Em Curitiba de 81,95% e em Tucumán de 80,20%. Na metrópole curitibana o número de assentamentos no final da década de 2000 era três vezes maior que na tucumana, 948 e 346, respectivamente (FIGURA 2). Relacionando-se o número de assentamentos com a população total, em Curitiba a fração é de 1/3.158 habitantes e em Tucumán de 1/2.574.7

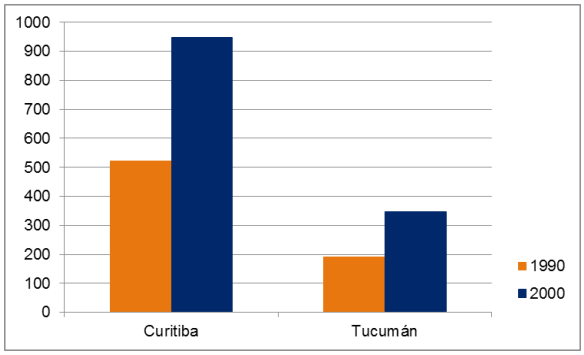


Figura 2 – Espaços informais de moradia nas metrópoles de Curitiba e Tucumán - décadas de 1990 e 2000

Fontes: Silva (2012); IPVyDU, 1996 apud Gómez López, 1998; IPVyDU, 2014

A concentração na cidade polo é majoritária em Tucumán nas duas décadas estudadas, e em Curitiba os espaços informais de moradia encontram-se mais distribuídos entre os municípios metropolitanos. Em ambas as metrópoles cresce a participação das cidades polo entre as décadas de 1990 e 2000 . (FIGURAS 3 e 4)

Em Tucumán, essa concentração no polo se realiza com os piores indicadores das condições habitacionais, de infraestrutura e de qualidade de vida. Os espaços informais de moradia estão situados especialmente no anel periférico de San Miguel de Tucumán, do Norte ao Sul e em particular no Leste, em áreas limítrofes aos municípios do entorno. Ocupam especialmente as margens do rio Salí e dos canais de drenagem de águas pluviais, colocando em situação de risco a população residente. Nas margens do rio Salí os assentamentos são implantados numa zona de elevada ameaça hídrica, as planicies de inundação e as encostas mais baixas.

No Oeste, particularmente em Yerba Buena, segundo Malizia (2012), o Código de Planejamento Urbano, o ritmo intensivo do parcelamento do solo e o elevado preço da

7 Em 2010, segundo os Censos realizados no Brasil e na Argentina, a metrópole de Curitiba contabiliza 2.993.678 habitantes e a de Tucumán por 890.493.

terra, tendem a excluir a população com baixo poder aquisitivo. Contribui para este processo o fato de que a maior parte da infraestrutura e dos equipamentos é destinada aos grupos sociais com renda mais elevada. Tal dinâmica leva ao encarecimento da vida cotidiana no município, afastando a população de menor renda. A homogenização social nesse município deriva também da prática de relocação dos grupos que se assentam de maneira informal nas margens de vias férreas e canais de drenagem, que em geral são deslocados para comunas lindeiras, como San José no Norte e Manantial no Sul, onde os preços da terra são mais baixos.

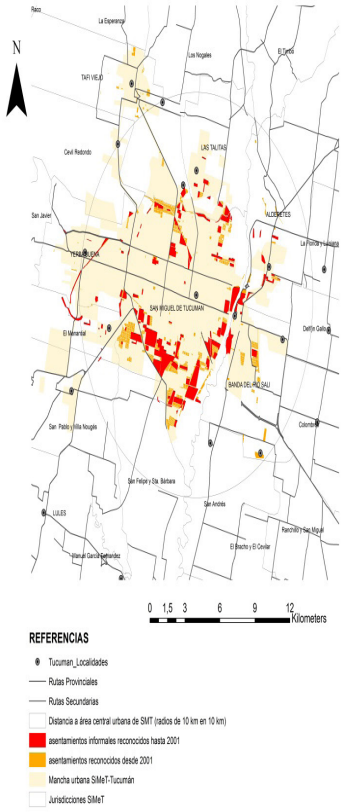
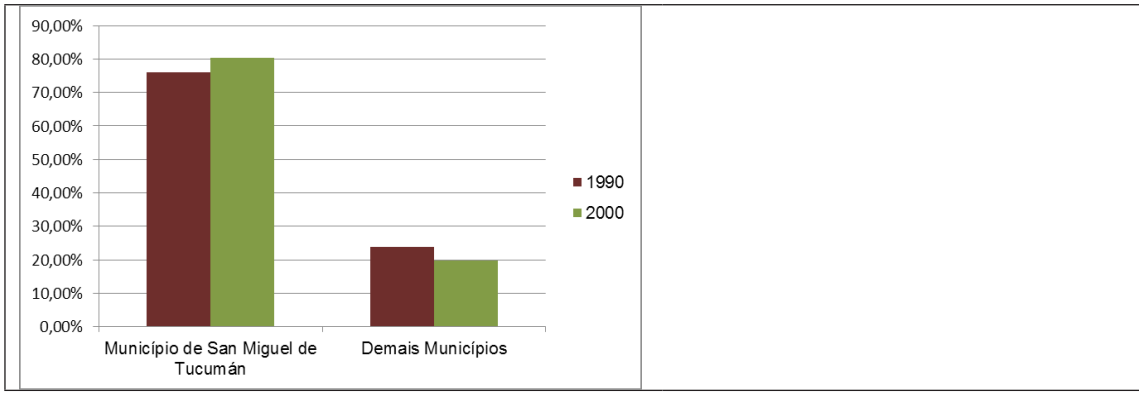


Figura 3 – Localização das villas segundo décadas na metrópole de Tucumán - década de 2000
Fonte: Jarma (2001) e IPV y DU (2006).
Elaboração: Czytajlo e López para OFUT



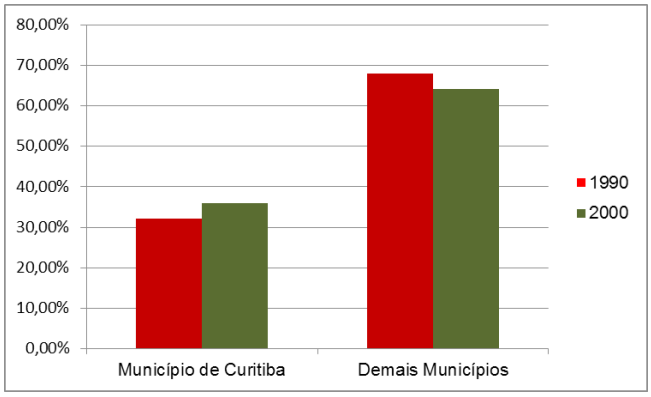


Figura 4 – Distribuição dos espaços informais de moradia nas cidades polo e demais municípios nas metrópoles de Tucumán e Curitiba - décadas de 1990 e 2000
Fontes: IPVyDU, 1996 apud Gómez López, 1998; IPVyDU, 2014; Silva (2012)

Assim como em Tucumán, em Curitiba o município polo recebe os vetores de crescimento mais intensos. A diferença da realidade tucumana é que em Curitiba esses vetores também apresentam-se no Norte, Oeste e Sudeste da metrópole. Outra característica similar é a tendência de concentração dos espaços informais de moradia na coroa de ocupação periférica situada no entorno da cidade polo, que possui um grau de urbanização mais avançado (FIGURA 5).

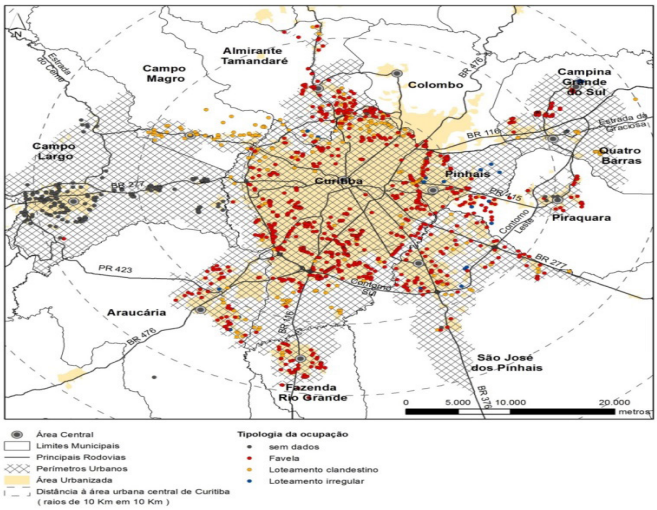


Figura 5 – Espaços informais de moradia segundo tipologias na metrópole de Curitiba - década de 2000

Fonte: Silva (2012)

A favela constitui a tipologia predominante na metrópole de Curitiba, com 72% dos assentamentos, 58% da área ocupada e 86% dos domicílios em espaços informais de moradia. Estão prioritariamente concentradas na cidade polo (48%) e na mancha de urbanização contínua de Curitiba que avança sobre os municípios do entorno, e ocupam áreas menores em relação aos loteamentos clandestinos e aos irregulares. A maioria das favelas localiza-se em áreas de propriedade pública, originalmente destinadas à proteção ambiental, em especial margens de rios, ou ao uso institucional em loteamentos regularmente aprovados. Seus moradores estão submetidos ao maior número de irregularidades e às piores condições de moradia, e enfrentam risco mais elevado de ocorrência de acidentes ambientais, em função das características do sítio e tipo de ocupação dos assentamentos, com altas declividades, inundações, precariedade dos materiais e das técnicas construtivas, e carência de infraestrutura urbana. (SILVA, 2012)

Silva (2012) observa ainda que nas favelas reside a população mais pobre, com grande proporção de famílias com renda inferior a dois8 salários mínimos. Nas novas favelas

8 Historicamente a maior parte do déficit habitacional no Brasil está na faixa da população que ganha até três salários mínimos. Atualmente um salário mínimo equivale a R$ 724,00 (BRASIL, 2013).

que se expandem sobre a zona rural dos municípios metropolitanos, a renda é ainda mais baixa (menos de um salário mínimo) e as condições de moradia mais precárias, com maior carência de infraestrutura e piores condições de acessibilidade aos centros de emprego e aos equipamentos urbanos.

Em relação à área ocupada pelos assentamentos informais no final da década de 2000, na metrópole de Curitiba a superfície era maior que na de Tucumán, correspondendo a 3.426,25 ha e 1.262,33 ha respectivamente. Esta diferença deve–se também ao fato de que em Tucumán o levantamento não contabiliza loteamentos irregulares e clandestinos, apenas villas. Se o dado tucumano for comparado exclusivamente à superfície das favelas em Curitiba (1.998,51 ha), esta diferença se reduz. Em Tucumán aproximadamente 81% desta área localiza-se no município polo. Em Curitiba 49% da superfície ocupada por favelas está no polo e 25% em Piraquara no Leste.

Na metrópole de Curitiba observa-se um distribuição heterogênea das tipologias dos espaços informais de moradia. No município polo, 65% das suas superfícies são ocupadas por favelas. Campo Largo e Campo Magro, situados no Norte, junto com o Município de Curitiba respondem por 85% da superfície ocupada e 83% dos loteamentos clandestinos. Pinhais no Leste tem a maior proporção de área ocupada por loteamentos irregulares, com 76% do total. (SILVA, 2012)

Em relação ao número de domicílios em espaços informais de moradia o crescimento entre décadas na metrópole de Curitiba foi de 70,95%. Não foi possível obter dados para Tucumán na década de 2000. Na década de 1990, com base em Jarma (2001) a partir do levantamento realizado pelo IPVyDU (1996), o número de domicílios informais segundo radios censales aproximava-se do encontrado em Curitiba no mesmo período. (FIGURA 6)

A participação da cidade polo no total de domicílios informais apresentou um crescimento ascendente entre décadas em Curitiba, passando de 67,14% para 68,31%. Em Tucumán na década de 1990 a participação do polo era de 79,99%, majoritária, assim como em Curitiba.

Na metrópole curitibana no final da década de 2000 a densidade média das favelas era de 35,78 dom./ha, e na tucumana na década de 1990, 40,39 dom./ha. No caso brasileiro, onde este indicador foi calculado para as demais tipologias, constatou-se que as favelas apresentam densidade demográfica mais elevada que os loteamentos clandestinos (8,67 dom./ha) e os irregulares (7,67 dom./ha).

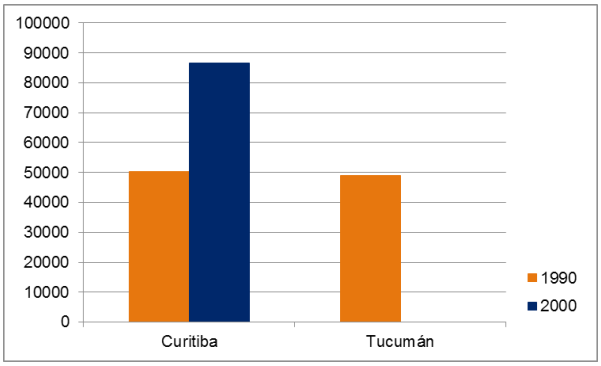


Figura 6 – Domicílios em espaços informais de moradia nas metrópoles de Curitiba e Tucumán - décadas de 1990 e 2000
Fontes: Silva (2012); Jarma (2001)

No que diz respeito ao percentual dos domicílios em espaços informais de moradia em relação ao total de domicílios segundo municípios, no final da década de 2000 na metrópole de Curitiba 10,35% do total dos domicílios localizavam-se em assentamentos informais. Analisando-se isoladamente cada município tal proporção é mais elevada em Piraquara (40,39%), Almirante Tamandaré (19,14%) e Campina Grande do Sul (18,04) no setor Norte-Leste, e mais baixa em São José dos Pinhais (6,07%) Araucária (6,54%) e Fazenda Rio Grande (7,03%) situados entre Sudeste e Sudoeste. (FIGURA 7)

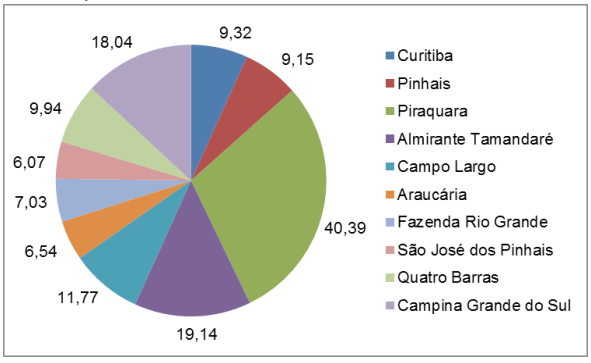


Figura 7 – Proproção de domicílios em espaços informais de moradia segundo municípios na metrópole de Curitiba - década de 2000
Fonte: Silva (2012)

Em Tucumán a média de domicílios em espaços informais de moradia nos municípios metropolitanos no final da década de 1990 era de 28,38%, proporção mais alta que a encontrada em Curitiba. Em Las Tallitas ela é maior que a média (37,50%) e em Banda del Rio Salí menor (11,65%). (FIGURA 8)

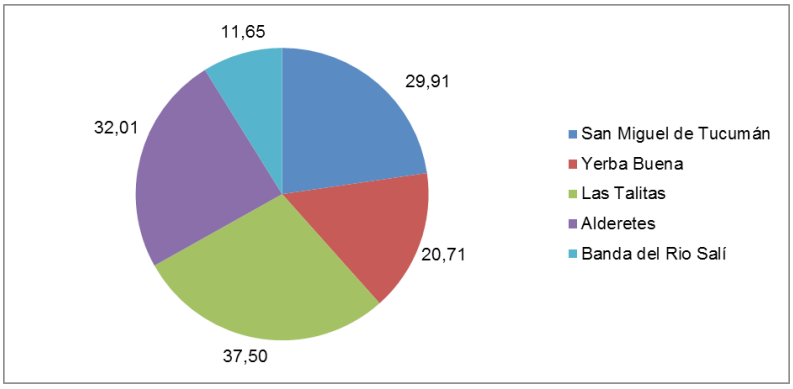


Figura 8 – Proproção de domicílios em espaços informais de moradia segundo municípios na metrópole de Tucumán - década de 1990
Fonte: Jarma (2001)

O processo analisado revela muitas similaridades e explicita que tanto em Curitiba como em Tucumán intensifica-se a produção informal da moradia popular a partir de 1990. Tal fenômeno marca a estruturação espacial de ambas no período recente, conforme apresenta-se no tópico final.

6 Produção dos espaços informais de moradia e estruturação das metrópoles de Curitiba e Tucumán

Na história da metropolização de Curitiba e Tucumán a produção dos espaços de moradia desempenha um papel central no processo de estruturação das duas metrópoles. Tomando como referência tal fenômeno, com base em Silva (2012), Casares e Czytajlo (2012), identifica-se dois períodos distintos e com elementos coincidentes, o primeiro da década de 1950 até o final da de 1980 e o segundo a partir da década de 1990.

A produção dos espaços informais de moradia, objeto de análise principal no presente trabalho, apresenta-se com maior intensidade no segundo período. Para se apreender a singularidade deste fenômeno torna-se necessário, no entanto, relacioná-lo ao período 1950/1980 e à produção dos espaços de moradia em geral, conforme apresenta-se nos tópicos subsequentes.

6.1 Espaços de moradia e metropolização no período 1950 - 1980

O período 1950-1980 foi marcado por um processo de produção do espaço urbano em que proprietários fundiários, incorporadores imobiliários e o Estado são os agentes mais ativos. Esta fase marca também o início de um processo, que mais tarde, aliado à outras dinâmicas, ajudariam a conformar a estrutura espacial das duas metrópoles.

Segundo Ultramari e Moura (1997) no final da década de 1980 a espacialidade metropolitana em Curitiba caracterizava-se por: (i) um núcleo de ocupação situado no município polo habitado por uma população de renda mais elevada, e melhor atendido por serviços e equipamentos urbanos; (ii) uma coroa de ocupação periférica nos limites

de Curitiba, que avançava sobre o território dos municípios do entorno, prioritariamente habitada pela população migrante e de renda mais baixa, que se dirigia à RMC no período, e dependia da cidade-polo em relação ao emprego, serviços e equipamentos públicos; (ii) núcleos de ocupação pré-existentes à periferização, situados nos municípios do entorno de Curitiba que, com exceção de São José dos Pinhais, encontravam-se desconectados das duas espacialidades anteriormente descritas.

De meados do século XX ao final da década de 1980 a formação dessa coroa de ocupação periférica foi predominantemente derivada de loteamentos populares regularmente aprovados. Outra característica, é que a ocupação dos lotes produzidos ocorreu, prioritariamente, pela autoconstrução da habitação. (ULTRAMARI e MOURA, 1997)

A produção desses loteamentos foi marcada pela inexistência e fragilidade das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, antecede o primeiro Plano de Ordenamento Territorial da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o PDI de 1978; os primeiros Planos Diretores dos municípios incorporados à RMC em 1973; e a Lei Federal 6766 de 1979, que disciplinou o parcelamento do solo urbano no Brasil. Tal característica possibilitou o parcelamento de áreas rurais com baixo preço e a implantação de loteamentos precariamente servidos de infraestrutura, viabilizando a produção de lotes com pouco investimento e de baixo custo. O produto comercializado atendia tanto a demanda dos compradores em potencial, como aos interesses dos proprietários fundiários e incorporadores imobiliários, que se beneficiaram com uma extraordinária valorização de suas terras e empreendimentos. (MADE, 2004)

Nesse contexto, uma quantidade significativa de loteamentos precários e distantes dos núcleos urbanizados situados nos municípios do entorno de Curitiba foram aprovados neste período, em especial no Leste da metrópole, caracterizado por importantes fragilidades ambientais. Permitiu, ainda, que muitos empreendimentos fossem vendidos mesmo antes dos parcelamentos terem sido totalmente implantados, dando origem a espaços marcados pela precariedade de infraestrutura e serviços urbanos, e muitas vezes situados em áreas impróprias à ocupação.

Em 1979, com a aprovação da Lei Federal 6766, muda o vetor da atividade imobiliária destinada à produção de lotes populares na periferia. Ao condicionar a aprovação, implantação e venda dos novos loteamentos a exigências ambientais, jurídicas e projetuais, esta Lei teve o efeito de ampliar os custos destes negócios, fazendo com que o mercado explorasse áreas mais apropriadas à ocupação, diminuindo de intensidade no Leste e aumentando no Oeste. As novas exigências legais e o maior controle do uso e ocupação do solo, significaram também a desaceleração da atividade imobiliária formal na periferia em relação às décadas anteriores.

A década de 1980 foi marcada ainda pelo aumento do número de domicílios informais na cidade-polo. Esse crescimento coincide com o período de construção dos conjuntos de habitação popular durante a vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), até hoje um dos programas estatais mais representativos em número de unidades produzidas no Brasil. Uma das características da execução desse programa na

metrópole de Curitiba foi a concentração prioritária dos investimentos na cidade polo. Esta perdurou nas décadas seguintes9. (SILVA, 2012)

No mesmo período temporal, segundo Casares e Czytajlo (2012), a expansão urbana em Tucumán rompe o modelo de crescimento até então observado, tornando-se menos regular, e conformando um anel periférico que se expande a partir da malha colonial. Este crescimento tem distintos vetores de expansão: ao longo das vias de ligação regional com predomínio do vetor Leste-Oeste; e nas periferias Noroeste, Norte, Sul e Leste.

Na década de 1960 registra-se uma queda vertiginosa das taxas de crescimento demográfico na região, as mais baixas da história, com um crescimento negativo em sete das onze jurisdições que então compunham a Província de Tucumán. Consequência do fechamento dos engenhos açucareiros durante o regime da ditadura militar, este processo produziu efeitos negativos até hoje não superados, especialmente no Município de San Miguel de Tucumán. (PNUMA, 2007)

O final da década de 1960 é também caracterizado pela abertura de uma nova frente de ocupação a Noroeste, derivada da construção de grandes conjuntos habitacionais pelo Estado, financiados pelo capital internacional. A configuração do tecido urbano que até o final dos anos de 1950 seguia certa ordem estendendo-se a partir de uma malha regular, passa a crescer nos sentidos horizontal e vertical, que rompe, em muitos casos, esta lógica. Num primeiro momento (1955-1980) predomina a ação estatal, através de projetos de habitação inseridos, contíguos ou desconectados na mancha de ocupação urbana. Embora não configurassem assentamentos funcionalmente autocontidos, estes projetos eram morfologicamente distintos da ocupação pré-existente, introduzindo recortes identificáveis no tecido urbano, nem sempre com boa acessibilidade e provisão de serviços. Esta modalidade se acentuou na década de 1970 e declinou de meados da década de 1980 até 1990, com redução da presença do Estado nesse setor. (CASARES, 1999)

Ao mesmo tempo foram criados e se consolidando núcleos populacionais que mais tarde conformariam a AMT. A Oeste de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena é elevada à categoria de município em 1978. No Leste, transpondo o rio Salí, Banda del Río Salí e Alderetes crescem no entorno dos engenhos açucareiros, o último elevado à município desde 1985. No Norte Tafí Viejo, a aglomeração mais antiga e com mais identidade da AMT, no passado um dos terminais ferroviários mais importantes da América Latina, sofre uma desaceleração da sua ocupação, pelo fechamento desta peça chave na economia. Las Talitas, criado como município a partir do desmembramento de San Miguel de Tucumpan em 1987, registra a mais alta taxa de crescimento demográfico no período 1980-1991. (DI LULLO E GIOBELLINA, 1999)

A partir do processo descrito para o período 1950-1980, pode-se inferir que nas duas metrópoles a estruturação espacial se caracteriza pela presença de um vetor que

9 A atuação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR – está predominantemente voltada para o interior do Estado, enquanto a da Companhia de Habitação de Curitiba – COHAB-CT, está mais concentrada no município-polo. A RMC, e mais especificamente o seu Núcleo Urbano Central, excetuando-se o polo, ficou praticamente sem investimentos dessas Companhias nos últimos anos. Entre 1993 e 1999, 90% da produção da COHAB - CT ficaram concentradas em Curitiba. (PARANÁ, 2001, p. 112).

parte da cidade polo em direção à periferia. Este processo conforma uma coroa de urbanização periférica descontínua às áreas urbanas então existentes nos municípios de Curitiba e San Miguel de Tucumán, mas que situada no seu entorno avançando sobre os limites jurisdicionais dos municípios vizinhos. A formação desta área periférica se faz por um modelo de urbanização precariamente servida dos equipamentos e serviços públicos, e que altera a lógica de ocupação responsável pela organização espacial até então presente. Outra característica é que a periferia formada é prioritariamente produzida para as classes populares, pela ação privada ou estatal.

6.2 A década de 1990 e a transformação do padrão de estruturação espacial

A partir da década de 1990 a lógica de produção da moradia popular anteriormente descrita é alterada pelo crescimento das favelas e villas, conforme indicadores apresentados no tópico 5. Mais recentemente, a partir da segunda metade da década de 2000, a ação do Estado ganha novamente importância através dos programas públicos de produção de habitação. Além disso, o período é marcado pelos novos produtos imobiliários destinados à população de maior renda.

A produção formal para os estratos de renda mais elevados singulariza-se pela proliferação de espaços de moradia autocontidos, nem sempre suburbanos mas com claros efeitos antiurbanos. No Brasil denominados condomínios residenciais fechados (verticais e horizontais) e na Argentina barrios cerrados e country clubs, esses produtos visam a renovação dos desejos de consumo da população solvente, que em geral já detem uma propriedade, necessária à circulação do capital imobiliário. Os empreendimentos têm como característica a segregação (espacial, social e qualitativa) do entorno circundante, que se realiza com ou sem proximidade territorial da mancha urbana ocupada.

Os country clubs e condomínios residenciais horizontais fechados geralmente situam-se em áreas mais periféricas e menos urbanizadas, e promovem a dispersão da ocupação. Segundo Malizia (2011) na AMT localizam-se principalemente em Yerba Buena (Oeste), estendo-se também em direção à municípios e comunas rurais mais distantes que integram o Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET). Yerba Buena caracteriza-se pela qualidade ambiental e localiza-se no sopé da serra de San Javier, patrimônio social e ecológico da GSMT.

Na metrópole de Curitiba o Oeste do município polo concentra grande parte dos novos condomínios residenciais fechados verticais, na área do Ecoville (POLUCHA, 2010). Os condomínios residenciais horizontais fechados situam-se na coroa periférica de Curitiba e municípios do entorno, em áreas com amenidades físicas naturais ou planejadas (parques, áreas verdes, de preservação ambiental, lagos artificiais). No Noroeste destaca-se a Área de Proteção Ambiental (APA) do Passaúna que abrange Curitiba, Araucária, Campo Largo, Campo Magro; no Norte o entorno do Parque Tingui entre Curitiba e Almirante Tamandaré; no Leste a APA do Iraí em Pinhais, Piraquara e Quatro Barras. Um empreendimento representativo da tipologia horizontal é o Condomínio Alphaville Graciosa, situado em Pinhais nos limites de Curitiba e Colombo.

A produção dos condomínios fechados, barrios cerrados e country clubs realiza-se pela substituição do uso e perfil econômico dos residentes nas áreas em que se instalam os empreendimentos, produzindo a valorização imobiliária (GOIX, 2006). Antes rurais e mais populares, as áreas convertem-se ao longo do tempo em bairros de alta renda segregados do entorno, a partir do qual se difunde um novo modo de vida urbana.

A participação da produção formal no período também deriva da retomada dos programas estatais de produção de moradia em meados da década de 2000. No Brasil com o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 e na Argentina com o Plan Federal de Vivienda em 2004. Em Curitiba e Tucumán a maior parte dos empreendimentos localiza-se em áreas periféricas nas proximidades da mancha urbana existente. Outra característica é que a população residente tem seu cotidiano marcado por intensas relações com as cidades polo, mesmo quando os empreendimentos localizam-se nos municípios do entorno. Em relação à localização na metrópole de Curitiba eles estão prioritariamente localizados no Sul e Oeste da cidade polo em áreas periféricas ainda desocupadas, e em São José dos Pinhais e Colombo que possuem uma mancha de urbanização contínua à de Curitiba (DAL LIN, 2013). Em Tucumán a localização em áreas periféricas mas próximas da malha urbana ocupada também é observada.

Do ponto de vista da produção da moradia pelo mercado imobiliário formal o vetor de expansão urbana parte do polo em direção coroa de urbanização periférica do entorno. Observa-se também que esse vetor promove maior de dispersão urbana e descontinuidade da mancha de ocupação urbana no caso dos country clubs e condomínios residenciais horizontais fechados. Os empreendimentos produzidos pelos programas estatais para moradia popular localizam-se em ambos os municípios na periferia da mancha de urbanização contínua.

Do ponto de vista da produção informal a estruturação espacial nas duas metrópoles é marcada pelo crescimento expressivo e a participação majoritária das favelas e villas. Esse processo é mais intenso nas cidades polo e na mancha de urbanização contínua situada em seu entorno, produzindo um reforço à concentração. Na metrópole de Curitiba, onde a evolução do número de domicílios em assentamentos informais pode ser analisado, é possível afirmar que este movimento deriva principalmente da densificação dos assentamentos mais antigos e consolidados. No caso curitibano identificou-se também vetores de dispersão, derivados a produção de novas favelas na zona rural e dos loteamentos clandestinos. Ou seja, o duplo movimento de dispersão e concentração promovido pela produção dos espaços informais de moradia é mais forte na metrópole de Curitiba do que na de Tucumán.

A concentração de favelas e villas nos municípios de Curitiba e San Miguel de Tucumán explicita também a necessidade de seus residentes de localizarem-se próximos das centralidades onde realizam sua vida cotidiana, e consequentemente a maior dificuldade de acesso à terra urbanizada, formal e bem localizada por parte da população de baixa renda.

A dinâmica de produção informal da moradia indica ainda que a produção da metrópole se realiza também pela precarização do habitat residencial, em função da localização

imprópria das áreas, do adensamento excessivo, do uso de materiais precários e inadequação das técnicas construtivas, da insegurança da posse, da ocupação de áreas protegidas e públicas, da falta de infraestrutura. Embora nas favelas e villas, novas ou consolidadas, as condições impróprias do habitat sejam mais agudas, os loteamentos clandestinos que se expandem sobre áreas periféricas e rurais, também contribuem para este processo.

As lógicas responsáveis pelas distintas tipologias dos espaços informais de moradia permitem também apreender os interesses presentes na produção da metrópole: a necessidade de acesso à cidade e à moradia, a sobrevivência cotidiana possibilitada pela economia de reciprocidades, a extração de uma renda da terra, conforme processo descrito por Abramo (2009).

7 Considerações finais

A partir da análise realizada comprova-se a importância do processo de produção dos espaços informais de moradia na compreensão da complexidade e totalidade do fenômeno de estruturação espacial experimentado pelas metrópoles de Curitiba e Tucumán no atual fase da urbanização.

Esta constatação permite ainda considerar que a metropolização nas aglomerações estudadas se realiza tanto pela expansão e concentração dos espaços destinados às atividades econômicas emergentes e os novos produtos imobiliários destinados para as classes solváveis, como pela produção dos espaços pobres, precários e informais. A copresença destes processos marcam também a forma a partir da qual se materializa nessas metrópoles a polarização social.

A consideração da atualidade e da forma renovada como se realiza o processo, reafirma a importânca de se refletir acerca da lógica a partir da qual os espaços informais de moradia vem sendo produzidos e de que maneira o fenômeno participa da formação das metrópoles na contemporaneidade, que conforme afirma Gottdiener (1997, p. 230) constitui a morfologia espacial correlata à presente fase de produção capitalista.

Referências

ABRAMO, P. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, P. (Org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 189-223.

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.

BALTRUSIS, N. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas da Região Metropolitana de São Paulo. 231 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BERRY-CHIKHAOUI, I.; DEBOULET, A.; ROULLEAU-BERGER, L. (Dir.). Villes internacionales: entre tensions et réactions des habitants. Paris: La Découvert, 2007.
BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 01, p. 70-104, 18 set. 2004. Disponível em: < https:www.usjt.br/aeq.urb/numero01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 15/8/2011.
BRASIL, Decreto n. 8.166, de 23 de dezembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 24 de dez. 2013. Disponível em: < http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-8166-2013.htm>. Acesso em: 27/10/2014.
CALDEIRA, T. P. do R. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34: EDUSP, 2000.
CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 17, 2007. p. 219-240.
CARLOS, A. F. A. A (re) produção do espaço urbano. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
CASARES M. El Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano: los inicios de su acción urbanizadora en el Gran San Miguel de Tucumán. Trabajo de investigación del Doctorado en Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia (inédito) 1999.
CASARES, M.; JARMA, N. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT), ARESNOA, Jujuy, 2009
CASARES, M.; CZYTAJLO N. La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán. In: Revista Mundo Urbano. General Sarmiento: n. 40, 11 out. 2012. Disponível em: < http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/73-numero-40/238-la-ciudad-fragmentada-y-la-produccion-del-suelo-residencia-estudios-de-casos-del-aglomerado-metropolitano-de-tucuman>. Acesso em: 27/10/2014.
CORRÊA, R.L., O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1989.
CRAVINO, M. C. Las villas de la ciudad: mercado e informalidade urbana. Los Polverines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
CRAVINO, M.C.; DUARTE, J.I.; DELRÍO, J.P. Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años. Buenos Aires: ULACAV, 2008.
DAL'LIN, V. C. C. Programa Minha Casa Minha Vida: análise dos espaços de moradia produzidos na Região Sul do Município de Curitiba. 199 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
DE MATTOS, C. A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 157-196.
DI LULLO, R.; GIOBELLINA, B. (Ed.) Aportes para la Discusión, Serie Hacia una

Planificación Estratégica del Gran San Miguel de Tucumán. Tucumán: LIGHaM, Faculdade de Arquitectura – UNT, 1999.
FERNÁNDEZ WAGNER, R. Elementos para uma visão crítica das políticas habitacionais na América Latina. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA. Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. In. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan./jun. 2012.
GASPARINI, D. Regularização de loteamento e desmembramento. São Paulo: FPFL/ Cepam, 1993. 94 p.
GOIX, R. L. Les gated communities aux États-Unis et em France: une innovation dans le développement périurbain? In: Hérodote revue de géographie et de géopolitique. Paris, n. 122, p. 107-137, jul./set. 2006.
Gómez López, C. Incidencia de la promoción pública de vivienda en el desarrollo morfológico de la mancha urbana de la ciudad de San Miguel de Tucumán. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Valencia, España. 1998.
GOTTDIENER, M. A produção social do espaço urbano. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
HIDALGO, R; BORSDORF, A; SÁNCHEZ, R. Os megaprojetos de bairros fechados e as novas periferias nas metrópoles latino-americanas – o caso de Santiago do Chile. In: SILVEIRA, R. L. L. da; PEREIRA, P. C. X.; UEDA, V. Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 14-44.
IBGE. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2057&id_pagina=1>. Acesso em: 6/7/2012.
Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano. Relevamiento Asentamientos informales. Programa Arraigo, 1996.
MALIZIA, M. Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán: Efectos y contrastes sociales. En Revista Poblac. soc. [online]. 2012, vol.19, n.2, pp. 224-227 . Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-85622012000200016&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1852-8562.
MANSILLA, S. Del "conventillo" a la "villa de emergencia": segregación residencial y migraciones intraurbanas en San Miguel de Tucumán. Revista de Geografía. Barcelona: vol. XXVII-XXVIII, 1993-94.
NASCIMENTO, D. M.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. Vitruvius, Jun. 2011. Disponível em: < http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>. Acesso em: 6/7/2012.
PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: documento para discussão. Curitiba, 2001. 181 p.
POLUCHA, R. S. Ecoville: construindo uma cidade para poucos. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
PNUMA. Perspectivas del Medio Ambiente Urbano. Geo San Miguel de Tucumán. Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNT. Municipalidad de San Miguel de Tucumán. Tucumán: 1º Ed. 2007.
PROGRAMA DE DOUTORADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (MADE). Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Editora da UFPR, 2004 CD-ROM.
RIBEIRO, L. C. Q. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/dowload/cidade-desigual-ou-cidade-partida.pdf>. Acesso em: 6/10/2011.
SASSEN, S. Sociologia da globalização. Porto Alegre: Artmed, 2010.
SILVA, M. N. da A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
TASCHNER, S. P. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, P. (Org.) A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 13-41.
ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). Metrópole grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.
VALLADARES, L. do P. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

“La ciudad y los espacios disputados: la lógica de producción del espacio urbano en Córdoba Capital”

Pedrazzani, Carla Eleonora

PALABRAS CLAVE
· Ciudad
· Producción Del Espacio
· Procesos De Inclusión/Exclusión

Resumen / La ciudad ha sido y es hoy un espacio en disputa por una heterogeneidad de actores, sujetos, grupos y sus lógicas. Diversos autores plantean que hay tres lógicas de producción y apropiación del espacio urbano que interactúan de manera compleja y contradictoria: la lógica de la ganancia -ciudad como objeto y soporte de negocios-, la lógica de la necesidad - impulsada por aquellos sectores que no logran acceder a las condiciones de reproducción social en el marco de la regularidad urbana-, y la lógica de lo público - donde por medio de distintas intervenciones en materia de políticas, el Estado provee el sustento para el despliegue y desarrollo de las otras lógicas (Herzer et al, 1994; Rodríguez, 2007; Abramo, 2009). Así como sucede en otros espacios urbanos a escala global-local, en la ciudad de Córdoba la producción del espacio urbano hegemónica está dada por una lógica de captura de ganancias y rentabilidad económica. El espacio urbano se vuelve un “negocio”, una mercancía en disputa por diversos grupos y actores, donde otras formas o lógicas de producción y reproducción de la ciudad quedan relegadas a ciertas zonas de la ciudad y pasan a considerarse como aquello fuera del orden urbano, de lo formal, de lo regular y lo legal. Lo que rige, entonces, es la competitividad urbana como ideología y en ese contexto la centralidad de la ciudad y la vida urbana no es para TODO/AS; lo es solamente para quienes tienen el poder y los recursos de imponer su visión de orden urbano, de progreso y de desarrollo. El abordaje que proponemos se plantea como una reflexión crítica respecto a las lógicas de producción y apropiación del espacio urbano para (desde las políticas de vivienda) y por parte (desde la autoproducción) de los sectores populares. En este sentido, se estructura en relación dos objetivos: problematizar la orientación de las políticas habitacionales y urbanas en cuanto lógica de producción de espacio urbano en la ciudad; y aportar elementos de análisis en torno a la problemática del acceso a la vivienda y la ciudad de los sectores populares, haciendo foco en el

PEDRAZZANI, CARLA ELEONORA
CONICET- IIFAP – Dpto. de Geografía FFyH - UNC,
Argentina
E-mail: cepedrazzani@gmail.com

accionar estatal y los procesos socioterritoriales vinculados. Este trabajo se basa en los resultados de investigaciones empíricas anteriores desarrolladas mediante una metodología cualitativa junto con la utilización de diversas fuentes secundarias y material bibliográfico.

El modelo de producción dominante y hegemónico (el capitalista) opera de forma multiescalar y geopolítica. Cambios y transformaciones en la economía, en lo social y lo político a escala global (mundial) repercute en múltiples escalas geográficas. Determinados espacios, territorios y lugares son reconfigurados en pos de la acumulación de capital y de intereses estratégicos para la reproducción de este modelo. Los espacios urbanos, las ciudades son producto y resultado de la interacción de diversas lógicas de producción y apropiación del espacio que se encuentran en relación y vinculación con dicho modelo socioeconómico dominante. Como sucede también en otros países, las transformaciones de la configuración territorial de Argentina y de sus áreas urbanas se encuentran asociadas a las tendencias y dinámicas estructurales de la reforma del Estado en el marco de la consolidación de políticas neoliberales y postneoliberales en las que se basa el capitalismo. Éstas, si bien sucedieron en el ámbito nacional desde las décadas de los 70' y 80', fue en los años 90' donde adquirieron mayor fuerza a través de la consolidación de políticas neoliberales en las que se basará el modelo económico, profundizándose más aún con el quiebre político, económico y social que significó la crisis económica-financiera del 2000-2001. Vinculado al desarrollo de estas políticas y a su impacto a nivel socioeconómico y territorial, se produce también una profunda modificación en la organización social y en la forma y contenido de los problemas y necesidades sociales (Lo Voulo y Barbeito, 1998). La ciudad y las zonas urbanas se transforman a la par de estos procesos; la organización de éstas, su uso y el consumo de los espacios urbanos tienden a poner en mayor evidencia la interacción de tres lógicas de producción y apropiación del suelo urbano que interactúan de manera compleja y contradictoria: la lógica de la ganancia -ciudad como objeto y soporte de negocios-, la lógica de la necesidad - impulsada por aquellos sectores que no logran acceder a las condiciones de reproducción social en el marco de la regularidad urbana-, y la lógica de lo público - donde por medio de distintas intervenciones en materia de políticas, el Estado provee el sustento para el despliegue y desarrollo de las otras lógicas (Herzer et al, 1994; Rodríguez, 2007; Abramo, 2009).

Respecto a la interacción de estas lógicas, se puede plantear que en el planeamiento y regulación de las ciudades se produce la siguiente dinámica: junto a la definición de políticas de asistencia y promoción social hacia los sectores populares, el Estado ha desarrollado una marcada orientación al favorecimiento de la acción y los intereses privados. En la mayoría de los casos, las políticas habitacionales y urbanas hacía los sectores populares fueron netamente enfocadas en la construcción de viviendas bajo la modalidad "llave en mano", siendo políticas de carácter focalizado, residual y bajo una lógica en la que prepondera la adquisición de suelo barato en localización periférica. En el año 2003, con el cambio de gobierno, la política urbana y habitacional

se instala como uno de los dispositivos para la recuperación del desarrollo económico ante la devaluación de la moneda y el endeudamiento externo. La inversión en obras públicas, infraestructuras urbanas y vivienda pasan a conformarse en un punto clave y motor de empleo y contención social. Conforme a ello, las empresas constructoras pasan a conformarse en el sujeto central del desarrollo (Rodríguez, 2010). En las ciudades, entonces, se va a producir un doble proceso: a la par de la instalación de la política habitacional como dispositivo de recuperación del desarrollo económico, va a presentarse un complejo entramado de actores, intereses, recursos y necesidades cuya apropiación por el espacio va a ser desigual.

En las principales ciudades argentinas, se comienza a reforzar una configuración territorial, un consumo y uso del espacio en el que predomina la valorización de capitales junto al desarrollo de una tendencia orientada a la competitividad y al crecimiento económico vinculado al papel que asumen en las últimas décadas las regiones urbanas dentro de la globalización o mundialización capitalista . Acorde a ello, las ciudades han reforzado su carácter de locus de producción, absorción y acumulación de capitales (Harvey, 2008). A través de esta impronta, el capital sobrevive ocupando y produciendo espacio (Lefebvre, 1976). Y la ciudad es reconfigurada territorialmente de manera tal que se priorice el valor de cambio y la propiedad privada con un marcado detrimento del valor de uso y de la propiedad colectiva o comunal. En los recientes años, el mercado inmobiliario y de la construcción ha tenido un marcado auge y dinamismo en los espacios urbanos; sin embargo, a la par de este proceso, a los sectores de clases medias/bajas y populares se les dificulta cada vez más el acceso al suelo, a la vivienda y a la vida urbana.

La ciudad de Córdoba no es ajena a los procesos globales de acuerdo a los cuales existe una predominancia de la mundialización de la economía capitalista y bajo la cual se han producido fuertes procesos de restructuración económica-productiva junto con la consolidación de políticas neoliberales y postneoliberales. En las últimas décadas -particularmente desde los años 90' hasta la actualidad- tanto la construcción como especulación inmobiliaria en el marco del mercado formal ha adquirido fuerza y dinamismo en la producción de la ciudad.

El abordaje que proponemos se plantea como una reflexión crítica respecto a las lógicas de producción y apropiación del espacio urbano para (desde las políticas de vivienda) y por parte (desde la autoproducción) de los sectores populares. En este sentido, se estructura en relación dos objetivos: problematizar la orientación de las políticas habitacionales y urbanas en cuanto lógica de producción de espacio urbano en la ciudad; y aportar elementos de análisis en torno a la problemática del acceso a la vivienda y la ciudad de los sectores populares, haciendo foco en el accionar estatal y sus efectos socioterritoriales,

Este trabajo se basa en los resultados de investigaciones empíricas anteriores desarrolladas mediante una metodología cualitativa junto con la utilización de diversas fuentes secundarias y material bibliográfico.

Producción y apropiación del espacio: breves consideraciones teóricas

En ciencias sociales, el espacio ha sido y es un concepto con múltiples acepciones. A finales de la década de los 60' y principios de los 70', en el marco de la nueva sociología urbana francesa, se produce un giro en torno a la concepción del espacio en la cual se propone una nueva relación de éste con la sociedad. Lefebvre (1969, 1976), como uno de sus principales exponentes, plantea al espacio como un producto social en cuya base ontológica espacio y sociedad se construyen mutuamente. La producción del espacio pasa a constituirse dentro de los análisis como resultado y medio, producto y trabajo. El ser es social, espacial e histórico; por lo cual, se pone en juego una dialéctica intrínseca entre estas dimensiones. El espacio, entonces, es considerado como una construcción histórica-social en relación a un modo de producción y a una formación social. En él, no sólo se van a proyectar las relaciones sociales; sino que se va a inscribir a sí mismas en éste a medida que se producen (Lefebvre, 1976). Vinculado a ello, se replantea también la asociación del espacio con el tiempo a partir de una concepción relacional en la cual cada proceso produce su propio espacio-tiempo; y en donde existen distintas visiones de ambos que entran en conflicto entre sí (Harvey, 1994). Esta ruptura con concepciones absolutas (teorías Newtoniana) o relativas (Einstein), posibilita el pensamiento de la construcción social del espacio y el tiempo. A partir de aquí, diversos autores desde la Geografía Crítica (Harvey, Santos, Soja, Alessandri Carlos, entre otros) apuestan a la construcción de una teoría sobre la producción del espacio a partir del materialismo histórico en donde tanto espacio como espacialidad se co-constituyen con lo social (Soja, 1985). El espacio "… es visto completamente atravesado y constituido por las relaciones social-históricas, o, de modo más estricto, según muchos autores, relaciones de poder" (Haesbaert, 2007).

Esta concepción acerca del espacio y su producción, nos ofrece un posicionamiento mediante el cual se pueden pensar y analizar a diversas lógicas de producción de la ciudad como parte de la producción del espacio urbano y como una forma de producción de la sociedad en el movimiento histórico de su reproducción.

Lógicas de producción del espacio y disputas por el espacio en ciudad de Córdoba

Como se mencionó al principio, la producción de la ciudad capitalista es resultado de una interacción compleja y contradictoria de diversas lógicas que a los fines analíticos pueden agruparse en las siguientes: la de la ganancia, la de la necesidad y la de lo público. Esto implica procesos, ritmos, estrategias y actores que pueden ser diferenciados acorde a sus objetivos, intereses y prioridades; y cuyas prácticas pueden ser vinculadas a una determinada lógica. Como plantean Rodríguez et al (2007), la producción de la ciudad involucra materialmente un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que permiten el despliegue de diversos usos y actividades, residencial, comercial, industrial, servicios, entre otros que hacen a la vida urbana y al habitar la ciudad. La ciudad y su producción comprenden un entramado de complejos procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Esto quiere decir, que es tanto multiescalar como multidimesional y temporal. Conflictos y disputas en torno al espacio

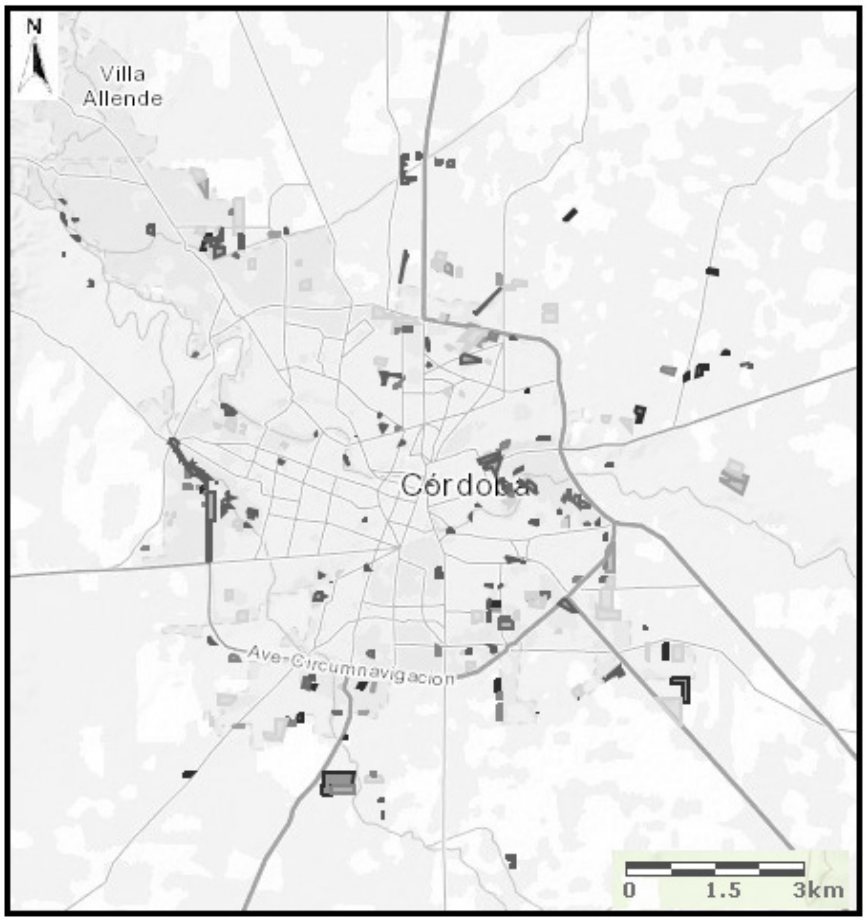
urbano poseen actores en pugna que compiten por usos y formas de apropiación-dominación del espacio.

La ciudad formal se vincula a un determinado orden urbano, a un conjunto de reglas -normas- que remiten a diversos niveles del derecho positivo y que en su carácter formal poseen un conjunto variado de normas jurídicas que están orientadas tanto a la regulación de la apropiación del suelo, sus usos y la producción de la ciudad (derechos de propiedad, normas de planeamiento, de construcción, entre otras), como a la regulación de las prácticas urbanas (Duhau y Giglia, 2004) "permitidas". En lo instituido como formal está implícito el reconocimiento y reproducción de una lógica hegemónica de producción del espacio y de forma de acceso al suelo urbano directamente asociado a la propiedad privada y al mercado mayoritariamente. La ciudad contemporánea es producto del funcionamiento del mercado del suelo que produce una estructura de ciudad (Jaramillo, 2003) que niega la existencia de otras lógicas y dinámicas de producción, ubicándolas al margen de lo reglado o instituido. Y como tal, deja de lado otros conocimientos, otros saberes, prácticas, experiencias y vivencias de la vida urbana.

A escala local, en el caso de la ciudad de Córdoba, las políticas habitacionales destinada a los sectores populares son mayoritariamente focalizadas en el desplazamiento de los sectores económicamente más pobres hacia localizaciones periféricas por fuera del anillo de la Av. de Circunvalación. En el año 2001, como efecto de la crisis económica y financiera, así como de las transformaciones estructurales implementadas en los 90', se registró un aumento en la cantidad de asentamientos que desde la normativa municipal se consideran irregulares (Boito. et al, 2009), así como el crecimiento de la población residente en éstos y en villas. Proceso, que se podría relacionar con la dificultad creciente para los sectores económicamente más pobres de poder acceder al suelo urbano mediante las condiciones del mercado formal. La población que no puede acceder ni satisfacer sus necesidades habitacionales dentro del marco de la normativa municipal de regularidad urbana, va a tomar como estrategia y alternativa de acceso al suelo urbano, el ocupar o tomar tierras sin utilización con el fin de dedicarlas a la autoconstrucción de viviendas.

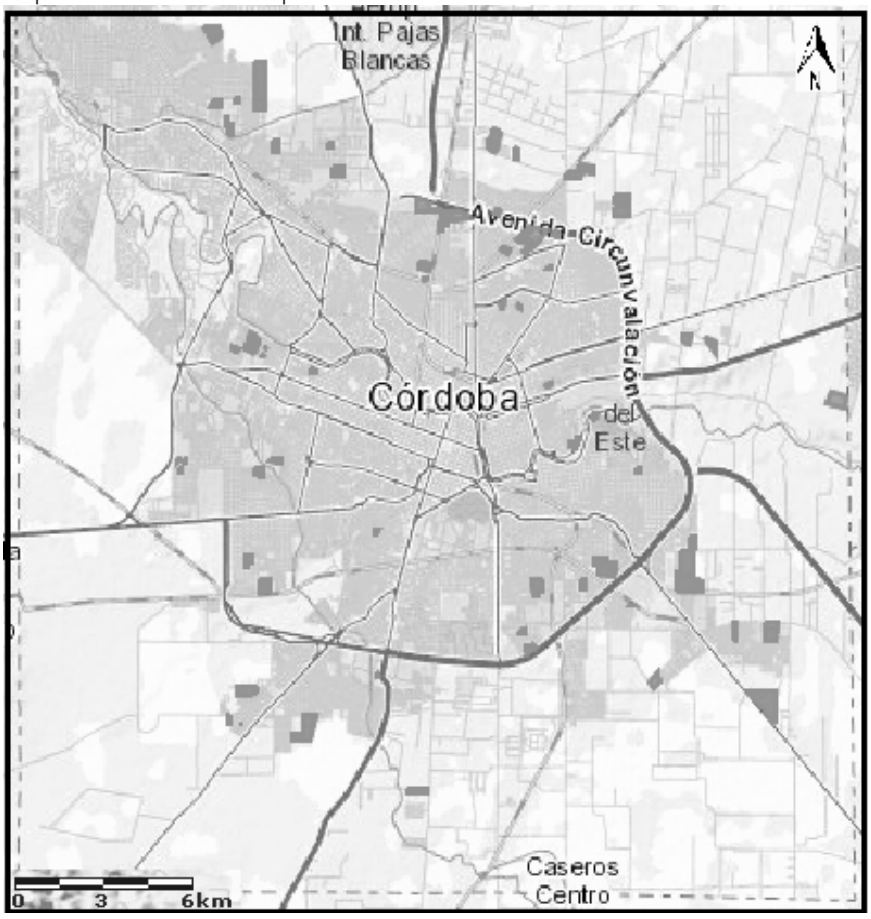
En el año 2011, el Observatorio Urbano Córdoba (OUC) de la UNC en forma conjunta con la Municipalidad de Córdoba llevaron a cabo un proyecto en el que se geo-referenciaron, en un mapa, situaciones de irregularidad urbano dominial en la ciudad de Córdoba Capital; en éste se puede observar que entre las categorías villas, asentamiento, urbanización de producción estatal, urbanización producida por organización comunitaria, loteo ilegal y loteo iniciado por organización comunitaria suman aproximadamente un total de 340 asentamientos para y de sectores populares.

Mapa 1. Asentamientos populares



Fuente: Imagen de Mapa de Irregularidad Urbano Dominial Córdoba Capital- OUC/ UNC.

Mapa 2. Urbanizaciones de producción estatal



Fuente: Imagen de Mapa de Irregularidad Urbano Dominial Córdoba Capital- OUC/UNC

Como contraparte de estos procesos, la construcción inmobiliaria en el marco del mercado formal ha adquirido una centralidad en la absorción de excedentes productivos. En la ciudad de Córdoba, uno de los principales fondos económicos para los desarrollos inmobiliarios son los excedentes de capital producidos en el marco del patrón productivo extractivista-rentista .

La reestructuración económica mundial actual, reconoce formas en el espacio y en el territorio a través de las cuales se les posibilita la valorización y acumulación de capital (Harvey, 2008). En las ciudades, ello se traduce en una expansión (tanto en vertical como en horizontal según la zona) y un crecimiento de la actividad inmobiliaria en distintas áreas que se vuelven polos de atracción para las inversiones y especulaciones del mercado inmobiliario guiada bajo la lógica de la ganancia. En el caso de Córdoba, se pueden reconocer como algunas de estas áreas: el área central y peri-central (Bº

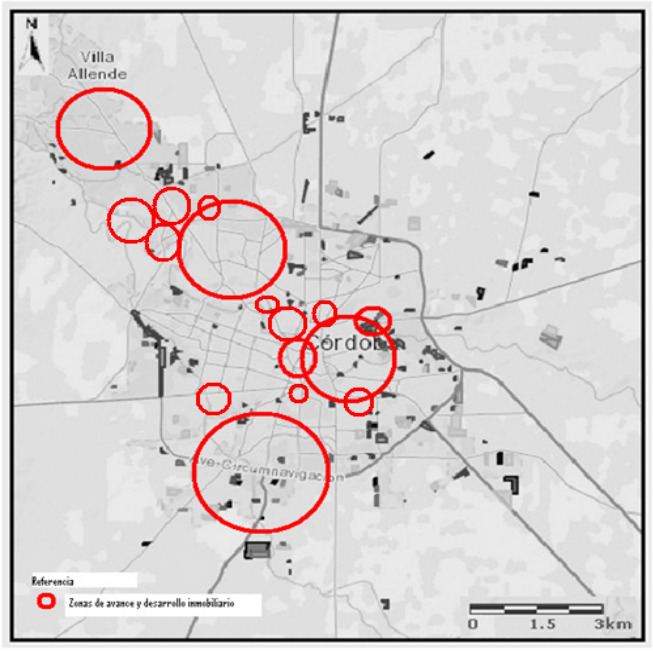
Centro, Nueva Córdoba, Observatorio, Güemes, Alberdi, General Paz, San Vicente, entre otros), Costanera del Río Suquía, algunos sectores de la zona sur y la zona noroeste de la ciudad (particularmente sobre las principales vías de acceso y conexión a la ciudad).

El Estado a través del despliegue de políticas de competitividad urbana, pasa a poseer un rol más activo en el espacio urbano a la par del favorecimiento de los intereses de los sectores de mayor poder adquisitivo. En este marco y en concordancia con un incremento de los precios del suelo urbano, nuevos actores comienzan a desplegar sus actividades (bajo una lógica de captura de ganancias y rentabilidad) y a tener un rol más activo; entre ellos encontramos a: inversionistas, empresas constructoras, desarrolladores urbanos e inmobiliarios, asesores profesionales y de marketing.

Paralelamente, otras zonas de la ciudad sufren procesos de profundización de la degradación que poseían con anterioridad. Se convierten en zonas con un alto grado de déficit en materia de infraestructura, servicios y equipamientos, aledañas a zonas con alto grado de contaminación ambiental, con superposición de usos del suelo: residencial, industrial y agrícola, entre otros aspectos; justamente en éstas es donde el Estado ha tenido un rol activo como productor de viviendas sociales a través de diversos planes y programas habitacionales, aunque mayoritariamente no ha mejorado las condiciones materiales de infraestructura, equipamientos y prestación de servicios, ni tampoco ha modificado la normativa de ocupación y uso del suelo. Es allí también donde se encuentran localizados asentamientos populares de diversas tipologías.

En la ciudad y el espacio urbano se presentan conflictos y disputas por los espacios, por su uso, organización y consumo. En el mapa que se presenta a continuación, se puede observar como la lógica de la ganancia avanza hacia el centro, noroeste y suroeste de la ciudad desplazando y presionando a las otras lógicas a espacios o zonas cada vez más periféricas. La ciudad se convierte en un objeto y soporte para el despliegue de diversos negocios, entre ellos los inmobiliarios. Mientras que la lógica de la necesidad y lo público queda relegada a los espacios intersticios de la ciudad y a la periferia propiamente.

Mapa 2. Zonas de avance y desarrollo inmobiliario



Fuente: Elaboración propia sobre base mapa 1.

A modo de conclusiones

La espacialidad del capitalismo en la ciudad implica que tanto espacios como territorios urbanos no sólo son disputados por el capital, sino también por otros actores y grupos que no siempre coinciden con la lógica de acumulación de este modelo dominante. La materialización de las rentas de suelo urbano en pos de la incesante acumulación de capital gesta un constante crecimiento urbano en conflicto y disputa por lo espacios en la ciudad, ello pone de manifiesto las contradicciones de las relaciones sociales y políticas de acceso al suelo por determinados sectores. Como contraparte de la libre competencia para el capital en la ciudad, se produce la exclusión al acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares. Al decir de Lefebvre (1974ª), el espacio abstracto de los expertos (urbanistas, planificadores, técnicos, etc.) es contradictorio al espacio concreto, aquél de los "sujetos" y de las actividades cotidianas.

Espacio dominado por el rigor técnico-funcional y la apetencia de beneficios del capitalismo, aprovechan las condiciones de rentabilidad que los territorios y lugares brindan. La transformación de los espacios urbanos desempeña un papel central en la economía global y la ciudad se vuelve el locus de proyectos urbanos que benefician a empresas de construcción y urbanismo. La disputa por los espacios es parte de este proceso.

Bajo el lema del progreso y desarrollo para la ciudad, se piensa un solo tipo de ciudad y un orden urbano acorde a las necesidades de los grupos hegemónicos y de mayor poder adquisitivo. En el ámbito de las políticas habitacionales y urbanas (específicamente de vivienda), el Estado ha redefinido su papel en concordancia con una mayor presencia del mercado. De esta forma, se fortalece una tendencia al favorecimiento de intereses de tipo privado en la producción, planeamiento y regulación de la ciudad. La lógica de producción de espacio urbano predominante es la de la ciudad como mercancía de reproducción capitalista. Si bien, se han llevado a cabo e implementado leyes, programas, planes y proyectos desde el Estado provincial para la provisión de viviendas, regularización dominial de tierras y saneamientos de títulos, escrituración gratuita de viviendas sociales, entre otras.

La inclusión de los sectores populares en la ciudad se realiza en concordancia con el postulado de una inclusión perversa; en pos de una inclusión social y urbana se les niega -entre otros aspectos- la centralidad, se los relega a espacios con altos grados de deterioro y riesgo ambiental, se los relocaliza en espacios desarticulados de otros espacios y en donde no cuentan con redes sociales anteriores que garantizaban su reproducción social. A la vez, esta supuesta inclusión se sustenta de forma jurídica mayoritariamente en la propiedad privada e individual del suelo urbano y vivienda, no dando lugar a la posibilidad de otras formas de propiedad como son las de propiedad colectiva u otras modalidades de tenencia y propiedad.

Las distintas lógicas de producción del espacio urbano se encuentran en conflicto, tensión y disputa por los espacios en la ciudad, siendo la lógica de la ganancia la que detenta espacios a los fines de especulación inmobiliaria o el uso para el despliegue de diversos negocios que otorgan grandes beneficios económicos y rentabilidad. Mientras que la lógica de lo público, a través de las viviendas sociales produce espacios separados y diferenciados de la ciudad donde la mayor parte de las veces influyen negativamente en la apropiación posterior de sus residentes; también con el fortalecimiento e implementación de políticas de competitividad urbana favorece el despliegue de la lógica de la ganancia, siendo alguno de los ejemplos de ello la refuncionalización de la ex cárcel del Buen Pastor (sitio de la memoria por lo sucedido durante la dictadura militar [1976-1983] localizado en el barrio de Nueva Córdoba y que actualmente es un espacio de ocio y comercio lleno de locales y tiendas) o el nuevo proyecto de refuncionalización de la ex cárcel de Encausados (UCA) que pasará a ser un centro cultural, comercial y residencial con módulos habitacionales que se denominará Paseo Güemes.

Como plantea Smith (s/a)

“No solo está la recalificación urbanística de zonas del centro de la ciudad y los diversos enclaves y complejos enriquecidos por inversiones de capital y negocios en contraste con los crecientes barrios chabolistas. Esa existente dualidad geográfica económica de la ciudad contemporánea se ha intensificado, pero también ha sido petrificada por la infusión política de un nuevo régimen de seguridad. Ciudades valladas, enclaves y urbanizaciones para ricos junto a una floreciente seguridad privada y transporte seguro

son la norma para cada vez más urbanitas ricos; aumento de policía patrullando el espacio público, vigilancia, represión y la militarización de las patrullas de vigilancia donde no estaba militarizada anteriormente son las nuevas normas para muchos de los pobres. Esos son obviamente los signos geográficos de una incisiva realidad social, es decir, que los niveles de desigualdad entre los ricos y los pobres se han expandido dramáticamente en las últimas dos o tres décadas" (Smith, s/a: 24 y 25).

La creciente mercantilización del suelo urbano restringe a amplios sectores de la población al acceso a la vivienda y a la vida urbana. El aumento del precio de los alquileres junto con el creciente déficit habitacional existente en el país, y sumado a ello, los salarios, inflación y dificultad en el acceso a empleos formales, hace insostenible la accesibilidad a la vivienda y a hábitat urbano para muchos sectores de la población. Frente a esta situación, y mediante un importante proceso de organización social, la toma de tierras se torna cada vez más una alternativa posible y legítima de solución, convirtiéndose en un proceso de urbanización en auge y crecimiento en los últimos 10 años.

El propósito de este trabajo fue generar algunas breves reflexiones en torno a las lógicas de producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba. Y poner de manifiesto, que el abanico de situaciones -toma de tierras y los asentamientos- en las que los sectores populares acceden a la ciudad pueden ser consideradas como un proceso de producción del espacio urbano, que al ser sostenidas en la organización popular y territorial, y a través de reivindicar el derecho a la vivienda, ponen en cuestión el actual modelo de producción del espacio urbano dominante; y por lo tanto mediante su accionar inician su ejercicio al derecho a la ciudad.

La pregunta final es:

¿Cuáles son los espacios que se les permite disputar a los sectores populares y es posible seguir reproduciendo y legitimando un solo orden urbano en nuestras ciudades?

BIBLIOGRAFÍA

BURGOS, Puentes Carlos (s/a) "Urbanización clandestina: la discusión teórica". Documento de trabajo AGDT/ DT 005-03, Centro de proyectos para el desarrollo.

CISTERNA, Carolina; MONAYAR, Virginia; PEDRAZZANI, Carla (2012) "Transformaciones del espacio urbano en la zona noroeste de la Ciudad de Córdoba. Un análisis desde la trayectoria temporal del precio del suelo" Ponencia presentada en el Primer Seminario Internacional "Territorio, Desarrollo sostenible, Luchas sociales y Ciudadanía" Universidad Nacional de Villa María. Córdoba, Argentina.

CLICHEVSKY, Nora. (2000) "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación", Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina. (2009) "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo en ocupaciones de tierra en el área metropolitana de Buenos Aires". Disponible en: http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/LAND%20TENURE%20ISSUES%20IN%20LATIN%20AMERICA.

pdf?PHPSESSID=8ebf1205d9ac2cee4dfd6eb4af2d78d6
DUHAU, Emilio (2002) “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares”. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY “Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina”, 17 al 22 de noviembre de 2002, Cambridge, MASS, CD rom.
DUHAU, Emilio (2003) “La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad” [versión para discusión] Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, Brasil.
DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela (2004) “Conflictos por el espacio y orden urbano”. Estudios Demográficos y Urbanos, mayo-agosto, número 056. El Colegio de México, A. C. Distrito Federal, México. PP. 257-288.
DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela (2008) Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Siglo XXI Editores. México.
FÉLIZ, Mariano; LOPEZ, Emiliano (2010): “La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en la Argentina”. Revista Herramientas Nº 45. Buenos Aires, Argentina.
FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl y SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén (2006) Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Publicación del Centro Cooperativo Sueco. San José de Costa Rica.
GONZÁLEZ, Pablo (2010) “Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires: emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de la ciudad (1980-2010)”. Revista Geograficando Año 6, Nº 6, p. 147-164. [En línea] Geograficando, 6 (6). Disponible en memoria académica: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4747/pr.4747.pdf
HAESBAERT, Rogério (2004)Territorio y Multiterritorialidade: um debate. S/D. Universidade Federal Fluminense.
HARVEY, David (1979): Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI editores. Argentina.
HARVEY, David (1994) “The Social Construction of Space and Time. A relationaltheory”. GeographicalReview of Japan Vol. 67 (2), pp. 126-135. [Traducción interna de la cátedra de Epistemología de la Geografía, 2006]
HARVEY, David (2008): “Derecho a la ciudad” (s/d).
JARAMILLO, Samuel (2003). “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías” preparado para el CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of LandPolicy,
LEFEBVRE, Henri (1969) El derecho a la ciudad. Ediciones Península. Barcelona, España.
LEFEBVRE, Henri (1974). “La producción del espacio” En: Revista Mexicana de Sociología. pp. 219- 229. México.
LEFEBVRE, Henri (1976). Espacio y Política: El derecho a la ciudad, II. Ediciones Península. Madrid, España.
LEFEBVRE, Henri (2008) [3ª reimpressao] A revoluçao urbana. Ed. Humanitas. Brasil.
PEDRAZZANI, Carla (2011) Territorialidades Urbanas y Fronteras Simbólicas. Un

análisis desde las políticas habitacionales implementadas en IPV de Argüello de la Ciudad de Córdoba- Argentina. Trabajo Final de la Licenciatura en Geografía. Departamento de Geografía. FFyH. Universidad Nacional de Córdoba.
PÍREZ, Pedro (2010) "Las tensiones en la producción de la ciudad y el Estado". En: Pensar la ciudad. Revista Proposiciones 37. Ediciones SUR. Santiago de Chile, Chile.
PRADILLA COBOS, Emilio (2009) Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México
RODRÍGUEZ, María C.; DI VIRGILIO, Mercedes; PROCUPEZ, Valeria; VIO, Marcela; OSTUNI, Fernando; MENDOZA, Mariana; MORALES, Betsy (2007): Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documentos de Trabajo Nº 49. IIGG/FSOC-UBA. Buenos Aires-Argentina.
RODRÍGUEZ, Marcela-Taborda, Alberto (2010) Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de vivienda. Córdoba 1991-2007. Ed. Brujas. Córdoba, Argentina.
SMITH, Neil (s/a) ¿Ciudades después del neoliberalismo? S/datos.

Sitio web:
- Observatorio Urbano Córdoba (OUC). Universidad Nacional de Córdoba. Mapa: Irregularidad urbano dominial Córdoba Capital [consulta: 20 de noviembre de 2012]. http://www.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=68c2e9fbe3614c83939ef5b73444af2d

Los desafíos de la administración local antes el despliegue de proyectos globales. El caso de San Lorenzo

Petrocelli, Santiago

PALABRAS CLAVE
· Territorio
· Gestión local
· Proyectos globales

Resumen / La ciudad ha sido y es hoy un espacio en disputa por una heterogeneidad de actores, sujetos, grupos y sus lógicas. Diversos autores plantean que hay tres lógicas de producción y apropiación del espacio urbano que interactúan de manera compleja y contradictoria: la lógica de la ganancia -ciudad como objeto y soporte de negocios-, la lógica de la necesidad - impulsada por aquellos sectores que no logran acceder a las condiciones de reproducción social en el marco de la regularidad urbana-, y la lógica de lo público - donde por medio de distintas intervenciones en materia de políticas, el Estado provee el sustento para el despliegue y desarrollo de las otras lógicas (Herzer et al, 1994; Rodríguez, 2007; Abramo, 2009). Así como sucede en otros espacios urbanos a escala global-local, en la ciudad de Córdoba la producción del espacio urbano hegemónica está dada por una lógica de captura de ganancias y rentabilidad económica. El espacio urbano se vuelve un "negocio", una mercancía en disputa por diversos grupos y actores, donde otras formas o lógicas de producción y reproducción de la ciudad quedan relegadas a ciertas zonas de la ciudad y pasan a considerarse como aquello fuera del orden urbano, de lo formal, de lo regular y lo legal. Lo que rige, entonces, es la competitividad urbana como ideología y en ese contexto la centralidad de la ciudad y la vida urbana no es para TODO/AS; lo es solamente para quienes tienen el poder y los recursos de imponer su visión de orden urbano, de progreso y de desarrollo. El abordaje que proponemos se plantea como una reflexión crítica respecto a las lógicas de producción y apropiación del espacio urbano para (desde las políticas de vivienda) y por parte (desde la autoproducción) de los sectores populares. En este sentido, se estructura en relación dos objetivos: problematizar la orientación de las políticas habitacionales y urbanas en cuanto lógica de producción de espacio urbano en la ciudad; y aportar elementos de análisis en torno a la problemática del acceso a la vivienda y la ciudad de los sectores populares, haciendo foco en el

PETROCELLI, SANTIAGO
CIHaM, Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio, FADU, UBA
Argentina
E-mail: santiagopetrocelli@gmail.com

1. Los gobiernos locales en Argentina

Argentina es un Estado Federal organizado en 24 jurisdicciones, la C.A.B.A. y las 23 provincias con sus respectivos municipios, los cuales representan el menor nivel de gobierno, y están constituidos por un Poder Ejecutivo, dirigido por el intendente electo, y un Poder Legislativo, comúnmente denominado Consejo Deliberante o Consejo Municipal.

Los gobiernos locales son el principal actor público, en términos nominales de competencias , del desarrollo urbano de las ciudades, del espacio local: concebido éste como el recorte de un grupo socio-territorial mayor (ej.: sociedad nacional, provincial), como un espacio donde se hace inteligible un sistema de relación entre los distintos actores y sus adyacentes procesos políticos, económicos y sociales (Pírez, 1995). Por su lado, las ciudades son los enclaves donde se concentra la mayor cantidad de población y actividades económicas, en el año 2001 la población urbana total de Argentina era del 89,3%, y se estima que para el 2015 la población alcanzará los 42,4 millones de habitantes y la tasa de urbanización se elevará al 94%.

Los procesos de descentralización materializados en las reformas constitucionales de la década del 90, han producido una nueva configuración del poder local, aumentando su peso relativo respecto de los niveles provinciales y nacional, poniendo al municipio en el centro de la escena política. El re-direccionamiento de las expectativas de la sociedad local hacia su nivel de gobierno inmediato (demandas que antes eran depositadas en otros niveles), la Reforma del Estado y la transnacionalización de la economía y los flujos comerciales, han introducido nuevos problemas y desafíos para los municipios argentinos.

La globalización ha impreso transformaciones en asuntos económicos, políticos, productivos, tecnológicos, logísticos, sociales, culturales y hasta ideológicos en la dimensión local. En el encuentro de lógicas globales desplegadas en espacios locales surgen nuevos actores, y se reposicionan otros existentes en un marco de fuertes tensiones, donde generalmente actores locales reaccionan frente a la irrupción de los actores globales. El Estado municipal, en su rol de protagonista del desarrollo local de su territorio, asiste aquí al complejo desafío de aunar y articular intereses divergentes.

Existe un alto grado de diversidad en cuanto a los tamaños y tipos de regímenes municipales. A su vez, el criterio para definir sus límites jurisdiccionales también difiere en las distintas provincias: en algunos casos los municipios se definieron a partir del centro de la ciudad y el ámbito rural es provincial, y en otros la sumatoria de los territorios de jurisdicción municipal es igual a la superficie provincial, es decir, son municipios colindantes. La Constitución Nacional, si bien obliga a las provincias a establecer el “régimen municipal”, no precisa límites y alcances de sus facultades. Por lo tanto, podrían existir tantos regímenes municipales como provincias. Algunas provincias le otorgan la potestad a los gobiernos locales para dictar su propia Carta Orgánica a modo de “constitución local” y otras, en detrimento de la autonomía municipal, reglan a todos sus gobiernos locales mediante ley provincial. El papel de los municipios también varía según su tamaño y el grado de complejidad de las ciudades

que gobierna.
A pesar de la diversidad de regímenes municipales que se presentan en el territorio argentino, en todos ellos se pueden identificar tres componentes compartidos e interdependientes: el institucional, el social y el territorial.
Así como no se pueden definir de manera unificada las características intrínsecas de los municipios argentinos, porque estas varían según cada provincia, tampoco puede aplicarse una única caracterización de gobierno local para los distintos momentos históricos. Las formas de organización estatal y territorial de los gobiernos locales, y la relación entre municipio y poderes supra-municipales, han ido modificándose a lo largo de la historia, y en mayor medida junto a los cambios de los modelos de desarrollo económico-productivo a nivel nacional y regional.

1.1 Los municipios argentinos en la historia. Competencias, roles y procesos supralocales

Para estudiar la evolución de la institución municipal en Argentina, a continuación se desarrollan sus transformaciones político-institucionales más significativas, éstas vinculadas en gran medida a los modelos de desarrollo regional y nacional.
El propio origen de un gobierno local, como entidad política municipal formalizada, puede dar cuenta de su grado de autonomía y marco legal en un momento determinado. Existen dos modos bien diferenciados en que puede darse el nacimiento un Estado Municipal: 1) Por el asentamiento de una población que, con determinados valores e historia en común y cierta pertenencia a una pieza territorial, alcanza los requerimientos necesarios para que aflore su gobierno local, como ha sucedido en los municipios santafecinos donde colonias de inmigrantes ocupaban el territorio, se auto-organizaban y, al tiempo, se conformaba una institución municipal con un importante grado de autonomía. 2) Creados con un fin dependiente del poder central, con un carácter mayormente administrativo y una débil autonomía, como ha sido el caso de los partidos de Buenos Aires . Estas subdivisiones encaradas por el Estado Provincial no pueden definirse a priori como sociedades locales arraigadas en un espacio delimitado.
Los municipios surgen con la conquista española como Cabildos o Intendencias. El conquistador español, para dominar el territorio, fundó ciudades delimitando su jurisdicción, abarcando el poblado más urbanizado y la zona rural de sus alrededores para la ocupación productiva. La estructura política organizativa y la base jurídica del núcleo urbano surgió vinculada más a la costumbre y a las ordenanzas sancionadas por cada gobierno local que al alineamiento con una normativa de alcance general.
Los recursos de los Cabildos derivaban de la explotación de sus propios bienes (casas y tierras comunales) y lo recaudado por determinados impuestos y derechos. Entre las funciones de los Cabildos se destacaban: registro de títulos de funcionarios y ciertas profesiones, distribución de tierras, cuidado edilicio y sanitario, mantenimiento de cárceles y hospitales, fijación de precios y salarios, regulación del comercio y el abastecimiento, mantenimiento del orden público, enseñanza primaria, administración

de la justicia en su distrito, asesoramiento sobre las medidas gubernativas de los niveles superiores de gobierno y organización de fiestas religiosas. El cabildo abierto era el instrumento de participación que reunía a los vecinos más acomodados, altos funcionarios, prelados religiosos y jefes militares para tratar temas excepcionales. (Iturburu, 1999)

Durante el curso colonial, la corona española fue adaptando su organización político-territorial acorde al contexto americano-europeo y sus propias capacidades para gobernar el espacio americano conquistado. Estas transformaciones políticas han repercutido en las estructuras de los gobiernos locales.

La autonomía que inicialmente ostentaban los Cabildos se deterioró junto a política centralista de los Borbones y a la venta de los cargos concejiles, a los cuales accedieron los vecinos con mayor poder económico. Estos vecinos que conjugaban poder económico y político en el espacio local, utilizaron al gobierno municipal con fines lucrativos y como medio de ascenso social, ofreciendo menor resistencia al poder real. Las ciudades bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú, y en mayor medida las más cercanas al cerro rico, configuraron gran parte de su política económica en relación a un sistema de abastecimiento del nodo de explotación minera de Potosí . Con la creación del Virreinato del Río de La Plata, en 1776, el epicentro cambió a Buenos Aires y, como todo proceso político-territorial estructurante de gran escala, repercutió en las ciudades, privilegiando el crecimiento de algunas por su cercanía al puerto de Buenos Aires, y postergando el desarrollo de aquellas alejadas de los nuevos flujos de la economía internacional. En 1782 los Borbones crearon las intendencias, cuyos intendentes eran designados directamente por el rey.

Con la Revolución de Mayo, algunas ciudades fueron seriamente dañadas por el transcurso de la guerra y otras crecieron como consecuencia de desplazamientos forzosos, la relocalización de actividades económicas y/o la redistribución de los flujos comerciales. Los territorios de la actual Argentina comenzaron a ser atravesados por fuertes procesos de reorganización interna. En 1814 se crearon nuevas provincias sobre la base de las intendencias coloniales, y los flamantes gobiernos provinciales lucharon por su autonomía desmoronando la estructura intendencial. En 1821 se dictó una ley nacional que suprimió a los Cabildos , sin reparar en la creación de otro tipo de gobierno local que los sustituya. Las funciones de los Cabildos se transfirieron a los nuevos poderes ejecutivo, legislativo y judicial provinciales; “esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales.” (Uslenghi, 1996) . Al respecto, Bernazza expresa que al debilitarse el impulso de una cultura municipal, crecieron las responsabilidades y expectativas alrededor del Estado Nacional y los Estados provinciales, espacios en los que se dirimió la historia e ideología argentina. Entre 1835 y 1852, durante la Confederación

Argentina , las provincias argentinas se reagruparon después de quince años de alta inestabilidad política, para funcionar como estados autónomos que delegaban su representación exterior en Buenos Aires.

La Constitución Nacional de 1853 dispuso: "Cada Provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". El gobierno nacional obligó a las provincias a establecer el "régimen municipal", pero no antepuso un marco general sobre sus características y atribuciones principales. Por lo tanto, las provincias fueron las encargadas de definir competencias y recursos de los Estados municipales y, en líneas generales, optaron por constituir gobiernos locales de sesgo administrativo, reduciendo su autonomía y reservando las decisiones políticas para la esfera provincial. El poder de los antiguos Cabildos no se restableció.

Entre las funciones que las constituciones provinciales le delegaron a los municipios, existió consenso general respecto a las siguientes: administración de justicia de paz; promoción de la inmigración y manejo del aumento del vecindario; policía de orden, seguridad, limpieza y ornato; creación y mantenimiento de establecimientos de caridad; instalación, sostenimiento y vigilancia de las escuelas primarias; apertura y cuidado de caminos de comunicación (veredas, calles, puentes) dentro del municipio; alumbrado público; control de los mercados de abasto, cementerios católicos y bibliotecas públicas; y manejo de rentas, fondos y medios de crédito para llevar adelante sus obligaciones. Durante un largo período, las primeras nueve décadas del siglo 20, la mayor parte de los municipios se organizaron como entes autárquicos, como delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos (Iturburu, 1999).

Con el modelo de sustitución de importaciones, el Estado Nacional amplió sus roles e intervino en la actividad económica, tendencia que se intensificó a partir de 1945. Durante las tres décadas siguientes, en mayor o menor medida, el gobierno central se ocupó de la planificación y regulación económica. Lo cual tuvo su correlato en la centralización de la administración de los recursos. Una de las primeras medidas que tomó el gobierno de facto de 1930, fue la imposición de nuevos impuestos, apropiándose de recursos provinciales en detrimento de la autonomía fiscal de las provincias. En 1935 se firmó la Ley de Coparticipación Federal, mediante la cual la jurisdicción nacional establecía los arreglos institucionales mediante los cuales redistribuiría sus crecientes ingresos. En este período, se transfirieron al sector privado y al Estado provincial y nacional servicios públicos cuya prestación estaba a cargo de los municipios. Hasta 1973 se mantuvo el sesgo centralista y la tendencia de desfederalización y desmunicipalización del país (Iturburu, 1999). En tanto las ciudades, en este período (1930-1973) recibieron un flujo importante de actividades productivas en su territorio.

El golpe de 1976 podría considerárselo como el fin de la etapa "desarrollista" de la sustitución de importaciones y el comienzo de un modelo "aperturista", de desregularización del mercado , achicamiento del aparato estatal, reducción del

gasto público, privatización y concesión de servicios públicos y acumulación de los capitales privados. Junto a estos cambios se implementó una reforma de la estructura institucional, de la relación entre Nación, Provincia y Municipio, y de la integración comercial en el Mercosur. La repercusión de este nuevo modelo en las ciudades más industrializadas fue muy importante, éstas sufrieron el cierre de gran porcentaje de sus fábricas que no podían competir contra los productos importados, lo que implicó la pérdida de grandes fuentes de empleo para su población.

En los 80 continuaba el carácter autárquico de los gobiernos municipales, cuyas capacidades de gestión no excedían las competencias tradicionales: cobro de tasas, gestión administrativa, prestación de algunos servicios públicos locales (los más comunes son recolección de residuos, bomberos, higiene urbana y mantenimiento de calles y caminos), desarrollo urbano, el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles, catastro, obra pública (pavimento, iluminación vial, puentes, redes sanitarias, de gas, etc.), gestión de su personal y regulación de la vida comunitaria.

El advenimiento de la democracia (1983) estimuló las tendencias de fortalecimiento del espacio local. En esa década varias provincias argentinas incluyeron el principio de autonomía municipal en la actualización de sus Constituciones, lo que tuvo su correlato a nivel nacional recién con la reforma constitucional de 1994, que en su art. 123 expresó: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° , asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Este artículo obligó a las provincias a reconocer la autonomía de los municipios al mismo tiempo que las facultó para fijar su alcance y contenido.

En 1989, junto al crecimiento de las demandas sociales originadas por el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad de sociedades, y en el marco de un país que presentaba un crecimiento sistemático del desempleo, la pobreza y la marginalidad, comenzaron a replantearse las funciones tradicionalmente ejercidas por los municipios. La debilidad institucional y los insuficientes recursos financieros, tecnológicos, materiales, técnicos y humanos de los gobiernos locales, ponía en jaque al desafío de pasar de ser simples administradores a ser actores políticos con relevantes competencias. Como primeras medidas, desde la esfera local se desplegaron acciones de carácter asistencialista sobre la conflictividad social, de apuntalamiento del desarrollo económico del territorio local y de articulaciones con las organizaciones sociales.

Con el objetivo de reducir el gasto y las dimensiones del aparato estatal, mediante programas de modernización patrocinados por las entidades multilaterales de crédito, el Estado Nacional transfirió funciones hacia el mercado (privatización y desregulación económica), hacia el nivel supranacional (Mercosur), hacia las provincias , hacia la propia sociedad (gestión operativa de programas sociales a organizaciones comunitarias y barriales) y, principalmente hacia los Municipios, que adquirieron competencias que antes pertenecían a las esferas provinciales y nacional (Arroyo, 1997).

Contextualizando que la descentralización de competencias hacia los niveles sub-nacionales sucedió bajo el resplandor de políticas neoliberales, puede comprenderse

que el traspaso formal de funciones no se haya completado con los recursos necesarios para afrontarlas y, menos aún, con estrategias apropiadas de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales. De aquí deriva la teoría de Arroyo, quien habla de "municipalización de la crisis" (Arroyo, 1997). Aun en estas condiciones, los procesos de descentralización llevados a cabo con las reformas constitucionales han reconfigurado el poder local, aumentando su peso relativo respecto a los niveles provinciales y nacionales, situando al municipio en el centro de la escena política.

En este marco surgen nuevas problemáticas y desafíos para los gobiernos locales, como abordar tareas de: políticas de promoción económica para alentar la inversión y el empleo; gestión de la imagen territorial; vinculación del sistema educativo con el productivo para evitar la emigración de jóvenes; incorporación de criterios de calidad en el sector privado; fortalecimiento de empresas locales; provisión de terrenos para actividades productivas; desarrollo de la política arquitectónica del desarrollo local; diseño de políticas de desarrollo social, integración social y comunitaria; organización de actividades deportivas y de recreación; abordaje de problemas ambientales complejos que exceden sus límites jurisdiccionales; mitigación del desacople entre infraestructura y urbanización; salud preventiva; seguridad y comunicación virtual de la gestión municipal. También algunos gobiernos locales han asumido un rol de promotores y articuladores de distintos programas y proyectos que surgen desde esferas supra-municipales, como aquellos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (ej: PRO.ME.BA) o por jurisdicción nacional, que inciden favorablemente en la disminución de la segregación socio-territorial y la vulnerabilidad de sociedades.

La crisis del 2001se constituyó en una oportunidad para formular la reconstrucción de un centro de autoridad política con capacidad de gobernar los complejos procesos que atraviesan a las ciudades del siglo 21. La reconstrucción del poder presidencial fue acompañada de una novedosa y estrecha vinculación entre, actores estatales de distintas jurisdicciones, determinados actores económicos y la sociedad civil. A su vez, en la última década se han creado ámbitos intermunicipales de concertación de temáticas específicas, como ha de ser el ejemplo de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Hay acuerdo entre distintos actores en relación a que, durante los últimos años, se han construido bases para aumentar las capacidades estatales que, con mayor o menor tino, han colaborado en el fortalecimiento de las instituciones locales. Con el objetivo de generar mecanismos de fortalecimiento de los gobiernos locales han surgido distintos programas, organizaciones e instituciones de asistencia a municipios para desarrollar tecnologías, técnicas, instrumentos específicos e instalar capacidades para el abordaje urbanístico y territorial, entre ellos, a modo de ejemplo, se puede nombrar al Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) y La Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA). La creación en 2014 de la Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat también ha constituido un avance institucional para la movilización de recursos hacia los Estados municipales para la atención de problemas habitacionales y urbanos. El requisito de que los

Municipios intervengan en el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA) mediante la creación de la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) tiende a fortalecer la estructura municipal para el abordaje de políticas urbano-territoriales. Asimismo, se han desarrollado distintos seminarios y mesas de taller sobre temáticas específicas, promovidos por universidades y organizaciones civiles, así como distintos sistemas de capacitación técnica a funcionarios municipales, un ejemplo de ello es el curso "Planificación y Gestión Urbano Territorial en Municipios 2014", dictado por el Instituto Territorio Municipio y Ciudad (ITEMCIUDAD) y promocionado por la Federación Argentina de Municipios (FAM). En el plano supranacional, ha aumentado la presencia de Mercociudades, que funciona como una red de gobiernos locales del MERCOSUR, cuyas metas incluyen: potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas en las ciudades; estimular la cooperación intermunicipal; favorecer la participación de ciudades en la estructura del MERCOSUR; impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal; crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones; coordinar proyectos y desarrollar programas integrales con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana; realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental; impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional; estudiar e impulsar a través de las diversas municipalidades la implantación de políticas coordinadas, destinadas a que los sectores de escasos recursos accedan a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano, entre otras.

1.2 El desafío de los gobiernos locales, la dimensión metropolitana y los procesos globales

El análisis de la evolución histórica de los municipios argentinos, arroja la conclusión de que el protagonismo político de las ciudades es un hecho relativamente nuevo y que aún queda mucho camino por transitar, tanto en términos jurídicos como de construcción de capacidades reales, para que los municipios se transformen en los actores y promotores principales del desarrollo socio-territorial y económico-productivo de su territorio y puedan tomar el rol de cohesionadores de su sociedad local a partir de la identificación, caracterización y priorización de problemas complejos y la generación de soluciones integrales y consensuadas mediante la apropiación de los recursos e instrumentos urbanísticos disponibles. Por otro lado, si bien el rol de los gobiernos locales argentinos es aún débil e inacabado , tanto en términos políticos como legales, su fortalecimiento forma parte de la agenda política de los últimos años.

Los métodos de planificación tradicional, tecnocráticos y centralizados, en cuya aplicación el municipio participa como una delegación administrativa del poder provincial, han recibido fuertes críticas por su incapacidad para promover procesos de cambios reales que atiendan las demandas de las sociedades locales. Como

contrapropuesta, se presentan los métodos de planificación promovidos desde los gobiernos locales, que no emergen como una imposición del gobierno central, sino más bien como el producto de una articulación de actores, con el municipio como principal promotor y articulador de intereses. Cabe aclarar que la necesidad de lograr una autonomía municipal, necesaria para la conformación de identidad y la elaboración de un planeamiento local, no pretende una desvinculación de un orden político superior, sino que una relación estratégicamente virtuosa entre las distintas dimensiones gubernamentales.

Los gobiernos locales, según consensos entre distintos autores, deben asumir los siguientes desafíos: proponer un modelo de ciudad con el aporte de una discusión participativa; generar instrumentos de planificación territorial, una normativa urbanística integral y de gobierno para avanzar sobre el modelo de ciudad deseada; formular herramientas de gestión específicas y complementarias (SIGs, entes específicos de gestión, etc); articular intereses entre distintos actores y acuerdos de tipo público-privado; impulsar la coordinación entre infraestructura y usos reales del suelo con el objetivo de mitigar el descalce entre infraestructura y urbanización; gestionar los distritos productivos y sus servicios básicos; atraer inversiones; generar empleo productivo para su población; gestionar la imagen territorial; mitigar la fragmentación social del espacio residencial, orientando e involucrándose activamente en la construcción de la ciudad (programas de vivienda, iniciativas publico privadas, promoción de las infraestructuras, provisión de servicios, etc.); estimular la inclusión social y mitigar la pobreza; constituir patrimonios públicos de suelo; administrar estratégicamente las rentas urbanas; captar y canalizar plusvalías generadas por el desarrollo del suelo urbano (equipamientos e infraestructura) y/o cambios normativos de ordenamiento territorial; superar los mecanismos clientelísticos y la corruptela; mejorar las condiciones de acceso y obtención de recursos de diversas fuentes de financiamiento; desarrollar una masa crítica de capacidades técnicas (capacitación, equipamiento) aptas para abordar la complejidad de los nuevos desafíos; fortalecer las capacidades de negociación con todos los actores sociales involucrados en las problemáticas urbanísticas.

Otro desafío que tienen los gobiernos locales insertos en regiones metropolitanas, es promover la articulación intermunicipal para atender las cuestiones que exceden su jurisdicción. Una metrópolis es, por tal caso, una región urbana estructurada, plurimunicipal y policéntrica. Una pieza de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas. Un área metropolitana se conforma por una ciudad cabecera que le da el nombre a la metrópolis (Ej: “Gran” Rosario) y una serie de ciudades satélites, que condicionan y son condicionadas por la pieza urbana metropolitana. Lo metropolitano es entonces un espacio urbano interjurisdiccional entre gobiernos locales y/o provinciales. Al no existir un nivel de gobierno metropolitano, los temas intermunicipales tienden a depositarse en el gobierno provincial. Según Pirez, lo metropolitano se concreta en tres contradicciones: la primera, técnica, entre los lugares metropolitanos donde se generan los problemas y los lugares donde se instalan las capacidades técnicas para resolverlos;

la segunda, política, entre los lugares de las cuestiones y aquellos en donde se define la representación y la acumulación políticas; y la tercera, económico-financiera, entre los lugares donde se localizan las necesidades y aquellos donde se concentran los recursos (Pírez, 2001). Uno de los principales problemas que se señalan es que el criterio estatal para reconocer el objeto de gobierno es territorial-formal y la ciudad, en cambio, es un fenómeno territorial-real. La ciudad metropolitana es, por lo tanto, una ciudad fragmentada gubernamentalmente, una gran ciudad sin gobierno propio.

Las áreas metropolitanas son grandes atractoras de población de ciudades periféricas, con un alto grado de movilidad interna. No existe un correlato estrecho entre usuarios de la ciudad y habitantes de la misma, la gente vive en un municipio y trabaja en otro. Generalmente, la cantidad de usuarios de los servicios de la ciudad superan a los habitantes-contribuyentes.

El territorio metropolitano presenta una amplia diversidad de actores que allí disputan sus intereses, algunos de ellos son: 1) Actores gubernamentales de los niveles nacional, provincial y municipal. El ámbito nacional, que detenta el mayor poder financiero, se encarga de los temas macro, asuntos globales de crecimiento y de las actividades económicas. El nivel provincial converge con el nacional en el desarrollo económico de su territorio y, particularmente, se aboca al desarrollo de su ciudad capital, es canalizador de los recursos federales y se encarga de las principales infraestructuras. El gobierno municipal es el de menor poder financiero, tiende a hacerse cargo, en primer lugar, de la asistencia social y la administración de recursos transferidos de los niveles superiores. Sin embargo, un gran número de municipios ya ha comenzado a asumir algunos de los desafíos descriptos anteriormente. 2) Partidos políticos, éstos son estructurantes de las relaciones interjurisdiccionales al canalizar, en muchos casos, los apoyos políticos desde el nivel local al federal y, como contrapartida, la transferencia de recursos en el otro sentido. 3) Actores populares. Son quienes no acceden al consumo de la ciudad formal, son sujeto de políticas públicas promovidas, especialmente, por el gobierno local, que en ocasiones moviliza recursos a cambio de determinado apoyo político como estrategia de acumulación de poder, cuyos hábitos tienden a consolidar relaciones de base clientelar. 4) Actores económicos, cuya presencia y posibilidades de reproducción lo determinan las condiciones regionales y locales. Así como los actores populares movilizan sus demandas, en mayor medida, al gobierno local, los actores económicos tienden a referirse a los niveles provinciales y nacionales (Pirez, 2008).

A la par del auge político, académico e institucional que concibe a la comunidad local como sujeto y a la ciudad como marco de gestión de la planificación urbano-territorial, se percibe una inclinación creciente hacia la transnacionalización y especialización de las actividades productivas que se desarrollan en las ciudades, donde los espacios locales son atravesados por procesos globales que ponen en tensión intereses, a veces incompatibles, entre los distintos actores, públicos y privados, locales y globales.

Entre otras cosas, la globalización y el vertiginoso proceso de internacionalización del comercio ha elevado la escala de las actividades económicas y productivas, cuyos actores se desarrollan a escala nacional e internacional, adaptan territorios y

construyen redes de nodos estratégicos, redes de ciudades para fortalecer y/o debilitar determinados vínculos. En este sentido, las ciudades se comportan como la plataforma de equipamiento e infraestructura de soporte para el desarrollo de las actividades productivas y económicas que, en los últimos años, detentan grados crecientes de especialización en función de la utilidad y rentabilidad de las grandes empresas . El aumento de la demanda sobre el suelo urbano tiene su correlato en el aumento de su valor y en disputas por su posesión entre actores económicos globales y de la sociedad local. Asimismo se vislumbra el crecimiento de las megaeconomías de aglomeración, apoyadas en grandes corredores comerciales y productivos, como el caso de la Hidrovía Paraná-Paraguay, y ciudades de alta especificidad funcional, como San Lorenzo con su actividad portuaria.

Con el objeto de apropiarse de recursos, mejorar la logística y maximizar sus ganancias, los actores hegemónicos imprimen sus huellas en territorios ya consolidados, modificando realidades espaciales, sociales y ambientales, afectando las relaciones internas de las ciudades y, en algunos casos, aumentando la exclusión productiva de algunos sectores, y con ello los niveles de segregación y vulnerabilidad socio-territorial. Pero el destino de las comunidades locales no está predeterminado por los actores globales, el gobierno local debe influir y actuar sobre estos procesos que se imprimen en su territorio, tanto para aprovechar las oportunidades que se presentan como para contrarrestar las amenazas que se vislumbran, para lo que es indispensable contar con la aptitud y voluntad del gobierno municipal para comprender e intervenir en el campo de la complejidad de intereses, actores, proyectos globales y relaciones empresariales. Es necesario superar las funciones tradicionalmente administrativas para gestionar las economías de concentración y las condiciones en que despliegan sus intereses.

Los municipios deben asumir el desafío de actuar como articuladores e integradores activos de las voluntades, actividades y políticas que se despliegan o pretenden aplicarse en su territorio, combinando grados crecientes de globalización con el reforzamiento de la identidad y las dinámicas propias del escenario local. Las ventajas que se generan a partir de una planificación desde los ámbitos locales han sido desarrolladas por diversos autores, obteniéndose un consenso respecto de que la aproximación a la construcción social cotidiana, a la permanente transformación del ambiente y a los intereses de los actores locales permite un conocimiento real de las demandas y necesidades de la población (el sujeto de la planificación), y contemplar idiosincrasias y situaciones específicas, lo que pocas veces puede lograrse si la planificación se realiza desde oficinas técnicas centrales, con poca o nula aproximación territorial.

La capacidad de gestión del municipio va a ser lo que defina su aptitud para dar respuesta de manera democrática a las demandas y necesidades de su sociedad local. La construcción de estas capacidades no se dirime únicamente puertas adentro del aparato estatal, el Estado es algo más que el aparato burocrático. El éxito de las políticas municipales no depende sólo de la comunión y capacidad técnica del equipo que las lleva adelante, de los recursos disponibles y de la voluntad política del intendente, es necesaria también una virtuosa articulación con los actores involucrados

en los temas a tratar.
Repetto hace una caracterización de las capacidades municipales y las divide en dos categorías: 1) Capacidad política: refiere a la aptitud de los gobernantes para problematizar las demandas de su población y tomar decisiones que representen los intereses colectivos de su sociedad local y 2) Capacidad Administrativa: abarca los elementos intrínsecos a la organización estatal, ésta capacidad remite a una posibilidad, sólo una posibilidad, para problematizar, diagnosticar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. El aparato administrativo debe sostener la implementación de decisiones políticas, es un medio y no un fin en sí mismo (Repetto, 2011). A las dos categorías del autor podría agregarse una tercera: la capacidad financiera, ya que un municipio no goza de autonomía plena sin un correlato financiero. En este tema, el mayor obstáculo que se le presenta a la gestión municipal es la baja correspondencia fiscal que detentan las cuentas municipales, explicada en gran medida por la manera en que se transfirieron funciones hacia los niveles sub-nacionales sin los recursos apropiados, dejando a los municipios en franca dependencia de las transferencias del gobierno nacional y provincial.

2. Estudio de Caso. El territorio del Municipio de San Lorenzo
San Lorenzo es un municipio situado al Norte del Gran Rosario y a orillas del Río Paraná. Su extensión territorial es de 32km2 y su población se aproxima a los 45.958 habitantes (Censo Nacional 2010). La ciudad, cuyo frente fluvial es transitable por buques de ultramar, es parte del polo exportador más importante de Argentina y del mayor clúster de procesamiento de soja del mundo. Las rutas de acceso a la localidad son la RN11, paralela al Río Paraná, la Autopista Rosario-Santa Fe, la RNAO12 y la RP10. En tanto el tendido ferroviario que atraviesa al municipio se compone del Ferrocarril Nuevo central Argentino y el Belgrano Cargas.
La localidad comenzó a desarrollarse vinculada a la actividad agrícola, con la recepción de un importante flujo migratorio. El modelo de sustitución de importaciones de la década del 30 trajo aparejado el desarrollo industrial, con la instalación de empresas como YPF y Molinos, y a mediados de siglo, Duperial, Esso y Passa, entre otras. En los 70 comenzó el declive de la actividad industrial, muchas empresas que empleaban población local fueron paulatinamente reemplazadas por un frente fluvial de puertos dedicados a la exportación de productos agrícolas, principalmente oleaginosas. Para los 90, San Lorenzo ya se había convertido en una ciudad portuaria , y su crecimiento a partir del 2000 estuvo asociado al aumento del valor de las oleaginosas, la instalación de nuevas plantas y la ampliación de las existentes.
En el tejido urbano se vislumbran problemáticas derivadas del alto nivel de intervención en el territorio por las actividades de las empresas y sus puertos, en un contexto de baja regulación estatal. La actividad de los puertos y empresas multinacionales dedicadas al procesamiento y exportación de soja produce un intenso flujo de productos que atraviesan la ciudad y, entre otros problemas, generan importantes conflictos de saturación de la red vial, accidentes de tránsito y problemas edilicios. La relación de la

ciudad con el río es mediada por las empresas, prácticamente no existen vacíos para el uso recreativo de la costa.
San Lorenzo presenta una fragmentación socio espacial y una débil calidad urbana como resultado de su conformación por sucesión de urbanizaciones privadas con escasas previsiones de continuidad y equipamientos colectivos entre los ejes ferroviarios, las industrias y los puertos. Esto se materializa en la presencia de asentamientos precarios en torno a las vías férreas y en áreas inundables de la ribera.

2.1 Proyectos globales en San Lorenzo

San Lorenzo se ubica en los márgenes de la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP) , la mayor arteria de comunicación fluvial y de transporte para los países que la comparten: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta vía posee una extensión navegable de 3.442km y se desarrolla desde su conexión con el Océano Atlántico, a través del Río de La Plata, hasta Mato Grosso al Sur de Brasil. En su primer tramo, desde el Atlántico hasta Puerto General San Martin (localidad vecina al Norte de San Lorenzo) pueden ingresar buques de ultramar. La HPP se desarrolla dentro de la región de la Cuenca del Plata con una extensión de 3.100.000km2. Por sus recursos minerales, el valor de sus bosques y la fertilidad de su suelo es la región sudamericana de mayor desarrollo económico y concentración de población. En esta región se registran las mejores condiciones para la producción agrícola, donde se despliega una infraestructura de servicios y logística que posibilita la extracción, procesamiento y circulación de las mercaderías extraídas del suelo.
El enclave geográfico del municipio, caracterizado por el gran calado del río y una red de transporte terrestre que permite un voluminoso tránsito de productos, lo vincula estrechamente con los flujos de la economía global, aspecto determinante en su configuración territorial. El espacio local es objeto de disputa por terminales multipropósito de empresas transnacionales vinculadas a la producción y exportación de oleaginosas y sus derivados.
Por su localización en el circuito de la economía global, San Lorenzo es receptor de planes y proyectos formulados desde distintos organismos y escalas de planeamiento: desde la Provincia se destaca el Plan Estratégico Provincial (PEP Santa Fe), desde la Nación el Plan Estratégico Territorial (PET), y desde entes supranacionales la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). El programa que tiene mayor influencia sobre el territorio sanlorencino, es el Programa Hidrovía Paraná-Paraguay (PHPP), que le asigna a este municipio un papel estratégico para la captación, procesamiento y exportación de productos agrícolas con el fin de insertarlos en los mercados internacionales. El PHPP, a grandes rasgos, pretende mejorar las condiciones de navegabilidad de la Hidrovía hasta alcanzar un óptimo de utilización durante las 24 horas los 365 días del año, además de mejorar, rehabilitar o crear infraestructura portuaria que asista a los requisitos del intercambio comercial. También concentra proyectos de profundización del dragado, principalmente para garantizar el acceso de buques de ultramar hasta el complejo portuario del Gran Rosario.

Las obras en ejecución o finalizadas son tramos de rutas y de ramales ferroviarios en corredores que trasladan la producción hacia los puertos . Por su lado, las obras de aumento de calado y señalización de la HPP han habilitado el ingreso de grandes buques hasta los puertos del Norte de Rosario. Más al Norte de ese nodo hay una importante cantidad de proyectos para mejora, modernización y ampliación de puertos, que aún no han registrado avances relevantes.

2.2 Los actores en el Municipio de San Lorenzo

Los actores sociales son las unidades reales de acción sobre el territorio y, como tales, es posible agruparlos según la escala territorial en la que se basan para la toma de decisiones: un primer grupo de actores locales lo componen aquellos cuyo comportamiento se sustenta en los procesos locales, un segundo grupo se integra de aquellos que toman decisiones con base principalmente en los procesos extra-locales pero cuentan con presencia local, y una tercera categoría la completan los actores globales, que tienden a no tener en cuenta los procesos locales, salvo como obstáculos (Pírez, 1995).

El actor principal del primer grupo es el gobierno municipal. San Lorenzo es un municipio de segunda categoría, de tipo Municipio-Distrito . El régimen electoral, sistema financiero, atribuciones y deberes del Poder Legislativo, y atribuciones y obligaciones del intendente municipal son regulados en base a la Ley Orgánica de Municipalidades de la Pcia. de Santa Fe (Ley nro. 2756/85). Los municipios santafecinos no tienen la atribución de dictar su propia Carta Orgánica , lo cual resta en materia de autonomía municipal, pueden dictar sus ordenanzas locales siempre que no se desalineen de la ley provincial.

La estructura orgánica del municipio se compone de seis secretarias: Secretaria de Gobierno y Cultura, Secretaria de Coordinación General, Secretaria de Hacienda y Finanzas, Secretaria de Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Salud y Preservación del Medio Ambiente, Secretaria de Desarrollo Social y Promoción Comunitaria y 18 sub-secretarias. El rango de Secretaría que detenta el área de Salud y Preservación del Medio Ambiente evidencia la importancia de esta problemática a nivel local, al menos nominalmente.

En cuanto a normativa urbana, la legislación sobre ordenamiento territorial es potestad municipal. San Lorenzo posee una Ordenanza de Usos del Suelo de 1986 a la cual se le fueron sumando varias modificaciones y ordenanzas de excepción. En términos formales, la Ordenanza propone preservar y mejorar el medioambiente con una pertinente disposición de las actividades en el ejido urbano, disminuir la especulación inmobiliaria y promover la participación de la comunidad en las decisiones de ordenamiento territorial. Por otro lado, la municipalidad se encuentra trabajando en la elaboración de un plan estratégico desde el 2010.

Las Comisiones Vecinales se configuran como otro actor local, éstas constituyen un instrumento de descentralización del poder municipal mediante agrupaciones de base territorial que representan a los vecinos de cada barrio. Entre sus principales demandas,

los vecinalistas solicitan la reubicación de silos y de actividades agroindustriales por fuera del tejido residencial, el impedimento de ampliación de las plantas industriales insertas en el tejido urbano y el reordenamiento del tránsito y el cumplimiento de las normas ambientales y de las distancias mínimas entre zonas residenciales e industrias petroquímicas .

El segundo grupo de actores lo componen principalmente el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y las organizaciones ambientalistas. El Plan Estratégico Provincial propone el desarrollo de un sistema multimodal de transporte que optimice la captación de cargas del Norte argentino. Por otro lado, los ambientalistas denuncian daños materiales y muertes a causa de los procesos productivos desarrollados con una baja regulación estatal, y también el desgaste de la barranca del río por el aumento del oleaje, lo que somete a un riesgo inminente a las construcciones y población de la ribera.

El grupo de actores globales lo integran las empresas multinacionales que forman parte del complejo portuario de procesamiento y exportación de oleaginosas. Estas firmas procesan, almacenan y exportan la producción. Para desplegar sus demandas tienen como referentes al estado provincial y nacional, dejando casi sin participación en la discusión al gobierno local, salvo para pedir excepciones a la normativa de usos del suelo. Sus principales pretensiones son ampliar la superficie de sus plantas, que se mejore el dragado del río y que se garantice la seguridad de los camiones que deben aguardar, en épocas de cosecha especialmente, para ingresar a los puertos. San Lorenzo se caracteriza por ser un espacio en donde a las complejidades jurisdiccionales que atraviesan al territorio se le suma la presencia de empresas multinacionales con gran poder económico.

2.3 Tensiones territoriales, proyectos globales y gobierno municipal

A partir de la información relevada en el trabajo de campo, las distintas entrevistas realizadas y el apoyo bibliográfico, se han detectado dificultades en el gobierno local para articular virtuosamente los proyectos y procesos supralocales con las necesidades del escenario local. Por lo tanto, se han identificado diversos efectos negativos sobre el ambiente y la sociedad producto del accionar de actores globales con escasa regulación municipal.

El diferencial de poder económico que detentan las empresas transnacionales, cuyos capitales superan ampliamente el presupuesto municipal, evidencia las debilidades que padece el Estado local para gestionar plenamente su territorio e imponer condicionantes para el desarrollo de la actividad privada de gran escala. La presencia de estos actores globales limita, en buena medida, la representatividad democrática de sectores de la sociedad, ya que los actores de menor poder son susceptibles de ser cooptados, perdiendo autonomía crítica y capacidad de movilización. Al respecto, distintos autores han expuesto que ha menor capacidad política y calidad institucional, aumenta la probabilidad de que intereses de aquellos actores privados con mayor poderío económico penetren la estructura municipal, dejando expuesta a la población local, en algunos casos, a los vaivenes de la economía internacional.

El papel del Estado municipal en la formulación del PHPP, que le reserva a su territorio un rol estratégico, ha sido prácticamente nulo. Lo cual evidencia que el programa no ha contemplado acabadamente las dinámicas locales y los efectos sobre los territorios receptores, efectos caracterizados por la intensificación del uso del suelo urbano para actividades productivas y por el aumento de circulación en el eje fluvial.

Junto al avance de la actividad portuaria, ha aumentado la complejidad de actores e intereses que se disputan el suelo del ejido municipal. Al respecto, no se han observado programas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales ni estrategias que colaboren a afrontar el nuevo desafío de articular intereses con actores muy poderosos. El actor privado es el dinamizador de la economía sanlorencina, aunque genera más controversias que beneficios a nivel local. El Estado le ha exigido muy poco a los inversores, quienes invierten puertas adentro de sus plantas y muy poco en la ciudad. Por otro lado, el avance de la infraestructura no ha acompañado el crecimiento del tejido residencial, muchos barrios aún no tienen cloacas.

Desde la Secretaria de Desarrollo Social y Promoción Comunitaria se reconoce la exclusión social en el marco de los procesos de generación de riqueza que detenta el municipio. En tanto, implementa distintos programas de capacitación en busca de que se incorpore población local a las empresas que requieren mano de obra. Al mismo tiempo, el Subsecretario de empleo sostiene que las empresas no tienen relación con su área y no se exige que se tome mano de obra local.

Por otro lado, algunos funcionarios públicos reconocen problemas generados por la incompatibilidad de usos residenciales e industriales, en efectos sobre la seguridad de las personas y bienes materiales ya que, entre otros inconvenientes notables, los procesos productivos han generado incendios y explosiones. La mixtura perjudicial de usos del suelo se evidencia con la existencia de fábricas de repuestos para el automotor, de aberturas de aluminio, metalúrgicas y distribuidoras de cerveza, en convivencia con usos residenciales.

El Subsecretario de Recursos Naturales de la Provincia de Santa Fe, denunció que la falta de planificación y cumplimiento de las ordenanzas de usos del suelo produjeron situaciones prácticamente irreversibles con empresas avanzando sobre el tejido residencial. Al respecto, el Secretario de Obras y Servicios Públicos ha denunciado que "se instalan empresas de forma ilegal, que pasan de situación de hecho a situaciones de derecho, como Molinos, que compró tierras a la vera del río y luego pidió un cambio en la zonificación para ampliar su puerto".

La ordenanza 1178/86 de Usos del Suelo, instrumento fundamental del ordenamiento territorial, es criticada por una fracción política por haberse convertido en una "sumatoria de parches", producto de las ordenanzas modificatorias que aprueba el Consejo Deliberante. En tanto al Plan Estratégico del municipio, la sociedad civil denuncia su lenta evolución y la escasa gravitación de la participación ciudadana en su desarrollo, actores municipales lo atribuyen a la insuficiencia de recursos humanos y técnicos para su elaboración.

Distintas entrevistas han denunciado al gobierno municipal de favorecer el avance de las empresas sobre el tejido residencial. En el 2004 se vendieron tres calles públicas a Molinos Río de La Plata para ampliar su planta de molienda y construir su puerto. Grupos de la sociedad civil denuncian al Consejo Deliberante de funcionar como una "escribanía del poder ejecutivo", lo acusan de no defender el interés de los sanlorencinos frente a la presión de las empresas.

Un factor de riesgo vinculado a la actividad industrial es la presencia del ducto de etileno que pasa debajo del tejido urbano. Ante lo cual, el municipio parecería carecer de la fortaleza suficiente para gestionar el traslado o la anulación del ducto. También se presentan serios riesgos por la manipulación de agroquímicos.

Las empresas realizan las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) con consultores privados y las aprueban en las oficinas provinciales. Desde el ámbito municipal, excluido en esta gestión, han denunciado la dificultad que se presenta para acceder a las EIA.

Un caso testigo del excedente de poder de las empresas frente al municipio ha sido el incendio de un silo de la empresa Vicentín (duró 20 días). El viento llevó el humo al centro de San Lorenzo y, a pesar de ello, la empresa no respetó el acuerdo de emergencia y no permitió el ingreso a los representantes de los organismos de regulación. Una vez cesado el incendio, no hubo castigo para la empresa, tampoco la noticia tomó mayor vuelo mediático.

Respecto al sistema de salud, éste no creció a la par de la complejidad de las actividades productivas. Hay denuncias de enfermedades contraídas por la degradación ambiental generada por actividades industriales y su logística asociada, para las cuales no existen tratamientos dentro del municipio y la población debe trasladarse a Rosario.

Hay consenso en las críticas sobre el modo que se lleva a cabo el instrumento de la Responsabilidad Social Empresaria, en cuyo marco no se plantea no contaminar, sino que se le piden a las empresas algunas obras (por ej. pintar escuelas, arreglar algún asfalto, colocar iluminación vial) como contrapartida. Se ha manifestado que las empresas acotan la resistencia vecinal mediante la entrega de ventiladores y aire acondicionados.

En materia de tránsito, los problemas se agudizan en épocas de cosecha . Los grandes volúmenes de mercaderías que ingresan a los puertos saturan la red vial, con camiones que llegan a estar una semana en la banquina, limitando el acceso de vehículos, entre ellos las ambulancias. Por su lado, vecinalistas reclaman al gobierno la diferenciación de tránsito pesado y liviano para disminuir los impactos negativos sobre la salud y las construcciones. Ante esta situación, el gobierno municipal no ha desarrollado propuestas de mejoras significativas ni ha recibido cooperación de los niveles superiores de gobiernos, a los que pareciera responder el desarrollo productivo de la ciudad

Sobre el desarrollo inmobiliario, el Subsecretario de Empleo afirmó que "en los últimos cuatro o cinco años ha habido una explosión de la construcción, se realizan fideicomisos con inversores de la ciudad o externos". Señala que hay demanda real de viviendas pero que el grueso de las construcciones es para inversión, con fuerte

presencia de edificios destinados al turismo y servicios empresariales. Asimismo indica que “hay muchos edificios desocupados para clase media-alta y en zona residencial céntrica, con costo elevado, mientras que la infraestructura de la ciudad no está preparada”. San Lorenzo presenta déficit habitacional, carece de terrenos fiscales y recibe inversiones inmobiliarias que no responden a las necesidades de la población local. Ante la ausencia de una respuesta desde el Estado, la ciudad tiende a crecer espontáneamente hacia el Oeste.

El avance territorial de empresas multinacionales sobre tejidos residenciales consolidados, con su propia historia, hábitos, costumbres y relaciones de vecindad lesiona el componente identitario de la sociedad local, que no participa de los beneficios generados por la actividad productiva que se desarrolla en su territorio, sino más bien la padece.

3. Consideraciones finales

El trabajo ha evidenciado que las relaciones supramunicipales, y especialmente las redes globales de producción, se transforman y se redefinen a una velocidad que supera las capacidades de recepción de los gobiernos municipales para coordinar, orientar, administrar y/o adaptar estos procesos en función de sus necesidades y dinámicas locales.

Las transformaciones político-territoriales, productivas y económicas de escala nacional, regional y global impactan en las estructuras municipales (como lo han hecho desde los orígenes de los gobiernos locales americanos), en sus atribuciones (de hecho o derecho), y en el nivel de complejidad de sus territorios. Para lograr un avance significativo hacia un desarrollo endógeno del territorio, es decir, a una capacidad de desarrollo promovido desde las propias sociedades locales, que permita reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los desequilibrios medio-ambientales, es necesario que las jurisdicciones provincial y nacional, que condensan la mayor cantidad de recursos y competencias, asuman el rol de fortalecedores de las aún frágiles capacidades de gestión que presentan los municipios argentinos.

El municipio de San Lorenzo no ha sido incluido en la mesa de formulación de los programas supra-locales que se piensan para su jurisdicción. En este sentido, el gobierno local viste un papel de expectador ante los proyectos y actividades productivas que actores supramunicipales diseñan y despliegan en su territorio.

En San Lorenzo, caso testigo de un territorio local donde se asientan nodos de producción especializada de redes globales, contrasta crudamente la elevada sofisticación tecnológica de poderosos actores globales con las frágiles capacidades municipales para recibir proactivamente el diseño de los desarrollos productivos que propone el mercado global. Este contraste tiende a liberar a los actores económicos más poderosos de la regulación municipal, y con ello aumentan las posibilidades de que se potencien los desequilibrios territoriales, dejando a ambientes y sociedades locales en situación de alta vulnerabilidad.

Como se ha visto en el análisis de la evolución de las competencias municipales, la

transferencia de funciones desde el nivel nacional y provincial no ha sido acompañada de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Con ello se ha creado, en las estructuras municipales, poder en términos nominales e impotencia en términos reales. Ante lo cual es evidente que aún queda pendiente un rediseño institucional del Estado argentino y un programa de descentralización fiscal que combine adecuadamente competencias, recursos y demandas de la sociedad local para lograr una auténtica descentralización del poder. Por otro lado, una instancia de planeamiento y organización estatal que aún no existe y debería ser repensada es la escala metropolitana, como articuladora y potenciadora de los esfuerzos de los municipios que comparten las mismas cuestiones-problema de la Gran Ciudad.

Los procesos de transformación productiva, la intensificación del uso del suelo urbano y la complejidad de intereses que se despliegan en los espacios municipales receptores de procesos y proyectos globales, han interpelado las capacidades de los gobiernos locales y la utilidad de los instrumentos tradicionales de la planificación urbana para controlar y gestionar el territorio local en virtud de dar respuesta de manera democrática a las necesidades y demandas de las sociedades locales.

Bibliografía

Abdulhadi, A. (2004). Los Gobiernos Locales en América Latina: nuevos escenarios en Argentina y Brasil. En: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Abdulhadi.pdf

Arroyo, D. (1997). Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina, en Políticas Públicas y Desarrollo Local. Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.

Barquero A. y Madoery O. (2001). Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local. Edit. Homo Sapiens, Buenos Aires.

Bernazza C. (2005). Los Municipios en la Argentina: Mitos, Realidades y Desafíos Institucionales Pendientes. Documentos del IPAP, La Plata.

Bernazza, C. (2003). Viejos esquemas, nuevos desafíos, gobernar la ciudad. En: www.ipap.sg.gba.gov.ar , Documentos del IPAP, La Plata.

Cao, H. (2008). La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Cao, H. (Coordinador) (2007). Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios. Ed. Biblios, Buenos Aires.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Jelin, E. (comp.) (2003). Más Allá de la Nación: las Escalas Múltiples de los Movimientos Sociales. Ed. El Zorzal, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

Iturburu, M. (1999). Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. INAP.
Gobierno de la Provincia de Santa Fe (1985). Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe (Ley nro. 2756/85).
Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2012). Plan Estratégico Provincial, Santa Fe.
Ministerio de Economía de la Prov. de Bs. As (2001). La Autonomía en los Municipios Argentinos. Cuadernos de Economía N°56, La Plata.
Molina de Buono, G. (2003). Puntos de vista para la gestión del territorio municipal. Límites para el desarrollo local. En: II Seminario Internacional: La interdisciplina en el Ordenamiento Territorial. Planificación estratégica y medioambiental, Mendoza, Argentina.
Municipio de San Lorenzo (1986). Ordenanza 1178/86 de Usos del Suelo: Reglamento de Uso del Suelo e Intensidad de Ocupación del Municipio de San Lorenzo.
Municipio de San Lorenzo (2008). Ordenanza 2707: Modificación del inc. 1.4.2 del Art. 1 de la Ordenanza Nº 1178/86.
Municipio de San Lorenzo (2011). Ordenanza 3100: Agregado de capítulo XXI a ordenanza Nº 1178.
Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades 28, México: RNIU.
Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En Barquero, A. y Madoery, (Comp.), O., Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Buenos Aires.
Pírez P. (2008). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. IEUyT, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
Petrocelli S. (2014). Obstáculos y limitaciones para la gobernabilidad del espacio local. El caso de San Lorenzo (Santa Fe). En el X Encuentro Regional de Investigación, XXVIII Jornadas de Investigación SI+RED, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
Repetto, F. (2011). La Gestión de la Ciudad: Retos y Capacidades Necesarias para una Intervención Integral. En: Gestión Municipal y Ciudad, Dilemas y Oportunidades. Programa de mejora de la gestión municipal, Buenos Aires.
Schweitzer, M. (Directora) (2013). Estrategias, escalas y actores en la producción del territorio. La Hidrovía Paraná-Paraguay en San Lorenzo y en Barranqueras. Ed. Cuentahílos, Buenos Aires.
Soria D. (2005). Responsabilidad estatal en el marco de la actividad urbanística. Consideraciones y apuntes jurisprudenciales. En Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N°326, Buenos Aires.
Tagliaferro M. (2011). Gobernanza medioambiental local-global en complejos portuarios del Paraná. Estado, expertos, actores sociales y trasnacionales agroindustriales. X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Un. Católica de Córdoba, Córdoba.

Entrevistas consultadas

Gustavo Peirano, Subsecretario de Transporte de la Provincia de Santa Fe.
Ricardo Biasatti. Subsecretario de Recursos Naturales, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.
Ramiro Ingrassia, Facultad de Ciencia Exactas, Universidad Nacional de Rosario.
Julio Caramuto, Coordinador Gral. de Producción, Desarrollo Local y Turismo, San Lorenzo.
Luis Finoli, Subsecretario de empleo, San Lorenzo.
Esteban Arico, Secretario de Coordinación General, San Lorenzo.
Walter Monroig, asesor de la concejala María Claudia Mariani, San Lorenzo.
Nelson Carrizo, vecinalista del Barrio Bouchard.
Eleonora Zanardo, militante Partido Obrero, San Lorenzo.
Daniel Romano, Asamblea Permanente por la Vida.

Proceso de urbanización y cursos de agua urbanos: el caso de la Cañada Aparicio, Maldonado, Uruguay

Adriana Piperno
Pablo Sierra
Paula García
Amancay Matos

PALABRAS CLAVE
· Aguas Urbanas
· Cuencas Urbanas
· Expansión Urbana

Resumen / La ciudad, como construcción histórica, ha materializado las diferentes concepciones de la relación agua-ciudad. Durante muchos años la planificación promovía el manejo de las aguas urbanas ocultándolas y sacándolas lo más rápido posible de la ciudad (paradigma higienista). Esta solución, lejos de resolver el problema, generaba nuevos, en particular en momentos de eventos de precipitación extremos.

Uno de los conflictos de particular relevancia es el desconocimiento en los procesos de urbanización de los pequeños cursos de agua que recorren la ciudad. Asumiendo la capacidad de dominio sobre ellos, se modifican sus bordes, se ocupan las planicies de inundación y se canalizan o entuban los cursos sin considerar los impactos que estas intervenciones generan.

En los últimos años, las transformaciones epistemológicas y metodológicas asociadas han reformulado el conocimiento y abordaje de las relaciones entre el proceso de urbanización y los sistemas naturales, adquiriendo el agua singular relevancia en el desarrollo de las ciudades y los territorios y en las estrategias de mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Este trabajo presenta el caso de la cañada Aparicio, pequeño curso de agua que aún permanece a cielo abierto en la periferia norte de la ciudad de Maldonado, indagándose a través de una experiencia de formación integral, las principales presiones que ejerce la ciudad sobre el curso de agua, las barreras existentes y las oportunidades que se presentan para transitar hacia modelos más sostenible de actuación.

La identificación de estas señales permiten al mismo tiempo aproximarse a temáticas a profundizar en las próximas investigaciones y propiciar en los estudiantes un abordaje conjunto agua ciudad desde el campo disciplinar de la arquitectura y el urbanismo.

ADRIANA PIPERNO
Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Uruguay
E-mail: agua.ciudad@gmail.com

PABLO SIERRA
Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Uruguay

La ciudad, como construcción histórica, ha materializado las diferentes concepciones de la relación agua-ciudad. Durante muchos años la planificación promovía el manejo de las aguas urbanas ocultándolas y sacándolas lo más rápido posible de la ciudad (paradigma higienista). Este enfoque que permanece hasta el presente, adoptaba como "solución" el entubamiento de los cursos, pretendiendo "hacer desaparecer" el problema. Sin embargo, lejos de resolverlo, generaba nuevos, en particular en momentos de eventos de precipitación extremos.

En los últimos años, las transformaciones epistemológicas y metodológicas asociadas han reformulado el conocimiento y abordaje de las relaciones entre el proceso de urbanización y los sistemas naturales, adquiriendo el agua singular relevancia en el desarrollo de las ciudades y los territorios y en las estrategias de mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En este marco, los frentes fluviales han sido los protagonistas de grandes transformaciones metropolitanas (Madrid, Seúl, Santiago de Chile entre otras) en general asociadas a importantes inversiones inmobiliarias. Sin tanto protagonismo, los pequeños cursos de agua que atraviesan la ciudad, permanentemente invisibilizados, son fuente de problemas pero también de potencialidades.

La intervención sobre ellos es uno de los ejes de la mejora de la calidad de vida de nuestras ciudades medias y pequeñas y requiere, dentro de los análisis de la complejidad urbana de un enfoque particular

Las Cañadas o pequeños cursos de agua invisibles

La planificación y gestión tradicional de la relación agua – ciudad ha generado conflictos, tanto de calidad como de cantidad a la vez que desaprovecha las ventajas paisajísticas y ambientales de dicha interacción, derivando en un empobrecimiento de la calidad urbana.

Uno de los conflictos de particular relevancia es el desconocimiento en los procesos de urbanización de los pequeños cursos de agua que recorren la ciudad. Asumiendo la capacidad de dominio sobre ellos, se impone la cuadrícula tradicional, se ocupan los bordes de los cauces y las planicies de inundación y se modifican o entuban los mismos. Esto genera impactos negativos en todo el curso, tanto aguas arriba como aguas debajo de las acciones puntuales, que se agudizan con la densificación y expansión de la urbanización en la cuenca.

Este proceso, asociado a la especulación del suelo urbano, la falta de planificación y las dificultades de gestión, siguen persistiendo en las ciudades de Latinoamérica en general, generando en particular en nuestro país situaciones críticas como ser:.

PAULA GARCÍA
Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Uruguay

AMANCAY MATOS
Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Uruguay

_Zonas inundables aguas abajo: La expansión y densificación de la ciudad generan el aumento de la impermeabilización y la canalización de las aguas pluviales generando zonas de inundación aguas abajo, en sitios donde anteriormente no se registraban estos eventos. Se afectan tanto viviendas como la accesibilidad y conectividad intra e interurbana por cortes de rutas y calles.
_Inundaciones por cañadas en predios privados Construcciones sobre el cauce, rellenos para sobreelevar la construcción, impermeabilización del suelo generan problemas de inundación en los mismos predios o en predios vecinos. En algunas situaciones las obras públicas de vialidad "levantan" el nivel de las calles y agravan la situación.
_Desbordes de redes de saneamiento: las conexiones ilegales de las aguas pluviales a colectores de saneamiento en sistemas separativos provocan, en los momentos de lluvias concentradas, la colmatación del sistema y el desborde hacia el interior de las viviendas con el consiguiente impacto en aspectos constructivos y de higiene.
_Contaminación difusa de pequeños cursos y napas subterráneas: Los problemas de contaminación difusa en el caso de los pequeños cursos de agua, cunetas y calles, el arrastre desde las calles en los momentos de lluvia, como por pozos negros "perforados" o "robadores". Estos últimos son una solución tradicional en zonas sin red de saneamiento e incluso también por dificultades de conexión a redes existentes por aspectos económicos y constructivos.
_Mal funcionamiento de redes por residuos sólidos: los problemas en la gestión de residuos sólidos que, junto a los problemas de mantenimiento de las redes, tienen como principal manifestación la pérdida de capacidad y la obstrucción de los colectores.
_Erosión y sedimentación: el aumento de la velocidad del agua producto de la pérdida de la capacidad de absorción del suelo y de las canalización de los cursos impacta tanto en el funcionamiento ecosistémico del curso (modifica sus características naturales) como en las obras de infraestructura en su entorno inmediato.
_Pérdida de espacios naturales: Las actuaciones de "limpieza" de los cauces así como las talas y la extracción de áridos, sin considerar los valores ecosistémicos y paisajísticos de los ámbitos naturales de los cursos, ponen en cuestión los servicios ambientales que brindan.

Los cursos urbanos que aún permanecen a cielo abierto, se presentan como punto de conflicto actual o futuro pero al mismo tiempo se constituyen en piezas con una alta potencialidad para un desarrollo urbano sostenible.
Entender las lógicas de comportamiento urbano en relación a los cursos de agua, identificando los factores que contribuyen u obstaculizan el desarrollo de un nuevo paradigma en relación a la concepción de las aguas urbanas, es uno de los objetos de trabajo del equipo.
Avanzar en este sentido requiere cambios en la forma de entender y actuar en las ciudades en relación a la naturaleza y en particular en relación a sus aguas.
Brown (2008), citando a Scott plantea que los patrones de práctica están basados en tres pilares que interactúan entre sí: el cognitivo (el conocimiento dominante, el

desarrollo tecnológico), los valores y el liderazgo y la institucionalidad y las reglas que permiten preservar los valores dominantes.
La territorialización de estas prácticas da cuenta de espacios y dinámicas diferenciales que es necesario comprender para poder transformar la realidad.
El equipo enfoca en este trabajo como caso piloto la cañada Aparicio, en la periferia norte de la ciudad de Maldonado. Las transformaciones de esta zona se encuentran directamente asociadas a la dinámica turística de Punta del Este en tanto se constituye en su "contracara", donde se aloja población que trabaja en el sector servicios de la zona balnearia.
El trabajo articula investigación, extensión y docencia en un proyecto EFI (Espacio de Formación Integral). A partir de un curso que conceptualiza la temática se propone a estudiantes de grado hacer un diagnóstico de la situación en general y luego profundizar en algunas de las problemáticas identificadas en dos modalidades metodológicas, por un lado desarrollando "tesinas" de investigación y por otro vinculándose más fuertemente a los actores sociales de la zona (en particular los vecinos próximos al curso y los alumnos de la escuela pública del barrio).
Los distintos equipos, haciendo énfasis en las temáticas particulares seleccionadas interactúan e identifican sub productos que se retroalimentan para construir una conceptualización integral. La explicitación de estos vínculos se realizó como parte del proceso pedagógico del EFI en una instancia de trabajo en modalidad "taller".

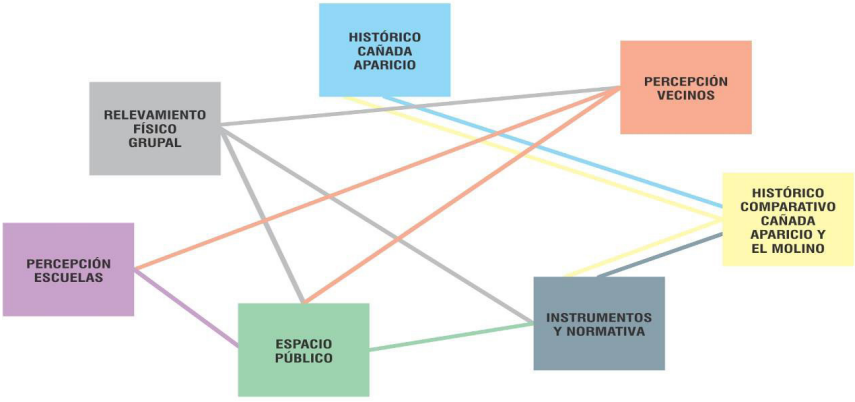


Figura 1 Temáticas particulares desarrolladas por los grupos de estudiantes y las relaciones entre los mismos. .

Asimismo se formulan una serie de interrogantes sobre las cuales en el desarrollo del curso fue posible esbozar algunas conclusiones preliminares:
¿Cuál es la dinámica urbana actual y cuáles son las principales presiones sobre la cañada Aparicio?
¿Qué fortalezas y barreras se presentan en el marco regulatorio e institucional para transformar las modalidades tradicionales de actuación en relación a las cañadas urbanas?

¿Cuál es la percepción de la población en relación a la cañada, cuales son detectados como principales problemas y cuál es la imagen objetivo de la misma?

Dinámica urbana

No es posible comprender las presiones sobre la cuenca sin remitirse al proceso socioterritorial que las genera y que involucra distintas escalas territoriales.

El departamento de Maldonado se afirma como polo de atracción de flujos migratorios del resto del país. Es el departamento con la mayor tasa anual media de crecimiento, con mayor saldo migratorio interno (10617) y con la mayor tasa anual de inmigración internacional (2,94 por mil) Es junto a Montevideo, el departamento que presenta el mayor porcentaje de población entre 15 y 64 años (INE, 2011).

Esta dinámica territorial obedece al carácter de Maldonado como centro turístico del país. Según una investigación del Ministerio de Turismo, citada en los Cuadernos territoriales del ITU, la industria turística genero ingresos brutos por casi 800 millones de dólares de los cuales el 48,2% corresponden a Punta del Este.

Esto se refleja en la dinámica de la aglomeración Maldonado-Punta del Este, que se estructura en dos nodos complementarios: Maldonado, como un nodo de residencia permanente (87% de viviendas permanentes) y Punta del Este de residencia turística (14% de residencia permanente) que se desarrollan de manera complementaria

El incremento de la cantidad de vivienda de temporada en la costa, se asocia con un crecimiento de la población en la ciudad de Maldonado (fig 2). Esta se expande hacia la periferia para albergar población atraída desde otras zonas del país fundamentalmente por la demanda de mano de obra en la industria de la construcción. Por otra parte existe una movilidad interna de la población rural del departamento en La demanda de una vivienda de este contingente de población tiene respuesta a través de distintas modalidades,: asentamientos irregulares (ocupación de terrenos, autoconstrucción o compra en asentamiento), acceso a fraccionamientos de pequeña dimensión y autoconstrucción de la vivienda o a conjuntos habitacionales de vivienda publica

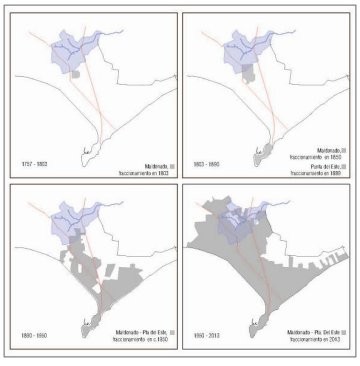


Figura 2-Desarrollo histórico de la Aglomeración Maldonado-Punta del Este-Elaboración propia

La dinámica de la ocupación acelerada no siempre es acompañada a tiempo real por las infraestructuras de servicios (en particular en aquellas cuya ejecución requiere de altas inversiones como lo son el saneamiento y las infraestructuras de drenaje pluvial).

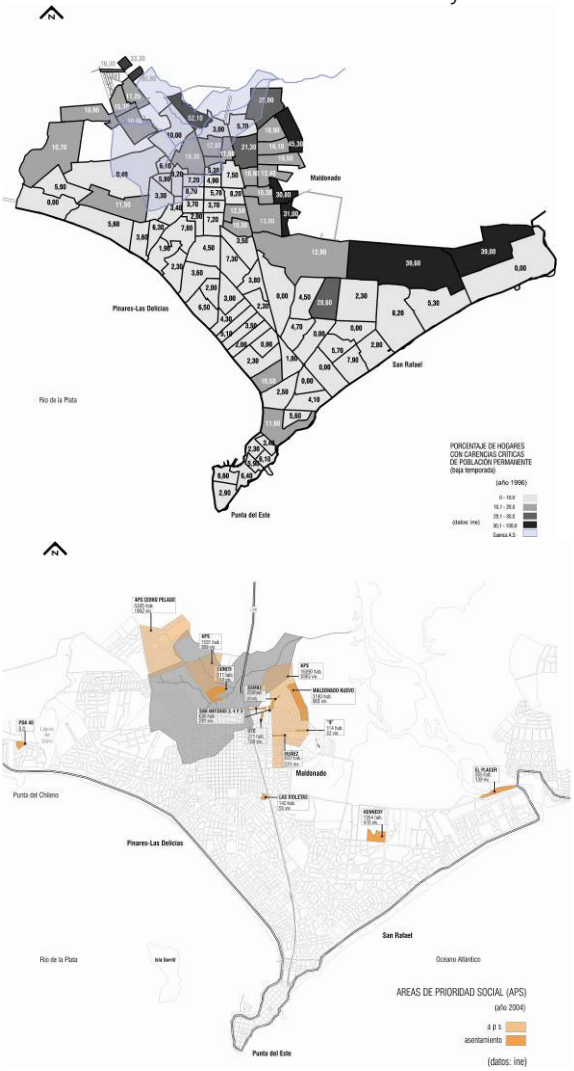


Figura 3 Porcentaje de hogares con carencias críticas de población permanente (1996) y Áreas de prioridad social (2004) ITU FARQ (2008)

La cuenca de la cañada Aparicio, se encuentra en la periferia norte de la ciudad de Maldonado y ha sido (junto con Cerro Pelado) una de las zonas con mayor impacto de estas dinámicas, radicando a un importante contingente de esta población. En la figura 3 se identifica a la cuenca en relación a las zonas de mayores carencias críticas de la aglomeración y a las áreas de prioridad social.

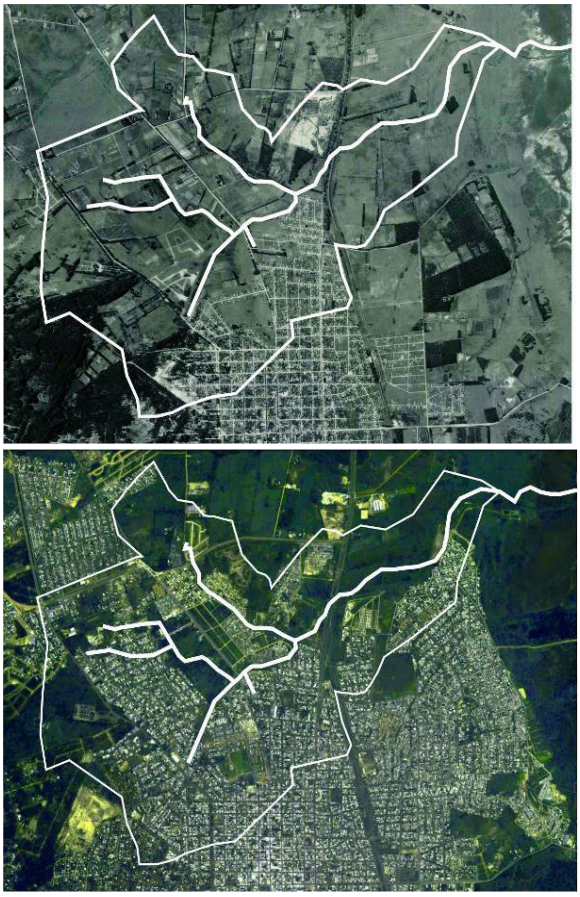


Figura 4. Proceso de urbanización de la cuenca de la cañada Aparicio- Foto aérea año 1966 y 2010 (SGM y Google Earth)

A partir la lectura de las fotos aéreas disponibles desde 1966, se analizó el proceso de densificación urbana en la cuenca de la Cañada y la pérdida de naturalidad asociada desde el periodo que la cañada se constituía en el "borde norte" de la ciudad.

Asimismo se caracterizó esta dinámica de expansión, identificando las principales tipomorfologías urbanas que la materializaron donde predominan viviendas unifamiliares con fuerte presencia de la autoconstrucción en parcelas pequeñas.

Salvo la apertura de calles el resto de las infraestructuras y equipamientos, como en la mayoría de estos procesos expansivos, se verifica con posterioridad a la ocupación por parte de la población. En este sentido se han instalado centros de atención a la primera infancia y una escuela pública de tiempo completo.

No hay señales de que la tendencia de atracción de Aglomeración Maldonado Punta del Este se detenga. La cuenca de la cañada Aparicio se presenta como una zona

de expansión atractiva, por lo que las presiones a la cañada serán, en un escenario tendencial, un punto de partida para cualquier acción a emprender. El mapeo de los fraccionamientos aprobados aun no demarcados u ocupados permite visualizar la continuidad del proceso de expansión y densificación de la ciudad en los próximos años.

El atractivo turístico y una revalorización de la naturaleza no está en los patrones de ocupación de personas cuya primera prioridad es conseguir un lugar para habitar lo más digno posible. El mercado ofrece suelo y viviendas adaptadas a la demanda de la zona, terrenos pequeños para autoconstrucción El sector publico busca por otra parte una cartera de tierras con servicios lo más adecuada posible para ese sector trabajador. En este escenario, el mercado no promoverá per se espacios verdes asociados a la cañada, que refuercen su calidad ambiental. Queda en manos de la Intendencia, quien ha dado especial relevancia a la consolidación de las periferias, la responsabilidad de definir las acciones en este sentido. Debe generar medidas creativas que articulen el bienestar general con la rigidez de la estructura de propiedad del suelo.



Figura 5.Tres sectores de la cañada

Marco regulatorio e institucional

La adecuación del marco institucional y normativo es necesaria para que el nuevo enfoque en relación a las aguas urbanas pueda materializarse, propiciando el desarrollo de sinergias entre los instrumentos de gestión urbana previstos en el marco normativo con el desarrollo de nuevos instrumentos, incipientes en la realidad nacional e internacional

En particular, en los bordes urbanos de crecimiento reciente, las fricciones entre el suelo rural y el proceso de urbanización y la ausencia de “proyecto” de territorio integral generan situaciones en las cuales el marco regulatorio general no contribuye a la construcción de una imagen identitaria potente.

En una primera aproximación, realizada a partir de las entrevistas pautadas con los técnicos locales y de la revisión de la normativa existente (IM,E 2014) se reconoce una transición en las políticas departamentales hacia modelos tendientes a la incorporación

de las aguas urbanas en la ciudad.
Si bien la Cañada Aparicio no cuenta con una figura de ordenamiento específica, queda englobada en la mirada general de los cursos de agua.
La normativa vigente del departamento en materia de Edificación y Contralor de Construcciones se reúne en el Texto Ordenado de Normativa de Edificación (TONE), que desde mediados de 2014 es incorporado al Digesto Municipal En el se expresa que.- "Todas las obras que se realicen para construir áreas urbanas (urbanizaciones, parques, infraestructuras), edificios, jardines, equipamientos deportivos o cualquier otra construcción, deberán respetar el funcionamiento de los sistemas naturales, especialmente las cuencas y las costas."
Se presentan en el TONE, las figuras de FOS (factor de ocupación del suelo) Verde que implica un porcentaje de enjardinado del predio, también está presente el F.O.S. Natural no Pavimentado (FOS NNP) que es el resultado del cociente entre el área de suelo natural del predio (que no comprende área enjardinada ni ocupada por pavimentos, piscinas y canchas) y la superficie del terreno. Se indica que parámetros debe alcanzar este valor en cada zona que se aplica. La cuenca de la Cañada Aparicio no cuenta con ningún sector que requiera cumplir con estas restricciones.
Por otra parte, en el artículo D.172. establece una servidumbre "non edificandi" dentro de la faja de 150 mts. frente a cauces de agua para las edificaciones y fraccionamientos en predios frentistas a zonas contiguas a los cauces de agua de dominio público o fiscal del Departamento, que no es el caso de la Cañada Aparicio. Teniendo en cuenta esto, el frente de la cañada no tendría una protección. Por otra parte, esta servidumbre tampoco se aplicaría ya que se trata de un núcleo urbano ya constituido.
En síntesis, si bien la normativa edilicia vigente presenta figuras de protección ambiental, no está pensada para la cañada que queda enmarcada en la normativa general de la ciudad.
La normativa actual solo exige la comprobación de no inundabilidad, cualquiera sea el medio utilizado.
Por otra parte no se dispone de modelos hidrodinámicos de la cañada, no hay un plan de drenaje urbano o de manejo de aguas y no existen estudios sistemáticos de la calidad del agua de la cañada, cuestión de la que son muy consientes los técnicos departamentales.
Un avance reciente en el proceso planificador es el Plan de la Aglomeración Central (en etapa de Puesta de Manifiesto) que reconoce, entre otros aspectos, la consideración del riesgo de inundación para definir el suelo urbanizable y para las cuencas mayores a 30 ha. el mantenimiento del curso de agua a cielo abierto.
Sin embargo no integra un proyecto de la cañada Aparicio que proponga una visión futura integrada, ni medidas de protección específicas para el curso.
La Intendencia de Maldonado es una de las más fuertes del país, y si bien no tiene las capacidades locales suficientes para encarar todas estas temáticas, esta transitando hacia un cambio de paradigma. La cuestión es si la cañada Aparicio podrá llegar a verse beneficiada por tales transformaciones.

Percepción

La construcción de un nuevo imaginario “agua-ciudad” se constituye en una herramienta que potencia las estrategias de transformación urbana.

En particular, el espacio público es un aspecto fundamental como aporte a la habitabilidad y a la construcción de ciudadanía en situaciones de periferia. Esto es relevante en sectores de nuevos fraccionamientos constituidos por población de diversos orígenes para contribuir a la construcción de identidad barrial.

En consideración de esto, se propone a grupos de estudiantes del EFI que realicen una aproximación a la percepción que los vecinos tienen de la cañada y sus alrededores. Esta dinámica tiene un doble objetivo: identificar cuáles son los factores que pueden incidir en una transformación de la realidad y por otra, aproximar a los estudiantes que proyectarán el espacio público a visiones de la población distintas a la académica. Se realizan dos equipos, uno para trabajar con adultos y otro con niños de la escuela de tiempo completo “Los Olivos” situada próxima a la cañada

La propuesta del equipo que trabajó con adultos se extendió a lo largo de todo el curso, la de los niños, a los alrededores de la escuela.

Ambos trabajos se basan en la identificación previa de sectores diferenciados de la cañada y a un registro de la percepción de los estudiantes del curso realizada al principio de la actividad, que es confrontada posteriormente con la de los vecinos.

Escuelas- Se trata de una actividad curricular organizada conjuntamente con las maestras. Se propone una experiencia de intercambio a lo largo de un día entre estudiantes universitarios y escolares centrándose en la temática de la Cañada Aparicio. En esta actividad el método utilizado son juegos grupales realizados durante una recorrida por un circuito y “estaciones” previamente definidos

En cada “estación”, se realizaron cuatro juegos. El “juego palabra”, proponía que cada grupo describiera el lugar con una sola palabra, el “juego carita” proponía caracterizar el lugar con caritas (roja no me gusta, amarillo me gusta poco, verde me gusta), el “juego fotografía” consistía en elegir un paisaje del lugar y sacarse una foto grupal con su computadora xo (cada alumno de enseñanza pública cuenta con una), el “juego recolección” consistía en recoger alguna cosa que les pareciera representativo del sitio. Los productos obtenidos se comentan al cierre de la actividad y se exponen en un panel que permite una evaluación de los productos obtenidos en cada tramo (Fig 6). Una de las cuestiones que cabe destacar es el peso que tiene la presencia de residuos sólidos al momento de la valoración de los niños



Figura 6- Plano síntesis producto del trabajo realizado por el equipo EFI-escuelas

Vecinos Para realizar una aproximación a la percepción de los vecinos, el método aplicado es una encuesta a personas que transitan por el espacio público. La muestra se realiza considerando que existan opiniones de personas en los distintos sectores de la cañada.

Las preguntas se enfocan en cómo ven la cañada hoy, cuales identifican como las principales dinámicas y cuáles son los cambios que proponen para mejorar el entorno de la Cañada.

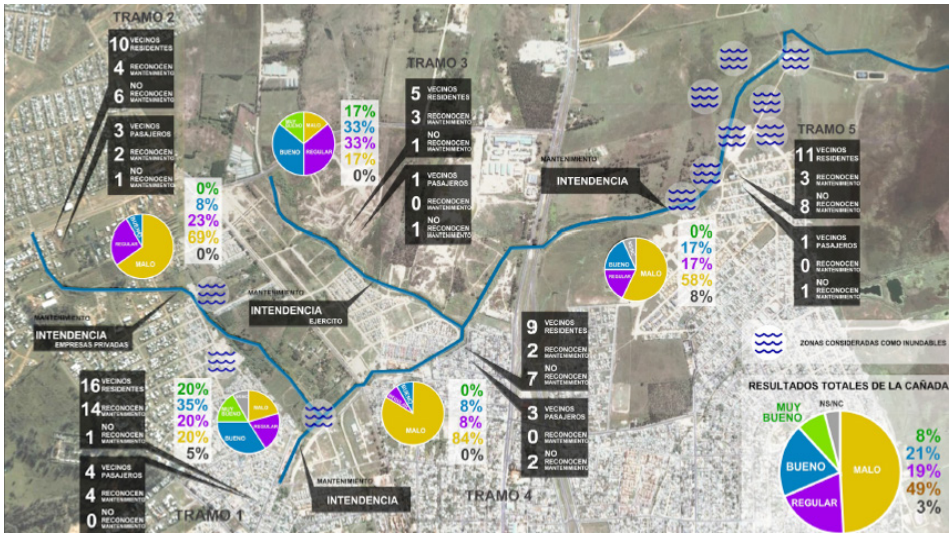


Figura 7. Plano síntesis de percepción (Hernández, Murdoch, Salvo, Turcatti y Vidal)

Del producto del trabajo, se identifica que no existe una percepción integral de la cuenca ni de la cañada y que la percepción es muy diferente de los distintos tramos, incluso en tramos muy próximos entre sí, El tramo parquizado (1) es el más conocido y mejor valorado, el tramo 4 es el peor valorado (fig. 7) tanto en su tramo parquizado como en el no parquizado.

Hay que destacar que desde el comienzo del trabajo hasta la fecha se relocaliza el asentamiento y se instalan viviendas nuevas lo que podría cambiar la imagen del tramo 4.

.Se dejan entrever ciertas cuestiones que pueden ser barreras para la transformación de la cuenca

-No existe una visión integral ni de la cuenca ni de la cañada, esto no estimula a ver el impacto de las acciones aguas arriba y aguas abajo. En muchos casos no se conoce la cañada por su nombre y en general se reconoce su presencia solamente en el sector inmediato a su vivienda En los sectores cuencas arriba el desconocimiento de la cañada es mayor.

-Se identificaron problemas de seguridad que hacen énfasis en el vandalismo a los equipamientos colectivos y problemas ambientales asociados a la gestión de los residuos sólidos

Por otra parte hay cuestiones que se identifican como factores positivos para la gestión futura:

-las acciones departamentales de mejora del espacio público, valoradas positivamente por los vecinos, estimularon a la población a generar nuevas propuestas en esa dirección en el propio tramo o como imagen objetivo para nuevos tramos.

-En general los entrevistados señalaron como imagen futura de la Cañada la generación

de espacios públicos de calidad vinculados a lo deportivo y el esparcimiento, apareciendo de manera aislada propuestas de entubamiento.
Es necesario construir la visión integrada elaborar estrategias para incorporar estas visiones futuras en los procesos de gestión de la cuenca, considerando estas expectativas como punto de partida para transformar la percepción de la relación agua-ciudad.

A modo de cierre

Existen causas profundas que generan la dinámica territorial de la aglomeración Maldonado- Punta del Este y que definen de manera directa el tipo de ocupación de la cuenca. No hay señales de que la tendencia de atracción de la zona se detenga por lo que las presiones a la cañada serán, en un escenario tendencial, un punto de partida para cualquier acción a emprender.
Los avances realizados en el estudio de la Cañada Aparicio permiten observar:
a- En los recientes procesos de fraccionamiento, al no encontrarse consolidado un imaginario que potencie el aprovechamiento de la naturalidad de los cursos de agua como un valor de mercado, la tendencia es al desconocimiento del curso de agua como potencial urbano.
b- Los avances desde lo institucional son recientes. Existe una voluntad de cambio de la visión (explicitada en el Plan de la Aglomeración, en proceso de puesta de manifiesto) pero todavía no ha construido una imagen objetivo del espacio de la cañada, ni se han generado herramientas proyectuales específicas.
c-La cuenca como unidad de comportamiento del agua no está presente en la población en general. Se visualiza su comportamiento por tramos, no reconociéndose impactos generados aguas arriba y aguas abajo de las acciones. En la conformación de la "imagen" de la población se conjugan dos factores: el estado del espacio público en los bordes del cauce y los entornos próximos en cuanto a su contexto socio-económico.
d- Los usos del suelo urbanos suelen provocar alteraciones en la hidrología y geomorfología de los cursos de agua, generando impactos a nivel físico, químico y/o biológico, Las descargas de saneamiento y la presencia de residuos sólidos en la cañada constituyen fuentes de contaminación que es necesario monitorear y dimensionar su magnitud
Para avanzar en una nueva comprensión de la relación agua – ciudad es necesario comprender la interacción de dos sistemas complejos: el sistema hídrico y el sistema urbano, propiciando:
1)-la Incorporación de la unidad territorial cuenca a la interescalaridad de los análisis territoriales;
2)-la construcción de un nuevo imaginario que valorice los cursos de agua en el proceso urbanizador;
3)-la incorporación de ciencias de la naturaleza que evalúen los comportamientos de los ecosistemas naturales identificando los valores a preservar en cada caso en particular y dando elementos a los proyectistas y a la población en general.
4)-la capacitación de población, técnicos locales y futuros profesionales locales

jerarquizando la importancia de la interacción de las aguas y el territorio con un enfoque interdisciplinario

5) la continuación del fortalecimiento de las redes entre la gestión y la academia que permite la incorporación de innovaciones a la gestión publica

Los cursos de agua deben constituirse en un componente estratégico de la planificación urbana. Cada uno de ellos tendrán distintas soluciones proyectuales en función de su ubicación relativa en la ciudad y de sus dinámicas (tendenciales y planificadas), pero en todos los casos deberán ser analizados integralmente junto a sus cuencas asociadas.

Bibliografía

Brown, Rebekah, Keath, Nina and Wong, Tony (2008) Transitioning to Water Sensitive Cities: Historical, Current and Future Transition States, en 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh, Scotland, UK, 2008

Intendencia de Maldonado. Plan de la Aglomeración Central. URL http://www.maldonado.gub.uy/?p=aa942ab2bfa6ebda4840e7360ce6e7ef

Intendencia de Maldonado- Digesto Departamental- URL http://www.maldonado.gub.uy/?p=7eacb532570ff6858afd2723755ff790

INE (2011) Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad URL http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf

ITU-FARQ, UDELAR – IMMa, (2008) .Cuadernos de Talleres Territoriales de Maldonado,

Piperno, Adriana, Sierra, Pablo, Varela, Alma, & Failache, Nicolás (2009). Inundaciones Urbanas en el Uruguay, UdelaR, Uruguay

Uruguay (2008) Ley Nº 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Incidencia de los impuestos prediales en las finanzas municipales del AMET; caso municipio de Las Talitas

Silvia Alicia Politi

PALABRAS CLAVE
· Valuación
· Gobierno Local
· Presupuestos

Resumen / El presente trabajo busca indagar como influye el valor de suelo urbano y de las construcciones en este realizadas en las finanzas municipales dentro de un municipio de la periferia del Area Metropolitana de San Miguel de Tucumán. De alguna forma intenta demostrar cómo, a consecuencia de la segregación urbana, grupos sociales de menor poder adquisitivo se localizan próximos entre sí, en jurisdicciones a las que poco contribuyen económicamente y por esto sus administraciones ven restringidas sus capacidades financieras de actuación, lo que incrementa la disparidad y desigualdad; la poca capacidad recaudatoria de los mismos y el alto nivel de morosidad de sus contribuyentes pone a los gobiernos locales en situación de demandar de las instancias de gobierno superior (provincial o nacional) los recursos necesarios para asumir sus funciones locales y otras nuevas, fruto de las carencias propias de su población. Las altas diferencias en las tasaciones fiscales de los inmuebles que realiza la Dirección Provincial de Catastro, repercuten desfavorablemente en las finanzas municipales de aquellos municipios con poco personal técnico capacitado para hacerlo. Las debilitadas capacidades técnicas de los municipios de segundo orden como Las Talitas, con escaso personal reducen aun más las pocas capacidades fiscales de los mismos y limitan sus posibilidades de gestión local. La dispar configuración territorial del municipio de Las Talitas, por la conformación edilicia y el valor de sus suelos urbanos perjudica su posicionamiento para encarar las políticas públicas necesarias que favorezcan el interés público de su población residente y refleja existe una dispar relación de poder entre los diferentes municipios en la estructura de gobernabilidad del AMET.

SILVIA ALICIA POLITI
Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales, FAU, UNT
Argentina
E-mail: arqspoliti@hotmail.com

1. Introducción

La realidad metropolitana presenta una compleja gobernabilidad en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán, cabecera regional en el sistema nacional de ciudades, ya que es un territorio donde se articula el modelo de desarrollo global con diferentes realidades locales y generan en el suelo urbano una demandad creciente que lo transforma en objeto de la especulación inmobiliaria. La actuación municipal puede convertir en económicamente atractivo a parte de este territorio y que sus habitantes accedan a cierta calidad de vida, diferenciándose de otro – vecino- donde las condiciones sean opuestas; sin embargo la capacidad de alcanzar este logro depende en gran medida de una gestión con capacidades de equilibrar las demandas socio-culturales con decisiones en procura de la mejora de la infraestructura. Las desiguales necesidades y diferentes posibilidades a la hora de generar recursos propios y atraer inversiones externas lleva a que los municipios que poseen un perfil socio-cultural más alto, las actuaciones están orientadas a la mejora del contexto mientras aquellos que presentan un perfil bajo se orientan a impactar en lo social y atender a las necesidades básicas de sus habitantes. Rol fundamental cumple la recaudación de tributos por parte del municipio, estrechamente relacionado con el valor de las propiedades que en él se localizan y el perfil económico de sus habitantes como se puede observar del análisis del municipio de Las Talitas.

2. Revisión de antecedentes

Las áreas metropolitanas son definidas por Pírez como aglomerados conformados por áreas urbanas que ocupan de manera total o parcial el territorio de dos o más municipios, que no posee una forma de gobierno en común por no estar previsto en la organización estatal argentina (Pírez, 2008) por lo que el estudio del Área metropolitana de Tucumán requiere el análisis parcial de cada uno de los municipios que lo conforman. Este escenario metropolitano es un tema no muy estudiado en la Argentina a pesar de ser esta la ciudad real en la sus habitantes conviven todos los días. (Pírez, 2008)

Las áreas metropolitanas en realidad se constituyen como un archipiélago de gobiernos locales que compiten entre sí, gobiernos débiles como instituciones gubernamentales y que dependen de las definiciones de las constituciones provinciales. Su sistema financiero depende de los recursos provinciales y tienden a depender más allá de su autonomía formal de estos gobiernos para concretar sus objetivos. Se convirtieron, luego de procesos de descentralización ocurridos en los noventa en aparatos de aplicación de planes financiados por el gobierno federal y con poca posibilidad de elaborar políticas públicas. (Pírez, 2008).

La globalización ha impactado en los estados nacionales que ahora compiten por la localización de capitales perdiendo así cierta soberanía, esto mismo ha sucedido entre provincias y municipios, al crecer la valorización de las ciudades. Muchas han asumido un rol activo a la hora de mejorar su posicionamiento en el territorio frente a la desigual distribución del ingreso y la riqueza. (Iturburu, 2000, pág. 7)

Sus capacidades están en relación con su tamaño, siendo las más pequeñas las

con menos posibilidades de encontrar los recursos y lograr sus objetivos (Iturburu, 2000, pág. 8) pues carecen del potencial para hacer mucho más que administrar simplemente sus asuntos, mostrando baja eficacia y eficiencia en la gestión municipal. (Pírez, 2008)

Dentro del área fragmentada que integran, son muy desiguales y se pone en evidencia en procesos similares, ya estudiados por diversos autores, tales como el caso de el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) en la Argentina donde a medida que uno se aleja de de la capital hacia la periferia, aumenta la pobreza de la sociedad y disminuyen la calidad urbana y los recursos de los gobiernos locales. Se consolidaron los patrones históricos de configuración territorial (norte /sur) sin que exista ninguna acción para homogeneizar las condiciones de vida, se suman desigualdades, desequilibrios ambientales e ineficacias. (Pírez, 2004, pág. 73)

En algunos países europeos se observa, en los últimos años, un resurgimiento del gobierno local, que asume un número mayor de funciones y se convierte en algunos casos en pionero de procesos de reforma del Estado, con casos como Alemania donde se produjo un cambio de abajo hacia arriba e implementaron nuevos modelos de gestión que incluyen presupuestos orientados a los resultados, nuevos sistemas contables, descentralización de responsabilidades, tercerización, etc. Sin embargo no es esta la realidad de los municipios en América Latina, donde se caracterizan por su debilidad y están demandando una reforma en el sistema jurídico, la administración pública y las políticas sociales. (Iturburu, 2000, págs. 19 y 22)

En América Latina el rasgo común ha sido la transferencia de competencias a los municipios sin el ajuste correspondiente de recursos, sin las adecuadas reformas en la administración pública, sin la articulación entre los niveles de gobierno lo que ha terminado entorpeciendo su eficacia. Por un lado los municipios grandes de perfil económico dinámico cuentan con recursos propios importantes mientras los demás presentan una alta dependencia con otros niveles de gobierno sin embargo la diversificación del sistema urbano y la creciente importancia de las ciudades intermedias ha cambiado las relaciones y jerarquías en relación al poder nacional y ha provocado un movimiento de poderes hacia autoridades subnacionales donde las formas de control y gobierno del territorio han cambiado. (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2012, pág. 140)

En la Argentina se mantuvo durante años la jurisprudencia, de que las municipalidades no eran más que delegaciones del poder provincial, circunscriptas afines y límites administrativos y recién la consolidación democrática de los 80´ favoreció el reconocimiento de lo local, en un principio nueve provincias incorporaron la autonomía municipal a su reforma constitucional y finalmente la reforma de 1994 definió la obligación de las provincias de asegurarla y de esta forma quedó definido un nuevo escenario nacional, en el que se transfirieron funciones hacia los municipios desde los niveles nacionales y provinciales, situación que puso en dificultades a los primeros. Su debilidad institucional histórica se manifestó en reclamos sociales por seguridad, empleo y justicia y aumentó su dependencia hacia las transferencias económicas de

los gobiernos provinciales debiendo destinar en algunos casos hasta el 70% de sus presupuestos en gastos salariales. Por otra parte el reducido número de recursos a los que accede y la imposibilidad de asumir sus funciones los ha obligado a tomar un creciente número de créditos lo que deteriora su real autonomía, respecto a los gobiernos provinciales y a su comunidad. (Iturburu, 2000, págs. 30, 31)

En este proceso de descentralización a las tradicionales funciones de gestión administrativa, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y regulación de la vida comunitaria se le ha sumado la promoción económica, el desarrollo social, el medio ambiente, el ejercicio de la salubridad, la regulación a nivel local, la seguridad y la salud. (Iturburu, 2000, pág. 36)

Los recursos que manejan los municipios no son constantes y resultan de la influencia de los fondos coparticipados por la nación a las provincias y los que esta reparte entre los gobiernos locales, de discusiones recientes sobre estos recursos se identifica como problemas la elevada concentración de potestades tributarias en el nivel central, la falta de correspondencia fiscal con los distintos niveles de gobierno, la alta dependencia de las provincias, las profundas disparidades regionales y la discrecionalidad de las transferencias lo que plantea la necesidad de avanzar en un régimen de distribución más igualitario con criterios rectores de la distribución y que garantice la equidad y la solidaridad (López Accotto, 2011, pág. 9) por lo que resulta importante a los fines de esta investigación establecer la influencia de estos sistemas de recursos en los presupuestos municipales del AMeT. Pero las transferencias no siempre logran compensar el desequilibrio vertical y horizontal de los niveles subnacionales y pueden no funcionar como una herramienta de redistribución para armonizar las diferencias económicas entre municipios ricos y pobres, cuando no incluyen criterios tales como indicadores de pobreza y de eficiencia en la gestión pública. (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2012, pág. 140)

En el marco de un estudio de las estructuras políticas y administrativas en relación a los cambios metropolitanos de Barcelona, la tesis doctoral de Orellana Ossadón aborda el problema de cómo opera la estructura de poder en el espacio local y concluye que los municipios con población residente con más alto perfil socio territorial logran imponer con sus actuaciones una mayor incidencia en la región metropolitana a la que pertenecen y están muy presentes en la prensa local. (Capel, 2006)

Estudios más recientes sobre el Área Metropolitana de Santiago (Chile), a partir del análisis de los presupuestos per cápita de los municipios -entendiendo que entre los factores a escala local determinantes en la gobernabilidad intervienen su autonomía territorial, sus capacidades endógenas y la disponibilidad de recursos- encontraron diferencias significativas entre estos y una brecha que tiende a aumentar en los últimos años donde los mejor posicionados cuadruplicaron sus ingresos y finalmente observaron cómo algunos municipios localizados en el cono oriente presentan una posición ventajosa y competitiva para imponer sus agendas, lo que significa maximizar los beneficios del desarrollo urbano y territorial, siendo muy determinante para ello el perfil de su población. (Orellana Ossandón, 2007, pág. 192) Siguiendo con el mismo

caso, pudo demostrarse como aquellos municipios pertenecientes al extremo superior (en base a un ranking realizado para el fin) un tercio de las actuaciones están orientadas a mejoramiento del entorno mientras en los del extremo inferior este valor no alcanza a un 20% y en contraste el 80% del actuar de los del extremo inferior va orientado a lo social mientras en los del extremo superior no supera los dos tercios. Sostiene que las diferencias de la metrópoli sudamericana es menor que la de Barcelona y rescata la autonomía en materia de gobernabilidad y gestión y en disponibilidad de recursos de los municipios chilenos. (Orellana Ossadón, 2010)

3. Marco teórico

La ciudad actual sigue siendo el lugar donde se entremezcla gente de todo tipo y condición, por voluntad o no, con intereses opuestos pero compartiendo su vida (Harvey, 2013, pág. 107) pero configurada por un nuevo territorio urbano-regional discontinuo, mezcla de zona compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados expectantes, habitado por una sociedad compleja, más individualizada y más heterogénea con comportamientos diversificados que requieren políticas urbanas no homogéneas. (Borja, 2007, pág. 42)

En el siglo XXI, "vivimos en ciudades cada vez mas divididas, fragmentadas y proclives al conflicto" (Harvey, 2013, pág. 35) que se caracterizan por ser espectacularmente dialécticas; en ellas están presentes lo bueno y lo malo, integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad creciente, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y enclaves excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad de las regiones urbanizadas, globalización y localismo, todas en conflicto permanente. (Borja, 2007, pág. 41)

La gobernabilidad de este territorio urbano ambiental se convierte en un desafío difícil por la multidimensionalidad de este, las dinámicas privadas de ocupación de suelo, la complejidad de su sociedad, la fragmentación de sus poderes locales y influencia de las fuerzas económicas que en ella actúan lo que exige una capacidad de innovación política en sus instituciones y gobernantes. (Borja, 2007, pág. 43)

Los grupos económico-financieros tienen grandes intereses en la ciudad que reproduce en su espacialidad condiciones de monopolio a partir de la competencia interurbana donde la singularidad (circunstancias únicas de un determinado sector en ella) genera un desbalance entre la oferta y la demanda. (Harvey, 2013, pág. 65)

Mientras, existe una profunda crisis de las políticas locales de "reproducción social" (vivienda, educación, servicios) que han sido propias de los gobiernos municipales o regionales y en cambio los nuevos espacios locales, la ciudad extensa o el espacio urbano-regional se convierten en territorios de "producción social" (factores que intervienen en la producción de bienes y servicios) pero de gobernabilidades débiles y fragmentadas que lleva a que se acentúen las contradicciones; desplazando el conflicto del ámbito del Estado-nación y del lugar de trabajo del territorio local al nexo entre lo local y lo global. (Borja, 2007, pág. 39) La administración local ha venido actuando mediante regulaciones, códigos, e inversiones pero cuando se plantea la nueva escala metropolitana, deben considerarse no solo los vecindarios locales sino su organización

política y la región metropolitana en su conjunto. (Harvey, 2013, pág. 126)

La creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder se observan dentro de la misma ciudad, configurando por un lado comunidades cerradas, fragmentos fortificados y espacios públicos privatizados bajo estricta vigilancia, así la extrema protección neoliberal de la propiedad privada y sus valores atraviesan la política en especial de la ciudad, dividiéndola en micro estados. En los vecindarios ricos están disponibles todos los servicios y de alta calidad mientras en los asentamientos ilegales no existe nada de esto, Así cada fragmento parece vivir y funcionar autónomamente, aferrándose a lo que ha sido capaz de conseguir en su lucha por la supervivencia. (Harvey, 2013, pág. 36)

Estas condiciones actuales de la ciudad, generan malestar urbano entre sus habitantes -nunca un espacio ha tenido tanta segregación- crecen las desigualdades de ingresos y de accesos a las ofertas urbanas, los más débiles se vuelven marginados, los tiempos de trabajo y transporte aumentan, la autonomía deriva en soledad, hay incertidumbre sobre el futuro, crisis de representatividad y opacidad de las instituciones que actúan sobre el territorio. (Borja, 2007, pág. 41)

En esta reconfiguración urbana, se han producido grandes cambios en el estilo de vida y Harvey afirma "la calidad de vida urbana se ha convertido en una mercancía para los que tienen dinero, como lo ha hecho la propia ciudad en el mundo en que el consumismo, el turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento, así como el continuo recurso del espectáculo, se han convertido en aspectos primordiales de la economía política urbana hasta en la India y China." (Harvey, 2013, pág. 34)

El espacio público y los bienes públicos han sido fruto de lucha entre los poderes ciudadanos con eje en su producción y regulación, a quien debe estar y en beneficio de quién pero a medida que la política neoliberal reduce la financiación de estos, se achican en su disponibilidad y los grupos sociales tienden a buscar otros medios para conseguirlos. (Harvey, 2013, pág. 117)

Por otro lado la urbanización, sigue cumpliendo un importante papel en la absorción de excedentes de capital y del trabajo como lo viene haciendo en toda la historia del capitalismo, con un matiz especial debido a los largos periodos de trabajo, de rotación del capital y de vida de las inversiones en ella construidas ahora con globalidad geográfica inusitada donde se combinan el accionar del capital financiero y la intervención estatal. (Harvey, 2013, pág. 43 y 73)

La posibilidad de una política coherente con los principios de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia se hacen difíciles frente a los poderes de los promotores respaldados por el capital financiero y empresarial y un aparato estatal que se posiciona como negociador que en los mejores casos no alcanza más que a pretender absorber el excedente, (Harvey, 2013, pág. 37) pero otras soluciones son posibles, en las que se planteen procesos de de descentralización, de contractuacion institucional, de gestión cívica o participativa, de concertación público privada , de experimentación de democracia participativa y de e-gobernabilidad -electrónica o virtual-. (Borja, 2007, pág. 46)

Mientras la política neoliberal favoreció por un lado la descentralización administrativa y la maximización de la autonomía local, que sirvieron para generar mayores desigualdades y una dispar oferta de servicios hoy, son necesarias algunas reglas en las regiones metropolitanas, no solo establecidas y aseguradas sino puestas en vigor y activamente controladas (Harvey, 2013, pág. 131) por un urbanismo diferente al vigente. (Borja, 2007, pág. 46)

Sobre el rol del urbanismo en este nuevo ámbito, Harvey (2013) señala:

El desarrollo suburbano incoherente, anodino y monótono que sigue dominando en muchas partes del mundo encuentra ahora un repulsivo "nuevo urbanismo" que proclama las excelencias de la vida en las comunidades apartadas (supuestamente íntimas y seguras, a menudo valladas y cerradas al exterior) en las que los promotores inmobiliarios prometen un estilo de vida refinado supuestamente capaz de cumplir todos los sueños urbanos. (pág. 34)

El eje del problema vuelve sobre el derecho a la ciudad, actualmente en las manos de una pequeña elite política y económica que puede configurar la ciudad según sus propios deseos y necesidades (Harvey, 2013, pág. 47) Sin embargo, cuando existe un bien común, fruto de la producción colectiva, el derecho a utilizarlo debe reconocerse a todos los que han participado en producirlo y esta es la base de la reivindicación del derecho a la ciudad por parte de los colectivos que la han creado. Esta lucha los enfrenta con poderes del capital que pretenden nutrirse de la vida común que otros han creado. El problema no radica en el bien, sino en quien trata de apropiarse de él para su beneficio privado. Allí reside el papel de las políticas urbanas, ya que asignan recursos públicos en inversiones que parecen orientarse al bien común, pero que luego engorda las ganancias de unos cuantos propietarios privilegiados y por ello deben reorientarse en busca de la atención a este derecho. (Harvey, 2013, pág. 124)

4. Metodología

Para la realización de este trabajo se consultó la información del periódico de mayor circulación de la provincia en relación a la oferta de suelo y de viviendas, se verificó los valores de las propiedades en el mercado y se contrastó con los valores de las tasaciones fiscales para ambas tipologías de propiedades; se estudió la normativa vigente en el ámbito provincial y municipal para los bienes muebles y las limitaciones de su aplicación y finalmente se revisó el método de tasación utilizado por la Dirección Provincial de Catastro.

5. Descripción del caso Las Talitas

El Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán (AMeT), constituye el núcleo más poblado de la provincia de Tucumán, concentrando en solamente el 5,27 % de la superficie total, el 57% de la población provincial. La misma está conformada por cinco municipios y tres comunas rurales. Entre los que se encuentra la ciudad de Las Talitas.

El Municipio de Las Talitas ocupa una superficie de 37 km2, sin embargo el 60 % de la misma corresponde a parcelas rurales por lo la mancha urbana ocupa solamente unas 15 km2 en donde habitan 54.458 habitantes, por lo que la densidad aproximada

es de 0.027 habitantes por hectárea. Forma parte del AMeT (890.493 hab.) siendo solamente el canal Norte, el elemento que la separa del municipio de San Miguel de Tucumán (548.866 hab.). El rio Salí, principal acuífero de la provincia, y que da su nombre a mayor cuenca endorreica de la República Argentina, la separa de otro municipio importante: Alderetes (45.223 hab.) con el que no existe conexión física alguna a pesar de su proximidad y la Ruta Nacional 9 -autopista de tres carriles dobles y principal vía de enlace con las provincias de Salta y Jujuy- la separa de Tafí Viejo (56.407 hab.)

No obstante esta localización- tan próxima al municipio de la capital provincial-; carece de infraestructura y equipamiento comunitario adecuado al crecimiento registrado y de estructura urbana satisfactoria, así como de centralidades significativas e identidad urbana. En el municipio no hay cines, centros comerciales o teatros, apenas un club deportivo y alguna "bailanta" conforman las actividades de esparcimiento.

Seis establecimientos sanitarios del Sistema Provincial de Salud (SIPROSA) se encuentran distribuidos en el ejido municipal de los cuales cuatro son Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) y dos son policlínicas con una mayor complejidad en su atención (localizados en las zonas urbanos más consolidadas: Villa mariano Moreno y El Colmenar) que integran junto a otros dos fuera del ejido municipal, el área operativa Mariano Moreno, del área programática Centro del Siprosa, todos centros de atención pública y gratuita dependientes del Estado Provincial.

Posee una red de agua potable que con algunos conflictos en cuanto a caudal y frecuencia y se encuentra en ejecución la red cloacal (a partir de fondos nacionales provenientes del Comité de Cuenca Salí-Dulce, destinados a disminuir su contaminación). La mayoría de sus calles no están pavimentadas y en épocas de lluvias frecuentemente se inundan lo que hace imposible desplazarse por las mismas. Las veredas no están consolidadas por lo que los vecinos transitan por sus calles y son frecuentes los accidentes. Hay deficiencias en cuanto al alumbrado público y la zona esta considerada en el imaginario del AMET como "Insegura".

La zona norte del área metropolitana, por la presencia de la avenida de circunvalación se caracteriza por la localización de empresas de servicios tales como de venta de maquinaria agrícola y establecimientos de logística. Las actividades de producción agrícola como el citrus y los frutales han sido desplazadas hacia el norte por el crecimiento del área urbana.

La Municipalidad de las Talitas es joven como tal ya que hasta 1987 constituía una comuna rural (la ley 5529, Ley Orgánica de municipalidades estable un mínimo de 5000 habitantes para constituirse en municipio, base que Las Talitas había superado hacía tiempo) y en un principio estaba conformado por dos núcleos urbanos tradicionales, la Villa Mariano Moreno y El Colmenar, bien diferenciados uno al oeste y otro al sureste, separados por la avenida de circunvalación. En los años ochenta se produce el crecimiento de la misma a partir de la construcción de numerosos barrios de iniciativa pública, muchos vinculados a gremios u asociaciones sindicales que estaban desconectados entre sí, dispersos en el ejido y de difícil accesibilidad. Operaba en

esta decisión del gobierno provincial la existencia en la zona de muchos pequeños emprendimientos agrícolas, no rentables en esos tiempos que por su dimensión y los cambios en el sistema productivo, baratas y abundantes en su oferta en el mercado de suelo.

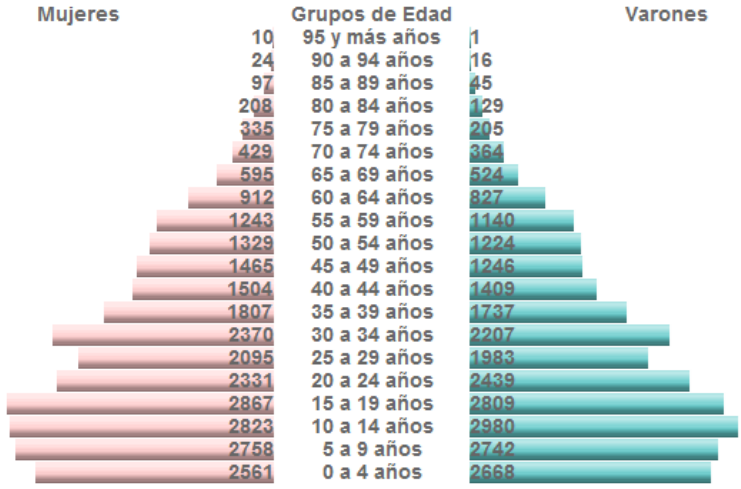
Las nuevas viviendas fueron ocupadas por familias jóvenes migrantes de la capital con hijos pequeños, lo que aumentó rápidamente el número de alumnos de la zona por lo que sus escuelas colapsaron y se vieron obligadas a establecer un tercer turno (intermedio) para asistir a clases, situación que se mantuvo hasta hace poco y provocó una baja en el nivel escolar local y el movimiento diario de otros hacia la capital en buscando mejor calidad educativa. A estos desplazamientos se sumó el de los padres de estas familias trabajan mayormente en el área capitalina motivando su traslado permanente por lo que numerosas líneas de transporte público cubren el municipio y la intensidad del flujo vehicular es constante.

La inversión pública en barrios se ha detenido en los últimos años, siendo desplazada hacia la localidad vecina de Tafí Viejo en razón de la compleja accesibilidad a los terrenos hoy vacantes y ha sido suplantada recientemente por la proliferación de loteos formales fruto de la inversión inmobiliaria y de la subvención de la demanda de la vivienda mediante créditos para la adquisición de terrenos y construcción de viviendas del programa PRO.CRE.AR, financiados por el Estado Nacional a través del ANSES. (Administración Nacional de la Seguridad Social)

Las Talitas es desde muchos aspectos una ciudad dormitorio, que no posee actividades productivas propias; la producción rural, por la dimensión de las propiedades fue abandonada, y dentro de la zona considerada industrial por la ordenanza 125, solamente se realizan actividades extractivas de áridos en la ribera del río.

El acelerado crecimiento urbano en la década anterior fue la nota característica del municipio, con un aumento del 47,75% de la población entre 1991 y 2001 (una de las mayores del AMeT), que se redujo notablemente- 9,60%- hasta el 2010 con una notable prevalencia de la población joven.

POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Ministerio del Interior y Transporte. En base a datos del INDEC.
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con redatam
http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=TUC055

Con un total de 12.654 viviendas, solo en un 5,4 % de ellas habitan más de tres persona por cuarto (condiciones de hacinamiento) pero un 2,6 pertenecen al grupo CALMAT IV y un 30% al CALMAT III, perteneciendo a esta categoría las viviendas que presentan materiales resistentes en todos los parámetros, pero a las que les faltan elementos de aislación y terminación en todos sus componentes (triplicando estos últimos la media del país).

El área está sometida a presiones diversas entre otras el surgimiento de diversos usos industriales, aceleración de los procesos de usos extractivos de áridos en la ribera del río, urbanizaciones cerradas y proliferación anárquica de emprendimientos de gestión pública y asentamientos precarios. Todos estos rasgos configuran una situación de conflicto en la que coexisten problemáticas ambientales, un mosaico urbano disperso y fragmentado donde se acrecientan las brechas sociales.

El crecimiento demográfico ya mencionado, motivó su conversión por parte del Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia, en municipio de segunda categoría por ley 5879 de agosto de 1987, confiriéndole nuevas capacidades en cuanto a su gestión, administración y financiamiento y le permitió a sus habitantes elegir por primera vez gobierno local (los delegados comunales fueron designados por el gobernador provincial hasta el año 1993).

La capacidad conferida como municipio permite al mismo (según la Constitución provincial) confiar su “administración a un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará con un departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante.” El

intendente, elegido por sufragio popular tiene una duración en su cargo de cuatro años y puede ser reelecto una vez. El Consejo Deliberante está integrado por diez miembros (fijados por ley como municipio de segunda) electos en forma directa y que no podrán ser reelegidos.

Entre las atribuciones del municipio, que importan a este tema, están la de atender "Planes edilicios, apertura y construcciones de calles, plazas y paseos." y "Control de la construcción, debiendo reglamentar y respetar los aspectos urbanísticos de desarrollo urbano. Por ello en el año 2002, se sanciona la ordenanza 125 con el fin de regular los futuros asentamientos, en la que se reglamentan los posibles usos y el suelo urbano, urbanizable, de urbanizaciones especiales, no urbanizable e industrial, con vigencia hasta el dictado de un Plan General de Ordenación, que no ha ocurrido.

Las decisiones territoriales que rigen la Ordenanza municipal (N° 125/02) están acotadas solo a algunos aspectos del área urbana ocupada y carece de otros instrumentos a escala local útiles a la gestión del proceso urbano en curso. El tiempo ha demostrado su permeabilidad, siendo modificada frente a presiones externas en varias ocasiones. Sirve al caso destacar que en 2008, bajo ordenanza 311/2, se corre el límite norte del suelo urbanizable para la construcción de 241 y 123 viviendas por parte del Instituto Provincial de Vivienda en terrenos que el estado provincial ya había expropiado para tales fines. Cabe aquí cuestionar el accionar de Estado provincial pues la ley expropiatoria no tuvo en cuenta la reglamentación vigente, dejando al barrio desvinculado del tejido urbano, totalmente desconectado de la vida de la ciudad y con accesibilidad por una ruta provincial. En el mismo año, por ordenanza 329/2 se modificara las superficies y medida mínimas de lotes para la realización de urbanizaciones especiales (barrios cerrados) llevando las primeras al 20% y a las segundas al 40% de lo que se planteara originalmente argumentando conveniencia de dichos emprendimientos en la mejora el paisaje, al mismo tiempo que valorizaría la zona y aumentaría la recaudación.

6. Notas sobre el mercado de suelo en Las Talitas.

Del estudio de la oferta de suelo en el municipio cabe destacar es que el precio es muy bajo, tanto en el caso del suelo urbano como en el caso de las viviendas, comparando su localización en el AMeT y más aún si se considera a San Miguel de Tucumán.

La inexistencia de centro comercial y/o administrativo, que influya en los precios, determina que la sola condición de accesibilidad (distancias, pavimentos, etc) aparezca como principal característica de la escasa oferta en los medios de prensa local, producido por dos circunstancias simultaneas la escasez de suelo servido o en condiciones para su venta como lotes de uso urbano y la falta de interés de los potenciales clientes en la zona.

Los lotes formales mínimos son de 300 m2, siendo típicos los de diez por treinta metros en virtud de la ordenanza específica y todos los casos consultados corresponden a loteos recientes y posibilitan el pago en cuotas.

La disputa por el suelo aparece, en función de la accesibilidad sobre los predios localizados frente a la avenida de circunvalación que atraviesa al territorio municipal

y conecta con las vecinas provincias de Salta y Jujuy, utilizados para la instalación de concesionarias de maquinaria agrícola, empresas de logística, depósitos en general, madereras, etc. La oferta inelástica de este sector con un límite fijado en la longitud de dicha ruta dentro del municipio y la demanda concentrada determinan el alto coste de estos predios no solamente para su compra sino para su alquiler.

7. Los tributos sobre inmuebles y la gestión municipal en Las Talitas

La Constitución Provincial -reforma 2007- fija entre otras atribuciones del municipio las de atender salubridad, asistencia social, salud, higiene y moralidad pública, ancianidad, discapacidad, cementerio y servicios fúnebres, planes edilicios, apertura y construcciones de calles, plazas y paseos, tránsito, transporte urbano, control de la construcción, desarrollo urbano, apoyo a valores culturales regionales, defensa del patrimonio histórico, protección del medio ambiente, recreación y turismo.

Para poder cumplir estas funciones, establece que los recursos municipales se formarán con:

- Recaudación en concepto de tasas y contribución de alumbrado público, barrido y limpieza, recolección, transporte y disposición de residuos, y el producto de patentes, multas, permisos, habilitaciones y licencias.
- Fondos por coparticipación nacional y provincial, (distribuidos con criterios de equidad y solidaridad)
- Impuesto de patentamiento y transferencia de automotores, (recaudado y administrado por la Provincia y luego distribuido)
- Contribuciones por mejoras en razón del mayor valor de las propiedades, como consecuencia de la obra municipal.
- Fondos provenientes de empréstitos (para obras públicas y la consolidación de pasivos existentes).
- Tasas por uso de espacio público, de cables o líneas telefónicas, de luz eléctrica, agua corriente, obras sanitarias, y toda ocupación de la vía pública, espacio aéreo y su subsuelo,
- Donaciones, legados, subsidios
- Concesiones, venta o locación de bienes del dominio municipal.

De la comprensión de estas atribuciones financieras municipales conviene remarcar:

El estado provincial incluye en la ley de coparticipación municipal ponderaciones redistributivas regionales porque distribuye una parte de las transferencias en partes iguales y en proporción inversa a la población, aunque también incorpora mediciones de pobreza e incentivos de gestión eficiente. (Artara, 1996, pág. 251)

Otra limitación está dada porque los fondos provenientes del patentamiento de vehículos (que transitan en el municipio haciendo uso de las vías de estos) son recaudados por la provincia dejándole la capacidad luego de distribuirlos.

Aspecto a destacar es el establecimiento de la tributación municipal como correspondiente e a tazas sobre servicios locales, suponiendo que las mismas como retributivas y fundadas en la prestación de los mismos, y no como contribuciones a la infraestructura en general, al desarrollo urbano lo que ha provocado en otros

municipios en las urbanizaciones cerradas la reducción de su pago al considerar que en ellas dichos servicios no se prestan.

Un elemento destacable es la posibilidad que deja abierta para recaudar a partir de mejoras por infraestructura realizada que afecte la valuación de los inmuebles aunque su asignación a "obras municipales" es limitante frente el actuar multinivel sobre el territorio.

Pero la realidad es que el Municipio poco administra. Su presupuesto resulta insuficiente y los fondos coparticipables son distribuidos discrecionalmente por el gobernador más aún desde hace unos diez años cuando algunos municipios acordaron ceder sus futuras asignaciones en el llamado Pacto Social para asegurar los fondos para el pago de los sueldos. Las Talitas fue uno de aquellos que no firmo en su primer momento, pero debió luego suscribir el Pacto Obras Públicas para afrontar obligaciones (incluso aumentos salariales). Este año, dichos pactos fueron sancionados mediante decreto como parte de una cultura afianzada de dependencia y sumisión de los gobiernos locales. La situación compromete tanto las finanzas municipales, hasta el punto que el actual gobernador afirmó en el periódico local que les llevará tres años devolver a la provincia estos adelantos (pactos sueldos y obras). (La Gaceta Digital, 2014)

8. Contribuciones sobre los bienes inmuebles

En la república Argentina, el Estado Provincial es en el recaudador de tributos inmobiliarios, debiendo distribuir dichos recursos entre los municipios mediante mecanismos de coparticipación y es al mismo tiempo el que presta cuando los mismos no resultan suficientes, en su rol de posibilitar el desarrollo de las "comunidades postergadas" mantiene a los municipios dependientes en cuanto a la asignación de fondos. El impuesto inmobiliario en Tucumán tiene una escasa participación relativa en la recaudación en comparación a otras jurisdicciones, constituyendo solamente 9,1% y en relación a la media nacional (16,9 %) incluso si se considera que en algunas jurisdicciones los municipios son los que lo recaudan y menos incidencia aún si se lo relaciona con el número de habitantes de la provincia (hasta una cuarta parte de dicho relación en otras provincias) (Artara, 1996)

El código Tributario de la provincia de Tucumán, establece sobre los inmuebles urbanos un tributo diferenciado entre aquellos que están en uso (con una alícuota del 1,2%) de los baldíos (con 3%), valores que pueden ser reducidos en zonas en emergencia o barrios de bajos recursos. Determina que el relevamiento de las propiedades se realizará cada quince años y la valuación cada cinco fijando como límite de la misma el 80% del valor en el mercado. Exime de este pago a los bienes del Estado Nacional, edificios destinados al culto, los de hospitales, universidades, escuelas e instituciones de investigación si prestan servicios gratuitos, las asociaciones civiles sin fines de lucro, las instituciones benéficas, los bosques y reforestaciones y viviendas únicas de inválidos mayores de 60 años y ex combatientes de la guerra de Islas Malvinas.

El impuesto inmobiliario provincial posee un alto índice de morosidad que se revierte con sistemas de moratorias que perdonan los intereses de la deuda y posibilitan el

“ponerse al día” ante la necesidad de transferir el bien.

Para la valuación de los bienes se establece por separado el valor del terreno del de la edificación realizada en él, que se sumaran para obtener el valor final. Para establecer el valor del terreno, la Dirección General de Catastro establece un valor unitario básico por metro cuadrado de superficie referido al tipo de edificación y a la manzana o zona donde se ubica, determinado por los precios del mercado en base a consultas efectuadas a personas o entidades públicas y privadas que interviene en transacciones inmobiliarias, y a estadísticas de precios de venta registradas en la zona, que son aprobados por decreto del Poder Ejecutivo. Este valor se multiplica por los metros cuadrados del terreno y se corrige por un coeficiente que relaciona las posibilidades constructivas del mismo; la relación frente fondo, (en base a lote tipo de 8 por 40 mts, corrección entre 0,5 y 1,3), los terrenos triangulares (entre 0,3 y 0,8), las grandes superficies, servidumbres de paso en barrios privados, etc.

El valor de las mejoras, edificaciones e instalaciones se realiza teniendo en cuenta las superficies cubiertas y semicubiertas, que se multiplican por los costos tipo de las construcciones pensados como valor de reposición del bien, que surge de las diferentes tipologías edilicias, categorías de la construcción en relación a los materiales empleados y las terminaciones declaradas al momento de la finalización de la obra. Además se adicionan las obras accesorias tales como piscinas (en función de los metros cúbicos), los pavimentos (en relación a los metros cuadrados), la existencia de montacargas, servicios contraincendios y tanques que se cotizan en función de precios tipos.

Cada cinco años, estos valores se actualizan con un índice que no puede ser superior a la variación Índice de Precios al consumidor de bienes y servicios en San Miguel de Tucumán, a cargo de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Tucumán y se corrigen con coeficientes de depreciación por antigüedad y estado de conservación (coeficientes entre 1 y 0,10).

El modelo utilizado presenta deficiencias en la obtención de los valores del mercado en especial en la valuación de los suelos. Las diferencias surgen de la metodología aplicada; es sabido que en las declaraciones de operaciones comerciales con inmuebles se disminuyen notoriamente los valores para evitar la carga impositiva y no existen en Tucumán de estudios del mercado reales, ni Observatorios de Suelo, o Cámaras de Inmobiliarias que los realicen.

En este aspecto, de la consulta a referentes del mismo organismo público, escribanos y promotores todos coincidieron en que el valor de la tasación corresponde en el caso del suelo urbano a una décima parte tercio del valor real.

En cambio los cálculos del valor de las edificaciones es más real pues recurre a valores de la cámara de la construcción y, aunque los ajustes por antigüedad y estado de conservación reducen la valuación, más que en el mercado, la diferencia en este caso suele llegar a un tercio del valor real de la reposición del edifico.

El organismo ha realizado recientemente procesos de actualización de información en relación a las construcciones y mejoras realizando en barrios y municipios de alto poder adquisitivo y localidades pequeñas de segunda residencia, a partir del análisis

de imágenes digitales, reconociendo las incapacidades de los municipios para el control de los territorios bajo su jurisdicción y detectando numerosas propiedades en contravención.

Sin embargo, la informalidad se mantiene en otras localidades en virtud de que al ser la Dirección de Catastro un organismo dependiente de la provincia que no posee cantidad de inspectores ni la presencia permanente en todas las localidades.

El error de esta valuación genera un círculo vicioso, ya que el mismo se utiliza en las declaraciones de bienes personales ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, y para el cálculo de la Contribución que Incide Sobre los Inmuebles (CISI) que constituye la forma de recaudación municipal. De esta manera tanto el gobierno nacional, provincial y municipal ven reducidos sus ingresos por falta de decisión política que ajuste las valuaciones a los valores reales del mercado.

En el caso del AMeT, el municipio de San Miguel de Tucumán, ha realizado un revalúo de los inmuebles en forma independiente aprovechando su dirección de catastro, que cuenta con recursos económicos y técnicos adecuados, consciente de que esto ha redundado en su propio beneficio y dando como resultado que las tasa municipales capitalinas tributen importes mayores a las provinciales.

Por el contrario, el resto de los municipios toma estos valores y los utiliza para calcular el CISI, situación que sucede en Las Talitas y significa para el municipio grandes pérdidas que se suman a las producidas por el reducido valor de las alícuotas fijadas. Allí corresponde pagar a las viviendas solamente un 0,7 %, a los baldíos un 2% y un 1,3% a las tierras destinadas a actividades comerciales. Además los montos mínimos anuales son menores a $15 mensuales para las viviendas.

Solamente incorpora de alguna forma la contribución sobre mejoras al considerar que pagarán una sobre tasa del 10% los inmuebles ubicados calle con cordón cuneta y con luminarias de mercurio y del 15 % aquellos localizados sobre calle asfaltada.

Vale destacar que para el municipio representa peor situación los suelos sin uso fuera del radio urbano, que dentro del mismo lo que constituye una contradicción si pensamos los costos de mantenimiento de infraestructura y servicios que estos últimos acarrean.

En las Talitas la tasa de morosidad sobre el CISI alcanza al 40% por lo que la intendencia realiza campañas de concientización para motivar el pago de los tributos municipales.

9. Conclusiones

Lo ya expuesto deja en evidencia que la debilidad de los gobiernos locales, técnica y política que repercute profundamente en las finanzas municipales. Sin algún tipo de colaboración externa de los gobiernos de rango superior es de esperar que las desigualdades se incrementen y se generen brechas mayores entre municipios pobre y ricos.

El mercado de suelo y la gestión municipal están estrechamente conectados al punto que cada accionar de uno repercute en el otro. Si los municipios con población de niveles socio-económicos bajos no consiguen la forma de actuar en la mejora de infraestructura y entorno de sus territorios, la población con algunas capacidades

económica emigrará de ellos, los valores de las propiedades bajarán y de esta forma los ingresos del municipio que cada vez podrá enfrentar menos la realidad que le acontece; por el contrario en los municipios de clases sociales altas, la inversión y el aumento del valor de las propiedades, seguido de políticas equilibradas de tasas sobre los inmuebles pueden dar origen a municipios con capacidad para reinvertir en el territorio y volverse mas atractivos para la inversión; de esta forma las diferencias se incrementarán y solamente políticas externas de solidaridad podrán equilibrarlas.

Se hace necesario el fortalecimiento de los gobiernos locales y la toma de conciencia sobre la equidad de que las contribuciones se basen en el valor real de las propiedades, para generar recursos propios que permitan revertir procesos de exclusión no solo sociales sino espaciales.

Para esto se requiere de la academia, la participación en este proceso de cambio como agente generador de estudios que relaciones en estos temas y generando conciencia entre técnicos, políticos y los habitantes de la ciudad toda para comenzar a ejercer el derecho de la ciudad.

10. Bibliografía

Artara, D. (1996). Polìticas públicas y Crecimiento: el caso Tucumán. cap 3. En V. Elias, La economía de Tucumán (págs. 235, 255). Buenos Aires: Fundación del Tucumán.

Borja, J. (2007). Revolución y contrarevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. Eure nº 100 , 35-50.

Capel, H. (2006). Orellana Ossadon, Arturo. La incidencia de la base social del territorio en los objetivos de la gestión locla. su implicación en la gobernabilidad metropolitana. Biblio 3W, Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales , nº 656.

Harvey, D. (2013). Ciudades Rebeldes, del derecho de la ciudad a la revolución urbana. CABA, Argentina: Akal.

Iturburu, M. (2000). Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. CABA: INAP.

López Accotto, A. (2011). Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ollenana Ossadón, A. (2010). Gestión municipal a escala metropolitana: patrones y consecuencias para el caso del Area metropolitana de Santiago. la Planificación Territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. Actas del XI coloquio Internacional de Geocrítica (pág. eje 10). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Orellana Ossandón, A. (2007). La Gobernabilidad metropolitana desde las periferias de Santiago. Anfora año 14, nº 23 , 185-198.

Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En C. Badia, & R. Carmona, La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pírez, P. (2004). Instituciones Políticas y Gestión urbana en el área Metropolitana de Buenos aires. VIII reunión de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre globalización y Territorio. Rio de Janeiro.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2012). Estado de las ciudades de América latina y el caribe 2012, rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi: ONU, Habitat.

El rol de las grandes intervenciones urbanas en ciudades intermedias. Caracterización del Complejo City Center y del CMD Sudoeste, Rosario.

Pontoni, Silvina
Fernández, María Laura

PALABRAS CLAVE
· Grandes Intervenciones Urbanas
· Impactos
· Gestión Urbana

Resumen / La investigación aborda el análisis de las grandes intervenciones urbanas concretadas en la ciudad de Rosario desde los años 90, en la perspectiva de contribuir al debate sobre la singularidad que este tipo de operaciones de transformación urbana han asumido en ciudades de escala intermedia de nuestro contexto nacional. Se trata de un conjunto de operaciones emblemáticas, de gestión compleja, que contribuyeron a recrear una imagen renovada de la ciudad, aunque incompleta; conjunto que incluye diferentes escalas de proyectos, tanto "nuevos artefactos urbanos" como "áreas de nuevo desarrollo".

En esta oportunidad, se presentan los primeros resultados alcanzados en dos casos particulares como son el Complejo City Center Casino Rosario (2006-2009) y el Centro Municipal de Distrito Sudoeste (2004-2009), de notoria presencia en sus entornos inmediatos y en la estructura urbana de la ciudad, que constituyen insumos valiosos para la investigación general.

El objetivo del proyecto-marco se plantea interpretar las políticas urbanísticas desplegadas en este tipo de operaciones, reconociendo recurrencias y diferencias en los modos de actuación y, en algunos casos, las transformaciones efectivamente producidas sobre las áreas de intervención y su entorno, es decir, las contribuciones efectuadas a la ciudad, en términos urbanísticos, institucionales y socio-económicos.

La ponencia explicita, para ambos casos, las formas de apropiación del espacio urbano y las modalidades de gestión implementadas, así como algunos de los cambios físicos-funcionales y normativos producidos.

PONTONI, SILVINA
CURDIUR
CIUNR
Argentina
E-mail: silpontoni@gmail.com

FERNÁNDEZ, MARÍA LAURA
FAPyD
UNR
Argentina

El caso Rosario como reservorio dinámico de experiencias

La variedad del conjunto de intervenciones públicas y privadas realizadas, en ejecución o proyectadas en la ciudad de Rosario en los últimos veinte años, constituye una valiosa compilación de ejemplos que permite y merece ser explorada para comprender: las lógicas de conformación de estas potencialmente poderosas herramientas de transformación social y urbana que son los "grandes proyectos urbanos", las formas en que se articulan políticas e intereses en la construcción de la ciudad actual y los aportes y desafíos que el urbanismo fragmentario, asociado al urbanismo del plan, puede plantear en nuestro contexto local.

Podemos destacar, en este sentido, una serie de aspectos que caracterizan a estas grandes intervenciones urbanas rosarinas. Aspectos que, al mismo tiempo, actúan como hipótesis orientadoras de nuestra investigación:

- Dentro del conjunto, existen intervenciones de muy diferente dimensión, pero que poseen como rasgo común, su fuerte carácter distintivo como nuevas componentes de la estructura urbana.
- Estas obras emblemáticas y grandes intervenciones urbanas en Rosario han sido efectivas herramientas para la generación de centralidades urbanas, pero con diferentes jerarquías, según su escala y localización relativa.
- Dichas operaciones urbanas han ejercido influencias disímiles en el mejoramiento de la calidad de vida de sus entornos inmediatos, pero todas han sido capaces de concitar actuaciones positivas asociadas para regenerar los respectivos fragmentos de tejido urbano.
- Existe una preeminencia de grandes intervenciones basadas en la concertación público-privada o en la acción directa del municipio, y aunque no existen asociaciones públicas ni privadas para su gerenciamiento, sí exigieron a los sucesivos gobiernos locales innovar sus prácticas, creando e implementando nuevos instrumentos de gestión.
- Existe una clara articulación entre las directrices urbanísticas generales definidas por la ciudad de Rosario y los diferentes proyectos urbanos, lo que reduce las posibilidades de que estos constituyan actuaciones aisladas y desarticuladas.

Es así que, estamos desarrollando una investigación que propone indagar y reflexionar sobre esas experiencias rosarinas, a fin de contribuir al debate sobre la singularidad que las grandes obras u operaciones urbanas han asumido en ciudades de escala intermedia, como es el caso de Rosario.

Este proyecto, iniciado en 2013, se denomina "Carácter e impacto de las grandes intervenciones urbanas en ciudades de escala intermedia. Rosario y los objetos de la nueva imagen de ciudad". Ha sido acreditado como Proy Arq147 por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNR). Es dirigido por Pontoni, S. y codirigido por Fernández, M.L.; participa Parussini, A. y tiene como auxiliares de investigación a: Battista, Paula; Blázquez, Florencia; Dei Cas, Martina; Ilharrescondo, Victoria; y Testa, Luisina.

El mismo tiene como interés analizar las políticas urbanísticas formuladas en este tipo de operaciones para:

- identificar los diferentes tipos o clases de proyectos urbanos;
- identificar recurrencias y diferencias en las modalidades de actuación;
- y en ciertos casos particulares, también, reconocer su relación con las directrices de ordenamiento urbano generales y, fundamentalmente, examinar las transformaciones o impactos producidos sobre las áreas de intervención y su entorno, así como sobre algunas variables socio-económicas.

En lo referido a la indagación sobre el conjunto de las que calificamos como grandes intervenciones urbanas rosarinas, algunos avances importantes son registrados en un trabajo previo (PONTONI Y FERNÁNDEZ; 2014). De todas formas, debemos aclarar que las casi 40 obras relevadas tuvieron que ser clasificadas por su dimensión o extensión, en primer término, ya que a efectos comparativos hay aspectos que difieren por su complejidad; lo que nos lleva a desarrollar líneas de investigación paralelas.

Así, distinguimos los "nuevos artefactos y arquitecturas urbanas" (NAU) de las "nuevas áreas de desarrollo" (ANDU). Entre las primeras (unas 34), que son las de mayor cantidad si las consideramos como unidad, se encuentran todos los nuevos equipamientos, sean públicos o privados, sean edificios completamente nuevos o edificios rehabilitados. Los mismos se localizan en predios propios (como único contenedor), asociados a otros y conformando enclaves espontáneos, o dentro de áreas recreativas.

Entre las segundas, las ANDU, que son las de mayor cantidad si las consideramos por su extensión o superficie ocupada, podemos citar a tanto a los parques recreativos (sean nuevos espacios públicos creados en áreas de reconversión urbana, sean reformas en parques públicos existentes), como a los parques habitacionales. En este último caso quedan comprendidas las Áreas de Reserva que han sido o deberán ser concertadas mediante Convenios Urbanísticos (de tipo público-público o público-privado), dependiendo de los actores involucrados en cada proceso.

Espacio y gestión urbana en dos ejemplos emblemáticos

Como adelantamos, a fin de desarrollar algunos de los procesos de gestión de estas intervenciones, se priorizaron ciertos casos emblemáticos por cuestiones de escala, de usos, de localización y por su relación con la normativa urbana o con políticas globales de la ciudad. Entre los criterios para su elección, también está el hecho de ubicarse en una franja temporal conveniente (ambos se concretaron durante la primera década del 2000), por no ser tan distantes en el tiempo, ni tan recientes, para poder evaluar impactos en el entorno en una posterior exposición.

Dos de esos casos, que presentamos aquí, son "nuevos artefactos o arquitecturas urbanas" (NAU) emplazados en áreas interiores, con entornos degradados, en el sur de la ciudad. Uno de ellos, el Centro Municipal de Distrito Sudoeste, es un nuevo equipamiento de escala barrial o distrital y fue concretado mediante una gestión pública, por acción directa de la Municipalidad de Rosario, mientras que el otro -el Complejo City Center-, es un nuevo equipamiento, pero de escala regional, y desarrollado mediante una gestión privada (el grupo inversor) en la que "lo público", también tuvo un rol preponderante. El primero se corresponde con una política exclusivamente local,

mientras el tercero se encuadra en una política provincial, resistida inicialmente por el gobierno municipal, y luego aceptada, como oportunidad para la regeneración urbana del ingreso principal a Rosario y de su entorno (VER FIGURA 1 – CUADRO DATOS BÁSICOS y FIGURA 2 – UBICACIÓN EN LA PLANTA URBANA).

I. El Centro Municipal de Distrito Sudoeste

I.1. Modalidad de apropiación espacial y cambios físico-funcionales producidos

I. 1.a. El sitio y su entorno

El distrito sudoeste está integrado por poco más de 20 barrios, que equivalen a una población de 190.000 personas aproximadamente, dentro del cual el CMD constituye un "destacado centro cívico y referente de la actividad comunitaria territorial" (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO; 2014).

El Centro Municipal de Distrito Sudoeste "Emilia Bertolé", inaugurado en septiembre de 2009, es el sexto y último edificio del Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Está delimitado al oeste por la Av. Francia, al norte por calle Laguna del Desierto (paralela a un ramal ferroviario), al este por el Pasaje Choele-Choel y al sur por calle Acevedo, desplegando un frente de casi 200m sobre la avenida. Esta arteria constituye uno de los conectores norte-sur más importantes de la ciudad, que vincula al sector con otros viales primarios de la ciudad y, especialmente, del sur rosarino, como son: Bv. Seguí y Av. Uriburu (en sentido este-oeste).

Se ubica en parte del predio que ocupara la acería Acindar, antes de su traslado a Villa Constitución. Acindar Industria Argentina de Aceros S.A. se constituyó en mayo de 1942, emplazando su primera planta sobre Av. Ovidio Lagos al 4200, en un predio de casi 200 metros de frente sobre la avenida y extendiéndose unos 1.000 metros hacia el oeste, teniendo como límites las vías del ferrocarril Mitre al norte y la actual avenida Acevedo al sur. Esta funcionó, sin embargo, hasta 1981, cuando se produjo el cierre definitivo de la planta rosarina, luego de un proceso que se inició en 1977 (AA.VV.; 2011).

Se trata de un sector urbano de fuerte impronta industrial, que persiste con la presencia de las tres chimeneas de la fábrica, el gran tanque de agua y el histórico Barrio Acindar, ubicado a pocos metros del CMD, que aún hoy resulta ejemplar por sus características (del año 1951, con 259 viviendas, distribuidas en manzanas con jardines colectivos en muchos de los centros de manzanas, y un club). Otro elemento distintivo resulta la Escuela N° 799 "Anastasio Escudero", en Acevedo y Francia; para instrucción primaria, en su origen, y secundaria luego, aunque por un tiempo, construida en 1961, sobre terrenos donados por la empresa; que sigue siendo la única del área (AA.VV:; 2011).

El contexto urbano en el que se implantó el edificio se caracterizaba "…por los desequilibrios, dados por la coexistencia de un tejido de regular calidad con una ocupación media, donde los asentamientos irregulares constituyen una problemática significativa dada su magnitud, y la localización sobre Ov. Lagos de asentamientos industriales en grandes lotes, que generan grandes parcelas vacantes…" (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO; 2001).

Gran parte de ese tejido de regular calidad está conformado por conjuntos

habitacionales de diferentes operatorias públicas y destinados a afiliados de diversos sindicatos (Correos y Telecomunicaciones, Del Hielo, SUPE, la misma Acindar), que fueron construyéndose en terrenos aledaños, antes de la construcción del CMD. La única excepción a constituye un pequeño Plan de la DPVyU, de 60 viviendas en planta baja y alta, contemporáneo a dicha operación (Plan 6.079, construido entre 2006 y 2009), ubicado en Av. Francia y Acevedo (DPVyU DELEG. ROSARIO; 2014).

Los asentamientos irregulares, por su parte, que datan del los años 60 y 70, se ubican en dos sectores muy próximos al CMD (uno lindero, a lo largo del ramal ferroviario y calle Cagancha/Laguna del Desierto, el Asentamiento Retiro, de 251 flias., el de situación más grave, y el otro, al sur, el Asentamiento Acindar, de 142 flias.), los que no están siendo intervenidos; sólo están censados. El tercero, de mayor extensión, es el Barrio Itatí sur (292 flias.), que si está recibiendo algunas intervenciones de mejoramiento (SPV; 2012).

Por lo tanto, los niveles de ocupación edilicia del sector -de las áreas de manzanas conformadas-, en el año 2005, eran bastante elevados; sin embargo, actualmente, se observa cierto completamiento en las áreas ocupadas, así como la urbanización de sectores vacantes en los que se instalaron algunos depósitos o galpones. Cabe aclarar que consideramos el 2005 porque la información gráfica disponible previa a la construcción del CMD data de este año (VER FIGURA 5 y 6 – NIVELES DE OCUPACIÓN EDILICIA 2005 y 2014).

En cuanto a los niveles de infraestructura, salvo en los asentamientos irregulares, quizás por la fuerte presencia de conjuntos de vivienda pública en el área, ya había cierto nivel de dotación, al menos en lo que hace a agua potable, desagües pluviales y cloacales.

A su vez, no se observa variación sustancial respecto de usos dominantes, ni tampoco, respecto de usos comunitarios, nuevos dispensarios, etc., que se asientan el área, porque se concentran en el nuevo equipamiento municipal, el CMD, así como tampoco otros usos comerciales (VER FIGURA 7 y 8 – USOS DOMINANTES 2005 y 2014).

De todas formas, dado que esta gran intervención urbana completa comprende la concreción de ciertas obras públicas importantes, la conformación del sector ha ido consolidándose y ordenando profundamente, integrándose a la estructura urbana de la ciudad. Ellas son:

- la construcción del edificio del CMD,
- la apertura de la Av. Francia en ese tramo y la continuación de la Avenida Avellaneda en esa zona,
- el completamiento de las calles paralelas a las vías (esto aún no está concluido),
- la incorporación de mobiliario urbano, especialmente en la plaza de las chimeneas y en la plaza del nuevo barrio Acindar (aunque aún hay derrame de basura informal en ellas).

I.1.b. El proyecto arquitectónico

El edificio fue concebido en planta baja, “sobre un solo plano horizontal”, y recrea el

concepto de claustro, aunque con una concepción de apertura mayor que el que se plantea este tipo. Los diferentes accesos son independientes desde el exterior y hacen que el conjunto pueda ser atravesado en distintas direcciones dentro del barrio, como si fuera una plaza (VER FIGURA 3 y 4 – MODO DE IMPLANTACIÓN Y MORFOLOGÍA). Se destaca, más bien, por su escala y por la tranquilidad de la envolvente: "…La arquitectura es simple y austera, con recursos materiales y tecnológicos corrientes en el medio, asimilada a la escala del barrio…" (MUNICIPALIDAD ROSARIO; 2011). No resulta una obra monumental, sino todo lo contrario, excepto por la sala ceremonial cilíndrica -el Registro Civil-, que se recorta sola dentro de uno de los espacios abiertos y se destaca por su color. De esta sala su autor dice "…Es un espacio memorable para una ocasión de celebración..." (PELLI, CLARK, PELLI; 2014). Si algún contraste existe con ese entorno deshilachado y heterogéneo, es justamente, la simpleza de la volumetría o perímetro.

Lo dicho por los proyectistas en la memoria descriptiva, acerca del anteproyecto del Arq. Pelli, resulta significativo para ilustrar la idea o concepto que dio origen al edificio: ..."Las formas son austeras, de cuidadas proporciones, con aleros destacados que definen con las sombras una escala de carácter público amigable, que se diferencia claramente de lo doméstico, y se aleja totalmente de lo monumental… Fue sorprendente observar como respondió César Pelli cuando le preguntaron cómo es su proyecto. Habló del proyecto de cifrar el barrio, el patio, el sitio del encuentro, los juegos, la vecindad en términos de arquitectura. Del proyecto como arquetipo del diseño de los espacios y las formas, como un relato enfocado desde la perspectiva del usuario. El público en general, arquitectos y estudiantes, que componíamos el auditorio, esperábamos impactantes planos y renders. En cambio nos dejó nuestra propia reflexión sobre el orden de importancia de las cosas, los medios y los fines en la arquitectura…" (MALAMUD, FAURE Y RIVEIRA; 2006).

La obra tiene una gran proporción de espacios abiertos de usos público, que comprende el 63% del predio total; ya que la superficie del predio es de 14.000m2, aproximadamente, mientras su superficie cubierta es de 5.200m2, también aproximadamente, es decir, un 37% (VER FIGURA 3 y 4 – MODO DE IMPLANTANCIÓN Y MORFOLOGÍA). Si bien todo el conjunto es un centro municipal, público, está organizado en torno a tres espacios públicos:

- una plaza cívica, con una gran apertura a Av. Francia, que constituye el ingreso principal, pero también con ingreso desde el lado opuesto, lo que la asemeja a una verdadera "Plaza Mayor", al decir de los proyectistas, ya que además en su interior pueden desarrollarse numerosas actividades, como cine al aire libre u otros eventos, un espacio que se desarrolló "sombreado de jacarandás y flanqueado por un obelisco prismático de 30m de altura con tres caras que refieren metafóricamente a las tres chimeneas de la vieja acería y establece un diálogo especiales con las mismas" (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 2011 y 2006);
- un jardín interior, en el que se ubican un espejo de agua y la sala ceremonial cilíndrica;

- un parque, de tipo recreativo-deportivo, en el extremo noreste del conjunto, próximo a la plaza de las chimeneas localizada enfrente, del otro lado de la Av. Francia. Se trata de un equipamiento polifuncional, ya que incluye las áreas municipales con atención al público, los entes no municipales, un centro de salud (con 8 consultorios y entrada independiente para ambulancias), un auditorio con 300 localidades, un gimnasio para usos múltiples, los talleres para actividades sociales y los tres espacios abiertos mencionados.

I.2.a. Modalidad de la gestión urbana, actores e instrumentos y cambios normativos

Este proyecto surgió para dar respuesta edilicia al Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (Decreto N° 0028/96), previsto para un desarrollo de diez años, aproximadamente. Dicho Programa se encontraba bajo la órbita de la Secretaría General y tenía a su cargo la "tarea de organización y posterior implementación de la descentralización de servicios y competencias administrativas en nuevos órganos territoriales de gestión descentralizada".

La creación de los CMD, con sede en cada uno de los Distritos de gestión administrativa previamente definidos, se formalizó en el "Informe y propuesta técnica de Distritos para la gestión descentralizada", informe elaborado en conjunto por los equipos de trabajo conformados por representantes de las Facultades de Arquitectura, Planeamiento y Diseño; Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Ciencias Económicas y Estadísticas de la UNR y la Municipalidad de Rosario, en el marco de un Convenio de Cooperación técnica celebrado entre ambas instituciones, aprobándose por Decreto N° 1021, el 30 de mayo de 1997.

Las respectivas localizaciones de los seis Centros Municipales de Distrito (CMD), se definieron en relación con los lineamientos establecidos en los diversos instrumentos de planificación de la ciudad. Si bien el Plan Regulador de 1967 proponía centros urbanos y centros de recreación, con el objetivo de renovar y descentralizar la estructura urbana con funciones y perfiles específicos, fue el Plan Director de 1991 el primer plan que avanza en el objetivo de "Redistribución de la centralidad", entendida en términos de condiciones, situación territorial y accesibilidad (aunque en este último aspecto se limitó a realizarse sólo un completamiento del sistema vial primario).

En consonancia a esto, el posterior Plan Director de 2001 define, entre sus instrumentos de ordenamiento urbanístico, los Planes de Distrito. En ellos, se indican los lineamientos básicos de transformación, priorizando las obras a desarrollar en áreas coincidentes con la organización espacial delineada por el Programa de Descentralización y Modernización Municipal. De esta manera, a fines de los 90, el Plan urbano cuestiona la centralidad tradicional al manifestar: "El carácter emblemático de los proyectos se afirma también en el renacimiento de un perdido equilibrio interno entre las partes de la ciudad, evidenciado en los distintos grados de consolidación y de calidad de vida urbana de los barrios centrales y los barrios".

En uno de los instrumentos específicos, en este caso, el documento "Propuestas para la transformación del Distrito Suroeste" (dentro del Plan Director 2001), se plantea una recomposición estructural del Distrito. En tal sentido, define que "las políticas tendientes

a la recomposición del tejido serán aquellas que potencien su consolidación como tejido de usos mixtos productivo-residencial y que fijen pautas para la recuperación del Barrio Acindar, como así también la creación de nuevos espacios públicos a escala barrial casi inexistentes en la actualidad". Una de las cuestiones que aparece como condición necesaria, es la construcción del nuevo Centro Municipal de Distrito.

Recordemos que los mencionados Planes Directores de 1991 y de 1999/2001 fueron elevados al Concejo Municipal, pero no adquirieron vigencia legal, por lo que continuó vigente el Plan Regulador de 1967, con infinitas modificaciones. Igualmente, guiaron la actuación municipal durante esos años, porque fueron aprobándose normas que se enmarcaban en los lineamientos enunciados en los respectivos documentos.

La elección del lugar de localización fue el corolario de un proceso que se inició a principios de los '80, con el cierre de la planta de Acindar Industria Argentina de Aceros S.A. Al producirse su cierre definitivo en 1981, comienzan a desmantelarse las instalaciones de la vieja fábrica y diez años después, a partir de 1991, se suceden las diferentes actuaciones tendientes a lograr la división de suelo y su urbanización, en la que contribuyen organismos provinciales, operatorias nacionales y varios sindicatos para construir conjuntos habitacionales, lo cual modifica sustancialmente las características del área (AA.W.; 2011). Este proceso contempló la realización de obras públicas como la apertura de las Av. Francia, en 2001, y de Avellaneda en 2002. Así, entre los años 2004 y 2005, en una parcela donada al municipio para equipamiento comunitario, producto del proceso de urbanización, y según las exigencias de la Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo de Rosario (Ord. N° 6492/97), quedó definido el proyecto del CMD Suroeste.

El gobierno municipal, mediante contratación directa, encomendó el proyecto al Arq. Cesar Pelli & Associates Canada Corporation. A través de un convenio suscripto entre la Municipalidad de Rosario y el Colegio de Arquitectos Distrito 2 Rosario (ratificado por Dcr. N° 3163, del 25 de noviembre de 2004), se realizó un concurso para la realización de la documentación técnica correspondiente a la obra. Este concurso designó al Estudio de los Arqs. Faure, Malamud y Riveira, como responsables del proyecto ejecutivo y de la asesoría en la dirección de proyecto. El acta del jurado fue probada por Decr. N° 3242, del 10 de diciembre de 2004. La obra se realizó, como otros CMDs, con financiamiento del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del interior, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y, apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Préstamo BID/oc-a2, Proyecto PNUD Arq/02/007).

Esta modalidad aplicada a cuatro de los seis CMDs, la de la contratación directa de arquitectos extranjeros de renombre, tuvo que ver con una política local inspirada en conocidas experiencias internacionales, que deseaba replicar en nuestro medio los logros obtenidos en otras latitudes. Así, para convertir a estas mini-municipalidades en "nuevos íconos en la construcción de la imagen de ciudad", la delegación del proyecto a profesionales de esta talla, podía darles el valor agregado que se necesitaba (BRAGOS, PONTONI, FERNÁNDEZ, et alt; 2012).

Sin embargo, esto dio lugar a un fuerte debate local en torno a la extranjerización de la arquitectura oficial, encabezado por parte de la matrícula local de arquitectos y por el arco político opositor al gobierno socialista desde el Concejo Municipal. Como consecuencia, otro de los CMD (el Noroeste) fue adjudicado, mediante concurso esta vez, a un grupo de arquitectos rosarinos.

Con posterioridad a la construcción de la mayoría de los CMD, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 define las "Centralidades Urbanas" como uno de los seis proyectos estructurales, que tiene como "finalidad rehabilitar y revitalizar el área central, revitalizar los subcentros urbanos tradicionales y promover centralidades distritales que refuercen funcional y simbólicamente su estructura, en torno de los edificios de los Centros Municipales de Distrito".

En el documento se reconoce que "el proceso de descentralización administrativa, plasmado en sus seis emblemáticos centros cívicos (los CMD), contribuye a la definición del marco para una nueva concepción de la vida urbana".

Retoma el instrumento de Plan de Distrito, definiéndolo como "el instrumento técnico que, de acuerdo con las directrices generales del Plan Urbano Rosario referidas a la estructura de la ciudad y a la clasificación urbanística el suelo, especifica los contenidos de la transformación urbanística para cada uno de los distritos". Aunque no avanza sobre la definición de los proyectos, entiende que para la elaboración de los Planes de Distrito se deberá asegurar una amplia participación ciudadana, disponiendo para ello de las instancias de debate que se consideren más apropiadas.

II. El Complejo City Center-Casino Rosario

II.1. Modalidad de apropiación espacial y cambios físico-funcionales producidos

II.1.a. El sitio y su entorno

El complejo del casino, inaugurado en 2009, al igual que el CMD, se encuentra ubicado también en el Distrito Sudoeste, pero en este caso, en un predio frentista a la Av. de Circunvalación y al Bv. Oroño, bulevar que constituye el acceso a la ciudad desde la Autopista Rosario-Buenos Aires. Se trata del principal nudo de conexión regional que posee la ciudad. Sus otros dos límites son la Av. Battle y Ordoñéz y la calle Moreno en su remate sur.

El complejo se emplazó en una parcela vacante de uso en su mayor parte, excepto por la presencia de un pequeño asentamiento irregular (130 flias.) que debió ser trasladado por la obra. Se insertó en un entorno marcado por la infraestructura vial, en todo su frente, y por la baja calidad ambiental y la baja altura, en lo que hace a la mayoría de sus bordes residenciales.

En dichos bordes residenciales se localizan: un asentamiento irregular reordenado (en su trazado y parcelamiento, no así en las viviendas que son de autoconstrucción y muy precarias), el Barrio La Granada, y otro de enorme extensión y consolidación, separado de este sitio por la Av. de Circunvalación, el Barrio Las Flores Sur, de cierta antigüedad; pero también, se encuentran gran cantidad de conjuntos de vivienda pública, gestionados tanto por la DPVyU como por el SPV, es decir, por los organismos de vivienda provincial y municipal. Además, se presentan grandes parcelas, ocupadas por

un hipermercado, por una estación de servicio y por diversas instalaciones productivas, las que han ido creciendo en número con posterioridad a la construcción del casino (VER FIGURA 7 y 8 – USOS DOMINANTES 2005 y 2014).

Los niveles de ocupación edilicia del área circundante al complejo, ya muestran niveles altos en el año 2005, es decir, antes de su construcción; por lo que en la actualidad, no se observan variaciones, salvo en algunas grandes parcelas, como se mencionó (VER FIGURA 5 y 6 – NIVELES DE OCUPACIÓN EDILICIA 2005 y 2014). Pero sí hay mejoras respecto de la infraestructura, ya que el nivel de provisión aumentó para toda el área desde su instalación, especialmente en lo que hace a energía eléctrica por la concreción de una nueva central en las proximidades.

En lo que respecta a usos comerciales de consumo diario, podemos decir que no ha habido nuevas instalaciones –al contrario, parece haber disminuido dicho consumo, según comentarios de vecinos en periódicos locales. Sobre otros rubros comerciales, es decir, comercios que permitan el intercambio de bienes de valor con el objeto de proteger a los ciudadanos del riesgo de la ludopatía (casas de cambio, financieras, joyerías, relojerías, cajeros automáticos, etc., "que desarrollen la actividad de compra y empeño"), tampoco ha habido nuevas habilitaciones, ya que en el año 2009, por Ord. N° 8.418, se prohibieron en las proximidades del casino.

II.1.b. El proyecto arquitectónico

El proyecto de los arquitectos Baudizzone, Lestard y sus asociados Provedo y Quintiero, se constituye en un único edificio que contrasta con su entorno ("...rocoso y contundente durante el día..."), lo cual resalta el carácter de hito en el ingreso a la ciudad y enfatiza la integración de todas las actividades establecidas en el programa (GONZÁLEZ MONTANER; 2007) (VER FIGURA 3 y 4 – MODO DE IMPLANTANCIÓN Y MORFOLOGÍA).

Sus accesos evidencian la intencionada falta de conectividad con el entorno inmediato, así como el hecho de que la vinculación con la ciudad y la región se realiza mediante el uso del transporte automotor privado. La escala peatonal sólo se hace presente desde la dársena de ascenso y descenso de pasajeros y desde el ingreso del área de estacionamiento.

La construcción de jardines y un espejo de agua circundantes lo aíslan del entorno que, según lo expresan sus proyectistas "...se resuelve como una escultura monocromática de color claro, que emerge del espejo de agua en contraste con el color verde del parque y los jardines..." El parque lo separa del entorno construido en sus bordes este y norte, proyectando un entorno "propio" mientras que intenta relacionarse con la Av. Circunvalación y el Boulevard.

La percepción nocturna del edificio se transforma a través de un sistema de iluminación de fachada que refuerza su monumentalidad con variadas combinaciones de color (BAUDIZZONE et alt, 2010). El juego de luces diluye el entorno para quienes transitan las grandes arterias viales de borde y para quienes llegan a él.

El acceso al complejo se realiza por debajo de una gran marquesina vidriada, en voladizo, accediendo al hall donde un núcleo de escaleras mecánicas, comunes y

ascensores, lo conectan con los estacionamientos subterráneos. Este espacio, que se constituye en elemento central, conecta por un lado, la oficina de turismo, el drugstore y los restaurantes en planta baja y el centro de convenciones en el primer piso; por otro lado, el casino, y cruzando una calle interna, en el extremo izquierdo, el hotel. Tiene un ingreso posterior de servicio.

Si bien la obra tiene una gran proporción de espacio público, que comprende el 65% del predio total (ya que la superficie del predio es de 100.000m2, aproximadamente, mientras su superficie cubierta en planta baja es de 35.000m2, también aproximadamente, lo que equivale a un 35%), éste comprende espacio para la accesibilidad (llegada, estacionamiento, etc.) o se encuentra en su contorno, pero cercado. El conjunto contiene otros espacios abiertos recreativos de uso privado, pero de uso exclusivo de los huéspedes del hotel (VER FIGURA 3 y 4 – MODO DE IMPLANTANCIÓN Y MORFOLOGÍA).

El programa funcional contempla una gran cantidad de salas de juego (que lo hace, según los medios de difusión, "el mayor de Sudamérica, compitiendo con el Conrad de Punta del Este") y locales gastronómicos y comerciales, más un hotel categoría 5 estrellas, de la cadena francesa Accor, y un centro de convenciones con una capacidad de 2.500 personas. Recientemente, se autorizó una ampliación del casino, para habilitar nuevos locales comerciales.

II.2. Modalidad de la gestión urbana, actores e instrumentos y cambios normativos

La planificación urbanística en Rosario no había abordado la temática del Casino, dado las fuertes resistencias respecto de su instalación, tanto de orden político como social -en especial por parte de ciertos grupos de poder local-, quienes habían desestimado durante muchos años cualquier iniciativa en ese sentido, y quienes también, se habían hecho sentir en el resto de la provincia, y especialmente, en la capital provincial.

Sin embargo, a partir de la presentación del proyecto de ley provincial que termina sancionándose en 2001 como Ley N° 11.998, que "autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a disponer la instalación y explotación de casinos y bingos en el territorio provincial", se suceden un conjunto de actuaciones en la ciudad de Rosario encaminadas a viabilizar esta disposición (PONTONI; 2003).

La primera, por ejemplo, es una Declaración surgida de una Audiencia Pública, realizada en agosto de 2000, para discutir modificaciones a la Ley Provincial en debate. Fue firmada por un representante de los empresarios, uno de los gremialistas y tres Concejales. Acuerdan solicitar:

- el reemplazo de un "Centro de Congresos y Convenciones" para más de 2.500 personas, por un "Centro de Exposiciones y Convenciones";
- la evaluación, al momento de seleccionar los concesionarios, de la conveniencia de la oferta, relacionando la inversión a efectuar y el precio a pagar por la concesión;
- la prohibición de ceder la participación de capitales regionales y/o locales en el emprendimiento;
- y la inclusión de espacio ligado a los bingos, para actividades de desarrollo

turístico.
La ley de Casinos y Bingos aprobada contempla la posibilidad de construir tres casinos en la Provincia de Santa Fe: uno en Rosario, otro en la ciudad de Santa Fe y un tercero en Melincué. Define también, que enmarcado en un proyecto general de promoción turística, el de Rosario podrá incluir un hotel de nivel internacional y una sala de convenciones, con capacidad para más de dos mil asistentes. Pero a partir de reconocer el límite de las competencias provinciales, la ley establece la obligación de contar con la conformidad de la Municipalidad para la radicación de los emprendimientos, exigiéndole adherir a la ley "mediante el dictado de una Ordenanza específica", y asegurar "que el funcionamiento no impacte negativamente en el medio ambiente".
Esto lleva a que se desarrolle una serie de reuniones en el seno del Departamento Ejecutivo Municipal y en Concejo Municipal de Rosario, como resultado de las cuales se plasmaron varios proyectos de Ordenanza, con criterios encontrados en algunos casos (PONTONI; 2003). El definitivo trata de contemplar la mayor gama de propuestas que pudieran aparecer y, a la vez, disponer la mayor cantidad de suelo posible para quienes decidieran invertir en la ciudad, aún cuando quedaran restringidos al cumplimiento de algunas condiciones que permitieran mitigar los impactos negativos para la ciudad, y para transformar en oportunidad urbanística este, para algunos, pasivo ambiental, por considerar el papel regenerador que pudiera provocar su implantación en un entorno desfavorecido.
Finalmente, en 2003, considerando que el "emprendimiento puede constituirse en una oferta importante para el impulso del turismo en la ciudad", se sanciona la Ordenanza Nº 7.505, que avanza por sobre lo exigido por la ley provincial, y en lugar de determinar una "zona donde se autoriza", establece condiciones particulares para la localización. Así, no se definen sectores posibles, sino que se exceptúan aquellos distritos y/o sectores urbanos que, por las calidades del tejido urbano -núcleo central, barrios jardín y solares de fin de semana- o por sus características de uso -parques existentes o futuros, industrias, instalaciones ferroviarias, portuarias y aeropuerto-se consideran inapropiadas para el desarrollo de la actividad. En términos generales se determina, como condición de localización, aquellas áreas de la ciudad clasificadas urbanísticamente como "Suelo Urbanizable, Área Interior - Zona I" por la Ordenanza de Urbanizaciones y Subdivisión de la tierra, vigente en la ciudad, que resulta el área más consolidada.
Se disponen, entonces, "Condiciones de Urbanidad", enunciando las referidas al impacto que pudiera producir en el entorno, a la accesibilidad y a las condiciones de la edificación, que debería regirse, además, por la totalidad del cuerpo normativo vigente (Código Urbano, Reglamento de Edificación, Normas complementarias y Ord. Nº 7.218/01 de Espectáculos públicos). En la ordenanza se establecen condiciones referidas a:

- infraestructura, estructura vial y medio ambiente;
- ubicación a más de 50 metros de centros de salud, centros educativos o centros de culto;

- vinculación con los ingresos y los equipamientos de la ciudad;
- dimensión mínima de la parcela (5.000 m2);
- exigencia de deslinde de cinco (5) metros formalizando servidumbre de jardín en la totalidad del perímetro;
- dar otro destino durante la concesión.

La gestión del emprendimiento se realizó por el procedimiento de Licitación Pública Nacional e Internacional de proyectos integrales en un proceso de etapa múltiple, tal como lo establecía la ley provincial y su reglamentación.

El municipio, al plantear las posibilidades de localización y las condiciones del emprendimiento, reglamentó los procedimientos (Decr. Nº 2.696/05), condicionando la aprobación definitiva del proyecto a la evaluación de las propuestas. Además, tramitó la solicitud de "Certificado de Aptitud Urbanística para Hotel-Casino" para su evaluación por la Comisión Técnica de Urbanización, que es integrada por las dependencias municipales con injerencia en la materia.

El proyecto urbanístico ganador fue el presentado por el grupo inversor-concesionario Casino Rosario SA, de capitales nacionales, aunque con posterioridad se asoció al grupo español CIRSA, que explota los casinos flotantes de Buenos Aires.

Dicho proyecto se viabilizó a través de un Convenio Urbanístico que establece las exigencias de urbanización, en cumplimiento de la Ordenanza Nº 6.492/97 de Urbanización y Subdivisión del Suelo. Entre ellas, se dispone como compromisos del urbanizador:

- cumplimentar las condiciones de accesibilidad mediante la ejecución de las obras de infraestructuras (cesión de tierra para ensanche de la Av. Batlle y Ordoñez tramos 1 y 2, ejecución de pavimento definitivo, conexión con las redes pavimentadas, suministro de agua potable y desagües pluviales y cloacales, provisión de servicios de energía eléctrica, gas y telefonía);
- garantizar la cesión de espacios públicos y equipamiento comunitario (cesión en el lugar que defina el municipio, equivalente en valor al que correspondería donar en la fracción afectada al emprendimiento un 10%, con destino a espacio público, más un 5%, para equipamiento comunitario, cuya superficie aproximada es de 10.650 m2;
- entregar a la Municipalidad el importe de la ejecución de obras de pavimentación en el área, dado que la parcela obtiene un mayor aprovechamiento urbanístico por incremento del índice de edificabilidad establecido en la normativa vigente (Se trata de la obra de pavimentación de la Av. Batlle y Ordoñez entre Av. Bermúdez y calle Moreno (Tramo I) y entre Colectora Juan Pablo II de la Av. de Circunvalación 25 de Mayo y calle Arrospidegaray (Tramo II), que incluye la expropiación de una franja lindera (Anello Colla);
- instrumentar, conjuntamente con la Municipalidad, un programa de selección y de capacitación a los fines de garantizar que los vecinos de la zona de radicación del emprendimiento puedan acceder en forma preferente a los puestos de trabajo que se generen durante la etapa de obra y durante el funcionamiento del complejo;
- donar de tierras en la ciudad para el traslado de las familias asentadas

irregularmente en la parcela, lo cual se concreta en forma complementaria con el gobierno provincial, ya que las viviendas fueron costeadas y construidas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo -la DPVyU- en un predio del distrito oeste de la ciudad (Plan 6151, de 130 viviendas, conocido como Barrio Granada-Casino por la procedencia de los adjudicatarios).
El convenio suscripto con fecha 07 de agosto de 2006 fue aprobado por el Decreto Nº 28.914 por el Concejo Municipal de Rosario, dando cumplimiento a lo establecido por la Ordenanza Nº 7.940/06. Los compromisos asumidos fueron condición necesaria para el otorgamiento del final de obra y la habilitación del emprendimiento.
Por lo tanto, como resultado de la operación inicial, dado el mayor aprovechamiento urbanístico, ingresó al Fondo de Tierras el monto para la expropiación de un terreno (Anello Colla), en parte necesario para el ensanche de la obra vial, así como el terreno para erradicación asentamientos irregulares, y se ejecutó tanto dicha obra vial como cierta infraestructura para toda el área próxima (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario).

Reflexiones finales

Si comparamos ambas intervenciones, encontramos similitudes en lo que hace a tipo de contexto urbano en el que se inserta: muy degradados en cuanto a su calidad ambiental, con presencia de usos productivos, conjuntos de vivienda pública, asentamientos irregulares, áreas vacantes o en desuso y trazados incompletos. A su vez, se ubican sobre componentes del sistema vial primario de la ciudad, lo que le asegura una clara articulación con éste y con el funcionamiento urbano general; el casino, además, por su ubicación, se articula también con la accesibilidad regional, que es positivo para desarrollar sus actividades; mientras el CMD, lo hace con el sistema ferroviario, lo que le genera conflictos funcionales de diverso tipo.
En cuanto a los proyectos, si bien ambos apuestan por la horizontalidad, la diferencia de escalas (100.000 m2 versus 14.000 m2 de superficie) hace que se logre un efecto similar en ese sentido, a pesar de que uno realiza un desarrollo en varias plantas, mientras el otro sólo lo hace en planta baja. Si bien ambos por el tipo edilicio que adoptan (claustro, el CMD, y contenedor único, el casino), presentan un perímetro rotundo, uno apunta a su integración al entorno, y el otro, a su diferenciación y al contraste y la monumentalidad, más característicos de este tipo de enclaves. La mayor diferencia, sin embargo, se advierte en el concepto de espacio público que involucra cada uno, si bien ambos son de alta calidad:

- Por un lado, un planteo de uso recreativo y cívico, incluso; en el que la edificación lo envuelve, pero abierto y accesible para todos; posibilitador de usos espontáneos o informales.
- Por el otro, un planteo de uso contemplativo y funcionalista; para permitir el acceso, para aislarlo de su entorno más degradado y abrirlo al visitante y al pasante, para jerarquizar el edificio y aumentar la vocación de monumentalidad; renuncia a proveer un uso recreativo que no sea el exclusivo de su función primaria, la de casino

y centro de convenciones y eventos.
En lo que respecta a la gestión de ambos proyectos, vemos que estamos en presencia de dos actores fuertes: el Estado (la Municipalidad de Rosario), en un caso, y un poderoso inversor privado, el grupo nacional Casino Rosario SA asociado al grupo español CIRSA, en el otro. En este último caso, también el puntapié lo da el Estado, pero se trata en esta oportunidad, del gobierno provincial. Sin embargo, aún en el CMD que es un caso de actuación de acción directa del sector público, la gestión se hace compleja porque involucra varios actores (es multiactoral) y numerosas etapas, que van desde el acceso al suelo y su habilitación, hasta la concreción del emprendimiento y obras conexas.
Respecto de su relación con las directrices urbanísticas generales para la ciudad –los Planes urbanos- y los aspectos normativos –el Código Urbano-, las dos intervenciones analizadas se enmarcan cómodamente en ellas, e incluso, en el caso de una de ellas, el CMD, generan nuevas recreaciones de las decisiones originales.
Y finalmente, en referencia a lo instrumental, cabría decir que ambas actuaciones son el resultado de la aplicación de algunas herramientas de gestión urbana innovadoras y formas de gestión urbana novedosas en nuestro contexto local, aunque fueron utilizadas en varias oportunidades en estos últimos años y en muy diferentes ejemplos, como son:

- un instrumento de concertación, como es la figura del convenio urbanístico (en este caso, público-privado), o uno de "redistribución de los beneficios del desarrollo urbano" (como los llama la Municipalidad), como es la figura del "uso de mayor aprovechamiento urbanístico", en el proyecto de orden privado, es decir, el del complejo casino.
- y también, la contratación directa (sin mediar concurso) de arquitectos extranjeros y la financiación internacional (los créditos para Grandes Aglomerados Urbanos), mediando la garantía de la provincia y la Nación, ya que los municipios no pueden tomar deuda por sí mismos, que son modalidades de gestión no empleadas anteriormente; ambas en el proyecto de una obra pública, como fue el CMD Sudoeste.

Sin embargo, también se utilizaron algunas herramientas tradicionales, que fueron resignificadas por la proyección que se les quiso dar a los proyectos de destino (la creación de una nueva imagen de ciudad, la promoción y difusión de la ciudad hacia el exterior, etc.), como son, por ejemplo: la figura de la expropiación (aunque a costo del inversor privado), las licitaciones públicas para proyecto de una obra de arquitectura y concesionamiento de una explotación provincial como es la de casinos y bingos, que implica una instancia de concurso de ofertas posibles (de suelo, de inversión, de usos, etc.); todas ellas, para la concreción del ejemplo de inversión privada analizado.
Esto no quiere decir que por innovadoras o por frecuentes -según sea el caso-, hayan sido plenamente efectivas para lograr los objetivos buscados. De un lado, un decisión pública cuestionable (la contratación directa de profesionales extra-locales y "a dedo", consigue buenos resultados en lo que hace a mejora de la calidad de vida de los residentes locales; y del otro, un largo proceso de acuerdos de actores, públicos y

privados, no aseguró que los resultados sean todo lo buenos que hubieran podido ser, por ejemplo, en cuanto a la ampliación del espacio público, como ya advertimos, o la expulsión de población del sitio a causa de estas grandes intervenciones.

Si bien los objetivos de la investigación no han sido logrados en su totalidad, por la fase del trabajo en la que nos encontramos, y nos referimos específicamente a relevamiento y la interpretación de los impactos de estas obras, creemos estar en camino de hacerlo.

Por otra parte, en lo que hace a las preocupaciones de esta Comisión de Desarrollo Urbano que nos convoca, creemos haber dado atendido a varias de ellas. Nos referimos a:

- los alcances del ordenamiento urbano en la sociedad contemporánea, los nuevos paradigmas y desafíos;
- los procesos de configuración de la ciudad;
- las estrategias de gestión local, legislación e instrumentos de planeamiento al respecto, planificación normativa y concertada;
- las centralidades emergentes (en esta presentación);
- las transformaciones socio-espaciales;
- los patrones de uso y ocupación del suelo;
- los desequilibrios y procesos de inclusión/exclusión;
- las gestiones pública y privada (pulsiones entre Estado y Sociedad).

Por último, creemos que el debate en torno a las grandes intervenciones urbanas y sus modos de localización y configuración, está siendo abordado desde distintos contextos territoriales, y casi siempre, en referencia a las grandes ciudades del planeta (ciudades globales, grandes capitales, world cities). Sin embargo, la discusión sobre los efectos que estas irrupciones producen en el espacio y dinámica urbana y en el tejido social del entorno, así como sobre el tipo de intervenciones e instrumentos implementados en ciudades de escala y complejidad menor y de países emergentes, aún no se encuentra plenamente encarado ni desarrollado.

Este trabajo, y la investigación que la enmarca, como mencionamos al inicio, intenta relativizar algunas de las interpretaciones negativas que vienen esgrimiéndose y proyectándose a todos los casos, así como identificar algunas de las virtudes de estas actuaciones parciales si se enmarcan dentro de las directrices generales para la ciudad.

Bibliografía y fuentes documentales

AA.W. (2011): El Libro de Barrio Acindar. Municipalidad de Rosario. Rosario.

BRAGOS, O.; PONTONI, S.; FERNÁNDEZ, M.L.; et alt. (2012): “La creación de una marca de ciudad para el fortalecimiento de la identidad rosarina”. 9ª Bienal del Coloquio Sobre Transformaciones Territoriales AUGM. San Miguel de Tucumán.

BAUDIZZONE-LESTARD; PROVEDO-QUINTIERO (2010): “Espacialidad piranesiana: Hotel, centro de convenciones, casino y centro de entretenimientos en la ciudad de Rosario“. Revista Summa+ N° 109 (pág. 4) - http://www.summamas.com/revista_pdf/109/6#visor

BAUDIZZONE-LESTARD Y ARQUITECTOS ASOCIADOS (2014): “Obras y Proyectos de

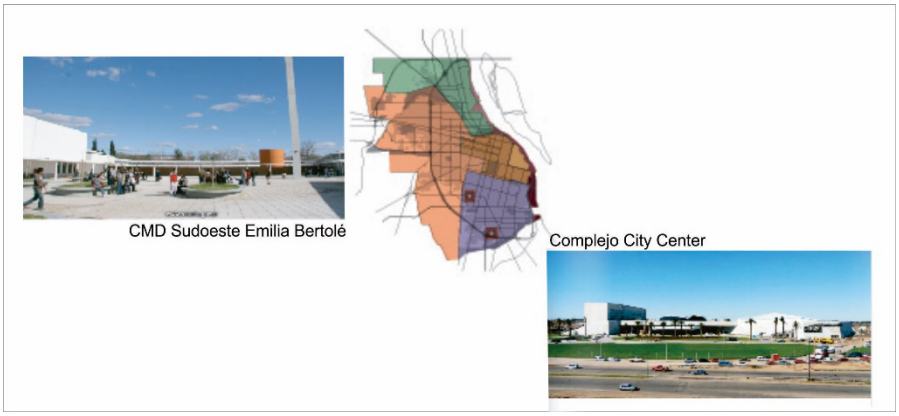
recreación: Casino Rosario" - http://www.baudizzone-lestard.com/
DPVyU DELEG. ROSARIO (2014): "Planes de vivienda construidos y en ejecución por la DPVyU en la ciudad de Rosario". Plano y planillas actualizados al año 2014, material oficial inédito. Gobierno de Santa Fe. Rosario.
GONZÁLEZ MONTANER, B. (2007): Baudizzone, Lestard y Asoc. Diez estudios de argentinos, N°5. Diario de Arquitectura Arq Clarín. Buenos Aires.
MALAMUD, FAURE Y RIVEIRA (2006): "Memoria descriptiva del Centro Municipal de Distrito Sudoeste". Rosario.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO:
- (1999) "Distrito Sudoeste. Situación actual y potencialidades". Cuaderno 6, Primera Serie Rosario, parte por parte. Programa de Descentralización y Modernización, Secretaría General.
- (2001) "Propuestas para la transformación del Distrito Suroeste". Plan Director 2001.
- (2011) "Los equipamientos urbanos emblemáticos". Plan Urbano Rosario 2007-2017.
- (2014) Página oficial - http://www.rosario.gov.ar
PELLI, CLARK, PELLI ARCHITECTS (2014): "Cívico y cultural - El Centro Municipal de Distrito Sudoeste de Rosario - http://pcparch.com/project/centro-municipal-del-distrito-sudoeste
PONTONI, S. (2003): "Casinos y bingos en la ciudad de Rosario". Informe técnico HCM, inédito. Rosario.
PONTONI, S; y FERNÁNDEZ, M.L.: (2014): "Las grandes intervenciones urbanas en Rosario desde los '90. Caracterización e instrumentos de intervención". En Karol, J.; Aón, L.; Martini, I.; Pistola, J.; Salas Giorgio, R. (Comp.), Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. 1ª edición. UNLP. La Plata - http://www.upe11.org/libro_digital
SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA (2012): "Asentamientos irregulares pendientes de intervención o en proceso de intervención". Plano, listado y planillas de situación al año 2012, material oficial inédito.

Cuadro y gráficos comparativos

Figura 1 - DATOS BÁSICOS DE LOS DOS CASOS EMBLEMÁTICOS

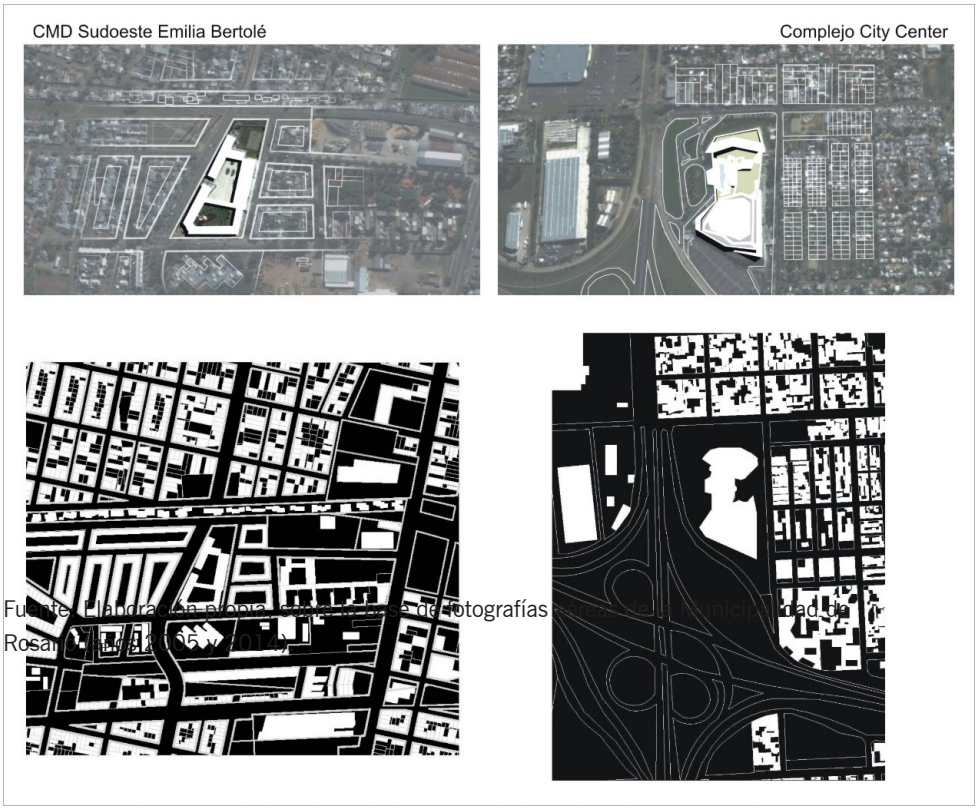
Caso	Tipo interv.	Gestión urbana	Año inaug.	Ubicación relativa	Superf. total sitio	Proyectista	Tipo de intervención
CMD Sudoeste Emilia Bertolé	NAU	Pública Munic. Rosario BID/GAU	2009	Área interior, distrito sudoeste	14.000 m2 (cub. 37%) + (no cub. 63%)	César Pelli (Canadá) Contrat.directa	Nuevo equipamiento administrativo y cultural
Complejo City Center	NAU	Privada-pública Casino Rosario SA	2009	Área interior, distrito sudoeste (acc. BsAs)	100.000 m2 (cub. 35%) + (no cub. 65%)	Baudizzone, Lestard y Asociados (BsAs)	Nuevo equipamiento comercial (casino, hotel, centro convenciones)

Fuente: Elaboración propia.

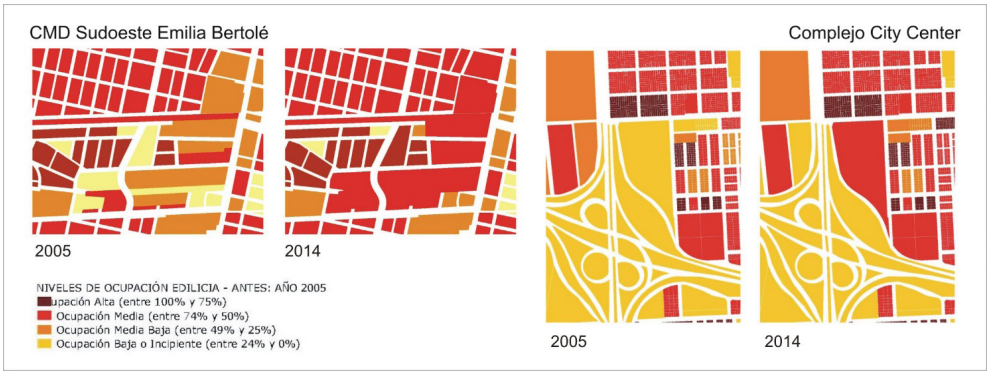


Fuente: Elaboración propia; fotos Municipalidad Rosario y Estudio Baudizzone-Lestard..

Figuras 3 y 4 – MODO DE IMPLANTACIÓN EN EL SITIO Y MORFOLOGÍA

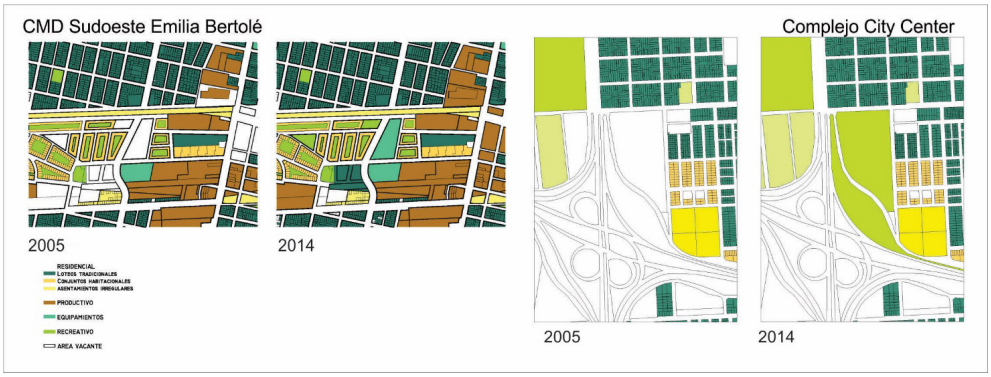


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fotografías aéreas de la Municipalidad de Rosario (años 2005 y 2014).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fotografías aéreas de la Municipalidad de Rosario (años 2005 y 2014).

Figuras 7 y 8 – USOS DOMINANTES AÑOS 2005 y 2014



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fotografías aéreas de la Municipalidad de Rosario (años 2005 y 2011) y otra información oficial (DPVyU y SPV).

Políticas de planeación y gestión urbana en Medellín-Colombia: del urbanismo social al urbanismo pedagógico

Suly María Quinchía Roldán

PALABRAS CLAVE
· Medellín
· Impactos Socioespaciales
· Política Urbana

Resumen / Esta ponencia tiene como propósito presentar los aspectos que han caracterizado la política de planeación y gestión urbana, adelantada en la ciudad de Medellín (Colombia) durante la última década. Se parte de la necesidad de reconocer, las estrategias y acciones que la han perfilado como un caso paradigmático de desarrollo urbano en el contexto mundial. Lo anterior, se deriva del proceso de investigación adelantado por la autora en torno a la práctica discursiva y la producción de ciudad (caso Medellín) y la indagación por los impactos del Urbanismo Social en los territorios intervenidos, teniendo como categorías de análisis el discurso, las representaciones sociales y las prácticas espaciales. En su estructura, la ponencia reúne elementos vinculados con el contexto socio-territorial del objeto de estudio, y algunos de los resultados del proceso investigativo referido.

SULY MARÍA QUINCHÍA ROLDÁN
Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia
E-mail: smquinchiar@unal.edu.co

Presentación

Esta ponencia tiene como propósito presentar los aspectos que han caracterizado la política de planeación y gestión urbana, adelantada en la ciudad de Medellín (Colombia) durante la última década. Se parte de la necesidad de reconocer, las estrategias y acciones que la han perfilado como un caso paradigmático de desarrollo urbano en el contexto mundial. Lo anterior, se deriva del proceso de investigación adelantado por la autora en torno a la práctica discursiva y la producción de ciudad (caso Medellín) y la indagación por los impactos del Urbanismo Social en los territorios intervenidos, teniendo como categorías de análisis el discurso, las representaciones sociales y las prácticas espaciales . En su estructura, la ponencia reúne elementos vinculados con el contexto socio-territorial del objeto de estudio, y algunos de los resultados del proceso investigativo referido. Así, de modo breve, se presenta el contexto socio-histórico que puede servir como antecedente y marco comprensivo de las políticas de planeación y gestión urbana adelantadas recientemente en la ciudad de Medellín (Colombia), reconocidas bajo las denominaciones de Urbanismo Social y Urbanismo Pedagógico; como también una descripción de las mismas, precisando sus características, estrategias, y algunos de los efectos en las dinámicas socio-espaciales de los territorios intervenidos.

Para estos fines, en primer lugar se hace un breve recorrido por algunos momentos del proceso de configuración y transformación urbana de Medellín; segundo, se presentan las políticas y acciones adelantadas por distintos actores para atender las problemáticas urbanas de la Medellín de los noventa; tercero, se describe el conjunto de estrategias que definen y caracterizan el modelo de gestión urbana implementado en la ciudad en las primeras décadas del siglo XXI (Urbanismo Social y Urbanismo Pedagógico), y se concluye con algunas consideraciones finales en clave de los impactos en los territorios intervenidos.

1. Antecedentes de la planeación y la gestión urbana en Medellín

Cambio de piel, metamorfosis, reinvención, innovación, son algunas de las palabras con las que se hace referencia al cambio que ha tenido la ciudad de Medellín durante la última década; transformación que toma fuerza y visibilidad desde el año 2004, cuando por parte del gobierno local se adelantaron un conjunto de acciones que perfilaron lo que hoy se reconoce como el Modelo Medellín. Tal nominación, acuñada por organismos internacionales como el Banco Mundial, se sustenta en la gestión pública y las acciones de gobierno adelantadas por las administraciones municipales de los periodos 2004-2007 y 2008-2011, en las que fue característico, entre otras cuestiones, la inclusión de los territorios periféricos de la ciudad y sus pobladores, en la planeación y gestión urbana. Así mismo fue característico, como práctica de gobierno, la presencia directa de los mandatarios y funcionarios locales en dichos territorios para conocer de primera mano las problemáticas; situación que propició la construcción de relaciones de confianza y de credibilidad en un Estado históricamente ausente, lo que

se hace evidente en los datos arrojados en este proceso investigativo.

Hablar de la Medellín de hoy, y reconocer el impacto que en el territorio y en sus pobladores han tenido las recientes políticas de planeación y gestión urbana, obliga al reconocimiento de las condiciones que caracterizaron a la ciudad en distintos momentos, pues precisamente en su historia se hallan las razones en las que se legitima y reconoce la transformación actual. En este sentido, es importante reconocer, además de las problemáticas socio-territoriales, el conjunto de acciones y políticas que han modelado la ciudad en el tiempo, y aquellas que recientemente allanaron el camino para que se iniciara el cambio que hoy el mundo reconoce. Con este propósito, se hace un breve recorrido por distintos momentos del proceso de configuración y transformación urbana de Medellín, poniendo mayor énfasis en las últimas décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Medellín: de la ciudad colonial a la ciudad moderna

Hablar de la transformación actual de Medellín y dimensionar lo que ello ha implicado para la inclusión socio-espacial de amplios territorios y pobladores, tradicionalmente al margen del desarrollo urbano de la ciudad, nos lleva a considerar los diferentes momentos y contextos históricos que la han modelado. Por lo anterior, se destacan, desde varios autores, algunos momentos y hechos que se consideran determinantes en la configuración y desarrollo de Medellín.

Iniciando por las transformaciones de la ciudad de Medellín, desde su erección en villa (1675) hasta tiempo reciente, Perfetti (1996) señala varios momentos significativos, en el campo del urbanismo, que permiten identificar tres ciudades diferentes: 1) la ciudad colonial (1675-1810), con ubicación centralizada respecto al Valle de Aburrá, estructura urbana con plaza, la iglesia, el cabildo, las calles y los primeros barrios, además de la proyección de la traza; 2) la ciudad del ensanche, producto de los lineamientos del Medellín Futuro (1890-1937), inscritos en el marco del urbanismo de la ciudad posliberal europea, bajo los cuales se adelantaron acciones dirigidas a la ampliación de áreas urbanizadas, la expansión vial, la intervención del centro antiguo, el ensanche urbano, diversificación del transporte público, modernización y ampliación de servicios de agua y desagüe; 3) la ciudad del plano regulador (1950), orientada a su reorganización y a la planificación de su crecimiento, bajo los parámetros de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

De la ciudad colonial Melo (1997) destaca en primer lugar, la existencia de núcleos semiurbanos, que crearon los elementos necesarios para una red jerárquica que paulatinamente adquirió una acelerada dinámica de crecimiento; y, en segundo lugar, el hecho de que, al momento de erección en villa (1675), ya se encontraban asentadas, con sus casas, 60 familias, lo que introdujo la tensión entre la ciudad definida por las normas y la ciudad real. De este momento, además de la estructura de la ciudad colonial que se prolonga hasta el siglo XIX, Medellín heredó:

[…] una especie de contradicción mental permanente: la obsesión por tener vías rectas y amplias, como criterio esencial de urbanismo, pero que estuvo casi siempre detrás de los hechos: las casas que se iban haciendo en los nuevos barrios seguían

en alguna medida las curvaturas impuestas por el medio, por las quebradas y por las curvas de nivel, sobre todo cuando comenzó a extenderse la ciudad más allá del núcleo relativamente plano que ocupó hasta 1880. Después llegaba el esfuerzo municipal de ampliar y rectificar, derribando lo construido, y tratando de eliminar los rasgos de la topografía: cubrir quebradas, hacer manzanas estrictamente cuadradas, rectificar las quebradas y los ríos (Melo, 1997, p. 4).

Avanzando hacia el periodo comprendido entre 1770 y 1870, González (2007) identifica dos momentos clave: la formación de la Villa Ilustrada, aproximadamente entre 1770 y 1825, siendo significativo, entre otros asuntos, las conexiones viales, la infraestructura, la apuesta urbana y el desarrollo arquitectónico; y, el de la Villa Republicana, entre 1826 y 1870, en el que se puede resaltar el mejoramiento urbano, el auge de la renovación, y expansión urbana. Desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta el tercer cuarto del siglo XIX, se evidencia un paulatino y sólido crecimiento de la ciudad, reflejado en su estructura y consolidación como el primer centro urbano de todo Antioquia. En este periodo "[…] se introduce la idea de progreso y civilización por la modernidad ilustrada, que se materializará en el escenario urbano y marcará el ritmo a seguir en los años siguientes […]" (2007, p. 16). Entre los años 1870 y 1932 la ciudad de Medellín vivió un proceso que la condujo a grandes transformaciones: una concentración de actividades económicas que la llevaron a consolidarse como ciudad comercial, bancaria e industrial; un aumento poblacional que la situaron como la segunda ciudad de país; cambios sociales que generaron mayor movilidad social; "[…] pasó de la aldea de la Villa de la Candelaria a verse y sentirse ciudad de Medellín; su estructura urbana fue modificada con el fin de parecerse al imaginario que se estaba construyendo y que se quería proyectar hacia afuera […] (2007, p. 12).

En cuanto a la ciudad del ensanche, nombrada por Perfetti, se puede destacar como hecho relevante la adopción en 1913 del plano de Medellín Futuro, enmarcado en los lineamientos del urbanismo de la ciudad posliberal europea. Bajo este enfoque, durante las primeras décadas del siglo XX: "[…] se ampliaron áreas urbanizadas, se atendieron la expansión vial y las áreas verdes, se planteó la intervención del centro antiguo de la ciudad con unos delineamientos y la proyección del ensanche urbano con otros parámetros, se adelantaron la modernización y la ampliación de los servicios de agua potable y desagüe, y se diversificó el transporte público […]" (Perfetti, 1996. P. 96).

En suma, desde sus orígenes como ciudad colonial, una tradición ha marcado el crecimiento de Medellín: la constante necesidad de promover el desarrollo y el progreso, en lo que se llamó la modernización de la ciudad. Para el siglo XX, Medellín se caracterizaba por la complejización de sus actividades económicas, el alto crecimiento demográfico generado por el desarrollo industrial y los procesos de inmigración, la aceleración de los procesos de urbanización, la creciente expansión urbana, y la diferenciación social y espacial de sus pobladores.

A lo anterior, se adhieren otros hechos como la expedición en 1947 de la Ley 88 del Plano Regulador, con la cual se inauguró la primera experiencia de planeación

en Colombia como un instrumento de gestión de la estructura urbana basado en los preceptos del Congreso Interamericano de Arquitectura Moderna (CIAM) y alimentados por el espíritu de la Carta de Atenas (Del Castillo y Salazar Ferro, 2001). Medellín se acogió a esta figura por medio del Plan Regulador resultante del Plan Piloto creado por los Urbanistas Wienner y Sert, contratados por la Oficina de Valorización un año después de expedida la Ley. Para 1950, Medellín estaba densamente poblado hacia la ladera oriental, los servicios de educación y salud se hallaban dispersos, su cobertura era insuficiente, y las edificaciones eran inadecuadas; el asentamiento de barrios insalubres en las laderas de la ciudad, evidenciaban la escasez de vivienda; además de la dispersión de la industria por todo el valle, y las dificultades de tráfico. Estas situaciones, entre otras, hacían necesario la proyección de una nueva ciudad, y para ello el Plan Regulador dio directrices (Perfetti, 1996).

No obstante, lo hasta aquí esbozado, las actuaciones fragmentadas sobre el territorio, la persistencia de visiones que, desde las actuaciones urbanas, evidencian la carencia de una visión de ciudad como conjunto, han producido, contrariamente, una ciudad parcelada y fragmentada, con desarrollos que poco tributan a ese ideal de ciudad funcional y equilibrada. Como lo afirma Perfetti (1996), al arribar a la última década del siglo XX, Medellín se define por la existencia de dos ciudades en un valle densamente poblado: "[…] al sur, la urbe dotada con avenidas, equipamiento y arborizada; al norte, los barrios populares con escasez de vías, de construcciones estatales y de equipamiento, cuyos habitantes hacinados en zonas de alto riesgo generaron su propia justicia" (1996, p.104).

Acercamiento al desarrollo urbano de Medellín, segunda mitad del siglo XX

El desarrollo urbano de Medellín durante la segunda mitad del siglo XX se orientó bajo dos lógicas: la de los planes de ordenamiento físico de la ciudad (plan regulador, plan piloto, plan director), y la de los planes de desarrollo. Es de anotar, que para la época las ciudades latinoamericanas iniciaban la empresa desarrollista promovida por los países europeos de la posguerra, como bien lo resalta Botero: "En 1950 moría el ilustrado y todavía idealista mito del progreso, la gran creación del siglo XIX; y nacía con toda su fuerza pragmática y positivista, pero no menos mitológica, el que puede llamarse mito del desarrollo […]" (1996, p. 521).

En este contexto, en el proceso de planificación urbana de Medellín durante el periodo anotado, se pueden diferenciar dos momentos; el primero comprendido entre la década del cincuenta y la década del setenta, en el que el desarrollo de la ciudad se orientó por los planes de ordenamiento físico; y, el segundo, abarca el periodo de 1975 hasta la década del noventa en el que la planeación urbana se incorpora a la nueva lógica de los planes de desarrollo y a una visión estratégica de la ciudad. En el primer momento, citando a Botero (1996), se pueden destacar los siguientes aspectos del desarrollo urbano: la gestión de los servicios urbanos a través de empresas públicas; la definición de líneas de acción y entes ejecutores en relación con el manejo de quebradas, el transporte público, y el sistema vial primario. Además de la promulgación del Plan

Director, guía para los nuevos desarrollos urbanos.

Dicho Plan abrió un nuevo periodo (1960-1970) en la planeación física de Medellín, en el que las acciones se orientaron al proceso de configuración de la metrópoli. Ello se evidenció en las normas de zonificación y usos del suelo, promulgadas en 1964 con fundamento en los postulados de separación de funciones de la Carta de Atenas que sirvió de base teórica para el Plan Piloto. Se sumó, el Reglamento de Urbanizaciones de Planeación Municipal en 1968, "basado en la segregación social [...] por el simple expediente de las diferencias de loteo mínimo [...], como si este esquema racional abstracto fuera aplicable a la realidad social [...]. Esta cándida simplificación fue la piedra angular de la segregación social espacial que había de tener tan serias repercusiones sobre la ciudad" (Botero, 1996, p.522-523).

Pasando al segundo momento, este se enmarca en el apogeo del desarrollismo promovido desde la década del cincuenta, y fundamentado, entre otros asuntos, por las teorías económicas de la modernización. Colombia ya había iniciado acciones en esa dirección, a raíz de la misión que en 1949 enviara el Banco Mundial, en cabeza del experto Lauchlin Currie; como resultado se generaron recomendaciones sobre planificación económica con el propósito de conducir al país hacia el desarrollo social y el crecimiento económico. En este marco, la planeación urbana en Medellín adoptó una nueva lógica, evidenciándose su desplazamiento "del centro de gravedad conceptual, orientador del academicismo arquitectónico y la zonificación simplificada unívoca, hacia lo socioeconómico" (Botero, 1996, p. 529).

Así, el proceso de institucionalización del desarrollo y la planificación en Colombia, propició que el desarrollo urbano en Medellín se condujera bajo los modelos instaurados; lo cual se reflejó en la institucionalización de la planeación, por medio del funcionamiento de la Oficina de Planeación Municipal en la década del sesenta, ente que asumió las funciones reguladoras que otras entidades municipales habían cumplido en décadas anteriores, con el fin de ordenar el funcionamiento y la expansión de la ciudad. Sus primeras acciones se orientaron a la regulación urbana, además de los programas para rehabilitar, normalizar o erradicar núcleos de vivienda. Otros hechos significativos, fueron la aprobación del Plan de Sectorización o División Territorial para el municipio, la adopción por parte de Concejo del Estatuto de Planeación, y la aprobación del Código Urbano (Alcaldía de Medellín, 2011).

Otro asunto atendido durante la década del setenta, fue el perímetro urbano; ya que desde 1945 no se había reformulado y los territorios que se consideraban dentro de las fronteras urbanas, se quedaban cortos en comparación con los nuevos territorios urbanizados fuera de los límites establecidos. Aunque el propósito de establecer un perímetro urbano claro apuntó a una estrategia de control de territorio y por consiguiente del crecimiento urbano, la definición de fronteras entre lo que está adentro, lo que se interviene y lo que no, privó del desarrollo a muchos pobladores que se quedaron por fuera. Ello permite comprender por qué muchos de los asentamientos ilegales estuvieron por fuera de las acciones del Estado desde esta época y hasta décadas recientes. A lo anterior se sumó la Ley 166 de 1968, expedida por el gobierno Nacional

y conocida como Ley Anti-tugurios, la cual prohibió a los gobiernos locales dotar de infraestructura física y servicios públicos a los asentamientos piratas ubicados por fuera del perímetro urbano (Naranjo y Villa, 1997); sin embargo, el fracaso de dichas acciones, condujo en los años siguientes a la implementación de una nueva estrategia para el control del crecimiento urbano y para la atención de los nuevos pobladores, por medio de planes de autoconstrucción de vivienda para sectores populares (Villa, 2007).

Derivado de lo anterior, Medellín tenía grandes problemáticas de segregación y exclusión social, acompañadas de vacíos importantes a nivel normativo en cuanto a la regulación de la planeación urbana, más aun con el proceso de metropolización que emprendían los municipios del área lo que implicaba grandes retos para la administración, ya que si bien se constataron profundas transformaciones espaciales y sociales, no se alcanzó a medir la verdadera magnitud de las demandas sociales acumuladas y las venideras por parte de los nuevos residentes, con las consecuentes demandas para la planeación y el desarrollo urbano de la ciudad (Naranjo y Villa, Op. cit.).

La década del setenta se inaugura con las acciones que la reforma constitucional de 1968 introdujo al ámbito de la planeación. A partir de las directrices nacionales, la Oficina de Planeación Municipal inició la elaboración de un Plan Integral Municipal, el cual serviría para atender las necesidades inmediatas del crecimiento de la ciudad (Barrera, 1992; citada por Alcaldía de Medellín, 2011). Posteriormente, en 1977 se emprendieron acciones para elaborar un Plan General de Desarrollo que "actualizara, reuniera y unificara las directrices sectoriales en el proceso urbano de la ciudad" (Alcaldía de Medellín, 2011: 97). Es de anotar como muchas de las actuaciones del ente durante las décadas del sesenta y setenta, pese a sus intenciones de ordenar el espacio, incidieron en la segregación socio espacial de la población; así lo describe Melo, al referirse al Código de Construcción de 1975: "La segunda mitad del sesenta parece ser una época nefasta en la historia urbana de Medellín, sobre todo por la codificación constructiva que consolidó legalmente la más estricta segregación social, y prohibió los pobres en El Poblado mientras ordenaba su concentración en otros sitios de la ciudad [...]" (Naranjo y Villa,1997, p. 15).

En los ochentas, la planeación urbana se enfrentaba a situaciones como el crecimiento poblacional, la saturación espacial, y los procesos globales de orden económico y político; a ello se adherían las problemáticas en el transporte y tráfico urbano, las problemáticas ambientales asociadas a la proliferación de basuras, contaminación de cuencas, y el deterioro de la calidad del aire. También era motivo de preocupación la poca disponibilidad de áreas de expansión para vivienda, y el déficit de espacio público (Alcaldía de Medellín, 2011). En esta década, se hizo más evidente el viraje de la planeación urbana de la ciudad, bajo la lógica de la planeación estratégica, como lo muestra el Plan de Desarrollo de Medellín de 1985, y los planes de ordenamiento territorial de 1986 y 1987, los cuales en conjunto tuvieron incidencia en el planeamiento urbano y metropolitano de Medellín (Botero, 1996).

Para los ochenta y los noventa, la ciudad se encontraba fuertemente fragmentada,

era evidente la existencia de dos ciudades: "al sur, la urbe dotada con avenidas, equipamiento y arborizada; y al norte, los barrios populares con escasez de vías, de construcciones estatales y de equipamiento, cuyos habitantes hacinados en zonas de alto riesgo generaron su propia justicia" (Perfeti, 1996: 104). Al desarrollo social desigual e inequitativo producto de las décadas anteriores, se adherían otras problemáticas como el narcotráfico, la presencia de guerrilla urbana y grupos delincuenciales, y la débil o inexistente presencia del Estado en los territorios disputados por dichos actores (Villa, 2007).

Es de resaltar algunas de las respuestas a los efectos de la violencia y a la crisis social, por parte del gobierno local, por medio de la exaltación en el ámbito nacional e internacional de los aspectos positivos de la ciudad, y el retorno a la idea de progreso materializada en obras de infraestructura. Para un sector de la élite, de los gobernantes y de la sociedad, esto último era la manera de recuperar el liderazgo y la imagen de la Bella Villa. No obstante, la crisis continuó profundizándose, y en la década de los noventa se adoptaron otras estrategias para superar la crisis, a través de la reflexión colectiva y la búsqueda de pactos de ciudad (Villa, 2007).

2. Los años 90 en Medellín: inicios de la transformación urbana

Para esta década, Medellín continuaba con demandas insatisfechas en los campos de vivienda, educación, empleo, ingresos, y seguridad. Lo anterior, sumado a las múltiples violencias expresadas en la aparición de bandas y delincuencia común, milicias, narcotráfico, y paramilitares, la poca legitimidad de los partidos locales y el Estado, entre otros factores, condujo a la agudización de la crisis (Noreña, 2007). Ante este panorama, los gobiernos nacional y municipal propusieron y aplicaron estrategias como la creación de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED) liderado por esa Consejería. Ambas estrategias sembraron el capital que se capitalizaría con las acciones de gobierno y de la ciudadanía en los primeros años del siglo XXI.

La primera, fue creada en 1990 por el presidente César Gaviria para promover ideas, propuestas, y programas para atender la deuda social y la ausencia histórica del Estado en la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana. Durante el periodo de operación (1990-1995), fue un actor clave en la transformación de la ciudad en cuanto al establecimiento de formas de diálogo, consenso y participación ciudadana para la superación del conflicto o crisis urbana: "Organizaciones públicas, privadas, eclesiásticas, comunitarias y no gubernamentales se sentaron a conocerse, a dialogar, a coordinar, a diagnosticar el territorio en su conjunto y a desarrollar programas y proyectos [...] con los que buscaron contrarrestar la ola de violencia que existía en los sectores más vulnerables de Medellín" (Alcaldía de Medellín, BID, 2009, p. 43).

En cuanto al PRIMED, éste inició en 1993 bajo un esquema de participación interinstitucional, y cofinanciado por la Nación, la municipalidad, la comunidad y el Estado Alemán. Su objetivo fue mejorar la calidad de vida en los barrios subnormales de la ciudad, por medio de mecanismos de planificación y gestión que permitieran

institucionalizar en la municipalidad el mejoramiento urbano, al igual que la promoción y participación comunitaria para la concertación de los proyectos. Tal mejoramiento barrial incluía la infraestructura vial y los servicios públicos, obras de estabilización y protección, adecuación del equipamiento educativo, de salud y recreación, el mejoramiento de vivienda, y acciones para la mitigación del riesgo geológico a través de obras de infraestructura y capacitación para el manejo y control del medio ambiente, además de la legalización de la tenencia de la tierra (Alcaldía de Medellín, 1996).



Ilustración 1. Beneficiarios PRIMED. Fuente: Alcaldía de Medellín (1996)

El programa tuvo como antecedente las acciones adelantadas en 1984 por el gobierno local, para rehabilitar los barrios aledaños al antiguo basurero de Moravia. Esa intervención que también puso énfasis en la participación de los pobladores en la consolidación física de los barrios, sentó las bases para el PRIMED; éste tuvo como novedad la inclusión de varios enfoques: preventivo frente a manejo de riesgos, de reordenamiento urbanístico, y de convivencia barrial. Así mismo, el programa se caracterizó por la adopción de varios principios: participación de la comunidad, cooperación entre entidades, estándares adecuados, subsidios mínimos, e integralidad (Ibíd). Puede decirse, que esta experiencia de planificación y gestión urbana fue la precursora de lo que en las décadas siguientes con mayor circulación discursiva se denominaría urbanismo social y, más recientemente, urbanismo cívico pedagógico.

En síntesis, este programa marca una ruptura en la manera de planificar el desarrollo urbano. El urbanismo pasa a ser considerado como una herramienta de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos, además de un medio para la construcción de una ciudad moderna, equitativa, gobernable y próspera. Igualmente, a través de éste la planeación participativa se instala con fuerza en los procesos de gestión del desarrollo territorial, tendencia que persiste en la actualidad aunque con francas debilidades en

cuanto a las estrategias de participación y su alcance.

Es de anotar, que los Planes de Desarrollo Municipal, reglamentados por la Ley 152 de 1994, construidos y ejecutados durante la década del noventa, han constituido una valiosa herramienta para potenciar la transformación que Medellín ha tenido en la última década, pasando de los planes sectoriales a la planeación del desarrollo. El primero de ellos fue el del periodo 1995-1997 llamado "Medellín en Equipo con Usted"; este plan se orientó de manera general a la inversión social, la búsqueda de la seguridad y la convivencia ciudadana y el aumento de la productividad urbana, reconociendo que el entorno económico y político mundial, promovido por el proceso de globalización e internacionalización de la economía, le exigía a la ciudad un nuevo esquema de gobernabilidad sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido (Naranjo Pérez, 1995). Los hechos más importantes producidos durante este periodo de gobierno fueron la creación del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Acuerdo 052), los Planes Zonales enmarcados bajo los preceptos de la Ley 152/1994, y el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043 de 1996). Respecto a los Planes Zonales, llamados también Planes de Desarrollo Zonal, se orientaron a la promoción de la participación de las comunidades en la planeación local como propuesta metodológica que permitiera detectar las problemáticas más sentidas por los habitantes y a su vez las posibles alternativas de solución (Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, 1995). Así, la Planeación Zonal Participativa fue el nuevo modelo desde donde se pensó la estrategia para construir la ciudad; y a partir de ella, se logró institucionalizar la planeación, al punto de convertirla en condición necesaria para todos los procesos de desarrollo local (Departamento Administrativo de Planeación, 2011).

En el periodo de gobierno siguiente, 1998-2000, a través del Plan de Desarrollo "Por una Ciudad más Humana", se propone incidir en la cohesión social por medio de políticas públicas que conduzcan a mayores desarrollos en la ciudad; destacándose la formulación y reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, y la construcción del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana a 2015. Así mismo, se destaca la importancia que adquiere la obra pública, concebida como la gran demostración de la ciudad que se quería (Gómez, 1998). Además en el tema territorial, el plan identificó algunas problemáticas como la segregación territorial, desajustes en el mercado inmobiliario; conflictos territoriales e informalidad, acompañado de carencia de espacio público debido a la falta de una planificación integral del desarrollo y a otras situaciones relacionadas con la problemática de violencia e inseguridad en el territorio; dando como resultado una ciudad interrumpida, con un espacio público precario, "que no convoca, ni permite el encuentro y el disfrute de la ciudad por parte de sus habitantes, que no educa para la convivencia y, que, por el contrario, provoca mayores niveles de intolerancia, y en muchos casos, de violencia" (1998, p.22).

Respecto al Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015, este surge de un proceso de planeación local y regional que vinculó a instituciones de la sociedad civil, la empresa privada, el sector público y académico, con el fin de llegar

a acuerdos para la definición de estrategias y proyectos necesarios para orientar el desarrollo futuro de la región metropolitana (Alcaldía de Medellín, 1997). Igualmente, el plan buscó proyectar las intervenciones urbanísticas a mediano y largo plazo con el objetivo de hacer de Medellín y el Área Metropolitana una región integrada e integradora, proponiendo para ello el desarrollo de cinco líneas estratégicas, resumidas en las siguientes proposiciones: ciudad educadora, epicentro de políticas sociales y culturales, descentralizada y participativa, centro internacional de la convivencia, centro de servicios y región accesible, acogedora, integrada y con calidad ambiental (Secretaría Municipal de Planeación, 2009). Dentro del conjunto de acciones que se incorporan a las líneas, destacamos el proyecto denominado Laboratorio de Urbanismo, y los programas de Intervenciones Urbanas y PRIMED, cuya influencia encontramos presente en la gestión urbana adelantada en el periodo 2004-2011en el que surge y se consolida el modelo de urbanismo social.

En suma, la década del noventa constituyó la apertura de la transformación urbana de la Medellín del siglo XXI; factores como la importancia de la planeación participativa en el desarrollo local, la adopción de nuevos instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial, entre otros, se sumaron a los cambios y la nueva cara que la ciudad mostraba a sus habitantes y al mundo: inicio de operaciones del Sistema Metro (1995), y la construcción de espacios que hoy son referentes de ciudad como la Plaza de Las Esculturas, Parque de los Pies Descalzos, Parque de los Deseos, la Biblioteca Pública de EPM, y el Parque de Las Luces, proyectos adelantados en el periodo 1998-2003.



Ilustración 2. Metro de Medellín. Fuente: www.colombia.travel/es/




Ilustraciones 3 y 4. Parque de los Deseos y Biblioteca EPM.
Fuente:www.colombia.travel/es/




Ilustraciones 5 y 6. Parque de Las Luces y Plaza de Las Esculturas.
Fuente: www.colombia.travel/es/

Finalmente, en el periodo 2001-2003 se formuló el Plan de Desarrollo "Medellín Competitiva"; con éste se terminan de sentar las bases para algunas de las acciones que en los siguientes periodos de gobierno serían claves en el desarrollo urbano y la transformación de ciudad: el reconocimiento del espacio público como elemento estructurante de ciudad y de ciudadanía, el avance en la formulación de Planes Parciales para ordenar el territorio, la elaboración de los estudios y los diseños de los trazados del Metroplus (transporte masivo del Valle de Aburrá), y el inicio de la construcción del Metrocable en la zona nororiental de la ciudad, entre otras. Es de anotar que con las obras del Metrocable y el trabajo de sensibilización a las comunidades "se lograron cambios en la zona, con una mayor aceptación de la institucionalidad y el sentido de pertenencia de sus habitantes hacia la ciudad" (Veeduría del Plan de Desarrollo, 2012, p. 99).
De aquí en adelante, Medellín y sus administraciones municipales, emprendieron un camino renovado hacia la nueva gestión pública con el fin de construir mejores futuros para los habitantes de esta ciudad, convirtiéndola en centro de atención a nivel nacional y ganadora del reconocimiento internacional.

3. La Medellín del siglo XXI: paradigma latinoamericano
La Medellín del siglo XXI, es una ciudad que se visibiliza y se posiciona ante el mundo como un modelo en materia de renovación urbana, por el conjunto de estrategias empleadas para intervenir problemáticas territoriales como la ausencia

generalizada del Estado en sectores de la ciudad, la carencia y deterioro del espacio público, infraestructura, la precariedad de la vivienda y las condiciones de habitabilidad, los altos índices de pobreza, y los bajos índices de Calidad de Vida y Desarrollo Humano, entre otras. Pero no sólo fueron las novedosas formas de producir y transformar el espacio en la ciudad, las que catapultaron su reconocimiento y notoriedad, sino también la gestión pública adelantada por los gobiernos locales del naciente siglo.

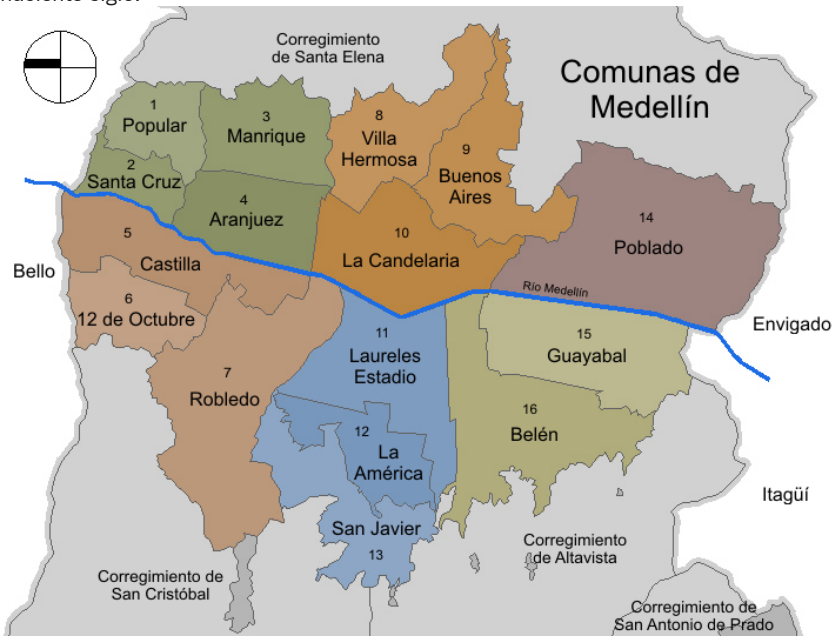


Imagen 1. División político Administrativa de Medellín. Fuente: wikimedia.org

Entre los años 2004-2015, tres propuestas de gobierno han procurado sostener los logros antes expuestos. Cada una, desde las formas particulares de concebir la ciudad, el desarrollo y la política, ha presentado alternativas para capitalizar el terreno allanado por otras administraciones municipales en la última década del siglo XX. En el periodo 2004-2007, con el Plan de Desarrollo "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía" se propone una acción de gobierno orientada por principios como la transparencia y la legalidad, para incidir en problemáticas como la violencia y la deslegitimación del Estado. En este sentido, la propuesta de gobierno se orienta a la construcción de una ciudad gobernable y participativa, social e incluyente, con un territorio que dignifique la vida de sus habitantes, con una producción eficiente, dinámica y competitiva, y con proyección internacional.

Lo anterior, apoyado en programas como Planeación y Presupuesto Participativo, Formación Ciudadana para el Desarrollo Local y la Construcción de lo Público,

Administración cercana a la comunidad, Acceso, Inclusión, Calidad y Pertinencia de la Educación, Barrios Sostenibles, Mejorados y Consolidados, Centralidades y Ejes Urbanos Habitables, Gestión e Implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, Recuperación de la Calle, Movilidad, etcétera. Dentro de esta propuesta, es importante resaltar la Línea Estratégica "Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano" bajo la cual se enmarcaron las acciones vinculadas a lo que posteriormente se denominó Urbanismo Social. Dicha línea, reconoció como ámbitos de intervención tres ejes: vivienda, movilidad y espacio público, para atender las siguientes problemáticas: inequidad territorial y exclusión social, crecimiento de cinturones de miseria en zonas de riesgo, déficit habitacional, déficit y mala calidad del espacio público, falta de equipamientos culturales, recreativos y deportivos, deterioro del centro de la ciudad, deficiencia de un sistema integrado de transporte, y deterioro ambiental (Plan de desarrollo, 2004-2007).

Bajo esta línea se enmarca el surgimiento de la propuesta de Urbanismo Social, que para el caso de Medellín, más que denotar la producción del espacio urbano bajo la lógica de sus habitantes, significó un conjunto de acciones de la municipalidad, dirigidas a sectores de la ciudad históricamente marginados del desarrollo urbano; la cuales consistían en actuaciones urbanas que vinculaban simultáneamente dimensiones físico-espaciales, sociales, e institucionales. De esta manera, al concretar los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), como principal herramienta del Urbanismo Social, en las zonas de la ciudad con menores índices de Desarrollo Humano y Calidad de Vida, se estaba atendiendo no sólo el mejoramiento y generación de infraestructura, sino también las necesidades de las comunidades locales de interactuar e interlocutar con la municipalidad y sus instituciones; logrando un gran impacto pues significó la presencia real del Estado local en sus territorios, con todas sus instituciones y oferta de servicios, sumado a la adecuación y generación de vivienda, equipamientos, espacio público, entre otras acciones. Para el año 2007, la ciudad contaba con potentes estrategias (simbólicas y materiales) de transformación urbana: los PUI, los proyectos para generación de centralidades y espacio público en la ciudad, y una práctica discursiva que condujo a la circulación de representaciones e imaginarios de la ciudad de Medellín y a múltiples reconocimientos por parte de gobiernos y organismos internacionales. En el siguiente periodo de gobierno, 2008-2011, en el Plan de Desarrollo "Medellín ES Solidaria y Competitiva", el Urbanismo Social adquiere el carácter de enfoque bajo las mismas premisas de intervención integral del territorio.



Ilustración 7. Carrera Carabobo. Espacio público para el encuentro ciudadano
Fuente: Alcaldía de Medellín (s.f.)



Ilustración 8. Centro de Desarrollo Cultural de Moravia. Espacio para la cultura
Fuente: Alcaldía de Medellín (s.f)



Ilustración 9. Parque Explora. Espacio para la recreación Fuente: Alcaldía de Medellín (s.f.)

Desde el año 2012, al iniciar el periodo de gobierno local 2012-2015, el Urbanismo Social se ha sustituido por la denominación de Urbanismo Cívico Pedagógico, el cual es concebido en el actual plan de desarrollo como una "estrategia que en la línea del urbanismo social da un paso adelante, en la medida en que su objetivo es afianzar el ejercicio de la ciudadanía, más que la construcción exclusivamente física de la ciudad. Para ello se precisa la participación de la ciudadanía haciéndole corresponsable de su propio desarrollo, y por ende constituye una forma de construir estado a partir de la ciudadanía y su urbanidad" (Alcaldía de Medellín, 2012: 116). Así mismo, éste es transversal a todas las acciones de la Empresa de Desarrollo Urbano de la ciudad (EDU) quien lo define como "una estrategia de interacción y cohesión social para promover la cultura en el territorio mediante las intervenciones urbanísticas" (2014, sitio web oficial), la cual se concreta a través del acompañamiento social que la empresa realiza en cada proyecto.

En este nuevo urbanismo, desde lo discursivo se continúa dando importancia a la cercanía del Estado con las comunidades, a la escucha atenta de sus necesidades; idearios como el empoderamiento de los ciudadanos, la corresponsabilidad, y civilidad de los mismos, entre otros, continúan presentes en la retórica que acompaña la construcción de esta propuesta de urbanismo. Lo anterior se evidencia, en lo que podría llamarse sus principios de acción:

El gobierno debe ser el primer pedagogo. Desde este principio se reconoce la interacción del técnico, el ciudadano y el gobernante en la planificación y gestión del territorio; de allí que toda propuesta urbana pase por la discusión con las comunidades. En esta perspectiva se habla de un urbanismo de proximidad que además de atender asuntos del orden físico espacial, forma a los ciudadanos destinatarios de su producción. En suma, este principio se inspira en las premisas de

la ciudad educadora.
En el espacio público es donde nos igualamos con equidad. Es central a este principio la cultura de urbanismo cívico pedagógico, por medio de la cual se busca dar sostenibilidad a la ocupación de los territorios, teniendo como herramienta la intervención física acompañada de inclusión y desarrollo con equidad, además de la intervención social en el antes, el durante y el después de los proyectos.
Hacemos construcciones con mensaje educativo. Se orienta a un urbanismo que asume la civilidad como principal herramienta de construcción de ciudad, en tanto contribuye al empoderamiento de las comunidades.
Educamos con el ejemplo y la apropiación de las obras es ejemplo de educación. La participación activa de la comunidad se plantea como un principio de acción esencial en el urbanismo cívico- pedagógico; también lo son la responsabilidad social del sector privado, la cercanía del gobernante, la humildad del técnico, y la comunicación eficiente y democrática. Sintetizando, este principio plantea la construcción de la ciudad como un hecho colectivo.
No obstante las continuidades entre uno y otro tipo de urbanismo, se encuentran algunas diferencias en torno a las intervenciones priorizadas. Si bien, en la actual gestión territorial de la ciudad los PUI siguen apareciendo como un tipo de intervención, desde la práctica discursiva y material éstos son desplazados por un nuevo ícono de transformación urbana: el Cinturón Verde, programa bandera del plan de desarrollo municipal para el periodo 2012-2015, que se concreta con el proyecto Jardín Circunvalar, cuyo fin es ordenar el desarrollo de las zonas de la ciudad ubicadas en el borde urbano-rural. Éste incluye actuaciones en torno a: el control de la expansión, la vivienda digna y segura, espacio público incluyente y estructurador del territorio, la sostenibilidad y conexión del territorio. Otro programa que ha adquirido notoriedad, durante esta administración, es el denominado Unidades de Vida Articulada (UVA); entendidas como centros urbanos y espacios de encuentro para el desarrollo de iniciativas sociales y comunitarias en los barrios, vinculando programas para la participación ciudadana, la recreación, la cultura y el deporte. En conjunto, en la propuesta del Urbanismo Pedagógico, aparecen nuevas maneras de nombrar la realidad urbana; así, palabras como periferia, borde, rural, urbano, medio ambiente, entre otras, engrosan la retórica oficial. Urbanismo Pedagógico significa: “transformación del espacio y transformación del ser” (testimonio funcionario de la EDU, recogido en campo, 2014).





Ilustraciones 10 y 11. Jardín Circunvalar, comuna 8, Medellín. Fuente: Suly Ma. Quinchía R.





Ilustraciones 12 y 13. Proyección de UVA. Fuente: www.epm.com.co

4. Consideraciones finales

Los impactos socio-espaciales de las políticas urbanas implementadas en la ciudad de Medellín desde el año 2004, constituyen una temática pendiente y poco explorada en la agenda de investigación de académicos, profesionales, y especialmente de la institucionalidad estatal. Es evidente, desde la materialidad, el gran salto cuantitativo que la ciudad ha dado en la dotación de equipamientos e infraestructuras, en comunas y barrios tradicionalmente segregadas del desarrollo urbano de la ciudad. La construcción de Parques Biblioteca, Centros de Desarrollo Zonal, Colegios de Calidad, Centros para la infancia, Parques Lineales, proyectos habitacionales, y el mejoramiento de centros de salud, centros educativos, espacios para la recreación y la cultura, entre otros, dan cuenta de ello.

No obstante, se hace necesario reconocer, con indicadores cuantitativos y cualitativos, los impactos reales de estas intervenciones en los territorios y sus habitantes, su eficacia en el mejoramiento de la calidad de vida, la superación de condiciones de exclusión social y espacial, y en general brindar un acercamiento a las dinámicas socio-espaciales que este tipo de intervenciones puede generar.

Actualmente, se ha reavivado la noción de derecho a la ciudad, bien sea para aludir a las carencias y problemáticas de las ciudades contemporáneas o para calificar aquellos casos de planeación y gestión urbana considerados exitosos; ésta ha sido, entonces, una noción acuñada para el caso Medellín, pero cabe preguntar: ¿ha sido el Urbanismo Social y el Urbanismo Pedagógico una herramienta garante del derecho a la ciudad?, ¿puede otorgársele al urbanismo la tarea de superar condiciones estructurales en nuestra sociedad?, ¿son los ciudadanos los principales beneficiados de la renovación y transformación urbana?

El acercamiento a los territorios y el diálogo con sus habitantes, a través de entrevistas, talleres y grupos de discusión, arrojan una percepción favorable de las intervenciones realizadas; el embellecimiento de sus espacios y equipamientos, la dotación de infraestructura, y la presencia de población extranjera (turistas y delegados de gobiernos) para constatar la transformación de Medellín, son hechos que alientan y animan a los pobladores. Sin embargo, simultáneamente, permanece la percepción de que sus condiciones materiales no han cambiado y que sus posibilidades de inserción (material y simbólica a la ciudad) no son suficientes:

(…) desde la perspectiva del urbanismo social, yo creo que… se habla de una mejora ¿cierto?, de una comunidad donde de una u otra forma se debe reflejar el mejoramiento de calidad de vida ¿cierto? Cuando una ciudad se transforma o cuando un pueblo se transforma, el objetivo es que todos sus habitantes, perciban y mejoren esa calidad de vida, donde calidad de vida llamamos a lo que decíamos ahora la parte que están incluidos, que tenga un derecho, los derechos fundamentales ¿cierto?, la educación, a una vivienda digna (…) (Testimonio de joven, habitante del barrio Moravia).

Para finalizar, se hace necesaria la atención de otras cuestiones inherentes al desarrollo urbano de las ciudades, y en especial a los efectos adversos que las intervenciones urbanas, como las realizadas en Medellín, producen. La planeación y gestión de las mismas, debería prever los impactos negativos qué, más allá de significar la deslegitimación de los proyectos, obedecen a su naturaleza. En este sentido, pareciera que los procesos de participación de las comunidades, en el marco de los proyectos e intervenciones urbanas, constituyen la única estrategia de previsión, y prevención, de los impactos; cuestión bastante limitada si se tiene en cuenta el reduccionismo de la participación a meras actividades en las que se transmite información, y en las que el ciudadano tiene pocas posibilidades de incidir.

Bibliografía:

Alcaldía de Medellín. (1996). PRIMED Una experiencia exitosa en la intervención urbana. Medellín: Multigráficas Ltda. En: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129776so.pdf (Acceso: 10 de abril de 2013)

Alcaldía de Medellín. (1997) .Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana

2015: La Visión y los Proyectos. Medellín: Alcaldía de Medellín: PNUD.

---------- (2011). Medellín: Una ciudad que se piensa y se transforma. Departamento Administrativo de Planeación – 50 años (1960-2010). Medellín: Alcaldía de Medellín.

---------- (2011). Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas. Medellín: Mesa Editores. En: http://www.acimedellin.org/es/Proyecci%C3%B3n/BuenasPr%C3%A1cticas.aspx (Acceso: junio 30 de 2012).

Alcaldía de Medellín. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2009). Medellín, Transformación de una ciudad. En: http://eventos.aviatur.com.co/iflasap2012/pdf/medellin.pdf (Acceso: mayo 12 de 2012)

Botero, Gómez Fabio. (1996). La planeación del desarrollo urbano de Medellín, 1955-1994, en: Historia de Medellín I. Santafé de Bogotá: Compañía Suramérica de Seguros, p. 521-529.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. (1995). Hacia los Planes de Desarrollo Zonales: Propuesta Metodológica. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Del Castillo, Juan Carlos, Salazar Ferro, José. (2001). La Planeación Urbanística en Colombia, en: Peter Brand, Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Tercer Mundo, p. 131.157.

Gómez Martínez, Juan. (1998). Plan de Desarrollo 1998-2000: Por Una Ciudad Más Humana. Medellín: Alcaldía de Medellín.

González, Escobar Luis Fernando. (2007). Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos 1775-1932. Medellín: Escuela del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia.

Melo, Jorge Orlando. (1997). Espacio e historia en Medellín. En: http://www.jorgeorlandomelo.com/espaciomedellin.htm (Acceso: 12 de marzo de 2012)

Naranjo, Gloria. Villa, M. Marta Inés. (1997). Entre luces y sombras, Medellín: espacio y políticas urbanas. Medellín: Corporación Región.

Naranjo Pérez, Sergio (1995). Plan de Desarrollo 1995-1997: Medellín en Equipo con Usted. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Noreña Betancur; Hermman Eduardo. (2007). Los paramilitares en Medellín. La desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. Un estudio de caso. Tesis de grado para optar al título de Magister en Ciencias Políticas. Insti, Facultad de Arquitectura, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. En: http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/colombia/iep/tesis/norena.pdf (Acceso: 10 de mayo de 2013)

Perfetti, Verónica. (1996). Tres proyectos para un deseo: la ilusión de una ciudad, en: Historia de Medellín. Tomo I. Jorge Orlando Melo (Editor). Bogotá: Compañía Suramericana de Seguros, p. 85-104.

Secretaria de Planeación. (1999). Participación Ciudadana en la formulación del

plan de Ordenamiento Territorial, documento técnico de soporte, tomo 1. Medellín: Alcaldía de Medellín.
Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín. (2012) Balance de gestión de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2011. Medellín: Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín.
Villa Martínez, Marta Inés. (2007). Medellín: de Aldea a Metrópoli. Una Mirada al Siglo XX desde el Espacio Urbano, en: Ramón Moncada Cardona (Coordinador), Historia de las Ciudades e Historia de Medellín como Ciudad. Medellín: Corporación Región, p. 98-118.

Pueblos Invisibles. Del aislamiento a la inclusión socio territorial de localidades postergadas en Maldonado y su región

Rabellino, Carola
Leicht, Eleonora
Vainer Debora
Mancino, Mauro

PALABRAS CLAVE
· Transformaciones Socio Espaciales
· Desequilibrios Y Procesos De Inclusión/Exclusión
· Estrategias De Gestión Local

Resumen / Las transformaciones en el territorio de Maldonado y su región son estratégicas para el desarrollo local y también desafían al modelo del Uruguay del presente y futuro. Por esto, en la Universidad de la República dentro del marco de sus políticas descentralizadoras, se apostó fuertemente a la presencia de la misma a través de un Centro Universitario Regional, denominado CURE (Centro Universitario de la Región Este) en este territorio. El artículo presenta parte del proceso y algunos resultados que se obtuvieron al integrar propuestas de enseñanza e investigación para contribuir a conocer las pequeñas localidades del departamento de Maldonado, los "Pueblos Invisibles". Estos núcleos poblados tienen en común que, si bien participan de las lógicas estacionales de los balnearios costeros, lo hacen de manera marginal, permaneciendo muchas veces invisibilizados, identificándose como lugares de paso, ciudad-dormitorio, o simples proveedores de servicios, constatándose una situación de inequidad en la distribución de la riqueza que genera la actividad turística. Esta situación nos desafía a plantear la búsqueda de posibles desarrollos sostenibles, y la construcción de la visibilidad de estos pueblos desde sus potencialidades endógenas.

En este mismo sentido nos interrogamos acerca de las perspectivas de las localidades que no se ubican en la costa en estos departamentos costeros: ¿Cuáles son sus posibilidades de desarrollo? ¿Cuál es su rol en un país con fuerte predominio de las cadenas agroindustriales? ¿Cómo recuperar patrimonios materiales e inmateriales que conforman sus identidades y deberían preservarse y hacerse visibles?

RABELLINO, CAROLA
Centro Universitario de la Región Este. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República, Uruguay
E-mail: carolarabellino@gmail.com

LEICHT, ELEONORA
Centro Universitario de la Región Este. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República, Uruguay

El trabajo a presentar, es fruto de un proceso de investigación llevada a cabo en conjunto con espacio de enseñanza a través de un curso opcional o pasantía que se ofrece a estudiantes interesados. Refiere a aspectos urbano-territoriales de pequeñas localidades de los Departamentos de Maldonado. Estos pueblos tienen en común que, si bien participan de las lógicas estacionales de los balnearios costeros, lo hacen de manera marginal, permaneciendo muchas veces invisibilizados, identificándose como lugares de paso, ciudad-dormitorio, o simples proveedores de servicios, constatándose una situación de inequidad en la distribución de la riqueza que genera la actividad turística. Esta situación nos desafía a plantear la búsqueda de posibles desarrollos sostenibles, y la construcción de la visibilidad de estos pueblos desde sus potencialidades endógenas, sus valores patrimoniales y paisaje cultural, que cooperen a revertir la problemática.

El proyecto se propone retos metodológicos a la hora de abordar la planificación urbana y territorial de las localidades y municipios, introduciendo claves poco usuales de acercamiento al territorio desde el ordenamiento, indagando acerca de las intersecciones posibles entre Urbanismo, Patrimonio y Paisaje Cultural.

El objetivo último es generar mayor conocimiento y propuestas que se estimen pertinentes para las localidades y municipios involucrados, tendiendo a conformar un proyecto territorial sostenible para estos pueblos que comparten desafíos y oportunidades.

El grupo de investigación, hace ocho años que viene trabajando en temas urbano-territoriales en la Región Este, haciendo énfasis hasta ahora en el Departamento de Maldonado. En el segundo semestre del año 2014, se amplió la mirada a las localidades de Rocha, en la hipótesis de que se dan lógicas similares, comunes a la constelación de pueblos que, sin ser costeros, sus dinámicas están muy vinculadas a lo que sucede en los balnearios cercanos.

Concretamente para el departamento de Maldonado, los estudios de caso están enfocados a las siguientes localidades, admitiéndose diversas escalas de aproximación: Pueblo Solis, Cerros Azules, Gregorio Aznárez, Pan de Azúcar, Gerona, Nueva Carrara, Pueblo Edén, Aiguá, Los Talas, Garzón.

Listado de localidades en Maldonado incluídas en el estudio: Pueblo Solís: 61habitantes; Cerros Azules 293 habitantes; Gregorio Aznárez 944 habitantes; Pan de Azúcar 6597 habitantes; Gerona 679 habitantes; Nueva Carrara 156 habitantes.

También se incorporaron núcleos poblados del Oeste del departamento, a saber: Pueblo Edén 85 habitantes, Aiguá 2465 habitantes; Los Talas 124 habitantes; Garzón 19 habitantes.

VAINER DEBORA
Centro Universitario de la Región Este. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República, Uruguay

MANCINO, MAURO
Centro Universitario de la Región Este. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República, Uruguay

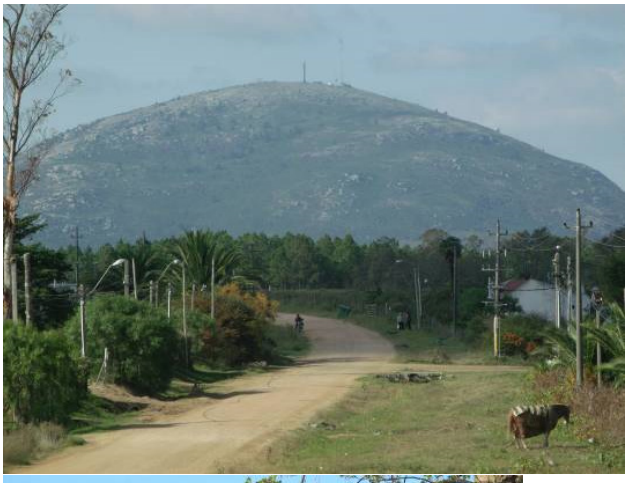
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo 2011. Uruguay.

Objetivos del trabajo a presentar

Contribuir con la difusión de conocimiento acerca de realidades territoriales mediterráneas del departamento de Maldonado, que no participan de las dinámicas costeras o lo hacen de forma marginal.

Presentar resultados preliminares del trabajo de investigación, en temas que transversalizan problemas y miradas disciplinares: ordenamiento y planificación, inclusión social, transformaciones socio espaciales, desigualdades territoriales, paisajes culturales, entre otros.

Mostrar la perspectiva de los actores locales en relación a las localidades que habitan.





Breve aproximación histórica a la normativa del planeamiento territorial en Uruguay. Un período particularmente fecundo: desde el año 2008 hasta el presente.

La práctica el urbanismo está indisolublemente vinculada con la vida social, económica, política y cultural de un determinado tiempo y lugar. Proponemos un breve recorrido por normativas en relación al planeamiento territorial en el Uruguay, a modo de síntesis ilustrativa.

En 1946 se aprueba la llamada Ley de Centros Poblados que es el marco jurídico sobre urbanismo que nos rigió por más de sesenta años; atribuyó competencia a los Gobiernos Departamentales habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados; se dispone que queda exclusivamente reservada a los Gobiernos de los Departamentos respectivos la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados.

Posteriormente, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente (MVOTMA), titular del cometido del planeamiento territorial a escala nacional (numerales 6, 7 y 8 de la ley Nº16.112 del 30 de mayo de 1990). En el MVOTMA se ubica la DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial).

En el año 2008 se aprueba la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que incorporó un procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial que implican mecanismos de coordinación obligatoria entre los ámbitos locales y nacionales de gobierno.

La participación social actualmente consagrada como principio básico del ordenamiento territorial no tiene todavía relevancia jurídica como para incidir en la toma de decisiones; sin perjuicio de ello, constituye una oportunidad formal para que el derecho de participar sea efectivamente ejercido.

En el actual marco legal del Ordenamiento Territorial establece como principio básico la participación de los ciudadanos. En efecto, en el literal d) del artículo 5 de la referida ley se dispone: “La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.” En el artículo 6 de la misma ley se consagra como derechos territoriales de las personas “…el derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial” (literal b)”

En el artículo72 consagra como una obligación para las autoridades la promoción de la participación social utilizando como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen en la misma ley. Expresamente habilita a que toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial.

También se faculta para que cualquier persona pueda demandar ante el Poder Judicial la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento territorial (literal c. artículo 6 de la LOTDS). La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente (artículo 26 inciso 2do de la LOTDS.).

En el año 2009 se aprueba la Ley N° 18 567 de Descentralización Política y

Participación ciudadana. En su artículo 5 dispone que "Los Municipios instrumentaran la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local…". Dentro de los cometidos de los Municipios se estableció la obligación de: "Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio en régimen de Audiencia Pública un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros" (art. 13 literal 19).

En definitiva, la participación queda consagrada como una formalidad; un desafío importante es avanzar en medio de una cultura que presenta comportamientos voluntaristas y emprendimientos desarticulados. Como se pregunta Barbery: ¿este planteo sistémico no se verá superado por una realidad inabarcable? La implementación de toda acción humana, trae consigo niveles arduos y complejos de interacción en la planificación territorial, la participación social y la coordinación interinstitucional. La gestión del territorio constituye un elemento central en un nuevo planteamiento de debate ciudadano.

Maldonado: un territorio singular

El reciente Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2011 confirmó la situación del departamento de Maldonado como el que posee la mayor tasa de crecimiento del Uruguay. A esto se suman otras particularidades del departamento, corroboradas por el mencionado Censo. Los resultados del mismo muestran que la población uruguaya crece a un ritmo anual de 0,19 %. Esta reducción en el ritmo de crecimiento confirma la tendencia a la baja iniciada en el período intercensal 1996-2004. Sin embargo, Maldonado despega de esta tendencia, constituyéndose en el departamento de mayor tasa de crecimiento de todo el país, alcanzando el 2,19%. La migración interna es el componente de la dinámica demográfica que más influye en las diferencias en el crecimiento poblacional. Según el Censo 2011, el 22,4% de los uruguayos nacieron en un departamento distinto de aquel en el cual residen. Sin embargo, en Maldonado el porcentaje se eleva al 38,9%.

"El incremento más importante de población se verificó en el departamento de Maldonado: 17%. Sus habitantes en 2011 superaron ampliamente las proyecciones realizadas a partir del Censo 2004. Este crecimiento poblacional junto con la continua mejora y diversificación de los equipamientos y servicios disponibles lleva a la consolidación de un segundo polo en la costa sur del país: la aglomeración central de Maldonado". (Musso C,2013).

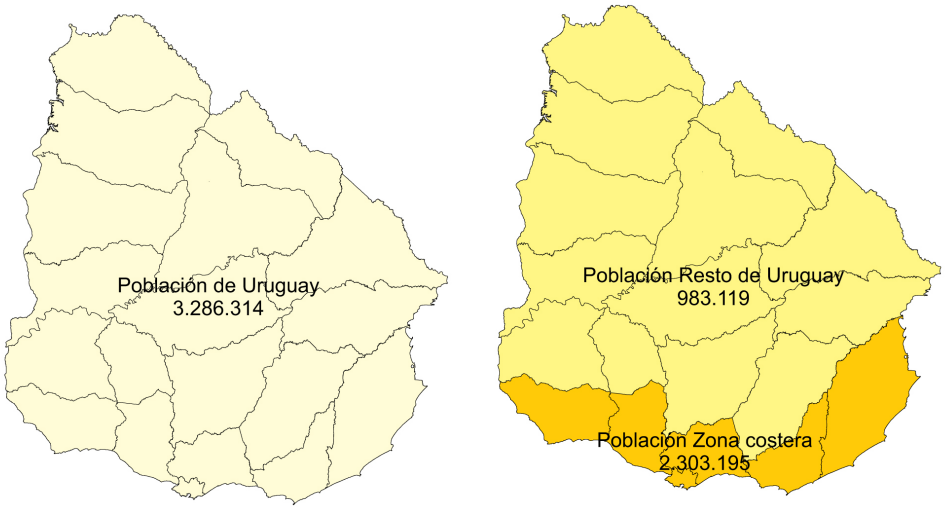
La génesis de la Aglomeración urbana Punta del Este-Maldonado-San Carlos es singular en el contexto nacional ya que su desarrollo a partir del siglo XX se produce básicamente en respuesta a la principal actividad económica de la región, que es el turismo. La mayor parte de la población radicada en forma permanente es producto de las migraciones internas del país, atraída por las fuentes de trabajo vinculadas al turismo. Tareas relacionadas a la industria de la construcción y prestación de servicios que configuran una inserción precaria al empleo la mayoría de las veces -contratación por temporada, en ocasiones sin aportes a seguridad social, baja remuneración y

escaso reconocimiento de la tarea, con mínimos requerimientos calificación laboral-, que impactan en las condiciones materiales de vida de estos nuevos residentes. Si bien en los últimos años, las condiciones de seguridad social han mejorado, así como los salarios en la industria de la construcción y el servicio doméstico, el problema de la temporalidad o la dificultad de reconversión como mano de obra hacia otros rubros sigue planteado en la actualidad.

La población en Maldonado se ha casi cuadruplicado en los últimos cincuenta años y, lejos del supuesto bienestar que podía esperarse, se constatan fenómenos de fragmentación y segmentación social, con aumento de asentamientos irregulares y la consiguiente extensión de la mancha urbana en la aglomeración Punta del Este-Maldonado-San Carlos. En paralelo se observa un preocupante vaciamiento de las áreas centrales de estas localidades.
Pese a que los ingresos económicos al departamento son altos, en relación al resto del país, debido al turismo de alto nivel y la construcción suntuosa, la distribución de dichos ingresos es cada vez más desigual. Por lo tanto, la gran mayoría de sectores de la población del departamento no participan en mejoras significativas en su calidad de vida. La desigual distribución de la riqueza en la Aglomeración configura dos escenarios. Por un lado, el crecimiento de asentamientos surgidos por la necesidad de vivienda propia, ubicados en zonas precarias, de riesgo ambiental o sin las infraestructuras necesarias, incluyendo algunos barrios con alta densidad y problemas de hacinamiento.

La costa uruguaya: territorio en crecimiento
Desde la perspectiva socioeconómica se han realizado importantes estudios sobre lo que ocurre en la costa del Uruguay. Todos concluyen en lo mismo: Uruguay sigue las tendencias globales de intensificación del espacio costero como hábitat.
Según los datos censales de 2004 en la zona costera vivían el 69,2% de la población total del Uruguay; los datos del último Censo de 2011 confirman la tendencia ya que ese porcentaje aumentó al 70,1%. (Instituto Nacional de Estadística INE Datos Censo 2011.
Población Total Uruguay: 3.286.314 habitantes
Población por departamentos situados en la Costa: 2.303.195 habitantes
Rocha: 68.088
Maldonado: 164.300
Canelones: 520.187
Montevideo: 1.319.108
San José: 108.309
Colonia: 123.203
En términos porcentuales, el 70% de la población uruguaya, reside en departamentos costeros
Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística). Datos Censo 2011.

La participación de los departamentos costeros en el Valor Agregado Bruto (VAB) que es un valor estimado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) nacional se ha mantenido constante a lo largo de los últimos 20 años representando en promedio, entre 1991 y 2005, el 77,6% del VAB de todo el País
Aproximadamente el 90% del ingreso total por concepto de turismo receptivo se genera en la misma zona .Es evidente, que desde la incipiente ocupación de los espacios costeros con centros poblados dedicados al ocio a principios del siglo XX hasta ahora, existe una importancia creciente de la zona en todo sentido.



Esta situación lleva a interrogarnos acerca de las perspectivas de las localidades que no se ubican en la costa en estos departamentos costeros. ¿cúales son sus posibildidades de desarrollo? ¿cuál es su actual realidad en un país con fuerte predominio de las cadenas agroindustriales? ¿cómo recuperar patrimonios materiales e inmateriales que conforman sus identidades y deberían preservarse y hacerse visibles?
Los estudios de caso serán enfocados, en un primer abordaje, hacia las siguientes localidades del departamento de Maldonado, admitiéndose diversas escalas de aproximación:
En primer lugar las localidades ubicadas al Oeste del departamento: Pan de Azúcar, Gerona, Nueva Carrara, Gregorio Aznarez, Solís, Las Flores.
Las mismas no superan los 1000 habitantes, con la excepción de Pan de Azúcar (7000 habitantes) y Aiguá (3000 habitantes).

La Universidad de la República y sus aportes a temas de desarrollo urbano territoriales
El asesoramiento en materia de Ordenamiento Territorial a organismos del Estado es una tarea que el ITU (Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo) de la Facultad de Arquitectura, ha realizado por décadas en todo el Uruguay. El aporte de docentes

urbanistas, con alta calificación y experiencia y que han conformado equipos en los cuales se forman nuevas generaciones es un aporte al desarrollo territorial. Este aporte no siempre aparece como explícito y apropiado por la comunidad académica o la propia comunidad local, pero ha sido muy importante en diferentes etapas históricas del desarrollo de los temas urbano-territoriales en nuestro país.

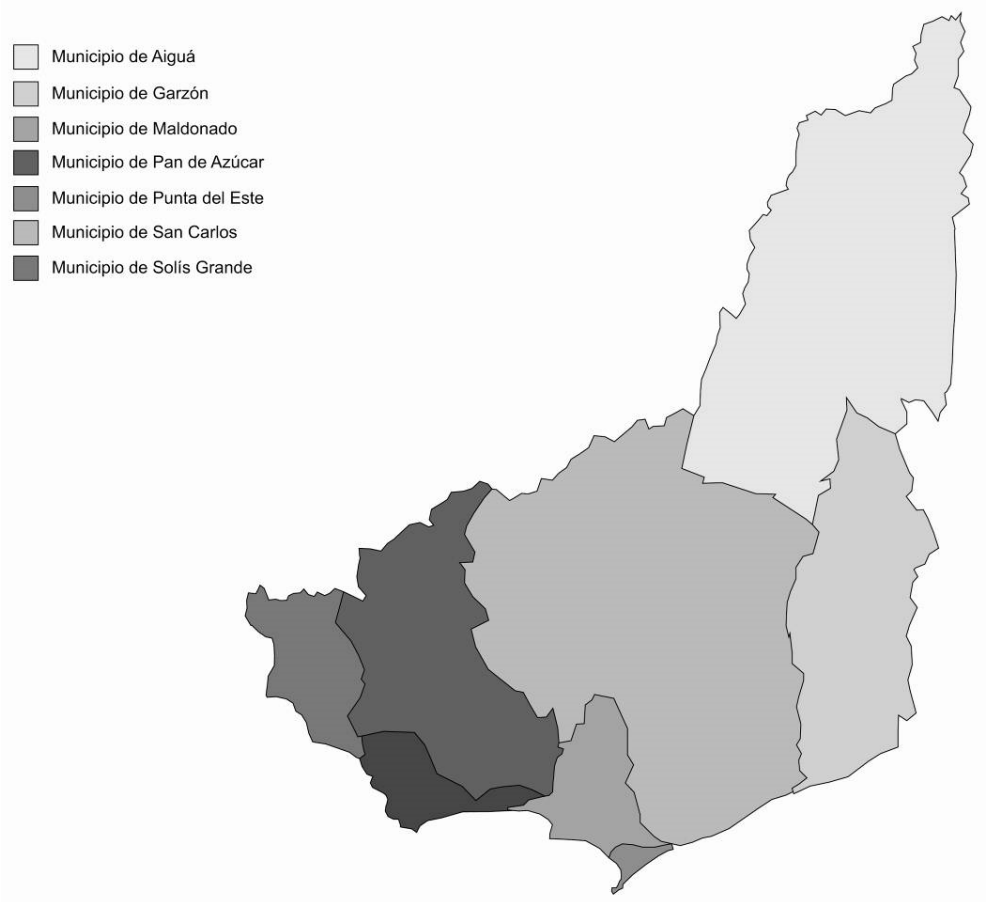
A partir de un compromiso político de ejecutar la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) se viene trabajando con actores y agentes en una serie muy compleja de procesos. Destacamos el trabajo realizado por un equipo universitario convocado por el Gobierno Departamental del departamento de Maldonado, que comenzó sus tareas en el año 2006, ante la inminente reforma que traería consigo la LOTDS. Esta frase resume la visión consensuada a la que se llegó luego del proceso de trabajo en el departamento de Maldonado. "La Visión General del departamento a largo plazo es el de un modelo territorial de base turística reconvertida, diversificada e integrada a las redes regionales e internacionales, orientados a priorizar la calidad de vida de la población, en especial la de los sectores más desfavorecidos. Un modelo basado en la protección y manejo responsable de los recursos naturales, rurales y de paisaje, y en una gestión descentralizada y concertada socialmente de todo el territorio departamental". (Acuña, de Souza, Leicht, et al: 46, 2013).

En estos tiempos los desafíos surgen de tener que desempeñarse en una sociedad muy diferenciada, donde el interés general es una construcción y deconstrucción permanente de quienes actúan en el territorio. Como lo expresa Ascher: "El urbanismo moderno se edificó sobre los conceptos sustanciales de interés general o interés común. Hay que entender con ello que las decisiones públicas, los planes, con sus obligaciones y prohibiciones, las realizaciones públicas, las excepciones al derecho de usar libremente la propiedad (servidumbres), las expropiaciones y los impuestos estaban legitimados por intereses colectivos que se consideraban superiores a los intereses individuales. La sociedad actual, del hipertexto, compuesta de multipertenencias, movilidades y territorios sociales e individuales de geometría variable, confronta al neourbanismo a una trama compleja de intereses y retos que resulta cada vez más difícil de concretar en intereses colectivos estables aceptados por todos. Los representantes locales, el Estado, los urbanistas y los expertos de todo tipo tienen menos capacidad para fundamentar sus actuaciones y propuestas en un interés general o común objetivo y único" (Ascher, F 2004)..

Las transformaciones en este territorio de Maldonado y su región son estratégicas para el desarrollo local y también desafían al presente y futuro del país. Por esto, en la preocupación de la UdelaR en el marco de sus políticas descentralizadoras, apostó a la presencia de la Universidad, a través del CURE (Centro Universitario de la Región Este). Se procura integrar propuestas de enseñanza e investigación y extensión para contribuir con las transformaciones y las estrategias en el departamento de Maldonado y la Región Este. Destacamos como ofertas de grado la Licenciatura en Gestión Ambiental y la Licenciatura en Paisaje. Ante esta situación: ¿Es suficiente con la presencia Universitaria y/o de la Educación Terciaria?, ¿Qué articulaciones / saberes

/ actores / alianzas/ son necesarias para construir una mirada transversal acerca de estas cuestiones?

Estas preguntas motivaron al equipo proponente que posee antecedentes de trabajo en el departamento de Maldonado, colaborando con la construcción de las bases para aplicar la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), a partir de un convenio con la Intendencia Departamental de Maldonado. Este trabajo es fuente permanente de consulta a nivel técnico, de los ciudadanos, de estudiantes, y constituye un referente también para otros departamentos y regiones del país.



Curso Pasantía Pueblos Invisibles: del aislamiento a la inclusión socio territorial en localidades postergadas del departamento de Maldonado y su región.
Este curso opcional en formato de pasantía está dirigida a estudiantes interesados en profundizar y ampliar conocimientos disciplinares en tareas de investigación en Urbanismo, a través del tema propuesto y los estudios de caso mencionados. Culmina con la elaboración y defensa de una tesina de autoría individual o de a pares. Esta

forma de trabajo implica integrarse a un equipo de investigación ya conformado, el que acompañará el proceso del estudiante, indicará y guiará en las sucesivas etapas de su proceso, a través de un plan de trabajo a seguir.

El equipo docente orientó a los estudiantes en tareas de investigación con componentes de extensión, en temas de urbanismo, sociología, teoría de la arquitectura e historia. En un proceso de constantes intercambios, el equipo fue recibiendo las producciones de los estudiantes que aportaron a la actualización y profundización de los temas de interés, tales como ordenamiento y planificación, inclusión social, paisajes culturales, entre otros.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, procuramos, en primera instancia actualizar el material bibliográfico disponible y realizar el seguimiento de las actuaciones territoriales en la región por parte de actores gubernamentales y de la sociedad civil. Finalmente, y como una tarea obligatoria, planificada y fundamental para las actividades de la pasantía se realizaron salidas de campo. Estas salidas, fueron colectivas acompañadas por el equipo docente y se prepararon previamente, buscando información, datos, fotografías, materiales varios en relación a las localidades objeto de estudio. En la salida se presentó una hoja de ruta por cada localidad y su entorno, como forma de compartir información en relación a las dimensiones físico espaciales, socio económicas, ambientales y jurídico institucionales, en la medida que hubiera información disponible. También como trabajo previo, en algunos casos se pudo contactar actores de las localidades. En estos casos, se pudieron realizar entrevistas, algunas veces individuales y otras colectivas, según la pauta trabajada previamente en las clases.

Las estrategias metodológicas sugeridas fueron:

Identificación del problema a abordar y de su relevancia. Visualización del diagnóstico pronóstico.

Revisión bibliográfica pertinente respecto al tema de referencia.

Distintos instrumentos de análisis territorial: Morfología y catastro, Foto aérea, SIG (sistema información geográfica), datos estadísticos, miradas desde el paisaje.

La normativa vigente en el marco de la LOTDS: Planes parciales, Estrategias de Ordenamiento Regionales, Directrices Departamentales.

La planificación participativa, gestión del territorio y trabajo con actores locales. El tercer nivel de gobierno y su implicancia en estas localidades.

Herramientas desde la mirada ambiental: la huella ecológica de las ciudades, el verde en la ciudad.

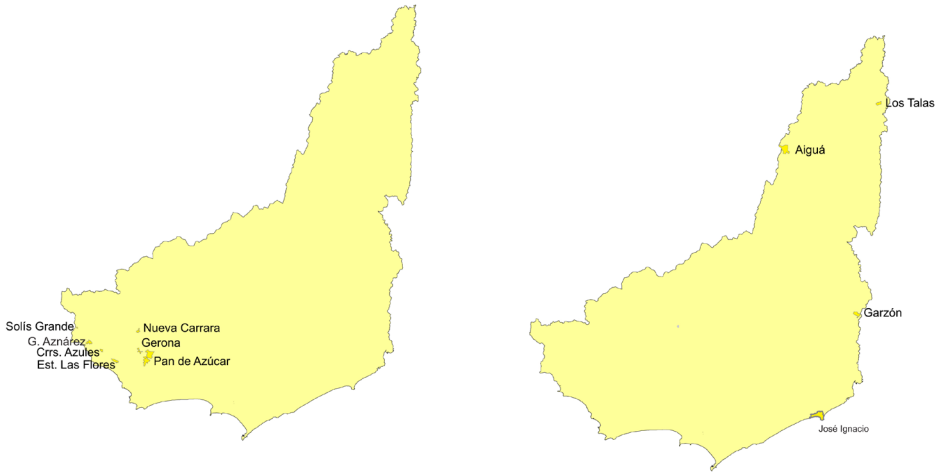
Metodologías de acercamiento al trabajo actores locales. La importancia de la salida de campo como aproximación integral al conocimiento y aprehensión a la realidad.

Manejo de técnicas de presentación monográfica, ya sea tesina o ensayo.

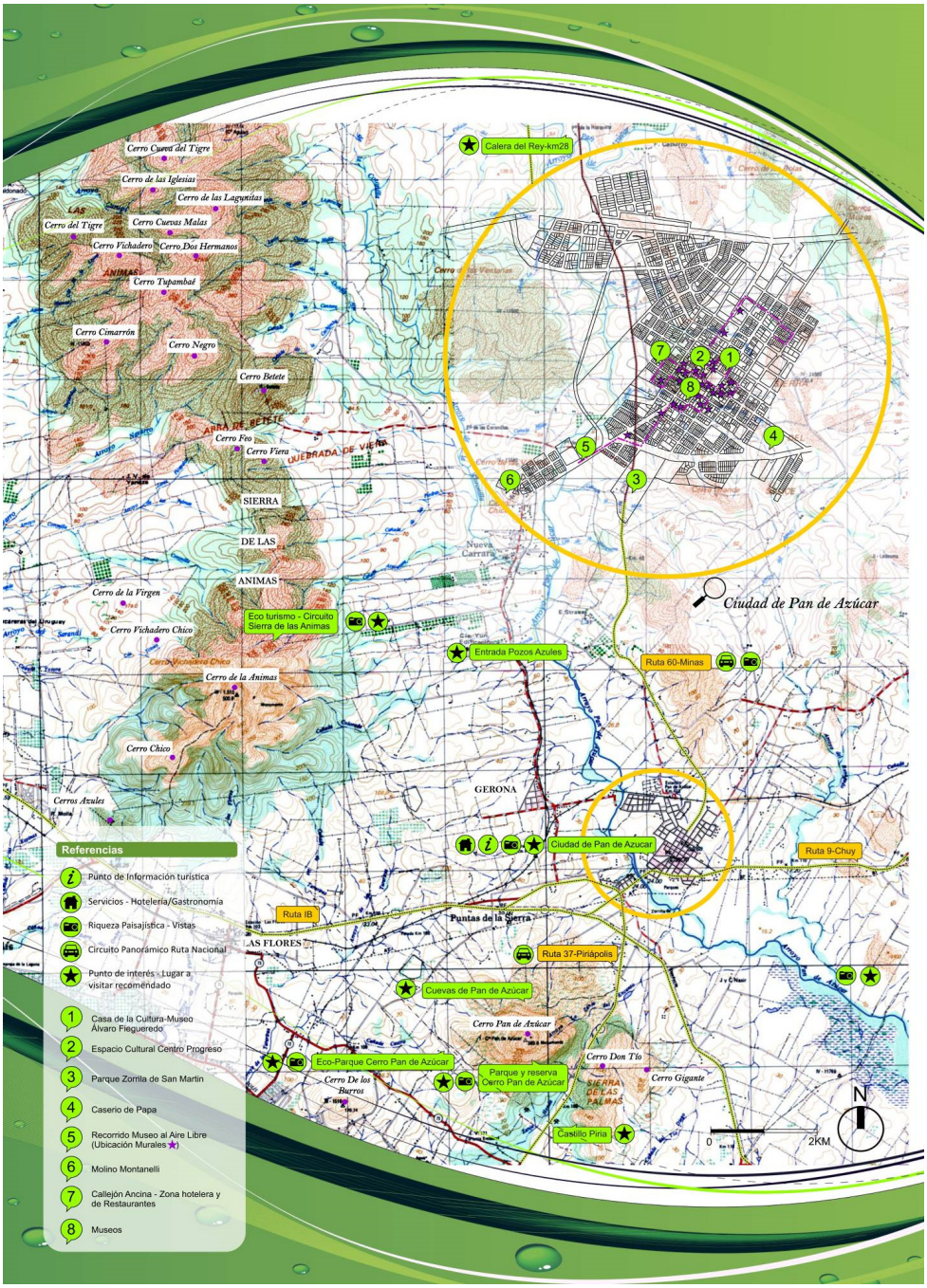
Develando los pueblos invisibles...

Existen pueblos que ni la gente del mismo departamento conoce o los identifica por otro nombre. Algunos no se ubican sobre las rutas y sólo se accede a ellos por caminería interna, lo que hace difícil la llegada de quienes no conocen estos sitios.Los estudios

de caso fueron enfocados, en un primer abordaje, hacia las siguientes localidades del departamento de Maldonado, admitiéndose diversas escalas de aproximación:
En primer lugar, las localidades ubicadas al Oeste del departamento: Pan de Azúcar, Gerona, Nueva Carrara, Gregorio Aznárez, Pueblo Solís, Estación Las Flores y Cerros Azules.
En segundo lugar, coincidiendo con el segundo semestre académico los estudios de las localidades se realizaron al Este del departamento: Pueblo Garzón, Aiguá, Pueblo Edén, Los Talas.



Mencionaremos algunas de las aproximaciones trabajadas por los equipos a modo de ejemplo. Los enfoques fueron amplios; desde lo patrimonial, lo urbanístico, la relación entre localidades y sus dinámicas, las posibilidades de desarrollo local sustentable, los paisajes del trabajo, nuevas modalidades de turismo, entre otras.
En la zona Este, nos encontramos con Pan de Azúcar. Ante las nuevas modalidades y orientaciones de la actividad turística que buscan una concepción de la misma más saludable y ambientalmente sustentable, el equipo de trabajo elaboró una propuesta de ecoturismo para Pan de Azúcar y su microrregión. Advirtiendo las potencialidades de tal actividad, y poniendo en valor a esta zona paisajísticamente muy bella pero que actualmente es un lugar de paso hacia otros destinos.


Cerro Cueva del Tigre
Cerro de las Iglesias
Cerro de las Lagunitas
Cerro del Tigre
Cerro Cuevas Malas
Cerro Vichadero
Cerro Dos Hermanos
Cerro Tupambaé
Cerro Cimarrón
Cerro Negro
Cerro Betete
Cerro Feo
Cerro Fiera
SIERRA
DE LAS
ANIMAS
Cerro de la Virgen
Cerro Vichadero Chico
Cerro de la Animas
Cerro Chico
Cerros Azules
GERONA
LAS FLORES
Puntas de la Sierra
Calera del Rey-km28
Ciudad de Pan de Azúcar
Eco turismo - Circuito Sierra de las Animas
Entrada Pozos Azules
Ruta 60-Minas
Ciudad de Pan de Azucar
Ruta 9-Chuy
Ruta IB
Ruta 37-Pirápolis
Cuevas de Pan de Azúcar
Cerro Pan de Azúcar
Eco-Parque Cerro Pan de Azúcar
Parque y reserva Cerro Pan de Azúcar
Cerro De los Burros
Cerro Don Tío
Cerro Gigante
SIERRA DE LAS PALMAS
Castillo Pirá
0
2KM
N
Referencias
Punto de Información turística
Servicios - Hotelería/Gastronomía
Riqueza Paisajística - Vistas
Circuito Panorámico Ruta Nacional
Punto de interés - Lugar a visitar recomendado
1 Casa de la Cultura-Museo Álvaro Flegueredo
2 Espacio Cultural Centro Progreso
3 Parque Zorrilla de San Martin
4 Caserio de Papa
5 Recorrido Museo al Aire Libre (Ubicación Murales)
6 Molino Montanelli
7 Callejón Ancina - Zona hotelera y de Restaurantes
8 Museos

Gerona y Nueva Carrara son dos localidades ubicadas en una zona con potencial minero extractivo, específicamente piedra caliza y mármol muy valorado como recurso ornamental. Actualmente convive la cantera con una cementera. A través de las percepciones de los niños de la escuela pública con la que se interactuó, preparando un taller de intercambio con niños y docentes, se obtuvieron estas respuestas, que sintetizan algunos elementos claves:

-"¿qué es lo más típico de ver acá?

-"Los cerros y camiones"

- "En verano, ¿van a la playa?"

- "Al arroyo!!"



Gregorio Aznárez y Solís Grande se encuentran próximos al límite con el departamento de Canelones y al este del Arroyo Solís, entre ellos hay tan solo 5 km de distancia. Junto a las áreas urbanas de Cerros Azules, Estación Las Flores, Balneario Solís y Las Flores componen la Microrregión denominada Solís Grande. Tan solo 10 km cuadrados son de suelo urbano y cuenta solo con el 2% de la población del departamento de Maldonado. La intención del equipo fue evidenciar el grado de dependencia entre localidades, hacer visibles los diferentes grados de intercambios, que forman una especie de sistema que los conecta y enlaza para proponer y trabajar no solo a nivel departamental sino a partir del componente que comparten con el departamento de Canelones que es el Arroyo Solís Grande.

De esta manera, se enlazan, se visibilizan y se abren claves, oportunidades y desafíos para la actuación en el territorio, escenario privilegiado de permanentes cambios, negociaciones, conflictos y oportunidades.



En la localidad de Aiguá, se procuró reconocer aquellos elementos que la caracterizan, aquellos que a través de una mirada más amplia hacen que la ciudad abandone la "invisibilidad", para transformarse en un sitio reconocible. Para acercarnos a dicho objetivo, se creyó necesaria la elaboración de un inventario como instrumento para la conservación, protección y valorización de dichos elementos.



imágenes sacadas de "Puertas de Aiguá". Cable Aiguá Televisión

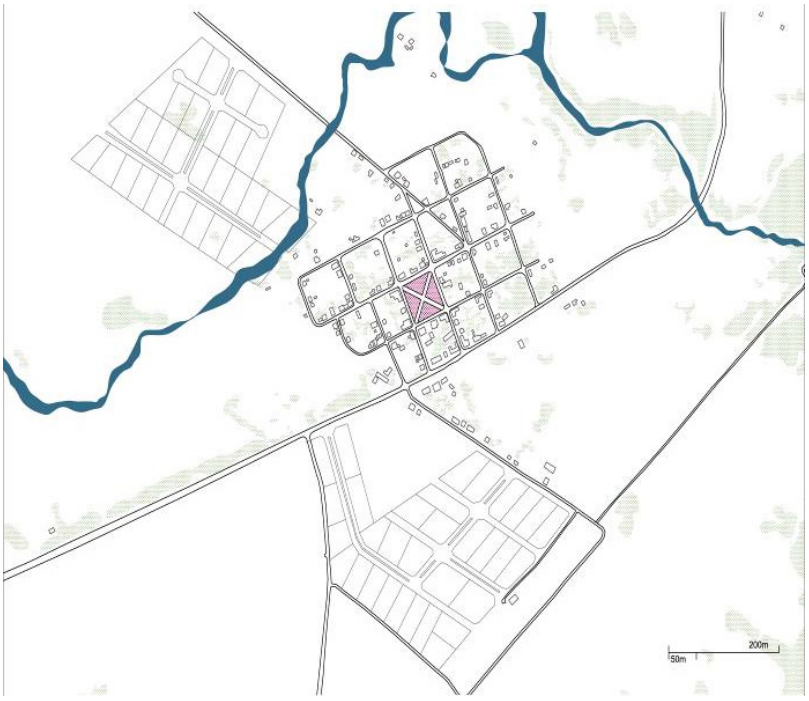
En el pueblo Los Talas y alrededores, se partió de la hipótesis que una relación más estrecha entre los centros poblados de la región con la producción agropecuaria de sus alrededores inmediatos mejoraría la intensidad productiva en la zona y propiciaría el afincamiento de nuevas generaciones de productores en un medio que envejece y se vacía paulatinamente. Se consideró también la posibilidad de integrar la localidad a los circuitos existentes tanto desde Rocha en las sierras o el caso del Arco del Sol en Maldonado, relacionando además la ciudad de Aiguá y las pintorescas Grutas de Salamanca.

En Pueblo Garzón, se da un caso excepcional de instalación de población de altísimo poder adquisitivo, liderado por el cocinero argentino Francis Mallman, que llevan a una presión inmobiliaria sobre el lugar y a que el devenir sea aún un enigma en materia de su desarrollo.

Plan Local de Ordenamiento Territorial para Garzón demuestra los esfuerzos por planificar incorporando elementos de una mejor gestión del crecimiento y el desarrollo del núcleo poblado y su entorno. Nos preguntamos, ¿constituye una excepción a la regla o quizá muestra que nos estamos apropiando de una cultura del territorio y su gestión?

Mapa actual y Plan Local para Garzón





En el caso de Pueblo Edén, el carácter de la localidad se mostró muy definido y remarcado a cada paso. Una morada de paz, silencio y tranquilidad, en un espacio natural rodeado de serranías, a medio camino entre una estancia de lo rural y una estancia citadina, que lo vecinos buscan cuidar y proteger celosamente de las miradas ajenas. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, Pueblo Edén reapareció en los mapas turísticos gracias a algunos "recién llegados" célebres que se han instalado en la zona. Desde ese momento se ha incrementados visitantes, atrayendo tanto a un público que busca esa tranquilidad, en su mayoría extranjeros.
Otro fenómeno reciente es la reactivación agropecuaria de la zona. Se han conformado grandes plantaciones de olivos, cambiando la apariencia de un territorio agrícola-gandadero fundamentalmente y potenciando las cadenas agroindustriales. Destacamos la presencia de Agroland, que elabora aceite de oliva fundamentalmente, exportando la casi totalidad de su producción al mercado de San Pablo en Brasil.
Otro cambio remarcable para la zona fue la implantación de un Parque de aerogeneradores, en la Sierra de los Caracoles, siguiendo la política de diversificación energética planteada en nuestro país desde hace algunos años.

Resultados obtenidos en el trabajo de investigación
En este momento del proceso de trabajo de investigación, presentamos resultados parciales, algunos de los cuales permiten confirmar perspectivas e hipótesis en cuanto al desarrollo urbano y los patrones de actividades, poblamiento y dinámicas de estos lugares. Además, mirada de los trabajos es "hacer visibles" estos lugares, y para ello es imprescindible conocer su historia, sus organizaciones, sus potencialidades. Vale la pena destacar que si bien los trabajos son de tipo exploratorio, se constituyen en insumo fundamental para que tanto el equipo de investigación docente como diferentes actores locales públicos y privados cuenten con elementos que aporten a "visibilizar" sus lugares.
Esta ha sido la permanente preocupación del equipo docente y de investigación, que procuró orientar a los estudiantes y a los tesistas a transversalizar los temas, surgiendo así múltiples líneas de trabajo, citamos a modo de ejemplo: el eco-turismo, el inventario patrimonial, los problemas de afincar población joven en el ámbito de estos pueblos, entre otros.
Hemos constatado que el fenómeno de la invisibilidad es percibido casi como algo natural, que ha relegado a las localidades mediterráneas de Maldonado, ya que el turismo de "sol y playa" y la fuerza de la construcción de vivienda estacional en Punta del Este promueven el traslado de personas, recursos y capacidades a la franja costera.

Sin embargo se apuesta a lograr territorios inteligentes o smart places, es decir "Territorios capaces de dotarse de un Proyecto de ciudad y encontrar un equilibrio inteligente entre su estrategia económica, la cohesión y el desarrollo social y la sensibilidad y el cuidado del medio ambiente" (Vergara Gómez, 2004).

Creemos que la actual normativa en cuanto al ordenamiento territorial y la descentralización y participación ciudadana son fundamentales para recorrer estos caminos hacia proyectos integrales de desarrollo territorial. En un departamento como Maldonado se cuenta con la ventaja de antecedentes y presencia de técnicos, actores locales, la Universidad y otras instituciones educativas que han desarrollado procesos interinstitucionales de trabajo conjunto.

Sin embargo, por ser la zona de mayor dinamismo poblacional del país, con las singularidades que presentamos más arriba, es imprescindible continuar y profundizar las herramientas de gestión del territorio con la participación lo más amplia posible de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

"Son invisibles te dije y no, no es cierto. Ellos no son invisibles, somos nosotros los que estamos ciegos". (Tomado del prólogo del trabajo de los estudiantes Diego Pirez y Daniel Rodríguez).

Bibliografía

Acuña, C., De Souza L., Leicht, E., Musso, C., Vainer, D., Varela, A. (2009). Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos. Colección de nueve volúmenes. Montevideo. Ediciones Iconoprint.

Ascher, F. (2004). Los nuevos principios del Urbanismo: El fin de las ciudades no está a la orden del día. Montevideo. Alianza Editorial.

Barbery,R. (2010). Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: ¿un planteamiento sistemático para una realidad inabarcable? Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica Europea (CEE).

Intendencia Departamental de Maldonado (2011): Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Leicht E., Rabellino C., Varela A., (2013). Maldonado en perspectiva: asimetrías y desafíos. Revista de la Facultad de Arquitectura. 11, 144 – 155. Montevideo.

Musso,C., (2013). Población, hogares y vivienda y efectos de la estacionalidad. Boletín de la Sociedad Uruguaya de Arquitectos, Enero-Mayo 2013. Montevideo.

Vergara Gomez, A., de las Rivas Sanz, J.L. (2004). Territorios inteligentes: nuevos horizontes del urbanismo. Madrid. Alcobendas Editores.

Insumos inéditos - Trabajos de Estudiantes:

Trabajos finales del Curso Opcional "Pueblos Invisibles de Maldonado", 2013

Pueblo Edén: tras la pista de la imagen colectiva. Nader, Alejandro; Pintos, Maria José. Diciembre 2013.

Pueblo Garzón, en vías de visibilidad. Feuerhake, Juan Ignacio; Olagüe, Ma. Agustina.

Diciembre 2013.

Pueblos Invisibles, Aiguá. Pirez, Diego; Rodríguez, Daniel. Diciembre 2013.

Los Talas y alrededores. Geisenblosen, Marcos. Diciembre 2013.

El Ecoturismo como propuesta de desarrollo en la microrregión de Pan de Azúcar. Fernandez, Victoria; Llovet, Luis. Noviembre 2013.

Gerona, km110 y Nueva Carrara. Mancino, Mauro; Pedrosa, Rodrigo. Julio 2013.

PInvisibles: Las Flores. Faggiani, Fiorella; Pintado, Eliana. Julio 2013.

Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto: disparador para el análisis de la calidad ambiental del barrio Banda Norte

Rena Quetglas, Vanesa Cecilia
Hildmann, María Fabiana

PALABRAS CLAVE
· Calidad de vida
· Código Ambiental
· Problemáticas

Resumen / Los seres humanos tienen derecho a gozar de una buena calidad de vida, es decir, tener una vida saludable y en armonía, no solo considerando sus necesidades materiales, sino también su aspecto espiritual y trascendental que es importante para el bienestar individual y la creación colectiva. Pero, además de todo lo que puede y debe hacer cada individuo, y la sociedad en general, existe un marco legal que regula las actividades, usos y modos de actuar para alcanzar un grado de bienestar.

Así, se hace necesario introducir el concepto de calidad de vida a la hora de examinar la legislación ambiental sobre el bienestar de los grupos sociales en relación al medio en el que están insertos. Este concepto, que ha sido analizado desde diferentes ámbitos y en especial desde la Geografía, es abordado en el marco del presente estudio, desde una dimensión que contempla el "desarrollo a escala humana", donde el punto de partida es el hombre.

Desde esta mirada, donde se considera que la calidad ambiental es importante para el bienestar de las personas, y que hacen a la calidad de vida en general, es que se planteó trabajar con esta variable en uno de los barrios de la ciudad de Río Cuarto, con la finalidad de analizar y diagnosticar el territorio, desde lo ambiental, siendo imprescindible esta tarea a la hora de determinar las fortalezas y debilidades del área de estudio y así poder contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos del Barrio Banda Norte.

En este marco, el trabajo investigativo tiene como objetivo, conocer la calidad de vida urbana-ambiental de los habitantes del Barrio Banda Norte a partir del análisis del Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto y su observancia in situ.

En cuanto a la metodología utilizada, consistió en el desarrollo de investigación de campo, combinado con análisis teóricos, tomando como unidad de análisis a las Asociaciones Vecinales de Banda Norte y su respectiva área de cobertura.

RENA QUETGLAS, VANESA CECILIA
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina
E-mail: Vanesarq5@gmail.com

HILDMANN, MARÍA FABIANA
Universidad Nacional de Río Cuarto
Argentina
E-mail: mfhildmann@hum.unrc.edu.ar

1. Introducción

Los seres humanos tienen derecho a gozar de una buena calidad de vida, es decir, tener una vida saludable y en armonía. El hombre debe ser considerado no sólo por sus necesidades materiales que tiene que satisfacer para vivir, como su aspecto económico y social, sino que también se debe considerar su aspecto espiritual y trascendental que es importante para el bienestar individual y la creación colectiva. Pero, además de todo lo que puede y debe hacer cada individuo, y la sociedad en general, existe un marco legal que regula las actividades, usos y modos de actuar para alcanzar un grado de bienestar de vida en los distintos espacios.

Así, se hace necesario introducir el concepto de calidad de vida a la hora de examinar la legislación ambiental sobre el bienestar de los grupos sociales en relación al medio en el que están insertos.

Desde esta perspectiva, la calidad de vida es entendida como el grado de bienestar de las personas, que varía con el tiempo, puesto que depende de las aspiraciones y problemas de la población y estaría determinada por las condiciones de vida y trabajo, el nivel de renta y la calidad ambiental, dándoles a cada uno de estos elementos una importancia diferente según el individuo, el espacio y el tiempo, entendiendo, a su vez, como calidad ambiental a la preservación de los ecosistemas y del paisaje, donde las personas gocen de un aire limpio, de un paisaje no contaminado, del consumo de agua de alta calidad, entre otros aspectos (Gómez Orea, 1994).

Esta concepción de calidad de vida, está en concordancia con la de Desarrollo Humano, entendiendo a éste como el proceso de ampliar las oportunidades del individuo y el nivel de bienestar que ha alcanzado, refiriéndose no sólo a la satisfacción de las necesidades básicas sino también al proceso dinámico de participación, ya que ello permite captar mejor la complejidad de la vida humana, las muchas preocupaciones que tienen los individuos y las numerosas diferencias culturales, económicas y políticas.

Desde la mirada del Desarrollo Humano, el Ordenamiento Territorial juega un papel sumamente importante, ya que a través de la planificación y la gestión se pueden abordar y dar soluciones a los diferentes problemas territoriales, que son básicamente, problemas de desarrollo, no sólo económico sino en términos de calidad de vida.

Según Gómez Orea (2008), la ordenación del territorio es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico y social. Específicamente, la gestión del espacio urbano comprende el conjunto de acciones necesarias para el manejo del sistema urbano, que consiste en el seguimiento e interpretación de la realidad, en la toma de decisiones hacia el futuro y su aplicación. De este modo la gestión contiene un proceso de planificación que incluye: la intención de intervenir, la definición del área problema, la descripción y diagnóstico del sistema, definición de objetivos y metas, generación evaluación y selección de alternativas, programa, proyectos y ejecución y seguimiento.

Así, el presente estudio, parte desde esta perspectiva de calidad de vida, donde la calidad ambiental es importante para el bienestar de las personas. Ante ello, es que se plantea como objetivo central, analizar el marco legal municipal referido al aspecto ambiental, haciendo hincapié en uno de los barrios de la ciudad de Río Cuarto y

comprobar si se efectúa su cumplimiento.
De esta manera se pretende analizar y diagnosticar el territorio desde la variable ambiental, siendo imprescindible esta tarea a la hora de determinar las fortalezas y debilidades del área de estudio y así poder contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos de Banda Norte, sin olvidar que los diagnósticos forman parte del Ordenamiento Territorial y son la base de la Planificación y Gestión del mismo, asegurando la igualdad de oportunidades para que cada individuo logre alcanzar el bienestar tan deseado en el marco de una sociedad solidaria y justa (Roccatagliata, 2004).

1.1. Objetivos

1.1.1. General:

- Conocer la calidad de vida urbana - ambiental de los habitantes del Barrio Banda Norte a partir del análisis del Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto y su cumplimiento con el fin de determinar las fortalezas y debilidades del sector.

1.1.2. Específicos:

1. Analizar el Capítulo II de la Sección V del Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto en el marco de la política ambiental nacional y provincial.
2. Diagnosticar el estado de situación de los elementos naturales (agua, aire, suelo, fauna y flora) en el Barrio Banda Norte, identificando posibles elementos que deterioren la calidad de vida de los ciudadanos.
3. Determinar cómo el incumplimiento de las ordenanzas ambientales disminuye la calidad de vida de la población.
4. Conocer la percepción que los habitantes poseen de su espacio vivido y el grado de concientización sobre el cuidado del mismo.
5. Comprobar el grado de conocimiento, participación y compromiso que tienen las Asociaciones Vecinales en relación al ambiente.
6. Identificar cartográficamente las zonas de cumplimiento e incumplimiento del Código Ambiental.

1.2. Metodología

La observación directa del área de estudio se considera fundamental en este trabajo. La misma permitirá corroborar el cumplimiento o incumplimiento de las ordenanzas analizadas (presentes en el Código Ambiental de la ciudad de Río Cuarto), identificar sectores y conocer la percepción de las personas que residen en el lugar.
Para una mejor organización del trabajo, se tomará como unidad de análisis a las Asociaciones Vecinales de Banda Norte con su respectiva área de cobertura.
La metodología a aplicar consiste en el desarrollo de investigación de campo, combinado con análisis teóricos, para poder obtener la información necesaria y así llevar a cabo la investigación.
Las entrevistas sistematizadas que se realizarán a diferentes habitantes del área de estudio serán herramientas clave en el trabajo, considerando a los distintos miembros de la comunidad como los principales actores sociales informantes y responsables de cumplir las ordenanzas municipales en materia ambiental.
A través de los datos obtenidos de las observaciones, entrevistas y relevamientos se

irán elaborando gráficos, cartografía e informes que permitan ir conociendo la situación de estado, con el fin último de realizar un diagnóstico del área de estudio y así lograr cumplir con los objetivos propuestos.
Los principales materiales a utilizar serán cartográficos, bibliográficos, disponibles en la web, transporte para la salida de campo, entre otros.
Cabe aclarar, que en el desarrollo del trabajo se considerarán aspectos que, si bien no están contemplados en el capítulo II de la sección V, afectan a los elementos naturales bajo análisis: de la sección I se tendrán en cuenta los capítulos I (referente a los residuos sólidos urbanos), III (que trata sobre los efluentes líquidos) y IV (respecto de las emisiones gaseosas); de la sección II el capítulo I (ruidos excesivos) y de la sección IV el artículo 44 (referido a la instalación de antenas).

2. Desarrollo

2.1. Marco referencial

Según AmartyaSen, el fin del desarrollo es la persona y el crecimiento económico es un medio para su realización, debiendo plantearse como el desarrollo de las capacidades de las personas, entendiendo por aquellas, no solo las habilidades o destrezas, sino sobre todo las disposiciones y condiciones de las personas para hacer cosas valiosas y ser valoradas socialmente y estas capacidades están condicionadas por los derechos efectivos que poseen o carecen dichas personas.
En concordancia con lo expresado por AmartyaSen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también concibe que el fin del mismo debe ser el desarrollo de la persona y que el crecimiento económico se debe convertir solamente en un medio para ello, donde el objetivo primordial sea el de crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera (Plaza, 2002).
El hombre debe ser considerado no sólo por sus necesidades materiales que tiene que satisfacer para vivir, es decir por su aspecto económico y social, sino que también se debe considerar su aspecto espiritual y trascendental que es importante para el bienestar individual y la creación colectiva. Casallas (1997) afirma que “no puede ser sustentable lo unilateral, lo que contempla una sola cara de lo humano, olvidando el rostro total. Cuando las necesidades y los valores, lo material y lo espiritual reclaman por igual su desarrollo, es posible hablar de desarrollo humano sustentable” donde se resalta el valor de la solidaridad intergeneracional para lograr una mejor calidad de vida del ser humano (Casallas, 1997).
Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar entonces que arribar al concepto de Calidad de Vida es un proceso sumamente complejo, que varía con el tiempo y estaría determinada por las condiciones de vida y trabajo, el nivel de renta y la calidad ambiental, dándoles a cada uno de estos elementos una importancia diferente según el individuo, el espacio y el tiempo, entendiendo, a su vez, como calidad ambiental, la preservación de los ecosistemas y del paisaje, donde las personas gocen de un aire

limpio, de un paisaje no contaminado, del consumo de agua de alta calidad, entre otros aspectos (Gómez Orea, 1994).

En esta perspectiva, el ordenamiento territorial juega un papel sumamente importante, ya que a través de la planificación y la gestión se pueden abordar y dar soluciones a los diferentes problemas territoriales.

Cada sociedad debe diagnosticar sus problemáticas y plantear sus propias soluciones siempre apoyada por el gobierno para llevar adelante la gestión.

Dicha gestión debe partir de una planificación que atienda al desarrollo humano sustentable y para ello tiene que ser participativa, descentralizada, responsable, sensible, realista e imaginativa. (Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. El pueblo, el medio ambiente y el desarrollo.ONU).

Según Gómez Orea (2008) la ordenación del territorio es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico y social, integrando por lo tanto, la planificación económica y la física a través de un enfoque interdisciplinario. De este modo la gestión contiene un proceso de planificación, conducido por los poderes públicos, que incluye: la intención de intervenir, la definición del área problema, el análisis y diagnóstico del sistema, definición de objetivos y metas, generación evaluación y selección de alternativas, programas y proyectos, ejecución y seguimiento, donde la población sea la destinataria de ese ordenamiento, ya que el fin último de este es buscar el mejoramiento de la calidad de vida, asegurando la igualdad de oportunidades para que cada individuo logre alcanzar el bienestar tan deseado (Gómez Orea, 2008).

Así, la gestión del medio urbano (sistema constituido por elementos del ambiente natural y por factores humanos, en interacción dinámica, organizados en función de un objetivo, cuyo desarrollo no depende sólo de aspectos económicos), incluye un proceso de planificación que contiene, entre otras, una etapa descriptiva, en la que se busca las relaciones existentes entre el área problema y el entorno, implicando un estudio o diagnóstico del territorio en cuestión.

Los diagnósticos de situación ponen de manifiesto cuáles son las fortalezas y debilidades de un territorio y poseen como fundamento principal la interpretación de la situación actual, a través de las causas que la propiciaron y las tendencias de cambios observables para mejorar la calidad de vida de las personas que lo habitan.

Y es aquí donde la Geografía como ciencia holística y social, cuyo estudio se centra en el territorio como construcción social donde el hombre interactúa constantemente, lo transforma y construye, debe intervenir, contribuyendo con el análisis y diagnóstico del territorio para detectar problemáticas y plantear soluciones plausibles de llevar a cabo el poder de gestión local en pos del bienestar de la población.

En suma, teniendo en consideración lo anteriormente mencionado, es que el presente estudio (como parte de un proyecto mayor que considera otras variables además de la ambiental) pretende ser una contribución más, desde el campo geográfico, a la gestión del municipio de Río Cuarto, con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de los vecinos del Barrio Banda Norte.

2.2. Análisis de la legislación ambiental vigente

2.2.1. En el orden nacional

En 1994 con la Reforma de la Constitución Nacional, se incorpora a la misma el Artículo 41 que consta de nuevos conceptos ambientales de gran trascendencia. Así, la Constitución Nacional Argentina posee en la actualidad, tres artículos que hacen referencia a la dimensión ambiental del territorio argentino. En éstos, se establece que todos los habitantes tienen el derecho de vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, pero también tienen el deber de preservarlo; a su vez, se menciona que quien produzca un daño ambiental estará obligado a recomponerlo según establezca la Ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental (Constitución Nacional, 1994).

Según establece la misma, a la Nación le corresponde dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Además, se deja en claro que las provincias poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Constitución Nacional, 1994).

Pero, conjuntamente con los distintos artículos referidos al ambiente en la Constitución, a nivel nacional existe también una Ley General de Ambiente (Nº25.675) sancionada en el año 2002 que rige en todo el territorio nacional y establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; quedando establecida en esta Ley la Política Ambiental Nacional.

Asimismo, en el año 1990 se estableció el Sistema Federal Ambiental con el objetivo de desarrollar la coordinación de la política ambiental entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mismo es instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Por último, la Ley General de Ambiente establece que existe un Fondo de Compensación Ambiental que es administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y está destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y la mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales y la protección, conservación o compensación de los sistemas ecológicos, siendo las autoridades las que podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar algún daño generado.

2.2.2. En el orden provincial

Por medio de la autonomía que le confiere la Constitución Nacional a las provincias para conformar sus propias constituciones, es como la provincia de Córdoba posee su propia Constitución donde se pueden apreciar los aspectos que contempla en materia ambiental, como ser en primer lugar, que el Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales y, en segundo lugar, entre los deberes de toda persona menciona evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica (Constitución Provincial de Córdoba,1997)

El capítulo dedicado a "Ecología" trata sobre medio ambiente y calidad de vida, (conceptos de especial importancia para este trabajo), y sostiene que "toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, como así también a la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire, como elementos vitales para el hombre, son materia especial de protección en la Provincia" (Constitución Provincial de Cordoba, 1997).

Los recursos naturales poseen un capítulo aparte, donde se menciona que tanto renovables como no renovables son defendidos por el Estado Provincial. La Ley garantiza la preservación y recuperación de la tierra, procura evitar la pérdida de fertilidad, la erosión y regula el empleo de las tecnologías de aplicación. También, reglamenta el uso de las aguas que sean de dominio público y su aprovechamiento, y adopta medidas destinadas a evitar su contaminación. Por último, hace referencia a la conservación de los bosques y sus especies, y a los yacimientos de minerales y fósiles que son bienes exclusivos de la provincia.

En relación a los municipios y comunas, la Constitución de la Provincia de Córdoba especifica que es de competencia municipal atender, entre otras materias, a la protección del medio ambiente, paisaje, equilibro ecológico y polución ambiental.

A su vez, en el marco de la Ley General de Ambiente (Nº25.675), la Provincia de Córdoba cuenta con la Ley Nº 7.347 del Ambiente, cuyo objetivo es la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente en toda la provincia para lograr y mantener una óptima calidad de vida.

En síntesis, tanto los artículos de la Constitución Provincial, como la Ley de Ambiente de Córdoba, contemplan los aspectos vitales que hacen a la calidad ambiental y que forma parte de la calidad de vida de las personas, siempre, obviamente en concordancia con la legislación nacional, pero atendiendo a las características y necesidades propias de los cordobeses.

2.2.3. En el orden municipal

A nivel Municipal, Río Cuarto tiene sus propias regulaciones enmarcadas en los niveles superiores ya descriptos.

Como primera instancia, la Carta Orgánica Municipal dispone que es deber de todos los habitantes del municipio preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica de la ciudad y reparar los daños causados. El artículo 31 de la misma hace referencia a que el Municipio garantiza el derecho de todo vecino a gozar de un ambiente sano y equilibrado que favorezca su desarrollo humano y comunitario y no comprometa a las generaciones futuras. También asume la función de proteger el ambiente y preservar los recursos naturales ordenando su uso y explotación, promueve la educación en esta materia y sanciona a quien ocasiona daño ambiental o ecológico, obligando a repararlo. Además, se establece que el Municipio tiene el deber de procurar las mejores condiciones que hacen a la calidad de vida de los vecinos, por lo que intima a los propietarios de terrenos baldíos o viviendas a restaurar las condiciones de

higiene y salubridad que puedan afectar al entorno. Por último, en la Carta Orgánica se declara territorio de la ciudad como "zona protegida" donde no pueden radicarse centrales, reservorios, basureros o industrias nucleares, ni de cualquier otro tipo que afecten la salud de la población y el ecosistema (Carta Orgánica de la ciudad de Río Cuarto, 1996).

Si bien la ciudad tiene como marco regulatorio general a la Carta Orgánica, antes del año 2007 existían numerosas ordenanzas que regulaban en forma parcial lo concerniente al ambiente, en algunos casos superponiendo los alcances y en otros revistiendo escasa relación entre ellas. A partir de ese año, se efectuó el agrupamiento y ordenamiento de las mismas y se creó el Código Ambiental de la Ciudad de Río Cuarto (ordenanza Nº1431/07), que conjuntamente con el Nuevo Plan Urbano (Código de Planificación Urbana: Ordenanza 1082/11), conforman el actual marco regulatorio sobre el ambiente en la ciudad.

El órgano municipal de aplicación y control de las regulaciones del Código Ambiental, es el Ente Descentralizado de Control Municipal (E.D.E.C.O.M.). El mismo es una entidad descentralizada autárquica que fue incorporado a la estructura orgánica municipal,bajo la facultad que le otorga a los municipios tanto la Constitución Provincial como la Carta Orgánica a hacer su propia regulación del suelo y del ambiente, y que está enmarcado en los principios fijados por la Ley General del Ambiente (Nº25.675). Tiene jurisdicción sobre el territorio de la ciudad y zona aledaña y su función es la de consolidar la presencia del estado Municipal en la vía pública, promover mejores condiciones de seguridad, de convivencia urbana y control integral del medio ambiente.

Por último, es importante considerar, que la regulación en materia ambiental, es relativamente nueva en Argentina, recién en las últimas décadas del siglo pasado y la primera de éste, el Estado está tomando conciencia de la importancia del cuidado del medio, de trabajar en forma sustentable y mejorar la calidad ambiental de los argentinos, por lo tanto cuesta incorporarlo a la sociedad como algo que hay que cumplir dentro de las diferentes normas de convivencia social. En lo que respecta a Río Cuarto, si bien han existido distintas ordenanzas, en los últimos años se están dando los primeros pasos firmes en materia ambiental; y si bien ya está creada la ordenanza hay que continuar trabajando con la sociedad para que se cumpla en su totalidad, aunque el cambio en la mentalidad humanas es más lenta y compleja a la hora de modificar costumbres y formas de vida.

2.2.3.1. Análisis del Código Ambiental de la Ciudad de Río Cuarto (ordenanza Nº1431/07).

El Código Ambiental de Río Cuarto, es un conjunto de normativas ambientales que garantizan la preservación, cuidado y mejoramiento del ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la contaminación y degradación que los afecten, en un marco de desarrollo sostenible, promoción de conciencia pública e implementación de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la cuestión ambiental, teniendo como objetivos:

- Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de

la calidad de los recursos naturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas.

- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.
- Fomentar la participación en los procesos de toma de decisión.
- Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales.
- Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos.
- Asegurar la conservación de la diversidad biológica.
- Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el medio ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.
- Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de la educación ambiental.
- Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.
- Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.
- Proteger el ambiente de los efectos nocivos de los residuos sólidos, los efluentes líquidos, las emisiones gaseosas y de los ruidos y vibraciones.
- Proteger al medio ambiente físico de los efectos negativos que pudieran traer aparejados la instalación, puesta en marcha y funcionamiento de actividades económicas, sociales y culturales en el ámbito de la jurisdicción municipal.

Este código, tiene una estructura que consta de dos títulos divididos en 8 secciones en las que se organizan las 95 ordenanzas referidas al ambiente en Río Cuarto.

Así, en el primer título, se especifican las disposiciones generales, mientras que en el segundo, se estipulan las disposiciones particulares, haciendo referencia a:

Sección I: Los residuos sólidos, efluentes líquidos y emanaciones gaseosas.

Sección II: Los ruidos y vibraciones.

Sección III: Sustancias de origen nuclear.

Sección IV: Radiaciones.

Sección V: La preservación y cuidado del ambiente natural: donde se legisla sobre las herramientas de protección ambiental y los elementos naturales (sección de la ordenanza en la que se hará hincapié en el presente trabajo).

Por último, las secciones VI, VII y VIII tratan sobre la educación ambiental, proponiendo un proceso continuo de programas para el desarrollo de una conciencia y salud ambiental, donde se dispone el tratamiento de plagas, desinfección y las sanciones correspondientes.

2.2.3.2. Sección V del Código Ambiental de Río Cuarto

Esta sección trata sobre la prevención y cuidado del ambiente natural, presentando como herramientas para la protección ambiental en la ciudad a las evaluaciones y estudios de impacto ambiental y las auditorías ambientales. También legisla sobre cada

elemento natural y el alcance de las ordenanzas, abarcando éstas a todas las personas que realicen acciones, obras y actividades que puedan producir alteraciones en alguno de ellos o sus elementos constitutivos, las cuales quedan obligadas a instrumentar todas las medidas de mitigación ambiental necesarias a efectos de evitar o reducir al mínimo dicha alteración.

Específicamente de cada elemento natural se dispone lo siguiente:

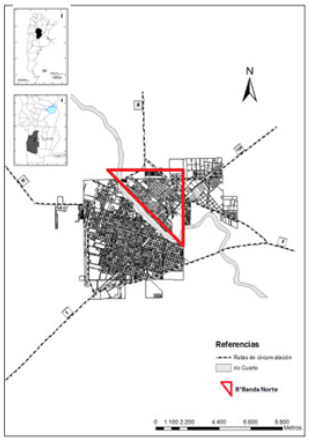
- Agua:Queda prohibido: Arrojar por los albañales, desagües o cualquier otro conducto, aguas servidas a la vía pública, y la salida de aguas provenientes del lavado de viviendas, actividades económicas y el lavado de vehículos en la vía pública, cualquiera sea la naturaleza de los mismos (particulares, de carga, de transporte público, etc.).
- Aire:La autoridad de aplicación regula y controla la producción, fraccionamiento, transportes, distribución, almacenamiento y utilización de productos y/o compuestos que pudieran degradar la atmósfera. Se incluyen las sustancias peligrosas y otras como materiales radioactivos, pesticidas, fertilizantes, entre otros. También, es quien regula la quema de materiales residuales y no residuales, las voladuras, el uso de materiales inertes, el venteo de gases, las actividades de evacuación, tratamiento y descarga de materiales sólidos y líquidos, como toda fuga o escape accidental que pudiera contaminar la atmósfera.
- Suelo: Queda prohibido en los radios A y B del ejido municipal la extracción de áridos del lecho del río o de cantera seca. Será responsabilidad de las personas y/o entidades que ocasionen la producción, fraccionamiento, transporte, distribución, almacenamiento y utilización de compuestos que pudieran degradar los suelos limitar, quitar, limpiar y/o restaurar a su costo los incidentes relativos a la degradación o contaminación del suelo. En caso de incumplimiento, la autoridad de aplicación deberá proceder a realizar las operaciones cargando a los responsables los gastos que demande.
- Fauna: Queda prohibida: Toda acción, actividad u obra sin fines de preservación, protección, defensa y mejoramiento de especies animales que impliquen la introducción, tenencia o destrucción, parcial o total, de individuos o de poblaciones de especies animales declaradas en peligro de extinción por los organismos competentes, en tanto dicha declaración se halle contenida en instrumentos legales vigentes. Asimismo, se prohíbe alimentar animales que posteriormente se destinarán al consumo humano, con desechos de recolección domiciliaria, industrial, hospitalaria y todo otro que la Autoridad Sanitaria considere riesgoso para la salud pública.

También se legisla sobre la cría de animales de cualquier género y especie especificando lo que se debe cumplir con respecto a la salud ambiental.

Con respecto a las especies en peligro de extinción se establece que los particulares e instituciones públicas o privadas solo podrán introducir y mantener especies declaradas en peligro de receso cuando cuyas actividades contribuyan a la preservación, protección, defensa y mejoramiento de tales especies, sin afectar la comunidad de ambientes de los cuales son extraídas ni de los ambientes donde se introducen.

 Flora:Los espacios verdes públicos de la ciudad de Río Cuarto son bienes de uso común y queda prohibido: recubrir en su totalidad, con losetas, lajas, mosaicos, etc. los espacios comprendidos entre la línea municipal y la línea de edificación y las superficies restantes de la aplicación del Factor de Ocupación del Suelo vigente; realizar actividades ajenas a su función específica (recreativa y educativa) en los espacios verdes públicos y encender fuego junto a los árboles, en cualquier lugar de recreación. Por otro lado, el arbolado público es patrimonio natural de la ciudad. En el Registro de Arboles Históricos de la ciudad se inscriben los ejemplares que reúnen las características de valor histórico, simbólico ambiental o testimonial de la memoria de la comunidad. Todos los que estén inscriptos serán merecedores de un tratamiento de protección integral (incluso si se encuentran en terrenos privados). Por tanto, queda prohibido: extraer, eliminar, erradicar, talar o destruir las especies vegetales del arbolado público y/o histórico; podar o cortar ramas o raíces de los árboles que constituyen el arbolado público y/o histórico; plantar las especies denominadas olmo siberiano (ulmuspumila), acacia globo o bola (robinia pseudoacacia variedad umbraculifera) y eventualmente otras que se las considere perjudiciales dentro del radio de la ciudad; realizar cualquier otro tipo de lesión a la anatomía de los árboles pertenecientes a la arboleda pública y/o histórica, ya sea a través de incisiones, agujeros, descortezamiento, pintadas, por aplicación de sustancias nocivas o por acción del fuego; fijar cualquier tipo de anuncio, con fines publicitarios y/o propagandísticos en las especies del arbolado público e histórico. Entiéndase como fijación la aplicación de pegamento, broches metálicos, ataduras y cualquier otro elemento o sustancia que perjudique su aspecto natural y/o morfológico; arrojar aguas servidas o líquidas que contengan cualquier producto o sustancia que pueda afectar la vida del arbolado público y/o histórico.

2.3.Área de estudio



Ciudad de Río Cuarto

FIGURA 1. Localización del área de estudio. Barrio Banda Norte

2.4. Entrevistas a los presidentes de las Asociaciones Vecinales del Barrio Banda Norte

El vecinalismo es un movimiento solidario de vecinos cuyo objetivo es el progreso y bienestar del sector de la ciudad en donde viven y la mejora de la calidad de vida de las familias que lo integran formándose espontáneamente a medida que el desarrollo urbano va creando zonas desprotegidas por la autoridad comunal.

En 1953 se sanciona en Río Cuarto la primera ordenanza de comisiones vecinales. A partir de aquí fueron surgiendo más de una decena de instituciones vecinalistas, pero es recién en el año 1987, cuando la Municipalidad a través de la ordenanza 761/2234, que rige aún hoy, reconoce a las Asociaciones de Vecinos, residentes e interesados de diferentes sectores del municipio con la denominación de "Asociaciones Vecinales". En este régimen orgánico de las asociaciones de vecinos las define como: "organizaciones de vecinos residentes e interesados que se constituyen sin fines de lucro, de una determinada zona o sector del municipio con características peculiares en cuanto a conformación edilicia y necesidades de infraestructura o servicios públicos y se implementen con el objeto de promover el progreso cultural, edilicio, asistencial, social y deportivo del sector y procurar un mayor bienestar y elevación sociocultural entre los habitantes de su zona de influencia" (ordenanza Nº 761/2234 artículo 4).

Esta ordenanza prevé el área de jurisdicción de las vecinales que no podrán poseer una superficie mayor a las 50 manzanas delimitadas de acuerdo con el parcelamiento municipal. Por otro lado, se les asigna como competencia el planteamiento ante las autoridades del gobierno local, de diversos problemas comunitarios y la sugerencia de soluciones, desarrollar estudios y propiciar planes públicos en la zona de influencia. En colaboración con las áreas específicas del gobierno comunal también se les concede la autorización para recaudar fondos, realizar obras de mejoramiento edilicio, culturales, asistenciales, deportivas, y para otros fines que estén fijados en los estatutos de las vecinales. Se establece también que los vecinos de los distintos sectores procurarán, en lo posible, canalizar las necesidades sectoriales, o generales a través de las asociaciones vecinales dentro de cuya zona de influencia se encuentra.

Como se puede apreciar, las Asociaciones Vecinales trabajan por el bienestar de la población, logrando obtener los servicios esenciales para cada sector, con el solo objetivo de elevar la calidad de vida de los vecinos del barrio.

Atendiendo a la importancia que tienen las Asociaciones Vecinales en los barrios de la ciudad, es que, una de las primeras acciones fue realizar entrevistas a sus presidentes con el objetivo de percibir su grado de conocimiento, participación y compromiso hacia la situación ambiental en su jurisdicción. Así, se realizaron entrevistas a diez de los doce presidentes vecinales arribando a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, es de suma importancia destacar que la mayoría de los presidentes desconocen que existe el Código Ambiental de la ciudad y los pocos que conocen su existencia, no saben sobre su contenido ni los aspectos que el mismo regula.

Los mayores problemas de contaminación que destacan los vecinalistas son, en primer lugar, en el aire por presencia de polvillo (es de destacar que el barrio Banda Norte cuenta con escasas calles pavimentadas, lo que contribuye al problema) y emanaciones

de humo (que surgen mayormente de la quema de basura o de hojas secas). En segundo lugar se menciona la contaminación producida por las aguas servidas (provenientes principalmente de lavarropas, pozos negros y cloacas) y estancadas en distintas calles de casi todas las vecinales. Algunas asociaciones reciben reclamos de los vecinos por la disminución de la presión domiciliaria del agua en la temporada estival, como así también por el desagradable sabor que suele tener al incorporar demasiado cloro en el tratamiento de potabilización. También reconocen un importante derroche del recurso por parte de los vecinos (principalmente por lavado de vehículos y baldeo de veredas). Por otro lado, la problemática del ruido es común a todas las vecinales analizadas, siendo las principales quejas en relación a los vehículos y con respecto a los olores desagradables, se presentan en los sectores cercanos a acumulación de basura, principalmente en verano (basurales espontáneos). Respecto de la presencia de antenas, los presidentes de las vecinales Paraíso, Las Delicias, Vecinal Barrio Jardín y Banda Norte han reconocido su existencia pero expresaron no conocer si realmente contaminan o qué efectos producen, ya que nunca se les ha brindado ese tipo de información desde la Municipalidad, sólo la presidente de la última vecinal mencionó que en la zona cercana a la antena se presentaron varios casos de gente que falleció por cáncer y niños con problemas neurológicos; han presentado reclamos y papeles a la municipalidad para que, ante la duda, la trasladen pero no han obtenido respuestas ni reciben ningún tipo de explicación.

El suelo no ha sido considerado en situación de problema por los presidentes entrevistados.

La existencia de animales sueltos también es un factor común que destacaron los presidentes, predominando canes y, en segundo lugar, equinos.

De la presencia de árboles históricos, se ha observado un desconocimiento por parte de los presidentes vecinalistas sobre el tema, solo en casos puntuales identificaron las especies más conocidas (ombúes, algarrobos, sauces y álamos) desconociendo, por ejemplo, las principales especies que se encuentran en el sector céntrico de Banda Norte.

Según los vecinalistas, la ejecución de la poda del arbolado público se efectúa en su mayoría en los meses invernales, siendo en la casi totalidad de los casos realizada por los propios vecinos (también existen casos donde los vecinos son autorizados por la Municipalidad a realizar dicha acción). Algunas vecinales realizan desmalezado, pero aquí se presenta el problema de que éstas no pueden acceder a los terrenos privados, lo que dificulta el mantenimiento de estos espacios. En cuanto a los árboles extraídos no siempre se reponen y cuando lo hacen, las especies no son las mismas. Respecto de los controles municipales al arbolado público, la mitad de los presidentes de las asociaciones entrevistadas respondieron que se realizan y el resto que no, o muy periódicamente. En general, el municipio no responde al llamado de los vecinos, y en los casos que sí lo hace, es luego de reiteradas solicitudes.

El mantenimiento de los espacios verdes, en la mayoría de los casos, lo realiza la misma vecinal siendo una tarea que le correspondería hacer al Municipio, los vecinalistas de

Paraíso, Banda Norte, Alto Privado Norte, Residencial Norte y San Martín hicieron referencia a la falta de recursos económicos y humanos en sus vecinales para hacerse cargo de esta tarea. En las entrevistas se resaltaron problemas como el vandalismo y reclamos como mayor forestación, juegos e iluminación en los espacios verdes.

Resulta interesante destacar, que sólo la vecinal Alto Privado Norte lleva adelante proyectos relacionados al ambiente y su cuidado, como por ejemplo el reciclado, además se está construyendo un sendero con bloques de cemento que contiene pilas dentro; el resto nunca ha realizado ninguno ni tiene perspectivas futuras al respecto.

2.5. Relevamiento del área de estudio

Para realizar el recorrido por el área de estudio, se han seleccionado calles centrales y periféricas de cada una de las Asociaciones Vecinales de Banda Norte, con el fin de poder obtener una visión integral de las diferentes situaciones (cumplimiento-incumplimiento del Código Ambiental) en todo el perímetro abarcado por cada una de ellas.

Así, atendiendo a lo estipulado en la Sección V del Código en relación al agua, aire, suelo, fauna y flora, se pudo determinar que:

Con respecto a los elementos agua y aire, en diez de las doce vecinales que conforman Banda norte se detectó contaminación en el aire por polvillo (Pueblo Nuevo, Vecinal Barrio Jardín, Alto Privado Norte, Ex Valacco, Paraíso, San Martín, Jardín Norte, La Agustina, Las Delicias y Banda Norte) y en cinco presencia de humo (Vecinal Barrio Jardín Norte, San Martín, Paraíso, Ex Valacco y Las Delicias), ambas problemáticas en general coinciden con sectores no pavimientados, además malos olores han sido detectados en las vecinales Ex Valacco y Vecinal Barrio Jardín provocados por el agua estancada, José y Mariano Cabral por la presencia de contenedores con residuos y en Las Delicias y Jardín Norte por basura acumulada en baldíos.

En nueve áreas vecinales, al momento de la observación, se hallaron aguas servidas en diferentes calles (José y Mariano Cabral, Pueblo Nuevo, Vecinal Barrio Jardín, Ex Valacco, La Agustina, Jardín Norte, Banda Norte, Alto Privado Norte y Las Delicias). En el recorrido se han observado incumplimientos por parte de los habitantes como lavado de veredas y vehículos, además de riego con manguera en nueve barrios (Paraíso, Banda Norte, San Martín, Pueblo Nuevo, Alto Privado Norte, Vecinal Barrio Jardín, Ex Valacco, La Agustina y Residencial Norte) que sumado a lo anteriormente mencionado contribuye al derroche de agua en el Barrio.

También, en la salida de campo se observó que en seis áreas vecinales (Las Delicias, Pueblo Nuevo, San Martín, Ex Valacco, Jose y M. Cabral, y Residencial Norte) hay abundante presencia de residuos sólidos en las veredas (principalmente en las zonas periféricas de cada una), en todas las áreas vecinales recorridas aparecen baldíos con malezas y escombros, y se han detectado basurales espontáneos en Las Delicias, San Martin, Vecinal Barrio Jardín y Ex Valacco, localizados algunos en baldíos, otros en calles y patios de viviendas. También se reconocieron depósitos químicos en tres sectores (Banda Norte, Pueblo Nuevo y La Agustina).

Considerando ahora a la fauna, la existencia de animales sueltos es un factor común

a toda el área de estudio, predominando canes en todas las vecinales y equinos, estos últimos se observaron en las zonas de más bajos recursos económicos, que coinciden con las periferias de Las Delicias, San Martín, Jardín Norte y Ex Valacco. Además, en estas mismas vecinales se detectó la cría de animales para consumo humano (aves).

Con respecto a la flora, se han observado árboles considerados históricos en cuatro vecinales (Banda Norte, Paraíso, La Agustina y Ex Valacco) que, en general, están en buen estado. La mayoría de ellos pertenecen a la especie plátanos y se encuentran, en general, en las principales avenidas como QuíricoPorreca y Garibaldi.

En todas las vecinales recorridas se han identificado ejemplares del arbolado público mal podados, siete de ellas no cuentan con la totalidad del arbolado público frente a las viviendas (Las Delicias, Paraíso, Banda Norte, San Martín, Pueblo Nuevo, La Agustina y Residencial Norte) lo que significa que son especies extraídas y no repuestas; en cuanto al estado del mismo, en general, se ha notado degradación en algunos sectores, principalmente en las vecinales Residencial Norte, Ex Valacco, Vecinal Barrio Jardín, La Agustina y Pueblo Nuevo. En relación a esto, en el Parque Sarmiento se ha observado una importante cantidad de árboles mal podados, dejando solamente el tronco de los mismos, especialmente en el sector opuesto a la avenida Marcelo T. de Alvear (calle San Luis), también se han identificado ejemplares pequeños que han sido plantados recientemente.

Aunque el relevamiento se realizó previo a los temporales del mes de diciembre de 2013 y enero de 2014, cabe hacer un apartado referido a las consecuencias que dejaron las dos tormentas que impactaron fuertemente en el arbolado del sector analizado. Aproximadamente un mes después de estos hechos se volvió a realizar una observación directa de la zona, notándose que de los árboles que fueron afectados por estos fenómenos naturales, muchos continúan caídos o con ramas quebradas, especialmente en el Parque Sarmiento y en la calle Reforma Universitaria (frente al área vecinal Paraíso), profundizando aún más el deterioro que ya presentaba la arboleda de algunos sectores de Banda Norte. La Municipalidad ha demorado mucho tiempo en realizar las tareas de reacondicionamiento de los lugares afectados, encontrando sectores que todavía no han sido tratados, o que sólo se ha realizado la tarea de recolección de ramas, quedando todavía árboles a punto de caerse, por lo que se puede mencionar que en este momento la totalidad de las áreas vecinales trabajadas presentan parte de su arbolado público en mal estado.

En relación a los espacios verdes, éstos son escasos en la mayoría de las vecinales, en relación a la cantidad de habitantes, predominando las placitas, en algunas de ellas, principalmente las localizadas en las vecinales Las Delicias, Pueblo Nuevo, Residencial Norte, San Martín y José y Mariano Cabral, se nota un “abandono” por parte de los agentes públicos, ya que se encuentran con juegos escasos o rotos, pocos árboles y el césped alto en algunos casos. También, durante el recorrido pudo observarse que en las áreas vecinales de La Agustina, Vecina Barrio Jardín, José y M. Cabral, Banda Norte, San Martín y Alto Privado Norte falta el espacio verde entre la vereda y la calle frente a algunas viviendas.

Al realizar el recorrido, también se ha podido identificar la presencia de antenas en ocho sectores vecinales (Jardín Norte, Paraíso, San Martín, Banda Norte, Ex Valacco, La Agustina, Pueblo Nuevo y Residencial Norte); y la presencia de ruidos excesivos ha sido una característica del centro de todas las vecinales recorridas debido, principalmente a los vehículos (autos, motos y camiones) que transitan por las calles.

2.6. Encuestas realizadas a los habitantes de Banda Norte

Para la realización de las encuestas sistematizadas se contabilizó el total de manzanas abarcadas por cada Asociación Vecinal de Banda Norte y de éstas se tomó el 15% para cada una (de esta manera se considera representativa la cantidad de encuestados ya que es proporcional a la población de las diferentes unidades).

Uno de los primeros aspectos a determinar fue la contaminación de los elementos naturales, cuestión que ha generado diversidad de opiniones entre los vecinos:

Respecto del agua, se reconoce un importante derroche del recurso por parte de los vecinos (34%) y en el 18% de los casos se hizo referencia al agua estancada como una problemática. Además, casi la mitad de los encuestados hizo referencia a que el agua no presenta ningún tipo de contaminación ni inconvenientes (mayoritariamente en vecinal Jardín Norte, San Martín y La Agustina).

En relación al aire, el 48% de los encuestados nos muestran la presencia de polvillo como el principal problema, dejando la presencia de humo y mal olor en último lugar como casos puntuales. Por último, el 42% de las personas contestaron no detectar contaminación de ningún tipo en el aire, atribuyéndose esto a los habitantes de los sectores centrales de cada una de las vecinales.

La contaminación del suelo se considera ausente en el 44% de los encuestados, nuevamente destacándose esta respuesta en los habitantes de los sectores centrales de cada vecinal, el 38% hizo referencia a que los baldíos se encuentran en mal estado, sucios y con malezas, y el 18% restante demostró como un problema la cantidad de residuos presentes en las veredas (que, a su vez, coinciden con las personas que viven en las zonas más periféricas de la mayoría de las vecinales).

Así, en la Figura 2, se aprecia que aproximadamente la mitad de los encuestados consideran que existe un grado de contaminación en los elementos ambientales analizados, infiriéndose que esto podría deberse a la localización dentro del sector encuestado.

En cuanto a la existencia de animales sueltos, (Figura 3) también se plantea como una problemática reconocida por todos los encuestados, predominando canes (85%) y, en segundo lugar, equinos (15%) manifestando, algunos de ellos, que se han realizado reclamos por la abundante presencia de perros en la vía pública pero no han obtenido acciones concretas como respuesta. En relación a las personas que poseen mascotas en su hogar, predominan perros y gatos; aunque en pocos casos, se han detectado algunos animales cuya tenencia doméstica está prohibida como tortugas y aves, como el cardenal.

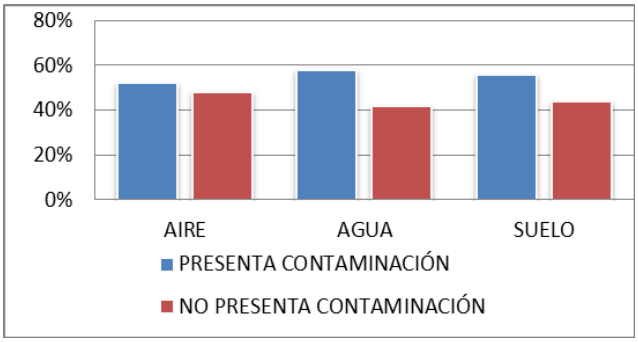


FIGURA 2.Elementos que presentan contaminación según los vecinos.
Diciembre 2013.

Respecto de la flora, cuando se preguntó a los vecinos sobre la poda del arbolado público las respuestas estuvieron en concordancia con lo manifestado en los apartados anteriores, ya que el 60% de los encuestados manifestaron ser ellos mismos los que realizan las podas de los arboles debido a la ausencia del servicio por parte de la municipalidad y el 22% mencionó que en algunos casos se les paga a otras personas (podadores, carros) para que realicen la actividad (Figura 4).
En cuanto a la extracción de árboles, sólo el 34% de los encuestados respondió no haber extraído nunca un árbol frente a su propiedad y quienes lo hicieron (66%) no han repuesto los ejemplares; el área vecinal que más sobresale en este grupo es Vecinal Barrio Jardín.
Por último, cuando se solicitó que se calificara el estado del arbolado público un 67% lo calificó como “buen estado” sobresaliendo con mayor cantidad de afirmaciones las vecinales San Marín, Banda Norte y Vecinal Barrio Jardín; el 27% designó al arbolado como “en mal estado” destacándose los vecinos de Pueblo Nuevo, La Agustina, Residencial Norte y Las Delicias; y sólo un 6% dijo verlo “muy bien”.

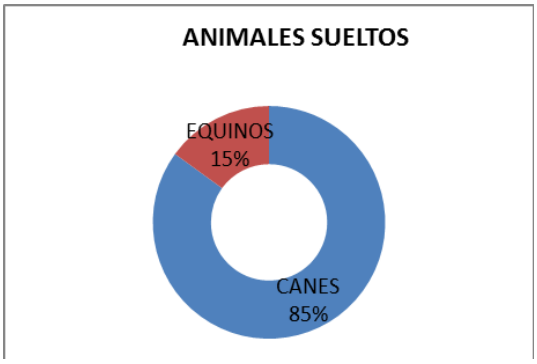


FIGURA 3. Tipo de animales sueltos en la vía pública. 2013



FIGURA 4. Agente que efectúa la poda de arbolado público.2013

Por otro lado, el 67% de los encuestados manifestaron que el estado de los espacios verdes de su área vecinal es "bueno", mientras que el 33% restante lo calificó como "malo" destacando como problemáticas el vandalismo y carencia de equipamiento básico y mantenimiento. (Figura 5). Es importante destacar que la totalidad de los habitantes de la vecinal Banda Norte han manifestado necesario un mayor mantenimiento del Parque Sarmiento.

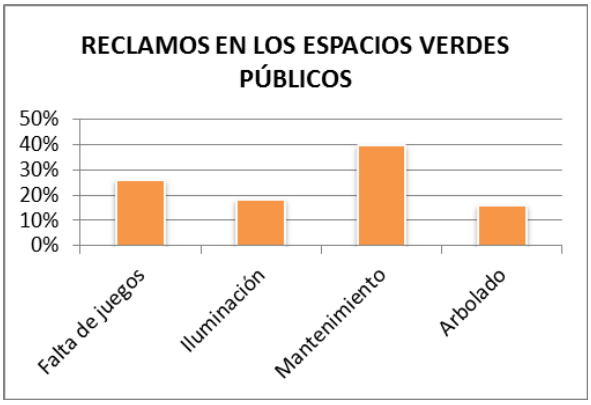


FIGURA 5. Espacios verdes. Reclamos de vecinos. 2013

3. Conclusión

En relación a los objetivos planteados al inicio de este trabajo, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

*Análisis del Código Ambiental: el análisis del Código Ambiental de la ciudad (y en especial la Sección V del capítulo II) ha puesto en evidencia la cantidad de normativas vigentes actualmente en relación al cuidado y regulación del marco natural, y deja bien en claro cuáles son las sanciones que se aplicarán a quien incumpla alguno de los aspectos estipulados. El mismo es claro y abarcativo en lo referente a la multiplicidad

de factores y elementos que hay que tener en cuenta a la hora de regular en esta materia, teniendo el potencial para impactar de manera positiva en el ambiente

*Trabajo con las Asociaciones Vecinales y vecinos del barrio: Existe un desconocimiento generalizado con respecto al aspecto ambiental. La mayoría de los presidentes desconocen que existe el Código Ambiental de la ciudad y los pocos que conocen su existencia, no saben sobre su contenido ni los aspectos que el mismo regula. Más aún, si se considera que el 96% de los vecinos encuestados desconocen el mismo, el 4% restante (al igual que los vecinalistas) dicen saber que existe pero no lo que contiene.

*Problemáticas detectadas en relación a cada elemento natural según Sección V del capítulo II del Código Ambiental:

Agua: No presenta contaminación, pero si es importante el derroche ocasionado por los habitantes.

Aire: La principal problemática es la presencia de polvillo, que es aspirado por los vecinos y provoca problemas respiratorios; la falta de calles pavimentadas y la escasez de riego en la mayoría de ellas contribuyen a incrementar el problema.

Suelo: en los sectores más periféricos y de menores recursos económicos se ha detectado abundancia de residuos sólidos sobre el mismo. No hay que dejar de mencionar que la casi totalidad de los baldíos del área se encuentran en mal estado, sucios, con malezas y/o escombros, donde se nota una importante falta de mantenimiento por parte de los propietarios.

Flora: presenta un importante abandono en diversos sectores de Banda Norte, incontables árboles mal podados (tanto por sus frentistas como en los espacios verdes) y muchas viviendas no poseen un árbol frente a su propiedad, y si lo reponen no cumplen con la especie que deben plantar, la falta de controles es un factor que aumenta esta situación. Por otro lado, con respecto a los espacios verdes, los reclamos de los vecinos y usuarios de los mismos son muchos, pero nadie atiende a éstos; el Parque Sarmiento está postergado, el proyecto que hace algunos años iba a llevarse a cabo todavía no mejoró el estado del mismo (sólo se han incorporado algunas luminarias nuevas y se han pintado estructuras de cemento como los bancos). Es notable que los espacios verdes necesitan mayor mantenimiento por parte de la municipalidad o que se le brinden los recursos necesarios a las vecinales para que puedan encargarse de ello.

Por último, la principal problemática referida a la fauna son los canes sueltos, en estado de abandono y sin que nadie se haga cargo de ellos.

En suma, se ha comprobado claramente que hay sectores vecinales identificados de Banda Norte que incumplen con parte del Capítulo II de la Sección V del Código Ambiental de nuestra ciudad, como así también, el desconocimiento y la falta de concientización sobre el cuidado del ambiente y la escasa importancia que se le atribuye a la legislación en esta materia, disminuyen la calidad de vida de los ciudadanos del barrio Banda Norte, determinándose que:

-Lo que más se cumple es el cuidado y mantenimiento de los árboles históricos.

-Lo que se cumple parcialmente es el cuidado y mantenimiento del arbolado público por parte del municipio y de los frentistas. También el uso y cuidado del agua es uno

de los aspectos bastante incumplidos por los vecinos.
-Lo que más se incumple es la poda y extracción de árboles, que no se realiza como está reglamentado en el Código, los residuos sólidos en veredas y calles, y el mal estado de los baldíos sobre todo en las áreas más periféricas de las vecinales.
En la siguiente cartografía (Figura 6), se ponen en evidencia las fortalezas y debilidades sobre la calidad de vida urbana desde la variable ambiental, considerando que el incumplimiento de las regulaciones referentes a cada uno de los elementos naturales del Código, disminuyen esa calidad de vida de los ciudadanos.
Para ello, se ha tomado como base el relevamiento in-situ del área y las encuestas realizadas a la población del lugar, determinando "buena calidad de vida" para aquellos sectores que no incumplan más de 12 aspectos señalados en el Código, "regular calidad de vida" entre 12 y 16 incumplimientos y "mala calidad de vida" para aquellas áreas que incumplen más de 16 regulaciones generando mayor cantidad de problemáticas.

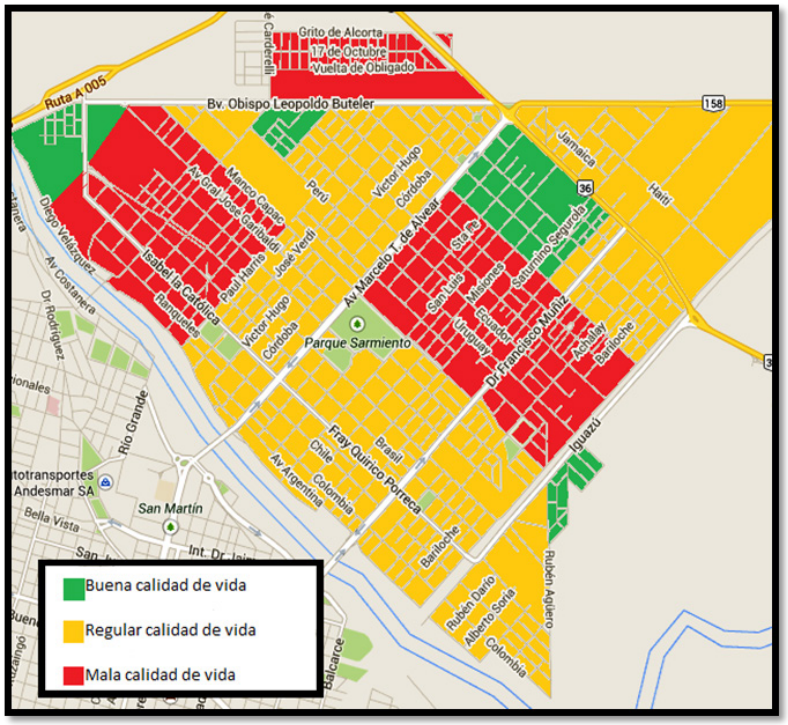


FIGURA 6. Calidad de vida urbana-ambiental. Marzo 2014.
A modo de conclusión, se puede decir que la calidad de vida depende de todos, mejorar la calidad ambiental del Barrio Banda Norte, es un compromiso que debe asumir el gobierno local, pero también debe construir cada uno de los habitantes del barrio.

4. Bibliografía

-Baronio, A. “Métodos Cuantitativos y Cualitativos aplicados a la Investigación Regional”. Programa Institucional de Investigación y Extensión. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Río Cuarto. PIDIE.
-Bettera, M. (2001) “Diagnóstico de situación de los servicios de agua y cloacas en la ciudad de Río Cuarto, con especial referencia al sector de Banda Norte”. Tesis de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Universidad Nacional de Río Cuarto.
-Carta Orgánica de la Ciudad de Río Cuarto. 1996.
-Casallas, M. (1997) En informe Argentino sobre Desarrollo Humano. Tomo I Honorable Senado de la Nación. Bs As. Argentina.
-Gómez Orea Domingo. (2008) “Ordenación del Territorio”. Editorial Mundi Prensa. Madrid. Barcelona. Madrid. 2ª.Edición.
-Hildmann, M. (2008) “Diagnóstico de la calidad y dinámica de aguas superficiales y subterráneas y su relación con la calidad de vida de la población de Malena”. Tesis de Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Universidad Nacional de Río Cuarto.
-Mattos, Carlos. (2008) “Globalización y Territorio”. Diálogo sobre globalización y territorio. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. No. 2, diciembre 2008, pp. 99-110 © OLACCHI • I S S N: 1 3 9 0 - 4 3 6.
-Ordenanza 1082/11. Plan Urbano de la ciudad de Río Cuarto.
-Ordenanza 1431/07. Código Ambiental de la Ciudad de Río Cuarto.
-Plan Estratégico Río Cuarto. 2000. Municipalidad de Río Cuarto.
-Plaza O, (2002) “Esquema conceptual para el desarrollo rural: una propuesta para la discusión”. Lima.Perú.
-Roccatagliata, Juan. (2001) “Territorio y Gestión. Ciudades. Regiones y territorios en el espacio mundial globalizado”. Editorial Docencia. Bs. As. Argentina.
-Roccatagliata, Juan. (2008) (Coordinador). “Argentina, una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial”. Ed. emecé. Bs. As. Argentina.

Desempeño de las políticas habitacionales. Una mirada crítica a la medición de los problemas habitacionales en Argentina.

Rodríguez, Elsa Marcela
Eula, Mónica Lilian
Camisasso, Mónica Beatriz
Maniacci, Alejandro

PALABRAS CLAVE
· Déficits
· Políticas
· Desempeño

Resumen / La ponencia presenta resultados alcanzados en la investigación "Los desempeños de las políticas habitacionales en Córdoba (2008 – 2011)", en cuanto a la capacidad de las políticas habitacionales para resolver los principales problemas de este campo en la Provincia de Córdoba. Se realizan comparaciones con gestiones nacionales y se analizan las principales tendencias considerando gestiones de gobierno anteriores.

Las actuaciones derivadas de las políticas habitacionales del período 2008-2011 de la gestión pública provincial reproducen una tendencia histórica y crónica de desadecuación, más marcada aún de lo que se observa a nivel nacional. Las obras realizadas entre 2001-2011 llegaron a abordar apenas el 7% del déficit total registrado en la Provincia; se han priorizado obras de viviendas nuevas cuando el principal déficit habitacional es el cualitativo; han predominado las intervenciones en Córdoba Capital cuando el mayor déficit se concentra en el interior provincial.

Son múltiples los factores que inciden para que persista esta situación, entre ellos el propio modo en que se construyen los problemas en el proceso de formación de la política. La perspectiva de medición del déficit habitacional propuesta por los organismos oficiales en la Argentina ha sido restringida. Se presentan en la ponencia estos principales sesgos conceptuales y metodológicos.

Se concluye que, en la práctica del gobierno provincial se podría aplicar la figura de Zigmunt Bauman (2003) de constituir un Estado líquido, caracterizado por la des-responsabilización y desentendimiento frente a la gravedad de los problemas habitacionales, que los torna en una verdadera crisis habitacional y que termina confinando a las poblaciones a ser despojados de su condición ciudadana, a ser vistos como "superfluos", como generación de residuos descartables y a ser tratados como meros objetos de la acción legitimadora del Gobierno.

RODRÍGUEZ, ELSA MARCELA
Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

EULA, MÓNICA LILIAN
Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

La ponencia presenta resultados alcanzados en la investigación "Los desempeños de las políticas habitacionales en Córdoba (2008 – 2011)", en cuanto a la capacidad de las políticas habitacionales para resolver los principales problemas de este campo en la Provincia de Córdoba. A partir de estos hallazgos se analizan las principales tendencias que presentan estas políticas considerando gestiones de gobierno anteriores, especialmente de la última década y comparando algunos aspectos específicos de las perfomance provinciales y nacionales. Con estos datos se introducen valoraciones críticas acerca de las formas de medición de los problemas habitacionales, visibilizando deficiencias metodológicas y supuestos políticos que subyacen en los diagnósticos limitados que se producen y en las interpretaciones sesgadas que generan acerca de la magnitud y diversidad de los problemas habitacionales. El estudio se centra en la Provincia de Córdoba, abarcando el periodo comprendido entre los años 2008-2011, incorporando las condiciones de los planos nacional y provincial; la metodología utilizada incluye la actualización bibliográfica referida a las nociones conceptuales y operativas de desempeño y problemática habitacional; el uso de fuentes secundarias (Censo Provincial de Población 2008 y Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010) y otros estudios específicos, procesando y analizando los datos vinculados a los distintos componentes de la problemática. Se realizó una lectura y análisis de documentos referidos a las legislaciones, programas, proyectos y líneas de políticas vinculados al campo habitacional, tales como: Informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda; Ley Provincial 9.811, Programa Provincial de Escrituración de Viviendas Sociales; Programa Vida Digna-Mejoramientos de Vivienda; Programa de Mejoramiento de Barrios; Mi Casa-Mi Vida; Línea Municipal de Regularización Dominial; entre otros.

Se efectuaron además, entrevistas semi estructuradas y la recopilación de artículos periodísticos e informes de gestión referidos a los principales actores involucrados en la cuestión habitacional durante el período de estudio para reconstruir las múltiples percepciones/posiciones discursivas acerca de las problemáticas y las políticas habitacionales. El análisis del desempeño valora la adecuación de las políticas habitacionales producidas, a los problemas habitacionales y los sujetos/poblaciones afectados, desde la consideración de las condiciones contextuales. Las políticas habitacionales, como políticas públicas centrales, son entendidas como "... procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social que, situados en momentos de crisis de ámbitos específicos de reproducción social, concentran la capacidad diferencial de actuación del Estado y de actores sociales en torno a las modalidades de regulación de dicha reproducción" (La Serna, C., 1999). Es por ello,

CAMISASSO, MÓNICA BEATRIZ
Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

MANIACCI, ALEJANDRO
Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

que en el análisis de las mismas es posible reconocer la compleja relación entre las esferas de la sociedad y el Estado, en tanto las políticas habitacionales expresan el accionar de los actores fundamentales en el marco de una cierta institucionalidad (Repetto, F., 2001).

Al desempeño se lo define como la performance o actuación, como las acciones y los efectos (resultados e impactos) de implementar o implantar una determinada política. También conlleva hacer aquello que se ha definido en los objetivos y orientaciones de las acciones; es, en alguna medida, ejecutar lo definido o lo diseñado, cumplir con las regulaciones que se han establecido y consensuado como parte de las responsabilidades públicas. Para medir y explicar el desempeño de una política o programa público, se requiere conocer el grado de cumplimiento real de las prestaciones con relación a los bienes o servicios propuestos.

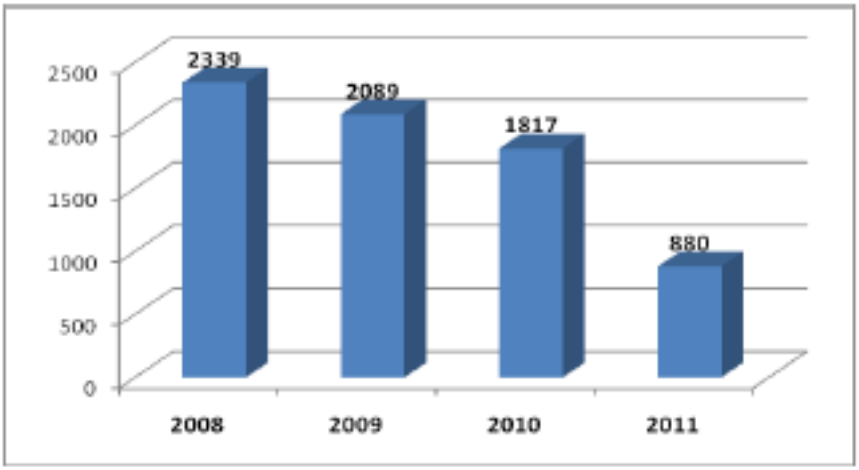
El siguiente esquema explicita la operacionalización de la variable desempeño, en dimensiones y sub-dimensiones.

Esquema de análisis del desempeño de la política habitacional (Rodriguez, E. y Taborda, A., 2010)

Variable	Dimensiones	Subdimensiones
Desempeño de la política habitacional	Consideración del contexto	
	Orientación hacia los problemas	▪ Relación entre magnitud y tipo de las actuaciones de la política y los problemas habitacionales ▪ Calidad técnica e integralidad de las respuestas ▪ Eficiencia ▪ Integración urbana y social
	Reconocimiento de los sujetos	▪ Elegibilidad ▪ Estrategias personales y sociales ▪ Seguridad ▪ Satisfacción residencial ▪ Equidad

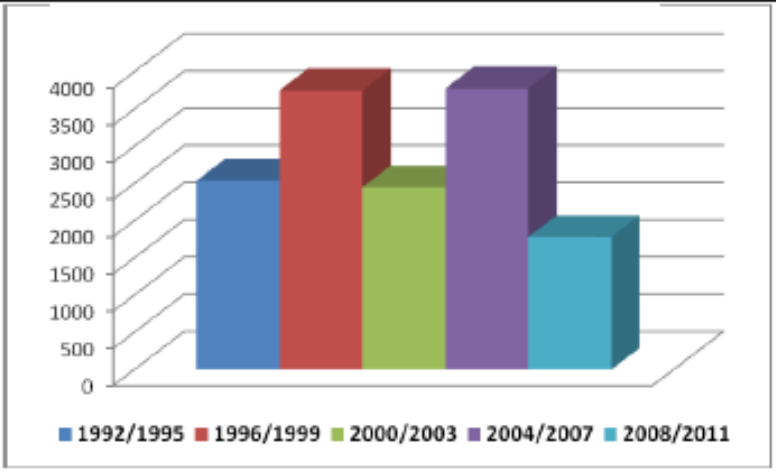
Teniendo en cuenta estas dimensiones de análisis, es posible afirmar que, las políticas habitacionales en la Provincia de Córdoba reproducen una tendencia histórica y crónica de desadecuación, más marcada aún de lo que se observa a nivel nacional. Tomando como fuente principal los datos provistos por la Dirección Provincial de Vivienda (DPV), se observa que durante la gestión de Schiaretti, período 2008-2011, se ejecutaron 7.215 obras de vivienda, considerando construcciones nuevas y mejoramientos. Esta administración va a iniciar con 2339 obras en 2008 y finalizará con sólo 880 en 2011 para toda la Provincia. Si se establecen relaciones con gestiones anteriores, es la etapa de más bajos resultados, como lo muestran los gráficos siguientes.

Gráfico N°1: Obras de vivienda nueva y mejoramientos habitacionales del Gobierno Provincial. 2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda

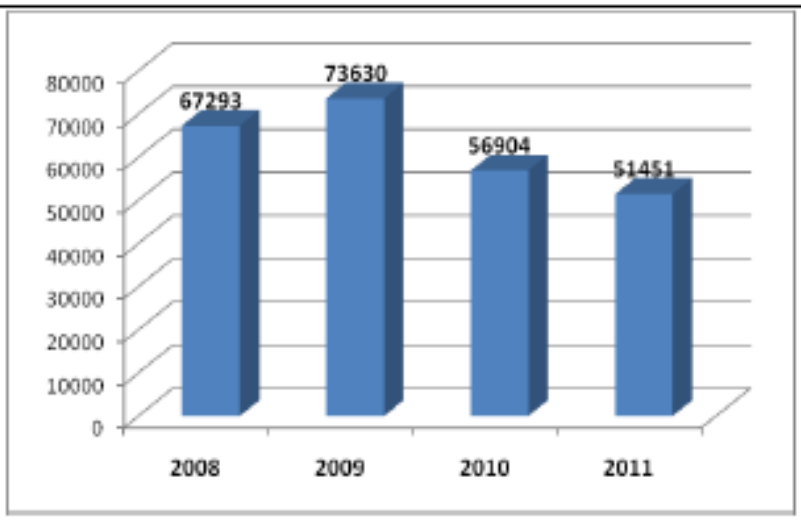
Gráfico N°2: Promedio Anual de Obras de vivienda nueva y mejoramientos habitacionales de diversas gestiones del Gobierno Provincial. 1992-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda y otras fuentes complementarias.

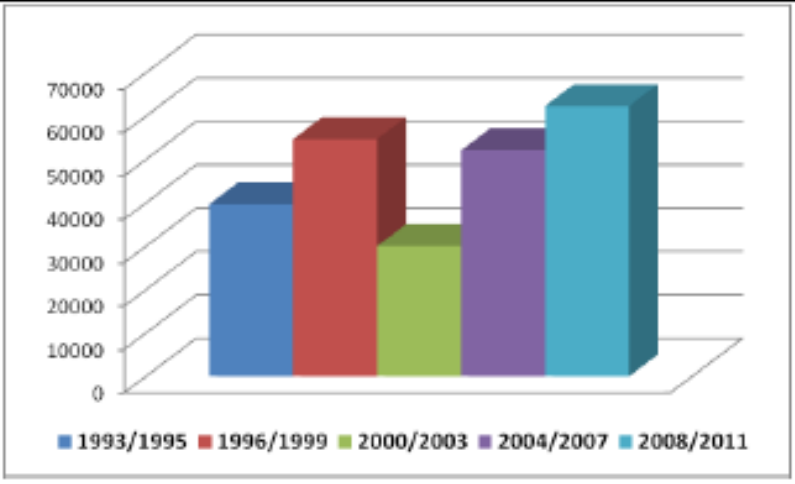
Comparando el nivel de producción con el Gobierno Nacional, la tendencia global es similar, ya que entre Programas Federales y fondos FONAVI, las políticas habitacionales nacionales redujeron las obras totales (viviendas nuevas y obras de mejoramientos) entre 2008 y 2011, aunque nunca en la proporción que sucede en la Provincia de Córdoba: iniciaron el 2008 con 67.297 obras y en 2011 sólo alcanzaron a construir 51.451 actuaciones. Además, en la tendencia global, el período 2008-2011 constituye el de mayor cantidad de obras en promedio anual respecto de las gestiones anteriores, situación inversa a la que ocurre en la Provincia cordobesa.

Gráfico N°3: Obras de vivienda nueva y mejoramientos habitacionales del Gobierno Nacional. 2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a Informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda

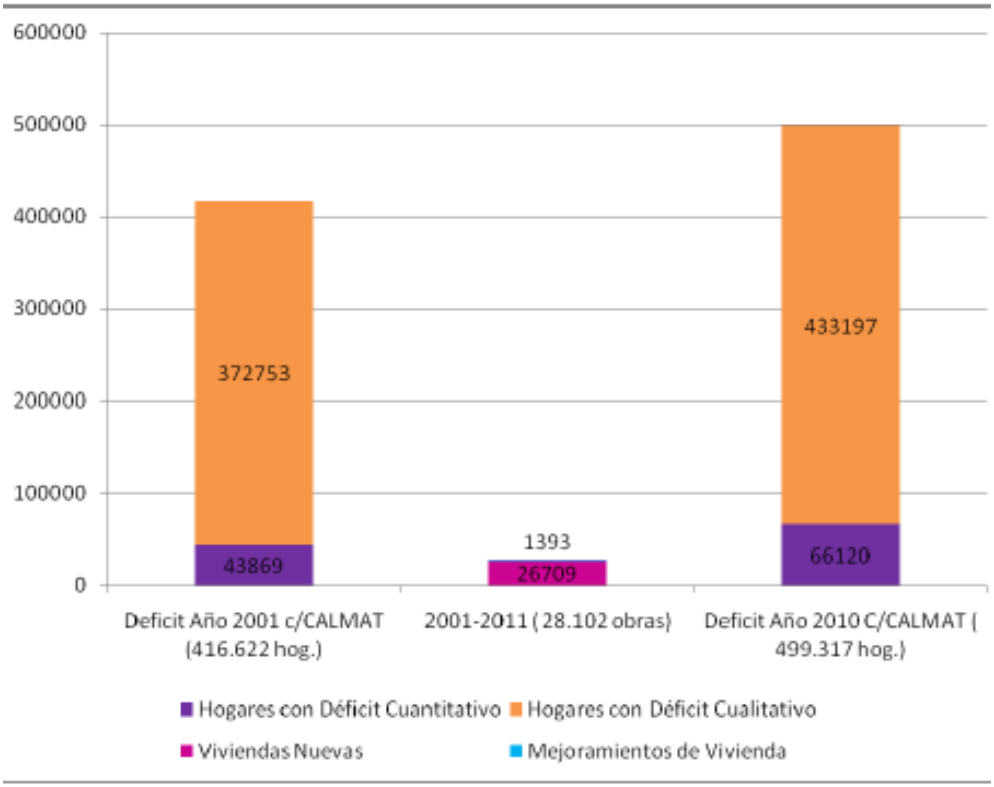
Gráfico N°4: Promedio Anual de Obras de vivienda nueva y mejoramientos habitacionales de diversas gestiones del Gobierno Nacional 1992-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a Informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda

Teniendo en cuenta la magnitud que alcanzan las problemáticas habitacionales en la Provincia, según lo relevado en el Censo Nacional de 2001, las obras de período 2008-2011 aportaron a solucionar un 1,7% de los déficits registrados. Mientras que las obras del gobierno nacional en el mismo período aportaron a solucionar un 6% de los problemas relevados en el país, a partir de los datos del mismo operativo censal. Si se considera el período 2001-2011, las políticas habitacionales provinciales alcanzaron a abordar el 7% del total de los déficits. Los problemas habitacionales en 2001 afectaban a 416.622 hogares en toda la Provincia y las obras realizadas por el Gobierno Provincial ascendieron a 28.102 actuaciones, entre 2001 y 2011. La ineficacia de la política se evidenció claramente cuando el Censo de 2010 mostró un incremento de las situaciones de déficit total, pasando del 47,5% al 48,4% de hogares afectados.

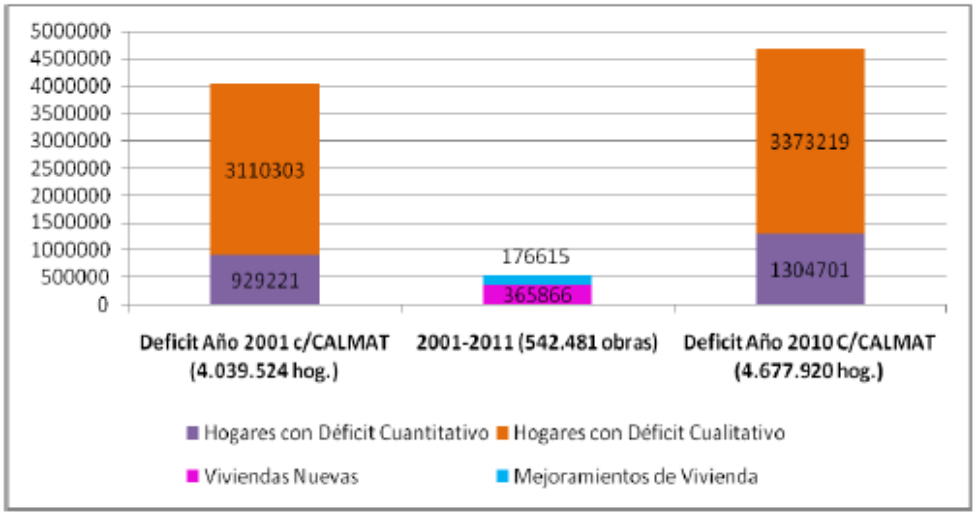
Gráfico N°5: Déficit Habitacional en la Provincia de Córdoba. 2001 y 2010. Obras de vivienda nueva y mejoramientos del Gob. Pcial. 2001-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010, informes de la Dirección Provincial de Vivienda y otros complementarios

Relacionando la situación habitacional provincial con la situación nacional, cabe señalar que las políticas públicas del FONAVI y de los Programas Federales, en el período 2001-2011, generaron obras que abordaron algo más del 13% de las situaciones del déficit total (542.481 obras para 4.039.524 de hogares afectados). Si bien, comparativamente, habría mayor eficacia que en el ámbito provincial, el déficit total en el 2010, aunque algo menor al registrado en 2001, continúa en niveles alarmantes (40,1% en 2001 y 38,4% en 2010).

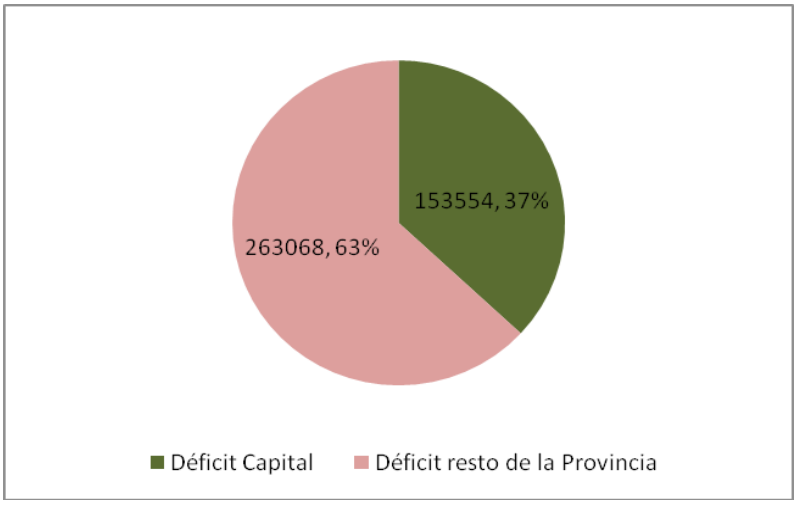
Gráfico N°6: Déficit Habitacional en el País. 2001 y 2010.
Obras de vivienda nueva y mejoramientos del Gob. Nacional 2001-2011



Considerando la distribución territorial de los déficits en la Provincia, el interior concentra el 63% de los casos y Córdoba Capital el 37%. Por su parte, si bien las escasas obras realizadas entre 2008 y 2011, se ejecutaron en un 75% en el Interior Provincial; en el período total de 2001-2011, las obras se distribuyeron en un 49% para Capital y un 51% para el Interior; con lo cual en el análisis global, la Ciudad de Córdoba resultó favorecida con el abordaje del 9% de las situaciones deficitarias (13.857 obras en el período 2001-2011 respecto de 153.554 hogares afectados); mientras que en el Interior Provincial, donde los déficits son mayores, sólo se abordó el 5,4% de los hogares con alguna problemática habitacional (14.245 obras en 2001-2011 para atender a 263.068 hogares con déficit).

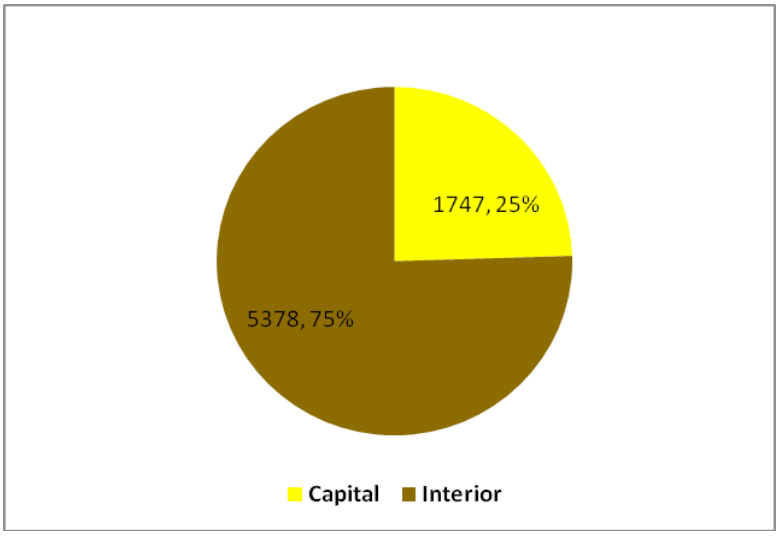
Esta tendencia la determina el segundo gobierno de De la Sota, cuando se registra la mayor cantidad de obras en vivienda con las actuaciones vinculadas al Programa Mi Casa Mi Vida, orientadas fundamentalmente a Córdoba Capital, como estrategia política de construcción de legitimidad y afianzamiento de su imagen de hacedor en la ciudad.

Gráfico N°7: Déficit Habitacional en la Provincia de Córdoba, según Capital e Interior. Año 2001



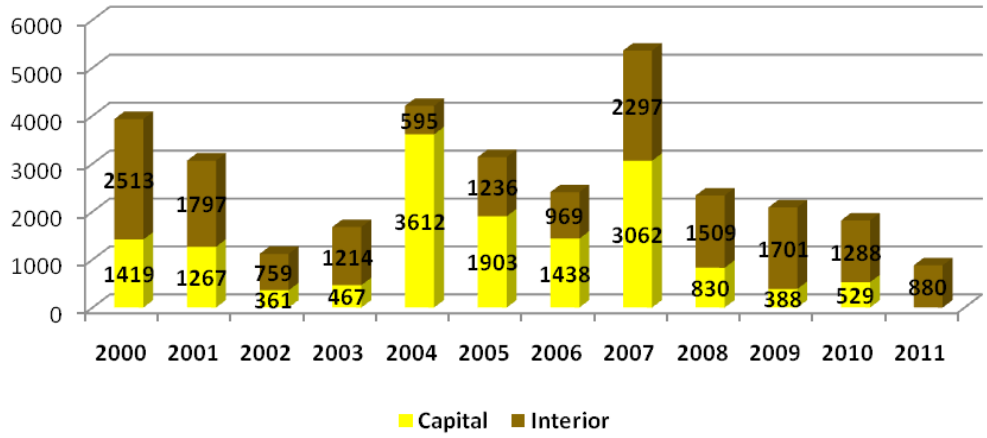
Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010

Gráfico N°8: Obras de Vivienda en la Provincia de Córdoba, según Capital e Interior. 2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda.

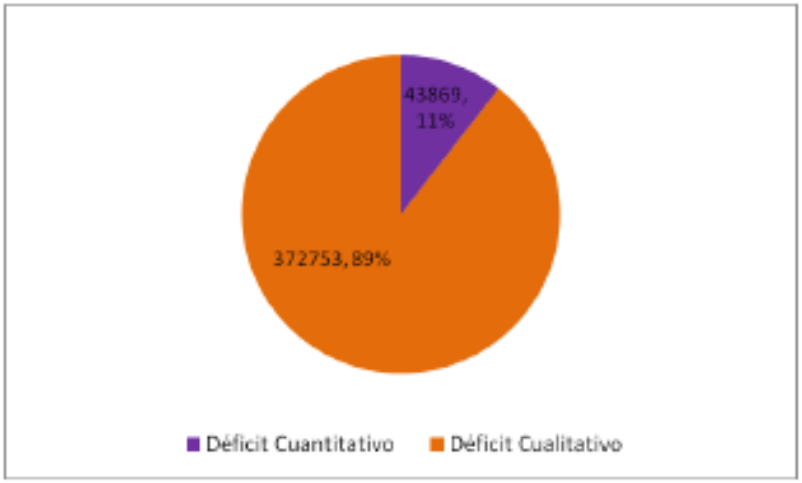
Gráfico N°9: Obras de Vivienda en la Provincia de Córdoba, según Capital e Interior. 2000-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda.

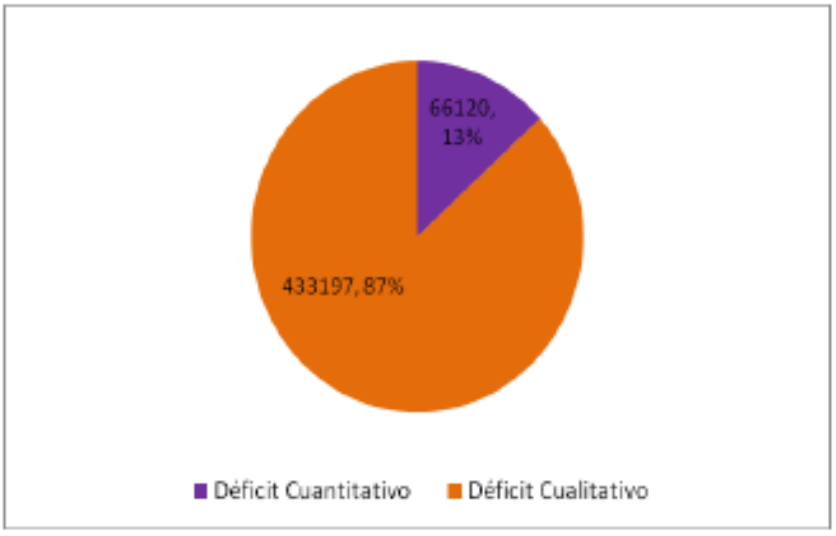
En la composición de los déficits habitacionales, los datos censales reflejan una clara prevalencia del déficit cualitativo sobre el déficit cuantitativo. En la Provincia de Córdoba, el Censo 2001 mostró una relación de 9 a 1 (por cada 9 hogares que necesitan algún mejoramiento de la vivienda por completamiento y/o ampliación, existe 1 que necesita vivienda nueva completa), tendencia mantenida casi igual en lo registrado por el Censo 2010. A nivel nacional, en 2001 esta relación era de 8 a 2, modificándose levemente en 2010, siendo de 7 a 3 según este último registro.

Gráfico N°10: Relación entre el déficit Cuantitativo y Cualitativo en la Provincia de Córdoba. Año 2001



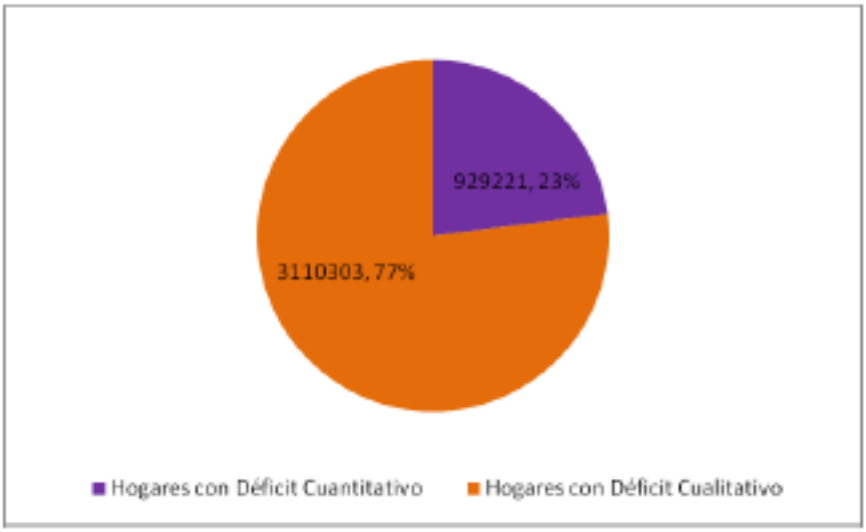
Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010

Gráfico N°11: Relación entre el déficit Cuantitativo y Cualitativo en la Provincia de Córdoba. Año 2010



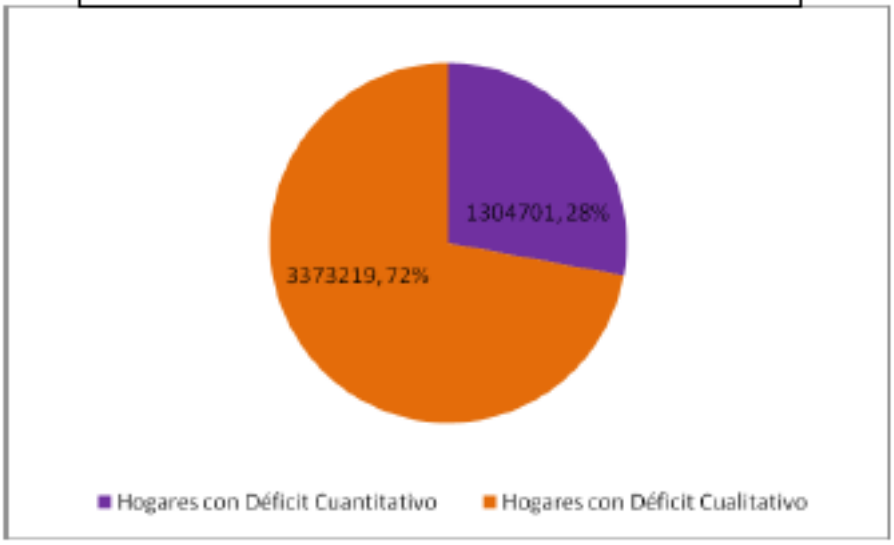
Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010

Gráfico N°12: Relación entre el déficit Cuantitativo y Cualitativo en el País. Año 2001



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales 2001 y 2010

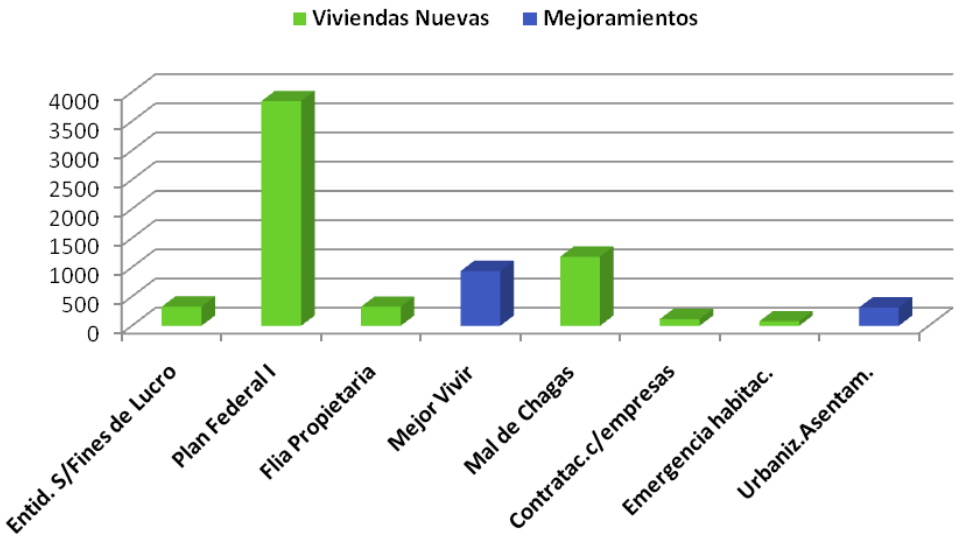
Gráfico N°13: Relación entre el déficit Cuantitativo y Cualitativo en el País. Año 2010



En este aspecto las políticas públicas muestran también sus falencias, presentando no sólo insuficiente capacidad responsiva, con imposibilidad de frenar el crecimiento de las situaciones de precariedad habitacional, sino que atienden con sus líneas programáticas a problemas que no son los más relevantes. Dentro de las líneas programáticas implementadas por el Gobierno Provincial en 2008-2011, es clara la predominancia del Plan Federal I, seguido por el Programa de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal deChagas para el interior Provincial. Ambas operatorias consistieron en la producción de unidades de viviendas nuevas. Los Programas de Mejoramientos Habitacionales, tales como el Mejor Vivir y la línea de Urbanización de Asentamientos, ocuparon un lugar secundario, teniendo en cuenta el total de intervenciones realizadas.

Gráfico N°14: Obras del Gobierno Provincial por Línea de Programa, según Viviendas Nuevas o Mejoramientos.

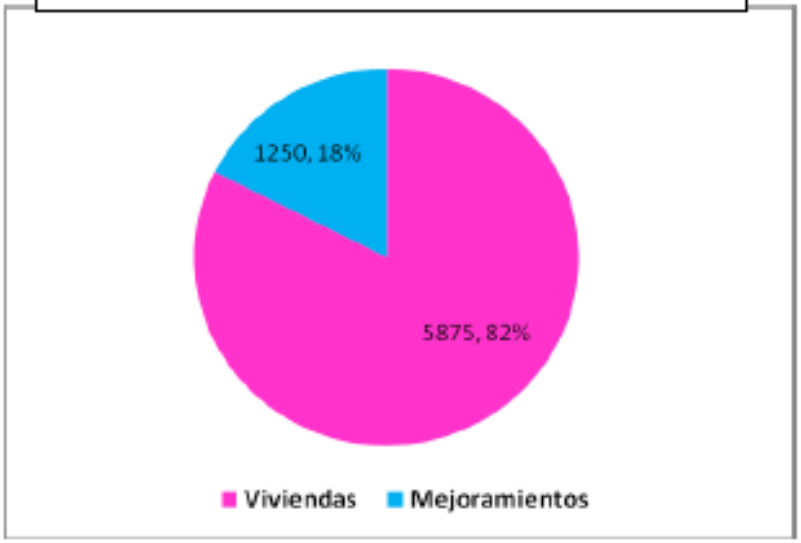
2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda.

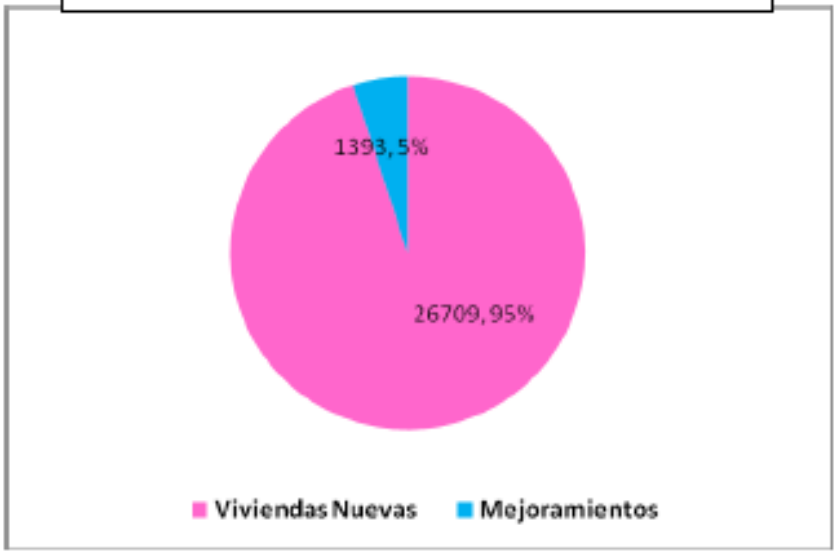
Si se relaciona el tipo de obra principalmente producida y los tipos de déficits prevalecientes, se observa que el déficit más importante que es el cualitativo, fue atendido con el 17% de las obras realizadas, incluyendo 937 mejoramientos y la urbanización de 313 lotes; en tanto el déficit menor, cuantitativo, fue abordado con el 83% de las acciones (5.875 viviendas nuevas). Considerando globalmente el período 2001-2011, las viviendas nuevas concentraron el 95% de las actuaciones, quedando sólo el 5% para los mejoramientos habitacionales.

Gráfico N°15: Obras del Gobierno Provincial, según tipo de obras. 2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Vivienda.

Gráfico N°16: Obras del Gobierno Provincial, según tipo de obras. 2001-2011



Cabe señalar que, comparativamente, es el primer período de gestión pública provincial

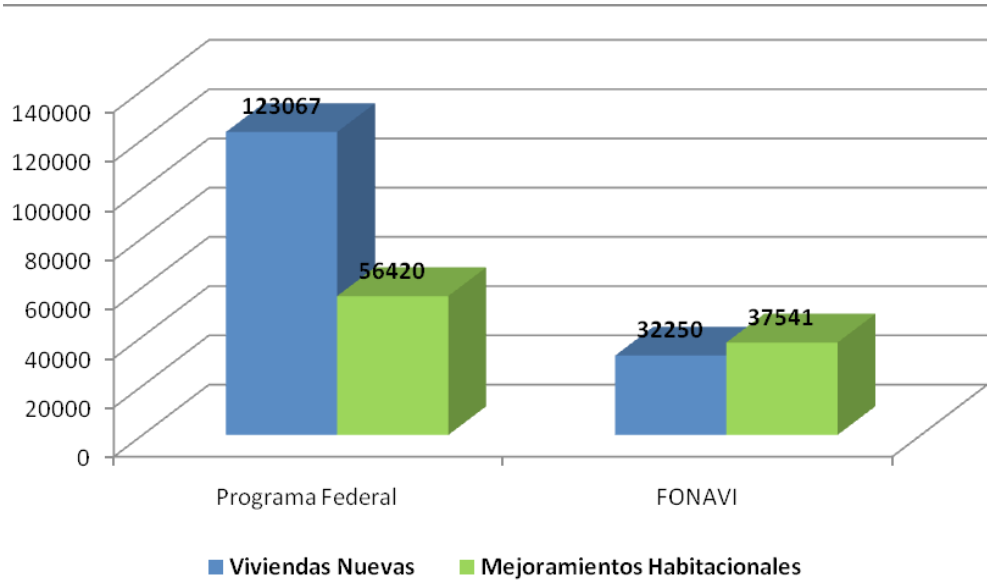
en el que las actuaciones de mejoramientos habitacionales tienen mayor relevancia, ya que el 90% de los mejoramientos que se realizaron entre 2001 y 2011, fueron implementados en el gobierno de Schiaretti (1250 mejoramientos de un total de 1393 realizados entre 2001-2011).

En este sentido podría interpretarse que se habría iniciado un redireccionamiento de las políticas en consideración de las formas de manifestación de los problemas. Incluso, en esta gestión también se inicia la implementación del Programa Vida Digna, orientado a la construcción de pequeñas obras (un cuarto o baño) en las unidades de vivienda disponibles. Sin embargo, este último Programa se constituyó en su ejecución, en un ejemplo vergonzoso de la incapacidad del gobierno para gestionar recursos mínimos y alcanzar resultados satisfactorios, en atención a problemas concretos de las familias cordobesas.

El Programa constó de una amplia convocatoria, como parte de la estrategia electoral por la continuidad del partido en el gobierno en el año 2011. Del total de inscriptos, se seleccionaron 6.695 familias, a las cuales, en los meses previos a las elecciones, se otorgó una cuota de $ 6.000 para la primera etapa de construcción de un mejoramiento (instalación sanitaria o un cuarto). Posteriormente, el Gobierno Provincial se tomó un año para completar el financiamiento de las obras iniciadas por las familias dejando por largo tiempo las obras paralizadas. A estos hechos los refleja el artículo del diario local: "Según documentación brindada por Desarrollo Social, de los 4.732 beneficiarios que viven en Córdoba y que recibieron la primera cuota, sólo el 30 por ciento (1.546 beneficiarios) cobró la segunda. Esto quiere decir que en esta Capital hay 3.186 personas que están esperando la otra mitad del dinero. En el interior provincial, 1.963 beneficiarios recibieron la primera cuota, pero hasta ahora sólo 551 (28 por ciento) pudieron cobrar la segunda" (septiembre 2012).

A nivel nacional, entre 2008-2011, las dos principales líneas de financiamiento de programas habitacionales, FONAVI y Plan Federal, incluyeron acciones de mejoramiento y vivienda nueva. Si bien, a través del FONAVI, predominan las obras de mejoramiento habitacional, en total sigue prevaleciendo la intervención orientada a producir unidades de vivienda nuevas.

Gráfico N°17: Obras del Gobierno Nacional por Línea de Programa, según Viviendas Nuevas o Mejoramientos.
2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda

Relacionando obras con tipo de déficits, se observa que el déficit más importante que es el cualitativo, fue atendido con el 34% de las obras realizadas; en tanto, el déficit menor, cuantitativo, fue abordado con el 66% de las acciones; una distribución que es similar a la tendencia general del período 2001-2011. En este aspecto, también en la Provincia de Córdoba es más marcada la desconexión entre política habitacional y problemáticas, que la propia del gobierno nacional.

Gráfico N°18: Obras del Gobierno Nacional, según tipo de obras. 2008-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda

Gráfico N°19: Obras del Gobierno Nacional, según tipo de obras. 2001-2011



Fuente de Datos: Elaboración propia en base a datos de los informes de Auditoría del Consejo Nacional de la Vivienda

Resulta significativo señalar, que en el caso del Gobierno Nacional, las actuaciones referidas a obras de mejoramiento habitacional, se han ido incrementando a partir de las estrategias de proposición e incidencia desplegadas por organizaciones de la sociedad civil, inicialmente promovidas por redes de instituciones de promoción y hábitat popular, Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo y la Federación de Organizaciones de Tierra, Vivienda y Hábitat Aires – FOTIVHA. Las propuestas elevadas modificaron el diseño de la política, sobre todo por tener el respaldo de Cáritas Argentina.

Asociado a este carácter "viviendista" de las intervenciones estatales, se encuentra la subestimación de otros componentes materiales y subjetivos del hábitat que integran la configuración de la problemática. La ejecución de obras de vivienda nueva en el país y especialmente en la Provincia de Córdoba, han estado desvinculadas de la consideración de la localización espacial, el acceso al equipamiento social de distinto tipo como el educativo, de salud, comercio, transportes, comunicaciones, recreativo y cultural, la dotación de infraestructuras y de obras de ordenamiento urbano, la pertenencia e identidad barrial, la satisfacción residencial, con evidentes consecuencias para la integración social y urbana de las familias involucradas. Este carácter sectorial de la política habitacional persistirá en el tiempo con énfasis en un estilo de gestión signado por el sistema de contratación de la obra pública, concertada con los actores corporativos empresariales y sindicales.

En este sentido, el Gobierno Provincial del período 2008-2011 deberá afrontar los conflictos, denuncias y deterioros en los barrios – ciudades por las consecuencias del Programa Mi Casa – Mi vida. Se constata, en este caso, lo denominado por Rodríguez A. y Sugranyes, A. (2005) "los problemas de la vivienda de los con techo", quienes muestran las muy serias limitaciones en cuanto a la calidad de vida y en las posibilidades de convivencia social que sus productos (viviendas y conjuntos habitacionales) ofrecen a los residentes.

Con la intención de contrarrestar los efectos del conjunto de externalidades negativas, se actuó desde el Gobierno, tal como lo entiende Alvarez Díaz, A. (1992), con la facultad de compensar o reajustar los efectos indeseables de sus propias acciones, implementado, en este caso, desde el Ministerio de Desarrollo Social componentes destinados a la "Integración e identidad barrial", operativizados en talleres de capacitación, la conformación de murgas y batucadas, taller de pinturas murales, la puesta en funcionamiento de centros de alfabetización, campeonatos deportivos y eventos barriales. La debilidad en la generación de asociatividad y en lo organizativo determinó que los profesionales actuantes asumieran cargos en la conducción de los Consejos Territoriales de cada barrio, donde los sujetos seguían siendo tratados "como beneficiarios" de las nuevas líneas de trabajo. Esta confusión en los lugares de cada uno en los espacios atentaron en el ser parte y formar parte como esenciales para la configuración de la identidad barrial.

Las debilidades enunciadas en la orientación que muestra la política habitacional son sólo algunos aspectos de la desadecuación estructural señalada al comienzo. Son

múltiples los factores que inciden para que persista esta situación, entre ellos el propio modo en que se construyen los problemas en el proceso de formación de la política. Las únicas fuentes oficiales que generan datos vinculados al campo habitacional son los Censos Nacionales y la Encuesta Permanente de Hogares como encuesta muestral que actualiza periódicamente un número mínimo de variables vinculadas a las características de las viviendas. Son inexistentes otros estudios específicos de la problemática habitacional promovidos desde el Gobierno Provincial o Nacional. Los aportes más importantes en este sentido son los realizados por los organismos no gubernamentales, tales como los diversos estudios realizados por el Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) en Córdoba Capital y los más recientes de la Organización Un Techo para mi país, con relevamientos nacionales. En ningún caso, estos datos son tenidos en cuenta desde los ámbitos de gobierno para la formación de las políticas habitacionales.

Partiendo entonces de que la línea de base con respecto a las problemáticas habitacionales, a nivel nacional y provincial, es construida con los insumos de información mencionados, corresponde advertir que los instrumentos de medición utilizados en los operativos censales presentan serias limitaciones metodológicas con impacto directo en la posibilidad de visibilizar las magnitudes reales de los componentes básicos de las problemáticas habitacionales. La noción de "hogar censal" utilizada es clave para ocultar la magnitud real de las problemáticas. Según el Anexo Metodológico del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 y anteriores, se entiende por hogar: "persona o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación" (INDEC, 2001). Esto determina que, en tanto haya co-residencia y comensalidad compartida, ese grupo constituirá un hogar. Bajo este supuesto, configuran un único hogar, todos aquellos grupos familiares diferentes que, por estrategia básica de sobrevivencia compartan la vivienda y los gastos de alimentación. Esta definición aplicada en el relevamiento, determina un subregistro de los grupos familiares afectados por los distintos problemas habitacionales. Cuando se difunden los resultados de los censos, las características de la vivienda son atribuidas a la unidad hogar, con lo cual si se releva un grupo de personas en el que conviven una pareja con su hija y sus respectivos hijos, y la vivienda ocupada por el grupo es de calidad precaria irrecuperable, los resultados del Censo dirán que hay un hogar con déficit de vivienda, dando lugar a estimar que para resolver el problema se requiera una única unidad de alojamiento completo; mientras que, en realidad, en este caso la solución adecuada demandaría una unidad completa para la pareja y otra unidad completa independiente para la hija con sus respectivo hijos. Esta situación se invisibiliza a partir de la definición conceptual de hogar aplicada. Esta limitación metodológica cobra mayor relevancia con las tendencias actuales en la configuración de las problemáticas habitacionales. Los déficits habitacionales, según el Censo Nacional 2010, para la Provincia de Córdoba, han crecido particularmente en el componente de hogares hacinados (Del 3,1% en 2001 al 5,1% en 2010 – 52.400 hogares). Es muy probable que estos diferentes hogares que se encuentran compartiendo una misma vivienda

en poco tiempo comiencen a compartir también los gastos de alimentación, y en ese momento, según el Censo, uno de ellos "habrá resuelto su problema habitacional….", porque la encuesta censal ya los registrará como un único hogar. Con la noción de "habitación" censal utilizada sucede algo similar a lo descripto respecto de la noción de "hogar", generando específicamente un subregistro de los casos de hacinamiento de cuarto en la vivienda. Según la metodología de los Censos nacionales, se entiende por habitación al "ambiente o recinto cerrado por paredes (que se elevan desde el suelo hasta el techo) o tabiques (que se elevan desde el suelo hasta una altura de dos metros) con una superficie suficiente para contener la cama de un adulto. En el total de habitaciones o piezas se contabiliza: el comedor (aunque se encuentre integrado a la cocina: cocina-comedor) y los entrepisos (construidos en algunas viviendas, pese a no tener alguna de las paredes señaladas en la definición); se excluyen: baños, cocinas (usadas exclusivamente para cocinar), lavaderos, garajes, pasillos, halls, recibidores y galpones (siempre y cuando no se utilicen para que duerma una persona) y quinchos sin cerramiento" (INDEC, 2001)

Este concepto de "habitación" utilizado en las cédulas censales, propicia la naturalización de la plurifuncionalidad de los espacios de la vivienda, dado que si se observa que un hall o pasillo está siendo utilizado para dormir, este espacio totalmente inadecuado para la función de dormitorio, será igualmente registrado como habitación. Por otro lado, la medición realizada que sólo relaciona cantidad de ambientes disponibles y personas convivientes, exclusivamente permite dimensionar cuántas personas comparten un dormitorio sin ninguna otra caracterización del espacio físico compartido (metros cuadrados, condiciones constructivas particulares) ni el tipo de vínculo y características de las personas que comparten la habitación (edad, estado de salud, niveles de dependencia/independencia física y mental, etc.)

En lo que respecto al hacinamiento de cuarto, también se observa una intencionalidad de ocultamiento en la instancia de difusión de datos. En general, la divulgación de los resultados obtenidos en el último Censo Nacional se limita a la publicación de cuadros seleccionados, con cruces de datos mínimos y rangos construidos para determinadas variables que condicionan las lecturas e interpretaciones de las problemáticas que pretenden reflejar; tal es el caso por ejemplo de los cuadros que se publican relacionados con el hacinamiento de cuarto. Las publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre este aspecto, sólo permiten diferenciar claramente los hogares que se encuentran en situación de hacinamiento crítico, esto es más de 3 personas por cuarto; pero no los casos de hacinamiento básico que se configura cuando hay más de 2 y hasta 3 personas por cuarto, ya que los rangos que se construyen para publicar los datos de cantidad de personas por cuartos para dormir, impiden realizar cualquier estimación coherente. INDEC publica los rangos de personas por cuarto, de la siguiente manera: Hasta 0,50 / 0,51-0,99 / 1-1,49 /1,50-1,99 / 2-3 / más de 3. De esta forma sólo queda claramente diferenciado el hacinamiento crítico que corresponde al último rango. Respecto de la calidad constructiva de la vivienda, los criterios aplicados en la encuesta censal, sin procesamientos específicos, generan un ocultamiento de

las situaciones de viviendas con deficiencias menores pero que igualmente requieren intervenciones para constituir un tipo de alojamiento adecuado. Históricamente, se han utilizado las categorías referidas a los tipos de vivienda, para determinar cuáles eran las viviendas ocupadas que requerían ser reemplazadas o mejoradas. Las categorías contempladas en la cédula censal correspondientes a ranchos, casilla, local no construido para fines habitacionales y vivienda móvil se consideraban viviendas de calidad irrecuperable; y las que podían ser mejoradas con algún tipo de intervención, incluían las Casas Tipo B que son las que presentan al menos piso de tierra o ladrillo suelto u otro material; o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua; las piezas de inquilinatos y los hoteles/ pensiones. Esta categorización presenta limitaciones desde su misma definición, ya que las opciones no resultan excluyentes entre sí, favoreciendo registros arbitrarios al momento de la aplicación del cuestionario. A partir del año 2001, el INDEC comienza a difundir datos referidos a la calidad constructiva de las viviendas ocupadas, utilizando un indicador que denomina CALMAT (Calidad de los materiales de la Vivienda), en el que se combinan las condiciones de pisos, techos y paredes para determinar las categorías de calidad de las viviendas. Quedarían incluidas en CALMAT I las viviendas adecuadas que cuentan con materiales resistentes en pisos, techos y paredes, con los elementos necesarios de aislamiento y terminación; en CALMAT II y III las viviendas en las cuales las paredes o techos son de chapa de metal o fibrocemento (sin cielorraso en el caso del techo), o bien los materiales de paredes, techos o pisos son resistentes, pero carecen de elementos de aislamiento o terminación en todos ellos; o, en el caso de precariedad menor, sólo carecen de elementos de terminación y aislamiento en alguno de sus componentes; y CALMAT IV y V los casos en que al menos alguno de los componentes de la vivienda (paredes, techo o piso) o todos ellos, presentan materiales no resistentes. Esta nuevo modo de procesamiento y la difusión de los datos posibilitó por ejemplo, detectar para Córdoba Capital, en el censo 2001, un 24% más de hogares con algún tipo de precariedad constructiva en la vivienda. Las escasas publicaciones del Censo 2010, no incluyen ningún resultado que haga referencia a esta categorización de las viviendas; y como no se encuentra disponible la base general de datos, no es posible su determinación. El Censo Nacional 2001, también logró mejorar algunos datos referidos al emplazamiento de la vivienda, ya que por primera vez, la cédula censal incorporó preguntas referidas al entorno de la vivienda, en cuanto a los servicios disponibles en el segmento/zona, tales como red eléctrica, red de agua corriente, recolección de residuos, transporte público, etc.

El registro de los servicios disponibles en el segmento posibilita a partir de procesamiento posteriores visibilizar, para Córdoba Capital por ejemplo, que un alto porcentaje de viviendas precarias se encuentran además, en zonas con deficiencias de servicios urbanos (un 7,9% de los hogares que ocupan Casas Tipo B en Córdoba Capital, carecen de red de agua corriente en el segmento, el 11% carece de red eléctrica, el 11% no cuenta con servicio regular de recolección de residuos y el 18,1% no tiene acceso a transporte público al menos dentro de las 3 cuadras próximas a su domicilio).

Esta información resulta fundamental para las decisiones de política pública en cuanto a la orientación de los recursos y la priorización de zonas en el diseño de las políticas. Las publicaciones del Censo 2010 tampoco incluyen datos referidos a este aspecto.
Finalmente, con respecto a la difusión de resultados, cabe señalar que las bases de datos generadas en los últimos operativos censales nacionales directamente no se encuentran disponibles bajo ningún formato, impidiendo todo procesamiento diferente al que los organismos oficiales deciden publicar, en una forma extremadamente selectiva y orientada. La mirada crítica hacia las formas de medición y por tanto, construcción de problemas es fundamental en el análisis de las acciones orientadas a resolver las problemáticas sociales. Es imposible escindir la concepción política de los fenómenos y su forma de medición. El establecimiento de patrones de comparación para definir la existencia de problemas o déficits es no neutral. La perspectiva de medición del déficit habitacional propuesta por los organismos oficiales en la Argentina ha sido restringida, generando diagnósticos estáticos y metodológicamente incompletos y limitados, que no permite valorar con precisión la dimensión, heterogeneidad y dinámica de la problemática. Esta situación es una causa fundamental de la formación de una política que termina negando el reconocimiento de sujetos /poblaciones-, sus problemas, demandas o reivindicaciones. Este desconocimiento y naturalización del crónico crecimiento de los déficits habitacionales va a producir como reacción una re dinamización de las formas organizativas auto- referenciadas, cuyos ejes de asociatividad están estructurados con relación a la tierra, la vivienda y al hábitat. Estas expresiones colectivas tienen características diferenciales en sus marcos interpretativos y en las estrategias que desarrollan, aunque todas éstas experiencias producen acciones colectivas contenciosas (Tilly, Ch. 1990) de denuncia, reclamo y reinvindicación en la escena pública. Estas formas contenciosas de lo organizativo expresan los conflictos sociales, donde actores colectivos se posicionan como sujetos políticos, que disputan la direccionalidad del accionar estatal en el tratamiento y resolución de “su cuestión habitacional “.
En la práctica del gobierno provincial se podría aplicar la figura de Zigmunt Bauman (2003) en constituir un Estado líquido, caracterizado por la des-responsabilización y desentendimiento frente a la gravedad de los problemas habitacionales, que los torna en una verdadera crisis habitacional y que termina confinando a las poblaciones a ser despojados de su condición ciudadana, a ser vistos como “superfluos”, como generación de residuos descartables y a ser tratados como meros objetos de la acción legitimadora del Gobierno.

Referencias Bibliográficas.

Alvarez Díaz, A. (1992) Análisis de la política pública, Mimeo. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Bauman, Z. (2003) Comunidad. En búsqueda de seguridad en un mundo hostil. Argentina: Editorial Siglo XXI.

La Serna, C. (1999) Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar. Montreal: Cahier de du CETAI.

Repetto, F. (2001) Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile. Colección: Sujetos/Políticas/Educación, Bs. As, Argentina: Prometeo 3010.

Rodríguez E. M. y Taborda A. (2010) Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 -2007. Córdoba: Editorial Brujas.
Rodríguez A. y Sugranyes, A. (2005) Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
Tilly, Ch. (1990) Modelos y realidades de la acción colectiva popular. Zona abierta Nº54-55. Madrid, España.

Documentos
Informes Anuales de Auditoría del Consejo Nacional de Vivienda.
Informes de la Dirección Provincial de Vivienda.
Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística y Censo – INDEC. Años 2001 y 2010
Anexo Metodológico Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC
Diario La Voz del Interior. Septiembre 2012

Los espacios abiertos del área metropolitana de Concepción (AMC) desde las variables de resiliencia urbana para el diseño urbano.

Rodriguez, María Teresa

PALABRAS CLAVE
· Espacios Abiertos
· Diseño Urbano
· Resiliencia Urbana

Resumen / La planificación y diseño urbano de ciudades que han sido tradicionalmente impactadas por catástrofes naturales han comenzado a tomar el espacio abierto como objeto de interés y de preocupación. Tras la magnitud y efectos del terremoto y posterior tsunami ocurridos el 27 de febrero del año 2010 en Chile, el espacio abierto se constituyó en un elemento esencial durante la emergencia. Se produjo un giro de habitar lo edificado a habitar el espacio abierto en forma temporal, planteando nuevos retos urbanísticos en el reconocimiento de estos espacios como activo urbano con capacidad de absorción y de mitigación ante una catástrofe. Esta experiencia de desastre genera una nueva mirada hacia el espacio abierto en una revaloración más allá de una respuesta funcional - aproximación desde las ingenierías con parámetros definidos y predecibles de ciudad eficiente, higiénica y ordenada; sino como relevante urbano en los procesos de adaptabilidad de una ciudad. Con la introducción del concepto de resiliencia, se da comienzo una serie de estudios tendientes a establecer la vinculación entre resiliencia y diseño urbano, cuyos resultados logran reconocer y establecer ciertas variables compatibles con el área de diseño urbano, permitiendo estudiar los contenidos de resiliencia en el espacio abierto. Estudios que plantean la necesidad de profundizar la integración del diseño urbano en los planes de reconstrucción, donde la resiliencia se comprende como un marco para el diseño del espacio abierto, de manera tal, que no sólo pueda contribuir en forma significativa a la calidad de la vida urbana, sino que también como soporte esencial de la vida y un agente de recuperación en caso de un evento sísmico. Más que controlar los impactos de un desastre, se demanda una nueva visión que apunte a desarrollar un sistema que de continuidad ecológica – ambiental a diferentes escalas, en un cambio de paradigma para la planificación y el diseño urbano del área metropolitana de Concepción (AMC).

RODRIGUEZ, MARÍA TERESA
Universidad del Desarrollo, Concepción.
Chile
E-mail: mttastets@gmail.com

1. Introducción

Las nuevas formas de crecimiento urbano en las áreas metropolitanas exhiben hoy en día un proceso urbanizador caracterizado por elementos urbanos aislados entre espacios abiertos de diferente naturaleza. De ello cuenta una vasta gama de estudios e investigaciones, tanto internacionales (Arroyo, 2001; Dematteis, 1998; Boeri, 1992; Font, 2004; Ascher, 1995) como nacionales (De Mattos, 2002; Pérez – Salinas, 2007; Rojas, García y Muñiz, 2009; Salinas, 2011; entre otros) que han abordado este hecho. Son nuevos territorios cuya morfología está siendo marcado por la presencia de grandes espacios abiertos que se presentan como lugares extraños, ajenos a la ciudad. Los actuales instrumentos de ordenamiento territorial en Chile no valoran los espacios abiertos, siendo más bien son marginados y llevados de facto a condición de extramuros. Sin embargo, tras el rol del espacio abierto como elemento latente para la adaptabilidad ante un evento sísmico, estos se vuelven imprescindibles (Rodríguez, Wirsching, García, 2014). Mas cuando el AMC – a diferencia de otras áreas metropolitanas, exhibe y dispone de una gran cantidad de espacios abiertos de diferente naturaleza que posibilita desarrollar y potenciar un diseño urbano con contenidos de resiliencia.

El presente artículo expone algunos alcances de un estudio exploratorio desarrollado sobre el espacio abierto de la conurbación central del área metropolitana de Concepción (AMC), Chile desde las variables de resiliencia para el diseño urbano, ya que ve en ellos un valor como sistema abierto con capacidad de actuación ante catástrofes naturales. Un análisis de gran novedad e interés para áreas urbanas semejantes al AMC, que han sido impactadas a lo largo de su historia por estos fenómenos naturales y; que se espera aportar a otras investigaciones, al proporcionar orientaciones hacia un diseño sostenible para ciudades que puedan absorber cambios y generar un nuevo régimen de comportamiento más flexible ante eventos impredecibles y, con ello, la oportunidad de proponer una identidad urbana más adaptable. En una primera etapa, se desarrollan precisiones conceptuales tanto sobre los conceptos de espacio abierto como de resiliencia urbana, de tal forma de asegurar la utilización correcta de un mismo lenguaje. Posteriormente, se identifican los espacios abiertos alrededor de la conurbación central del AMC para luego ser registrados espacialmente mediante la elaboración de cartografía temática y planimetría detallada. A partir de estas precisiones, se lleva a cabo una indagación exploratoria, en la revalorización de los espacios abiertos a través de las variables de resiliencia para el diseño urbano. Como resultado se obtuvieron importantes datos y reflexiones sobre el valor del espacio abierto en el AMC, que aportaron en los criterios y elementos de planificación, como en mecanismos de respuesta ante desastres naturales para el diseño y la planificación de ciudades sísmicas.

El área metropolitana de Concepción (AMC) se localiza en la región del Bío – Bío, a 500

km al sur de Santiago, en un borde costero de 60 km y con una población cercana al millón habitantes, (INE, censo del 2002). Es un importante centro de servicios, lo que ha implicado que en ella se presenten los cuatro modos de transporte: aeroportuario, portuario marítimo, ferroviario y vial. Es defina como área metroplitana a partir del año 2003, en el Plan Regulador Metropolitano, el cual establece un territorio funcional y jerarquizado constituido por once comunas o localidades, donde la conurbación central – el Gran Concepción, se constituye por seis de ellas: Concepción, Talcahuano, San Pedro de La Paz, Chiguayante, Penco y Hualpén (ver anexo 1). Exhibe una ocupación territorial que ha sido marcado por las condiciones de su relieve singular: un borde costero irregular perteneciente al cordón de fuego del pacífico3; la cuenca hidrográfica del gran río Bío – Bío, que divide en dos el AMC y; por el cordón montañoso costero de la Cordillera de la Costa. Como sistema urbano de reciente formación – solo cincuenta años -, ha sufrido procesos de transformación morfológica – en particular por la expansión urbana, que en los últimos tiempos muestra un fuerte impacto negativo sobre su particular relieve y ha descuidado la integración de estos y otros elementos naturales. Al igual que muchas ciudades en América latina, en ella se han manifestado nuevas formas de expansión urbana asociadas con fenómenos más globales y locales (Pérez, González y Salinas, 2008), que presentan, hoy más que nunca un territorio no homogéneo (Salinas, 2010, p.231) (ver anexo 2). Desde su fundación y posterior traslado al actual lugar de emplazamiento en el valle de la Mocha, la ciudad de Concepción ha sufrido en reiteradas ocasiones el impacto de eventos sísmicos y tsunamis, que han dificultado la continuidad de su desarrollo urbano. Durante la primera mitad del siglo XX vivió dos terremotos, cuyas destrucciones produjeron las primeras ocupaciones de viviendas espontáneas sobre las riberas de río y de lagunas, proceso que se mantiene hasta hoy, con la modificación paulatina del caudal de los ríos y de los bordes de las lagunas. Luego vino el gran terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 (27/F), afectando de manera distinta a cada centro urbano del conglomerado metropolitano: Talcahuano, como ciudad puerto fue afectada principalmente por el tsunami; Hualpén y Concepción como localidades alejadas del borde costero, respondieron directamente a los efectos del terremoto; por último, San Pedro de La Paz y Coronel, aunque localizadas en el borde costero, solo fueron impactadas por el terremoto y actuaron frente a un posible tsunami que finalmente no llegó a estas ciudades. El conjunto del sistema se paralizó dejando aisladas y sin servicios básicos por varios días a diversas comunas, dando como saldo más 100 mil familias damnificadas, de ellas, casi la mitad quedó con sus viviendas en condiciones inhabitables, es decir, 47 mil 638 familias perdieron sus casas (MINVU, 2010). Durante la catástrofe y posterior período de incertidumbre, la población afectada ocupó rápidamente todo aquel espacio abierto no edificado como espacio seguro y, más tarde, como sitios para albergar diversidad de actividades urbanas en una necesidad de establecer una habitabilidad transitoria: centros de instalación de servicios de emergencia, puntos de repartición de ayuda humanitaria, campamentos transitorios o aldeas, entre otros. Muchos de los espacios abiertos ocupados post terremoto forman parte de elementos geográficos singulares de

gran valor patrimonial para el AMC no reconocidos dentro de un sistema de espacios colectivos y/o públicos: lagunas, ríos y esteros, aportaron como servicio eco sistémico, en cuanto a dotación del recurso agua en tiempos de catástrofe; las distintas mesetas de la Cordillera, aportaron la altura y seguridad necesaria ante alertas de tsunami e incertidumbre frente a replicas.

Sin embargo, hoy en día los grandes espacios abiertos alrededor de las ciudades se encuentran en condición de extramuros. Muchos de ellos han surgido fuera de toda lógica de ciudad, lo cual son percibidos como indeterminados, inmateriales y flexibles, permeables a los acontecimientos urbanos. Son terrenos especulativos de la periferia urbana, entre fragmentos urbanos, entre infraestructuras y entre la ciudad y su entorno natural, sufriendo un progresivo deterioro ambiental, como asimismo, de la explotación forestal y al desarrollo inmobiliario en expansión, representando un conflicto socio - urbano emergente (ver anexo 2). Por tanto, urge una evaluación y apropiado manejo para su preservación y diseño. De ahí la necesidad de estudiarlos y reevaluarlos desde el punto de vista de la resiliencia urbana. Interesa explorar la articulación entre espacio abierto, diseño urbano y resiliencia, cuáles podrían ser las estrategias asociadas, y cómo diseñar el espacio urbano y orientar la forma de la ciudad.

2. Espacio abierto, resiliencia urbana y diseño urbano

Las secuelas de un terremoto de gran magnitud en la función de una ciudad, tiende a cambiar su lugar de "figura" a "suelo" y, tradicionalmente, para su recuperación, la ciudad pasa al dominio de los ingenieros: evalúan edificios, determinando cuales son seguros para habitar y cuáles deben ser demolidos; centrando sus esfuerzos en reparar el tejido construido y líneas de vida lo más rápidamente posible. Sin embargo, muchas de las actividades urbanas cotidianas, como la vivienda, la salud, el cuidado, la distribución de bienes y servicios, la eliminación de residuos, e incluso el comercio se gestionan en los espacios abiertos convencionales de una ciudad: calles, parques y plazas (McGregor 1998; Middleton 2007) y; no tan convencionales: sitios eriazos y vacantes, espacios agrarios y silvestres (Rodríguez, Wirsching, García, 2014). "(…) El espacio público tras el terremoto, se usó de manera distinta a la habitual. Las calles fueron vías de escape, mientras que las plazas y parques que otorgan normalmente un lugar para la recreación y encuentro, se volvieron sitios escogidos para la pernoctación. Pasaron de tener una función recreacional y estética a ser usados para refugio y resguardo (…)" (Villagra, 2010)

Registros históricos y respuestas documentadas de terremotos de todo el mundo, demuestran que significativos espacios abiertos alrededor de edificios y de ciudades son de enorme valor, tanto durante como después de un evento sísmico (Godschalk,

2003), lo que revela la importancia del espacio abierto albergando a la población tras catástrofes anteriores (fig.1). El espacio abierto se convierte en un refugio y un hogar temporal para miles de personas que necesitan adaptarse rápidamente a su nuevo ambiente por días, meses o incluso años. Después de un gran terremoto, los distintos espacios abiertos se convierten en una especie de "segunda ciudad" (Allan y Brynt, 2010), que proporciona múltiples funciones tales como la vivienda, la distribución de bienes y servicios, el restablecimiento del comercio, habitabilidad transitoria, conmemoración, y el almacenamiento de los materiales contaminados o peligrosos (McGregor, 1998, Middleton, 2007). Adquiere un nuevo significado, donde sus espacios y sus componentes son re- evaluados por su capacidad de apoyar la supervivencia y la recuperación.

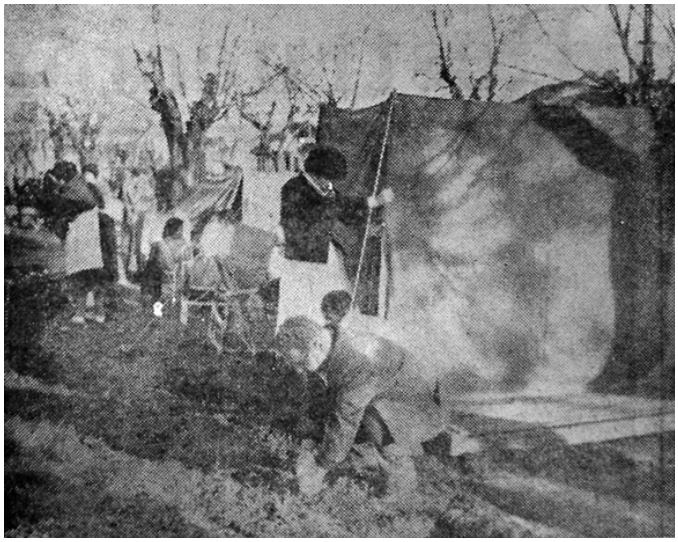


Figura 1. Personas acampando en Parque Ecuador. Terremoto de enero de 1939, Concepción
Fuente: Archivo histórico, Museo de Historia Natural, Concepción.

Sin embargo, estos lugares donde ocurre la recuperación de la ciudad, son aún un tema pendiente. Como es el caso del AMC, asentada sobre un relieve sujeto a grandes eventos naturales como terremotos y tsunami, la integración al diseño urbano a los planes de reconstrucción y regeneración tras una catástrofe prácticamente no se ha estudiado. Existe poca información sobre las cantidades aproximadas de espacio abierto por habitante necesaria para el refugio (Wang), investigaciones o estudios sobre la calidad es casi inexistente. ¿Existen cualidades o elementos particulares para facilitar la recuperación o es sólo una cuestión de proporcionar el mayor espacio abierto "vacío" como sea posible?

Desde el urbanismo tradicional, el espacio abierto se ha entendido como sinónimo del espacio público, opuesto del espacio privado - calles, plazas y áreas verdes o parques (Schlack, 2008); y desde el urbanismo más contemporáneo se han incorporado las acepciones de espacios colectivos entendidos como espacios público - privados, de administración privada pero de uso público, y a aquellos temporalmente vacantes como sitios eriazos y estacionamientos (Pollack, 2006). No obstante, a escala metropolitana surgen nuevos espacios abiertos que han despertado el interés de una parte importante de la cultura arquitectónica, cuyas contribuciones teóricas desde ópticas diversas y de forma parcial, han planteado el espacio alrededor de las ciudades como un espacio no ocupado, elemento base de la forma metropolitana y como espacio estructural del crecimiento urbano (Font, Llop y Vilanova, 1999), como espacio libre que se ha hecho resistente al proceso urbanizador y salvaguardado ante las infraestructuras metropolitanas (Font, 1997) o bien, como espacios no urbanizados (Sabaté, 2003:190), que tienen un papel importante en el planeamiento ya sea como apoyo de infraestructuras y desarrollos urbanos, como factor de reequilibrio ambiental con las áreas urbanas o como expresión del medio físico territorial (Galindo, 2004). Por último, recientes trabajos han reconocido en él una herramienta efectiva para enfrentar la incertidumbre transformándose en un bien altamente cotizable en el contexto de una catástrofe (Rodríguez, Wirsching, García, 2014). Entonces, ante una ciudad que está expuesta a constantemente a perturbaciones externas, como es el caso del AMC, ¿cómo lograr una configuración urbana de tal forma que pueda absorber cambios y que, paralelamente, logre presentar otro régimen temporal, manteniendo su equilibrio?

La interrogante de mantener la función en el momento de una perturbación, se puede responder en las descripciones del comportamiento de los sistemas abiertos y la teoría de la resiliencia. Siendo la teoría de la resiliencia ecológica, introducida por primera vez en 1973 por Holling, quien describe con cierto detalle esta relación perturbación – respuesta, donde se indica la existencia de las personas y los ecosistemas juntos en una relación de interdependencia, como un sistema socio-ecológica o SES. Esto es significativo, ya que alude la posibilidad que tiene la gente para influir positivamente en la capacidad de recuperación o resiliencia. Estas ideas las han usado los ecologista para desarrollar estrategias asociadas al manejo adaptativo de los ecosistemas. El manejo adaptativo es muy similar al proceso de diseño, y de alcances significativos para quienes abordan el diseño de sistemas urbanos, ya que proporciona información detallada sobre el diseño de y para sistemas abiertos, de tal manera que incluye aspecto de la forma urbana, así como del proceso. No obstante de ello, cabe señalar que un sistema resiliente en un contexto urbano es siempre multidimensional y que dependerá, por su capacidad de recuperación de una amplia gama de influencias (políticas, sociales, ambientales, económicos, etc.), pero para efectos de este estudio, se ha tomado como interés principal la interrelación entre el ambiente construido y las personas, en la creencia de que la atención a los aspectos físicos de una ciudad puede reducir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad social.

La idea de la interrelación entre las personas y el medio ambiente espacial tiene una larga historia en la teoría del diseño urbano, siendo evidente en la fuerte tendencia del pensamiento sistémico que ha influido en todo el mundo desde Geddes (1885) hasta Jacobs (1993). Sin embargo, en los años 1970 y 1980 una serie de urbanistas fueron explícitamente influenciados por las teorías de la resiliencia ecológica (Holling 1973). Sin embargo, este tipo de referencias específicas a la dimensión espacial de la resiliencia urbana son relativamente raros. Más común es un enfoque en sistemas abiertos o resiliencia y proceso. Por ejemplo, Landscape Urbanism investiga la posible relación entre la ecología, la teoría ecológica, y el urbanismo como una forma de abordar el dilema postmoderno de diseño en y para un constante cambiante, complejo y contingente medio ambiente (Waldheim 2006). Estas teorías normalmente favorecen el proceso a través del espacio y la forma adquirida en las ciudades (Corner 1999; Wall 1999). La infraestructura es a menudo cooptada como marco para el desarrollo futuro, y la ecología o la "naturaleza" se incorporan normalmente como un método infalible de encarnar procesos y alentar "flujo" (Waldheim 2007). También hay un creciente cuerpo de teorías sobre la "ciudad resiliente" (Vale y Campanella 2005; Tierney 1995; Geis 2000) que, de una manera similar, tienden a concentrarse en el proceso en lugar del espacio y de la forma. Algunas de las ideas "ciudad resiliente" son muy específicas, lo que sugiere estrategias cuantitativas que emplean una gama paramétricos de resiliencia complejos (Miles y Chang 2006).

Como se ha visto, al parecer hay muy poca literatura que vincule la capacidad de recuperación urbana con la forma. Se reconocen ciertos aportes de algunos teóricos, que no lo abordan directamente, sino que estudian los comportamientos asociados con el mecanismo perturbación - respuesta, como es el caso de Manuel de Solá Morales (1999) a través de su teoría de la "Acupuntura urbana", una intervención urbana específica que incluye forma y proceso y, fomenta los sistemas urbanos a reorganizarse a lo largo del tiempo en respuesta a las perturbaciones. Otros se han comprometido con estas ideas mediante la investigación de cómo comunidades bajo presión económica y política de países subdesarrollados, se reorganizan y adaptan al apropiarse y manipular la forma urbana y el espacio (Ramírez-Lovering 2008; Dovey y Polakit 2006).

La discusión sobre el diseño urbano y resiliencia no son normalmente parte de la reflexión relacionada con los terremotos y ciudades. La planificación de recuperación y de gestión de emergencias se refieren al medio ambiente urbano como un lugar que debe ser recuperado, en vez de un lugar que podría apoyar la recuperación (PR8, 2010). Los estudios se centran en ambientes urbanos óptimos, donde se especifican la cantidad de espacios abiertos necesarios para la recuperación. Si bien, esta información es fundamental, resulta problemático la provisión de espacios sin calidad, ya que la tentación es proporcionar una gran cantidad de espacios abiertos indiferenciados, obteniendo ciudades dispersas y de alto costo. Esta posición ha comenzado a cambiar,

dado por los múltiples acontecimientos catastróficos que han afectado a muchas ciudades, especialmente las costeras en la última década (Godschalk 2003; Beatley 2009). No obstante de ello, el significado de resiliencia en estos contextos no es siempre claro, ni son siempre claras las definiciones de las estrategias asociadas con el diseño para la resiliencia. Muchas veces el concepto se fusionó o confundió, en el significado y en la estrategia, con el de sostenibilidad (Beatley 2009).

Aquí se pone atención en explorar la articulación entre espacio abierto, diseño urbano y resiliencia. Un gran interés para esta investigación, es la estrecha comprensión de la mecánica de resiliencia y sistemas abiertos o espacios abiertos como una operación o un concepto distinto a la sostenibilidad.

3. Espacio abierto desde las variables de resiliencia para el diseño urbano

Los ecólogos Walker y Salt en Resilience Thinking (2006), influenciados por la teoría de Holling, utilizan una serie de metáforas como "redundancia", "latencia", y "espacio para mover" para explicar el concepto de resiliencia, logrando describirla como "la capacidad de un sistema de absorber cambios y reorganizarse durante la presión de una nueva situación conservando esencialmente su función, estructura e identidad" (Walker y Salt, 2006: 12). Junto con ello, describen en detalle una serie de "Atributos de resiliencia": la diversidad, la modularidad, evaluaciones estrictas, la innovación, la superposición en el gobierno, los servicios de los ecosistemas, el capital social, y teniendo en cuenta la variabilidad; quienes conectan resiliencia con el urbanismo, ya que ayudan a explicar las dimensiones espaciales de la resiliencia urbana. Como asimismo, son un marco útil para el análisis de datos, porque actúan como un puente entre lo general y lo particular. En este último aspecto, el uso de los atributos permite generar una matriz mayor, en un enfoque cualitativo para la evaluación y diseño de las ciudades propensas a terremotos. Que generalmente, éstas tienden a ser incrustada en una matriz de parámetros específicos de la ciudad que necesitan ser negociada como parte del urbanismo cotidiano. Esto hace que la planificación de la recuperación sea un problema de diseño urbano y, el momento de las intervenciones urbanas, un reto importante. Muchos de los atributos ya son parte del vocabulario aceptado del diseño urbano (Tabla 1). De esta manera, los atributos de la resiliencia aportan en la identificación, medición y posterior abordaje de la capacidad absorción de un sistema a través de variables de socio - ecológicas presentes que lo hacen resiliente.

Tabla 1. Los atributos resiliencia tal y como aparecen en la teoría del diseño urbano. Fuente: Allan, Brynt, Wirsching, García, Rodríguez, 2013.

ATRIBUTO	DEFINICIÓN RESILIENCIA	EVIDENCIA DE ATRIBUTOS EN TEORÍA URBANA
Diversidad	Una fuente importante de opciones de futuro. A mayor diversidad, mejor será la capacidad de un sistema para adaptarse a un amplia gama de diferentes y, a veces, imprevisibles circunstancias (Walker y Salt 2006, 145)	Uso mixto, bloques cortos, variedad de edad edificios y densidad (Jacobs 1993), construcción heterogeneidad espacial (McGrath et al., 2007), diversidad funcional (Mathur 1999; Dovey y Polakit 2006; Ramírez - Lovering 2008; Anderson 1978)
Modularidad	Permite a los módulos individuales seguir funcionando cuando los módulos vagamente vinculados fallan, y el sistema como un todo tiene una oportunidad de auto-organizarse (Walker y Salt 2006, 146)	Forma urbana policéntrica (Batty 2001; Kloosterman y Musterd 2001), Flexibilidad de la red (Ramírez- Lovering 2008; Moudon 1989), Arquitectura y ciudades (Sadler 2005)
Innovación	Énfasis en el aprendizaje, experimentación, reglas desarrolladas localmente y aceptar el cambio (Walker y Salt 2006, 147)	Como una intervención estratégica (Dodds 2008; de Sola-Morales 1999; Descombes 1999)
Evaluaciones ajustadas	Las redes sociales juegan un papel clave en determinar evaluaciones ajustadas. Gobernanza centralizada y globalización puede debilitar evaluaciones (Walker y Salt 2006, 146)	Tráfico (Jacobs 1993), la diversidad (Jacobs 1993), la forma urbana policéntrica (Batty 2001), la capacidad de un sistema de de auto-organizarse (de Sola-Morales 1999; Descombes 1999) acción civil de abajo hacia arriba (Dodds 2008)
Superposición a la gobernación	Las instituciones que incluyen redundancia en sus estructuras de gobierno (Walker y Salt 2006, 148)	Creación de diversidad (Healey 1997), comunidad y desarrollo urbano (Moudon 1989)
Servicios eco - sistémicos	Incluir. . . servicios ecosistemas sin costo en las propuestas de desarrollo y evaluaciones (Walker y Salt 2006, 148)	Urbanismo ecológico (Mostafavi y Doherty 2010), densidad y extensión urbana (Bolund y Hunhammar 1999)
Capital Social	La capacidad de las personas de responder juntas. . . cambiar cualquier perturbación. . . depende del capital social (Walker y Salt 2006, 147)	Lugares pequeños con límites definidos (Oliver 2000; Onyx y Bullen 2000; Putnam, 1995), vida pública en acera, diversidad y ajustes para contacto público ocasional (Jacobs 1993), animado por falta de control estatal (Dodds 2008), barrios heterogéneos (Jacobs 1993; Oliver 2001; Putnam 1995), infraestructura institucional (Temkin y Rohe 1998)
Variabilidad	Adoptar la variabilidad en lugar de tratar de controlar o reducir (Walker y Salt 2006, 146)	Ingeniería ecológica (Bergen, Bolton, y Fridley 2001), redundancia (Graham y Marvin 2001)

Si se entiende a la ciudad como un sistema urbano complejo, se puede explicar como

resiliencia urbana, la capacidad que tiene una determinada ciudad o área urbana para responder ante perturbaciones externas - catástrofes naturales como terremotos y tsunamis, y reorganizarse sin perder su función, estructura e identidad frente a un nuevo escenario. A partir de ello, es posible analizar los sistemas urbanos constantemente afectados por catástrofes naturales, como asimismo, profundizar en la integración del diseño urbano en los planes de reconstrucción, en donde se entienda la resiliencia como un marco para una nueva concepción en el diseño del espacio abierto de manera tal que no sólo pueda contribuir en forma significativa a la calidad de la vida urbana, sino que también como soporte esencial de la vida y un agente de recuperación de la ciudad en caso de un evento sísmico. Según Allan y Bryant (2010), esto se logra en una comprensión del concepto de resiliencia no como un valor absoluto, sino como un conjunto de relaciones que cambian a lo largo de un proceso continuo, en función de la peculiar estructura de la ciudad y cada una de sus funciones. Se hace necesario la coexistencia de un sistema abierto que vaya acogiendo las distintas situaciones que se registran en tiempos de emergencias: evacuación, resguardo y permanencia o habitabilidad transitoria.

Para efectos de este estudio se han tomado ciertas variables de resiliencia compatibles con el área de diseño urbano, y que permiten estudiar sus contenidos en el espacio abierto en pos de visualizar un ámbito urbano en el marco de la resiliencia, como es el caso del AMC. Esta variables son: Diversidad, Modularidad, Variabilidad Ecológica y Servicios Eco sistémicos (Allan, 2010).

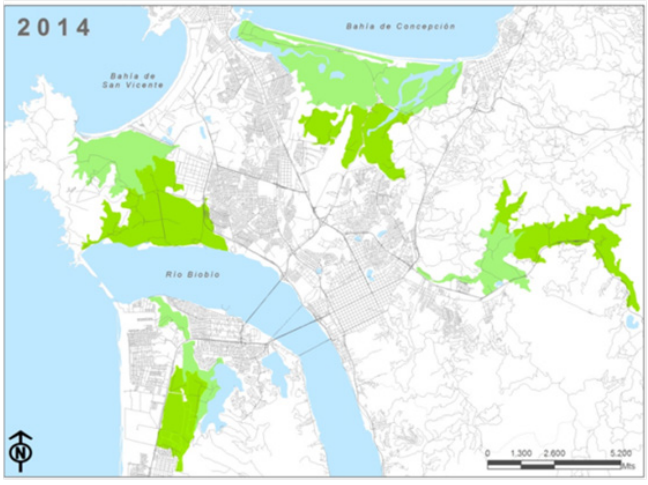


Figura 2. Espacios abiertos en el gran Concepción
Fuente: Elaboración propia, 2014.

Espacio Abierto y Diversidad

Se entiende por Diversidad, a la capacidad de adaptación de un sistema urbano… "un recurso para aumentar oportunidades futuras en la capacidad del sistema para responder al cambio en diferentes formas. Mientras más diversidad, más se mejora la capacidad de adaptación a un amplia e impredecible cantidad de circunstancias." (Walker y Salt 2006:145). A mayor diversidad, mejor es la capacidad para un grupo o sistema para adaptarse a una amplia gama de diferentes y, a veces impredecibles, circunstancias.

Alrededor de las ciudades que componen el Gran Concepción aún existen grandes espacios abiertos de diferente naturaleza. Cuyas dimensiones y localización dentro del sistema urbano (fig.2), permiten crear una gama de opciones durante un período de emergencia inmediatamente después del terremoto, logrando sostener y apoyar funciones para el vivir cotidiano antes de que estuviera disponible el plan de recuperación coordinada. Los espacios abiertos alrededor de ciudades afectadas por catástrofes naturales adquieren un valor más allá en apoyo al crecimiento urbano, sino como factor de resiliencia, de adaptabilidad y sostenibilidad. Como se vio durante el período post terremoto 27/F, donde la población se apropio y uso los diversos espacios abiertos de diferentes manera, adquiriendo éstos una gran flexibilidad espacial (Rodríguez, Wirsching, García, 2014) (fig. 3).



Figura 3. Campamento post terremoto. Concepción,
Foto: Wirsching, 2010.

Donde Flexibilidad espacial se entiende como la capacidad de uso de un espacio para acoger distintos escenarios sin perder su función original, a la manera de un espacio versátil que sobrepase en el tiempo las "variaciones" de éste. Si bien, este es un estudio que pretende contribuir a la medición de la resiliencia de la red de espacios abiertos de una ciudad, no existe un patrón preciso para medir la magnitud de flexibilidad de un espacio abierto determinado. Pero, se puede deducir que a mayor permanencia mayor adaptabilidad del espacio, donde la mayor o menor permanencia está determinada por ciertos factores o elementos: conectividad y delimitación espacial, esta última, ligada principalmente al tamaño y límites definidos o reconocibles, como espacio seguro.

Espacio abierto y Modularidad

Se entiende por Modularidad, a la permeabilidad de la morfología urbana…: “Un grado de modularidad permite que módulos individuales sigan funcionando aun cuando falle uno, dándole la oportunidad al sistema de auto organizarse y con ello absorber perturbaciones.” (Walker y Salt, 2006:121). Se puede observar desde el sistema urbano, en su lógica formal, redundancia y legibilidad de sus conexiones, en donde en tiempos de un evento sísmico se convierte en el primordial espacio de evacuación y desplazamiento de las personas hacia los espacios abiertos seguros.

Los espacios abiertos del AMC se presentan como intersticios atrapados entre un trazado urbano caracterizado por su discontinuidad y fragmentación de tramas regulares autónomas entre sí (fig.4), lo que representa una gran dificultad e impide en algunos casos, los desplazamientos y posterior evacuación de las personas hacia estos espacios. Sumado a que en estas condiciones de marginalidad como intersticio hace que estos espacios disminuya su capacidad de absorción latente frente a un evento, disminuyendo su atributo como espacio resiliente (fig.5). La modularidad, es un aspecto o variable del diseño urbano relevante a la hora de proyectar los trazados urbanos en zonas sísmicas, y donde la permeabilidad se constituye en un factor latente a la hora de crear tramas urbanas resilientes.

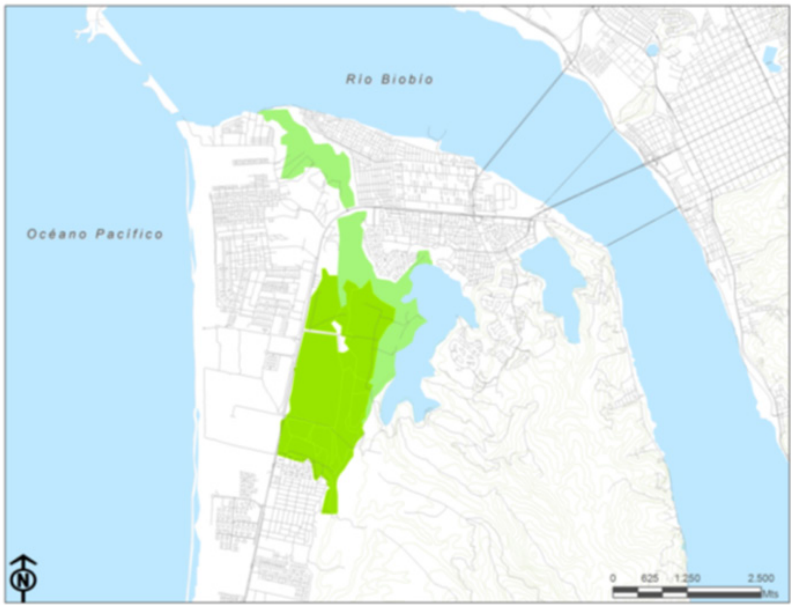


Figura 4. Espacio abierto Los Batros. San Pedro de la Paz
Fuente: Elaboración propia, 2014.



Figura 5. Espacio abierto Los Batros. San Pedro de la Paz
Foto: Rodríguez, M.T., 2014.

Espacio abierto y Variabilidad Ecológica

Se entiende por Variabilidad Ecológica como un factor de amortiguación para el sistema urbano. …"un mundo resiliente abrazaría variabilidad en lugar de intentar de controlar o de reducir" y que "la capacidad de recuperación sólo se mantiene mediante el sondeo de sus límites" (Walker y Salt, 2006: 146). Cuando la variabilidad ecológica es manipulada, disminuye la capacidad de un sistema para desarrollar respuestas apropiadas de adaptación y efectivamente el sistema se ve debilitado.

¿Cómo puede la forma urbana integrar la variabilidad? Ante la variabilidad y la incertidumbre se establecen grados de tolerancias y/o redundancia en el diseño, para permitir que un sistema tenga un mayor rango de la función (Bergen et al., 2001). Tal es el caso de las redes de tráfico, que en muchas ocasiones se han construido en redundancia, si una calle está bloqueada, es fácil tomar una ruta diferente. Las infraestructuras viales, por otro lado, no se han construido en redundancias funcionales - un auto averiado en la calzada, por lo general genera una congestión dejando automovilistas varados durante horas. La redundancia es otra estrategia de diseño para abrazar la variabilidad, si los componentes de un sistema son redundantes o duplicados, introducen un "seguro para fracasar" en un sistema. Según Anderson (1978), la forma y el espacio tienen que ser capaz de soportar una multiplicidad de funciones en tiempo y espacio y, con un alto grado de latencia que permitirían futuras adaptaciones. Esto en oposición a los planes maestros que son demasiado prescriptivos. En lugar de plantear formas específicas, se propone establecer "marcos" que pueden ofrecer una estructura espacial resistente permitiendo, al mismo tiempo, el cambio y la flexibilidad.

En ese sentido, los espacios abiertos del AMC por sus dimensiones y posición dentro del sistema urbano, intersticios en la estructura funcional de tramas discontinuas

y fragmentadas, permite y posibilita proporcionar variabilidad ecológica a la forma urbana del AMC (fig. 6.), apuntando a generar un sistema más modular y con ello, aumentando su capacidad de absorción.



Figura 6. Espacio abierto Carriel Sur. Talcahuano - Concepción
Foto: Rodríguez, M.T., 2014.

Al contrario de lo que ocurrió durante la catástrofe del 27/F, donde la estructura funcional centralizada del AMC generó que el conjunto del sistema se paralizara dejando aisladas y sin servicios básicos por varios días a diversas comunas y barrios (fig.7). No había redundancia en la red, y esto debilito la capacidad de adaptación del sistema urbano. Si se consideraran los espacios abiertos en la estructura urbana, que en la actualidad se encuentran marginados, se podría generar un mayor nivel de redundancia al conjunto del sistema.



Figura 7. Puente urbano sobre río Bio – Bio entre Concepción y San Pedro de La Paz
Foto: Wirsching, 2010.
Espacio abierto y Servicios Eco sistémicos

Se entiende por Servicios Eco sistémicos al aporte eco sistémico de un espacio abierto. Se constituye en un apoyo ineludible para la habitabilidad ante un sismo, como espacios de servicios de infraestructura básicos como el agua cuyo valor va mas allá de lo paisajístico: “Un mundo resiliente incluiría a todos los servicios eco sistémicos no valorados como servicios en propuestas de desarrollo y sus evaluaciones “(Walker y Salt 2006: 148).

Los espacios abiertos alrededor de las ciudades que conforman del gran Concepción forman parte de elementos geográficos singulares de gran valor patrimonial, tanto por su aporte al paisaje como ricos en recursos hídricos, presentando su potencial como un espacio con capacidad de resiliencia. No obstante, en las actuales condiciones de marginalidad tanto espacial como social en que se encuentran (no son reconocidos como espacio colectivo y/o público), impactan en su proximidad y su accesibilidad necesaria como espacio seguro ante un evento catastrófico (fig.8).

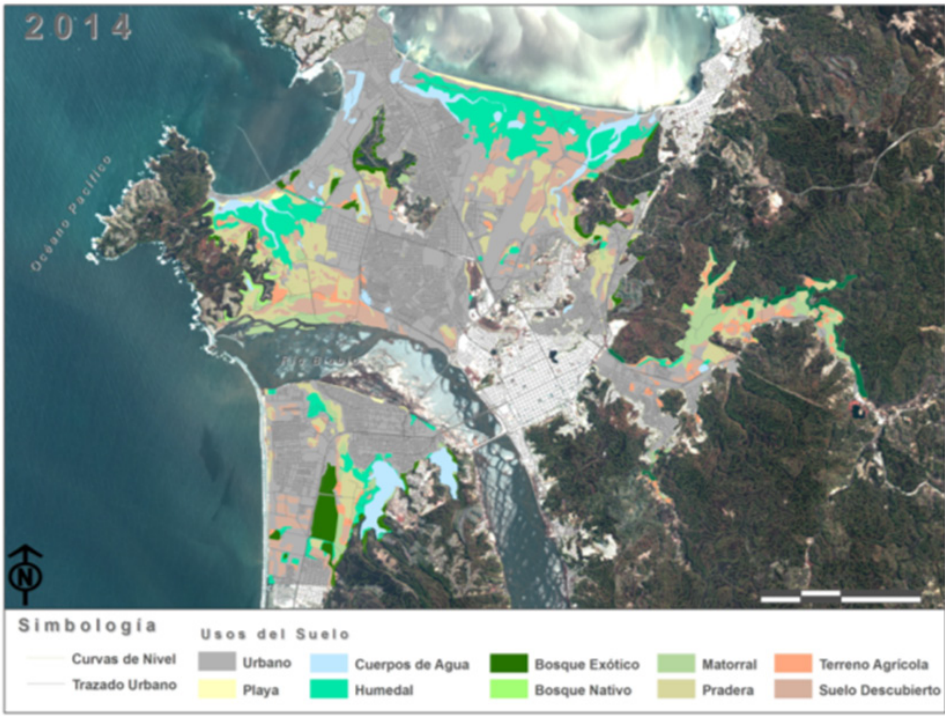


Figura 8. Usos del suelo de los espacios abiertos
Fuente: Elaboración propia, 2014

La integración del ecosistema se muestra como un servicio al paisaje urbano, más allá

de un apoyo al marketing inmobiliario, demostrando, la importancia de su mantención como espacios públicos de libre acceso. Esto se pudo observar durante el último evento del 2010, donde los espacios abiertos actuaron como servicio eco sistémico al abastecer el recurso básico de agua, ya que muchos de ellos cuentan con una gran diversidad de cuerpos y cursos de agua - lagunas, ríos, esteros y canales, lo que permitió principalmente aportar así a la habitabilidad transitoria (fig.9).



Figura 9. Laguna redonda post terremoto. Concepción.
Fuente: García. 2010

Conclusiones

En respuesta a las cuestiones manifestadas durante la investigación, esto es ¿cómo lograr una configuración urbana de tal forma que pueda absorber cambios y que, paralelamente, logre presentar otro régimen temporal, manteniendo su equilibrio? Se puede afirmar claramente que, la relación entre espacio abierto, resiliencia urbana y diseño urbano se constituye en una vía integral para ser incorporada en la planificación y diseño urbano y, con ello, poder avanzar hacia una configuración con capacidad de absorción. En la medida que se piense e incluya al espacio abierto como activo para ciudades sísmicas, se podrá lograr generar otro régimen temporal para el AMC manteniendo su equilibrio y, con ello, lograr una configuración urbana más adaptativa. En ese sentido y en respuesta a la segunda interrogante, ¿existen cualidades o elementos particulares para facilitar la recuperación o es sólo una cuestión de proporcionar el mayor espacio abierto "vacío" como sea posible? Se ha visto que no basta con dotar de espacios abiertos sin calidad por toda la ciudad. Un aspecto que se tiene que reconocer en él es su carácter esencialmente público y/o colectivo. Con ello se quiere decir, la necesidad de incorporar al espacio abierto a la estructura y sistema urbano como factor de resiliencia urbana, en pos de la constitución de una red sistémica en todo el territorio metropolitano, que acoja las distintas situaciones de emergencia posteriores a

la catástrofe: evacuación, habitabilidad transitoria y fluctuación; en el entendido de red como estructura y, a la vez, como estrategia que permita recuperar el equilibrio entre acciones de desarrollo y exigencias de protección del territorio.

Desde los atributos de resiliencia para el diseño urbano, los espacios abiertos del AMC exhiben claramente dos de las cuatro variables – diversidad y servicio eco – sistémico. Esto responde en gran medida a sus dimensiones y localizaciones dentro de la conurbación – intersticiales entre fragmentos urbanos, y sus cualidades biofísicas – presencia de cuerpos de agua. Las otras dos – modularidad y variabilidad ecológica, no aparecen tan claras, ya que están en directa relación a ciertos aspecto relevantes de la forma urbana del AMC. Uno de ellos es la trama urbana - con su trazado y tejido. Mientras más homogénea y modular sea la trama mejor será su respuesta ante la incertidumbre, otorgando la permeabilidad y flexibilidad necesaria para facilitar la recuperación. Desde esa perspectiva, hay que pensar para el AMC en una estructura urbana que evolucione hacia la conformación de un sistema urbano de múltiples centros autónomos entre sí. Aquí los espacios abiertos alrededor de las ciudades que conforman la conurbación aportan con su "vacío" la modularidad necesaria para una configuración más adaptativa. Otro aspecto relevante son los espacios públicos. Ya no en respuesta a parámetros cuantitativo de una ciudad eficiente, sino como relevantes urbanos ante la recuperación de la ciudad, lo que implica pensar en un sistema donde prime la redundancia y la diversidad. Mientras más redundante y diverso, mejor será la capacidad de absorción de una ciudad impactada con un evento catastrófico.

La inexistencia de un sistema de espacios colectivos o públicos (aislados y segregados), muchos de propiedad privada ligada a la explotación forestal (mesetas), la baja permeabilidad de la trama y el deterioro de los pocos espacios naturales de valor eco sistémico, propiciado por la ausencia de programas o proyectos que favorezcan su incorporación al sistema de espacios colectivos o públicos de la ciudad, como sucede en la mayoría de las ciudades, donde prima la lógica de mercado en el desarrollo y el crecimiento urbano, da cuenta de un sistema urbano que está aún muy lejos de constituir una ciudad resiliente.

Finalmente, se hace necesario que los espacios abiertos contengan de manera simultánea al menos las cuatro variables compatibles con el diseño urbano, con una actuación en forma sistémica más que individual - una serie de piezas en un conjunto de relaciones que cambian a lo largo de un proceso continuo -, en función de la estructura de la ciudad y de cada una de sus funciones. Esto implica reconocer la vulnerabilidad de un territorio vivo a la hora de plantear un diseño urbano con contenidos de resiliencia: su trazado y sus espacios públicos. Con ello y junto con otras variables socio- ambientales, se puede generar una planificación estratégica y sustentable que acoja las funciones cotidianas del espacio urbano, potenciado con equipamientos de gran utilidad para la reorganización de la sociedad civil en tiempos

de emergencia hacia el diseño de una ciudad resiliente.

Referencias

[1] ALLAN, P., BRYANT, M. (2010) The Critical role of Open Space in Earthquake Recovery: A Case Study. Conference Proceedings [Consultado el 15 de Septiembre del 2010]. Disponible en: http://db.nzsee.org.nz/2010/Paper34.pdf

[2] ALLAN, P., BRYANT, M, WIRSCHING, C., GARCIA, D, RODRIGUEZ, M.T. (2013) "The Influence of Urban Structure on Urban Resilience following an Earthquake" Revista Journal of Urban Design. Volumen 18, Nº2

[3] ANDERSON, S. (1978). "People in the Physical Environment: The Urban Ecology of Streets." In On Streets, edited by S. Anderson, 1–11. Cambridge, MA: MIT Press.

[4] BEATLEY, T. (2009). Planning for Coastal Resilience. Washington, DC: Island Press.

[5] BERGEN, S., BOLTON, S., FRIDLEY, J. (2001). "Design Principles for Ecological Engineering." Ecological Engineering 18: 201–210.

[6] CORNER, J., ed. (1999). Recovering Landscape. New York: Princeton Architectural Press.

[7] De MATTOS, C. (2001) "Metropolización y suburbanización". Santiago de Chile, Revista EURE, vol. XXVII, Nº 80, p. 5- 8.

[8] DE SOLA -. MORALES, M. (1999). "Designing Cities." Quaderni di Lotus 23: 80–83.

[9] FONT, A. (2007) "Región urbana de Barcelona de la ciudad compacta a los territorios metropolitanos". En Indovina, F. (coord.) La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención. Colección estudios. Barcelona: Diputació Barcelona. p. 27-49.

[10] FONT, A. (1997) "Anatomía de una metrópoli discontinua: La Barcelona metropolitana" Paper. Regio metropolitana de Barcelona. Nº 26, p. 27 – 49.

[11] GALINDO, J. (2004) "Un modelo estructural para el delta del Llobregat" En Sabate, J. (Coord.) Patrimonio y proyecto territorial. Colonias, Sequia de Manresa t Delta Llobregat. Barcelona.

[12] GARCIA, D. (2011) "La segunda ciudad. Rol crítico del espacio abierto post terremoto y tsunami en las comunas de Talcahuano, Hualpen y Concepción del AMC" Tesis de Grado. Prof. Guía: M. T. Rodríguez. Universidad de Concepción.

[13] HOLLING, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. Annual Review of Ecological Systems, n° 4, p 1–23.

[14] POLLACK, L. (2006) The landscape for urban reclamation. Infrastructures for the everyday space that includes nature. Lotus International, n° 128, p. 32-45.

[15] RODRÍGUEZ, M.T. (2010). Vacíos, espacios agrarios e intersticios metropolitanos en el AMC: oportunidades para un proyecto territorial. En: Pérez, L.,

Hidalgo, R. (Eds.).Concepción metropolitano: evolución y desafíos. Santiago: ediciones Universidad de Concepción y P. Universidad Católica de Chile, p. 253-268.

[16] RODRIGUEZ, M.T., WIRSCHING, C., (2011) "Recreational Circuit "Move Towards the Green" Recognizing and Re-Defining Open Space as Resilient Urban Space. San Pedro de la Paz, Concepción, Chile. Revista IFLA Newslette. Resilient Cities. Volumen 93, p. 9 – 11

[17] RODRIGUEZ, M.T., WIRSCHING, C., GARCIA, D. (2014) "Elementos para una ciudad segura. Area Metropolitana de Concepción (AMC), Chile y el terremoto del 27/F" Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Volumen 7, Nº 13. ISSN: 2145-0226

[18] SABATE J. (2003) "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal". En: Planeamiento Urbanístico. De la controversia a la renovación. Barcelona: Diputaciò Barcelona. Pp. 181 - 204

[19] SCHLACK, E. (2007) Espacio público. ARQ (Santiago) [online]., n.65 [citado 2011-06-04], p. 25-27. ISSN 0717-6996. doi: 10.4067/S0717-69962007000100006

[20] TODARO, V. (2007) Reti ecologicue e planificazione. Resumen Tesis doctoral dirigida por Iguazi Pinzello y José Fariña. Palermo, Universitá degui studi di Palermo u Politécnica de Madrid. 100 p.

[21] WALDHEIM, C., ed. (2006). The Landscape Urbanism Reader. New York: Princeton Architectural Press.

[22] WALDHEIM, C. (2007). "Indeterminate Emergence." Topos 57 (1): 82–88.

[23] WALKER, B. H. & SALT, D. (2006) Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world. Washington, DC: Island Press, 175 p.

[24] WIRSCHING, C. (2010) "La segunda ciudad. Rol crítico del espacio abierto post terremoto

El Microlugar como categoría de análisis: hacia una planificación del desarrollo del hábitat colectivo

Romero Grezzi, Carlos

PALABRAS CLAVE
· Lugar
· Hábitat
· Planificación

Resumen / En Argentina, la integración de las ciudades intermedias en el sistema económico nacional durante el periodo que siguió a la crisis del año 2001, ha devenido en importantes transformaciones urbanas, culturales e institucionales. Este proceso se ha articulado con una planificación urbana predominantemente retórica (Reboratti, 2013), que en términos concretos se ha limitado a regular el crecimiento con una continuidad de los criterios de la planificación tradicional. Esta situación se da en el marco de una doble problemática: Una de carácter interinstitucional, en donde las políticas urbanas se definen con una pobre mediación de los organismos de planificación, tanto en el ámbito económico como político. Otra, al interior de las mismas oficinas de planificación, que, sosteniéndose en criterios puramente espaciales, padecen serias dificultades para un análisis, gestión, y planificación de la ciudad.

Esto último pone en consideración la necesidad de una mirada crítica, que en primera instancia no debe posarse sobre las instituciones, sino sobre la propia disciplina urbanística. Esto es, porque no se trata sólo de un problema de actualización de modelos, instrumentos, o estrategias, mucho menos de una tecnificación. Queda en evidencia la necesidad de incorporar a los criterios de planificación la diversidad social y cultural que presenta el hábitat urbano en Latinoamérica. Las políticas públicas actuales de intervención o regulación del espacio urbano se convierten en una amenaza constante para quiénes efectúan las prácticas cotidianas de apropiación colectiva sobre espacios concretos. Se expone a la sociedad a una reiterada alienación y se combustiona una permanente situación de conflicto entre los que buscan «organizar» el espacio y los que se resisten a un orden que no es el propiamente construido.

En el ámbito teórico, la discusión sobre la incorporación de la dimensión de la apropiación cotidiana en la disciplina urbanística no es para nada nueva. Comenzó de hecho en los años setenta con las primeras voces discordantes hacia la geografía

ROMERO GREZZI, CARLOS
Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT–FAU– UNLP)
Argentina
E-mail: miguelseimandi@yahoo.com.ar

positivista, tanto desde el marxismo, como desde el interaccionismo fenomenológico y desde el humanismo (Nogué i Font, 1989; Lindón, 2004). Con ciertos intereses comunes, aunque con abordajes muy diversos, el énfasis se puso en el potencial creativo de las prácticas cotidianas, que oscilan entre la temporalidad cíclica que propone la naturaleza y la linealidad temporal que emerge de la racionalidad humana (Lefebvre, 1961). Desde un principio, estas prácticas no fueron concebidas como un despliegue de acciones en un espacio vacío y abstracto, sino por el contrario en lugares, es decir, en espacios cargados de significados. Se trataba de trascender las aspiraciones funcionalistas para centrarse en la consolidación de la identidad colectiva a través del respeto a la identidad del lugar (Tuan, 1977).

El interés por el lugar se ha reanimado en la actualidad, principalmente a partir del estadio actual del fenómeno de globalización, que propone la adopción de costumbres, formas de vida y también de espacios, que reconfiguran al hábitat como tal. No es de extrañar así, que hoy parte de la existencia también transcurra en la antítesis del lugar, espacios sin referencias temporales ni espaciales, denominados «no-lugares» por Augé (2000). Principalmente abordado desde otras disciplinas, como la antropología o la psicología social, el lugar ha sido tratado como un espacio de relaciones y sin una escala definida. Por el contrario, desde los estudios urbanos, uno de los primeros criterios necesarios para considerar al lugar como una posibilidad epistemológica desde la cual definir una categoría de análisis del hábitat, es precisamente una delimitación espacial. Es decir, contra aquellos que se resisten a trascender el plano subjetivo del concepto (Nogué i Font, 1989), el lugar debe ser interpretado concretamente como una estructura de relaciones espaciales.

En el presente trabajo, el interés se pone en la cotidianidad que rodea al lugar, lo cual termina definiendo la escala del mismo. Si un lugar puede ser una región, una ciudad, un barrio, o una plaza; la cotidianidad de las prácticas conduce a fijar la mirada en una escala particular. Así, puede interpretarse que todas aquellas prácticas y acontecimientos que transcurren con cotidiana regularidad en determinados puntos del hábitat colectivo, densifican la experiencia del habitar en micro-espacialidades, que por su particularidad pueden ser denominados «Microlugares». Al Microlugar deben serle atribuidas las más simples manifestaciones de coexistencia social, como la interacción que se da en una pequeña plaza, el encuentro en un café, o incluso el regular encuentro de jóvenes en alguna esquina; aunque, a diferencia de otros objetos urbanos, al ser un espacio de acción y de relación, se torna dependiente de acciones que directa o indirectamente pueden afectar sus vínculos, siendo por tanto muy sensible a los cambios.

Entonces, ¿Cómo interpretar los aspectos estructurales y dinámicos del hábitat colectivo, a través de sus Microlugares? Se busca abordar estas interpretaciones proponiendo analizar el hábitat colectivo, utilizando al micro lugar como categoría de análisis de la configuración de las prácticas cotidianas y las tensiones de apropiación emergentes. Subyacen en esta intención tres niveles de análisis, cuya consideración ha sido fundamental para la definición metodológica:

a) Nivel conceptual-epistemológico: la propuesta del Microlugar como categoría de análisis requiere del desarrollo de un cuerpo conceptual en una primera instancia. Con el mismo, se propone construir los criterios conceptuales para el abordaje del trabajo de campo. Esta categoría de análisis, en tanto instrumento epistemológico, debe nutrirse en una segunda instancia de la aproximación al hábitat concreto del caso de estudio. De este modo, en una última fase, esta conceptualización debe ser sometida a un análisis crítico que permita dar cuenta sus alcances y limitaciones como instrumento para la producción de conocimiento.

b) Nivel socio-espacial: Si el Microlugar puede ser reconocido a partir de un tipo de prácticas caracterizadas por poseer una cierta estabilidad espacial y temporal en el hábitat, entonces se haría visible el modo en que se articulan determinados grupos sociales a los espacios y objetos asociados a dichas prácticas. Objetos y espacios tendrían en este esquema una capacidad de agencia sobre el funcionamiento cotidiano de los Microlugares, haciendo necesaria una complementación del método etnográfico con la Teoría del Actor Red (Latour, 2008).

c) Nivel socio-político: Al definirse e interpretarse al micro-lugar como un espacio en el que se construye la identidad colectiva, sería posible conocer cómo emergen las tensiones de apropiación entre esta construcción y toda acción externa de transformación o regulación de la configuración espacial existente. En este sentido, las tensiones revelarían cómo las prácticas de microrresistencia colectiva (Certeau, 2000), o, por el contrario, de integración al orden interno; se resuelven para con los objetos y espacios concebidos desde la acción transformadora. En este nivel de análisis, se pondrían en cuestión la vinculación entre las políticas urbanas y los modos de habitar la ciudad.

El trabajo se encuentra actualmente en su primera fase de desarrollo, en la cual se avanza en la construcción del cuerpo de conceptos asociados al Microlugar. Este grado de avance, ha permitido formular ya la hipótesis de que el Microlugar se convierte en un recurso epistemológico al ser conceptualizado como una categoría de análisis del hábitat colectivo; ya que permite observar tanto sus aspectos estructurantes en la configuración de las prácticas cotidianas, como sus aspectos dinámicos en las tensiones de apropiación que emergen con acciones de transformación espacial o regulación de prácticas. A partir de ello, ha sido posible avanzar en la definición de las principales dimensiones de análisis con las cuales será posible reconocer a estas micro-espacialidades en un caso de estudio, caracterizar las prácticas allí desarrolladas y las tensiones de apropiación que allí emergen.

Introducción: Hacia una planificación del hábitat colectivo

En la ciudad, cada persona vive la cotidianidad de forma particular. Lo hace naturalmente, en relación a otras personas y a determinados espacios. Lleva a cabo acciones recurrentes que definen su rutina; al tiempo que acciona esporádicamente, saliendo de lo rutinario, dejando que sus impulsos se guíen por lo emocional, lo perceptual, lo imprevisto. Sobre la base de este doble accionar, las personas habitan

en la ciudad y consolidan progresivamente su identidad, se reconocen en el devenir de los «aquí y ahora» como partes de una gran totalidad de la cual apenas alcanzan a distinguir una porción. Mientras tanto, la planificación urbana emerge como una racionalidad paralela, que, con relativa independencia del conjunto de estas racionalidades individuales o colectivas, modifica el hábitat o la forma de habitarlo con la intención de introducir en él otros patrones de organización.

¿Cómo buscar un desarrollo del hábitat que respete aquel orden que surge y se concreta en la natural interacción de los habitantes y que a la vez defina con mayor claridad conceptual y estructural el curso de las trasformaciones? En este trabajo se busca dar una salida a esta cuestión mediante una propuesta categorial. Se presenta al Microlugar como una categoría de análisis, entendiéndolo como una espacialidad que se conforma colectivamente en el hábitat colectivo, en relación a una organización material, a la validez local de ciertas normas, a modos de hacer particulares. A través del Microlugar instituido como categoría, puede pensarse que planificar el hábitat es una alternativa viable y conciliadora. Sin embargo, esto requiere revisar los fundamentos del hábitat colectivo, el cual, al contemplarse como una complejidad material, normativa y cultural; invita a repensar los alcances que posee la planificación como instrumento para la construcción de ciudad.

Este trabajo se desarrolla a partir de dos supuestos teóricos. El primero defiende el argumento de que la eficiencia de toda acción de transformación promovida desde la planificación del hábitat, depende de su integración al sistema de relaciones que establece una comunidad con su entorno material. El segundo supuesto es correlativo con el primero, y sostiene que una planificación que tenga entre sus objetivos mejorar las condiciones para la interacción colectiva en el hábitat y el fortalecimiento de la identidad comunitaria, debe comenzar por reconocer, promover la conservación y estimular el desarrollo de aquellos espacios que otorgan sentido, coherencia y significado al hábitat colectivo. Son espacios que por estas características comienzan a ser percibidos como «lugares», donde la identidad de un grupo social se construye al mismo tiempo que se consolida el sentido de existencia de los componentes que allí se interrelacionan.

Un intento por desarrollar estos supuestos ha requerido estructurar este trabajo a partir de cinco operaciones teórico-analíticas: En primer lugar, una breve aproximación al hábitat como espacio de relaciones. Luego, una reflexión acerca de cómo está compuesto el hábitat colectivo, o al menos de cómo puede interpretarse su composición. En tercer lugar, la presentación de un modelo teórico que permita interpretar a estos componentes en relación espacio-temporal, que configuran al hábitat de un modo particular y entran en conflicto con las trasformaciones definidas mediante la planificación urbana. En cuarto lugar, la propuesta de una categoría de análisis mediante la cual se visibilicen, se hagan manifiestas, las relaciones significativas entre comunidad y espacio. Finalmente, este procedimiento permitirá, en una quinta instancia, reflexionar acerca del rol de la planificación como posibilidad para el desarrollo del hábitat colectivo.

1. El hábitat colectivo y su estructura de relaciones

El hábitat humano es el soporte de la vida cotidiana. La palabra hábitat proveniente del latín habitare, frecuentativo de habere, que puede entenderse como el tener, poseer u ocupar de manera reiterada. En su forma original, el término habitar hacía referencia al encontrarse en la ciudad. Para Virgilio, en el siglo I antes de Cristo, «se habitan especialmente las ciudades» (Huber y Guérin, 1999). Para Cicerón, la palabra habitar remite a la coexistencia humana, entendiendo que se «habita en los ojos» (de otros), así como a la inversa, «mis ojos habitan en el rostro de ellos». En la lengua española, la coexistencia humana en la ciudad, implícita originalmente en el término habitare; se define a través del «vivir» y del «morar». En este pasaje, la existencia misma hace del Ser ya un habitante, y en «morar» queda dicha existencia vinculada a un espacio o lugar. Así, todos habitamos siendo, y somos al habitar un lugar.

En la actualidad, la palabra hábitat tiene un uso frecuente en el contexto académico latinoamericano. El problema del hábitat es por lo general un problema de habitación, de residencia, asociándose por lo general a lo relativo a la vivienda. Es por ello que hábitat social y vivienda social suelen ser interpretados como sinónimos, acotando la dimensión original del término. En este trabajo se propone recuperar el sentido de la palabra «hábitat» complementándola con la palabra «colectivo», que en latín hace referencia a lo propio de un grupo, a lo que une a un grupo social. De este modo, se hará referencia al hábitat colectivo como aquel espacio en donde transcurre, se define y se transforma la vida en sociedad en el ámbito urbano.

Este modo de entender al hábitat pone en interrelación al espacio, con sus características materiales, formales, estructurales y perceptuales; con un modo de vivir en sociedad, siempre cambiante y conflictivo. Espacio y sociedad se conforman dialécticamente. Así, el hábitat se presenta como un ámbito de posibilidades infinitas, que incorpora en su misma definición a la diversidad y, en consecuencia, a la particularidad de los lugares. Allí donde cobran sentido las relaciones entre ciertas personas y ciertos espacios u objetos, se construye una red de relaciones que tornan al mundo inteligible, amable; y convierte a todo cambio en fenómenos más o menos previsibles y aceptables.

Desde una perspectiva que contemple al hábitat como una estructura de relaciones, el tiempo presente puede entenderse como la interpretación de un instante, en el que es posible captar el estado en el que se encuentran relacionadas las cosas. La realidad, empero, es un estado de transformación continua. En la ciudad, estas transformaciones se desarrollan a partir y en relación a otros elementos del hábitat. Esto indica que el hábitat es un ámbito de relaciones, en donde todos sus componentes, sujetos y objetos, ejercen entre sí una permanente influencia que altera sus estados, sus posiciones, y por tanto sus vínculos. El cambio o transformación de la realidad del hábitat es posible gracias a que todo se encuentra inserto en una trama de relaciones, una estructura que le da coherencia a las cosas en su contexto, les otorga un sentido, y por tanto, las retiene en un presente o apura su transformación hacia una nueva significación. Así es posible entender por qué en un espacio determinado, en un barrio por ejemplo, los significados se redefinen continuamente: llegan nuevos residentes mientras que se van otros, la población se renueva y envejece; y, mientras tanto, la plaza se llena

de actividad durante unos años y luego ésta decae durante otros, el bar cede a la heladería su hegemonía como punto de encuentro, los árboles también crecen y cambian con el tiempo, la temperatura del invierno traslada la vida colectiva hacia otros espacios, y según las modas se van renovando las fachadas de las edificaciones. Así, la configuración material del hábitat colectivo sucumbe ante los vaivenes de la transformación permanente de las cosas.

2. Componentes del hábitat colectivo

Anteriormente se ha dicho que el hábitat puede ser entendido como un todo en relación. Sin embargo, sostener esta visión requiere de una identificación y descripción de aquellos componentes, a fin de comprender mejor la estructura que ordena a ese todo relacionado. Para ello, deben ser analizados los fundamentos materiales, normativos y culturales que dan origen y organizan las cosas, las acciones y las transformaciones del hábitat colectivo.

Organización material y procesos urbanos

La materialidad es un elemento constitutivo fundamental del hábitat colectivo. Calles, veredas, casas, árboles, etc.; son en principio lo mismo: materia. Sin embargo, al entenderlas como elementos que responden a una organización determinada, con una estética particular y una cierta utilidad, comienzan a advertirse las diferencias entre ellos. Espacios y objetos poseen una forma, una estructura, una materialidad. Pueden ser entendidos como partes componentes cuya organización interna se corresponde con una organización superior, que ordena y es ordenada por la vida humana en la ciudad. Si todo espacio u objeto es materia organizada, cabe primeramente preguntarse cómo entender esa organización, a qué criterios responde y para qué lo hace. Evidentemente, en el contexto urbano, la mayor parte de ellos han perdido su condición material primigenia para constituirse como elementos de mayor complejidad técnica.

Cabe recurrir a un elemento concreto, como por ejemplo cualquier espacio construido, para lograr una mayor claridad conceptual. Una edificación ya no puede ser entendida como un producto de la combinación de tierra, roca, minerales, agua, madera y una diversidad de elementos químicos. Una vez materializada posee un altísimo nivel de complejidad material, normativa y cultural. En términos puramente materiales, la misma debe entenderse como el resultado de una gran cantidad de técnicas aplicadas. El ladrillo no es ya tierra, sino un objeto consolidado mediante una técnica aplicada al trabajo, pero además, colocándolo de una determinada manera y junto a otros materiales, es posible dar así paso a un nuevo elemento de mayor complejidad, el muro. La edificación como producto material, es una estructura organizada que fue advertida primero como posibilidad material para satisfacer una necesidad concreta, y luego fue conformada materialmente según esas posibilidades advertidas. La disposición de todos sus elementos materiales es una respuesta a las necesidades que pueden satisfacerse mediante dicha conformación. Así, sus espacios interiores son complementados con una variedad de objetos (también de origen técnico más o menos complejo) que posibilitan determinadas funciones.

Por tanto, regresando al plano teórico, podría decirse que toda organización material

concreta, pongamos por nombre «N», está allí para constituirse como un soporte de determinados procesos «n'», necesarios para la vida humana. Circular, recrearse, dormir, interactuar; son procesos posibles gracias a la existencia de determinados soportes materiales. Sin embargo, el soporte no puede sino entenderse como una organización material, ya que remite como se dijo a una totalidad organizada, organizadora, y también susceptible a ser reorganizada. Los espacios del hábitat colectivo no son entonces soportes inconexos y autosuficientes, principalmente porque todo proceso se lleva a cabo en relación a otros procesos, a otras acciones. Y así, N requiere de otras organizaciones materiales (A, B, C...) para que el proceso n' se mantenga en relación con otros procesos (a', b', c'...) que integran y configuran la estructura de relaciones del hábitat colectivo. Al formar parte de una estructura de relaciones, los procesos (y por tanto las organizaciones materiales que les dan soporte) son encadenados buscando la complementariedad, la coherencia de sentidos.

El sistema de normas

Los procesos que transcurren en el hábitat colectivo concretan lo posible al utilizar a la materia organizada como un soporte, sin embargo, a la vez, se redefinen a sí mismos a partir de las pre-existencias materiales del hábitat. En este sentido, puede asumirse que toda redefinición de los procesos se da porque éstos son por naturaleza transformadores de la organización material; y, por definición, si cambia una estructura de relaciones materiales, cambian sus posibilidades como soporte.

Todo sujeto puede generar una transformación en la organización del entorno material, ya sea al cambiar las relaciones materiales de un espacio u objeto, o por el contrario, sin alterar su materia, cambiar su modo de uso, afectando las relaciones con otros espacios y objetos del entorno . En uno u otro caso, estas transformaciones se dan en el marco de ciertas normas, que regulan el tipo y escala de procesos que se concretan. Así, las normas son posibilitadoras de toda acción, pero a su vez están allí para acotar un rango de posibilidades, que en principio, y en términos puramente teóricos, solo se encontrarían limitadas por la propia corporalidad del sujeto. Pero el sujeto no es un individuo asocial, sino que su conciencia se encuentra modelada por su existencia en una comunidad. Por tanto, a su condición humana le es intrínseco un accionar regulado por normas que trascienden su mera posibilidad corporal de hacer.

Puede entonces decirse que toda acción humana, o mejor dicho, todo proceso iniciado por el sujeto en relación a una estructura material, se encuentra posibilitado y restringido simultáneamente. La norma será percibida por el sujeto como una restricción de sus libertades de acción al reconocer como válidas (o también justas, o adecuadas) otras posibilidades. Es decir, su conciencia, ya moldeada por la propia normatividad aprehendida en la interacción con otros sujetos desde su niñez, asumirá como legítimas, apropiadas, o justas, a ciertas condiciones que la norma dispone. Posibilidad y restricción vienen a darse simultáneamente, tanto en el sujeto como en la comunidad.

Además de determinar la existencia humana, la norma determina la existencia material. Entonces, cabe preguntarse por qué se legitiman socialmente ciertas acciones (de

transformación material o no) que se encuentran prohibidas por el derecho positivo; o también, por qué hay acciones legalmente válidas que sin embargo son rechazadas socialmente. Esta cuestión permite advertir que el aspecto material de dos o más hábitats difiere, entre otras cosas, como consecuencia de una diferencia normativa, una diferencia en la norma formal, como las leyes, los códigos edilicios, etc.; pero también, y principalmente, en las normas que establece una comunidad respecto a la organización de la materia. El límite entre ambos tipos de norma, es por demás difuso y confuso, y la diferenciación entre ellas aplica solo en términos conceptuales.

Las normas de validez formal son aquellas que regulan el accionar con un respaldo jurídico. Su función principal es garantizar que ciertas acciones sean llevadas a cabo bajo ciertas condiciones. Todo accionar en la vida cotidiana se encuentra regulado simultáneamente por una importante cantidad de normas que definen derechos y obligaciones. Toda acción puede estar sujeta a una gran cantidad de regulaciones establecidas en una diversidad de reglamentos, códigos, etc. Si bien es difícil pensar que toda persona puede tener conocimiento preciso acerca del alcance que pueden tener sus acciones en el marco de las normas formalmente establecidas, aplica siempre un principio proveniente del derecho romano denominado «Ignorantia juris non excusat», que se basa en la presunción del conocimiento de las normas que rigen durante el transcurso de su accionar. Esto significa que toda transgresión a la norma es presupuesta bajo conocimiento de quien acciona, y también de quien o quienes pueden verse afectados por su accionar.

Este principio del derecho romano permite suponer que una transgresión a la norma formal (algo muy frecuente en nuestras ciudades) es validada por quienes directa o indirectamente se ven afectados. Contrariamente, también suele suceder que la aplicación de una norma formal es vedada socialmente. Esto indica que existe una superposición entre el sistema de normas formales y un sistema de normas de legitimidad social . Así, una comunidad legitima o deslegitima ciertas acciones que inciden en el desarrollo de su vida cotidiana. Aquí no puede darse un principio de presuposición del conocimiento de las normas, ya que es posible que dentro de una comunidad, diversos grupos sociales legitimen distintos accionares, distintas presencias, o distintas relaciones entre objetos y sujetos.

La superposición normativa les garantiza cierta estabilidad a los habitantes de una comunidad en las relaciones que establecen con su entorno, ya que la legitimación comunitaria les permite establecer vínculos más duraderos entre sí y con la materialidad que le rodea. Esto significa que las transformaciones que se realicen sobre la estructura de relaciones del hábitat colectivo serán o no validadas por la comunidad según su propio «modo de hacer».

El «modo de hacer»

Emerge entonces un tercer componente del hábitat colectivo, la cultura local del accionar, determinada y determinante de la organización material y del sistema de normas de un lugar. Las pautas que definen un modo de accionar en el hábitat y de transformarlo, remiten a la idea de cierto consenso intracomunitario acerca de la

configuración material que da soporte a sus prácticas cotidianas. Se trataría de una especie de acuerdo tácito, que busca garantizar una estabilidad en la reproducción de ciertas costumbres propias de una comunidad, a través de una definición de las posibilidades de organizar los espacios y objetos.

La cultura de habitar el hábitat colectivo define así un «hacer», es decir, la concreción de ciertas acciones; pero además define un «modo de hacer», o un «arte de hacer» (Certeau, 2000), que va desde los postural o lo gestual, hasta lo ritual o también lo rutinario. La estructura de relaciones materiales en el hábitat colectivo, queda determinada por ese modo de hacer, así como queda determinada toda transformación del sistema normativo que regula los accionares. La cultura de una comunidad comparte por supuesto una gran cantidad de rasgos con otras culturas, principalmente con aquellas que se encuentran espacialmente próximas. De esta forma, la identidad colectiva de una comunidad se construye en base a distintos niveles, partiendo de los más generales, como la lengua o ciertas costumbres nacionales; hasta aquellos vinculados a ciertos acontecimientos locales o a ciertas existencias en un punto del espacio-tiempo.

Si hay un modo de habitar propio de una comunidad, existe también un modo de transformar el hábitat. El flujo de transformaciones en el hábitat no depende exclusivamente de la utilidad del mismo como soporte de los procesos urbanos, ni tampoco de la aplicación de ciertas normas; sino también de cómo se concibe y se vive localmente el mismo, y de cómo ésta concepción y vivencia se articula con la de otras comunidades próximas.

3. El hábitat como ámbito de apropiación colectiva

Una vez identificados los tres elementos del hábitat, materia, normas, y el modo de hacer de una cultura; es posible reconocer en la interacción de los mismos cómo se concreta la apropiación colectiva del hábitat. Debe por ello incorporarse una cuarta variable, el tiempo, a través de la cual se hace posible comprender cómo se va conformando una trama de apropiación en el hábitat colectivo.

Estabilidad temporal y espacial de las relaciones en el hábitat

Para Lefebvre (1961, en Lindón, 2004), existen dos temporalidades, la cíclica y la lineal , que se intersectan constantemente y que definen el tiempo social o la cotidianidad. En primer lugar, el tiempo cíclico es el de la naturaleza, en el que se da una recurrencia de las acciones. El día, la noche, las estaciones del año; son el compás que marca el ritmo de la vida cotidiana, generando una dinámica cíclica que permite a los habitantes organizar su vida en base a una rutina, establecer fechas de transcendencia en el calendario anual, etc. En segundo lugar, el tiempo lineal es aquel definido tanto por la racionalidad humana, o también por el «evento», «acontecimiento», o «momento», aquello que acontece y modifica el curso de los hechos. Se entienden dentro de esta última temporalidad a aquellas acciones que se concretan en un espacio-tiempo y generan un antes y después en la interpretación de los sujetos sobre la realidad en que viven.

Ambas temporalidades permiten reconstruir nuestra comprensión de la historia

colectiva y biográfica, entre permanencias y cambios. Esto es posible, gracias a que en la cotidianidad los sujetos se entienden entretejidos dentro de una compleja trama de relaciones, advirtiéndose afectados por toda permanencia o cambio, no solo en su situación presente sino también en su concepción del tiempo futuro. En otras palabras, los habitantes necesitan de ciertas permanencias en el hábitat y de la concreción de ciertos cambios (previsibles o no), para poder identificarse con su realidad presente y pensarse en su realidad futura. Permanencias y cambios se traducen en estabilidad para el habitante, fundamental para sobrellevar su existencia, para ser en un espacio con y ante otros, para habitar la ciudad.

Las tensiones de apropiación

La concepción del espacio se construye en la cotidianidad, en relación a las regularidades y las particularidades del tiempo. A medida que el habitante entra en contacto con distintos espacios de la ciudad, va construyendo un tejido mental cargado de significados. Así, como lo describiera Lefebvre (1991), se va generando así un desdoblamiento entre lo que vive en términos concretos y lo que se incorpora a sus «espacios de las representaciones». El espacio, en las representaciones del sujeto, se resuelve entre relaciones, desde las más «racionales», como las relaciones de distancia espacial o temporal, hasta las más «emotivas», como los sentimientos plasmados en la percepción de un espacio o los que puede generar un acontecimiento que cambia en un instante la significación de los objetos.

Ese tejido de relaciones depende en gran medida de las trayectorias de los habitantes, de sus territorialidades, sobre las cuales va densificando su percepción del mundo que conocen. En este proceso se hace patente en el habitante el sistema de normas al que está sujeto su accionar, y hasta donde puede transgredirlas, si así lo desea o necesita. También puede comenzar a reconocer en qué grado puede afectar la organización de la materialidad del hábitat sin poner en riesgo su vínculo con otros habitantes o su propia existencia. La apropiación del espacio comienza a consolidarse cuando en el accionar cotidiano el habitante se reconoce como parte de esa materialidad organizada, reconoce sus pautas de conducta y la de los demás en el sistema de normas del lugar, y, principalmente, asocia su propia historia a una porción de la historia de ese hábitat. En síntesis, la identidad del habitante queda ligada a los espacios y habitantes involucrados en su trama de significados.

Los objetos que forman parte del mundo material y del mundo de las representaciones del habitante comienzan a tener un valor especial. Un significado que lo distingue de los demás objetos y que tiende a ser preservado por quienes pretenden sostener el vínculo con él. El objeto o espacio en cuestión no es sin embargo aislado de su contexto en dichas representaciones del habitante, sino en cambio es significante dada su relación con otros objetos y sujetos. La historia juega un rol fundamental en la significación del objeto: cuando desaparece el contexto socioespacial que daba valor al objeto en las tramas de significación de los habitantes que le rodean, suelen quedar reminiscencias de ese pasado, conservando el objeto un valor especial más por su situación anterior que presente, algo frecuentemente observable en aquellos espacios de valor patrimonial.

También es común que los espacios centrales de una ciudad, portadores de una fuerte carga histórica, posean un mayor significado para los habitantes. Entendida como una relación temporal que se suma a las relaciones espaciales, la historia del espacio tiende a hacer más cuestionable cualquier transformación del mismo.

El habitante queda integrado a la trama de relaciones de su entorno material. Pero se trata de una relación de orden más complejo, ya que en ella hay emotividad, significado. Esa relación entre el habitante y su entorno material será aquí entendida como una «tensión». El concepto de tensión, en términos estrictamente funcionales, tendría entonces cuatro componentes:

a) La subjetiva, encarnada en el habitante, que habita y significa al espacio del hábitat.

b) La espacial, en tanto es el espacio significado aquel que se entiende en tensión con el habitante.

c) La contextual, dado que el espacio u objeto no es tal sino en relación a otros espacios y sujetos. Y por último,

d) La temporal, dado que las relaciones que dan sentido a la tensión de apropiación son cambiantes en el tiempo, pero en un momento dado se dan las condiciones de relaciones que generan dicha tensión.

Bajo estas circunstancias, todos los objetos del hábitat pueden, al menos potencialmente, entenderse en tensión con quienes lo habitan. Así, por ejemplo, una persona que camina por una vereda estará en tensión con la vereda y con todos los elementos que la rodean en un momento determinado. A la vez que la recorre físicamente, redefine su esquema previo de representaciones, atribuyéndole nuevos significados.

Sin embargo, para superar el carácter funcional del concepto de tensión, y comenzar a entender a las mismas como «tensiones de apropiación», es necesario incorporar un quinto componente: La apropiación del espacio se define con una denominación, posee un nombre, y si no lo tiene, se encuentra en relación a un espacio que sí lo tiene y el habitante lo siente como propio. La denominación es justamente lo que parece dar una distinción especial al espacio. Una vereda no es más que una estructura material, a menos que comience a ser entendida en relación a un nombre o a algo propio, como la vereda «de la calle de mi casa», o la vereda «de la calle equis». La denominación es determinante en la apropiación del objeto, y tiende a transformarlo en un «lugar». Una «tensión de apropiación» podría entonces conceptualizarse como un vínculo entre el tejido de representaciones simbólicas de un habitante y un lugar del hábitat colectivo.

El conflicto en la apropiación del hábitat

Hasta aquí se ha introducido al hábitat como estructura de relaciones, sin haber aun tratado el problema de la conflictividad. Mediante este abordaje se ha corrido el riesgo de presentar con ingenuidad a un proceso de apropiación que transcurre naturalmente en una situación de conflicto, aunque esto ha permitido presentar con mayor claridad los conceptos tratados. Como se dijo, los habitantes necesitan de la estabilidad que les otorgan ciertas existencias materiales y subjetivas en su entorno, haciéndose las tensiones de apropiación indispensables para plantear su existencia en la cotidianidad.

Pero la estabilidad es subjetiva y puede variar de habitante a habitante o de comunidad a comunidad. Esto quiere decir que una articulación material y normativa fundamental para algunos, puede llegar a ser secundaria para otros habitantes, o bien simplemente un medio cuya transformación les permitiría alcanzar sus propios fines, cumplir con sus intereses, mejorar su percepción de organización de las relaciones de acuerdo a su propia concepción de orden.

El conflicto puede surgir entre habitantes, pero además puede surgir entre éstos y otros agentes de transformación del hábitat, como pueden ser algunas instituciones públicas o privadas. Para Lefebvre (1991), la transformación del espacio es ejercida por una racionalidad dominante, generadas por una lógica hegemónica que completa la trialéctica espacial. Es decir, en su definición de espacio social, se encuentran en interrelación los espacios percibidos -vividos, dirá más adelante Soja (1996)-, los espacios de representación, y también las representaciones del espacio. Este último componente no puede ser entendido en nuestro contexto actual latinoamericano como aquel que corresponde exclusivamente a los que dominan las transformaciones. En nuestra región, hay ciertos agentes que dominan el espectro de las transformaciones, pero los propios habitantes también cuentan con la posibilidad y muchas veces con la legitimidad para generar transformaciones .

La planificación urbana puede ser concebida como una racionalidad dominante en este planteo teórico, siendo ésta promotora de transformaciones en el hábitat, bajo el argumento de que hay ciertas relaciones entre los componentes que deben ser afectadas a fin de lograr otro estado, otra organización y relación de dichos componentes. Se ha discutido desde hace tiempo acerca de cuáles son los criterios bajo los que se rige toda concepción planificadora para establecer cuál es la organización y relación más adecuada de los componentes del hábitat. Así, por ejemplo, la crítica al urbanismo moderno radica en que sus criterios se fundan en una concepción maquinista de la vida cotidiana y, consiguientemente, en una regularidad geométrica de la configuración material como medio para alcanzar un mejor estado de las relaciones.

Por supuesto que la planificación urbana puede desplegar sus acciones a partir de otras concepciones más o menos rígidas sobre el modo de accionar. En los últimos años se propusieron sistemas de planificación basados en la participación de la comunidad para la definición de sus propias necesidades o incluso para establecer procedimientos, prioridades, o resoluciones necesarias para el despliegue de las políticas urbanas. El giro hacia lo discursivo a través del debate de ideas y discusiones entre el técnico y la comunidad, se convirtió en una instancia definitoria para la determinación del proyecto. Debe ser cuestionado, a pesar del carácter innovador de estos sistemas, el hecho de que el discurso y el espacio han sido tratados en dos instancias independientes.

Si la acción puede ser considerada como un elemento más del discurso, el modo de hacer de una comunidad, representado a través de la articulación entre procesos y normas, es decir a través de las prácticas cotidianas en el hábitat colectivo; se convierte en un elemento de gran importancia para concebir espacio y discurso en forma combinada. Esto requiere comprender en forma simultánea por qué y cómo de

la acción, concretadas en relación a una organización espacial.

4. Hacia una definición del Microlugar del hábitat colectivo

Para reconocer prácticas y soportes simultáneamente, se necesita reconocer en el espacio a un elemento que permita transparentar esa conjunción, un fenómeno que se manifieste en las prácticas cotidianas pero que sea delimitable a través de una categoría de análisis espacial. Una categoría semejante, que en este trabajo se resuelve como un Microlugar, permitiría, al menos en términos teóricos, una posibilidad para planificar el desarrollo del hábitat colectivo. Una definición categorial de este tipo exige una construcción conceptual basada en los fundamentos con los que se comenzó a desarrollar este escrito. Resulta conveniente iniciar esta empresa recurriendo al artilugio teórico denominado tensión de apropiación, aunque entendido ahora en un marco temporal que determina un momento de apropiación.

El momento de apropiación

Si fuera posible observar la distribución de las tensiones de apropiación de los objetos en toda la mancha urbana, seguramente no se trataría de un esquema de distribución uniforme. Esto es porque hay espacios que tienen un mayor valor en las representaciones simbólicas de los habitantes, y que les permiten reconocerse como parte del territorio que habitan. Las áreas centrales, abundantes en lugares (sobre todo por su valor histórico), permitirían seguramente observar una mayor tensión de apropiación que en las áreas periféricas, es decir, habría una mayor densidad de apropiación. La historia de encuentros cotidianos con los espacios centrales, su relación con personajes célebres, o su carga simbólica; son componentes temporales y significativos que tienen una fuerte incidencia en el espacio de las representaciones y en las prácticas cotidianas sobre el espacio. En el hábitat colectivo, este valor suele encontrarse en una plaza, en el cementerio, en un café o bar tradicional.

Este análisis exige retomar la idea de tensión de apropiación en forma íntegra, para recordar que en definitiva no es el espacio de la plaza, del cementerio o del café el que define dicha tensión de apropiación. Es más bien la estructura de relaciones con ciertos objetos y sujetos que se configura en el interior y hacia el exterior de estos espacios. Una estructura de relaciones que no es constante y que depende de las temporalidades anteriormente descriptas. El espacio no permanece invariable en el tiempo, cambiando sus relaciones según la hora, el día, el mes, el año, o según los habitantes que entran en tensión con ellos. Así, la plaza no es igual en invierno que en verano, el cementerio no es el mismo al encontrarse en su interior un espacio para el recuerdo de un ser querido, y tampoco el café es el mismo espacio de madrugada, cuando cierra sus puertas, ni cuando dentro nos espera un amigo. Esto permite deducir que la distribución de las tensiones de apropiación en toda la ciudad no tiene como referencia única al espacio, sino además al momento en que éste es apropiado.

Habría entonces un momento en la apropiación cuando una o más personas generan recurrentemente un lugar en el espacio. El lugar del hábitat colectivo, que surge con las tensiones de apropiación, exige en estos términos ser entendido como un soporte material o una organización de relaciones materiales, regulado por ciertas normas

de validez formal y legitimadas por la comunidad que lo genera, practicado según un modo de hacer local, y configurado por espacios y habitantes cuya presencia y relación definen ciertas condiciones mínimas para crear un momento de apropiación. A pesar de la complejidad alcanzada hasta aquí, es evidente que para planificar con los lugares el desarrollo del hábitat colectivo, se hace necesario alcanzar una mayor precisión en la definición del mismo como una categoría de análisis del espacio social. Así, una categorización de lugar para estos fines, exige por un lado hacerlo concreto, visible, dimensionándolo en términos sociales y espaciales, tras preguntarse qué y cómo es aquello que puede ser interpretado como un lugar. Habiendo logrado esto, es necesario por otro lado profundizar en sus posibilidades para pensar el desarrollo del hábitat, entendiendo que además de espacio de identidad, el lugar es potencialmente un espacio de interacción o intercambio.

La dimensión del lugar como categoría espacial

Para alcanzar una definición de lugar que aporte elementos para analizar, pensar y hacer ciudad, se torna esencial precisar las dimensiones teórico-conceptuales que lo constituyan como una categoría espacial. Darle una dimensión al lugar implica sin dudas una reducción del mismo en sus posibilidades conceptuales, aunque un incremento de sus posibilidades instrumentales. Así, se hace fundamental que el lugar sea perceptible en el espacio vivido, en el espacio real y concreto de la ciudad. Debe por supuesto tener un carácter colectivo, ser un lugar colectivo, evitando caer en indefiniciones, dado que todo rincón del hábitat puede ser un lugar para alguien, y un espacio completamente desconocido para otros.

Un lugar planteado como una categoría espacial para planificar el desarrollo del hábitat, además de ser reconocido y apropiado por una parte de la comunidad, debe entenderse como espacio de referencia en la identidad colectiva, o, en términos concretos, de manifiesto valor en su integración a las prácticas cotidianas de la comunidad. Cabría preguntarse si para quienes coexisten en el hábitat es indiferente o indispensable la presencia de determinados espacios y sujetos en relación en un determinado momento o periodo de tiempo. ¿Es indistinto para la identidad local o para el transcurrir de las prácticas cotidianas de la comunidad que la plaza siga siendo una plaza, o que el café de la esquina sea cerrado mañana?

Aun así, la definición espacial del lugar no tiene suficiente claridad: ¿Sería un lugar el banco de la plaza o es la plaza toda la que tiene esa categoría? ¿Sería el café de la esquina o toda la calle comercial? Sin embargo, desde una concepción de un espacio de relaciones, no pueden darse respuestas a estas preguntas con criterios que busquen cuantificar o mesurar con precisión. Un lugar no es divisible ni perfectamente delimitable, ya que un elemento es en relación al otro. El lugar solo es concebible como una estructura de elementos en relación, siempre indispensables para que el lugar se materialice como posibilidad de identificar, de hacer y de ser. Bajo esta perspectiva, el lugar que requiere ser definido para pensar en el desarrollo del hábitat no puede tener ya la escala de un país, de una ciudad o de un barrio. Se requiere pensar en términos de microestructuras, con relaciones entre elementos de una escala a veces

desapercibida, con sujetos que son también parte del lugar, y por tanto, abandonan el anonimato propio de la ciudad para ser alguien entre otros, para disponer elementos espaciales según un particular modo de hacer.

Un Microlugar debe comenzar a ser definido como un conjunto de relaciones socioespaciales en un determinado momento. Hay una especie de «momento de lugar», que para su reconocimiento en el hábitat hace indispensable observar aquellos nodos de interacción colectiva, estables en el espacio y en el tiempo. Las relaciones que se dan en el lugar deben darse una y otra vez de forma similar en un espacio, y ser recurrentes en el tiempo: mesas, sillas, personas, cartel, luminaria, naipes, vereda, Juana, Pedro, María, jueves, atardecer. He ahí una posibilidad de reconocer una estructura de Microlugar.

5. La planificación como posibilidad para el desarrollo del hábitat colectivo

En toda definición de políticas de desarrollo territorial, se ejerce una fuerza de dominio sobre la estructura de relaciones del hábitat colectivo. Puede así entenderse que en cada intervención estatal que modifique una organización material, un sistema de normas, o afecte un modo de hacer en el hábitat; se genera, al menos en potencia, una situación de conflicto colectivo. Sería injusto, a pesar de esto, decir que la planificación no puede más que introducir relaciones de conflicto. En principio, si toda transformación que se produce en el hábitat representa una posibilidad, la planificación urbana introduciría hacia un panorama de nuevas posibilidades de desarrollo, a través de la promoción de determinadas transformaciones o la restricción o retardo de otras. Analizando el fundamento de sus alcances, la planificación urbana puede generar transformaciones a partir de modificar y hacer cumplir normas, o a partir de accionar directamente sobre los componentes del hábitat. Son dos alternativas que siempre están destinadas a afectar la configuración y relaciones entre componentes, estableciendo un nuevo orden. Entre los alcances de la planificación, en tanto puede ésta constituirse como fundamento de las políticas urbanas, se encuentra la promoción de las transformaciones mediante la afectación de un sistema normativo y de un sistema material. Cabe entonces preguntarse cuáles son aquellas transformaciones que pueden diluir o consolidar ciertas dinámicas, ciertas relaciones en el hábitat, que permitan compatibilizar los criterios de desarrollo urbano con el fortalecimiento de aquellas relaciones socioespaciales que le otorgan sentido, valor y coherencia al hábitat.

La sostenibilidad de las relaciones

Las transformaciones fluyen al ritmo de las temporalidades. Es decir, hay transformaciones cíclicas y lineales, y a través de sus huellas es posible descubrir en ellas un sentido, una dirección, que produce ciertos efectos en la comunidad que habita un territorio. Esos efectos pueden ponderarse en relación a cómo se hayan integrado o no las transformaciones a las prácticas cotidianas y a las representaciones de los habitantes. La estabilidad de las prácticas en el espacio-tiempo permite dilucidar la estabilidad de relaciones socioespaciales, observables a través de la recurrente presencia de habitantes de la comunidad, que dan curso a determinados procesos de intercambio, apoyados en una validez normativa y en el soporte provisto

por una multiplicidad de organizaciones materiales. Esa estabilidad es un indicador de las posibilidades que tiene una transformación planificada de ser integrada en el transcurrir cotidiano del hábitat.

Desde la planificación, la atención puesta en la «sostenibilidad» de estas relaciones (Silva, 2012) que se concretan y permanecen en la cotidianidad del hábitat, tendría diversas implicancias: por un lado, se puede pensar que contribuiría a consolidar aquellas relaciones que se adviertan beneficiosas para el quehacer colectivo, para la vida en sociedad, mejorando los vínculos interpersonales al interior de una comunidad, y reforzando la relación entre ésta y el espacio que habita. Desde la planificación podría recurrirse a cambios que trasciendan la materialidad y que también busquen sostener ciertos vínculos, como cambios normativos, que pueden proteger o incentivar determinadas prácticas. Logrando que las transformaciones se integren en las prácticas comunitarias, también se estaría dando un mejor uso a toda inversión económica destinada a introducir otras posibilidades de uso en el hábitat, sea ésta pública, privada, o mixta. Además, en términos políticos, se abriría una puerta a un diálogo entre una racionalidad técnica y el modo colectivo de hacer, evitando la conflictividad que tiende a darse tras la concreción de las transformaciones.

El Microlugar como oportunidad para planificar con lo significativo

Si los Microlugares son una posibilidad concreta en el espacio-tiempo, la interpretación de los mismos es esencial para reconocer las posibilidades que emergen con ellos para la planificación de la ciudad. No se trata de una posibilidad de complejidad únicamente material, como la que se da al formar un objeto con la combinación de la madera del árbol o el mineral de la roca. Se trata de una posibilidad mucho más compleja, en donde intervienen objetos tecnificados, apropiados por habitantes de una tradición cultural que han acordado las condiciones de uso. Las posibilidades que emergen del Microlugar como unidad se encuentran vinculadas a la concreción de prácticas de intercambio de diverso tipo, como el intercambio social, cultural, económico o político. La estabilidad del Microlugar se presenta como una forma de auto organización social basada en el consenso, de gran valor como plataforma para la definición de políticas urbanas. La sostenibilidad relacional mencionada anteriormente se puede construir a partir de procesos de intercambios y no sólo de objetos, basándose así en una estructura de relaciones más avanzada.

Definir al Microlugar como una categoría de análisis, representa una oportunidad para planificar el desarrollo del hábitat al definirlo. Alcanzar una mayor precisión conceptual que lo dimensione categorialmente es fundamental para que pueda a futuro constituirse como un instrumento de análisis y planificación. Lograr que el Microlugar sea tan concreto como una calle, un comercio, o una plaza; puede así suponer una gran ventaja para promover o dirigir las transformaciones ya no sólo hacia la búsqueda de una mayor productividad, una mayor proporción de determinados espacios en la periferia urbana, etc.; sino también hacia una búsqueda orientada a llenar de coherencia y sentido el hábitat.

6. Conclusiones

En el presente trabajo se ha argumentado la importancia de considerar aquellos espacios de valor para una comunidad, a fin de incorporarlos a la planificación del desarrollo del hábitat colectivo. Se ha introducido el tema desde una perspectiva relacional del espacio. A continuación ha sido necesario comenzar el desarrollo teórico desde el fundamento, reflexionando acerca de cómo la materia es organizada como soporte de las prácticas de una comunidad, de acuerdo con su propia cultura del hacer, posibilitadas y restringidas siempre por normas. Se ha puesto en consideración que la configuración de las relaciones en el hábitat colectivo, cambiante en el tiempo, tiende a ser percibida por el habitante como una estructura de relaciones más o menos estable, permitiéndole así apropiarse del espacio que habita. Este recorrido teórico permitió dar lugar a una construcción conceptual enfocada en el proceso de apropiación colectiva del hábitat. Se encontró en la idea de «tensión de apropiación» un recurso válido para demostrar que una vez apropiados ciertos espacios del hábitat colectivo por parte de una comunidad, comienzan a ser percibidos como lugares, que definen su identidad y caracterizan el despliegue de sus prácticas cotidianas.

Para pensar el desarrollo del hábitat colectivo, se ha advertido la necesidad de poder operar con el lugar, instrumentándolo a través de una categoría espacial que permita reconocerlo de entre los demás espacios. De este modo, se llevó a cabo una aproximación a esta definición categorial, haciendo énfasis en su posible dimensionamiento. Así, a pesar de tratarse de un escrito que define algunas ideas fundamentales, y por tanto preliminares, acerca de una forma alternativa de pensar el desarrollo del hábitat, se ha encontrado en términos teórico-conceptuales una posibilidad para hacer frente a la contradicción que tiende a surgir entre los objetivos de toda planificación y su verdadero impacto. Es sabido, empero, que para lograr instalar esta idea como un complemento sólido que contribuya a pensar las transformaciones urbanas, la categoría de Microlugar debe ser consistente también en el mundo práctico. Solo así podrá retornarse al campo teórico, revisar conceptos, definir sus verdaderos alcances y limitaciones como categoría espacial. Queda esta inquietud planteada en el cierre de este escrito, convirtiéndose seguramente en el paso siguiente de esta construcción teórica iniciada recientemente.

Bibliografía

Augé, M. (2000). Los “no lugares”. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad (Quinta ed.). Barcelona: Gedisa.

Certeau, M. d. (2000). La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer. Mexico D.F.: Universidad Iberoamericana.

Laborda, X. (2006). Hermenéutica de los lugares: Nueve principios y un epílogo. Urbano, 70-77.

Latour, B. (2008). Reensamblar los social. Buenos Aires: Manantial.

Lefebvre, H. (1961). Critique de la vie quotidienne. Vol. II: Fondements d’une sociologie de la quotidianneté. París: L’Arche Editeur.

Lefebvre, H. (1991). The Production of Space, N. Donaldson-Smith trans. Oxford: Basil Blackwell. Originally published 1974.

Lindón Villoría, A. (2004). Las huellas de Lefebvre sobre la vida cotidiana. Veredas, 39-60.
Nogué i Font, J. (1989). Espacio, lugar, región. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 49-62.
Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades(28), 8-20.
Reboratti, C. (12 de 05 de 2013). La planificación en la Argentina se limita a dibujar mapas y cuadros. Clarín, págs. http://www.clarin.com/zona/planificacion-Argentina-limita-dibujar-cuadros_0_917908312.html.
Silva, C. (2012). El cosmos semafórico: Aproximación cuasi-etnográfica a la sostenibilidad relacional urbana desde la Teoría del Actor-Red. Athenea Digital, 269-281.
Soja, E. (1996). Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places (Primera ed.). Oxford: Blackwell Publishers.
Tuan, Y.-F. (1977). Space and Place: The perspective of experience. Minneapolis: University of Minnesota.

Políticas públicas y ciudad. El rol del ordenamiento territorial en la resolución de demandas del hábitat popular.

Seimandi, Miguel
Marichelar, Gabriela
Rios, Marcelo
Jáuregui, Estefanía

PALABRAS CLAVE
· Políticas Públicas
· Ordenamiento Territorial
· Hábitat Popular

Resumen / La ponencia presenta resultados parciales del proyecto de investigación TIERRA, VIVIENDA Y CIUDAD. EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO, en curso, con asiento en el CIUT . El proyecto aborda la consideración por parte de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorialen contextos metropolitanos latinoamericanos y en particular en el Gran La Plata, del hábitat popular y el acceso al suelo, vivienda y a la ciudad.

Los pilares conceptuales que guían nuestro proceso de investigación refieren a Ordenamiento territorial y planificación urbana; política públicas vivienda y mercado de suelo y el Derecho a la Ciudad.

Hemos sistematizado experiencias locales e internacionales de abordaje de las demandas del hábitat social, persiguiendo un análisis e interpretación de diferentes modos de encarar desde las políticas públicas, la resolución de esa demanda social y la forma en que se promueve la integración al conjunto social urbano. Los casos seleccionados se insertan en regiones metropolitanas latinoamericanas: Buenos Aires, Argentina (San Fernando y Quilmes); Colombia (Medellín) y Brasil (Río de Janeiro).

Actualmente nos abocamos al estudio de la situación actual de las villas y asentamientos informales en la región en el Gran La Plata , en base al desarrollo de cartografía para su interpretación y conceptualización final, esperando que aporte a la revisión y ajuste del marco conceptual

SEIMANDI, MIGUEL
Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT–FAU– UNLP)
Argentina
E-mail: miguelseimandi@yahoo.com.ar

Las definiciones conceptuales

La discusión de conceptos básicos articulados, relativos a la organización territorial como interacción entre sociedad y espacio, el rol del Estado en dicha relación, la participación de la comunidad, el funcionamiento del mercado de tierras y el acceso a la vivienda por parte de los diferentes sectores sociales nos permitieron abordar los conceptos claves que estructuran nuestro trabajo: ordenamiento territorial, planificación normativa, mercado de suelo, políticas públicas de vivienda y el derecho a la ciudad.

Pirez nos invita a reflexionar acerca de la orientación de la Ciudad, caracterizando a la ciudad de Buenos Aires en su tendencia a la mercantilización, concluye que hace falta que el Estado sustente ésta tendencia y origine política de mercantilización. En un correlato histórico podemos verificar que el gobierno nacional y de la Provincia de Buenos Aires, han asumido medidas más o menos concentradas, más o menos distributivas. ¿En qué medida permiten estas políticas la apropiación del espacio urbano? La dinámica social y el correlato de fuerzas en la relación estado-sociedad-mercado, son los elementos centrales en esta cuestión.

Para caracterizar la planificación urbana dominante, nos valemos de las afirmaciones de Nora Clichevsky que caracterizaba a la política urbana llevada adelante por el Estado en los 90, afirmando que el Estado ha planificado el territorio con una visión tecnocrática, apostando a la zonificación de usos como mecanismo de control y de esta manera contribuyó a espacializar la segregación residencial. Acota que "la planificación urbana "tradicional" u "ortodoxa" definía planes maestro para las ciudades que se traducían en rígidos códigos de planeamiento, con escasos efectos en la mejora de vida de la población", también observa que la norma urbana está en relación con la valorización de inmobiliaria y con la renta del suelo, y remarca que la aplicación de políticas urbanas sirvió para polarizar la ciudad y permitir hacer negocios con ella. La escasa flexibilidad en la norma propicia el surgimiento de construcciones al margen de los controles y las condiciones urbano-ambientales (Clichevsky Op. Cit). En el momento de resolver de manera rápida la implantación de determinado proyecto, es el mismo Estado quien tiende a flexibilizar la (rígida) normativa urbana, comenzando con un proceso de excepciones y clandestinidad, al mismo momento que se acumulan las modificaciones a las normativas, que vuelven a la norma imposible de comprender.

Coincidentemente con el nuevo paradigma de desarrollo, el neo-liberalismo, el repliegue del Estado y la flexibilización laboral; la privatización de la ciudad (de los servicios de infraestructura) , las lógicas no estatales de producción de la ciudad: la de los sectores populares y la de la producción privada capitalista, producen dos territorios claramente diferenciados. La lectura de la fragmentación, una ciudad segregadora y desigual; y, como afirma Raquel Rolnik "ciudades incosteables para sus habitantes de más bajos ingresos y, cada vez más, para los grupos de medianos ingresos". La localización urbana de los diferentes grupos poblacionales se halla condicionada en tanto el suelo urbano –como indica John Turner - se considera un bien de cambio (más que de uso) adquiriendo carácter de mercancía en un juego especulativo inmobiliario que controlan actores, que se desenvuelven sin mayores regulaciones y control por parte del Estado.

Las políticas públicas de vivienda implementadas en nuestro país –de carácter centralizado-, tuvieron escasa articulación con las políticas locales y provinciales de ordenamiento urbano, se limitaron a la construcción de viviendas llave en mano (construidas por el sector concentrado de la economía); o a la reproducción de modelos empaquetados emanados desde los organismos multilaterales de crédito, sin considerar la existencia de cada vez más amplios sectores de población sin acceso al suelo urbano y a la ciudad, y sin considerar la situación de localización de las viviendas.

Podemos reconocer que en las últimas décadas se ha producido un formidable incremento de población alojada en villas , asentamientos o edificios y otros predios ocupados de modo ilegal . La recurrencia de soluciones precarias, espontáneas e informales y los magros resultados en materia de integración social y espacial que brindan las experiencias oficiales vigentes , lleva a la necesidad de revisar el contexto en que se inscriben dichos procesos.

Fundamentalmente identificamos que la lógica económica vigente, privilegia y resguarda los intereses de la propiedad privada de inmuebles urbanos; y si su comercialización se maneja de modo especulativo y con escasa regulación, es el Estado quien debiera construir las estrategias necesarias para "incluir y priorizar lugares que el mercado no da ".

Varios autores han señalado (Cravino, F. Wagner, Varela, Duarte, del Río) , que la inversión millonaria realizada por el Estado argentino en el territorio (Plan Federal de Construcción de Viviendas 2003-2009), ha cambiado sin dudas la calidad de vida de la población destinataria, aunque se reconoce que muchas veces la componente del suelo urbano, el espacio que ocupan las viviendas en la ciudad, no fue considerada una variable determinante al momento de establecer los diferentes programas de construcción de vivienda.

En nuestro debate interno, coincidimos con Catenazzi cuando afirma que "es preciso renovar los contenidos de la planificación urbana", dado que en pocos casos se ha constatado interés por comprender los procesos sociales, en abordar el tema del acceso al suelo o plantear una gestión activa para tratar la exclusión social; que podría constituir una herramienta de política pública para incluir y priorizar lugares que el mercado no da". Pensamos que es el Ordenamiento Territorial una herramienta válida para planificar el territorio con vistas a la mejor calidad de vida de los pobladores.

Superando el carácter sectorial y segregador que la planificación urbana ha asumido en la Provincia de Buenos Aires, asumimos que el Ordenamiento Territorial debe ser inscripto en el marco de las políticas de desarrollo, lo cual involucra el pleno acceso del conjunto social a los mercados laboral y de consumo de los bienes básicos –incluyendo el suelo urbano y el hábitat); y a nivel local, porque se interpreta que las políticas municipales de ordenamiento urbano, deben abandonar el mero enfoque funcionalista vigente, frente a la compleja realidad presente e incorporar nuevos instrumentos de gestión, que promuevan la participación activa de la comunidad para la resolución de sus demandas, la búsqueda de una más justa asignación del espacio interviniendo sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario.

El Ordenamiento Territorial se plantea como objetivo general mejorar las condiciones de vida de los hombres, propendiendo a una distribución regional de las actividades económicas y propiciando una utilización del espacio más adaptada al establecimiento de un desarrollo durable o sustentable. Es decir, pensar hacia el futuro la organización territorial, la cual ha de surgir de las iniciativas de los diferentes actores públicos y privados, conciliando corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, luego de conocer el territorio deben establecerse las orientaciones directrices o lineamientos generales ya que las cuestiones básicas del ordenamiento consisten en saber qué acciones políticas/estrategias hay que poner en práctica, con quiénes y dónde.

Nos alienta la sanción en la Provincia de Buenos Aires de la ley de Acceso Justo al Hábitat (14449/12), un nuevo instrumento normativo y de gestión que brinda herramientas en la búsqueda del derecho a la ciudad y a la vivienda, establece la función social de la propiedad, promueve la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Y por eso estamos expectantes de su implementación que a más de un año de su reglamentación, aun no se ha puesto en funcionamiento. Existe un consenso generalizado en los autores consultados , que la búsqueda de instrumentos de gestión que contribuyan al acceso al suelo urbano y la regularización de la informalidad, resultan claves en tal sentido.

En este contexto neoliberal al cual hacíamos referencia previamente, en que el énfasis está puesto en la búsqueda de la ganancia y de los intereses de actores particulares y en la exaltación de la propiedad privada, las ciudades se transforman en, como afirma Fernández Wagner (…..) ciudades injustas, “como una maquinaria que bajo formas legales excluye, segrega, fragmenta y oprime mediante las relaciones mercantiles”; y en la que “los inalienables derechos de la propiedad privada y la tasa de ganancia se sobreponen por sobre cualquier otro tipo de derechos que podrían concebirse como inalienables” generando cada vez mayores desigualdades en el acceso al trabajo y a la educación, a la salud, al ambiente, a los recursos, entre otros. Harvey plantea también esta concepción de la ciudad injusta, entendiendo que es una condición intrínseca a las ciudades del sistema capitalista, un sistema injusto en sí mismo.

En contraposición a estos procesos, el concepto de “derecho a la ciudad” empieza a tomar cada vez más fuerza, y existen un sinnúmero de movimientos que luchan por una justicia económica, social, ambiental y territorial, que permita un mayor bienestar colectivo de la población; a partir de comprender a la ciudad como “un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes” .

Se entiende entonces, que los derechos fundamentales que deben satisfacerse para garantizar el derecho a la ciudad tienen que ver con, entre otras cuestiones:

- generar una gestión democrática de la ciudad, en la que cada habitante pueda participar de los procesos de toma de decisiones, a partir de un ejercicio pleno de la ciudadanía;
- fomentar el usufructo equitativo de las ciudades, es decir, que todos los habitantes puedan hacer uso y gozar de los recursos que ofrecen las ciudades;
- promover el acceso a servicios básicos como el transporte público, la

educación, la salud, la cultura y, fundamentalmente, a una vivienda digna;

- y respetar el medio ambiente, a partir de procesos ordenados de ocupación del territorio, protegiendo áreas ambientalmente vulnerables y recursos fundamentales para la vida.

En este sentido, Fernández Wagner recupera el concepto de "justicia espacial" y la concepción de Soja, entendiendo que el pensamiento crítico espacial debe apoyarse en tres conceptos fundamentales. En principio, que los seres humanos somos seres espaciales, que vivimos en un tiempo y sociedad determinados; y que, consecuentemente, el espacio es producido socialmente y puede ser modificado por esta sociedad. Por último, plantea esta relación dialéctica entre espacio y sociedad, en la que ambas se encuentran íntimamente relacionadas y, por ende, las transformaciones sobre una de ellas modifican a la otra.

Estas definiciones, obligan a pensar en reconsiderar el rol del mercado y del Estado frente a la injusticia espacial, y, particularmente, el rol de la sociedad en su conjunto. Como plantea Harvey, "el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad". Por eso sostiene que más que un derecho individual, constituye un derecho común, y que, en consecuencia, es necesario un esfuerzo colectivo para generar las transformaciones sobre la ciudad.

Por este motivo, compartimos la concepción que plantea Fernández Wagner de entender que el derecho a la ciudad "implica un proceso de construcción de conocimiento sobre la ciudad y también una búsqueda relacionada con la lucha social por el desarrollo de ciudades más justas y equitativas".

Finalmente, en el marco del debate grupal sobre las consideraciones conceptuales abordadas, se incorporan aquí –a modo de reflexión- los siguientes interrogantes:

Dualidades: existen políticas que ponen foco en quienes viven en condiciones críticas de calidad de vida y existen modificaciones en las normativas que permiten que ciertas zonas privilegiadas de la ciudad crezcan (en altura y superficie) lo cual aumenta la renta del suelo, dándole la posibilidad a los grupos económicos con alto poder adquisitivo a que continúen segregando el territorio.

Tenencia del suelo: los habitantes aspiran a acceder a la propiedad privada plena de sus viviendas. En ese marco: ¿es posible que toda la población tenga su vivienda? ¿Es el Estado quien debe otorgar viviendas? ¿De qué manera la normativa puede colaborar en el equilibrio de los precios del suelo para garantizar un pleno acceso a toda la población? Si continúan las migraciones hacia la ciudad, las normativas con sus indicadores ¿prevén un crecimiento ilimitado? ¿Este instrumento puede dar respuesta a todos estos interrogantes?

Estigmatización: ¿Existen políticas públicas para evitar las consecuencias que acarrea vivir en villas o asentamientos, en cuanto al mercado del trabajo, al acceso a la educación y a la salud?

Análisis y comparación de antecedentes .

Seguidamente se presenta una indagación de casos antecedentes en diferentes

contextos metropolitanos –siempre en ciudades latinoamericanas- de abordaje de la problemática del hábitat popular. Como se desprende de lo anterior, importaba conocer el grado de conceptualización y consideración (ideológica) de la penuria de la vivienda y el acceso a la ciudad, la puesta en práctica de políticas e instrumentos normativos afines con dicha concepción y la eventual relación entre las mismas con el ordenamiento territorial vigente.



Caso 1: Urbanismo social en Medellín, Colombia.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? La situación de Medellín a principios de la década de los ochenta era de una violencia crítica. Se incrementaron las desigualdades sociales y la presencia del Estado era prácticamente nula. En diez años Medellín duplicó su población y aparecieron asentamientos de origen informal en áreas inaccesibles y en suelos periféricos. Estos barrios se conformaron a través de procesos ilegales de subdivisión y venta de tierras y autoconstrucción de viviendas, careciendo de infraestructura y servicios. Ciudad fragmentada, en donde la segregación física y las distancias culturales y sociales aumentaban dramáticamente.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El Urbanismo Social –US- como política pública tendiente a saldar deudas sociales y recuperar la paz y la equidad, introduciendo espacio público de innovación y una arquitectura que valora el entorno y el medio ambiente. Es una herramienta estratégica de cambio, que junto con los

Proyectos Urbanos Integrales, son herramientas de planeación e intervención física. Se centra en promover el Desarrollo humano integral, con proyectos y programas interinstitucionales localizados en las zonas más pobres de la ciudad. Está estructurado por cuatro ejes: 1) Transformación Física; 2) Intervención Social; 3) Gestión Institucional y 4) Participación Comunitaria.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? La EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) es una entidad descentralizada de la estructura del Municipio de Medellín que tiene como objeto principal la gestión y operación urbana e inmobiliaria. Los beneficiarios de las intervenciones fueron consultados en el proceso de diseño y la toma de decisiones, mejorando su capacidad de autogestión y de participación política. Todos los proyectos han sido financiados por la ciudad sin tener que recurrir a préstamos o contar con donaciones externas.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial?)La Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, coordina la acción de organismos nacionales para contrarrestar la violencia en los barrios informales a través de la recuperación de los núcleos de vida ciudadana, con la rehabilitación y adecuación del espacio urbano y la legalización y mejoramiento de las viviendas. La nueva Constitución profundiza la descentralización administrativa, la autonomía territorial y la democracia participativa. Se crean por Ley los Planes de Ordenamiento Territorial, que dan el marco de ordenamiento espacial y uso del suelo e introduce conceptos novedosos como el de desarrollo con justicia social (con énfasis en los temas de seguridad y convivencia).

Caso 2. Programa Favela-Bairro

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? En Rio de Janeiro existe una clara diferenciación entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal”. Con irregularidad en el proceso de producción de la viviendas, sin título de propiedad, con falta de planificación previa, precariedad de los servicios urbanísticos, provisionalidad de las construcciones y sin posibilidad de dotarse de infraestructura básica como vías de acceso y equipamientos (escuela, centro de salud, guardería).

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El programa “Favela-Bairro” consiste en la urbanización de los asentamientos informales. Se trata de actuaciones que articulan lo físico (infraestructura, urbanismo, ambiente) con lo social (cultural, económico, existencial) teniendo en cuenta las determinaciones del sitio y haciendo hincapié en los lazos sociales y hábitos de convivencia e interacción. Se busca dar un nuevo sentido de pertenencia mediante el soporte de las actividades y la red de relaciones existentes, reforzando el poder de congregación de los lugares y movilizando productivamente el territorio con equipamientos sociales como estructuradores urbanos, que representen el poder público y la conquista del derecho a la ciudad.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Mediante apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, se mejoran las condiciones de vida de las familias que habitan las favelas. Son sus objetivos: dotación de infraestructura; equipamiento social; título de propiedad de los terrenos; y organización social y

desarrollo de la comunidad. Se contó con la colaboración de todos los departamentos estatales que aplicaron sus propios programas y con las asociaciones vecinales y con sus aportaciones e iniciativas.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial?)Durante las últimas décadas la respuesta del Estado consistía en la erradicación y la construcción de viviendas en áreas alejadas. Sin embargo, este proceso se volvió insostenible, debido a que la población continuaba creciendo y sus necesidades no se veían satisfechas en estas nuevas construcciones. En los 70s surge una mayor comprensión pública del fenómeno y se instauró un proceso de "urbanización comunitaria", comenzando el diálogo abierto entre el gobierno y la comunidad. El Plan Director de la Ciudad del 93, representa un punto de inflexión en la transformación de la realidad urbana de las favelas. Se apostó a la recuperación de la ciudad construida, por la dignificación de sus calles y sus barrios, a través de la formulación de los proyectos: "Rio-Cidade" para la ciudad formal y "Favela-Bairro" para la informal, que estableció la necesidad de integrar la favela al contexto urbano y otorgarles a los ciudadanos el status de ciudadanos, a través del equipamiento e infraestructuras, permeabilidad circulatoria y cualificación de los espacios públicos.

Caso 3: San Fernando, Pcia. de Buenos Aires. Argentina.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? San Fernando se caracteriza por la escasez de suelo urbano, déficit de áreas verdes, espacios urbanos de baja calidad y un patrimonio arquitectónico-histórico en riesgo. Presenta una fuerte segregación socio espacial evidenciada claramente en tres segmentos urbanos con fuertes contrastes. La situación más desfavorable está sobre el Río Reconquista. En los sectores más vulnerables, la población sufre inundaciones, ascenso de napas, contaminación de aguas superficiales, déficit de infraestructuras y equipamientos.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? Se buscó mitigar los efectos de la fragmentación orientando la ocupación y el uso del suelo; mejorar y permitir el acceso masivo a los espacios públicos; mejorar la accesibilidad y conectividad y las condiciones del hábitat de la población vulnerable; y evitar la retención especulativa de inmuebles. Estas estrategias se llevaron a cabo por medio de acciones realizadas bajo la concepción de distribución de plusvalías urbanas, con recursos y obras de infraestructura para el desarrollo de áreas socialmente desfavorecidas. Esto fue posible mediante voluntad política y la capacidad de resolver el problema partir de visualizar las oportunidades que presenta el territorio.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Se empleó el reajuste de tierras que es un instrumento regulatorio en el cual el Estado compra o adquiere tierras y posteriormente reajusta los patrones de ocupación, reservándose parte de la tierra para proyectos urbanos. El sustento legal para su aplicación fue el Decreto-Ley 8912 y la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, en lo referido a la gestión de movilización de suelos, lo cual implica que el Estado pueda controlar el suelo y el mercado inmobiliario. Mediante el Plan de Desarrollo Urbano se propuso intervenir sobre cinco concesiones sobre el sector costero, que significaban una gran oportunidad de rentabilidad

económica con la que se financiaron las operaciones de los diferentes sectores del partido.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? El desarrollo de la política territorial municipal se basó en el Plan Estratégico y de Desarrollo Urbano. La Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda llevó adelante el Plan, marco de las acciones para solucionar la problemática territorial, que orienta la gestión para nivelar socialmente las áreas cercanas al Río Reconquista con el resto del Partido. En el Plan de Desarrollo Urbano se manifiesta la propuesta para cumplir con los objetivos del Plan Estratégico, desarrollando el sector oeste de la ciudad, la rehabilitación de las áreas centrales y la costa del Río.

Caso 4. Trenque Lauquen, Pcia. de Buenos Aires. Argentina.

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? Es uno de los distritos del interior bonaerense que más creció en las últimas décadas. El incremento de la población y las escasas posibilidades de expansión de la ciudad generó una demanda de inmuebles y tierra que provocó el aumento de los valores, inaccesibles para los sectores medios y bajos. En 2007 unas 2000 familias –sin acceso al crédito bancario- carecían de vivienda propia.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? Se desarrollaron nuevas herramientas y mecanismos en las políticas de tierras para ampliar la oferta que permitiera la regulación del valor del suelo a partir de la recuperación de plusvalías urbanas. De esta manera, el Estado genera oferta de terrenos y dispone de otros para la construcción de viviendas.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? Mediante la aplicación de una Tasa de contribución por mejoras (Ordenanzas de Trenque Lauquen Nº 3184 y 3185/09) se dispuso un gravamen del 12% del valor de los lotes que se beneficien por una rezonificación administrativa, lo cual cambió el estatus normativo de unos 3000 lotes y adquirió unos 700 que fueron destinados a la construcción de viviendas sociales (en su mayoría del Plan Federal 2) y otros vendidos en concursos de precios y licitaciones a valores estimados en el 50 % de lo ofrecido en el mercado privado, generando una depresión de los valores generales y facilitando el acceso a quienes tenían vedada esta posibilidad.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? Construir más de 400 viviendas con el Plan Federal, se logró porque el municipio pudo demostrar la disponibilidad de tierras a las que proveyó de infraestructura, servicios y equipamientos; generando un nuevo eje de crecimiento de la ciudad. Esto representa un caso de políticas de inclusión social e integración urbana que permitió radicar población con necesidades habitacionales, accediendo al suelo con valores sociales.

Caso 5. Barrio “Los Eucaliptus” Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires

a. ¿Cómo se puede caracterizar la problemática? Conjunto de viviendas construido en un barrio de la ciudad de Quilmes ubicada a 20 km de Capital Federal por un Plan

Federal (Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios). El predio fue cedido al gobierno nacional por la empresa Obras Sanitarias, hoy AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.), a mediados de los 70s, luego que fuera ocupado por grupos de personas proveniente de Capital Federal –de la que fueran virtualmente expulsados-. Abarca 8 hectáreas en que se construirán 230 viviendas para unos 1380 habitantes. El entorno se encuentra dotado de equipamientos e infraestructura, como centros de salud, escuela primaria y secundaria y centro comercial.

b. ¿Cuál es la estrategia propuesta para su resolución? El Gobierno Nacional se encargó de financiar la construcción de las viviendas y de auditar el proceso, y el Gobierno Municipal de diseñar el proyecto, licitar y adjudicar la obra, contratar la empresa constructora, certificar el avance de obra, gestionar recursos, desarrollar el trabajo social y configurar el listado de beneficiarios.

c. ¿Cuáles son los instrumentos puestos en juego? El financiamiento para el Subprograma es dirigido a los gobiernos locales quienes mantienen la relación con las empresas constructoras. El Instituto Provincial de la Vivienda reembolsa la inversión con cuotas mensuales que pagará la población. Entre 2008-2011 se concretó la primera etapa, entregando alrededor de 60 unidades. Mientras tanto, se realizaron obras de agua potable con conexiones para una población de 2.164 habitantes. A la fecha, se encuentra en licitación las viviendas e infraestructura, que corresponden a la segunda etapa.

d. ¿Existe relación explícita o implícita entre la intervención y las políticas locales de ordenamiento territorial? No hubo modificación de la normativa vigente. El código de ordenamiento territorial define al área como zona residencial de baja densidad. Las viviendas se ubiquen en intersticios de tejidos urbanos consolidados, se respeta la trama y tipologías, siendo viviendas en tira de dos o tres niveles.

En síntesis

Los casos analizados presentan en común, la evidencia de la profundización de los procesos de pauperización y exclusión social en ciudades latinoamericanas, y sus manifestaciones consecuentes en términos territoriales y del hábitat. Las ciudades muestran cambios significativos en su estructuración y funcionamiento, alojando diferentes modos de informalidad: desde las villas y asentamientos en que se ubican los sectores poblacionales más carenciados; hasta las urbanizaciones cerradas, clubes de campo o countrys en altura, donde se localizan las elites.

Las realidades analizadas, no obstante, permiten distinguir una diferente consideración de la problemática por parte de los decisores políticos: Medellín y Río con una comprensión de la necesidad de intervenir sobre el espacio público e inversiones que valoricen la actividad socio-productiva, laboral y cultural y el fortalecimiento de los lazos de integración intra e inter barrial y la accesibilidad. En ambos casos, se propone también una gestión participativa en la identificación, resolución y encausamiento de las cuestiones a resolver. Cabe destacar que en estos casos de Brasil y Colombia, es el Estado el que realiza la inversión y al no tener regulación alguna sobre la revalorización

del suelo, la captación de la plusvalía es por parte de los privados, incluidos los nuevos propietarios que surgen a través de la regularización dominial.

En los casos locales de San Fernando y Trenque Lauquen, las políticas públicas implementadas, apuntan a buscar recursos e instrumentos tanto normativos como de gestión, a partir de una revisión crítica y creativa de los marcos legales vigentes. Operando sobre el mercado de suelo urbano, se apoyan en intervenciones que se originan en la recuperación de plus valor de inmuebles inmovilizados, subutilizados o recualificados económicamente a partir de la intervención estatal (obras, cambios normativos, etc.). La creación de nuevos espacios de oportunidad, permiten la localización o re-localización de sectores poblacionales sin acceso desde los "medios" que brinda el mercado. Esta parece ser una respuesta acertada en lo que acceso al suelo significa, ya que genera nuevos ejes de crecimiento dotados de infraestructura, servicios y equipamientos. Sin embargo, es importante aclarar que la inversión se realiza en la ciudad formal y se derivan las rentas a la ciudad informal.

Finalmente, en Quilmes se visualiza un caso diferente a los anteriores: con base en un proceso histórico de expulsión hacia zonas periféricas a la ciudad de Buenos Aires de grupos sociales excluidos y su alojamiento provisorio en galpones, que luego devinieron en unidades de vivienda equipadas, a partir de gestiones más asociables a las tradicionales operatorias de vivienda, que –luego- el municipio apuntaló con infraestructuras de servicio y apoyo social, abordando una aun no resuelta fragmentación social.

A partir de estas observaciones surge la necesidad de indagar en qué medida podría capitalizarse las potencialidades identificadas en los instrumentos utilizados, de manera que a través de la inversión pública, pero en este caso en la ciudad informal, no se reproduzca la lógica del mercado generando nuevos excluidos a partir de la revalorización del suelo, si no que se utilice esa plusvalía para generar nuevo suelo urbanizado que esté al alcance de los sectores populares.

Asentamientos y villas en el Gran La Plata

Los sectores de menores ingresos reproducen su vida material, en un marco donde la ciudad -el espacio urbano- posibilita el acceso a oportunidades de empleo, infraestructura y equipamiento urbano (transporte público, educación, salud y recreación). En las ciudades latinoamericanas, la ciudad informal conforma una parte considerable del suelo urbano habiéndose incrementando de manera significativa en las últimas décadas y convertido así en la forma principal de desarrollo del suelo urbano .

En el caso del aglomerado Gran La Plata la localización de asentamientos informales ha ido acompañando el proceso de expansión urbana en busca de superficies en ámbitos suburbanos o entre ámbitos urbanos y rururbanos. En predios fiscales o terrenos desocupados que carecen de valor de mercado, y que por lo tanto no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal. En espacios que al ser de apropiación informal se ven imposibilitados al acceso formal a los servicios básicos. Y en una situación que se agrava aún más al estar localizados, generalmente,

en terrenos de alto riesgo ambiental para el uso residencial.
Pese a estas dificultadas, las prioridades en la localización de estos terrenos se asocian en la mayoría de los casos a la necesidad de vincularse a vías (rutas y calles de mayor jerarquía) que posibiliten a la población un acceso a las fuentes laborales y a centros educativos, de salud y demás.
"El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres" .
Los sectores populares han desarrollado, a lo largo de los años, diversas estrategias habitacionales a los fines de acceder a la ciudad (conventillos, inquilinatos, villas, y ocupaciones de inmuebles), sin embargo son dos las lógicas predominantes de acceso al suelo por parte de estos sectores: las tomas de tierras vacantes e intersticios en desuso.
Entre las ocupaciones informales de tierra vacante podemos diferenciar a las villas de los llamados Asentamientos. Las villas son de naturaleza espontánea, sin planificación, por lo tanto entre sus características podemos encontrar: tramas urbanas irregulares y discontinuas respecto a la ciudad, alta densidad poblacional, diferencias de grados de precariedad entre vivienda y vivienda, buena localización (en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra), asentamientos en propiedades fiscales.
Los asentamientos son resultado de invasiones organizadas, sus trazados tienden a ser regulares y planificados; por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa. Al ser así, los terrenos son parcelados y divididos en forma ordenada y generalmente dividen y continúan la traza del barrio de manera de lograr un mayor nivel de integración urbana.
En los últimos años también ha podido visibilizarse una combinación entre estos dos tipos de ocupación informal. Esta modalidad parte desde una ocupación ordenada y organizada de terrenos vacantes conformándose un asentamiento, seguido de una ocupación desorganizada y espontanea alrededor o a un lado del primer asentamiento, conformando una ocupación de tipo Asentamiento/Villa. Esta última modalidad resulta aun más compleja por el conflicto que muchas veces se presenta entre ambos grupos poblacionales.

Consideraciones finales

Lo presentado hasta el momento corresponde a una síntesis de los avances parciales producidos en el desarrollo del proyecto de investigación: léase consideraciones conceptuales básicas sobre la cuestión, e indagación en experiencias de políticas públicas de abordaje de las problemáticas del hábitat popular.
Con esos antecedentes, se ha iniciado recientemente un primer abordaje de reconocimiento de la situación en el área de estudio (jurisdicciones municipales que

constituyen la denominado región del Gran La Plata), en la cual se procura analizar –por una parte- el contexto político institucional desde donde se gestionan las acciones públicas de atención a las demandas del hábitat popular y del ordenamiento territorial y urbano; incluyendo el análisis de los marcos legales y normativos y los organigramas de las estructuras funcionales municipales.

Por otra parte se está procediendo al volcamiento espacial de la localización de villas y asentamientos de la región, lo cual ha sido cotejado gráficamente con variables relevantes que hacen al grado de urbanización. Entre otras: aptitud del suelo, equipamientos comunitarios, infraestructura de servicios de red, accesibilidad al transporte público; como así también, su inserción / pertenencia a las áreas catalogadas por los códigos como urbanas, complementarias o rurales. Su análisis ha permitido comprender ciertas lógicas localizacionales de ambas categorías en cuestión (villas y asentamientos) y la relación con los servicios habitacionales disponibles en zona.

Adicionalmente, esta primera aproximación a la comprensión de la realidad territorial en el área de estudio, aportará elementos para la profundización de la indagación. En tal sentido, se prevé la identificación de una serie de villas y/o asentamientos que serán adoptados como unidades de análisis, para lo cual se elaborarán –previamente- criterios para su selección. Se procura comprender el origen, la lógica de proceso de gestación, la participación del estado, de las organizaciones sociales, de los medios de prensa y de los vecinos. Complementariamente, se realizarán entrevistas con actores vinculados a los procesos citados, como así también, con responsables de las decisiones políticas en la materia.

Nuevos interrogantes o como continuar en la indagación planteada.

En los debates internos, si bien aún no hemos encarado el estudio en profundidad de la política habitacional y de suelo, en base a las experiencias locales y regionales analizadas, y el objeto de análisis en la construcción de la cartografía, nos preguntamos ¿qué debería incorporar una política para hacer frente al problema? Aparece siempre la necesidad de “formalizar” lo informal, pero a la luz de la situación nos cabe esta otra pregunta: ¿qué beneficio trae la regularización (de informal a formal)? En esta situación de mercantilización de la ciudad y de construcción de derechos, en especial del derecho a la ciudad, comienza a plantear una incipiente huella.

La apabullante realidad, el compromiso asumido por el equipo de investigación, de una Universidad Pública y por sobre todo pensarnos como parte del campo popular, nos impulsan a continuar en este camino intentando aportar desde la investigación alguna luz que acompañe el camino

Bibliografía

CATENAZZI, Andrea. “Una ciudad para todos: La planificación urbana en cuestión”. Voces en el fénix.com. 2010

CLICHEVSKY, Nora. “Política Social Urbana. Normativa y configuración de la Ciudad”. Espacio Editorial. Buenos Aires, 1996.

CRAVINO, Cristina. “Los mil barrios (in)formales”. Universidad Nacional de Gral.

Sarmiento. Los Polvorines, Bs As 2009.
FERNANDEZ WAGNER, Raúl; “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina.” Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Córdoba, 2006.
HARVEY, David. “El derecho a la ciudad”. 2008.
LEY 14449/12 de acceso Justo al Hábitat, Honorable Cámara de Diputados, Provincia de Buenos Aires.
PIREZ, Pedro. “Buenos Aires, la formación del presente” Olacchi, Quito, Ecuador, 2009.
PIREZ, Pedro. “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”. En prensa: Economía, Sociedad y Territorio. Vol XIV. 45, mayo-agosto 2014.
ROLNIK, Raquel. “La actual crisis financiera en el sector de la vivienda”, X Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, Marzo 2009
SEIMANDI; MARICHELAR; CURTIT; DEL RIO; RIOS; JÁUREGUI; BADRA; FLAVIANO, DIOVERTI Y DURANTE. “El ordenamiento territorial y el derecho a la ciudad: ¿una asignatura pendiente? Experiencias locales y regionales de resolución de demandas del hábitat popular”. En Actas del 11° Simposio de la IUPEA. La Plata, septiembre 2014.
SMOLKA Martin, “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, Land Lines, Volume 15, Number 1, 2003.
SMOLKA Martin; MULLAHY Laura, “Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2007.

Anexo Cartográfico

Figura 1a

VILLAS Y ASENTAMIETOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED VIAL PRIMARIA

Elaboración propia en base a GONZALEZ (2011).

Figura 1b

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y AREA DE INFLUENCIA TRANSPORTE PÚBLICO. Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Transporte

Figura 2a

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED DOMICILIARIA DE AGUA CORRIENTE. Elaboración propia en base a información de ABSA

Figura 2b

VILLAS, ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RED DESAGUES CLOACALES. Elaboración propia en base a información de ABSA

Figura 3a

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y EQUIPAMIENTOS DE SALUD. Elaboración propia en base a información de URBASIG

Figura 3b

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS. Fuente: Elaboración propia en base a información de URBASIG

Figura 4a

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y CLASIFICACION DE TERRITORIO. Elaboración propia con información de URBASIG

Figura 4b

VILLAS Y ASENTAMIENTOS EN EL GRAN LA PLATA Y RIESGO HIDRICO. Elaboración propia en base a información CISAUA

Leyenda
ASENTAMIENTOS INFORMALES
ALLANE
AIRAMIRA JAVI KIKIRI
TFCC
EN PROYECTO
KED AVAV
AREA DE INFLUENCIA AEROPUERTO
Fig. 1a
Fig. 1b

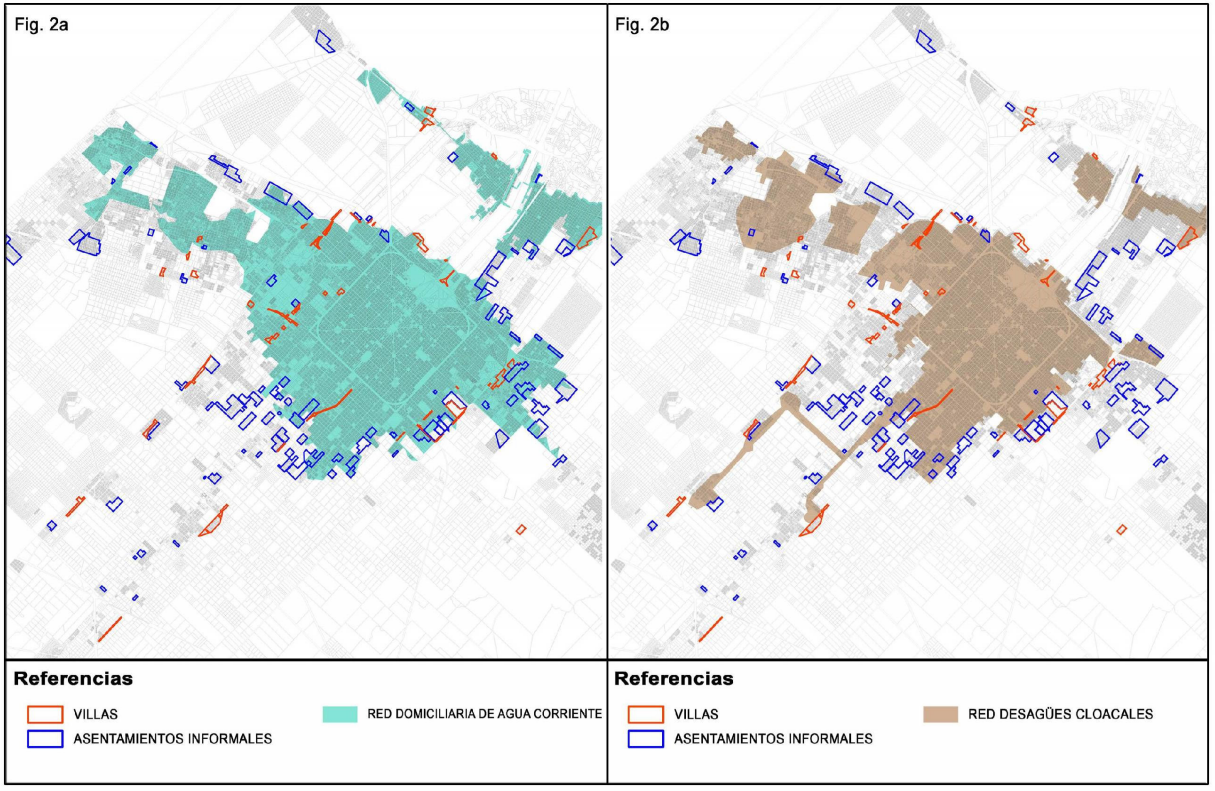
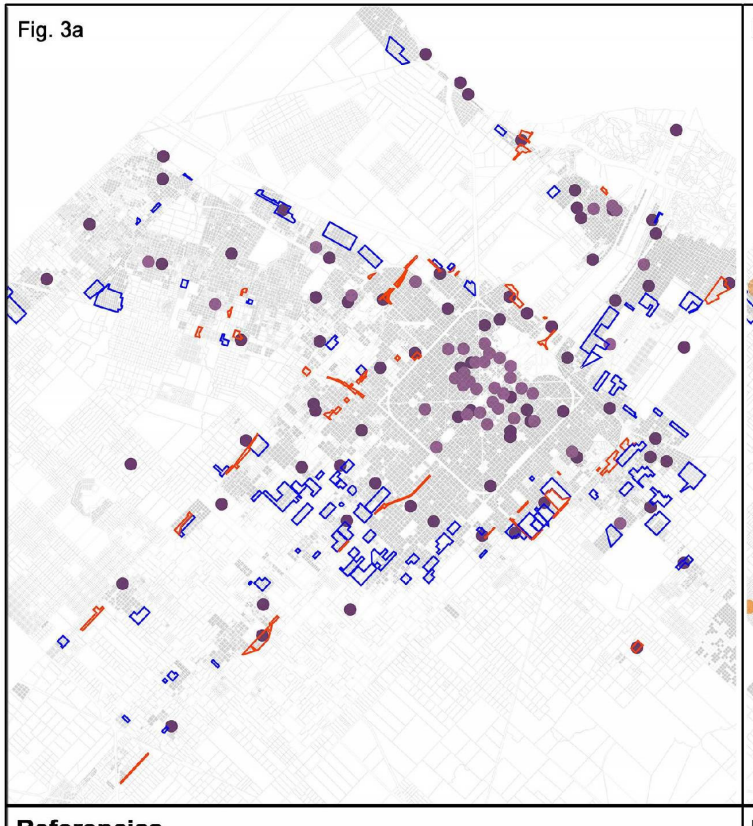


Fig. 2a
Referencias
VILLAS
ASENTAMIENTOS INFORMALES
RED DOMICILIARIA DE AGUA CORRIENTE
Fig. 2b
Referencias
VILLAS
ASENTAMIENTOS INFORMALES
RED DESAGÜES CLOACALES

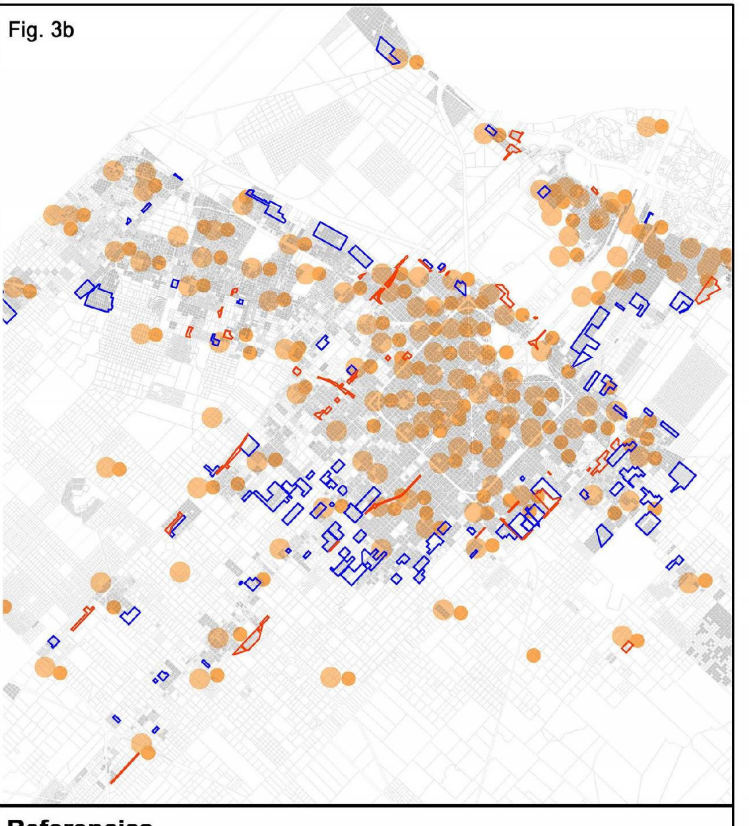
Fig. 3a



Referencias

- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES
- ESTABLECIM. DE SALUD ESTATAL
- ESTABLECIM. DE SALUD PRIVADO

Fig. 3b



Referencias

- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES
- ESTABLECIM. NIVEL INICIAL ESTATAL
- ESTABLECIM. NIVEL PRIMARIO ESTATAL

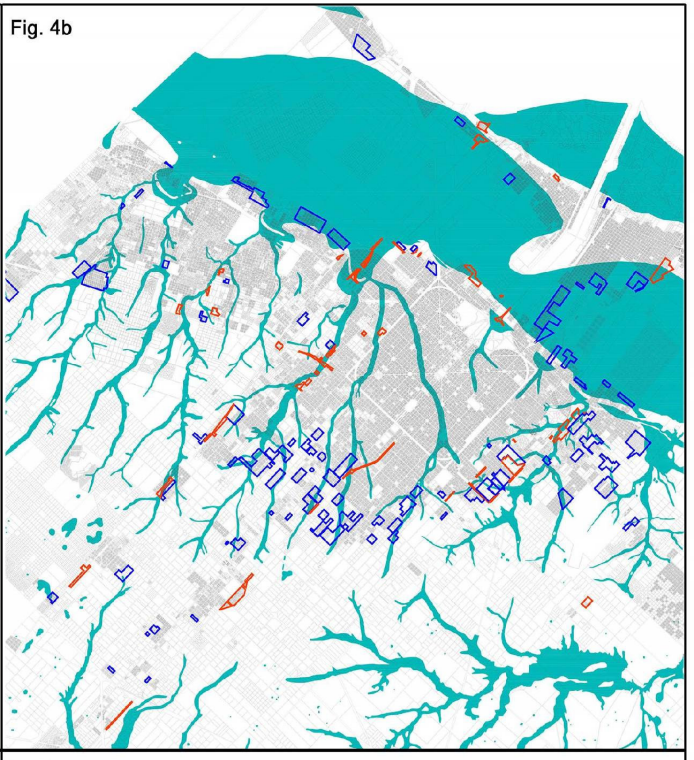
Fig. 4a



Referencias

- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES
- AREA COMPLEMENTARIA
- AREA COMPLEMENTARIA
- AREA RURAL
- AREA USOS ESPECIALES

Fig. 4b



Referencias

- VILLAS
- ASENTAMIENTOS INFORMALES
- RIESGO HÍDRICO

Análise sobre o Plano de Carreira dos Professores de Mato Grosso no ano de 2011

Siqueira, Renata Freitas E Santos
Denise Laurentino De Oliveira

PALABRAS CLAVE
· Carreira
· Mato Grosso
· Professores

Resumen / Este trabalho foi realizado como forma de pesquisa e reflexão e tem como objetivo verificar o plano de carreira dos professores de Mato Grosso e o impacto deste plano no investimento dos mesmos em aprimorar suas carreiras no ano de 2011. Para isto, utilizará das informações da Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso – SEDUC/MT e Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso. Com os resultados obtidos junto em pesquisas bibliográficas e citadas anteriormente, é traçado um perfil dos professores do Estado analisando seus graus de formação.

Desta forma, é relacionado um breve histórico do plano de carreira dos professores no Estado, expondo o investimento que o mesmo tem feito em educação nas últimas décadas, incluindo a atualização da Lei 510/2013 sobre o incentivo de ganho real do subsídio, e a parte destes recursos que estão sendo utilizados para o pagamento salarial dos professores. Ainda são analisados os custos para se conseguir fazer um curso de pós-graduação, mestrado e doutorado, fazendo uma conclusão destes fatores sob a ótica da influência na qualidade da educação deste Estado considerando o ano de 2011. Após, esta análise se verifica que atualmente, o retorno do subsídio dos professores não fornece incentivo para o profissional ir buscar qualificação como mestrado e doutorado, sendo o ganho real muito insignificante. Assim concluir, que a educação fica prejudicada por não ter profissionais com estas titulações (mestres e doutores), já que, servidores mais preparados, certamente formariam cidadãos mais preparados. No entanto, servidores incentivados a investir em carreiras que vão além da graduação, o que influenciará diretamente a sociedade que fazemos parte, pelo fato que este é o princípio de um país "de primeiro mundo", mão de obra qualificada, cidadãos pensantes e capazes de sempre buscar mais conhecimento. Principalmente, que um país só alcança o desenvolvimento econômico, social e cultural através da educação.

SIQUEIRA, RENATA FREITAS E SANTOS
Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT
Brasil
E-mail: renatarnuke@gmail.com

DENISE LAURENTINO DE OLIVEIRA
Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT
Brasil
E-mail: renatarnuke@gmail.com

1. introdução

O plano de carreira dos professores de Mato Grosso em 2011 tem refletido de forma direta na qualidade da formação dos profissionais, já que para os servidores efetivos o maior incentivo a investir na progressão de suas carreiras através de um curso de pós-graduação, mestrado ou doutorado, além da expansão de conhecimento, é o aumento financeiro em seus vencimentos.

O Estado não tem investido nesse plano de carreira há muito tempo e como resultado tem um índice percentual baixíssimo de professores que chegam a concluir um curso de pós-graduação mais avançado, como o mestrado e doutorado.

Todos os investimentos que são necessários para a conclusão de um curso de pós-graduação, mestrado ou doutorado, tanto de tempo como financeiros, não tem retorno direto no salário dos professores, e este fato se reflete nos dados apresentados neste artigo, que demonstram que menos de 3% dos professores efetivos do Estado de Mato Grosso concluem um curso de mestrado ou doutorado.

Os fatores mais relevantes dessa análise são apresentados neste artigo através da análise de dados tabulados que demonstram essa realidade.

Através destes estudos vamos demonstrar o impacto que a falta de um plano de carreira mais elaborada tem causado na formação dos professores e conseqüentemente na qualidade da educação do Estado.

Cada vez mais, o mundo globalizado de hoje exige mais dos profissionais de todas as áreas, e muitas delas retornam o investimento feito pelos profissionais em suas formações diretamente em seus vencimentos, o que não ocorre com os professores efetivos do Estado de Mato Grosso, e isso tem interferido diretamente na busca destes professores pelo aprimoramento de suas carreiras.

O interesse central deste trabalho consiste que há poucos estudos voltados à análise do plano de carreira dos professores em Mato Grosso..

Este artigo será dividido em seis sessões, sendo a primeira esta introdução, objetivo e metodologia, a segunda faz um breve histórico do plano de carreira dos servidores de Mato Grosso, na terceira sessão faz abordagem sobre o investimento na educação, na quarta-feira sobre o plano de carreira dos servidores, na quinta se refere ao custo e sendo a sexta sessão as considerações finais.

OBJETIVO GERAL

O objetivo deste trabalho é verificar o plano de carreira dos professores de Mato Grosso no ano de 2011 e o impacto deste plano no investimento dos mesmos em aprimorar suas carreiras

METODOLOGIA

A metodologia consiste em uma abordagem teórica sobre o plano de carreira dos servidores do Estado de Mato Grosso, investimento na educação e custo para obtenção de um curso de pós-graduação, através de literatura relacionada ao assunto e dos dados secundários fornecidos pela Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso

– SEDUC/MT e pela Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso.

2. Breve histórico do plano de carreira dos servidores de mato grosso

Nas últimas décadas do século XX, o Estado de Mato Grosso passou por diversas mudanças em seu perfil econômico social, principalmente nos anos 80 onde o Estado passou a delegar setores antes estatais à iniciativa privada.

Neste novo contexto de reformas, na década de 90, o Governo do Estado de Mato Grosso inicia um processo de mudanças na administração pública estadual através da reforma administrativa e fiscal no Estado que tinha como objetivo a mudança de cultura nas organizações públicas.

Uma análise feita na época constatou que quase não havia gestão de recursos humanos e os servidores precisavam ser motivados a se envolverem na busca de maior eficiência e eficácia em suas ações, então se precisava de um plano de carreira capaz de motivá-los.

Decidi-se então por estabelecer no novo modelo de gestão de pessoas calçado em sistema de planos de carreira que associasse o sistema remuneratório a qualificação profissional e desempenho funcional. Neste contexto a Administração pública estadual optou pela remuneração por subsídio.

Nas três últimas décadas do século XX, Mato Grosso passou por três grandes reformas administrativas que tiveram forte repercussão no gerenciamento dos recursos humanos, considerando que foram estabelecidos diferentes planos de cargos, carreiras e salários em cada momento.

A primeira reforma em Mato Grosso foi em 1979, neste período houve o primeiro registro de tentativa de fazer gestão de carreiras na administração pública estadual, uma vez que foram estabelecidas diretrizes para classificação de cargos no serviço público através da implantação do Plano de Classificação de Cargo que estabeleceu a existência de dois tipos de cargo: o de provimento em comissão e o de provimento efetivo.

A segunda reforma foi em 1992 que teve um caráter de redução de gasto, reduziu de 22 para 17 o número de secretarias, permanecendo em nove o número de autarquias; reduzindo de 10 para oito o número de Empresas de Economia Mista; reduzindo de três para apenas um empresa pública e reduzindo de 10 para apenas seis o número de Fundações. O marco legal para esta nova estrutura foi à aprovação da Lei Complementar nº 13 de 1992 que estabeleceu princípios e diretrizes para a Administração Pública Estadual. (LEGISLAÇÃO DE PESSOAL DE MATO GROSSO – SAD, 2011).

Esta reforma também repercutiu no gerenciamento dos recursos humanos, sendo que foi instituído o Estatuto dos Servidores Públicos Civis pela Lei Complementar nº. 04 de 1990 e estabelecido novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Poder Executivo Estadual disciplinado pelas leis nº 5.983 e nº 6.027 de 1992,

A Lei Complementar nº 13/92 estabeleceu que a criação de cargos, a majoração ou fixação de vencimentos e vantagens pecuniárias deveriam ser feitas mediante leis que traçaram, também, diretrizes e objetivas, para a contratação, movimentação e regime de trabalho.

A terceira reforma teve início em 1995 com a implementação do Projeto de Modernização Administrativa e Gestão Pública do Estado de Mato Grosso, através da Lei Estadual n° 6.695, de 19 de dezembro de 1995, que autorizou a adesão ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PNAFE) e o Decreto n° 752, de 12 de janeiro de 1996, que instituiu o Programa de Reforma do Estado de Mato Grosso.
Todas estas reformas refletiram diretamente no plano de carreira dos professores do Estado, a Secretaria de Educação, não diferente das outras secretarias, se adéqua a esta reformas e adota o subsidio como provento oficial dentre outras mudanças.

3. Investimento do estado de Mato Grosso em educação.

Entre 2000 e 2007, último ano com dados disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entidade responsável pelo levantamento, à proporção de quem arca com os gastos tem se mantido mais ou menos inalterada: a União responde por cerca de 18% do total dos recursos da Educação, os Estados e o Distrito Federal por 42% e os municípios pelos 40% restantes.
O dinheiro que abastece a Educação deriva de duas fontes principais. A primeira, responsável por cerca de 20% do total de verbas, é o salário-educação, uma contribuição social feita pelas empresas ao governo com valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento anual. Os outros 80% vêm dos impostos, que são convertidos em orçamento municipal, estadual ou federal.
O passo seguinte, o repasse às escolas, é regulado pela Constituição brasileira por meio de uma regra pouco encontrada em outros países. É a chamada "vinculação de recursos", que determina um percentual mínimo do orçamento a ser investido em Educação. Para estados e municípios, esse valor é de 25%. Para a União, 18%, a maior parte dos recursos (cerca de 60% do total) é consumida pelo pagamento de gestores, professores e funcionários.
A tabela 1 a seguir mostra que desde 1950 aproximadamente, os gastos do governo de Mato Grosso tem se adequado a estas normas, ou seja, o Estado tem gastado aproximadamente mais de 20% de seus arrecadamentos com a educação.

Tabela 1 - Comparação das despesas efetuadas pelo governo de Mato Grosso - 1949 a 1954 (em CR$)

Despesa	1949	%	1950	%	1951	%
Administração Geral	8.303.583,30	15,2	7.910.590,40	9,6	9.455.162,70	8,1
Exação e fiscalização financeira	5.074.956,50	9,3	27.830.307,00	33,9	33.702.186,80	28,9
Segurança Pública e assistência social	7.463.690,60	13,7	7.433.965,20	9,1	7.687.018,40	6,6
Educação Pública	**11.637.932,70**	**21,3**	**2.355.112,50**	**2,9**	**2.125.326,20**	**1,8**
Saúde Pública	3.778.421,00	6,9	1.610.888,50	2,0	3.570.400,00	3,1
Fomento	---	---	---	---	---	---
Serviços industriais	1.307.782,40	2,4	359.246,00	0,4	1.024.235,30	0,9
Serviços da dívida pública	2.480.666,50	4,5	3.613.282,30	4,4	2.843.349,50	2,4
Serviços de utilidade pública	6.632.100,50	12,1	6.877.071,30	8,4	5.768.693,30	4,9
Encargos diversos	4.321.722,70	7,9	5.075.851,30	6,2	7.618.959,10	6,5
Créditos especiais [1]	3.609.623,60	6,6	2.551.599,30	3,1	15.331.051,40	13,1
Outros [2]	nd	nd	16.477.943,70	20,1	27.683.549,40	23,7
TOTAL GERAL	**54.610.479,80**	**100,0**	**82.095.857,50**	**100,0**	**116.809.932,10**	**100,0**
Despesa	**1952**	**%**	**1953**	**%**	**1954**	**%**
Administração Geral	14.179.425,30	10,1	19.065.139,70	9,1	17.468.500,90	7,4

Fonte: Brito. (2011).

Em 2011, segundo dados do FIPLAN - Sistema Integrado de Planejamento e Finanças do Estado de Mato Grosso, 39,64% da receita total do Estado de Mato Grosso é usado para a Educação. Deste total, em média 80% são gastos com folha de pagamento dos professores e encargos.

Segue abaixo as tabelas que demonstram os gastos do recurso do Estado por função do Governo (as dez que mais geram aplicação) e dos gastos da secretaria de educação com folha de pessoal.

Figura 2 – Dez funções de Governo que mais geram aplicação

Demonstrativo da Despesa por Função					
Nº Ordem	Função de Governo	Valor	Valor Acumulado	% Total	% Acumulado
1	Encargos Especiais	2.533.000.681,28	2.533.000.681,28	25,98%	25,98%
2	Educação	1.331.868.543,51	3.864.869.224,79	13,66%	39,64%
3	Previdência Social	1.136.822.716,40	5.001.691.941,19	11,66%	51,30%
4	Segurança Pública	915.993.100,82	5.917.685.042,01	9,39%	60,69%
5	Administração	867.485.808,13	6.785.170.850,14	8,90%	69,59%
6	Saúde	836.953.176,08	7.622.124.026,22	8,58%	78,17%
7	Judiciária	461.843.900,36	8.083.967.926,58	4,74%	82,91%
8	Transportes	437.083.334,93	8.521.051.261,51	4,48%	87,39%
9	Legislativa	367.554.937,49	8.888.606.199,00	3,77%	91,16%
10	Essencial a Justiça	162.863.806,12	9.051.470.005,12	1,67%	92,83%
	Demais Funcões	698.802.360,38	9.750.272.365,50	7,17%	100,00%
Despesa Orçamentária		9.750.272.365,50			

Fonte: SEFAZ MT (2011)

ANO	RECEITA (FONTE 120 +122)	DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGO	% COMPROMETIMENTO DA RECEITA
2007	765.915.434,61	555.621.170,53	72,54
2008	935.738.269,86	717.006.727,28	76,62
2009	954.349.416,46	824.033.114,28	86,35
2010	1.001.033.054,94	921.317.170,69	92,04
2011	1.201.059.987,47	1.055.210.450,04	87,86
TOTAL	4.858.096.163,34	4.073.188.632,82	83,84

Fonte: SEDUC MT (2012)

Na figura 3 pode se observar a evolução das despesas com pessoal e encargos; percebe se que o comprometimento da receita é muito elevado.

Depois de serem analisados os dados do investimento do Estado em educação e os dados do investimento da educação em folha de pessoal, pergunta se: será que é o suficiente para garantir um plano de carreira que motive os cidadãos a ingressarem nesta carreira e a fazer o possível para se aprimorar na mesma?

A seguir se analisado o quantitativo de professores que têm investido no aprimoramento de suas carreiras através de um curso de pós-graduação, mestrado e doutorado, e o atual plano de carreira dos professores de Mato Grosso.

4. Plano de carreira dos professores de Mato Grosso

O plano de carreira dos professores de Mato Grosso em 2011 tem sido veemente criticado pelos maiores interessados no assunto, os professores. O retorno que é oferecido para aqueles que investem em um curso além da graduação não é o desejado, e quando comparado a outros planos de carreira podemos constatar uma grande disparidade.

A figura 4 mostra o plano de carreira dos professores. Nela estão os valores pagos às classes A (nível médio), B (nível superior), C (Especialização), D (mestre) e E (doutor).

Figura 4 – Tabela do plano de carreira dos professores de Mato Grosso

TABELA DOS PROFESSORES – 30 HORAS SEMANAIS

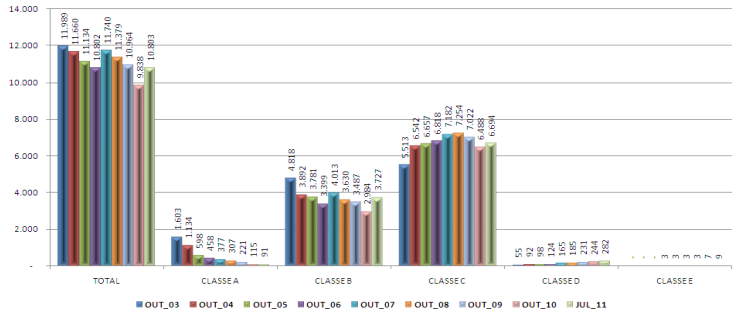
Classe /Nível	Coeficiente	A	B	C	D	E
		1	1,5	1,7	2,022	2,3
		Ens. M.	Grad.	Esp.	Mest.	Dout.
1	1,000	1.312,00	1.968,00	2.230,40	2.652,86	3.017,60
2	1,040	1.364,48	2.046,72	2.319,62	2.758,98	3.138,30
3	1,085	1.423,52	2.135,28	2.419,98	2.878,36	3.274,10
4	1,135	1.489,12	2.233,68	2.531,50	3.011,00	3.424,98
5	1,190	1.561,28	2.341,92	2.654,18	3.156,91	3.590,94
6	1,250	1.640,00	2.460,00	2.788,00	3.316,08	3.772,00
7	1,320	1.731,84	2.597,76	2.944,13	3.501,78	3.983,23
8	1,410	1.849,92	2.774,88	3.144,86	3.740,54	4.254,82
9	1,500	1.968,00	2.952,00	3.345,60	3.979,30	4.526,40
10	1,530	2.007,36	3.011,04	3.412,51	4.058,88	4.616,93
11	1,560	2.046,72	3.070,08	3.479,42	4.138,47	4.707,46
12	1,590	2.086,08	3.129,12	3.546,34	4.218,05	4.797,98

Fonte: SEDUC MT (maio/2011 a abril/2012)

Ainda na figura 4, os dados mostram que o valor repassado relativo ao aumento de uma classe para a outra é pequeno se relacionado ao tempo e investimento gasto para conclusão de um curso de pós-graduação, mestrado ou doutorado.

A análise destes dados ajuda a entender o próximo gráfico que mostra o quantitativo de professores do Estado de Mato Grosso de acordo com a classe que se encontram:

Figura 5 – Quantitativo de professores de acordo com a classe de Mato Grosso



Fonte: SEDUC MT (2012)

Na figura 5, percebe se que em média apenas 50% dos professores do Estado de Mato Grosso investem em suas carreiras, através de um curso de pós-graduação, caracterizados na tabela pela classe C.

Porém, o fator mais crítico desta análise é a quantidade de professores que chegam a concluir um mestrado ou doutorado, apenas 3% do total tabulado no mês de julho de 2011, por exemplo, se encontra na classe D ou E, que são as classes que representam os mestres e doutores respectivamente.

Considerando que o valor acrescido no salário ao passar de uma classe para a outra é aproximadamente o mesmo, em média R$ 350,00, uma quantidade maior de professores deveria investir em cursos de formação além da graduação e pós-graduação. Para entendermos melhor este fato, vamos analisar a variação entre os investimentos que em média precisam ser feitos para se obter, um curso de pós-graduação, mestrado e doutorado, sob a ótica de que todos trarão o mesmo retorno financeiro neste plano de carreira que se encontra vigente no Estado. As análises serão feitas em cursos realizados no Estado de Mato Grosso.

Com a intenção de melhorar os ganhos salariais e após reivindicações da categoria em 2013, o Governo do Estado publicou em diário oficial de 11 de novembro de 2013 a Lei de Projeção Salarial de Ganho Real de 2014 a 2023 – Lei Complementar n.º 510, que além do aumento anual previsto do INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor (estimado em 5,5%), a carreira terá também uma porcentagem acrescida sobre este valor.

Em março de 2014, o percentual de aumento foi de 10,84, aumento concedido antes da data base e valor maior do que o projetado na figura 6. Mesmo assim, comparando com outras carreiras do mesmo nível, a classe dos professores ainda continuará tendo

seu ganho inferior.

Figura 6 - Projeção Salarial de 2014 a 2023

MÊS/ ANO	PERC. DE GANHO REAL	INPC Estimado	* Subs. PROF. NÍVEL SUP. B1 COM INPC	GANHO REAL ACUMULADO	GANHO TOTAL COM INPC	* Subsídio PROF. NÍVEL SUPERIOR B1
SUBSÍDIO INICIAL ATUAL		2.353,75	SUBSÍDIO INICIAL ATUAL			2.353,75
mai/14	5,00%	5,50%	2.483,21	5,00%	10,78%	2.607,37
mai/15	6,00%	5,50%	2.619,78	11,30%	23,88%	2.915,82
mai/16	7,00%	5,50%	2.763,87	19,09%	39,84%	3.291,52
mai/17	7,69%	5,50%	2.915,88	28,25%	58,88%	3.739,59
mai/18	7,69%	5,50%	3.076,26	38,11%	80,51%	4.248,66
mai/19	7,69%	5,50%	3.245,45	48,73%	105,08%	4.827,03
mai/20	7,69%	5,50%	3.423,95	60,17%	133,00%	5.484,13
mai/21	7,69%	5,50%	3.612,27	72,49%	164,71%	6.230,68
Mai/22	7,69%	5,50%	3.810,94	85,75%	200,75%	7,078,86
Mai/23	7,69%	5,50%	4.020,55	100,04%	241,69%	8.042,50

Fonte: SEDUC MT (2013) - LC 510/2013

5. CUSTO PARA OBTER UM CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO, MESTRADO E DOUTORADO EM MATO GROSSO.

Ao sair da faculdade e se deparar com o mercado de trabalho, a especialização se torna praticamente uma exigência para os profissionais. Para muitos, o estudo contínuo é uma rotina e um investimento que, na maioria das vezes, custa caro. A saída pode ser as especializações nas instituições públicas, as oportunidades de especialização após a faculdade em MT ainda são poucas, se comparadas a outros Estados. Há também muitas ofertas de pós-graduação semipresencial e a distancia com um custo de em média R$ 200,00 mensais, a maioria com duração de dois anos.

Há uma carência de programas de pós-graduação, em relação com outros Estados da região sudeste e sul. Por isso, o Ministério da Educação tem aberto linhas de financiamento para instituições públicas abrirem os seus programas de pós-graduação. Ou seja, além do curso de pós-graduação ser encontrado com mais facilidade, não exigi requisitos para admissão de alunos, como exigem os de mestrado e doutorado, ainda tem um custo relativamente baixo e duração de no máximo dois anos.

Resumidamente, será exposta nas subsessões abaixo a diferença entre pós-graduação/ especialização, mestrado e doutorado, depois pretende se falar sobre os investimentos necessários para fazer um curso de mestrado ou doutorado.

5.1 Pós-graduação

A pós-graduação é a formação que só é possível ser feita após ter concluído uma graduação, daí o nome pós-graduação, uma formação de nível mais elevado e focado em determinada parte de uma específica área. A pós-graduação se divide em dois tipos, sendo pós Lato Sensu e pós Stricto Sensu.

A pós-graduação Lato Sensu abrange a parte de especialização só que um pouco mais elevada como, por exemplo, o de MBA (Master Business Administration), oferecidos na grande maioria por instituições universitárias, seja pública ou privada. Está é possível fazer tanto presencial como também à distância.

É norma que os professores deste nível, ao menos 50 % deles, tenham formação de mestres e doutores e os outros 50% ou parte deles possuir ao menos formação em nível de especialização. Pois a pós Lacto Sensu é uma especialização em nível de pós-graduação.

A duração de um curso de pós-graduação, Lacto Sensu, deve ter uma carga horária de 360 horas no mínimo, podendo esta ser aumentada, e não contada quando se tratar de grupos de estudos ou trabalhos que são de necessidades dos cursos.

No caso da pós à distância, é primordial, que as provas sejam presenciais e as apresentações e defesa da monografia ou Trabalho de Conclusão de Curso também sejam feitos presencialmente pelo aluno; E a pós Stricto Sensu subdivide-se em duas especializações, sendo o Mestrado e o Doutorado, ambas de níveis avançados, pois compreendem estudos e pesquisas para sua conclusão.

5.1.1 Mestrado

É quando o aluno pretende ser professor de uma determinada área, mas em nível superior como em faculdades, universidades e centros universitários ou apenas para elevação de classe na carreira, aumentando seu ganho salarial.

Para receber o diploma em Mestrado é necessário que o aluno defenda uma dissertação e a apresente para a banca de acordo com as normas da instituição de ensino que cursa. Para isso precisará desenvolver um projeto através de pesquisas e além de cumprir créditos de aulas determinados pela instituição e curso, e se aprovado pela banca, recebe o diploma de mestrado, mestre em uma determinada área. A duração

de um curso de mestrado é normalmente de vinte e quatro meses, ou seja, dois anos.

5.1.2 Doutorado

No doutorado, o aluno será avaliado pela eficiência de pesquisas, precisando assim, realizar com mais fundamento e um grau bastante elevado suas pesquisas, porque o trabalho a ser apresentado é necessário que seja inédito, algo criado, trabalho onde se apresentará as investigações feitas em determinada área da ciência.

Portanto, o doutorado é a defesa de uma tese, a qual será também como o mestrado, avaliada por uma banca, esta aceitando a tese apresentada, dará o direito de receber a titulação de Doutor em determinado assunto e área.

5.1.3 – Licença para Qualificação

Em MT, os professores efetivos e estabilizados têm direito a licença para qualificação profissional caso comprovem terem sido aceitos em um curso de mestrado ou doutorado dentro da área de educação e/ou área de formação do professor e que seu projeto esteja diretamente ligado ao interesse da instituição do Governo, conforme Instrução Normativa Nº. 011/2009/GS/SEDUC/MT

Caso a instituição exija dedicação exclusiva ao curso ou mesmo interesse do servidor, ele terá direito de solicitar licença para qualificação profissional sem ter prejuízo financeiro, ou seja, continuará recebendo seus benefícios como incentivo do Estado ao aprendizado e conhecimento dos docentes.

A licença para qualificação poderá ser integral ou parcial com diminuição da carga horária em 50%. Ainda conforme lei 04/90 artigo 181, o servidor que foi aprovado em universidades na mesma cidade que trabalha, poderá se ausentar do trabalho nos períodos de cumprimento dos créditos.

Para conseguir ser aceito em um destes cursos é preciso muito tempo e investimento em pesquisas e estudos, ou seja, vão além dos investimentos intelectuais, são investimentos financeiros também. Tanto porque, os cursos oferecidos no Estado têm poucas vagas disponíveis, além de exigir para entrar no curso, uma prova escrita. Após aprovação, entrevista pessoal com avaliação do projeto que deseja desenvolver e mais o Curriculum Lattes com documentos originais para comprovação. Além de ser necessário para inscrição o pagamento da taxa a instituição, teste de proficiência em língua estrangeira, que também é pago; e uma a duas cartas de recomendação de doutores.

O custo mensal de um curso de mestrado e doutorado em instituições particulares gira

em torno de R$ 800,00 a R$ 1600,00 em 2011, só de mensalidade, sem contar livros, viagens, caso o servidor seja aprovado em cursos oferecidos por instituições fora de Mato Grosso. Ou seja, é dois a quatro anos investindo tempo, dinheiro, dedicação exclusiva para obter o mesmo retorno ao se fazer um curso de pós-graduação em nível de especialização que tem duração bem menor e investimento financeiro inferior.

Diante destes fatores entendemos porque o percentual de professores que chegam a investir em um mestrado ou doutorado é tão pequeno. Principalmente, quando se compara com o investimento realizado apenas para obtenção do titulo de especialista. O percentual de ganho é bem semelhante.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode se até levar em consideração que os profissionais da educação de Mato Grosso possam ter outros motivos para não investir em um curso de aprimoração como os de pós-graduação em mestrado ou doutorado.

Contudo, a partir da exposição realizada nesta pesquisa, observa-se que a maior causa do profissional não procurar pela qualificação, é o investimento elevado que um curso desta magnitude requer, tanto de tempo quanto de dinheiro em contrapartida do baixo valor acrescido na remuneração ao realizar tanto esforço para conseguir uma progressão de classe e o baixo retorno financeiro de incentivo em seu subsídio. Ou seja, o ganho real sobre o subsídio é muito insignificante, não estimulando o professor a investir nas qualificações como mestrado e doutorado.

O Estado, infelizmente, perde em muito, na qualidade de ensino, pois caso houvesse um investimento maior no valor repassado a mais para os professores que concluíssem cursos de mestrado e doutorado, isso iria se refletir na sala de aula, na qualidade de ensino dos alunos.

Além disto, para a valorização profissional do professor é necessário que haja efetivamente mudanças na estrutura da classe do professor de forma que não fique restrita a novos níveis de escolaridade (especialização, mestrado e doutorado), semelhante a outros cargos existentes no Governo de nível superior do Estado.

A formação continuada dos professores é reconhecidamente um dos maiores instrumentos de melhoria da qualidade da educação, no entanto, isto não é revertido em melhoria salarial, perdendo-se uma grande oportunidade de incentivo e valorização para este profissional que precisa estar continuamente em processo de formação para se adequar as necessidades e mudanças da sociedade.

Por fim, uma proposta de melhoria da carreira não consiste apenas na concessão do

reajuste salarial acima da inflação e já homologada pela Lei Complementar. 510 de 11/11/2013, mas, principalmente, uma revisão e reformulação da LC 50/98 para adequar a necessidade atual da educação com a legislação que rege a carreira dos profissionais da educação básica.

Servidores mais preparados, com ampla bagagem de pesquisa certamente formariam cidadãos mais preparados e incentivados a também investir em carreiras que vão além da graduação, o que influenciaria diretamente a sociedade que vivemos, pois este é o princípio de um país "de primeiro mundo", mão de obra qualificada, cidadãos pensantes e capazes de sempre buscar mais conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aplicação e investimentos dos recursos da educação. Acessado em 19/01/2012 - Disponível em www.seduc.mt.gov.br.

BLAUG, Mark (1975), *Introdução à Economia da Educação*, Tradução de Leonel Vallandro e Volnei Alves Correa. Porto Alegre: Globo.

Decreto n° 752/96, de 12 de janeiro Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 15/01/2012. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Instrução Normativa nº. 011 de 10 de setembro de 2009 Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 15/01/2012. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Lei Estadual n° 6.695/95, de 19 de dezembro. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 15/01/2012. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Lei complementar nº 13/92 de 16 de janeiro. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 15/01/2012. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Lei Complementar nº 50/1998 de 01 de outubro. . Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 15/01/2012. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Lei Complementar nº 510/2013 de 11/11/2013 – Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Acessado em 05/01/2014. Disponível em HTTP://www.sad.mt.gov.br - Legislação de Pessoal do Estado de Mato Grosso

Relatório Circunstanciado sobre as contas. Acessado em 19/01/2012. Disponível em HTTP://www.sefaz.mt.gov.br.

MADZA, Ednir; BASSI Marcos (2002). *Bicho de Sete Cabeças: Para entender o Financiamento da educação Brasileira.* São Paulo: editora Petrópolis, 176 p.

MILL, John Stuart (1997), *Sobre a Liberdade*, Europa-América.

Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso - SEDUC/MT – Acessado em 05/01/2014. Site www.seduc.mt.gov.br

SHEEHAN, John (1975), *A Economia da Educação*, Rio de Janeiro: Zahar.

Sobre cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado. Acessado em 19/01/2012 – Disponível em www.wikipedia.org
VAIZEY, John (1968), *Economia da Educação*, São Paulo: IBRASA.

Ambiente construído e segregação socioespacial na amazônia: o caso de Santana no Amapá e de Caiena na Guiana Francesa.

Souza, Luana
Correa Neto, Jacy
Costa, Jodival

PALABRAS CLAVE
· Segregação socioespacial
· Ambiente construido
· Cidades amazônicas

Resumen / O dilema urbano na/da Amazônia torna-se cada vez mais frequente nas abordagens acerca do espaço urbano. De forma distinta às atribuições gerais veiculadas sobre esta região, a Amazônia distancia-se do sentido comum de suas generalidades para uma aproximação cada vez mais propínqua das cidades. A intervenção do Estado e a atuação de grandes empresas são fatores decisivos nos processos urbanos amazônicos, que são responsáveis em grande parcela pela estruturação das cidades. Os objetivos deste artigo consistem em compreender as transformações urbanas ocorridas nas cidades de Caiena na Guiana Francesa e Santana no estado do Amapá no Brasil, de maneira particular aos processos de segregação socioespacial em função do ambiente construído, e explanar a influência das políticas públicas na estruturação destas cidades. O método de estudo foi o lógico histórico e qualitativo, que permitiu refletir sobre a formação dessas cidades. Os procedimentos adotados tangem ao levantamento de dados em instituições de pesquisa, consulta dos planos urbanos existentes e observações in locu. Os resultados mostram que ambos centros urbanos possuem carência em políticas públicas e a inadequação das cidades às transformações na dinâmica populacional. Caiena possui um cenário mais diversificado quanto às ocupações informais, tanto pelo complexo panorama de seu processo de migração de pessoas provenientes de outros países, que ocupam áreas de risco e áreas de terra firme. Por sua vez as ocupações de Santana são resultado, principalmente, das migrações interestaduais que ocasionaram a constituição de assentamentos irregulares como a Baixada do Ambrósio, no centro da cidade, e das ocupações periféricas nas áreas úmidas dos bairros Provedor e Fonte Nova. A relevância dessa pesquisa consiste na compreensão dos processos intraurbanos das cidades amazônicas, além de fornecer subsídios para o desenvolvimento da produção científica na temática de segregação socioespacial das cidades estudadas.

SOUZA, LUANA
Universidade Federal do Amapá
Brasil
E-mail: Luanarochaap@gmail.com

CORREA NETO, JACY
Universidade Federal do Amapá
Brasil
E-mail: Neto_stock@hotmail.com

COSTA, JODIVAL
Universidade Federal do Amapá
Brasil
E-mail: Jodival.costa@gmail.com

A cidade como espaço construído, é um produto de comercialização, o City Marketing, que imprime nos centros urbanos a faceta capitalista. O solo urbano se torna o principal produto comercializado com a urbanização, impulsionando uma economia urbana baseada na especulação imobiliária, que nos leva à um dos pontos principais de discussão deste trabalho, a segregação urbana.

A segregação social ou espacial é uma das problemáticas recorrentes oriunda da urbanização. É antes de tudo um fenômeno espacial, já que as relações sociais ocorrem e se manifestam no espaço. Torna-se barreira social e espacial, à medida que promove dominação ou exclusão, "sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado" (VILLAÇA, 2003, p. 2). A segregação urbana ocorre através da exclusão das comunidades com menor poder financeiro, pela auto-segregação das camadas abastadas, por meio da segregação de bairros inteiros ou condomínios numa mesma área da cidade, assim como por fatores culturais, de segurança, qualidade de vida e status-quo (VILLAÇA, 2001).



Figura 1. Localização das cidades de Caiena e Santana.
Fonte: http://confins.revues.org/.

Nessa conjuntura, o referido estudo toma como base de análise duas cidades situadas na Amazônia, uma pertencente ao domínio brasileiro e outra à França, respectivamente, a cidade de Santana, no Estado do Amapá e a cidade de Caiena, na Guiana Francesa. Ambas cidades detém características peculiares, são cidades portuárias, possuem relações a nível regional significativas - dada a questão de fronteira entre o Estado do Amapá e Guiana Francesa - e apresentam problemáticas urbanas consideráveis. A compreensão de tais peculiaridades e a análise das transformações urbanas à luz do papel do Estado na produção do espaço urbano são imprescindíveis para entender os processos intra-urbanos de segregação socioespacial presente em ambas cidades.

Com base nestas constatações, as problemáticas decorrentes da apropriação e das

relações socioespaciais nas cidades supracitadas desenvolvidas neste trabalho buscam responder as seguintes indagações: quais são os fatores que influenciam no processo de configuração urbana dessas cidades e quais suas relações com os processos intra-urbanos entre o ambiente construído e segregação socioespacial? Qual o papel das políticas públicas na estruturação das cidades amazônicas?

Caiena

Caiena (Cayenne) é a capital da Guiana Francesa, um departamento ultramarinho da França localizado no norte da América do Sul. Situa-se às margens do Oceano Atlântico e faz divisa com as cidades de Matoury e Remire-Montjoly. Foi fundada no século XVII, servindo primeiramente como um entreposto comercial.

A cidade de Caiena foi oficialmente criada em 1888 e seu crescimento esteve relacionado com etapas do desenvolvimento da Guiana, como a transformação em departamento, em 1946, e atividades relacionadas com o foguete Ariane, que impulsionaram o rápido aumento populacional, que somado a falta de investimentos públicos a habitações sociais e de terrenos urbanizados desencadeou o aumento de assentamentos espontâneos.

Por ser um território europeu na América do Sul, possui um nível de qualidade de vida superior aos países vizinhos sul-americanos e caribenhos, acaba atraindo imigrantes de países próximos. Por conta disso, a cidade dispõe de grande diversidade étnica, dados recentes apontam que 23,6% da população de Caiena são imigrantes (INSEE, 2009), sendo formados principalmente por haitianos, brasileiros, surinameses, guianenses e chineses.

A principal entrada de mercadorias da Guiana Francesa dava-se por meio do Porto de Caiena, localizado ao sul da cidade, contudo, foi abandonado devido ao assoreamento do canal Laussat e foi trocado pelo Porto Degrad-de-cannes, inaugurado em 1970 na cidade vizinha de Remire-Montjoly.

Segregação socioespacial em Caiena

Para a compreensão da atual estruturação do espaço urbano e sua relação com a segregação, é necessário compreender o desenvolvimento das dinâmicas sociais de apropriação urbana. É importante salientar que a classe dominante contribui para a existência da segregação socioespacial por controlar e produzir o espaço de acordo com seus interesses (CORRÊA,1999), atuando de duas formas: por meio da auto-segregação, na medida que escolhe e seleciona para si as melhores áreas; e por meio do controle de mercado de terras, da incorporação imobiliária e da construção. Dessa forma, a classe dominante consome e valoriza de forma desigual o solo urbano, gerando a segregação socioespacial.

Por meio disto constata-se que a cidade de Caiena possui três períodos de “construção” da segregação, sendo que estas condizem com o estudo feito por Oscar Yujnovsky

(apud correa, 1999) sobre a segregação socioespacial na América Latina. No primeiro período, até os anos 50, o espaço era caracterizado pela centralidade das residências da classe mais abastada. As outras cidades, o campo e a periferia de Caiena eram desvalorizados, na qual viviam pessoas com menor poder aquisitivo, que eram marginalizados. Havia a oposição entre o centro/periferia (Vu d'ici e Aruag, 2006).

No segundo período, em 1946, a Guiana se tornou um departamento francês, que trouxe consigo o idealismo do hiperconsumo. Esse advento promoveu mudanças nos conceitos de conforto e lazer, a classe alta começou a ir para a periferia em busca de um lugar mais tranquilo. A localização da classe alta, ocorreu de modo predominante nos principais eixos de circulação da cidade, por conta dessa migração periurbana e do aumento do êxodo rural se desenvolvem as cidades vizinhas de Rémire e Montjoly (Vu d'ici e Aruag, 2006).

No terceiro período, o mais atual, há uma tendência da classe alta em estabelecer-se nas áreas dotadas de amenidades – infraestrutura, proximidade das grandes vias – e a classe mais baixa, composta principalmente por imigrantes, em apropriar-se do entorno do centro, como também, da periferia. O fato das classes baixas e altas estarem próximas contrapõe o modelo centro-periferia e se aproxima do modelo fractal, que de acordo com Negri (2008) exibe uma aproximação física entre as classes sociais, entretanto com elevado distanciamento social e psicológico, os grupos de diferentes classes tendem a não interagir entre si. Se observa a auto-segregação da classe alta por meio de "enclaves fortificados", termo utilizado por Caldeira (1997) que designa espaços destinados ao lazer, ao consumo, a residência ou ao trabalho que são privatizados, fechados e monitorados, tendo como justificativa, principalmente, o medo da violência urbana.

Vale salientar que a classe mais baixa é caracterizada pela diversidade étnica, composta, principalmente, por imigrantes brasileiros, haitianos e "ingleses" (imigrantes do Suriname e da Caiena Inglesa). De acordo Negri (2008) os imigrantes preferem morar próximos a seus semelhantes, por diversas razões, como cultural, moral, étnica. Em função desse fenômeno, considera-se relevante também a existência da segregação cultural. Entretanto, Nessa conjuntura, o que difere a segregação cultural das funcionais ou de status hierárquicos é que ela não se baseia em diferenças relacionadas à produção econômica ou em relações de poder (MARCUSE, 2004). Logo, a segregação por status hierárquicos marca o espaço urbano de Caiena, pois a escolha do local para viver de um imigrante está limitada pelos fatores de renda e de classe social.

Os imigrantes buscam a cidade de Caiena em função de melhores oportunidades de emprego, do assistencialismo do Governo Francês e de melhor qualidade de vida. A educação e saúde corroboram a decisão desses migrantes, dado que os serviços ofertados constituem-se de melhor qualidade. Muitos são clandestinos e estão excluídos do mercado formal, vivendo em situação de completa servidão, entre outros casos.

Se por um lado, a classe mais alta vive em ambientes dotados de amenidades, a classe mais baixa se apropria do espaço por meio de assentamentos espontâneos, que em alguns casos foram urbanizados, regularizados e se tornaram bairros, como é o atual

caso do BP134, no qual o governo francês investe em habitações de interesse social e infraestrutura. Uma considerável parcela dos espaços apropriados correspondem a áreas de preservação ambiental, que são destacadas no plano local de urbanismo e correspondem a zonas naturais. Elas correspondem a montes e áreas alagáveis, que podem ser consideradas como áreas de riscos naturais. A construção de edifícios nessas áreas é proibida, entretanto diversos assentamentos espontâneos se localizam em áreas de riscos naturais.

De acordo com o quadro 1, Trénelle, Mont Baduel e Degrad de Cannes são assentamentos sobre colinas. A matinha é uma ocupação irregular de terra firme com algumas áreas com córregos. Ilets malouins e Palétuviers são assentamentos sobre a borda do mar, no qual o terreno é constantemente alagado. A Balata-Coutoniére Ouest e a Matinha possuem construções, tanto em áreas de terra firme, quanto em áreas alagadas. Maricato (2003) afirma que tais áreas são as que sobram para a residência de grande parte da população, pois necessitam legislação específica e não interessam ao mercado legal.

Quadro 1. Ocorrência dos assentamentos espontâneos da ilha de Caiena.

Cidades	Assentamentos	Influência de córregos ou igarapés	Influência do mar	Montes	Terra firme
Caiena	Mont Baduel			*	
	Trénelle			*	
	Village Chinois				*
	Palétuviers		*		
	Eau lisette				*
	Ilet Malouin	*	*		
	Matinha	*			*
Rémire-Montjoly	BP134 (Cabassou)				*
	Degrad de Cannes			*	
Matoury	Balata-Coutoniére Ouest	*			*
	Cogneau-Lamirand				*

Fonte: Acervo dos autores.

Village Chinois, é uma ocupação irregular de elevada densidade construída em terra firme, localizada ao sul da cidade de caiena, entre os canais Lausset e Leblond. Ela se situa juntamente com Ilet Malouin e Palétuviers próximas ao centro da cidade, sendo bem servidas de comércios e serviços, entretanto estão separadas fisicamente deste pelo Canal Laussat, que dificulta o acesso ao centro e o separa fisicamente do resto da cidade (ver figura 2).

Trenélle é considerado pela população local como uma área periférica, mesmo estando a 500 metros do centro da cidade, por conta de possuir barreiras físicas que o tornam de difícil acesso. Cognou Lamirand e Cotonnière Ouest estão situadas no município de Matoury, mas estão localizadas mais próximas à capital. A MP 134, também

conhecida como Cabassou, é uma ocupação informal em terra firme, no município de Remire-Montjoly, que se encontra próxima à uma floresta, o que a deixa isolada do resto da cidade (BENZAGLOU, 2006).

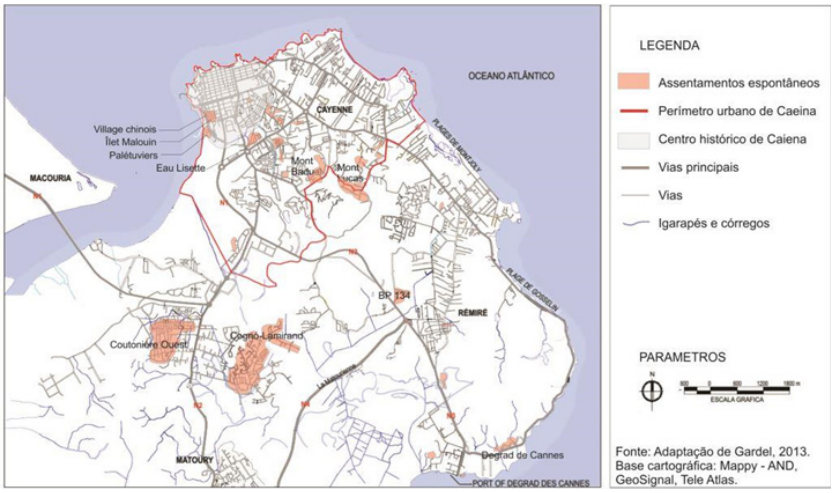


Figura 2. Assentamentos espontâneos na ilha de Caiena.
Fonte: Adaptado de Gardel, 2013.

Em relação a forma de viver dos moradores das ocupações informais, suas casas são insalubres e não apresentam um mínimo de habitabilidade e a autoconstrução é amplamente utilizada. Em áreas de terra firme é comum ver casas com paredes de telha de zinco, material caracterizado por ter baixo custo na região. Nas áreas alagadas, como em Palétuviers, constroem palafitas, caracterizadas por serem pequenas, simples, de madeira, possuindo, na maioria das vezes, apenas um cômodo. Em geral, elas são construídas muito próximas umas às outras, não permitindo privacidade entre os vizinhos (NERI, 2004). Essa tipologia de habitação é muito utilizada no Amapá.

Essas pessoas vivem com infraestrutura mínima, o suprimento de energia elétrica é, na maioria das vezes, clandestino, o abastecimento de água potável é intermitente; a insegurança é latente, o transporte público é precário. Vale salientar que existem poucas linhas de ônibus e estas passam nas principais vias das cidades de Caeina, Matoury e Remire-Montjoly, para complementar a precariedade do serviço público de transporte existem vans privadas que fazem diversos trajetos, passando por vias que o transporte público não transita, como na entrada do assentamento BP134, ambos serviços, público e privado, funcionam até as 19 horas e aos domingos não funcionam.



Figura 3. a. palafitas na Matinha e b. casa de telha de zinco em Eau Lissete
Fonte: Oliveira, 2011. Adaptado pelos autores.

Com isso nota-se o isolamento das pessoas que não dispõem de carro, tais quais são privadas de se locomover a noite e aos domingos nos bairros em que habitam. A carência de transporte público gera uma série de complicações para a vida dessas pessoas, como dificuldade de locomoção, de conseguir empregos em bairros mais distantes, de lazer aos domingos e no horário noturno, de alguns serviços, entre outras. Benzaglou (2006) estuda a exclusão social da ilha de Caiena e afirma que o isolamento social é um sintoma suplementar à exclusão, que alguns moradores dos assentamentos espontâneos da ilha de Caiena estão desassociados de seu próprio bairro, mas a maioria das pessoas mantem uma rede de sociabilidade, que envolve vizinhos, familiares, pessoas do mesmo país. Por mais que mantenham uma vida social em seu bairro, afirma que eles são, muitas vezes, marginalizados e estigmatizados pelo resto da cidade.

Santana

A cidade de Santana é atualmente a segunda cidade mais importante do estado do Amapá. Sua ocupação se deu em virtude do surgimento em 1753 de um agrupamento populacional denominado Ilha de Santana, na margem esquerda do Rio Amazonas. Este núcleo era formado inicialmente por portugueses e mestiços oriundos do Pará, além de índios da etnia Tucuju. Em função do decaimento da força de trabalho dos índios, do crescimento da mortalidade e condições de trabalho inapropriadas, deliberou-se a ocupação do território na margem oposta do Rio Amazonas e que atualmente abriga cidade de Santana (IBGE, 2014).

A urbanização de Santana é resultado, sobretudo, das dinâmicas políticas e econômicas implantadas na Amazônia Brasileira, dada as atribuições estatais e a inserção de empresas (PORTO, 2007). Dessa forma, é indispensável estabelecer um panorama acerca das principais transformações políticas e econômicas no Estado do Amapá, nas quais até hoje acarretam transformações no espaço urbano de Santana. Souza (2003) segmenta esta abordagem em três períodos históricos marcantes e subsequentes, a fim

de compreender as moficações e formações do espaço amapaense que influenciaram principalmente a dinâmica populacional e a urbanização das cidades no Estado do Amapá, nos quais apresentam-se em três recortes temporais: entre as décadas de 1940 a 1950, de 1960 a 1970 e o terceiro período iniciado na década de 80 até os dias atuais.

De acordo com Souza (2003) o primeiro período (1940-1950) é definido particularmente pela criação do Território Federal do Amapá em 1943, com a finalidade principal de ocupação do território. Isto se deu por meio do estímulo da migração atrelada à agricultura através da doação de terras, além disso, em 1954 ocorreu a instalação da empresa de beneficiamanento de manganês chamada ICOMI (Indústria, Comércio de Minérios S. A.) que promoveu a criação de infraestruturas como o Porto de Santana, uma ferrovia e gerou ofertas de empregos que atraíram migrantes nordestinos e nortistas (GÓES, 2011).

As propostas elaboradas nesse contexto, além da exploração mineral tinham o objetivo de desenvolver a região tanto em termos econômicos, como de mobilidade, sanitarismo, bem como em termos de fixação de núcleos populacionais com a criação de company towns. O Amapá neste segundo momento (1960-1970) tornou-se o locus das migrações interestaduais (Id., 2011) o que acarretou um crescimento populacional considerável. Outros acontecimentos que corroboraram com isto, estão ligados à implantação em 1968 das fábricas de celulose e caulim através do Projeto Jari situado entre o sul do Estado do Amapá e o Pará.

Já na década de 1980, a formação político-econômica do Amapá caracterizou-se expansão urbana do maior centro urbano do Estado, a cidade de Macapá, pela criação de novos municípios – dentre esses o município homônimo de Santana –, além da então transformação do Território Federal do Amapá à categoria de Estado, em 1988. Este último advento, proporcionou relativa autonomia ao Estado do Amapá em termos discussões das alternativas de ampliação de sua economia, o que resultou na criação Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) em 1991 (SOUZA, 2003).

Nessa conjuntura, as mudanças derivadas do quadro político e econômico apresentado influenciaram a formação do ambiente construído da cidade de Santana. Ao analisar a evolução urbana da cidade na figura A no decorrer dos recortes temporais supracitados, percebe-se portanto, o desenvolvimento da urbanização de Santana ao longo da margem do Rio Amazonas desde a formação do núcleos urbanos até a década de 80.

Segregação socioespacial em Santana

A ocupação inicial em Santana ocorreu na parte sul da cidade, após isto, formou-se a partir de 1950 um aglomerado urbano informal denominado de Baixada do Ambrósio, caracterizado por sua estruturação em palafitas, com cerca de 800 domicílios numa área de aproximadamente 112.000m^2. Em seguida, uma grande parcela da cidade começou a se formar no sentido do leste e do centro, durante a década de 1960. A expansão então continuou em direção ao centro da cidade durante a década de 70 e no decênio posterior houve um notório crescimento no trecho nordeste, sudoeste

e o espraiamento do centro. Enquanto que a partir dos anos de 1990, as pressões antrópicas avançaram em direção à áreas irregulares para a moradia, formadas pelos córregos e áreas úmidas (ver figura 4).

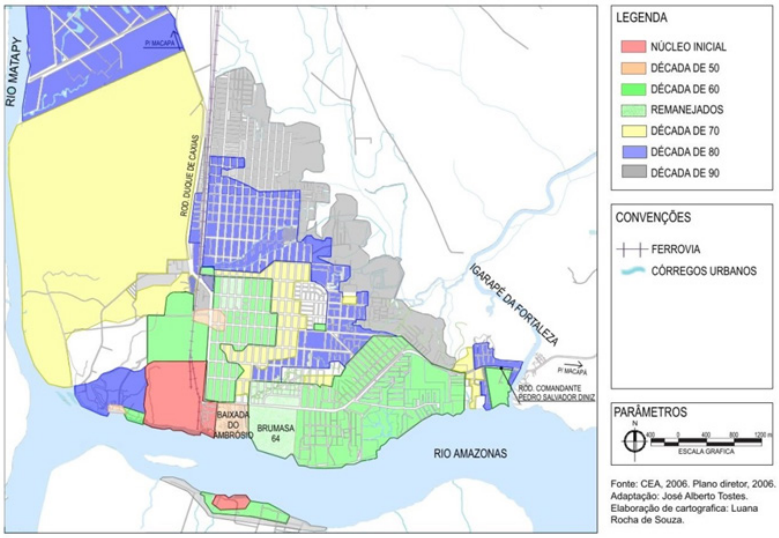


Figura 4. Evolução urbana estimada da cidade de Santana-AP.
Fonte: Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo da Amazônia.

A repercussão das intervenções estatais e dos investimentos das empresas privadas promoveram a formação de novos bairros na cidade. A produção do espaço urbano Santana, a partir de então, passou a concentrar em áreas específicas forte potencial comercial e industrial como na área de orla em que as atividades portuárias são presentes, estas que se estabelece desde a orla até o eixo da cidade e interferem diretamente na morfologia urbana. Santana destaca-se pela importância de seu porto, que possui até 11 metros de calado (PORTO, 2007), característica que o insere numa condição estratégica na economia regional e internacional. Além disso, criaram-se centralidades dos principais serviços públicos ofertados predominantemente no Bairro Central, como mostrado na figura 6.

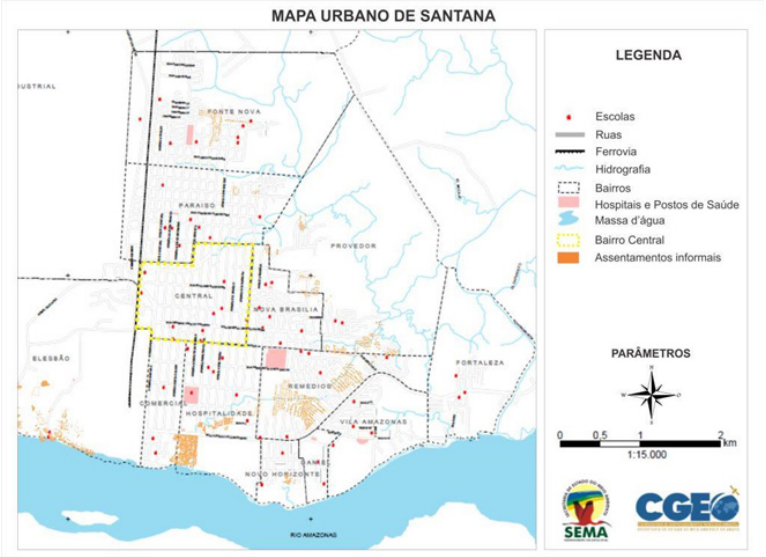


Figura 5. Mapa de serviços e assentamentos informais da cidade de Santana-AP.
Fonte: Adaptado de Secretaria Estadual do Meio Ambiente

Neste processo os bairros centrais permaneceram como a maior área de atração dos habitantes da cidade, que somados com a população oriunda das migrações ocasionaram o espraiamento urbano. A carência de políticas públicas no Estado do Amapá a respeito da necessidade decorrente do crescimento populacional e da urbanização, a especulação imobiliária, além da demanda por moradia provocaram o estrangulamento das áreas de preservação ambiental e a consequente segregação socioespacial (PORTILLO, 2006).

Essas áreas úmidas de acordo com Aguiar e Silva (2004) são denominadas regionalmente de "Áreas de Ressacas", caracterizadas pelas atribuições de um complexo ecossistema, relacionado com o ciclo das marés e as precipitações pluviométricas, tal qual, desempenham o papel de reservatórios naturais de água, inundados periodicamente. Da mesma forma, as ressacas são áreas de proteção permanente e possuem funções ecológicas atreladas ao abrigo da fauna e flora, à manutenção do microclima urbano por meio de processos higrotérmicos e pelos corredores naturais de vento criados, além do potencial ecoturístico e beleza cênica (Id., 2004).

Os processos intraurbanos de segregação socioespacial em Santana, se dão principalmente em virtude das condições de moradia, localização, acesso a serviços e saneamento básico, além dos aspectos socioeconômicos. Dessa maneira, as migrações detém um papel crucial, pois tratam-se de um dos fenômenos desencadeadores da ocupação informal das ressacas, o qual ocasiona a formação de assentamentos irregulares.

Carvalho (2010) enfatiza que a população das ressacas em grande maioria é oriunda

do Estado do Pará e da região das ilhas, tais como a Ilha do Marajó, e que os habitantes dessas áreas possuem origens ribeirinhas. Já Portilho (2006) alerta sobre a debilidade das políticas públicas a respeito da formulação de iniciativas a fim de reduzir os problemas gerados pelo processo de migração, tal qual contribui para a ocorrência de desigualdades espaciais na cidade em função do cenário urbano de países em desenvolvimento.

As áreas irregulares à moradia consituem-se os principais pontos de fuga da populações mais pobres em Santana. De acordo com o quadro 2, dos quinze bairros da cidades de Santana, treze possuem influência de córregos, igarapés e áreas de ressacas. É nas ressacas o destino de moradia de muitos migrantes que se tornam uma população segregada e excluída do benefÍcio dos direitos urbanos (Girelli, 2009).Tais áreas, conforme mencionado, atuam como "zona magnética" da população de baixa renda.

Quadro 2. Influência de corpos d'água no espaço urbano de Santana.

Bairros	Influência de Córregos e Igarapés	Influência de Áreas de Ressacas
Fonte Nova	*	*
Centro Industrial	*	
Paraíso	*	*
Provedor	*	*
Central	*	
Nova Brasília		*
Elesbão	*	
Comercial		
Hospitalidade	*	
Fortaleza	*	*
Novo Horizonte	*	
Daniel		
Vila Amazonas	*	
Remédios	*	*

Fonte: Acervo dos autores baseado em SEMA E GAU.

Os assentamentos irregulares em Santana localizam-se em diversas áreas, desde a orla, no aglomerado formado pela Baixada do Ambrósio – compreendida como a mais densa ocupação irregular da cidade, situada entre os bairros Comercial e Hospitalidade –, até sua periferia, nas ressacas dos bairros Provedor e Fonte Nova (ver figura 5). Tais ocupações desenvolveram-se ora pela proximidade com o Rio Amazonas, num contexto de relação com o rio mediante a apropriação do espaço por populações tradicionais ribeirinhas, ora pela relação centro-periferia calcada na dependência dos serviços, sejam eles públicos (educação, saúde, saneamento básico, entre outros) ou privados e pela aproximação com os postos de trabalho.

O desenvolvimento periférico desses agloremados urbanos informais promove a segregação em termos de serviços e de infraestrutura. São comumente estruturados e conectados através de pontes de madeira, a distribuição de energia elétrica se dá em grande parte de maneira ilegal, o saneamento básico é precário ou inexistente em muitos casos os serviços ofertados são apenas de distribuição de água por ligações

sem aparato técnico e higiênico adequado.

Com relação à habitação, infraestrutura e saneamento, as edificações são em grande maioria construídas em palafitas com estrutura e fechamento em madeira e cobertura em fibrocimento, tanto por ser economicamente mais barato, como também pelas condições do solo, que não é propício à outros materiais com maior peso.

Robacher (2013) ao analisar a ocupação da Baixada do Ambrósio evidencia que a infraestrutura é precária e o saneamento inexistente. O espaço compreendido por este assentamento informal é marcado pela aglutinação da vida população com as edificações erguidas em um cenário precário. A estrutura em palafita desta ocupação situa-se em solo de várzea mediante a utilização de estacas fincadas ao terreno e as edificações "são feitas em madeira, e as passagens ou passarelas serpenteiam no meio das construções (ROBACHER, 2013, p.5)". Dentre as observações destacadas pela autora, uma das mais relevantes tange à forma de habitar e construir, estas que constituem-se reflexos do cotidiano e da história ribeirinha dessa comunidade, tais quais a distinguem do padrão urbano de organização das cidades tradicionais. Robacher ainda destaca que "as construções sobre as águas lembram um grande ancoradouro provisório de pequenos barcos que se ligam uns aos outros pelas passarelas (Id., 2013, p.5)."



Figura 6. a. "Jirau", b. "puxada", c. estrutura da habitação e d. banheiros na Baixada do Ambrósio.

Fonte: Liliane Robacher, 2005.

Ainda segundo a autora, existem características peculiares desses assentamentos, tais como a altura das edificações em relação ao nível do solo, em que há uma variância entre 50 a 70 cm, em função das cheias das marés. Assim como a presença de espaços destinados a usos específicos, como o "jirau" e as "puxadas" (ver figura 6), esses elementos são oriundos da cultura do ribeirinho amazônica, o primeiro assemelha-se com uma bancada interligada à uma janela e que permite a lavagem de utensílios de

cozinha e o preparo de alimentos, já o segundo elemento é destinado à lavagem de roupa (ROBACHER, 2013). Outros aspectos gerais marcantes na habitação desses assentamentos, tangem à presença de banheiros externos, em que os resíduos são diretamente lançados ao solo de várzea e a espontaneidade aos quais se dispõem as moradias.

A segregação socioespacial nessas áreas ocorre também pelos serviços de mobilidade e transporte, existem linhas reduzidas de transporte público em Santana e que concentram sua rota basicamente em torno das vias mais e importantes e dos bairros centrais nos horários de cinco horas e meia a dez horas da noite aproximadamente. Soma-se à isso, a existência de uma segregação do medo (CALDEIRA, 2000) em função dos índices de criminalização nesses assentamentos, grande parcela dos habitantes da cidade encaram essas ocupações como áreas potenciais de marginalização. Em muitos casos no sentido pejorativo, como por exemplo, na caracterização dessas populações como 'moradores de ponte".

Com relação ao planejamento urbano na cidade de Santana, o Plano Diretor formulado no ano de 2006, prevê um zoneamento urbano para a cidade, que engloba os assentamentos em áreas irregulares áreas e os caracteriza como Zona Especial de Baixa Densidade correspondente às ressacas do Provedor e Fonte Nova e Zona de Interesse Portuária em que situa-se a Baixada do Ambrósio. Além disso, ressalta a alta densidade populacional e de serviços presente nos bairros centrais através da Zona Mista de Alta Densidade (ver figura 7).

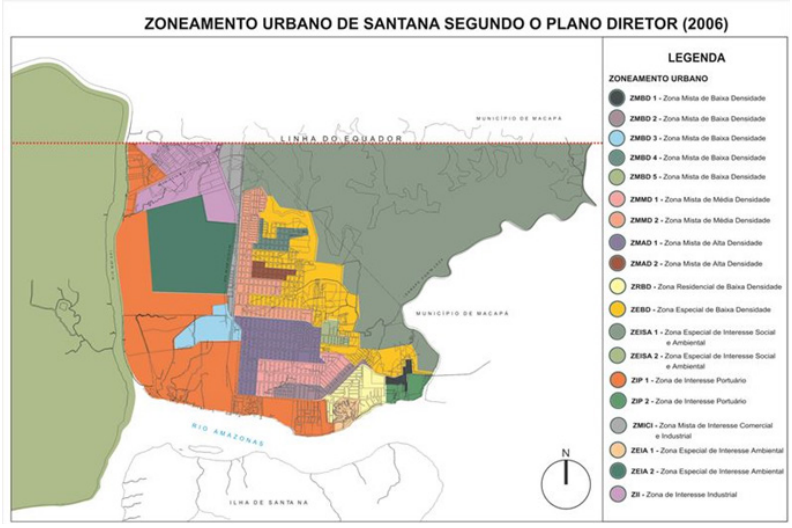


Figura 7. Zoneamento Urbano de Santana segundo o Plano Diretor.
Fonte: Plano Diretor do Município de Santana, 2006.

Resultados

A relação entre ambiente construído e segregação socioespacial nas cidades Caiena e Santana é marcada por três principais períodos de construção. Em Caiena, o primeiro período é evidenciado principalmente por meio de transformações intraurbanas tangenciais à relação centro-periferia; em um segundo momento, essas modificações no espaço, partem de um contexto político-econômico mediante a transformação da Guiana em departamento francês, o que promoveu um maior desenvolvimento da periferia e de cidades vizinhas; no terceiro, há uma aproximação física das classes baixas e altas, o que contrapõe o modelo centro-periferia e se aproxima do modelo fractal.

Com relação à cidade de Santana, a primeira fase marcante de estruturação, deu-se com a criação do Território Federal do Amapá, o que propiciou a instalação de grandes empresas e a intervenção estatal em termos de criação de infraestruturas urbanas e regionais; na segunda houve considerável aumento populacional ocasionado pela intensificação das migrações interestaduais em função da instalação de mais empresas; enquanto que em um terceiro momento o Território do Amapá transformou-se em Estado, no qual influenciou na criação do município de Santana e do crescimento econômico e populacional da cidade.

Em se tratando da compreensão dos processos de expansão e crescimento urbanos, a Guiana Francesa e Estado do Amapá possuem especificidades quanto ao planejamento e gestão de suas cidades. Em caiena, o distanciamento do porto da área central da cidade acaba por não afetar diretamente a configuração urbana deste referido centro, contudo, em Santana, as atividades portuárias se estabelecem desde a orla até o eixo da cidade e interferem diretamente na morfologia e na produção do espaço.

A respeito da morforlogia urbana, o traçado urbano de Caiena é diversificado (ver figura 8). O centro antigo possui vias ortogonais, herança da época colonial; a periferia da cidade dispõe de um traçado ortogonal ou irregular que foram desenvolvidas no sentido de vias importantes, como as rodovias. Vale salientar que as ocupações são ordenadas com lotes e vias definidas e a rede viária é hierarquizada. Em caso de assentamento espontâneo os lotes não são ordenados, as vias muitas vezes têm traçado irregular e não são hierarquizadas.

No que tange os processos formadores, essas áreas surgiram com a ausência do planejamento, na qual o mercado imobiliário agiu livremente, além do mais, o plano local de urbanismo (2003), muitas vezes, não foi levado em consideração, como pode ser observado na ocupação em áreas de risco.

Já em Santana, os bairros centrais apresentam malha urbana ordenada em retângulos em torno das áreas que concentram mais serviços, além do que há estruturação e hierarquia nas vias que possuem padrão de ordenamento . Na orla da cidade, às margens do Rio Amazonas, existe a Baixada do Ambrósio caracterizada pela espontaneidade e densidade de seu traçado irregular. Nas áreas periféricas, os bairros Fonte Nova e Provedor são em parte constituídos de ocupações espontênas que exercem pressões sobre as Áreas de Ressaca.

O Governo de Caiena investe mais em estudos e diagnósticos relacionados a

assentamentos espontâneos e produz mais habitações sociais que Santana. Muitos projetos foram elaborados em Caiena com o intuito de sanar essas problemáticas, mas ainda não foram materializados, como a renovação urbana em Îlet Malouin. Outros projetos estão sendo constituídos por etapas, como em BP134, no qual já foram construídas habitações sociais que proporcionam conforto aos seus moradores, de acordo com as normas de conforto da França.

Por outro Santana, possui planejamento através do Plano Diretor elaborado em 2006 e do Plano Local de Habitação Social, além de projetos, como por exemplo, a proposta de requalificação urbana e ambiental na área habitacional da Zona Portuária Baixada do Ambrósio, que recebeu o prêmio socioambiental Samuel Benchimol da Amazônia. Entretanto, a gestão urbana em Santana não é eficente, o planos não são postos em prática e grande maioria projetos não são executados ou não alcançam a maioria dos objetivos propostos.



Considerações finais

A segregação socioespacial nas cidades pode ser compreendida como um fenômeno resultante das lutas de classes sociais. Nesse sentido, a Cidade se exibe como um espaço uno e contraditório, em função de ao mesmo tempo unir vários habitantes numa determinada área e promover o afastamento ou privação em relação ao uso de espaços mais valorizados. Esses reflexos das forças sociais, detém um papel crucial na estrutura física e social dos centros urbanos.

O dilema oriundo desse processo possui debates diversificados, sejam estes sociais, econômicos, políticos e culturais, conforme a realidade dos espaços urbanos estudados. No Brasil, no exemplo da cidade de Santana, a distribuição dos serviços ofertados contribui com o aumento do abismo socioeconômico entre a população com melhores condições financeiras em relação à população mais carente, o que acarreta o surgimento de assentamentos irregulares em áreas úmidas.

Na Guiana Francesa, a cidade de Caiena apesar de sua diversidade cultural impulsionada pela migração, o espaço é marcado pela segregação socioeconômica, mediante a dispersão dos assentamentos informais tanto nas áreas centrais como nas periféricas. Em ambos os casos, essas cidades são afetadas pela dificuldade de implementação das políticas públicas, contudo, em Santana esses obstáculos são mais notórios.

Em suma, a configuração urbana dessas cidades afeta diretamente a qualidade de vida de suas populações. Maricato (2011) disserta que o problema é oriundo de uma questão estrutural baseada na concentração fundiária, que se manifesta através da expressão de uma segregação milenar com os mais pobres. Dessa maneira, uma cidade fragmentada socialmente propicia a formação desigualdades, tanto por fatores relacionados ao emprego, moradia digna, serviços, como para o convívio sadio entre seus habitantes.

Referências

AGUIAR, J. S.; SILVA, L. M. S. (2004). Caracterização e avaliação de vida das populações residentes nas ressacas urbanas dos municípios de Macapá e Santana. In: TAKIYAMA, Luís Roberto; SILVA, Arnaldo Queiroz (orgs.). Diagnósticos de ressacas do estado do Amapá: bacias do igarapé da Fortaleza e do rio Curiaú. Macapá: GEA/SETEC/IEPA.

BENZAGLOU, M. (2006). La normalisation limitée de l'espace dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM. Dissertação de Mestrado, Ciencias sociais e humanas – Ecole des Ponts ParisTech, Paris.

CALDEIRA, T. P. R. (2000). Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Editora Edusp, São Paulo, 2000.

CALDEIRA, T.P.R. (1997). Enclaves Fortificados: A Nova Segregação Urbana. Novos Estudos. 47, pp. 158.

CARLOS, A.F.A. (2007). O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a cidade. Labur Edições, São Paulo.

CARVALHO, B. M. (2010). Vivenciando uma realidade Amazônica. In: Revista eletrônica DROPS. Ano 11, julho, 2010. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.034/3480. Acedido agosto, 07, 2014, em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.034/3480.

CAYENNE (2003). Plan local d'urbanisme.

CORRÊA, R. L. (1999). O Espaço Urbano. 4. ed. São Paulo: Editora Ática.

GARDEL, A. (2013). Les paysages urbains de l'île de cayenne, guyane française. Mappemonde, 63.

GIRELLI, C.C. (2009). Ocupações irregulares em áreas úmidas: Análise da ocupação na ressaca Chico Dias e as consequências para o ambiente urbano. Dissertação Mestrado, Direito Ambiental e Políticas Públicas – Universidade Federal do Amapá, Macapá.

GÓES, H. C. (2011). Dever de proteção ambiental e a gestão municipal dos resíduos sólidos urbanos em Macapá, Estado do Amapá. Dissertação de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Universidade Federal do Amapá, Macapá.

IBGE. (2014) Santana, Amapá-AP: Histórico, 2014. Acedido outubro, 15, 2014, em http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=160060.
Institut National de la Statistique et des Études Économiques. Censo 2009. Acedido outubro, 15, 2014, em http:www.insee.fr.html
MARCUSE, P. (2004). Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado. Espaço e Debates. 24, p. 24 – 33.
MARICATO, E. (2003). Conhecer para resolver a cidade ilegal. In. Castriota, LB (org) Urbanização brasileira/redescobertas (78-96). Belo Horizonte: C/Arte.
MARICATO. E. (2011). Nossas cidades estão ficando inviáveis [julho. 2011]. Entrevistador: Gilberto Maringoni. IPEA, Ano 8 . Edição 66, São Paulo. Entrevista concedida a Revista Desafios do Conhecimento. Acedido agosto, 25, 2014, em 18 http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508%3Acatid%3D28&Itemid=23.
NEGRI, S. M. (2008). Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises. Coletâneas do Nosso Tempo, 7(8), p. 129-153.
NERI, S. H. A. (2004). A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite A nas áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana/AP. Rio de Janeiro, 2004. 173f. Dissertação de Mestrado, Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
PORTILHO, I. S. (2006). Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma Análise do PDSA na Cidade de Macapá (AP). Universidade Federal Do Pará, Centro De Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém.
PORTO, J. L. R. (2007). Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais-1943 -2000. 2ª ed. Edição do Autor, Macapá, Amapá.
ROBACHER, L. A. (2013). Requalificação urbana e ambiental na área habitacional da zona portuária Baixada do Ambrósio, Santana, Amapá. In: Revista eletrônica Inclusão Social, Brasília, v. 6, n. 2, 2013. Acedido julho, 15, 2014, em http://www.brapci.inf.br/article.php?dd0=0000013972.
SANTANA (2006). Lei Complementar Nº 002/2006. Plano Diretor Participativo de Santana – AP– PMS. Prefeitura Municipal de Santana, Santana, Amapá.
SOUZA, J. S. A. (2003). Qualidade de vida urbana em áreas úmidas: ressacas de Macapá e Santana – AP. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Macapá.
VILLAÇA, F. (2001). Espaço intra-urbano no Brasil. 2a Edição Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, São Paulo.
VILLAÇA, F. (2003). A segregação urbana e a Justiça (ou a Justiça do Injusto Espaço Urbano). Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 11 (44), 341-346.
VU D'ICI E ARUAG (2007). Atlas des Paysages de la Guyane. Diretion Regionale de l'Environnement de la Guyane.

Las Ciudades del Alto Valle, espacio público y educación

Maria Andrea Tapia
Horacio Casal

PALABRAS CLAVE
· Ciudad
· Educación
· Desigualdad

Resumen / Esta presentación es parte de una investigación en curso que trata el estudio de las ciudades de la Pcia de Rio Negro y algunas de Neuquén, en función del imaginario y la forma social que representaba en el momento de enunciación y lo que sucedió en los últimos 30 años con el proceso de Globalización.

La urgencia de las ciudades del valle hoy es poder imaginar un futuro posible que ponga en equilibrio desarrollo productivo, desarrollo urbano y la Ciudad como espacio de encuentro y construcción colectiva.

Este área que nace como área productiva, frutihorticola, sufre un proceso de transformación violenta con el descubrimiento y explotación del Petróleo.

Este tipo de desarrollo económico produce en la región una gran movilidad de población, con su consecuencia directa que es la gran presión antrópica sobre áreas débiles, es decir procesos de migración que hoy significan a nivel mundial que 1 de cada 33 habitantes sea inmigrante.

En la región hay un déficit habitacional importante no en número, sino en proporción a la población inmigrante siendo casi el mismo.

Las ciudades sin reglas de desarrollo claras, se expanden ocupando espacios que son de origen productivo o recursos paisajísticos de gran valor, y este proceso no solo involucra a la población de bajos recursos , sino también a la población de medios y altos recursos que buscan vivir en contacto con la naturaleza y el paisaje ocupando áreas de gran valor natural, de este modo las ciudades del valle, ven desdibujar sus límites, convirtiéndose en ciudades difusas – fragmentadas, creando nichos de riqueza y pobreza, de forma alterna, negando o mejor dicho ignorando, su vocación utópica de "ciudades letradas", entendiendo las mismas como aquellas ciudades latinoamericanas que nacen de ideales político- sociales y no como evolución de la economía rural, como las ciudades medievales europeas. Esta clave interpretativa nos permite desarrollar otro tipo de hipótesis, facilitando y fortaleciendo la construcción de las ciudades recuperando su propia identidad de forma sostenible en el contexto global-local actual.

MARIA ANDREA TAPIA
Universidad Nacional de Rio Negro
Argentina
E-mail: matapia@unrn.edu.ar

HORACIO CASAL
Universidad Nacional de Rio Negro
Argentina

Introducción

A partir de la introducción del concepto “ciudad letrada” se plantea una nueva lectura de las mismas, donde el espacio público adquiere un valor educativo, plasmado en su estructura. La investigación intenta develar, entender, cuales son las características, físicas, morfológicas, sociales culturales, políticas, que estos tienen, entendiendo la reciprocidad entre las concepciones culturales que se expresan a través de modelos educativos, y la estructura urbana que modelan y viceversa.

Hoy las ciudades se transforman a una velocidad jamás vista antes, aglutinando casi el 90% de la población total del país, y esto se debe, en gran medida, a los procesos de inmigración, tanto internos como externos. Uno de cada 12 habitantes en la región patagónica es un inmigrante

Es así que nos encontramos con una ciudad formal como único garante de la educación informal y una ciudad informal donde el espacio público es el residuo del privado, donde paradójicamente se encuentra la población más pobre y menos formada de nuestras ciudades.

Estos procesos, sumados a los procesos de globalización que son de carácter económico sobre todo, transforman nuestras ciudades de forma concreta, la ciudad formal, aquella legal, planificada se convierte en el único garante de la educación informal y la ciudad informal, aquella que debe afrontar los impactos de la población con menos recursos, donde el espacio público es el residuo del privado, niega actualmente la posibilidad de integración y formación ciudadana.

Ante esta realidad nos preguntamos:

Como la vivienda contribuye a la negación del espacio público?

Cuáles son los espacios de la ciudad letrada, que aún hoy, garantizan la educación informal y por ende el derecho a la ciudad de sus habitantes?

Donde el problema de la vivienda ya está medianamente resuelto, porque no basta para acceder a la ciudad?

Es el espacio público la clave para responder estas preguntas?

A partir de estas preguntas se tratara de producir una serie de reflexiones que a modo de conclusiones permitan la mejor planificación y proyecto de la ciudad contemporánea. El caso de las ciudades del valle por un lado y las de la ruta del petróleo presentan hoy un desafío tanto para los técnicos como para los políticos.

Objetivos:

Entender las dinámicas urbanas en estos últimos 30 años para verificar o negar, la hipótesis que: “las ciudades en Latinoamérica son productos de un proceso intelectual” con el objetivo de dar forma material a una nueva sociedad.

Esta idea se puede analizar a partir de entender el proceso inicial de la construcción de la ciudad y la proyectación actual, denotando los problemas que la planificación sectorial, individual están produciendo en los territorios.

• Estudio morfológico de las ciudades, entendiendo su conformación espacial desde la escala territorial hasta la morfología arquitectónica, prestando mayor atención a

la configuración morfológica de los espacios públicos y su relación de equilibrio o desequilibrio dentro de la trama urbana residencial.

• Estudio de la dimensión sociocultural urbana, entendida como la relación de los habitantes – en calidad de sujetos frente a las transformaciones estudiadas, detectando la posibilidad o no del acceso al espacio público, por ende a la ciudad.

• Lectura de las estructuras urbanas y su relación con el modelo social/educativo que propone. Poniendo atención en los espacios públicos o a la ausencia de los mismos y la posibilidad de educación que estos proponen o niegan.

Metodología:

El trabajo ha previsto en primer lugar una búsqueda y estudio de bibliografía especifica del territorio, como así también de cartografía, fotografías aéreas que pudiesen ilustrar los diferentes momentos de crecimiento.

Esta búsqueda y conformación de saber dentro de la semiótica de Umberto Eco se denomina construcción de la enciclopedia, que permitirá interpretar los datos desde un contexto específico.

A partir de ello se han elaborado diferentes cartografías que ponen de manifiesto las transformaciones territoriales de estas ciudades en los últimos 30 años, como materialbase de interpretación.

El análisis interpretativo de la cartografía, de la bibliografía existente y su relación de forma transversal con modelos sociales y educativos se pone a prueba en la lectura de tres ciudades en primer lugar. Ellas son, Viedma, General Roca y Bariloche, permitiéndonos de este modo abordar las primeras reflexiones.

Algunas conceptualizaciones:

1. Al hablar de ciudad como espacio de aprendizaje nos referimos a la dupla Habitat y educación que en la ciudad contemporánea, entiende el hábitat como: la arquitectura, es decir los objetos, la urbanización como estructura o trama y el territorio como contexto, espacio de referencia ampliado. A su vez sabemos que la educación es un proceso de formación complejo y que su formalización se clasifica en formal, no formal e informal.

El hábitat + la educación influyen en la formación del ciudadano que a su vez construye y es construido por la ciudad.

Contextualmente nuestras ciudades contemporáneas latinoamericanas, son el producto de un proceso histórico donde los últimos 40 años se ven marcados, en primer lugar, por las dictaduras militares que instauran lo que Ulrich Bech denomina la “sociedad del riesgo”, con el miedo a lo desconocido, a lo diferente, que como consecuencia connota negativamente los espacios públicos; y en segundo lugar el proceso de globalización con la privatización de los mismo, agudamente descriptos en dos libros de Sigmun Bauman, “Globalización, consecuencias humanas” y “Vidas de descarte”. Todos estos procesos debilitan el espacio público, no por falta de usos, sino por la instauración de modelos basados en el miedo y la privatización, despojando al ciudadano del espacio

donde históricamente construye valores colectivos y compartidos, haciendo más fácil la imposición de nuevos modelos elaborados en la esfera global y sin contacto con el local.
La ciudad que desde el siglo XII es sinónimo de libertad, como lo narra Idelfonso Falcones en su libro "La catedral del Mar" hoy ve negada esa posibilidad, por el abrupto crecimiento de la periferia, que en el ciclo histórico anteriormente descripto, no fue considerada como parte de la misma, perdiendo su capacidad educativa y constructiva de valores ciudadanos.
Cada tipo de educación se reconoce en un espacio determinado, lo que para nosotros arquitectos es muy importante.

2. El concepto de CIUDAD LETRADA se toma a partir de entender las ciudades de América Latina bajo la afirmación de José Luis Romero, que las mismas son producto de un desarrollo intelectual, colectivo y su creación implica a través de su materialización la modelación de un tipo de sociedad que aún no existe en Europa. De este modo la ciudad (como obra material y como idea) es algo más: "es la expresión más cabal del continente y lo que le da a éste su sello definitivamente moderno. Porque la ciudad americana no sólo es el producto más genuino de la modernidad occidental, sino que, además, es un producto creado como una máquina para inventar la modernidad, extenderla y reproducirla: es un artefacto ideológico de la modernidad. Así fue durante la Colonia, primero, para situar los enclaves desde donde producir el territorio de modo moderno (la ciudad como baluarte de frontera del mundo europeo ; en las repúblicas independientes, luego, para imaginar en esos territorios las naciones y los estados a imagen y semejanza de la ciudad y su ciudadanía; en los procesos de desarrollo, hace tan poco tiempo, para usar la ciudad como "polo" desde donde expandir la modernidad, restituyendo el "continuo rural-urbano" bajo la dominante de la civilización urbana, es decir, con el objetivo de producir hombres social, cultural y políticamente modernos" .
Esta ciudad asi presentada es y fue siempre forma, una forma ideada, pensada, proyectada y materializada, y en cada uno de esos momentos nunca dejo de ser real. Y sin dejar de ser real creó y modelo otra forma que es el de la sociedad que contenía.

3. Ante esta nueva mirada sobre las ciudades latinoamericanas se quiere asociar el sentido educativo que lleva plasmada en su estructura, tratando de entender cuáles son las características físicas, morfológicas, sociales etc, que estos tienen. Entendiendo que las concepciones o proyectos culturales se expresan a través de modelos o de proyectos educativos, de tal manera, que podemos decir que a cada modelo o proyecto de ciudad ha correspondido un modelo o proyecto educativo, que aparece explícito o implícito y que puede leerse en la organización de su espacio, en el tipo de instituciones y organizaciones que la conforman y las relaciones entre ellas, por la dinámica que la caracteriza y por los contenidos educativos y valores que socializa.

4. A partir de lo dicho se hace necesario definir que es la educación: es un proceso complejo, sociocultural e histórico mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, principios, costumbres y hábitos. Es el proceso que posibilita la socialización de los sujetos y permite la continuación y el devenir cultural en toda sociedad.
Los organismos internacionales acuerdan en que el objetivo fundamental de la educación debe ser posibilitar el desarrollo y la realización del hombre de manera integrada y en sus múltiples dimensiones, gestando la posibilidad de apropiarse de un legado cultural para enriquecerlo a través del desarrollo de las capacidades propias e inherentes a las diversidades personales.
Todo proceso educativo debe tender a crear condiciones que garanticen la igualdad de posibilidades para favorecer la formación de personas capaces de elaborar su propio proyecto de vida. Esto es, personas que se constituyan en ciudadanos responsables, protagonistas críticos, capaces de consolidar la vida democrática y de construir una sociedad más justa y desarrollada. Esta tarea, en cuanto demanda y exigencia personal, requiere sólidas competencias cognitivas, sociales, expresivas y tecnológicas, sustentadas por una fuerte concepción ética de respeto a sí mismo y a la comunidad de pertenencia.

Educación formal, Educación no formal, Educación informal
A lo largo de la historia, distintos teóricos han distinguido distintos procesos educativos: formal, no formal e informal. En este sentido, la Comisión Europea destacó la complementariedad entre estos procesos y, siguiendo el modelo clásico, plantea las definiciones que se presentan a continuación.

La educación formal incluye aquellos procesos de enseñanza-aprendizaje llevados a cabo en centros de educación o formación, con carácter estructurado (según un programa con objetivos, metodología, bibliografía, etc.) y a cuyo término se obtiene un título o una certificación. El sistema educativo de un país se incluye dentro de esta categoría.

La educación no formal engloba aquellos procesos de enseñanza-aprendizaje que no son ofrecidos por centros de educación o formación y normalmente no conducen a un título o certificación. No obstante, tiene carácter estructurado (según un programa con objetivos, metodología, bibliografía, etc.). El aprendizaje no formal es intencional desde la perspectiva del alumno.
Otras perspectivas afirman que la educación no formal es impartida por grupos y/o organizaciones comunitarios y de la sociedad civil.

La educación informal comprende aquellos procesos de enseñanza-aprendizaje que acontecen en las actividades de la vida cotidiana relacionadas con la familia, el trabajo, o los amigos. No está estructurado, es decir, no se enmarca en objetivos didácticos, ni en una metodología predeterminada y no conduce a la obtención de un título o

certificación. La educación informal en la mayoría de los casos no es intencional, sino azarosa o aleatoria, es decir, los sujetos no se imponen como objetivo formal ni el enseñar ni el aprender.

Debido a la complejidad misma del fenómeno educativo, en la realidad concreta, los límites que separan estas categorías son difusos, principalmente entre la educación no formal y la informal. Esta distinción tripartita se asocia también al concepto de aprendizaje permanente o a lo largo de toda la vida.

De este modo podemos asociar las formas de edificios, espacios públicos a estos conceptos de educación, materializando formas ideales de funcionamiento que redundan en la transformación de los comportamientos cívicos del ciudadano. La educación formal se da en edificios institucionales, como escuelas y universidades, la educación no formal se da en otro tipo de estructuras como pueden ser laboratorios, teatros, bibliotecas, edificios o espacios de carácter cultural, y la educación informal, que se caracteriza por su cotidianeidad y su duración en el tiempo, tiene como escenografía de privilegio la ciudad, entendida como el ESPACIO PUBLICO por excelencia.

5. Espacio Público y ciudadanía

Los espacios de la educación informal son la CIUDAD, por ende su espacio público/ pero no cualquier ciudad sino aquellas que responden a una construcción colectiva a un modelo social, a una idea de sociedad y eso se lee a través de sus espacios públicos.

Richard Sennett (1977) comenta que la atomización de la ciudad, de la cual los enclaves fragmentarios como los malls, las comunidades enrejadas o las burbujas turísticas son una expresión, “han puesto fin en la práctica a un componente esencial del espacio público: es la superposición de funciones en un mismo territorio lo que crea complejidad en la experiencia vivida en ese espacio”. Esta superposición de funciones, expresada por ejemplo en los múltiples usos de una calle (Jacobs, 1992), sólo puede ser causada por la interacción de gente con diferentes propósitos, tratando de moldear el espacio y sus usos. Estas interacciones son las que los nuevos enclaves pseudo-públicos tratan de contener y controlar.

Espacios públicos formales.

La Globalización como detonador de la construcción desde lo privado e individual de la ciudad

Las transformaciones que estas ciudades están sufriendo, alteran esta concepción y desconocen la vocación utópica del modelo urbano original. Si consideramos que la ciudad viene entendida como el lugar donde un ser humano se emancipaba de otro ser humano, adquiriendo la libertad, por convertirse en ciudadano con derechos y obligaciones. Nos podemos preguntar qué fue de esas estructuras formas materiales, espaciales que fomentaban la construcción del ciudadano en las ciudades actuales.

Donde el espacio desde hace 40 años, viene relegado y descalificado, primero por las dictaduras militares, creando el sentido del miedo, y luego con la globalización y la creación de espacios seudo públicos, que basándose en el sentido de inseguridad heredado de las dos décadas anteriores, crean espacio de no relación, donde se construye el consumidor y no el ciudadano.

Entonces después de esta reflexión y en forma paralela al abandono del espacio público por parte del estado nos debemos detener en el surgimiento desde lo privado, desde dos frentes, el privado pobre, producto de las migraciones externas e internas y el del privado con poder adquisitivo, de desarrollos de urbanizaciones de carácter habitativo.

Como ya se mencionó con anterioridad, las ciudades latinoamericanas se enfrentan a una realidad que no le es ajena en tipología, pero sí en sus características, estos son los nuevos procesos migratorios que hoy hacen que más del 90 % de la población viva en ciudades, según los datos del Banco Mundial. Estos movimientos migratorios internacionales, han formado siempre parte de la historia de la humanidad, pero hoy en día estamos presenciando, un aumento de su intensidad y complejidad. Son en la actualidad 214 millones, el número estimado de inmigrantes internacionales a nivel mundial. En otras palabras, una de cada 33 personas en el mundo es un inmigrante, pero en la región patagónica este número es de cada 12 habitantes 1 es un inmigrante. Por lo tanto podemos verificar que hoy uno de los problemas de nuestras ciudades, a nivel mundial, es el aumento de población ya sea por inmigración interna o externa y las transformaciones que esta presión produce en las mismas y en sus territorios. Estos procesos de transformación, en las diferentes ciudades latinoamericanas han reconfigurado sus trazados que, en tiempos históricos, habían sido pensados como las estructuras que garantizarían un modelo de sociedad nueva, moderna, más justa y equitativa.

Hoy esa estructura se ha desdibujado por el crecimiento desmedido de sus periferias, crecimiento que tiene características medievales si se analiza desde el punto de vista de lo privado, con una total ausencia del espacio público, verificable en las favelas, villas miserias o chabolas, según el lugar del mundo en donde esto sucede.
Es por eso que nos preguntamos
Si la ciudad es un producto de la sociedad y la sociedad es moldeada por la ciudad, que posibilidades de construir una sociedad justa, equilibrada y solidaria tiene la CIUDAD INFORMAL, donde el espacio público es el residuo de lo privado?

El Caso
La Ciudad de General Roca
La ciudad nace en medio de una estructura productiva, gracias a la construcción de canales de irrigación producidos a fines del siglo XIX y principios del XX que caracterizaron el desarrollo de todas las ciudades del Alto valle y valle medio.

En particular, la ciudad está pasando por un proceso de metropolización, completando su perfil productivo frutihorticola con el sector terciario, recibiendo una gran carga antrópica por los procesos de inmigración, produciendo problemas socio urbanos y ambientales.

Desde el punto de vista urbanístico, la ciudad se caracteriza por una baja densidad de población, presentando mayormente viviendas de tipo unifamiliar de una sola planta. A excepciones de algunos edificios de tres plantas y unos pocos edificios con alturas superiores ubicados en el centro de la ciudad, como expresión de la voluntad, en los últimos años, de permitir un proceso de densificación. La organización de la ciudad se estructura de acuerdo a un sistema de cuadricula, acompañando la estructura organizativa de los canales de riego y de desagüe. Esta estructura originaria preveía como espacios públicos algunas plazas, puesta de forma equilibrada entre la trama residencial.

La falta de políticas públicas adecuadas y reglamentos de zonificación han producido en las últimas tres décadas, un desarrollo incontrolado de las zonas residenciales en áreas no urbanizadas, incapaces de garantizar las condiciones de "ciudad". Estas áreas de expansión se desarrollan, por un lado en forma paralela al lado norte del Gran Canal, invadiendo la Barda, siendo ocupada por los barrios más pobres, que no tienen garantizados los servicios, y las conexiones con el resto de la ciudad. Esta disyunción tiene fuertes implicaciones sociales y reduce en gran medida la calidad urbana de toda la ciudad. Las mismas condiciones desfavorables también caracterizan la parte sur de la ciudad, que está en contacto con el RIO, lo que socava el potencial de las áreas de valencia paisajística y ambientales

Conclusiones

Ante esta situación se plantean los siguientes temas.

1. El consumo de suelo rural para desarrollos inmobiliarios, con la consecuencia de la desertificación del suelo y la pérdida del valor identitario del paisaje productivo, perdiendo su capacidad educativa.
2. La construcción de vivienda, tanto precarias, como de buena calidad en sistemas urbanos concebidos desde la necesidad individual y privada, no construyendo espacios de uso colectivo, ni públicos, perdiendo la posibilidad de construir ciudad a través de la residencia.
3. La urbanización como sinónimo de construcción de ciudad es una falacia.

De este modo se entiende que, la ciudad "formal" es un lugar planificado, proyectado, y por lo tanto sus espacios públicos son producto de una necesidad colectiva que se planifica, pero cuando nos enfrentamos a las urbanizaciones que resuelven solamente el problema de la vivienda y el espacio público es el residuo de lo privado que tipo de sociedad es la resultante?

La ciudad es mucho más que vivienda, la ciudad es espacio público, complejidad, multicultura, oportunidad, contradicción, esperanza; es el lugar donde se produce la

educación informal, es la escenografía por excelencia que contiene la escena cívica, la construcción del ciudadano.
La construcción de la ciudad hoy es uno de los grandes desafíos que la sociedad contemporánea debe afrontar, y no es ni lo fue en pasado potestad de una sola disciplina.
Por otro lado, la transformación de la ciudad contemporánea, por los efectos de la Globalización, como proceso impuesto de arriba hacia abajo, ha demostrado su ineficacia en la construcción de una ciudad y por ende de una sociedad más justa y equitativa

Bibliografía.
La ciudad como espacio educativo

UNESCO “Reforma Educacional Chilena: Nuevos Espacios Educativos 2002□2004”.
FESSLER VAZ1 Lilian, “Espaços públicos como lugares de
aprendizado de cidadania a experiência do Bairro Escola em Nova Iguaçu”,
RJ. PÉREZ BOURZAC María Teresa y Daniel González Romero, “Salir del aula: el papel de la ciudad en la educación”.
JURADO JURADO Juan Carlos, “Ciudad educadora: aproximaciones conceptuales y contextuales”.
FARIÑAS DULCE María José, “La Ciudad en la sociedad global: el derecho a ser ciudadano”.
ROMAÑÁ Teresa: “La ciudad como ámbito educativo”

Transformaciones urbanas y el espacio Público con una postura crítica ante la globalización y estudios empíricos sobre ciudades latinoamericanas y europeas.

BARZ-MALFATTI, Hildegard und WELCH GUERRA, Max;
“Straßen, Wege, Plätze. Die Erneuerung des öffentlichen Raumes”. Städtebauförderung 1991-2003;
FESSLER VAZ Lilian, KNIERBEIN Sabine e WELCH GUERRA Max. “Lo spazio pubblico nella politica di pianificazione”; KNIERBEIN Sabine: “La producción de espacios públicos centrales en la economía de atención”. WELCH GUERRA, Max. “Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes”.
GARCÍA ESPIL Enrique (editor) TELLA Guillermo (compilador) (2006)“Hacer ciudad .La construcción de las metrópolis ”

Cultura en Aca Latina

GORELIK Adrián “La producción de la ciudad latino americana”; “Das vanguardas à Brasília. Cultura urbana e arquitetura na América Latina”; “Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana”; “La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires”.

ROMERO, José Luis. “Latinoamérica, las ciudades y las Ideas”; “La ciudad occidental. Culturas urbanas en Europa y Aca. Latina”; “La cultura Occidental”
RAMA Ángel. “La ciudad Letrada”; “Transculturación narrativa en Aca. Latina”.
SILVESTRI Graciela.” Estructura territorial y paisajes simbólicos en el Río de la Plata”.

Mixing, el fracaso de la ciudad latinoamericana, hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo urbano.

Torres Victor Fernando

PALABRAS CLAVE
· Segregación
· Modelo
· Mixing

Resumen / Desde el inicio de la colonización de América Latina por los europeos en el siglo XVI hasta nuestros días, se ha llevado a cabo un complejo proceso de mezcla cultural y occidentalización. Tal proceso ha creado una diversa mixtura de modos de vida, lenguajes e imaginarios. Este complejo proceso de mezclas se ha designado bajo varios términos como mestizaje, transculturación, hibridez, mixtura y creolización, entre otros. Contrariamente a este concepto de hibridación socio-cultural que marca el renacer del continente, la realidad es que las ciudades latinoamericanas han estado sometidas a un proceso de fragmentación espacial y social dejando huella en la estructura urbana de las mismas. Después de la oleada neoliberal de los últimos veinte años, los rasgos principales de las áreas metropolitanas del continente se constituyen como formas urbanísticas privadas y excluyentes: shopping centers e hipermercados, a su vez copias de los malls norteamericanos, salas de cine de estilo multiplex o centros de diversión y en primer lugar la falta de un esquema estratégico que permita generar formas de mixtura urbana y de programación de usos, incluyendo el pensar de una vivienda de calidad y accesible a la población en general. El resultado es una nueva cualidad de fragmentación y segregación espacial.

Ante esta situación, surge el cuestionamiento si hoy en día, las grandes operaciones urbanas se deben seguir desarrolando según el mismo principio del siglo XX?, ó si ¿se hace necesario un nuevo modelo de intervención que involucre la mixtura social, programática y de formas urbanas?.

Para responder a estos cuestionamientos y a fin de resolver los grandes problemas que suscitan el fracaso de la ciudad latinoamericana este trabajo realizó una revisión bibliográfica de los conceptos asociados a los problemas identificados de la ciudad latinoamericana, conceptos de ciudad compacta, segregación espacial, modelo actual de la ciudad latinoamericana, vancouverism, visión europea de la planificación de las ciudades, etc y del estudio de los problemas que aquejan a la ciudad latinoamercana y que sugieren el fracaso del modelo actual; y pudimos identificar unos lineamientos que a partir de principios rectores como centralidades, Interconexión y mixing, fomentan la estrategia para una tranformación integral que permitirá favorecer la

TORRES VICTOR FERNANDO
Universidad Pontificia Bolivariana
Colombia
E-mail: matapia@unrn.edu.ar

diversidad poblacional y sociológica y el el flujo e intercambio entre todas las partes que constituyen la mancha urbana, pues se hace necesario un modelo que supone ir mas allá de la rehabilitación urbana, sugiere una aproximación desde una perpectiva amplia, donde los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos se deben integrar en un proceso transversal en los contenidos, los actores y los instrumentos.

1. Introducción

Desde el inicio de la colonización de América Latina por los europeos en el siglo XVI hasta nuestros días, se ha llevado a cabo un complejo proceso de mezcla cultural y occidentalización. Tal proceso ha creado una diversa mixtura de modos de vida, lenguajes e imaginarios. Este complejo proceso de mezclas se ha designado bajo varios términos como mestizaje, transculturación, hibridez, mixtura y creolización, entre otros.

Planificación Urbana y Territorial en el siglo XXI

Hay partidarios de situar el inicio etimológico del urbanismo y a su vez el desarrollo del territorio en las manos del ingeniero Idelfons Cerdá en 1867, en tanto los partidarios del sentido práctico de urbanismo comparten que el origen de él es en el año 1910 a través del "Bulletin de la Société Géographique de Neufchatel". Siguiendo la interpretación de F. Choay, el urbanismo como tal deja las generalizaciones del pre urbanismo de la primera mitad del siglo XIX y enfatiza los elementos teóricos y prácticos hacia el primer cuarto del siglo XX. El siglo XX marca la aparición de especialistas, principalmente arquitectos y la consecuente despolitización con que se observa, describe, analiza y planifica la ciudad. Por un lado, está todo un movimiento que encuentra en La Carta de Atenas de Le Corbusier su patrimonio común, y que a través de la figura del "hombre tipo" analiza las necesidades humanas en cuatro grandes funciones: habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo, empleando el prototipo racionalista como elemento de gestión del habitar del individuo. Por otro lado, y más bien centrado en la comunidad-tipo, otra arista del urbanismo, a través de Camillo Sitte y Ebenezer Howard pone hincapié en el predominio de la totalidad de la aglomeración urbana por sobre las partes individuales, por lo cual cada ciudad, a diferencia de lo planteado por Le Corbusier, debe ocupar un espacio particular y diferenciado acorde a sus necesidades colectivas; sin embargo lo que si es cierto es que desde los orígenes de la idea urbana las sociedades desde las más desarrolladas a las más primitivas han tenido una tendencia a la fragmentación de las ciudades por grupos sociales, posición económica y social, jerarquía política, etc; en las civilizaciones de la antigua Asia, Egipto, e incluso en los habitantes prehispánicos de américa, existe evidencia de la separación por clases sociales del territorio que conformaban las ciudades.

El urbanismo del siglo XX está enmarcado en el debate entre la visión progresista -el urbanismo como ciencia social- y aquella más conservadora, o culturalista según F. Choay. En ambos casos, prevalece el modelo y la imposición como medio para la consecución de sus respectivos objetivos. De allí que en forma paralela y hasta el presente, las principales críticas al urbanismo se den desde la dimensión humanista de las ciudades. Patrick Geddes y Lewis Mumford, a través de su mirada holística

del hombre como requisito para la planificación de las ciudades, o Jane Jacobs y el concepto de higiene mental, haciendo alusión a los efectos que el medio urbano tiene sobre el comportamiento humano, son claros ejemplos.

En la actualidad se hace mucho más evidente la necesidad de llevar dichos modelos y propuestas a la práctica. A ello se suman nuevos fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales, de carácter global, nacional y local, cuya velocidad constituyen una importante dificultad, pues sus tiempos difieren del componente físico del urbanismo. En tal sentido, los desafíos del neourbanismo que plantea Francois Ascher, no son otra cosa que la adaptación contextual del urbanismo y la planificación territorial a la sociedad del conocimiento y de la información. Finalmente, Juli Esteban plantea claramente que el mayor desafío del siglo XXI es hacer de las ciudades y de los territorios espacios sustentables, donde se logre la participación colectiva y la convergencia de actores de diferentes disciplinas, corrientes y escenarios de acción.

Contexto Actual de la Región, las ciudades latinoamericanas Hoy

Las críticas y las transformaciones presentadas subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. La metrópolis latinoamericana actual se desarrolla hacia una ciudad de islas. Esto resulta tanto del asentamiento insular de estructuras y funciones desde el momento de su construcción, como también del posterior ais- lamiento de espacios urbanos preexistentes mediante la construcción de rejas o muros. (JANOSCHKA, 2014)

Este desarrollo de fragmentos urbanos no integrados entre sí debe ser tomado como un corte con la ciudad latinoamericana tradicionalmente abierta con sus espacios públicos. Desde este punto de vista, la ciudad latinoamericana se convierte en una forma urbana relativamente cercana a la ciudad norteamericana. Si bien, los nuevos desarrollos no muestran un paralelismo con otros procesos observados en Estados Unidos, si poseen numerosos puntos en común. Sobre todo, en los procesos de privatización, que involucran a todas las capas de la población, así como en las inversiones urbanas realizadas por actores privados. Debido a que los procesos de transformación suceden en un ámbito urbano latinoamericano típicamente regional donde la composición social y las estructuras políticas son ampliamente divergentes, se sigue hablando de una forma latinoamericana propia de ciudad. (JANOSCHKA, 2014).

Dos modos fundamentales de estructuración de los antiguos modelos siguen siendo vigentes, pero con un cambio sustancial en sus consecuencias para la ciudad actual: por un lado están los elementos lineales, mediante la mejora cualitativa las autopistas suburbanas, consiguieron el rol fundamental que antes tenían las líneas de ferrocarril. A partir de la inversión privada de la última década, se han hecho significativos para la localización de fragmentos urbanos que se dirigen a inversionistas privados y clientes con automóvil propio. Por otra parte, son los elementos de crecimiento de forma celular. Mientras éste se restringía hace algunas décadas principalmente en los asentamientos de autoconstrucción periférica de las clases populares especialmente en ciudades que tienen un nivel de pobreza urbana muy alto como Lima o Bogotá- hoy en día casi la totalidad del crecimiento urbano se efectúa de manera celular, dirigido

hacia adentro. Todas las esferas sociales construyen sus espacios residenciales de forma insular y también las infraestructuras toman esa pauta. (JANOSCHKA, 2014) La última tendencia en esa línea de desarrollo es la construcción de ciudades enteras como Nordelta o Alphaville en São Paulo que incluyen casi la totalidad de servicios y funciones urbanas: trabajo, vivienda, recreación, consumo, cultura y educación.

Cabe resaltar entonces, que contrariamente al concepto de hibridación socio-cultural que marca el renacer del continente, la realidad es que las ciudades latinoamericanas han estado sometidas a un proceso de fragmentación espacial y social dejando huella en la estructura urbana de las mismas. Después de la oleada neoliberal de los últimos veinte años, los rasgos principales de las áreas metropolitanas del continente se constituyen como formas urbanísticas privadas y excluyentes: shopping centers e hipermercados, a su vez copias de los malls norteamericanos, salas de cine de estilo multiplex o centros de diversión y en primer lugar la falta de un esquema estratégico que permita generar formas de mixtura urbana y de programación de usos, incluyendo el pensar de una vivienda de calidad y accesible a la población en general. El resultado es una nueva cualidad de fragmentación y segregación espacial.

Ante esta situación, surge el cuestionamiento si hoy en día, ¿las grandes operaciones urbanas se deben seguir desarrolando según el mismo principio del siglo XX?, ó si ¿se hace necesario un nuevo modelo de intervención que involucre la mixtura social, programática y de formas urbanas?.

Responder a estos cuestionamientos es la intención con la que se realiza este trabajo, pues ante la situación actual de nuestras ciudades y las tasas de crecimientos reflejadas anteriormente se surte de gran importancia intentar dar pautas claras para un desarrollo sostenible y acorde con las necesidades reales.

2. Objetivos

Objetivo General

Identificar lineamientos de acción a partir de la revisión teórica de modelos y experiencias exitosas de operaciones urbanas que han tenido como finalidad la búsqueda de la cohesión social y mitigación de la segregación urbana a partir de su planteamiento espacial, para que puedan servir de referencia para las futuras acciones de planificación de las ciudades latinoamericanas.

Objetivos Específicos

- Evidenciar los problemas de fondo de los modelos de planificación de la ciudades latinoamericanas que se evidencian en su configuración espacial.
- Realizar una revisión teórica de modelos de desarrollo urbano, cuyo eje fundamental sea la lucha contra la segregación y la busqueda de la cohesión social.
- Identificar instrumentos de planificación inmersos en las operaciones de planificación urbana y/o modelos exitosos que puedan ser empleados en los casos latinoamericanos.
- Realizar un compendio de lineamientos de planificación que permitan responder de forma mas acertadas a a los problemas y desafíos de las ciudades latinoamericanas actuales.

3. Metodología.

El desarrollo de esta investigación, según la naturaleza de sus objetivos, corresponde a una de tipo descriptivo y propositivo; debido a que se describe en todos sus componentes principales el contexto, la evolución y la realidad de las ciudades latinoamericanas, se encuentran las causas de los grandes problemas que dan origen al escenario descrito, y finalmente se proponen lineamientos que buscan dar solución desde la configuración espacial. Se trabajó a partir de un enfoque cualitativo, para la recolección de la información primaria que permitió el conocimiento de las diferentes dinámicas presentadas en el objeto de estudio.

Con el propósito de estructurar los lineamientos de acción que se constituye en el objetivo principal de este trabajo, se realizo un estudio bibliográfico sobre los conceptos de las causas de los principales problemas de las ciudades latinoamericanas, y sobre modelos exitosos que persiguen finalidades similares y se detectaron elementos claves en cada uno.

Finalmente, se estructuraron los lineamientos parciales para la reingeniería de las ciudades latinoamericanas, apoyados en conceptos y modelos existentes y estableciendo unos criterios claves para el proceso.

4. Resultados de la Investigación

4.1 Algunos Modelos y conceptos de referencia, punto de partida

Para lograr definir los lineamientos parciales a tener en cuenta en la reingeniería que deben tener las ciudades latinoamericana, empezamos por revisar alguna bibliografía seleccionada para conceptualizar algunos de los problemas actuales de la ciudad latinoamericana.

Segregación urbana

La literatura sociológica considera la segregación urbana como la combinación de disparidades sociales y geográficas para los diferentes sectores de la población, según afirma S. Choren, la segregación, es el resultado de disparidades sociales que después se manifiestan en desiguales condiciones de vivienda, con desiguales infraestructuras y servicios (atención médica, comercio, comida, comunicaciones, transporte y educación). En un sentido amplio se incluyen otras condiciones ambientales desiguales, tales como acceso a espacios verdes, calidad del agua y del aire, riesgos de aluviones, etc; por ejemplo, segregación económica, significa que las personas con más altos recursos residan en las zonas ecológicamente mejores de la ciudad, mientras que las más pobres se encuentran ubicadas espacialmente en las zonas más degradadas y con menos infraestructura y servicios. La misma situación se presenta con respecto a condiciones religiosas, étnicas, demo-gráficas, etc. (RINK, 1994).

Durante la década de los años sesenta y principios de los setenta estuvo en boga el concepto de “margina- lidad”, el cual afectó las nociones prevalecientes acerca de la estructuración de la sociedad y de los espacios urbanos para los sectores desposeídos (los llamados barrios marginales). Las sociedades latinoamericanas se habrían caracterizado, según esa corriente, por la falta de dinamismo interno y la desintegración

social, con grandes desniveles en las condiciones de vida de su población, y por carecer de estructuras de participación, sin las cuales no podría darse la integración social. La urbanización, así como las crisis internas, habrían agudizado esa desintegración, ya que una masa urbana que crecía a gran velocidad no encontraba acogida en la estructura de la sociedad (DESAL, 1969).

Por otro lado, dentro de la orientación marxista de los estudios urbanos, la división social del espacio estaba vinculada a la estructura de clases de la sociedad, mediada por la lógica capitalista de organización del espacio urbano, y en particular por la renta del suelo y la forma como se daba la apropiación de las sobreganancias localizadas. En general, los estudios realizados sobre todo en la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta pusieron énfasis en las citadas categorías, aunque en general los investigadores se enfrentaron a serias dificultades para hacerlas funcionales en la realidad concreta de las ciudades de la región (SCHTEINGART, 1990)

Modelo de Ciudad Compacta

Desde la protohistoria del urbanismo, la densidad de población fue uno de los indicadores de la calidad de vida urbana. Foucault sostenía que fueron los médicos los primeros especialistas del espacio construido, al plantear la densidad de población, junto al emplazamiento, desplazamientos, y condiciones del hábitat público y privado, como los cuatro problemas fundamentales que había que cuidar para asegurar unas condiciones de vida saludables en las ciudades (BENTHAN, 1979).

Barcelona, parís o Londres, son los ejemplos mas nombrados de ciudad compacta en el mundo, las bondades de contener, habitación, servicios y equipamientos mezclados y extendidos sobre toda su mancha urbana ponen evidencia los aciertos del modelo. En Barcelona por ejemplo tiene dentro de su esquema conceptual la compacidad y funcionalidad como ejes estructurantes de su modelo de ciudad. La compacidad es el eje que atiende a la realidad física del territorio y, por tanto, a las soluciones formales adoptadas: la densidad edificatoria, la distribución de usos espaciales, el porcentaje de espacio verde o de viario. Determina la proximidad entre los usos y funciones urbanas. Este eje está acompañado del modelo de movilidad y espacio público y el modelo de ordenación del territorio derivado. El espacio público es el elemento estructural de un modelo de ciudad más sostenible. Es el espacio de convivencia ciudadana y forma, conjuntamente con la red de equipamientos y espacios verdes y de estancia, los ejes principales de la vida social y de relación. La calidad del espacio no es sólo un indicador relacionado con el concepto de compacidad, sino que al mismo tiempo es indicador de estabilidad. (Barcelona, 2014)

Una visión europea del desarrollo territorial de las ciudades

El objetivo de la Unión Europea es promover la cohesión económica, social y territorial. El principal papel de las ciudades en todos los aspectos de la cohesión es indiscutible no solo en términos de su desarrollo interno sino también de su desarrollo territorial. Como ya se ha mencionado, aunque la UE no tenga competencia formal en planificación espacial, hay un consenso sobre los principios básicos que deben tenerse en cuenta a la hora de crear una visión europea compartida, pues El patrón del futuro desarrollo

territorial urbano refleja un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico y la organización territorial equilibrados con una estructura urbana policéntrica; contempla regiones metropolitanas fuertes y otras áreas urbanas fuertes, como los centros regionales, especialmente fuera de las principales áreas de Europa, que facilitan el acceso a los servicios de interés económico general se caracteriza por una estructura urbana compacta, con limitada dispersión de la urbanización a través de un fuerte control de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos promoviendo la sana mezcla de usos, de clases sociales y de la inclusión de un gran porcentaje de vivienda protegida junto a la vivienda libre; goza de un elevado nivel de protección y calidad del espacio circundante (la naturaleza, el paisaje, los bosques, los acuíferos, las áreas agrícolas etc.) y una conexión bien articulada entre las ciudades y su entorno, Barcelona, cohesión social, transporte urbano sostenible y la lucha contra la segregación espacial.

El Ayuntamiento de Barcelona y las administraciones metropolitanas locales reconocen que la movilidad sostenible es un derecho fundamental y social de todos los ciudadanos y es necesaria para la interacción social y las relaciones humanas. Durante los últimos veinte años, el transporte ha formado parte de sus políticas de cohesión social. En los 101 km2 de Barcelona residen 1 638 000 habitantes (4 992 000 en su gran área metropolitana). Con 16 217 habitantes/ km2, Barcelona es una de las ciudades más densasen Europa, por lo que la movilidad es un gran desafío. Se ha trabajado para «democratizar» las calles y los espacios públicos, integrar proyectos de movilidad para un transporte urbano limpio y sostenible y fomentar las buenas prácticas de movilidad sostenible.

Barcelona ilustra a la perfección cómo puede ser una ciudad europea sostenible, con iniciativas que mejoran la accesibilidad, el precio y la eficiencia de la red de transporte público, promocionan los desplazamientos en bicicleta, a pie o en otras formas de transporte alternativo, y apoyan los procesos participativos que permiten expresar las demandas de la sociedad e incrementan la cooperación. El servicio público de bicicletas de Barcelona, Bicing, constituye un buen ejemplo de un programa de movilidad sostenible de éxito, que la población objetivo ha adoptado rápidamente. Su introducción demuestra el firme compromiso de promocionar el uso de bicicletas como un modo de transporte asequible, eficiente, sostenible y más saludable.

Vancouverism: un modelo anglosajón

El concepto vancouverismo es una tecnica de arquitectura y planificación urbana desarrollada en Vancouver Canadá y pionera nivel mundial en su enfoque. El modelo está caracterizado por desarrollos a base de la mezcla de usos, tipicamente en búsca de una clase media que combina también clases sociales, comercio y altas torres residenciales con alta ocupación y privilegiando los generosos espacios abiertos.

La movilidad pública es privilegiada también en este modelo como elemento de conexión urbana y social, restándole importancia a las autopistas que son los componentes fundamentales del resto de ciudades norteamericanas.

4.2 Un Nuevo modelo de desarrollo Urbano desde el mixing

El modelo de transformación de las ciudades lationoamericanas debe suponer ir mas allá de la rehabilitación urbana, sugiere una aproximación desde una perpectiva amplia, donde los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos se deben integrar en un proceso transversal en los contenidos, los actores y los instrumentos. A partir del estudio de los problemas que aquejan a la ciudad latinoamercana y que sugieren el fracaso del modelo actual, y los aprendizajes de los estudios de diversos modelos de desarrollo urbano pudimos identificar unos lineamientos que a partir de principios rectores como centralidades, Interconexión y mixing, fomentan la estrategia para una tranformación integral que permitirá favorecer la diversidad poblacional y sociológica y el el flujo e intercambio entre todas las partes que constituyen la mancha urbana.

Generalidades de la propuesta

La transformación de las ciudades latinoamericanas supone ir más allá de la rehabilitación urbana, supone aproximarse desde una perspectiva amplia, donde los aspectos sociales, económicos, culturales y urbanísticos se integren en un proyecto transversal e integrador, en los contenidos, los actores y los instrumentos de coproducción de las ciudades. Identidad, centralidad e intercambio, son conceptos que deben integrarse a la propuesta para fomentar una verdadera transformación integral, que urbanísticamente debe ser materializada con la construcción de un conjunto de componentes para favorecer la diversidad poblacional y sociológica con miras a una ciudad compacta e inclusiva; espacios públicos de calidad, equipamientos y arquitectura residencial, deben ser los componentes fundamentales del modelo.

Principios del Modelo

- Sistema de centralidades.

La ciudad debe estar compuesta por un conjunto de nucleos urbanos, que generen un sistema de policentralidad, unos centros claros, que sirva de referente para las relaciones sociales entre habitantes, que le de identidad a la zona, que promueva la dinamización de las actividades comerciales y de intercambio y entorno al cual se puedan localizar el sistema de equipamientos urbanos.

- Interconexión

Los proyectos y planes urbanos deben propender ante todo la conexión de toda la ciudad, los paseos, las vías el transporte público deberá permear cada una de las zonas de manera que se pueda leer una ciudad completa, evitanto intervenciones que pretendan privatizar el espacio público y/o restringir el uso público de los espacios libres de la ciudad.

- Mixing

El principio de Mixing, toma en las ciudades el mayor valor y debe garantizar la mayor riqueza de realciones entre sus componentes. Mixing en el modelo urbano debe dare en todos sus componentes. Debe darse en todos los niveles: sociales, en la composición de las personas y sus relaciones sociales; física, en la definición de los espacios, las tipologías habitacionales, y económica; en la diversificación de las actividades comerciales, en la capacidad socioeconómica y en los actores de gestión.



Gráfico 1. Elaboración Propia

Ejes de Intervención

- Equipamientos Urbanos

Los equipamientos deben procurar una localización optima que favorezca flujos e intercambios con toda la ciudad, y deberán consolidarse en términos de optimización de suelo, sin pérdida de su capacidad generadora de actividad.

- Sistema Habitacional

Respecto las viviendas, el modelo de mínima ocupación y máxima liberación del suelo que preconizó el urbanismo racionalista del siglo pasado, dejará lugar a nuevos enfoques, en los que priorizar la calidad del espacio urbano, muy por encima de la cantidad, favoreciendo así situaciones de relación y contacto entre los residentes, y generando complicidades y complejidades en las nuevas tramas urbanas. La apuesta en conjunto, es una mezcla intensa de viviendas tipológicamente diferentes, espacialmente diversas, de factura constructiva menor, ocupadas por actuales y nuevos residentes y con una significativa presencia de actividades económicas complementarias.

- Plan de Acción Social

El Plan de Transformación integral va acompañado del Plan de Actuación Social,y que debe traducirse en planes que entre otros aspectos se enfoquen en la integración laboral y productiva de los habitantes, desarrollo económico, participación ciudadana y convivencia

- Sistema de Gestión

Uno de los principales puntos a convenir al inicio de las intervenciones debe ser la integración de sistemas de gestión y coproducción de las ciudades. Un sistema que integre la gestión pública con la privada es el sistema deseable pues garantizará los pesos y los contrapesos de intereses en pro de desarrollos mas integrales.

4. Conclusiones

La ciudad cohesionada no es necesariamente una ciudad con una población homogénea donde reine la igualdad total, sino una ciudad donde todo el mundo sea bien recibido y se respete su integridad. La cuestión de los barrios más pobres o más asequibles debe analizarse desde el contexto de la diversidad y la inclusión. En los barrios excesivamente homogéneos, los estilos de vida diferentes no suelen ser bien acogidos, y son tan peligrosas las zonas mayoritariamente pobres como aquellas mayoritariamente ricas.

El sistema latinoamericano importado predominante en los modelos de ciudad de hoy, no responde a las condiciones socioecnonómicas de la región dejando un sistema de ciudades fragmentadas, desiguales, por lo que se hace necesario una reingeniería con lineamientos claros que aborde el desarrollo desde un enfoque hacia una ciudad pluridisciplinar y compacta.

"Es tan aburrido el desierto como el bosque" es una frase que resume a la perfección la esencia de los lineamientos de planificación para la reinvención de las ciudades latinoamericanas. Unos linamientos que hacen frente a los grandes problemas de segregación urbana y social, a los grandes problemas de seguridad en las ciudades, que toma como principios fundamentales, la interconexión de la ciudad, el mixing como base de desarrollo y el sistema de centralidades en búsqueda de optimización de los espacios y de la identidad de cada fragmento.

5. Bibliografía

CHOAY, F. (1962): L'urbanisme. Utopies et Rèalitès. Paris, Seuil. [Traducción castellana, Barcelona, Editoral Lumen, 1983]

CONSORCIO DEL BARRIO LA MINA (2008), Memoria de actuación Plan de actuación de barrio la mina, Consorcio barrio la mina, 2008

ESTEBAN, J. (2001, [2003]): La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas, Barcelona, Electra

Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles. Obtenido de www.iadb.org: www.iadb.org

RINK, D. (1994). Sozialstruktur und Okologie. leipzig: Umweltforschngz-centrum (UFZ).

DESAL. (1969). La marginalidad en América Latina: un ensayo diagnóstico. Barcelona: Herder.

SCHTEINGART, M. (1990). Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México (segunda edición, 2001 ed.). México: El colegio de México.

JANOSCHKA, M. (2014). El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta. Deriva .

BENTHAN, J. y. (1979). El Panóptico. En el ojo del poder.

NAVARRO, j. &. (2011). Aproximación a la génesis de la contribución de la densidad en la noción de "ciudad compacta". EURE .

Barcelona, A. d. (2014). bcnecología. Recuperado el 30 de 09 de 2014, de Agencia

de Ecología Urbana de Barcelona: www.bcnecologia.net
GEDDES, P. (1960), Ciudades en evolución, Ed. Infinito, Buenos Aires.
JACOBS, J. (1961): The Death and Life of Great American Cities. New York, Random House Inc
MELLER, H. (1990), Patrick Geddes: Social Evolutionist and City Planner, Ed. Routledge, Londres.
TORRES, V, FRANCHI, I, MARTIN, A. TAMAYO, N, (2012), Análisis del Plan General de Ordenamiento Urbano de Vilanova i la Geltrú, Universitat de Barcelona, Barcelona.
UNIÓN EUROPEA Política Regional, 2011 Ciudades del Mañana, retos visiones y caminos a seguir, Oficina de publicaciones, versión en español.
RINK, D. 1994. Sozialstruktur - und Ökologie- Atlas Leipzig , Umweltforschungz-centrum (UFZ), Leipzig.

Conceptualizaciones del Habitar. Los habitantes de la calle y los habitantes de los hoteles-pensión en la Ciudad de Buenos Aires.

Toscani, María de la Paz
Rosa, Paula

PALABRAS CLAVE
· Modos De Habitar
· Habitantes De La Calle
· Habitantes De Hoteles Pensión

Resumen / El artículo pretende reflexionar en torno a dos casos de estudios analizados en dos tesis doctorales –una finalizada y otra en elaboración- pertenecientes al Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Ambas tesis tienen como eje común la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires a partir de dos poblaciones vulnerables urbanas como son los habitantes de la calle y los habitantes de los hoteles-pensión. Ambas comparten el objetivo de reconocer cómo se expresan, en la experiencia de estos habitantes, las condiciones generales de la forma –desigual y excluyente- de producir y organizar la Ciudad capitalista.

El artículo a partir de estos casos -generalmente analizados como temáticas separadas- pretende buscar puntos de contacto entre ambos. Para hacerlo la noción de "modos de habitar" - y sus modalidades diversas- será fundamental. Por lo dicho, el artículo abordará una problemática urbana centrada en lo habitacional pero no reductible a esta dimensión pues ahondará especialmente en cómo es significado el habitar-vivir en una ciudad excluyente a partir de la experiencia de dos poblaciones altamente vulnerables como son los habitantes de hoteles pensión y los habitantes de la calle. En esto se busca también dar cuenta de la relación que dichos habitantes establecen con el espacio -a partir de su apropiación material y simbólica (Zibechi, 2003)- cómo lo significan y las prácticas que en torno a él realizan. Los modos de habitar son reveladores de una realidad compartida por muchos en la actual Ciudad de Buenos Aires.

TOSCANI, MARÍA DE LA PAZ
Centro de Estudios Regionales y Urbanos (CEUR)
–CONICET
Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Argentina
E-mail: mariadelapaztoscani@yahoo.com.ar

TOSCANI, MARÍA DE LA PAZ
Centro de Estudios Regionales y Urbanos (CEUR)
–CONICET
Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Argentina
E-mail: paula_rosa00@yahoo.com.ar

La ciudad capitalista: un espacio de desigualdades

La ciudad capitalista puede pensarse como un espacio construido y modificado a partir de las distintas intervenciones públicas, inversiones privadas y/o prácticas autogestionadas por parte de la población. Esto conlleva a apropiaciones desiguales del espacio, de acuerdo a la capacidad adquisitiva y a las relaciones de poder en el orden existente entre diferentes sectores sociales que conviven en una misma ciudad.
En términos de intereses de las empresas capitalistas, la ciudad, como parte de su valor de uso (Topalov, 1979) ofrece los medios necesarios para la reproducción de la mano de obra y la infraestructura necesaria para que dichas empresas se desarrollen. En términos de la población que allí habita, la ciudad se configura como un espacio de posibilidades y de acceso a diferentes servicios y bienes, por ello, se torna un espacio deseado para habitar.
En el interjuego de actores e intereses se van generando modificaciones en el espacio urbano que conllevan a una lógica de concentración territorial que, asimismo, conduce a la diferenciación y al desarrollo desigual de los espacios, ya que los capitales privados deciden invertir en donde les sea más rentable. De esta manera, se generan zonas con sobreacumulación y concentración de capital y otras de escasa inversión. En este sentido, "la aglomeración urbana que se conforma es funcional, contradictoria y desigual en su distribución entre la población" (Lombardo, 2001:109).
En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estos procesos se expresan en la segregación socio-espacial que implica una diferenciación, especialmente, entre la zona norte y sur de la ciudad. La primera, foco de grandes inversiones públicas y privadas y la segunda relegada. Esta asimetría genera dos áreas diferentes según los distintos grados de concentración y exclusión social, que dan cuenta de un espacio y una sociedad desigual y fragmentada. Por un lado, el sur de la ciudad "donde habría una mayor presencia de los estratos pobres y bajos de la sociedad, y por otro lado, el norte donde se concentrarían los estratos medios y altos" (Mazzeo, 2007:32). La segregación profundiza la desigualdad y la separación entre quienes viven en cada lugar de la ciudad (Kessler y Espinoza, 2011) generando espacios diferenciados.
La propia ciudad capitalista genera una marcada diferenciación entre los lugares. Desde las conceptualizaciones de Duhau (2003), puede identificarse una escisión entre una ciudad formal y una informal: i) como ciudad formal, que es producto de un proceso histórico de construcción de un marco jurídico y normativo de la ciudad y de los procesos de producción de la misma, tiene relación con la construcción de un deber ser y la conformación de un prototipo de ciudad deseada que logra imponerse como la correcta; y ii) como ciudad informal, por contraposición, es aquella que presenta una irregularidad jurídica en la propiedad del suelo y la producción de la vivienda. Este aspecto de la ciudad es la que tiende a permanecer al margen del conjunto de la sociedad.
Esta diferenciación está relacionada con la modalidad de producción y reproducción del orden urbano, entendiendo por este al "conjunto de normas y reglas, formales y

convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano" (Duhau, 2003:1). De este modo, la ciudad formal es aquella permitida y habilitada, que presenta oportunidades a las cuales acceder a través del mercado inmobiliario formal, mientras que la ciudad informal, queda excluida del funcionamiento de la ciudad, se la mantiene al margen y se la asocia directamente con la pobreza y la marginalidad. Aquí también se genera acceso a través del mercado informal.

En este contexto en torno a lo habitacional, es que ha aumentado el número de personas y familias que comenzaron a vivir en las calles de la ciudad y/o habitar en hoteles-pensión . Esta situación tiene una muy significativa consolidación a partir de la década del noventa y a comienzos del siglo XXI en especial en los años 2001-2002 a causa de la crisis. De este modo, estas problemáticas cristalizarían las consecuencias que han traído las transformaciones estructurales que repercutieron tanto en el mercado de trabajo como en la situación habitacional. En este sentido entendemos que "[…] las relaciones entre las formas en la que los agentes resuelven su inserción en el mercado inmobiliario y en el mercado de trabajo están fuertemente imbricadas, especialmente si se tiene en cuenta la estructura del empleo y la posición que ocupan las familias en ella constituye un fuerte condicionante de la estructura socio urbana, en general, y del acceso al hábitat, en particular (Badcock, 1984 en Herzer, 2008:177).

El habitar la ciudad es central en la cotidianeidad de grupos que viven en situaciones habitacionales vulnerables (inquilinatos, hoteles-pensión, villas miseria, casas ocupadas, etc.) como también es muy significativa para los habitantes de la calle. Esta centralidad está dada pues "la ciudad expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados; dicho de otro modo, a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías […]" (Catenazzi y Reese, 2010:74).

Dada la centralidad que se le otorga a la vida en la ciudad es que los sectores de menores ingresos desarrollaron diversas estrategias habitacionales para "sostener" el habitar en este ámbito. En este sentido, los inquilinatos, las villas miseria, los hoteles-pensión y las casas tomadas, surgieron como una opción posible donde vivir para los sectores de menores ingresos económicos. Según Di Virgilio (2004) con estrategias habitacionales se hace referencia a las decisiones que las familias toman y a los objetivos que persiguen en relación al hábitat. Más específicamente, alude a los proyectos y movimientos que las familias realizan para satisfacer sus necesidades habitacionales y para permanecer en el territorio. Esto vinculado a la capacidad que tienen para movilizar los recursos sociales con los que cuentan. Estas estrategias desplegadas podría decirse que forman parte de los diversos "modos de habitar" en la ciudad.

Modos de habitar

Los “modos de habitar” son entendidos como experiencias metropolitanas pues son tanto las “prácticas como las representaciones que hacen posible significar y vivir la metrópoli por parte de sujetos diferentes que residen en diferentes tipos de espacio. El concepto de experiencia alude a las muchas circunstancias de la vida cotidiana en la metrópoli y a las diversas relaciones posibles entre los sujetos y los lugares urbanos, a la variedad de usos y significados del espacio por parte de diferentes habitantes” (Duhau y Giglia, 2008:21). Estos autores entienden a la experiencia como la vinculación entre las visiones del mundo y las prácticas sociales ancladas en contextos situacionales. La experiencia permite ver “la cultura urbana en su concreta actualización por parte de diferentes sujetos y sus múltiples maneras de vivir y de ser parte de la metrópoli” (Ibíd.).

Las diferenciaciones de los espacios dentro de una misma ciudad cristalizarían diversos modos de habitar en ella. En la experiencia urbana y el habitar la ciudad cobra sentido el espacio en el cual estas se circunscriben, dado que sus particularidades, configuran las características específicas y distintivas que asumen dichas experiencias y modos de habitar. Entendemos al espacio como un lugar heterogéneo en donde conviven diferentes actores pues “el espacio no es simplemente el dominio del Estado que lo administra, ordena y controla (representaciones del espacio), sino la siempre dinámica y fluida interacción entre lo local y lo global, lo individual y lo colectivo, lo privado y lo público, y entre resistencia y dominación” (Oslender, 2002:13).

La noción de hábitat como lo establece Echeverría Ramírez (2003) permite reconocer la diversidad de tramas de habitantes y sus formas de moverse y de apropiarse del espacio, en definitiva, se evidencian diversos “modos de habitar” la ciudad. Se hace referencia al concepto de apropiación dado que se entiende como “el proceso mediante el cual los grupos sociales hacen suyo el espacio significándolo. Es decir, generando identificaciones particulares sobre un lugar específico. En este proceso no sólo se le otorga sentido al espacio, sino que se generan elementos que favorecen la identificación y la pertenencia. Es un ejercicio en donde se extiende la identidad hacia fuera, al tiempo que se interioriza el espacio y su significación (hacia adentro)” (Portal, 2009: 64).

El habitar remite a la posibilidad de apropiación y transformación del espacio en donde se habita. Crear hábitat implica construir un nuevo espacio de vida, que el actor sea reconocido y que puede gestar una identidad tanto individual como colectiva. Construir hábitat implica generar lugares de reinserción, esparcimiento, con revinculación afectiva, con participación, con sostenibilidad económica, con seguimiento, etc. Esto es así pues “se habita desde lo simbólico, expresando y dejando huella de nuestras formas particulares de entender nuestros sentidos de la vida: estéticos, sociales y funcionales, en medio de las condiciones que nos establece el medio que habitamos. Se habita habilitando los lugares haciéndolos nuestros; se habita habituándonos a aquellos lugares haciéndonos parte de ellos, perteneciéndoles. Así habitamos adaptando el

tiempo y el espacio tanto como adaptándonos a los tiempos y los espacios donde nuestros cuerpos, memorias, imaginarios y proyectos se mueven" (Echeverría Ramírez, 2003:17).

De este modo, la autora señala que es necesario trascender la noción que se tiene del hábitat de modo material o construido y funcional o sitio en donde se desenvuelve la vida humana como techo, paredes, calle, iglesia, parques, centros comunitarios, valles, barrio, etc. En lugar de ello, propone que el "hábitat no se restringe a la construcción de estructuras, flujos y relaciones materiales sino que se amplía a la configuración y establecimiento de diversos órdenes de existencia, en el plano tangible tanto como en el legal, social, económico y cultural" (Echeverría Ramírez, 2003:21).

Desde este enfoque los "modos de habitar" son entendidos como la conexión que entablan los grupos sociales con el entorno en el que desarrollan su vida cotidiana, son una forma "de construir morada, de significar lugares" (Echeverría Ramírez, 2003:21). Son concebidos como prácticas múltiples muchas veces solapadas en un mismo espacio. Por ello, los "modos de habitar" no son estáticos ni definidos de una vez y para siempre, sino que se adaptan continuamente a las contingencias de la vida cotidiana y a las posibilidades materiales y culturales de los sujetos. Esta perspectiva establece, entonces, que en esta multiplicidad de formas no existirían "modos de habitar" más legítimos que otros sino que convivirían modalidades -según la diversidad deposibilidades- para la reproducción de la vida.

En este sentido coincidimos con Savransky (2006) en que "lo que cada cultura crea como su mundo es -dicho de manera amplia- un hábitat y en él están contenidas las condiciones generales de posibilidad y punto de partida de los diversos modos de habitarlo. Se quiere con esto pensar al hábitat y al habitar como un modo de ser significativamente en el mundo. Nuestra existencia no se puede sustraer a su hábitat ni a un modo particular, mutable de habitar en él y por consiguiente tampoco se puede sustraer a su carácter significativo. Habitamos el mundo de nuestras significaciones y los modos de habitarlo responden a dichas significaciones". (2006:105-106). Pero a su vez, estas significaciones, que hacen a la forma de habitar en el espacio de la ciudad capitalista, es necesario comprenderlas dentro de un contexto sociocultural específico y en las determinaciones que la propia sociedad y sistema económico presentan a sus habitantes.

"Modos de habitar" entrelazados

Haciendo más específico el análisis, nos centraremos en los modos de habitar que desarrollan los habitantes de la calle y los habitantes de los hoteles-pensión y sus múltiples vinculaciones.

Podríamos decir que el "modo de habitar" de los habitantes de calle está vinculado fuertemente al uso del espacio público. Siguiendo esta perspectiva, se habla de habitantes porque se entiende que estos habitan el espacio de la calle pues entablan en ella una relación con el entorno y establecen vínculos e interacciones con diferentes

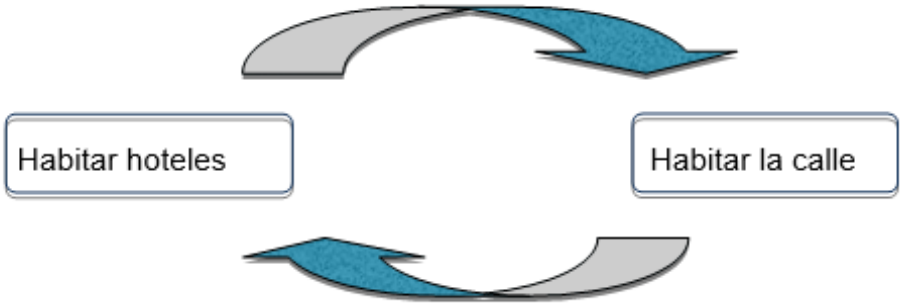
personas y grupos que se encuentran en su misma situación como con otros que no (vecinos, comerciantes, transeúntes, etc.). Los habitantes de la calle se apropian y hacen uso de este espacio en su cotidianeidad, lo significan y modifican. Desarrollan en el espacio público muchas actividades propias de la intimidad de la casa en un espacio en donde se desarrollan las actividades que se vinculan con lo común, lo público y lo compartido. De este modo, exhiben en su cotidianeidad lo que se supone que debe estar escondido en el ámbito privado de la casa. Al punto que algunos que vivieron por años en la calle llegan a considerarla como su casa y no quieren dejar de vivir allí . Es decir, que encuentran allí un lugar de pertenencia, un lugar para refugiarse, un lugar en el que pueden habitar. En este caso, para algunos habitantes de la calle y luego de muchos años de habitar allí, la calle es re-significada como su hogar pues este ámbito cobra un sentido particular, es decir, un sentimiento de pertenencia a este lugar a partir de considerarlo como un ámbito "cotidiano".

En el caso de los habitantes de los hoteles-pensión se podría decir que su "modo de habitar" se encuentra invisibilizado por las "luces de la gran ciudad". Los hoteles-pensión se ubican por la Ciudad de Buenos Aires de un modo invisible dado que funcionan en antiguos edificios y casonas que se entremezclan por diversas zonas. Son espacios difusos que no se corresponden exactamente con ninguna de las lógicas de la formalidad e informalidad. Formarían parte a simple vista la ciudad formal; sin embargo por estar regulados por la ley hotelera, las condiciones de habitabilidad en las que se encuentran, no se corresponden con las normativas que indican las condiciones edilicias que deben reunir y los servicios que debe brindar un establecimiento para que sea considerado un hotel. A su vez, el hecho de que las personas vivan de manera permanente allí, los aleja de la figura de pasajeros y deberían ser considerados como inquilinos .

En este marco, al interior de estos establecimientos la vulnerabilidad de la vida cotidiana para estos sujetos y familias es una constante. El hecho de que no se les presente otra posibilidad donde vivir, y que es allí donde desarrollan sus prácticas cotidianas generan un tipo de relación particular con ese espacio y con el resto de las personas que viven allí. En aquellos hoteles-pensión en los que se presenta una orden de desalojo, ese sentido de pertenencia con el lugar se hace más explícito, dado que el conflicto pone en manifiesto la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, y el temor a "quedar en la calle"- para algunos, volver a ella- hace que se planteen estrategias para poder resistir a los desalojos y permanecer en el hotel-pensión . Este "modo de habitar" se conforma así en una estrategia desplegada por los sectores de menores recursos económicos para vivir en la ciudad.

Habitar la calle y habitar los hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires a simple vista parecen problemáticas urbanas que comparten como eje lo habitacional pero que en definitiva responden a dos experiencias urbanas diferentes. Si bien se podría decir que esto es así desde lo analítico, desde lo empírico-vivencial sería posible observar los puntos de contacto entre estos dos "modos de habitar" la ciudad. Mejor dicho es posible establecer líneas de continuidad entre una problemática y otra, es decir, un

devenir constante entre ambas.



Entre los posibles puntos de contacto podemos mencionar las dificultades socio-económicas que ambas poblaciones comparten así como también las dificultades que tienen estas poblaciones para acceder por sus propios medios a una vivienda propia o alquilada formalmente .

La política actual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) para atender estas problemáticas también los pone en contacto al compartir la falta de políticas que permitan la salida real de esta situación. Comparten el ser parte de políticas de tipo asistencial, descontinuadas y basadas principalmente en el accionar represivo (desalojos , expulsiones del espacio público por parte de la policía, maltratos, falta de información, entre otros).

Una de las respuesta que ofrece el GCBA para los habitantes de calle, además de pasar la noche en hogares de tránsito y paradores nocturnos , es la obtención de un subsidio habitacional . A este subsidio también pueden acceder aquellas familias que poseen una orden de desalojo del lugar donde viven. Para ambos es necesario un informe social realizado por un trabajador social que acredite dicha “situación de vulnerabilidad”. Ahora bien ¿la obtención de dicho subsidio permite finalizar con esta situación de vulnerabilidad? En los hechos lo que sucede es que, dadas las condiciones del mercado inmobiliario formal que mencionamos anteriormente, las personas generalmente acceden a una pieza en un hotel-pensión. De esta manera, una vez que finaliza el subsidio, muchas veces vuelven a vivir a la calle. Asimismo, el hecho de que el subsidio habitacional permita acceder al hotel-pensión, hace que no se pongan en relieve la precariedad que implica vivir en ellos. El subsidio funcionaría como una garantía de acceso a un lugar donde residir pero en pésimas condiciones de habitabilidad, de esta manera, lejos de brindar una solución, actúa reproduciendo la vulnerabilidad en la que se encuentran.

Uno de los problemas habituales se localiza también en la dificultad de hallar hoteles-pensión que les permitan residir allí. Muchos “hoteleros” no les permiten el ingreso por su situación y más si tienen niños pequeños. También es posible encontrar hoteles-pensión que suben sus precios sin previo aviso obligando a las personas a retirarse del

lugar con todas sus pertenencias y sin tener un lugar a donde ir. Otra situación es el desalojo "creado" por los propios dueños de los hoteles para generar la circulación de personas y así poder aumentar los precios. Este escenario es posible pues hay población "disponible" para ingresar dado las pocas posibilidades de acceso a la vivienda que existen en la Ciudad. Los hoteles-pensión están, como se señaló previamente, bajo un "limbo" legal y por esta condición no son regulados ni controlados por los agentes estatales correspondientes habilitando esta precariedad.

Como es posible observar la "meta" de obtener un subsidio habitacional no resulta una solución a largo plazo ni necesariamente permite el restablecimiento de lazos, la obtención de un empleo, la reincorporación de rutinas, etc. De este modo, es que se establece en este artículo que existe una continuidad entre ambas problemáticas entendidas generalmente como diferentes y por ello no revisadas como "continuidades" o "retroalimentaciones" de una misma situación.

Del mismo modo, comparten la vulnerabilidad frente a los devenires climáticos. Es sabido que al habitar en la calle las experiencias de atravesar fríos, lluvias, altas temperaturas, etc. son una condición dada por el hecho de vivir a la intemperie; sin embargo, la vida en los hoteles-pensión -si bien puede resultar un ámbito más reparado en este punto- también está atravesada por goteras, falta de calefacción y de agua caliente, peligro de derrumbe etc. así también como por ruidos ambientales internos y externos. Este punto es también compartido -aunque con diferentes escalas- por los habitantes de la calle que se ven expuestos constantemente a los ruidos de la ciudad (peatones, vehículos, música, etc.).

Otro punto de contacto es la falta de privacidad, es decir, el acceso constante de los otros generando un sentido de alerta persistente. Ser visibilizado forma parte de la vida en la calle pero también en los hoteles-pensión existe la falta de privacidad por parte de los vecinos que habitan en la habitación contigua como así también de los propios miembros del hogar que deben habitar en una misma pieza compartiendo el espacio, las camas, el baño, cocina, etc., manifestándose así hacinamiento dentro de las piezas y en el hotel-pensión.

Otra característica compartida, es la situación de tutelaje permanente a la que se ven expuestos estos habitantes de la ciudad para dar cuenta de quién es uno, dónde vive, dónde trabaja, etc. siempre existe un "otro" sea miembro de una organización social, iglesia, un trabajador social, el encargado de los hoteles, etc. que funciona como un "habilitante" para la vida en sociedad, es decir, que esta situación evidencia la supuesta falta de autonomía de estos sujetos.

Entre ambos casos es posible identificar similitudes a nivel vivencial que se relacionen con la vinculación de los sujetos con los espacios en los que habitan y las circunstancias que atraviesan en la ciudad. Lo vivencial es entendido como los sentimientos, afectos y emociones que se generan a partir de las prácticas atravesadas por los sujetos. Principalmente, entendemos que comparten la situación de vulnerabilidad constante a la que se ven expuestos. Los temores y las ansiedades por el futuro también son compartidos. Esto está dado porque se encuentran en una situación de inestabilidad

y precariedad habitacional extrema. Específicamente, atraviesan “un proceso de doble incertidumbre o ampliación de la incertidumbre ” (Belcastro et al, 2013). Además, que en sus “modos de habitar” “pueden advertir varios espacios de desprotección e intensificación de su incertidumbre: i) la posibilidad del desalojo; ii) las políticas públicas de las cuales son beneficiarios” (Belcastro et al, 2013: 8).

Para un habitante de la calle el habitar en una habitación de hotel-pensión no es garantía de la superación de la vulnerabilidad, al contrario genera un nuevo panorama desalentador plagado de nuevas incertidumbres. Lo mismo sucede con los habitantes de los hoteles-pensión, que frente a un desalojo, deben abandonar estos lugares en los cuales habitan para comenzar a habitar la calle al no contar con una alternativa. De este modo, “su cotidianeidad se torna en un “círculo vicioso” de entradas y salidas, de idas y vueltas entre estas formas de habitar que van socavando las subjetividades, aumentando las incertidumbres y debilitando las posibilidades reales de una salida duradera y sólida” (Belcastro et al, 2013: 6). La precariedad para el desarrollo de una vida dadora de sentido se cristaliza en la amenaza de expulsión constante que se experimentan viviendo en los hoteles-pensión pero también al dormir en una vereda, plaza o entrada de edificio. La idea del “volver a empezar” convive con estos sujetos constantemente.

De este modo, las vulnerabilidades mutan pero no desaparecen, se resignifican. De ahí la premisa de este artículo en donde se establece una “circulo vicioso” entre ambas situaciones dejando pocas posibilidades para trascender su realidad. “Habitar la calle y habitar un hotel-pensión son situaciones que se encuentran íntimamente relacionadas al punto de ser la cara de una misma moneda. En muchos casos conforman un único círculo en los cuales las familias o personas pasan de “habitar la calle” a alquilar una pieza, a regresar nuevamente a la calle si no pueden abonarla o son desalojados. Esta situación expresa las desigualdades del espacio urbano y del acceso a una vivienda digna. El aumento de la cantidad de personas y familias habitando estos espacios da cuenta de que esta es una problemática que involucra aspectos económicos, laborales, sociales y políticos” (Belcastro et al, 2013: 6).

Reflexiones finales

Como hemos desarrollado, la ciudad capitalista se configura como un espacio de posibilidades y oportunidades por los diferentes servicios que brinda. El hecho de encontrar fuentes de trabajo, lugar de esparcimiento, salud y educación, etc., genera que muchas personas se interesen por vivir en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el acceso a dichas oportunidades es desigual, y se generan diferenciaciones en la calidad de estos servicios según el poder adquisitivo de la población. De esta manera, la ciudad se configura como una ciudad desigual. Esto se expresa en la convivencia dentro de la misma ciudad de dos lógicas diferenciadas como ciudad formal e informal, ambas serían constitutivas y funcionales a la existencia y reproducci{on de dicha

ciudad.

En los diferentes usos del espacio urbano, se van configurando territorios desiguales que dan cuenta de las diferenciaciones que existen al interior de la sociedad, dado que los diferentes espacios que los sujetos ocupan dan cuenta del acceso o no a determinados bienes y servicios. Dada la consolidación de un mercado inmobiliario formal que impone requisitos excluyentes para su acceso, la población de menores recursos económicos desarrolla diferentes estrategias habitacionales para poder vivir en la ciudad. La mayoría de ellas se realizan dentro de la lógica de la informalidad. Por estas experiencias la ciudad es vivida de un modo particular para estas poblaciones vulnerables a diferencia de otros grupos o sectores que también la habitan.

De las diferentes formas de vivir en la ciudad, para este artículo hemos considerado a los habitantes de la calle y de los hoteles-pensión, como dos expresiones de un mismo proceso de vulnerabilidad e incertidumbre. Estas poblaciones comparten en su "modo de habitar" la habituación a la amenaza climática, ambiental, económica, social, etc. constantemente. Por ello, el intento de resolver la problemática mediante un subsidio habitacional no necesariamente garantiza las condiciones dignas de vida ni el desarrollo de las personas pues es necesario un abordaje integral que tenga en cuenta lo que sucede con los sujetos al interior de los hogares pero que también atienda a la realización de la persona a partir de su entorno próximo como puede ser el acceso a diferentes instituciones sociales, barriales, que entable vínculos con otros, que pueda superar la condición de tutelaje, entre otros. Estás serían cuestiones indispensables para la reproducción de la vida.

Los "modos de habitar" descriptos están atravesada por rechazos, falta de intimidad, conflictos, indiferencia e incertidumbre. Estas situaciones pueden dejar grandes marcas en la persona que son muy difíciles de curar. Creemos, a partir de lo expuesto, que acercarse a las cicatrices que dejan ciertas vivencias permite plantear alternativas de respuesta que sean más cercanas a las necesidades de las personas para trascender las denominadas "ayudas transitorias".

Por ello entendemos que el derecho a la vivienda incluye también el derecho a la ciudad y a todo lo que esta ofrece. En esta línea, incorporamos el concepto de hábitat como una noción integral y compleja que visibiliza lo que implica el habitar trascendiendo la idea de la vivienda (en este caso habitación en hotel-pensión) como única respuesta a la problemática habitacional. La propuesta debe apuntar a generar un sistema de vida sostenible que acepte las particularidades, dejando de lado la reproducción de las vulnerabilidades o la generación de nuevas fragilidades. Desde esta noción de hábitat sería posible pensar las políticas sociales futuras pues para finalizar la situación de vulnerabilidad, hacen falta políticas más allá de un subsidio y que apunten a regular el mercado inmobiliario, facilitar el acceso a créditos, etc.

Consideramos que la reflexión en torno a estos dos casos puede plantear nuevas preguntas en torno a los grupos de menores recursos económicos que habitan la ciudad, así como también nos permiten pensar en las estrategias desplegadas por estos grupos. Por ello, las continuidades entre estos dos casos permite realizar un

acercamiento diferente a los estudios de lo urbano pues resulta un punto interesante para entender cómo se da la construcción de la ciudad y cuáles son los modos posibles de ser habitante de la ciudad.

Bibliografía

- Barrenchea J., Gentile E., González S., Natenzon C. (2000) "Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo" Ponencia presentada en las IV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires 6 al 10 de noviembre de 2000.
- Belcastro, Paula; Toscani, María de la Paz y Rosa, Paula (2013); "La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: Habitantes de la calle y familias hoteladas. La incertidumbre y la organización como punto de inflexión". 7mas Jornadas Jóvenes Investigadores - IIGG Instituto de Investigaciones Gino Germani. 6, 7 y 8 de noviembre. EJE 6 Espacio Social. Tiempo. Territorio. Mesa 4: Conflictos urbanos y Derecho a la ciudad. Disponible en:
http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2013/10/eje6_belcastro.pdf
- Belcastro, P. y Toscani, M.P (2012)."Estrategias para vivir en la Ciudad. Un desafío de organización colectiva de las familias de los hoteles pensión de Constitución". Disponible en la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)
- Catenazzi, A y Reese, E. (2010) "Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes" en Revista Voces del Fénix, Junio, año 1 nº 1.
- Di Virgilio, M. (2004) "Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales" en Cuenya, B.; Fidel, C. y Herzer, H. (coord.) Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina. Buenos Aires, SIGLO XXI Editores.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. (2013) "Buenos Aires, una ciudad sin techo" Voces en el Fénix nº 22 La dignidad de los Nadies. Marzo 2013 ISBN 1853-8819
- Duhau, E. (2003) La ciudad informal el orden urbano y el derecho a la ciudad (Versión para discusión) Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte.
- Duhau, Emilio y Giglia Ángela (2008) "Las reglas del desorden: habitar la metrópoli". Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México, Siglo XXI Editores.
- Echeverría Ramírez María Clara (2003) Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.Harvey, D. (2013) "Ciudades rebeldes del derecho de la ciudad a la revolución urbana". Salamanca, Ediciones Akal S. A: para la lengua española.
- Herzer Hilda (Comp.) (2008) "Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Kessler G. (2011): Exclusión social y desiguadad ¿nociones útiles para

pensar la estructura social argentina? Revista Lavboratorio nº24, Ediciones Suárez

- Lombardo, J. y otros (2001) “La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires” Cadernos Metrópole n. 6, 105-134, 2º sem.
- Mazzeo, V. y otros (2007) “Hábitat y población: El caso de la población que vive en los inquilinatos , hoteles, pensiones y casa tomadas de la Ciudad de Buenos Aires” Población de Buenos Aires. Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. ISSN. Año 5. N° 7. Abril, 2007
- Oslender, U. (2002) “Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una “espacialidad de resistencia”. Scripta Nova. En: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 115, 1 de junio de 2002. Disponible en: http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm [ISSN: 1138-9788]
- Palleres, G. y Rosa, P. (2011); “Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas públicas y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires”. En Di Virgilio, Mercedes; Herzer, H.; Merlinsky, G. y Rodríguez, C.(Comp.) La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Ediciones El café de las ciudades. Buenos Aires, Argentina. ISBN 978-987-25706-1-3.
- Portal, M. (2009) “Las creencias en el asfalto. La sacralización como una forma de apropiación del espacio público en la ciudad de México”. Cuadernos de Antropología Social Nº 30.
- Rosa, P. (2009); “Las prácticas de encierro hoy: Reflexiones de la mano de Michel Foucault sobre los programas destinados a personas en situación de calle”. Revista Afuera-Estudios De Crítica Cultural. Año IV, número 6, Mayo. ISSN: 1850-6267. Disponible en: http://www.revistaafuera.com/
- Savransky, C. (2006); El usuario como eslabón.En: Sarquis, Jorge (comp.) (2006) “Arquitectura y modos de habitar”. Nobuko, Buenos Aires.
- Topalov, Ch., (1979), La urbanización capitalista, Edicol, México
- Zibechi, R. (2003) “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. OSAL. Disponible en: http://www.pensamientocritico.org/rauzib1003.htm

Características do Processo de Verticalização da área central da cidade de Guarapuava-PR, Brasil.

Paulo Tumasz Junior

PALABRAS CLAVE
· Verticalização Urbana
· Dinâmica Imobiliária
· Guarapuava - PR

Resumen / O presente trabalho busca apresentar as características do processo de verticalização da área central da cidade de Guarapuava-PR, Brasil, tendo como objetivo qualificar o uso dos edifícios e quantificá-los. O trabalho de pesquisa teve início no ano de 2010 como projeto de iniciação científica, posteriormente como relatório de estagio técnico da Universidade Estadual do Centro-oeste e atualmente continua como pesquisa de mestrado da Universidade Federal do Paraná. Os resultados obtidos mostraram a quantidade de edifícios da área central, o número de pavimentos de cada edifício e se o uso considerando uma tipologia: residencial, comercial, público ou se está em construção. Para sistematização da pesquisa foi construído um mapa pontual, para representação do processo de verticalização na área central da cidade de Guarapuava – PR.

PAULO TUMASZ JUNIOR
Universidade Federal Do Paraná
Brasil
E-mail: tumaszjunior@gmail.com

Introdução:

A ciência geográfica estuda inúmeros fatores e abrange um amplo campo de estudos, dentre eles os múltiplos processos que envolvem a produção do espaço das cidades.

Um destes processos consiste na verticalização das construções nas cidades, que pode ser considerada como "ganho de espaço" ou multiplicação relativa do solo urbano. O presente trabalho aborda especificamente esse processo, analisando o seu desenvolvimento na região central da cidade de Guarapuava-PR

O estudo foi elaborado entre março e dezembro de 2011, na cidade de Guarapuava, localizada no estado do Paraná na região sul do Brasil; uma cidade média com aproximadamente 170.000 habitantes.

A temática abordada no estudo está focada no processo de verticalização da área central de Guarapuava; e a produção da verticalização no período atual e como este processo pode ser compreendido e caracterizado.

Desenvolvimento:

As particularidades da verticalização urbana serão analisadas a partir da identificação do processo de construção dos edifícios e as variações no número de pavimentos, assim como da utilização dos mesmos na área central da cidade de Guarapuava. Considera-se que o processo de verticalização, apreendido como processo de construção de edifícios de 4 pavimentos ou mais, representa uma das características simbólicas da urbanização brasileira. (MENDES; TOWS, 2009, p. 19). No processo de crescimento as cidades, vão se expandido e ocupando as áreas vagas e desta forma há redução dos espaços existentes. E esse processo aumenta os custos para implantação de infraestrutura bem como de necessidade de espaços livres e as ligações viárias. Neste contexto verticalizar passa a ser necessário, sendo a construção de prédios ou edifícios uma forma de economia e/ou ganho de espaço. Além disso, a verticalização reduz os custos da construção em relação ao valor do terreno, representando um beneficio econômico. Mendes e Tows 2009 definem:

A dimensão da verticalização tem dois sentidos: o primeiro é o sentido da verticalização como habitação somente para a parcela da população local devido à ausência na produção de programas habitacionais estaduais e municipais para camadas sociais populares e pela pouca disponibilidade do capital regional; o segundo acompanha a inserção da cidade no discurso da modernidade e mesmo na própria evolução urbana, sendo poucas construções para uso além do residencial. (MENDES; TOWS, 2009, p. 87)

Desta maneira o processo de verticalização urbana, pode abranger diferentes temáticas de estudos, tais como o crescimento vertical e a, valorização imobiliária, entre outros. Casaril (2008): "quanto maior for o edifício em relação ao número de pavimentos e de apartamentos, maior será a renda fundiária obtida pelo incorporador do empreendimento imobiliário" Neste contexto, verifica-se se rentável para o detentor do capital investir em edifícios de vários pavimentos:

Se refletirmos um pouco podemos dizer que um edifício alto de vários apartamentos,

gera para o incorporador uma reprodução/ampliação de capital, pois não construirá apenas uma moradia, mas várias no mesmo solo urbano, ou seja, realizar-se-á multiplicação do solo. Já para o Estado um edifício alto de vários apartamentos, tratá a ampliação da arrecadação do impostos, pois o conhecido IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano será cobrado de cada apartamento, todavia a multiplicação do solo urbano beneficia tanto a incorporadora como o Estado, impõe ainda a pressão sobre a infraestrutura urbana (Casaril C. C 2008 p. 41-42.)

Conforme citado acima verticalizar pode ser rentável e atrair interesses tanto do setor privado como dos órgãos públicos, Em Guarapuava não é diferente. Para Silva (2002) no processo inicial do crescimento vertical da cidade, os primeiros edifícios que surgiram foram construídos por famílias tradicionais locais que detinham capital e ênfase ao "status" e ao "progresso" que os edifícios poderiam significar. A autora resume o crescimento vertical de Guarapuava como:

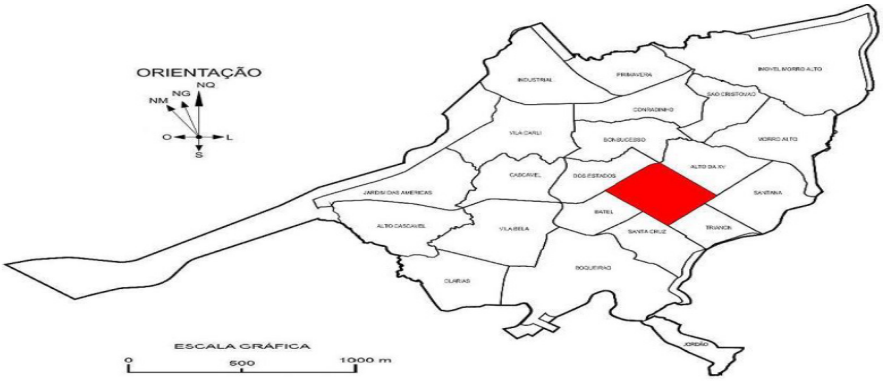
O investimento de capital nas construções verticais teve início na década de 60 e concentrou apenas 4,62% do total de área vertical construída na cidade. A década posterior representa 19,95% desse total. Nos anos 80 ocorreu um incremento de 39,03% que, somados aos 36,4% dos anos 90, geram uma concentração de 75% do crescimento do espaço verticalizado nessas últimas décadas. (Silva, M, J 2002 P. 2)

A partir destes pressupostos busca-se a compreensão e detalhamento do processo de crescimento atual da verticalização da área central de Guarapuava – PR.

Metologia:

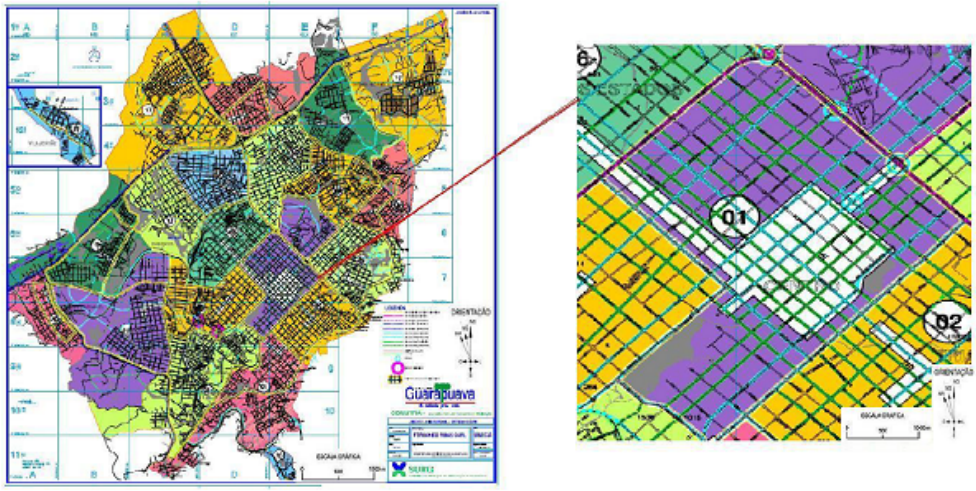
A metodologia de estudo fundamentou-se na análise do referencial teórico existente sobre a temática de verticalização urbana. Posteriormente foi realizado levantamento de campo para verificação in loco do crescimento vertical na área central da cidade de Guarapuava-PR. A figura 01 representa a cidade de Guarapuava, destacando-se em vermelho a área de estudo A figura 02 mostra o sistema viário da cidade destacando-se á área central em tamanho maior.

Figura 01: Mapa do município de Guarapuava-PR:



Fonte: Carta da cidade de Guarapuava 2007, Prefeitura de Guarapuava.

Figura 02: Mapa sistema Viário município de Guarapuava-PR:

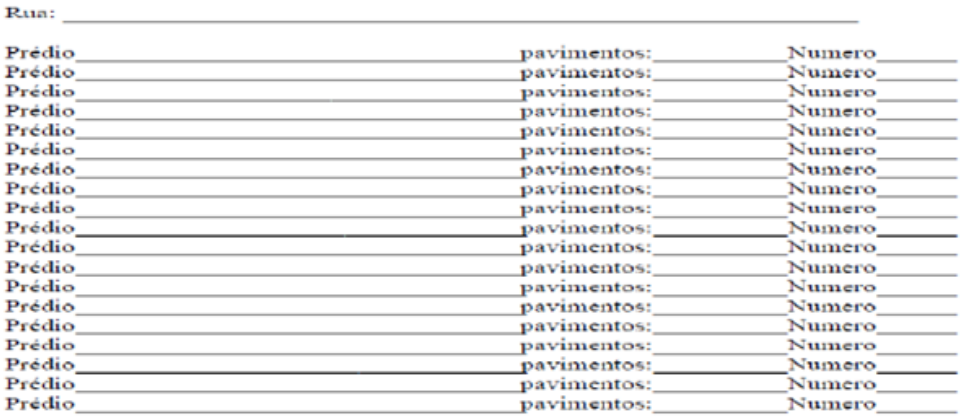


Fonte: Deapro.
Org: Paulo Tumasz Junior (2011).

Tendo em vista que a verticalização urbana é um processo relacionado à construção de edifícios, para este trabalho foram consideradas as edificações acima de 4 pavimentos, classificando-as de acordo com suas características o modo de uso e a quantidade de pavimentos. A metodologia do levantamento de campo baseou-se em caminhadas em todas as ruas da área central (figuras 1 e 2), sendo analisadas as 32 ruas pertencentes à área central, foi elaborado um modelo de ficha, onde foram anotadas todas as características dos edifícios observados, resultando em uma ficha para cada rua da área central. Para cada edifício existente foi registrado um ponto com GPS etrex gold,

sendo posteriormente elaborado o mapa de localização e classificação dos edifícios. A seguir é apresentada a imagem do modelo de ficha, a partir do qual foi montado o banco de dados e o registro das informações levantadas em campo.

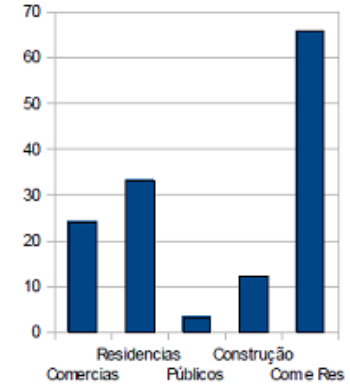
Figura 03: Ficha de campo:



A partir do levantamento foi possível observar o crescimento vertical da área central de Guarapuava-PR, obtendo-se como principais resultados: a área central de Guarapuava possui 138 edifícios dos quais 84 possuem 4 pavimentos totalizando 60,9% dos edifícios estudados, 33 possuem de 5 a 9 pavimentos totalizando 23,9% do total de edifícios e 21 possuem mais de 10 pavimentos com um percentual de 15,2% do total de edifícios da área central.

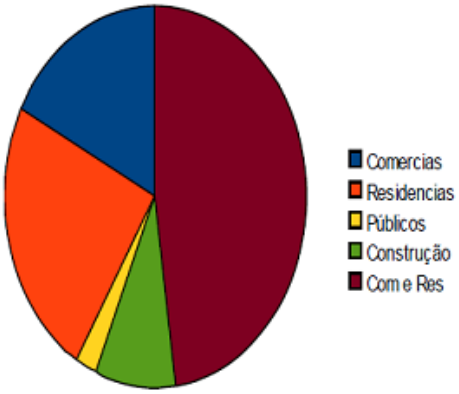
Quanto às características, 24 edifícios são caracterizados como de uso apenas comercial, equivalendo a 17,4% do total; 33 edifícios são de uso residencial, representando 23,95% do número total; 3 edifícios são usados pelo poder público sendo 2,2% do total; 12 edifícios estão em construção, sendo 8,7% do total; e a maioria é de uso comercial e residencial representando 66 edifícios, que equivalem a 47,8% do número geral. Estes dados estão apresentados nas tabelas e gráficos a seguir:

Gráfico 1: Prédios Quantidade



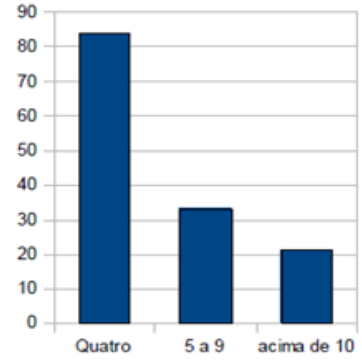
Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Gráfico 2: Prédios Percentagem



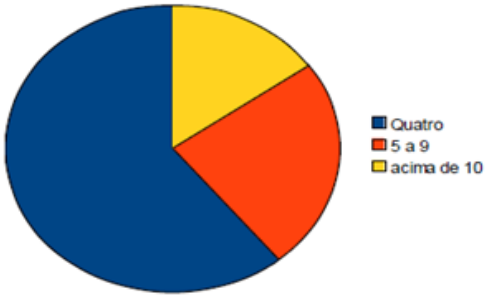
Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Gráfico 3: Prédios pavimentos



Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Gráfico 4: Prédios Percentagem



Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Nas tabelas 1 e 2 e nos gráficos 1,2,3 e 4 pode-se observar que a grande maioria dos edifícios possui até 4 pavimentos, sendo o primeiro utilizado para uso comercial e os pavimentos superiores para uso residencial. Em contraponto observou-se que na área central há poucos edifícios sendo construídos (apenas 12) e que o Poder Público/ órgãos públicos Federal, Estadual ou Municipal fazem pouco uso da verticalização para instalar suas dependências, sendo a proporção de apenas 3 (três) edifícios públicos em

um total de 138, considerado um número baixo para o uso.

Das trinta e duas ruas que fizeram parte do estudo, cinco delas não possuem edifícios, totalizando 15,63% das ruas da célula central da cidade. A média por rua é de 5,1% edifícios, sendo a média calculada apenas entre as ruas que possuem edifícios. Se for calculada a média geral com o total de ruas independentemente se contêm edifícios ou não o valor fica em 4,3% edifícios por rua. As ruas que mais contém edifícios são: XV de Novembro, com 20 (vinte) e Saldanha Marinho com 13 (treze), sendo que estas duas ruas ficam bem acima da média geral, representando 23,9% dos edifícios do centro da cidade. A seguir são apresentados os gráficos com comparação das médias e as ruas Saldanha Marinho e XV de Novembro. Na sequência são apresentadas duas tabelas com as ruas e a quantidade de edifícios por rua da área central bem como as ruas que não possuem edifícios com quatro ou mais pavimentos. Das trinta e duas ruas da célula central, 27 possuem edifícios, caracterizando que há um processo de verticalização nestas ruas, e 5 ruas não possuem edifícios. A seguir, os gráficos 5 e 6 mostram a média de edifícios nas ruas que possuem edifícios e nas que não possuem, comparando-as com as ruas mais verticalizadas da área central (XV de novembro e Saldanha Marinho), e o quadro 01 apresentando uma lista com o nome de todas as ruas da área central e quantos edifícios contêm em cada rua.

Tabela 1: Guarapuava: Características dos prédios
(comerciais, residenciais, públicos, construção e comerciais/residenciais)

Prédios	Quantidade	%
Comerciais	24	17,4
Residenciais	33	23,9
Públicos	3	2,2
Construção	12	8,7
Comerciais e Residenciais	66	47,8
Total	138	100

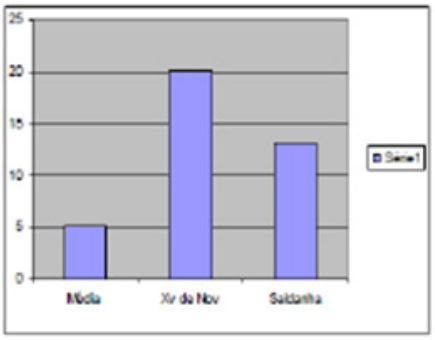
Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Tabela 2: Guarapuava: Pavimentos por prédios

Pavimentos	Quantidade	%
4	84	60,9
5 a 9	33	23,9
Mais que 10	21	15,2
Total	138	100

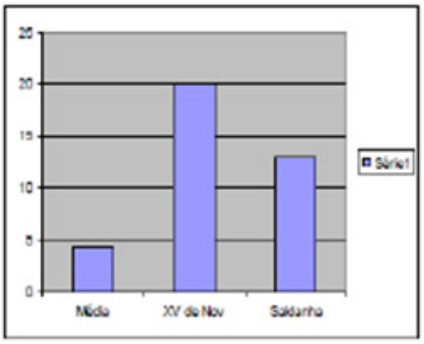
Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Gráfico 5:



Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Gráfico 6:



Fonte: Pesquisa de Campo (2011).
Org.: Paulo Tumasz Junior.

Quadro 01: Ruas e número de edifícios

Rua	Nome da Rua	Quantidade de prédio
Rua:	Presidente Getulio Vargas	7 prédios
Rua:	Capitão Rocha	6 prédios
Rua:	Vicente Machado	10 prédios
Rua:	Barão do Rio Branco	5 prédios
Rua:	Dr. Laranjeiras	3 prédios
Rua:	Conego Braga	3 prédios
Rua:	Xavier da Silva	5 prédios
Rua:	Arlindo Ribeiro	1 prédio
Rua:	Pedro Alves	2 prédios
Rua:	Cap. Frederico Virmond	5 prédios
Rua:	Coronel Saldanha	6 prédios
Rua:	Saldanha Marinho	13 Prédios
Rua:	XV de novembro	20 prédios
Rua:	Moacir Júlio Silvestre	4 prédios
Rua:	Rua: Manoel Ribas	4 prédios
Rua:	Profº Becker	4 prédios
Rua:	Trav da Independência	3 prédios
Rua:	Benjamin Constant	2 prédios
Rua:	Azevedo Portugal	2 prédios
Rua:	Brigadeiro Rocha	2 prédios
Rua:	Profº Leonidia	1 prédio
Rua:	Visconde de Guarapuava	4 prédios
Rua:	Marechal Floriano Peixoto	2 prédios
Rua:	Quintino Bocaiuva	5 prédios
Rua:	Padre Chagas	7 prédios
Rua:	Senador Pinheiro Machado	7 prédios
Rua:	Guaíra	5 prédios
Total de ruas: 27	Total de prédios: 138	

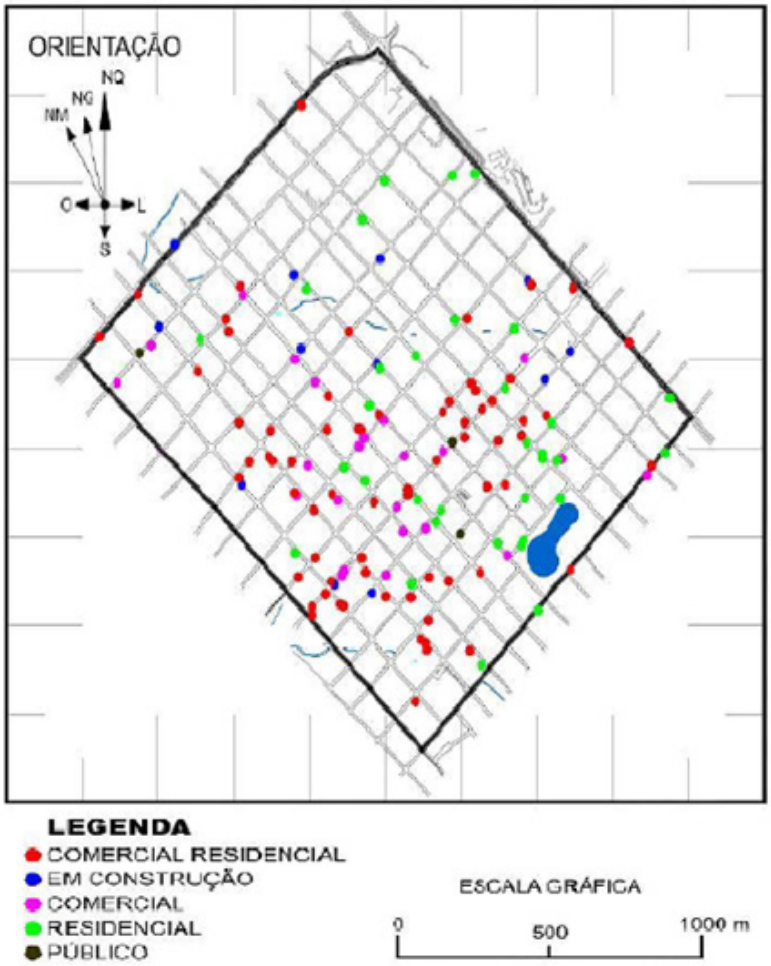
Org: Tumasz. P. J 2014.

O quadro 01 apresenta as ruas da área central que possuem edifícios, bem como o número de edifícios em cada rua. As ruas que não possuem edifícios são: Alcione Bastos, Comendador Norberto, Coronel Lustosa, Tiradentes e Constantino Jesuíno Marcondes.

A partir dos pontos registrados com o GPS em campo foi elaborado um mapa pontual que mostra a localização dos edifícios, subdivididos em categorias de uso. O mapa permite observar onde mais se concentra o processo de verticalização na área central

guarapuavana, ficando evidenciada o sul da área central. Para criação do mapa foi utilizado o software AutoCad 2010, a partir da carta do município de Guarapuava-PR 2007 (figura 01), cedida pela Prefeitura Municipal. Os pontos registrados no GPS foram usados para elaborar figuras, que representam os edifícios da área central e onde estão localizados. A seguir, a figura 04, mostra o processo de verticalização da área central de Guarapuava-PR:

Figura 04: Distribuição espacial dos edifícios da área central de Guarapuava-PR



Org: Tumasz, P. J 2011

A figura 04 representa a distribuição dos edifícios através de pontos, sendo que os pontos da cor vermelha representam os edifícios de uso comercial e residencial; os

de cor azul as edificações em construção; da cor rosa indica o uso comercial; a cor verde o uso apenas residencial e os pontos de coloração preta representam os edifícios usados pelo poder público. A figura torna possível observar a distribuição espacial dos edifícios, facilitando a compreensão do processo de crescimento vertical da área central.

Também foram realizadas entrevista com representantes de duas imobiliárias locais – Gaspar Imoveis e J Losso- para obter uma visão quanto à dinâmica imobiliária na cidade e sua relação com o processo de verticalização. Foram escolhidas estas imobiliárias por serem as maiores da cidade e aquelas que administravam um número maior de edifícios no período de execução do trabalho.

Conforme afirma o Sr Gilson F. Araudi (Imobiliária J losso, agosto 2010); é compensador investir em edifícios "pela falta de apartamentos na cidade e pela questão de ser mais seguro para os moradores". Para Luci Meri Cabral Bahls (imobiliária Gaspar Imóveis, agosto 2010), construir edifícios se justifica pela "valorização e rentabilidade do investimento".

O incorporador Gilson F. Araudi relata que pouco é feito por investidores locais, que preferem investir fora; havendo falta de investimentos por parte dos próprios guarapuavanos. Segundo ele; "a maioria dos investimentos feitos aqui na cidade vem de fora e quem mora aqui na cidade e tem condições de investir prefere fazê-lo em outra cidade ou localidade".

Considerações Finais:

O estudo permite concluir que o processo de verticalização da área central de Guarapuava está em crescimento, pois dos 138 edifícios, 12 estão em construção, indicando que sua utilização na maioria das vezes é destinada a comércio no pavimento térreo e nos demais pavimentos o uso é residencial. De fato, mais de 50% dos edifícios analisados tem o uso consolidado desta maneira indicando que há interesse neste tipo de investimento o que foi confirmado nas entrevistas realizadas com representantes imobiliários.

O trabalho do geógrafo sobre a temática deste estudo é importante, pois auxilia na compreensão da dinâmica do uso do solo urbano e colabora para o enriquecimento de informações a serem utilizadas em políticas de estruturação e planejamento urbano. Este trabalho não está encerrado terá continuidade com um estudo expandido para toda a área urbana permitindo uma melhor compreensão do processo de verticalização da cidade de Guarapuava – PR e auxiliando na compreensão das transformações na ocupação do território.

Referencias:

CASARIL, C. Carlos. Meio século de verticalização urbana em Londrina – PR e sua distribuição espacial: 1950 – 2000. 2008. 266 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UEM 2008.

GUARAPUAVA. Plano Diretor. Lei Complementar Nº 016/2006

Mendes Cesar M.; Tows Ricardo J.; A geografia da verticalização urbana em algumas cidades médias no Brasil. UEM 2009.

Silva J. M; A verticalização de Guarapuava (PR) e suas representações sociais; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

Centralidades emergentes y restructuración del espacio colectivo en el norte de la región metropolitana de Buenos Aires

Vecslir, Lorena
Páez Ferreyra, Héctor

PALABRAS CLAVE
· Transformaciones urbanas
· Nuevas centralidades
· Región metropolitana de Buenos Aires

Resumen / La presente ponencia se centra en el estudio de las transformaciones territoriales recientes en torno a cuatro centros comerciales en el eje norte de la región metropolitana de Buenos Aires. Desde una escala de observación intermedia, entre el territorio regional y el objeto arquitectónico, el análisis da cuenta de una serie de procesos de restructuración urbana no previstos ni desde las herramientas del planeamiento urbano, ni desde el diseño de los edificios o conjuntos edilicios, que afectan su contexto inmediato de implantación. Entre estos procesos de transformación, la tendencia hacia la conformación de nuevas sinergias funcionales y atracción de usos direccionales o servicios complementarios, la densificación e hibridación del tejido existente, y el progresivo aumento y complejización del espacio colectivo abren interrogantes y plantean desafíos a la ordenación urbanística de las centralidades emergentes en el territorio metropolitano contemporáneo.

VECSLIR, LORENA
CONICET - Instituto de Geografía Romualdo Ardissone, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: lorena.vecslir@conicet.gov.ar

PÁEZ FERREYRA, HÉCTOR
CONICET - Instituto de Geografía Romualdo Ardissone, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: lepus77@hotmail.com

1. INTRODUCCION

Desde finales de los años ‘80 y durante toda la década de 1990, la acelerada difusión de centros comerciales en las metrópolis latinoamericanas se ha visto acompañada por la adaptación del modelo original estadounidense y la generación de diferentes tipos de formatos, que gradualmente han ido incorporando nuevas cuencas de población y estratos sociales de menor poder adquisitivo, con una creciente importancia en términos tanto territoriales como socioculturales (Muller, 2004; Napadensky, 2012).

Frente a estos cambios, los estudios urbanos contemporáneos en América Latina se han centrado mayormente en la crítica del shopping center como elemento de segregación y fragmentación urbana. Algunas investigaciones, como las de Gormsen, Klein-Lüpke (1991) para México, Pintaudi (1989) y Pintaudi, Frugoli (1992) para Brasil, o Capron (1996) para Argentina, han abordado las problemáticas de los grandes centros de consumo dentro de la discusión sobre la ciudad global y las críticas a las políticas neoliberales de los años ’90. Categorizado como uno de los principales “artefactos de la globalización” (Ciccolella, 1999; De Mattos, 1999), se ha hecho hincapié en su impacto a nivel de reestructuración regional del comercio, su importancia como destino de inversión privada, factor de concentración comercial y competencia con el comercio minorista y la centralidad histórica.

Más recientemente, los trabajos de Müller (2004) para Bogotá, Salcedo, De Simone (2012) y Napadensky (2012) para Santiago de Chile, Duhau y Giglia (2007) para México DF, Silva (2012) para San Paulo, así como Ciccolella (2000), Vecslir, Ciccolella (2009), Vecslir (2011) para Buenos Aires, han indagado sobre el impacto y las causalidades del fenómeno a escala metropolitana, o directamente a nivel del contenedor comercial y su transformación tipológica, reconociendo la influencia de estas concentraciones comerciales en la transición de las respectivas áreas urbanas hacia formas policéntricas más dispersas y extendidas (De Mattos, 2010).

Paralelamente a este tipo de abordaje, la otra arista más estudiada se refiere a los cambios en los patrones de consumo y uso del tiempo libre. Factor de polarización social (Sarlo, 1998) y de privatización del espacio público (Carrión, 2005), el shopping aparece como emblema o símbolo de la “ciudad genérica” koolhasiana .

Desde estas perspectivas, el impacto físico de los nuevos centros comerciales en la metrópolis latinoamericana se ha asimilado casi directamente al generado en otras latitudes por el shopping de cuño norteamericano, registrándose escasas investigaciones que, a una escala analítica intermedia, ahonden sobre sus especificidades arquitectónicas o funcionales, sus diferentes modos de apropiación del espacio, así como sobre sus potencialidades de estructuración urbana según los respectivos condicionantes y contextos de implantación (Molina, Rubio, Vecslir, 2014).

Dentro de este marco, la presente ponencia se centra en el estudio de las transformaciones territoriales recientes en el entorno inmediato de cuatro centros comerciales en el norte de la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Desde esta escala de observación intermedia, entre el territorio regional y el objeto arquitectónico, el análisis de los enclaves emergentes del ocio y el consumo que se han ido consolidando en el

corredor norte durante las últimas dos décadas da cuenta de una serie de procesos de restructuración urbana con tendencia hacia la conformación de nuevas sinergias funcionales y configuraciones urbanas.

A pesar de la indiferencia o autismo de los formatos, "prediseñados" según las estrategias y principios homogeneizadores del mercado, se registran una serie de transformaciones de carácter social y espacial que afectan los diferentes entornos urbano territoriales, no previstas ni desde las herramientas del planeamiento y la ordenación urbanística, ni desde el diseño de los edificios o conjuntos arquitectónicos. Entre estos procesos de transformación, la atracción de nuevos usos direccionales o servicios complementarios, la densificación e hibridación funcional del tejido existente, y el progresivo aumento y complejización del "espacio colectivo" abren interrogantes y plantean desafíos a la ordenación urbanística de las centralidades emergentes en el territorio metropolitano contemporáneo.

Así, poder medir y cuantificar, son algunas de las premisas metodológicas del trabajo a fin de abrir la discusión en torno a directrices y parámetros normativos renovados, superadores de los meramente cuantitativos -de ocupación y aprovechamiento de suelo. Con estos objetivos, se trabaja a partir de relevamientos y trabajos de campo, plasmados en cartografías y piezas gráficas que, a través del análisis y redibujo de algunos layers de información -huella de la ocupación, tipos de espacio libre, usos de la edificación, permeabilidades- y con un mismo recorte territorial (ventanas de 1400 por 1400 metros), permiten un análisis comparativo de los cuatro enclaves comerciales seleccionados. Estos resultan representativos de diferentes situaciones urbano-territoriales -desde la ciudad compacta hasta los tejidos más fragmentados de la periferia metropolitana-, con diferente fecha de surgimiento -desde el primer centro comercial regional hasta la actualidad- y en respuesta a una "generación" específica de formato comercial -de la caja cerrada al open mall y el shopping de cercanía-.

El conjunto de reflexiones apunta hacia una mirada de tinte más positivo que, aun reconociendo las problemáticas del centro comercial como "utopía" del consumo, factor de competencia y debilitamiento del centro tradicional, intenta sacar partido de su capacidad como espacio social atractivo en la ciudad fragmentada. De esta manera, si bien muchas veces no cuentan con la decantación histórica y la continuidad o cohesión formal de la centralidad tradicional, algunos de los nodos comerciales analizados han asumido progresivamente una complejidad funcional y un dinamismo inédito en la atracción e hibridación de usos hasta ahora propios de la ciudad compacta, así como una tendencia no tanto a la sustitución como al completamiento de la red de espacios libres colectivos, generando cambios en las actividades y tipologías de los tejidos circundantes y propiciando en algunos casos episodios de revitalización urbana.

La ponencia se estructura en cuatro apartados:

- Un breve repaso de la evolución de los centros comerciales en la RMBA y el paso del shopping aislado a la emergencia de "nuevas centralidades" en el corredor norte
- Los cambios en los patrones de ocupación del suelo en los casos de estudio

durante la última década

- La configuración del espacio libre colectivo y sus grados de “permeabilidad”
- Los usos de la edificación y los principales “códigos genéticos” o figuras de la transformación

Por último, se exponen una serie de reflexiones sobre las principales configuraciones y tendencias curso, sus características comunes y especificidades según las diferentes situaciones territoriales, así como sobre la necesidad de un instrumental urbanístico renovado y de estrategias conjuntas de ordenamiento territorial.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS ENCLAVES COMERCIALES EN LA RMBA Y LAS “NUEVAS CENTRALIDADES” DEL CORREDOR NORTE

La RMBA cuenta en la actualidad con 46 shopping centers mayores a 8.000 m^2, 17 situados en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), varios de ellos como rehabilitación de edificios patrimoniales, lo que ha llevado a una “representación arquetípica del shopping porteño, como centro comercial suntuario que reutiliza el valor simbólico del patrimonio urbano” (Capron, 1997). Los 29 restantes se ubican en la primera y segunda corona de la región metropolitana: 14 en el corredor norte, 5 en el eje oeste, y 10 en el corredor sur (Figura 1).

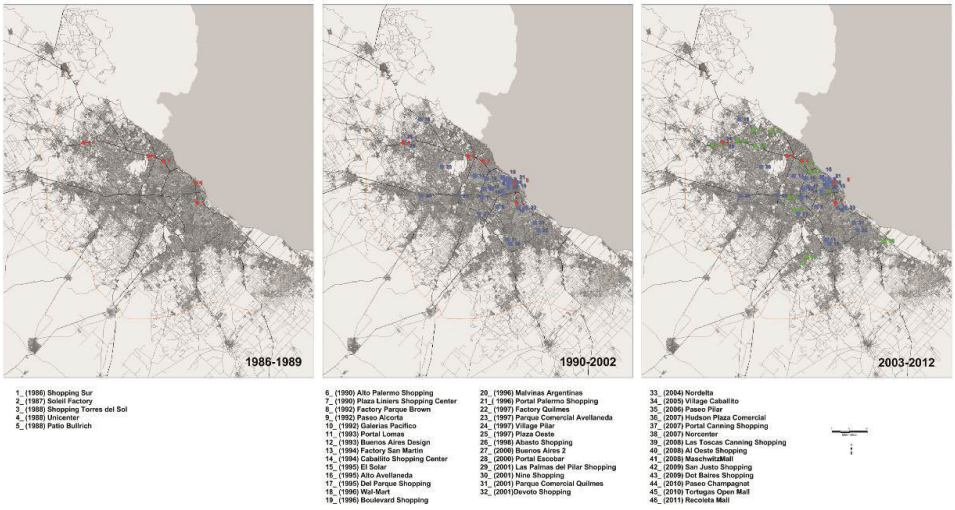


Figura 1. La evolución de los shopping center en la RMBA.
Fuente: Elaboración en base a relevamientos propios (cartografía digital: Marianela Figueroa), 2013.

Los primeros shopping centers datan de la segunda mitad de los ‘80 y en su localización denotan una predilección por la ciudad central (Patio Bullrich) o enclaves asociados a los sectores de mayores ingresos (Soleil Factory y Unicenter en San Isidro). El primer

shopping de la región fue el Shopping Sur (1986), localizado en el municipio de Avellaneda al sur de la región metropolitana, cuya actividad cesó en 1997. En 1987 inaugura el shopping Soleil, hoy con formato de outlet, y en 1988, el primer centro comercial regional de Argentina, el Unicenter (uno de los casos objeto de este estudio), con una superficie de 220.000 m^2. En el mismo año, la apertura de Torres del Sol en el municipio de Pilar, resulta una excepción tipológica, "(…) con un aire de galería comercial de lugar de vacaciones más que de un gran centro comercial de consumo" (Arizaga, Murgida, 2005: 430-445).

La fortaleza del "comercio de calle", sumado al buen clima y la escasez de problemas de inseguridad -entre otros motivos- ralentizaron el surgimiento de este formato respecto de otras metrópolis latinoamericanas. De acuerdo con Capron (1997), el modelo original del shopping argentino no es en absoluto suburbano, con una concentración destacada en el área céntrica, en convivencia con el comercio tradicional y las grandes avenidas o corredores tradicionales de compra. A diferencia de los tempranos emprendimientos en San Pablo (1966) y Guadalajara (1969), e incluso de los primeros centros comerciales de Bogotá y Santiago de Chile de los años setenta, concebidos como atractores comerciales a escala regional, en Buenos Aires la difusión espacial se hizo principalmente del centro hacia los barrios de la capital y la periferia metropolitana.

La década de los '90 constituye la etapa de mayor proliferación de estos formatos (con 27 nuevas aperturas), que continúan localizándose en la CABA a la vez que surgen nuevos focos de localización en el conurbano, especialmente en torno al Camino de Cintura, donde todavía existen densidades de población considerables (Vecslir, Ciccolella, 2009).

Su rápida expansión -para 1995 ya se había construido el 75% de los emprendimientos actuales- aproximó la RMBA a otros contextos latinoamericanos en término de número de aperturas. Así, en la RMBA, sólo el 12% de los shoppings tiene menos de diez años de funcionamiento, y el resto fueron construidos antes de la crisis económica de 2001. El último periodo, la década de los 2003-2012, abarca 14 nuevas inauguraciones. Entre éstas destaca la polarización de centros en relación al Acceso Norte en el cruce con la Av. General Paz, y en los ramales hacia Tigre, Pilar y Escobar (DOT Baires Shopping, Paseo Pilar, Maschwitz Mall, Tortugas Open Mall).

La interpretación de la figura 1 permite inferir un crecimiento preferencial de los emprendimientos en la CABA y sobre los corredores urbanos norte y noroeste. Tanto las urbanizaciones residenciales privadas (barrios cerrados, countries, clubes de chacra y mega emprendimientos), como los parques industriales, centros privados universitarios y de salud, complejos de oficinas descentralizadas y grandes superficies comerciales se han ubicado en esta subregión. Sin embargo, también se observan importantes centros comerciales en sectores de población de ingresos medios y medios-bajos, al sur y oeste de la región metropolitana.

Así, lo que caracteriza al Acceso Norte, a diferencia de lo que sucede en otros ejes de la RMBA, es la progresiva consolidación de "nuevas centralidades complejas" dadas

por la sinergia entre shopping center y otros usos direccionales o complementarios (residenciales, de servicio y equipamiento), con una mixtura funcional y una dinámica de transformación, inéditas en contextos suburbanos. La idea de "complejidad" en estos enclaves tiene que ver entonces con la diversidad de usos y su capacidad de atracción, hasta ahora propias de la centralidad tradicional, y que no podrían configurarse a partir de un único artefacto –shopping, edificio corporativo o gran equipamiento-, cualquiera fuese su tamaño.

En este marco, se seleccionaron cuatro casos de estudio localizados en el corredor norte (figura 2): el Dot Baires (2009), el Unicenter (1988), Las Palmas de Pilar (2001) y el centro comercial Nordelta (2004). Éstos resultan representativos de distintos contextos de implantación y configuración de tejidos: más consolidados, propios de un barrio residencial tradicional de la CABA (Dot Baires), áreas en consolidación dentro del continuo urbano del centro a la periferia metropolitana (Unicenter), áreas dispersas de baja densidad en proceso de expansión y consolidación (Las Palmas del Pilar en el km 50), o dentro de un mega emprendimiento residencial, producto de un masterplan (Nordelta).

Casos que a la vez contemplan la evolución y transformación hacia fuera y hacia adentro de las distintas tipologías comerciales: desde las "cajas cerradas" -el big box característico de los primeros centros comerciales norteamericanos-, hasta los más recientes paseos comerciales -shopping village u open mall-, shoppings de cercanía o nuevo shoppings urbanos "con oficinas".



Figura 2. Los casos de estudio. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta
Fuente: Google earth, 2014.

A nivel normativo, la mayoría de municipios no cuenta con códigos o planes urbanos actualizados que contemplen este tipo de implantaciones sino que regula de manera especial cada caso, adaptando los parámetros urbanísticos (factor de ocupación, retiros y restricciones de altura) a proyectos predeterminados. Así, encontramos shoppings implantados en zonas industriales (Unicenter) o residenciales (Pilar), zonas de "club de campo" (Nordelta) o calificadas de "equipamientos especiales" (DOT). Fuera de los municipios, la Ley provincial 12573 regula la instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de las grandes superficies. Paralelamente, la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (1977) limita estos crecimientos, a semejanza de otros usos, desde la factibilidad de servicios, capacidad de dotación de

equipamiento comunitario, e intensidad de ocupación.

3. CAMBIOS EN LOS PATRONES DE OCUPACIÓN DEL SUELO DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

La utilización del plano de "llenos y vacíos" como primer dispositivo gráfico de análisis de los casos de estudio (figura 3) nos permitió observar la ocupación actual del suelo y el salto de escala en el grano de la edificación que producen algunas de estas piezas comerciales.



Figura 3. La relación entre llenos y vacíos. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta

Fuente: Elaboración propia, 2014.

Este cambio resulta significativo en el caso del Unicenter, concebido según el modelo

norteamericano de “shopping regional” con 238.788 m² de techo distribuidos en tres niveles, así como en el de Las Palmas de Pilar, con una superficie de 65.750 m² desarrollada en una sola planta según la tipología de centro comercial abierto -open mall o shopping village-. El DOT presenta un formato más urbano y compacto, con 159.007 m² distribuidos en cuatro niveles y tres subsuelos, que se contrapone al de Nordelta, el más pequeño (11.268 m² en dos plantas), cuyo diseño responde al “shopping de cercanía”, con algunos servicios de proximidad para los barrios residenciales cerrados. Así, dependiendo de la superficie y especialmente de la tipología comercial, se observan obstrucciones en relación al espacio público, que puede verse afectado en su continuidad. El caso más representativo es Las Palmas del Pilar, donde el perímetro de la pieza edificada alcanza los 2.155 metros de longitud.

Los gráficos que comparan porcentualmente la misma relación (figura 4), marcan la diferencia entre los entornos más urbanos (DOT y Unicenter) con aproximadamente un 65% de espacio libre, de los emplazamientos más suburbanos (Las Palmas, Nordelta) con hasta un 90% de vacíos urbanos.

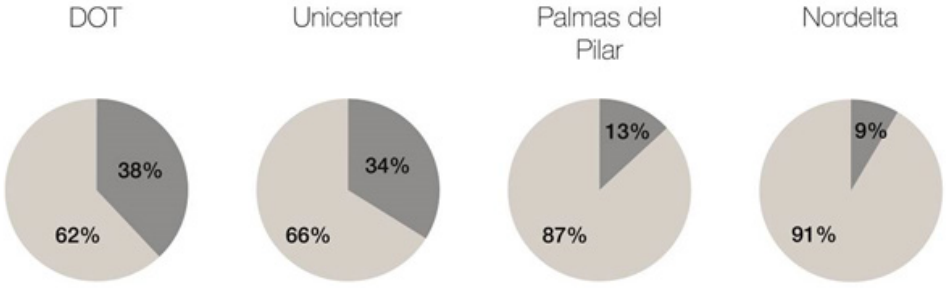


Figura 4. Porcentaje de llenos y vacíos en los casos de estudio
Fuente: Elaboración propia, 2014.

A partir de las imágenes satelitales disponibles en Google earth, fue posible reconstruir el proceso de ocupación del suelo en los cuatro casos de estudio durante la última década (figura 5)



El Northland Center (1954) o el Southdale Mall (1956), diseñados por Victor Gruen, son representativos de este tipo de centros comerciales nacidos en la posguerra de

Estados Unidos, de fachadas ciegas, espacios comunes interiores, varias plantas de altura, con dos “tiendas anclas”, pensados originalmente como centros integrales que incluyeran servicios a la comunidad más allá del comercio.

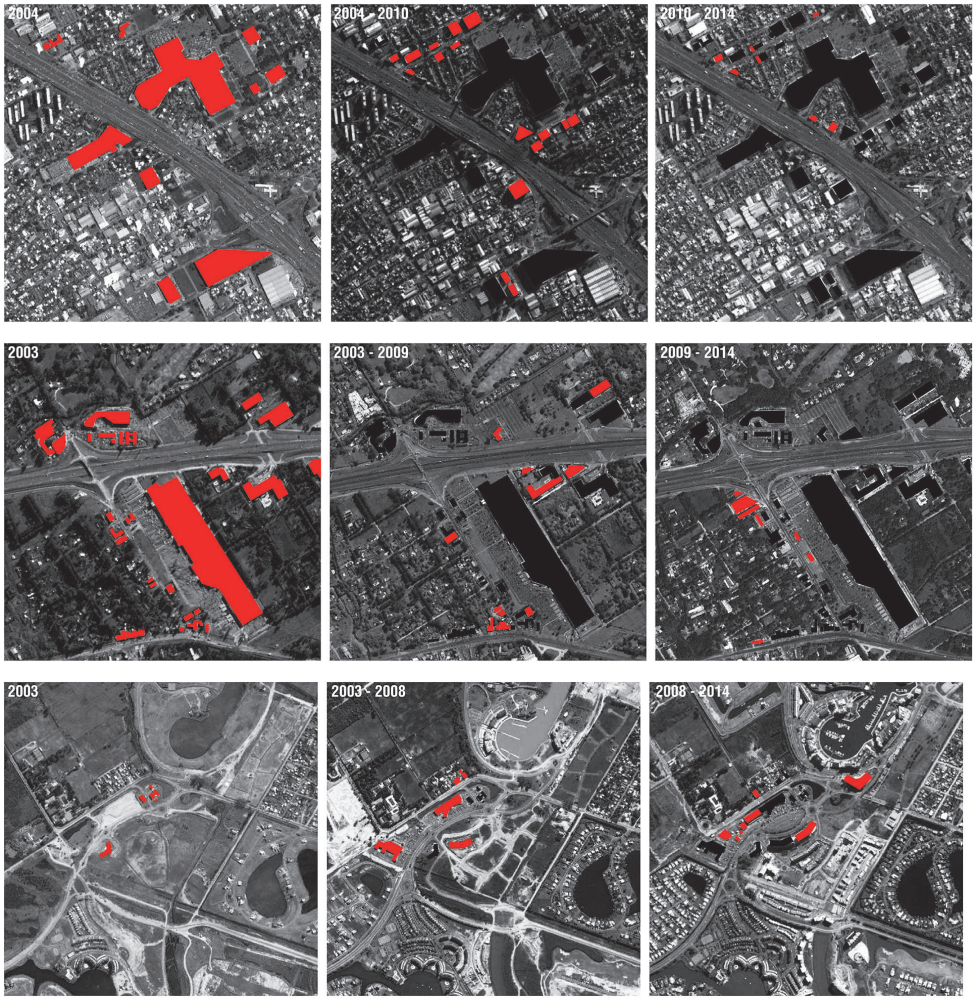


Figura 5. Proceso de ocupación del suelo durante la última década en los casos de estudio. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta
Fuente: Elaboración propia.

A inicios del 2000 ya existían los shoppings Unicenter y Las Palmas de Pilar, así como las más importantes superficies de consumo en sus entornos inmediatos (shopping Norcenter -inaugurado en 1999 como Showcenter-, Easy home-center, Village Pilar y Torres del Sol) . En coincidencia, son estos enclaves los que mayor capacidad de atracción y condiciones de “centralidad” gozan en la actualidad. Los centros comerciales

DOT y Nordelta, en cambio, recién aparecen en este periodo, siendo ambos contextos los más contrastantes a nivel de consolidación urbana y destacando la gran velocidad de la segunda operación.

Las mayores transformaciones se producen en el periodo 2005-2010. Entre los principales usos y procesos de cambio pueden distinguirse:

Operaciones de inserción de nuevas piezas aisladas, especialmente de edificios de oficinas (torre Assist Card, Optima Business Park, Panamerican Bureau y Direct TV, Edison Officia, Paralelo 50, Downttown Pilar, Atria Building, Parque Austral y ampliación del Bureau Pilar).

También surgen edificios híbridos que combinan despachos profesionales, apartamentos y oficinas (rental Suites Pilar, ampliación del Concord Pilar, Hey Add Center); hoteles (Intercontinental Nordelta) y nuevos contenedores comerciales o de servicios (juguetería Cebra, venta de electrodomésticos Fravega, gimnasio Megatlon).

Ampliaciones de los propios centros comerciales (Nordelta, Las Palmas de Pilar).

Completamiento puntual de edificación a lo largo de vías colectoras de la autopista y calles laterales a los shoppings (calles Paraná y Edison, ruta 27, calle Las Magnolias).

Generación de infraestructura viaria (especialmente notorio en Nordelta). En el caso del Dot, construcción de una pileta aliviadora, para mejorar los problemas generados por el colapso de la infraestructura de desagüe pluvial.

Algunos equipamientos (escuela y centro de salud ligados a la operación del DOT).

Además de las anteriores, el trabajo de campo permitió detectar una serie de transformaciones internas o de reciclaje tipológico del tejido existente (no visibles en la imagen satelital) que se describen en el apartado 5 de esta ponencia.

4. LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO COLECTIVO

Una etapa posterior del análisis fue diferenciar dentro del espacio libre, aquel de propiedad privada (al interior de parcela y estacionamientos descubiertos) y el de propiedad pública, ya sea el destinado a la vialidad (calles, autopistas), veredas peatonales o espacio público tradicional (parques, plazas, paseos), así como los cuerpos o cursos de agua, estos últimos tanto públicos como privados (figura 6 y 7).

Esta primera disquisición nos muestra que los casos con mayor predominio de vacío (Las Palmas, Nordelta) son paradójicamente los que presentan menor porcentaje de espacio público. Aunque no estén directamente relacionados con el centro comercial, los sectores de tejidos más densos son los que incluyen parques y paseos (ej. parque Saavedra y boulevard Holmberg) o mayor cantidad de espacio destinado a la vialidad primaria y secundaria (especialmente relevante en el caso de Unicenter con el Acceso Norte y sus colectoras). La presencia y continuidad de veredas también se registra en los emplazamientos más urbanos, de manera fragmentaria en Las Palmas, llegando a su total desaparición en el caso de Nordelta.

Este último, caracterizado por los trazados viarios curvilíneos, las rotondas y los cul de sac residenciales, presenta diferentes niveles de privacidad de la calle: desde el "acceso libre" al shopping center, pasando por un primer control en la Av. de los Lagos que da acceso a los diferentes barrios privados, hasta un total nivel de privacidad en el interior de los mismos. Los cuerpos de agua delineados por el masterplan, son considerados espacios privados por su limitación de uso, y se contraponen a otros cursos de agua como el Arroyo Burgueño en el caso de Las Palmas de Pilar, de acceso público pero sin un tratamiento de urbanización o acondicionamiento paisajístico compatible con este fin.



Figura 6. Espacio libre público y privado. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta
Fuente: Elaboración propia, 2014.

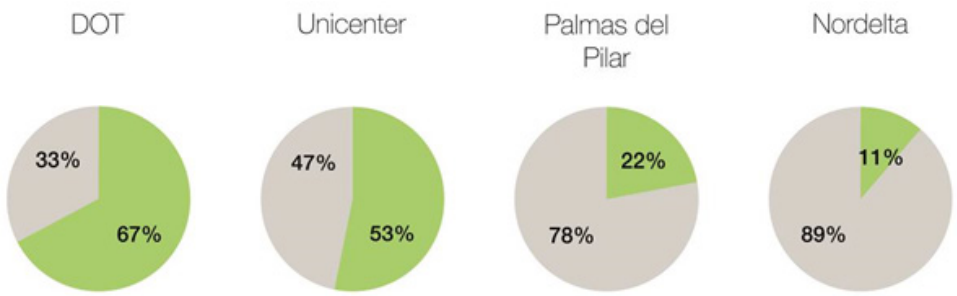


Figura 7. Porcentaje de espacio libre público y privado en los casos de estudio
Fuente: Elaboración propia, 2014.

Respecto de los estacionamientos, las fórmulas más urbanas reservan gran superficie de techo (aproximadamente 80.000 m^2) destinada a plazas de coches cubiertas, mientras que en contextos suburbanos éstas se localizan ocupando amplias superficies abiertas. El menor impacto de los estacionamientos de Nordelta (450 plazas) tiene que ver con el reducido flujo mensual de público que absorbe: 200.000 personas contra las 2.800.000 que recibe mensualmente el Unicenter (incluido dentro de los circuitos turísticos internacionales a los cuales corresponde el 14% de las ventas).

A partir del análisis de "llenos y vacíos" y de "espacio libre público y privado" se pensó en la construcción de una pieza gráfica que reinterpretase el comercio y los equipamientos como parte del sistema de espacios colectivos, permeables o "porosos" de los nuevos enclaves del consumo.

De acuerdo con la definición Manuel de Solà Morales de "espacio colectivo", se buscó considerar no solo el espacio de propiedad o titularidad pública, sino también todos aquellos lugares de propiedad privada donde se desarrolla la vida colectiva contemporánea. "Un centro de ventas o un hipermercado periférico, un parque de atracciones o un estadio, un gran aparcamiento o una galería de tiendas son los lugares significativos de la vida cotidiana, los espacios colectivos modernos" (Solà-Morales, 1992:5).

Desde esta perspectiva, se representaron en blanco todos los espacios libres públicos: calles, veredas, plazas, parques y paseos. Luego, se establecieron diferentes grados de "permeabilidad" del espacio colectivo, distinguiendo en escala de grises: equipamientos, grandes centros de consumo, comercio tradicional a la calle, servicios, estacionamientos y espacio libre interior de parcela. Finalmente, en negro, aparecen representados los espacios menos permeables como: residencias unifamiliares y multifamiliares, naves logísticas, garajes privados e industrias (figura 8).

Esta forma de representación denota que en los enclaves suburbanos, en contraposición a la ausencia de espacio público tradicional, se da una concentración y diversidad de espacios colectivos en contigüidad a los enlaces de infraestructura, configurados por grandes superficies de estacionamiento, vacíos intersticiales del viario, y espacios sobrantes de parcelas con uso comercial, de servicios o equipamiento. La concentración

espacial coincide en algunos casos, como en Las Palmas de Pilar y en menor medida Unicenter, con una intensa relación de flujo peatonal entre un lado y el otro de la autopista.

En el perímetro de los shoppings tipo open mall o shopping village –como Nordelta y Las Palmas de Pilar-, a los estacionamientos descubiertos delanteros o laterales, se suman las expansiones de los locales gastronómicos y algunas plazas o lugares de juego infantil, como elementos de transición entre espacio viario e interior de las edificaciones. En estos enclaves suburbanos, ciertos espacios libres resultan asimismo claves desde el punto de vista ecológico, garantizando a partir vacíos públicos y privados (como golfs, cementerios, campus universitarios o espacios verdes al interior de grandes parcelas) la continuidad del sistema ambiental.

En general, los gráficos revelan la importancia del espacio colectivo en estos entornos, donde estacionamientos, jardines privados, cursos de agua, ciertos tramos de calles y espacios intersticiales a los grandes objetos urbanos, podrían tener un papel estructurante. Sin embargo, las normativas urbanísticas vigentes, concentradas en los parámetros cuantitativos de ocupación del suelo (FOS y FOT) y según la lógica de cada predio o parcela, no permiten (a excepción de un masterplan como Nordelta) establecer lógicas de conjunto, dando lugar a configuraciones fragmentarias, de patchwork o sumatoria de piezas individuales.

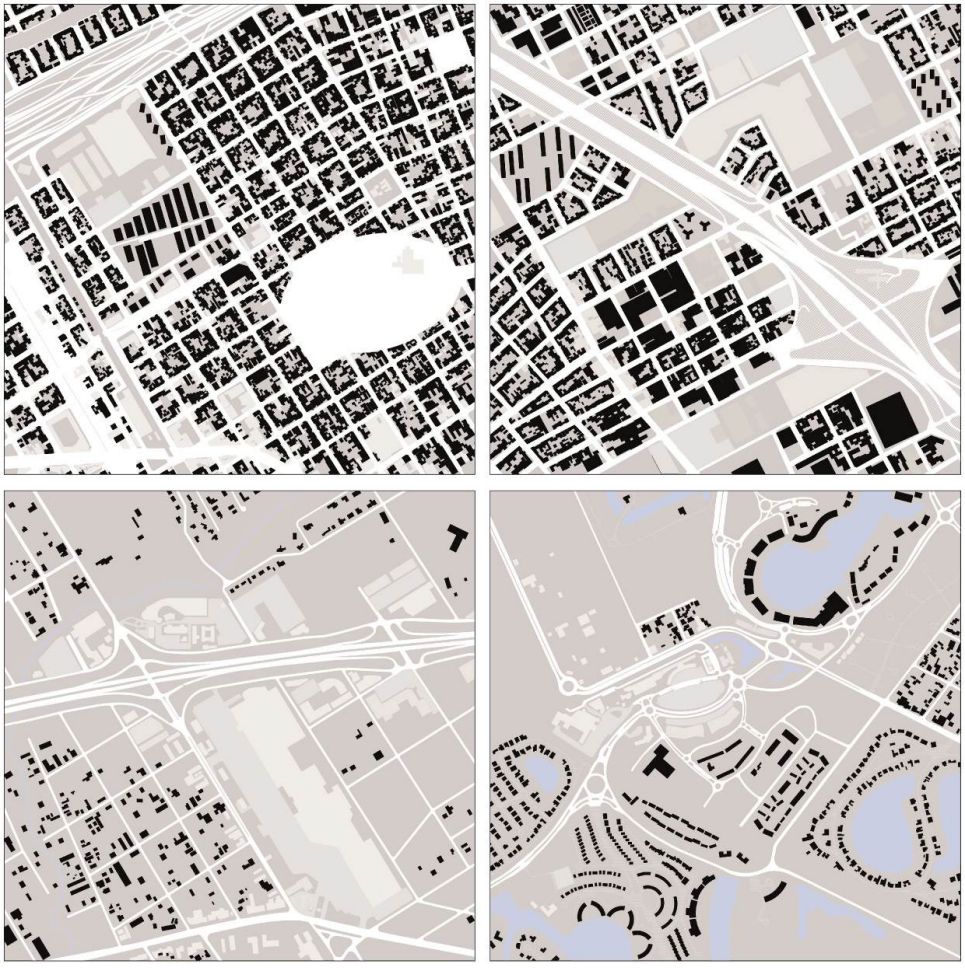


Figura 8. La permeabilidad del espacio colectivo. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta

Fuente: Elaboración propia.

5. LAS SINERGIAS FUNCIONALES Y ALGUNAS TRANSFORMACIONES TIPOLÓGICAS

A fin de entender las combinaciones funcionales y principales tendencias tipológicas en los sectores de estudio, se realizó un relevamiento de los usos de la edificación distinguiendo entre: comercio tradicional, grandes superficies comerciales, vivienda unifamiliar y multifamiliar, equipamientos (públicos y privados), servicios (oficinas, hotel -y suites temporarias-), depósitos, usos logísticos y garajes, e industria (figura 9 y 10).

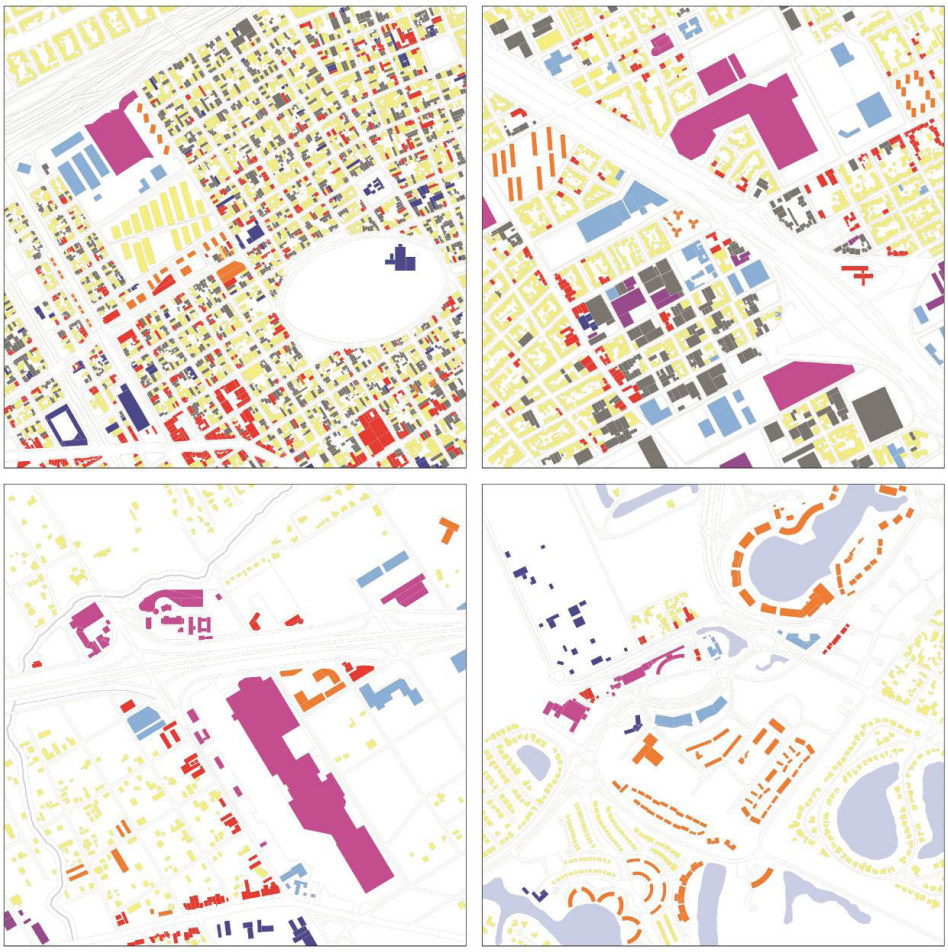


Figura 9. Los usos de la edificación. DOT, Unicenter, Las Palmas del Pilar, Nordelta
Fuente: Elaboración propia, 2014.

Una primera reflexión en torno a estas piezas gráficas es la pérdida de "hibridación" funcional de los enclaves, desde la Capital hacia la periferia metropolitana, en dos sentidos. Por un lado, en relación al porcentaje de usos, con predominio del uso residencial (80% en Nordelta) y nula presencia de actividad económica (industria, depósitos y usos logísticos) en los contextos suburbanos. En el DOT éstos representan un alto porcentaje (29%) debido a la presencia de garajes, siendo en realidad Unicenter el enclave con mayor proporción de los mismos (24%) destinados a depósitos y usos logísticos.

Al mismo tiempo, esto se traduce en una menor fricción de usos, que se asemeja más a un zonning de piezas autónomas. El caso extremo es el de Nordelta -reciente y planificado de manera unitaria- donde se sectoriza claramente el sector comercial, residencial, de oficinas y equipamiento; y la única hibridación funcional se da sobre la ruta 27, a espaldas del ámbito del masterplan.

En Las Palmas del Pilar, en cambio, existe una mayor alternancia entre la vivienda (en barrios cerrados o abiertos) y otros usos (hotel, oficinas, contenedores comerciales y de ocio). Asimismo, perviven y se fortalecen algunas estructuras tradicionales como la de la ruta 8 (antigua ruta a Pilar) y la calle Las Magnolias, tangencial al shopping, donde conviven el pequeño comercio, los talleres y depósitos, y la vivienda incluso dentro de unas mismas tipologías edificatorias.

Dentro de los contextos más urbanos, cabe diferenciar las intensas transformaciones que se registran en torno del Unicenter (surgimiento de oficinas y comercio complementario, sinergias con Norcenter y zona logística, etc.) respecto del contexto del Dot. La importante densidad y diversidad funcional en este caso resulta previa a la implantación del shopping, que no parece haber generado transformaciones de índole funcional, más que un aumento notable del tráfico vehicular. Su apertura relativamente reciente en un entorno ya muy consolidado, con frente a la autopista General Paz y con un límite marcado por el barrio Mitre hacia el sur, no ha repercutido en relaciones de flujo con la estación ferroviaria Saavedra ni con el sistema de espacio público y equipamientos existentes.

Sin embargo, señaladas estas diferencias, se reconoce el surgimiento algunas actividades y procesos de hibridación tipológica que afectan en mayor o menor medida los entornos de los cuatro enclaves analizados, y que podríamos caracterizar como los principales "códigos genéticos" o figuras de la transformación (Figura 11)

a. Edificios y complejos corporativos

Hace referencia a la progresiva densificación en enclaves suburbanos por el surgimiento de nuevos complejos corporativos y de residencia temporaria (tipo home & office y studios & suites), que adaptan la tipología característica en los centros tradicionales de la ciudad compacta, a complejos de menor altura y mayor ocupación de suelo, con verde privado, seguridad y estacionamientos descubiertos. Por ejemplo, Optima Business Park, Panamerican Bureau, Edison Officia, Paralelo 50 -en el caso de Unicenter-, Downtown Pilar, Atria Building, Bureau Pilar -en el entorno de Las Palmas de Pilar-, Puerta Norte -en Nordelta-. En enclaves urbanos, también resulta recurrente

la aparición de torres aisladas de oficinas. Por ejemplo, Edificio Intecons y Edificio Panamericana en el entorno del DOT.

b. "Casa transformada"

El reciclaje o sustitución, parcela a parcela, con actividades comerciales complementarias da lugar a tipologías tales como la "casa transformada", reciclada con comercio en la planta baja o en su totalidad.

c. Nave reciclada o "Almacén tienda"

En combinación con la anterior, destaca el "almacén tienda", nave con planta baja comercial y planta superior destinada a oficinas o depósito, o completamente dedicada al comercio (venta de muebles, outlet deportivos, viveros, talleres o concesionarios de automóvil, etc.). Por sumatoria de decisiones individuales, emergen nuevos corredores comerciales en antiguas zonas industriales, frentes a calles laterales al shopping o antiguas rutas. La Av. Fondo de la Legua, calle Edison y la Av. Paraná en Unicenter, Las Magnolias y la ruta 8 en Pilar, o la ruta 27 en Nordelta resultan ejemplos de este proceso.

d. Nuevo contenedor aislado

El surgimiento de contenedores ex novo en los bordes de las vías colectoras de la autopista con usos diversos tales como sedes bancarias, gimnasio, juguetería, venta de electrodomésticos, restaurant-cantina; y la inserción de otros grandes artefactos que aprovechan el flujo de clientes y las sinergias con el shopping (hipermercados, multicines, home centers o grandes equipamientos privados), completan la oferta de las "nuevas centralidades" metropolitanas, donde emergen usos y combinaciones de actividades hasta ahora propias de los centros tradicionales.

e. Hotel suburbano

Cabe mencionar en este sentido, la adaptación del hotel internacional a la tipología del "hotel suburbano de lujo", con mayor desarrollo horizontal y amplios espacios verdes de uso común (ej. Sheraton Pilar, Intercontinental Nordelta, Hilton Hotel & Resort Pilar), o al "hotel suburbano corporativo", más económico, destinado a reuniones empresariales o estancias cortas por trabajo, estudios universitarios, atención médica o visitas a familiares (ej. Ibis Pilar).

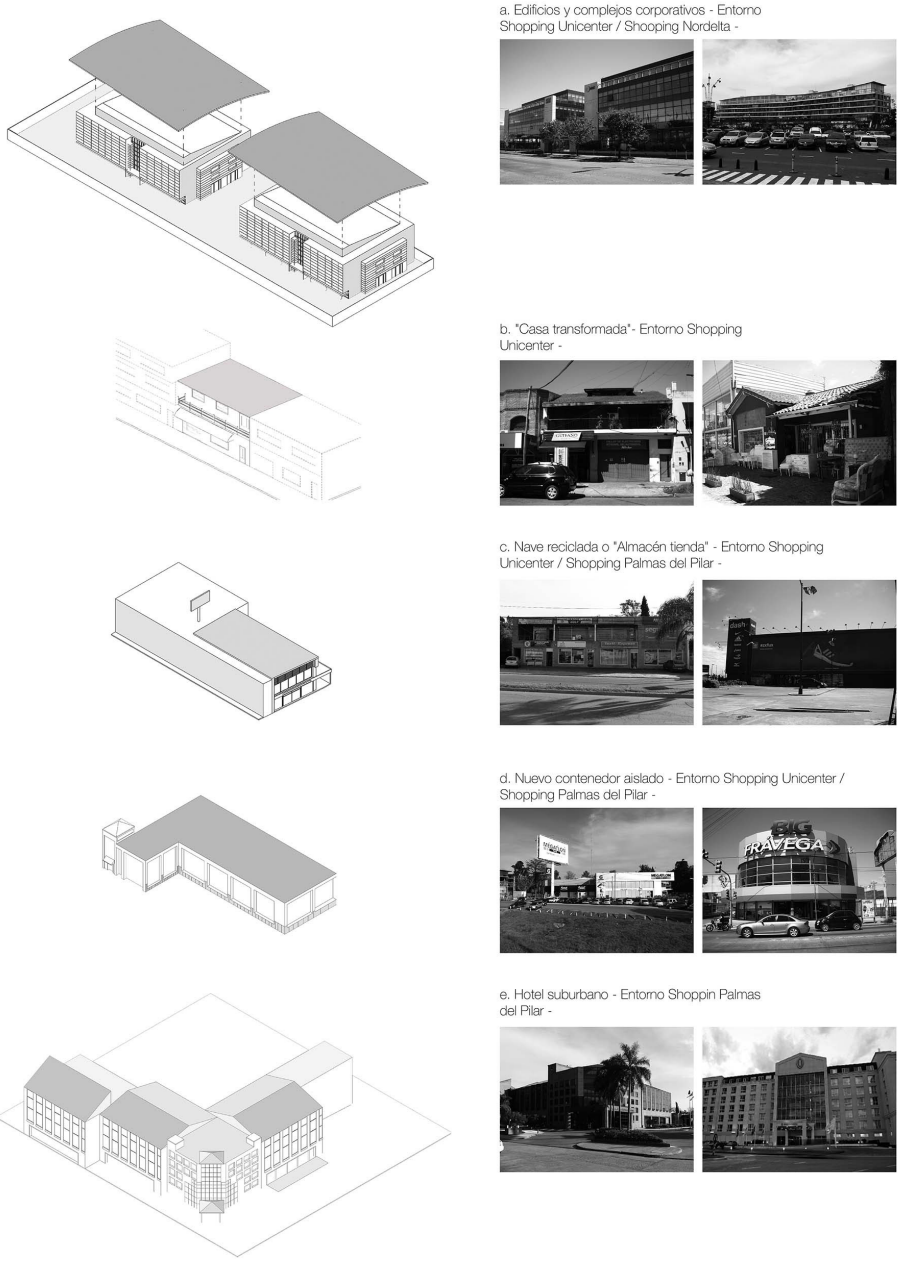


Figura 11. Principales tipologías de la transformación
Fuente: Elaboración propia.

6. REFLEXIONES FINALES

Una primera cuestión que se infiere del trabajo es la necesidad de un planeamiento a escala intermedia de las nuevas centralidades metropolitanas. En este tipo de enclaves emergentes, la normativa vigente no regula las relaciones morfológicas o funcionales de los objetos arquitectónicos entre sí ni con su contexto de implantación. Se trata más bien de operaciones que aplican indicadores casi exclusivamente cuantitativos, de metros cuadrados de techo, ocupación de suelo y número de estacionamientos. Esto resulta en un escaso control del impacto físico de los nuevos artefactos en el paisaje urbano y en la falta de previsión en materia de espacio público y equipamiento local, infraestructura de servicios (desagües pluviales, tendidos eléctricos, redes de agua y gas), demandas movilidad y transporte público. Por otro lado, y no menos importante, se soslaya la oportunidad de "hacer proyecto" a partir de programas funcionales que constituyen las nuevas piezas referenciales en el territorio metropolitano contemporáneo.

En esta dirección, las sinergias funcionales y transformaciones tipológicas detectadas en los casos de estudio nos han permitido tipificar algunos procesos y configuraciones espaciales recurrentes, a la vez que sus especificidades de acuerdo a los diferentes contextos de implantación. Además del surgimiento de otros usos direccionales, como artefactos de escala metropolitana complementarios al shopping center (hoteles, complejos corporativos, grandes equipamientos privados), se registraron numerosos cambios parcela a parcela, de reciclaje, sustitución o completamiento puntual del tejido existente. Procesos característicos de nuestra región metropolitana, donde gran parte de las transformaciones tienen lugar dentro de tejidos urbanos híbridos de desarrollo progresivo, a partir de iniciativas individuales que por sumatoria logran modificar amplios sectores de ciudad (Vecslir, Kozak, Rubio, Molina, 2013).

Por otro lado, la progresiva reestructuración y permeabilidad del espacio colectivo nos induce a repensar espacios privados y públicos –o de accesibilidad pública-, no como elementos aislados sino en relación con la pieza urbana en su conjunto. Vistos de manera concatenada, éstos parecen enriquecer y complejizar gradualmente el sistema de espacios libres existente, convalidando la postura de M. de Solá-Morales (1992), según la cual el espacio público no sólo continúa vivo sino que puede ser enriquecido, entre otras cosas a través de la "urbanización del privado", absorbiéndolo en la esfera de lo público. Hacer de estos lugares intermedios, "espacios no estériles, no sólo dejados a la publicidad y el beneficio, sino partes estimulantes del tejido urbano multiforme" (Solá Morales, 1992:4).

En este sentido, algunos autores (Hemmersam, 2004; Bento, 2011) reivindican el papel que ciertos arquitectos y teóricos (por ejemplo, Jerde y Koolhas) otorgan al shopping como potencial programa de integración urbana y de articulación de la ciudad fragmentada, capaz de "establecer una conexión entre la experiencia del espacio, los procesos sociales y la escala urbana." (Hemmersam, 2004:106). Se intuye que en determinadas circunstancias, estos artefactos del ocio y consumo, "no solamente crean nuevos lugares colectivos sino que califican y enriquecen el sistema de los espacios públicos donde se insertan, funcionando, incluso, como catalizadores o motores del

propio desarrollo y transformación urbanística" (Bento, 2011:12).

Pero la discusión en torno a indicadores urbanísticos renovados que asuman los programas y sinergias funcionales emergentes, las demandas tipológicas, de densidad y sistematización del espacio colectivo, no se agota en la pieza urbana, sino que nos remite al mismo tiempo a la necesidad de estrategias conjuntas de ordenamiento territorial que incluyan las nuevas centralidades metropolitanas.

Su rol como potenciales condensadores de actividades más allá del consumo -o del consumo entendido en su sentido amplio- de manera complementaria a las centralidades históricas tradicionales; como piezas clave de nuevos centros de intercambio y articulación con el sistema viario y de transporte público local , o como parte integrante de un sistema ambiental entendido a escala regional, abren el debate sobre las oportunidades y amenazas que estas piezas urbanas representan para el conjunto del territorio metropolitano, para la calificación de sus espacios colectivos, y para su desarrollo y transformación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arizaga M.C., Murgida A.M. (2005) "La pequeña Australia. La experiencia de las nuevas fronteras de las urbanizaciones cerradas" en Welch Guerra, Max (ed.) Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes. Buenos Aires: Biblos, pp.430-445.

Bento, P. (2011). Los nuevos lugares de la colectividad. Propuesta de Tesis Doctoral, DUOT, UPC.

Caporossi, C.; Díaz Terreno, F. (2013) "Civilizar, recuperar y conectar. Hacia un sistema integrado de movilidad en la Región Metropolitana Norte de Buenos Aires", Café de las Ciudades 122

Capron, G. (1996). La ville privé: les shopping centers à Buenos Aires. Tesis doctoral, Université de Toulouse II, Groupe de Recherche sur l'Amérique latine.

Caprón, G. (1997). "Urbanidad y modernización del comercio: Un análisis a partir del caso de los shopping centers en Buenos Aires", VI Encuentro de Geógrafos de América Latina: Territorio en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Carrion, F. (2005) "El centro histórico como proyecto y objeto de deseo". Eure, Vol. XXXI, Nº 93, p. 89-100.

Ciccolella, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". Eure, Vol. XXV, Nº 76, p. 5-27.

Ciccolella, P. (2000). "Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa". Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, Nº 7, p. 459-496.

De Mattos, C. (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". Eure, Vol. XXV, Nº 76, p.29-56.

De Mattos, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina.

De la ciudad a lo urbano generalizado". Documento de Trabajo nº 8 GEDEUR Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano.
Duhau, E. y Giglia, A. (2007). "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado". Eure, Vol. XXXIII, Nº 98, p. 77-95.
Gormsen, E. y Klein-Lüpke, R. (1991). "La plaza comercial en América Latina. Un nuevo indicador de metropolización". En: Colloque International "Grandes Metropoles d'Afrique et d'Amérique Latine" - Atelier II, p.140-146. Toulouse, Francia.
Hemmersam, P. (2004). "Shopping – Integrating the Fragmented City". Nordic Journal of Architectural Research, v.17, N°2, p. 97-108.
Koolhaas, R. (1994). "The generic city". En R. Koolhas et al. (1995). S, M, L, XL. New York: Monacelli Press.
Molina J., Rubio F., Vecslir L. (2014) "Transformaciones urbanas en enclaves comerciales emergentes en las metrópolis de Bogotá y Buenos Aires". Actas del VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (VISIIU) Barcelona | Bogotá. p. 968-982.
Müller, J.M. (2004). "Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá: Origen, características y tendencias de desarrollo". Revista Perspectiva Geográfica, 3.
Napadensky, A. (2012) "Shopping Malls en Santiago de Chile ¿Reproducción de desigualdad o producción de equidad?". Memorias XV CIU, Medellín.
Pintaudi, S.M. (1989): O "templo da mercadoría". Estudo sobre os Shopping-centers no Estado de São Paulo. Tesis de doctorado, Facultad de Geografía, Universidad de São Paulo.
Pintaudi, S.M. y Frugoli, H. (1992). Shopping centers. Espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras. São Paulo/Brasil.
Salcedo, R. y De Simone, L. (2012) Los malls en Chile. 30 años. Santiago de Chile: Uqbar Editores
Sarlo, B. (1998). "El Centro Comercial". Diario La Jornada Semanal. México. 22 de marzo de 1998.
Silva, C. H. Costa (2012) "Os Shopping Centers no Contexto Metropolitano de São Paulo (Brasil) e Buenos Aires (Argentina)". Inédito
Sola-Morales, M. de (1992). "Espacios públicos y espacios colectivos. Un nuevo reto: urbanizar lo privado". En La Vanguardia, Suplemento Cultura y Arte, p.4-5, 12 de mayo de 1992.
Vecslir, L. y Ciccolella, P. (2009). "Nuevos territorios del ocio y el comercio en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)". Revista Proyección Nº7: Desarrollo y Territorio. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
Vecslir, L. (2011). "Nuevas centralidades del ocio y el consumo. Ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires", riURB - Revista Iberoamericana de Urbanismo, 5,

p. 31-44.
Vecslir, L., Kozak, D., Rubio, F. y Molina, J. (2013) “Formación y transformación de tejidos urbanos híbridos. Estudio de casos en las regiones metropolitanas de Bogotá y Buenos Aires”. Actas del V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (VSIIU), Barcelona-Buenos Aires, p. 968-982.

Insustentabilidad De Lo Público Urbano En La Ciudad Actual

Venturini, Edgardo J.
Avila, Víctor D.
Terreno, Cristian

PALABRAS CLAVE
· Ambiente Urbano
· Espacio Público
· Proyecto Urbano Sustentable

Resumen / El paradigma de ciudad difusa evidencia que, más allá del discurso, el diseño interviene fragmentariamente, con operaciones desligadas de vinculaciones con la totalidad, siguiendo lógicas de rentabilización territorial sin preocuparse por condiciones y efectos que provocan en la estructura urbana y el territorio. Los valores patrimoniales del espacio público y tejido urbano han desaparecido, aunque ciertos discursos sigan mencionándolos en relación con áreas a revitalizar y "gentrificar" en un decorado de prestigio.

Las operaciones con fragmentos urbanos están concebidas de la misma manera como se proyectan los edificios singulares: como pseudo-totalidad aislada, indiferente al contexto y a los efectos que pudiera provocar sobre el ambiente humano, privilegiando la virtuosidad formal del fragmento sin preocuparse por las condiciones de transformación estructural que reclaman las condiciones de vida social, plegándose a imposiciones de una insustentable especulación inmobiliaria, convirtiéndose en su "maquillaje" obligado. Se impone el criterio de fragmento urbano cerrado, expresado en formalizaciones flexibles, rápidamente adaptables a cambios de demanda de usos, generando anomia del lugar urbano, contrapuesta al concepto de paisaje como significación del mismo.

La disolución de los espacios de la vida social colectiva (la calle, la plaza, el sistema de plazas, las galerías) en la ciudad difusa comporta la desaparición del espacio público en el nuevo territorio urbano: no se proyecta de manera explícita en los nuevos proyectos urbanos y asentamientos; se banaliza en las áreas tradicionales destinándolo a nudos de tránsito, estacionamiento, conexión, sede de los flujos circulatorios; está ausente sistemáticamente en las aglomeraciones periféricas difusas o reducido a concentraciones comerciales especializadas (cuyo paradigma es el hipermercado y el shopping).

VENTURINI, EDGARDO J.
Instituto del Ambiente Humano "Liliana Rainis"
FAUD - UNC
Córdoba
E-mail: edgardo.venturini@gmail.com

AVILA, VÍCTOR D.
Instituto del Ambiente Humano "Liliana Rainis" FAUD - UNC
Córdoba

TERRENO, CRISTIAN
Instituto del Ambiente Humano "Liliana Rainis"
FAUD - UNC
Córdoba

Fundamentos conceptuales del tema

La presente ponencia constituye un avance parcial del trabajo de investigación sobre "Territorios sustentables: calidad del habitar y del hábitat y proyectos sustentables en el territorio urbano metropolitano. El caso de Córdoba y su área metropolitana". Se orienta a formular algunas reflexiones acerca de la relación entre arquitectura, proyecto urbano y ciudad real, particularizando en algunas situaciones que se vinculan con el espacio público.

Sobre esta temática, es posible identificar una serie de problemáticas vinculadas con la reflexión acerca del desarrollo urbano en términos de consolidación de situaciones, redefinición de otras existentes, aliento de otras nuevas que conduzcan a la conceptualización de una ciudad sustentable. Se abren, entonces, algunas líneas de reflexión-acción alrededor de temáticas tales como el área central y la centralidad, los espacios abiertos y el paisaje urbano, la situación de la infraestructura y la prestación de servicios urbanos, las extensiones urbanas, la relación entre ciudad y medio natural, con particular consideración de las situaciones de borde, la vinculación entre áreas urbanas y periurbanas productivas, la cuestión de la localización y "arquitecturización" de grandes equipamientos (institucionales, infraestructurales, comerciales, culturales), la recuperación y protección de patrimonio (natural y cultural), la revisión de normativas vigentes y la formulación de nuevos instrumentos de orientación y regulación del desarrollo urbano.

El conflicto aparece en términos de urbanismo como totalidad o arquitectura como fragmentos que por yuxtaposición generan el espacio urbano. Ciertamente que las tendencias actualmente dominantes en materia de producción del espacio y de la ciudad muestran una fuerte inclinación hacia la última opción. También es cierto que los resultados de estas operaciones están a la vista, en términos de caos morfológico-espacial-funcional urbano, con pérdida de legibilidad, de patrimonio, de calidad ambiental, que se traducen en pérdida creciente de calidad de vida en el medio urbano.

Pensar la ciudad por fragmentos es posible a condición de ir y venir a ciertas lógicas que conduzcan a tomar en cuenta la totalidad urbana. Ello implica adherir a la visión del fragmento como parte de unas lógicas más abarcantes (ligadas a los conceptos de continuidad/discontinuidad, homogeneidad/diversidad-diferenciación, tramas de espacios abiertos, de sistemas de vinculaciones urbanas, de decisiones de inversión, de lectura e interpretación, etc.).

La lógica del fragmento en relación a la totalidad urbana (que se supone pretende constituir/conformar) debería evitar la idea de espacio-tiempo de la pura casualidad, de la pura voluntad "de forma" de la práctica artística, cuando lo que está implicado en este juego es la calidad de vida y del ambiente de una comunidad y de los diferentes grupos sociales que la componen.

No se trata de la resolución de parcialidades esparcidas en un espacio-tiempo precario e inestable sino de la organización formal-funcional de estructuras ambientales posibilitantes de las prácticas sociales que definen la identidad (no transitoria ni recortada) de una comunidad (no de individuos aislados).

La visión del fragmento absorbe, en este marco conceptual, el espesor cultural (social e individual) de las distintas situaciones urbanas (existentes y emergentes), constituyendo, entonces, un medio de salvaguardia de la unidad cultura urbana/ciudad, es decir, de la unidad del todo urbano y de la individualidad de las partes que lo componen. Así como en el ambiente natural la diversidad es un principio de "salud" del sistema, también lo es en el ambiente urbano, en la medida que permita al individuo recomponer las relaciones básicas con el todo afirmando su sentido de pertenencia, de identidad con el lugar social, cultural.

Lo urbano no es una simple coincidencia de fragmentos construídos en un espacio geográfico. Es el producto de un conjunto de múltiples procesos que se desarrollan a escala de todo el ambiente de la ciudad, procesos que mantienen sutiles relaciones de equilibrio inestable, dinámico.

Por ello, abordar la cuestión de su ordenamiento no puede reducirse a delimitar perímetros de obras particulares. Por el contrario, deben entenderse los procesos de los cuales es producto y expresión, comprendiendo sus lógicas y sus tendencias y analizando sus articulaciones en el espacio ambiental.

La ciudad es lugar privilegiado de integración, de coordinación de prácticas, de identificación simbólica, creando las necesarias condiciones para la comunicación entre los actores, con lo cual la ciudad se convierte en el generador de relaciones sociales a través de una multiplicidad de interacciones posibles, vehiculizadas por situaciones espaciales/morfológicas estructurantes básicas.

En este sentido aparece la idea de proyecto urbano ambiental como punto de integración y de referencia de ambas prácticas. El proyecto urbano no deriva mecánicamente de un programa funcional, sino que procede de un sistema de intenciones referidas al espacio, sus prácticas, sus significaciones. Responde a la pregunta ¿qué ciudad queremos? pero también ¿qué ciudad podemos construir?, y al mismo tiempo contribuye a su formulación.

En este sentido es un proyecto arquitectónico, porque sobre todo es una "puesta en forma": definición de la forma de los espacios públicos urbanos y características formales de las construcciones que los delimitan aunque sin definir el proyecto arquitectónico en sí de estas construcciones.

El rol del proyecto urbano es el de representar las calidades concretas del espacio, es decir, la cualidades de uso, de sentido y de forma. Tiende a representar las características esenciales de la forma urbana definida de dos maneras complementarias:

- como reglas que generan y organizan el tejido con sus características repetitivas y sus posibilidades de diferenciación (amanzanamiento, parcelamiento, tipologías, modos de sustitución y de ocupación, jerarquías de vías y de espacios exteriores);
- como composición urbana (trazados, relaciones con el medio natural y/o construído existente, rol de la monumentalidad, formalización de los principales espacios públicos).

Se trata, por un lado, del sistema urbano y por otro, de la formalización que responde

a las intenciones de proyecto. El principio mismo del proyecto urbano es el de poner la arquitectura al servicio de la calidad urbana.
La función del proyecto urbano es proveer un "contexto urbano", es decir, espacios de referencia calificados para las intervenciones arquitectónicas.
La finalidad del proyecto urbano no es la perfección de unidades formales sino la restitución del espacio al uso; es permitir prácticas sociales en el espacio, es quitar el espacio de la ciudad a la lógica productivista-empresarial y a las lógicas burocráticas y de exaltación del yo profesional para devolverlo a los habitantes.
Cabe recordar que la calidad y la identidad de un lugar urbano se remiten a un conjunto complejo de características formales, de valores simbólicos y de prácticas (reales y potenciales) que le permiten existir más allá de su función programática. Así, por ejemplo, una calle no es una ruta ni tampoco un patio es una plaza; estos elementos constituyen calidades espaciales concretas que se imbrican como conjunto en un sistema de convenciones que organizan una cultura urbana. Estas convenciones práctico-simbólicas conciernen al espacio público pero también a lo construído; no constituyen sólo un modo de clasificación sino una estructura de correspondencia entre los usos y las representaciones de los habitantes y las prácticas de los constructores.
La ciudad, y, en un sentido más amplio, el campo de lo urbano, evidencian dramáticamente los efectos de la transformación territorial resultante de la economía globalizada, manifestando las contradicciones entre las lógicas de permanencia de lo físico territorial y las lógicas volátiles de la economía del capitalismo tardío. Entran en contradicción el discurso y la concepción de la ciudad (la "ciudad pensada, proyectada"), por un lado, y la realidad de la producción y desarrollo concreto de la misma (la "ciudad real"), por otro.
En el nuevo paradigma de dispersión urbana la idea misma de área central y espacio público es puesta en cuestionamiento y desaparece, remplazada por los espacios de pura conectividad entre fragmentos de territorio urbanizado exclusivamente organizados en base a la diferenciación de espacios privados.
"...los espacios públicos tradicionales son remplazados cada vez más por espacios construídos y poseídos por entidades privadas (aunque frecuentemente con subsidios públicos), destinados a la congregación administrada del publico, es decir, espacios para el consumo...El acceso depende de la capacidad de pagar...Aquí reina la exclusividad, que asegura los altos niveles de control necesarios para impedir que la irregularidad, la imprevisibilidad y la ineficiencia entorpezcan el curso pacífico de los negocios." (Flusty, 1997)
La disolución de los espacios de la vida social colectiva (la calle, la plaza, el sistema de plazas, las galerías) en la ciudad difusa comporta la desaparición del espacio público en el nuevo territorio urbano: no se proyecta de manera explícita en los nuevos proyectos urbanos y asentamientos; se banaliza en las áreas tradicionales destinándolo a nudos de tránsito, estacionamiento, conexión, sede de los flujos circulatorios; está ausente sistemáticamente en las aglomeraciones periféricas difusas o reducido a concentraciones comerciales especializadas (cuyo paradigma es el hipermercado y el

shopping). (cfr. Bauman, 1998)

La ciudad difusa del capitalismo avanzado ha perdido el carácter esencial de lo urbano: más que una ciudad, es una aglomeración de cosas e individuos, un gigantesco archipiélago de islotes aislados entre sí, aunque altamente conectados (en algunos casos) por estrictas razones operativas de rentabilización de las inversiones. (cfr. Jameson, 1998). Estos islotes, fragmentos de nuevos colectivos funcionales, desarrollan estrategias de relegación, de cierre, de exclusión del "otro" en el cual se percibe el peligro de la diferencia. La ciudad difusa ha dejado de ser el medio de la sociedad para ser una aglomeración de lugares de colectivos más o menos homogéneos (por cuestiones básicamente funcionales económicas). Más que habitar un medio urbano, los sectores acomodados de la nueva ciudad difusa habitan lugares aislados voluntariamente (paradigma de la "marginalidad buscada y deseada"). Tal es el caso de las nuevas élites económicas surgidas de los últimos procesos del capitalismo tardío, cuyo paradigma es el "barrio privado" cercado y con acceso negado para quien no pertenece al mismo. O las nuevas áreas del terciario avanzado y del mundo financiero, cuyo ejemplo más elocuente es el centro de negocios de Houston, trama de calles subterráneas de más de nueve kilómetros de longitud organizada para conectar el distrito de negocios, sin acceso directo desde las calles sino sólo desde los bancos, compañías petroleras y de servicios avanzados. La contrapartida son los lugares de marginación y exclusión (barrios tradicionales empobrecidos y deteriorados, villas miseria) y el creciente abandono y degradación de áreas centrales antes prósperas.

Aunque cada época produzca su propia expresión arquitectónica, no deja de ser necesario recordar que las características de toda intervención deberían estar subordinadas a su inserción en la estructura urbana, entendida ésta como un sistema de hechos significativos para sus habitantes. Un enfoque de este tipo abre la posibilidad de considerar y establecer las relaciones entre arquitectura y realidad urbana como extensión concreta del campo de las demandas y de las prácticas sociales del espacio. Una aproximación tal requiere el reconocimiento de exigencias sociales menos explícitas pero, con todo, asumidas más o menos conscientemente por los habitantes. Se trata, en definitiva, de reconocer los elementos de la cultura urbana (o, mejor, de las culturas urbanas de la ciudad) involucrada en la consideración del lugar a conformar. La calidad y la identidad de un lugar urbano se refieren a un conjunto complejo de características formales, de valores significativos y de prácticas potenciales que le permiten existir más allá de su mera función formalizada en el proyecto presente, más allá de la mera construcción de una imagen de ciudad a partir de los actos proyectuales y políticos que organizan la gestión de la ciudad.

A este respecto, teniendo en cuenta el punto de vista de Manfredo Tafuri sobre la ciudad moderna puede afirmarse que el hecho de desleir la atención en el consumo de imágenes (percepción distraída) reduce toda estructura a superestructura. (cfr. Tafuri, 1977). Por un lado está el ambiente como campo de imágenes, como sistema de superestructuras visivas, como recuperación casual de patrimonio y prácticas, producto de una reorganización visualista destinada a un rápido consumo. Por otro, está el

ambiente como estructura, como contenido de valores históricos, sociales, culturales, ambientales conexos entre sí, como permanencias significativas con alto poder de "diálogo" con la comunidad. Disimular esta condición de estructura implica presentarlo a la percepción distraída como campo asintáctico de puras imágenes destinadas a consumirse rápidamente, fundando una nueva dimensión del comportamiento colectivo.

Este hecho ha sido identificado por Georg Simmel como "comportamiento blasé" (hastiado, aburrido). La esencia del comportamiento blasé es la insensibilidad a toda percepción profunda; ello no quiere decir que los objetos no sean percibidos sino, más bien, que la significación y el valor diferente de las cosas y, por consiguiente, las cosas mismas, son percibidas como no-esenciales. Los objetos están todos al mismo nivel y no se diferencian sino por la superficie más o menos atrayente o grande que presentan en el espacio urbano.

Uno de los aspectos urbanos más afectados por las nuevas estrategias de producción de la ciudad y lo urbano es el patrimonial. En el centro del concepto de patrimonio urbano se hallan los espacios públicos de la vida social y los objetos arquitectónicos que los configuran y organizan, considerados en su dimensión histórico-cultural y morfológico-ambiental, que han sido y son la expresión y el soporte de un conjunto de prácticas, de un saber-hacer, de un saber-vivir, de maneras de percibir, de creencias, todos ellos parte integrante de la identidad de las culturas contemporáneas. (cfr. Séguret, 2002)

En efecto, el nuevo paradigma urbano de la ciudad difusa se asienta sobre la desaparición de elementos urbanos tradicionales como la continuidad espacial, la densidad (manifiesta en el concepto de tejido, intensidad de uso del suelo y regularidades tipológicas de ocupación del suelo), la existencia de relaciones funcionales articuladas (como, por ejemplo, la relación trabajo-residencia organizada por estrategias de movilidad intraurbana), la existencia de espacios públicos jerarquizados de uso social, la existencia de áreas de centralidad ligadas a funciones representativas vinculadas con la tradición histórica de la ciudad que conllevan una fuerte carga simbólica de identidad urbana y constituyen factores decisivos en la estructuración del sentido de pertenencia, de ciudadanía local.

En las ciudades difusas la "nueva verdad urbana" es la realidad específica del fragmento. Sin preocuparse ya por la totalidad urbana, los problemas del contexto y del ambiente urbano, los pragmáticos de las nuevas inversiones oportunistas reducen la cuestión de lo urbano a la resolución óptima de estos fragmentos específicamente localizados. La ciudad difusa acaba siendo una estructura dispersa de enclaves protegidos para las nuevas élites económicas y guetos internos de marginación involuntaria y exclusión, con importantes áreas y centros tradicionales en retroceso. La factibilidad de estas inversiones se calcula sin tomar en cuenta los costos derivados de las consecuencias de este modo de hacer lugares "urbanos" (costos económicos derivados de inversiones en capital fijo por extensión de servicios e infraestructura, costos sociales derivados de la no-inversión en lugares con severas carencias de condiciones de habitabilidad que el Estado tampoco encara, costos ambientales derivados de la pérdida de sustentabilidad

del nuevo territorio urbanizado, etc.). La ciudad que aparece como producto de estos procesos ya no tiene "murallas" o fronteras exteriores: está atravesada por barreras en su interior que evidencian la "explosión del desorden" local en el mundo de los negocios oportunistas del "nuevo orden globalizado" del capitalismo tardío, contribuyendo decisivamente a la desintegración de las formas locales de solidaridad y vida comunitaria. (cfr. Bauman, 1998)

La construcción de la ciudad difusa que se concreta a través de la extensión indeterminada hacia cualquier dirección del territorio, la ocupación de terrains vagues y el enfoque del infill, con arquitecturas de contenedores desparramados en el territorio, casi negados al entorno, dotados de una parafernalia de medios de control y restricción/prohibición de acceso, torna evidente el conflicto surgido entre los conceptos de ciudad y los modos de producción y control de la ciudad y lo urbano.

El despliegue de estas estrategias se percibe cada vez más como creador de nueva pobreza: tanto en términos económicos, como políticos, psico-sociales culturales (pobreza de identificación, pérdida del sentido de pertenencia, desaparición del sentido de comunidad, pérdida creciente de calidad de la vida social e individual), ambientales (pérdida creciente de capital ecológico y de calidad ambiental). (cfr. Sennet, 1977). El proceso de construcción de la aglomeración difusa está teniendo resultados alarmantes en materia patrimonial, vinculados con la destrucción del tejido social y de valores culturales identitarios (crecimiento de los procesos de marginación y exclusión, desintegración de las prácticas comunitarias y dilución de vínculos sociales, pérdida de tradiciones, culturas y patrimonios locales frente a una creciente estandarización de los entornos urbanos en base a imágenes "globalizadas" que suponen una uniformización acelerada de los espacios y los medios urbanos donde lo local ya no tiene lugar). (cfr. Choay, 1992). En este proceso se produce la negación de la necesidad de representación de lo social local en el espacio y en el tiempo como identidad de una particular relación entre grupo social, memoria, sistemas de representación/simbolización y territorio. (cfr. Jeudy, 1986). La destrucción del paisaje local da lugar, por substitución, a la generalización de paisajes estereotipados en el hisperespacio informático y en el consumo de mercancías (incluído allí los nuevos "espacios urbanos" que en muchos casos constituyen no-lugares y no-espacios urbanos), dirigidos a individuos que han perdido el "apego" a su ciudad y asumen un sistema de relaciones superficiales y distantes con la misma, por lo cual han perdido la conciencia crítica y la capacidad reflexiva crítica frente a la nueva realidad física y la consiguiente impostación de paisajes "globalizados" estandarizados que impiden desarrollar todo sentido de pertenencia y de arraigo con lo local. (cfr. Fernández, 1998)

El nuevo paradigma de la ciudad difusa y las estrategias de "reposicionamiento competitivo" han hecho estallar la ciudad, han erosionado rápidamente la calidad de los espacios urbanos, con la desaparición del espacio público. El paisaje resultante, atravesado por autopistas en todos los sentidos de la extensión territorial, muestra la emergencia casi caótica de puntos de concentración de edificación más densa en un mar de edificación baja correspondiente a los distintos sectores residenciales, fuertemente

diferenciados en cuanto a su calidad según los estratos sociales a los cuales están destinados. El territorio de la aglomeración difusa se parece a una gigantesca periferia continua, salpicada cada tanto de torres y núcleos densos, perdiendo coherencia y sentido de lo urbano. (cfr. Torres Ribeiro, 2000).

Todo ello configura un cuadro de crisis de sustentabilidad urbana, dado el descontrol en la utilización y reproducción de los recursos renovables y no renovables. Se ha producido la privatización de gran número de espacios urbanos bajo la forma de enclaves, aquellos lugares más valorados desde el punto de vista económico y social por los sectores dominantes, donde se localizan las sedes del poder económico y político y la residencia y servicios de sus miembros, con un fuerte control de acceso a los mismos. Las áreas centrales, lugares por excelencia de lo urbano multifuncional, pasan a convertirse en espacios unifuncionales de comando. Como objetivo de la gestión urbana se tiende a hacer de la ciudad no un espacio de relación y convivencia sino el espacio competitivo de la ciudad-empresa.

Este nuevo modelo enfatiza la necesidad de un planeamiento flexible, adaptado a las cambiantes condiciones de la economía, con la finalidad de responder a los intereses privados sobre determinadas áreas urbano-metropolitanas, privilegiando los proyectos "concretos" por sobre los lineamientos generales que organizan la ciudad. Dado que es necesario producir fuertes reestructuraciones de determinadas áreas o enclaves, debe contarse con un marco flexible de planeamiento que pueda ser alterado en cualquier momento para acomodarlo a la conveniencia de los requerimientos de localización de actividades. Estos cambios en la producción de la ciudad se manifiestan también en la gestión de lo urbano como crisis de los factores de control de esa producción.

En este marco flexible han encontrado un espacio privilegiado los denominados "planes de proyectos", cuya mejor manifestación son los llamados "grandes proyectos urbanos" y los "megaemprendimientos", fuertemente definidos por su carácter autonómico como unidades de producción de lo urbano y cono instancias de auto-control en base a las específicas características técnico-constructivas y económicas de cada emprendimiento. Se impone el criterio de fragmento urbano cerrado, expresado en contenedores más o menos híbridos y flexibles para adaptarse rápidamente a los cambios de demanda de usos, generando una verdadera anomia del lugar urbano, contrapuesta al concepto de paisaje como significación del lugar urbano. Aquí se disuelve todo criterio de continuidad de tejido, de contextualización morfológico-funcional; cada proyecto se entiende y resuelve como totalidad en sí, sólo vinculada con el resto de la aglomeración por redes de conexión (viales e informáticas), pero, eso sí, aprovechando al máximo de sus posibilidades las redes infraestructurales (capital fijo) normalmente requeridas a la administración municipal.

Frente a este verdadero desastre de lo urbano contemporáneo, se abre camino la idea de recuperar la dimensión humana de lo urbano, generando instrumentos conceptuales, metodológicos y de gestión que permitan procesos de producción y control de lo urbano participativos y democráticos, como proceso de reconstrucción del sentido de ciudadanía y de corresponsabilidad social (de los habitantes, los gobernantes, los

empresarios, los inversores y, por supuesto, los profesionales, básicamente el caso de arquitectos / urbanistas / planificadores) en la producción de la ciudad y lo urbano.

Algunos avances de la investigación

El proyecto ha sido iniciado en fecha reciente, por lo que hasta el presente se ha avanzado en el análisis de espacios de centralidad de la ciudad de Córdoba.

En particular, se está estudiando el caso del centro histórico de la ciudad, vinculado con el área de mayor concentración y densidad de bienes patrimoniales y de actividades de servicios públicos y educativos tradicionales, así como espectáculos culturales y actividades comerciales y bancarias.

Una de las situaciones del espacio público que se está analizando en la investigación en marcha es el caso del entorno del centro histórico de la ciudad de Córdoba en el sector de la Manzana Jesuítica, declarada Patrimonio Mundial por UNESCO en el año 2000.

En el caso de la Manzana Jesuítica de Córdoba, a partir de la declaratoria de UNESCO se operaron una serie de cambios de tipo funcional que posibilitan su actual utilización por parte de la población local y los visitantes. Las funciones administrativas y de dirección de la Universidad Nacional (el Rectorado, Consejo Superior, Secretarías y oficinas administrativas) han sido trasladados a la Ciudad Universitaria, manteniéndose la Biblioteca Mayor y la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, así como aulas para el dictado de clases de postgrado y el Salón de Grados para los actos ceremoniales mayores de la Universidad. Estos cambios permitieron la organización del museo de sitio, que en un futuro próximo podrá convertirse en el centro de interpretación del sistema jesuítico en la provincia de Córdoba, además de ser museo histórico de la Universidad Nacional. Este nuevo carácter funcional ha permitido construir una nueva relación entre la Manzana como sitio físico del Centro Histórico y la percepción e interpretación que de ella hacen los ciudadanos y visitantes, integrándola en una experiencia cotidiana de la vitalidad en la cultura urbana de Córdoba. Antes reservada a los que tenían alguna vinculación directa con las funciones universitarias allí asentadas, hoy en día se ha convertido en un punto de referencia para gran parte de la población y en motivo de innumerables actividades recreativas, culturales y educativas de la comunidad urbana (sede del Festival de Música Barroca, visitas escolares, conferencias, exposiciones documentales y artísticas, centro de investigación para especialistas, además de las cotidianas visitas turísticas generales).

En el proceso de adecuación de las estructuras físicas, pueden señalarse importantes aciertos. En primer lugar, la restitución de las conexiones entre el claustro del antiguo Rectorado, el Colegio de Monserrat y la Iglesia y Residencia de la Compañía, que durante casi dos siglos habían permanecido clausuradas e incluso ignoradas, con lo cual se ha facilitado la efectiva visita integral del conjunto. En segundo lugar, los trabajos de restauración en la Capilla Doméstica, a los cuales se agregan las obras de restauración, consolidación y mantenimiento de la Iglesia y la Residencia, han hecho posible la revitalización del valor patrimonial integral del conjunto, además de

la recuperación del valor artístico y material de estos sectores de la Manzana (sobre todo en el caso de la Iglesia y la Capilla Doméstica, verdaderas joyas del arte y la arquitectura del barroco en estas tierras de América Latina). La organización de las salas del museo en dependencias del antiguo rectorado ha posibilitado la exhibición de la Biblioteca Jesuítica, desconocida por la mayoría de la población por el hecho de no estar expuesta a la visita pública. Todas estas actuaciones permiten la realización de un recorrido físico-temporal que permite recomponer e interpretar el sentido histórico, cultural, funcional del conjunto en los distintos momentos de su proceso histórico hasta la actualidad, incorporándolo al uso público de los espacios urbanos por parte de habitantes y visitantes de la ciudad.

La Manzana Jesuítica se halla localizada en una manzana céntrica del casco histórico fundacional, delimitada por las calles Obispo Trejo (sobre la cual se hallan las fachadas principales de los monumentos integrantes del conjunto: La Iglesia de la compañía, el antiguo Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba y el colegio Nacional de Monserrat), Caseros, Duarte Quirós y la Avenida Vélez Sarsfield en su parte posterior. Esta localización central ha sido la fuente de varios problemas de uso del espacio público en relación con el conjunto monumental.

Si bien desde fines de los años 1970 se ha peatonalizado la calle Obispo Trejo (correspondiente a las fachadas y accesos principales a las partes integrantes del conjunto), las calles laterales de la trama urbana que circunscriben el conjunto (en especial la calle Caseros) movilizaban un importante volumen de tránsito diario, incrementado por la presencia de los vehículos que movilizan turistas. Esta situación ha producido diversos impactos en el conjunto. Por un lado, las vibraciones derivadas de la circulación de vehículos de transporte y de carga han influído en el agrietamiento de paredes originales de la Residencia sobre calle Caseros, causa que se ha sumado a la rotura de caños de la infraestructura de provisión de agua, provocando hundimientos parciales y desestabilización de muros en la esquina nor-este de la Residencia. Pero a ello debe agregarse el impacto negativo en términos físicos, culturales y fruicionales que representa la barrera del tránsito para la percepción del conjunto y del paisaje urbano histórico del sector del centro en el cual se halla inserto. Cabe recordar que estas arquitecturas fueron concebidas para su percepción al ritmo de la marcha a pie o en pequeños vehículos muy lentos, cosa no sucede en las condiciones de tránsito de la ciudad contemporánea. Baste señalar, para el caso, la imposibilidad de captar visualmente el conjunto en su totalidad, o tomar una fotografía del mismo, sin presencia de vehículos que interfieran en la percepción.

El rediseño de la vía en calle Caseros, con reducción de calzada y ampliación de la vereda como espacio de detención y contemplación del conjunto sobre la calle Caseros, sumado a la interrupción del tránsito vehicular dispuesta como consecuencia de la afectación de la Residencia antes mencionada, han permitido recuperar una situación paisajística y urbana adecuada para el entorno del conjunto. Ello ha favorecido la recuperación de la plazoleta ubicada frente a la Iglesia de la Compañía para usos recreativos y sociales mucho más intensos y masivos. Lugar de encuentro, de descanso, de espectáculos

son las funciones del espacio público que la nueva situación ha permitido en este espacio urbano remodelado (que requiere aún de equipo para facilitar la permanencia y el descanso que propicia). El principio de acuerdo establecido por las autoridades municipales con el sector comercial de la zona (peatonal Trejo y calle Caseros) ha posibilitado consolidar esta nueva perspectiva del espacio público urbano central, que se ha visto reforzada con la peatonalización restringida de calle Independencia (a la vuelta del conjunto jesuítico y frente al conjunto de Las Teresas), generando un sistema de espacios públicos continuos de uso permanente, con lo cual se pone de manifiesto la necesidad de implementar nuevos conceptos de planificación de los espacios urbanos a dominante patrimonial con inclusión de las funciones sociales, del cotidiano urbano y de la vivencialidad turística en el medio urbano.

En el sector se advierte un progresivo mejoramiento de la calidad de los locales comerciales (centro comercial a cielo abierto frente a las propuestas hoy dominantes de shopping centers cerrados y aislados del contexto urbano), que se está extendiendo por la calle Caseros y por Trejo hacia el sur del conjunto jesuítico. Asimismo, se advierte la consolidación de la presencia de restaurantes y cafeterías, vinculados a la presencia de la Facultad de Derecho y el colegio de Monserrat, así como a la presencia cercana del Teatro del Libertador, y de comercio vinculado con la actividad educativa que se sigue cumpliendo en el conjunto patrimonial (librerías especializadas en derecho, papelerías, locales de impresión y fotocopia). Todo ello se traduce en una vitalidad permanente en cuanto a situaciones de uso del espacio público: encuentro, reuniones, espectáculos callejeros, paseo comercial, actividad educativa, visitas turísticas y culturales, eventos culturales, feria artesanal, que construyen un marco de vitalidad para el conjunto patrimonial inserto en la trama histórica de la ciudad fundacional.

Otro sector que será motivo de análisis de nuevas formas de socialidad del espacio público es el “Portal de Güemes”, a lo largo de la calle Belgrano con epicentro en el Paseo de las Artes, zona que se ha convertido en centro de una nueva “movida” cultural y recreativa, así como de revitalización de la vida de un barrio signado, no mucho tiempo atrás, por la decadencia y la pérdida de calidad del hábitat social.

Preocupa, asimismo, la pérdida de vitalidad de las plazas públicas, tanto en el área central como en los barrios tradicionales y en las extensiones urbanas, donde, en algunos casos, ni siquiera están contempladas ni proyectadas.

Finalmente, un aspecto que desnudo la pérdida del sentido del espacio público se verifica en las nuevas “urbanizaciones cerradas” los denominados “barrios countries” que han prosperado en la periferia (sobre todo del noroeste de la ciudad, pero también en el suroeste y oeste), donde el espacio público se ha reducido a “decorado” paisajístico sin utilización efectiva, marco formal de las viviendas privadas. En algunos, se llega al extremo de prohibirse la circulación peatonal, por razones de control y seguridad!!!

Estas cuestiones serán motivo de análisis crítico y valoración en las futuras etapas de la investigación.

Algunas conclusiones parciales

Puede concluírse en que es necesario avanzar hacia modelos de gestión urbana más sustentables (en términos espaciales, económicos y sociales) con respecto a los centros históricos con valores patrimoniales, así como en las áreas intermedias a consolidar y en las nuevas extensiones urbanas. La complementariedad entre patrimonio cultural, turismo, centro comercial abierto y trama urbana tradicional, partiendo del reconocimiento de la complejidad multifuncional del centro histórico, han puesto de manifiesto que estas nuevas estrategias urbanas permiten alcanzar resultados positivos para todos los aspectos y actores involucrados en el proceso urbano. Ello significa desarrollar estrategias cualitativas consensuadas entre los diversos actores y sectores de intereses, teniendo presente que el patrimonio, cuya presencia es el motivo desencadenante de estas actuaciones, tiene potencialidades pero también limitaciones para su reutilización.

Recuperando la noción de dimensión humana de los hechos urbanos a través de la consideración de las prácticas sociales del espacio, ¿no será este el momento de ver cómo conciliar el proyecto de diseño (en tanto competencia profesional socialmente consagrada) y las prácticas sociales para las cuales se proyectan, formalizan y consagran espacios-lugares destinados a albergar, a posibilitar, a potenciar modos del habitar humano, del habitar en la ciudad? ¿No implica esto, acaso, la necesidad de apelar tanto al "arte urbano" como al "arte de vivir en la ciudad", la tradicional urbanidad, como fundamentos de esta "refundación" de la ciudad sobre la base del contenido múltiple de las prácticas sociales que la generan y le dan sentido?

Convendría recordar, a los diseñadores y a los gestores municipales, que a) el espacio público, en tanto espacio de la vida social urbana, tiene derecho a tener su identidad y, a su vez, a proporcionarla a quien lo usa; b) el espacio público tiene derecho a ser útil (no meramente decorativo) y a mantener la riqueza de funciones(no meramente las del consumo "acomodado") ; c) el espacio público tiene derecho a ser auténtico (no meramente un decorado de prestigio para el turismo y para valorizar áreas "gentrificadas"), a no ser reducido a la réplica de estereotipos de espacios acuñados en otros contextos (tipo la repetición hasta el hartazgo de las "ramblas" modelo Barcelona o las "plazas secas" del urbanismo europeo en contextos con temperaturas de 40º en verano!!!); d) el espacio público tiene derecho a ser construído en relación con la naturaleza, a ser sustentable (presencia del verde y de otros reguladores climáticos y de la contaminación urbana).

Para finalizar, parafraseando a Saint-Exupéry, podemos afirmar que "los hombres tienen una morada y su sentido del mundo y de las cosas se transforma según la calidad y el significado de la misma".

Bibliografía de referencia

Bauman, Z. (1998), La globalización. Consecuencias humanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (primera edición en castellano), 1999.

Choay, F. (1992), L'allégorie du patrimoine. Paris: Éditions du Seuil.

Fernández, R. (1998), El laboratorio americano. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Flusty, S. (1997), “Building Paranoia” en Ellin, Nan (comp.), Architecture of fear, Princeton Architectural Press, Nueva York, 1997.
Jameson, F. (1998), El giro cultural. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2002.
Jeudy, H.P. (1986), Mémoires du social. Paris: Presses Universitaires de France.
Seguret, F. (2002), Masse, mémoire, fiction. Paris: Sens & Tonka.
Sennett, R. (1977), El declive del hombre publico. Barcelona: Ediciones Península, 1978.
Torres Ribeiro, A. (comp., 2000), Repensando a experiência urbana da América Latina: questo□s, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO.
Tafuri, M. (1977) Teorias e historia de la arquitectura. Barcelona: Edit. Laia.

De la residencia al turismo. Imaginarios y discursos sobre el espacio público de Rosario

Vera, Paula
Roldán, Diego
Pascual, Cecilia

PALABRAS CLAVE
· Espacio público
· Turismo
· Imaginarios urbanos

Resumen / Alrededor de los años 1990s., se construyeron amplios concesos acerca de la imposibilidad de hallar alternativas políticas al desembarco de procesos económicos, frecuentemente rotulados bajo la designación genérica de globalización. La quiebra del pacto fordista-keynesiano, la primacía de en la producción de bienes y servicios, los requerimientos de redes flexibles para la circulación de nuevos y ágiles capitales informacionales difundidos y generados a través de redes alimentadas por un trabajo cada vez más calificado e inmaterial, la deslocalización de las actividades productivas, la horizontalización de la gestión empresarial y la lógica cultural del postmodernismo dibujaron un horizonte de innovaciones destinadas a durar. La economía requirió de una aceleración de la circulación de capitales y mercancías. Este proceso fue facilitado por una ola de (des)regulaciones y (re)estructuraciones de las capacidades y dispositivos de intervención directa de los Estados Nacionales. En ese tránsito hubo una dupla de palabras clave: privatización y descentralización. La privatización fue producida mediante el estímulo y los subsidios a la inversión empresarial. Al mismo tiempo, contribuyó a la reducción del gasto público en áreas sociales y a su concentración en el enforcement del aparato securitario y de las garantías jurídicas para la capitalización de las inversiones. La descentralización fue acompañada por la conversión de los dispositivos estatales de regulación directa en dispositivos de control indirectos, en los que los gobiernos municipales robustecieron sus atribuciones y funciones gubernamentales. A partir de los procesos de desestructuración de las capacidades de intervención y regulación de los Estados nacionales, los estados provinciales y las municipalidades adquirieron nuevas y numerosas funciones. Bajo la expresión “gobiernos locales” emergió una formación discursiva que acentuaba las características autárticas y autogestivas que debían asumir estas instituciones. Este proceso de descentralización y empoderamiento de gobiernos locales fue ensayado en América Latina desde mediados de 1980. En el caso de Argentina, la transformación del Estado se tradujo en la reforma de las constituciones provinciales primero y la Nacional en 1994, ampliando las atribuciones de los municipios, pero perpetuando algunas de sus históricas deficiencias financieras

VERA, PAULA
CONICET/CECUR
UNR
Argentina
E-mail: paulavera.arg@gmail.com

ROLDÁN, DIEGO
CONICET/CECUR
UNR
Argentina
E-mail: diegrol@hotmail.com

PASCUAL, CECILIA
CONICET/CECUR
UNR
Argentina
E-mail: cecipascual@hotmail.com

y administrativas. En la segunda mitad de los años 1990s., la planificación estratégica fue esgrimida como una herramienta modernizadora de las ciudades argentinas. En el marco de la globalización y la sociedad post-industrial, la planificación estratégica fue concebida como el medio más eficaz para asumir, desde los gobiernos locales, el desafío de la nueva competitividad urbana y regional.

La política local se caracterizó por cierta ambigüedad. Frente a algunos procesos, los municipios se transformaron en vectores eficaces de la penetración de los artefactos urbanos, económicos y culturales de una globalización que bajo las promesas de modernización encubría los componentes claves del neoliberalismo. Pero, en otros ámbitos y aspectos, las políticas locales ofrecieron una faceta menos complaciente con lo que parecía ser el imperativo de la época y ensayaron estrategias de negociación, adaptación relativa y, en ocasiones, de resistencia. En este contexto, los planes estratégicos y metropolitanos se constituyeron en dos instrumentos técnico-políticos de importancia cardinal para reflexionar y proyectar el ordenamiento territorial y el acondicionamiento de las ciudades latinoamericanas, paradójicamente, a favor y en contraste con las proposiciones de un nuevo orden urbano y de la flexibilización del régimen de acumulación del capitalismo.

Particularmente en Rosario, se diseñó un Plan Estratégico en 1998 (PER), reelaborado diez años después fue bajo la figura de un diseño más atractivo y envolvente de Plan Metropolitano 2010 (PERM) que complementó al Plan Urbano Rosario 2007-2017 (PUR). En las nociones deslizadas por el primero, la ciudad aparecía como un espacio a ser reformado y utilizado, principalmente, por los mismos residentes. En correlación con esta perspectiva, las preocupaciones acerca del espacio público estuvieron enmarcadas en su producción y acondicionamiento bajo el lema "Rosario, la mejor ciudad para vivir". La producción de espacio público estaba orientada a mejorar la calidad de vida de los habitantes y producir un entorno más amable y accesible para los propios rosarinos. Una década más tarde y con el slogan "Yo amo Rosario", la ciudad modifica su imagen estratégica consolidando una marca ciudad propia, ahora claramente vinculada al mercado de íconos globalizados. Las aristas residenciales son completadas con nuevas atracciones, ensayando constituirse en una plaza capaz de activar el deseo y las prácticas propias del turismo urbano (Judd, 2003). Este desplazamiento simbólico, que refleja las mutaciones de la imagen del marketing urbano local, pone en evidencia la reconfiguración de lugares y espacios, anteriormente (1998) planificados para el residente, en artefactos arquitectónicos, paisajísticos y culturales rediseñados para ofrecerse al turista (2007).

A través de la planificación, el municipio se erige en un agente clave del proceso de producción del espacio público proponiendo ciertos modos de usos y representaciones hegemónicas. Las nuevas industrias culturales promueven una alianza estratégica entre los desarrolladores urbanos y el gobierno municipal para generar un proceso de recualificación cultural de la ciudad que involucra diferentes prácticas y operaciones en y sobre el espacio. Muchas veces el resultado de estas intervenciones es un "Urbanismo escenográfico" que produce un espacio público marcado por una integración dócil de la diversidad y la heterogeneidad de la sociedad urbana. Actualmente, el gobierno de la ciudad no solo aspira a proponer a Rosario como una ciudad para ser vivida de manera permanente y experimentada en el tiempo de la cotidianeidad, sino que está

convencida de su capacidad para posicionarla como un espacio de acogida, seductor, acondicionado, y merecedor de los trayectos y el elogio del floreciente turismo interno de la Argentina.

La intención de esta ponencia es observar, analizar y comparar las construcciones imaginarias que se articulan alrededor de cada uno de estos dos discursos planificadores producidos con una década de por medio. Consideramos que las Planificaciones son discursos hegemónicos dentro del proceso de producción, reproducción e institucionalización de imágenes de la ciudad y de los imaginarios urbanos de amplio alcance y pregnancia social. Nos interesa establecer qué entienden estos artefactos discursivos por espacio público, cómo presuponen su diseño, de qué forma imaginan a sus destinatarios y sus apropiaciones y cuáles son las expectativas depositadas en estas áreas de la ciudad. Además, nos proponemos mostrar las condiciones de posibilidad de un desplazamiento operado desde la promoción y la gestión cultural hacia el ocio y el consumo, de la recuperación y preservación de espacios públicos, sostenidos en perspectivas "naturales", a la construcción de escenografías gastronómicas, de la gestión de unos espacios públicos con acondicionamientos e infraestructuras continuas y abiertos a la ciudadanía a la producción de espacios públicos discontinuos y focalizados en el tratamiento de sus equipamientos y tendencialmente más controlados y privatizados. Procuramos evidenciar la transformación en curso, la complejidad del proceso y las rupturas en los ensayos de la planificación urbana de Rosario que, aparentemente, posee una línea progresiva de más de veinte años en la gestión política local y en el diseño de su equipamiento urbanístico. La estrategia metodológica combina el análisis de los imaginarios urbanos (Silva, 2006; Hiernaux, 2007, Lindon, 2007), a través de las prácticas específicas promovidas sobre el espacio de la ciudad, con un análisis discursivo operado sobre los significantes presentes en los corpus documentales que registran las variaciones en la planificación estratégica y urbana de Rosario.

Dentro de los avances de esta investigación queremos destacar tres puntos: nuevos espacios públicos, circuitos turísticos y corredores gastronómicos. En relación al desplazamiento de los sentidos analizados en las discursividades oficiales se puede comprobar un creciente interés en la transformación de los espacios públicos en atención a la figura del visitante y el turista. Esto deriva en la progresiva recualificación de los espacios públicos ubicados en el circuito turístico de la ciudad y una consecuente elitización de los nuevos paisajes urbanos a través de las concesiones y reformas de los espacios gastronómicos insertos en los parques y paseos públicos. La creación de corredores gastronómicos viene reconfigurando el histórico barrio de Pichincha modificando los usos y costumbres propios de ese entorno urbano en un esfuerzo por convertirlo en una escenografía que emula ciertos barrios porteños. Por último, se constata que la orientación de las transformaciones urbanas hacia el turismo repercuten en proyectos urbanos de diversa índole y ubicación como son los ex galpones portuarios ahora denominados "ciudad joven" donde convivirán espectáculos, con oferta gastronómica y consumo de productos artesanales locales; y el polo tecnológico que compartirá su espacio con el museo del deporte dedicado a atraer un tipo de turismo centrado en la figura de Messi.

El espacio público en las planificaciones de Rosario

El espacio público es un concepto frecuentemente articulado por las dos Planificaciones Estratégicas de Rosario de 1998 y 2010 y por el Plan Urbano Rosario de 2007. En todos los casos y en sintonía explícita con el Plan Regulador de 1967, existe la idea de cancelar la influencia de la ciudad portuaria, ferrocarrilera e industrial en el área centro-norte. Se manifiesta el propósito de rehabilitar los residuos arquitectónicos-urbanos de la ciudad industrial y trasladar los enclaves en funcionamiento a la nueva zona portuaria ubicada en el sur, sustituyendo el área septentrional por un corredor verde-costero. En 1997, el ciclo de la ciudad de la producción y la comercialización de materias primas fue declarado agotado, sus formas ruinosas debían suplantarse por las de una ciudad vinculada a la recreación y el ocio.

De la documentación oficial se desprende una noción de espacio público que oscila entre una instrumentalización inspirada en un lenguaje político más o menos vulgar y cierta estrategia de marketing urbano. La utilización más apresurada del término aparece en el primer Plan Estratégico de 1998 (PER). Allí irrumpe muy ligada a la idea de familiaridad que existe en el espacio público de una ciudad media aún poco habituada a recibir poblaciones de lugares distantes y donde todos los habitantes, o al menos los que recorren el espacio público, se (re)conocen. Se trata del espacio público de una ciudad que todavía preserva los rasgos de comunidad y que no se ha aventurado en el terreno metropolitano. Las ideas de encuentro, juego, uso, goce, e intercambios sociales múltiples parecen retratar, pese a la vaguedad de los conceptos, una definición de espacio público urbano diseñado a la medida de las necesidades de sus pobladores. Durante la segunda mitad de la década de 1990, cuando el gobierno socialista podía imaginarse como un bastión de resistencia cultural y urbana contra el neoliberalismo del gobierno nacional y provincial, los espacios públicos fueron amojonados con carteles que propagaban la consigna de “Rosario la mejor ciudad para vivir”. Un leitmotiv y estrategia de comunicación dirigidos a los mismos residentes de la ciudad, quienes eran seducidos por un gobierno local que ensayaba políticas de construcción de espacio público centradas en la ciudad y sus habitantes con insinuaciones leves al derecho a la ciudad. Se imaginaba un espacio público democrático, expurgado de conflictos, centrado en la convivencia de unas multiplicidades e intercambios entre supuestos iguales. Como plantea Manuel Delgado (2007), ese espacio público es el que funciona como ideología, plan de gobierno y forma de producción de legitimidad en las intervenciones urbanas. En el PER 1998, sin embargo, se esbozan algunos puntos de vista algo más urbanísticos sobre las formas de ese espacio público que anticipan los diseños subsiguientes. Se bosqueja la idea de un espacio público de calidad, capaz de sostener ciertos beneficios ambientales y de constituirse en una herramienta para la recualificación y la jerarquización de ciertos fragmentos urbanos. Estos componentes menos específicos en los dos primeros términos (no se consignan más que definiciones vagas de ambiente y calidad) plantean un tercer elemento que indica por un lado la idea de una planificación y construcción del espacio público que se ejecuta por fragmentos y partes de la ciudad, sin una idea de totalidad subyacente, y cuyo resultado puede conducir a la puesta en valor de instalaciones ruinosas y desafectadas de uso, como

las edificaciones ferro-portuarias e industriales residuales o la proto-gentrificación de algunos barrios residenciales con trayectoria histórica. En ambos casos, los propietarios y el mercado inmobiliario son los principales beneficiario de las afectaciones de jerarquización y recualificación urbana inducidas por la planificación del municipio. Es justamente el sector privado el que es invocado por primera vez en 1998 como uno de los posibles y deseables impulsores de la producción del nuevo espacio público de calidad para la ciudad. Si bien la idea de los convenios público-privados y de producción de un área de mercado está más fuertemente ligada a las industrias y políticas culturales, uno de los pilares de las primeras gestiones socialistas, desde 1998 se puede entrever que una de las debilidades asignadas al desarrollo urbanístico de la ciudad es "la falta de incentivos a la inversión privada en el sector inmobiliario." (PER 1998: 28). Históricamente recluido en la esfera administrativa y con recursos muy limitados, el municipio de Rosario vislumbraba como única estrategia posible para producir la "Rosario soñada" por la planificación pública a la inversión del sector financiero local y extranjero. La producción del espacio público debía tratar de atraer inversiones, las nuevas centralidades se complementarían con usos y apropiaciones de mercado. Seducir a los inversores privados era muy complejo en un contexto económico que afectaba particularmente a Rosario, con la desarticulación del cordón industrial y la mayor tasa de desempleo de la Argentina de los 1990s. Sin embargo, el desarrollo tímido de la propuesta de cofinanciación de las nuevas centralidades y un nuevo espacio público de alta calidad se invirtió a comienzos del nuevo milenio, cuando a fines de 2004 abrieron sus puertas el Portal Rosario Shopping perteneciente al grupo Cecosud y el Alto Rosario Shopping del grupo IRSA.

Cuando la ciudad de Rosario, tradicionalmente pro-cíclica en su economía, recuperó las condiciones de acumulación económicas y los excedentes del boom sojero estuvieron disponibles para ser invertidos, se generaron las condiciones económicas de construcción de un nuevo espacio público urbano y de reactivación, reinvención y reinversión en ciertas áreas de la ciudad. En 2004 se llevó a cabo el Congreso de la Lengua Española que se constituyó en la oportunidad de una rehabilitación fragmentaria de la zona céntrica inmediata al Teatro el Círculo. A partir de ese evento cultural, el gobierno municipal comenzó a acariciar un anhelo bastante diferente del declamado por la Rosario de ensueño y utopía que abocetaba el PER de 1998. La nueva ciudad estaría marcada por los eventos nacionales e internacionales, la construcción de renovadas postales urbano-paisajísticas, la conformación de distritos gastronómicos y la afluencia de turistas. En ese marco surgió el PUR 2007, un instrumento técnico de gobierno urbano de escaso vuelo conceptual, textos breves y todo el despliegue gráfico del que carecía el PER 1998. Las propuestas del PUR 2007 se caracterizan por ser muy tangibles y pragmáticas e intervenir sobre distintos fragmentos de la planta urbana. El balance de las propuestas y las realizaciones permite observar una zonificación marcada sobre el área central de la ciudad y su prolongación costera hacia el norte. Allí se emplazaron los mejores equipamientos urbanos y el capital privado halló una plaza conveniente para una rápida valorización del suelo y la obtención de tan altas como veloces tasas de retorno para sus inversiones.

En el PERM 2010 aparecen algunas nociones y usos más teóricamente cargados del concepto de espacio público y sus posibles derivaciones, aplicaciones y efectos sobre

la planta urbana de Rosario. A fines urbanísticos, la naturaleza geofísica del espacio público parece ser irrelevante, los redactores del documento prefieren enfatizar su contenido social, cultural: sus usos y apropiaciones. También sus páginas subrayan el disfrute del espacio público por "todos y todas" y la potenciación de la convivencia ciudadana en el ámbito por excelencia de la sociabilidad urbana pública. En algunos pasajes se hace referencia al Pacto de Movilidad y allí se recalca el carácter público de la calle. Pero si bien se intenta resguardar, especialmente en la zona central, a la calle de la circulación automotriz y del estacionamiento excesivo de vehículos, no se proyecta otro tipo de uso de la calle que no sea la circulación a través de otros medios, como las bicicletas o el desplazamiento peatonal. La forma de pensar este fragmento estriado del espacio público continúa dominada por la circulación. Cualquier otra forma de apropiación y uso al parecer puede perturbar las pautas de convivencia, circulación y funcionalidad urbana. "Las calles son un espacio público de alto valor, deben garantizar una circulación clara y eficiente impidiendo el uso de calzadas como estacionamientos…" (PERM 2010: 130) El único conflicto del espacio público parece manifestarse en la calle y se produce entre dos tipos de flujos: automóviles contra peatones y peatones contra automóviles. Allí el municipio interviene con su pacto de movilidad, garantizando la democracia y la diversidad vial con el auspicio de movimientos como Masa Crítica. La síntesis de esa oposición entre circulación y espacio público son los proyectos de estacionamientos subterráneos a las plazas públicas del centro de la ciudad. Es en el subsuelo del espacio público donde la circulación puede aletargarse, detenerse aunque solo momentáneamente.

El PERM 2010 celebra la construcción de importantes espacios públicos sobre el norte de la ciudad. Asegura que la causa eficiente de ese proceso es el PER 98 y guarda silencio sobre los posibles efectos de la recuperación del ciclo económico a comienzos de 2004. Puerto Norte es la materialización más importante de la nueva planificación estratégica urbana, un proyecto que concretaría un viejo anhelo de la ciudad expresado cuarenta años atrás en los planes desarrollistas. Con esa sustitución del área portuaria por un espacio recreativo, residencial y gastronómico, "…la ciudad ha incrementado su oferta de espacio público para el recreo y el esparcimiento en el área de la ribera." (PERM 2010: 133). Recientemente, Puerto Norte se convirtió en el paradigma de urbanización de los nuevos fragmentos de ciudad que el municipio comenzó a desarrollar sobre el norte de la ribera con la colaboración de fuertes inversiones inmobiliarias. Si bien los atractivos de Puerto Norte están especialmente delimitados por las inversiones del capital privado: edificios residenciales de altura extraordinaria y fuera de la escala urbana circundante, condominios de alta gama cerrados, edificios de oficinas para ejecutivos de empresas con servicios Hi-Tech, los redactores de la planificación urbana y estratégica enfatizan la producción de espacio público en el área de la ribera. Justamente este espacio "puesto al servicio y acceso de la ciudadanía" colabora silenciosamente en la valorización de las construcciones empresariales y promueve una nueva imagen urbana de una Rosario que se quiere metropolitana y global.

Las cualidades de ese espacio público son puestas de relieve como la modalidad por excelencia para recuperar los terrenos ribereños anteriormente afectados por el puerto, la playa de maniobras del Central Argentino y los elevadores de granos. El diseño

procuró generar en las franjas de la barranca "...dos sistemas de recorridos públicos". La intención fue proporcionar estructuras de grandes ramblas, plazas y espacios verdes con equipamiento urbano, obras artísticas (esculturas modernas), plantaciones a uno y otro lado de la Avenida de la Costa. Estas nuevas piezas urbanas jerarquizan los paseos públicos y favorecen el ingreso a áreas urbanizadas de la ciudad. Con Puerto Norte, Rosario conquista 42 hectáreas de espacio público formado por ramblas, parques creados y mantenidos única y exclusivamente por la inversión privada (PER 2010: 134). Espacios anteriormente rodeados por ruinas industriales que albergaban a poblaciones en formaciones urbanas caracterizadas como asentamientos irregulares: faltos de servicios, de urbanización regular y de condiciones de habitabilidad, fueron reemplazados por un espacio público moderno. El entorno privilegiado para torres, condominios y centros comerciales cuyas siluetas definen las formas de un proceso de gentrificación urbana que combina la construcción y la recualificación (Smith 2013 y Casgrain y Janoschka 2012).

Ciudad Ribera, por su parte, se propone producir 13 mil metros cuadrados de espacio público. Al igual que el Museo de Arte Contemporáneo de Rosario (MACRO), Ciudad Ribera establece el rescate del patrimonio arquitectónico industrial de los antiguos silos ubicados dentro de los elevadores de granos. Esas instalaciones serán demolidas parcialmente, aprovechando sus formas funcionalistas para maridarlas con los diseños minimalistas de la arquitectura moderna de una nueva ciudad post-industrial. Esta afectación plantea una rehabilitación patrimonial selectiva que confluye con arquitecturas escenográficas para la explotación de capitales privado. La historia ferroviaria y portuaria será restituida para albergar hoteles y centros comerciales.

Puerto Norte es concebido como punto clave de la estrategia de planificación urbana. Dado que establece la continuidad del espacio público a lo largo de la costa "... valorizándolo a través de una gestión sostenida y una intervención intencionada, como hecho integrador y liberador social." (PER 2010: 136). El espacio público de Puerto Norte es pensado como fuente de distribución social capaz de diseñar un programa de acción que proporcione mejores ámbitos para la vida de los ciudadanos. Las fórmulas del nuevo espacio público intentan enlazar, articular y combinar la ciudad productiva y la ciudad recreativa, el paisaje natural y el paisaje cultural. Las propuestas de valorización y saneamiento ambiental se enfocan sobre espacios públicos excéntricos. Estos sitios son fácilmente contrastables con los del área norte, tanto por la debilidad de sus funciones urbanas y de sus equipamientos, como por sus plantaciones y conservación. Pero esos espacios enfatizan su vocación de recuperar los componentes naturales del área. Allí, la urbanización es definida por pequeños senderos de cemento, una parquización mínima, bancos de cemento y barandas de hierro.

En líneas generales el espacio central es puesto en valor a partir del circuito paisajístico de la costa, la conexión con instalaciones de valor histórico-simbólico, los nuevos edificios de una ciudad posmoderna que se implanta por fragmentos desde la centralidad emergente de Costa Norte y el circuito gastronómico anexo a la ribera y que penetra en la trama urbana de los barrios Pichincha y Refinería. Este aglomerado distrital conlleva a la configuración de un área especialmente apta para el turismo cultural y el ocio en general. Si bien el PERM 2010 (130) sigue manifestándose a favor de "valorizar la convivencia solidaria en el espacio público" y pensar esos "espacios

en constante proceso de apropiación en tanto reformulación de usos y prácticas", las formas de estructuración de la política gubernamental concreta parece alejarse de esas consignas que combinan con cierta habilidad conceptos de las ciencias sociales y propuestas políticas progresistas. En el reciente entorno urbano del norte de la ciudad está surgiendo un nuevo espacio público muy poco vinculado a los valores colectivos declamados por la planificación estratégica y mejor relacionado con el diseño, el consumo y la recreación dirigida a un sector social de alto poder adquisitivo.

Marketing urbano y turismo

El desarrollo de una imagen o marca de ciudad (Lury, 2007) fue impulsando la idea de desarrollar la industria turística para proyectar a la ciudad como un potencial espacio de inversiones. El marketing urbano se orienta hacia dos grandes públicos objetivo, uno interno: el habitante de la propia ciudad; y otro externo: el habitante de otras ciudades, potencial turista. En la etapa orientada por el PER 1998, el énfasis estaba puesto en explotar los recursos naturales y culturales como atractivos turísticos. En relación a los recursos naturales, las intenciones se dirigían a consolidar los espacios públicos con fines recreativos y turísticos, destinados tanto a los propios habitantes como al turista. Como se ha avanzado en el apartado anterior, esta directriz se materializó en el slogan: "Rosario, la mejor ciudad para vivir" más orientado al público interno que al potencial visitante.

Posteriormente, en 2010 se presenta el Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable 2010-2018 (PDTS), a partir del cual se observa un desplazamiento en la nueva marca ciudad: "Yo amo Rosario"; ahora, más producida para el ojo del turista. Este slogan, inspirado en la imagen de ciudad turística global, como Nueva York, Barcelona y París, pone de manifiesto las aspiraciones de Rosario. El empleo de esta imagen permite corroborar la idea expuesta por Harvey (2008) quien sostiene que en este capitalismo, donde prima la producción de imágenes, también se genera un proceso de réplicas seriadas de las mismas. De este modo, analizando el empleo de este logo en todas las ciudades que aspiran a consolidar una imagen de ciudad internacional, se puede afirmar que las identidades locales quedan cooptadas por imágenes globales que tienen un sentido propio más allá del referente urbano que las adopte. El "Yo□" intenta condensar la imagen de una ciudad amigable preparada para el ciudadano del mundo, es una marca que funciona como sello de calidad del imaginario urbano dominante (Vera, 2013).

Teniendo en cuenta que la identidad urbana se representa a partir de múltiples aristas, es importante que la marca ciudad sea acompañada por ciertos productos que permitan satisfacer las demandas de los potenciales turistas y acentuar la identidad local. En este punto se destaca la configuración del nuevo espacio público, el incremento de espacios gastronómicos y culturales insertos en estos espacios públicos y la "recuperación" de elementos del patrimonio arquitectónico y cultural. A continuación analizaremos los principales referentes de las representaciones urbanas oficiales en el proceso de construcción de una imagen, marca y modelo donde el espacio público se consolida como entorno de lo cultural en diversas manifestaciones.

Espacialidades públicas y circuitos turísticos

En los últimos años se vienen desarrollando diversos proyectos de reconversión urbanística delineados originalmente en los planes estratégicos (1998; 2010) y el

Plan Urbano Rosario 2007-2017. Estos se orientan a remodelar la materialidad de la ciudad en concordancia a la construcción de una simbología o imaginería condensada en la imagen urbana adecuada al modelo contemporáneo de ciudad cosmopolita, dinámica, innovadora y bella para ser consumida y visitada.

A partir del PER 1998, Rosario plantea la actividad turística recreativa, cultural y de negocios como un eje de potencial desarrollo haciendo hincapié en dos cuestiones principales: la reconversión de los espacios públicos sobre el río y el incremento de los eventos culturales. La construcción planificada y estratégica de una "nueva ciudad turística" implicó, entre otras cosas, la delimitación de un público, un tipo de turismo específico y una configuración espacial determinada que encauce las prácticas de los visitantes. De este modo, se diseñan circuitos y modos de circulación que se van ajustando a la optimización del tiempo recreativo en un modelo que, en Rosario, apunta al fin de semana como modalidad turística y posibilidad de activación de la economía urbana. Esto produce una fragmentación determinada por los enclaves construidos, habilitados y promocionados para el turismo y aquellos espacios que son excluidos de ese mercado y, en muchos casos, de la inversión pública.

Es posible observar que la construcción simbólica y material de esa ciudad turística responde a un conjunto de representaciones dominantes del imaginario colectivo. En este sentido se ponderan ciertos lugares, actores y actividades. El río ocupa un puesto central en este imaginario. La idea e imagen de Rosario como ciudad de cara al río es una de las que más ha influido en los proyectos de urbanización y en la delimitación del recorrido turístico. Esto se puede observar en el sendero sugerido al turista en base al cual se ha organizado el mapa turístico de la ciudad. En el PER 1998 hallamos el primer antecedente de la política de turismo orientada al río en el que se destaca el valor turístico que potencialmente adquirirían los paisajes naturales y se afirmaba que la ribera rosarina se ha convertido en "la atracción turística por excelencia de la ciudad" (PER, 1998: 89). El río y los espacios públicos que se fueron configurando en su entorno, se construyen y se venden como paisaje, como recurso natural para recorrer en travesías organizadas para el turismo o para visitar en verano. Rosario pasó de ser una ciudad de espaldas al río, idea que se empleó como argumento para los primeros procesos de reconversión costera desde la década del 90, a ser una ciudad vinculada con el río o enfocada específicamente a los usos recreativos del mismo.

Uno de los ejemplos más destacados en este aspecto es el proceso de recualificación de los galpones de depósito del ex puerto ubicado en el centro de la ciudad, en la zona del Monumento a la Bandera con el proyecto denominado Ciudad Joven o Franja Joven, como también se lo designa en los planes. Éste apunta, fundamentalmente, a hacer converger cultura, innovación, tecnologías, diseño y juventud como nodo destacado de la "nueva" ciudad recuperando, a su vez, un espacio central en la costa ribereña. Se subraya "el aprovechamiento de este espacio público y su conexión con el circuito simbólico existente convierte al área en un territorio privilegiado para el turismo cultural. Así se pretende componer un ambiente accesible y auténtico que contribuya al patrimonio de la comunidad y conserve un valor real de ciudad cultural vinculada con el río." (PERM 2010, 163) Éste se complementa con las instalaciones ya en funcionamiento –Centro de la Juventud y Centro de Expresiones Contemporáneas– donde se realizan muestras y eventos culturales, focalizadas en las artes, la cultura

local y las tecnologías.

En el PUR 2007-2017 se detallan los proyectos de recualificación para cada galpón y su área circundante . En el Galpón 11 se radicarán una escuela de rock, la Escuela de Artes Urbanas que viene funcionando desde 2001 en el Galpón 15, talleres de malabares, trapecio y clown y un "campamento digital" con salas de grabación de audio y video. En el Galpón 13 funcionará una "fábrica cultural" de diseño y artes de producción de objetos. Un salón de usos múltiples en el Galpón 15 y en el 17 funcionarán un restaurante y un bar cultural. La inversión para esta obra proviene de fondos públicos provinciales, de todos modos, la explotación de los espacios gastronómicos que funcionarán en su interior serán concesionados sin licitaciones previas, lo cual ocasionó una serie de conflictos que se enmarcan en un modo ya institucionalizado del gobierno local de gestionar con los privados gran parte de los espacios públicos gastronómicos y culturales. Esta renovada espacialidad denominada "Ciudad Joven" revive sueños y esperanzas para el futuro de la "nueva ciudad" imaginaria y material que se viene construyendo desde los discursos e intervenciones oficiales de fines de los 90s. Un nuevo espacio público/privado que habilita nuevas prácticas y recorridos urbanos destinados principalmente al consumidor de clase media y al turista.

Las calles como circuitos turístico-patrimoniales

Como se evidencia en los diversos planes analizados, la calle es considerada uno de los espacios públicos por excelencia en la ciudad, destinado principalmente a la circulación. Además, puede capitalizarse como estrategia turística a través de la configuración de senderos o recorridos urbanos que delimitan la circulación del turista en la ciudad, orientando su mirada hacia los símbolos que se presentan como referentes de la identidad rosarina. Se trata de "circuitos innovadores que muestren el patrimonio histórico y cultural desde una perspectiva sustentable, (...), relevando y poniendo en valor atractivos tangibles e intangibles y segmentando la oferta según el interés de los visitantes que arriben a nuestra ciudad" (PDTS, 2010: 32). Dentro del programa "Desarrollar y potenciar productos" del PDTS 2010 se presenta el Proyecto Valoración del Patrimonio que busca registrar recursos de distinto tipo para confeccionar productos turísticos. En este sentido, se puede desglosar la estrategia turístico-patrimonial en dos grandes ejes: uno tangible vinculado al Patrimonio urbano arquitectónico y otro intangible definido por los aspectos culturales.

Los circuitos promocionados oficialmente para el turismo se ubican, casi exclusivamente, en la zona central de la ciudad (delimitada por el río, el Bv. Oroño y Av. Pellegrini) potenciando en este área las intervenciones culturales y patrimoniales impulsadas desde el gobierno local ya sea mediante normativas, acciones o convenios público-privados. Actualmente se está desarrollando el proyecto de "Revitalización del Casco Histórico. Rosario más linda" que apunta fundamentalmente a poner en valor los espacios públicos del área central a partir del acondicionamiento de calles, veredas y plazas, incorporando elementos de control del espacio público y contribuyendo a la protección del peatón. Esta intervención acentúa varios aspectos relacionados con la problemática abordada. Por un lado, la visión del espacio público como lugar de paso para el habitante y lugar a ser recorrido por el turista a quien se ofrece también la contemplación de ciertos hitos patrimoniales en ese recorrido. Por otro lado, la concentración de políticas de embellecimiento y construcción escenográfica de la zona

céntrica. En relación a los circuitos turísticos, en primer lugar se encuentra el Núcleo que comprende el "casco histórico" y las construcciones emplazadas alrededor de la plaza central (25 de Mayo) el Palacio del Correo, el Palacio de los Leones, el Museo de Arte Decorativo, el Consulado de España, la Catedral y el edificio Bola de Nieve. En este punto hay que tener en cuenta que su "casco histórico" es nuevo en relación a otras ciudades con pasado más frondoso. Por ejemplo el Palacio de los Leones, sede de la municipalidad, se construyó en 1886. Luego se presenta el Paseo del Siglo que incluye algunas cuadras de calle Córdoba a la altura del 1500-1800. Hay algunas casonas de principios de siglo XX, 1920 aprox., período definido como el "apogeo arquitectónico", con vidrieras comerciales y algunos edificios públicos. También se encuentra el circuito Rutas del Modernismo que es un recorrido por algunas fachadas que tienen la impronta del Art Nouveau. Muchas de estas casas son propiedad privada pero están dentro del catálogo patrimonial municipal. La mayoría de ellas se ubica en la zona céntrica. Por último se encuentra el circuito Romántica del Boulevard que es una reconstrucción fotográfica de las mansiones y palacetes de diversos estilos construidas sobre Bv. Oroño a principios de siglo XX y demolidos para realizar edificios modernos, fundamentalmente en las décadas de 1960 y el 1970. Esta intervención busca recrear el pasado del bulevar mediante fotografías en marcos de 40 x 60 de las antiguas construcciones ubicadas enfrente de las "nuevas". El objetivo es crear una galería de la memoria que una los museos de arte Castagnino y MACRO. En relación a ese vínculo, también se recuperaron ciertos lugares con impronta turística como los Silos Davis, donde se ubica el museo de arte contemporánea MACRO.

El paseo Romántica del Bulevar resulta paradigmático en relación a los otros circuitos patrimoniales porque es una intervención exclusivamente representacionalista de la ausencia. Se podría interpretar este circuito como un cementerio de lo patrimonial, una muestra fotos de lo que ya no está, de lo que en realidad pudo ser patrimonial pero fue demolido y sin embargo funciona como ausencia expresiva de una identidad local que pretende colmar de sentido ese espacio público que constituye el Bulevar. Hay que destacar que Bv. Oroño es un espacio público que desde principios del siglo XX funciona como organizador de sentidos urbanos, por esta razón no es casual que diversas intervenciones y montajes escenográficos se sitúen en este lugar.

Con respecto al patrimonio cultural intangible, tanto en el PDTS como en el PER y el PERM, es constante la apelación a las personalidades de la ciudad como símbolos de identidad urbana y patrimonio cultural. Desde los cantantes de la trova rosarina, los humoristas Olmedo y Fontanarrosa, deportistas como Messi –actual cara de la marca ciudad–, el histórico revolucionario Ernesto "Che" Guevara y algunos artistas plásticos. En este punto es pertinente destacar la intervención denominada Museo Urbano Arte a la vista donde una vez más se comprueba la centralización de los circuitos turístico-patrimoniales en espacios públicos. En esta intervención se propone al espacio público urbano como marco que reconstruye y exhibe la memoria pictórica local con un museo a la vista de todos a partir de la recreación en murales, en las medianeras de edificios, de obras de artistas reconocidos. Esta acción se desarrolla a partir de convenios con empresas privadas que funcionan como sponsors de la iniciativa. Entre las obras recreadas figuran las Berni, Gambartes, Vanzo y Grela quienes aparecen en los planes mencionados como personalidades distinguidas de la cultura rosarina de potencial

patrimonial y turístico.

Circuitos gastronómicos y escenografías urbanas

Como se señaló arriba, la recreación territorial de las ciudades en el nuevo milenio trasunta recorridos equivalentes en disímiles latitudes. La gestión local y la inversión privada en espacios públicos definieron los contornos de la imaginación espacial concentrada en las instalaciones de consumo gastronómico y recreativo, configurando un nicho de ganancia relevante y alta velocidad de rotación. En Rosario, el ingreso de esta dinámica se amalgamó con la política de producción de espacio público y la revalorización del área de la costanera centro-norte de la ciudad como itinerario de turismo nativo o externo. Además, se combinó también, una estrategia de patrimonialización de zonas con "densidad histórica" como el antiguo barrio prostibulario de Pichincha. Consolidado en los últimos cuatros años como epítome de la recualificación cultural de la ciudad combinando diseño, vanguardia, cocina cool y almacenes vintage. Entonces, el recreacionismo gastronómico puede esquematizarse en tres áreas: "Paseo Pellegrini" ubicado en una arteria central de la ciudad sitio de numerosos locales de comidas dirigido a una clase media, "Mercado Pichincha" que agrupa diseño, antigüedades y gastronomía que apunta a una clase media-alta y "Sabores de la costa" dividida entre los emprendimientos aludidos en la costa central y con una tradición de instalación más antigua de la zona del balneario La Florida (desde el Parque Além hasta la cabecera del puente Rosario-Victoria) con un público socialmente similar al anterior. Estos tres mojones componen un circuito trazado a partir de una coordinación común que paulatinamente ha desarrollado estrategias de identificación para ofrecer una imagen más o menos homogénea a sus potenciales consumidores. El desarrollo de slogans, campañas por área y promociones compuso la codificación de una imagen logotipo que expresa la variedad de consumos localizados en cada área y los públicos potenciales a los que cada uno de ellos están dirigidos.

Una serie de consideraciones están esbozadas en el PUR 2007-2017 donde se puede percibir la emergencia normativa de lo que a partir de 2010 cobraría importancia material. La cristalización de corredores con un sesgo de consumo gastronómico aunque ampliado a la oferta cultural articularía, en la planificación, una continuidad de los parques urbanos con espacios recreativos ¬¬-Parque Sunchales, Parque de las Colectividades, Parque España Norte, Parque España Sur y Parque a la Bandera- que le otorgaría densidad y aprovechamiento intensivo del espacio público local. Tal circuito amalgamaría un paseo peatonal de casi 5 kilómetros de espacios verdes que cifran simbólicamente al espacio público como un sitio seguro, abierto pero habilitado para el consumo de sectores medios y altos. La mediación de la gastronomía asegura una serie de usos, estableciendo una relación "apropiada" para todas las instalaciones a proyectarse en el área. Como señala un folleto turístico destinado a visitantes eternos: "Rosario invita también a conocer el movimiento de sus circuitos gastronómicos (Pellegrini, Pichincha, Costa), visitar un bar con historia donde probar el tradicional "Carlito" y participar en clases de cocina para aprender a elaborar recetas típicas. Y, por qué no, a disfrutar del aperitivo tradicional rosarino –el "Amargo Obrero"- junto a una picada. Una experiencia para no olvidar, plena de exóticos condimentos y salpimentada con esa particular fusión que ha hecho de Rosario una marca reconocida entre los principales polos gastronómicos del país."

En relación a esta estrategia de utilización de los espacios públicos como soporte para emprendimientos comerciales examinamos un caso particular relacionado con el desarrollo de una apuesta simbólica sobre el universo gastronómico local: la edición anual de "Rosario gastronómica", que evoca las múltiples experiencias similares desarrolladas en el país y en el exterior. Se trata de un emprendimiento comercial basado en la alta cocina con el fin de construir un imaginario del goce y de la profundidad cultural que implicaría participar de una inmersión en las propuestas diversas que Rosario pone de relieve en cuestión de paladares. La peculiaridad de este proyecto combina tres aristas de importancia: En primer lugar reúne a figuras empresarias de la gastronomía local, algunos de ellos con cierta proyección regional o nacional, segundo esta unión se da en el marco de una fundación que estimula, coordina y vigoriza proyectos de distinta índole incluyendo un perfil filantrópico dentro de sus objetivos empresarios y por último podemos identificar la articulación de la labor de la institución con brazos del gobierno local como puede ser el Ente Turístico Rosario (ETUR) y la intendencia de la ciudad en relación a su impacto en la formación de la imagen de una Rosario emprendedora y singular tanto en sus políticas públicas como en el perfil de su impulso comercial.

La Fundación Rosario Cocina Ideas nace en el año 2009 con la reunión de empresarios y chefs de la ciudad interesados de dotar de sistematicidad a experiencias más o menos dispersas de valorización de los espacios gastronómicos como peculiaridad turística y recreacional en la ciudad. La idea fundamental esgrimida por la fundación es valorizar a la cocina como un producto cultural capaz de trascender las fronteras de circulación local y mostrar a Rosario como un polo dinámico de innovación en materia gastronómica y de un público educado en el gusto. En mayo de 2011 se presentó la primera de cuatro ediciones de la semana gastronómica . El auspicio del ETUR implicó que muchas de las actividades se desarrollaran en las instalaciones de la municipalidad. La impronta de este primer evento combinaba la oferta de menús especiales en distintos restaurants y bares asociados a la fundación con actividades ofrecían una complejización a la dinámica del comer. Se propiciaron charlas temáticas a cargo de académicos, intelectuales, escritores y artistas locales donde la literatura, la historia, el arte y la arquitectura interrogaban el hecho gastronómico tratando de rescatar su dinámica particular dentro del campo cultural. Además, se montaron talleres del gusto para adultos y niños, organizados para la educación en el arte de comer, performances donde la imbricación del cuerpo y la comida era el tema convocante. Conjuntamente, se propició la proyección de películas en torno al comer amalgamadas con conferencias donde se explicitaba el lugar de la cocina en el cine. Finalmente se pusieron de relieve circuitos de visitas a huertas orgánicas emplazadas en el sur de la ciudad con el argumento de integrar los espacios productivos autogestivos emplazados en los márgenes de la ciudad a los derroteros escenográficos de un episodio más de la fragua de Rosario como ciudad de la inclusión, la innovación y la integración. En 2012, el lanzamiento de la segunda edición de la semana gastronómica fue llevado adelante por la Intendenta de Rosario Mónica Fein en las instalaciones del palacio municipal . Este gesto refuerza la tendencia creciente de este tipo de actividad en las agendas de intervención pública de la ciudad en materia de posicionamiento de la misma como plaza turística. La antes denominada actividad, en esta oportunidad fue

presentada como “Festival Urbano”, destacando la importancia que en el concierto nacional habrían cobrado las iniciativas motorizadas por la fundación y el impacto positivo que las diferentes actividades asociadas habían tenido en los emprendimientos gastronómicos locales y el aprovechamiento y uso de los diferentes itinerarios urbanos relacionados con este movimiento. La tercera edición del “festival”, en 2013, coincidió con la inauguración de uno de los itinerarios gastronómicos mencionados arriba: “Sabores de la costa” . Allí la intendenta Mónica Fein describió frente a numerosos empresarios los contornos de la inauguración:

“La ubicación estratégica del nuevo espacio en el Corredor La Florida, uno de los mayores atractivos de Rosario, augura la posibilidad de brindar una excelente alternativa para degustadores de la buena gastronomía con múltiples servicios, combinados además con las variadas actividades que ofrece el río Paraná y aliado a la mejor postal panorámica del imponente puente Rosario-Victoria, de las islas del delta y de la costa central de la ciudad.”

En esta oportunidad el énfasis que combina espacialidad, turismo y gastronomía es evidente y pone de relieve el carácter que asumió en 2014 la semana gastronómica y su reconocimiento por la cámara de diputados de la nación como actividad destacada para la proyección del impulso identitario de la ciudad de Rosario.

“La cultura local no sólo se conoce por sus monumentos y sus relatos, sino también por sus sabores, sus olores y sus bebidas. Las aventuras culinarias no sólo se basan en comer platos regionales, sino que se relacionan con actividades como la visita a los mercados locales, la participación en las festividades locales, los cursos de cocina, la visita de bodegas y la cata de vinos, entre otras. Por todo lo aquí expuesto, la comisión ha creído conveniente dictaminarlo favorablemente […]”.

Además esta edición puso el acento en la noción de circuito profundizando por un lado la excursión a los sectores de huertas orgánicas de la ciudad y por el otro incluyendo un itinerario de tragos y bares nocturnos de la ciudad y la connotación de Rosario como capital del helado artesanal con actividades en el Parque de la Bandera. El proceso de construcción de una identidad particular iniciada con sabores de la costa es acentuada en esta oportunidad con el sesgo de sabores del río que connotó toda las actividades gastronómicas. El río como recurso escenográfico y los espacios recreativos que lo entornan y el pescado protagonista de la cocina local completan una operación turística cultural tendiente a llenar de sentido la marca ciudad Rosario en marcha. Una nueva postal de la ciudad cuyos destinatarios son fundamentalmente la clase media y alta local y los turistas provenientes de otras zonas del país.

Conclusiones

En la primera parte de este trabajo se intentó poner en evidencia los diversos sentidos atribuidos al espacio público por la planificación estratégica que caracteriza a las gestiones municipales y urbanas de Rosario desde el año 1998. En este sentido detectamos la deriva de un espacio público notablemente domestico y comunitario hacia otro mucho más atento al diseño y lo global. Asimismo, pudo observarse en ese pasaje la formación de discursividades más proclives a acoger a la inversión privada como una de las fuerzas dinámicas ineludibles e infaltables para conseguir construir un nuevo espacio público de calidad, cuya definición está tensada por los atractivos ofrecidos a los inversores, las nuevas formas de consumo, las industrias culturales y la

accesibilidad de un público masivo. En el desplazamiento de los sentidos analizados en las discursividades oficiales se puede comprobar un creciente interés en la transformación de los espacios públicos en atención a la figura del visitante y el turista. Esto deriva en la progresiva recualificación de los espacios públicos ubicados en el circuito turístico de la ciudad y una consecuente estetización y elitización de los nuevos paisajes urbanos a través de las concesiones y reformas de los espacios gastronómicos insertos en los parques y paseos públicos, más puntualmente en el Parque de las Colectividades.

Se constata que la orientación de las transformaciones urbanas hacia el turismo repercuten en proyectos urbanos de diversa índole y ubicación como son los ex galpones portuarios ahora denominados "ciudad joven" donde convivirán espectáculos, con oferta gastronómica y consumo de productos artesanales locales, la recualificación del casco histórico y espacios públicos de la zona central, y las intervenciones patrimoniales y artísticas en espacios públicos que permiten dar cuenta de la cultura oficial a través de la que se busca representar la identidad rosarina.

La vinculación patrimonio-turismo también pone de manifiesto la implicancia del sector privado en la construcción del modelo Rosario. Una imagen urbana imaginaria que cuenta con una fuerte impronta simbólica y material vehiculizada en numerosas oportunidades por el sponsoreo de empresas locales o concesiones a privados que decantan en una progresiva privatización del espacio público en pos del turismo y el consumo que las clases medias y altas pueden hacer de la ciudad. Quizás el caso más contundente sean las concesiones de los espacios públicos sobre la ribera para emprendimientos gastronómicos. Estas nuevas y dinámicas industrias de la cultura culinaria han sido lanzadas por uniones empresarias, pero han contado con un apoyo incondicional de parte del municipio que vislumbra en los Festivales Urbanos Gastronómicos y en sus recorridos (especialmente el de Pichincha y La Florida) una plaza de mercado extraordinaria y la oportunidad de dinamizar un consumo y una economía urbana que ansia incluir al turismo como un rubro de gran relevancia.

En los últimos años se fue construyendo una escenografía urbana de la nueva ciudad donde conviven amigablemente el patrimonio, la cultura, la innovación, las torres de alta gama, los recorridos gastronómicos y la centralidad ofrecida al turismo y las clases medias como las nuevas postales rosarinas. Una imagen que como toda figuración es selectiva aunque se propone como hegemónica intentando colocar en un segundo plano los espacios y los procesos menos armónicos y conflictivos del espacio urbano de Rosario.

Referencias

CASGRAIN, A. y JANOSCHKA, M. (2013) "Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile", Andamios, vol. 10, núm. 22, pp. 19-44.

DELGADO, M.(2007) Sociedades Movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles, Barcelona, Anagrama.

HARVEY, D. (2008[1990]) La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.

HIERNAUX, D. (2007). "Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos", en Revista EURE, Vol. XXXIII, n°99, pp. 17-30, agosto 2007, Chile.

JUDD, D. (2003) El turismo urbano y la geografía de la ciudad, en Revista Eure, vo.XXIX, n°87, pp.51-62, septiembre 2003, Chile.
LINDON, A. (2007) "La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos" en Revista EURE VolXXXIII, N°99, Chile.
LURY, C. (2007). Haciendo y viviendo el negocio de Barcelona: Espacio, valor y poder de la marca. En YProductios (Ed.), Producta50 (pp. 118-133). Barcelona: CASM DOC2, Generalitat de Catalunya Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació.
SMITH, N. (2013) La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación. Madrid, Traficantes de Sueños.
VERA, P (2013) "Imaginarios urbanos y procesos de urbanización en las nuevas ciudades turísticas. El caso de Rosario, Argentina", en Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 22, n° 1, enero-junio 2013, Dossier Central, pp. 153-162, ISSN: 0124-7913 Disponible en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/34607/pdf_477

Movilidad y pobreza: una ecuación clave para el desarrollo urbano metropolitano

Vidal-Koppmann Sonia

PALABRAS CLAVE
· Región metropolitana
· Desarrollo urbano
· Políticas públicas

Resumen / El concepto de desarrollo urbano desigual adoptado por investigadores como Harvey (1987), Smith (1996), y presente también en la obra de H. Lefebvre (1975), aporta un enmarque adecuado para explicar las transformaciones recientes de determinadas áreas de la periferia metropolitana de Buenos Aires.

Su aplicación a las mutaciones socio-territoriales operadas en el corredor sudoeste de la región, permite describir el accionar de los agentes privados, las políticas públicas que lo acompañaron y acompañan en función del ordenamiento territorial, y la tendencia creciente al aumento de las condiciones de desigualdad, de polarización, de fragmentación y de segregación residencial.

Seleccionamos como área de estudio el corredor que acompaña la traza de la autopista Ezeiza-Cañuelas y la red vial primaria que la prolonga (rutas provinciales 52 y 58) en donde con posterioridad a la crisis de 2001, se comenzaron a evidenciar signos de un proceso de expansión ilimitada, producido por desarrolladores privados.

El contraste de la construcción de mega-proyectos y las fuertes inversiones de capital concentradas, con las zonas ambientales degradadas y con suburbios estructuralmente empobrecidos, encendió una luz de alarma tanto en el plano político como académico. Este desarrollo urbano desigual combina importantes centros comerciales, hoteles internacionales, espacios de amenidades de extensas superficies y una sucesión de conjuntos residenciales privados y cerrados, formando una continuidad territorial lineal sobre vías de alta velocidad, con un entorno inmediato de asentamientos precarios, basurales a cielo abierto, suelos degradados e inundables y conjuntos habitacionales de interés social. En síntesis, un paisaje heterogéneo y altamente complejo para el diseño de políticas urbanas adecuadas.

VIDAL-KOPPMANN SONIA
CONICET
Universidad de Buenos Aires
Argentina
E-mail: svidal@ciudad.com.ar

Dinámica urbana metropolitana y hábitat deficitario

Los informes de diferentes organismos oficiales y/o académicos dan cuenta que en los dos últimos decenios el mayor crecimiento demográfico se ha localizado en los partidos periféricos a la Ciudad de Buenos Aires (Abba, 2010).

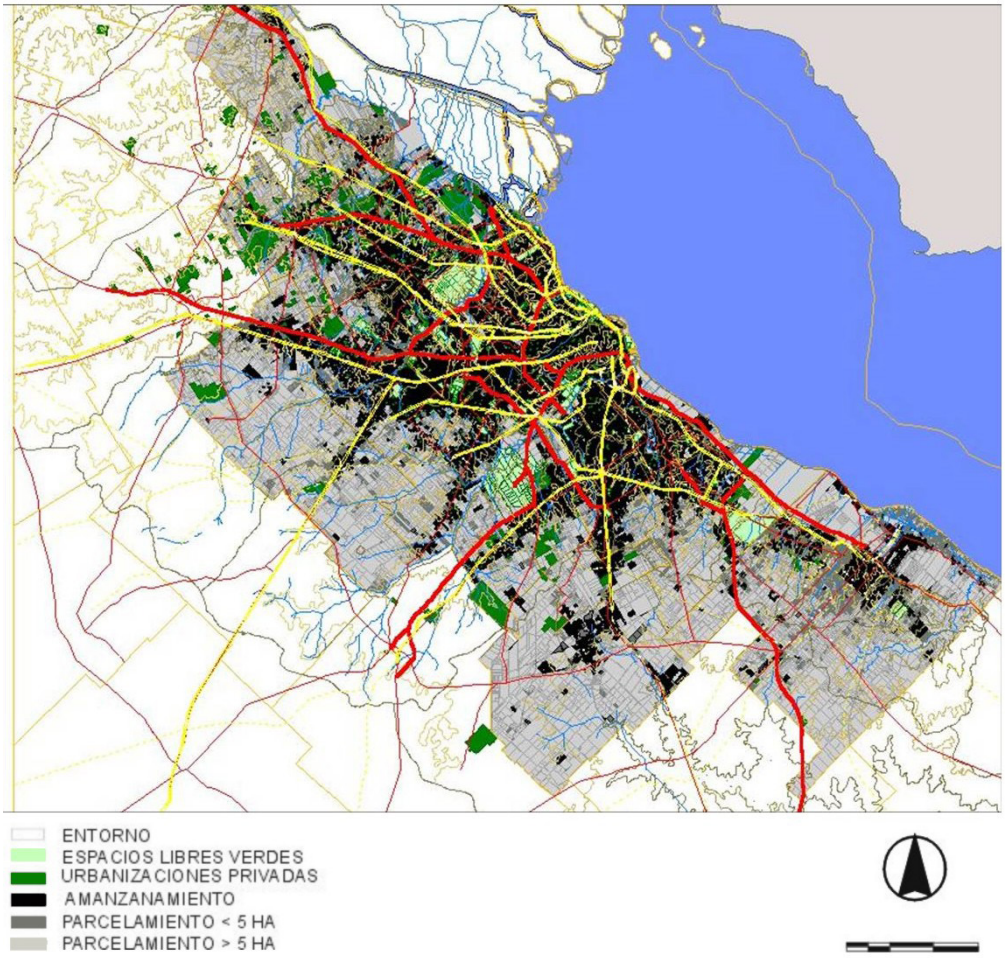
La dinámica de crecimiento alcanzada por los municipios del segundo y tercer cordón metropolitano contrasta con la situación de estancamiento de la ciudad primada y deja traslucir un problema estructural: el déficit en materia de viviendas e infraestructuras. Esta situación no es novedosa, ya en la década del '70 la periferia metropolitana denotaba la ausencia de equipamientos y servicios básicos. E. Chiozza (2000) en uno de sus artículos sobre la expansión del Gran Buenos Aires señalaba que la mancha urbanizada se extendía sin límites y que a la par, iba incrementándose el hábitat deficitario. La impronta de este tipo de urbanización quedó definida entre los años 40 y 60. Lo que vino después sólo ahondó el problema.

La urbanización del primer decenio del siglo XXI puede describirse como indefinida y dispersa. Es algo así como la aglomeración urbana sin límites que fuera expuesta en forma precisa por J. Monclús y O. Nel-Lo (1999), en el libro La ciudad dispersa que reunía los aportes de especialistas internacionales sobre el tema.

En el caso metropolitano se ha pasado a hablar de la "región metropolitana" como un nuevo objeto de investigación. En efecto, la misma no sólo engloba los 25 partidos que hasta 2010 conformaban el Área Metropolitana, según los datos del INDEC (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010) sino que además se agregan un conjunto de municipios que con la C.A.B.A., integran una unidad funcional pese a no tener entidad político-administrativa.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), con una población de 14.819.187 habitantes distribuidos en una extensión de 13.984 Km^2, está constituida por la Ciudad Autónoma homónima y por 40 municipios autárquicos (Plan Estratégico Territorial, 2006), según se muestra en la Figura 1. Si bien los flujos constantes de personas, bienes, mercancías e información, muestran la unidad funcional de la región para el tratamiento en común de temas prioritarios que los afectan, no existe una autoridad supra-departamental metropolitana y por lo tanto, tampoco existe un Plan Metropolitano a mediano y largo plazo.

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Centro de Información Metropolitana, 2011.

En consecuencia, la urbanización sigue los lineamientos del mercado inmobiliario y los municipios poco pueden hacer para atender las situaciones más urgentes que surgen en el día a día. Entre ellas, la carencia de viviendas e infraestructuras y la atención de población con necesidades básicas insatisfechas es una realidad insoslayable.
A lo dicho se agrega la dificultad de los gobiernos locales en la obtención de suelo urbanizable, situación que en la mayoría de los casos lleva a localizar conjuntos habitacionales en sitios poco apropiados.

"La problemática habitacional tiene más de un componente y además del suelo apto

con servicios y espacio construido habitable se requiere un sector público y privado que produzca viviendas para determinados estratos socio-económicos y financiamiento blando y de largo plazo para generar demanda efectiva. Pero la tendencia en los últimos veinte años ha sido producir suelo en condominios dirigido a la clase alta y media-alta + autopistas, desalentando la formación de barrios populares al no producir suelo + servicios…" (Abba, 2011:1)

Lo que se desprende de esta afirmación publicada por el Observatorio Urbano Local es que la vivienda, convertida en una mercancía, queda restringida a los sectores de población que pueden adquirirla, mientras que el resto ni siquiera puede acceder a un crédito hipotecario.

El paisaje de la periferia metropolitana muestra estos contrastes. Por un lado, aparecen los archipiélagos de urbanizaciones de lujo, en los lugares donde los desarrolladores lo han creído oportuno; por otro, también se observan enclaves de extrema pobreza en donde la habitabilidad podría catalogarse como sub-normal. Y finalmente, en esos mismos territorios se erigen los denominados "planes de vivienda" o conjuntos habitacionales de interés social, en zonas alejadas de la trama urbanizada y con carencia de servicios básicos, tales como calles pavimentadas o transporte público.

Indudablemente la expansión metropolitana se ha ido conformando mediante un desarrollo urbano desparejo, producto de la especulación, la emergencia y/o la falta de planificación. Mientras que el "viviendismo" sin ciudad (Coulomb, 2006) afecta a los proyectos direccionados desde el Estado, el hábitat de baja densidad con pretensiones de auto-exclusión, tampoco genera el entramado propio de la vida urbana.

Dentro de este contexto de polarización y de alta complejidad aparece la ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (Ley D2724/12-13) con la intención de constituir un elemento que no sólo ordene territorialmente el caótico crecimiento periférico; sino como un instrumento que sirva para paliar las desigualdades en materia de desarrollo urbano.

Básicamente, la mencionada ley no se refiere a la "vivienda" sino por el contrario, adopta el concepto de "hábitat" que tiende a ser más abarcativo, agregando que el mismo deber ser digno y sustentable. Así desde su primer artículo enuncia explícitamente la finalidad de:

a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales, y de procesos de regularización de barrios informales;

b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano-habitacional; y

c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo

Tal vez, el último de los puntos citados (y el que dio lugar a la mayor resistencia a la sanción de la ley) sea la idea más potente para encauzar el ordenamiento territorial; ya que el suelo urbanizable bien localizado y con servicios básicos es un insumo escaso

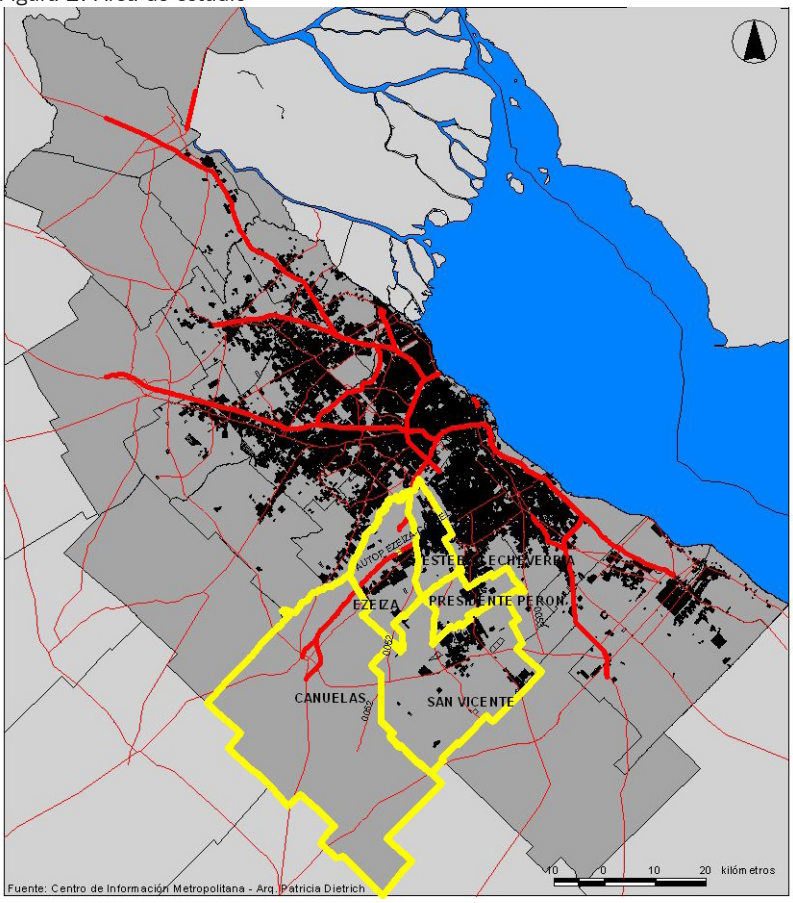
y no renovable en el tiempo.
En este sentido, cabe señalar que los emprendimientos inmobiliarios de gran envergadura se han ido apropiando de tierras aptas para actividades agropecuarias o bien, de alto valor paisajístico. En casi ningún caso los desarrolladores han tenido que dejar de lado algún proyecto inmobiliario por falta de suelo a urbanizar. Contrariamente, no son pocos los municipios que al momento de ubicar un plan de viviendas han tenido que optar por soluciones poco adecuadas.
Sintetizando, podemos afirmar que sólo con un instrumento legal no se podrá hacer frente a la complejidad del problema de producir una ciudad para todos; pero sí es válido pensar que esta medida podría ayudar a desencadenar un conjunto de acciones positivas para encarar la problemática del hábitat y del ordenamiento urbano-territorial.

El corredor sudoeste metropolitano: entre emprendimientos de lujo y asentamientos precarios

La compleja coexistencia en un mismo territorio de asentamientos precarios, barrios planificados de viviendas sociales y urbanizaciones privadas puede observarse en gran parte de la periferia metropolitana. El paisaje es híbrido: ni totalmente rural ni totalmente urbano pero además; difícilmente podría afirmarse que la población perteneciente a estratos socio-económicos bajos es la que vive más alejada de los centros urbanos.
La mixtura en los usos del suelo se encuentra acompañada por una mixtura en lo social y económico de grupos que, a pesar de estar muy próximos en términos de distancias, están totalmente segregados entre sí. ¿Cómo generar un entramado social que articule estos enclaves tanto de pobreza como de riqueza?
En nuestras últimas investigaciones nos hemos abocado a estudiar el fenómeno en el corredor sudoeste de la región metropolitana (Vidal-Koppmann, 2012). Nos focalizamos sobre este ejemplo porque reunía un conjunto de aspectos positivos y negativos que lo distinguían como una “especie de laboratorio urbano a cielo abierto”. Este corredor se desarrolla a lo largo de la autopista Ricchieri, la Autopista Ezeiza-Cañuelas y el ensanche de las rutas provinciales 52 y 58. La zona conforma una suerte de “cuña” que ha sido bautizada por los desarrolladores inmobiliarios como el “corredor verde Canning- San Vicente”.
La localidad de Canning, cuya jurisdicción forma parte de los municipios de Ezeiza y de Esteban Echeverría, constituye un nodo de actividades que está posicionándose a lo largo del tiempo como un subcentro zonal. Gran parte de las actividades comerciales (gastronomía, diseño, ocio y esparcimiento, etc.) responden a la presencia de urbanizaciones residenciales privadas ocupadas por moradores permanentes de clase media-alta.
A partir de este nodo comenzaron a gestarse proyectos inmobiliarios, más alejados de la ciudad de Buenos Aires y más extensos en cantidad de lotes afectados. De ahí que en el extremo de este corredor de urbanizaciones se encuentren los municipios de Cañuelas y San Vicente; los cuales eran considerados hasta hace poco tiempo como

"partidos del interior bonaerense", con características eminentemente rurales.
Dentro de este corredor cinco municipios se destacan por concentrar el mayor número de emprendimientos privados: Ezeiza, Echeverría, Presidente Perón, Cañuelas y San Vicente (Figura 2). Estos cinco casos fueron seleccionados como objeto de análisis, para poder comprender y tratar de explicar la compleja relación entre enclaves urbanos, con un desarrollo por demás disímil.

Figura 2. Área de estudio



Fuente: Centro de Información Metropolitana, 2011.

Los municipios citados precedentemente, comparten con el resto del conjunto de partidos de la sub-región sudoeste las siguientes características:

1. Dinámico crecimiento demográfico: en la totalidad de los casos superó promedio provincial (9,2%) y pone en evidencia la importancia de los flujos migratorios.
2. Altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI): en todos los casos el porcentaje estimado oscila entre el 20 y el 30%. El acceso a una

vivienda digna y a la obtención de servicios básicos se cuentan entre las necesidades prioritarias.

3. Co-existencia de enclaves de pobreza y de riqueza: con la sola excepción del partido de La Matanza, donde casi no se han registrado emprendimientos residenciales privados, en el resto la mixtura de enclaves parece ser un factor común.

4. Fuerte y pujante expansión del mercado inmobiliario: en todos los casos se ha observado un avance de grandes desarrollos privados inmobiliarios llevados a cabo por empresas líderes en la región (IRSA S.A., Consultatio S.A., EIDICO S.A., etc.) desde 2004 en adelante, lo que muestra un cambio de tendencia en la elección de zonas a urbanizar.

La convergencia de factores negativos y positivos ha ido gestando un territorio con diferentes condiciones de desarrollo urbano, según puede verse en el párrafo que sigue a continuación y en donde se transcribe una entrevista reciente on-line al Jefe comunal de E. Echeverría:

"El distrito quedó en un freezer. El 80% no tiene agua potable. El 88% no tiene cloacas. Vamos a hacer un hospital porque el que está tiene 100 camas para 350.000. Es imposible abastecer a todos." (Entrevista al Intendente de Echeverría, Lapoliticaonline, 24 CON, nota 14034).

Cabe agregar que si bien la carencia de servicios y equipamientos no afecta a la población residente en urbanizaciones privadas, sí afecta con distintos grados de intensidad tanto a la población urbana en general, como a la población localizada en villas y asentamientos precarios. En los municipios estudiados, la cobertura de servicios sólo alcanza a un bajo porcentaje de hogares. Por lo general, sólo el casco céntrico de las localidades con jerarquía de cabecera de municipios posee la mayor cobertura de redes y equipamientos.

Para sintetizar esta situación basta con mostrar como ejemplo la cobertura de redes de agua corriente y de desagües cloacales (Cuadro 1):

Cuadro 1. Provisión de servicios básicos

MUNICIPIO	TOTAL HOGARES	S/AGUA CTE. (%)	S/CLOACAS (%)
ECHEVERRÍA	62.931	63,3	86,5
EZEIZA	29.569	89,4	88,8
PTE. PERÓN	14.503	42,5	99,4
CAÑUELAS	11.471	66.9	69
SAN VICENTE	11.813	60,1	59,8

Fuente: Informe Digital Metropolitano, 2011.

Por otra parte, debe destacarse que los proyectos habitacionales que no han sido

planificados con la infraestructura correspondiente, constituyen otro agravante del problema. En la mayoría de las situaciones, el municipio no puede afrontar la provisión de servicios debido a la baja rentabilidad de los mismos en zonas bastante alejadas del casco urbano, a los costos de obra pública con bajo recupero y a la alta incidencia dentro de las finanzas municipales. En consecuencia, los planes sólo proveen viviendas sin generar un hábitat adecuado y sustentable.

Resta agregar que los indicadores de cobertura de las redes sanitarias constituyen variables relevantes, dado que los cinco municipios mencionados, al igual que los demás que se integran en este corredor (otros nueve) se ven total o parcialmente englobados dentro de la cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo.

Este no es un dato menor cuando los informes internacionales sindican a dicha cuenca como uno de los treinta lugares de mayor contaminación del planeta. La cuenca compuesta por catorce partidos y la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, abarca una superficie de 2.240 Km^2, a la vera de estos ríos se localizan más de trece mil industrias contaminantes, se ha observado la presencia de ciento veintitrés basurales clandestinos; la población en riesgo supera los 3.500.000 habitantes y por orden judicial deberían ser relocalizados dieciséis asentamientos precarios ubicados sobre el futuro camino de sirga.

La problemática de la misma daría para un debate largo pero en este caso sólo hemos presentado un mínimo conjunto de datos para poder describir el escenario donde se desarrolla el "corredor verde", remarcando que el entorno no es favorable desde el punto de vista ambiental.

Multi-territorialidades y ausencia de planificación urbana

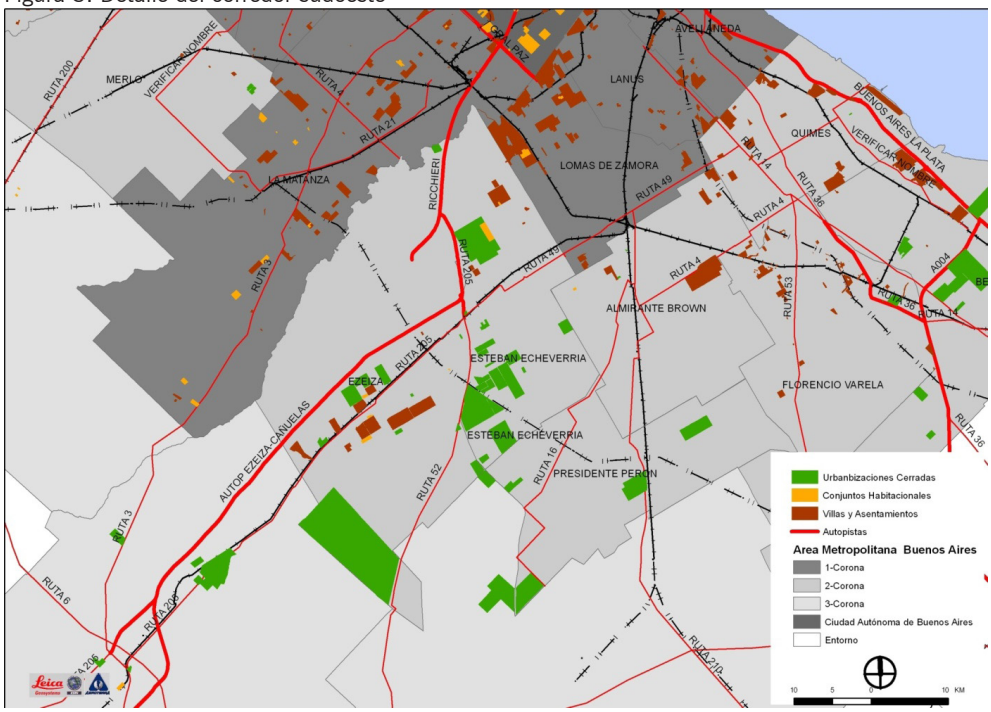
Como se señalara anteriormente, el corredor sudoeste al igual que otras zonas de la región metropolitana constituye una muestra de lo que autores como N. Smith (1996) y D. Harvey (1987) han denominado "desarrollo desigual".

En el territorio metropolitano conviven diferentes gradientes en materia de desarrollo urbano. Desde los asentamientos precarios y villas sin ninguna acción de desarrollo hasta las "ciudades privadas" con un determinado nivel de desarrollo urbano marcado por los procesos de gestión privada.

No estamos frente a un fenómeno de dualidad urbana, sino a una situación de multi-territorialidad (Haesbaert, 2004), en donde se observan ciudades cabecera de municipios con pocos servicios y equipamientos, barrios periféricos casi sin infraestructuras en contraste con barrios bien equipados en entornos degradados ambientalmente. Y podríamos seguir enumerando ejemplos en los cuales la característica es ese estilo de desarrollo desigual y combinado.

Si observamos la Figura 3, es factible deducir que en los islotes de urbanización que se encuentran graficados (urbanizaciones privadas, conjuntos de vivienda de interés social, asentamientos precarios) el desarrollo no sigue un mismo patrón y por otra parte, en el tejido continuo que conforma la aglomeración urbana tampoco encontraremos patrones comunes.

Figura 3. Detalle del corredor sudoeste



Fuente: Centro de Información Metropolitana, FADU-UBA, 2010

A partir de esta constatación y analizando el planeamiento y la gestión urbana local en todos los municipios que integran la cuenca, se advierten falencias estructurales. La primera de ellas es la falta de diagnósticos actualizados sobre la cuestión habitacional en cada una de las localidades.

En la mayoría de los casos, la falta de recursos económicos, tecnológicos y humanos no permite catastrar las situaciones deficitarias.

Sin diagnósticos adecuados y actualizados se vuelve muy difícil reconocer esta situación de heterogeneidad del desarrollo urbano y de la calidad de vida; y en consecuencia, es imposible elaborar soluciones que se correspondan con la realidad. No sólo debería conocerse cuál es el déficit real de viviendas en cada localidad, sino también el déficit de infraestructura y equipamientos, entre otras variables.

En segundo lugar, debe admitirse que existen fallas en los mecanismos de articulación entre Nación, Provincia y municipios. Esto queda en evidencia en la implementación de los Planes Federales para la construcción de viviendas e infraestructura.

Algunas veces desde el Ministerio Federal de Planificación se otorgan planes de construcción de viviendas a los municipios que, cuando intentan implementarlos se encuentran con la situación de escasez de suelo para poder localizarlos en zonas bien servidas o integrados a la trama urbana.

Asimismo en lo que respecta a los estudios de ordenamiento territorial y urbano, se observa que la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial (Ministerio de Planificación, 2005) no encuentra una vinculación eficaz con los lineamientos estratégicos provinciales; y menos aún con la planificación de los municipios, quienes, en general, carecen de zonificaciones actualizadas y/o planes estratégicos locales.

En tercer lugar, se advierte la falta de criterios en común para la localización de inversiones inmobiliarias privadas de gran envergadura. En este sentido, algunos municipios que notaron esta necesidad formaron consorcios tales como el de la Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) y se propusieron como objetivo de desarrollo adoptar objetivos en común para atender las demandas de los emprendimientos inmobiliarios.

Los consorcios y los convenios generados para actuar sobre una problemática específica no se han generalizado en la región. No obstante están haciendo notar la carencia de concertación entre actores.

Esta falta de concertación, sería otra de las debilidades detectadas en el sistema de planeamiento y gestión urbana local. En todos los municipios de la región, convive la planificación institucional con los mecanismos de planificación de mercado. Es un hecho que no puede ser ignorado, ya que coloca frente a frente intereses públicos y privados, y es una fuente de potenciales conflictos entre actores.

No sólo situaciones tales como la toma de tierras o los asentamientos en fracciones fiscales pueden enfrentar sectores; también la localización de mega-proyectos en áreas de alta aptitud agropecuaria o paisajística, o en zonas deprimidas, pueden provocar consecuencias indeseadas.

Investigadores como F. Ascher (2004) han destacado que el Urbanismo en este nuevo siglo debería abocarse al estudio de los posibles dispositivos de concertación entre actores, para generar un proceso de planificación eficaz y participativo. Las posibilidades de producir ciudades más inclusivas están cifradas por la calidad de vida que se pueda alcanzar para el mayor número de habitantes y por el involucramiento de los mismos en las cuestiones urbanas.

.

Los DUIS como modelo

Producir ciudades inclusivas no significa solamente proveer viviendas para que mayor cantidad de habitantes se radiquen en ellas. El derecho a una vivienda digna debería estar garantizado tal como se establece en nuestra Carta Magna pero además habitar en una ciudad inclusiva debería ser sinónimo de que los derechos básicos en cuanto a calidad de vida estén asegurados.

El caso mexicano es bastante ejemplificador al respecto. Durante la última década se construyeron planes de vivienda de enormes dimensiones (de 5.000 a 10.000 unidades por conjunto) sin la provisión de espacios verdes o equipamientos básicos; y a una distancia del centro urbano demanda viajes en transportes deficitarios de dos o más horas.

La producción de estos conjuntos se adoptó como solución para descongestionar las

áreas metropolitanas del distrito federal, de Guadalajara y de otras grandes urbes. Con el transcurso del tiempo se ha podido constatar la ineficacia de dicha solución y el impacto negativo en materia de ordenación territorial que trajo aparejado.

Como alternativa a esta solución se propuso el concepto de Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS), con el que se están planificando los futuros desarrollos urbanos.

Los DUIS han sido concebidos como áreas de desarrollo íntegramente planeadas cuya finalidad consiste en contribuir al ordenamiento territorial de los municipios. Ya no se trata de localizar viviendas en terrenos de bajo costo sino por el contrario en estas zonas, que forman parte de un Plan de Desarrollo Urbano local, proponiendo un conjunto de incentivos para las empresas que opten por esta alternativa.

Los requisitos para las empresas desarrolladoras u Organismos que deseen participar en los DUIS se resumen a continuación:

a) Se exige que el proyecto contemple las cuestiones relativas al desarrollo urbano y no sólo a la provisión de viviendas.

b) La empresa u organismo ejecutor deberá contar con el apoyo de la Autoridad local.

c) Los conjuntos de viviendas tendrán que estar ubicados, preferentemente, dentro de las ciudades, o en su defecto, en el entorno inmediato.

Básicamente la idea es propiciar ciudades más densas y compactas, en lugar de extendidos suburbios periféricos, distantes de las áreas centrales y mal servidos.

El ejemplo de los DUIS presenta una serie de puntos en común con la Ley de Acceso Justo al Hábitat, puesto que en ambos casos se está reconsiderando la cuestión habitacional bajo la óptica de la sustentabilidad y del desarrollo equitativo.

Mencionaremos algunos de ellos sin pretender profundizar en el tema.

En principio, hay que señalar que la ley propone la creación de Zonas de Promoción del Hábitat Social, esto sería equivalente a las zonas de desarrollo que se enmarcan dentro de los planes locales, en el caso de los DUIS.

En segundo término, tanto en la ley provincial como en este programa de desarrollo se orientan los proyectos habitacionales hacia terrenos que cuenten con infraestructura. La ley de hábitat impulsa la creación del Programa Lotes con servicios.

En tercer lugar, ambos marcos consideran la posibilidad de acciones conjuntas entre agentes públicos y privados. La ley de la provincia de Buenos Aires indica claramente las condiciones para la formación de un Consorcio Urbanístico en donde participarán agentes privados.

Por último, en los dos casos se explicita la necesidad de elaborar mecanismos financieros para dar cabida a los estratos de población que están fuera del mercado de créditos.

Sin embargo, lo que el sistema mexicano ha elaborado con mayor detalle son los instrumentos para asegurar que estas áreas de desarrollo cumplan con los requerimientos adecuados. Para ello convoca a un conjunto de organismos estatales del sector económico, de vivienda, de servicios, de transporte, etc., quienes conforman el Grupo de Promoción y Evaluación (GPEDUIS) que tiene a su cargo las evaluaciones

técnicas y financieras.
Es de destacar que este tipo de política pública tiende a fomentar el crecimiento ordenado de las ciudades, a aprovechar el suelo intraurbano, a generar re-densificación de áreas y a proveer viviendas con infraestructura de servicios y transporte.
Asimismo los criterios de aval técnico dejan entrever el objetivo de generar zonas urbanas sustentables ya que promueven:

a) El empleo de energías alternativas
b) La creación de espacios públicos de calidad
c) La conectividad entre zonas
d) La movilidad sustentable
e) La consolidación de nuevos polos de desarrollo con equipamiento
f) El fortalecimiento del tejido social mediante la mixtura de viviendas

Sin lugar a dudas, todos estos elementos deberían ser considerados al pensar en la producción de ciudades inclusivas; como así también el dar cabida en dicho proceso a diferentes actores tanto públicos como privados.

Reflexiones finales

El primer problema sobre el que habría que reflexionar en términos de desarrollo urbano desigual, sería el desfasaje existente entre el déficit de viviendas y de suelo urbanizable, para dar cabida a la población sin techo. Mientras que los municipios enfrentan enormes dificultades para conseguir terrenos urbanizables, los agentes privados cuentan con importantes fracciones de tierra a la espera del momento apropiado para desarrollar sus proyectos.
En este sentido la obligación de cesión de tierras o su equivalente en dinero a los emprendimientos privados, significa un avance pero no la solución definitiva. Las tierras pueden estar bien ubicadas pero no siempre responden a las necesidades reales del proceso de urbanización.
Habida cuenta de que la movilidad puede convertirse en un factor de integración o de segregación; esta cesión de suelo debería complementarse con una adecuada planificación, a nivel local, que relacionara los usos del suelo con la planificación del transporte urbano.
Por otra parte, la puesta en el mercado de suelo urbano bien servido según cita la ley de hábitat en el Programa de Lotes con Servicios, registraría un importante avance para generar un recurso que en la actualidad es escaso para todos los municipios de la RMBA.
Otro aspecto a señalar está relacionado con la promoción de políticas públicas y/o programas tendientes a equiparar las condiciones de desarrollo urbano, que como se ha expuesto presentan características de desigualdad e inequidad.
Al respecto, reiteramos que la localización de viviendas no integradas con la planificación de infraestructuras de servicios, no mejora la situación y en muchos casos reproduce situaciones de segregación y estigmatización. Los barrios de viviendas

sociales separados de la trama urbana profundizan el aislamiento de sus moradores.
Por último, cabe agregar que tampoco el archipiélago de urbanizaciones residenciales privadas localizadas en la periferia, contribuyen al desarrollo generando un efecto de derrame. Su marcada auto-exclusión, afecta las condiciones de su entorno inmediato creando una frontera física entre el adentro y el afuera, que no sólo pasa por lo territorial, sino que también atañe a la dimensión social. La supuesta fuente de empleos generada por los barrios privados no resulta suficiente para mejorar la situación laboral en las localidades vecinas, como tampoco el incumplimiento o la evasión de obligaciones impositivas de estos emprendimientos ayuda a las financias municipales. En esta situación se encuentra alrededor del 70% de las urbanizaciones privadas.
Resumiendo, la periferia metropolitana de Buenos Aires reúne una heterogeneidad de situaciones con respecto a las condiciones de desarrollo urbano, que se expresan en un mosaico de territorios fragmentados; por lo tanto se imponen acciones tendientes a la articulación de estos "retazos urbanos" que se expanden indefinidamente, como así también a instrumentar el crecimiento a partir de la re-densificación de áreas urbanizadas y de una equitativa distribución de viviendas, infraestructuras y equipamientos para que la totalidad de los ciudadanos tengan derecho a una ciudad de calidad.

Bibliografía

ABBA, A. (2010) "Crisis de los barrios en la Buenos Aires Metropolitana. La nueva residencialización encapsulada". Buenos Aires: OUL-BAM-CIHam-FADU.
----------(2011) "Revelaciones de los datos provisionales del Censo 2010¿Una nueva realidad de la Buenos Aires metropolitana?". Buenos Aires: OUL-BAM CIHam-FADU. Disponible en Internet.
ASCHER, F. (2004) Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza Editorial.
COULOMB, R. (2006) Entre el Estado y el Mercado. México D.F.: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana.
CHIOZZA, E. (2000) La expansión del área metropolitana de Buenos Aires. En Romero, J. L. y Romero L. A. (Compiladores) Buenos Aires: historia de cuatro siglos, (2ª. Edición, pp. 337-364). Buenos Aires: Editorial Altamira.
HAESBAERT, R. (2004). O mito da desterritorializacao. Do "Fim dos territorios" a Multiterritorialidade. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
HARVEY, D. (1987) Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo XXI Editores de España.
MONCLÚS, J. (1999) Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En Monclús J. (Ed.) La ciudad dispersa. Barcelona: Editorial Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
NEL-LO, O. (1999) El confín de la ciudad sin confines. En Monclús J. (Ed.) La ciudad dispersa. Barcelona: Editorial Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
REPÚBLICA ARGENTINA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y

Servicios. Plan Estratégico Territorial 2005. Buenos Aires: AUTOR.
REPÚBLICA ARGENTINA, Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Buenos Aires: AUTOR.
SMITH, N. (2012) La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación.(1a. Edición en español). Madrid: Ed. Traficantes de Sueños.
VIDAL-KOPPMANN, S. (2012) Movilidad y urbanizaciones privadas. En Liberali A., Vidal S. y Orduna M. (Directores) Movilidad y pobreza. Una prioridad en la agenda metropolitana. Buenos Aires: Ediciones CETAM/FADU.

Estudo de impacto de vizinhança: revisão da legislação precedente à regulamentação do instrumento de política urbana em Curitiba

Wütrich, Fabiana

PALABRAS CLAVE
· Estudo de Impacto de Vizinhança
· Instrumento
· Curitiba

Resumen / O Estudo de Impacto de Vizinhança, um dos instrumentos definidos pela Lei Federal n.10.257 (2001) – Estatuto da Cidade – é de fundamental importância para ordenar o crescimento das áreas urbanas, pois, possibilita a análise prévia de grandes empreendimentos a fim de mitigar ou compensar possíveis impactos no meio ambiente urbano, assim como incorpora a comunidade (vizinhança) neste processo, buscando com isso, tornar a construção do espaço urbano mais participativa e democrática. Perante a necessidade de regulamentação municipal posterior para a efetiva aplicação dos instrumentos definidos pela Lei Federal, o artigo apresenta uma análise da cidade de Curitiba, Paraná, que, no ano em que é realizada a revisão do Plano Diretor, não possui o presente instrumento regulamentado. A partir da apresentação de um breve histórico da legislação ambiental-urbanística do município e dos instrumentos utilizados para subsidiar o processo de licenciamento de grandes empreendimentos, o trabalho apresenta uma reflexão sobre estes instrumentos utilizados: Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório Ambiental Prévio (RAP) e Polo Gerador de Tráfego (PGT) frente ao objetivo e à abrangência de aspectos (ambientais, econômicos e sociais) analisados pelo Estudo de Impacto de Vizinhança, definido pelo Estatuto da Cidade.

WÜTRICH, FABIANA
Universidade Federal do Paraná
Argentina
E-mail: fabiana.wutrich@gmail.com

O processo de urbanização no Brasil sofreu forte aceleração a partir da década de 1970, quando praticamente metade da população brasileira residia em áreas urbanas. Segundo dados do censo de 2010, este percentual passou para aproximadamente 85% da população, segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2010). Este processo irreversível de urbanização trouxe consigo um conjunto de desafios estruturais. Neste contexto, o *direito à cidade* conclamado por Henri Lefebvre (2001) desde os anos 1960 apresenta-se ainda pertinente. No seu discurso, Lefebvre defendia o direito à apropriação coletiva do espaço da cidade, como lugar de encontro, troca, realização, garantindo a todos a qualidade de vida urbana.

Passadas duas décadas da publicação de Lefebvre, seu conceito foi incorporado na Constituição brasileira (1988), nos artigos 182 e 183, associado à universalização do acesso a equipamentos e serviços urbanos, tais como: moradia, educação, lazer, saúde, cultura, saneamento, transporte, e à garantia de condições dignas de vida urbana. Outros dois princípios norteadores da política urbana no país foram incluídos neste capítulo: (i) a gestão democrática da cidade, no sentido de abertura para a participação direta da população nas decisões sobre o planejamento e o destino da cidade; e (ii) a função social da propriedade urbana, princípio revolucionário, que visa a primazia dos direitos coletivos sobre os individuais.

Dando continuidade ao espírito da Constituição, foi aprovado o Estatuto da Cidade - Lei Federal n. 10.257 (2001), com a finalidade de regular "o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Art. 1º, parágrafo único). Ao estabelecer estas condicionantes, o Estatuto reforça a busca por cidades ambientalmente sustentáveis e socialmente justas como seu principal objetivo, e, com vistas a cumpri-lo, foram definidos instrumentos de política urbana. Contudo, a Lei Federal apenas apresenta as diretrizes destes instrumentos, cabendo aos municípios regulamentação posterior.

Dentre este conjunto de instrumentos definidos está o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que apresenta uma nova estratégia de gestão pública ao incorporar a ideia de participação direta da população nos processos de licenciamento de grandes empreendimentos com potencial de afetar a dinâmica urbana, direta ou indiretamente. Desta forma, ao tornar democrático este processo, permitindo a participação da comunidade impactada, este instrumento "consagra o 'Direito de Vizinhança' como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade" (Câmara dos Deputados, 2001, p.37).

Presente na grande maioria dos planos diretores municipais, a aplicação do EIV depende de regulamentação municipal. Diante disto, encontramos no país quatro cenários possíveis: a) o município apresenta lei regulamentar, porém a mesma apresenta pouco ou nenhum detalhamento, especialmente quanto aos tipos de empreendimentos e/ou atividades em que a elaboração do estudo se faz necessária; b) o município apresenta lei regulamentar, porém a mesma é muito detalhada, o que dificulta o entendimento e a correta elaboração do estudo por parte dos empreendedores; c) o município apresenta o instrumento no Plano Diretor Municipal, mas não possui lei específica

que o regulamente; ou d) o município ainda não incluiu o instrumento no seu Plano Diretor (PD). No município de Curitiba, escolhido como objeto de estudo neste artigo, o cenário que encontramos é o "c", onde falta a lei específica que o regulamente.

Por se tratar de um município totalmente urbano, segundo dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [IPPUC] (2010), a sua regulamentação torna-se mais urgente uma vez que o zoneamento, como ferramenta tradicional do ordenamento territorial, cuja função é orientar o uso e a ocupação do solo urbano, não se mostra capaz de prever e mediar todos os potenciais conflitos de vizinhança emergentes, assim como não é capaz de apontar com previsão a saturação da infraestrutura e serviços de determinadas áreas da cidade. E ainda, a qualidade da vida urbana pretendida e buscada tanto na Constituição como no Estatuto da Cidade só poderá ser amplamente alcançada quando é viabilizada a gestão democrática da cidade, quando as pessoas diretamente impactadas por grande empreendimentos possam participar do processo de decisão, de modo que as medidas definidas, sejam elas adaptativas, mitigadoras ou compensatórias, referentes aos impactos, possam viabilizar a sua efetiva implantação.

Diante disto, o presente artigo busca apresentar uma reflexão, após mais de dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade, sobre as razões pela qual a cidade de Curitiba, reconhecida por muito tempo, tanto nacional como internacionalmente, pelo seu planejamento urbano de vanguarda, ainda não regulamentou o EIV, instrumento de política urbana. E, para subsidiar tal reflexão, tentaremos responder à seguinte questão: *os instrumentos atualmente utilizados pelo município de Curitiba para avaliar e analisar os possíveis impactos, tanto positivos como negativos, da implantação de grandes empreendimentos cumprem a mesma função do Estudo de Impacto de Vizinhança, instituído pelo Estatuto da Cidade?*

Além da introdução e das considerações finais, este artigo é composto de duas partes. A primeira busca apresentar aspectos gerais sobre a construção do Estatuto da Cidade e o instrumento escolhido para discussão neste texto, assim como seu conceito, objetivos e finalidade. A segunda parte concentra-se na análise do município de Curitiba, apresentando revisão da legislação ambiental e urbanística referente ao processo de licenciamento, precedente à regulamentação do instrumento, de grandes empreendimentos e/ou atividades potencialmente impactantes. Ainda, são apresentados os principais instrumentos utilizados para desempenhar a mesma função e são sistematizadas algumas das principais características dos instrumentos utilizados frente aos componentes definidos pela Lei Federal.

A metodologia adotada consistiu em consulta bibliográfica, documental e em meio eletrônico, como base para abordar a construção do contexto urbano em que foi aprovado o Estatuto da Cidade, além das leis e decretos municipais pré-regulamentação do EIV e as legislações referentes aos demais instrumentos utilizados pelo município de Curitiba.

O Estatuto da Cidade e o Estudo de Impacto de Vizinhança

Nesta seção iremos apresentar um breve histórico da questão urbana no Brasil que

resultou na aprovação e regulamentação do Estatuto da Cidade, considerado o marco legal da política urbana no país. Também iremos tratar de um dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, o EIV, objeto de interesse deste texto.

Breve panorama histórico da construção do Estatuto da Cidade

O longo processo que resultou na aprovação da Lei n. 10.257 (2001), denominada Estatuto da Cidade, teve início em meados do século passado. Na década de 1960, pouco menos de 50% da população brasileira residia em áreas urbanas, no entanto, "as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade" (Maricato, 2013, p.97). Durante está década dois acontecimentos foram fundamentais para o direcionamento dos rumos da questão urbana no Brasil. O primeiro foi o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, que buscou discutir e propor soluções tanto para a questão do déficit habitacional como para os problemas urbanos decorrentes de um processo de urbanização rápido e desvinculado de planejamento. Apesar de abordar dois temas de grande importância, o evento não teve o impacto esperado, pois outro tema chamava mais a atenção nesse período: a reforma agrária.

Souza (2011, p. 157) denomina o período que vai da década de 1960 a meados da década de 1980 de "pré-história" da reforma urbana. Isto se deve, em parte, ao segundo acontecimento importante do período: o golpe militar de 1964 interrompeu não apenas o processo democrático no país, como também as propostas políticas das chamadas "reformas de base" (agrária, da saúde, urbana, entre outras) que estavam em discussão havia duas décadas. Durante os 21 anos de regime autoritário, a questão da reforma urbana foi ofuscada, principalmente, por dois motivos: (i) do final da década de 1960 até meados da década seguinte, o país experimentou um período de intenso crescimento econômico que proporcionou aumento nas construções de moradias e investimentos em saneamento básico, o que levou este período a ser conhecido como 'milagre brasileiro'; e (ii) forte repressão política imposta pela decretação do Ato Institucional 5 (AI-5), em 1968, que cerceava os direitos de todos os cidadãos e dava amplos poderes para punir qualquer um visto como contrário ao regime.

O período de crescimento durou até o final da década de 1970, quando a economia brasileira foi fortemente afetada pela reestruturação na produção internacional e pela crise na indústria petrolífera. Apesar de aproximadamente dez anos de crescimento vivenciado pelo país, a contínua falta de planejamento urbano escancarava cada vez mais os problemas e conflitos urbanos, conforme afirma Maricato (2013): "As iniciativas e medidas do regime autoritário não só não ampliaram o acesso à moradia e à cidade como causaram o aprofundamento do fosso que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não têm acesso a ele" (p. 98). E a intensificação destes problemas foi também consequência do intenso processo de urbanização (Tabela 1) que transformou rapidamente a paisagem do país: em 1970 era praticamente igual o número de pessoas que residiam no campo e na cidade. Porém, em 1980, a realidade

era outra, completamente diferente, quando dois terços da população passaram a residir em áreas urbanas.

TABELA 1

A evolução do processo de urbanização no Brasil

Pop./ Década	1960[1]	1970[1]	1980[1]	1991[2]	2000[2]	2010[2]
Rural	38.987.526	41.603.839	39.137.198	36.041.633	31.835.143	29.830.007
Urbana	32.004.817	52.904.744	82.013.375	110.875.826	137.755.550	160.925.792
Total	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799

Fonte: IBGE, Censo Demográfico. (1) População recenseada. (2) População residente.

Em 1985, com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o processo de luta se intensificou. Na pauta de reinvindicações foram agregadas outras questões além do direito à moradia, item principal da agenda urbana desde a década de 1960, e assim, no final dos anos de 1980 a agenda era composta por um "conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades" (Souza, 2011, p. 158).

A partir deste conjunto foi elaborada uma emenda popular da reforma urbana para integrar a nova Constituição. No entanto, esta emenda sofreu diversos cortes e o resultado incluído na Constituição (1988) foi um capítulo sobre política urbana com apenas dois artigos. Estes artigos abarcavam os princípios e instrumentos, urbanísticos e jurídicos, norteadores das intervenções governamentais, construídos na direção de garantir, no âmbito de cada município: (i) o direito à cidade, (ii) a gestão urbana democrática, no sentido de abertura para a participação direta da população nas decisões dos processos de planejamento urbano, produção e gestão da cidade, e (iii) a função social da cidade e da propriedade urbana, princípio revolucionário, que busca garantir o predomínio dos direitos coletivos sobre os individuais. No entanto, para se aplicar tais instrumentos se fazia necessário regulamentá-los através de duas leis: o plano diretor municipal, para municípios com mais de 20 mil habitantes, e uma nova lei federal complementar responsável por regulamentar os instrumentos previstos nesse capítulo.

Passou-se mais de uma década até que a Lei n. 10.257 (2001) fosse aprovada e sancionada. Denominada Estatuto da Cidade, a lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição (1988), estabelecendo as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, além de abrir espaço para a gestão democrática das cidades. Segundo o manual redigido pelos próprios redatores da Lei e denominado "Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos" (Câmara dos Deputados, 2001, p.37), as inovações contidas no Estatuto, tratadas como instrumentos de política urbana,

dividem-se em três grupos: (i) instrumentos de indução do desenvolvimento urbano; (ii) instrumentos de ordenação da ocupação urbana; (iii) instrumentos de democratização da gestão urbana.

Pereira e Vicentini (2004) afirmam que a característica inovadora do Estatuto está no fato de ser a primeira lei federal a apresentar formas de controle do uso da propriedade urbana priorizando a qualidade da vida urbana sobre os interesses individuais, princípio seguido, por exemplo, pelo EIV.

No texto publicado pouco antes da sanção presidencial, intitulado "Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?" Maricato e Ferreira (2001) também afirmam que o aspecto mais importante da lei está nos instrumentos que buscam a gestão urbana democrática. No entanto, os autores apresentam certa apreensão quanto à efetiva utilização desses instrumentos cujo princípio é garantir a função social da propriedade, visto que para garanti-la é necessário a elaboração de PD para a posterior regulamentação municipal dos instrumentos, que podem ser distorcidos a favor do mercado, depreciando as conquistas sociais da nova lei federal: "se em uma primeira leitura o Estatuto da Cidade parece ser um enorme avanço, uma análise mais atenta permite verificar que muitos desses ganhos para a sociedade ainda são de difícil aplicação" (p.2).

Dez anos depois de sua regulamentação, um balanço apresentado por Rolnik (2010) atesta que as preocupações apontadas por Maricato e Ferreira às vésperas da aprovação presidencial, não só eram válidas como de fato continuam a dificultar os avanços pretendidos na conquista por cidades mais justas e democráticas. No ano em que o censo demográfico registrou que aproximadamente 85% da população brasileira reside em áreas urbanizadas (ver tabela 1), a autora afirma que para a efetiva aplicação do preceito revolucionário do Estatuto, a garantia da função social da propriedade, é necessária uma correção nos rumos da gestão urbana brasileira:

(...) se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e um fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Neste sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados (Rolnik, 2010, p.15).

Para Villaça (2012), no entanto, a crítica principal está no excesso de leis no país, uma vez que o Estatuto da Cidade surge para detalhar e sanar possíveis dúvidas e distorções do texto Constitucional e, na verdade, segundo aponta, o texto não facilita a compreensão, nem a aplicação e muito menos a fiscalização dos instrumentos: na tentativa de se esgotar o tema, ele corre o risco de tornar-se obsoleto rapidamente.

Estudo de Impacto de Vizinhança: função e características do instrumento

O EIV é um dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade cuja função é ordenar o crescimento das áreas urbanas, buscando ultrapassar as limitações dos instrumentos básicos de planejamento urbano (plano diretor, zoneamento urbano e lei de uso e

ocupação do solo) ao estabelecer que determinados tipos de empreendimentos necessitam de análise mais detalhada para subsidiar o processo de licenciamento ambiental e condicionar sua aprovação a um conjunto de medidas adaptativas, mitigadoras ou compensatórias.

A Lei n. 10.257 (2001) dedica três artigos (36 ao 38) para definir as diretrizes de implementação. Segundo o art. 36, cabe aos municípios definir, através de lei específica, quais os tipos de empreendimentos e/ou atividades, privadas ou públicas, que merecerão sua aplicação. Essa regulamentação municipal posterior imposta reconhece e reafirma a diversidade de realidades urbanas existentes no país, criando a oportunidade de cada localidade avaliar as características e necessidades, a partir das diretrizes federais.

Já o art. 37 estabelece um conjunto mínimo de aspectos que devem ser analisados previamente à implantação dos empreendimentos classificados como geradores de impactos:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:
adensamento populacional
equipamentos urbanos e comunitários
uso e ocupação do solo
valorização imobiliária
geração de tráfego e demanda por transporte público
ventilação e iluminação
paisagem urbana e patrimônio natural e cultural
Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado. (2001, p.8).

A Lei reúne um conjunto mínimo de aspectos, permitindo à municipalidade, se assim julgar pertinente, ampliar este conjunto, incluindo itens como: geração de lixo, poluição sonora, poluição visual, etc. Caso o documento seja redigido com linguagem técnica de difícil compreensão para a comunidade em geral, deve ser elaborado um documento a partir do EIV, denominado Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), escrito em linguagem simplificada. Esse documento segue o princípio constitucional da publicidade, devendo, portanto, estar disponível para consulta pública, conforme previsto no parágrafo único do mesmo artigo.

Por fim, o art. 38 alerta sobre a diferença que existe entre o EIV e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), informando que o primeiro não substitui o segundo, que é mais abrangente e regulamento por Legislação Federal Ambiental, Resolução CONAMA n. 01 (1986), anterior ao Estatuto da Cidade.

Cymbalista (2001) afirma que mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade

outros instrumentos legais eram aplicados com finalidades semelhantes, como o EIA e a regulamentação de Polo Gerador de Tráfego, definida pelo Departamento Nacional de Trânsito [DENATRAN] (2001), "ou até mesmo a pressão direta de moradores das redondezas de futuros empreendimentos", completa. O autor apresenta experiências anteriores à regulamentação em algumas capitais brasileiras (São Paulo, Porto Alegre, Campo Grande e Natal), e alerta ainda para a sua aplicação incompleta que, muitas vezes, compromete a confiabilidade dos resultados, restringindo a avaliação aos impactos gerados apenas na infraestrutura viária do entorno, cujas medidas compensatórias apresentadas pelos empreendedores muitas vezes acabam por viabilizar o empreendimento desconsiderando os outros possíveis impactos. Para evitar análises pontuais, o autor reforça a necessidade de analisar os demais impactos (ambiental, econômico e social) que podem ser gerados. A lei municipal que deve regulamentar o EIV não pode deixar de lado toda a complexidade dos aspectos urbanos que podem ser alteradas através da implantação de um grande empreendimento e/ou atividade com potencial impactante, devendo atender no mínimo aos aspectos propostos no art. 37.
Rocco (2009) considera vantajosa a atribuição dada aos municípios de regulamentar a lei, visto que aumenta o exercício do controle social, já que "(...) o Poder Público municipal é o mais próximo e acessível por parte dos cidadãos. (...) Isto é, o exercício da cidadania – pressuposto presente no instrumento da avaliação de impactos de vizinhança é muito mais viável na cidade junto ao Poder Público municipal" (p.48). Já Lollo e Röhm (2005) exaltam no instrumento a possibilidade de "identificação, valorização (se possível), e análise dos impactos de vizinhança previstos para uma determinada proposta de ocupação urbana" (p.32).
Apresentando um panorama realista quanto à aplicabilidade deste instrumento em particular, Schasberg (2011) argumenta que, ao contrário de outros instrumentos, como a Operação Urbana Consorciada (OUC), visto primeiramente como ameaça ao setor imobiliário, o EIV permanece ainda pouco aplicado, apesar de presente na grande maioria dos Planos Diretores[1] pois, ele interfere nas expectativas do mercado imobiliário ao dar poder de voto à comunidade afetada pelo grande empreendimento.

Os conceitos de "grande empreendimento", "impacto urbano" e "vizinhança".
Alguns esclarecimentos quanto ao conceito de termos e expressões que fazem parte da natureza do instrumento merecem atenção. Um *grande empreendimento*, principal objeto de interesse da aplicação deste instrumento, pode ser conceituado a partir do impacto gerado no sistema viário, podendo sua definição ser associada ao conceito de Polo Gerador de Tráfego (PGT), que se refere aos empreendimentos "que atraem ou produzem grande número de viagens, causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e, em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda a região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres" (DENATRAN, 2001, p.6). Alguns exemplos de grande empreendimento são: *shopping*

1 O EIV está presente em 76% de um total de 526 leis de Planos Diretores avaliados. (Santos Júnior; Montandom, 2011).

centers, supermercados e hipermercados, condomínios horizontais ou verticais, equipamentos esportivos ou de saúde, instituições de ensino, etc.

O conceito de *impacto urbano* pode ser compreendido, no mínimo, a partir do conjunto de aspectos que compõem o art. 37 do Estatuto e já apresentados neste texto. Isto significa que o impacto urbano de um grande empreendimento e/ou atividade pode abranger aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais, relacionados à capacidade de atendimento de redes de infraestrutura ou equipamentos públicos diante da inserção de novos usuários; à valorização (ou desvalorização) imobiliária gerada aos lotes vizinhos; e ainda a questões relacionadas com o meio ambiente e a qualidade de vida urbana, ao considerarmos como impacto urbano os aspectos relativos à ventilação, iluminação e mesmo às alterações na paisagem urbana. Sem esquecermos, é claro, do mais óbvio impacto urbano resultante da implantação de grandes empreendimentos: as alterações e sobrecargas no sistema viário, tanto no aumento da circulação de veículos particulares, como no aumento da demanda por vagas de estacionamento e transporte público coletivo.

É claro que os impactos também devem ser analisados de formas distintas em diferentes áreas do município, ou seja, em áreas mais adensadas, como por exemplo, na área central e nos bairros adjacentes, os impactos previstos não serão necessariamente os mesmos previstos nos bairros da região sul de Curitiba, onde o processo de ocupação ainda se encontra em formação. Assim como os impactos devem ser entendidos como "acumulativos", à medida que mais projetos desta mesma natureza vão sendo construídos lado a lado.

Já o termo *vizinhança*, segundo Lollo e Röhm (2005) deve ser compreendido com relativa flexibilidade, podendo variar sua amplitude espacial de acordo com o porte do empreendimento e, principalmente, o impacto de sua implantação no entorno e também na área urbana como um todo. Assim, diante da diversidade de usos e de portes destes empreendimentos, parece difícil padronizar de antemão tanto os impactos diretos como os indiretos e mesmo a abrangência dos mesmos, devendo sim, esta relação entre o empreendimento e seu entorno ser definida de modo particular e específico para cada caso a ser analisado.

O município de Curitiba e os precedentes à regulamentação do EIV

Nesta seção, iremos tratar do estudo de caso, o município de Curitiba e a situação da regulamentação de um dos instrumentos que visa garantir a democratização da gestão urbana. Primeiramente, iremos apresentar uma revisão da legislação municipal (urbanística e ambiental) com ênfase nas leis e decretos referentes ao processo de licenciamento de grandes empreendimentos e também na busca pela garantia do "direito de vizinhança". Em seguida, iremos apresentar a situação atual do processo de regulamentação do EIV no ano em que se discute a revisão do plano diretor municipal. E, por fim, abordaremos os princípios de cada um dos instrumentos utilizados pela prefeitura no processo de aprovação de grandes empreendimentos com potencial de impactar seu entorno, para posteriormente apresentarmos uma análise comparativa

desses instrumentos frente aos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade para a aplicação do EIV na busca por respondermos a questão colocada no início deste artigo.

Revisão da legislação municipal (1975-2011)

O recorte temporal estabelecido para esta pesquisa abrange cinco décadas de legislação municipal (urbanística e ambiental), sendo aqui destacadas e analisadas apenas as leis e decretos que de alguma maneira abordam o procedimento de licenciamento de grandes empreendimentos com potencial de impactar seu entorno.

A primeira menção ao "direito de vizinhança" na legislação municipal aparece na lei n. 5.234 (1975), que dispõe sobre o zoneamento urbano e substitui a anterior, Lei n. 4.199 (1972). Na lei é garantida à vizinhança de um lote que deseje transformar ou modificar o seu alvará de uso para comercial ou industrial, o direito de se manifestar contra essa alteração a fim de preservar o interesse da coletividade (art. 13). De modo geral, para subsidiar a análise de usos permissíveis, esta lei cria parâmetros mais restritivos, analisando a adequação do uso que se pretende instalar e/ou modificar a zona ou setor em questão e ainda gerenciar os possíveis conflitos com o entorno.

Somente na década de 1990 a questão do possível impacto gerado pela implantação de grandes empreendimentos surge novamente na legislação municipal, na lei que dispõe sobre política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente, Lei n. 7.833 (1991). O art. 8 trata da necessidade de elaboração de *estudo prévio de impacto ou análise de risco* para atividades de qualquer natureza que, durante seu processo de instalação e/ou operação, possam causar danos ao meio ambiente. Ainda, prevê a necessidade de equipe multidisciplinar para elaboração do estudo e a realização de audiência pública.

Em 1997 o município institui o Relatório Ambiental Prévio (RAP) "como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento ambiental" (art. 1), através do Decreto n. 838 (1997). O RAP, ainda vigente em Curitiba[2], é o principal instrumento utilizado no processo de licenciamento de atividades e/ou empreendimentos que possam causar impactos (a lei só trata de impactos negativos) ao meio ambiente, sistema viário ou à comunidade de modo geral.

O conceito de "direito de vizinhança" com o objetivo de garantir que seja preservado o interesse da coletividade é novamente empregado em diversas circunstâncias na lei que dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei n. 9.800 (2000), desde atividades cuja natureza possa causar incômodo à vizinhança até solicitações de alteração de alvará de uso (transferência, modificação ou cassação) para atividades potencialmente incômodas, perigosas, nocivas à vizinhança ou ao sistema viário. A manifestação da vizinhança contrária à permanência da atividade também pode gerar a cassação do alvará. No entanto, é praticamente inexistente a exigência de elaboração de RAP, sendo obrigatória sua elaboração apenas para implantação de empreendimentos de qualquer porte na denominada Zona de Contenção (Z-CON), desde que atenda a algum dos usos permissíveis previstos no QUADRO XXII, anexo à

2 Para informações complementares sobre o instrumento ver subitem 2.2.2.

lei.

Por meio dos Decretos n. 188 (2000) e n. 488 (2001) foi estabelecido que empreendimentos de qualquer natureza, a serem implantados em alguma das vias que compõem os Setores Especiais do Sistema Viário Básico, e com área construída igual ou superior a 5.000m² dependerão de elaboração de RAP. Já o Decreto n. 673 (2002), que cria o Setor Especial do Parque Natural Municipal Tanguá, dispõe sobre a necessidade de elaboração de EIA ou RAP para subsidiar o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto nos setores definidos pelo seu art. 4º.

Através da Lei n. 11.266 (2004) o município realizou a adequação do Plano Diretor Municipal ao Estatuto da Cidade para orientar e controlar o desenvolvimento integrado do município. O EIV é tratado pela primeira vez em lei municipal no capítulo VII por meio de quatro artigos. Ainda que o texto apresentado seja bastante similar ao original do Estatuto, dois itens merecem destaque: (i) o Plano Diretor não classifica as características e/ou tipologias dos grandes empreendimentos sujeitos a EIV, deixando a regulamentação a cargo de lei específica posterior; e (ii) foram incluídos, para além do conteúdo mínimo previsto no Estatuto, itens[3] referentes à análise do empreendimento que já eram previstos para o RAP. Três anos mais tarde, o EIV foi instituído como instrumento de análise para licenciamento das estações de telecomunicação, Decreto n. 702 (2007), adotando, porém, o mesmo conteúdo estabelecido na lei de 2004 (art. 80).

A instituição da Comissão de Avaliação da Legislação Urbanística, definida pelo Decreto n. 349 (2008), cabe ser mencionada nesta relação de leis e decretos municipais, pois, sua função é*: "*avaliar e propor as adequações da legislação correlacionada com a Lei n. 11.266 (2004)" (art.1), ou seja, regulamentar os instrumentos propostos no Estatuto da Cidade para possibilitar a efetiva aplicação das políticas e diretrizes estabelecidas pela lei federal na escala municipal. Dentre as adequações necessárias está a avaliação e proposta para a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança, segundo art. 3, V, 'g'. Por fim, destaca-se o Decreto n. 1.819 (2011), que trata do Sistema de Licenciamento Ambiental, o qual também faz menção à regulamentação dos instrumentos de licenciamento ambiental ainda carentes de lei específica, como é o caso do EIV, concedendo ao Poder Público, prazo de 90 dias para tanto.

Aspectos gerais sobre a situação atual do EIV em Curitiba

No presente ano a prefeitura iniciou as discussões para a revisão do PD, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade que define a revisão da lei, no mínimo, a cada dez anos (art. 40, § 3º). Como parte do processo de discussão, o IPPUC elaborou e apresentou em 2012 um estudo para a regulamentação do instrumento durante a realização do Concitiba[4]. No documento, disponibilizado em

3 Estes itens são apresentados no subitem 2.2.2.

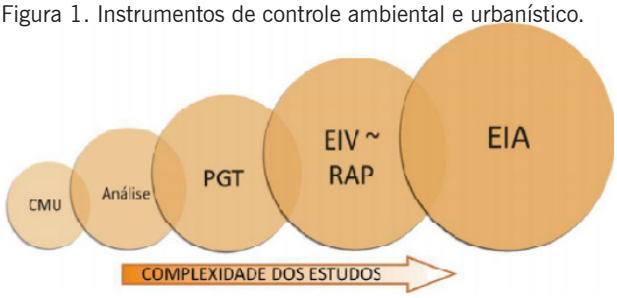
4 Criado a partir da lei municipal nº 12.579/07, o CONCITIBA, Conselho da Cidade de Curitiba, é um órgão colegiado que reúne representantes da sociedade civil e membros do poder público com a função de integrar a gestão urbana e torna-la mais participativa. O objetivo do conselho é "formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do Desenvolvimento Urbano e regional de Curitiba". Mas informações disponíveis no site: http://concitiba.ippuc.org.br/

meio digital, foram apresentados a finalidade do EIV e um conjunto de "instrumentos de controle", conforme denominados. O documento mistura análises de técnicos municipais com mecanismos de análise, com foco exclusivo nos impactos no sistema viário, instrumentos de política ambiental e política urbana. Além disso, trata dos itens restantes para possibilitar a regulamentação do EIV através de lei específica, seguindo as diretrizes presentes no Estatuto: "(i) empreendimentos ou atividades sujeitas ao EIV; (ii) casos omissos, especiais, situações de dispensa; (iii) mecanismos de gestão democrática; e (iv) procedimentos para o licenciamento" (IPPUC, 2012).

A proposta de regulamentação, conforme apresentada no documento, gera alguns questionamentos. Por exemplo, a análise dos possíveis impactos, tanto positivos como negativos é direcionada de acordo com a natureza ou o porte do empreendimento. Ou seja, a proposta prevê que, ao se analisar os impactos gerados por empreendimentos habitacionais, parcelamento do solo ou projetos urbanos, por exemplo, o único item necessário para avaliação quanto aos possíveis impactos é 'adensamento populacional', e as consequentes alterações geradas na dinâmica populacional e socioeconômica da área afetada. Em outra situação, como terminais de carga e de passageiros, universidades, parques temáticos, hospitais ou centros comercias, o item selecionado para subsidiar a análise é 'uso e ocupação do solo', avaliando possíveis alterações nos usos prévios do entorno e consequências como polarização e expulsão das comunidades/comércios pré-existentes. Assim, a proposta do órgão planejador não respeita a abrangência prevista pela lei federal, que determina a análise, no mínimo, dos aspectos contidos no art. 37.

Outro ponto controverso do documento está relacionado ao entendimento dos instrumentos EIV e RAP como semelhantes em termos de complexidade do estudo. Conforme é possível observar na figura 1, em que são listados em grau de complexidade os instrumentos de controle aplicados tanto pelo estado (EIA) como pelo município na avaliação de empreendimento ou atividade com potencial de gerar impactos.

Figura 1. Instrumentos de controle ambiental e urbanístico.



Fonte: IPPUC, 2012.

Atualmente, o IPPUC está coordenando uma série de eventos de debate e discussão de propostas para a revisão do PD de forma conjunta com diversos seguimentos da

sociedade civil (estudantes, profissionais, sindicatos, associações de bairro, vereadores, etc.) através de oficinas de diagnóstico e capacitação; seminários; câmaras temáticas e audiências públicas. Os principais temas que compõem a revisão do plano são: (i) estrutura urbana; (ii) gestão democrática; (iii) habitação; (iv) instrumentos de política urbana; (v) meio ambiente e cultura; (vi) mobilidade e transporte; (vii) política e desenvolvimento econômico; (viii) política de desenvolvimento social; (ix) segurança e defesa social; (x) sistema de planejamento urbano.

A iniciativa, apesar de promissora, tem demonstrado algumas limitações, especialmente quanto à publicidade exigida pelo Estatuto da Cidade aos documentos e estudos elaborados pelo órgão de planejamento e relacionados ao PD (art. 40, §4º, II) que, após mais de seis meses de discussão, ainda não apresentou publicamente suas propostas. Já as propostas e discussões apresentadas pela parcela interessada e comprometida da sociedade civil[5] não tem sido objeto de discussão, sendo apenas apresentadas, protocoladas e recolhidas pelo órgão que afirma que as mesmas serão levadas em consideração durante o processo final de redação da proposta.

Técnicos da Secretaria Municipal de Urbanismo, como contribuição para a discussão do processo de revisão do PD, elaboraram um documento contendo contribuições divididas em sete macrotemas e novamente subdivididas em 33 temas, estruturados de forma a apresentar um diagnóstico sintético, contendo problemas e potencialidades, além de propostas relativas às estratégias de ação para o planejamento urbano da cidade na próxima década. A regularização do EIV é mencionada como uma das diretrizes no âmbito de dois macrotemas (Uso e Ocupação do Solo e Desenvolvimento Econômico) em quatro subtemas do relatório:

(i) Legislação de Zoneamento não compatível com a realidade: muitas vocações ou diretrizes de planejamento para determinadas zonas não foram concretizadas, e essas regiões acabaram por assumir outras vocações. A regulamentação do EIV está relacionada aqui à flexibilização de usos, estimulando a multiplicidade e mistura de usos como forma de garantir a salubridade e vitalidade da cidade, além de evitar grandes deslocamentos em busca de serviços específicos;

(ii) Impacto dos grandes empreendimentos habitacionais: essa tipologia de empreendimento é atualmente implantada em áreas consolidadas anteriormente por empreendimentos comerciais em desuso, como barracões e olarias, e, ainda que estejam de acordo com a legislação e parâmetros construtivos da zona, acabam por gerar sensíveis impactos no seu entorno especialmente em termos de aumento de tráfego e da densidade. A regulamentação do EIV está relacionada aqui à análise prévia de grandes empreendimentos, não só habitacionais.

(iii) Porte e atividades comerciais permitidos pela Lei n. 9800 (2000) incompatíveis com a realidade: consequência de obras de expansão e/ou alteração de usos feita pelos

5 Uma das iniciativas de contribuição é realizada pelo Projeto Cidade em Debate, projeto de extensão da Universidade Positivo e Universidade Federal do Paraná em conjunto com o Centro de Apoio às Promotorias dos Direitos Constitucionais do Ministério Público do Estado do Paraná. A autora deste artigo faz parte de um dos grupos integrantes deste projeto responsável pela elaboração de nota técnica referente ao maior detalhamento do EIV no PD e indicações para sua regulamentação.

proprietários sem solicitar as devidas alterações de alvará de construção e/ou alteração de uso junto ao poder público. A regulamentação do EIV está aliada aqui ao reestudo da lei de zoneamento, com vistas a flexibilizar os usos em determinadas regiões a partir das alterações de uso observadas. O instrumento pode auxiliar a análise e a proposição de medidas compensatórias ou mitigadoras para empreendimentos e/ou atividades potencialmente impactantes.
(iv) Classificação inadequada das atividades econômicas: foram identificadas algumas atividades cujas características não coincidem com a classificação de uso atual. A regulamentação do EIV está relacionada aqui aos casos em que a atividade, ainda que prevista pelo zoneamento, possa causar algum impacto negativo no seu entorno.

O EIV frente aos demais instrumentos utilizados para avaliar impactos

2.2.1. Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

A Lei Federal n. 6.938 (1981) que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo com finalidade de estabelecer "diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 6, II). E ainda determina a avaliação de estudo ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Art. 9, III), que mais tarde seria transformado no instrumento Estudo de Impacto Ambiental (EIA), por meio da Resolução CONAMA n. 01 (1986), definindo impacto ambiental como (art. 1º):

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II. as atividades sociais e econômicas; III. a biota; IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V. a qualidade dos recursos ambientais.

Portanto, este instrumento de origem federal é voltado à análise dos impactos ao meio ambiente de determinadas atividades e/ou empreendimentos, listados no art. 2, que estão sujeitos à sua elaboração6, respectiva análise e aprovação pelo órgão estadual competente como forma de obtenção do licenciamento ambiental. O conteúdo mínimo que o estudo deve considerar também é mencionado:

Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
I. diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a

6 No caso do EIV, a definição quanto às tipologias de empreendimentos e/ou atividades que estão sujeitas à sua elaboração são regulamentadas na escala local de acordo com a realidade de cada município, conforme estabelecido no art. 36 do Estatuto da Cidade.

situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
c) o meio socioeconômico - o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
(...)

O inciso I do art. 6 aponta que, ao analisar os aspectos ambientais, sociais e econômicos, o EIA constitui-se em um instrumento bastante abrangente no estudo dos impactos ambientais. Já os impactos considerados no conjunto de aspectos que compõe o EIV, por outro lado, estão diretamente relacionados ao meio urbano construído, apresentando,

(...) antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Por esta razão, o artigo 38 do Estatuto da Cidade prevê que o Estudo de Impacto de Vizinhança não supre o Estudo de Impacto Ambiental. (Rocco, 2009, p.49).

O art. 38 apenas afirma que nos casos em que cabe a elaboração de EIA, art.2, Resolução CONAMA n. 01 (1986), não se faz necessária também a elaboração do EIV. Não se trata de instrumentos necessariamente complementares, porém, caso sejam detectadas "particularidades na vizinhança tais que requeiram estudos específicos de áreas não abrangidas pelo EIV (características do solo, proximidade de unidades de conservação, possibilidade de contaminação do lençol freático, etc.), por certo estes devem ser realizados a título de complementação" (Brasil, 2008, p.6).
Outra questão que merece destaque na comparação dos dois instrumentos é a fase em que os mesmos devem ser utilizados para avaliar os impactos. O EIA entra na fase de estudo preliminar, podendo auxiliar na escolha do local da implantação, Resolução CONAMA n. 01 (1986), art. 5, "I", enquanto que o EIV só poderá ser realizado diante da conclusão da fase de anteprojeto, devido à

(...) riqueza de elementos de análise, é possível avaliar todos os tópicos relativos aos impactos de vizinhança, da forma como são requeridos pelo Estatuto da Cidade, art. 37, e proceder às mudanças e adequações arquitetônicas e urbanísticas necessárias para dirimir os problemas identificados (Brasil, 2008, pp.8 - 9).

2.2.2. Relatório Ambiental Prévio (RAP)

Instituído no município de Curitiba como instrumento de licenciamento ambiental por meio do Decreto n. 838 (1997), o RAP é de obrigatória elaboração para licenciamento de uma série de tipologias de atividades e/ou empreendimentos estabelecidos no art. 2º:

I - obras de saneamento, tais como sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgoto sanitário, sistemas de drenagem, dragagem e limpeza ou desobstrução de rios, listados no Art. 3º, da Resolução 05/88 - CONAMA;
II - extração de minérios, inclusive os de classe II, definidos no Código de Mineração;
III - projetos de parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) com área de 50 a 100ha (cinquenta a cem hectares);
IV - empreendimentos comerciais e de serviços, que devido ao seu porte, natureza ou área de localização, possam representar alteração significativa sobre o meio ambiente;
V - cemitérios;
VI - crematórios.

No entanto, conforme documento divulgado pelo IPPUC (2012), que contêm dados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente [SMMA] referente aos 54 RAPs exigidos no período de quinze anos (1997-2012), todos os empreendimentos analisados enquadram-se no item IV7. Ainda, informações complementares sobre o processo de licenciamento, tais como: (i) quantos empreendimentos apresentados obtiveram licença; (ii) quantos foram negados; ou ainda (iii) quantos tiveram que realizar algum ajuste de projeto para adequá-lo às medidas mitigadoras e/ou compensatórias, não foram incluídos neste documento.
Embora o trâmite do relatório seja de responsabilidade da SMMA, outros órgãos municipais relacionados ao planejamento e gestão urbana são aptos a solicitar a elaboração de RAP para subsidiar o licenciamento de empreendimentos e/ou atividades que possam gerar significativo impacto sobre o meio urbano, sendo eles: IPPUC; Secretaria Municipal de Urbanismo através do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU)8 ou Urbanização de Curitiba S.A. (URBS)9. O art. 5º do decreto enumera os itens que compõem o conteúdo mínimo a ser analisado nos RAPs, que, conforme mencionado no subitem 2.1. foram incorporados ao art. 80 da Lei n. 11.266 (2004), que dispõe sobre a adequação do PD ao Estatuto da Cidade:

I - descrição detalhadas do projeto ou empreendimento, inclusive com as plantas preliminares ou anteprojeto;
II - delimitação das áreas de influência direta do empreendimento e descrição detalhada das suas condições ambientais;

7 Os empreendimentos mais analisados foram: hipermercados, shoppings, universidades, sedes administrativas e edifícios comerciais.
8 Decreto n. 838 (1997), art. 4.
9 A URBS foi incluída na relação através do Decreto n. 897, de 23 de maio de 2005 (2005), que altera o Decreto n. 838 (1997) que institui o Relatório Ambiental Prévio. Recuperado em 20 agosto 2014, de http://leismunicipa.is/pmdje

III - identificação dos impactos a serem causados pelo empreendimento nas fases de planejamento, implantação, operação e desativação, se for o caso;
IV - medidas de controle ambiental e/ou medidas compensatórias adotadas nas diversas fases, citadas no inciso III.
O decreto impõe, ainda, que o relatório deve ser elaborado por equipe multidisciplinar (art. 6º); que se dê publicidade ao RAP quando protocolado na SMMA (art. 7º); e que o mesmo não substitui o EIA/RIMA, nas hipóteses de empreendimento e/ou atividade previamente definidas pelo art. 11 da Resolução CONAMA n. 01 (1986).
Apesar do longo histórico de uso do instrumento, o qual não pode ser desconsiderado como importante antecedente do EIV, o RAP apresenta fragilidades cruciais, tais como:
(i) o texto do item IV do art. 2 é bastante subjetivo e permite uma leitura abrangente, o que não contribui para a clareza das obrigações a que estão sujeitos os particulares, podendo resultar em dificuldades para o poder público estabelecer quais os casos em que o estudo é realmente necessário e quais os casos em que o mesmo pode ser dispensado;
(ii) ao atribuir a responsabilidade da elaboração do relatório ao empreendedor - principal interessado na sua pronta aprovação - perde-se a garantia da imparcialidade da análise e diagnóstico contidos no estudo;
(iii) embora a publicidade dos relatórios esteja prevista, não estão definidas as formas de questionamento, participação e eventual contestação de terceiros interessados.

2.2.3. Pólo Gerador de Tráfego (PGT)
Voltado para gerenciar a questão da mobilidade nos grandes centros urbanos, o PGT foi definido em 2001 pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), com a função de analisar grandes empreendimentos com potencial de atrair ou produzir grande número de viagens "causando reflexos negativos na circulação viária em seu entorno imediato e, em certos casos, prejudicando a acessibilidade de toda a região, além de agravar as condições de segurança de veículos e pedestres" (DENATRAN, 2001, p.8). Antes disto, a Lei Federal n. 9.503 (1997), que institui o Código de Trânsito Brasileiro, já estabelecia no seu art. 93:

Art.93. Nenhum projeto de edificação que possa transforma-se em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas.

Após a apresentação de breve panorama histórico da legislação urbanística e ambiental de Curitiba, é possível afirmar que o município caracteriza como PGT qualquer empreendimento, independente da atividade, que apresente uma área de construção igual ou superior a 5.000m^2, desconsiderando dados importantes como, por exemplo, número de vagas de estacionamento, utilizado como parâmetro de análise pelo município de São Paulo, ou empreendimentos de uso residencial com mais de 150

unidades, utilizado em Belo Horizonte para determinar se um empreendimento deve ser classificado como PGT (DENATRAN, 2001, p.9).

A tabela abaixo busca sistematizar algumas das principais características dos instrumentos utilizados pelo município de Curitiba, frente à abrangência do conjunto de aspectos (socioeconômicos, ambientais e culturais) do EIV, revelando sobreposições e deficiências comparativas:

TABELA 2

O EIV frente aos instrumentos utilizados pelo município para avaliar impactos

Item	Principais Componentes do EIV	EIA	RAP[1]	PGT
1.	Analisar a capacidade/dimensionamento das redes de infraestrutura e/ou concessionárias de serviços públicos.	X	X	
2.	Analisar a existência e a capacidade de atendimento de equipamentos urbanos e comunitários no entorno.	X	X	
3.	Avaliar a adequação do empreendimento e/ou atividade aos usos e ocupações previstas para os lotes vizinhos, assim como as possíveis alterações nestes padrões, decorrentes da sua implantação.	X	X	
4.	Analisar a valorização imobiliária gerada pelo empreendimento nos lotes do entorno.			
5.	Realizar estudo viário que contemple: geração de tráfego, estudos de fluxos de pedestre e veículos, demanda por transporte coletivo, etc.		X	X
6.	Analisar os possíveis impactos nas condições de ventilação, iluminação, insolação, radiação e luminosidade causadas pela implantação do empreendimento no microclima da vizinhança.		X	
7.	Verificar a compatibilidade do novo empreendimento com a paisagem urbana, patrimônio natural e cultural.		X	
8.	Contemplar os possíveis impactos positivos e negativos da implantação do empreendimento na qualidade da vida da população residente na área e seu entorno.	X		
9.	Propor medidas mitigadoras e/ou compensatórias para minimizar os possíveis impactos negativos.	X	X	X

Fonte: Legislação Federal e Municipal. (1) Foram considerados também os aspectos

previstos no Termo de Referência para elaboração do RAP, definido pela SMMA.

O EIA, como já mencionado anteriormente, é um instrumento abrangente, porém, direcionado para uma análise mais profunda dos impactos relacionados ao meio ambiente físico e biológico, não dedicando a mesma intensidade aos aspectos socioambientais dos impactos, tão caros ao EIV (itens 4, 5, 6 e 7). Ainda, o processo de análise dos dois instrumentos pode ser considerado como antagônico, visto que, enquanto o EIV busca avaliar os possíveis impactos do empreendimento e/ou atividade sobre o meio, o EIA, ao contrário, propõe a elaboração de um diagnóstico ambiental prévio que será determinante, inclusive, na localização do empreendimento (Brasil, 2008). Portanto, são apenas os impactos urbanísticos percebidos na etapa preliminar que podem ser incorporados na sua análise.
O RAP, que na prática já funciona como uma espécie de EIV em Curitiba, apresenta muitos pontos em comum com o instrumento em questão. Porém, do ponto de vista do seu conteúdo, desconsidera importantes aspectos relacionados à dinâmica econômica da área, por exemplo, que podem gerar significativos impactos em termos de valorização imobiliária dos lotes do entorno (itens 4 e 8). No caso do PGT, a insuficiência do instrumento para avaliar os impactos é nítida, restringindo sua análise apenas aos aspectos viários e as possíveis mitigações e/ou compensações relativas ao tema, e nem mesmo apresenta um conceito mais amplo e atualizado de mobilidade urbana.

Considerações finais

Retomando o que foi proposto na introdução deste relatório, podemos considerar que se cumpriu com o principal objetivo estabelecido, de refletir sobre a função dos instrumentos utilizados em Curitiba frente ao proposto pelo Estudo de Impacto de Vizinhança através do Estatuto da Cidade. A partir dos aspectos apresentados, quanto ao histórico da legislação ambiental-urbanística que rege o município desde meados da década de 1970, as características e funções do EIV, o cenário atual, em que discussões estão sendo realizadas para a sua regulamentação há pelo menos dois anos e ainda a apresentação dos instrumentos utilizados (EIA, RAP e PGT), conclui-se pela necessidade de regulamentação do EIV a partir de três eixos:
(a) fragilidades detectadas no RAP;
(b) a abrangência dos novos conteúdos contemplados pelo EIV; e
(c) a importância da gestão democrática.
O RAP, importante antecedente ao EIV definido pelo município em 1997, apresenta algumas fragilidades em sua concepção e aplicação, conforme já mencionadas e que aqui recuperamos: (i) a ausência da definição clara quanto às tipologias sujeitas à sua aplicação dá margem para interpretações diversas, causando divergências entre o poder público e os particulares; (ii) a elaboração do relatório a cargo do particular pode constituir parcialidade nos resultados apresentados; (iii) a forma de publicidade dos resultados não é definida, o que pode dificultar o acesso à informação de possíveis

interessados.

O conteúdo mínimo de aspectos que compõem a análise do EIV, constitui não só importante diretriz para auxiliar os municípios na regulamentação do instrumento, como também garante que todos os aspectos relativos aos impactos urbanos no meio ambiente construído sejam considerados, sendo eles: ambientais, econômicos, culturais e sociais. E, conforme apresentado na tabela 2, nenhum dos instrumentos utilizados atendem integralmente o previsto pelo Estatuto da Cidade.

A gestão democrática, aqui entendida como a participação da população diretamente afetada no processo de licenciamento, constitui-se como uma conquista extremamente relevante para a construção de cidades mais justas e sustentáveis. E o EIV constitui-se como um dos principais instrumentos para viabilizar tal conquista. No entanto, em termos práticos, é necessário que seja definida uma espécie de "linha de corte", para que o processo de participação possa ser de fato viabilizado. Esta triagem é necessária para se estabelecer quais as tipologias com maior grau de impacto urbano e assim determinar quais projetos deverão ser levados à audiência pública. Para tanto, algumas condicionantes poderiam ser cruzadas, tais como: zoneamento; porte; capacidade da infraestrutura existente; densidade populacional; entre outros.

Este trabalho expõe, parcialmente, as descobertas referentes a um trabalho ainda em andamento que busca analisar a aplicabilidade do instrumento nos municípios que compõe o Núcleo Urbano Central de Curitiba, composto por quatorze municípios. Ao longo da construção deste texto foi possível perceber a importância da regulamentação do instrumento visto às contribuições que o mesmo traz para o ordenamento do espaço urbano ao preencher algumas lacunas deixadas pelos demais instrumentos utilizados com o mesmo propósito.

Referências

Brasil. (2008). Ministério Público Federal. Informação Técnica nº 156/08 - 4ª CCR. Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV: descrição, aplicabilidade, diferenças entre EIV e EIA/RIMA. Brasília, DF. Recuperado em 10 setembro 2014, de <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/IT_156-08_EIV.pdf>.

Câmara dos Deputados. (2001). Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados / CAIXA / Instituto Polis. Recuperado em 10 agosto 2014, de http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília. Recuperado em 10 agosto 2014, de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

Cymbalista, R. (2001). Estudo de Impacto de Vizinhança. Boletim Dicas Instituto Pólis: nº192. Recuperado em 10 julho 2014, de http://polis.org.br/publicacoes/estudo-de-impacto-de-vizinhanca/

Decreto n. 838, de 18 de agosto de 1997 (1997). Institui o Relatório Ambiental Prévio

no Município de Curitiba. Curitiba. 1997. Recuperado em 11 agosto 2014, de http://leismunicipa.is/imahp

Decreto n. 188, de 03 de abril de 2000 (2000). Regulamenta o Art. 15º, § 1º, inciso V, da Lei n. 9.800 (2000), dispõe sobre os Setores Especiais do Sistema Viário Básico e dá outras providências. Recuperado em 17 junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_002_BR.pdf

Decreto n. 488, de 12 de março de 2001 (2001). Estabelece condições especiais de ocupação nos locais que especifica e altera o contido no Quadro VII anexo ao Decreto n. 188 (2000). Recuperado em 17 junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_002_BR.pdf

Decreto n. 673, de 18 de setembro de 2002 (2002). Cria o Setor Especial do Parque Natural Municipal Tanguá e dá outras providências. Recuperado em 17 junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_002_BR.pdf

Decreto n. 702, de 2 de julho 2007 (2007). Institui o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV como instrumento de análise para licenciamento das estações de telecomunicações no Município de Curitiba. Recuperado em 17 junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_002_BR.pdf

Decreto n. 349, de 24 de abril de 2008 (2008). Institui, no âmbito do Município de Curitiba, a Comissão de Avaliação da Legislação Urbanística. Recuperado em 20 agosto 2014, de http://leismunicipa.is/plhkf

Decreto n.1.819, de 22 de novembro de 2011 (2011). Regulamenta os artigos 7º e 9º da Lei Municipal n. 7.833, de 19 de dezembro de 1991, trata do Sistema de Licenciamento no Município de Curitiba e dá outras providências. Recuperado em 20 agosto 2014, de http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-1819-2011-curitiba_173727.html

Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN. (2001). Manual de procedimentos para o tratamento de polos geradores de tráfego [Manual]. Brasília: DENATRAN/FGV.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2010). Sinopse do censo demográfico 2010. Recuperado em 15 agosto 2014, de http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.Php?dados=8

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC. (2010). Taxa de urbanização segundo os municípios da RMC. Recuperado em 15 agosto 2014, de www.ippuc.org.br

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC. (2012). Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV: estudos para a regulamentação do EIV no município de Curitiba. Recuperado em 2 julho 2014, de http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/EIV-8RE_Concitiba.pdf

Lei n. 4.199, de 8 de maio de 1972 (1972). Dispõe sobre zoneamento urbano de Curitiba e revoga os artigos 5º a 41 da lei n. 2.828 (1966), o artigo 36 da lei n. 2.942

(1966), e as leis n. 2.995 (1967) e 3.503 (1969). Curitiba, PR. Recuperado em 15 julho 2014, de http://leismunicipa.is/cmplg
Lei n. 5.234, de 10 de dezembro de 1975 (1975). Modifica a lei n. 4.199 (1972) e dá outras providências. Curitiba, PR. Recuperado em 15 julho de 2014, de http://leismunicipa.is/mhpfl
Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (1981). Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 10 julho 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm
Lei n.7.833, de 19 de dezembro de 1991 (1991). Dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente e dá outras providências. Curitiba, PR. Recuperado em 17 de setembro 2014, de http://www.curitiba.pr.gov.br/multimidia/00086303.pdf
Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 (1997). Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF. Recuperado em 10 julho 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm
Lei n. 9.800, de 3 de janeiro de 2000 (2000). Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Curitiba, PR. Recuperado em 24 de junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_001_BR.pdf
Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (2001). Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 10 julho 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ LEIS_2001/L10275.htm
Lei n. 11.266, de 16 de dezembro de 2004 (2004). Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257 (2001), para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Curitiba, PR. Recuperado em 22 de junho 2014, de http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D103/D103_002_BR.pdf
Lefebvre. H. (2001). Direito à cidade. São Paulo: Editora Centauro.
Lollo, J. A., & Röhm, S. A. (2005, Dezembro) Aspectos negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança. Estudos Geográficos (UNESP), Rio Claro, v. 3, n.2, pp. 31-45. Recuperado em 24 agosto, de http://Iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lollo1-aspectos_negligenciados.pdf
Maricato, E., & Ferreira, J. S. W. (2001, Julho 07-14). Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? Correio da Cidadania, nº 252. Recuperado em 15 setembro 2014, de http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf
Maricato, E. (2013). Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Editora Vozes: Petrópoles.
Pereira, G., & Vicentini, Y. (2004, Janeiro/Junho). Tendências do urbanismo contemporâneo: o Estatuto da Cidade. Acervo, Rio de Janeiro, v. 17, nº 1, p. 23-34. Recuperado em 15 junho 2014, de http://revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/

article/download/200/164
Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986 (1986). Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental. Brasília, DF. Recuperado em 21 agosto 2014, de http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html
Rocco, R. (2009). Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro.
Rolnik, R. (2010). 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Recuperado em 10 setembro 2014, de http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf
Santos Júnior, O. A, & Montandom, D. T. (2011). Síntese, desafios e recomendações. In O. A Santos Júnior & D. T. Montandom (Orgs.) Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ. pp.27-56.
Schasberg, B. (2011). Estatuto da Cidade, EIV e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano [Mimeo]. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento Municipal/ MPE Rio Grande do Sul.
Souza, M. L. de (2001). Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
Villaça, F. (2012). Estatuto da Cidade: para que serve? Recuperado em 10 setembro 2014, de http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113.

03
Redes y sistemas de infraestructura territorial

MODERADOES DE MESA
JORGE GALARRAGA
ALESSANDRO FILLA ROSANELI
AUGUSTO BRAVO
FERNANDO PESCE
PATRICIA MALDONADO
CARLOS HENRIQUE COSTA DA SILVA
MARCELO HERTZ

Hacia un sistema de movilidad integrado en la Región Norte del AMBA

Caporossi, Celina
Corti, Marcelo
Díaz Terreno, Fernando

PALABRAS CLAVE
· Movilidad
· Intermodalidad
· Espacio público

Resumen / La presente investigación se origina en el interés por cuestiones relativas a la movilidad y su implicancia en el desarrollo urbano, en diálogo con una mirada sobre el Derecho a la Ciudad en clave actual, donde uno de los principales pilares de una ciudad democrática es el acceso universal a una movilidad eficiente, en la evidencia de que ésta se encuentra estrechamente ligada a los usos del suelo y su distribución en el territorio y que, asimismo, constituye uno de los grandes temas sobre los que se asienta el desarrollo económico de las ciudades. Partes de estas premisas generales se vieron plasmadas en una investigación aplicada de carácter proyectual sobre dicha problemática en la Región Metropolitana Norte de Buenos Aires (RMN), en donde se persiguieron los siguientes conceptos-objetivos: a) civilizar la Autopista Panamericana, poniendo en relación movilidad, nuevas centralidades y actividades urbanas; b) recuperar y poner en valor el espacio ferroviario (Mitre y Belgrano) y sus estaciones en su articulación con los Centros Tradicionales; y c) conectar, creando un nuevo soporte integrado en base a un sistema de transporte multimodal.

CAPOROSSI, CELINA
Facultad de arquitectura, urbanismo y diseño
Universidad Nacional de Cñordoba
Argentina

CORTI, MARCELO
Facultad de arquitectura, urbanismo y diseño
Universidad Nacional de Cñordoba
Argentina

DÍAZ TERRENO, FERNANDO
Facultad de arquitectura, urbanismo y diseño
Universidad Nacional de Cñordoba
Argentina
E - mail: diazterreno@gmail.com

Movilidad urbana: consideraciones generales

Alrededor del concepto de "movilidad urbana" se concentra una serie de aspectos asociados a los variados tipos y modalidades de conexión entre actividades, bienes y personas. Desde no hace muchas décadas el término "movilidad" integra el vocabulario indispensable en todo plan de ordenamiento urbano, abarcando nociones que antes eran cubiertas por "red vial" y "transporte" pero que, con el tiempo, se fueron mostrando insuficientes a la hora de explicar las múltiples conectividades que se despliegan en el espacio de la ciudad.

Las transformaciones productivas y tecnológicas globales impactan en la ciudad y alteran los fenómenos que en ella ocurren, así como su percepción: la vieja ciudad desarrollada sobre una lógica territorial que respondía al modelo social y económico fordiano, que albergaba desplazamientos "obligados" y una relación estática entre el origen y el destino de los viajes urbanos, es parte del pasado puesto que no refleja los actuales requerimientos de movilidad en términos económicos, sociales, recreativos y de consumo. Aquella ciudad se estructuraba sobre una red sistemática y continua de movimientos. Hoy se está frente a otra red, mucho menos aprehensible, de geometrías espaciales variables y distintas complejidades y tipos de vinculaciones. El auto y el transporte público masivo ya no satisfacen la totalidad de las exigencias de desplazamientos de las actuales prácticas sociales (discontinuas, no homogéneas y poco previsibles) ni de aquellas relaciones potenciadas por las nuevas tecnologías de comunicación, como tampoco responden a los paradigmas de sustentabilidad ambiental y social (Herce, 2009)

En esa línea, adquiere relevancia la noción de red que, a decir de Herce, se encuentra fuertemente relacionada con una concepción de ciudad donde su comportamiento global depende de la estabilidad en los sistemas de relaciones de las actividades que le son propias. Esta idea de red y sistema no es nueva; por el contrario, ha marcado la planificación urbana desde la segunda mitad del siglo XX, particularmente con relación a las infraestructuras. Más aún, es intrínseco al concepto de "estructura urbana", entendido como la manifestación sobre un territorio específico de las relaciones entre actividades o localización de los usos del suelo, flujos y sus conexiones.

Para este autor las redes de infraestructura reconfiguran la geografía de un territorio y expresan materialmente sus relaciones, estableciendo una dialéctica entre la red virtual, es decir las posibilidades de relaciones entre actores, y la red real de materialización de esas relaciones entre los puntos del espacio. Aquella materialidad no es más que la infraestructura física: la red vial y el transporte.

La red vial, su forma y los vínculos que establece operan conjuntamente con los usos del suelo, definiendo un sistema urbano, indivisible y crecientemente complejo. Bruton (1978) ya afirmaba que la localización de las actividades socioeconómicas dejaba de considerarse como un simple dato de entrada en el proceso de planificación y que la conformación y cambios en la estructura urbana debería considerar -como elemento integrador- la influencia a largo plazo del transporte y los usos del suelo. En

ese sentido, el transporte es un tema central en la transformación urbana del último siglo, particularmente en lo que se refiere a su incidencia en la calidad de vida de los habitantes urbanos, el papel en el desarrollo de las ciudades y sus expansiones, y en la consolidación de las estructuras urbanas.

Es en la práctica, entonces, donde la complejidad de las redes de infraestructura manifiesta las múltiples formas que adoptan las ciudades. Al involucrar las diversas dimensiones que atañen a la organización de la ciudad, la movilidad urbana -movimiento, vialidad y trasporte- asumen roles diferenciados en el crecimiento urbano, en los estímulos a la densificación, la alimentación de nodos de centralidad y la reconversión de espacios degradados. Al mismo tiempo, la organización de la ciudad, su forma, extensión y estructura afectan la expresión espacial de la movilidad y la conducta de los usuarios en relación a los modos y motivaciones de esa movilidad. De allí que los métodos y objeto de medición y cuantificación de aquella complejidad hayan ido variando y la planificación de la ciudad, sus redes y sistemas de transporte se hayan montado sobre diferentes enfoques teóricos e instrumentales, más allá de los paradigmas urbanos de cada época.

En otra línea argumental, la movilidad también cumple un rol fundamental en la construcción de ciudadanía, en tanto puede garantizar el movimiento y la accesibilidad masiva de capas sociales a diferentes puntos de la ciudad, según sus demandas de servicio, laborales o recreativas. En ese sentido, la omnipresencia del automóvil, una red poco diversificada por donde encausar los flujos y una escasa oferta en las modalidades de transporte complotan, sin duda, contra una sociedad más inclusiva y democrática. La movilidad, entonces, puede crear no-lugares e incrementar el deterioro, la segregación y la pérdida de calidad urbana o, por el contrario, puede constituirse en una oportunidad para una ciudad mejor. Esto se entronca con el llamado derecho a la movilidad, una derivación específica del "derecho a la ciudad" que, expresa las múltiples formas de desplazamiento que demanda la sociedad que afectan la organización del espacio público urbano, como a la oferta de espacios y de infraestructuras adaptadas a cada una de esas formas.

Siguiendo a Augé, hoy más que en otras épocas, los transportes públicos son el lugar por excelencia en que el espacio público conserva algún sentido. Si lo entendemos como "el espacio concreto en el que todo el mundo se cruza con todo el mundo, pero también (…) el espacio abstracto en el que se forma la opinión pública", los sistemas de desplazamiento, los canales por donde éstos transitan y los puntos de intercambio, son asimilables a esa idea de espacio público que Augé define (2010:71).

En paralelo, y en el marco de una concepción sostenible del movimiento urbano, la vialidad y el transporte, el derecho a la movilidad debiera otorgar preferencia a aquellas modalidades que consumen menos energía y crean menos dependencia, y que obligan a poner el acento en las infraestructuras existentes y la gestión del espacio público (Herce, 2009).

La Región Metropolitana Norte de Buenos Aires (RMN)

Parte de las nociones generales antemencionadas se vio plasmada en una investigación aplicada de carácter proyectual, presentada a un concurso de ideas en torno a la problemática del transporte en la Región Metropolitana Norte de Buenos Aires (RMN). Desde un punto de vista socio-territorial, la movilidad de la RNM se organiza a partir de una estructura espacial de relaciones internas y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en torno a ejes de movilidad masiva (ferrocarril, vías conectivas y Autopista Panamericana) desvinculados entre sí y con escasa transversalidad en el sistema. La Autopista se presenta como una barrera a la integración de actividades y población, presentando, pese a la dinámica positiva de sus bordes, conflictos de escalas y baja relación con el entorno de sectores urbano circundante. Se evidencia una competencia entre centralidades y espacios públicos, y una convivencia de realidades contrastantes: municipios que presentan tejido denso y compacto, que demandan ordenar y readecuar el sistema de transporte potenciando su infraestructura existente (primera corona); y municipios atractores de población, con desarrollo poco integrado y equilibrado (segunda y tercera corona).

Desde el punto de vista estrictamente de la movilidad y el transporte, se está frente a la expresión de un modelo basado en el automóvil particular, en correspondencia con un esquema conectivo sustentado en las infraestructuras viales de alta velocidad, en la desarticulación entre modos de transporte (con baja participación del ferrocarril), desjerarquización de vías y ausencia de especialización. A ello se le agrega, un panorama fragmentado en lo administrativo y jurisdiccional.

Una serie de hipótesis asociadas sostiene aquellas premisas antedichas en relación a una transformación virtuosa de estos procesos. Por un lado, la idea del futuro de la movilidad urbana se encuentra en la intermodalidad del transporte, en la diferenciación, jerarquización y especialización del tipo de redes y en una racionalización en el uso del automóvil privado; por otro, que la noción de movilidad urbana eficiente y equitativa se potencia cuando constituye una oportunidad para generar y/o cualificar los espacios públicos de la ciudad. Ambos supuestos demandan un contexto de gestión integral del territorio.

La propuesta para la conformación de un corredor integrado de transporte para RNM de Buenos Aires persiguió los siguientes conceptos-objetivos:

a) “civilizar” la Autopista Panamericana, poniendo en relación movilidad, nuevas centralidades y actividades urbanas;

b) recuperar y poner en valor el espacio ferroviario (Mitre y Belgrano) y sus estaciones en su articulación con los Centros Tradicionales; y c) conectar, creando un nuevo soporte integrado en base a un sistema de transporte multimodal

Las cuestiones antemencionadas, contribuyeron a estructurar un enfoque para leer las principales problemáticas en la movilidad urbana de la RNM. Los procedimientos con los que se abordó el desarrollo del trabajo se encuentran dentro de aquellos habituales en la disciplina urbanística: un minucioso relevamiento de campo, manejo de estadísticas

y documentación técnica y cartográfica disponible, entrevistas a informantes clave, deslindes de escalas de trabajo, producción de nueva cartografía y de gráficas para la comunicación de la propuesta.

Lineamientos que orientan la propuesta para el Corredor Norte del AMBA

La propuesta parte de las siguientes premisas técnicas e ideológicas, fundadas en el paradigma de un medioambiente saludable y en los principios del Derecho a la Ciudad. Estos lineamientos teóricos conceptuales orientan, a su vez, las lecturas de las problemáticas de la movilidad urbana de la Región Metropolitana Norte (RMN):

- La movilidad urbana está ligada a los usos del suelo y su distribución en el territorio. Sus conflictos deben contemplar tanto la acción sobre la oferta de transporte, como sobre la demanda generada por la distribución de las actividades, especialmente la asociación entre residencia, trabajo, educación, comercio y recreación.
- El acceso universal a una movilidad eficiente es consustancial a la idea de una ciudad democrática. Como derecho ciudadano de todo habitante urbano, el acceso a una movilidad eficiente no puede restringirse por razones socioeconómicas, de género o edad.
- La movilidad urbana está en la base del desarrollo económico de las ciudades. Accionar sobre la demanda en términos de transportes es también promover el asentamiento de actividades productivas y de servicio, contribuyendo a la generación de empleo en el ámbito de cada municipio.
- El futuro de la movilidad urbana se encuentra en la intermodalidad del transporte. La eficiencia global del sistema de movilidad se potencia por las condiciones físicas y de gestión de la intermodalidad (calidad de las transferencias, información y tarifas integradas, boleto único, etc.) y no en la simple sumatoria de las capacidades particulares de las distintas modalidades de transporte.
- La movilidad requiere de la diferenciación, jerarquización y especialización del tipo de redes. El espacio urbano debe admitir la distinción de las redes que encausan el transporte colectivo automotor, el de los vehículos privados, aquellas que distribuyen mercancías, incluso, las de bicicletas y peatones. La red de transporte colectivo automotor requiere de su propio espacio y con prioridad sobre el automóvil.
- La racionalización y limitación del uso del automóvil privado es una opción acertada. Complementariamente, la determinación de dar prioridad al transporte público en las distancias largas, y a la peatonalidad y la bicicleta en las distancias cortas, constituyen formas más eficientes en el aprovechamiento del espacio disponible, consumo de recursos, reducción de impactos ambientales y accesibilidad universal.
- La movilidad urbana constituye una oportunidad para generar y/o cualificar el espacio público. Además, la calidad espacial, funcional y simbólica de los espacios públicos en que se realiza la movilidad y sus transferencias resulta fundamental en términos de eficiencia del sistema y de calidad de vida de los usuarios. También, la promoción de la peatonalidad y la bicicleta en las distancias cortas es dependiente del

espacio público adecuado a tal fin.

- Una movilidad urbana eficiente y equitativa exige una gestión integral. El carácter complejo de la conectividad y el transporte público debe articular entre sí el conjunto de los actores involucrados en su funcionamiento y a las administraciones gubernamentales responsables de su gestión.

Propuesta preliminar de un sistema de movilidad integrado para RNM

La concreción de un nuevo modelo territorial implica fuerte transformaciones paulatinas que involucran todos los estamentos de la ciudadanía, expresados en una serie de proyectos de distinta envergadura, a concretarse por distintos actores, particularmente estatales. En el caso que nos ocupa se promueve especialmente el rol integrador del Consorcio de Municipios del área.

Si bien la presente propuesta se centra básicamente en la movilidad urbana de la región norte del Área Metropolitana de Buenos Aires, también pretende establecer algunas pautas urbanísticas generales para el área, replicables como criterios para el ordenamiento general del territorio metropolitano. Ello implica actuar sobre la conectividad y los sistemas de desplazamientos existentes para recuperar, calificar y potenciar los corredores integrados por redes troncales de transporte articuladas entre sí, y resolver o crear nuevos puntos de acceso y transferencia planteando, en los casos que ameriten, operaciones urbanísticas complementarias a la movilidad. Y por otro lado, postula un modelo que puede ser replicable en otras situaciones metropolitanas (aun en aglomeraciones de menor

Los siguientes aspectos estructuran la propuesta:

1) Definición de premisas urbanísticas específicas sobre las redes troncales principales que orientarán el conjunto de acciones que irán a repercutir sobre la movilidad urbana general de la Región Norte del AMBA.

a) En la Autopista Panamericana: promover operaciones para “civilizar” las infraestructuras, dar urbanidad a entornos y entramar flujos.

b) En los ramales FFCC Mitre y Avenidas Maipú y Libertador: poner en valor estaciones e infraestructuras ferroviarias y cualificar entornos.

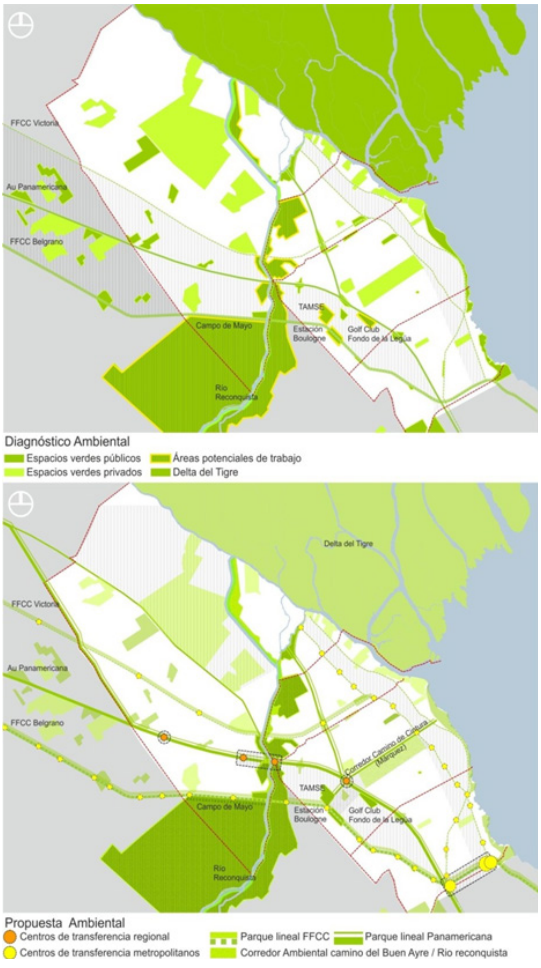
c) En el ramal FFCC Belgrano: estimular la consolidación y densificación de entornos ferroviarios con operaciones de densificación moderada y cualificación de áreas con baja dinámica urbana, incluyendo operaciones de “prestigio”.

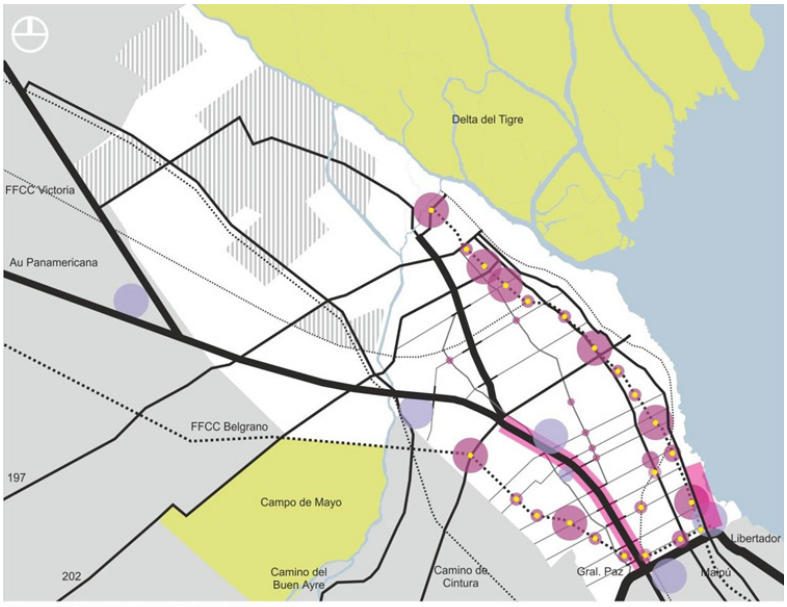
2) Conformación de corredores integrados por las redes troncales de transporte de la Región Norte del AMBA, a partir de sistematizar las infraestructuras y los servicios existentes, tanto para la modalidad transporte colectivo automotor como del ferrocarril. Dos corredores principales en dirección norte-sur (Corredor Este y Oeste), cuatro corredores transversales (Av. General Paz, Camino de Cintura Márquez-Rolón, Corredor Ambiental Camino del Buen Ayre-Río Reconquista-Ruta 202 y Ruta 197).

3) Optimización de las condiciones existentes y revertir las situaciones conflictivas en

las redes troncales de transporte.
a) Modalidad tren: recuperar el sistema en general, eliminando pasos a nivel, independizando el tren del automotor, adecuando y poniendo en valor estaciones y paradores.
b) Modalidad colectivo automotor: reconvertir el sistema actual en Bus Rapid Transit (BRT).
4) Fortalecimiento de la transversalidad en dirección este-oeste a través de su articulación con los corredores en dirección norte-sur. Asimismo, la resolución de transferencias entre sistemas de transportes, metropolitanos y no metropolitanos ("capilaridad"). Definición de proyectos urbanos asociados en sinergia con las propuestas de transporte.
5) Superación las condiciones de fragilidad de las transferencias entre sistemas. Propuesta de:
a) Centros Metropolitanos de Transferencias (CMT), emplazados en el encuentro de las redes troncales de la Región Norte del AMBA con la ciudad de Buenos Aires (sobre Av. General Paz);
b) Centros Regionales de Transferencias (CRT), emplazados en los cruces de redes troncales con la conectividad transversal principal, que se adentra al interior de los municipios.
6) Consolidación de la intermodalidad en el conjunto de desplazamientos, en asociación con la mayor eficiencia de las transferencias, como condición para mejorar la calidad del transporte público. Propuesta de:
a) Estacionamientos "park and ride" y de bicicletas en estaciones ferroviarias;
b) rediseño de las estaciones y sus vínculos con otros modos de desplazamiento dentro de la escala local (bicicletas, taxis, colectivos, automóvil privado, peatón); c) sistema de refugios y paradas.
7) Concientización acerca de la importancia del uso del transporte público con el fin de incrementar la cantidad de usuarios. Calidad de la información destinada a usuarios, sistemas de gestión de calidad, entro otros.
8) Conformación de centralidades de la movilidad urbana en la Región Norte del AMBA que, través del planeamiento y la gestión urbana alimentarían el nuevo rol estructurante del transporte público. Generación de espacio público con atributos de centralidad (puesta en valor de ámbitos existentes y creación de otros nuevos) integrados a los sistemas de movimientos: puntos estratégicos como trasferencias regionales en cruce de redes troncales entre sí, principales y transversales. La integración de transferencia, centralidad y espacio público estimula mixtura de usos, densificación residencial y concentración de empleo, en los puntos de mayor accesibilidad a las redes de troncales de transporte.
9) Articulación de los espacios de la movilidad con propuestas ambientales de aumento de los espacios verdes públicos y el sistema de espacios públicos calificados. Creación de sistema de parques lineales acompañando la infraestructura vial de escala metropolitana y de espacio público calificado en los nodos de transferencia.

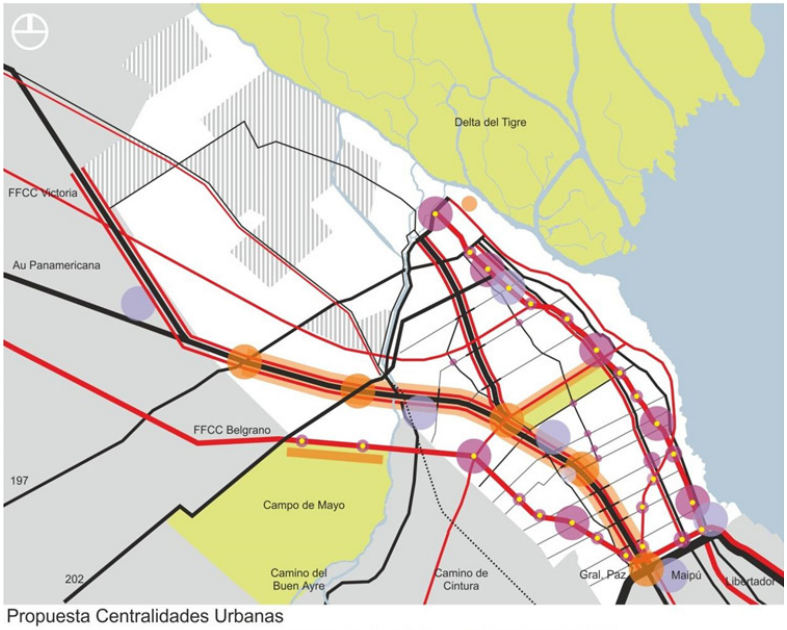
En definitiva, se trata de la conformación de un sistema de corredores de transporte de la Región Metropolitana Norte que contemple el fortalecimiento de la red transversal este-oeste, la generación de puntos de transferencia multimodal y multiescalar, la cualificación funcional y ambiental de centralidades y de espacios públicos centrales y la articulación de centralidad, densidad residencial y empleo en los puntos de mayor accesibilidad a la red troncal, estrechando vínculos entre planeamiento y gestión urbana, y el nuevo rol estructurante del transporte público.





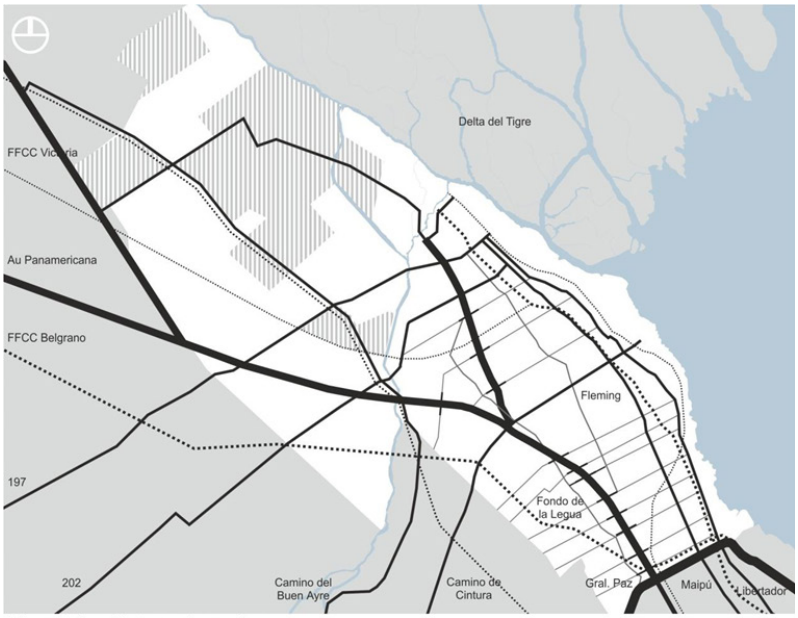
Diagnóstico Centralidades Urbanas

- Centralidades historicas
- Centros de consumo
- Nuevos espacios de trabajo
- Estaciones FFCC

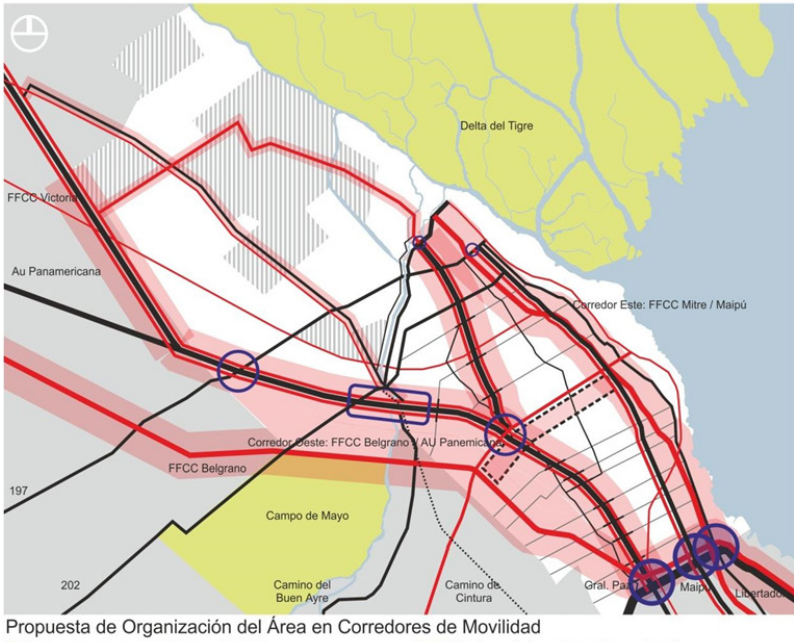


Propuesta Centralidades Urbanas

- Centralidades historicas
- Centros de consumo
- Nuevos espacios de trabajo
- Proyectos urbanos integrales
- Estaciones de FFCC



Diagnóstico Sistema Conectivo

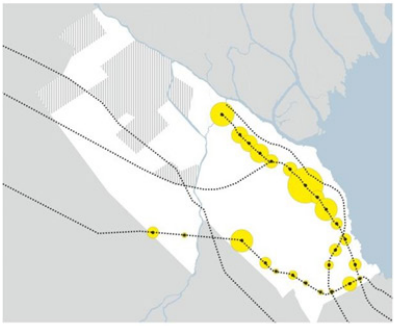


Propuesta de Organización del Área en Corredores de Movilidad

Corredor Este: FFCC Mitre / Maipú
Corredor Oeste: FFCC Belgrano / AU Panemicana
Centros de transferencia regional
Centros de transferencia metropolitanos

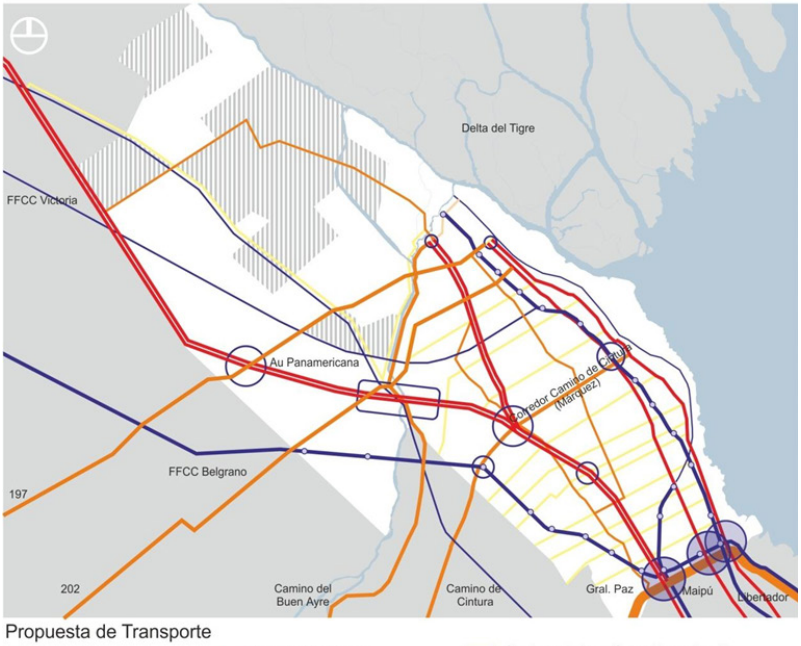






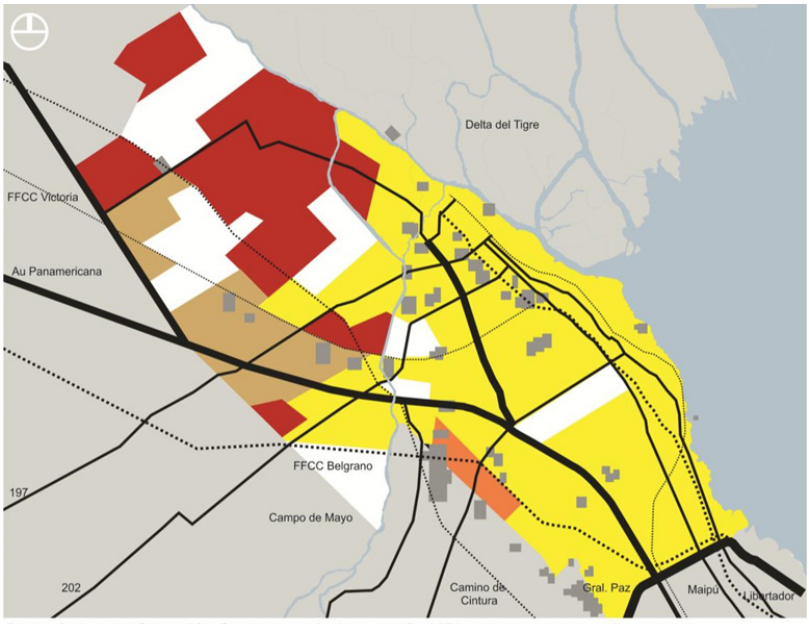
Diagnóstico transporte público según modo

- Líneas de colectivos, jurisdicción nacional
- Líneas de colectivos, jurisdicción provincial
- Líneas de colectivos, jurisdicción municipal
- Pasajeros de trenes según cantidad



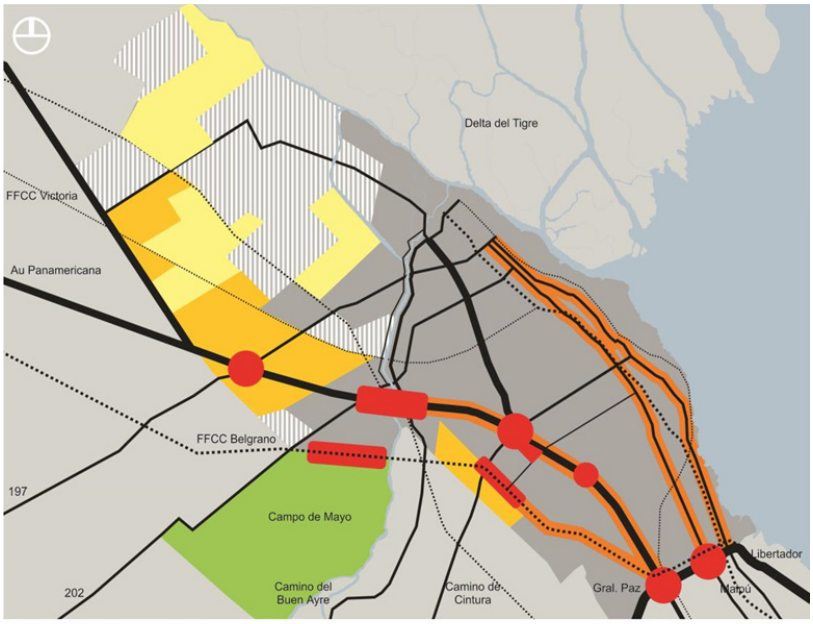
Propuesta de Transporte

- Ejes BRT
- Ejes FFCC
- Ejes trasversales
- Vías conectivas municipales
- Centros de transferencia regional
- Centros de transferencia metropolitanos



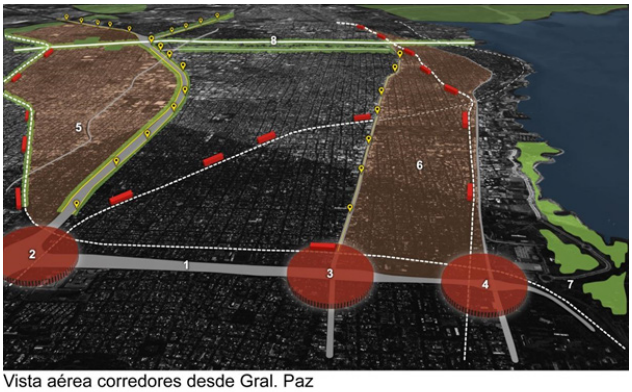
Diagnóstico de Situación Socio económica, según NBI, primera y segunda corona

Área consolidada
Barrios cerrados
Villas y asentamientos
Área semi-consolidadas
Área de urbanización precaria



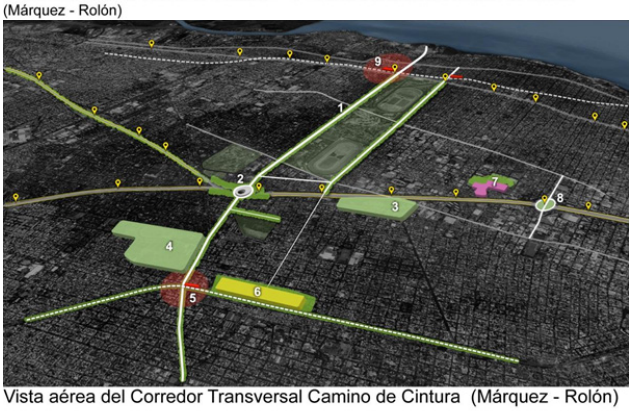
Propuesta Densidades

Área consolidada
Vacíos
Ejes de densificación
Área de urbanización precaria
Áreas de densificación
Barrios cerrados



Vista aérea corredores desde Gral. Paz

Paradas BRT **1-** Av. Gral. Paz **2-** Centro Metropolitano de Transferencia Gral. Paz - Panamericana **3-** Centro Metropolitano de Transferencia Gral. Paz - Puente Saavedra **4-** Centro Metropolitano de Transferencia Gral. Paz - Libertador **5-** Corredor Oeste **6-** Corredor Este **7-** Acceso a costanera **8-** Corredor Transversal Camino de Cintura (Márquez - Rolón)



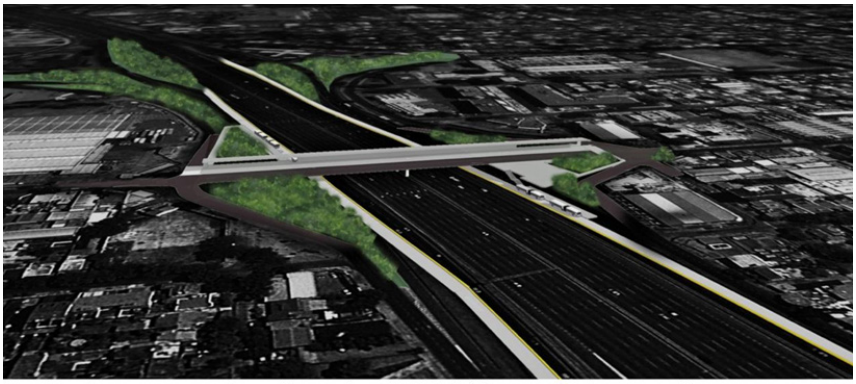
Vista aérea del Corredor Transversal Camino de Cintura (Márquez - Rolón)

Paradas BRT **1-** Av Márquez **2-** Centro Regional de transferencia Puente Márquez **3-** Proyecto urbano integral (Golf Club Villa Adelina) **4-** Proyecto urbano integral (Arsenal Esteban De Luca) **5-** Estación Boulogne (F.C.G.B.) **6-** Proyecto urbano integral Estación Boulogne **7-** Unicenter **8-** Operación Puente Debenedetti **9-** Estación San Isidro (F.C.G.B.M.)

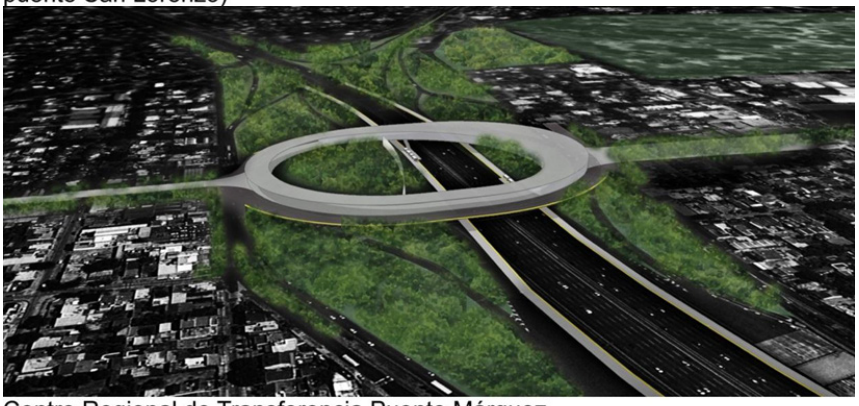


Vista aérea del Área Campo de Mayo

Paradas BRT **1-** F.F.C.C.General Belgrano **2-** Estación Don Torcuato (F.C.G.B.) **3-** Estación V. Montes **4-** Av. Marcelo T. de Alvear (ruta 202) **5-** Parque Metropolitano **6-** Proyecto urbano integral Campo de Mayo **7-** Bosque existente



Punto de acceso y transferencia al BRT (desarrollado en este caso para el puente San Lorenzo)



Centro Regional de Transferencia Puente Márquez

Bibliografía

- Augé, M. (2010). El metro revisitado. El viajero subterráneo veinte años después. Barcelona: Paidós.
- Bruton, M. (1978). Introducción al planeamiento del transporte. Buenos Aires: Troquel.
- Herce, M. (2009). Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Barcelona: Reverté.
- Kohr, L. (1976). The City of Man. San Juan: Universidad de Puerto Rico.

Infraestructura de transporte y servicios públicos en los procesos de urbanización. Caso Área Metropolitana Córdoba RA

Bracamonte, Pablo
Cerato, Adriana

PALABRAS CLAVE
· Infraestructura
· Urbanización
· Desarrollo

Resumen / Los procesos de urbanización y la resolución de su infraestructura de servicios suelen presentar escenarios de atraso y carencias significativas respecto de la concreción de los servicios urbanos requeridos así como distorsiones e impactos negativos en los asentamientos y en los sistemas espaciales urbano metropolitano. Estas situaciones se presentan con distinta frecuencia e intensidad en las regiones metropolitanas argentinas y latinoamericanas y se aprecia en ellas una causalidad amplia y variada como lo son sus diferentes expresiones.

Entre los elementos a destacar se encuentra el subproceso de resolución de la infraestructura de servicios públicos. Frente a las lógicas esperadas de concurrencia y simetría de estos procesos destinados a una resolución integral de los asentamientos humanos son notorias las diferencias de velocidades entre estas materias.

Todo ello amerita su análisis para concluir en bases informacionales que sustenten políticas públicas y de Estado orientadas para su optimización.

En el desarrollo de esta ponencia se parte de una zona referente y no excluyente, el cuadrante noroeste del Área Metropolitana Córdoba por contener una casuística representativa.

CERATO, ADRIANA
Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: ceplat@efn.uncor.edu

Introducción

Los procesos de urbanización-metropolización en la república Argentina y el caso Córdoba en particular, son en gran medida representativos del contexto Latinoamericano. Entre los elementos a destacar se encuentra el subproceso de resolución de la infraestructura de servicios públicos. Frente a las lógicas esperadas de concurrencia y simetría de estos procesos destinados a una resolución integral de los asentamientos humanos son notorias las diferencias de velocidades entre estas materias.

Generalmente se acepta por urbanización el asentamiento sobre territorios con algún grado de parcelamiento y construcción de distintas obras arquitectónicas, estas situaciones en algunos casos y con mayor énfasis en los grupos de bajos ingresos presentan atrasos de distintas magnitudes en las instalaciones de infraestructura y consecuentemente de los servicios públicos que éstas deben proveer.

Lo dicho es causal de múltiples carencias en los asentamientos.

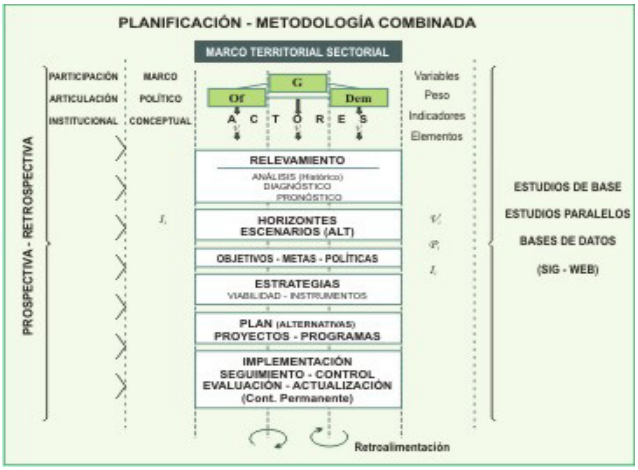
Esto reconoce variadas causas ya sea por problemas de financiamiento, actitudes discutibles de algunos actores, entre otras; pero todo conduce en definitiva a preguntarse cual es el papel del estado y su capacidad de gestión en lo referido a la optimización de estos procesos. Las implicancias de estos problemas van a repercutir en aspectos funcionales (transporte), en producción y productividad, en cuestiones sociales y ambientales y aún de temas como paisaje y recreación.

Finalmente se puede decir que se trata de un tema muy sensible de alta incidencia en el desarrollo sustentable que amerita su estudio como base para soluciones adecuadas.

La Metrópolis Córdoba contiene una casuística representativa de la temática en cuestión, por ello se aborda como caso referente el Área Metropolitana Córdoba (AMCor), particularmente el cuadrante Noroeste de la misma.

Objetivos y Metodología:El objetivo principal es establecer la situación de los procesos de urbanización en relación a la provisión de infraestructura de servicios públicos en un contexto metropolitano y las dificultades que esto significa para acceder a un crecimiento con desarrollo sustentable Siempre incluyendo en el estudio de los asentamientos humanos los enfoques sociodemográficos, socio productivos y socio institucionales.

Metodológicamente en primera instancia, se establece un marco teórico conceptual, luego se profundiza en torno a la configuración del Área Metropolitana Córdoba, (AMCor), particularmente en el cuadrante noroeste específicamente con relación al gobierno, su sistema territorial y de infraestructura económico-social. La tarea se desarrolla bajo un enfoque sistémico articulando como marco referencial aspectos de la demanda y oferta en un proceso que permita la correlación e integración de los temas con la intención de encontrar soluciones que tiendan a ser sistémicas e integradas



Esquema metodológico de planificación y programación de proyectos

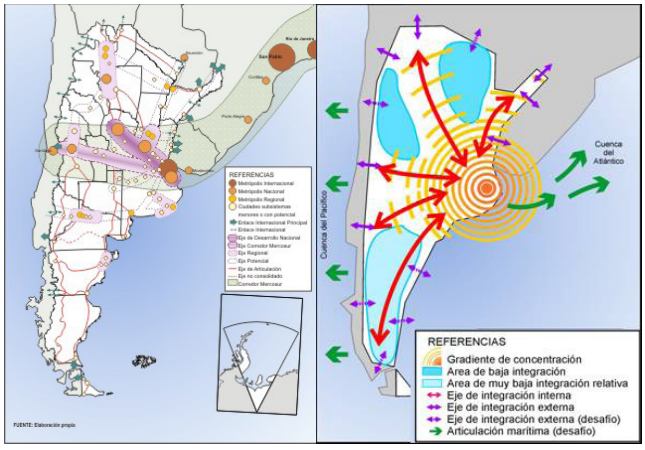
Se trata de asumir en toda su magnitud que la existencia de un proceso de metropolización como instancia ulterior del proceso de urbanización y de regionalización cuyas resultantes y expresión geoeconómicas constituyen la más acabada síntesis del actual momento histórico y es capaz de contener y reflejar las principales manifestaciones sociales, culturales, económicas, políticas, tecnológicas y otras del hombre contemporáneo. En este contexto surge la demanda de servicios públicos que deben satisfacerse a partir de una infraestructura física con todas sus implicancias.El esquema metodológico se apoya en los procesos de investigación que realizó el equipo en investigaciones precedentes.

1.Área Metropolitana Córdoba en el Orden Nacional

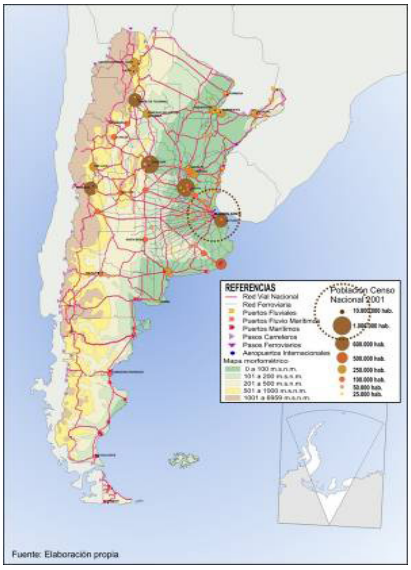
El espacio nacional argentino presenta un orden territorial, concentrado, centralizado y radiocéntrico, con fuerte y desproporcionada centralidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), presenta importantes superficies subocupadas o deprimidas y severos desequilibrios regionales. En él se identifican diferentes configuraciones o espacios significativos.El AMBA es la metrópolis que influencia sobre toda la geografía nacional e integra el sistema mundial de ciudades. Luego, por su jerarquía y dinámica y por el rol que desempeñan en la organización territorial, le siguen dos metrópolis nacionales: el Área Metropolitana Rosario y el Área Metropolitana Córdoba. Se destacan también aglomerados de menor magnitud pero de alta significación como soporte de la red urbana nacional: Gran La Plata, Gran Tucumán y Gran Mendoza y otras metrópolis regionales de importancia y gravitación en la configuración de espacios regionales. Se identifican además otros subsistemas menores o ciudades con potencial para la construcción de espacios regionales o complementar metrópolis nacionales o regionales. También se reconocen estructuras geo-socio-económicas que conforman Ejes de desarrollo con diferentes grados de consolidación.Si bien todas estas

estructuras configuran funcionalmente el espacio nacional, las áreas metropolitanas permiten leer e interpretar su geografía económica. En cada época del proceso de urbanización, distintos factores influyeron en la evolución del sistema urbano argentino con transformaciones que fueron acentuando el desequilibrio regional y que explican la mayor concentración de la población del país (aprox. 65 %) y el mayor desarrollo (75 % del PBI) en tres provincias argentinas -Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe a las que pertenecen las principales áreas metropolitanas. Estas estructuras territoriales son las que poseen mayor desarrollo relativo, grandes recursos económicos, tecnológicos y concentración de poder y se vinculan entre sí a través de la Autopista Rosario-Bs. As. y la Autopista Rosario-Córdoba concluida recientemente.

La Región Metropolitana de Córdoba, ubicada en una zona de transición de varias eco regiones biogeográficas y en una posición estratégica tanto dentro del territorio nacional como en la geografía suramericana: es la segunda aglomeración más importante de Argentina y puede considerarse contenida por el corredor de integración y desarrollo del MERCOSUR.



Modelo territorial Concentración Polarización





2.Área Metropolitana Córdoba en el Orden Provincial

El territorio provincial presenta una conformación de gran similitud con la del orden nacional fuerte concentración en su Capital que polariza una importante área de influencia o región metropolitana y que muestra mayor integración con las tres ciudades de segundo orden (triangulo Córdoba – San Francisco – Villa María).

Replicando en gran medida las características morfológicas del esquema nacional, en la Provincia de Córdoba se encuentra un modelo territorial morfológicamente concentrado,

desequilibrado jerárquicamente y funcionalmente centralizado. Su sistema urbano se estructura concentrando en una pequeña porción del territorio más de la mitad de la población total con elevada densidad a diferencia de las bajas densidades que se manifiestan en el resto de la geografía provincial. Además es desequilibrado jerárquicamente dada una marcada diferencia relativa entre el Área Metropolitana Córdoba y los centros urbanos provinciales de segundo orden (Río Cuarto, Villa María y San Francisco) así como de éstos respecto al resto.

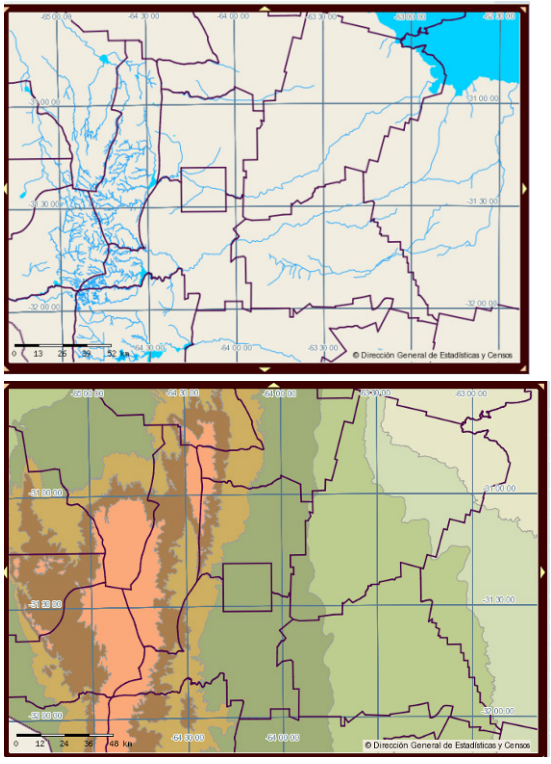
Sistema Territorial en el Área Metropolitana Córdoba – Sector Noroeste

El Área Metropolitana Córdoba abarca un extenso territorio en torno a la ciudad de Córdoba la cual mantiene fuertes relaciones funcionales, una intensa interacción social y económica con un conjunto de localidades ubicadas dentro de su área de influencia albergando una población estimada en el orden de 1,8 millones de habitantes.

Medio Natural El territorio metropolitano presenta variados relieves: hacia el Oeste, cordones montañosos que se extienden de norte a sur y hacia el Este, una extensa zona de llanuras con pendiente descendiente hacia el Este

AMCor. Caracterización del medio natural: relieve - hidrografía

Fuente: Gobierno de la Provincia de Córdoba

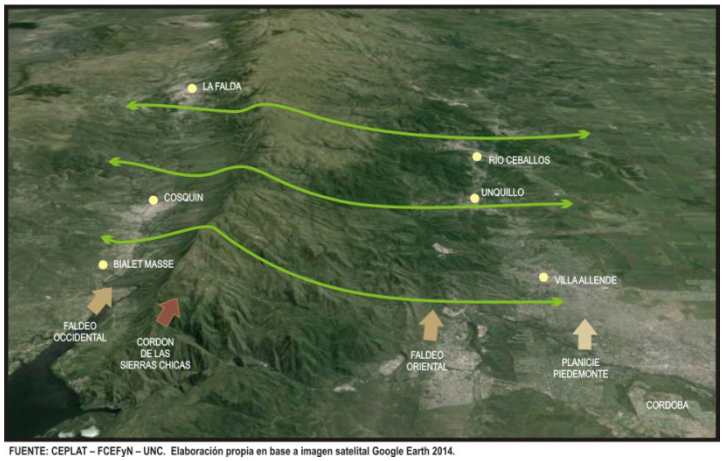


En el sector noroeste del AMCOR, se encuentran una topografía que combina cordones montañosos y planicies del piedemonte

Fisiográficamente pueden distinguirse las siguientes unidades: Cordón montañoso de las Sierras Grandes, Faldeo oriental de las Sierras Grandes, Cordón de las Sierras Chicas, Planicie oriental y Llanuras orientales de muy baja pendiente.

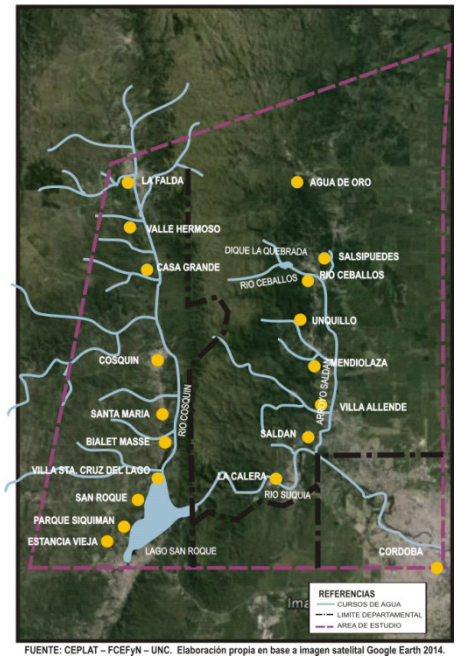
Topografía Noroeste

MAPA N° XX: TOPOGRAFIA



FUENTE: CEPLAT – FCEFyN – UNC. Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth 2014.

MAPA N° XX: HIDROGRAFIA



FUENTE: CEPLAT – FCEFyN – UNC. Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth 2014.

Hidrografía Noroeste

El clima en el AMCor es Templado Pampeano con cuatro estaciones bien definidas, con temperaturas medias anuales que disminuyen de Norte a Sur y de Oeste a Este

oscilando entre los 14 y 18 °C. Las temperaturas máximas medias están entre los 20 y 25 °C, mientras que las mínimas medias entre los 5 y 10 °C.

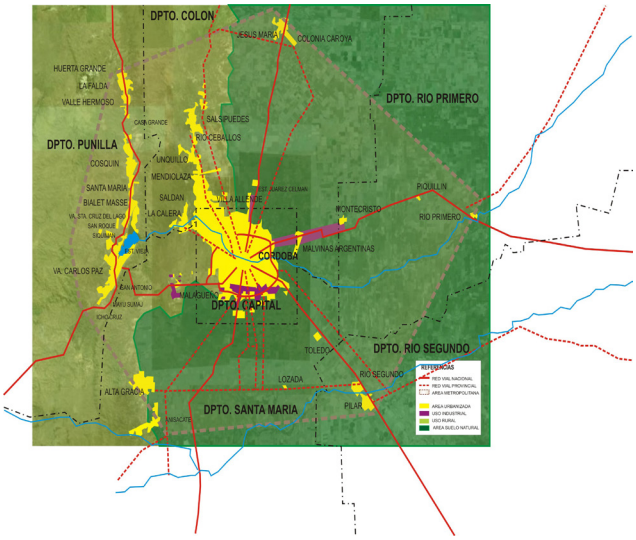
Los vientos predominantes son del Noroeste y los más intensos del Sur. Las precipitaciones medias anuales disminuyen de Este a Oeste, con un promedio de lluvias anuales que varía de 600 a 800 mm por año. Los meses de mayo a septiembre conforman el período seco y los de octubre a marzo el de lluvias, siendo mayores las precipitaciones en los meses de diciembre, enero y febrero. El déficit hídrico varía entre 100 y 200 mm promedio.

La variedad fisiográfica, edafológica, climática, hidrográfica, le otorga características diferenciadas y por lo tanto en él se manifiestan diferentes aptitudes, condicionantes y limitantes que influyen en los patrones de asentamiento y el desarrollo urbano y rural (vg. topografía, paisaje, aptitud de suelos, vegetación, vientos, temperaturas, disponibilidad hídrica, entre otros) así como en los costos de urbanización.

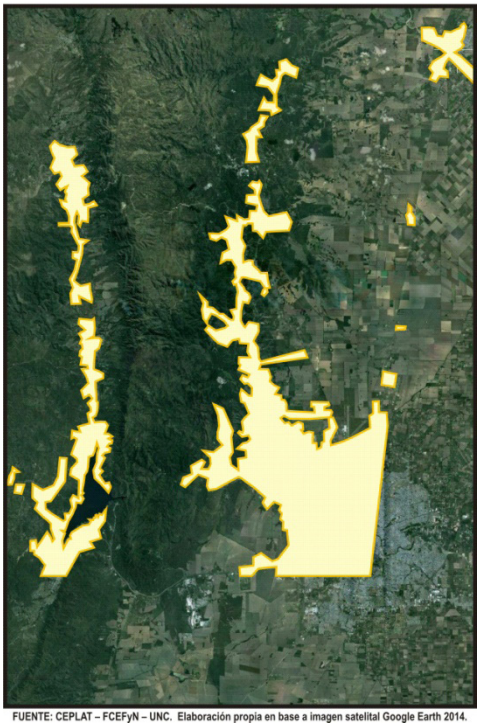
Proceso de Metropolización :A la situación geográfica de la ciudad de Córdoba, estratégica y privilegiada, en la configuración territorial del país, se reunieron un conjunto de variables que contribuyeron al proceso de metropolización. La ciudad de Córdoba experimentó un gran crecimiento demográfico y de desarrollo urbano transformando el sistema de relaciones con su entorno. Las causas de este proceso se dan por una serie de variables como son: su situación geográfica; el desarrollo industrial con la Fábrica Militar de Aviones y el asentamiento de industrias automotrices en los años ´50; su tradición universitaria; así como su significativo nivel de desarrollo y la concentración de múltiples y diversas actividades y la fuerte personalidad social, entre otras.Este proceso conllevó a un acelerado crecimiento poblacional de la ciudad producto principalmente de migraciones atraídas por el desarrollo industrial y universitario. También produjo consecuencias externas a la propia ciudad: un proceso de expansión hacia la periferia debido a la polarización de localidades menores comprendidas en un área de influencia y vinculadas por una serie de relaciones funcionales de distinta naturaleza, principalmente elegidas como lugar de residencia.

El comportamiento de la dinámica demográfica del Área Metropolitana se fue modificando. Del acelerado crecimiento demográfico en un principio en la ciudad polo, en los últimos tiempos las localidades periféricas mantienen un ritmo de crecimiento marcadamente mayor al de la Ciudad de Córdoba, respondiendo a fenómenos similares al que ocurre en otras aglomeraciones urbanas del país y de América Latina conocidos como “periurbanización”.

AMCor. Usos del Suelo



MAPA N° XX: AREA URBANIZADA AÑO 2014.



FUENTE: CEPLAT – FCEFyN – UNC. Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth 2014.

Área urbanizada 2014 Noroeste AMCOR

Este proceso puede verificarse en el crecimiento poblacional de las localidades que comprenden el Área Metropolitana, que comparativamente tienen tasas de crecimiento

muy superiores a la de la Ciudad de Córdoba. También se verifica en el aumento de superficie construida. En los últimos tres años el Área Metropolitana incrementó su superficie construida en un 6,9 por ciento, pero este crecimiento no se dio de manera homogénea, localidades como Calera y Villa Carlos Paz presentaron crecimientos del 22 y 18 por ciento respectivamente.

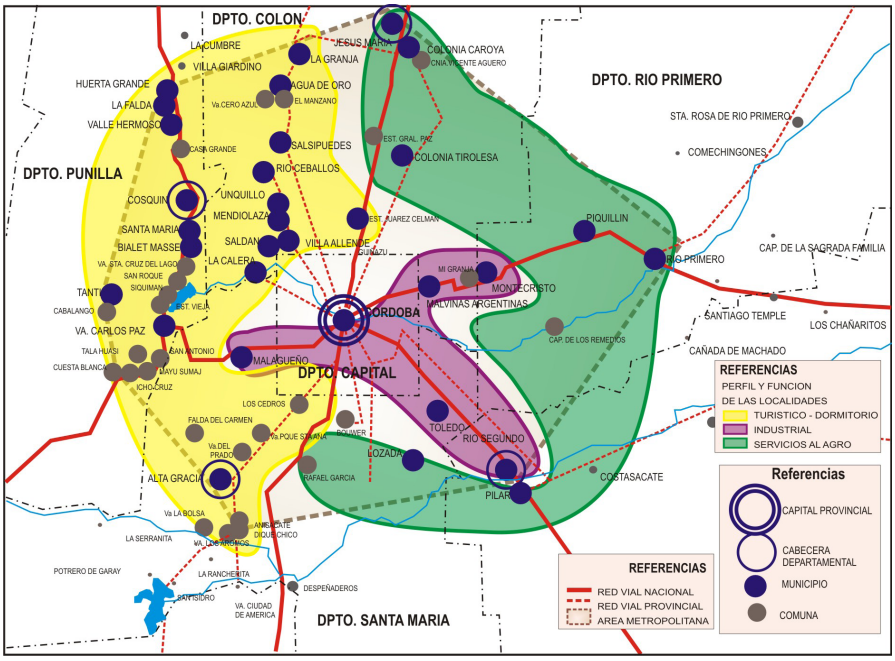
Varios factores (situación geográfica privilegiada, desarrollo industrial, tradición universitaria, alto nivel de desarrollo, etc.) influyeron en el gran crecimiento demográfico y de desarrollo urbano experimentado por la la ciudad de Córdoba, lo que a su vez fue transformando el sistema de relaciones con su entorno. Esto llevó al proceso de expansión de la ciudad hacia la periferia, polarizando una serie de localidades menores, que en los últimos tiempos va adquiriendo una dinámica de urbanización cada vez mayor.

Durante este proceso, la migración desde la ciudad de Córdoba hacia las localidades satélites se manifestó de manera diferenciada sobre el territorio metropolitano: : - hacia el Noroeste y Oeste se localizan las ciudades que resultan atractivas para la población que busca mejorar su calidad de vida, lejos de la gran capital (Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Villa Carlos Paz); - hacia el Norte, Este y Sur, hay localidades con ventajas de tierras y servicios más baratos (vg. Juárez Celman, Malvinas Argentinas o Toledo).

En paralelo, se puede señalar que las características del sistema social en el ÁMCor son también determinantes y consecuencia del proceso de urbanización y metropolización. En relación con la situación de pobreza y en materia habitacional, se puede expresar que sus centros urbanos presentan situaciones diversas, entre las más desfavorables se puede mencionar a La Calera, Juarez Celman, Toledo, General Paz, entre otras.

El Área Metropolitana de Córdoba presenta diferentes usos de suelo distribuidos de acuerdo a los patrones ambientales dados por las unidades morfoestructurales que los posibilitan. Los predominantes son: Residencial, Industrial, Agropecuario y rústico. El uso residencial presenta distintas características y corresponde a las plantas urbanas de las localidades que componen el Área Metropolitana. La localización de estas áreas residenciales se presenta de manera irregular en el territorio.La ciudad de Córdoba representa el área residencial más extensa localizada en el centro gravitacional de la Región.

Perfil y función de localidades del AMCor.



Hacia el Noroeste se encuentra conurbada con las localidades del corredor noroeste (Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo).Hacia el Oeste sobre el Valle de Punilla los asentamientos residenciales urbanos le siguen en volumen poblacional y se ubican sobre un eje y próximas entre sí. Finalmente en los sectores Norte, Noreste, Este y Sudeste, que corresponden a los sectores de actividad agropecuaria, se localizan las ciudades con menor cantidad de población y se ubican de manera dispersa en el territorio.

Estas localidades presentan diferentes perfiles y funciones dentro de la estructura metropolitana de acuerdo a las actividades dominantes.En general, las localidades ubicadas en el sector serrano tienen perfil turístico y de servicio (Villa Carlos Paz, Alta Gracia, etc.) y de ciudades dormitorio (Villa Allende, Unquillo, Mendiolaza, Calera). Las del sector Noreste y Este se caracterizan como ciudades de servicio, particularmente a la actividad agropecuaria (Jesús María, Cnia. Caroya, Río Segundo, etc.). Y finalmente al Este y Sur, próximas a Córdoba poseen un perfil industrial (Montecristo, Malagueño, Toledo y sector sur de la ciudad de Córdoba)

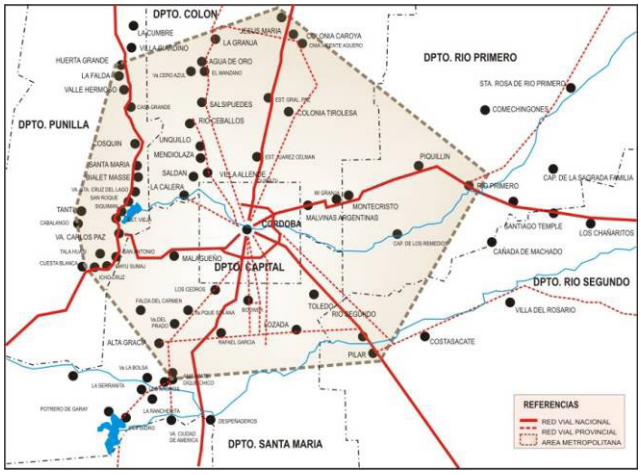
Como se expresó, el área residencial más importante la constituye la ciudad de Córdoba con una población de 1.330.023 habitantes (2010). Se caracteriza por un centro histórico y de servicios consolidado con alta densidad de población; un pericentro con densidades medias y una periferia extendida y en algunos sectores discontinuos, cuestión que se ve agravada por la presencia de urbanizaciones especiales de densidades bajas. Particularmente se distingue un importante desarrollo sobre el eje noroeste conduciendo a la conurbación con las localidades de Villa

Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos y Salsipuedes, las que presentan áreas urbanas de conformación irregular y extendida respondiendo a la topografía sobre la que se asientan y a la traza de la vía que las conecta.En el eje del Valle de Punilla la conformación de las áreas urbanas es similar a las anteriores, ya que se asientan sobre un territorio de topografía accidentada. Algunas de estas localidades presentan urbanizaciones especiales (countries y barrios cerrados).

Infraestructura socioeconómica

La infraestructura en general y en particular la del transporte y de comunicaciones constituye un componente esencial para el desarrollo regional y la organización del territorio, en este caso para el sistema metropolitano. De allí la importancia de su estudio, planificación y gestión a partir de una visión integral con el resto de los componentes del complejo y dinámico sistema territorial.

Infraestructura vial AMCOR – Cuadrante Noroeste



La infraestructura vial es una de las más estructurantes del territorio, dado que otorga accesibilidad y conectividad imprescindibles para el desarrollo de las actividades.

La infraestructura vial de la provincia de Córdoba posicionada en la región central del territorio nacional y del área metropolitana en consecuencia, posicionan la región como punto estratégico desde el punto de vista económico y de integración regional al formar parte de importantes corredores regionales de integración del Mercosur y también corredores turísticos.

La Red vial principal se estructura con una configuración radial con centro en la ciudad de Córdoba, núcleo o polo de la región, y desde esta la conexión con las ciudades satélites.

Las principales vías de conexión tienen su continuidad con la red vial principal que vincula la provincia de Córdoba con el resto del país a través de rutas nacionales que como en la mayor parte del territorio nacional ha sufrido un estancamiento en sus inversiones que no acompañaron el crecimiento de la demanda de transporte, resultando

en algunas rutas obsoletas en sus diseños y/o capacidad y peligrosas principalmente por los altos porcentajes de tránsito comercial. En la actualidad, aunque a un ritmo lente, esta situación se está revirtiendo en algunos de los corredores principales.

Los principales corredores del mencionado sistema radial del AMC forma parte de la denominada Red de Accesos a la Ciudad de Córdoba (RAC), sistema que se encuentra concesionado por sistema de peaje desde fines de la década del 90 a través de la empresa Concesionaria Camino de las Sierras S.A., originalmente en manos privadas y en la actualidad con la provincia como accionista casi exclusivo. Las Rutas que se encuentran bajo su control son de jurisdicción tanto nacional como provincial y sobre la mayoría existen peajes.

Ademas existen rutas complementarias, algunas de las cuales conectan sectores del área metropolitana rompiendo en parte el esquema radial antes mencionado, y que su desarrollo planificado podría permitir un mayor equilibrio territorial de la región.

Infraestructura Vial Sector NO

El sistema de la RAC se compone de 9 rutas radiales con distinta configuración y en donde se localizan las estaciones de peaje, a las que se agrega el sistema de anillo de circunvalación y otras rutas complementarias. Estos corredores poseen distintas funciones (turísticas y/o comerciales) y se pueden dividir según su ubicación geográfica.

Corredores Zona Este

Ruta Nacional N°19: Ubicada en zona Este, en su desarrollo completo posee una extensión de 337 km dentro de las provincias de Santa Fe y Córdoba y es el principal corredor de conexión de la región con la zona portuaria del Paraná y los países limítrofes de Uruguay y Brasil. Dentro del AMCor se desarrolla en los departamentos capital y Río Primero con una extensión de 51,5 km con un perfil de calzada única. Su demanda se caracteriza por un flujo mayoritariamente de tipo comercial que se manifiesta en la alta participación de camiones (cerca del 25% del total del tránsito para un TMDA del orden de 6300 vehículos medido en la estación de peaje).En la actualidad existen reclamos de los municipios de Córdoba para que se avance con el proyecto de autovía (obra a cargo del gobierno nacional) complementando el tramo recientemente construido dentro de la provincia de Santa Fe.

Autopista Córdoba – Rosario / Ruta Nacional N°9 Sur. Este corredor se ubica en la región SE. Dentro del AMCor abarca el tramo de 42 km entre Córdoba y la localidad de Pilar y como Ruta 9 Sur, a la traza original que, con un perfil de calzada única bidireccional, atraviesa a modo de travesías urbanas las localidades de Toledo, Río Segundo y Pilar.

Corredores Zona Sur:

Ruta Provincial N°5: Se trata de un corredor de tipo turístico que conecta la ciudad de Córdoba con los Valles de Paravachasca y Calamuchita con una orientación N-S. Dentro del área metropolitana presenta un importante flujo de intercambio entre la Capital y la ciudad de Alta Gracia separadas por 36 km.

Ruta Nacional N° 36: También se desarrolla con orientación N-S, en forma prácticamente paralela con la Ruta Provincial 5. Este corredor se desarrolla entre la

ciudad de Córdoba y la de Río Cuarto en el Sur de la provincia y constituye la principal conexión con la región Sur del País. Excepto en la zona urbana de Córdoba, la ruta presenta un perfil calzada única bidireccional y en la actualidad el Gobierno de la Provincia ha retomado la posibilidad de construir la autovía hasta Rio Cuarto, obra estratégica que facilitaría la comunicación ágil y segura entre la primer y segunda ciudad de importancia de la provincia.

Corredores Zona Noroeste

Se distinguen dos rutas nacionales que actúan de límites, Rutas Provinciales que vinculan las localidades de la zona NO con la Ciudad de Còrdoba.

Ruta Nacional N°9 N : En su recorrido total constituye el principal eje de vinculación entre Buenos Aires y el Norte del País, uniendo las tres áreas metropolitanas más importantes (Buenos Aires, Rosario y Córdoba).Dentro del área metropolitana de Córdoba se identifica como Ruta 9 Norte al tramo con orientación N-S que vincula la ciudad capital con la ciudad de Jesús María unos 50 km al Norte, el cual se complementa con un tramo de 9km entre Juárez Celman y Córdoba con traza diferenciada. Excepto en algunos tramos urbanos, la ruta presenta un perfil compuesto de calzada única bidireccional y en la actualidad en construcción la obra de duplicación de calzadas entre el empalme con la variante a Juárez Celman y Jesús María. Los sectores urbanos y suburbanos que atraviesa son: la salida de la ciudad de Córdoba y las localidades de Guiñazú, Juárez Celman, General Paz y Jesús María y Colonia Caroya, estas últimas en el extremo Norte del Tramo. En cuanto a la demanda, el corredor presenta un perfil preferentemente de tipo comercial con un TMDA para el año 2013 del orden de los 11600 vehículos según datos obtenidos de la estación el peaje y un porcentaje de tránsito pesado del 27%. Durante el verano también presenta movimientos de tipo turísticos ligados a eventos especiales como es el caso del festival de Jesús María. El TMDA antes mencionado aumenta en las proximidades de las zonas urbanas, principalmente en la zona urbana de la Ciudad de Córdoba donde los valores se duplican o triplican respecto del peaje

Ruta Nacional N°20/38 El corredor se conforma por el tramo conocido como Autopista Córdoba – Carlos Paz con un desarrollo de unos 25 km al cual se incorporan los tramos urbanos de las Ciudades de Córdoba y Carlos Paz y ya fuera de la Concesiòn de la RAC el tramo de . Dentro de la RAC se incluye un tramo de doble calzada de vinculación con la Av. De Circunvalación denominado Variante Av. Pueyrredón con una longitud aproximada de 6,1 km y la variante RN Nº 38 - R P E 55 (Variante Costa Azul) con una longitud aproximada de 5,5 km.A partir de la Ciudad de Carlos Paz continúa la Ruta Nacional Nª38 que conecta con la provincia de la Rioja. Dentro del AMC, conforma el eje principal de conexión de las localidades del Valle de Punilla en un recorrido de uno 50km pasando por las localidades de Bialet Massé, Cosquin, La Falda, Villa Giardino, La Cumbre, entre las más relevantes.Se trata de un corredor turístico que vincula la ciudad de Córdoba con el Valle de Punilla, y en donde en los últimos años se ha observado un importante crecimiento de urbanizaciones residenciales.De acuerdo a datos del peaje de la autopista, la ruta presenta la mayor concentración de tránsito en

la RAC con un TMDA del orden de los 38000 vehículos por día en el año 2013. En el tramo al Norte de la Ciudad de Carlos Paz, el TMDA para el mismo año es del orden de 9000 vehículos diarios de acuerdo a datos de la DNV.

Ruta Provincial N° E-53 Constituye la principal conexión de la Ciudad de Córdoba con el sector turístico de las Sierras Chicas. Posee una extensión de 50 km entre la ciudad capital y la localidad de Ascochinga atravesando diversas localidades como Río Ceballos, Salsipuedes, El Pueblito, El Manzano, Agua de Oro y La Granja.El tramo de Autovía se extiende hasta la localidad de Salsipuedes incluyendo la intersección con el camino del cuadrado que vincula con el Valle de Punilla. Los primeros 26 km, hasta Río Ceballos, concentran la mayor parte de la demanda y forman parte de la red concesionada de acceso a la ciudad de Córdoba. El tramo de 5km en la zona urbana de la Ciudad de Córdoba ha sido recientemente ampliado a tres carriles por sentido incluyendo intercambiadores en las principales intersecciones.EL corredor en general presenta un perfil de tipo turístico en la zona Norte, mientras que al Sur de Río Ceballos existe un gran crecimiento de tránsito metropolitano vinculado con nuevas Urbanizaciones frentistas a la autovía y en las localidades de Villa Allende, Unquillo y Mendiolaza que se conectan principalmente por Av. Padre Luchesse y Av. Tissera. Esta variación de las características de la demanda se ve reflejada en las altas tasas de crecimiento de la última década y en los altos volúmenes de tránsito registrados en el acceso a Córdoba en las horas pico de la mañana y tarde relacionada con la actividad laboral.De acuerdo a datos de la Concesionaria de la RAC, la ruta presenta al año 2013 un TMDA del orden de los 31000 vehículos en el peaje ubicado a la altura del aeropuerto.

Ruta Provincial S/N Av. Padre Luchesse y Ruta Provincial N° E-57 Villa Allende Unquillo Este corredor se desarrolla con orientación NO entre la intersección con la R.P. Nº E-53 y el acceso a Villa Allende con una longitud aproximada de 6,0 km y desde allí hasta su intersección con la R.P. Nº E-57 en Unquillo, con una longitud aproximada de 7,3 km. Se trata de una ruta con un perfil de calzada única bidireccional excepto en el paso por la localidad de Villa Allende que presenta un perfil de arteria urbana con dos carriles por sentido.La ruta concentra un tránsito de carácter suburbano conectando la ciudad de Córdoba con el sector NO de mayor expansión del gran Córdoba y posee un tránsito superior a los 10000 vehículos diarios promedio.

Ruta Provincial N°E-55 En su desarrollo completo, esta ruta de jurisdicción provincial posee una extensión de 32,5 desde en el futuro distribuidor con la Av. Circunvalación A-019, en la zona conocida como El Tropezón hasta la intersección con la Ruta Nacional N°38 en la localidad de Bialet Massé, presentando distintas configuraciones según el sector que se considere. Dentro del ejido de la ciudad de Córdoba presenta un perfil de carretera multicarril con características urbanas, frente instalaciones militares sobre la margen izquierda y áreas residenciales sobre la derecha. Entrando ya en el ejido del Dep. Colón y hasta la intersección de acceso a la Calera tiene actualmente una única calzada asfáltica, que, como parte de los proyectos de la RAC, se prevé duplicar. En este sector se destaca el desarrollo de numerosos barrios residenciales. De acuerdo

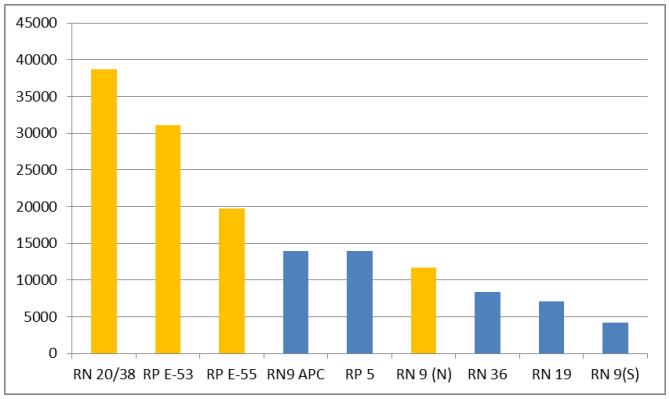
a datos del peaje, en el año 2013 la ruta promedio un TMDA cercano a los 18.000 vehículos vehículos por día con una participación de tránsito pesado del 7%.Luego de atravesar la zona urbana de La Calera, la ruta recorre un tramo de montaña de unos 14 km con calzada única hasta el paredón del Dique San Roque, que posee un TMDA del orden de 8000 vehículos diarios. El tramo final, de unos 12 km de extensión, también presenta un perfil de calzada única bidireccional que atraviesa las zonas urbanas de la localidad de San Roque y Bialet Massé.

R P N°E-57 Camino del Cuadrado Con un trazado de algo más de 30km, permite conectar la zona turísticas de Sierras Chicas con el Valle de Punilla y de Sierras Chicas. Si bien su traza original data de principios de siglo pasado, en el año 2011 se inició la obra de sistematización del camino mediante su pavimentación y construcción de obra nueva por cambios de traza en algunos sectores. Además de los aspectos paisajísticos de la traza, este corredor permite derivar tránsito de la Ruta Nac N°38 captando viajes desde la Ciudad de Córdoba a la zona Norte del Valle de Punilla.

En lo que respecta a la demanda, el TMDA del año 2013 medido en las estaciones de peaje de la RAC alcanza los 148.754 vehículos diarios y se encuentra distribuido de la siguiente manera

TMDA Rutas de la RAC 2013

Ruta		Peaje	2013	
			TMDA	% pesados
Ruta Nacional Nº20/38	29,5	R20 km.15	38681	10,4%
Ruta Provincial Nº5	27,9	Km. 11,5	13954	9,5%
Ruta Nacional Nº36	23,5	Km. 794,3	8331	20,2%
Ruta Nacional Nº9 (S)	36,7	Km. 677	4208	21,4%
Autopista Pilar - Córdoba	37,3	Km. 682	13991	23,5%
Ruta Nacional Nº19	51,5	Km. 306	7112	24,6%
Ruta Nacional Nº9 (N)	41,5	Km. 729	11640	25,7%
Ruta Provincial Nº E-53	23	Km. 5	31066	7,0%
Ruta Provincial Nº E-55	16,9	Km. 4	19771	6,6%
TOTAL			148754	13,3%

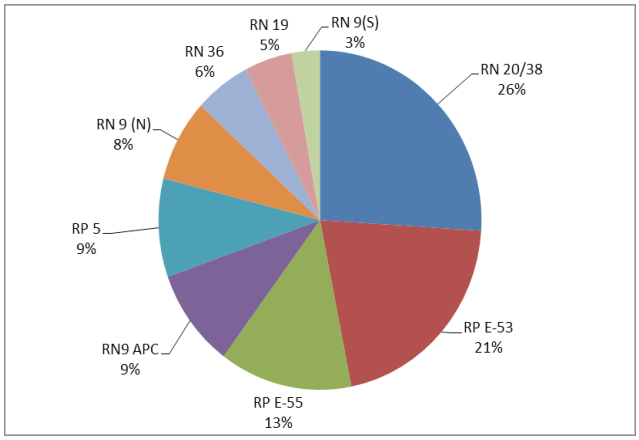


Fuente: Elaboración propia en base a datos de peajes de Caminos de las Sierras SA

El corredor de mayor demanda es el de la RNN°20/38 que concentra el 26% del tránsito, siguiendo en importancia las rutas E-53 (21%) y la E-55 (13%) que concentran la mayor parte del tránsito interurbano del área metropolitana.

Si se considera en conjunto los cuatro corredores dentro de la zona de estudio, se observa que los mismos concentran el 68% del tránsito de la Red de Accesos.

Porcentaje de Participación en el TMDA de la RAC



Fuente: Elaboración propia en base a datos de peajes de Caminos de las Sierras SA

En cuanto al evolución de la demanda se ha analizado la evolución del tránsito en el período 2003-2013

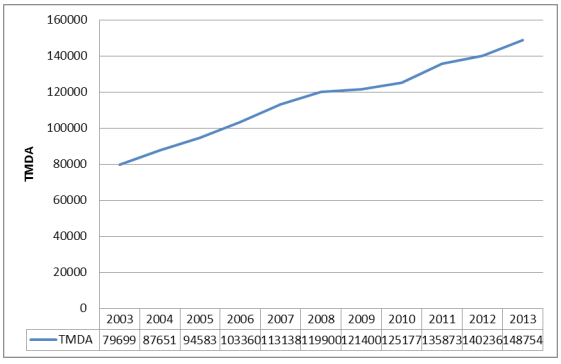
TMDA 2003-2013

Ruta	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RN 20/38	23632	25692	27318	29895	32112	33808	34256	35005	37330	37812	38681
RP E-53	12529	7345	7719	8455	9163	9811	9816	10216	11034	12153	31066
RP E-55	10813	6121	6599	7276	7730	7890	8266	8149	9013	8576	19771
RN9 APC	6198	3374	3422	3569	3672	3868	3781	3917	3864	3897	13991
RP 5	6813	7025	7934	8853	10045	10768	11054	11744	13702	13670	13954
RN 9 (N)	6638	4900	5293	5723	6132	6261	6186	6314	6842	6903	11640
RN 36	5576	7342	7894	8494	9266	9300	9257	9507	10773	10977	8331
RN 19	4363	14601	16670	18402	21094	23291	23301	23941	25581	27747	7112
RN 9(S)	3137	11251	11734	12693	13924	14903	15483	16384	17734	18500	4208
Total RAC	**79699**	**87651**	**94583**	**103360**	**113138**	**119900**	**121400**	**125177**	**135873**	**140236**	**148754**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de peajes de Caminos de las Sierras SA

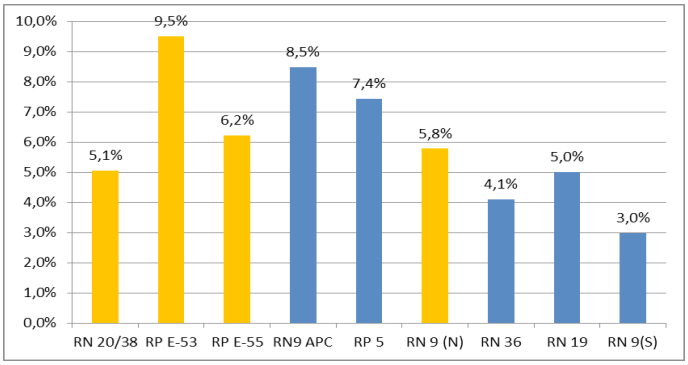
En este período, el tránsito de la RAC presentó un crecimiento total del 87% distribuido con una tasa media de crecimiento anual del 6,4%

Evolución TMDA RAC Período 10 años 2003-2013



Como se observa en la figura, el crecimiento ha sido sostenido en el período con algunos años en donde las tasas de crecimiento interanual fueron bajas, lo cual encuentra su explicación en los vaivenes económicos del país como fue el caso de la denominada crisis del campo en el 2008 que impactaron en los dos años subsiguienes.

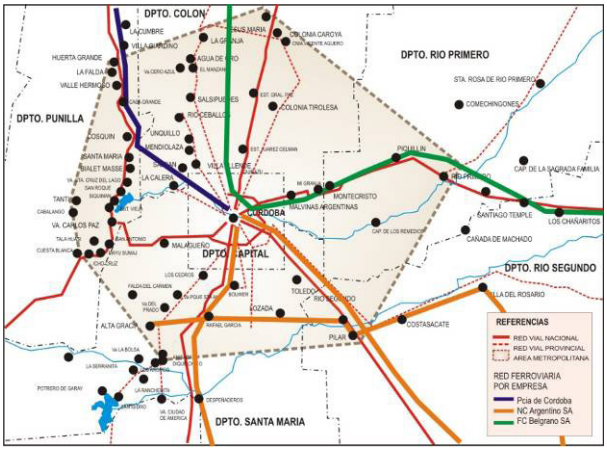
TCMA 2003-2013 Rutas RAC



Fuente: Elaboración propia en base a datos de peajes de Caminos de las Sierras SA

En la Figura se presenta la información de las tasas de crecimiento medio anual del TMDA en las distintas rutas de la RAC.

Como puede observarse los crecimientos más marcados se dan en los corredores de la Autopista entre Córdoba y Pilar y la Ruta Provincial E53 en donde la demanda se ha más que duplicado con tasas medias interanuales por encima del promedio de la RAC . En el primer caso, las altas tasas de crecimiento se deben a la mayor derivación de tránsito de larga distancia en el corredor a medida que se fueron habilitando tramos de la autopista a Rosario, en tanto que en la Ruta Provincial E-53 los altos crecimientos se relacionan con la fuerte expansión urbanística que se manifestó en la zona NO del área metropolitana lo cual se refleja en las altas tasas de crecimiento registradas en localidades tales como Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo y Río Ceballos.



Lo anterior queda demostrado si se analizan de los movimientos de entrada y salida a la Ciudad de Córdoba en los horarios pico. De acuerdo a información de la empresa Concesionaria, el tránsito pasante por las estaciones de peaje entre las 7 y las 10 de la mañana creció un 130% en los últimos seis años.

Infraestructura ferroviaria

Los principales ramales ferroviarios que atraviesan el AMCor forman parte de las redes concesionadas por el Estado Nacional para transporte de cargas.
También se encuentra el ramal del ex ferrocarril Belgrano que une las ciudades de Córdoba y Cruz del Eje transferida a la provincia y en el cual se presta el servicio turístico denominado Tren de las Sierras. Además se cuenta con servicios de pasajeros interurbanos Córdoba – Villa María y Córdoba – Buenos Aires
Dentro del área metropolitana existen algunos servicios de pasajeros prestados por la empresa Ferrocentral SA, empresa constituida por Nuevo Central Argentino (NCA), concesionario de los servicios ferroviarios de carga del ex Ferrocarril Mitre, y por Ferrovías, concesionario del servicio de pasajeros del ex Ferrocarril Belgrano Norte.
En el cuadrante noroeste se encuentran el Servicio turístico de pasajeros Tren de las Sierras que se desarrolla sobre el ramal A1 de la ex línea del FFCC Belgrano y un ramal de cargas .
Infraestructura aérea
En general la red de transporte aéreo nacional no escapa al esquema radial de las redes terrestres, desde la Ciudad de Buenos Aires se abren en abanico hacia los distintos puntos de país. El Sistema Nacional de Aeropuertos se encuentra regulado por el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), que funciona bajo la órbita de la Secretaria de Transporte del Ministerio del Interior y TRansporte . Este Sistema Nacional esta formado por 54 Aeropuertos, de los cuales 37 han sido concesionados y se completa con algo mas de 370 pistas y aeródromos privados.
Entre los aeropuertos concesionados en la provincia se encuentran los de Córdoba dentro del área metropolitana y el de Río Cuarto en el Sur de la provincia.
El aeropuerto internacional de Córdoba se encuentra concesionado a la empresa Aeropuertos Argentina 2000 SA y es uno de los más importantes de Argentina sirviendo no solo a la región metropolitana sino a gran parte del centro del país. Se encuentra ubicado a 9 km. del centro de la ciudad y cuenta con una terminal de pasajeros de 2,400 m2 aprox. de superficie. Cuenta con dos pistas: una de 3200 m x 45 m. de Hormigón y otra de 2200 m x 45 m. de Asfalto.

Aeródromos Área Metropolitana Córdoba

Aeródromo	Ubicación	Características
Coronel Olmedo	Sur de la Ciudad de Córdoba - camino a 60 cuadras km. 7 ½.	Posee una pista de 1200m de largo por 50m de ancho de tierra/pasto denominada 04/22 y su asnm es de 1425 pies.
Escuela de Aviación Militar	Oeste de la Ciudad de Córdoba, sobre la RNN°20 Av. Fuerza Aérea.	De categoría militar posee dos pistas de 1680 por 45 m de ancho de pavimento asfáltico y otra de 1565 m
Alta Gracia	Ubicado a unos 2 km de la ciudad en el departamento de Santa María.	Posee una pista de tierra de 1063 metros de largo por 40 metros de ancho. La asnm es de 1748 pies.
Jesús María	ubicado próximo a la ciudad en el departamento Colón.	Actualmente clausurado para operaciones, a excepción de las aeronaves de la Lucha Contra el
Juárez Celman	ubicado a unos 20 km al NO de la ciudad de Córdoba en el	Posee una pista de pasto de 1350 metros de largo por 45 metros de ancho. La asm es de 1623 pies
La Cumbre	Próximo a la localidad a 2 Km desde la RNN°38.	Data de fines de 1945 y tiene una pista consolidada de 1250 metros de longitud
Santa María de Punilla:	Ubicado unos 700 metros al Este de la RNN°38 sobre el acceso principal	Utilizado actualmente para eventos recreacionales.

Existen una serie de aeródromos y pistas algunas de las cuales se encuentran bajo la órbita de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)En el cuadrante noroeste se encuentran cinco de los aeródromos: Escuela de Aviación Militar, Juárez Celman , La Cumbre , Jesús María y Santa María De Punilla

Infraestructura de servicios

Además de la infraestructura que integra el sistema de transporte, elemento clave y estructurante del territorio, la infraestructura socio-económica constituye un elemento esencial para la motorización de las actividades económicas así como para el desarrollo de las actividades sociales.

Energía eléctrica

Con las reformas del sistema producidas con las políticas de privatización iniciadas en el año 2002, el sistema se ha dividido en tres sectores: producción, transporte y distribución con la participación de comercializadores.

Producción: Se da a través de las centrales siendo las variables fundamentales para su análisis el tipo de central (termoeléctrica, hidráulicas y Nucleares), la potencia instalada y la generación. De acuerdo a datos de la Secretaria de energía de la Nación la potencia instalada en el país a 2010 es de 29.009 MW, de los cuales el 9% se produce en la provincia de Córdoba.

Dentro del AMCor, las principales unidades generadoras termoeléctricas son: Central Pilar (Pilar) con potencia instalada de 216 MW , Central Sudoeste (Ciudad de Córdoba) que funciona desde 1981 con potencia instalada de 50 MW y Central Deán Funes (Ciudad de Córdoba) que funciona desde 1964 a turbo vapor (hoy indisponible) y desde 1971 a Turbo Gas con potencia instalada de 32 MW.A las anteriores se les suma la recientemente inaugurada central Bicentenario ubicada en Pilar. El nuevo parque generador sumó unos 400 MW duplicando la potencia original de la central Pilar.

Entre las centrales hidroeléctricas se localizan en el AMCor las del Río Suquía en el Dique San Roque y en la Ciudad de La Calera. La primera data de 1959 y posee una

potencia instalada de 24 MW, en tanto que la de Calera inicio sus actividades en 1911 y posee una potencia instalada de 5 MW

Transporte: La prestación del servicio de transporte es responsabilidad de una serie de empresas Concesionarias que manejan el sistema interconectado. La red de transporte actual presenta una serie de falencias motivo de una desigualdad en las inversiones respecto de las áreas de generación y distribución. Esto ha llevado a que la red de transporte de alta tensión esté funcionando al máximo de su capacidad operativa.

Distribución: Como ya se mencionó, esta área se conforma por una serie de empresas encargadas de la provisión del servicio a los usuarios. Entre estas se encuentran en el país unas 29 empresas concesionadas y provinciales y unas 590 Cooperativas. Considerando los departamentos en donde se localiza el área metropolitana, la provisión del servicio es prestada por la empresa provincial de energía (EPEC) y por 39 cooperativas.

De acuerdo a datos de 2011, en los departamentos en donde se inserta el AMCor se registran 696.698 usuarios en total que representan el 57% del total provincial. En cuanto a energía facturada, para el mismo año, dentro del área metropolitana las empresas distribuidoras facturaron en total 3,7 millones de MWh que representan también el 57% del total provincial

Sistema gasífero

A partir de la privatización de los años 90, se inició una transformación en el sistema, segmentando la actividad en producción, transporte y distribución.

Las reservas de gas se transfirieron a las provincias, así como la potestad de otorgar nuevas licencias para la exploración y producción de gas. El servicio de transporte se dividió en dos empresas transportadoras (TGS y TGN) y el de distribución en nueve empresas

Producción: El Gas Natural participa con el 47% de la Energía Primaria. La exploración y producción de gas está sujeta al otorgamiento de concesiones por un período de tiempo a cambio de regalías que las empresas pagan a los gobiernos provinciales. La producción se realiza en pozos localizados en las cinco cuencas gasíferas del país: Cuenca Golfo San Jorge, Cuenca Cuyana, Cuenca Neuquina, Cuenca Noroeste y Cuenca Austral.

Transporte: Las empresas de transporte trasladan el gas desde los pozos de producción hasta las redes de distribución a los usuarios. Existen para este fin dos Empresas Concesionarias:Transportadora de Gas del Norte (TGN) Transportadora de Gas del Sur (TGS). Estas Concesionarias operan sistemas troncales del Norte y Sur respectivamente conformados por una serie de gasoductos.

El AMCor es atravesado por el gasoducto troncal norte que toma el gas de la cuenca Noroeste en Campo Durán (Salta) y lo transporta hasta Buenos Aires. Además cuenta con gasoductos regionales de distintos diámetros que desde las plantas compresoras llevan el gas a las distintas localidades.Entre los proyectos más relevantes del sector se destaca el denominado gasoducto de las sierras chicas que permitirá la provisión de gas a numerosas localidades del Norte y NO del área metropolitana. Se trata de un

proyecto con financiamiento del gobierno provincial y con proyecto y gerenciamiento del ente intercomunal Sierras Chicas Gas conformado por distintos municipios que incluye 31,8 km de gasoducto central y estaciones reductoras en los puntos de distribución.
Distribución: La distribución de gas en Argentina es llevada a cabo por operadores que prestan sus servicios en forma monopólica dentro de un área asignada, aunque los grandes clientes pueden contratar en forma directa con los productores o intermediarios (derecho de by pass). Dentro de la provincia de Córdoba el sistema es operado por la empresa Ecogas Centro SA

Agua y saneamiento

Entre 1991 y 1999, como parte de los programas de privatización de servicios públicos, se inició un proceso de transformación del sector incluyendo la participación del sector privado, la comercialización de empresas públicas y la creación de entes reguladores autónomas al nivel provincial. Dentro de la provincia de Córdoba el servicio de agua y saneamiento es regulado por Subsecretaría de Recursos Hídricos (Agua Subterránea y Superficial). Esta repartición tiene bajo su control las presas y azudes de la provincia, para funciones de provisión de agua potable y riego. En cuanto al servicio de agua potable, en la ciudad de Córdoba se encuentra en manos de la empresa de capitales privados Aguas Cordobesas SA a partir de 1997, mientras que en otras localidades del interior existen cooperativas o bien el servicio es prestado por los municipios. La provisión de agua en el territorio provincial y el área metropolitana proviene de presas y de perforaciones subterráneas.

En las laderas de las Sierras Pampeanas se sitúan las nacientes de la red hidrográfica, encajadas en valles que dan origen a los principales cursos de agua, todos con sentido predominante Oeste - Este. Esta red hidrográfica, complementada por los Bañados del Río Dulce, por sistemas aislados y por los cursos de la vertiente Occidental, confieren a la Provincia disponibilidad de caudal agregado del orden de 100 m3/s.

Además de la provisión de agua potable, las reservas son utilizadas para cubrir un área irrigada de unas 60.000 Ha a través de canales. Los principales sistemas son los del Río Primero con los canales al norte y sur de la ciudad de Córdoba y ya fuera del área metropolitana se destaca el sistema de Cruz del Eje al NO Provincial.

En cuanto al uso de aguas subterráneas un documento de la Secretaría de Ambiente relacionado con recursos hídricos, destaca los problemas de escasez que podrían presentarse a futuro por el uso sin autorización por parte de la producción agrícola.

Desde hace muchos años la situación hídrica en la provincia de Córdoba y en el área metropolitana se encuentra seriamente comprometida con una situación de alerta permanente, diques con niveles muy por debajo de los niveles necesarios. Situación muy notoria en el cuadrante noroeste y especialmente en el eje de las Sierras Chicas.

Las causas de esta realidad se encontrarían en una variada combinación de aspectos relacionadas con el excesivo consumo, ineficiencias en los sistemas de riego, falta de inversiones necesarias por parte de los gobiernos y empresas del sector, así como de la falta de control de los cambios del uso de suelo producto de los desarrollos inmobiliarios y la expansión de la siembra de soja que derivan en la tala de bosques

nativos, contaminación de acuíferos.

El orden político-institucional

La Ley Orgánica de Córdoba (Ley Nº 8102) establece las disposiciones de funcionamiento para los Municipios que no estén facultados o que estándolo no hayan dictado su Carta Orgánica, así como legisla sobre el funcionamiento de las Comunas. Determina la competencia territorial de Municipios y Comunas y el procedimiento para la determinación de radios municipales y comunales. Los asentamientos estables de más de 2000 hab. son considerados Municipios y aquellos de más de 10.000 hab. se reconocen como Ciudades pudiendo dictar su propia Carta Orgánica, según lo establece la Constitución Provincial.

En el caso del Área Metropolitana Córdoba, que abarca un extenso territorio sobre 6 departamentos (Capital, Colón, Punilla, Santa María, Río Segundo y Río Primero), más del 50% de los gobiernos locales se concentran en el sector NO en la región turística de las sierras chicas sobre los ejes de rutas RN20, RN36, E53, E55, E57.

Dadas las características funcionales de las localidades de esta región, éstas presentan realidades diferentes representando para los gobiernos locales, escenarios, requerimientos, problemáticas y respuestas de distinta naturaleza a los que se tiene que enfrentar la gestión de gobierno y la ciudadanía para propender al desarrollo local y regional.

4.Conclusiones

Del análisis realizado se expresan a continuación algunas conclusiones relevantes.

Uno de los primeros aspectos que surge de los datos analizados es la heterogeneidad y diversidad del espacio metropolitano debido a marcadas diferencias en los procesos de urbanización que en él coexisten y de crecimiento demográficos muy diferenciados. Se reconocen múltiples causas: potencialidad económica, niveles de servicio, calidad paisajística y ambiental, costos de la tierra, accesibilidad, entre otros.

En el cuadrante noroeste del ÁMCor, el proceso de migraciones desde el polo principal hacia localidades periféricas, fenómeno conocido como periurbanización y la presión del mercado inmobiliario en la habilitación de nuevo uso de suelo urbano han ocasionado graves problemas al superar altamente la demanda el grado de suficiencia de la infraestructura para la provisión de servicios básicos y del sistema de transporte. En tales procesos la conectividad o la oferta de transporte es un factor determinante en los rumbos urbanizadores de los distintos lugares, es el principal condicionante de la funcionalidad metropolitana. Todo evidencia la alta correlación que existe entre la disponibilidad de infraestructura de transporte y los procesos de metropolización.

El considerable crecimiento del volumen de viajes dentro del sistema de la Red de Accesos a Córdoba(RAC) refleja el incremento de relaciones funcionales entre la ciudad polo y su área de influencia, consecuencia de la interacción de factores como el crecimiento urbano de las localidades satélites y la presencia de infraestructura vial que permite una fluida vinculación con la ciudad principal.

Recordando el sesgo monomodal y la restricción de gobernabilidad no unificada, se puede decir de un gran crecimiento del volumen de viajes de la RAC que refleja un

incremento de relaciones funcionales entre el polo capitalino y su área de influencia que ha impactado en el crecimiento urbano de los centros periféricos y su demanda de más infraestructura de vinculación.

El colapso de infraestructuras sometidas a usos que superan con creces su capacidad de diseño; el agotamiento de recursos naturales como el agua sin la debida previsión en cuanto al ordenamiento del acelerado crecimiento de la urbanización; falta de mantenimiento de la infraestructura, obras de infraestructura que se requieren para prevenir los graves daños sociales y materiales ante fenómenos naturales de cierta envergadura, son problemas que cada vez se tornan más acuciantes y demandan instalarse en la agenda de los gobiernos locales en las metrópolis en general, en el Área Metropolitana Córdoba en particular, no solo en la coyuntura, sino en las previsiones de mediano y largo plazo.

Por ello deben existir políticas de Estado que orienten ese crecimiento hacia un desarrollo armónico vía planes programas y proyectos.

Gobierno, Territorio, Desarrollo Socioeconómico, Infraestructura y Transporte son materias pendientes de atención y resolución: por un lado la cuestión del gobierno de áreas metropolitanas y por otro, la situación derivada de graves errores en la concepción y resolución de la ocupación del territorio y los servicios de infraestructura y sistemas de transporte. Según sus características funcionales, las localidades de la región presentan realidades diferentes representando para los gobiernos locales, escenarios, requerimientos, problemáticas y respuestas de distinta naturaleza a los que se tiene que enfrentar la gestión de gobierno y la ciudadanía para propender al desarrollo local y regional.

Así, la problemática de los desequilibrios territoriales, sociales y ambientales debe instalarse como una cuestión central en la agenda del Estado en los diferentes niveles jurisdiccionales involucrados y abordarse desde un enfoque integral que contemple la interacción de los diferentes componentes del sistema territorial.

Bibliografía

AISTEN, LUIS (Coordinador) (2012) Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires

BRACAMONTE, Pablo et al., (2006), Análisis Integral de las Estructuras Territoriales y el Sistema de Infraestructura Física de La Republica Argentina para el Desarrollo e Integración Regional. Bases preliminares para el análisis y el debate de la organización del territorio argentino, Proy. I&D 2005 SECyT. Centro de Estudios de Planeamiento y Territorio - CEPLAT – Fac. de Ciencias exactas, Físicas y Naturales – UNC. Córdoba.

---------- (2007), "Análisis Integral de las Estructuras Territoriales y el Sistema de Infraestructura Física de la Republica Argentina para el Desarrollo e Integración Regional. Bases preliminares para el análisis y el debate de la organización del territorio argentino. Oportunidades para una gestión del orden territorial argentino orientada a

renovados y eficientes escenarios de desarrollo", Proy. I&D 2006-2007 SECyT. Centro de Estudios de Planeamiento y Territorio - CEPLAT – Fac. de Ciencias exactas, Físicas y Naturales – UNC. Córdoba.
---------- (2009), "Análisis Integral de las Estructuras Territoriales y el Sistema de Infraestructura Física de la Republica Argentina para el Desarrollo e Integración Regional. Bases preliminares para el análisis y el debate de la organización del territorio argentino. Posibilidades de la infraestructura energética en relación con el sistema de transporte y el territorio", Proy. I&D 2008-2009 SECyT. Centro de Estudios de Planeamiento y Territorio - CEPLAT – Fac. de Ciencias exactas, Físicas y Naturales – UNC. Córdoba
---------(2011), "Areas metropolitanas. infraestructura y gobierno. Dos cuestiones prioritarias del desarrollo local - regional, Proy. I&D 2010-2011 SECyT. Centro de Estudios de Planeamiento y Territorio - CEPLAT – Fac. de Ciencias exactas, Físicas y Naturales – UNC. Córdoba
--------(2013), "Planeamiento territorial y procesos de metropolización Desarrollo urbano metropolitano e infraestructura socioeconómica – El sistema de transporte Caso: Área Metropolitana Córdoba R.A.", Proy. I&D 2012-2013 SECyT. Centro de Estudios de Planeamiento y Territorio - CEPLAT – Fac. de Ciencias exactas, Físicas y Naturales – UNC. Córdoba
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). Un nuevo impulso a la Integración de la infraestructura regional en América del Sur.
BANCO MUNDIAL (2005). Infraestructura en América Latina y el Caribe: Tendencias recientes y retos principales. Washington, D.C
FRIEDMAN, JOHN (1991). Planificación en el ámbito público. Madrid, Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.
GABIÑA, JUANJO: (1996) El futuro revisitado. La reflexión prospectiva como arma de estrategia y decisión. Ed. Alfaomega Grupo Editor. México.
GODET, MICHEL, (1996) De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Ed. Alfaomega – Marcombo. Santafe de Bogotá, Colombia.
HALL PETER CASTELLS MANUEL (2001) Tecnópolis del mundo. Alianza Editorial España
HERCE, MANUEL (2009) Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano. Editorial Reverté Barcelona
HERCE, MANUEL MAGRINYA FRANCESC (2002) La ingeniería en la evolución urbanística . Ediciones UPC Barcelona
HERCE, MANUEL MIRO FARRERONS JOAN (2002) El soporte infraestructural de la ciudad. Ediciones UPC Barcelona
HERCE, MANUEL (2010)Infraestructura y medio ambiente I Urbanismo, territorio y redes de servicios Editorial Carrera Barcelona
HERCE, MANUEL (2011)Infraestructura y medio ambiente ii gestión de los recursos, de las emisiones y de los residuos urbanos Editorial Carrera Barcelona

PRECEDO LEDO, ANDRÉS. (1.996) Ciudad y Desarrollo Urbano. Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor, nº 6. Editorial SINTESIS S.A. - Madrid -

SABATE JOAQUIN(ed) (2008) Proyectar el territorio en tiempos de incertidumbre. Camp de Tarragona : proyectos para una nueva configuración territorial. Ediciones UPC Barcelona

VINUESA ANGULO, JULIO - VIDAL DOMÍNGUEZ, M. JESÚS. (1991) Los Procesos de Urbanización. Colección Espacios y Sociedades. Serie General, nº 13. Editorial SINTESIS S.A. - Madrid -

O Plano Nacional de Logística Integrada e o processo de inserção do estado de Mato Grosso do Sul no "Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias"

Fernandes, Roberto Mauro da Silva
Souza, Adáuto de Oliveira

PALABRAS CLAVE
· Plano Nacional de Logística Integrada
· Unidade dos contrários
· Logística

Resumen / Este artigo tem o objetivo de realizar uma discussão a respeito da institucionalização da unidade dos contrários, via Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), sobretudo, como parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento (novo desenvolvimentismo) e refletir a respeito da inserção do estado de Mato Grosso do Sul no "Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias". Pensamos que a unidade dos contrários está presente no mencionado plano governamental, pois busca unir as tendências opostas de funcionamento do poder público e da iniciativa privada, do Estado e do mercado. Para obtenção dos objetivos propostos foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, que versam sobre política econômica, instituições, geografia dos transportes e geografia econômica.

FERNANDES, ROBERTO MAURO DA SILVA
Universidade Federal da Grande Dourados
Brasil
E-mail: roberto_mauro.78@hotmail.com

SOUZA, ADÁUTO DE OLIVEIRA
Universidade Federal da Grande Dourados
Brasil

Introdução

O "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias" foi lançado pelo atual Governo brasileiro em 15 de agosto de 2012. O então ministro dos Transportes, o Sr. Paulo Sérgio Passos[1] anunciou uma previsão de carreamento de recursos, por parte do Governo Federal, no valor de R$ 133 bilhões para o setor de transporte ferroviário e rodoviário no Brasil.

Tratava-se, na oportunidade, da publicização de uma das etapas do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI)[2], cujos objetivos gerais são: aumentar a escala de aplicação de recursos públicos e privados no setor de transportes, bem como ampliar a sua capacidade, eficiência e eficácia e reduzir custos logísticos referentes à movimentação de cargas nos próximos 30 anos. Tais finalidades estão relacionadas à demanda agregada do país e a busca pela ampliação na integração entre rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos.

Deste modo, o que percebemos, é que os contrários (Cheptulin, 1982) estão sendo institucionalizados, haja vista que o PNLI coaduna setores historicamente contraditórios (público e privado), logo, dialeticamente estão engajados no sentido de materializar projetos circunscritos à área de transporte e logística e gerar o efeito multiplicador para sociedade.

Entende-se por institucionalidade/institucionalização a ação (que pode ser realizada por um conjunto de agentes, atores, sujeitos, classes, como preferir) que tem por finalidade criar um ambiente institucional, em outras palavras, seria o processo de estabelecer instituições. Como sublinha Geoffrey Hodgson, instituições podem ser definidas como sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e embutidas para estruturar as interações sociais. Ademais, ressalta o autor: "Linguagem, moeda, lei, sistemas de peso e medidas, convenções de trânsito, maneiras à mesa, empresas (e outras organizações) são todas instituições" (Hodgson, 2001, p.101).

Destarte, o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), por intermédio do "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias" instituiu a unidade dos contrários (Cheptulin, 1982) como política oficial de governo (elemento[3] de uma instituição mais ampla que é o Estado) para promover o desenvolvimento. Isto posto, o PNLI é uma institucionalidade de uma proposta maior, para sermos mais específicos, de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Para Luiz Carlos Bresser-Pereira:

---

1 Atualmente o ex-ministro é o Diretor-presidente da Empresa de Planejamento e Logística S. A. (EPL), criada pela Medida Provisória nº 576, de 15 de agosto de 2012 e que até dezembro de 2013 estava sob a direção de Bernardo Figueiredo. O hodierno Ministro dos Transportes é o Sr. Cesar Borges que assumiu o cargo em maio de 2013.

2 Em dezembro de 2012, dias 06 e 20 respectivamente, foram anunciados os programas contemplando os aeroportos e os portos. Em relação aos primeiros, a presidenta confirmou investimentos públicos de R$ 7,3 bilhões em 270 aeroportos regionais, além da concessão dos aeroportos do Galeão (RJ) e Confins (MG). No caso dos portos existe a previsão de um aporte de R$ 54,6 bilhões para concessões, arrendamentos e terminais de uso privativo até 2017. Somando todos os programas, o financiamento público será de R$ 253 bilhões para um período de trinta anos.

3 Aqui utilizamos o termo elemento, pois na essência do mundo capitalista, de acordo com Marangoni (1982), não é o Estado que planeja e executa (ou faz planejar ou tenta executar), mas, principalmente, um de seus elementos constituintes: o governo (instituição), coadunado com seus órgãos.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico.... ganhará sentido e força quando suas instituições – sejam elas de curto prazo (política públicas) ou relativamente permanentes (leis, instituições propriamente ditas) – responderem a necessidades da sociedade (Bresser-Pereira, 2012, p.30).

O mencionado autor denomina essa estratégia alternativa de "novo desenvolvimentismo". Mediante isso, Lamoso (2012) advoga que:

Estratégias neodesenvolvimentistas foram mais claramente elaboradas no segundo Governo Lula da Silva (2006-2010). No primeiro mandato, políticas pouco criativas e mais afastadas do espectro político proposto pela esquerda. No segundo mandado foi colocada em prática uma maior intervenção do Estado no setor produtivo, estratégias de recuperação da infraestrutura instalada e da formação de capital (p.397).

Portanto, houve a retomada do planejamento de longo prazo por parte do Estado, especialmente depois que o ajuste fiscal de 2003-2005 (cujas premissas eram neoliberais) realizado no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), não acelerou o crescimento, muito menos ajudou a melhorar a renda e a geração de emprego, quadro que contribuiu para o arrefecimento das ideias neoliberais existentes no mencionado governo, levando-o a uma orientação de política econômica mais desenvolvimentista (Barbosa & Souza, 2010). Destacamos também que:

Em contraponto ao caráter teórico e ideologicamente mais coeso da visão liberal, os desenvolvimentistas então adotaram uma postura pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (Barbosa & Souza, 2010, p.69).

Ressaltamos ainda que todas as ações acima apresentadas são institucionalidades, mas no debate, que ora iniciamos, vamos nos ater somente a última "o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo" (Barbosa & Souza, 2010, p.69).

Desse modo, neste artigo pretendemos apresentar uma reflexão sobre a institucionalização da unidade dos contrários, via Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI)/"Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias", com o escopo de promover políticas de transportes no Brasil, sobretudo, como parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Especificamente buscamos argumentar sobre a inserção do estado de Mato Grosso do Sul no mencionado Plano e apresentar os desdobramentos desta institucionalidade para a Unidade Federativa.

Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica, descritivo-qualitativa e de campo. Como técnica de pesquisa fizemos uso de levantamento documental, sobretudo dos oficiais, assim como entrevistamos os responsáveis e aqueles que estão diretamente envolvidos com os projetos de desenvolvimento.

Além desta introdução, o trabalho contém outras três seções. A primeira parte apresenta uma reflexão sobre o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) como a nova institucionalidade do Governo Federal para o setor de transportes no Brasil, especialmente, altercamos acerca da institucionalização da unidade dos contrários que está sendo estabelecida. No secionamento seguinte advogaremos a respeito da inserção de Mato Grosso do Sul no "Programa de Investimento em Logística: rodovias e ferrovias", este instrumento do mencionado Plano. No terceiro segmento apresentaremos nossas considerações finais.

1. O Plano Nacional de Logística Integrada e a institucionalização da unidade dos contrários

O Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) é o mais recente instrumento orientador das ações de médio e longo prazo para o setor de transportes no Brasil. Apesar de recente, reúne as experiências adquiridas e aplicação de métodos de dois planos governamentais anteriores: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), ambos lançados em 2007, pelo Governo Federal. Contudo, o PNLI traz em seu interior um novo modelo de Parcerias Público-Privadas, regulado pela Lei Nº 11.079/04.

Vale ressaltar que o Governo Lula (gestão 2007-2010) ao adotar uma visão desenvolvimentista (ou novo desenvolvimentista) tinha como meta macroeconômica aumentar o crescimento econômico potencial do país, ampliando os investimentos em infraestrutura (sobretudo nas áreas de transporte e energia), buscava-se dessa forma, impactos positivos sobre a produtividade e competitividade da economia.

Explicam Barbosa e Souza (2010) que "o aumento do investimento público teria a capacidade de elevar, de um lado, a demanda agregada e, de outro, a produtividade", assim como: "Para os desenvolvimentistas, os investimentos em infraestrutura poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, mediante concessões e parcerias" (Barbosa & Souza, 2010, pp.72-73).

Os autores destacam igualmente que o PAC[4], depois de décadas no Brasil, promoveu um remoçar nas estratégias de planejamento e indução do crescimento com o intuito de se obter modernização na economia, associado a uma estratégia governamental que tinha por interesse apoiar a formação de capital do setor privado e, concomitantemente, aumentar o investimento público: "De modo geral, o principal mérito do PAC foi liberar recursos para o aumento do investimento público e estimular o investimento privado" (Barbosa & Souza, 2010, p.76).

Desde a década de 1980 prevalecem os baixos investimentos no setor de transporte e a partir da década de 1990, com a recuperação da economia brasileira e "com a inexistência do planejamento governamental para o setor, houve um elevado aumento da demanda por transporte, o que não foi previsto pelo governo" (Souza, 2010, p.77).

Refletindo sobre essa mesma temática, Xavier (2011) argumenta que:

4 Sobre o PAC em mato Grosso do Sul, consultar Dantas (2011).

In the 1990´s, highway, railroad, and harbor concessions failed to meet the increasing demands of Brazilian production, whether in relation to external circulation focusing on the exportation of commodities, or to internal circulation stimulated by the growth of consumption in various regions of the country (p.15).

Dessa forma, é o governo Lula (2003-2010) que retoma o planejamento estatal em infraestrutura de transportes, após trinta anos de medidas emergenciais e paliativas que aumentaram a dependência do modal rodoviário (atualmente é o responsável por aproximadamente 62% das cargas transportadas no país) e sucatearam as estradas de ferro no Brasil[5].

Em termos econômicos, o objetivo da mais recente institucionalidade ("Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias"/PNLI) do Governo Federal está em estabelecer uma eficiente infraestrutura de transporte no país, sobretudo, na implantação de uma moderna rede ferroviária, pois há à necessidade de se mitigar os prováveis efeitos de um "apagão logístico"[6], mas, especialmente, de romper com a dependência histórica do modal rodoviário para escoar grãos, que com o aumento da demanda global por produtos primários, pode comprometer a circulação dos produtos de massa homogênea no país. Em outras palavras, o Brasil precisa "desestrangular" a fluidez do território.

Lamoso (2011 como citado em Silveira, 2009) assevera que o aumento das demandas por produtos "[...] primários, agrícolas e minerais, de alto peso, de grande volume e de valor agregado baixo – *as commodities* – ocorreu sem que os investimentos tivessem sido realizados" (p.372). Destarte, é sabido que:

[...] the transport matrix of soybean in bulk in Brazil, measured in NTK (Net-ton kilometer), demonstrates the predominance of the highways, which alone accounted for 60% of the soybean transported, as against 33% by the railroads and 7% by the inland waterways in 2007, contradicting all the models of the rational use of transportation modes to the point of being even more off-balance than the transport matrix of general cargo in Brazil (Caixeta-Filho, 2003 como citado em Castillo, Vencovsky & Braga, 2011, p.21).

Os autores ainda afirmam que os modais de transportes ferroviário e fluvial seriam "the most adequate means for the long-distance transport of large bulk and low value-added produce" (Caixeta-Filho, 2003 como citado em Castillo Vencovsky & Braga, 2011, p.21).

Segundo Silveira (2002) o Brasil é um país com capacidade produtiva ociosa instalada "com plantas industriais, máquinas, equipamentos e mão-de-obra disponível. É clara

5 Para Silveira (2002) a incapacidade do Estado trouxe deficiência para muitos setores de infraestrutura, sobretudo, ao ferroviário, que acarretaram ineficiência e inapetência intra e intermodal no mercado de transporte, déficits operacionais, deterioração dos seus níveis de serviço e desinvestimentos.

6 Famoso jargão da grande imprensa brasileira, que atribui a responsabilidade aos governos Lula (2003-2010) e Dilma (gestão 2011-2014), pela deficiência logística existente no sistema de circulação no Brasil, desconsiderando que a logística é um conjunto de estratégias que para obterem sucesso dependem de uma eficiente infraestrutura de transporte. Na conjuntura hodierna existem divergências entre sistema logístico e rede de modais do país, pois nos últimos trinta anos não ocorreram estímulos, nem por parte de governos anteriores e muito menos do setor privado.

a existência de setores necessitando de investimentos, como os serviços públicos" (p.72). Logo, o governo deve proporcionar inversões com taxas de retorno superiores às taxas de juros para que os empresários não apliquem seu dinheiro no mercado financeiro, o que inibiria os investimentos (o empresário, seguindo a lógica do capital, realiza investimentos desde que os lucros sejam superiores aos juros).

Portanto, o Estado induzindo e aumentando os investimentos, consequentemente ensejará o aumento da renda, da poupança, do consumo, da demanda e obviamente de novos investimentos da iniciativa privada. Dessa forma, perspectivas econômicas são lançadas, incidindo sobre o setor de trabalho e podendo propiciar a implantação e implementação de políticas públicas, cujo objetivo seria o desenvolvimento do pleno emprego e uma série de outros benefícios sociais. De acordo com Silveira (2002):

A contratação de novos trabalhadores, pelos investimentos privados ou estatais, para a construção de estradas de ferro, tem como resultado o pagamento de salários, aumentando a renda de uma determinada parcela da população. Esses salários serão gastos, por exemplo, com a aquisição de bens de consumo, aquecendo a economia através da geração de mais empregos no comércio, nas indústrias de bens de consumo e na agropecuária. O aumento da renda desses setores, incluindo os novos salários, também aquecerão o comércio e a indústria de bens de consumo, resultando, com isso, no aquecimento das indústrias de bens de produção, insumos agrícolas e assim por diante. O desemprego vai ser eliminado pelo aumento da demanda. Ao atingir uma parcela da população, há reprodução dos benefícios sobre toda a comunidade, pois o efeito multiplicador tem efeito sobre a renda. Portanto, quanto maior a propensão a consumir, maior será a renda e mais eficaz o efeito multiplicador (p.75).

Assim, na tentativa de elevar a demanda agregada e aumentar a produtividade, o Governo Federal, através do Plano Nacional de Logística Integrada "uniu" setores geográfica e historicamente contraditórios (público e privado) para implantar uma das etapas da estratégia nacional de desenvolvimento que passou a ser produzida com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva a presidência da República.

Estratégia nacional e projeto para a nação que necessita da participação efetiva do setor privado nacional. Nas palavras de Bresser-Pereira (2012):

Com o novo desenvolvimentismo o Estado ainda pode e deve [...] investir em certos setores estratégicos, mas o setor privado nacional agora tem recursos e capacidade gerencial para fornecer uma parcela significativa do investimento necessário (p.48).

Com tais pressupostos, o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), como institucionalidade, é concebido governamentalmente, como um indutor de desenvolvimento, visando com a ampliação e reestruturação da infraestrutura de transportes e com investimentos em logística, integrar o território nacional, diminuir as desigualdades regionais, gerar empregos, corrigir os erros das concessões e privatizações do passado e, sobretudo, possibilitar a criação de mecanismos que venham contribuir para o reordenamento dos quadros institucionais do país, no sentido de viabilizar o planejamento e a gestão dos projetos circunscritos à área de transportes.

Destarte, pensamos que a unidade dos contrários (Cheptulin, 1982) está presente no

Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), pois busca unir as tendências opostas de funcionamento do Poder público e iniciativa privada nacional, do Estado[7] e do mercado, visto que:

Possuindo tendências opostas em seu funcionamento, sua mudança, e seu desenvolvimento, os contrários excluem-se reciprocamente e encontram-se em estado de luta permanente; entretanto, eles não são divergentes e não se destroem mutuamente; existem juntos e não apenas coexistem, mas estão ligados organicamente, interpretam-se e supõem-se um ao outro, o que equivale dizer que eles são unidos e representam a unidade dos contrários (Cheptulin, 1982, p.286).

Nesse sentido, no atual Estado brasileiro; planejador, indutor e gerenciador da iniciativa privada, as interações entre os contrários, como também, as diferenças entre setor público e privado (ressaltando que as diferenças não são na sua totalidade as contradições, mas sim manifestações das últimas), precisam ser levadas em consideração, pois com o lançamento dos programas concernentes ao PNLI estabeleceu-se uma nova luta dos contrários, inerente a qualquer unidade de contradições (que segundo Alexandre Cheptulin é temporária), sendo necessária para substituir a antiga unidade por uma nova.

Nas concessões e programas de privatização de governos anteriores ao de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do atual (Dilma Rousseff), acentuaram-se as divergências entre os interesses do capital privado e do Estado, gerando conflitos entre a "lógica"[8] das empresas enquanto implementadoras de medidas estratégicas para reduzirem os custos da circulação de mercadorias e a "lógica" do Estado enquanto planejador, viabilizador e gestor das infraestruturas de transportes.

As primeiras tentativas de resposta a tais constrições deram-se com a elaboração do PAC e do PNLT, que almejavam a retomada do planejamento no setor de infraestrutura transportes a médio e em longo prazo. Com o PNLI, o Governo Federal institucionaliza no Brasil as tendências contraditórias (unidade dos contrários) entre o setor público e privado como instrumento de ação para elaboração e execução de políticas para o setor de transporte com o intuito de que venham reverberar de forma contundente em prol dos quadros econômicos e sociais.

Fazemos tal assertiva, pois o atual governo ao lançar o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) explicitou que a participação dos sujeitos que compõem a iniciativa privada nacional é de extrema importância para o crescimento da economia brasileira. Desse modo, não é o modelo de concessão que está jogo (não se trata de um novo programa de privatizações), mas sim a forma do Estado gerenciar essas parcerias, evitando que o setor privado suplante, com sua "lógica" e interesses, as necessidades da sociedade como um todo. De igual modo o foco também deve estar no comportamento dos parceiros privados. Nesta conjuntura que se instala busca-se para o país uma nova "cultura"[9], cuja premissa básica é: a iniciativa privada também deverá assumir e

7 Neste caso fazemos alusão ao Estado como a condensação material de uma relação de forças entre classes (Poulantzas, 2000).

8 Referência às formas diferenciadas de atuação dos sujeitos do setor público e privado.

9 Aludimos aqui à histórica recorrência do setor privado nacional aos recursos públicos da União no sentido de viabilizar

compartilhar riscos.

Um mês após o lançamento da primeira etapa do PNLI, a presidenta Dilma Roussef, ao discursar na cerimônia de encerramento do seminário empresarial "Oportunidades em Infraestrutura no Brasil" (que ocorreu em Nova York/EUA, em setembro de 2013), asseverou sobre o momento de investimentos no setor de transporte do país:

Nesse novo ciclo, os investimentos de infraestrutura serão feitos no modelo de concessão, prioritariamente no modelo de concessão, que é: você concede para o investimento e a manutenção. E nós sabemos que é fundamental, para que isso ocorra, que haja rentabilidade nesses investimentos. Quando eles não podem ser feitos pelo setor privado, quando é incompatível, por exemplo, eu vou dar o exemplo na área de rodovias. Quando a necessidade de uma certa taxa de retorno for incompatível com o que é sustentável cobrar de pedágio, por exemplo, tem locais que você não consegue cobrar pedágio. Então, nesses casos, ou se faz PPP, ou se faz obra pública. De qualquer forma, o que nós preferimos é a concessão, e daremos prioridade àquilo que pode ser imediatamente concedido. Por quê? Porque nós precisamos não só dos recursos, é importante sinalizar e ter clareza, e falar isso de alto e bom som: nós precisamos da gestão também, a gestão. A gestão é muito mais eficiente quando feita dessa forma. Há entraves imensos no Brasil para gestão de obras. Quando são feitas pelo setor privado, exclusivamente, elas são mais ágeis, mais eficientes e, inclusive, de menor custo. Então, a razão disso é recursos e investimento, em alguns casos até é mais gestão do que recursos[10].

Levando em consideração tal pressuposto, evidencia-se a ideia da institucionalização dos contrários, no interior da qual, o Estado vai fazer uso da visão de mercado do setor privado, que vai ampliar, reestruturar, traçar estratégias para redução de custos logísticos, aumentando a expectativa de lucros do empresário e com a implantação das novas infraestruturas de transportes e serviços logísticos, vai integrar e aumentar o grau de acessibilidade às áreas no território nacional e ao mesmo tempo fortalecer as estruturas de planejamento e de regulação a partir da visão logística da iniciativa privada, para que então, possa coordenar as ações de crescimento nacional com estabilidade.

Dessa forma, no PNLI não há o pressuposto ideológico de "abrir" o país, "dessoberanizar" o Brasil em nome da competitividade. Como afirma Adáuto de Oliveira Souza: "O pressuposto de que com a abertura comercial as empresas se tornariam mais competitivas e eficientes é ideológico" (Souza, 2002, p.318). Esta é uma alusão à ideologia neoliberal imposta no passado recente do Brasil para atender às grandes corporações internacionais.

projetos, comumente impulsionados pelo "pacto federativo", sem que estes assumam qualquer tipo de riscos. Devemos também citar que em nosso trabalho de campo, mais especificamente nas reuniões participativas (para tomada de sugestões de diversos segmentos da sociedade com objetivo de contribuírem com os projetos) e audiências públicas referentes às concessões de ferrovias e rodovias tivemos a oportunidade de entrevistar representantes da Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), todos foram unânimes ao dizer que alguns segmentos do empresariado nacional não estavam dispostos a aderir os programas, pois não havia concordância quanto a exigência do particular compartilhar riscos, conforme avulta o artigo 5º, da Lei Nº 11.079/04: " III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária".

10 "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante encerramento do Seminário Empresarial 'Oportunidades em Infraestrutura no Brasil'" - Nova Iorque/EUA. Disponível em:< www.presidencia.gov.br>. Acesso 10 dez. 2013.

Portanto, observa-se a seguinte conjuntura: O Estado diz onde investir com qualidade, que tarifas cobrar, estipulando preços que possam ser pagos pelo usuário e faz regulações para que os benefícios à sociedade apareçam. Todavia, quem vai dizer como investir é a iniciativa privada.

Sendo assim, dialeticamente os contrários (setores público e privado, o Estado e mercado) tornar-se-ão idênticos, pois como afirma Cheptulin (1982), à contradição não é fixa, imutável, encontra-se em movimento incessante, em mudança permanente, os contrários ao passarem um pelo outro, tornam-se idênticos, "e a formação material que os possui propriamente entra em um novo estado qualitativo" (Cheptulin, 1982, 295).

2. O "Programa de investimentos em logística: rodovias e ferrovias" e seus desdobramentos em Mato Grosso do Sul

A presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, gestão 2011-2014) afirmou, durante a cerimônia de lançamento do "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias" que: "o Brasil finalmente terá uma infraestrutura compatível com o seu tamanho." Na mesma oportunidade, argumentou que:

O nosso propósito com este Programa e os que anunciaremos na sequência para aeroportos e para portos é nos unirmos aos concessionários para obter o melhor que a iniciativa privada pode oferecer em eficiência, e o melhor que o Estado pode e deve oferecer em planejamento e gestão de recursos públicos[11].

Com tais pressupostos, um "pacote" de concessões foi anunciado e o episódio de lançamento da primeira etapa do PNLI marcou a divulgação do repasse à iniciativa privada a responsabilidade de implantação de projetos de duplicação de 7,5 mil quilômetros de rodovias e a construção e/ou melhoramentos de 11 mil quilômetros de ferrovias, com um cronograma de execução em 30 anos, sendo que dos R$ 133 bilhões de alavancagem, 68,4% dos recursos são para ferrovias e 31,6% para rodovias[12].

As cifras aplicadas entre 2013 e 2017 somarão R$ 99,5 bilhões (59,8% do total), sendo 70,4% para rodovias e 29,6% para ferrovias. A expectativa do governo é que nos primeiros cinco anos, 5,7 mil Km de rodovias sejam ampliadas e duplicadas. De igual modo, espera-se a conclusão de obras como contornos rodoviários, travessias, vias marginais, viadutos e pontes. Na entrevista coletiva realizada após o lançamento do Programa, o ex-Ministro dos Transportes Paulo César Passos ressaltava:

Por que 5,7 mil Km em cinco anos? Porque nós já temos cerca de mil Km de rodovias que já estão duplicadas, e temos aqueles trechos que já estão em construção por conta do PAC [Programa de Aceleração do Crescimento]. Isso totaliza os 5,7 mil Km, então

11 "O Brasil finalmente terá uma infraestrutura compatível com o seu tamanho, afirma Dilma". Disponível em:< http://www.transportes.gov.br>. Acesso em 17 ago. 2012.

12 O "Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias", será contemplado com uma alavancagem que pode ficar entre 65% e 80%. O financiamento para as rodovias e ferrovias será realizado com recursos do Banco Nacional de Econômico e Social - BNDES, Banco do Brasil e CAIXA. Para os projetos do setor rodoviário, as Taxas de Juros serão a Longo Prazo (TJLP), acrescida de até 2.0% ao ano, com carência de pagamento de três anos e a amortização poderá ser feita em até 20 anos. No caso das ferrovias, a TJLP sofrerá acréscimo de mais 2.0%, com carência de até cinco anos e amortização num prazo de 25 anos.

tudo estará duplicado até cinco anos, após a assinatura das concessões[13].

Outro ponto de destaque das concessões rodoviárias do "PIL: rodovias e ferrovias" (como também ficou conhecido), é que as tarifas de pedágio somente serão cobradas depois que 10% das obras de duplicação estiverem concluídas. Isto é possível, pois o aparato jurídico, a Lei 11.079/2004, que regulamenta as relações do poder entre Poder público e a iniciativa privada no Brasil, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), criou uma concessão especial.

Neste modelo são subespécies: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Na primeira (que é o caso das concessões rodoviárias do PNLI), além da cobrança tarifária aos usuários há a exigência de que parceiro-público realize uma complementação de recursos, seria uma contraprestação pública parcial. Na segunda há um contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária indireta e direta, o que significa, respectivamente, que ocorre concessão de serviço público, sendo prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa e no caso do uso direto do Poder Público exige-se do particular um investimento inicial igual ou superior a R$ 20.000.000,00 em obra ou equipamento que sejam essenciais à futura prestação dos serviços (Binenbojm, 2012).

Dessa forma, a Lei 11.079/2004 ao criar a concessão patrocinada, propiciou ao particular não assumir sozinho os riscos do empreendimento, existe a participação direta dos investimentos do Poder Público. Isso significa que a concessionária não paga mais a outorga pelo direito de exploração, não sendo necessário incluir nas tarifas o peso da amortização.

Sobre a última questão é preciso destacar as palavras do representante da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, o Sr. Érico Reis Guzen, durante a audiência pública "Impactos Sociais e Econômicos da duplicação da BR-163", realizada no dia 07/05/2014 na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, cidade de Campo Grande/MS:

Em julho de 2012, o Governo Federal lançou esse programa de concessões e a premissa mais importante desse programa de concessões era a duplicação em cinco anos. Aqui [Mato Grosso do Sul] nós temos uma concessão que vai duplicar 847 Km em cinco anos. Então assim, se a gente for esperar a duplicação de determinado segmento para implantar a praça e iniciar a cobrança a tarifa não seria 4,38 por 100 km, seria muito mais alta do que isso. No edital havia uma tarifa teto até bem mais alta que essa, em torno de 8 ou 9 reais. Nós levantamos todos os valores, todos os investimentos do contrato, tudo foi orçado, previsto tráfego na rodovia. E a partir disso nós chegamos a uma tarifa teto de leilão. Se a tarifa fosse cobrada a partir da duplicação de cada segmento, desculpe eu dizer isso, a tarifa teto seria muito mais alta do era e a tarifa a ser cobrada durante um ano e meio seria muito mais alta. Esse projeto que a gente tem aqui no Mato Grosso do Sul é muito ousado. Os projetos das concessões anteriores eles iniciavam antes de qualquer duplicação, de duplicação nenhuma, agente já está

13 "Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias". Disponível em:<www.youtube.com./watch/atividadesdapresidenta/tvnbr>. Acesso em 18 set. 2012.

duplicando 10% da rodovia para que possa cobrar pedágio em todas as praças. Esses 10% não é só para beneficiar aquele que vai pagar pedágio, a ideia é mostrar para sociedade que a gente vai duplicar em cinco anos, que a concessionária vai conseguir duplicar em cinco anos, que o governo vai conseguir botar na rua o projeto que ele tinha inicialmente, essa é a ideia[14].

Apesar de se tratar de um caso específico, da concessão da BR-163/MS, o posicionamento do representante a agência reguladora, confirma o que está previsto para todas as concessões rodoviárias no que diz respeito ao modelo de concessão patrocinada. Todas as concessionárias contratadas pelo Governo Federal realizarão a duplicação de 10% das rodovias, para depois cobrar as tarifas, porque a parceria com o Poder público é sustentada por subsídios públicos, ou seja, por um "patrocínio" governamental que enseja aceleração das obras previstas nos cinco primeiros anos de contrato e que possibilita o usuário receber primeiramente o benefício.

O "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias"/PNLI igualmente estabelece Parcerias Público-Privadas (PPPs) para o setor ferroviário, cuja quebra do monopólio no uso das estradas de ferro e mecanismos que estimulam a redução de tarifas fazem parte das exigências contratuais. O concessionário que vencer o leilão deverá construir (caso for necessário), manter, implantar a sinalização e gerenciar o tráfego ferrovia, assim como informar o custo da disponibilidade de circulação para que então governo possa fazer a oferta pública, pela menor tarifa possível, assim como, tem a obrigação de ampliar sua capacidade caso haja solicitação de quem está comprando[15].

No modelo de concessão proposto pelo Governo Federal a Concessionária detém o direito de exploração da ferrovia, contudo, a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.[16] compra a totalidade de sua capacidade, remunerando aquela por meio de uma Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional, assumindo assim os riscos de demanda da concessão. Posteriormente subcede, a título oneroso, partes do direito de uso aos usuários interessados, de igual modo, durante o período de obras, a Valec antecipará o valor equivalente a 15% do total dos investimentos em bens de capital. Por outro lado, a concessionária prestará serviços de operação diretamente aos usuários, sendo remunerada pela movimentação dos trens através da Tarifa de Fruição[17].

O programa será coordenado pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL)[18], que substituiu à Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A.. Compete à nova empresa elaborar estudos, planejar, promover a capacitação e o desenvolvimento

14 Este fragmento foi obtido em decorrência de nosso trabalho de campo, estávamos presentes no evento.

15 "Ministro dos Transportes detalha o Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias". Disponível em:<www.youtube.com./watch/atividadesdapresidenta/tvnbr>. Acesso em 18 set. 2012.

16 Empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n° 11.772, de 17 de setembro de 2008.

17 Disponível em:< http://www.logisticabrasil.gov.br/ferrovias2>. Acesso 05 de jan. 2014.

18 A EPL, foi criada pela Medida Provisória nº 576, de 15 de agosto de 2012, que alterou as Leis no 10.233, de 5 de junho de 2001 e no 12.404, de 4 de maio de 2011, modificando a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade (ETAV) para Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), como também, ampliou suas competências.

de atividades de pesquisa e desenvolvimento nas instituições científicas e tecnológicas relacionadas ao setor de transporte, subsidiar a formulação e a implementação de ações no âmbito da política de transporte, de modo a propiciar a integração dos diversos modais[19]. Enfim, é o órgão executivo que vai mediar à "lógica" do setor público e da iniciativa privada nos projetos que envolvem as políticas de transportes e logística, esta que do ponto de vista geográfico: "can be understood as a system of technical objects and a system of actions dedicated to the circulation of goods and constituted by infrastructure, strategies, and state rules and regulatory activities" (Castillo, 2007 como citado em Xavier, 2011, p.15).

Deste modo, espera-se para Mato Grosso do Sul a reestruturação e a instalação de fixos e de serviços logísticos eficientes e eficazes para o escoamento da produção estadual, sobretudo, quanto ao uso da intermodalidade e da multimodalidade[20].

Dito isso, ressaltamos que não se trata de um vislumbre. Já podem ser sentidos os primeiros desdobramentos do "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias" para a citada Unidade Federativa. Constatamos que em 17 de março de 2013, os 847,42 Km da BR-163/MS (rodovia que corta todo o território sul-mato-grossense no sentido sul-norte) foram concedidos a Companhia de Participações em Concessões, do Grupo CCR. A empresa venceu o quarto leilão de rodovias promovido pelo Governo Federal.

A tarifa de pedágio oferecida pela concessionária foi de R$ 0,04381 por quilômetro, o que representa um deságio de 52,74% em relação ao teto inicial de R$ 0,0927. Serão estabelecidas nove praças de pedágio entre Sonora (divisa com Mato Grosso) e Mundo Novo (divisa com o Paraná). O contrato foi assinado em março de 2014 e a previsão de início das obras é para abril do mesmo ano[21], os pedágios somente serão cobrados a partir de agosto de 2015.

Quanto à rede ferroviária, o mencionado Programa inicialmente reservou para Mato Grosso do Sul a construção de duas Ferrovias: 1) Maracaju/MS-Panorama/SP-Estrela d'Oeste/SP e 2) Maracaju/MS-Mafra/PR, com interconexão ao porto de Paranaguá/PR. Todavia, com o decorrer das reuniões participativas, ao longo do ano de 2013, para colher subsídios com vistas ao aprimoramento das Minutas de Edital, de Contrato e dos Estudos Preliminares disciplinadores das condições da concessão à iniciativa privada, ocorreram algumas mudanças de traçado. Dessa forma, os trechos a serem instalados e concedidos serão:

19 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Medida Provisória Nº 576, DE 15 de agosto de 2012.

20 Apesar da livre troca de equipamentos entre os diversos modais nas operações de transportes, circunscrita a intermodalidade e multimodalidade, existem diferenças quanto à emissão dos documentos das cargas. Na intermodalidade se numa operação são utilizados caminhão, trem e navio, emitem-se três documentos independentes, um de cada transportador, assim como, a responsabilidade do produto transportado é individualizada por modal. Na multimodalidade ocorre à emissão de apenas um documento, independentemente de quantos modais serão utilizados, geralmente esse documento é emitido por um Operador de Transporte Multimodal, que também fica responsável pelo transporte da carga (Ribeiro, 2010).

21 A Companhia de Participações em Concessões (CCR), vencedora do leilão de concessão da BR-163 em Mato Grosso do Sul, prevê a criação de 4 mil empregos diretos nos primeiros cinco dos trinta anos de contrato. In: "Empresa vai investir R$ 3,4 bi na BR-163 e gerar 4 mil empregos". Disponível em: <http//:www.campograndenews.com.br> Acesso em 13 mar. 2014.

Dourados/MS-Panorama/SP-Estrela d'Oeste/SP (parte da ferrovia Anápolis - Estrela D'Oeste - Panorama – Dourados). Para este segmento já foram realizados os estudos ambientais, de engenharia, econômicos financeiros e a Minuta do Edital foi publicada. A ferrovia entrará pelo município de Brasilândia, seguindo por Santa Rita do Pardo, Bataguassu, Nova Andradina, Angélica, Deodápolis e Dourados (serão quase 700 km no estado).

Maracaju/MS-Lapa/PR-Paranaguá/PR. Para este trecho, por ora, está ocorrendo o colhimento dos subsídios com vistas ao aprimoramento das Minutas de Edital, de Contrato e dos Estudos Preliminares. Em Mato Grosso do Sul, a previsão é que a ferrovia passe pelos municípios de Maracaju/MS, Dourados/MS, Itaporã/MS, Caarapó/MS, Amambaí/MS, Iguatemi/MS, Eldorado/MS e Mundo Novo/MS.

Ademais, com a reestruturação do sistema de transporte e logístico são positivas as expectativas acerca de mudanças na realidade social, especialmente porque à medida que a instalação da rede técnica for acontecendo vão ficando cada vez mais reais as chances de geração de novos postos de trabalho, de estímulos à formação de mão-de-obra e aumento na qualificação do trabalhador.

É preciso ainda destacar que o atual Governo ao lançar o PNLI e iniciar as ações de sua primeira etapa[22] pôs em prática uma das mais importantes institucionalidades criadas durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, a Lei Nº 11. 079/04.

A supracitada Lei, como aparato jurídico, não é apenas um instrumento que transfere a prestação direta e indireta de diversos serviços ao setor privado, como ocorrera com os programas de desestatizações da década de 1990. Trata-se da implantação[23] de uma específica política de contratação entre o poder público e o particular e, especialmente, de uma nova forma de soberania estatal.

O parceiro-público, embora soberano dos ativos, assume riscos juntamente com o parceiro-privado e lhe fornece garantias. O particular, em contrapartida, executa o serviço com remuneração total ou parcial, sujeitando-se a contraprestação efetuada pelo Poder Público contratante. Por conseguinte, temos uma nova forma de atuação do Estado.

Considerações Finais

A nossa proposta foi realizar uma discussão a respeito da dialética instalada,

22 Durante todo ano de 2013 foram realizadas reuniões participativas para tomadas de subsídios referentes ao setor ferroviário, cujos processos estão em andamento com a elaboração de estudos técnicos e relatórios, assim como, já foram concedidas a iniciativa privada cinco dos noves lotes previstos ao setor rodoviário. Todas as empresas que venceram o leilão já assinaram o contrato de concessão. Respectivamente em dezembro de 2013 e janeiro de 2014, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) formalizou contrato com o Consórcio Planalto para a exploração da BR-050/GO/MG e com a Triunfo Participações e Investimentos (TPI) para o lote composto pelas BR-060/153/262/DF/GO/MG. No dia 12 de março de 2014 foram formalizados os contratos da BR-163/MS com a Companhia de Participações em Concessões (Grupo CCR), da BR-163/MT com a Odebrecht e da BR-040/DF/GO/MG com a Invepar.

23 Fazemos uso do verbo "implantar", pois a referida Lei promove mudanças no que se refere à contratação de serviços e obras públicas entre setor público e privado no Brasil. Com a 11.079/04, as concessões comuns, orientadas pela Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, deixam de ser a regra, nesta não havia a contraprestação pecuniária do parceiro-público ao parceiro-privado.

cujos principais protagonistas são o setor público e privado, devido ao processo de implementação das políticas públicas de transporte rodoviário e ferroviário no Brasil, no interior do "Programa de Investimentos em Logística: Rodovias e Ferrovias"/Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).

Pensamos que a unidade dos contrários foi institucionalizada pelo mais recente programa do Governo Federal, pois busca unir as tendências opostas de funcionamento e, porque, o Plano Nacional de Logística Integrada é, acima de tudo, parte das práticas de um governo novo desenvolvimentista que entendendo a conjuntura hodierna de transição política e econômica no contexto mundial, traçou uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil.

Quanto a Mato Grosso do Sul, o mencionado Programa, ao destacar a necessidade de disponibilidade de uma eficiente infraestrutura de transportes para escoar a produção estadual, não pode homogeneizar as sociedades/espaços em nome de uma eficiente e eficaz fluidez das mercadorias, principalmente, porque apesar da busca por uma incisiva rede logística e de transportes, na Unidade Federativa, suas cidades, sociedades e seus territórios possuem padrões espaciais desiguais e específicos.

As interações espaciais podem variar no espaço e no tempo, revelando uma enorme complexidade de movimentos que "conferem regularidades espaço-temporais que se reportam à organização social e a seu desigual movimento de transformação" (Corrêa, 1997, p.295). Deste modo, em Mato Grosso do Sul, também se verificam variabilidades espaço-temporais específicas (ou seja, distintos padrões espaciais), que pré-existem a mais recente tentativa de o Governo Federal institucionalizar a unidade dos contrários.

Otimização dos custos de transporte para exportação da pluma de algodão: contraste entre Mato Grosso e Bahia

Machado, Rosana Sifuentes
Muniz, Meiresângela Miranda
Pallaoro, Dryelle Sifuentes
Pereira, Benedito Dias.

PALABRAS CLAVE
· Competitiveness
· Optimization
· Freight costs

Resumen / Como os custos de transportes representam uma dos mais relevantes elementos da competitividade das economias regionais, com adoção da Pesquisa Operacional (Método Simplex), posteriormente comparados entre si, estimam-se valores que minimizam esses custos ao longo dos principais itinerários usados pelos exportadores de algodão em pluma até os Portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR) das duas unidades federativas do Brasil que atualmente mais se destacam na produção e na exportação desse bem: Mato Grosso e Bahia. Os resultados estimados revelam que a exportação com origem na Bahia apresenta maior vantagem competitiva nesse contraste em decorrência dos menores custos incorridos pelos cotonicultores localizados nessa unidade.

MACHADO, ROSANA SIFUENTES
Universidade Federal de Mato Grosso
Brasil
E-mail: sifuentes04@hotmail.com

MUNIZ, MEIRESANGELA MIRANDA
Universidade Federal de Mato Grosso
Brasil

Introdução

Com área plantada em 2013 de 581 mil hectares, Mato Grosso (MT) é o maior produtor de algodão em pluma do conjunto das unidades federativas do Brasil nesse ano, por sua vez, a segunda posição é ocupada pela Bahia (BA), com área cultivada de 325 mil hectares. O crescimento da área plantada dessa fibra vem ocorrendo na grande maioria dos estados brasileiros, mais acentuadamente em MT e Goiás (GO), que, por oportuno, registraram incremento entre as duas últimas safras, de 28 e 30% respectivamente (Conab, 2013).

Nesse cenário, verificou-se acréscimo de 4% no consumo da fibra pela indústria têxtil e expansão nas exportações de 8%, quando se contrastam estatísticas atinentes a 2013 com as de 2012. De modo geral, o exportador concentra suas atenções nas incertezas inerentes às possíveis flutuações da taxa de câmbio, pois enquanto o atual patamar mais alto dessa taxa estimula as exportações, tornando-as mais competitivas por ensejar melhores condições de comercialização para o produtor no cenário internacional; de outro lado, uma possível desvalorização desse preço desestimularia as importações (Imea, 2013).

Há, contudo, além da taxa de câmbio, muitas outras variáveis que afetam a competitividade e a margem de lucro do cotonicultor, destacando-se os custos de transporte desde a unidade produtiva até os principais Portos de exportação. Com uso dominante do modal viário, um dos principais componentes dos custos de produção do cotonicultor é o valor do frete rodoviário da fazenda até os principais Portos usados para exportação. O valor desse item depende de diversos fatores como a distância da unidade produtiva até os Portos e a qualidade das rodovias. O produtor de algodão busca minimizar esse custo que, é conducente à melhoria da sua competitividade, visto que se insere em ambiente habitado por organizações cada vez mais dinâmicas, usualmente transnacionais.

Nesse contexto, inicialmente estimam-se os custos de transporte de algodão com origem nos seis municípios de MT e da BA que mais se destacam na produção desse bem até os dois Portos mais usados para exportação da pluma de algodão (Santos-SP e Paranaguá-PR), com recorrência à metodologia de Pesquisa Operacional (Método Simplex) e com adoção da ferramenta Solver (EXCEL). Após essa fase, serão comparados os custos de transporte entre o conjunto dos municípios mato-grossenses com o dos municípios baianos, identificando-se, a unidade federativa que apresenta maior vantagem competitiva.

Além desta Introdução, o trabalho traz mais quatro seções: a segunda contempla breve abordagem sobre os avanços ou etapas da cultura do algodão no Brasil, em MT e

PALLAORO, DRYELLE SIFUENTES
Universidade Federal de Mato Grosso
Brasil

PEREIRA, BENEDITO DIAS
Universidade Federal de Mato Grosso
Brasil

na BA; a terceira exibe procedimentos metodológicos acerca do Método Simplex e elaboram-se análises e discutem-se os principais resultados; na quarta constam os comentários finais.

Síntese sobre a cultura do Algodão: Brasil, Bahia e Mato Grosso

Desde antes do período em que o Brasil foi colônia de Portugal a cultura do algodão é explorada comercialmente. Segundo Xavier (1922, citado por Albuquerque & Nicol, 1987, p.132) "Está hoje verificado que já os povos indígenas o cultivavam antes mesmo da chegada dos portugueses", se constituindo em matéria prima para vestuários e sacos para a economia interna, portanto, sem exportação. No final do Século XVIII e início do Século XIX, o algodão se posicionou como um dos mais destacados produtos da pauta de exportação do País, diferente do que ocorria anteriormente. Na metade do Século XIX, essa fibra passou a representar a segunda mercadoria exportada (Furtado, 1982, p.112), com produção concentrada nas províncias do Norte e Nordeste (Simonsen, 1937 citado por Albuquerque & Nicol, 1987, p. 133).

Por oportuno, no Século XVIII, o Maranhão se destacou como grande fornecedor de fibras para as fiações inglesas, na fase inicial da expansão do mercado mundial de tecidos. A partir de então, com predomínio do cultivo do algodão da espécie arbórea (árvore de altura mediana cultivada permanentemente), a cotonicultura avançou para o semi-árido nordestino, alcançando os estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, contribuindo substancialmente para a fixação do homem nessa região e estimulando o seu crescimento econômico durante quase todo o Século XX (Takeya, 1985).

Como ilustração bem mais adiante, pontualmente na safra 1973/74, foram cultivados 3,5 milhões de hectares de algodão no Brasil, ainda com supremacia do algodão da espécie arbórea. Dadas as dificuldades ecológicas vivenciadas pela cultura, acompanhadas pela adoção de tecnologias não apropriadas, a produtividade dessa espécie se situava em torno de 150 kg/ha de algodão em caroço conferindo reduzida competitividade à cultura. De forma diferente, nessa mesma safra, outra espécie de algodão, a herbácea (arbusto de cultivo anual) já era cultivada em 1.723,2 mil hectares, com produtividade de 844,5 kg/ha de algodão em caroço, por conseguinte, superior à da espécie arbórea (Embrapa, 2014).

Igualmente, a conjunção de vários problemas contribuiu para inviabilizar a produção algodoeira no Nordeste, dentre os quais se destacam: o avanço do bicudo (Anthonomus grandis Boheman), os preços subsidiados no mercado internacional, a abertura do mercado brasileiro, atrativas condições de financiamento externo do produto, dentre outros. Ademais, em decorrência dos entraves que passaram a existir na cadeia produtiva do algodão no Nordeste, o Brasil passou da condição de um dos exportadores mais relevantes para um dos maiores importadores do produto (Embrapa, 2003).

Nesse ambiente, apesar dos esforços empreendidos pelos gestores nacionais e regionais que formulam e empreendem as políticas agropastoris, fortalecidas pelas políticas públicas direcionadas para a recuperação da cotonicultura no semi-árido nordestino,

a área colhida nessa região na safra 2004/05 foi de apenas 75 mil hectares, com produção de 71 mil toneladas de algodão em caroço. Em oposição ao desempenho da cotonicultura nordestina, nesse ponto do tempo acelera-se o cultivo do algodão nos cerrados brasileiros, especialmente no Centro-Oeste, com adoção de elevados níveis de tecnologias, usuais nas grandes unidades capitalistas regionais. Diante disso, como ilustração, na Figura 1, por unidade federativa do País, anota-se a série histórica da produção brasileira de algodão em pluma entre 1990/91 a 2012/13, em mil toneladas, com a finalidade de se identificar trajetórias e mudanças entre os espaços federados nacionais ao longo desse período, onde, dentre outros fatos, se verificam posições destacadas de MT e da BA, especialmente em anos mais recentes.

Figura 1: Série histórica da produção brasileira, por unidade federativa, de algodão em pluma - Safra 1990/91 a 2012/13.

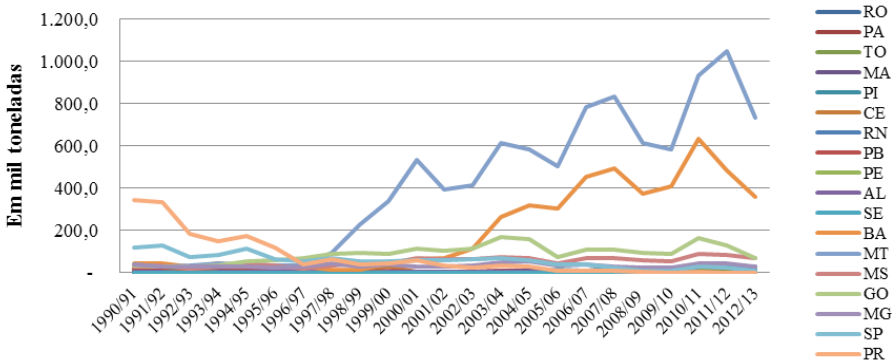
Ano safra/UF	RO	PA	TO	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MT	MS	GO	MG	SP	PR
1990/91	7,7	1,4	-	0,1	6,6	21,7	12,8	12,7	3,1	2,2	0,3	45,4	39,3	27,5	34,5	37,2	120,1	344,2
1991/92	4,7	0,9	0,9	0,1	6,2	10,4	4,9	7,8	2,4	1,9	0,2	41,8	29,9	32,9	29,5	27,7	130,8	335,0
1992/93	9,3	-	0,9	0,6	6,2	4,5	0,3	0,9	0,2	0,1	-	30,5	33,6	20,2	27,0	27,1	73,3	185,6
1993/94	12,6	1,0	-	0,6	13,1	27,3	9,7	6,2	1,9	4,3	0,9	45,3	41,5	28,1	35,5	26,3	83,3	146,3
1994/95	9,8	1,1	-	-	13,5	12,9	5,3	7,4	3,7	1,0	0,5	32,4	38,9	44,8	51,9	27,0	111,2	175,7
1995/96	5,3	1,1	-	-	9,3	12,6	9,1	7,5	2,9	1,7	0,3	26,6	33,1	35,7	58,8	23,1	63,4	119,5
1996/97	2,3	0,4	-	-	5,8	6,3	5,4	5,9	2,1	1,9	0,5	28,5	34,8	19,6	69,4	28,1	54,4	40,4
1997/98	1,8	0,4	-	-	0,6	5,8	0,6	0,8	0,4	1,4	0,1	13,2	94,2	32,6	86,6	41,1	66,9	64,5
1998/99	0,4	-	-	-	1,6	14,6	1,2	2,4	0,4	0,7	0,1	14,8	226,4	42,9	92,6	28,9	53,2	38,8
1999/00	0,2	0,4	-	-	2,2	26,7	5,0	9,9	1,6	1,5	0,1	45,6	335,8	43,8	89,8	38,7	55,2	43,0
2000/01	1,2	-	-	2,9	0,8	4,0	1,2	1,0	0,8	4,2	-	61,4	533,9	66,5	111,3	29,4	60,0	58,2
2001/02	-	-	0,3	3,1	1,0	5,4	3,9	2,9	1,4	3,0	-	68,1	391,3	62,4	101,4	30,7	58,1	31,0
2002/03	-	-	2,0	4,3	1,5	4,0	4,0	4,1	1,0	2,4	-	113,9	412,6	62,4	114,2	32,1	61,5	24,5
2003/04	-	-	4,4	8,3	3,2	4,4	4,3	7,3	0,8	1,3	-	265,4	613,3	74,0	169,2	47,8	69,5	32,5
2004/05	-	-	1,8	8,1	3,3	2,1	3,4	5,1	0,6	1,0	-	317,1	582,3	68,8	159,7	53,0	59,1	27,7
2005/06	-	-	-	7,8	14,0	2,8	3,4	2,4	0,7	1,4	-	302,5	503,3	41,0	72,7	32,5	39,4	10,6
2006/07	-	-	1,0	10,5	9,0	1,3	3,0	0,7	0,5	1,5	-	452,1	783,2	69,0	105,9	37,8	36,1	10,3
2007/08	-	-	2,3	17,8	17,8	1,2	2,1	1,1	0,8	1,4	-	495,5	830,4	68,6	106,0	29,7	21,1	6,4
2008/09	-	-	3,4	16,0	13,0	1,0	1,6	1,3	0,6	0,2	-	372,5	614,20	57,2	95,0	22,4	10,2	5,1
2009/10	-	-	5,4	16,8	8,0	0,7	0,5	-	0,5	0,2	-	406,8	583,50	55,8	87,4	21,9	6,5	0,1
2010/11	-	-	7,5	27,7	26,6	1,1	0,8	0,3	0,2	0,1	-	633,1	934,80	89,2	162,5	45,4	28,6	1,2
2011/12	-	-	8,5	28,8	28,9	0,1	0,1	-	0,1	-	-	483,6	1.046,50	84,6	128,7	41,8	24,8	0,8
2012/13	-	-	7,3	26,2	14,5	0,1	0,1	-	-	-	-	357,0	731,30	68,1	70,3	26,3	8,3	0,8

Fonte: Conab - Companhia Brasileira de Abastecimento, dados adaptados à pesquisa – 2014.

Por seu turno, a dinâmica da produção do algodão na BA pode ser descrita ou comentada em várias etapas. Na primeira, a cotonicultura se concentrava no Sudoeste do Estado, onde se localiza o município de Guanambi, que há cerca de 20 anos experimentava um período acentuado de crescimento da sua economia, quando o algodão herbáceo chegou a ocupar 300 mil hectares e empregar direta e indiretamente aproximadamente 200 mil pessoas. Essa fase de elevado dinamismo para a região e para o Estado foi interrompida por dois motivos: exaustão do solo - compactação pelo uso intensivo de grade aradora - e, majoritariamente, ataques do bicudo-do-algodoeiro. Após esses acontecimentos presenciou-se a entrada do algodão no cerrado da

Bahia, revelando nova fase na dinâmica da cotonicultura nessa unidade federativa. Atualmente, a região do Estado com maior dinamismo é a Oeste, onde a cultura se estende por mais de 400.000 hectares, contribuindo sobremaneira para que a BA seja o segundo maior produtor do País (Embrapa, 2003). Essa retomada de crescimento da cultura pode ser observada no Gráfico 1, que contêm dados relativos à atividade no País entre os anos de 1990/91 à 2012/13, onde, dentre outras evidências, se observa que a cotonicultura na BA trilha um caminho com números elevados e crescentes.

Figura 2: Série histórica da produção brasileira de algodão em pluma - Safra 1990/91 a 2012/13.



Fonte: Conab - Companhia Brasileira de Abastecimento, dados adaptados à pesquisa - 2014

Os movimentos e as fases que contribuíram para que a cotonicultura na BA se consolidasse ocorreram ao longo de doze anos e se constituem em referência para o agronegócio, seja nacional ou internacional. Adicionalmente, houve a organização da cadeia produtiva e a adoção de tecnologias modernas, conducentes ao incremento da produtividade e da eficiência dos fatores de produção, pautado por diversos tipos de inovações, como a mecânica, biológica, organizacional, físico-química.

Nessas circunstâncias, um grupo de produtores formou a Associação Baiana dos Produtores de Algodão (ABAPA) em 2000. Essa organização se constitui em ente relevante e estratégico para a materialização das ações empreendidas na função de produção assim como nas instituições que conformam o ambiente cotonícola, contribuindo para o avanço da pesquisa científica e para as variáveis expostas ao mercado do produto, seja a jusante, seja a montante da unidade produtiva. Na perspectiva desses atores e organizações que contribuem para a melhoria do ambiente produtivo e institucional da cotonicultura, no cenário da logística, um forte entrave para a BA é representado pela dificuldade em escoar a produção para exportação, pois o Porto de Santos dista mais de 2000 km do principal município produtor do Estado, observando-se, por oportuno, que, nessa região, o modal rodoviário é o único em condições de escoar a produção até esse porto (Embrapa, 2003).

Por sua vez, o algodão teve sua iniciação em solos mato-grossenses em 1933, com uso de sementes oriundas do Texas (Estados Unidos da América). Atendo-se a relevantes pontos temporais, com início extremamente modesto, em 1950 a produção em MT respondia por apenas 0,28% da produção nacional, ascendendo para 0,92% em 1960, saltando para 8,30% em 1970, e dando sequência a essa trajetória progressiva, exibindo incremento exponencial, esse percentual atinge mais de 50% em 2007 (Faria, 2009, p. 41).

Nesse quadro, até o início dos anos 90, MT exibia reduzida importância na cotonicultura nacional devido ao baixo volume produzido, com a predominância de pequenos produtores e hegemonia da atividade familiar, localizados, sobretudo, no Município de Rondonópolis. Ao longo da primeira década do Século XXI, ocorreu a semeadura das primeiras lavouras na região com perfil empresarial ou capitalista, calcadas na média e na grande propriedade; em decorrência, de forma natural, o cultivo do algodão desponta como alternativa para rotação com a soja, impulsionados em investimentos em novas tecnologias, que contribuíram para que essa cultura se consolidasse como mais uma alternativa produtiva para o Cerrado (Embrapa, 2003). Nesses termos, registrando incremento incomum, a quantidade produzida de algodão em MT em 2007 foi 38 vezes maior que a de 1990. Por sua vez, o rendimento médio da cotonicultura apesentava destacado posicionamento dentre as demais unidades federativas do País (Pereira, Maia & Camilot, 2008).

Em complemento no MT se cultivou 722.630 hectares na safra 2011/12 com produção de 1.134.710 toneladas de pluma, das quais 553.691 toneladas foram exportadas, por seu turno, na safra 2012/13, a área cultivada recuou para 453.993 ha e a produção para 695.357 toneladas, entretanto, a área e a produção voltaram a ascender na safra 2023/14. Diante dessas grandezas, nos dias de hoje, MT se constitui na unidade federativa do País com maior produção alcançando mais da metade do quantitativo nacional e respondendo por aproximadamente a metade das exportações da fibra.

Em síntese, com recorrência à estrutura de custos e de produção ajustados ao ecossistema do Cerrado, adotam-se sistemas de produção com elevados níveis tecnológicos, intensivos em máquinas e equipamentos, fertilizantes e defensivos, além do uso de modernos modelos de gestão, que podem ser considerados inovativos na maioria das vezes, inclusive no campo organizacional. O incremento dessa atividade em MT foi grandemente influenciado pela criação, em 1997, do PLOALMAT (Programa de Incentivo do Algodão de Mato Grosso), concedente de redução de 75% do ICMS incidente sobre a comercialização do bem (Pereira, Maia & Camilot, 2008).

Metodologia

A pesquisa visa estimar valores que otimizam os custos de transporte de algodão até os Portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR), com uso do modal rodoviário, com origem nos principais municípios exportadores de MT (Rondonópolis, Sapezal, Primavera do Leste, Diamantino, Nova Mutum e Campo Novo do Parecis) e da BA (Luiz Eduardo

Magalhães, Barreiras, Correntina, São Desidério, Jaborandi e Simões Filho). As estatísticas sobre os custos de transporte, mais especificamente, sobre os custos de frete de cada município até os Portos mencionados, foram acessadas nos sites do IMEA, ABAPA e SECEX. Os cálculos necessários para as estimativas da otimização dos custos foram realizados com recorrência ao Método Simplex, através de Programação Linear, com uso do software SOLVER (Excel).

Como se sabe, a programação linear viabiliza obtenção de solução de questões cujos modelos são representados por expressões lineares. Assim, a busca dessa solução contempla estritamente funções lineares, conducentes à estimativa de solução ótima de maximização ou de minimização, aplicável, por exemplo, para o caso dos custos de transportes. Dessa forma, a linearidade de uma função se faz presente quando nenhuma variável está elevada a potência maior do que 1 ou é multiplicada por outra variável (Chiang, 1982, p.549). Segundo Caixeta-Filho (2001, p.10):

A programação linear nada mais é que um aprimoramento de uma técnica de resolução de sistemas de equações lineares via inversões sucessivas de matrizes, com a vantagem de incorporar uma equação linear adicional representativa de um dado comportamento que deve ser otimizado. Sua propagação deve-se principalmente à equipe de cientistas liderada pelo norte-americano George B. Dantzig, convocada pelos aliados da Segunda Guerra Mundial no início da década de 40, para oferecer subsídios técnicos para as tomadas de decisões que envolvessem a distribuição ótima de tropas entre as diferentes frentes de batalha.

Em adição, para a operacionalização do Método Simplex com vistas à otimização dos valores de frete do transporte é necessário levar em consideração que esse método se aplica em situações de:

1. Transporte terrestre de grandes volumes de carga, com extensa abrangência geográfica, assim como de rotas;
2. Transporte de cargas fechadas e completas, conectando ponto (origem) a ponto (destino);
3. Conjugação de pares de viagens (A+B), sem, contudo, a conjunção de mais de duas rotas diferentes;
4. Pleno conhecimento sobre a demanda, com capacidade de armazenamento finita e conhecida;
5. Capacidade ilimitada de transporte, com custos unitários invariantes de acordo com o volume transportado (Sullivan & Dongarra, 2000).

Nesses termos, para se estimar a solução ótima de um sistema de equações específico, deve-se maximizar ou minimizar a função $Z = c_1x_1 + c_2x_2 + \cdots + a_nx_n$, sujeita às restrições da seguinte forma padrão:

$$a_{11}x_1 + a_{12}x_2 + \cdots + a_{1n}x_n = b_1 \quad [1]$$

$$a_{21}x_1 + a_{22}a_2 + \cdots + a_{2n}x_n = b_2 \quad [2]$$

$$a_{m1}x_1 + a_{m2}x_2 + \cdots + a_{mn}x_n = b_m \quad [3]$$

$$x_1 \geq 0, x_2 \geq 0, \ldots, x_n \geq 0 \quad [4]$$

Logo, a forma padrão do sistema de equações contém distintos modelos de programação linear, agrupados em conjunto de equações. Em específico, a inequação contida em [4] retrata que todas as variáveis devem ser não negativas, isto é, positivas ou nulas. Consequentemente, a estimativa da solução desse sistema contempla as seguintes etapas:

1. Inicialização: começa por uma solução admissível, associada a um vértice da região, denominada de soluções admissíveis;
2. Interação: a partir da Inicialização, transita-separa outra solução admissível, localizada em vértice adjacente da região de soluções admissíveis. Essa etapa deve ser repetida até que a solução ótima seja encontrada ou estimada;
3. Teste de otimização: a solução estimada se configura como solução ótima se nenhuma das soluções adjacentes testadas exibirem solução melhor, obviamente, seja para um problema para maximização, seja para minimização (Sullivan & Dongarra, 2000).

Quanto às restrições, usualmente, elas representam limitações de recursos disponíveis como: capital, mão de obra, recursos minerais, capacidade de movimentação ou escoamento, armazenagem ou fatores de produção, ou ainda, exigências que devem ser cumpridas. Por lógico, como abordado, a melhor das soluções viáveis é aquela que maximiza ou minimiza a Função Objetivo, denominada solução ótima. A formulação matemática do problema, sujeito às restrições seguintes, pode ser realizada pressupondo-se que x1 e x2 denotam o número ou quantidade de destinos:

$$a_{21}x_1 + a_{22}x_2 + \cdots + a_{2n}x_n \leq b_2$$

$$a_{m1}x_1 + a_{m2}x_2 + \cdots + a_{mn}x_n \leq b_m$$

$$e\, x_1 \geq 0, x_2 \geq 0, x_n \geq 0$$

que representa a restrição de não negatividade (Chiang, 1982), onde:

Z = função que se deseja maximizar ou minimizar;

x_i = variáveis decisórias que representam as quantidades ou recursos que definem a otimização, ou seja, associadas à solução ótima;

c_i = coeficientes de ganho ou custo de variável;

b_j = quantidade disponível de cada recurso;

a_{ij} = quantidade de recurso que cada variável decisória consome: $x_i \geq 0$ e $b_j \geq 0$, para $i = 1,2, \ldots n$ e $j = 1,2, \ldots m$

Análise e discussão dos resultados

Para a minimização da Função Objetivo, assim como os valores dos fretes praticados em MT e na BA, foram identificados os principais itinerários utilizados para o transporte de algodão em pluma, com origem nos mais relevantes municípios produtores dessa fibra

Tabela 1: Custo unitário de frete (R$/t) dos municípios de Mato Grosso até os Portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR)

Destino	D1: Porto de Paranaguá/PR (R)	D2: Porto de Santos/SP (R-F)	Oferta de plumas (t)
Origem	Frete (R$/t)		Safra 2012/13
01 Rondonópolis	235	248	248
02 Sapezal	342	355	355
03 Primavera do Leste	238	255	255
04 Diamantino	301	318	318
05 Nova Mutum	301	318	318
06 Campo Novo dos Parecis	245	265	23.511
Capacidade (t)	101.284,5	260.445,8	361.730

Fonte: Elaboração com os dados do trabalho.

Tabela 2: Custo unitário de frete (R$/t) dos municípios da Bahia até os Portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR).

Destino	D1: Porto de Paranaguá/PR (R)	D2: Porto de Santos/SP (R-F)	Oferta de plumas (t)
Origem	Frete (R$/t)		Safra 2012/13
01 Luis Eduardo Magalhães	212	221	130421
02 Barreiras	220	182	91301
03 Correntina	210	173	29442
04 São Desidério	217	179	25826
05 Jaborandi	206	166	3599
06 Simões Filho	258	217	2505
Capacidade (t)	25.479	257.616	283.094

Fonte: ABAPA - 2013

Com adoção da metodologia abordada para a Função Objetivo, o cálculo dos valores otimizados das matrizes Origem/Destino foram elaborados da seguinte maneira: os municípios de Origem (On) foram enumerados de 1 a 6 sendo que o primeiro dígito da variável X11 representa o município que origina a carga e compõe a linha da matriz (O1, O2, O3, O4, O5, O6), enquanto o segundo dígito da variável X11 denota o Destino, indicando a coluna da matriz, que neste caso, são os portos de destino da carga: Paranaguá (D1) e Santos (D2). Desta forma, para MT:

Por sua vez, a Função Objetivo e as restrições para a BA, são:

$$\text{lin. } Z = 235X_{11} + 248X_{12} + 342X_{21} + 355X_{22} + 238X_{31} + 255X_{32} + 301X_{41} + 318X_{42} + 301X_{51} + 318X_{52} + 245X_{61} + 265X_{62} = \textbf{R\$ 98.884,76}$$

$$X_{11} + X_{12} <= 191.674$$

$$X_{21} + X_{22} <= 61.032$$

$$X_{31} + X_{32} <= 30.919$$

$$X_{41} + X_{42} <= 29.059$$

$$X_{51} + X_{52} <= 25.536$$

$$X_{61} + X_{62} <= 23.511$$

$$X_{11} + X_{21} + X_{31} + X_{41} + X_{51} + X_{61} >= 101.284,5$$

$$X_{12} + X_{22} + X_{32} + X_{42} + X_{52} + X_{62} >= 260.445,8$$

r sua vez, a Função Objetivo e as restrições para a BA, são:

$$\text{Min. } Z = 212X_{11} + 221X_{12} + 220X_{21} + 182X_{22} + 210X_{31} + 173X_{32} + 217X_{41} + 179X_{42} + 206X_{51} + 166X_{52} + 248X_{61} + 217X_{62} = \textbf{R\$ 56.067,85}$$

$$X_{11} + X_{12} <= 130.421$$

$$X_{21} + X_{22} <= 91.301$$

$$X_{31} + X_{32} <= 29.442$$

$$X_{41} + X_{42} <= 25.826$$

$$X_{51} + X_{52} <= 35.99$$

$$X_{61} + X_{62} <= 25.05$$

$$X_{11} + X_{21} + X_{31} + X_{41} + X_{51} + X_{61} >= 25.479$$

$$X_{12} + X_{22} + X_{32} + X_{42} + X_{52} + X_{62} >= 257.615$$

Observando-se as estatísticas contidas na Tabela 3, a adoção do Método Simplex aos dados contidos na Tabela 1 e na Tabela 2, ao se minimizar os custos do frete com origem nos principais municípios produtores de algodão de MT e da BA, tendo como destinos os Portos de Santos e Paranaguá, verifica-se que a otimização pertinente ao fluxo com origem nos municípios baianos conduz a valor médio de frete 28% (100% - 72%) inferior aos custos congêneres referentes ao fluxo com origem nos municípios mato-grossenses, inferindo-se, que a cotonicultura exportadora de MT vivencia menor nível de competitividade.

Assim sendo, depreende-se que os municípios baianos exibem vantagem comparativa na exportação da pluma em comparação com os análogos de MT, observando-se que essa inferência deve ser entendida estritamente nos limites do custo do frete desses municípios até os Portos de Santos e Paranaguá na safra especificada. Os valores

relevantes anotados na Tabela 3 apontam que o valor a partir do qual se extrai essa inferência foi estimado pela relação entre os custos médios de frete atinentes aos dois estados e que as métricas das quais resultam o percentual de 28% aferem o valor do frete por unidade transportada em cada das duas unidades federativas.

Tabela 3: Produção, custo total e custo médio do frete do fluxo de exportação de municípios de Mato Grosso e da Bahia pelos Portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR).

Estado	Produção (t)	Custo total (R$)	Custo médio do frete (t)
MT	361.730	98.884.766	273,36
BA	283.094	56.067.851	198,05
Relação entre valores de BA e MT	0,78	0,57	0,72

Fonte: Elaboração com os dados do trabalho

Considerações Finais

Com dados das duas mais relevantes unidades federativas, MT e BA, cujos valores são contrastados, atendo-se apenas ao custo de frete desde os principais municípios produtores de cada um desses estados, até os Portos de Santos e Paranaguá, com recorrência ao Método Simplex, verificou-se que os produtores de algodão de Bahia exibem vantagem competitiva em relação aos seus congêneres do Mato grosso, dado que o custo médio com frete que eles incorrem é 28% inferior.

O contexto histórico em cada um dos estados analisados revela que a cotonicultura está sendo desenvolvida com preceitos estritamente capitalistas, com elevada eficiência dos fatores de produção, sobretudo, com adoção de tecnologias modernas, com utilização de estratégias voltadas à incorporação de distintas inovações no campo organizacional e produtivo, entrementes, perdurando ao longo do tempo, presencia-se ambiente com grandes restrições na infraestrutura de transporte, fato que engendra custos elevados dos fretes rodoviários até os dois principais Portos usados para a exportação da fibra.

Nesse quadro, presencia-se elevada complexidade na cadeia produtiva do algodão nesses e em outros estados marcada, especialmente, pela perseverança de diversos elos frágeis. Diante disso, considerando que, como essa cadeia é habitada por organizações que buscam novas e oportunas estratégias concorrenciais e esta permeada por instituições relativamente vulneráveis a fatores externos e a eventos conjunturais, ela pode ser fortalecida e ampliada pela formatação e adoção de adequadas políticas públicas, que viabilizem, sobretudo, maior participação de produtores de menor escala, especialmente da agricultura familiar.

Além disso, com esses vetores em movimento, acredita-se que, nas duas unidades federativas pode-se imaginar a formatação de um complexo cotonícola que exerça papel social e ambiental com melhor e maior desempenho socioeconômico, contando, naturalmente, com melhoria da sua infraestrutura física, onde a modernização e ampliação dos eixos viários usados no escoamento no produto se constituam em metas estratégicas, oportunas e consentâneas com o ambiente altamente concorrencial e globalizado da economia contemporânea, viabilizadas por políticas públicas ou por

políticas germinadas no seio do próprio mercado, ou ainda, pela parceria entre o setor público e a iniciativa privada, que sejam conducentes à obtenção de melhores indicadores de sustentabilidade, com foco, por exemplo, na viabilização de novos modais para o transporte do vegetal, como o ferroviário e o hidroviário, especialmente em MT, onde coexistem grandes distâncias e oferta abundante de recursos hídricos.

Bibliografia

- Associação Baiana dos Produtores de Algodão (2013), Nossa História, Associação Baiana dos Produtores de Algodão (ABAPA). Acedido Dezembro 10, 2013, em http://www.abapaba.org.br/noticias.php?_pagi_pg=6
- Albuquerque, M.C.C. & Nicol, R. (1987) Economia Agrícola: O Setor Primário e a Evolução da Economia Brasileira. São Paulo: McGraw-Hill.
- Caixeta-Filho, J.V. (2001) Pesquisa Operacional. São Paulo: Atlas.
- Chiang, A. (1982) Matemática para Economistas. 2, 684. São Paulo: McGraw-Hill.
- Companhia Nacional de Abastecimento (2009). Indicadores Agropecuários. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Web site. Acedido Março 15, 2014, em http://www.conab.gov.br/ OlalaCMS/uploads/arquivos/140e6431949f185775831afad07c751c..pdf
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2003). Histórico do Algodão no Brasil, Mato grosso e Bahia. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Web site. Acedido dezembro 10, 2013, em http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Algodao/Algodao AgriculturaFamiliar_2ed/importancia.html
- Faria, A.M.M. (2009) O Ponto Perdido na Trama do Desenvolvimento da Cotonicultura em Mato Grosso. In: Zavala, A.A.Z & Pereira, B.D. (org.). Desenvolvimento Regional e a Economia de Mato Grosso. 1, 43-66. Cuiabá: EdUFMT.
- Furtado, C. (1982). Formação Econômica do Brasil. São Paulo: C. E. N.
- Instituto Mato-grossense de Economia Aplicada (2013). Custos de produção de algodão convencional, safra 12/13. Instituto Mato-grossense de Economia Aplicada (IMEA). Acedido Dezembro 10, 2013. Fornecido via e-mail para pesquisa.
- Mendonça, E.R. (1973). Manual do produtor e do beneficiador do algodão. Brasília: Nacional, 222p.
- Pereira, B.D.; Maia, J.C.S. & Camilot, R. (2008). Eficiência técnica na suinocultura: efeitos dos gastos com meio ambiente e da renúncia fiscal. Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental. 12, 200-204, Acedido Março 15, 2014, em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-43662008000200013&script=sci_arttext
- Sullivan, F. & Dongarra, J. (2000). Introduction: The Top 10 Algorithms. Comput. Sci. Eng. 2, 22. Acedido Dezembro 10, 2013, em: www.cise.aip.org.br.
- Takeya, D.M. (1985). Um outro nordeste: o algodão na economia do Rio Grande do Norte (1880-1915). Fortaleza: BNB/ETENE, 138p.

Papel da mobilidade nas escalas intraurbana e interurbana: análise comparativa entre as metrópoles secundárias Curitiba e San Miguel de Tucumán

Paese, Dalva

PALABRAS CLAVE
· Mobilidade
· Metrópoles secundárias
· Transporte

Resumen / Observam-se nas metrópoles latino-americanas características semelhantes de desenvolvimento, assim como de mobilidade urbana, fator que alimenta o sistema produtivo e que, de acordo com suas características, pode proporcionar uma maior integração do território em diferentes escalas. Realizou-se análise comparativa qualitativa sobre duas metrópoles secundárias, a brasileira Curitiba e a argentina San Miguel de Tucumán. Em primeiro lugar, buscaram-se analisar as regionalizações e recortes espaciais de ambas as metrópoles, bem como suas particularidades para uma possível comparação da mobilidade em escala metropolitana. Posteriormente, através da comparação sobre informações, levantaram-se hipóteses ou constatações em relação ao papel regional dessas metrópoles a partir de suas características de transporte em duas escalas: metropolitana (escala intraurbana) e regional ou nacional (escala interurbana). Para a escala de análise metropolitana ou intraurbana, pesquisa em fase preliminar, analisou-se as principais questões de mobilidade dos centros urbanos, tais como, a utilização do transporte coletivo público pela população local, o grau de motorização, a integração metropolitana e sua estruturação. Para a escala de análise regional, nacional ou interurbana, foram analisadas informações sobre o transporte aéreo de passageiros, em especial a sua conectividade e acessibilidade em relação ao restante do território nacional respectivo de cada país. Como resultado, entende-se que, a ACP de Curitiba, no âmbito dos transportes públicos e possivelmente do sistema viário está mais consolidada enquanto unidade metropolitana do que a AMT, mas que, seus desafios são semelhantes. Curitiba também se destaca dentro do território nacional quanto ao transporte aéreo de passageiros, com maior conectividade e acessibilidade. Em contrapartida, San Miguel de Tucumán exerce um papel de subcentralidade dentro de seu território nacional, fator relacionado à grande polarização de Buenos Aires.

PAESE, DALVA
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E-mail: dalva.paese@gmail.com

1 Introdução

As metrópoles latino-americanas, segundo Porto e Carvalho (2003) apresentam, entre suas características comuns, o desenvolvimento tardio, as crises capitalistas, a fragmentação sócio territorial, a fragmentação da gestão e a concentração econômica. Além destas características, os países latino-americanos apresentam, em geral, interiores pouco densos e urbanizados e uma ou algumas metrópoles maiores, como por exemplo, a Argentina, com uma grande metrópole (Buenos Aires) e algumas metrópoles de menor porte (como Córdoba e Rosário). Porém, o Brasil, com suas grandes dimensões e uma atividade primário-exportadora mais diversificada originou um número maior de cidades e/ou metrópoles de porte médio (Porto, Carvalho, 2003). O recente contexto de descentralização da economia no Brasil favorece as metrópoles secundárias: as grandes metrópoles chegaram ao ápice da concentração, nas quais os serviços e materiais encarecem, tornando as cidades médias focos de maior atração.

A atratividade das cidades está amplamente relacionada com as condições de mobilidade urbana: considerada mais do que um instrumento do sistema produtivo, é também uma condição, sobretudo em tempos de globalização e metropolização, nos quais a circulação, acessibilidade e a velocidade de transporte são essenciais. Na atualidade, o contexto que envolve os processos de globalização e metropolização se reflete no espaço como redes técnicas cada vez mais diversificadas, responsáveis pela circulação de pessoas, cargas e informações e que consequentemente transmitem poder e oportunidades. As dificuldades que envolvem a mobilidade nas metrópoles afetam diretamente a vida de milhares de pessoas e a economia, fato que tem se ampliado com a motorização e especialmente na América Latina, a crise nos transportes públicos e os problemas de planejamento, gestão e integração urbana. Déficits na mobilidade dos citadinos significa, dessa forma, perda de oportunidades.

Os transportes coletivos públicos, bem como os demais serviços públicos, tornam-se precários frente às políticas adotadas nos países latino-americanos. Nas cidades, esta precarização dos transportes coletivos públicos se traduz em menos espaço, circulação e oportunidades para as pessoas, atingindo principalmente as de baixa renda, como resultado das políticas de favorecimento à privatização do espaço: de investimentos públicos em infraestrutura para a circulação de, sobretudo, veículos privados com baixa capacidade de transporte. Esses fatores negativos sobre os transportes coletivos públicos repercutem em dificuldades para a integração do território, acentuando as desigualdades.

Já o estudo das redes de transporte aéreo permite conhecer o grau de centralidade que uma cidade exerce em uma região, categoria relacionada às redes urbanas dos países, contribuindo para compreender a hierarquia urbana, fator que comprova a importância dos transportes e da mobilidade na economia e integração com o território.

Neste estudo, a partir do olhar descentralizado, utilizou-se uma metodologia de análise comparativa qualitativa sobre duas metrópoles secundárias, a brasileira Curitiba e a argentina San Miguel de Tucumán. Em primeiro lugar, buscaram-se analisar as regionalizações e recortes espaciais de ambas as metrópoles, bem como

suas particularidades para uma possível comparação da mobilidade em escala metropolitana. Posteriormente, através da comparação sobre informações, levantaram-se hipóteses ou constatações em relação ao papel dessas metrópoles a partir de suas características de transporte em duas escalas: metropolitana (escala intraurbana) e regional ou nacional (escala interurbana). Para a escala metropolitana (intraurbana), utilizaram-se informações especialmente sobre o transporte coletivo público. Para a escala regional ou nacional (interurbana), utilizaram-se informações do transporte aéreo de passageiros. Desta forma, comparam-se as informações de mobilidade entre Curitiba e San Miguel de Tucumán, privilegiando a escala de análise intraurbana.

Para a escala de análise metropolitana ou intraurbana, buscou-se levantar as principais questões de mobilidade dos centros urbanos, tais como, a utilização do transporte coletivo público pela população local, o grau de motorização e a integração metropolitana no âmbito da gestão dos transportes e sua estruturação. Em função da multiplicidade de recortes espaciais e dados obtidos, esta parte do estudo traz análises preliminares tendo em vista a continuidade da pesquisa.

Para a escala de análise regional, nacional ou interurbana, foram analisados dados sobre o transporte aéreo de passageiros, em especial a sua conectividade e acessibilidade em relação ao restante do território nacional respectivo de cada país. Para esta análise, foi possível concluir a comparação.

Na rede urbana brasileira, Curitiba está entre os doze principais centros urbanos do país, considerados importantes pelo grande porte, pelo forte relacionamento entre si e por apresentarem extensas áreas de influência direta (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2008). Na hierarquia brasileira, entre as metrópoles, destaca-se São Paulo como a grande metrópole nacional, seguida pelas metrópoles nacionais, Rio de Janeiro e Brasília, estas, por sua vez, seguidas pelas designadas apenas metrópoles, grupo que inclui Curitiba e outras oito metrópoles.

Na rede urbana argentina, que apresenta uma nomenclatura diferente, é possível comparar: assim como São Paulo para o Brasil, Buenos Aires se destaca como o único nó internacional. Em seguida, as cidades com caráter de nó nacional são destacadas na hierarquia urbana. San Miguel de Tucumán vem logo após estas últimas, é uma cidade média com caráter de nó regional, superior a outras quatro categorias (Ministerio de Planificación Federal, 2011). Ambas as metrópoles, Curitiba e San Miguel de Tucumán, encontram-se em um nível similar de suas hierarquias urbanas.

Tendo em vista o estudo de mobilidade sobre as metrópoles e sua posterior comparação, buscaram-se utilizar recortes espaciais que correspondem aos processos de vinculação funcional, neste caso, os aglomerados metropolitanos. Estes recortes se traduzem em um desafio para a realização da pesquisa, pois, não corresponde aos limites legais ou políticos utilizados nos dois países, o que dificulta a obtenção de dados. Ainda assim, preferiu-se o recorte dos aglomerados metropolitanos, metrópoles que se confundem com sua área de influência, cidades conurbadas, com intensas trocas e ao mesmo tempo barreiras, vividas pelos seus habitantes que por elas circulam diariamente. Estes recortes adotados são utilizados essencialmente para a análise intraurbana.

É importante ressaltar que, as comparações estão focadas em aspectos qualitativos, ou seja, fenômenos, constatações ou processos e de forma a considerar as particularidades de cada metrópole.

Destacam-se, em relação às diferenças de configuração espacial entre os dois países, as diferenças entre os sistemas políticos-administrativos. No Brasil, o território é dividido em estados, municípios e distritos, além de outras regionalizações. Na Argentina, o território é constituído por províncias, estas são compostas por departamentos que, por sua vez, envolvem municípios e comunas, entre outras regionalizações.

Em um primeiro momento, contextualizam-se ambas as metrópoles, para em seguida discernir sobre as escalas de análise intraurbanas e interurbanas e suas temáticas.

2 Área de Concentração de População de Curitiba

Para a metrópole brasileira, utilizou-se como referência principal a Área de Concentração de População determinada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em estudo sobre regiões de influência das cidades (REGIC) de 2008, tendo como base, o grau de urbanização e a coesão interna, refletida pelos deslocamentos para trabalho ou estudo. A ACP de Curitiba é composta por 14 municípios, são eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. A ACP de Curitiba, em 2010, era composta por uma população de 2.993.678, em uma área de 6.019,193 km^2, apresentando uma densidade de 9.675,57 habitantes por km^2 (IBGE, 2010). A ACP de Curitiba está inserida na Região Metropolitana de Curitiba, a qual é composta por 29 municípios e foi instituída legalmente em 1973, mas não representa, em sua totalidade, o grau de integração com o município polo que possui um aglomerado, apresentando um viés mais político.

Outra regionalização possível é o Núcleo Urbano Central (NUC), que representa uma mancha urbana contínua que atinge 14 municípios, os mesmos da ACP, com a diferença de que o NUC não abrange a totalidade dos territórios desses municípios (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba [COMEC], 2006) (Anexo 1, p. 17). A proposta de ordenamento territorial do Governo do Estado do Paraná apresenta como foco o NUC, levando em consideração que "os municípios deste compartimento territorial compõem uma aglomeração urbana metropolitana que concentra 97,73% da população urbana da Região Metropolitana" (COMEC, 2006, p. 149).

O município de Curitiba, contou, a partir de meados da década de 1970, em seu planejamento urbano, com a concepção do sistema de transporte vinculado ao uso do solo, vindo a se tornar um modelo mundialmente conhecido. O sistema de transporte local apresenta alguns eixos dotados de via exclusiva para o transporte coletivo (BRT ou Bus Rapid Transit), com vias locais e vias rápidas, conhecidos como eixos trinários ou vias estruturais. Nestes eixos, totalizando seis até o momento presente, foram definidas áreas preferenciais para verticalização e atividades mistas de comércio e serviços. A expansão urbana e a valorização do solo urbano decorrentes foram fatores que impulsionaram a ocupação da periferia, formando uma aglomeração para além

dos limites municipais (Firkowski, Paese, Nagamine, no prelo).

O fato de que, em algumas vias, somente os ônibus de alta capacidade pudessem circular, limitando sua concorrência com o restante do trânsito a alguns cruzamentos com sinaleiros, colocou em privilégio, nestas áreas, o transporte público coletivo. Nas demais áreas da cidade, o transporte público de massa enfrenta concorrência nas ruas especialmente com o tráfego de veículos particulares individuais. O sistema de transporte coletivo público curitibano é composto por um único modal até o momento, os ônibus, cujas linhas apresentam tipos e hierarquias diferenciadas. O usuário pode utilizar a integração tarifária para determinados deslocamentos, a qual pode ser realizada nos terminais de transporte e estações-tubo, portanto uma integração física, pagando uma única tarifa, enquanto a integração temporal é encontrada em apenas quatro linhas de ônibus.

Ao longo do tempo, a integração do sistema de transporte do município polo foi sendo ampliada em parte para alguns municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Em 1974, foi criada a Rede Integrada de Transporte (RIT), mas foi a partir de 1996 que a abrangência foi expandida para outros municípios e atualmente a rede está presente em treze municípios além de Curitiba (Anexo 2, p. 18). Estes municípios não correspondem totalmente à Área de Concentração de População (ACP): a RIT abrange os municípios de Bocaiúva do Sul e Contenda, não contemplados pela ACP, e deixa de fora os municípios de Campina Grande do Sul e Quatro Barras, considerados parte integrante da ACP. Isso significa que a Rede Integrada de Transporte deixa de fora dois municípios de maior relação com o polo. Cabe ressaltar que o sistema da RIT não abrange todas as linhas, e que a quantidade de linhas integradas varia para cada município, e que, por exemplo, o município de São José dos Pinhais, o qual apresenta uma forte relação com o município polo, possui apenas 16% (quatro linhas) das suas linhas integradas à RIT (Firkowski, Paese, Nagamine, no prelo). Além das linhas urbanas e metropolitanas integradas, encontram-se, na Região Metropolitana de Curitiba, linhas metropolitanas sem integração e linhas do transporte intermunicipal rodoviário.

De acordo com estudo realizado por Firkowski, Paese e Nagamine (no prelo), a forma de integração intermunicipal da RIT é outra questão importante, a qual se resume na ligação com o município polo, não comtemplando as ligações diretas entre os demais municípios. Observa-se uma demanda de ligação entre estes municípios, proveniente da diversificação e aumento dos movimentos. Embora a maior quantidade de deslocamentos ocorra entre polo e periferia, os deslocamentos entre municípios periféricos, se não ignorados, podem resultar em uma expansão das oportunidades de trabalho e serviços.

Podem ser encontrados atualmente, em toda a região, trinta terminais com algumas linhas vinculadas à Rede Integrada de Transporte (RIT) e, portanto, possibilitando ao usuário, com uma única tarifa paga utilizar mais de uma linha, desde que estas realizem transbordo em um mesmo terminal ou estação tubo. Já o transporte coletivo não integrado conta com tarifas de diferentes valores. Dos trinta terminais da RIT, vinte

e três estão localizados no município polo. Os terminais do polo, situados de forma descentralizada, permitiram uma distribuição da oferta e da demanda, evitando uma concentração muito grande de fluxo de tráfego na região central.

Segundo Delgado, Cintra e Moura, 2014, 74,5% dos deslocamentos intermunicipais da Região Metropolitana de Curitiba são realizados por pessoas residentes da ACP, especialmente no município polo, de onde 19,9% do total de fluxos se desloca para outro município, para trabalho ou estudo, além de ser também o maior receptor. O crescimento dos fluxos de saída do polo indica o fortalecimento dos municípios do entorno de Curitiba, que passam a exercer atratividade para o trabalho ou estudo (Delgado, Cintra, Moura, 2014).

O sistema de transporte de Curitiba é gerido por uma empresa municipal de economia mista, a Urbanização de Curitiba S. A. (URBS) e o sistema de transporte da Região Metropolitana de Curitiba é de responsabilidade da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), a qual realiza convênio com a mesma empresa (URBS), para a gerência do transporte metropolitano.

A demanda por esforços de integração entre sistemas de transporte de vários municípios e os conflitos de gestão são evidenciados na região, frente ao enfraquecimento do órgão coordenador público metropolitano, a COMEC que abrange os municípios da Região Metropolitana. Os conflitos tangem ao político, ao econômico, à descontinuidade das malhas viárias, ao regime tarifário e aos próprios sistemas de transporte. Estes conflitos remontam à própria Região Metropolitana institucionalizada, cujo recorte espacial dificulta qualquer ação prática.

3 Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán, Argentina

Para a metrópole argentina, adota-se a Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán (AMT ou AMET), cuja aglomeração apresenta uma maior concentração de atividades e serviços, representando o centro funcional e que apresentava, de acordo com o censo argentino de 2001, 918.806 habitantes (Ministerio de Planificación Federal, 2012). Duas delimitações foram encontradas para a AMT ou AMET.

A delimitação da área de estudo da Ecuesta de Movilidad Domiciliaria de 2011 para AMT engloba os municípios de San Miguel de Tucumán, Tafí Viejo, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Alderetes, Las Talitas, Lules e algumas comunas. As comunas que fazem parte dessa delimitação são especificadas a seguir: Florida y Luisiana, Ranchillos, Colombras, El Bracho, San Andrés e Delfín Gallo (do departamento de Cruz Alta), Cevil Redondo (departamento de Yerba Buena), El Manantial, San Pablo, Villa Nougues, San Felipe, Santa Bárbara e Reducción (departamento de Lules), El Cadillal (departamento de Tafí Viejo) (Ministerio de Planificación Federal, 2012).

A outra delimitação designada como AMET, foi encontrada no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) et al. (2007, p.21), que se refere à conurbação de San Miguel de Tucumán com cinco municípios - Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes, Banda del Río Salí e Las Talitas – agregando também algumas outras jurisdições menores, que são as comunas rurais, não especificadas no documento.

Outras delimitações podem ser encontradas, como Gran San Miguel de Tucumán

(GSMT) e o Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET). De acordo com San Miguel de Tucumán (2014), a Gran San Miguel de Tucumán pode ser definida como a mancha urbana contínua que abrange os municípios de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Alderetes, Las Talitas e as comunas de El Manantial, San Pablo e Los Pocitos. O SIMET, de maior abrangência, também refere-se um critério de conurbação .

De acordo com o informe GEO do PNUMA et al. (2007), a conurbação apresenta uma rede viária em um esquema radial e concentrando, através da rede de avenidas, o trânsito na área central. No município de San Miguel de Tucumán, a rede conforma quadrantes ortogonais com variadas hierarquias, conformações e tratamentos, mas, o uso eficiente da mesma é prejudicado em função das descontinuidades existentes (PNUMA et al., 2007). O aglomerado é atravessado por oito eixos principais, três deles no sentido Leste-Oeste e outros cinco no sentido norte-sul, incluído um anel rodoviário. Segundo o PNUMA et al. (2007), em relação à rede viária, o trânsito e o transporte, o aglomerado também passa por conflitos de gestão, planejamento, normas e infraestrutura, entre eles, destaca-se: a falta de uma gestão integrada, com diferentes organismos com competência sobre os sistemas, um alto índice de transporte informal, um parque automotor em mal estado, a ocupação indevida das calçadas e seu estado precário, a demanda excessiva sobre a área central, as descontinuidades existentes na rede viária e falta de sinalização e educação cidadã.

Uma descontinuidade significativa para a cidade de San Miguel de Tucumán e que afeta os deslocamentos entre a área central e o oeste é a ferrovia Mitre e Belgrano, hoje, pouco utilizada, representa uma barreira física. A carência de vias para realizar a travessia no sentido Leste-Oeste traz como consequência a concentração do trânsito em poucas vias. Entre outros limitantes da rede viária cita-se a falta de cruzamentos com a rodovia Autopista de Circunvalación, a localização de prédios e equipamentos (PNUMA et al., 2007).

O trânsito automotor é composto por um conjunto de linhas de ônibus de médio porte (30 pessoas sentadas), taxis, remises , transportes escolares, automóveis particulares e de veículos para serviços variados (PNUMA et al., 2007).

De acordo com o PNUMA et al. (2007), o transporte público de passageiros, na Área Metropolitana é gerido por empresas privadas concessionárias do serviço e recebem subsídios do governo. As linhas podem ser divididas de acordo com duas categorias, sendo 14 linhas urbanas, cujo controle é do município de San Miguel de Tucumán e 22 linhas suburbanas, cujo controle é da província, as quais vinculam o centro da aglomeração com a periferia. Além destas, há também as linhas interurbanas, de controle provincial, que realizam o transporte entre o terminal na capital e as cidades da província, cobrindo uma parte do transporte de passageiros na área metropolitana. Assim como os tipos de linhas, existem dois regimes tarifários, municipal (de único valor) e provincial, de valor variado de acordo com características e distâncias. Os dois regimes tarifários podem coexistir em algumas linhas. Observa-se a possibilidade de realizar baldeações em terminais sem custo adicional para algumas rotas que realizam

pequenos circuitos para cobrir determinados bairros (PNUMA et al., 2007).

Segundo o PNUMA et al. (2007), na área central de San Miguel de Tucumán se encontra a maior quantidade de conflitos no trânsito, especialmente nos horários de pico, área que é também o lugar de transbordo entre linhas, gerador de 43% do total de viagens. Da área central dependem os transbordos não apenas para a periferia do aglomerado (outros municípios e comunas), mas também para os bairros do município de San Miguel de Tucumán. Na periferia da área metropolitana os maiores problemas estão relacionados à vinculação de zonas (central e periférica), com poucas conexões diretas (PNUMA et al., 2007). Apesar de que o serviço de transporte tenha uma boa cobertura, comtemplando quase todo o território metropolitano, apresenta desigualdades em relação à conectividade, resultando em uma seletividade espacial.

A concentração dos serviços e do transbordo na área central de San Miguel de Tucumán ocasiona um aumento da pressão sobre a infraestrutura básica e contribui para o congestionamento nesta área e nas vias circundantes. O transporte informal presente na região aponta para uma crise no setor, acompanhada por um aumento da quantidade de automóveis (PNUMA et al., 2007). Dessa forma, a melhoria e desconcentração do sistema de transporte, aliado a uma maior integração da rede viária é de grande necessidade para a região. Além disso, a integração entre as zonas (área metropolitana), a redução da competição do transporte público com o informal e a propagação de meios de transporte alternativos devem ser realizados em maior escala.

4 O transporte intraurbano: o transporte coletivo público e a motorização

Para as análises do transporte intraurbano, da ACP de Curitiba, utilizou-se substancialmente informações do estudo de mobilidade do Observatório das Metrópoles, realizado por Firkowski, Paese e Nagamine (no prelo), o qual apresenta constatações sobre a motorização, o transporte público e a integração metropolitana. Com a finalidade de obter informações sobre os mesmos aspectos para a AMT, utilizou-se dados e constatações substancialmente do informe Geo, do PNUMA et al. (2007), San Miguel de Tucumán, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em conjunto com a Faculdade de Arquitetura da Universidad Nacional de Tucumán entre outros. Além deste, utilizou-se a Encuesta Origen Destino (Ministerio de Planificación Federal, 2012), um estudo de mobilidade, sobre origem e destino para a AMT, desenvolvido por órgãos públicos argentinos.

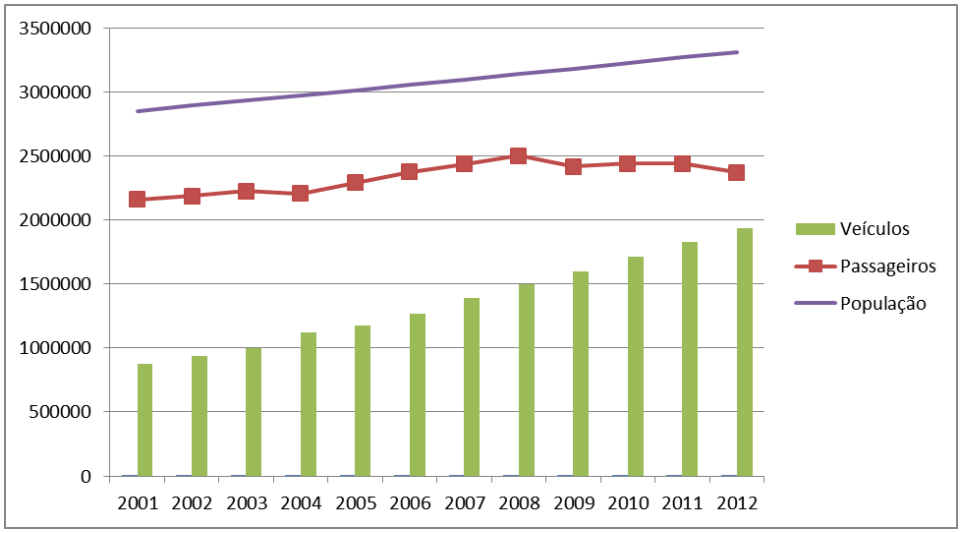
De acordo com informações da pesquisa de origem e destino da AMT, realizada com uma parte da população local, 35,79% realiza deslocamentos com o transporte coletivo público, e ao ser projetado para a população total, representa 40,89% da população utilizando esse modo de transporte. Em comparação com as outras formas de deslocamento, o transporte coletivo público é o meio mais utilizado pela população para se locomover. Uma quantidade significativa da população da AMT realiza deslocamentos a pé (25,67%) enquanto de automóvel, tanto como condutor ou como acompanhante, apenas 17,83% realiza deslocamentos (Ministerio de Planificación Federal, 2012).

De acordo com a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC, sem data), 45% da população do município utiliza o transporte coletivo público. Para os demais municípios da ACP, este dado é desconhecido, dispondo-se apenas de informações sobre o número total ou médio de passageiros em um dia útil, isto é, contabilizando a ida e a volta de uma pessoa e outros deslocamentos sem distinção. Também não se conhece o percentual populacional que utiliza cada tipo de modal para a ACP de Curitiba e seus municípios, que nunca passaram por uma pesquisa de origem e destino, a qual está em vias de ser realizada durante a presente gestão municipal de Curitiba, incluindo alguns municípios da região metropolitana (Costa, 2013).

Segundo Levy, (2000), a demanda pelo transporte público vem apresentando uma leve tendência de queda e quando analisamos essa queda em conjunto com os dados de população que geralmente vem aumentando, vê-se nitidamente que a queda real é maior.

Na escala de análise da Região Metropolitana de Curitiba, foi possível realizar esta constatação, agregando, além dos dados de população e passageiros, dados sobre o crescimento da frota de veículos para o período de 2001 a 2012.

Figura 1. Relação entre população, passageiros e veículos, 2001 a 2012.



Fonte: DETRAN, 2013 ; URBS, 2013 ; IBGE, 2002 e 2012 ; Firkowski; Nagamine; Paese (2014).

Embora a relação entre o aumento dos veículos ao longo da década e as variações negativas do número de passageiros ao final da década, não pode ser direta, é possível apontar um influencia entre ambos. Enquanto o crescimento de veículos acompanha com aproximação o crescimento da população, a variação do número de passageiros não apresenta grandes incrementos com o aumento da população.

Esta questão pode ser levantada como uma hipótese para os casos da ACP de Curitiba e da AMT, pois, os dados de recortes temporais e espaciais disponíveis, cujos universos

não são totalmente equivalentes, não são passíveis de comparação direta, prevalecendo relações indiretas e suposições.

Na ACP de Curitiba, para análise da evolução dos passageiros e a situação da motorização nos últimos anos considerou-se o estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, Núcleo Curitiba de Firkowski, Paese e Nagamine (no prelo).

A partir do número de passageiros transportados (média dos dias úteis) pela Rede Integrada de Transporte - de abrangência um pouco diferenciada da ACP como descrito anteriormente – e de estimativas populacionais baseadas em taxas de crescimento ao ano para a ACP de Curitiba, constatou-se, entre 2002 e 2012, um aumento populacional de 395.462, e um crescimento de 164.522 passageiros na RIT nesses dez anos (Firkowski, Paese, Nagamine, no prelo). Segundo o estudo, durante a década analisada, o número de passageiros transportados cresceu até 2008, em seguida apresentando queda até 2012. Na contagem total da década, houve um crescimento de 20,17% na média de passageiros transportados por dias úteis. Apesar do acréscimo na quantidade de passageiros como resultado final da década, nos últimos anos, o número de passageiros se encontra em queda, enquanto a população, para um recorte espacial semelhante, tem crescido.

Quanto à Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán, observaram-se informações sobre a venda de passagens do PNUMA et al. (2007), nas três zonas (urbana, suburbana, interurbana). Na zona urbana, referente apenas ao município de San Miguel de Tucumán, constatou-se uma queda na venda média anual de passagens: enquanto entre 1983 e 1994 chegou a haver 120 milhões de passagens vendidas, em 2002 houve um mínimo histórico de 45 milhões de passagens vendidas. Entre 2000 e 2003, houve a venda média de cerca de 49 milhões, representando uma retomada. Ao que se refere à população, como referência ilustrativa, a taxa de crescimento médio anual entre os anos de 1991 e 2001 foi de 0,99% (PNUMA et al., 2007).

Na zona suburbana ou metropolitana da AMT, a constatação foi de um pequeno incremento na venda das passagens entre os anos de 1997 e 2000, percentual não especificado pelo informe do PNUMA et al. (2007). Na zona interurbana, da qual uma parte representa a área metropolitana e outra parte representa os deslocamentos para outros destinos, houve um maior crescimento (5,6%) entre 1995 e 2000 (PNUMA et al., 2007). Não foram obtidos dados de crescimento médio anual populacional para a AMT e suas zonas suburbanas e interurbanas, porém, para a Grande San Miguel de Tucumán (Gran San Miguel de Tucumán), delimitação um pouco diferente da AMT, o crescimento médio anual populacional entre os anos de 1991 e 2001, era de 2,39%.

Portanto, pode-se levantar a hipótese de que a queda da venda de passagens do município de San Miguel de Tucumán, em meados da década de 2000, apesar do pequeno crescimento da população no período entre 1991 e 2001, representa uma queda real significativa dos usuários do transporte coletivo público local. De acordo com o informe PNUMA et al. (2007), no momento do estudo, o sistema de transporte de passageiros de San Miguel de Tucumán enfrentava uma crise, agravada pela crise econômica argentina de 2001. Atenta-se para a baixa atratividade do transporte de

passageiros de San Miguel de Tucumán (itinerários, frequência, paradas, desenho, estado e renovação das unidades) e para o aumento do preço da passagem (PNUMA et al., 2007).

Na área metropolitana, representada pela zona suburbana e em parte, pela zona interurbana, a hipótese é de que houve uma maior aderência ao transporte público, mas que se comparada ao crescimento da população dessa área para o mesmo período, pode não ser tão significativo. Como não foi possível obter dados para o mesmo recorte espacial e para o mesmo período, a análise para as zonas suburbana e interurbana da AMT ficou comprometida.

Apesar das dificuldades de análise para a AMT em função da exposição parcial dos dados, da ausência dos mesmos e da falta de compatibilidade espacial e temporal para fins de comparação, considerando que, de acordo com o PNUMA (2007), 5,6% foi o maior crescimento da venda de passagens das zonas (interurbana), sendo uma zona que inclui outras áreas além da AMT, supõe-se que: o total da AMT apresentou um baixo crescimento ou uma redução da venda de passagens.

Para a ACP de Curitiba, também apesar do problema metodológico de dados que não são totalmente compatíveis, é possível identificar a queda de usuários do transporte coletivo público. É importante considerar, para ambos os casos, questões subjetivas como a atratividade do transporte coletivo público, que em geral é mais baixa para a população de renda mais alta. Fatores como segurança, limpeza, conforto e rapidez influenciam na escolha para aqueles que possuem outra opção de transporte. Em ambas, AMT e ACP de Curitiba, o preço da passagem tem aumentado, podendo ser uma das causas e também umas das consequências da baixa atratividade dessa categoria de transporte.

Observa-se, na região da ACP de Curitiba, um grande crescimento da frota de veículos particulares, bem como da motorização. No caso do município de Curitiba, de acordo com estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles, o índice de motorização cresceu de 42,93 veículos para cada 100 habitantes, em 2002, para 66,26, em 2012 (equivalente a um veículo para cada 1,5 habitantes), apresentando-se acentuado também nos demais municípios da ACP, sendo que em cinco deles (Pinhais, São José dos Pinhais, Araucária, Quatro Barras e Campo Largo) está acima de 40, ou seja, com um veículo para cada 2,5 habitantes no máximo (Firkowski, Paese, Nagamine, no prelo). Em outra escala de análise, a Região Metropolitana de Curitiba, o índice de motorização é o maior do Brasil se comparado a outras regiões metropolitanas (49,8 automóveis para cada 100 habitantes) (Rodrigues, 2013).

O alto índice de aquisição de automóveis na ACP de Curitiba pode estar relacionado ao aumento do poder de consumo da população, bem como do nível socioeconômico e as políticas de incentivo ao consumo de automóveis no Brasil ao longo de décadas.

O município de San Miguel de Tucumán apresentou, em 2007, uma taxa de motorização de 25,6 veículos a cada 100 habitantes (PNUMA et al., 2007), correspondendo a um veículo para cada 3,9 habitantes, é a taxa mais alta da província de Tucumán, com 63% do total de veículos registrados. O departamento de Yerba Buena se encontra em

segundo lugar (11.514 veículos), e as demais localidades da província de Tucumán não chegam a obter 9.000 veículos e apenas três superam os 5.000 (PNUMA et al., 2007). De acordo com a pesquisa de origem e destino realizada na AMT (Ministerio de Planificación Federal, 2012), há uma baixa porcentagem de obtenção de veículos na AMT, o percentual de domicílios com um automóvel é inferior a 30% e é ainda mais baixo quando considerados os domicílios com mais de um automóvel (cerca de 4%). O fato de que quase a metade dos domicílios da AMT não conta com nenhum veículo motorizado e que 66% da população maior que 17 anos não possui licença para conduzir, podem estar relacionados com o nível socioeconômico da população e com a crise econômica argentina. Outros veículos são mais adquiridos por domicílio do que os automóveis, 30,96% dos domicílios da AMT possuem motocicletas ou ciclomotores e 37,34% possuem bicicletas (Ministerio de Planificación Federal, 2012). Observa-se que, enquanto maior for a renda, maior a aquisição de automóveis e, enquanto menor a renda, menor a aquisição de automóveis e maior a aquisição de motocicletas e bicicletas. Apesar da baixa obtenção de veículos na AMT, também se aponta um crescimento do parque automotor (PNUMA et al., 2007).

4.1 Integração Metropolitana

Para Curitiba os obstáculos remontam ao problema da institucionalizada Região Metropolitana, que não corresponde à área metropolitana funcional, dificultando as ações relativas ao transporte público. A instituição metropolitana é um órgão esvaziado de ação sobre o transporte da região, já que, sem condições físicas e materiais para realizar essa função, celebra convênio com empresa mista municipal de Curitiba. Para além disso, surgem os conflitos e descontinuidades entre os municípios, às esferas de capital público, privado e a esfera política. Apesar das dificuldades, um conjunto de municípios é contemplado por uma Rede Integrada de Transporte, a qual oferece uma integração físico-tarifária entre o polo e os municípios circundantes, ainda que parcialmente. A consciência da importância da integração metropolitana é observada nos discursos do poder público.

Na AMT, segundo o informe do PNUMA et al. (2007), há uma ausência de planos de integração metropolitana, fator que afeta a eficiência do sistema de transporte de passageiros local. Não há uma regularização do sistema de transporte dentro de um marco territorial unificado, carência que abre espaço para improvisos e desacordos quanto ao destino e o modo de aplicação dos investimentos.

Dessa forma, os problemas de integração metropolitana se fazem presentes em ambas as áreas analisadas, com destaque para a demanda por uma maior integração física e da própria estrutura de transporte com o município polo e pela integração entre as localidades periféricas metropolitanas. Estas carências de integração geram uma concentração de serviços e atividades no polo, especialmente no caso de San Miguel de Tucumán, cujo sistema viário e de transporte contribui ainda mais para esta concentração.

5 O Transporte de passageiros inter-urbano: o transporte aéreo e o papel das metrópoles a nível nacional

De forma a realizar uma análise da mobilidade das metrópoles estudadas dentro de seus territórios nacionais, utiliza-se como base o transporte aéreo de passageiros doméstico (nacional). Observa-se que os aeroportos de ambas as metrópoles analisadas não estão localizados em seus municípios polos e sim em outras localidades de seus aglomerados metropolitanos. Os focos do estudo são os aeroportos internacionais: Aeroporto Internacional Afonso Pena, localizado no município de São José dos Pinhais, Região Metropolitana de Curitiba e o Aeroporto Teniente Benjamín Matienzo, também conhecido como Aeroporto Internacional de Tucumán, localizado na comuna de Delfín Gallo, na Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán.

Mediante os avanços tecnológicos, o aumento da demanda por circulação e transporte a nível mundial e a popularização do transporte aéreo na América Latina, importantes redes e características podem ser identificadas, as quais revelam um pouco do papel que uma cidade tem em uma região, em um país ou no mundo. Estas redes podem servir de base para a compreensão da hierarquia urbana de um país, a atratividade que possui uma cidade, sua força econômica, as cidades em que há maior conexão e suas regiões de influência. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), o fato de uma cidade ser servida por um aeroporto já é uma manifestação de sua centralidade.

Para a realização deste estudo, compararam-se informações entre as duas cidades, utilizando como fonte para a Argentina, informações da empresa que faz a gestão de maior parte do transporte aéreo do país, Aeropuertos Argentina 2000 e do Plano Estratégico Territorial do Governo da Argentina, Ministerio de Planificación Federal (2008) e como fonte para o Brasil, informações do estudo de ligações aéreas do IBGE (2013).

No Brasil, o transporte aéreo teve suas redes e fluxos mais diversificados a partir de meados da década de 1980, e atualmente conta com cerca de 135 aeroportos (IBGE, 2013). Observa-se um crescimento importante desta modalidade de transporte também na Argentina, que entre os anos de 2013 e 2014, o fluxo de tráfego de passageiros cresceu 4,7%, sendo a maior parte (9,2%) tráfego doméstico (Aeropuertos Argentina 2000, 2014). A Argentina, segundo dados do Plano Estratégico Territorial, Ministerio de Planificación Federal (2008), contava com 57 aeroportos, dos quais 33 operam com voos de cabotagem e 24 são habilitados para operar voos internacionais. Contudo, de acordo com o Ministerio de Planificación Federal (2008), houve uma situação de deteriorização dos aeroportos argentinos em geral e importantes desequilíbrios conforme a localização dos mesmos.

De acordo com o estudo de ligações aéreas, uma cidade é independente quando seu fluxo dominante de saída for direcionado a uma cidade de menor porte, e será uma cidade subordinada quando este fluxo ocorrer rumo a uma cidade maior (IBGE, 2013). Na rede urbana brasileira São Paulo é a grande metrópole independente e o grande hub, que recebe e distribui fluxos, assim como gera e na rede urbana argentina, Buenos Aires é evidentemente a metrópole independente e o grande hub.

No Brasil, ainda segundo o estudo do IBGE (2013), a metrópole Curitiba é a oitava

em movimento aéreo total (passageiros, carga, população e PIB), movimentando entre 2009 e 2010 4.791.018 passageiros. A ligação São Paulo – Curitiba é um dos maiores pares de ligação (o sexto maior par em número de passageiros). Na rede aérea brasileira, os fluxos, bem como aqueles que envolvem Curitiba, podem ser divididos em principais, secundários e terciários. Nas três categorias de fluxos, Curitiba exerce a posição de segundo nível na hierarquia que abrange cinco níveis.

Na Argentina, os serviços aéreos comerciais são prestados por um pequeno número de linhas regulares, cujos destinos principais, além de Buenos Aires, abrangem cidades de certa envergadura como Córdoba, Mendoza, Usuhaia, Comodoro Rivadavia, Neuquén, Salta e Tucumán e destinos turísticos como Puerto Iguazú, São Carlos de Bariloche e Calafate (Ministerio de Planificación Federal, 2008).

Entre os anos de 2013 e 2014, em San Miguel de Tucumán, o número de passageiros provenientes do tráfego aéreo cresceu 1,5%, com 35.182 passageiros (Aeropuertos Argentina, 2014). Apesar de ser considerado internacional, o aeroporto de San Miguel de Tucumán não possui voos regulares internacionais. Os voos com origem a San Miguel de Tucumán são, em grande maioria, provenientes de Buenos Aires, especialmente do Aeroporto Aeroparque, assim como os destinos. É uma característica comum na Argentina, que quase a totalidade dos voos que não possuem Buenos Aires como destino, tenha que realizar conexão na capital do país (Ministerio de Planificación Federal, 2008).

Dessa forma, observa-se na Argentina uma grande concentração dos fluxos para Buenos Aires, formando uma rede pouco diversificada e desigual. O Aeroporto de San Miguel de Tucumán torna-se, desta maneira, pouco acessível diretamente, o que dificulta a integração regional. Em função da pequena diversificação e conexão do transporte aéreo argentino, aponta-se a importância de estudar a rede de transporte rodoviário desse país.

As cidades brasileiras, de forma geral, estão altamente conectadas pelas vias aéreas, o que envolve todo o território nacional. Apesar disso, ainda que possível, acessar um destino sem a utilização de uma conexão é uma chance remota. Em termos de acessibilidade, a desigualdade é manifestada pela vantagem do Centro-Sul, região que abrange Curitiba, enquanto o Nordeste encontra-se bem apenas nas capitais e o Norte do país encontra-se em baixa acessibilidade (IBGE, 2013).

Assim, observou-se sobre a metrópole de Curitiba, a partir de sua rede aérea, uma maior conectividade e acessibilidade para com a rede urbana nacional em que está inserida. No entanto, ressalta-se na rede aérea argentina a concentração específica dessa categoria de transporte, dificultando a integração regional.

6 Considerações Finais

Ambas as metrópoles e suas características de mobilidade se encaixam na descrição de metrópoles latino-americanas de Porto e Carvalho (2003), em que são fragmentadas sócio territorialmente, bem como a sua gestão é fragmentada e que são concentradas economicamente. Ambas concentram serviços e atividades econômicas no centro, porém, observou-se essa tendência com maior intensidade na AMT.

Dessa forma, pode-se supor que, consequentemente, os municípios e comunas da AMT apresentam maior dependência de seu polo. Esta suposição pode ser mais bem explorada com o conhecimento de dados de deslocamentos pendulares na AMT, de suma importância para o planejamento dos transportes metropolitanos, mas que não foram explorados na pesquisa de origem e destino do Ministerio de Planificación Federal (2012). Em contrapartida, na ACP de Curitiba, com esse tipo de análise já realizada por Delgado, Cintra e Moura (2014), destaca-se um maior grau de independência do polo, observadas quantidades importantes de deslocamentos pendulares do polo rumo à periferia, na qual uma gama maior de atividades de trabalho e estudo passa a servir como atrativo.

Para a ACP de Curitiba, torna-se de suma importância a realização de uma pesquisa de origem e destino domiciliar que permita conhecer o percentual da população que utiliza cada modal, como se deslocam, qual o seu perfil socioeconômico e para onde se deslocam, fatores que auxiliam no planejamento da mobilidade, o qual se faz cada vez mais necessário.

Também ambas as metrópoles apresentam sintomas de crise no sistema de transporte coletivo público, com o aumento das tarifas, provável queda no número de usuários, aumento da concorrência no trânsito com veículos particulares como automóveis e motocicletas e congestionamentos. No entanto, os congestionamentos na ACP de Curitiba parecem ter como origem especialmente a motorização e o tráfego geral, enquanto que na AMT, eles indicam ter mais relação com a concentração de tráfego nas vias centrais.

A gestão fragmentada é outro ponto negativo identificado na AMT e na ACP de Curitiba, fator que dificulta a integração dos transportes, bem como o planejamento. Na AMT a possibilidade de realizar transbordos com uma tarifa paga é mais limitada do que na ACP de Curitiba, que apresenta uma estrutura voltada para a integração físico-tarifária mais distribuída em seu território e em maior quantidade.

Por fim, entende-se que, a ACP de Curitiba, no âmbito dos transportes públicos e possivelmente do sistema viário está mais consolidada enquanto unidade metropolitana em sua região do que a AMT, mas que seus desafios são semelhantes. Curitiba também se destaca dentro do território nacional quanto ao transporte aéreo de passageiros, com maior conectividade e acessibilidade. San Miguel de Tucumán exerce um papel de subcentralidade dentro de seu território nacional, fator relacionado à grande polarização de Buenos Aires. No entanto, considerando essa particularidade do país, é importante investigar o papel da AMT no noroeste argentino e a sua conectividade a partir do modal rodoviário.

Referências

- Aeropuertos Argentina 2000. El tráfico de pasajeros creció el 4,7 por ciento en febrero. Información de prensa. Recuperado em 12/03/2014, de http://www.aa2000.com.ar/news.aspx?idnoticia=704
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. (2006) Plano de

Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba. CD ROOM.

• Costa, Luiz. (2013) Pesquisa de origem e destino será estendida para a região metropolitana. URBS, Curitiba. Seção Notícias. Recuperado em 28/03/2014, de http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/noticia/pesquisa-de-origem-e-destino-sera-estendida-para-a-regiao-metropolitana

• Delgado, Paulo; Cintra, Anael; Moura, Rosa. (no prelo) Organização Social do Território e Mobilidade Urbana. Curitiba, Observatório das Metrópoles. Arquivo digital.

• Firkowski, Olga; Paese, Dalva; Nagamine, Liria. (no prelo) Condições Materias da Mobilidade na ACP de Curitiba. Transporte público e particular. Curitiba, Observatório das Metrópoles. Arquivo digital.

• Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2008) Regiões de Influência das Cidades 2007. Recuperado em 20/06/2013, de http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm

• Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010) Sinopse do censo demográfico 2010, Paraná. Recuperado em 30/02/2014, de http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=41&dados=0

• Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011) Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial.1ª ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

• Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008) Plan Estratégico Territorial Avance 2008. Buenos Aires : Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Arquivo digital.

• Porto, Edgard; Carvalho, Edmilson. (2003) Traços-de-união das metrópoles latino-americanas. Em : Caderno CRH, Salvador, (38), pp. 49-78. Arquivo digital.

• Prefeitura Municipal de Curitiba. Biocidade. Recuperado em 25/03/2014, de http://www.biocidade.curitiba.pr.gov.br/biocity/33.html

• Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, et al. (2007) GEO, Perspectivas del Medio Ambiente Urbano. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

• Rodrigues, Juciano. (2013) Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001 – 2012. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Recuperado em 12/03/2014, de http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto_motos2013.pdf

• San Miguel de Tucumán, Municipalidad. La Ciudad. Recuperado em 19/03/2014, de http://www.sanmigueldetucuman.gov.ar/ciudad_1.php

Red de transporte público en una ciudad intermedia – Santa Rosa – La Pampa

Palazzo, Leandro
Monteiro Cuña, Enzo

PALABRAS CLAVE
· Expansión urbana
· Transporte público
· SIG

Resumen / El presente trabajo es un avance de investigación y se encuentra enmarcado en el proyecto de investigación "Atlas Geográfico y Satelital de la Provincia de La Pampa", centrándose en el estudio del transporte público de pasajeros de la ciudad de Santa Rosa, analizando las transformaciones espaciales del mismo como consecuencia de la expansión urbana, como así también evidenciar la readecuación o no del servicio respondiendo a las demandas de los usuarios y las políticas de tipo públicas y/o privadas ejecutadas.

De este modo se podrá evaluar la necesidad de formulación de políticas de Estado en el sistema de transporte público de pasajeros, a fin de brindar un servicio más eficiente, e incrementar la funcionalidad del transporte público acorde con el desarrollo económico y la equidad social.

Para ello se analizó el desarrollo de la red de transporte público de pasajeros, estructura, recorridos y frecuencias, la extensión o no del mismo en función de la expansión urbana y aquellas acciones tanto públicas y o privadas que hacen al funcionamiento del servicio de transporte .

A partir de la utilización del SIG, se realizara un análisis detallado en el cual se puedan evidenciar los distintos aspectos que hacen a los cambios espaciales en el transporte público de pasajeros, debido a que esta herramienta sirve de apoyo en la toma de decisiones para la planificación y el ordenamiento territorial.

Las técnicas cartográficas actuales y la revolución de la información confieren a la cartografía temática un papel destacado e importante para conocer la realidad de nuestro territorio. El "Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa", pretende ser una herramienta interactiva y permanente para evaluar con precisión y confianza la realidad socioterritorial de la provincia de La Pampa.

MACHADO, ROSANA SIFUENTES
Instituto de Geografía
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de La Pampa, Argentina
E-mail: lea_elpala@hotmail.com

MUNIZ, MEIRESANGELA MIRANDA
Instituto de Geografía
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de La Pampa, Argentina
E-mail: monteiroenzo@outlook.com

Introducción.

Las ciudades, presentan una dinámica y una serie de problemas aparejados como consecuencia del aumento de la población y de la urbanización, esto se traduce en déficit habitacionales, demandas en lo que respecta a prestación de servicios básicos y construcción de infraestructuras entre otras cuestiones.

Esto implica que el Estado deba efectuar una correcta planificación "proceso mediante el cual se ponen en práctica una serie de políticas o conjunto de ellas para alcanzar determinado fines en función de objetivos propuestos y en beneficio del colectivo social" (Dillon – Cossio 2009; 148)

Entre las demandas que debe cubrir el estado se encuentran las de proveer equipamientos e infraestructuras de uso público que favorezcan la accesibilidad de la población, "La ciudad actual se encuentra sostenida esencialmente por la posibilidad de conexión entre diferentes espacios, por lo tanto la movilidad juega un rol activo en la medida que permita el desarrollo de este proceso y el mismo se territorializa" (Blanco J.; 2010).

Esta investigación se centra en el estudio del transporte público de pasajeros de la ciudad de Santa Rosa, analizando las transformaciones espaciales del mismo como consecuencia de la expansión urbana, como así también evidenciar la readecuación o no del servicio respondiendo a las demandas de los usuarios y las políticas de tipo publicas y/o privadas ejecutadas

Para ello se analizó el desarrollo de la red de transporte público de pasajeros, estructura, recorridos y frecuencias, además de la extensión o no del mismo en función de la expansión urbana como así también la implementación o no de acciones tanto públicas y o privadas que hacen al funcionamiento del servicio de transporte.

La imposibilidad de numerosos grupos sociales de contar con un medio de transporte de tipo individual, sumado a la construcción de viviendas en la periferia obliga al Estado a implementar una serie de políticas públicas con el fin de dar respuesta a las demandas de la población, "Entre estas acciones se encuentra la de proveer de un sistema público de transporte que permita a los ciudadanos un traslado relativamente accesible por los distintos sectores de la ciudad" (Pombo, Cossio; 2010:5).

En el caso de Santa Rosa el transporte público de pasajeros se encuentra concesionado desde el mes de septiembre de 2013 a la empresa Autobuses Santa Fé, dicha empresa cuenta con 8 líneas.

Dada las múltiples implicaciones del transporte público en la ciudad y en los ciudadanos, se lo considera un asunto de interés público y por lo tanto, debe regularse por medio de leyes y políticas que faciliten su control y adecuado funcionamiento.

Consideraciones elementales para abordar la Geografía del transporte.

En su devenir histórico la Geografía como disciplina ha atravesado una multiplicidad de cambios hasta llegar a lo que hoy es, estos responden a distintas formas de abordaje en lo que respecta a su objeto de estudio, respondiendo a las trasformaciones socioterritoriales actuales.

Esta disciplina, está compuesta por varias ramas o enfoques, una de ellas es la Geografía del transporte; la cual servirá como guía para el abordaje de la problemática a estudiar. "La mirada del geógrafo es particular y distinta; para él el transporte es una performance en el territorio, entendido como espacio social, factor y resultado de sociedades en lugares y momentos particulares" (Gutiérrez y Minuto, 2007).

Por este motivo es necesario hacer un recorte espacial para el abordaje del caso, para ello se utilizara la categoría de territorio "visto como una construcción social e histórica que articula procesos y actores en distintas escalas, en una combinación de materialidad, acciones y representaciones…" (Blanco, 2010: 172).

A partir de la concepción de territorio se abordara el sistema de transporte público urbano de pasajeros, entendido este como, "todo aquel medio de transporte de uso colectivo y público, generalmente brindado por el estado nacional, provincial o municipal, que busca facilitar el traslado de la población, desde un punto a otro de la ciudad, con un costo preestablecido que pueda ser accesible a toda la población…" (Palazzo, Monteiro; 2013: 8).

Un aspecto a tener en cuenta para realizar este análisis, es la conectividad, que es definida como el grado según el cual los nodos de una red están directamente conectados los unos con los otros.

Los Nodos representan los diferentes puntos donde confluyen las redes, es decir los ámbitos de conexión entre diferentes espacios de una red. Además, es necesario también tener en cuenta el concepto de accesibilidad, la cual se encuentra relacionada con la calidad de los caminos y carreteras; al tiempo que la cobertura se refiere a la cantidad de los mismos.

A su vez la expansión urbana, hace referencia a la extensión de la ciudad y la materialización de la misma, teniendo en cuenta las dinámicas poblacionales y sus consecuencias, este concepto permitirá evidenciar los cambios espaciales en el transporte público de pasajeros de la ciudad como así también las transformaciones de la trama urbana de la misma.

A raíz de dicha expansión se van diseñando y ejecutando políticas tanto públicas como privadas que modelan y/o reestructuran el transporte en base a las nuevas demandas de los usuarios. Joan Subirats (2008: 36) define como Política pública a "una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)".

Por otra parte, Seguí Pons (1995: 87) sostiene que, "en el análisis espacial las redes de transporte constituyen el sistema arterial de la organización regional y posibilitan la circulación de los flujos", siendo un elemento de vital importancia en la articulación de

diferentes áreas del territorio que, en cierta forma, lo modelan.
Es por ello que se encuentra la necesidad de conformar redes que organicen los desplazamientos entre los distintos grupos sociales y sectores, dado que un esquema desequilibrado o inconexo de una red de transporte como es el colectivo, puede profundizar aún más las desigualdades.

Metodología.

Para la metodología se utilizaron los dos tipos básicos de métodos para obtener información sobre movilidad urbana, es decir, cuantitativa y cualitativa. Los primeros son los más convencionales y difundidos para la recolección de datos.
Para la realización de este trabajo se considera necesario la definición de variables de análisis como un aspecto importante a la hora de afrontar una investigación, las mismas permitirán realizar un recorte; facilitando una delimitación más clara y precisa a la hora de alcanzar los objetivos planteados.
Entendiendo como variable un aspecto de la realidad definida por ciertos parámetros que le otorga un valor real o simbólico a la misma, se seleccionaron las siguientes variables de análisis como:

- Recorridos.
- Frecuencias.
- Calidad del servicio.
- Morfología de la ciudad.
- Expansión urbana y readecuación del servicio.
- Políticas públicas y/o privadas

Dentro de las variables cuantitativas podemos identificar a los recorridos, frecuencias y todos aquellos datos estadísticos que hacen al transporte de pasajeros; mientras que dentro de las variables cualitativas se encuentran calidad del servicio, morfología de la ciudad, expansión urbana y readecuación del servicio y por ultimo políticas públicas y/o privadas.
Pero la movilidad no alcanza a ser analizada y captada por herramientas de levantamiento estadístico, su conocimiento también requiere de métodos cualitativos, aplicados al conocimiento de la micro movilidad, en donde las entrevistas, grupos de foco e historias biográficas de viaje son, en la actualidad, poco utilizadas para obtener información de esta temática.
En un primer paso, se considera pertinente realizar los recorridos del transporte público de pasajeros, para lograr una visión más crítica del servicio y obtener un resultado más acertado, siendo participes del mismo, visibilizando así las demandas y falencias del servicio.
Para responder los objetivos planteados, se procedió a la utilización de imágenes satelitales entendidas las mismas como matrices de datos de celdas llamadas píxeles, formadas por un determinado número de filas y columnas. Cada una de esas celdas representa un área geográfica indivisible, determinando así el detalle espacial mínimo que se puede distinguir dentro de la imagen. El tamaño de la superficie que puede ser

representada varía dependiendo del satélite y de los sensores que tomen la imagen.
Además, se contó con la utilización de imágenes satelitales, provenientes del satélite Landsat 5 TM, suministradas por el INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) de Brasil y por la Universidad de Maryland, EEUU. Las cuales cuentan con una resolución espacial de 30 metros.
A su vez, se utilizaron imágenes CBERS_2B_HRC (Pancromáticas) de unos 2,5 metros de resolución espacial y una resolución temporal de 26 días, del año 2010, para poder contratar ciertos aspectos no identificados en las imágenes mencionadas anteriormente de menor resolución.
A partir de esto se procedió con el procesamiento digital de las mismas, el cual se basa en un primer momento, en la generación de una imagen multibanda, utilizando el programa ERDAS Imagine 9.2. En un segundo momento se efectuó la reproyección; este método permite cambiar de proyección de la imagen original por otra definida, en este caso se pasó de la proyección Universal Transversa Mercator (UTM) a la Transversa Mercator (Gauss Kruger) con los parámetros correspondientes a la faja 3, que es la apropiada para la localización del área de trabajo, o sea, la provincia de La Pampa.
Una vez finalizado el paso de la reproyección, se prosiguió a la realización de la alineación de imágenes, proceso que se realiza cuando dos imágenes, con la misma proyección, no comparten el mismo espacio de coordenadas y/o la superposición de una con otra.
Al concluir con este paso, se siguió con la creación de una máscara, la cual es el dibujo de un rectángulo regular sobre el área de estudio determinada. A partir de él, se comienza con el recorte de las imágenes precisamente en el área que abarca el estudio seleccionado. Esto da lugar a la creación de nuevas imágenes recortadas abarcando solo el área de estudio.
Otro insumo de notable importancia a destacar son las fotografías aéreas de la ciudad de Santa Rosa, las cuales fueron suministradas por la Dirección de Catastro de la Provincia de La Pampa, conformando un total de 11 fotografías, de las cuales se seleccionaron 5 para realizar un mosaico fotográfico en el software ERDAS.
Una vez realizado esto se procedió a la digitalización de los recorridos de las diferentes líneas por medio del gvSIG, software libre, utilizado en el proyecto del que forma parte este trabajo. Como reconoce Moldes Teo (1995: 37) “existen un amplio espectro de aplicaciones de los SIG en el campo de los transportes, afirmando que se constituye en el eje tecnológico principal para la mejora y empleo eficiente de los sistemas de transporte a partir de su planificación, optimización y gestión”.
En un primer momento, a partir de la interpretación visual de la imagen satelital de la ciudad de Santa Rosa se realizó la identificación de los diferentes centros nodales como por ejemplo el centro cívico, Hospital, zona centro, y diferentes barrios planificados que albergan un importante número de usuarios del servicio público de pasajeros.
Para concluir se realizó la digitalización de los diferentes recorridos de la empresa Autobuses Santa Fe, de este modo se pudo corroborar la extensión y cobertura del recorrido como así también evidenciar la manifestación espacial del transporte público

de pasajeros producida en la ciudad.

Área de estudio: una ciudad intermedia en crecimiento.

La ciudad de Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa, perteneciente a la Patagonia Argentina fue fundada el 22 de abril de 1892 por Tomás Mason. Esta ocupa un lugar estratégico al encontrarse atravesada por las Rutas Nacionales Nº 5 y Nº 35, las cuales la cruzan horizontalmente de este a oeste la primera, y verticalmente de norte a sur la segunda. (Figura 1).



Figura 1. Localización del área de estudio. Fuente: Atlas Geográfico y Satelital de la provincia de La Pampa – Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de La Pampa, realizado con datos propios - 2014.

Es por ello que la ciudad ocupa una posición destacada y privilegiada en el país en cuanto a comunicación entre los extremos del mismo.

En las ciudades intermedias se destacan ciertas particularidades como su capacidad de organizar el territorio, su función para con el mismo y su posición; resultando un nexo entre pequeñas y grandes ciudades.

En ellas el acceso a equipamiento e infraestructura se encuentra favorecido por sus dimensiones físicas y al mismo tiempo por las pequeñas distancias entre diferentes puntos de la ciudad (Figura 2).

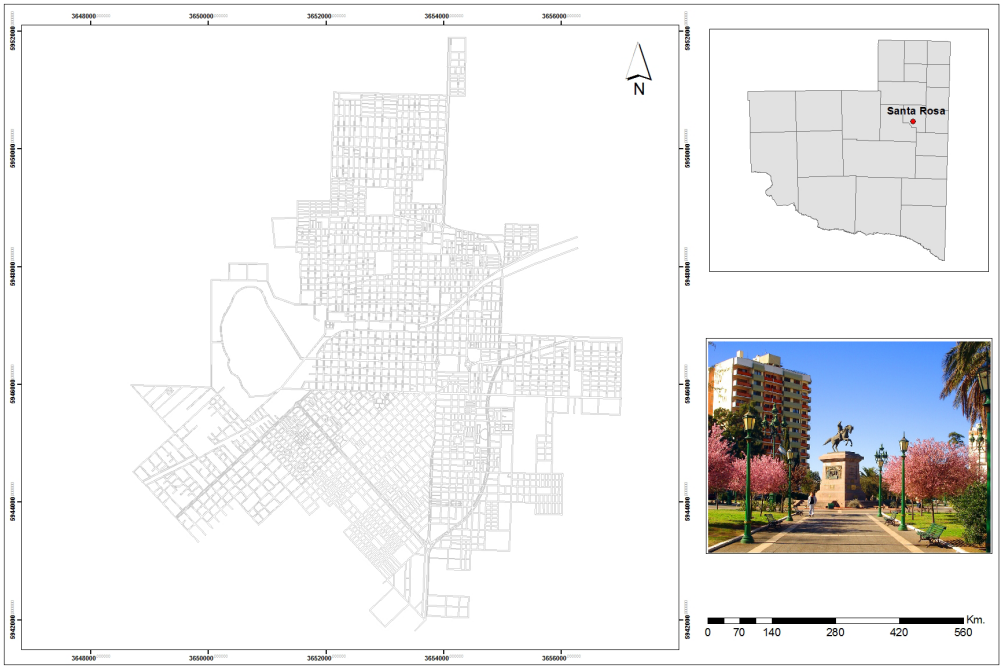


Figura 2. Plano actual de la ciudad de Santa Rosa. Fuente: Atlas Geográfico y Satelital de la provincia de La Pampa – Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de La Pampa, realizado con datos de Pombo (2011).

Al mismo tiempo la accesibilidad se ve afectada por los diferentes procesos de urbanización de la ciudad, que responden al proceso histórico de ocupación del territorio.

Según Dillon – Cossio (2009; 127) "las ciudades intermedias presentan ventajas en relación a ciudades de mayor tamaño; como por ejemplo:

- Mantienen relaciones más estables y equilibradas con las áreas de influencia y con el resto del territorio.
- Facilitan la gobernabilidad, la gestión urbana y la participación ciudadana.
- Permiten a los ciudadanos identificarse y tener mayor aprehensión a la ciudad, adoptando una mayor carga simbólica e identidad propia.
- Presentan condiciones ambientales más favorables que las ciudades metropolitanas; las cuales actúan como factores de atracción para muchos ciudadanos".

A grandes rasgos las generalidades que presentan este tipo de ciudades son, en primer lugar se establecen como centro lúdico cultural con respecto a ciudades aledañas; al mismo tiempo se articulan como nodos de conexión a redes de nivel local, regional, nacional, etc.

Es decir las ciudades intermedias poseen todas las posibilidades que ofrecen las grandes ciudades, pero en un espacio más reducido cumpliendo un rol importante las

relaciones que se establecen tanto hacia el interior, como hacia su área de influencia.
Un aspecto importante a tener en cuenta son las redes de ciudades "conjunto de nodos entre los que las interacciones son más intensas que en otros centros, cuya articulación y conectividad depende de las funciones, potencial de desarrollo, especialización/ diversificación de cada centro y de que exista una red de transporte y comunicaciones que mantenga intercambios horizontales dentro de la red" (Precedo Ledo, 1996)
En el crecimiento de la población del área de estudio se pueden reconocer dos momentos, por un lado, la inmigración en las primeras décadas del siglo XX y, por otro, la provincialización de La Pampa en 1951, declarándose a Santa Rosa como capital provincial es decir, sede del poder político provincial.
Como expresa Dillon - Cossio (2009: 136), "esto provoco el fortalecimiento de la función administrativa, generando la creación de numerosos empleos, resultando un importante atractivo para la llegada de pobladores provenientes de otras provincias y pueblos del interior".
Otro hecho fundamental para el crecimiento de esta ciudad fue que a partir de la década del '70 y '80 se produce una importante migración campo ciudad, desde los pueblos del interior de la provincia hacia la misma.
Esto deja evidenciar el peso del sector terciario, escaso desarrollo del sector industrial y participación del sector primario siendo las principales causantes de este proceso, lo que se traduce en un centro urbano netamente de servicios por ser el asiento del gobierno provincial.
El crecimiento urbano, conjuntamente con otros factores, trae como resultado un desborde de la superficie urbana, siguiendo los trazados de las rutas nacionales N° 5 y 35, en detrimento de la compactación y consolidación de los sectores intermedios de la ciudad. Ello también ha sido provocado por los límites y barreras, naturales y artificiales que restringen y condicionan su expansión, fundamentalmente en sus sectores Noreste, Sur y Oeste.
Estas barreras son, por ejemplo: el aeropuerto al Norte, la colonia penal y la estación de cargas del ferrocarril, al Noreste; el parque industrial al Sur y el basurero, las piletas de tratamientos de líquidos cloacales y la laguna Don Tomás, al Oeste.
A pesar de esto "el área urbanizada de la ciudad adopto una forma tentacular, siguiendo los trazados de las rutas nacionales Nº 5 y 35, y los ejes de crecimiento más significativos son hacia el Este coincidiendo con el trazado de la Ruta Nº 5, hacia el Norte sobre la Ruta Nº 35 y hacia el Sudoeste con la Avenida Perón" (Dillon, Cossio; 2009: 135).
En la actualidad la ciudad de Santa Rosa junto a la localidad de Toay han conformado una aglomeración única, conectadas como se mencionó anteriormente a través de la Av. Perón.
Dicho crecimiento acarreo una serie de demandas por parte de la población que debieron ser resueltas por el Estado, casi en su totalidad, en lo que refiere a cobertura de servicios e infraestructura, tales como: redes de gas natural, cloacas, agua potable y alumbrado público, recolección de residuos, asfalto y riego en calles sin asfaltar y por

ultimo un apropiado servicio de transporte público de pasajeros entre otros.
A partir del análisis realizado se pueden evidenciar las diferentes transformaciones que sufrió la ciudad de Santa Rosa, como así también las demandas que el Estado ha tenido que ir resolviendo.
La ciudad se encuentra favorecida por la función administrativa por ser la capital, sumado esto a la primacía del sector servicios y la importancia que posee la Universidad Nacional de La Pampa, como factores de atracción de la población tanto del interior de la provincia como de provincias vecinas. Otro aspecto que hace a la jerarquía de la misma es la posición estratégica que posee en cuanto a la conectividad con el resto del país convirtiéndose en un punto obligado de acceso de la población que se desplaza tanto al Norte, Sur como al Este y Oeste del país.

Historicidad del transporte urbano en Santa Rosa.
En comparación con otras ciudades del país el desarrollo histórico del transporte en Santa Rosa es acotado, la primera empresa prestataria del servicio fue la 22 de Abril a partir del año 1994, más tarde en el año 1998 ingreso la empresa El Indio en sociedad con Pellegrini, aquí los recorridos se encontraban divididos, donde El Indio adquirió la línea 2, la 1 y un sentido de la 5 y Pellegrini, tenía las líneas 3, 4 y un sentido de la 5. Por el año 2000 se retira la empresa Pellegrini y adquiere la concesión completa del servicio la empresa El Indio incorporando la línea 6, finalmente luego de 6 años de prestación adquiere el pliego de concesión e ingresa a la ciudad de Santa Rosa Grupo Plaza, incorporando dos líneas, 7 y 8; prestando servicio con la totalidad de unidades nuevas piso bajo hasta el mes de septiembre de 2013, cuando entonces de común acuerdo el municipio y la empresa deciden la rescisión del contrato, lo cual llevo a que se establezca una nueva licitación, adquiriendo el pliego tres empresas, Chevallier, Recreo y Autobuses Santa Fe, convirtiéndose finalmente en prestataria del servicio en septiembre de 2013 Autobuses Santa Fe.
Cabe destacar que este servicio siempre fue prestado por empresas privadas, reguladas a través del municipio.
Para que una empresa comience a presar el servicio el municipio debe llamar a licitación, publicando la venta de los pliegos, donde las diferentes empresas interesadas en prestar el servicio deben adquirirlos.
Una vez analizados los pliegos por parte de las empresas, las mismas presentan sus ofertas al municipio, este deberá verificar y estudiar los diferentes aspectos consignados y decidirá cuál será la empresa prestataria del servicio.
En lo que respecta a los recorridos, son estipulados en los pliegos por parte del municipio, pero la empresa puede presentar modificaciones en base a las demandas, inconvenientes o mejores de cualquier tipo, siempre que se garantice el servicio y el municipio apruebe las modificaciones.

El transporte en Santa Rosa.
En la ciudad de Santa Rosa se pueden encontrar dos tipos de servicios de transporte,

por una parte el servicio público de pasajeros brindado por el municipio a través de la concesión a la empresa Autobuses Santa Fe y por el otro el servicio brindado para estudiantes, docentes y no docentes de la Universidad Nacional de La Pampa.
En la ciudad de Santa Rosa el servicio público de pasajeros es prestado por el Grupo Autobuses Santa Fe, la cual es una corporación empresaria argentina fundada en el 2001, como lo indica su nombre tiene su asiento en la ciudad de Santa Fe.
La ciudad posee un total de ocho líneas, siete atraviesan la ciudad longitudinalmente, y una posee un recorrido circular completo, tratando de complementar así los demás recorridos. (Figura3)

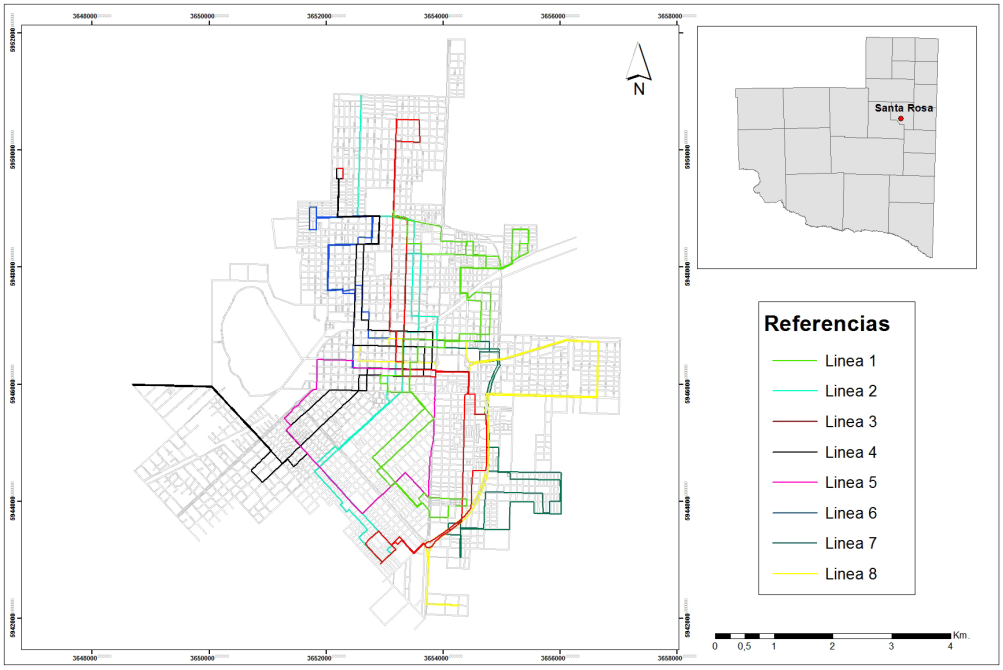


Figura 3. Red de transporte público de pasajeros. Fuente: Atlas Geográfico y Satelital de la provincia de La Pampa – Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de La Pampa, el mismo fue elaborado con datos proporcionados por Dirección de Protección Ambiental y Servicios Públicos de la Municipalidad de Santa Rosa 2014.

En cuanto a la forma de pago se realiza a través de tarjetas magnéticas siendo el valor del mismo $ 5,35, vale la pena destacar que ese precio se encuentra subsidiado en la categoría general en $0,40 para pensionados jubilados y ex combatientes $1,20, el precio es acordado entre el municipio y la empresa prestaría pudiendo haber incrementos paulatinos los cuales deben ser consensuados por ambas partes, un aspecto a tener en cuenta es la gratuidad del boleto escolar en todos los niveles educativos, logrado a raíz de una serie de reclamos al municipio encabezados por

estudiantes de los diferentes niveles educativos vigente a partir del 1 de octubre de 2014 aprobado en la ordenanza N° 5115/14.

Con respecto a las unidades, las mismas son micros de piso alto, con un total de 32 unidades, de las cuales 4 son piso bajo y partir del 2 de noviembre de 2014 se suman 4 unidades 0 km equipadas con rampas para personas con capacidades diferentes.

Revisando la historia de Autobuses Santa Fe se pudo constatar que dicho grupo presta servicios en Caleta Olivia, Villa Carlos Paz (Córdoba), Córdoba Capital, Montecristo (Córdoba), Lomas de Zamora (Bs As), Tomás Guido (Bs As), Neuquén, Recreo (Santa Fé), San Miguel de Tucumán (Tucumán), Resistencia (Chaco) Ushuaia (Tierra del Fuego) y Santa Rosa (La Pampa). Como puede observarse este grupo suministra el servicio en las ciudades más importantes del país.

En cuanto a las frecuencias de servicio como se mencionó anteriormente, las mismas deberían rondar los 20-25 minutos, aunque al realizar los diferentes recorridos se pudo evidenciar que los mismos no se cumplen, en muchos casos las demoras superan los 30 minutos, esto genera serios inconvenientes en los usuarios. Por otra parte se pudo evidenciar la falta de refuerzos en horas pico.

Al realizar el análisis cartográfico se pudo ver la superposición de recorridos de ciertas líneas en diferentes puntos de la ciudad, como por ejemplo el área central de la ciudad, centro cívico y Hospital Lucio Molas, por otra parte se puede evidenciar la falta de conectividad en algunos barrios periféricos de la ciudad, como el barrio las artes en la zona Norte de la Ciudad y el barrio los hornos en el Sur-Oeste de la ciudad.

Por otro lado La Universidad Nacional de La Pampa cuenta con un transporte universitario propio desde el año 2006, de acuerdo a la Resolución Nº 217/2006 que creó el Programa de Transporte de la Universidad Nacional de La Pampa, en el año 2011 con la finalidad de incorporar a las Unidades Académicas residentes en la ciudad de General Pico.

Dicho servicio es de carácter gratuito y en Santa Rosa conecta la ciudad con el campus universitario de las facultades de Agronomía y Ciencias Exactas y Naturales, dicho servicio es brindado por la Universidad Nacional de La Pampa a toda la comunidad universitaria con carácter gratuito, este servicio al ser utilizado por un gran número de estudiantes, docentes y no docentes en muchas ocasiones se ve colapsado, generando inconvenientes en lo que respecta a su correcto funcionamiento. Otro aspecto a destacar es el trayecto que conecta la ciudad con el campus universitario, el cual se realiza por la Ruta Nacional 35, por la que transitan diariamente gran cantidad de viajeros, y se producen en ella muchos accidentes viales.

Este servicio cuenta con 4 micros y una combi. Es importante aclarar que existen 4 colectivos que se encuentran fuera de servicio y a partir de la primera semana de noviembre del corriente año, arribaran a la ciudad 4 unidades 0 km. Adquiridas con financiación propia.

Realizando un informe estimativo con los datos suministrados por la secretaria de coordinación y planeamiento de la UNLPam se pudo recabar que los días lunes viajan 1.028 personas aproximadamente. Esto demuestra el gran número de usuarios que

posee el servicio en un solo día.
Es por ello que sería útil que se extienda una línea al servicio público de pasajeros de la ciudad, la cual llegue hasta el campus por caminos vecinales, disminuyendo así el riesgo accidentológico y al mismo tiempo produciendo una unificación en cuanto a transporte público.

Estado actual del transporte.
Con el crecimiento y dinamismo de las ciudades se van implementando políticas de sostenibilidad en la construcción de transporte a través de acciones que articulen transporte, crecimiento y territorio.
Realizando una comparación entre lo estatuido en los pliegos y su aplicación, se puede evidenciar, que el estado actual no se condice con los mismos; ya que en cuanto a las unidades las mismas no son las adecuadas para el acceso de personas con movilidad reducida ya que poseen piso alto, no poseen rampa ni lugar en el interior para albergar sillas de ruedas.
Se indago sobre la modificación en las unidades existentes donde la respuesta fue negativa por el escaso espacio que existe entre la puerta y la caja de cambios, sumado a que son 4 los escalones que se deben subir para acceder a la unidad.
La empresa comunico que se seguirán sumando progresivamente unidades piso bajo, en la actualidad 4 líneas poseen colectivos piso bajo y como se mencionó anteriormente, a partir de la primer semana de noviembre del corriente año, todas las líneas quedaran cubiertas con unidades adaptadas para personas con capacidades diferentes.
También existe incumplimiento por falta de señalización tanto de paradas como los planos de los recorridos al interior de las unidades, al igual que el excesivo precio del boleto.
Con respecto a la reestructuración de las líneas, las mismas se realizan de común acuerdo, entre el municipio y la empresa prestataria del servicio.
Realizando un análisis de los planos de la ciudad suministrados y relevados por la Dirección de Protección Ambiental y Servicios Públicos de la Municipalidad de Santa Rosa, se pudo ver que las 8 líneas poseen en sus recorridos calles sin asfaltar, esto se traduce en la falta de políticas públicas orientadas al mejoramiento de las calles, no respectando el pliego de la licitación y las condiciones establecidas por la actual empresa prestataria en cuanto a la pavimentación de calles para la prestación de un mejor servicio.
En cuanto a la línea 1 se puede ver que la misma posee 40 cuadras de calles de tierra en una vuelta en el total de su recorrido, la línea 2 posee 22 cuadras de ida y 22 cuadras de vuelta de calles de tierra lo cual se traduce en un total de 44 cuadras de calles de tierra, por otra parte la línea 3 tiene 11 cuadras de calles de tierra en la ida y 15 en la vuelta totalizando 26 cuadras de calles de tierra, la línea 4 posee 9 cuadras en la ida y 9 en la vuelta dando como resultado 18 cuadras sin asfalto; la línea 5 o también llamada circular solo posee 4 cuadras de calles de tierra. Por su parte la línea 6 posee 12 cuadras de ida y 12 cuadras de vuelta sumando 24 cuadras sin asfaltar,

La línea 7 en el total de su recorrido tiene 120 cuadras de calles de tierra por último la línea 8 posee 50 cuadras sin asfaltar.
Esto pone de manifiesto que en una ciudad intermedia como lo es Santa Rosa la cantidad de cuadras sin asfaltar representa un número elevado, resultando la más conflictiva la línea 7 mientras que la línea 5 es la que se encuentra en mejor posición.
Si bien las calles siguen aun sin asfaltarse, esto era un requisito estipulado en los pliegos, el cual hacía referencia a que las calles de tierra por cuales transitaban las unidades del servicio tenía prioridad de asfaltado, para reducir los inconvenientes en las unidades.
También es notable la falta de políticas públicas que lleven a la descompresión del centro Santarroseño habilitando nuevas calles para la circulación de las diferentes líneas. Lo que demuestra la falta e ineficiente planificación urbana en cuanto al desarrollo de las redes de transporte en una ciudad intermedia como lo es Santa Rosa.

Políticas implementadas y sugeridas en materia de transporte.
La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar objetivos planteados, teniendo en cuenta la situación actual además de los factores internos y externos que pueden influir en el logro de dichos objetivos. Para el alcance de los mismos es necesario la elaboración de políticas que respondan a las diferentes problemáticas a abordar, Joan Subirats (2008: 36) define como Política pública a "una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)".
En materia de transporte las políticas públicas y/o privadas pueden ser de diversa índole, como la reestructuración de un recorrido o frecuencia, señalización de paradas, formas de pago, controles ambientales entre otras cuestiones.
Para facilitar el estudio se clasificaron en políticas implementadas, entendiendo a las mismas como aquellas políticas tanto públicas y/o privadas llevadas a cabo por diferentes actores, y políticas sugeridas, resultados de evaluaciones realizadas al actual sistema de transporte.
Las políticas aplicadas confieren un carácter importante para analizar la manifestación espacial del transporte en el territorio.
Al analizar el caso del transporte en Santa Rosa se pudo evidenciar las políticas implementadas por el gobierno municipal.
Una política implementada fue la modificación de los recorridos de ciertas líneas ante las demandas de la población, como por ejemplo la línea 8 que incluyo en su recorrido el barrio conocido como Villa Martita, pudiendo inferir que dicha modificación se debe

a la demanda de la población que se traslada a realizar tareas en casas de familia como por ejemplo personal doméstico, jardineros, niñeras entre otras.
Es importante aclarar que en dicho barrio los residentes no consideraban pertinente el acceso del servicio ya que el mismo producía una modificación importante en el recurso paisajístico.
Otro cambio significativo se dio en la readecuación de la línea 7 la cual abarca por completo el barrio Reconversión, cubriendo de esta manera el barrio inaugurado recientemente y el que se encuentra en pleno proceso de construcción.
También se dio una reestructuración en la línea 5, conocida como "Circular", la misma en el recorrido realizado por la empresa plaza cumplía la función de complementar las otras 7 líneas de forma circular, pero realizaba un corte en su recorrido, lo que la convertía en un recorrido semicircular, debido a que tenía un punto de partida y uno de llegada.
Pero actualmente la empresa Santa Fe no realiza este "corte" en el recorrido, lo que efectiviza la complementación con las demás líneas.
Se puede destacar como política importante la implementación de tarjetas magnéticas como único medio de pago, por otra parte a raíz de reclamos de estudiantes de diferentes niveles educativos, se consiguió la reglamentación del boleto estudiantes gratuitos.
Debido a la importante extensión del recorrido realizado por la línea 3, la misma debió ser dividida en tres ramales, A, B y Cementerio. El A correspondiente al barrio Matadero, el B el servicio común y el del cementerio que funciona solo los fines de semas con dos frecuencias, una por la mañana y la otra por la tarde.
Se pudo observar también, que los recorridos de las líneas 4 y 8 se invirtieron, es decir la línea 4 realiza el antiguo recorrido de la línea 8 y la línea 8 realiza el antiguo recorrido de la línea 4.
Ante la falta de suficientes unidades con accesibilidad para personas discapacitadas, la municipalidad en conjunto con la empresa propuso la prestación de un servicio diferencial puerta a puerta, sin embargo muchas de las personas con movilidad reducida no vieron con buenos ojos la alternativa por considerarla discriminatoria y estos aspectos se tradujeron en juicios por parte de ONG.
En cuanto a sugerencias que podrían efectuarse se considera pertinente para evaluar la eficiencia de los recorridos la realización del índice de Rodeo, el cual reflejara el grado de eficiencia de la red de transporte. A través del cálculo del índice de rodeo, se podrá comparar las distancias reales en una red de transporte (por ejemplo distancias por carretera) con las distancias ideales (distancias en línea recta), cuanto mayor sea la semejanza entre ambas magnitudes más eficiente se puede considerar la estructura de una red.
Un serio inconveniente que aqueja el área central de la ciudad es la concentración de varias líneas, generando serios inconvenientes en lo que respecta al tránsito y a contaminación, por otra parte se pudo observar la superposición de líneas en algunas áreas de la ciudad, esto sería posible con la utilización de colectivos con fuelles que

por un lado generarían menor contaminación al reducir el número de unidades en circulación y por otra parte descomprimiría el área al poseer mayor capacidad para transportar pasajeros resultando beneficioso también en horarios pico donde en la actualidad no se da el refuerzo del servicio.
Otra posible alternativa sería proyectar un centro nodal en forma de flor donde confluyan todas las líneas y a partir de ella se extiendan redes que comuniquen ese centro con los diferentes barrios de la ciudad.
Una política que podría llevarse a cabo para garantizar la calidad del servicio es la puesta en funcionamiento de los GPS que poseen todas las unidades y la implementación de paradas inteligentes que permitan al usuario conocer la frecuencia y ubicación exactas de los micros.
En lo que respecta al acceso equitativo y seguridad por parte de los usuarios se considera de gran relevancia la puesta en marcha de unidades piso bajo que posean rampas para discapacitados, espacio para sillas de ruedas, cinturones para amarrar entre otras cuestiones.
Un aspecto que haría más eficiente y dinámico el uso del transporte es la adecuada señalización de paradas y la colocación de cartelería informativa en las unidades en lo que respecta a recorridos, paradas y frecuencias.
Actualmente dan una serie de reclamos por parte del personal de Autobuses Santa Fe y consideran necesario la instalación de baños químicos en las terminales, esto se encuentra establecido en los pliegos y en la realidad no se da su efectivo cumplimiento.
Ante la falta de cartelería y señalización de paradas entre otras cuestiones, lo que lleva a que el usuario poco frecuente no pueda realizar una correcta utilización del servicio, se sugirió al municipio la confección y unificación de cartelería, para beneficiar tanto al usuario frecuente como al potencial, al brindar más y mejor información en lo que respecta a recorridos, paradas, frecuencias, combinaciones entre otros aspectos.
Para finalizar y en lo que respecta al transporte universitario se considera necesario la apertura de calles vecinales que posibilitarían la conexión entre la ciudad y el campus universitario, a partir de esto se podría extender una línea urbana de pasajeros para estudiantes, docentes y no docentes que complemente el servicio universitario existente.
En la actualidad existe un proyecto presentado en vialidad nacional que implica la remodelación de la ruta nacional N° 35 desde la rotonda norte hasta el límite con la provincia de Córdoba; en una primera etapa se construirían calles colectoras desde la rotonda Norte hasta el barrio Las Artes y luego una ciclo vía hasta agronomía con la construcción con una dársena que facilite el ingreso al campus universitario, cabe destacar que este proyecto se encuentra en proceso de evaluación.

Reflexiones finales.

En principio se puede decir que la investigación no puede darse por concluida ya que la misma consiste en un avance de investigación.
El crecimiento de la población urbana y su consiguiente dinamismo, obliga al Estado

a tomar decisiones en búsqueda de alternativas que lleven al correcto funcionamiento del territorio, administrar, regular, controlar y planificar las acciones que se desarrollan en un lugar determinado constituyen acciones que deben llevarse a cabo mediante la correcta ejecución de políticas.

Una vez realizado el análisis sobre las políticas públicas en materia de transporte se pudo evidenciar que si bien el gobierno local ha establecido una serie de acciones que apunten a la reestructuración y mejoramiento del servicio de transporte público de pasajeros las mismas resultan insuficientes.

A partir de ello se pudieron inferir políticas ejecutadas y se elaboraron sugerencias que pudieran servir de soporte para la toma de decisiones.

Si bien en el mes de septiembre del año 2013 se dio un cambio de empresa en la prestación del servicio del transporte público de pasajeros, las transformaciones producidas en lo que respecta a frecuencias, extensión, calidad del servicio, infraestructura entre otros no fueron significativos.

como se planteó anteriormente los recorridos tuvieron una serie de modificaciones al ingresar la nueva empresa, sin embargo con la elaboración cartográfica y la salida al terreno se pudo ver que los mismos no se encuentran aprovechados al máximo ya que presentan superposiciones que podrían ser reajustadas si se efectuaran políticas tendientes al mejoramiento de la red de transporte local.

La identificación de las variables que intervienen en la dinámica territorial permiten conocer una parte del problema, además de comprender y analizar las interrelaciones que existen entre esas variables. La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar objetivos planteados, teniendo en cuenta la actual situación además de los factores internos y externos que intervienen en el dinamismo socioterritorial.

Por este motivo en este trabajo se habla de movilidad ya que la “movilidad urbana es la práctica social de viaje que conjuga deseos y necesidades de desplazamiento (o requerimientos de movilidad) con capacidades para satisfacerlos. Ambos son resultado y condición de la inserción de un grupo en un contexto social, definido por factores físicos, locacionales, económicos, regulatorios, culturales, de género y étnicos, entre otros” (Gutiérrez y Minuto, 2007).

Esta situación hace que la gestión local deba desarrollar estrategias y planes a futuro para un correcto funcionamiento de la red de transporte local.

A partir de esto se considera pertinente una readecuación del transporte público de pasajeros en la ciudad de Santa Rosa, esto podría llevarse a cabo mediante acciones progresivas, como por ejemplo señalizando las paradas, instalando cartelería adecuada en las unidades que informe a los usuarios los recorridos y paradas de la línea, adecuación de las unidades para personas con capacidades diferentes entre otras; hasta llegar a la proyección de un centro nodal en forma de flor donde confluyan todas las líneas y a partir de ella se extiendan redes que comuniquen ese centro con los diferentes barrios de la ciudad.

Con respecto al transporte universitario se puedo detectar que la Universidad Nacional de La Pampa fue precursora en la concreción de un programa propio de transporte

gratuito para la comunidad universitaria, cubriendo las demandas de estudiantes, docentes y no docentes de la Facultad de Agronomía y la facultad de Ciencias Exactas y Naturales que concurren a realizar diversas tareas al campus universitario en la ciudad de Santa Rosa y a la Facultad de Ciencias Veterinarias en el caso de General Pico.
Las técnicas cartográficas actuales y la revolución de la información confieren a la cartografía temática un papel destacado e importante para conocer la realidad de nuestro territorio. El Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa, pretende ser una herramienta interactiva y permanente para evaluar con precisión y confianza la realidad socioterritorial de la provincia de La Pampa, es por esto que disponer de información actualizada y una cartografía apropiada permite conocer y analizar la compleja y dinámica realidad espacial; facilitando la toma de decisiones en pos de un correcto ordenamiento territorial.

Bibliografía.

- BLANCO, J. (2006). De la noción de impacto a la de procesos asociados. Reflexiones a partir de la relación autopistas-urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Mundo Urbano Nº28, Buenos Aires: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28.
- BLANCO, J. (2007). La geografía de las redes. En Fernández Caso, M.V. (coord.). Geografía y territorios en transformación. Nuevos temas para pensar la enseñanza. Buenos Aires: Noveduc.
- BLANCO, J. (2010). Notas sobre la relación transporte – territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. En Revista Transporte y Territorio Nº3. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, p. 172-190, www.rtt.filo.uba.ar.
- BOSCH, A. (2003) Economía del Transporte. Capítulo 3. Barcelona.

BRANDES U; KENIS P; et al. (2005). La explicación a través de la visualización de redes. En REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.9, #6. Barcelona. http://revista-redes.rediris.es.

- CARRERA C., DEL CANTO C. (1988). "Trabajos Prácticos de Geografía Humana". España: Editorial Síntesis.
- DE RUS, G; CAMPOS, J; y BOSCH, A. (2003). Economía del transporte. España: Universidad de La Palmas de Gran Canarias.
- DILLON, B. y COSSIO, B. (2009). Población y ciudades; dinámicas, problemas y representaciones locales. Santa Rosa: EdUNLPam.
- GUTIERREZ, A. y MINUTO, D. (2007). "Una aproximación metodológica a lugares con movilidad vulnerable", en XIV CLATPU, CLATPU-ANPET, Río de Janeiro, Nº 366 (en CD ROM).
- MOLDES TEO, J. (1995). Tecnologías de los Sistemas de Información Geográfica. Madrid, España: Editorial RA-MA.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000). Los horizontes de la geografía. Teoría de la Geografía. Barcelona: Ariel.

• PALAZZO, L; MONTEIRO, E. (2013). El transporte público de pasajeros en Santa Rosa. ¿Una ciudad conectada?, Trabajo inédito presentado como finalización y aprobación de la materia SIG y Teledetección. Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de La Pampa. Santa Rosa – La Pampa.
• ROCCATAGLIATA, J. (2013). Las infraestructuras y los equipamientos en la gestión y planificación sostenible de las ciudades. Buenos Aires: CIMOP.
• SEGUÍ PONS, J. (2003). Pluralidad de métodos y renovación conceptual en la geografía de los transporte del siglo XXI. En Scripta Nova. Vol. VII, Nº 139. http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-139.htm. 2003. España.
• SEGUÍ PONS, J. (1995). Análisis y estructuración de las redes en el espacio. En Prácticas de análisis Espacial. España: OIKUS-TAU Ediciones. Barcelona. Pp. 87-200.
• SUBIRATS, J; METER, C; et al. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
• TAPIADOR, F.J. (2001). El papel del Geógrafo en las directrices de ordenación territorial. Boletín de la AGE-Asociación de Geógrafos Españoles.
TOINT, P. (1992). La modelización del transporte. En Mundo Científico Nº116. España.

Encuentros Impensados. Problemas y potencialidades urbanísticas de las superposiciones entre la retícula y los trazados ferroviarios en Santa Fe.

Robles, Ricardo

PALABRAS CLAVE
· Retícula
· Ferrocarril
· Superposición

Resumen / La retícula, es asumida como un patrón planimétrico ordenador extremadamente abstracto que, entre otras cosas, pretende hacer caso omiso de todo tipo de preexistencia (Kawano, 2011). Por su parte, el tendido de los grandes trazados ferroviarios supuso la imposición a escala urbana de un componente estructural que contradice la lógica ordenadora de una retícula que, de todos modos, continuó extendiéndose inflexiblemente. La superposición entre ambas estructuras no fue planeada, y trajo consigo muchos problemas a la ciudad –los cuales hoy continúan con diversa intensidad a pesar de que muchos de los trazados ferroviarios están abandonados, reciclados o sub-utilizados. Frente a esta situación se sostiene la postura de Ignasi de Solà-Morales (1995), según la cual las áreas abandonadas y a menudo indefinidas de las ciudades poseen un gran potencial de cambio. En este sentido, el propósito de esta investigación es fundamentalmente identificar oportunidades de desarrollos futuros, tomando como caso de estudio un área de la ciudad de Santa Fe fuertemente condicionada por las superposiciones aludidas. Las principales actividades realizadas en esta investigación fueron: relevar dicha área de estudio; clasificar diferentes tipos de superposiciones entre la retícula y los trazados ferroviarios; y generar un catálogo de diferentes tipos de intervenciones en situaciones urbanas que pudiesen servir como base para futuras propuestas en la ciudad de Santa Fe. Como resultado de estas instancias operativas, se generó un cartografía instrumental en el territorio que podría contribuir a generar propuestas urbanas más críticas.

MACHADO, ROSANA SIFUENTES
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litortal
Argentina
E-mail: ricardorobles.88@gmail.com

INTRODUCCION

La retícula es asumida como un patrón planimétrico caracterizado, entre otras cosas, por su crecimiento "autista" en relación a todo tipo de preexistencia. Se trataría de una "especulación mental" que impondría un principio de orden abstracto a un territorio que se asume como tabula rasa a colonizar (Kawano, 2011). Por su parte, el tendido de los trazados ferroviarios complementó el proceso de dispersión de la ciudad en el territorio, potenciando así una estructura sectorizada en un proceso de rápida urbanización (Bordorsf, 2003). Pero a escala urbana, las vías del ferrocarril supusieron la imposición de un componente estructural que contradice la lógica ordenadora de una retícula que continuó extendiéndose sin ningún intento de articulación con estos nuevos trazados. Esta superposición no planificada trae aparejado un conjunto de situaciones problemáticas, que hoy se ven agravadas porque gran parte de las infraestructuras ferroviarias se encuentran obsoletas, subutilizadas o recicladas.

Frente a esta situación, vale la pena traer a colación el concepto de terrain-vague, según el cual las áreas abandonadas y a menudo indefinidas de las ciudades poseen un gran potencial de cambio (Solà-Morales, 1995). En este sentido, el propósito principal del trabajo no es verificar hipótesis para construir certezas sobre procesos pretéritos, sino fundamentalmente identificar oportunidades para desarrollos posibles.

OBJETIVOS

El trabajo apunta a relevar y analizar aquellas situaciones de la ciudad de Santa Fe, en donde la regularidad de la retícula se ve alterada por la presencia de trazados ferroviarios, con el fin de indagar en torno a los problemas y a las potencialidades que presentan dichos puntos de encuentro. Se decidió concentrar la investigación en las áreas situadas al norte de Boulevard Pellegrini-Gálvez, por ser las más condicionantes en este sentido.

El carácter que asumen estas superposiciones, habilita a un estudio de tipo indicial. Es decir un estudio que, partiendo del análisis de situaciones excepcionales "no planificadas", permita por un lado entender el modo en que la coexistencia de ambas estructuras incide en el sistema de espacios públicos, en los tejidos, y en la legibilidad del paisaje urbano; y por el otro, evaluar la capacidad que tienen estos espacios, como anomalías, para transformarse en elementos re-ordenadores y re-cualificadores del espacio público, del tejido y del paisaje. Para esta última cuestión resulta fundamental el análisis de intervenciones urbanísticas sobre situaciones que presenten analogías con los casos relevados.

PUNTO DE VISTA

En el marco de una disciplina en torno a la cual no existe un consenso definitivo sobre su status científico, resulta fundamental la construcción de un punto de vista.

Un primer paso para esta construcción parte de la distinción realizada por Gabrielle Scimeni (1971) entre enfoques urbanológicos – que apuntan hacia un conocimiento "puro" – y urbanísticos – que apuntan hacia un conocimiento condicionado por la voluntad de transformación. Este trabajo asume un enfoque urbanístico, apuntando a generar una cartografía instrumental que, "sirva para hacer cosas, más que para

meramente describirlas" (Zaera-Polo, 1998).

Un segundo paso en la elaboración de este enfoque, se basa en la teoría metodológica planteada por Carlo Ginzburg (1986), la cual refiere a la importancia de abordar una problemática a partir dos paradigmas: el galileano y el indicial. El galileano refiere al estudio sobre aquello que puede ser reconstruido a partir de una estructura general. El indicial refiere a aquello que es individual y cualificable; a los indicios, síntomas, y/o huellas que son capaces de revelar fenómenos profundos, en este caso en el territorio. Esta investigación hace hincapié en el paradigma indiciario, concentrándose en elementos secundarios, remanentes y no planificados de dos sistemas estructurales (retícula y trazado ferroviario), sin desconocer las gravitaciones que pueden tener las consideraciones del paradigma galileano.

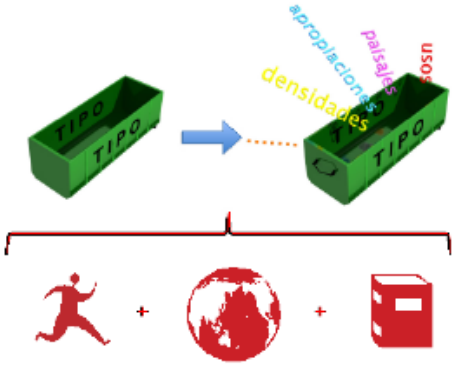
Muchas veces las situaciones derivadas de acciones no pensadas son las que poseen las características definidoras de un hecho determinado. Son las pequeñas cosas, las sutilezas, lo marginal, lo que permite a veces entender una realidad más profunda. "En la contemporaneidad es el detalle el que caracteriza a la sociedad" (Augé, 2011).

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

Un primer lineamiento se basa en la programación de actividades enmarcadas dentro de los cánones de la triada clásica de Patrick Geddes, "survey, analysis, plan" –esto es, una instancia de relevamiento bibliográfico y de campo, una instancia analítica y, para este caso, una instancia proto-propositiva, en la cual se reflexionará sobre las potencialidades que presenta el objeto de estudio para su propia transformación y la de su entorno inmediato.

Un segundo lineamiento parte de las dificultades empíricas y lógicas presentes en la praxis del urbanismo, utilizando una metodología planteada por diferentes autores (Solà-Morales, 1995; Montaner, 1999; Zaera-Polo, 1998), quienes frente a un marco complejo, recomiendan elaborar una cartografía que demuestre la multiplicidad de situaciones y acontecimientos que suceden en el territorio. Para formular esta cartografía, se adopta en la investigación una sistematización de la información que permita abarcar la mayor cantidad de situaciones: la lógica de la clasificación – la cual, en este caso, permite generar "tipos de encuentros" conformados por características definidoras, pudiendo funcionar como un contenedor básico al cual es posible sumarle características contingentes (Sartori, 2006).

La exclusión de una serie de datos en las tipologías resulta en una clasificación que es, en cierto grado y dentro de un marco establecido, elástica. Por ello Sartori (2006) explica que el principal problema en las definiciones altamente denotativas es delimitar, esto es aferrarse al referente, establecer sus confines: que está incluido y que está excluido. Es clave entender que las tipologías que se establecerán aquí parten de conceptos empíricos, conceptos observables de alguna manera, y por ello evaluables, validados, invalidados o modificados mediante observaciones. En función de limitar el tipo básico es fundamental la etapa de relevamiento, la cual parten de tres fuentes principales: recorrer; imágenes satelitales; bibliografía. La siguiente gráfica es una síntesis conceptual de dicho proceso.



(1) Esquema síntesis. *Fuente: Elaboración propia.*

(1) Esquema síntesis. Fuente: Elaboración propia.

Un tercer lineamiento, parte de la puesta a prueba de algunas de las hipótesis formuladas en el trabajo, teniendo como base el modelo argumentativo propuesto por Stephen Toulmin (1958), quien considera que un argumento es una estructura compleja de datos que precisan ser articulados, para lo cual se establece un modelo de argumentación que consta de seis partes que permiten analizar los argumentos retóricos, involucrando un movimiento que parte de una evidencia y llega al establecimiento de una aserción. El movimiento de la evidencia a la aserción es la mayor prueba de que la línea argumental se ha realizado con efectividad. La garantía permite la conexión. Los otros tres pasos del modelo son respaldo, cualificador modal y reserva. Así la garantía anterior tiene un respaldo en estudios realizados por expertos, en testimonios orales, historias de vida, entre otros. El cualificador modal indica el grado de fuerza o de probabilidad de la aserción. La reserva habla de las posibles objeciones que se le puedan formular (Rodriguez Bello, 2004).

TIPOS DE ENCUENTROS

A partir de un estudio metodológico y bibliográfico, se llegó a la premisa de un sistema de relaciones espaciales que genera un tipo de encuentro básico y flexible, que admite diferencias características definidoras y contingentes. Este sistema se basa en las relaciones topológicas que existen entre los componentes de la retícula y los trazados ferroviarios. En relación a esto, es necesario realizar una aclaración:

La topología es una rama de la matemática que estudia la distorsión de los elementos. Esto se logra transformando sus características contingentes, sin modificar sus características definidoras. Las consideraciones topológicas tenidas en cuenta son:

A. La conectividad: Un conjunto conexo es aquel formado por una sola pieza, que no se puede dividir. Si decimos que no es conexo, es disconexo. Este principio permite diferenciar tipos de tejidos: compactos o dispersos; y la conectividad de la retícula con los trazados ferroviarios. (Fig. 2)

B. La continuidad: Una función continua es aquella cuya gráfica puede dibujarse sin

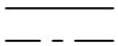
levantar el lápiz del papel (formalmente su grafo es un conjunto conexo). Esto se traduce, por ejemplo, en la continuidad o discontinuidad de la retícula al momento de encontrarse con el ferrocarril. (Fig. 3)

C. La convergencia: Es el límite de una sucesión. Puede ser convergente o divergente, es decir toca o no su límite. En la actualidad, los trazados ferroviarios en la ciudad de Santa Fe no representan en su mayoría un límite para la ciudad, sí una barrera. Sin embargo, si puede representar un límite para ciertos sectores o barrios de la ciudad. En todos los casos el límite es convergente con el ferrocarril, pero dicha convergencia se materializa de diferentes maneras. (Fig. 4)

D. La vecindad: Es el entorno de un punto contenido o no por un conjunto abierto. Este es el caso en que ciertos elementos varían su ubicación en el conjunto ferrocarril-retícula, o en su subconjunto ferrocarril / retícula. Dicha variación puede implicar que el elemento siga perteneciendo al conjunto, o haya salido de él. Un caso concreto de este ejemplo son las invasiones ilegales a los espacios ferroviarios. (Fig. 5)



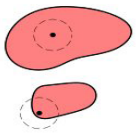
(2) Conexo y disconexo. *Fuente: Elaboración propia.*



(3) Continuo y discontinuo. *Fuente: Elaboración. propia*



(4) Convergencia. *Fuente: Elaboración propia*



(5) Vecindad. *Fuente: Elaboración propia.*

Las características definidoras, o definitorias deben reducirse al mínimo necesario. De ahí la estrategia, o la recomendación, de ser "parsimoniosos" en el definir, es decir de quedarse con las definiciones mínimas (Sartori, 2006). Las relaciones topológicas pueden representar estas características mínimas, permitiendo generar diferentes tipos de encuentros que admiten variaciones o distorsiones.

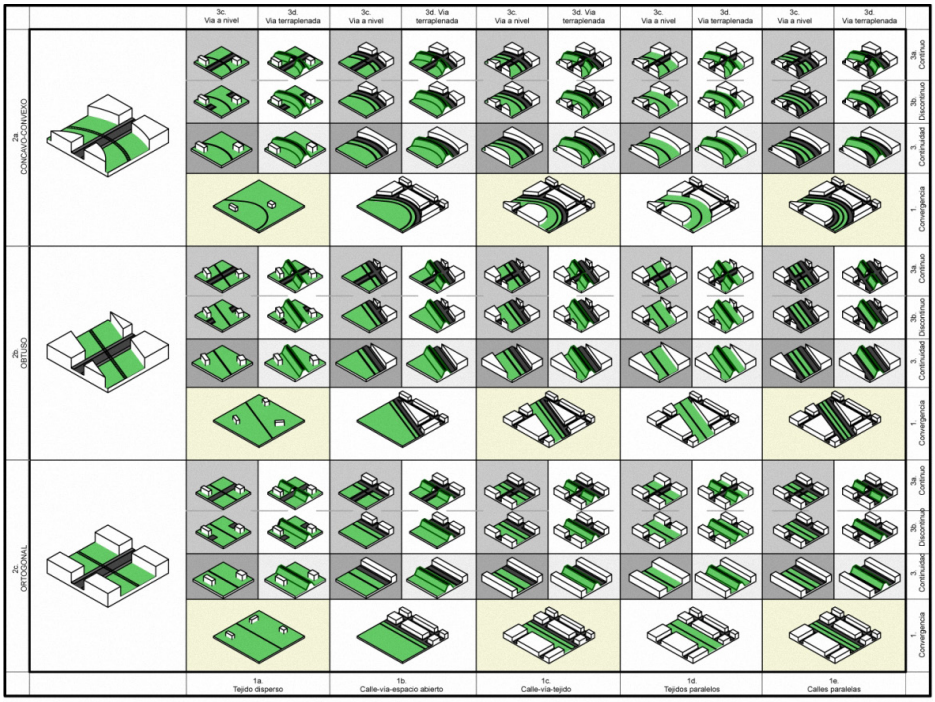
Luego del relevamiento y análisis de estos encuentros, se procedió a clasificarlos de acuerdo a las siguientes categorías:

1. Bordes: Situaciones de los bordes generados entre el ferrocarril y la retícula. Las variantes son: 1a. Tejido disperso; 1b. Calle-vía-espacio abierto; 1c. Calle-vía-tejido; 1d. Tejidos paralelos; 1e. Calles paralelas.

2. Direcciones: Conexión que supone una retícula ortogonal con una vía que adquiere diferentes direcciones. Las variantes son: 2a. Cóncava-convexa; 2b. Obtusa; 2c. Ortogonal.

3. Continuidad: Situaciones espaciales de los cruces de la retícula y los trazados ferroviarios. Las variantes son: 3a. Continuos; 3b. Discontinuos; 3c. Vía terraplenada; 3d. Vía a nivel.

La siguiente, es una síntesis gráfica de esta clasificación:



Tipos de encuentros. Elaboración propia.

CRUCES COMPLEJOS

Entre las situaciones espaciales relevadas surgieron encuentros entre la retícula y las infraestructuras ferroviarias que, por su complejidad, fue necesario analizarlos de manera diferenciada. Producto de esto, se creó una nueva categoría denomina cruces complejos.

4. Grandes Equipamientos: Entre ellos se incluyen los grandes edificios (con sus espacios de maniobra), que forman o formaron parte de las infraestructuras ferroviarias. Los ubicados dentro del sector de estudio son la Estación Belgrano y el Parque Federal. (Fig. 7)

5. Cruces de trazados ferroviarios: El cruce de los propios trazados ferroviarios entre sí genera situaciones espaciales complejas, que pueden resolverse a un mismo nivel o en diferentes niveles. (Fig. 8)

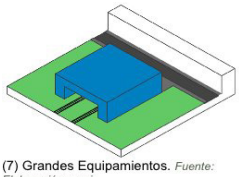
6. Cruces complejos entre trazados viales y ferroviarios: En ocasiones el encuentro entre la retícula y los trazados ferroviarios genera situaciones complejas, en donde confluyen más de una vía vehicular en dirección obtusa. Este tipo de encuentro está caracterizado por la ilegibilidad del paisaje urbano. Es uno de los casos más paradigmáticos en donde la regularidad de la retícula mantiene su carácter especulativo (Koolhaas, 1978) a pesar de todo tipo de condicionante. (Fig. 9)

7. Invasiones: Las invasiones sobre el trazado ferroviario, son tipos de encuentros que surgen principalmente cuando la relaciones topológicas de vecindad dan como

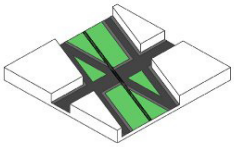
resultado el abandono del conjunto por uno de sus elementos. Casos concretos de invasión del espacio ferroviario por construcciones temporales o permanentes. (Fig. 10)

8. Ocupación: Cuando el espacio ferroviario ha sido desafectado de su función, y el estado decide ocuparlos con otro tipo de usos, se generan diferentes tipos de situaciones espaciales: 1) El espacio es ocupado por emprendimientos inmobiliarios, dotándolo de uso residencial, comercial o productivo; 2) El espacio es transformado en espacio público. En algunos casos, el antiguo trazado ferroviario es ocupado en la totalidad de su antigua superficie, dejando una cicatriz en la planta urbana de la ciudad. (Fig. 11)

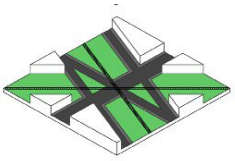
9. Desterraplenado parcial: En operaciones urbanas recientes, se procedió a desterraplenar el trazado ferroviario. Se trata de un proceso en desarrollo, parcial, inconcluso. (Fig. 12)



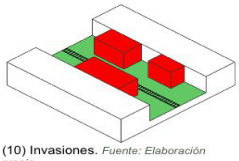
(7) Grandes Equipamientos. *Fuente: Elaboración propia.*



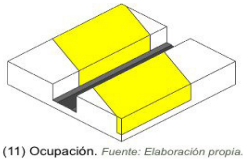
(8) Cruce de trazados ferroviarios. *Fuente: Elaboración propia.*



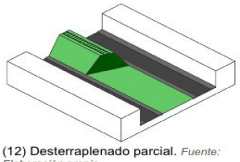
(9) Cruces complejos entre trazados viales y ferroviarios. *Fuente: Elaboración propia.*



(10) Invasiones. *Fuente: Elaboración propia.*



(11) Ocupación. *Fuente: Elaboración propia.*



(12) Desterraplenado parcial. *Fuente: Elaboración propia.*

CARACTERÍSTICAS CONTINGENTES: INVASIONES

A modo de ejemplo, se describen algunas características contingentes de uno de los tipos de encuentros: las invasiones.

Las invasiones sobre los espacios ferroviarios en la ciudad de Santa Fe, se producen de diferentes maneras – teniendo en cuenta que una invasión, en las relaciones topológicas, se produce cuando un elemento o conjunto escapa de su vecindad, ocupando el conjunto próximo. Legalmente se puede hablar (en la mayoría de los casos) de una cuestión de dominio público y dominio privado, donde el privado hace uso y abuso del dominio público.

De acuerdo con el reglamento municipal, no es legal realizar ningún tipo de ingreso desde los espacios ferroviarios hacia los lotes privados. Esto en diversas ocasiones no es respetado, por lo que se considerada un tipo de invasión al espacio ferroviario.

Luego del análisis del relevamiento realizado se pudo identificar construcciones temporales, que generalmente son extensiones de jardines privados, hacia el espacio ferroviario. Estos espacios están delimitados a partir de construcciones precarias y fácilmente removibles. Sin embargo, un estudio diacrónico de este fenómeno da cuenta de cómo estás ampliaciones de los lotes privados hacia los espacios ferroviarios,

lentamente se van consolidando en construcciones más sólidas y permanentes. Al mismo tiempo que una invasión temporal, "incita" con el transcurso del tiempo a sucesivas invasiones por parte de los vecinos, coincidiendo con lo que los sociólogos denominan el "síndrome de la ventana rota". Por otro lado, las invasiones son más masivas en los trazados ferroviarios que se encuentran inutilizados, en relación a aquellos en los cuales el ferrocarril aún funciona.

Es posible a su vez pensar en el proceso inverso de invasión: en donde el espacio ferroviario invade la retícula. Es el caso de la plaza Escalante, posiblemente uno de los mejores y más sutiles ejemplos de articulación entre las infraestructuras ferroviarias y la retícula. Este fue producto de un desterraplenado y la posterior construcción y adecuación de un espacio público.

¿DILEMA O PROBLEMA?

"El urbanismo tiene un carácter más dilemático que problemático. Ya que los conflictos urbanos no poseen una única solución, sino que poseen diferentes soluciones, que incluso pueden contradecirse." (Valiente, 2012).

Es necesario comprender esta afirmación en el marco de una disciplina en la que la teoría alimenta a la práctica, y la práctica alimenta a la teoría. Para ello retomo la siguiente argumentación realizada por Immanuel Kant: "Es evidente [...] que entre la teoría y la práctica tiene que haber también un término medio de conjunción y de pasaje de una a la otra. En efecto, al concepto intelectivo que contiene la regla [...] debe agregarse un acto del juicio por el cual el hombre práctico distingue si el caso cae o no dentro de la regla" (Sartori, 2006).

El acto del juicio es quizás el más difícil y decisivo en el proyecto urbano. Como saber si a un caso concreto le corresponde o no la aplicación de una regla o teoría determinada o la otra. Es decir, ¿cómo saber si se debe hacer tal o cual intervención urbana? Nos encontramos frente a una situación de incertidumbre, que debemos reducir. Por ello "la planificación en general y la planificación urbana en particular pertenecen al ámbito de la necesidad, de la carencia, y siempre se han presentado como reductores de incertidumbre" (Ascher, 2006).

Planificar, permite en gran medida reducir la incertidumbre. Generar un estado de situación es fundamental para poder proyectar, al mismo tiempo que es importante saber las reglas de los proyecto para poder intervenir. Por ello es importante conocer los "antecedentes". Esto es en gran medida un conocimiento del pasado, de lo ya hecho, tanto en el lugar a intervenir como en situaciones urbanas análogas. Se trata en gran medida de no volver a repetir errores, y tratar de conseguir aciertos. Las ciudades no son iguales. Por ello, estudiar antecedentes sin un estado de situación, es lo mismo que proyectar con los ojos vendados. No se trata solamente de conocer el estado de situación, sino de reconocerlo –esto es, tenerlo en cuenta al momento en que proyectamos.

En este sentido, la elaboración de una serie de categorías que partan de la recopilación de intervenciones urbanas locales e internacionales sobre situaciones análogas, permitiría reconocer, mediante la comparación, la complejidad urbana, los problemas,

las potencialidades y el “dilema” implícito en todo proyecto urbano que se plantee para el área de estudio. Es clave el hecho de que esta categorización siga los lineamientos del modelo argumentativo de Toulmin (1958), ya que éste permite relacionar las categorías con el caso de estudio a partir de la garantía, la cual podría incluir aquellos datos recopilados en el estudio de tipos precedente.

Esta clasificación puede parecer arbitraria, sin embargo tiene la ventaja de agrupar diferentes intervenciones que responden a principios diferentes. Estas categorías, no son más que referencias que permiten una identificación (Frampton, 1981). Las categorías elaboradas son:

1 . INTERVENCIONES EFÍMERAS	
ASERCIÓN	Intervenciones sobre el espacio urbano que están programadas para durar un lapso temporal acotado, y que generan apropiación a partir de la significación y/o la acción-transformación.
EVIDENCIA	- Universidad de Talca (2008). "*Cubierta de paraguas rojos*". Talca, Chile. Una intervención temporal que cubre la peatonal de la ciudad de Talca. - PPAG Architekten, Anna Popelka, Georg Poduschka (2002). "*Yard furniture MuseumsQuartir*". Viena, Austria. Mediante la repetición de un elemento en el espacio público, se produce diferentes tipos de apropiaciones de dicho elemento. - "*EXPOCON*". Santa Fe, Argentina. La fiesta anual para los profesionales de la construcción en la ciudad de Santa Fe.
GARANTÍA	Hoy en día en la ciudad de Santa Fe, ocurren intervenciones de este tipo con diferentes grados de éxito. Éstas son realizadas tanto en los mismos espacios ferroviarios como en otros sectores de la ciudad. La cantidad de personas que disfruta de los mismos varía de acuerdo al tipo de intervención, y de su calidad.
RESPALDO	Este tipo de intervenciones además permiten en algunos casos preservar el valor del vacío en las ciudades, e inclusive revalorizar su memoria. Tal como lo explica Serra Permanyer, permiten recuperar la noción de la ciudad vivida; repensar formas de hacer de la ciudad; al mismo tiempo que permiten reflexionar sobre el espacio compartido (Permanyer, 2010).
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Al estar pensadas para durar un lapso temporal acotado, es posible dudar que realmente se produzca una recualificación profunda de la ciudad y la sociedad. Pudiendo caer en intervenciones superficiales. - El problema de la propiedad es conflictiva. Ya que estas intervenciones ocupan muchas veces espacios remanentes y residuales de infraestructuras que pertenecen a diferentes dominios.

2 . MICROUTOPIAS ARTÍSTICAS	
ASERCIÓN	Creaciones artísticas que buscan generar una transformación a partir de una apropiación intelectual. Las mismas poseen un grado elevado de exposición posible (Benjamin, 1936).
EVIDENCIA	- Propagandas políticas de las vanguardia rusa; - Las contemporáneas instalaciones del activista y artista chino Ai Weiwei.
GARANTÍA	Algunas creaciones artísticas son movilizadoras de la sociedad. Gracias a su síntesis, su claridad y/o su provocación, permiten tener una idea clara de una realidad determinada. En el caso concreto de los ferrocarriles argentinos podemos nombrar por ejemplo al documental de Fernando Birri, "*Tire Die*"; y al documental "*Próxima estación*" de Pino Solanas.
RESPALDO	El utopista, al igual que el vanguardista, tiene fe y visión de futuro. Ambos se caracterizan por el "don de la visibilidad", pueden construir un mundo posible, mediante producciones de paisajes soñados y deseos de ciudad (María de los Angeles Rueda, 2003). El *grado de exposición posible* (Benjamin, W., 1936) que poseen las producciones artísticas en un contexto tecnológico que permite la reproducción técnica de la obra de arte, implica (en principio) que el alcance de una pintura, un largometraje o un documental, sea mayor al de un espacio concreto. Serra Permanyer (2010), habla del artista activista, cuyo principal objetivo recae en el potencial de su acción transformadora, es decir en la capacidad de visibilizar, provocar o bien en generar un estado conflictivo. Las microutopías artísticas son, en este sentido, un tipo de arte colaborativo, en el que la obra se concretiza cuando el observador de dicha obra cambia su rol a coprotagonista.
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Al igual que en la poesía, la obra de arte requiere de una complicidad entre el lector y objeto (Borges, 1924). En el arte colaborativo, la falta de esta complicidad implica que el observador no se convierta en coprotagonista, y en este sentido, el camino se quiebre y pierda sentido. - En principio, las microutopías no implican una apropiación corporal de la ciudad.

3 . INTERVENCIONES MÓVILES	
ASERCIÓN	Considerando al vagón del ferrocarril como a un espacio público real y/o potencial, el mismo puede ser objeto de intervenciones que pueden ser trasladadas.
EVIDENCIA	- Cedric Price (1964) "*Potteries Thinkbelt*". El arquitecto idea un sistema de escuelas móviles que se trasladaban por las vías del tren. - Aldo Rossi (1979) "*Teatro del mundo*". Venecia, Italia. - Expreso del oriente
GARANTÍA	Cualquier persona que haya viajado en ferrocarril, no puede negar los encuentros casuales que allí ocurren. Tanto sea en el bar, como en el andén o inclusive en el pasillo. Elvio Gandolfo en "Ferrocarriles Argentinos" o Antonio Tabucci en "Los trenes que van a Madras", describen en dos cuentos breves, experiencias vividas dentro de los mismos vagones.
RESPALDO	En una modernidad líquida, las intervenciones urbanas dinámicas y flexibles cobran cada día mayor sentido y pertinencia (Waisman, M. 1995), estas permiten generar espacios que fomenten el fenómeno de la *serendipia*, (Ascher, F., 2012). Un espacio público móvil que se traslade por diferentes sectores de la ciudad permitiría generar diferentes situaciones de "sorpresa" en sectores de la ciudad. Funcionarían como espacios de interacción social, espacios en los que suceden cosas, en los que es posible compartir y experimentar junto a otros (Delgado, 2008).
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Para que este sistema funcione es necesario que las condiciones de traslado sean las adecuadas, y que las necesidades técnicas estén satisfechas. Dicho requerimiento en la actualidad demanda una gran suma de capital, además de una concertación política. - La temporalidad de la intervención, dependiendo cada caso, tiene una directa relación con el tiempo de viaje. A mayor distancia, mayor es la experiencia en el espacio interior de los vagones. - La experimentación de la intervención podría depender en algunos casos de la necesidad de trasladarse. - Existen a su vez restricciones espaciales importantes. Los márgenes de maniobra son ajustados en cuanto: a los posibles destinos de traslado y las condiciones espaciales interiores de los mismos vagones.

4 . MOVILIDAD ALTERNATIVA	
ASERCIÓN	Sistemas de transporte urbano y/o interurbano alternativo al ferrocarril en los mismos espacios ferroviarios.
EVIDENCIA	- Curitiba, Brasil. La implementación de un sistema de movilidad integral, con un sistema troncal de transporte de pasajeros a través del metrobús. - Ciudad de México. El sistema de Metrobús allí implementado, reutiliza espacios que pertenecían a la vieja infraestructura ferroviaria de la ciudad. - Alicante, España. Se reutilizan los trazados ferroviarios para la implementación de un tren-tram. Este es un vehículo que tiene la capacidad de utilizar las infraestructuras del ferrocarril y del tranvía.
GARANTÍA	El sistema de metrobus fue implementado recientemente en la ciudad de Santa Fe y en Buenos Aires. Por otro lado el sistema de transporte público de bicicletas fue implementado parcialmente en la ciudad de Santa Fe. Lo que implica que existen entes burocráticos dedicados al planteo de una movilidad alternativa.
RESPALDO	Un sistema de movilidad que permita el uso compartido del espacio, permitiría diversificar las actividades desarrolladas en los mismos. Esta argumentación, expuesta en el artículo "Rehabitar la calle" del grupo de investigación Habitar, quienes toman como ejemplo las calles de Madrid en 1935. (Habitar, 2010).
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Si la integración, la articulación y la conectividad de las redes de transporte no es tenida en cuenta, la efectividad de la intervención posee mayores riesgos de fracaso. Para que realmente funcione como sistema, debe estar integrada a una red de movilidad que involucre diferentes tipos de locomoción. - Las infraestructuras ferroviarias, poseen un gran valor de uso y de símbolo que no debe desestimarse. Un desaprovechamiento y/o abuso implicaría una gran perdida para la ciudad. - La necesidad de comprender la complejidad del problema de la movilidad en las ciudades no se limita a desincentivar el uso del coche particular y a fomentar los sistemas de transporte público, la circulación peatonal y en bicicleta, sino que va más allá y reduce la necesidad de usar cualquier transporte motorizado.

5 . ACUPUNTURA URBANA	
ASERCIÓN	Una serie de intervenciones urbanas puntuales pero integradas, pueden lograr en última instancia un cambio urbano radical.
EVIDENCIA	- Intervenciones en Medellín, Colombia. Realizadas por la EDU (empresa de desarrollo urbano). - Rio de Janeiro, Brasil. Intervenciones sobre las favelas. - Intervenciones realizadas por Van Eyck en Ámsterdam.
GARANTÍA	Las estadísticas de Medellín en los últimos años demuestran como una política social comprometida, acompañada por diferentes intervenciones puntuales en los barrios marginados, le permitieron reducir radicalmente los niveles de inseguridad de la ciudad. Los diferentes jardines de infantes en la ciudad de Santa Fe, pueden ser considerados en gran medida como a un ejemplo local de acupuntura urbana.
RESPALDO	La acupuntura se realiza en los puntos más críticos del sistema. Mediante la creación de espacios públicos, renovación del bloques de viviendas, equipamientos culturales o educativos, promoción del comercio y prevención de la seguridad. (Borja, y Muxxi, 2000). Para tener éxito, estas intervenciones capilares deben formar parte de un conjunto de operaciones integrales sobre el espacio urbano (Echeverri, 2012); Teniendo como base un plan, o un plan-acción como lo llamaría Alejandro Echeverri (2012), estas pequeñas intervenciones representan en gran medida prácticas puntuales, evolutivas, y acumulativas, que permiten afrontar campos de precariedad, pobreza, estrictez de medios y recursos (Fernández, 2007).
CUALIFICADOR	Algunas veces
RESERVA	- Esta metodología de trabajo puede caer en trabajos o intervenciones puntuales, sin tener en cuenta la escala urbana de ciertos problemas de la ciudad. Si no se integran las diferentes intervenciones, pueden generar proyectos superficiales y aislados. Por ello la importancia de la articulación. - Una crítica al principio de acupuntura urbana, es el hecho de que se trabaje principalmente por puntos y no por líneas o áreas de gran escala. La superposición de los trazados ferroviarios con la retícula, implica sobre todo áreas o líneas de intervención.

6 . BORDES COMPLEJOS	
ASERCIÓN	Bordes complejos que buscan integrar sistemas urbanos que poseen lógicas de ocupación del territorio diferente.
EVIDENCIA	- Ampliación de Ámsterdam - Pampus, realizado por Jacob Bakema and Johannes Hendrik van den Broek en 1965. Sin bien este proyecto tiene un fuerte carácter utópico, es claro como ambos arquitectos procuran diseñar la complejidad urbana. - NI Architectcs (2006), Zaansta, Holanda. - Estaciones intermodales en Medellín.
GARANTÍA	La Plaza Escalante en la ciudad de Santa Fe, inaugurada en el 2012, es un ejemplo de como la articulación entre diferentes sistemas urbanos en la ciudad genera una mejora en la calidad de vida. De acuerdo con la vecinal y diferentes publicaciones del diario El Litoral, esta intervención generó una mejor integración entre los diferentes barrios que el terraplén dividía, mejorando la seguridad del sector. El desterreplenado, permitió una mejor continuidad en la retícula.
RESPALDO	La ciudad inevitablemente se construye por partes, y de alguna manera el límite entre una cosa y la otra siempre existe. La cuestión pasa, como dice Lynch K., (1960), de generar bordes que funcionen como sutura y no como límites, o como dice Sennett R., (1980), de generar membranas más que paredes, permitiendo de esta manera la relación entre las diferentes partes. Por otro lado, para Luis Santos y Ganges (2007) integrar el ferrocarril a la ciudad implica un trabajo sobre los bordes de las líneas férreas, para que estas no actúen como barrera urbanísticas.
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Estos bordes complejos corren el riesgo de carecer de espacios provisionales, espacios que permitan la construcciones de la subjetividad. - En una economía política que prioriza el valor de cambio en tanto signo, la imagen debe estar totalmente diseñada y por lo tanto acabada (Foster, H., 2002). De esta manera el producto resultante no es un objeto que debe funcionar, sino fundamental un dato que tiene que ser manipulado, diseñado y rediseñado. Es literalmente la transformación del espacio público como dato.

7 . GRANDES RECONVERSIONES	
ASERCIÓN	La parcial o total reconversión de grandes áreas ferroviarias por parte de entes públicos y/o privados.
EVIDENCIA	- Costa de Rosario, Argentina. Antiguos equipamientos ferro-portuarios fueron transformados en equipamientos públicos como el Distrito Central y sede de facultades en el Conjunto Universitario Siberia entre otros. - Corredor vial Cheanggychean, Seul, Corea. Transformado en un paseo natural en pleno centro de la ciudad. - Calle Faría Lima, São Paulo, Brasil. Transformada en el principal centro financiero del país.
GARANTÍA	Reconversiones de este estilo ya fueron realizadas en la ciudad de Santa Fe. El caso más concreto es el antiguo Puerto; y la reconversión del Parque Federal, antigua estación "Santa Fe Cambios", en actual proceso de transformación.
RESPALDO	Es preciso tener en cuenta que sobretodo se busca generar un aumento de la calidad de vida de la sociedad a partir de la intervención. En relación a esto, Martim O. Smolka, un investigador del "Lincoln Institute of Land Policies" describe a las políticas y herramientas de la captación de plusvalía como estrategias urbanas cada día más interesantes y aceptables para América Latina (Smolka, 2013). Entre las razones por las que se produce esta dinámica es que ha habido un cambio en la postura de los planificadores de las ciudades hacia la privatización, y las relaciones públicas-privadas. Por otro lado, al igual que algunas intervenciones efímeras que buscan posicionar a la ciudad en una nueva red de ciudades, el concepto de marketing urbano de también tiene pertinencia para el caso de las grandes reconversiones (Ledo, 1996). Generalmente este tipo de intervenciones suelen traer consigo una gran cantidad de flujos (Solà-Morales, I., 1996).
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- Las grandes reconversiones tienden a generar un enclaves públicos, comerciales y/o residenciales, lo que fomenta, en muchos casos, el fenómeno de la gentrificación. De esta manera se consolida la segregación social en el espacio urbano. - Adrian Gorelik (Gorelik, 1994) da cuenta de la problemática de una infraestructura hipermoderna pero individual, que apuntan a discriminar cada vez más áreas de ciudadanía, frente a una planta de infraestructura pública colapsada para el conjunto de la ciudad

8 . INTERVENCIONES ABIERTAS	
ASERCIÓN	Intervenciones urbanas que en un mayor o menor grado se escapan de toda prefiguración rígida del espacio, rescatando valores como la incertidumbre, la participación y la experiencia. Estos valores son retomados en conceptos como terrain vague (Solà-Morales, 1995) y post-it city (La Varra, 2008).
EVIDENCIA	- La Saladita en Buenos Aires. - Participación de la sociedad en los proyectos urbanos municipales en los programas de presupuesto participativo en España y Brasil. - Eventos en el Molino Marconetti de la ciudad de Santa Fe.
GARANTÍA	Cuando no existe imposiciones, y la sociedad forma parte del proceso proyectual, el resultado alcanzado (una vez que exista la concertación entre las partes) posee menor posibilidad de fracasos. Al mismo tiempo que se aproxima a garantizar la apropiación de dichos espacios a partir de la acción-transformación y la significación.
RESPALDO	- Hall Foster remarca la importancia de un *margen de maniobra* en el diseño (Foster, 2004). Esto es pensar en la posibilidad de modificar el diseño a través del tiempo, dejar que este pueda ser modificado y transformado por los habitantes de dichos espacios. - Sola-Morales (1995), trabaja sobre este idea en el concepto *terrain-vague*. Un espacio incierto, donde reina la incertidumbre y que al mismo tiempo posee un gran potencial de cambio. - A partir del concepto de *post-it city* Giovanni La Varra, describe en parte la posibilidad de un urbanismo sin urbanistas. En donde el espacio público es habitado, pero sin que en este exista la voluntad del proyecto, sino simplemente una ocupación "espontánea" de colectivos urbanos (La Varra, 2008).
CUALIFICADOR	Depende
RESERVA	- En una sociedad, como diría Solá Morales (1996), donde rige el deseo, antes que de la necesidad, las intervenciones abiertas corren peligro de volverse contraproducentes. - Richard Sennet (1998), describe como en ocasiones los proyectos flexibles traen consigo una rigidez oculta, dominada por los principios del mercado. - Las necesidades técnicas requieren respuestas técnicas, que en ocasiones no son compartidas por la sociedad.

CARTOGRAFÍA INSTRUMENTAL

La geografía, corografía, topografía, y la cartografía, comparten una ambigüedad en su raíz, “graphien”, que se puede traducir a tres variantes: escribir, pintar y dibujar. Esta etimología muestra que la descripción del mundo era una tarea que se podía realizar tanto con la escritura como con la pintura. De hecho, hasta el siglo XVIII, el control de la ciudad se basaba en el recurso verbal y no en el recurso gráfico (Favelukes, G., 2012). En este sentido, la cartografía instrumental aquí planteada no pretende generar exclusivamente un gráfico o mapa ilustrativo. Dicho esto, todo lo escrito hasta este punto es parte de una cartografía que da cuenta de diferentes tipos de nichos u oportunidades en las cuales es posible actuar.

En relación a esto, a continuación se realizan algunas aclaraciones y datos que forman parte de las características contingentes de los diferentes tipos de encuentros entre la retícula y los trazados ferroviarios. Estos datos parten de conceptos empíricos, conceptos observables de alguna manera, y por ello evaluables, validados, invalidados o modificados mediante observaciones. Poseen un cierto grado de intuición, que parte de la experiencia personal y vivencial que se ha adquirido a lo largo del transcurso de la investigación. Es preciso, reconocer los “nichos” que a continuación voy a describir en este marco.

A continuación, se hará un punteado de algunos de los tipos de encuentros que por su configuración espacial, poseen en principio un mayor potencial de cambio, en favor de ser transformados en elementos re-ordenadores y re-cualificadores del espacio público, del tejido y del paisaje:

I. Cruces densos: Los cruces densos, están compuestos por los cruces entre trazados ferroviarios, y los cruces complejos entre trazados viales y ferroviarios. Se considera que estos puntos de encuentros poseen un gran potencial de cambio, producto de la mayor cantidad de flujos que en ellos concurren. Este aumento en los flujos (Solà-Morales, 1996), aumenta la intensidad urbana en estos espacios (Ascher, 2006). Por lo que el potencial de cambio que poseen estos espacios es mayor.

II. Grandes equipamientos: Los grandes equipamientos ferroviarios, son objeto de codicia por los emprendedores inmobiliarios. Por lo que representan en sí mismos un capital potencial de reestructuración y articulación de la ciudad.

Si se continúa con la recomendación de Santos y Ganges (2007) de reducir al máximo posible los espacios de maniobra de las estaciones ferroviarias, es posible considerar la reducción de estas áreas en función de una reconversión urbana que no genere perdidas de valor patrimonial. Para que estas actuaciones potenciales no generen enclaves privados en el espacio público, es necesario pensarlas desde la articulación.

III. Trazados articulados: Entre los trazados lineales que poseen una mayor articulación con la retícula, fue posible observar los casos de calle-vía-tejido, y calles paralelas. Estos dos tipos de bordes, generan una mayor legibilidad en el espacio urbano y permiten una mejor articulación entre el tejido construido y el espacio público.

En los casos de la calle-vía-tejido, se pudo observar que en las situaciones en las que

el ferrocarril estaba en desuso, existían puntos en los que el tejido se expandía hacia el espacio del ferrocarril a partir de mobiliarios fijos o móviles.
Por otro lado, el borde de calles paralelas, no presenta la misma oportunidad de relación entre tejido y expansión de la actividad, que el borde anteriormente nombrado, ya que supone un "salto" de la calzada. Sin embargo, existen casos en los que se generan equipamientos públicos muy interesantes. En el caso concreto de la ciudad de Santa Fe, las actividades que en ellos se realizan son sobre todo de recreación y deporte. En los trazados ferroviarios que poseen mayor ancho, existen otro tipo de usos, de tipo residencial y comercial.



CONCLUSIÓN

La palabra crisis en japonés, está compuesta por dos caracteres. Uno de ellos significa peligro, el otro oportunidad. Esta palabra da cuenta de que en los momentos de mayor crisis, también se presentan grandes oportunidades de desarrollo.
El cruce de flujos diversos que existe en los espacios de superposición, permite considerarlos como espacios de acontecimientos, espacios de moción que generan situaciones nuevas en la contemporaneidad (Sola Morales, 1996). Al mismo tiempo que su condición de terrain-vague, permite multiplicar la potencialidad de los mismos. En palabras de Rem Koolhaas, "donde no hay nada, todo es posible" (Koolhass, 1985). La perdida de la historia, de nuestra memoria y en gran medida de nuestro carácter como sociedad depende de cómo administramos nuestros recursos. Entre ellos, los vacíos

urbanos están cargados de significados y valoraciones que no deben desestimarse.
El presente trabajo no ha concluido. Por el contrario, se ha enfocado en formular un problema que debe ser resuelto. La intención inicial ha sido que la información sobre el mismo se pueda seguir acumulando en un sistema flexible e interdisciplinar y que, a su vez, permita generar en instancias ulteriores un cuerpo de información instrumental (más complejo que el hasta aquí propuesto) con el objetivo de que sea utilizado en una instancia propositiva comprometida con la realidad.
Por otro lado, la inversión en infraestructuras públicas es fundamental para las ciudades contemporáneas (Mohan, 2011; Busquets, 2003; Ascher, 2006). En este sentido, tal vez se podría afirmar que el espacio de los trazados ferroviarios representa una de las mayores oportunidades para el desarrollo de las ciudades pampeanas de escala media en la Argentina.
La recopilación y categorización de diferentes intervenciones urbanas, permite esclarecer los diferentes problemas posibles en un contexto de incertidumbre política. Este planteo no trata de generar una postura acrítica y esquiva sobre la realidad ferroviaria en el país; por el contrario, trata de considerar la ambigüedad real del problema y buscar diferentes soluciones y consideraciones a ellas. De esta manera, se trata de paliar la subjetividad en la percepción y en la memoria que existe sobre un determinado acontecimiento –fenómeno que los antropólogos denominan “efecto Rashomon” (Mayos, 2010)– proponiendo diferentes soluciones a un mismo problema. Sólo a partir de un estudio crítico, profundo e interdisciplinar de la realidad, que abarque las características definidoras y contingentes del problema, se podría generar una decisión política que esté lo más cerca posible de una “acción inteligentemente llevada” (Sartori, 2006). Lo que aquí se ha intentado desarrollar son posibles “croquis” o ideas básicas que deberán ser desarrolladas.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F., (2006) “La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar”. en “Ciudades, una ecuación imposible“. Buenos Aires. Café de las ciudades.
- AUGÉ, M., (2010) “El Metro Revisitado”. Madrid. Editorial Paidos
- BENJAMIN, W., (1990). “La obra de arte en la era de la reproductividad técnica”.
- BORJA, J., MUXI, Z. (2000) “El espacio público: ciudad y ciudadanía”. Barcelona. Editorial Electa.
- BORGES, J. L, 2000. “Arte poética”, Barcelona, Editorial Crítica, pp. 17-18.
- BORSDORF, A., (2003). “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. EURE Santiago. vol. 29, no 86. p. 37-49.
- BUCCI, A. (2010). “São Paulo, razões de arquitectura: Da dissolução dos edificios e de cómo atravessar paredes”. São Paulo. RGBOLSO.
- BUSQUETS, J. (2003). “Nuevas infraestructuras como forma de rehabilitación urbana”. Cuadernos unimetanos 13. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3997925.

pdf

• DELGADO, M. (2008) “Apropiaciones inapropiadas. Usos insolentes del espacio público en Barcelona”. Barcelona. Tragasaliva.

• FERNÁNDEZ, R. (2007) “La noche americana. Ensayos sobre la crisis ambiental de la ciudad y la arquitectura”. Santa Fe, ediciones UNL.

• FOSTER, H. (2004) “Diseño y delito y otras diatribas”. Madrid. Editorial Akal S.A.

• GANDOLFO, E. (1994) “Ferrocarriles Argentinos”. Buenos Aires. Ediciones El Andariego.

• GINZBURG, C. (1986). “Mitos, emblemas, indicios. Morfología e historia”. Barcelona. Editorial Gedisa, S.A.

• GORELIK, A. (2004 [1994]). “Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana”. Buenos Aires: Siglo XXI.

• HABITAR (2010]). “Rehabitar la calle”. Barcelona. Ministerio de Vivienda y UPC.

• JANCHES, F. y ROHM, M. (2012) “Interrelaciones Urbanas”. Buenos Aires. Piedra, Papel y Tijera.

• LA VARRA, G., (2008) “Post-it City. The final public space in the contemporary city” en Post City. Occasional Urbanities. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

• LEDO, A. P.. (1996) “Ciudad y Desarrollo Urbano”. Madrid. Editorial Síntesis S.A.

• LOPEZ LARA, E. (2005) “Urbanismo y ferrocarril”. PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año 13, nº 55.

• LYNCH, K, (1960). “La imagen de la ciudad”. Barcelona, Gustavo Gili.

• MAYOS, G., (2010). “El efecto Rashomon. Análisis filosófico para el centenario de Akira Kurosawa”. Barcelona. Universidad de Barcelona.

• MOHAN, R., (2007). “Urbanisation and Globalisation in the Twenty First Century: Emerging Challenges”. Conferencia en Rockefeller Foundation’s Urban Summit at Bellagio, Italy. http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/81285.pdf

• MULLER, L., y COLLADO, A. (2000). “Arquitectura, ciudad y territorio. El ferrocarril Santa Fe a las Colonias”. En “Serie Polis Científica Nº 2”. Santa Fe. Ediciones UNL.

• PERMAYER, S, (2010). “Del gesto artístico a la producción de espacio público. Creación y acción en la ciudad vivida”. Revista Progreso, Proyecto, Arquitectura.

• KAWANO, R., (2011). “CAI+D 2011. La retícula pampeana: transformaciones recientes y potencialidades de reformulación en la ciudad de Santa Fe”.

• KOOLHAAS, R., (1985). “Imagining the Nothingness”. En Toward the Contemporany City. web.mit.edu/.../Koolhaas%20Toward%20the%20 Contemporary%20City.pdf

• RODRIGUEZ BELLO, L., (2004). “El modelo argumentativo de Toulmin en la escritura de artículos de investigación educativa”. Revista Digital Universitaria.

DGSCA-UNAM. http://www.revista.unam.mx/vol.5/num1/art2/art2.html

- ROSSI, A., (1982). “La arquitectura de la ciudad”. Barcelona, Gustavo Gili.
- RUANO, M. (1999) “Ecourbanismo”. Barcelona. Gustavo Gili.
- SANTOS y GANGES, L. (2007). “Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas”. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- SARTORI, G., (2006). “La política. Lógica y método en las ciencias sociales”. México, Fondo de cultura económica. p. 9-83.
- SAUS, M. A. (2010) “Infraestructura ferroviaria y ciudad. Modalidades urbanísticas de resolución de sus vínculos en la historia urbana de Santa Fe”. Riurb 04 - Rrevista iberoamericana - Esqueletos Urbanos 2010.
- SAUS, M. A. (2012). “Entorno colonial y espacio moderno: territorios de una cartografía marcada por la infraestructura. Santa Fe entre los siglos XIX y XX”. En: CICUTTI, Bibiana. comp. La cartografía como objeto de cultura. Buenos Aires: Nobuko. pp. 429-464.
- SCIMENI, G., (1971). “El papel de las teorías en la urbanística”. AA.VV., Teoría de la proyectación arquitectónica, 50-84. Barcelona, Gustavo Gili.
- SENNETT, R. (1978) “El Declive del Hombre Público”. Barcelona. Editorial Anagrama, S.A.
- SENNETT, R. (1998) “La Corrosión del Carácter”. Barcelona. Editorial Anagrama, S.A.
- SENNETT, R. (2008) “El artesano”. Barcelona. Editorial Anagrama, S.A.
- SOLÁ-MORALES, I. de, (1995). “Diferencias Topografícas de la arquitectura contemporánea”. Barcelona, Gustavo Gili. p. 9-26
- SOLA MORALES, I (1996). “Presente y futuros. La arquitectura en las ciudades”. Barcelona. p.10-23.
- SMOLKA, M (2013). “Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development”. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2244_1581_Implementing_Value_Capture_in_Latin_America.pdf
- VIDAL MORANTA, T., y URRÚTIA, E., P. (2005). “La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares”. Anuario de Psicología de la Universitat de Barcelona.
- ZAERA-POLO, A. (1998). “Un mundo lleno de agujeros”. en revista El Croquis, No 88/89, Mundos. Madrid El Croquis. p. 308-321.

Transporte y Territorio. Huellas de proyectos globales en Formosa y en Santa Fe

Schweitzer, Mariana

PALABRAS CLAVE
· Territorio
· Transporte
· Recursos naturales

Resumen / Las infraestructuras, entre ellas las de transporte, habilitan sectores y espacios económicos. Tienen un papel fundamental en el aprovechamiento de recursos ya que permiten superar la fricción entre las materias primas, los lugares de procesamiento y los mercados. En el presente trabajo, partiendo de una reflexión acerca de la relación entre transporte y territorio, se analizan los efectos de la implementación de grandes proyectos de infraestructura en las provincias de Formosa y de Santa Fe. Se trata de corredores de transporte formulados desde esferas nacionales e internacionales: el Plan Estratégico Territorial (PET) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En ambas jurisdicciones, con la implementación de mejoras en el transporte de mercancías y el incremento de la productividad, ambientes naturales se fueron convirtiendo en tierras productivas y la frontera agropecuaria fue avanzando sobre áreas vulnerables a costa de la biodiversidad y del desplazamiento de población. Se han analizado, dentro de las provincias mencionadas, ambos como casos emblemáticos de la problemática mencionada: la Hidrovía Paraná Paraguay y a la Ruta Nacional 81, obras implementadas que han dejado sus huellas en los territorios sobre los que transcurren.

SCHWEITZER, MARIANA
CONICET, Centro de Estudios Hábitat y Município
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: marianaschweitzer@gmail.com

1. Introducción

Acorde a cada modelo socio productivo se busca acondicionar a los territorios a las actividades que se adoptan. Esas actividades implican flujos, mercaderías que se desplazan, insumos para la producción, servicios, interrelaciones entre recursos que se pretenden poner en valor, etc. Para habilitar esos flujos en cantidad, calidad y disposición territorial, se requiere la concreción o adaptación de infraestructuras. Si los cambios en los modelos y en sus orientaciones van acompañados por la readecuación de infraestructuras, es posible pueden leer las configuraciones territoriales adoptadas en función de las distintas hegemonías y de los cambios en las formas de producción.

En las últimas décadas del siglo XX se desplegó una creciente disputa por los recursos naturales estratégicos por parte de potencias asiáticas. En ese contexto, para adaptar los territorios de América del Sur a las exigencias de un mercado mundial, se propuso a nivel regional la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y desde el Gobierno Nacional se comenzó a trabajar en el Plan Estratégico Territorial (PET). Ambos planes incluyen proyectos de infraestructura de transporte, energéticos y de comunicaciones.

Las provincias de Formosa y Santa Fe han sido receptoras de proyectos de transporte tanto desde la IIRSA como desde el PET, muchos de ellos para atender a las demandas de la economía global. La gran mayoría de las iniciativas y de las obras ejecutadas están vinculadas a las mejoras en la circulación por los ríos Paraná y Paraguay, corredor fluvial que recorre la ribera oriental de ellas y que está siendo acondicionado para recibir barcos de mayor tamaño. Junto a las mejoras en la navegación, se han propuesto mejoras en los accesos a los puertos, obras portuarias, viales y ferroviarias. Otras han sido formuladas como parte del corredor interoceánico, entre los puertos del Norte de Chile y los del Sur de Brasil, transcurriendo por rutas y ferrovías de Argentina, Paraguay y Bolivia.

En el trabajo se analizan las huellas de los proyectos que atienden a demandas globales en dos casos concretos: en la Provincia de Formosa, con el completamiento de la pavimentación de la RN81 junto a otras rutas provinciales que confluyen en su traza, y con las mejoras en la navegación y en las actividades portuarias en la Provincia de Santa Fe, que han impactado mayormente en el Gran Rosario y en su entorno.

2. La relación entre transporte y territorio

Haesbaert señala que el territorio es construido y apropiado socialmente, en vinculación con al ejercicio del poder y el control de la movilidad, con puntos fuertes, jerarquizados, que permiten a los actores hegemónicos el control y el manejo de los recursos territoriales (Haesbaert, 2004). Es así como se pueden leer las configuraciones territoriales en función de las distintas hegemonías y de los efectos de los cambios en las formas de producción a lo largo de la historia.

En el marco de la organización del sistema feudal, con la caída del Imperio Romano de Occidente, las actividades comerciales eran de escasa envergadura y de carácter local, y la vida era predominantemente rural. Recién luego del siglo X, ante el incremento de

las actividades comerciales y artesanales -con la generación de excedentes- y más aún en el siglo XVIII con la primera revolución industrial, se revitalizaron la vida urbana y las rutas de comercio. Pero fue a partir de la segunda revolución industrial, hacia fines del siglo XIX, con la difusión de importantes avances tecnológicos, cuando fue posible la disminución de los costos de transporte y integrar territorios antes desconectados, y, con ello, acceder a nuevos mercados para la colocación de excedentes. El gran protagonista que posibilitó esa nueva "dimensión del espacio", la ampliación de los mercados, fue el ferrocarril con locomotoras a vapor. Con este avance el transporte dejó de estar limitado por su capacidad de carga, por los tiempos de circulación y por las condiciones climáticas, y pudo expandir los mercados para colocar los productos industrializados e incorporar nuevos territorios donde garantizar el domino político y económico .

En América el territorio y las infraestructuras de transporte se pueden leer en relación al modelo agro-exportador, con conexiones terrestres hacia las puertas de salida de la producción hacia Europa: los puertos. Durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones los grandes emprendimientos estuvieron orientados al mercado interno y al abastecimiento de productos primarios y energía para los grandes centros consumidores y productores, de allí que la infraestructura comenzó a interligar los territorios de producción con los mercados.

Con la reestructuración capitalista internacional, en el marco de las políticas neoliberales y de los nuevos procesos de regionalización, aparecieron nuevos requerimientos para la circulación. Dentro de la búsqueda de espacios integrados, el mercado interno pasó a ser secundario primando la necesidad de competir exitosamente a nivel internacional. Se procura la competitividad dentro de estrategias globales vinculadas a la locali¬zación de centros productores de bienes exportables, centros de transferencia y de servicios de apoyo al transporte.

La introducción de contenedores, de trenes más rápidos, de vagones especializados que permitan cargar mayores volúmenes y el desarrollo del transporte marítimo –con el aumento del tamaño y de la especialización de los buques-, junto a la adaptación de la infraestructura portuaria, ha generado, en conjunto, una nueva dimensión del espacio, un cambio de escala, un espacio que se comprime entre algunos lugares selectos. De esta forma, bienes y servicios son canalizados a través de redes, heterogéneamente distribuidas, que organizan los flujos, reflejando la selectividad de la infraestructura en su relación con el territorio

Si con la revolución industrial y la propagación de las técnicas de transporte y de comunicaciones se introdujo la relación en red, disolviendo las fronteras en una nueva fase en la organización mundial de los espacios, con la intensificación de la globalización la red de conexiones territoriales se tornó intensamente más fuerte. El espacio aumentó su fluidez, es al mismo tiempo uno y diferenciado en una sola escala planetaria, con densidades diferenciales y cambios en su calidad. (Ruy Moreira 2012). Cambió la concepción de la distancia, que perdió su sentido físico en realidades diferenciales para el tren, el avión, los automóviles, internet, donde el espacio queda sometido al tiempo.

América Latina se caracteriza por una ocupación intensa de las regiones costeras, estrechamente vinculada a las huellas de la colonización, con vastos territorios interiores más despoblados, con mayor intensidad de ocupación en las proximidades a las vías fluviales. Las redes de transporte se construyeron articuladas a los puertos apoyando al modelo agro-exportador y las áreas centrales, muchas con valiosos recursos naturales, quedaron escasamente conectadas. Si en Argentina, desde finales del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, el ferrocarril fue protagonista de la integración territorial, desde mediados del siglo XX la primacía del transporte carretero se consolidó a con la pavimentación masiva de rutas en paralelo al transporte ferroviario que ya entonces comenzaba a ser desguazado. Sobre este territorio, con dispares densidades de infraestructuras, actividades y población, se formulan proyectos que atienden a demandas globales.

3. Los Planes: IIRSA y PET

Fue en ese marco de políticas neoliberales que surgió una nueva organización del territorio suramericano, un proyecto de ordenamiento territorial que incluye proyectos de transporte de redes de energía y de comunicaciones en América del Sur: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA. Bajo un regionalismo abierto apunta a constituir un área de libre comercio para la inserción competitiva en el mercado global, y en consecuencia habilitar territorios para la explotación de recursos para su exportación, dentro de una visión de la naturaleza como obstáculo o recurso.

La IIRSA fue formulada por 12 gobiernos de la región e impulsada por Brasil y por instituciones financieras internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), que dan apoyo técnico y financiero. Estas entidades forman parte de la estructura institucional de la IIRSA e integran el Comité de Coordinación Técnica (CCT), que tiene por función identificar una cartera de proyectos y promover la participación del sector privado en la operación y en el financiamiento de los mismos.

La Iniciativa propone adaptar a los territorios a las exigencias de un mercado mundial, conectar los grandes centros de producción y consumo con la disminución de los costos de los fletes mediante la diversificación de los medios de transporte (ferrocarriles, autopistas, ríos). Por ello tienen gran protagonismo los corredores de exportación entre los océanos y sus puertos. La IIRSA contiene obras de infraestructura distribuidas en diez ejes denominados “ejes de integración y desarrollo” (EID). Cada EID incluye grupos de proyectos encabezados por los denominados Proyecto Ancla, seleccionados por su gran impacto y visibilidad, y que suelen ser aquellos que se encuentran más avanzados.

En el 2008 América del Sur constituye un nuevo bloque regional, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en el año 2009, en la Tercera Reunión de la UNASUR, se creó el Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura y Planificación

(COSIPLAN) como espacio de discusión política y estratégica para implementar la integración de la infraestructura regional de los países que integran la UNASUR. En ese marco se fijó como objetivo reconocer y dar continuidad a los "logros y avances" de IIRSA bajo un propósito de desarrollo territorial equitativo y sustentable. En 2011 se elaboró el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 y se consolidó una nueva Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), considerados de alto impacto para la integración física regional. Dentro de la cartera de proyectos de la IIRSA se incluyen aquellos enviados por los países, y se plantean prioridades de inversiones en función de su capacidad de conseguir financiamiento, "es decir, el impacto regional de los proyectos no figura como una variable relevante en la agenda o como prioridad en los proyectos" (Padula 2012:147). La IIRSA, que en 2004 contenía un total de 315 proyectos, en el 2013, habiéndose finalizado algunos de ellos (85), llegó a sumar 583 proyectos .

De los cinco los EID que involucran al territorio argentino, se incluyen en el presente trabajo por afectar a las provincias seleccionadas como casos, los ejes de Capricornio y de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

El Eje de Capricornio se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio. Abarca un área donde se desarrollan actividades agrícolas, mineras, gasíferas, industriales, ganaderas, forestales y es también donde se encuentra el acuífero Guaraní, el tercero del mundo en tamaño y el mayor del continente. Incluye 76 proyectos de transporte en total, de los cuales 45 involucran directamente al territorio. Están distribuidos en cinco grupos de proyectos, cuatro de ellos con proyectos en Argentina, y dos (Grupo 1 y Grupo 5) en Formosa y Santa Fe. Por su parte, el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay se desarrolla a lo largo de los cursos de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y Río de la Plata. Abarca una zona con gran diversidad de especies y con importantes recursos naturales. Con este proyecto se busca mejorar la salida de la soja, la exportación de granos, minerales y otros commodities de la región. Contiene 47 proyectos de transporte integrados en 5 grupos. En Santa Fe y Formosa tiene incidencia el Grupo 3 .

Los proyectos anclas del EID de Capricornio en sus grupos 1 y 5 no están en el área de estudio, son el Acceso al Paso de Jama en el límite con Chile que se encuentra concluido (Grupo 1) y el Centro Multimodal de Transferencia en Tucumán, en estado de pre-ejecución (Grupo 5). Los proyectos priorizados en la Agenda API son tres, todos en pre-ejecución: la Optimización del Nodo Clorinda-Asunción, la Rehabilitación del Ramal Ferroviario Resistencia-Avia Terai-Pinedo (C3) y la Rehabilitación del Ramal Ferroviario Pinedo-Tostado (C6). Dentro del Grupo 3 del EID de la Hidrovía, el proyecto ancla es el Proyecto Binacional Mejoramiento de la Navegabilidad del Río Paraguay desde Confluencia a Asunción, en ejecución, y éste junto al proyecto de Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe/Confluencia al Río de la Plata son los dos parte de la API.

En 2004 se comienza a implementar un proceso de planificación territorial que involucra al conjunto de las provincias del país, el Plan Estratégico Territorial (PET). Este Plan es ejecutado desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública

y Servicios, y en particular desde la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Postula la búsqueda de un desarrollo territorial más equitativo. Entiende el rol destacado de la infraestructura en la promoción del desarrollo, y en ese marco, se procede a realizar un diagnóstico de la situación existente para luego planificar inversiones que apunten a un desarrollo territorial más equilibrado. A su vez, se entiende la necesidad de articular la infraestructura con políticas y proyectos que incluyan las dimensiones social, económica y ambiental de cada territorio.

Se publicaron dos avances del PET: el Plan Estratégico Territorial, Argentina del Bicentenario Avance 2008 (PET2008), y, en 2011, el Avance II del Plan Estratégico Territorial "Argentina del Bicentenario (PET2011). En el primero de ellos, se construyó un diagnostico y un Modelo Territorial Actual, y con la definición de lineamientos estratégicos, se elaboró el Modelo Territorial Deseado con una lista de proyectos priorizados. En el PET2011 se hace un balance de lo realizado a la vez que se enuncian los ejes rectores de una agenda futura. Se actualizan los modelos actual y deseado, y se integra una nueva cartera de proyectos ponderados según su impacto territorial que aportan a la construcción del modelo deseado .

Las obras concretadas y en ejecución del PET 2011 son en su mayoría viales, en especial en los corredores más productivos del país. Se encuentran en ejecución obras tanto para el ferrocarril, viales y en la vía fluvial relacionados con el transporte de cargas y las actividades extractivas.

4. La RN81 en Formosa

Formosa es una provincia situada en el Norte Argentino. Con poco más de 530.000 habitantes en 2010 y una densidad de 7,4 hab/km2, su población se encuentra desigualmente distribuida. La mayoría de los habitantes se concentran en el Este, sobre el Río Paraguay, de forma tal que la densidad de población va descendiendo de Este a Oeste, aunque con un repunte leve en el extremo occidental en los departamentos limítrofes con la provincia de Salta. Es interesante la tendencia que se puede observar en la variación del último período intercensal: los departamentos que más han crecido han sido los menos densos, los del Oeste, Ramón Lista y Matacos, que han crecido un 25,9% y un 18,5% respectivamente en una provincia cuyo crecimiento medio fue 9,0%.

Tiene indicadores sociales muy críticos. La población más carenciada se distribuye en un gradiente descendiente de dirección Oeste-Este, registrando en el Oeste las situaciones más críticas. Como indicadores en ese sentido se cita su analfabetismo del 4.1% y un hacinamiento muy alto: el 44,5% vive en hogares de dos o más personas por cuarto según en último censo nacional.

Formosa fue declarada Provincia recién en 1951 luego de haber estado ocupada hasta avanzado el siglo XX por pueblos originarios. La explotación forestal asociada al tanino tuvo un gran desarrollo desde el inicio del siglo XX . Las exportaciones de muebles, madera aserrada y carbón vegetal fueron muy importantes hasta los años 1990. El algodón fue otro de los protagonistas de su proceso de poblamiento.

En cuanto a la estructura territorial, está atravesada de Este a Oeste por la RN81 que vincula el Río Paraguay y la capital provincial con Salta y el cruce hacia Chile, por la RN86 al Norte, y en el mismo sentido y al, Sur por la RP9. Pocas rutas asfaltadas cruzan la provincia de Norte a Sur. Paralelo a la RN81 se ubica el ramal del Belgrano Cargas C25 que permitió el traslado de azúcar de Salta y Jujuy, alcohol, semillas de algodón, tanino y petróleo salteño y formoseño (Filippa, 1992).

El Producto Bruto Geográfico era el más bajo de todo el país en 2005, aportaba el 0,5% del Producto Bruto Nacional. Dentro de las actividades productivas provinciales se encuentran mayormente las primarias. Hacia el Este de la provincia, sobre el Río Paraguay, se localiza la principal región económica, con producciones agrícola-ganaderas, y hacia el Oeste, área de menor desarrollo relativo provincial, se desarrolla actividad petrolera, actualmente el mayor componente de las exportaciones de Formosa. El principal cultivo es el algodón, al que le siguen la soja, el trigo, el arroz, el girasol, el sorgo, el maíz y los cítricos. El empleo público es muy elevado: el Estado es el mayor empleador de la provincia.

En Formosa hay concentración de unidades agropecuarias que se verifica con el aumento de la superficie promedio que pasó de 441has en el 1988 a 576 en 2002. Entre este año y el 2008 esta tendencia cambió, habiéndose registrado un descenso en la superficie promedio de las unidades (550has). La concentración, de 1988 a 2008 fue de un 11% .

En los últimos años, en el marco de un corredor bioceánico entre Brasil y Chile a través del Paso de Jama, ha sido objeto de inversiones en la pavimentación de la RN81 en todo su recorrido a lo largo de la provincia, único proyecto concluido incluido en IIRSA y en el PET. En esos planes también hay proyectos para mejorar el puerto de Formosa y para el ferrocarril Belgrano Cargas hacia Salta, que empalma con distintos puertos de la Hidrovía y que permitiría mejorar el acceso de las cargas del NOA argentino y de Chile hacia los puertos del Río Paraná y hacia el Océano Atlántico. En ejecución se encuentran proyectos viales (RN86, RN95) y en la vía fluvial.

En mayo de 2011 se anunció la apertura de licitaciones para volver a poner en funcionamiento varias líneas del FC. Belgrano Cargas, entre ellas el C25 . Se ha pavimentado, financiada por el BID, la RP9 (entre la RN11 y El Colorado). Esta ruta es paralela al Río Bermejo y pone en valor una zona de alta productividad agropecuaria. Por su parte, el mayor impacto de las obras viales lo constituye la pavimentación de la RN81.

Cuadro Nº1

Proyectos de EID de Capricornio y de la Hidrovía Paraná-Paraguay en Formosa

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	PAÍSES
CAP06	RN 81: PAVIMENTACIÓN LAS LOMITAS - EMPALME RN 34	CONCLUIDO	AR
CAP43	PAVIMENTACIÓN DE LA RN 86: GRAL. GÜEMES - POZO HONDO	EJECUCIÓN	AR
CAP44	PAVIMENTACIÓN DE LA RN 95: EMPALME RN 81 - VILLA ÁNGELA	EJECUCIÓN	AR
CAP07	OPTIMIZACIÓN DEL NODO CLORINDA - ASUNCIÓN	PRE-EJECUCIÓN	AR, PY
CAP40	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FC C25: EMBARCACIÓN - FORMOSA	PRE-EJECUCIÓN	AR
CAP41	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FC C18: JOAQUÍN V. GONZÁLEZ - PICHANAL	PRE-EJECUCIÓN	AR
CAP04	REHABILITACIÓN OPERATIVA DEL FC BELGRANO CARGAS	PRE-EJECUCIÓN	AR
HPP42	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PARAGUAY DESDE CONFLUENCIA A ASUNCIÓN	EJECUCIÓN	AR, PY
HPP98	REHABILITACIÓN DEL PUERTO DE FORMOSA	EJECUCIÓN	AR
HPP124	DUPLICACIÓN DE LA RN 11: RESISTENCIA - FORMOSA - CLORINDA	PERFIL	AR
HPP55	CIRCUNVALACIÓN DE LA CIUDAD DE FORMOSA	PERFIL	AR

Cuadro Nº2

Proyectos de Transporte de Impacto Regional en agendas priorizadas de los planes estratégicos territoriales PET 2008 y PET 2011 en Formosa

NOMBRE DEL PROYECTO	PET 2008	PET 2011
HIDROVÍA PARANA-PARAGUAY, CONFLUENCIA -ASUNCIÓN	SI	EN EJECUCION
OBRAS RN81 (FORMOSA CAPITAL- EMPALME RN34)	SI	CONCLUIDO 2008
PAVIMENTACIÓN RN95 (CHACO HASTA EMPALME RN34-CERES)	SI	EN EJECUCION
REHABILITACION PUERTO DE FORMOSA	NO	SI
REACTIVACIÓN FC RAMAL C 25 (FORMOSA EMBARCACIÓN)	NO	SI
TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN11 (SANTA FE - CHACO- FORMOSA)	SI	SI

Fuente: Plan Estratégico Territorial 2008 y Plan Estratégico Territorial 2011 vol. 2.

La Ruta Nacional 81, con una extensión total de 680 kilómetros, atraviesa toda la provincia de Formosa hasta el Este de Salta. Une la RN11 en las cercanías de la ciudad de Formosa con la RN34 en el paraje El Cruce, entre las localidades de Embarcación y General Ballivián, en Salta. La carretera forma parte del corredor bioceánico del Norte

Argentino y del Eje de Capricornio, definido por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). Se planteó con objetivos de potenciar la producción agrícola, ganadera y forestal de Salta y Formosa, y se le asigna como función estratégica el mejoramiento de la salida de producción del Noroeste argentino y del Sur de Bolivia y del Paraguay al Pacífico, y hacia la Hidrovía Paraguay-Paraná. Se plantea como meta la integración del NOA y del NEA al Paraguay y a Brasil, y a Chile a través del Paso de Jama.

Las obras fueron realizadas por licitación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) con financiamiento del fondo de reparación histórica del Norte Grande y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). La pavimentación integral de la ruta comenzó en septiembre de 2004, en siete tramos formoseños (213,66 km entre Lomitas y el límite con Salta) y en territorio salteño hasta donde empalma con la RN34 (Senda Hachada, en la jurisdicción de Embarcación). Se complementa con la Hidrovía Paraná-Paraguay. La inauguración oficial fue en marzo de 2008.

En cuanto a las variaciones de transito de la ruta, según datos de la Dirección Nacional de Vialidad, se puede observar que el TMDA aumentó progresivamente desde 2005, en un porcentaje anual acumulado de entre el 5 y poco más del 10%. Como resultado, entre 2005 y 2013 pasó de de 920 a 1834 a la altura de la RN11 sobre el Río Paraguay (duplicó el número de vehículos en 8 años), y en un tramo medio de la longitud de la ruta, entre las localidades de Las Lomitas (RP28) e Ibarreta, pasó de 436 a 895 (creció en las mismas proporciones aunque con menores flujos). Los mayores volúmenes ingresan a la RN81 por Las Lomitas (RP28) y por Ibarreta (RP27). En el límite con Salta el TMDA es de 490. Analizando el tipo de vehículos, según la misma fuente, priman los autos y camionetas alcanzando un porcentaje del 80% sobre el total. El resto, a excepción de una mínima proporción de autobuses, son vehículos de carga.

Como huellas, en Formosa (y en parte Salta) junto a pavimentación de la RN81, aumentó el valor las tierras adyacentes, se han realizado desplazamientos de pobladores por el avance de la frontera agraria, la explotación forestal y las exploraciones hidrocarburíferas. Se enuncia que cuando se empezó a construir la RN81 comenzaron los grandes negocios inmobiliarios, las ventas de predios de grandes extensiones con poseedores adentro. Con los desmontes masivos, se han cambiado los usos del suelo y se han instalado, favorecidas por la mejoras en la accesibilidad, empresas petroleras como Tecpetrol y Petrobras. Se avanza sobre el monte para el desarrollo de la ganadería en manos de empresarios de otras provincias, de Córdoba, Santa Fe y de Buenos Aires, que al destinar sus tierras a la soja precisan áreas para el desarrollo de la ganadería.

Hacia el Oeste de la provincia, se han verificado reclamos de comunidades aborígenes y criollos provinciales pidiendo el cese de los desmontes. Tanto allí en la zona de El Potrillo, próxima a la frontera con Salta, como en el centro y en Las Lomitas, organizaciones campesinas y comunidades indígenas han cortado la RN81 en reiteradas ocasiones desde 2009 reclamando tierras, comida, trabajo, salud, educación, viviendas . Respecto al desalojo de pueblos originarios sin títulos de propiedad también

hay numerosos reclamos y conflictos por la tierra .Según el último relevamiento de conflictos de la Redaf, en Formosa hay al menos 40 conflictos por tenencia de la tierra y ambientales, que afectan a 565 mil personas y 3,4 millones de hectáreas. Más allá de la RN81, se asocian a obras en rutas como la RN 28 y la RN39 .

En Formosa hay tres áreas en producción petrolífera: Palmar Largo, operada por Pluspetrol (que tiene la mayoría de las acciones del yacimiento en asociación con YPF y la canadiense Gran Tierra Energy), El Chivil y El Surubí, las últimas concesionadas a la empresa canadiense. Estás áreas son denunciadas por su impacto en el ambiente y en las actividades. Según José Mamaní, coordinador de comunidades campesinas criollas,

"…desde el mismo momento que abren las picadas para hacer los estudios (prospección sísmica), ya nos generan un grave impacto. Al abrir picadas y picadas sale nuestro ganado y por ahí también entran camionetas de cuatreros, que nos roban nuestros animales" .



Fuente: Revista Vial 2008

5. La Hidrovía Paraná-Paraguay en Santa Fe

La provincia de Santa Fe está localizada en la región Centro del país y recostada sobre el Río Paraná. Se halla en una zona agrícola-ganadera por excelencia. La población en 2010 fue de casi 3.200.000 habitantes y la densidad de 24 hab/Km2, notablemente superior al promedio nacional. Las mayores densidades de población corresponden a los departamentos sobre el Río Paraná. Entre 2001 y 2010 la variación de población de la provincia, en términos relativos, ha sido sensiblemente menor que la nacional, habiendo registrado un 6,5%.

El analfabetismo es similar al promedio del país y el hacinamiento, considerando el porcentaje de población que vive en hogares de dos o mas personas por cuarto,

alcanzó al 24,1% según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. Los departamentos con mayores carencias son los del Norte y Nordeste.

Santa Fe durante la colonia era un territorio poco poblado y con límites difusos, con un contando número de localidades asociadas a misiones evangelizadoras. Poco después de la Revolución de Mayo se integró a la Liga de los Pueblos Libres y en 1815 declaró su autonomía. Con la sanción de la Constitución Nacional de 1853, el contexto regional desfavorable comenzó a revertirse por la habilitación de la libre navegación de los ríos interiores, lo cual dinamizó el transporte fluvial a lo largo del Paraná potenciando el crecimiento de los puertos de la provincia, y en particular el de Rosario. Entre 1850 y 1950 recibió importantes contingentes de europeos inmigrantes, entre los que se destacaron los piamonteses y los suizos, que dieron lugar a la importante actividad avícola al Sur, y agropueacuaria al Norte, y años más tarde, al desarrollo de industrias.

En cuanto a la estructura territorial, la provincia se recuesta sobre el Río Paraná, en donde Rosario ejerce como gran atractora de población y actividades, y hacia allí y a sus puertos confluyen rutas y ferrocarriles. Las rutas principales que llegan a ese nodo, desde el Oeste, son la RN33, RN34 y la recientemente inaugurada Autopista Rosario-Córdoba. La RN11 une Rosario con la capital provincial, Santa Fe, y continúa en dirección Sur-Norte hacia Chaco y Formosa. Otras rutas de relevancia son las RN95, que empalma con la RN34 hacia el Norte, la RN98 que atraviesa la provincia de Este a Oeste también en el Norte provincial, y la RN19 que empalma a la localidad de Santa fe con Córdoba.

El Producto Bruto de Santa Fe representó un 7,6% del PBI nacional en el 2005. El sector industrial, junto al de la construcción, aporta significativamente. Al Norte de la provincia las tierras son menos productivas para la agricultura y hay un mayor porcentaje de actividad ganadera extensiva, mientras que en el centro y en el Sur predominan los suelos alta productividad. La producción primaria de la provincia está vinculada al cultivo de soja fundamentalmente, girasol, maíz y trigo. Es la primera productora del país en derivados de oleaginosas, leche y en la fabricación de maquinarias agrícolas, la segunda en carne vacuna y porcina, miel, muebles de madera y automóviles, y la tercera en la producción de cereales. Las actividades industriales se localizan en el Sur de la provincia, con centro en Rosario y en sus alrededores. Sobre los puertos del río Paraná se concentran las grandes plantas procesadoras. También cuenta con destilerías, petroquímicas, papeleras, frigoríficos, industrias livianas, metalmecánicas, madereras, textiles y plásticas, maquinarias agrícolas, etc.

En la provincia de Santa Fe el proceso de concentración de la propiedad y de desaparición de unidades agropecuarias se visualiza claramente. Entre 1988 y 2002 según los respectivos CNA, desaparecieron el 24% de las unidades agropecuarias y pasaron el promedio de 300 a 401 hectáreas. Estos datos se agudizaron en el CNA2008 .

En los últimos años se concluyó la autopista que vincula a Rosario con Córdoba, la RN 95 hacia el Norte, a Chaco, se transformó en autovía la RN19 entre Santa Fe y Córdoba y se están realizando obras en accesos a localidades, circunvalaciones y

en otras rutas. Respecto a ferrocarriles, poco es lo avanzado en materia de cargas, aunque se ha trabajado en tramos puntuales de los ramales C, C6, CC y F1. Estas obras, fueron comenzadas en 2010 y finalizadas entre fines del 2011 y 2012 según la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOE), y se prevé otras intervenciones con fondos de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Pero las obras que han provocado mayores impactos tanto a nivel provincial como más allá de las fronteras, están vinculadas con las mejoras en la Hidrovía Paraná-Paraguay, tanto en la profundización y en la mejora de condiciones de navegación fluvial, como en la construcción o ampliación de grandes puertos, que abarcan una franja fluvial de 67km en donde se han localizado 27 plantas, 17 de ellas afectadas a productos agrícolas .

Cuadro Nº3

Proyectos de EID de Capricornio y de la Hidrovía Paraná-Paraguay en Santa Fe

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	ETAPA DEL PROYECTO	PAÍSES
CAP61	PAVIMENTACIÓN DE LA RN95: VILLA ÁNGELA - EMPALME RP 286 SANTA FE	CONCLUIDO	AR
CAP37	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FC C3: RESISTENCIA - AVIA TERAI - PINEDO	PRE-EJECUCIÓN	AR
CAP58	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FC C6: PINEDO – TOSTADO	PRE-EJECUCIÓN	AR
CAP59	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FC C: SANTA FE - SAN SALVADOR DE JUJUY	PRE-EJECUCIÓN	AR
CAP60	PUENTE VIAL RECONQUISTA – GOYA	PRE-EJECUCIÓN	AR
HPP40	REORDENAMIENTO DE ACCESOS FERROVIARIOS A ROSARIO	EJECUCIÓN	AR
HPP44	PROFUNDIZACIÓN DEL CALADO DEL RÍO PARANÁ DESDE SANTA FE/ CONFLUENCIA AL RÍO DE LA PLATA	EJECUCIÓN	AR
HPP56	CIRCUNVALACIÓN DE LA CIUDAD DE SANTA FE	EJECUCIÓN	AR
HPP57	CIRCUNVALACIÓN DE LA CIUDAD DE ROSARIO	EJECUCIÓN	AR
HPP59	PAVIMENTACIÓN DE LA RN11: TRAMO SANTA FE - SAN JUSTO	EJECUCIÓN	AR
HPP61	PAVIMENTACIÓN DE LA RP9: COLONIA CANO - EL COLORADO	EJECUCIÓN	AR
HPP43	MEJORAMIENTO DE ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS DEL RÍO PARANÁ	PRE-EJECUCIÓN	AR
HPP50	PLAN MAESTRO DEL PUERTO DE ROSARIO	PRE-EJECUCIÓN	AR
HPP53	RECONVERSIÓN DEL PUERTO DE SANTA FE	PRE-EJECUCIÓN	AR
HPP41	REORDENAMIENTO DE LOS ACCESOS FERROVIARIOS A SANTA FE	PERFIL	AR
HPP67	RECUPERACIÓN DEL RAMAL FC ZÁRATE - ROSARIO	PERFIL	AR
HPP123	DUPLICACIÓN DE LA RN11: ROSARIO - OLIVEROS	PERFIL	AR
HPP38	RECUPERACIÓN DEL RAMAL TUCUMÁN - ROSARIO	PERFIL	AR

Fuente: IIRSA, Cartera de proyectos actualizada agosto 2014

Fuente: IIRSA, Cartera de proyectos actualizada agosto 2014

Cuadro Nº4
Proyectos de Transporte de Impacto Regional en agendas priorizadas de los planes estratégicos territoriales PET 2008 y PET 2011 en Santa Fe

NOMBRE DEL PROYECTO	PET 2008	PET 2011
DOBLE VÍA ROSARIO-VICTORIA	SI	NO
FINALIZACIÓN AUTOPISTA ROSARIO – CÓRDOBA	SI	CONCLUIDO 2010
PAVIMENTACIÓN RN95 (CHACO HASTA EMPALME RN34-CERES)	SI	EN EJECUCION
PLAN CIRCUNVALAR ROSARIO	SI	SI. En obra
PROFUNDIZACIÓN HIDROVÍA A 34 PIES	SI	SI
RECONVERSIÓN PUERTO SANTA FE	NO	SI
TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN11 (SANTA FE - CHACO- FORMOSA)	SI	SI
TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN19 (SANTO TOME – SAN FRANCISCO)	SI	CONCLUIDO
TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN33	NO	SI
TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN34 (ROSARIO-SUNCHALES)	SI	SI

TRANSFORMACIÓN EN AUTOVÍA RN34 (ROSARIO-SUNCHALES) SI SI
Fuente: Plan Estratégico Territorial 2008 y Plan Estratégico Territorial 2011 vol. 2.

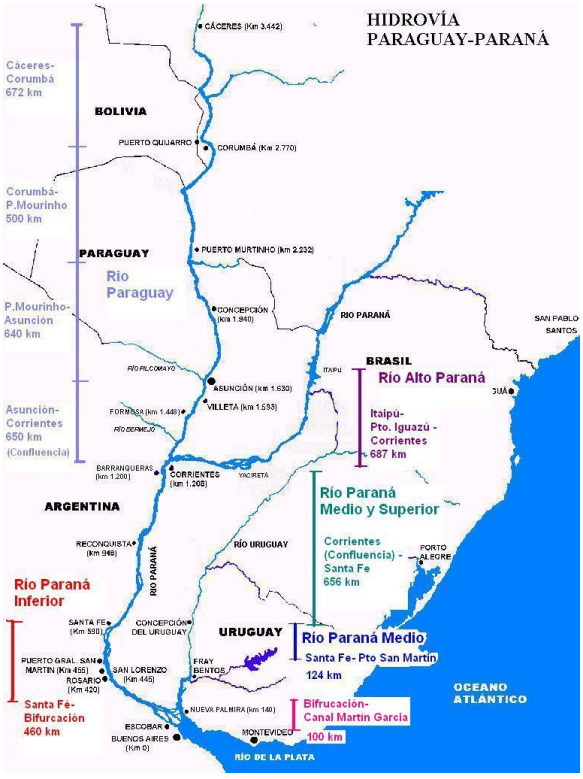
La Hidrovía Paraná-Paraguay es un corredor fluvial, en sentido Norte Sur, que vincula zonas ricas en recursos naturales del corazón de América del Sur con el Océano Atlántico. Para Bolivia el proyecto representa el mejoramiento de la salida de los productos hacia el Río de la Plata como alternativa del corredor de transporte terrestre hacia los puertos atlánticos del Sur de Brasil y los del Pacifico de Chile y de Perú, para Brasil significa una ruta alternativa para la exportación de su gran producción de soja del Mato Grosso, al Paraguay le facilita la salida de su producción de soja a mercados externos, y a la Argentina, al margen de la salida de la gran producción sojera directamente por la ruta fluvio marítima, le otorga el beneficio de la localización de los puertos con mayores posibilidades de transbordo y de almacenamiento para el comercio ultramarino (Schweitzer, 2012).
Se formuló para asegurar el uso completo de las flotas y de los puertos, según las condiciones de navegación, y para contribuir como un factor de desarrollo e integración para los países de la Cuenca del Plata. Se propone para facilitar la integración de los países y regiones mediterráneas a los mercados globales mediante una conexión eficiente con el Atlántico y para mejorar la eficiencia del sistema productivo de la región y la calidad de vida de las poblaciones del área de influencia del grupo.
La primera etapa del Programa consistió en el dragado del Río Paraná desde Punta Indio hasta Puerto General San Martín a 28 pies y hacia el Puerto de Santa Fe a 25 pies, acompañado con mejoras en la señalización. Con los trabajos posteriores el calado hasta Puerto General San Martín alcanzó los 34 pies y está previsto que llegue a

36 pies en un corto plazo. De esta forma, entre el Río de la Plata y Puerto General San Martín pueden circular buques de ultramar y aguas arriba, barcazas que transportan cargas a granel (cereales, subproductos de cereales, combustibles, aceites y minerales) y contenedores. Entre Puerto General San Martín y Santa Fe se está trabajando en la profundización a 28 pies y desde Santa Fe al Norte el calado actual es de 10 pies y se discute su aumento a 12 pies .

Como aumento el flujo, según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario de 2012, entre 1998 y 2010 el transporte pasó de 700 mil a casi 17,4 millones de toneladas al año. Circulan grandes buques oceánicos a la vez que formaciones de aproximadamente 20 barcazas que pueden transportar hasta 30 mil toneladas y miden 300 metros de eslora y 48 de manga . Entre 1988 y 2007 el aumento del tránsito de barcazas fue de un 2.000%. De la formación del MERCOSUR, el movimiento de cargas por la hidrovía presentó un crecimiento entre el 15% al 20%. En estos últimos años creció la producción agrícola en Bolivia, Matto Grosso, Paraguay y Argentina logró expandir su frontera agrícola en la provincia de Santa Fe, Chaco y Formosa.

Figura Nº2

Hidrovía Paraná-Paraguay



Fuente: Elaboración propia

Las obras fueron realizadas por el Consorcio Hidrovía S.A., grupo de empresas concesionarias del Río Paraná desde Santa Fé hasta el Océano Atlántico , bajo un régimen de peaje, con el fin de asegurar un calado de 32 pies. El Estado se había comprometido a aportar 40 millones de dólares anuales para subsidiar la tarifa de peaje, pero a partir de mediados de 2001, con la instrumentación de la política de déficit cero, estas partidas no fueron incluidas en los presupuestos 2002 y 2003. Hidrovía S.A. cobra peajes a los usuarios del sistema.

En Santa Fe, el avance de la frontera agropecuaria se verificó hacia el Norte de la provincia, menos productivo y favorecido con las nuevas tecnologías. Por su parte, el puerto de San Lorenzo (al igual que los del entorno de Rosario), tuvo un gran crecimiento impulsado por el crecimiento de las actividades exportadoras de granos y subproductos y por la posibilidad del ingreso de grandes buques. El área Rosafé se ha transformado en el mayor Cluster de procesamiento de soja en el mundo. Allí se localizan filiales de empresas multinacionales que no sólo radican en la franja fluvial actividades vinculadas al almacenamiento y a la exportación de granos, sino también otras relativas a la producción, al procesamiento y elaboración de subproductos. Ello trajo aparejado conflictos derivados de la circulación de tránsito pesado por las rutas hacia los puertos .

Por el aumento de la navegación fluvial por buques graneleros o “bulk carriers”, buques tanque, porta-contenedores y convoyes de empuje de barcaza (Stancich, 2007), en diversos tramos del río se produjo un retroceso de la barranca.

Junto al avance de la frontera agrícola y la deforestación de bosques nativos, la utilización masiva de agrotóxicos y fertilizantes contaminantes tiene impactos ambientales negativos e irreversibles sobre el suelo y el agua, en la pérdida de nutrientes y en el deterioro la calidad de vida de las poblaciones próximas a estas explotaciones.

5. Reflexiones finales

Si bien las obras viales, ferroviarias o hidroviarias no producen desarrollo, no generan condiciones, por sí mismas, para el despliegue de actividades productivas, no se puede dejar de considerar el apoyo necesario de las mimas, al acondicionar al territorio, para la movilización de productos, de insumos, de maquinarias, etc. hacia y desde los lugares producción y de consumo. Cuando se proyecta y se concreta una obra de infraestructura, es ineludible preguntarse qué se busca conectar y cómo. También resulta inevitable reflexionar acerca de qué de pretende trasladar, hacia dónde, y quiénes se ven favorecidos por esas obras.

Ambos proyectos vinculan zonas de producción con nodos de exportación. Ambos proyectos se vinculan con la penetración de actividades nuevas, modernas, en territorios con economías más tradicionales. En los dos casos se verifica un cambio de usos del suelo, tanto de los territorios de producción como de aquellos por donde transcurren y los de destino para procesamiento y traslado. Ambos proyectos, además,

fueron incluidos en los PET estando avanzados en su construcción.

Las mejoras del transporte observadas tienen vinculación con el avance de la frontera agraria. A partir de ello se verifican conflictos de tierras y ambientales y procesos de concentración y aumento del tamaño de las unidades productivas, en el desplazamiento de la población y de cultivos tradicionales. Los objetivos vinculados al desarrollo de las regiones, incluidos en los proyectos, parecen haberse quedado solamente como enunciados.

A partir de lo expuesto, hay preguntas relativas a la relación entre un gran proyecto de inversión y el territorio en el que se asienta. ¿Qué les queda a los territorios?, ¿Qué beneficios reciben?, e incluso, ¿Reciben algún beneficio?

La Hidrovía y sus puertos, y la RN81, se plantearon desde la IIRSA y desde el PET como proyectos para mejorar la navegabilidad y el transporte terrestre, con ello reducir los costos del traslado de la producción hacia los mercados externos. La circulación en ambas vías ha aumentado, circulan más barcos de mayor tamaño por el río, y hay mayores flujos por la ruta que atraviesa Formosa. Pero a pesar de haber incluido objetivos de desarrollo local y regional, con las obras no se consideran las huellas sobre los territorios, e incluso en algunos casos estarían contribuyendo a agravar las problemáticas económicas, sociales y ambientales de territorios que son mayormente pensados como soporte y que suelen constituirse como enclaves.

Bibliografía

- Dirección Nacional de Vialidad (DNV). Datos de tránsito. Recuperado de http://www.vialidad.gov.ar/
- Filippa, J.J. (1992) Formosa Hoy. El Difícil Camino. Formosa: Capítulo.
- Haesbaert, R. (2004) O mito da desterritorializaçao: do “fim dos territórios” a ”multiterritorialidade”. 3° ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, Base de datos de proyectos. Recuperado de www.iirsa.org
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario 2002. Recuperado de http://www.indec.gov.ar/agropecuario/cna_defini.asp
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censo Nacional Agropecuario 2008 Resultados provisorios. Recuperado de http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/11/cna08_10_09.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. Recuperado de http://www.censo2010.indec.gov.ar/
- Ministerio del Interior y Transporte. Trenes Argentinos. Infraestructura Ferroviaria. Obras. Recuperado en http://www.adifse.com.ar/obras.php
- Moreira, R. (2012) Geografia e práxis. A presença do espaço na teoria e na prática goegráficas. São Paulo: Editorial contexto.
- Padula, R. (2012) Geopolítica y desarrollo a La luz de la Integración de

Infraestructura Sudamericana. En Machado de Oliveira y Trinchero (comp.) Los lenguajes del territorio platino. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.

- Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) (2010) Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco Argentino, Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medio Ambiente. Reconquista: REDAF
- Schweitzer, M. (2012) El modelo extractivo y el acondicionamiento del territorio. La Hidrovía Paraná-Paraguay y la IIRSA. En Soria y Goldwaser (Directoras-Editoras) Problemáticas Geográficas Argentinas. Territorios, actores sociales y sistemas productivos. Buenos Aires: Ediciones GEPSE
- Schweitzer, M. (Directora) (2013). Estrategias, escalas y actores en la producción del territorio. La Hidrovía Paraná-Paraguay en San Lorenzo y en Barranqueras. Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.
- Schweitzer, M. y Larrain, C (2012). Transporte y territorio. Planes y proyectos para Argentina, Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.
- Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). Plan Estratégico Territorial, Avance 2008: MINPLAN
- Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura, 2011: MINPLAN

04
Sistemas de innovación y desarrollo territorial

MODERADOES DE MESA
PABLO BRACAMONTE
VICTORIA ROSATI
GUSTAVO TRIPALDI
HUGO ARRILLAGA
MARIANA VERSINO
DANIEL SCACCHI
JORGE KAROL

Cómo acceder a mercados psicológicamente distantes: el caso Lipomize SRL

Andrés, María Fernanda
Nagel, María Victoria
López Cuesta, Soledad

PALABRAS CLAVE
· Internacionalización
· Distancia Psicológica
· Redes

Resumen / En esta investigación se pretender entender cómo enfrentan las PYMEs el reto de llegar a los mercados más allá de la familiaridad cultural e institucional de su mercado nacional. Se explora la literatura existente sobre internacionalización de PYMEs. Se propone un marco conceptual para el caso de internacionalización analizado. Sobre la base de este enfoque, se presentan un conjunto de proposiciones que guían el análisis. Este trabajo se basa en un estudio exploratorio, cualitativo, con el fin de analizar la influencia de los elementos teóricos, lo que supone un marco de entrevistas abiertas para descubrir el razonamiento subyacente y las opciones en el proceso de internacionalización de una PYME de reciente creación en el área de nanotecnología.

ANDRÉS, MARÍA FERNANDA
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E - mail: mfandres@fce.unl.edu.ar

NAGEL, MARÍA VICTORIA
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E - mail: mvnagel@fce.unl.edu.ar

LÓPEZ CUESTA, SOLEDAD
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E - mail: slcuesta@unl.edu.ar

Introducción

El punto de partida de esta investigación fue entender cómo enfrentan las PYMEs el reto de llegar a los mercados más allá de la familiaridad cultural e institucional de su mercado nacional. Se explora la literatura existente sobre internacionalización de PYMEs. Se propone un marco conceptual para el caso de internacionalización analizado. Sobre la base de este enfoque, se presentan un conjunto de proposiciones que guían el análisis. Este trabajo se basa en un estudio exploratorio, cualitativo, con el fin de analizar la influencia de los elementos teóricos, lo que supone un marco de entrevistas abiertas (Blumberg et al., 2008) para descubrir el razonamiento subyacente y las opciones en el proceso de internacionalización de una PYME de reciente creación en el área de nanotecnología.

Los objetivos propuestos para este trabajo fueron:

- Identificar puntos concordantes y/o discrepantes entre la corriente teórica de internacionalización basada en la distancia psicológica y la experiencia de una PYME de base tecnológica.
- Describir las particularidades del proceso de internacionalización e ingreso a mercados externos del caso analizado.
- Delinear futuras líneas de investigación a partir del análisis de caso, para la profundización de la relación entre formas de ingreso a mercados externos y estrategias de internacionalización de empresas de base tecnológica.

Marco conceptual

Distancia psicológica: de su impacto en los costos de ingreso a un mercado externo a su efecto en la creación de redes.

La elección del modo de ingreso a mercados externos constituye una de las decisiones más importantes para el éxito de la estrategia internacional, por cada entrada en el mercado, cerca de cuatro entradas fallan (Horn et. al., 2005). Las empresas jóvenes, sin experiencia, sufren algunas de estas decepciones, pero también lo hacen muchas empresas consolidadas. Afecta a todas las futuras decisiones y operaciones de la firma en el nuevo mercado. Los modos de ingreso en los mercados internacionales son el tercer campo más investigado de los negocios internacionales (Werner, 2002).

Una vez que la compañía decidió ser internacional, debe evaluar; por una parte; el atractivo de los mercados donde pretende entrar y seleccionar aquellos que garanticen ciertas probabilidades de éxito (decidir en qué mercados entrar); y por otra, debe decidir qué forma o modo de entrada utilizará en dicho mercado. En la práctica, de acuerdo a Sallenave (1990), ambas decisiones se adoptan de forma conjunta e interactiva. Decidir en qué mercados entrar implica además tomar la decisión de penetrar en algunos países o dispersar fuerzas en muchos, lo que condicionará la decisión sobre qué modalidad utilizar. Este punto es importante mientras más limitados sean los recursos con los que dispone la empresa. Con frecuencia, realizar operaciones en numerosos mercados no permitirá una modalidad de implantación directa (IED); especialmente para las PyMEs. Por el contrario, la participación en uno o dos mercados; principalmente en las primeras etapas del proceso de internacionalización; permite mayor libertad de

elección de estrategias de entrada (Andrés & Miretti, 2007).

Los cuatro modos más comunes de entrada en el mercado exterior son exportación, acuerdos contractuales, joint venture, e inversión directa. Debido a que todos estos modos implican compromisos de recursos (aunque a niveles diferentes) la selección del modo de entrada es una decisión estratégica muy importante (Root, 1987).

Exportar implica el traslado físico de los bienes de la empresa al mercado externo, con o sin un agente, a cambio del valor de los bienes en términos monetarios. El primer paso más común para ser internacional es utilizar la opción de exportar. La exportación indirecta es especialmente viable para las organizaciones más pequeñas ya que limita el importe de los gastos necesarios para efectuarla (Doole & Lowe, 2004). Una forma de utilizar la exportación indirecta es a través de empresas de exportación que aprovechan su experiencia para gestionar las organizaciones de ventas en el extranjero para ellos. Este método de exportación es muy similar al uso de tradings para comercializar y vender productos de la organización en el extranjero. Del mismo modo, a través del piggybacking, se ingresa en un mercado externo mediante el uso de la fuerte reputación de las operaciones de otra organización en el extranjero para comercializar los productos propios de la empresa con la ayuda de esa fama (Doole & Lowe, 2004; Lynch, 2003).

El Acuerdo Contractual es un contrato vinculante entre la empresa y un agente para producir y distribuir los productos en el mercado extranjero a cambio de algún tipo de renta económica. La licencia es un modo de introducción de bajo costo, pero sólo está disponible para los propietarios de marcas o tecnología deseados en el mercado externo. Por la concesión de licencias, hay una pérdida de control (sobre todo en la comercialización) que podría ser perjudicial para una marca (Stonecipher, 1998).

Joint Venture es la puesta en común de los activos y (o) el conocimiento por parte de dos o más empresas que comparten la propiedad conjunta y control sobre los resultados de la puesta en común. Las alianzas son la nueva forma de hacer negocios y se han convertido en un paso vital para muchas empresas (Doole & Lowe, 2004; Ferrell & Hartline, 2005; Lynch, 2003).

La inversión directa puede darse a través de una adquisición, se refiere a la compra de acciones en una empresa ya existente en una cantidad suficiente para ejercer el control o, a través de una inversión totalmente nueva (Greenfield) con nuevas instalaciones en el mercado externo. Una subsidiaria también podría ser factible para empezar en el mercado externo, no sólo con el fin de ganar posibles economías de escala, sino también para presentar una importante presencia en ese mercado (Lynch, 2003). Otra opción es adquirir o fusionarse con una organización extranjera que dotará a la organización del conocimiento relevante que es poseído por la organización adquirida. Esto puede representar una importante ventaja competitiva en el largo plazo en un entorno internacional (Lynch, 2003).

En general las investigaciones se basan en el supuesto de que el gerente es un tomador de decisiones racional debido a sus raíces en la literatura de la economía internacional. La mayoría de los modelos de modo de entrada a los mercados externos se basan

en la suposición de que, debido a los recursos limitados, las empresas inicialmente se involucran en negocios en el extranjero a través de intermediarios en el mercado interno (Leonidou & Katsikeas, 1996), y más tarde cambian a distribuidores, agentes, y sucursales de venta (Brady & Bearden, 1979).

La escuela de Uppsala (Johanson y Wiedersheim-Paul, 1975; Johanson y Valhne, 1977 y 1990), diseñan un modelo donde ordenan lineal y secuencialmente a los diferentes modos de ingreso en mercados externos. De acuerdo a esta postura, las empresas comienzan el proceso de internacionalización con exportaciones ad hoc. Luego irán formalizado estas ventas al exterior a través de la firma de contratos con intermediarios en el mercado de destino. Cuando las ventas se incrementen, los intermediarios serán reemplazados por vendedores propios o sucursales y si el progreso de las ventas continúa la empresa comenzará a producir en el mercado externo.

El modelo original planteaba dos mecanismos dinamizadores del cambio de un estadio más simple a otro más complejo de forma de ingreso: 1) porque la empresa aprende de su experiencia sobre el negocio, en los mercados externos; 2) como consecuencia de una decisión de mayor nivel de compromiso en un mercado externo (medido por el tamaño de la inversión y el grado de flexibilidad de la misma).

Un componente central de esta teoría es el de distancia psicológica. De acuerdo al modelo de Uppsala, la empresa seguirá el proceso descripto pero además frecuentemente comenzará a internacionalizarse en mercados que sean más cercanos psicológicamente. Este razonamiento se origina en el concepto de "desventaja del extranjero", definida por los costos en los que incurre una empresa en un país extranjero para iniciar un negocio a diferencia de los costos en los que incurriría una empresa local: a mayor distancia psicológica, mayor desventaja (Johanson y Vahlne, 2009).

A pesar de los avances en la investigación sobre distancia psicológica, los trabajos seminales de Johanson y Wiedersheim (1975) y Johanson y Vahlne (1977) sobre la internacionalización de empresas nórdicas, continúa siendo ampliamente aceptada como el punto de partida para el estudio de la distancia psicológica en los negocios internacionales. Según estos estudios, la distancia psicológica se refiere a aquellos factores que podrían prevenir o interrumpir el flujo de información entre proveedores y clientes. La diferencia de entornos hace incurrir en costos de aprendizaje, tornando a la distancia psicológica en un freno para el ingreso a los mercados. Por tanto, las empresas comienzan su expansión internacional en mercados psicológicamente cercanos antes de acceder a aquellos mercados con mayor distancia psicológica (Andrés et al 2014). Esto significa que la falta de conocimientos de mercados externos es la barrera dominante para la internacionalización, que sólo puede ser superada a través de las actividades de la empresa en mercados específicos (Ellis, 2008). La idea subyacente en la investigación de distancia psicológica es que los mercados cercanos psicológicamente son más fáciles de aprender para las empresas (Kogut & Singh, 1988).

Sin embargo, recientemente, se ha redefinido la distancia psicológica como "la distancia entre el mercado doméstico y un mercado externo, resultante de la percepción por parte de los tomadores de decisión, de diferencias tanto culturales como de negocios"

(O'Grady & Lane, 1996, p.330).

Entre las críticas más importantes al modelo Uppsala original se ha planteado que no se tiene en cuenta la importancia de las relaciones. Estos autores sostienen que los contactos de la/s red/es de la empresa tienen un impacto en la selección de mercados externos así como también en el modo de entrada (Coviello, 1995 y Munro, 1997)

El modelo de Uppsala se vio modificado a partir de la clara evidencia que arrojaron diversos estudios sobre la importancia de las redes en la internacionalización de las empresas. Es así que, el modelo revisado de Uppsala enfoca en el concepto de red de negocio, entendida como la estructura de mercado en la cual la empresa internacionalizada está inmersa y su correspondiente red en el mercado externo de destino (Johanson y Valhne 2009). Incluso ante teorías que han contemplado ambas redes y su efecto en la internacionalización (Johanson y Mattson, 1988), el nuevo modelo de Uppsala refuerza la importancia de la estructura de la red en el mercado externo seleccionado. De esta forma se subraya la relevancia de vínculos específicos de la empresa.

El éxito de una empresa requiere que ésta esté bien establecida en una o más redes. A través de estas redes, la empresa aprende y construye confianza y compromiso, elementos esenciales de la internacionalización. Según el modelo de Uppsala revisado, estar bien establecidos en una red es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de mercados (Johanson y Valhne 2009).

De esta postura surge, lo que desde el modelo se plantea como el paso desde la "debilidad del extranjero" a la "debilidad de la marginalidad". Como se planteó anteriormente, la primera (liability of foreignness) hace referencia a la debilidad que tiene de una empresa foránea al momento de ingresar a un nuevo mercado externo, manifestada en los costos mayores que deberá afrontar para generar un negocio, a diferencia de una empresa local (Zaheer 1995, Zaheer y Mosakowski 1997). El modelo reformulado a partir de contemplar la importancia de las redes, plantea que la distancia psicológica siga siendo central en éste, pero al ser mayor, lo que aumenta es la dificultad para construir nuevos vínculos en el mercado de destino. Por lo tanto, de acuerdo a la nueva postura (Johanson y Vahlne, 2009) la marginalidad respecto las redes de negocios (liability of outsidership), interna pero principalmente la del mercado externo seleccionado, es actualmente la principal debilidad de una empresa que desea internacionalizarse.

Según Johanson y Vahle (2009) el entorno de una firma se compone de redes, y tiene implicancias en la forma en que el modelo reflexiona sobre el aprendizaje, y la construcción de confianza y desarrollo del nivel de compromiso en nuevos mercados. Se debe tener en cuenta que en el primer modelo, se sostenía que la internacionalización es un proceso en el cual las empresas avanzan con modos de ingreso en forma gradual y con un mayor nivel de compromiso hacia mercados psicológicamente más distantes a medida que va aprendiendo de su experiencia en mercados externos. Además se sostenía que la empresa irá aumentando el nivel de compromiso en el exterior a fin de ir fortaleciendo su presencia. Estos mecanismos de avance y profundización

en el proceso de internacionalización de la empresa no han cambiado en la nueva postura, sino que los aportes desde la teoría de redes han reforzado la idea de que la acumulación de conocimiento y la construcción de confianza y compromiso son resultado de un intercambio con otros agentes.

Sin embargo, en el modelo revisado sí se ha incorporado y destacado que el éxito de la internacionalización requiere compromiso recíproco entre la empresa y sus contrapartes. Por lo tanto, se vuelve relevante la interacción entre los actores de la red, aún cuando no se concrete un negocio en particular (Johanson y Vahlne, 2009).

Internacionalización y redes

El modelo de Uppsala, se centra en la internacionalización gradual de las empresas locales (Johanson y Wiedersheim, 1975; Johanson y Valhne, 1977 y 1990), a medida que disminuye el riesgo percibido sobre las actividades internacionales, dada la acumulación de experiencia, la empresa involucra más recursos en los mercados externos y, por tanto, la internacionalización se desarrolla a través de una serie de etapas claramente demarcadas por el paso del tiempo.

El surgimiento de empresas que se internacionalizan desde el momento de su creación (o al poco tiempo) deja al descubierto lagunas en este modelo de internacionalización de empresas, ya que la aplicación de las teorías gradualistas tradicionales comienza a ser discutida a la hora de explicar el proceso de internacionalización experimentado por este nuevo tipo de empresas (Reid, 1983; Buckley et al., 1987; Turnbull, 1987; Welch y Loustarinen, 1988; McDougall et al., 1994; Oviatt y McDougall, 1994; Knight y Cavusgil, 1996; Westhead et al., 2001; Moen, 2002).

Otro grupo de críticas al modelo de Uppsala de la década del '70, se basó en la forma en que se da la internacionalización a partir de la década del '90 y que hace que el orden de los modos de internacionalización no sea correlativo con el concepto de distancia psicológica (Madsen y Servais, 1997).

En 1994, Oviatt y McDougall eligieron otro punto de vista sobre el papel del emprendedor. Identificaron al emprendedor como el principal responsable de la formación de redes y de interacción social, que se utiliza para adquirir información decisiva y como barrera contra imitadores. McDougall et al. (1994) tomaron la discusión de la iniciativa emprendedora aún más por el lado de la caracterización del fundador(s) de nuevas empresas internacionales que pueden ver las oportunidades de alta rentabilidad cuando establecen negocios que atraviesan las fronteras nacionales. Estas personas ven oportunidades en el mercado que otros no ven, debido a sus competencias. Argumentan que el emprendedor es "alerta" y atento por naturaleza y posee competencias vitales como redes, conocimientos y experiencia de actividades anteriores que son exclusivas de ellos (McDougall et al., 1994). Las tres dimensiones de la iniciativa emprendedora internacional de McDougall y Oviatt (2000) ilustran capacidades importantes, pero no mencionan la necesidad de redes sociales cuando se internacionalizan. En 2003, Sharma y Blomstermo reconocieron este lapsus, proponiendo modelos de conocimientos y redes. Hablaron de cómo aplican los fundadores sus redes a través de lazos fuertes y débiles al internacionalizase rápidamente. De acuerdo a McDougall et al. (1994),

Knight y Cavusgil (1996), y Madsen y Servais (1997), Sharma y Blomstermo (2003) sugirieron que las empresas Born Global constituyen varios lazos fuertes y débiles, que se dan a partir de orígenes anteriores como entornos educativos o de trabajo. Los investigadores también introducen el impacto de las relaciones personales y de amistad, apartándose del pensamiento convencional de la teoría de la internacionalización. Sharma y Blomstermo (2003) agregaron que la globalización rápida es el resultado de los conocimientos suministrados por sus vínculos de la red.

La respuesta desde la escuela de Uppsala ha sido un reconocimiento del fenómeno de aceleración del proceso y particularmente de las Born Global. De hecho, los autores plantean que en el postulado original no era incompatible con un proceso acelerado, pero de acuerdo a este cuerpo teórico revisado, la creación de este tipo de empresas ha estado frecuentemente en manos de fundadores con experiencia internacional y con relaciones con empresas extranjeras, previas a la fundación de la empresa.

Sin embargo, en el modelo revisado sí se ha reconocido que la correlación entre el orden entre una forma y otra de ingreso a mercados externos y la distancia psicológica sí se ha debilitado. Tanto las empresas como las personas que las gestionan actualmente cuentan con mayor conocimiento general sobre mercados externos. Esto no significa que la distancia psicológica ya no es importante, sino que la relación entre forma de ingreso y distancia psicológica se aplica a nivel de individuos y no de empresas (Johanson y Vahlne, 2009).

En este aspecto se refuerza el enfoque de distancia psicológica como un concepto basado en las percepciones de la gerencia al momento de tomar las decisiones para poder estimar su importancia.

Al respecto Sousa y Bradley (2008) plantean: "…es la percepción del individuo respecto de las diferencias entre el país de origen y el país extranjero lo que da forma al concepto de distancia psíquica. Como resultado, la distancia psíquica no debe medirse utilizando indicadores como las estadísticas disponibles al público sobre el desarrollo económico, el nivel de la educación, el idioma, etc…"

En ese sentido, la distancia psicológica refiere a la percepción subjetiva del individuo respecto de las diferencias entre su hogar y el extranjero. Como resultado, la distancia psíquica para dos personas del mismo país en relación a un país extranjero puede ser diferente debido a sus experiencias personales y sistemas de valores diversos. Al establecer que la distancia psíquica se fija en el nivel individual, aquellos que conducen empresas deberán ser capaces de seleccionar a aquella persona que represente una mayor probabilidad de éxito en un mercado extranjero en particular, es decir aquel que cuente con "habilidades relacionales" (capacidad del individuo para relacionarse, vivir y trabajar entre personas cuyos sistemas de valores, creencias, costumbres, maneras y formas de hacer negocios pueden ser muy diferentes de la propia) . (Sousa & Bradley, 2008)

Håkanson y Ambos (2010) reconocen que los individuos pueden diferir al menos implícitamente en cuanto a sus percepciones de los países extranjeros. A través de los lazos familiares, por ejemplo, los hábitos vacacionales, materiales de estudio

u otras experiencias de expatriados, difieren en la familiaridad y comprensión con la que perciben a otros países. Además, postulan que las distancias psíquicas - en contraste con la distancia geográfica y las culturales convencionalmente medidas - no son simétricas, es decir, las distancias percibidas de A a B y de B a A, no son necesariamente iguales.

En esta evolución del concepto, Nebus y Chai (2014), prefieren hacer hincapié en el término psicológica, más que en el término distancia, considerando a este último una restricción que sólo se asocia a resultados negativos. Plantean un modelo que se centra en los directivos, explicando cómo sus limitaciones cognitivas, percepciones, heurísticas y experiencias interactúan con un entorno extranjero para influir en su proceso de toma de decisiones. Así, analizan la distancia psicológica postulando tres dimensiones de análisis: la conciencia, la percepción y la comprensión. La conciencia del administrador capta los elementos del contexto extranjero pertinentes a la tarea de la empresa, la percepción es la interpretación que hace el administrador de la magnitud de los elementos relevantes en el medio ambiente, mientras que la comprensión del gerente captura las relaciones entre estos elementos del contexto y la decisión de la empresa (Andrés et al 2014).

Uno de los postulados básicos de la distancia psicológica es que los países cercanos psicológicamente son más similares con los países de origen y se asocia con la disminución de incertidumbre (Nordstrom & Vahlne, 1994). Mercados similares son menos difíciles que mercados diferentes. Podría asumirse que evitar la incertidumbre es una consideración clave para explicar los patrones variables de la internacionalización de las empresas.

Las redes son una poderosa herramienta para los emprendedores y el desarrollo de sus operaciones (Dubini y Aldrich, 1991). Oviatt y McDougall (2005) señalan que las redes permiten identificar más fácilmente oportunidades, y reducen el efecto de la distancia psicológica. Por otra parte, ayudan a las empresas a incrementar su innovación al facilitar el acceso de conocimientos y complementar esfuerzos a través de la creación de sinergias.

Las redes son un emergente de las interacciones de la empresa con proveedores, clientes y competidores, tanto en su país como en los mercados externos. La mayoría de los estudios acerca de la relación entre la participación en redes y la internacionalización encuentran algún tipo de relación positiva entre los dos. Se prevé que el impacto positivo de los vínculos de la red internacional de internacionalización de las empresas deriva de un acceso más fácil y rápido a nueva información y a referencias positivas derivadas de estos lazos (Sharma y Blomstermo 2003). Se han encontrado efectos similares en lo que respecta al impacto de los vínculos de la red doméstica en la internacionalización de las empresas chinas (Zhou et al., 2007). En el contexto de las economías en transición, Kiss y Danis (2010) recientemente han argumentado que, tanto los vínculos nacionales como internacionales de la red pueden influir positivamente en la velocidad de internacionalización (Agramunt y Andrés 2014).

Metodología

Se realizaron entrevistas en profundidad a personas directamente involucradas en el proceso de internacionalización de la organización. La mayoría de los entrevistados mantiene la responsabilidad plena o compartida sobre su planificación y ejecución. En estas entrevistas semi-estructuradas, se pidió a los entrevistados que describan el proceso de internacionalización de su organización, y, posteriormente, se indagó en los detalles en línea con las posturas teóricas identificadas anteriormente.

Los datos de las entrevistas constituyen la base del análisis donde se examinó el proceso de internacionalización de la empresa.

La empresa seleccionada es Lipomize SRL, empresa privada que desarrolla tecnología y productos liposomales a medida enfocados principalmente en las necesidades de la industria farmacéutica, cosmética y alimenticia. Su misión es brindar productos y servicios de desarrollo tecnológico de excelencia en el área de la nano-biotecnología liposomal aportando al logro de metas estratégicas en sus clientes externos.

Desarrollado por un equipo interdisciplinario altamente calificado de profesionales de la biotecnología y las ciencias económicas, la empresa -formalizada en 2012-, actualmente está incubada en el Parque Tecnológico del Litoral Centro SAPEM, (polo científico tecnológico de referencia en Argentina).

La empresa posee tres líneas de productos y una de servicios, que incluyen: liposomas como insumos o materias primas para productos cosmecéuticos; liposomas como insumos para productos nutracéuticos, es decir materias primas para la elaboración de suplementos dietarios; fármacos liposomales en bulk, un producto semi terminado farmacéutico, y un servicio de consultoría en gestión de proyectos de desarrollo de productos liposomales.

La repercusión de su ingreso al mercado chino la tornó el caso indicado para analizar. La industria cosmética china, en la que se incluye el cuidado de la piel, maquillaje, perfume, cosméticos masculinos y productos para el bebé, ha registrado ventas de alrededor de 16.180 millones de euros en 2012. El mercado de la cosmética china ha tenido un gran crecimiento en los últimos años, según un artículo publicado por Cosmoprof-Asia, sólo en 2010 las ventas de productos de belleza y cuidado personal alcanzaron los 17.700 millones de euros, triplicando su volumen en los últimos 10 años (Andrés et al 2014).

Resultados

De lo conversado con los socios de Lipomize SRL se visualiza un alto impacto de las redes personales, profesionales y comerciales en la estrategia de internacionalización de la empresa. A continuación se detallan algunos de los resultados:

- Acciones reactivas versus acciones proactivas:

Al analizarse las acciones de internacionalización se pudo encontrar que la empresa recientemente se encuentra organizando su estrategia en cuanto al ingreso de mercados externos. El crecimiento acelerado del volumen del negocio fue traccionado principalmente por las ventas al exterior despertando el interés de los socios por

profesionalizar y desarrollar estrategias que les permitan planificar la internacionalización de la empresa. Si bien esto podría categorizarse como una actitud reactiva por parte de la empresa, ya que no se planificó el ingreso a un mercado en particular, los socios describen que desde el inicio la idea fue vender al exterior. Esto se denota en el interés del equipo por invertir fuertemente en un sitio web que funcionara como puerta de entrada para potenciales clientes. El diseño de éste consideró y reforzó los vínculos desarrollados en el país con instituciones del sector científico-tecnológico. La empresa se apoyó en tres pilares fundamentales:

1. Universidad Nacional del Litoral: los cinco socios son egresados de las facultades de Ciencias Económicas y de Bioquímica y Ciencias Biológicas; además han preincubado el proyecto inicial en el Gabinete para Emprendedores de la Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas donde recibieron asistencia para el desarrollo del plan de negocio, habiendo egresado del sistema en el año 2012.
2. Parque Tecnológico del Litoral Centro SAPEM (PTLC): en el mismo año, el proyecto se incuba en la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica del PTLC donde se montó un laboratorio para el desarrollo de los primeros productos. Esta institución, por el reconocimiento que tiene a nivel nacional y regional, les ha servido también como "vidriera" para la generación de nuevos contactos con instituciones del medio socio-productivo (empresas, gobiernos, instituciones intermedias, etc.).
3. Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN): al ser una institución asociada directamente con la actividad productiva de la empresa, la confianza y el apoyo de ésta con el aporte de capital semilla para una de las primeras compras de equipamiento, generó un vínculo y le ha permitido a la empresa contar con el aval por parte de esta institución para apoyarse en el desarrollo de su estrategia.

Concomitantemente con el desarrollo de la página web, los socios utilizaron la red profesional LinkedIn para hacer un perfil de la empresa y de los socios, a fin de que aquel potencial cliente con interés de contactarlos, pudiese relacionar y vincular a la empresa en una red preexistente donde otros profesionales y empresas pueden posicionar a un contacto.

El descubrimiento de nuevas oportunidades de negocio en el mercado global y la movilización de los recursos necesarios para su consecución son aspectos del proceso emprendedor que se puede entender mejor a través de un enfoque de red social (Stuart y Sorenson 2005). Las redes sociales han sido a menudo asociadas con el proceso de identificación de oportunidades nacionales o internacionales (Aldrich y Zimmer 1986; Aldrich, 1999), la movilización de recursos (Bygrave y Timmons 1992; Shane y Stuart 2002), y el acceso al conocimiento tácito (Sorenson y Audia 2000; Stuart y Sorenson 2003). En las economías en transición, en particular, las redes sociales han sido ampliamente reconocidas como un medio para facilitar la nueva actividad empresarial y que afectan a las opciones estratégicas y al desempeño de las firmas (Batjargal 2003; Batjargal y Liu 2004; Peng y Luo 2000). En este entorno, los vínculos de red pueden proporcionar fuentes ricas y de confianza de información oportuna que compensan los vacíos institucionales y permiten a los emprendedores entender mejor

sus entornos complejos y dinámicos. Tales lazos pueden también facilitar el acceso a los recursos que pueden ser críticos para la supervivencia y el crecimiento en los mercados tanto nacionales como internacionales (Lloyd-Reason et al 2005;. Peng y Luo 2000; Smallbone y Welter 2001).

En el contexto de las economías en transición, las redes sociales juegan un papel central en la facilitación de todos los aspectos del proceso emprendedor, incluyendo la internacionalización. A pesar de estos avances en la literatura existente, el papel de las redes en la internacionalización de emprendimientos está aún vagamente definido, y poco se sabe acerca de qué tipos de vínculos de la red son más o menos valiosos en diferentes contextos.

- Descripción de la red comercial

Entre los vínculos comerciales que la empresa fue construyendo, se destaca la primera venta que fue un desarrollo a medida para un empresario de la India, quien los contactó a través de la página web y el seguimiento fue a través de comunicaciones vía Skype. Esta relación no tuvo continuidad.

Un segundo vínculo fue el que se logró con la empresa Joyvo New Materials Co., distribuidora de China. En este caso el primer contacto surgió a partir de la búsqueda activa de Lipomize de un proveedor que reemplazara a otro originario de República Checa. A partir de este contacto la empresa es invitada a una feria sobre cosmetología donde se fortaleció el conocimiento específico sobre el sector cosmético en los mercados asiáticos.

La relación se formalizó a través de la firma de un contrato de representación mutua. Este acuerdo establece que esa firma se compromete a importar, distribuir y representar los productos de Lipomize en China y viceversa. Este vínculo le permitió a Lipomize SRL entender cómo funcionaba la industria a nivel global y luego les abrió la puerta a los mercados de Irán y Vietnam donde los contactos comerciales prosperaron, y ya se han recibido varios pedidos desde esos países.

- El crecimiento de la red externa acrecienta la red interna

A partir del contacto con China, se comienza a trabajar con la Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior del Gobierno de la ciudad de Santa Fe, para la preparación del viaje a Asia. Además del financiamiento del 20% del viaje se aprehenden conceptos y formalismos básicos de negociar con China. Se prepara material específico para el viaje, como tarjetas personales en chino y un video corporativo en inglés.

- Perfil de Socios

Los socios de Lipomize SRL denotan un amplio nivel de conciencia sobre la importancia de apoyarse en redes antes, durante y luego de cada acción de internacionalización.

En una línea del tiempo, la primera experiencia de internacionalización de la empresa coincide con la primer venta.

En todos los contactos que se realizan hacia el exterior, se nombra a un responsable del vínculo que es quien se contacta con el otro actor. La persona elegida (que no siempre es la misma) habla inglés fluidamente, dado que es el idioma en el cual se desarrollan las negociaciones.

Además, las personas que han viajado al exterior contaban con experiencia previa en mercados externos.

En general, no se denotan mayores preocupaciones por parte de los socios al generar este tipo de negocios con otros países. Se revisa la parte contractual, de pago y de reconocimiento del potencial cliente o socio.

Los socios consideran que el tipo de industria en el cual se desempeñan, inevitablemente conlleva a que se internacionalicen, dado que el mercado local sería acotado para conseguir la escala de negocio suficiente para la sostenibilidad de la empresa.

- Planificación de la internacionalización

A partir de la experiencia, Lipomize SRL ha decidido participar activamente y con financiamiento propio (buscando apoyo en sus contactos) de una feria o misión internacional por lo menos una vez al año.

Se intentará avanzar en otros mercados internacionales, como el latinoamericano y el europeo, y también en el mercado local.

Con el apoyo de nuevas instituciones intermedias, se buscará profesionalizar el área de comercio exterior, con la incorporación de un profesional de Ciencias Económicas abocado a esta función.

Conclusiones

La trascendencia de los factores relacionales observados refuerza la evidencia empírica previa, lo que subraya la importancia crítica de las relaciones de la red para promover la internacionalización de empresas (Coviello y Munro, 1997; Moen et al, 2004). El desarrollo de redes y alianzas sólidas con clientes, proveedores, competidores y otros agentes del mercado suele producir beneficios significativos para la internacionalización de las PyMEs.

De las respuesta de Lipomize SRL se puede recomendar que los diferentes niveles de gobierno deben diseñar e implementar políticas que permitan a las nuevas empresas, principalmente las de base tecnológica por su efecto multiplicador, desarrollarse organizadamente en las etapas tempranas de internacionalización.

Referencias

- Agarwal, S. & Ramaswami, S.N. (1992) Choice of Foreign Market Entry Mode: Impact of Ownership, Location and Internalization Factors, Journal of International Business Studies, 23 (1): 1-27.
- Agramunt, L.F. & Andrés, M.F. (2014) “LA INTERNACIONALIZACIÓN DE PyMEs ARGENTINAS DE SSI: LA INFLUENCIA DE LAS REDES Y EL CONOCIMIENTO” “PAMPA”- Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. En prensa
- Aldrich H (1999) Organizations evolving. Sage Publications, London
- Aldrich HE, Zimmer C (1986) Entrepreneurship through social networks. In: Sexton D, Smilor R (eds) The art and science of entrepreneurship. Ballinger, New York
- Anderson, E. & H. Gatignon.(1986) Modes of foreign entry: A transaction cost analysis and propositions, Journal of International Business Studies, 17, Fall, pp. 1-26.

• Andersson, S. & Wictor, I. (2003), Innovative internationalisation in new firms – Born Globals the Swedish case, Journal of International Entrepreneurship, Vol. 1 No. 3, pp. 249- 276.
• Andrés, M.F.; López Cuesta, S. y Nagel, M.V. (2014) "Internacionalización de Pymes a mercados psicológicamente distantes:el caso Lipomize SRL". En Lecturas seleccionadas de la XIX Reunión Anual Red Pymes Mercosur. Innovación, desarrollo y conducta innovadora de las Pymes. Rubén Ascúa, Sonia Roitter, Miguel Bacic, Analía Erbes y Carlos Aggio Editores. ISBN: 9789873608070 - ISBN: 9789873608100. Pág: 391-410
• Andrés, M. F., & Miretti, N. (2007). Internacionalización Empresarial de las Pequeñas y Medianas Empresas: Estrategias de Entrada a Destinos Internacionales. Paper presentado en la the 12ª Reunión Anual de la Red PyMEs en conjunto con la 5ª CIELA, Campinas, Brasil.
• Arregle, J.-L., Hébert, L., Beamish, P., (2006) Mode of international entry: the advantages of multilevel methods. Management International Review 46 (5), 597–618
• Batjargal B (2003) Social capital and entrepreneurial performance in Russia: a longitudinal study. Organization Studies 24(4):535–556
• Batjargal B, Liu M (2004) Entrepreneurs' access to private equity in China: the role of social capital. Organization Science 15(2):159–172
• Beckerman, W.; (1956) Distance and the pattern of intra-European trade. The Review of Economics and Statistics, 38 (1) pp. 31-40
• Bloodgood, J.M., Sapienza, H.J. & Almeida, J.G. (1996), The internationalization of new high-potential US ventures: antecedents and outcomes, Entrepreneurship Theory and Practice, Summer, pp. 61-76.
• Brady, D. L., & Bearden, W. O. (1979). The Effect of Managerial Attitudes on Alternative Exporting Methods. Journal of International Business Studies, 10(3), 79-84.
• Brewer, P. (2007). Operationalizing psychic distance: A revised approach. Journal of International Marketing, 15(1), 44–66
• Brouthers, K., (2002) Institutional, cultural and transaction cost influences on entrymode choice and performance. Journal of International Business Studies 33 (2), 203–221
• Brouthers, K. D., & Hennart, J.-F. (2007). Boundaries of the Firm: Insights From International Entry Mode Research. Journal of Management, 33(3), 395-425.
• Buckley, P.J. & Casson, M.C. (1998) Analyzing foreign market entry strategies: extending the Internalization Approach, Journal of International Business Studies, 29 (3): 539-562.
• Bygrave WB, Timmons J (1992) Venture capital at the crossroads. Harvard Business School Press, Boston
• Calvet, A. L. (1984) A synthesis of foreign direct investment theories and theories of the multinational enterprise, Journal of International Business Studies, 12,

Spring-Summer, pp. 43-59.

- Child, J., Ng, S.-H. & Wong, C, (2002) Psychic Distance and Internationalization: Evidence from Hong Kong Firms, International Studies of Management & Organization, 32, 1, pp. 36-56.
- Coviello, N., & Munro, H. (1997). Network relationships and the internationalization process of small software firms. International Business Review, 6(4), 361-386.
- Coviello, N. & Munro, H. (1995). Growing the entrepreneurial firm, European Journal of Marketing, Vol. 29, Issue 7, p. 49-61.
- Doole, I., & Lowe, R, (2004), International Marketing Strategy - analysis, development and implementation, 4th Edition, Thomson Learning.
- Dow, D., & Karunaratna, A. (2006). Developing a multidimensional instrument to measure psychic distance stimuli. Journal of International Business Studies, 37(5), 578–602.
- Dubini, P. y Aldrich, H. (1991). Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process. Journal of Business Venturing, 6, 305-3163
- Ellis, P. (2008). Does psychic distance moderate the market size-entry sequence relationship? Journal of International Business Studies, 39 (3), 351–369.
- Ferrell, O.C & Hartline, M.D, (2005), Marketing Strategy, 3rd Edition, South Western, USA.
- Håkanson, L. & Ambos, B. (2010). The antecedents of psychic distance. Journal of Internatioonal Management. 16 (3), 195–210.
- Hackett, D. W. (1976). The international expansion of US franchise systems: status and strategies. Journal of International Business Studies, 65-75.
- Hang, H., & Godley, A. (2009). Revisiting the psychic distance paradox: International retailing in China in the long run (1840–2005). Business History,51(3), 383-400.
- Harrigan, K. R. (1981) Deterrents to divesture, Academy of Management Journal, 24(2), pp. 306-323.
- Harveston, P. D., Kedia, B. L., & Davis, P. S. (2000). Internationalization of born global and gradual globalizing firms: The impact of the manager. Advances in Competitiveness Research, 8(1), 92.
- Hill, C. W. L. and W. C. Kim. (1988) Searching for a dynamic theory of the multinational enterprise: A transaction cost model, Strategic Management Journal, 9 (Special Issue), pp. 93-194.
- Hill, C. W. L., Hwang, P., & Kim, W. C. (1990). An eclectic theory of the choice of international entry mode. Strategic Management Journal, 11(2), 117-128.
- Horn, J.T.; Lovallo, D. & Viguerie, P. (2005) Beating the odds in market entry, McKinsey quarterly, 4: 35-45.
- Johanson, J.; Mattsson, L. (1988) Internationalization in industrial systems: a network approach. En: HOOD, H.; VAHLNE, J. (Eds.). Strategies in foreign competition. London: Croom Helm,.

• Johanson, J. & Vahlne, J.-E. (2009). Commitment and Opportunity Development in the Internationalization Process: A Note on the Uppsala Internationalization Process Model. Management International Review, 46(2): 165-178.
• Johanson, J. & Vahlne, J.E. (1977) The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments, Journal of International Business Studies, 8 (1): 23-32.
• Johanson, J. & Vahlne, J.E. (1990) The mechanism of internationalization, International Marketing Review, 7 (4): 11-34.
• Johanson, J., & Wiedersheim-Paul, F. (1975). The internationalisation of the firm: Four Swedish cases. Journal of Management Studies, 12(3), 305–322.
• Karra, N. & Phillips, N. (2004), Entrepreneurship Goes Global, Ivey Business Journal Online. London: Nov/Dec 2004.
• Kiss, A. N., Danis, W. M., & Cavusgil, S. T. (2012). International entrepreneurship research in emerging economies: A critical review and research agenda. Journal of Business Venturing, 27, 266–290.
• Kogut, B., & Singh, H. (1988). The effect of national culture on the choice of entry mode. Journal of International Business Studies, 19(3), 411–432
• Knight, G.A. & Cavusgil, S.T. (1996), The born global firm: a challenge to traditional internationalization theory, Advances in International Marketing, Vol. 8, pp. 11-26.
• Knight, G., Madsen, T.K. & Servais, P. (2004), An Inquiry into Born-Global firms in Europe and the USA, International Marketing Review: 2004; 21, 6.
• Leonidou, C.L. & Katsikeas, C.S. (1996). The export development process: An integrative review of empirical models, Journal of International Business Studies, Vol. 27, Issue 3, p. 517-552.
• Lloyd-Reason L, Damyanov A, Nicolescu O et al (2005) Internationalization process, SMEs and transitional economies: a four-country perspective. International Journal or Entrepreneurial Innovation Management 5(3/4):206–226
• Lynch, R, (2003), Corporate Strategy, 3rd Edition, Prentice Hall
• McDougall, P. P., & Oviatt, B. M. (2000). International entrepreneurship: The intersection of two research paths. Academy of Management Journal, 43(5), 902-906.
• McDougall, P.; Shane, S. & Oviatt, B., (1994) Explaining the Formation of International New Ventures: The Limits of Theories from International Business Research, Journal of Business Venturing, 9, pp. 469-487.
• Madsen, T.K. & Servais, P. (1997), The internationalization of Born Globals: an evolutionary process?, International Business Review, Vol. 6, pp. 561-83
• Moen, Ø. (2002). The born globals: A new generation of small European exporters. International Marketing Review, 19(2), 156–175.
• Moen, Ø., Gavlen, M., y Endresen, I. (2004). “Internationalization of small, computer software firms Entry forms and market selection”. European Journal of Marketing, 38(9/10), 1236-1251.

• Morschett, D., Schramm-Klein, H., & Swoboda, B. (2010). Decades of research on market entry modes: What do we really know about external antecedents of entry mode choice? Journal of International Management, 16(1), 60-77
• Nebus, J., & Chai, K. H. (2014). Putting the “psychic” Back in Psychic Distance: Awareness, Perceptions, and Understanding as Dimensions of Psychic Distance. Journal of International Management, 20(1), 8-24.

El riesgo tecnológico en la evaluación de las políticas públicas de promoción de la innovación. Caso: Provincia de Santa Fe.

Arrillaga, Hugo
Grand, Lucila
Ramirez, Natalia

PALABRAS CLAVE
· Riesgo tecnológico
· Evaluación
· Políticas públicas de innovación

Resumen / La presente ponencia sintetiza los resultados parciales alcanzados en un Proyecto de investigación desarrollado en el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral. El objetivo de la misma es identificar los modos y el alcance en que las políticas públicas de promoción de la innovación (PPPI), reconocen y evalúan, los riesgos tecnológicos implícitos en los proyectos que se presentan a sus distintas convocatorias. En este caso circunscripto a las PPPI implementadas por la Provincia de Santa Fe.

Se entiende como PPPI, la acción de gobierno, cuyo propósito es incidir en la transformación del territorio de referencia, en este caso, desde la estructura socio-productiva con del impulso o la facilitación de procesos o proyectos innovativos, de carácter tecnológico-productivo o social.

En cuanto al concepto de riesgo adoptado enmarcado en la escuela latinoamericana, se lo entiende como una construcción social, donde está conformado por dos variables: Amenaza (factor detonante) y vulnerabilidad (propiedad o característica de un grupo social de ser afectados por una amenaza).

La estrategia metodológica de carácter cualitativa combina el análisis de fuentes de información secundarias (fundamentalmente programas de PPPI y material instructivo de las instancias evaluativas) y primarias (entrevistas a actores calificados).

En cuanto a los resultados se destaca como primera conclusión del análisis de los instrumentos de PPPI implementados, presentan un bajo nivel de tratamiento de riesgos que, potencialmente puedan estar implícitos en los proyectos que posteriormente se financian. En segundo lugar, baja presencia de las medidas preventivas tendientes a detectar prematuramente los posibles efectos adversos en materia ambiental.

Por último, destacar que la operatoria instrumentada en materia de PPPI en la

ARRILLAGA, HUGO
Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas –
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: harrillaga@gmail.com

Provincia, si bien resulta un hecho auspicioso, no ha incorporado los aportes teóricos producidos en materia de gestión de riesgos en las últimas décadas, déficit común dentro del sistema de SCyTi. Situación que genera una fuerte incertidumbre respecto al impacto final del esfuerzo social realizado en pos de su propio desarrollo.

1. Introducción

La presente ponencia sintetiza los resultados parciales alcanzados en la primer etapa de un Proyecto de investigación enmarcado en el Programa CAI+D de la Universidad Nacional del Litoral1. El objetivo de la misma es identificar los modos y el alcance en que las políticas públicas de promoción de la innovación (PPPI), reconocen y evalúan, en su faz operativa, los riesgos tecnológicos implícitos en los proyectos que la misma alienta.

Entendiendo como PPPI, la acción de gobierno, que tiene como propósito incidir en la transformación del territorio de referencia, en este caso específico de la estructura socio-productiva del territorio, a partir del impulso o la facilitación de procesos o proyectos innovativos, los cuales presuponen un cambio técnológico, ya sean sus finalidades de carácter productivo/comercial o social.

En este sentido y de acuerdo a lo consensuado en la tercera versión del Manual de Oslo (2006), se destaca que todo cambio tecnológico, ya sea que el mismo se aplique a la producción de nuevos bienes y/o servicios, o a cambios en la forma de producirlos, independientemente de que los mismos supongan transformaciones en los procesos de producción o en los modos de organización de la misma, como también cambios en la población o territorios a los cuales van dirigidos estos bienes o servicios, implica al menos la intención de materializar una innovación.

El reconocimiento preliminar, que en este trabajo se le hace al cambio tecnológico como una "intención de innovación", se fundamenta en el consenso generalizado logrado en el último siglo, de que la innovación sólo se consumará como tal, si sus destinatarios la hacen suya, es decir se apropian de la misma, ya sea a través de su adquisición en el mercado o a partir de otras formas de apropiación social (en base a estrategias no mercantiles).

El problema reside en que todo de innovación, lleva implícita la posibilidad de generar un impacto adicional a aquellos que se buscaban con el desarrollo de la misma. Estos impactos pueden ser en principio positivos o negativos, y afectar a cualquier actor del ámbito territorial de influencia, independientemente de la relación que el mismo tenga con la innovación consumada.

Estos impactos o lateralidades, fueron reconocidos e identificados como fenómenos en la teoría económica desde hace más de un siglo. En principio fueron descriptos bajo el concepto de "efectos externos" por parte de Alfred Marshall en su obra de "Principios de economía" (1890), más tarde como "efectos de vecindad" o "rebalse" (spillovers), por parte de Milton Friedman y Friedrich von Hayek, siendo definitivamente consagrados bajo el concepto de "externalidades" por parte de Arthur Pigou en su obra cumbre de Economía del Bienestar (1920). Concepto que fue llevado al plano de las políticas

económicas de mitigación de este tipo de efectos, de la mano de William J. Baumol (1972).

Estas externalidades según A. Pigou (ob.cit.) son el resultado de aquellas situaciones donde los efectos de las acciones promovidas, implican la generación de costes o beneficios sociales diferentes a los que son asumidos en forma privada. En el caso de que dichas situaciones sean producidos como consecuencia de un "cambio técnico", es decir de una "innovación" la misma da cuente precisamente de la presencia de un "riesgo tecnológico" que yacía latente en la idea, ya en forma previa a su manifestación. Este tipo de situaciones, son las que se aspiran a detectar en los "análisis decisorio de inversiones", en las instancias de evaluación ex –ante, en forma previa a la concreción de las inversiones que las mismas presuponen.

Estos análisis deben dar cuenta, deben sopesar y considerar en las recomendaciones que de los mismos emergen, tanto las relaciones entre costes y beneficios privados, como entre los costes y beneficios sociales. En este sentido existe una extensa producción teórico metodológica que analiza estas labores técnicas, formulando recomendaciones y hasta regulando estos procedimientos analíticos.

En Arrillaga H. (1997) se presenta una reseña de la evolución de la oferta tecnológica en registrada en este campo del desarrollo teórico (pp.17-24), en la cual se recorren desde los primeros hitos, como fuera la Ley de Riadas y Puertos de EEUU de 1902, pasando por el Green Book de mediados del siglo pasado, los Manuales de Naciones Unidas (1958, 1994), los desarrollos de Fontaine E. (1988), entre muchos otras obras y aportes, a las cuales se agregan las directrices y/o regulaciones sobre los procesos de preinversión generadas desde diversos Estados2, en particular sobre los criterios de evaluación.

De este modo a partir de entender a las PPPI como la acción de gobierno que tiene como propósito incidir en la transformación del territorio de referencia, en este caso específico de su estructura social y/o productiva, desde del impulso o la facilitación del desarrollo de innovaciones tecnológicas o sociales, cabe la necesidad de conceptualizar y enmarcar teóricamente el concepto de riesgo en general y el de riesgo tecnológico en particular, dado que sobre su detección y prevención se debería dar cuenta en la instancia de evaluación ex – ante de los proyectos impulsados por dichas PPPI.

2. Una aproximación al concepto de riesgo tecnológico

En el siglo XXI, la llamada cultura del riesgo o sociedad del riesgo (Beck, 1998, 2000) se encuentra representada por la profundización de las innovaciones tecnológicas y sus consecuencias en términos de riesgos tecnológicos, ambientales y sociales. En este contexto, el aumento de la preocupación social manifestada, aproximadamente desde fines de la década del 60 del siglo XX y hasta la actualidad, respecto a estas problemáticas, constituyen el impulso que llevan a repensar las formas o metodologías de evaluación de las Políticas Públicas de Promoción de la Innovación (PPPI), y la consideración que en ellas se hace sobre los riesgos asociados a las innovaciones tecnológicas alentadas.

La problemática del riesgo, entendida como una construcción social, se caracteriza, entre otros aspectos, por la imposibilidad de los grupos sociales o individuos de encontrar mecanismos o medios para sentirse protegidos o seguros ante constantes amenazas del mundo moderno. Es decir, la inseguridad de las sociedades contemporáneas profundiza, aún, el debilitamiento de las protecciones clásicas (seguridad social, jubilaciones, etcétera) como las nuevas amenazas del devenir técnico-científico, traducidas en términos de riesgos tecnológicos (Castel, 2004).

Al plantear este tipo de riesgos tecnológicos, se está haciendo referencia a un amplio espectro de efectos secundarios ("externalidades" en términos pigouvianos), los cuales son generadores desde posibles desastres en gran escala, hasta efectos de menor magnitud y acotado a un número reducido de de individuos, cuyas repercusiones se pueden manifiestar tanto sobre el subsistema natural como sobre el subsistema antrópico.

M. Medina (1992:163) resaltaba y enmarca los posibles orígenes y consecuencias, ya hace más de dos décadas, de este modo: "accidentes en las industrias nucleares, químicas y de armamentos, relacionados tanto con la producción como con el transporte; la acumulación de residuos tóxicos y radiactivos que aumentan incesantemente sin una forma segura de deshacerse de ellos; la contaminación continua del medio ambiente y de los productos vitales mediante procedimientos y sustancias químicas; la propagación de la lluvia ácida; el deterioro creciente de la capa de ozono; los cambios climáticos en perspectiva debidos al calentamiento global; la pobreza, las hambrunas y las permanentes crisis económicas y sociales en el llamado Tercer Mundo, donde habita la mayor parte de la población mundial en crecimiento incesante; la amenaza del eventual empleo de armas químicas, biológicas y nucleares en las confrontaciones bélicas…", a las cuales sin duda deben agregarse aquellas transformaciones producidas en el modelo de acumulación, tanto a escala mundial, producto de los cambios ocurridos a nivel global, como en la escala nacional. (Arrillaga H. y Delfino A.; 2014).

En el ámbito académico-científico, la noción de "riesgo" en general, como también las de "riesgo tecnológico" y "riesgo de desastres" fue tratada y conceptualizada en formas altamente heterogéneas, observándose en principio tres grandes corrientes de pensamiento, la primera que proviene de las ciencias naturales, en segundo lugar las emergentes de las ciencias aplicadas, enriquecida en parte por el análisis decisorio de inversiones (de fuerte preeminencia disciplinar económica); y como tercer corriente, la proveniente de las ciencias sociales, con un desarrollo sustantivo desde la década del 80´.

Así, pese a los esfuerzos desplegados a lo largo del tiempo, no ha sido posible llegar a un consenso sobre su conceptualización, lo que de algún modo ha impedido construir una "teoría sustantiva", que articulara, en un cuerpo teórico común, los diferentes resultados de las investigaciones promovidas sobre el riesgo y su relación con los procesos de modernización social y tecnológica (Bechmann, 1995 en López Cerezo y Luján López, 2000; Cardona, 2001; Arrillaga y Busso, 2009; Arrillaga, Grand,

Ramirez, 2011).
El abordaje desde la teoría desde las ciencias naturales, estuvo principalmente orientado al análisis de los desastres, ya sean de origen natural o socio-natural, es decir generado también por las formas de relación del hombre con el ambiente, los cuales tendieron a ser naturalizados, acompañando de este modo tradiciones culturales y religiosas que le otorgaban a estos fenómenos de consecuencias significativamente adversas, razones causales externas a la sociedad. En esta tradición, al fenómeno causal y las consecuencias que el mismo generara, se las identificaba con la misma denominación de "desastre", como si ambos hechos fueran sinónimos (Cardona, 2001; pp.4). Estas situaciones constituían hechos inesperados, inciertos, inmanejables, naturales, situaciones extraordinarias que constituían la antítesis de la cotidianeidad, llegando en muchos casos a ser llamados: "Hechos de Dios"3.

En segundo lugar se señaló las emergentes de las ciencias aplicadas, con visiones convergentes con el análisis decisorio de inversiones, a las cuales se las reconoce en general como el "enfoque técnico". Esta, de clara tradición positivista, le otorga al riesgo un carácter objetivo, cuantificable y por ende eventualmente "aceptable" a partir de la potencial determinación de su valor "esperado", en términos de la relación entre la magnitud del daño esperado y la probabilidad de que dicho suceso ocurra.
López Cerezo y Luján López (2000; pp.87), señalan: "Los riesgos, en el sentido restringido del familiar enfoque técnico, son probabilidades asociadas a impactos negativos. Cuando se trata de calcular probabilidades para varios impactos posibles se habla de riesgos. Este tipo de investigación se conoce como evaluación de riesgo" ..... "Uno de los ámbitos prácticos más comunes en la cuantificación del riesgo y su monetarización es el análisis riesgo-coste-beneficio (RCB). El análisis RCB es la técnica más utilizada en la evaluación de tecnologías y de impacto ambiental. Se trata de una variante del análisis coste-beneficio que incorpora las nociones de probabilidad e incertidumbre con el fin de estimar riesgos y determinar sus valores como costes (....) El objetivo del análisis RCB es determinar si el balance beneficio/coste-riesgo es favorable en un determinado proyecto" (López Cerezo y Luján López, ob.cit; pp. 61).
En la década del 70, a partir de las primeras señales respecto a insostenibilidad del modo de producción vigente, altamente intensivo en el consumo de recursos naturales no renovables y de la degradación sistemática de los renovables, emergen un conjunto de preocupaciones de las cuales la teoría de la decisión responde incorporando análisis evaluativos complementarios. Así emerge a la luz la evaluación de impactos ambientales, la cual es rapadamente incorporada a las prácticas sostenidas desde las principales instituciones multilaterales de promoción del desarrollo.
Al respecto Medina (1992), señala que los primeros debates desde esta mirada sobre el riesgo tecnológico surgen en EE.UU, a fines de la década del 60, a luz de las acciones de los movimientos ecologistas de la época y la preocupación pública vinculada a la problemática ambiental4, ante las consecuencias y daños provocados por accidentes

ocurridos en algunas centrales nucleares como la de Three Mile Island (1979)5.

De esta manera y a partir de los desarrollos metodológicos que se producían desde el enfoque técnico, "la evaluación de tecnologías y de los impactos ambientales adquiría una orientación probabilística al relacionarse con la evaluación de eventuales accidentes en centrales nucleares, apareciendo la evaluación de riesgos como modalidad de la evaluación de tecnologías. El tratamiento estadístico del riesgo se combinó con la evaluación económica convencional en forma del análisis riesgo-coste/beneficio, y posteriormente se importaron métodos formales de la teoría de la decisión, de la teoría de juegos y del análisis de sistemas" (Medina, 1992, pp.165).

El hecho de que aumentara en la opinión pública la conciencia sobre los riesgos tecnológicos, con una consecuente demanda de protección hacia las administraciones gubernamentales, hizo que en EEUU se crearan agencias6 destinadas a regular los impactos de los desarrollos tecnológicos (Medina, ob.cit.). Esta situación fue la base de la aprobación de una serie de leyes para hacer frente a las preocupaciones de los ciudadanos ante la incertidumbre que despertaba el desarrollo tecnológico. Entre ellas, se pueden mencionar: medidas de prevención que anticiparan e impidieran los impactos indeseables de las nuevas tecnologías; exposición pública de las regulaciones tecnológicas para su revisión durante un período de tiempo (por ejemplo, las declaraciones de impacto ambiental); la posibilidad de acceder a documentos del ámbito público y participar en la toma de decisiones; entre otras.

Esta perspectiva fue básicamente asumida por parte del cuerpo teórico del análisis decisorio, aquel surgido desde una clara perspectiva economicista, la cual incorpora este conjunto de análisis, pero que en última instancia comparten su raíz positivista (Arrillaga, 1997).

No obstante ello y simultáneamente con este proceso de complejización del análisis decisorio, el que incorpora el valor de la "sustentabilidad" como una condición de viabilidad de las iniciativas, "la nueva legislación sancionada en EEUU permitló a los ciudadanos emprender acciones legales contra las agencias gubernamentales y la industria no sólo sobre la base de la violación de sus derechos, sino también en defensa del interés público" (Lujan y López Cerezo, 2009; pp. 85).

En el caso de Europa, sobre todo en los países más industrializados, este proceso se dio de manera similar, algunos años después que en EEUU, dando lugar a "organismos nacionales como la Netherlands Organization for Technology Assessment (NOTA) y a programas de la CE como el FAST (Forecasting and Assessment of Science and Teclmology)" (Medina, 1992; pp.165).

De alguna manera, la politización del desarrollo científico tecnológico y la conciencia respecto de los riesgos de las tecnologías, profundizaron el lugar de la ciencia o el saber experto (pronósticos y control de los procesos causales) en el diseño de las políticas públicas (decisión e intervención), a fin de regular los procesos que hoy se identifican como "de innovación tecnológica" (control de las consecuencias negativas o positivas de los impactos de las tecnologías). "La evaluación de tecnologías, el análisis de impacto ambiental y el análisis y evaluación de riesgos son ejemplos de ciencia

reguladora que suministra conocimiento para la elaboración de políticas públicas para la regulación de tecnologías" (Lujan y López Cerezo, 2009; pp. 88).

La crítica a esta perspectiva estuvo mayormente dada, no por la división entre ciencia y política o marcos regulatorios, sino más bien por tener únicamente en cuenta los informes científicos al evaluar los impactos de las tecnologías. Atendiendo, particularmente, a "la predicción efectiva de desarrollos tecnológicos", sin que llegaran a interpretar de forma efectiva, la dinámica de los cambios tecnológicos y las preocupaciones que llevaron a A Pigou al planteo de las externalidades.

En relación a la tercera corriente disciplinar de aproximación al concepto de "riesgo tecnológico", ésta deviene como se señaló de las ciencias sociales. Su primera aproximación fue reconocida como el "enfoque psicológico". La que centra su preocupación en torno de la problemática vinculada a la percepción pública del riesgo, que devela las limitaciones del "enfoque técnico/positivista".

Particularmente, desde el campo de la psicología, los estudios se centran en aquellas variables que influyen de manera individual sobre la percepción y valoración del riesgo; es decir cómo las personas evalúan el riesgo en situaciones particulares. Su alcance no es antagónico al precedente, si no que pretende complementarlo. Desde esta mirada, el carácter subjetivo que se devela del riesgo es a partir de estudios estadísticos, con cálculos de probabilidades (manteniendo la objetividad científica), además de las opiniones individuales de las personas afectadas por determinado evento tecnológico. Es decir, el riesgo comienza a tener un rostro multidimensional7 y su valoración es evaluada por cada individuo, a partir de su percepción. No obstante, este enfoque sigue manteniendo el carácter "objetivo" del riesgo que propone el "enfoque técnico"; pues en la valoración y aceptación sigue interviniendo, de manera fundamental, la magnitud del daño ocasionado y en menos grado la probabilidad (López Cerezo y Luján López, 2000).

Los resultados de los estudios de este enfoque surgen de constatar las divergencias respecto a las estimaciones realizadas por los expertos como riesgo aceptable, y lo que la percepción pública y la evaluación social del riesgo acepta como tal. Una de las críticas de esta perspectiva está basada en las limitaciones de los expertos y/o en la debilidad cognitiva, ya que los informes científicos no llegan a modificar en forma relevante a la opinión de la gente, principalmente en la valoración y aceptación de algunas tecnologías, remarcando las diferencias entre científicos y legos.

Desde estos últimos cuestionamientos a la luz de la evaluación del riesgo, un tercer campo de investigación científica está dado por aquellos estudios que propone el "enfoque sociológico" , los cuales vienen a complementar los desarrollos del "enfoque psicológico", haciendo énfasis en la percepción colectiva del riesgo, e incorporando elementos de la "antropología cultural" (Douglas, 1996), para quién la aceptabilidad del riesgo dependerá del contexto socio-cultural de las comunidades en las que el mismo se manifiesta.

Los riesgos, desde este nuevo enfoque, comienzan a ser comprendidos como "construcciones sociales", que dependen de factores políticos, económicos, sociales

y culturales, los cuales están vinculados a las estructuras sociales. Aquí el riesgo es contextualizado, es el resultando de los puntos de vista dominantes dentro de un grupo social. En este sentido, adquiere un carácter público y político (Beck, 1998, 2000, 2002), el mismo da lugar al conflicto social y a la movilización de grupos sociales afectados por desastres de origen tecnológico. Transfiriendo la centralidad del análisis de la "aceptabilidad" a "las condiciones sociales constitutivas del riesgo".

La valoración del riesgo y la aceptación de los eventos tecnológicos estarán mediados por el valor social y las representaciones que el riesgo adquiera, ya sea por la confianza en las instituciones (OICT8, Estado, ONG) o por la información producida por los medios de comunicación (Bechmann; 1995, 2009). Por tanto, las preocupaciones vinculadas a los modernos modelos producción industrial que representan el desarrollo científico-tecnológico han ido adquiriendo fuertes niveles de consenso tanto en el universo de las organizaciones sociales, como en ámbitos políticos (principalmente en los organismos multilaterales), y fundamentalmente en el ámbito académico, el que sin duda está fuertemente atravesado por las nuevas perspectivas teóricas desarrolladas en este campo del conocimiento.

Pero también en el interior de las ciencias sociales, se cuestionan la mirada que desde la misma se hizo en los estudios del riesgo, en particular desde las perspectivas que las mismas movilizan para comprender su naturaleza, tanto de la tendencia de carácter objetivista que le reconocen a los avances de U. Beck, como también la preeminencia del enfoque socio-antropológico, que le reconocen a M. Douglas y a A. Wildavsky.

En relación a los mismos Carr e Ibarra (2009;pp. 52) señalan: "…Cada una de ellas tiende a dar preeminencia a uno de los extremos del espectro riesgo-sociedad. La perspectiva objetivista del riesgo da prioridad al hecho de que la aplicación de la técnica induce a un problema objetivo, cada vez más acentuado, y que se realiza bien en forma de peligros y amenazas o en forma de ocurrencia efectiva de accidentes. La perspectiva social o antropológica toma como punto de partida el otro extremo del espectro: la percepción y valoración de los riesgos técnicos es el resultado de condiciones sociales y culturales específicas, de suerte que los cambios en esas condiciones determinan los cambios en la percepción y aceptación de riesgos…"

Para estos autores, ni el objetivismo de Beck ni el constructivismo social de Douglas y Wildavsky pueden capturar la idea que el riesgo es un concepto social y objetivamente construido. Es por ello que, ambos autores, proponen trabajar integrando ambas perspectivas, lo cual permite comprender no sólo cómo se produce y reproduce el entramado de los riesgos, sino también cuáles son las formas de controlarlos.

Desde esta mirada, el riesgo como concepto es "la resultante de una compleja imbricación entre elementos heterogéneos, como son el conocimiento disponible -experto y no experto- sobre el riesgo, las representaciones intelectuales de los individuos y grupos, y las actitudes e instituciones sociales que tratan de regularlo" (Carr e Ibarra; 2009; pp.54).

Así esta nueva perspectiva en el análisis sociológico, se reencuentra con conclusiones planteadas a principios del milenio, cuando López Cerezo y Luján López (2000; pp.97),

señalaban que: "… no cabe mantener una diferencia nítida entre riesgo objetivo y riesgo subjetivo, pues todo riesgo es en última instancia contextualmente dependiente. Su existencia (en tanto que riesgo), magnitud y aceptabilidad depende de contextos sociales dados y de la interiorización de la experiencia social por individuos con unas capacidades intelectuales específicas que intervienen en sus decisiones reales (…). Los problemas respecto a riesgos son problemas transcientíficos, que aún requiriendo el concurso de la ciencia, dependen de valores e intereses, con frecuencia en conflicto, de una diversidad de agentes sociales. El debate público sobre riesgos naturales o tecnológicos no se deriva por tanto de una supuesta debilidad cognitiva de legos, o de limitaciones evidenciales de expertos, sino que constituye básicamente un debate moral y político sobre atribución de responsabilidad…"

En el marco de estos aportes que procuran triangular entre los enfoques positivistas y interpretativistas, procurando construir una miradas más holística, emerge una nueva corriente del pensamiento que es reconocida como la Escuela Latinoamericana, dentro de sus principales precursores cabe destacar a Hewitt, K.; Mansilla, E.; Cardona, O.D.; Lavell, A.; Herzer, H.; Narváez, L. y Pérez Ortega, G., Los cuales abordaron como tema central la problemática referida a la gestión del riesgo de desastres ante diferente tipo de amenazas (naturales, socio-naturales y tecnológicas).

Desde esta corriente del pensamiento, también se ha buscado recuperar el análisis de las teorías, objetivas y subjetivas, y uno de sus principales aportes está dado en el reconocimiento de los elementos que configuran una situación de riesgo, distinguiendo en este caso dos factores que necesariamente deben concurrir, para generar una situación de riesgo: "la amenaza" y "la vulnerabilidad".

El tratamiento que desde esta corriente se le da a los estudios sobre riesgo y sus evaluaciones, responde a un "enfoque holístico e integral". En este caso a "la amenaza" se la reconoce como al agente detonante, lo cual le determina su carácter "objetivo". Pero si bien la misma constituye una condición necesaria, no es causal explicativa suficiente del daño o del desastre que la misma puede generar. Para que estos hechos (daños) se produzcan, se requiere que el ámbito socio-territorial sobre el cual se manifiesta sea especialmente "vulnerable" a dicha amenaza.

Así, al incorporar al análisis el concepto de "vulnerabilidad", la cual es un atributo de la sociedad, se integra tanto aspectos objetivos como subjetivos, en el riesgo. Ya que la vulnerabilidad no se reduce sólo a las probables causas de las condiciones físicas objetivas de un territorio, sino que también reflejan las condiciones y resultantes de un proceso dependiente de la acción humana y, por lo tanto, intrínsecamente ligada a los aspectos culturales y al nivel de desarrollo de las comunidades (Cardona, 2001).

Sánchez del Valle (2001), exponente de la misma escuela, señala que "en la raíz de la vulnerabilidad se encuentran una multiplicidad de factores explicativos, entre los que se destacan: "físicos, económicos, sociales, políticos, técnicos, ideológicos, educativos, institucionales, organizativos, culturales, ambientales y ecológicos", lo cual lleva a que la vulnerabilidad, no solo sea un constructo social, sino que llega a ser el factor explicativo de como las diferentes clases sociales, están diferencialmente

expuestas a distintos tipos de riesgo" (Arrillaga y otros 2013).
En síntesis, analizar las PPPI entorno a la problemática de los riesgos tecnológicos desde una concepción holística del riesgo, implica abordar no sólo las variables geológicas y estructurales, sino también las variables económicas, sociales, políticas y culturales a partir de las cuales lograr una intervención concreta en las decisiones de las autoridades y la comunidad, para una adecuada gestión y mitigación de los riesgos en determinado territorio.
Aquí el riesgo adquiere un carácter público y político que da lugar al conflicto social y a la movilización de grupos sociales afectados por desastres de origen tecnológico (Beck, Ob.cit), transfiriendo la centralidad del análisis de la "aceptabilidad" a "las condiciones sociales constitutivas del riesgo". Giddens (2000) destaca al respecto que "esta nueva era y sus rupturas se basan en consecuencias no intencionales ni previstas por los sujetos individuales y colectivos, caracterizándola como una era de "incertidumbres fabricadas" por la propia acción humana".
Perrow (2009), en su análisis de los accidentes provocados por las altas tecnologías, concluye que dichos accidentes no se atribuyen mayormente a errores humanos en la utilización de una determinada tecnología, más bien están relacionados con la estructura de la propia tecnología y, por lo tanto, con el sistema tecnológico complejo y variable, relacionando la toma de decisiones con acontecimientos posibles accidentes "imprevistos".
Los últimos desarrollos teóricos en materia de sociología y gestión del riesgo, especialmente los generados en las dos últimas décadas, abrieron nuevos interrogantes en materia del grado de suficiencia que tienen los sistemas y métodos evaluativos de los Proyectos que se presentan ante las distintas convocatorias estatales con el propósito de hacerse acreedores de subsidios provenientes del erario público, para llevar adelante procesos de producción de conocimiento y transferencias o aplicaciones del mismo, bajo el supuesto generalizado de que las posibles innovaciones resultantes, incidirán positivamente en el desarrollo social.

3. La evaluación de un Proyecto que procura innovar

En general, si bien en la bibliografía específica es observable aún fuertes discrepancias en torno a los métodos y a las ópticas desde las cuales plantear una evaluación, hay un reconocimiento tácito de tres ópticas analíticas posibles, sobre las cuales, en algunos casos se abrieron subvariantes.
Estas ópticas o enfoques según la DINAPREI (Ob.cit), si bien son denominadas en forma heterogénea por distintos autores, pueden sintetizarse de la siguiente manera: la evaluación "financiera, privada o comercial 9", la evaluación "económica" y la evaluación "social" en último lugar.
La evaluación desde la óptica "financiera" implica juzgar la razonabilidad de un proyecto de inversión, a partir del análisis y contraste de los recursos que utiliza y que genera el proyecto para un actor en particular, normalmente para el responsable de dicha inversión. De este modo el alcance de los impactos evaluados se limita a la

consideración de los que se denominan “efectos directos” (Solanet, 1984).
En el caso de la evaluación desde la óptica “económica”, el análisis realizado aspira a dar cuenta de los resultados que espera de un proyecto la sociedad en su conjunto, tomando a la misma como un agregado, en la cual las transferencias internas (ya sea de costos o beneficios) no aportan al resultado buscado.
En último lugar se destaca la evaluación “social”, la cual resulta similar a la económica, en el sentido que aspira a leer el impacto sobre la sociedad en su conjunto, pero en este caso dándole un peso diferencial (discriminación positiva) a los logros en materia de los objetivos definidos en la transformación socio-territorial a la cual se aspira, esto es, a los valores sostenidos en el referencial teórico del “desarrollo” propuesto (Infante V., 1988; Sepúlveda, 2000). Lo usual en este sentido es corregir la lectura en función de los procesos redistributivos de la riqueza que provoca, ya sea en términos sociales, territoriales o generacionales (Mokate K.M., 1987).
Si bien en el caso argentino, la DINAPREI (ob.cit) reconoce dentro del análisis social, cinco posibles enfoques (pp.72), a saber: a) El de aporte al crecimiento de los ingresos; b) el de los aportes al bienestar de los consumidores; c) el enfoque de equidad (igualdad); d) el enfoque de trascendencia (ético y superior); y por último: e) el enfoque de comunión o de unidad (fraternidad). El basamento teórico que sostiene esta propuesta, es el descripto precedentemente, es decir generar una lectura y un contraste, donde se tenga particularmente en cuenta los efectos del proyecto en relación al ideario (referencial teórico) de desarrollo que se sostiene.

4. La PPPI Provincial y sus modos de evaluación

Desde esta perspectiva cada una de las esferas públicas que implementa políticas públicas con miras a promover innovaciones, ya sean estas de carácter productivo y/o social, define en primer lugar los objetivos políticos de la misma, proceso en el cual moviliza la estructura de valores que esta presente en su referencial de desarrollo.
En este sentido, la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe (SECTEI), al definir su objetivo institucional señala: “llevar adelante acciones que ponen el conocimiento al servicio de la sociedad santafesina, para mejorar su calidad de vida y dinamizar las economías regionales”… para lo cual: “se ha puesto en marcha el proceso de construcción de un Sistema Provincial de Innovación para favorecer la apropiación social de los beneficios de la ciencia y la tecnología de manera sostenible, en una dinámica asociativa y de colaboración público-privada, a fin de alcanzar un desarrollo económico y social acorde a los desafíos del siglo XXI.10”
Además la Secretaría participa en diversas instancias federales y regionales como representante provincial en el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología, y es autoridad de aplicación de instrumentos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, el cual también, si bien no es objeto de su particular análisis en el presente trabajo, sostiene una finalidad semejante ya que señala en su presentación institucional que: “fue creado con el fin de incorporar la ciencia y la tecnología al

servicio del desarrollo económico y social del país…. El Ministerio de Ciencia concibe las políticas de innovación no solo como instrumento para favorecer la competitividad empresarial sino también como herramienta para definir las directrices para que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) provea soluciones a los problemas sociales prioritarios del país11".

Para estos propósitos la SECTEI de la Provincia de Santa Fe fue estructurada en base a cuatro grandes unidades organizacionales, que con niveles de Subsecretaría cubren las funciones de promoción de la innovación, política científica tecnológica, de apropiación social y de de promoción científica tecnológica, de la cual depende la recientemente creada Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (ASaCTeI).

En relación a las actividades de Promoción Científica, Tecnológica y de Innovaciones impulsadas por la Provincia a través de la SECTEI, tanto de la información secundaria analizada, como de las entrevistas formalizadas, se identificaron (durante la convocatoria 2013-2014) los siguientes instrumentos de Promoción: Financiamiento I+D+I; Plataformas para la Innovación; Apropiación Social; Cooperación Internacional; Emprendedorismo; Acuario Río Paraná; Parque Astronómico; Ética de la investigación; y por último la ASaCTeI

Del conjunto de instrumentos movilizados por la Secretaría, se encontraron dos en los cuales se identificaron políticas activas de aliento y promoción de innovaciones, como se señaló de carácter productivo o social, estos son el "Financiamiento I+D+I" y la "ASaCTeI", el resto de los instrumentos tienen propósitos absolutamente válidos, pero complementarios marginalmente al proceso de promoción de innovaciones. Sus finalidades están más asociadas a potenciar el sistema de CyT, la difusión de sus resultados a nivel de la comunidad para que la misma conozca y valore los desarrollos del SCyT, el desarrollo de vocaciones científicas y la cooperación con las actividades que en el territorio se llevan a cabo a partir de las interacción de múltiples instituciones, entre ellas las relacionadas a procesos de emprendedorismo, al desarrollo y consolidación de polos y parques tecnológicos, entre otras.

Los programas que asignan recursos presupuestarios a terceros, alentando el desarrollo de un conjunto específico de actividades del sistema de C+Ti y/o de Vinculación Tecnológica, son fundamentalmente los señalados ut-supra, los cuales tienen los siguientes propósitos:

Programas de Financiamiento I+D+I

El objetivo del mismo es concretar acciones para poner el "conocimiento al servicio de la sociedad santafesina, para mejorar su calidad de vida y dinamizar las economías regionales". En este Programa se presentan ofertas y fuentes de financiamiento de distinto origen jurisdiccional (provinciales, federales y nacionales). Dado el carácter del presente trabajo, se centró el análisis en las de origen provincial, por lo tanto se profundizaron los cuatro subprogramas específicos:

Innovación Productiva: apoyo a la gestión de soluciones tecnológicas en empresas.

Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica: Apoyo a la investigación científica y transferencia de tecnologías al sistema socio-productivo

Estos dos instrumentos señalados precedentemente, conforman el campo de operación de la ASaCTeI:
Innovación Productiva: "Tiene por objetivo fortalecer y ampliar las capacidades tecnológicas del sistema productivo de la provincia de Santa Fe a través del desarrollo de soluciones tecnológicas que incorporen innovaciones de productos y de procesos productivos". Está orientado para empresas radicadas en la Provincia, con capacidad de innovar y visión estratégica. Busca promover proyectos orientados al "desarrollo de nuevos productos y procesos productivos y/o la mejora de los existentes, incluyendo actividades de investigación y desarrollo, construcción de prototipos, plantas piloto y/o unidades demostrativas". Se instrumenta a través de Aportes No Reintegrables (ANR) con valores que oscilan entre 400.000$ y 1.200.000 $ por empresa.
Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica: Su objetivo es "fortalecer y ampliar las capacidades del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación provincial y la transferencia de tecnologías y/o servicios tecnológicos al sistema productivo a través de la adquisición y gestión de equipos de alta complejidad". Está destinado a: Instituciones del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación públicas y/o privadas, radicadas en la provincia de Santa Fe. Financia la "Compra e instalación de equipamiento nuevo de alta complejidad tecnológica para el desarrollo de nuevos conocimientos y la transferencia de tecnología y/o prestación de servicios al entramado productivo provincial". Se materializa a través de ANR por valores que oscilan entre $2.400.000 y $4.800.000 por empresa.

Los otros dos Programas de Financiamiento I+D+I son:
Programa I: Fortalecimiento de las capacidades de innovación del sistema productivo: con 4 instrumentos disponibles.
Programa II: Fortalecimiento de las capacidades del sistema de investigación y desarrollo: con 7 instrumentos disponibles.

Programa I: Fortalecimiento de las capacidades de innovación del sistema productivo (4 Instrumentos):
Instrumento 1.1. Promoción de la vinculación tecnológica entre el sistema productivo y el sistema de ciencia y tecnología en la provincia. Objetivo: "forta-lecer la dinámica de vinculación estratégica de las empresas de la provincia de Santa Fe y las instituciones del sistema de ciencia, tecnología e innovación local. Promover la transferencia e innovación tecnológica en el tejido empresarial a partir de proyectos asociativos con el sistema de ciencia, tecnología e innovación provincial". Este instrumento está destinado a Emprendedores, MiPyMEs (en colaboración con actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Provincial). Monto máximo por proyecto $40.000.
Instrumento 1.2. Apoyo a la formulación de proyectos de Innovación productiva. Objetivo: "Apoyar la formulación de proyectos de innovación productiva en empresas radicadas en la provincia de Santa Fe para acceder a futuras

convocatorias de financiamiento externos a la SECTeI". Este es destinado a MiPyMEs y personas físicas. El monto máximo de financiamiento es de $7.000 por proyecto.
Instrumento 1.3. Apoyo a MiPyMES para proyectos de desarrollo de Negocios basados en investigación y desarrollo. Objetivo: "Promover la puesta en valor económico-productivo de los resultados de investigaciones y desarrollos. Contribuir al fortalecimiento y desarrollo del tejido productivo-empresarial de base tecnológica de la provincia de Santa Fe. Impulsar el desarrollo competitivo del perfil tecnológico". Está destinado a: emprendedores, MIPYMES y personas físicas. Monto máximo de financiamiento: $15.000 por proyecto.
Instrumento 1.4. Apoyo a la capacitación de Recursos Humanos en nuevas tecnologías. Objetivo "Promover la innovación tecnológica en las empresas de la provincia de Santa Fe, a partir de la capacitación asociativa de recursos humanos para la implementación de nuevas tecnologías de producción y gestión". Esta línea está destinada a Instituciones Públicas con aporte fiscal directo, o Instituciones Privadas sin fines de lucro. El monto máximo de financiamiento es de $15.000 por proyecto.

Programa II: Fortalecimiento de las capacidades del sistema de investigación y desarrollo en la Provincia de Santa Fe (consta de 7 instrumentos):
Instrumento 2.1. Apoyo a proyectos de investigación sobre temas de interés provincial desarrollados por grupos de investigación pertenecientes al sistema de ciencia, tecnología e innovación, con institución adoptante: Objetivo: "Apoyar, dentro del sistema de ciencia, tecnología e innovación existente en la provincia de Santa Fe, el desarrollo de proyectos de investigación orientados a temas de interés provincial". Esta línea de financiamiento está destinada a Investigadores y grupos de investigación pertenecientes al SCTeI existente en la provincia de Santa Fe. Ofrece un monto máximo de financiamiento de $40.000 por proyecto.
Instrumento 2.2. Apoyo a la formación de posgrado en áreas de interés Provincial. Esta línea está orientada a brindar apoyo a carreras de posgrados: Especializaciones y Maestrías acreditados por la CONEAU, pertenecientes a Universidades Nacionales, cuya sede principal se encuentre en el territorio de la Provincia de Santa Fe, con un financiamientos de hasta $ 15.000 por proyecto.
Instrumento 2.3. Premios a Tesis de Doctorado y Maestría en la Provincia. El objetivo es premiar tesis de doctorado y maestrías, con temáticas determinadas, en al ámbito territorial de Santa Fe. El premio es hasta 4900$.
Instrumento 2.4. Apoyo a la actividad de científicos divulgadores y a la produc-ción de herramientas de divulgación científica y tecnológica. El objetivo de este instrumento es "Fomentar la asunción del rol de divulgador científico entre los investigadores del sistema de ciencia, tecnología e innovación de la provincia de Santa Fe, así como la producción de herramientas para la divulgación científica y tecnológica". .
Instrumento 2.5. Distinción "municipios y comunas innovadoras". Destinado a Municipios y Comunas que, en asociación con personas físicas o instituciones

sin fines de lucro y/o empresas, hayan realizado desarrollos de base tecnológica con impacto social en sus espacios territoriales. El monto de la distinción es de $20.000.
Instrumento 2.6. Apoyo y estímulo a proyectos de investigación entre los institutos de educación superior provincial y el sistema Científico radicado en el territorio provincial. Objetivo: "Estimular a la producción científica en los Institutos de Educación Superior Provincial dentro del SC+Ti existente en la provincia de Santa Fe".
Instrumento 2.7. "Promoción de la divulgación de la ciencia y La tecnología en medios masivos de comunicación": Objetivo: "Reconocer y promover la labor de comunicadores y periodistas en la generación de contenidos de divulgación de la ciencia, la tecnología y la innovación en medios masivos de comunicación con sede y cobertura en la provincia de Santa Fe".
La Agencia Santafesina de Ciencia Tecnología e Innovación
Tal como se señaló precedentemente, hasta el momento la ASaCTeI, tiene la co-responsabilidad conjuntamente con la SSPyCT, de administrar dos instrumentos: el de "Innovación Productiva" y el de "Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica". Cabe destacar que esta Agencia es de reciente constitución (diciembre/2013) por lo cual su programación esta aún solapada con la de la SECTEI, si bien depende de la misma.

De este modo, del conjunto de instrumentos detallados, los que están especialmente concebidos para fortalecer tanto la producción de conocimientos como su transferencia y/o apropiación por parte de la sociedad, son:
El programa de Innovación Productiva
El programa de Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica
Los cuatro instrumentos del Programa I: Fortalecimiento de las capacidades de innovación del sistema productivo
El Instrumento 1 del Programa 2: Fortalecimiento de las capacidades del sistema de investigación y desarrollo en la Provincia de Santa Fe.
El resto, si bien se destaca su valor y pertinencia como políticas públicas orientadas al fortalecimiento del SCyT, no están concebidos específicamente para incidir directamente en el mejor aprovechamiento económico, social y ambiental del conocimiento construido.

4.1 Los mecanismos de evaluación implementados
A los efectos de identificar los criterios aplicados para la evaluación de los Proyectos presentados a las convocatorias anuales que la Institución realiza, se procedió a recuperar la información disponible en la página WEB institucional, donde se detallan las bases y condiciones del instrumento, y se presentan los formularios A y B del mismo.

Los criterios generales aplicados para evaluar la consistencia y factibilidad de los proyectos o iniciativas presentadas son:
Pertinencia de los proyectos en relación a las bases y condiciones de la convocatoria.

Probabilidad de ejecución exitosa: la misma es analizada desde diversos puntos de vista, entre ellos: su consistencia interna; la adecuada dotación de recursos; las condiciones ex1ternas a las que su éxito está supeditado. En particular, se tiende a priorizar la precisión en la definición del cronograma, etapas y tareas; el ajuste a las condiciones de elegibilidad del presupuesto presentado, como también a la racionalidad del mismo; el grado de creatividad y originalidad de la propuesta; el adecuado número y calidad de personal afectado al proyecto, la infraestructura disponible y las amenazas a las que puede estar sujeto el proyecto.
Evaluación económica: el proyecto debe asegurar una razonabilidad económica en virtud de sus resultados e impactos esperados.
Capacidad técnica del grupo de trabajo. El perfil de los participantes de los proyectos deberá adecuarse a las necesidades de la propuesta.
Estos requisitos sin duda apuntan a asegurar que las presentaciones respondan a los objetivos de política pública fijados en la convocatoria, y que su formulación reúna los requisitos de razonabilidad y lógica técnica en su formulación, además de que demuestren una relación lógica entre los costos que insume y los beneficios que de el se esperan.

En relación a la temática del "riesgo técnico", dos de los instrumentos analizados avanzan en su consideración (Los instrumentos 1.1. y 1.3 del Programa 1: "Promoción de la vinculación tecnológica entre el sistema productivo y el SCyT en la provincia" y "Apoyo a MIPYMES para proyectos de desarrollo de negocios basados en investigación y desarrollo").

Las aclaraciones que sobre su concepto están expuestas, es el detalle que el mismo no hace referencia al riesgo comercial o financiero, brindando un espacio máximo de 1000 caracteres para que quien solicita el subsidio exponga su mirada al respecto y desde el marco conceptual que el mismo movilice.

En cuanto a la consideración de la viabilidad ambiental, los proyectos que se presenten a las convocatorias de: "Innovación Productiva", "Apoyo al desarrollo de soluciones tecnológicas en empresas", "Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica" y "Apoyo a la investigación científica y transferencia de tecnologías al sistema socio-productivo", deben completar una declaración de cumplimiento de las normas ambientales de diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal/local), conjuntamente con ello la suscripción de un compromiso de "comunicar de manera inmediata a la ASaCTeI cualquier situación que pudiera surgir referido a evento/s que constituyan un riesgo ambiental, sean derivados o no de la ejecución del proyecto objeto de la presente convocatoria."

Por último, en un instrumento (de los tres mencionados precedentemente), como es el "Equipamiento de Alta Complejidad Tecnológica", se solicita dentro del Plan de Gestión

(parte del anexo III) como último ítem, el “e) Aspectos de seguridad laboral, ambiental y bioseguridad”.

5. Consideraciones finales

Sin duda, la política pública desplegada por la Provincia de Santa Fe, en materia de PPPI, constituye un aporte sustantivo a la dinamización y ampliación del SCyT Provincial, en la medida que el mismo tiene como destinatarios a una base de actores más amplia, de la que normalmente resulta beneficiaria de las PPPI nacionales, a su vez reconoce e incorpora como beneficiarios de sus políticas un conjunto de actores y actividades que procuran disminuir la distancia que normalmente existía entre el SCyT y la sociedad en general.

En segundo lugar, cabe destacar que según las propias declaraciones de los funcionarios a cargo de la misma, el organismo provincial responsable de la definición y aplicación de estas políticas, se encuentra en pleno proceso de reformulación de las mismas, tanto en el campo de intervención de la ASaCTeI, como de la Subsecretaría de Apropiación Social del Conocimiento.

Pese a ello se remarca que tanto los instrumentos presentados y los criterios evaluativos sintetizados precedentemente corresponden a la descripción de las políticas activas hasta las convocatorias del corriente año (2014).

En relación a las mismas, es decir a las políticas activas cabe destacar en principio, una práctica inexistencia de políticas específicas de promoción o aliento de Innovaciones sociales. La excepción lo constituye el instrumento 2.5 (Distinción a Municipios o Comunas innovadoras), orientada a reconocer y destacar prácticas de innovación social (ya que premia a aquellas que en asociación con personas físicas o instituciones sin fines de lucro y/o empresas, han realizado desarrollos de base tecnológica con impacto social en sus espacios territoriales), si bien la misma es un reconocimiento ex – post, más que una política de promoción, en la cual se contribuye técnica y/o económicamente a su desarrollo.

Si bien el instrumento 2.1. no excluye de su presentación a iniciativas que se propongan como temas de investigación problemáticas de carácter social, dicho instrumento no cubre acciones que vayan más allá del límite de la investigación.

En relación a los instrumentos que sí están específicamente orientados a facilitar o viabilizar transformaciones de procesos u formas organizativas, los cuales están específicamente concentrados en el Programa I (Fortalecimiento de las capacidades de innovación del sistema productivo), los destinatarios son básicamente actores sociales cuyos bienes o servicios que producen están orientados al mercado (personas físicas, emprendedores o MiPyMES). Sólo el 1.4. incluye a organizaciones públicas y de la sociedad civil, como potenciales beneficiarios de procesos de formación de Recursos Humanos.

En segundo lugar, cabe destacar cómo las externalidades pigouvianas, fundamentalmente aquellas potencialmente negativas son consideradas en el proceso evaluativo de las presentaciones a las diversas convocatorias.

En este sentido, si bien la consideración del riesgo tecnológico, esta presente de alguna manera en los formularios de dos de los instrumentos que conforman el Programa I, se detectan dos problemas de magnitud:

1. La solicitud de consideración de la potencial existencia de algún riesgo tecnológico esta hecho en una forma absolutamente ambigua, ya que la sola aclaración de que no se trata de riesgos comerciales o financieros, no orienta al postulante a la reflexión sobre las posibilidad de que dicha iniciativa implique la configuración de nuevas amenazas o impacte incrementando los niveles de vulnerabilidad social. Análisis que por otra parte no se cubre, a través de la tradicional evaluación de impactos ambientales, más cuando el mismo debe presentarse en 1000 caracteres (1/3 de página aproximadamente).

2. En segundo lugar, cabe resaltar que al menos se debe reconocer la posibilidad de que la subjetividad del postulante, no otorgue de modo alguno las garantías que debe esperarse de un análisis de riesgo, más cuando el mismo no esta pautado metodológicamente y el tema en sí, pese a las décadas que ya detenta su análisis en el mundo académico, ni siquiera esta pautado en las currículas de las carreras universitarias de grado.

Esta situación de incertidumbre que se crea frente a la existencia concreta de la posibilidad de que una innovación tecnológica acarree impactos perjudiciales al territorio, ya sea social o ambientalmente, no es un hecho nuevo, existen evidencias concretas de que múltiples innovaciones han generado externalidades negativas de gran magnitud sobre el tejido social en el mundo entero, más allá de que simultáneamente hayan posibilitado la generación de ingentes ganancias monetarias.

Como se señaló, su tratamiento en la literatura académica aquilata más de un siglo y el análisis de casos donde los impactos resultantes en materia de costes sociales fueron de mayor envergadura que los beneficios producidos, ya llevan también varias décadas. La subsistencia de esta situación de incertidumbre implica asumir el riesgo de que el esfuerzo social plasmado en la implementación de PPPI, lleve a la generación de impactos adversos al interés social y colectivo.

El refinamiento logrado en la conceptualización del riesgo tecnológico debe ser incorporado desde la esfera pública, no sólo en los instrumentos con los que se operacionalizan las políticas, sino también en el diseño de las mismas.

La implementación de medidas y procedimientos preventivos, que lleven a disminuir el nivel de incertidumbre que se enfrenta resulta una actividad estratégica. Si bien dichos procesos no están aún definidos y probados, sin duda, la identificación de los actores potencialmente involucrados (afectados) por dichas iniciativas de innovación, la recuperación de las percepciones de los mismos, como también las opiniones de paneles de expertos en gestión de riesgos, pueden disminuir sensiblemente la magnitud de las externalidades negativas generadas por el propio sistema.

Bibliografía

ARRILLAGA, H. (1997): "Unas síntesis de la oferta de técnica de métodos evaluativos de proyectos de inversión. Hacia la identificación de sus principales limitantes", en: Evaluación de Proyectos de Inversión, Comp: ARRILLAGA H. Centro de Publicaciones. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

ARRILLAGA, H., GRAND, L., BUSSO, G. (2009): "Vulnerabilidad, riesgo y desastres. Sus relaciones de causalidad con la exclusión social en el territorio urbano santafecino", en HERZER, H. y ARRILLAGA, H. (Coord.) La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe, Ediciones UNL, Santa Fe.

ARRILLAGA, H., GRAND, L., RAMIREZ, N. (2011): "La evaluación de los procesos de innovación desde la perspectiva del desarrollo territorial", en el XIV Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica ALTEC, Octubre, Lima (Perú).

ARRILLAGA, H., GRAND, L., RAMIREZ, N. (2013):"The Evaluation of Innovation Processes from the Perspective of Territorial", in Journal of Technology Management & Innovation 2013, Volume 8, Special Issue on Selected Papers from ALTEC 2011.

ARRILLAGA, H., DELFINO, A. (2014): Innovación productiva, políticas públicas y Desarrollo Territorial, en: Tramas Agroalimentarias. Evolución y problemas en un contexto de crisis global. Comp.: DOMINGUEZ N. A. y ORSINI, G.A.; Dictumediciones, Entre Ríos.

BAUMOL W.J. (1972) "On taxation and the control of externalities". In American Economic Review 62 (3): pp. 307-322; En: http://www.jstor.org/discover/10.2307/1803378?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21104889885777

BECK, U. (1998): La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós, Barcelona.

---------- (2000): "Retorno a la Teoría de la "Sociedad del Riesgo", en Boletín de la A.G.E. N° 30. (2002): La sociedad del riesgo global; Editorial Siglo XXI, Madrid.

---------- (2002): La sociedad del riesgo global. Editorial Siglo XXI. Madrid.

BECHMANN, G. (1995): "Riesgo y desarrollo técnico-científico. Sobre la importancia social de la investigación y valoración del riesgo", en Cuadernos de Sección. Ciencias Sociales y Económicas 2. Pág. 58-98. ISBN: 84-87471-90-o. Donostia: Eusko Ikaskuntza.

---------- (2009): "Riesgo y sociedad post-moderna", en LUJÁN, JOSÉ LUIS; ETCHEVERRÍA, JAVIER (Eds.) Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo. OEI. Biblioteca Nueva. Madrid.

CARR, S. e IBARRA, A. (2009): "La construcción del riesgo", en LUJÁN, J. L. y ETCHEVERRÍA, J. (Eds.) Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo. OEI. Biblioteca Nueva. Madrid.

CARDONA, O. (2001): "La necesidad de representar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Centro de estudios sobre Desastres y Riesgos. Universidad de los Andes, Bogotá. http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf

COHEN E. y FRANCO "Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales", División de Desarrollo Social, CEPAL. En: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/8/15448/manual_dds_200408.pdf

DINAPREI (2011), La preinversión en la Argentina. El diseño y la planificación como políticas de Estado, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Preinversión. Argentina. file:///F:/PARA%20PAPER%20X%20BIENAL/DINAPREI.pdf

DOUGLAS, M. (1996): La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona. 211

DOUGLAS. M. y WILDAVSKY, A. (1982): Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers, University of California Press, Berkeley, Los Angeles.

GIDDENS, A. (2000): Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Editorial Taurus. Madrid.

HERZER, H. y ARRILLAGA, H. (Coord.) (2009): La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe, Ediciones UNL, Santa Fe.

HERZER, H.; CAPUTTO, G. y CELIS, A. (2004): "Gestión de riesgo de de-sastre ENSO en América Latina". Propuesta de consolidación de una Red Regional de Investigación Comparativa, Información y Capacitación desde una perspectiva social. Informe final. Centro de Estudios sociales y ambientales. ENSO Argentina. http://www.cambioglobal.org/ enso/informes/anho4/Argentina/Cap%201%20INTRODUCCION%20Y%20MARCO%20CONCEPTUAL.pdf

HEWITT, K. (1983); "The idea of calamity in a technocratic age"; pp.2-32, en Interpretations of calamity: From the viewpoint of human ecology. Editado por K. Hewitt London: Allen and Unwin

LÓPEZ CEREZO, J. A. y LUJÁN LOPEZ, J. L. (2000): Ciencia y política del riesgo. Editorial Alianza. Madrid. Capítulo 4. Pág. 65 a 84.

LUJÁN, J. L. y LÓPEZ CEREZO, J. A. y (2009): "De la promoción a la regulación. El conoci-miento científico en las políticas públicas de ciencia y tecnología" en LUJÁN, J. L.; ETCHEVERRÍA, J. (Eds.) Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo. OEI. Biblioteca Nueva. Madrid.

LUJÁN, J. L.; ETCHEVERRÍA, J. (Eds.) (2009): Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo. OEI. Biblioteca Nueva. Madrid.

LAVELL, A. (2004): "Antecedentes, Formación y Contribución al Desarrollo de los Conceptos". La RED. Colombia. http://www.desenredando.org/public/varios/index.html

MANSILLA, E. (1996): Desastres, Modelo para Armar. Colección de Piezas de un Rompeca-bezas Social; Elizabeth Mansilla Editora: Ed. La Red (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina); http://www.desenredando.org/public/ libros/1996/dma/DesastresModeloParaArmar-1.0.0.pdf

MEDINA. M. (1992): "Nuevas tecnologías, evaluación de la innovación tecnológica y gestión de riesgos". En J. Sanmartín, S.H. Cutcliffe, S.L. Goldman, M. Medina (eds.): Estudios sobre ciencia y tecnología, pp 163-194. Barcelona: Anthropos.

MIDEPLAN (2013) Metodologías de preparación y evaluación social de proyectos, División de planificación, estudios e inversión. Dto. de Inversiones; Chile

NARVÁEZ, L.; LAVELL, A.; PEREZ ORTEGA, G. (2009): La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos. Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastre en la Comunidad Andina-PREDECAN. Comunidad Andina, Lima (Perú).

RAMIREZ, N. (2012): "La construcción social del riesgo en los procesos de modernización agrícola. Un estudio socio-político del riesgo tecnológico en la región central de Santa Fe (Argentina)". Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada (España).

SÁNCHEZ DEL VALLE, R. (2001): "Dimensión de género en la gestión local del riesgo. Proyecto de fortalecimiento de estructuras locales para la mitigación del desastres, GIZ. En: http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/es-dimension-de-genero-en-la-gestion-local-de-riesgo.pdf

SLOVIC, P. (1987): "Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Pardigm" en S. Krimsky y D. Golding (Eds.), Social Theories of Risk, Westport, CT, Praeger, (Pages117-152).

OECD (2005) Manual de Oslo, 3ra. edición en castellano; European Communities; Traducción: Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid Sánchez M.P. y Castrillo R.

PERROW, C. (2009): Accidentes Normales. Convivir con las tecnologías de alto riesgo. Modus Laborandi S.L. Editorial. Madrid.

PIGOU A. C. (1927) "The Laws of Diminishing and Increasing Cost". inThe Economic Journal; Vol. 37, No. 146 (Jun/27), (pp. 188-197); En: http://www.jstor.org/stable/2224353

Densidad Institucional y competitividad territorial: análisis del caso Pigué

Diez, José Ignacio
Urtizberea, Nicolás

PALABRAS CLAVE
· Internacionalización
· Distancia Psicológica
· Redes

Resumen / En la actualidad resulta evidente la estrecha interrelación que existe entre los procesos de crecimiento económico y desarrollo territorial y entre la competitividad de las empresas y la de los territorios donde estas se localizan.

En un escenario de mercados integrados y sociedades en proceso de integración, las regiones y más concretamente las ciudades, al ser los espacios preferentes de localización e inversión, adquieren una relevancia importante en los procesos de competitividad a escala internacional.

La existencia de mercados volátiles, segmentación de la demanda y cambios en la producción asociados a los nuevos paradigmas tecnológicos, aumentan la incertidumbre estratégica de las empresas; esta situación incentiva una creciente interacción de las mismas con el medio local en búsqueda de factores diferenciales, "activos específicos" que les permitan sostener posiciones de mercado.

En este contexto donde crece la relevancia de las economías externas y de elementos mesoeconómicos, el territorio y sus organizaciones adquieren una nueva dimensión; la empresa no compite en forma aislada o descontextualizada sino que lo hace en el marco de interdependencias económicas e institucionales.

El presente trabajo analiza la dinámica de las organizaciones de apoyo a la producción de la localidad de Pigué y sus relaciones, con el propósito de entender en qué medida dicho sistema institucional puede favorecer o no la competitividad, la innovación y el desarrollo económico del territorio.

DIEZ, JOSÉ IGNACIO
CONICET
Universidad Nacional del Sur, Argentina
E - mail: jdiez@uns.edu.ar

URTIZBEREA, NICOLÁS
Universidad Provincial del Sudoeste
Argentina
E - mail: nurtizberea@gmail.com

Introducción

En la actualidad, el contexto en el que se desenvuelven las firmas ha sufrido importantes transformaciones que alteran la idea tradicional de competitividad.
La globalización de los mercados, la emergencia de nuevos paradigmas tecnológicos, la volatilidad de la demanda y el acortamiento del ciclo de vida del producto están amplificando la incertidumbre que enfrentan las empresas.
En este escenario de creciente complejidad, los tejidos productivos se ven obligados a interactuar con el medio institucional en busca de factores diferenciales, activos "específicos" que les permitan sostener sus posiciones de mercado.
De acuerdo a Camagni (1991), el ambiente o la atmósfera institucional mejora las capacidades de las firmas, potenciando los procesos de aprendizaje e innovación y suministrando competencias faltantes, realizando informalmente funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de la información y proveyendo bienes públicos o club, que permiten la emergencia de ventajas cooperativas de tipo territorial.
En este sentido, la existencia de un tejido institucional denso y complejo constituye un elemento fundamental para la supervivencia de la empresa y es una condición necesaria para la acumulación de capital en una localidad (Vázquez Barquero, 2002).
Como sostienen De Mattos et al (2004), las organizaciones territoriales son portadoras de recursos específicos que, combinados a través del espacio de las redes, generan ventajas competitivas dinámicas capaces de aumentar la *atractividad y fertilidad* de una ciudad, promoviendo de esta forma procesos de desarrollo económico local.
Desde esta perspectiva y en términos de Hirschman (1958), el crecimiento económico y el cambio estructural no dependen tanto de saber encontrar combinaciones óptimas de factores de producción como de activar recursos y capacidades ocultas que se encuentran diseminadas o mal utilizadas en el territorio.
Partiendo de estos conceptos, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la dinámica de las organizaciones de apoyo a la producción correspondientes al partido de Pigué y el entramado de relaciones en que estas interactúan con el propósito de entender, en qué medida el sistema institucional puede favorecer o no el desarrollo productivo de la jurisdicción.
Por organizaciones de apoyo a la producción se entiende aquellas entidades que, en sus objetivos estatutarios, plantean alcances relacionados con el desarrollo productivo de la localidad y su zona de influencia; entre ellas puede citarse a la banca pública y cooperativa, el gobierno local y los entes públicos no gubernamentales, las organizaciones gremiales empresarias y las instituciones educativas, entre otras.

Organización del trabajo

En primer lugar, se presenta la metodología utilizada en esta investigación. En esta sección se muestran las distintas etapas en las que se dividió el proceso de trabajo y que derivó en la realización del presente artículo.
En segundo lugar, se realiza una breve caracterización de las organizaciones analizadas. Dicha caracterización se realiza en base a ciertos requisitos considerados esenciales para administrar eficientemente los recursos existentes en una red. En este sentido, se efectúa un breve inventario de las capacidades y competencias con las que cuenta cada entidad para desarrollar adecuadamente sus actividades.
En tercer lugar, se analiza la comunicación en el sistema considerado. Para ello se utiliza la técnica de *social network análisis*. Esta forma de evaluación de redes, muy utilizada en el ámbito de la antropología social y la sociología, ha ido ganando terreno en las investigaciones sobre desarrollo económico territorial, principalmente debido a la facilidad que presenta para considerar diferentes niveles de estudio: meso (o de observación de la trama en su conjunto) y micro (o de posición relativa de cada actor en el contexto de la red).
Las medidas que se presentan en el trabajo constituyen una aproximación idónea para el entendimiento de estos dos enfoques.
En cuarto término, se consideran los proyectos conjuntos realizados por las distintas entidades con el objetivo de promover el desarrollo económico de la localidad. Aquí puede observarse como los procesos comunicacionales desarrollados en el apartado anterior pueden traducirse o no en actividades más complejas, con impacto real sobre el desempeño económico del territorio.
En quinto lugar, se presentan resultados sobre hegemonías o liderazgos en la trama analizada con el propósito de entender la capacidad del sistema para promover esfuerzos concertados.
A modo de conclusión, se realiza un análisis pormenorizado de los indicadores presentados, considerando tanto los resultados en términos sistémicos como aquellos que involucran a los actores centrales en el entramado analizado.

Metodología

Para cumplir con los objetivos planteados en la investigación, se realizaron distintas actividades, las cuales se detallan a continuación:
Determinación del universo de estudio.
Confección del cuestionario para la investigación.
Sensibilización del grupo objetivo.
Formulación de las entrevistas.
Procesamiento y análisis de la información relevada.

Para la determinación del universo de estudio se solicitó la colaboración de informantes

claves, personas con un profundo conocimiento de la jurisdicción de Pigué y sus organizaciones.
En función de la información suministrada, se relevaron un total de 16 instituciones de apoyo a la producción, las cuales se clasificaron en 6 categorías: Entidades Gremiales, Gobierno Local y Entes Públicos no Gubernamentales, Instituciones Educativas y Científicas, Banca de Fomento, entidades Cooperativas y otras organizaciones (ver Anexo1).
Para la confección del formulario base de la investigación, se utilizó como antecedente trabajos previos en la materia, desarrollados por distintos investigadores sobre otros municipios de la República Argentina (Costamagna, 2000; Ferraro y Costamagna, 2002; D´Annunzio, 2000; Diez, 2010 y Diez y Emiliozzi, 2013).
Por su parte, la actividad de sensibilización consistió en reuniones de presentación de los alcances del trabajo efectuadas en dependencias de las diferentes instituciones sujetas a consideración. Finalmente, las entrevistas se realizaron entre los meses de mayo y julio de 2012.

Caracterización de las organizaciones del entramado

El paso de un modelo de organización del territorio de carácter desarticulado y jerárquico hacia un nuevo modelo en forma de red, supone contar con instituciones capaces de asumir el desafío que implica desarrollar nuevas capacidades gerenciales que permitan establecer relaciones de carácter cooperativo entre las diferentes asociaciones.
Según Boisier (1997) existen cuatro características básicas que definen a un institución capaz de trabajar en forma reticular: la *velocidad* para reaccionar frente a cambios rápidos en el entorno, la *flexibilidad* que posibilita dar respuestas diversas (de grande o pequeña escala, coyunturales o estructurales, etc.) de acuerdo a las demandas del exterior, la *virtualidad* como condición para hacer arreglos de cooperación en el espacio cibernético y la *inteligencia*, definida como la capacidad para aprender de la propia experiencia que surge en la relación con el otro.
En relación a este último punto, Morgan (1986) sostiene que las organizaciones son sistemas de procesamiento de información, que atrapan y filtran los conocimientos que circulan en el entorno, los procesan en términos de lo que han aprendido, los interpretan, los cambian y actúan sobre ellos.
Desde esta perspectiva, para poder pasar de un modelo institucional de corte individualista a uno de tipo sistémico y relacional, resulta necesario contar con una dotación recursos organizacionales que permitan administrar la complejidad.
En este sentido, el cambio de paradigma obliga a cada entidad a contar con una estructura organizacional mínima que le permita cumplir al menos tres objetivos.
En primer lugar, manejar grandes flujos de información que entran y salen de la organización y que deben a su vez, ser procesados y asimilados por la misma.
En segundo lugar, ser capaces de generar conocimientos a medida de los requerimientos y necesidades del resto de las organizaciones que integran el entramado.

En tercer lugar, supone contar con recursos técnicos y de infraestructura que permitan mantener comunicaciones fluidas en tiempo real, facilitando el intercambio de diferentes conceptos y experiencias.
Para poder testear la presencia o ausencia de estas habilidades y competencias en cada una de las instituciones, se desarrollaron una serie de preguntas que apuntaban a conocer:

1°) Disponibilidad y calificación del personal en cada organización, considerando exclusivamente aquel vinculado a la actividad principal o a aquella área de la organización que resultase de interés para el estudio.
2°) Presencia o ausencia de capacitaciones, dado el rol fundamental de los recursos humanos en la generación de vínculos que articulen competencias de diferentes entidades.
3°) Disponibilidad de equipos e infraestructura, entendiéndose como aquellos que permiten a la organización desempeñar adecuadamente sus actividades.
4°) Disponibilidad de recursos económicos para desarrollar adecuadamente sus funciones.
5°) Disponibilidad de recursos técnicos asociados a la comunicación, dada la importancia que éstos tienen para el trabajo en red.

Los resultados correspondientes a la disponibilidad de personal se presentan en la Tabla N° 1.

	Número de Organizaciones	Porcentaje
ADECUADA	12	75%
NO ADECUADA	4	25%
TOTAL	16	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

De acuerdo a la información recopilada, 12 organizaciones (75% de las entrevistadas) consideran disponer del personal necesario para desarrollar sus actividades, mientras que sólo un 25% manifestó no contar con los recursos humanos necesarios para prestar sus servicios en forma adecuada.
Estas cuatro entidades son la Municipalidad del distrito (MUNI), el Ente Regulador del Parque Industrial (ERSI), el Banco de la Provincia de Buenos Aires Sucursal Pigué (BcoPCIA) y la Escuela Agropecuaria de Goyena (EAgraria).
Según lo manifestado por los entrevistados, existe dos entidades (Asociación Civil de Actividades Universitarias (ACAU) y ERSI) que no poseen personal, siendo las actividades desarrolladas por los socios u el responsable a cargo.
Por su parte, 4 organizaciones (MUNI, Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Pigué (CCISyT), Ministerio de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación (MAGPyA) y Sociedad Rural (SRural)) disponen de entre una persona o tres contratadas u en relación de dependencia.

A su vez, dos organizaciones disponen de entre 4 y 6 empleados y otras dos de entre 7 y 9 respectivamente, siendo 6 instituciones (37.5%) las que poseen 10 o más personas a cargo.

En cuanto al nivel de calificación de las personas trabajando en las organizaciones, los resultados de las entrevistas arrojan que 11 instituciones (68.75%) disponen de al menos una persona con título universitario completo en su staff (Tabla N° 2).

Nivel educativo	N° de organizaciones	Porcentaje
SECUNDARIO COMPLETO	1	6,25%
UNIVERSITARIO INCOMPLETO	1	6,25%
UNIVERSITARIO COMPLETO	11	68,75%
POSTGRADO COMPLETO	3	18,75%
TOTAL	16	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

Sobre el total de 16 instituciones entrevistadas, 3 (Cooperativa Eléctrica de Pigué, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Escuela Agraria de Goyena) poseen personas con un postgrado completo.

La tabla N° 3 muestra los resultados respecto a la disponibilidad de capacitaciones en las diferentes organizaciones.

Capacitaciones	N° de organizaciones	Porcentaje
REALIZA	15	93.75
NO REALIZA	1	6.25

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

Como puede observarse, sólo una entidad manifestó no desarrollar capacitaciones para su personal (Escuela de Enseñanza Técnica N° 1). Las capacitaciones más habitualmente desarrolladas por las organizaciones versan sobre temas técnicos, siguiendo en orden de importancia las de índole administrativo, apareciendo en tercer lugar aquellas que tienen que ver con temáticas a fines a la computación

La tabla N° 4 muestra la disponibilidad de infraestructura física con la que cuentan las organizaciones.

Infraestructura	N° de Organizaciones	Porcentaje
ADECUADA	10	62,50%
NO ADECUADA	5	31,25%
NO SABE/ NO CONTESTA	1	6.25%
TOTAL	16	100.00%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

En función de la información recolectada, pudo corroborarse que 10 instituciones (62.50% del total) consideran disponer de las instalaciones necesarias como para desarrollar adecuadamente sus actividades, sin inconvenientes de ninguna índole. Por su parte, un total de 5 entidades (MUNI, BcoNACION, CoopElect, SRural, ERSI) consideran que no cuentan con espacio físico necesario como para prestar adecuadamente sus servicios. Del total de entidades entrevistadas, 13 cuentan con instalaciones propias, mientras que una entidad alquila, una posee una propiedad en

comodato y una entidad no cuenta a la fecha con ninguna dependencia (ERSI).
La Tabla N° 5 hace referencia a la disponibilidad de recursos económicos con los que cuentan las organizaciones.

Financiamiento Económico	N° de organizaciones	Porcentaje
ADECUADO	11	68,75%
NO ADECUADO	5	31,25%
TOTAL	16	100.00%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

Un total de 11 instituciones (68.75%) considera que disponen del financiamiento económico como para realizar sus actividades, mientras que 5 entidades (ACAU, MUNI, CoopElect, SRural, Cooperativa Apícola PIHUE) manifiestan no contar con los fondos necesarios para prestar sus servicios. A su vez, 4 entidades se financian sólo con fondos públicos, 6 sólo con fondos privados y 6 utilizan recursos provenientes de ambas fuentes
La tabla N° 6 muestra la información correspondiente a disponibilidad de equipamiento técnico para desarrollar sus actividades.

Equipamiento Técnico	N° de Organizaciones	Porcentaje
ACORDE	14	87,50%
NO ACORDE	2	12,50%
TOTAL	16	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

La evidencia muestra que 14 instituciones (87.50% del total) consideran disponer del equipamiento técnico necesario para desenvolverse adecuadamente. Solamente dos organizaciones (SRural y ERSI) sostuvieron no contar con instrumental para prestar servicios de calidad.
Finalmente, la información respecto a disponibilidad de herramientas de comunicación arroja que 15 de 16 instituciones (93.75%) dispone de teléfono, fax y correo electrónico (Tabla N° 7).

Tipo de equipamiento	N° de Organizaciones	Porcentaje
TELEFONO	15	93,75%
FAX	15	93,75%
CORREO ELECTRÓNICO	15	93,75%
SITIO WEB	8	50,00%
REDES SOCIALES	3	18,75%
OTROS	0	0,00%
NINGUNO	1	6,25%

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del trabajo de campo.

Ocho (8) (ACAU, BcoCredicoop, BcoNACION, CoopElect, INTA, BcoPCIA, Cooperativa Agropecuaria la ALIANZA, EAgraria) cuentan con un sitio web. Por su parte, tres hacen uso de las redes sociales para difundir sus actividades y una sola entidad (ERSI) no dispone de herramientas de esta índole para comunicarse.

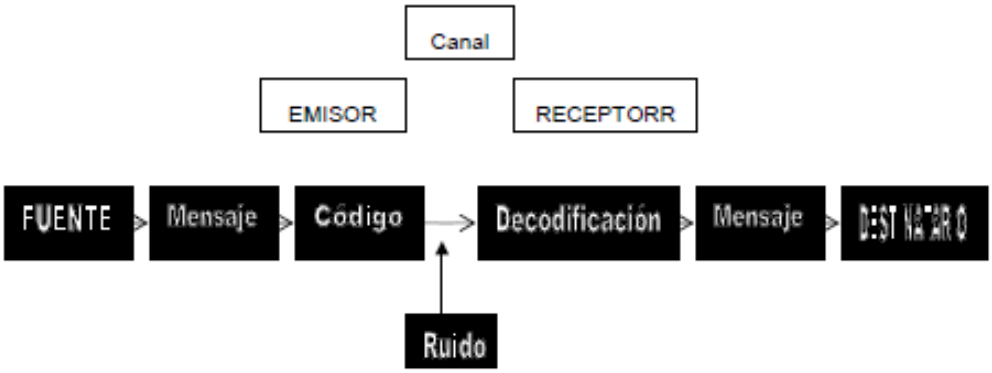
La comunicación entre las organizaciones de apoyo a la producción de Pigué

Escarpit (1976) plantea que las comunicaciones (el intercambio de información y la transmisión de significado) son la esencia misma de un sistema u organización social. Por definición, el proceso de comunicación es un proceso de relaciones, donde puede o no existir interacción o reciprocidad.

Maisonneuve (1968) sostiene que la interacción tiene lugar cuando una unidad de acción producida por un sujeto A actúa como estímulo de una unidad de respuesta en otro sujeto, B, y viceversa.

En este sentido, el modelo de referencia para entender el proceso de comunicación es sin duda el que la presenta como transferencia de un mensaje bajo la forma de señal, desde una fuente de información, por medio de un emisor y un receptor y donde dicha transmisión puede ser afectada por la presencia de fenómenos parasitarios llamados "ruidos" (Shannon y Weaver, 1949). La figura 1 muestra el esquema básico de la comunicación.

Figura 1

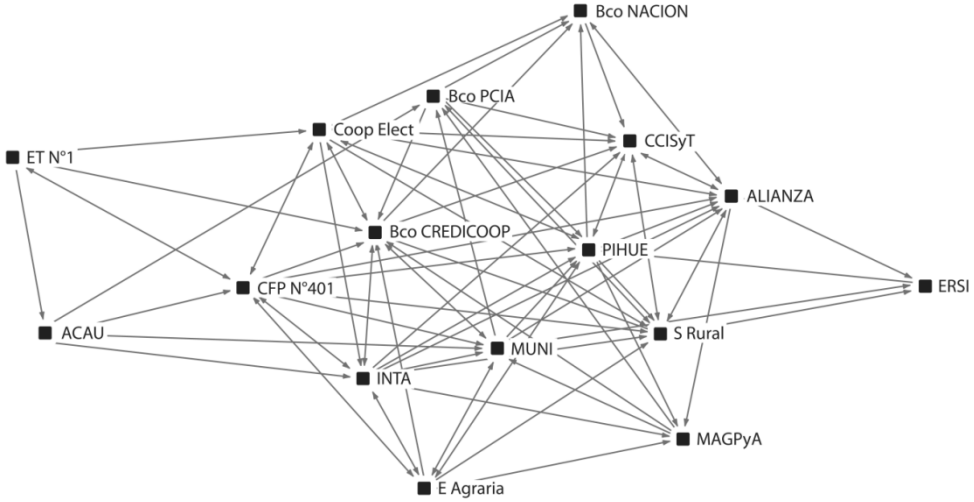


Esta idea conduce a considerar que la fuente y el destinatario son de hecho "emisores-receptores" que ejercen funciones diferenciadas en un proceso circular y no lineal, como en el esquema anterior.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, se considera que el proceso comunicativo y de interacción entre actores es condición necesaria para promover procesos innovadores y de aprendizaje colectivo (Antonelli-Ferrao, 2001).

De acuerdo a esta visión, el *espacio de la interacción* permite identificar recursos materiales (infraestructuras técnicas y físicas) e inmateriales (saber hacer, conocimientos tácitos y codificados) subutilizados que pueden ser puestos en valor, generando juegos de suma positiva que benefician a todos los actores.

Apoyándose en estos modelos básicos, se analiza el proceso de comunicación existente en el entramado de apoyo a la producción de Pigué, considerando la comunicación



Utilizando los programas UCINET y NETDRAW se puede visualizar (figura2) el esquema de relaciones vigente entre las entidades analizadas.

Figura: Elaboración propia en base a UCINET 6.45 y NETDRAW 1.41

De acuerdo a la información suministrada por los entrevistados, se verifica que existe sólo un 48% de las comunicaciones posibles entre los actores del entramado, lo cual evidencia la presencia de importantes orificios estructurales en la red considerada. A continuación, se utilizan distintos indicadores para evaluar la posición relativa de los actores y la dinámica de la red en su conjunto.

Las diferentes medidas de análisis de redes sociales

Grado de centralidad

En los estudios sobre redes sociales la medida grado de centralidad muestra el número de actores a los cuales una organización está directamente unido.
De acuerdo a este enfoque, las entidades que tienen mayor cantidad de vínculos disponen de una posición ventajosa en la red, ya que pueden acceder a más conocimientos e información, satisfaciendo de esta forma un mayor número de necesidades.
El cuadro 2 muestra la información sobre centralidad correspondiente al grafo comunicaciones.

1 Surge de cruzar los datos correspondientes a quién envía y de quién recibe información cada una de las organizaciones del entramado.

Cuadro N° 2- Grado de centralidad de la red comunicaciones

	Lazos de salida	Lazos de entrada	Normal lazos de salida	Normal lazos de entrada
	----------	----------	----------	----------
MUNI	12.000	11.000	80.000	73.333
PIHUE	11.000	8.000	73.333	53.333
INTA	10.000	11.000	66.667	73.333
ALIANZA	10.000	10.000	66.667	66.667
CCISyT	9.000	10.000	60.000	66.667
CoopElect	9.000	8.000	60.000	53.333
CFP N 401	9.000	10.000	60.000	66.667
Bco CREDICOOP	8.000	12.000	53.333	80.000
BcoPCIA	7.000	2.000	46.667	13.333
SRural	7.000	10.000	46.667	66.667

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45

En función de los datos relevados, la organización que más envía información al resto de los actores es la Municipalidad de Pigué (MUNI) con un total de 12 contactos, seguido en orden de importancia por la cooperativa avícola PIHUE con 11, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la cooperativa ALIANZA con 10.

Este grupo de 4 actores puede ser considerado como el más influente en el esquema de relaciones, ya que son quienes tienen más capacidad para diseminar en forma autónoma sus ideas a lo largo de la trama considerada.

Siguiendo en orden de importancia, se encuentran un total de tres agentes, la Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Turismo de Pigué (CCISyT), la Cooperativa Eléctrica del distrito (CoopElect) y el Centro de Formación Profesional (CFP N 401) con nueve lazos respectivamente.

En lo que respecta a la recepción de información (lazos de entrada), la entidad que más se destaca es el Banco Credicoop Cooperativo limitado (CREDICOOP) con 12 vínculos, seguido en orden de importancia por MUNI e INTA con 11.

Este último conjunto de instituciones puede considerarse como prestigioso o prominente dentro de la red. El intento por parte del resto de los agentes de compartir conocimientos con ellos puede ser interpretado como un acto de deferencia o reconocimiento de sus posiciones de importancia en el esquema de relaciones.

Con un peso relativo menor, aunque no despreciable, aparecen en segunda instancia cuatro organizaciones: ALIANZA, CCISyT, CFP N 401 y Sociedad Rural (SRural) con 10 contactos respectivamente. A continuación, se muestran las estadísticas descriptivas de la red (Cuadro 3).

	Lazos de salida	Lazos de entrada	Normal lazos de salida	Normal lazos de entrada
	---	---	---	---
Promedio	7.250	7.250	48.333	48.333
Desvío Std	2.905	3.419	19.365	22.791
Suma	116.000	116.000	773.333	773.333
Varianza	8.438	11.688	375.000	519.444
SSQ	976.000	1.028.000	43.377.777	45.688.887
MCSSQ	135.000	187.000	6.000.000	8.311.111
Euc Norm	31.241	32.062	208.273	213.750
Mínimo	2.000	2.000	13.333	13.333
Máximo	12.000	12.000	80.000	80.000
N of Obs	16.000	16.000	16.000	16.000

Centralización de la red (lazos de salida) = 36.190%
Centralización de la red (lazos de entrada) = 36.190%

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45

De acuerdo a la información del cuadro 3, puede observarse que en promedio los actores tienen un total de 7 lazos de entrada y salida respectivamente.
Si bien este valor puede considerarse elevado, el desvío estándar (tanto de salida como de entrada) también es alto, lo que indica la existencia de posiciones heterogéneas en la red.
Esta situación puede corroborarse a partir de la información sobre lazos mínimos y máximos de entrada y salida, que muestra una fluctuación importante.
Por último, las medidas de centralización de grafo de Freeman muestran valores que no son del todo significativos (36% de entrada y salida respectivamente), lo que evidencia la ausencia de una concentración importante de vínculos en un número muy reducido de actores.

Centralidad de Cercanía

Como se sostuvo en el apartado anterior, la medida grado de centralidad muestra sólo los vínculos inmediatos o lazos directos que tiene cada actor y no considera los contactos que una organización puede establecer en forma indirecta, es decir, aquellos que se producen utilizando otro agente como puente.
Esta última tipología de contacto resulta de importancia en la medida que los agentes no sólo hacen circular información propia sino también conocimientos de terceros por el ámbito de la red.

El enfoque de centralidad de cercanía a diferencia de la medida grado de centralidad, no enfatiza la naturaleza del vínculo que une a los actores sino que hace hincapié en la distancia de uno a otro, concentrándose en lo que se conoce como la distancia geodésica, es decir, la ruta más corta que un agente debe seguir para llegar a otro nodo. Los resultados de la centralidad de cercanía para la red comunicaciones se presentan a continuación (Cuadro 4).

Cuadro N°4- Centralidad de cercanía de la red comunicaciones

	Cercanía de entrada	Cercanía de salida
	----------	----------
Bco CREDICOOP	83.333	68.182
INTA	78.947	75.000
MUNI	78.947	83.333
CCISyT	75.000	71.429
CFP N 401	75.000	71.429
SRural	75.000	65.217
ALIANZA	75.000	75.000
CoopElect	68.182	71.429
PIHUE	68.182	78.947

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45

El análisis de los datos muestra que los actores más cercanos al resto por grado de salida son MUNI y PIHUE, con 83 y 78 caminos geodésicos respectivamente. En orden de importancia aparecen luego el INTA y la cooperativa la ALIANZA, que se encuentran en 75 caminos geodésicos. En lo que respecta a los grados de entrada, se destaca en primer término el caso de Bco CREDICOOP que se encuentra en 83 caminos geodésicos, seguido de MUNI e INTA. Posteriormente, aparecen como actores relevantes CCISyT, CFP N° 41, SRural y ALIANZA.

Cuadro N° 5- Estadísticas descriptivas centralidad de cercaní

	Cercanía de entrada	Cercanía de salida
	----------	----------
Promedio	66.165	65.818
Desvío Std	11.241	10.138
Suma	1.058.643	1.053.090
Varianza	126.371	102.780
SSQ	72.067.258	70.956.859
MCSSQ	2.021.934	1.644.477
Euc Norm	268.453	266.377
Mínimo	48.387	48.387
Máximo	83.333	83.333
N of Obs	16.000	16.000

Centralización de la red entrada = 37.93%
Centralización de la red salida = 38.70%

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45

Por su parte, la información relativa a las estadísticas descriptivas (cuadro 5) arroja que existe un promedio por actor de 65 caminos geodésicos por grado de salida y de 66 por grado de entrada, siendo el desvío estándar bastante alto, entre 10 y 11 respectivamente.
A su vez, se observa nuevamente una importante distancia entre la cantidad de caminos geodésicos máximos y mínimos, lo cual da cuenta de heterogeneidad de ubicaciones en la trama.
Finalmente, los índices de centralidad corroboran la información registrada en el indicador anterior, ya que marcan la ausencia de una condensación excesiva de relaciones en un núcleo muy pequeño de actores.

Grado de intermediación

Además de la importancia que un actor puede tener debido a su centralidad en el esquema de relaciones, su relevancia dentro de una red también puede estar marcada por su capacidad para controlar la comunicación entre las diversas organizaciones.
La medida de grado de intermediación intenta captar este fenómeno, considerando todos los caminos geodésicos posibles entre los pares de nodos existentes en la red.
A través de esta medida, se intenta captar la capacidad que tiene una organización para difundir ideas e información en la trama (ya sea propia o de terceros) o también de

censurarla, a través de la mediación que puede ejercer con agentes alejados respecto al núcleo de relaciones.
El cuadro 6 muestra la información correspondiente a la habilidad de intermediación de los distintos agentes.

Cuadro N° 6- Grado de intermediación de la red comunicaciones

	Intermediación	Normal de intermediación
	----------	----------
MUNI	29.995	14.283
CFP N 401	18.391	8.758
Bco CREDICOOP	18.291	8.710
INTA	16.045	7.641
CCISyT	10.814	5.150
PIHUE	10.803	5.144
ALIANZA	10.250	4.881
CoopElect	8.198	3.904
SRural	4.816	2.293

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45

Según los datos relevados, la mayor capacidad de intermediación se encuentra en el actor MUNI, seguido en orden de importancia por el CFP N° 401, el Bco CREDICOOP y el INTA.
Por su parte, si se analiza este indicador en términos porcentuales, se observa una elevada habilidad de mediación por parte de MUNI, superior al 14%. También resulta muy significativa la capacidad de arbitraje de los actores CFP N 401 (8.75%), Bco CREDICOOP (8.71%) e INTA (7.64%) respectivamente.
Finalmente, en lo que se refiere a las estadísticas descriptivas del indicador (cuadro 7), se muestra que la capacidad de intermediación promedio es de 8 caminos geodésicos, siendo el desvío estándar de igual magnitud. El valor mínimo de intermediación alcanza un nivel de 0 y el máximo de 29 para el total de las 16 observaciones.
De acuerdo a la información suministrada por el programa, la centralidad de la red en su conjunto alcanza un valor del 10.98%, lo cual muestra que la capacidad del sistema en su conjunto para mediar es relativamente baja.

Cuadro N° 7- Estadísticas descriptivas grado de intermediación

	Intermediación	Normal de Intermediación
	----------	----------
Promedio	8.375	3.988
Desvío Std	8.468	4.032
Suma	134.000	63.810
Varianza	71.706	16.260
SSQ	2.269.542	514.635
MCSSQ	1.147.291	260.157
Euc Norm	47.640	22.686
Minimo	0.000	0.000
Maximo	29.995	14.283
N of Obs	16.000	16.000

Centralización de la red por intermediación = 10.98%

Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45.

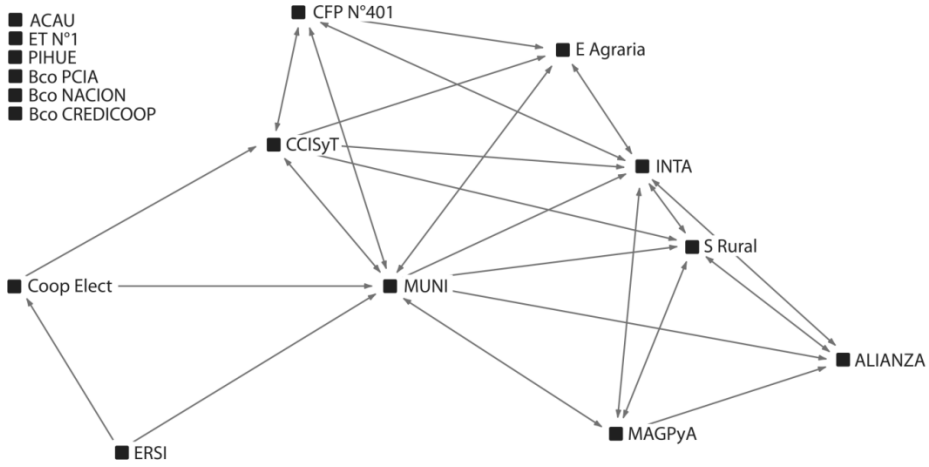
Proyectos conjuntos

Una alternativa para evaluar las relaciones existentes entre diversas organizaciones es considerar la cantidad de proyectos económicos conjuntos que las une o las vincula entre sí.

Según Flores (1989), el diseño de un proyecto conjunto entre dos o más entidades implica un **estadío superior de comunicación**, donde se afianzan conversaciones y compromisos y se establece un nivel de coordinación que obliga a la producción sistemática de información consensuada entre las partes.

Los lazos que surgen entre las entidades a partir de estas actividades, constituyen en términos de Wasserman y Faust **lazos fuertes** que actúan como una suerte de **capital sinergético** (Boisier, 1993), en el sentido que el vínculo no suele agotarse con la finalización del proyecto sino que puede potenciarse, dando origen a nuevas iniciativas a través del tiempo.

La figura 3 refleja los lazos establecidos por las entidades piguenses a partir de diversos proyectos económicos.



Fuente: Elaboración Propia usando UCINET 6.45 y NETDRAW 2.12

Este tipo concreto de redes se conoce como **redes de afiliación o redes de implicancia mutua** (Waserman y Faust, 1994), ya que el vínculo entre dos actores se forma cuando ambas organizaciones declaran estar realizando un proyecto en forma conjunta.

En función de la información suministrada por las organizaciones al momento de las entrevistas, se reconocieron un total de 19 proyectos de colaboración en ejecución, que involucran a dos o más instituciones. Este número puede ser considerado bajo si se lo compara con trabajos realizados para otras localidades de argentina.

En lo que respecta a su temática, 4 se refieren a comercialización de diversos productos locales (21%), 4 a la generación de infraestructura física para el distrito (21%), 3 corresponden a la implementación y puesta a punto de infraestructura tecnológica (16%), 3 a capacitación (16%), 2 constituyen proyectos de administración y coordinación de recursos (10%), 2 apuntan a la implementación de nuevos negocios (10%) y uno tiene como objetivo el diseño de actividades de investigación y desarrollo (5%).

La entidad que más proyectos declaró tener fue la Municipalidad de Pigué (MUNI) con un total de 12 (63.16% del total), seguido en orden de importancia por la Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Turismo (CCISyT) con 7 (37%) y el INTA, CoopElect y EAgraria con participación en 6 (31%) respectivamente.

A su vez, se observa que un total de 6 organizaciones (ACAU, ET N° 1, PIHUE, BcoPCIA, Bco NACION, BcoCREDICOOP) no disponen de iniciativas conjuntas con otros agentes (Figura 3).

Liderazgos

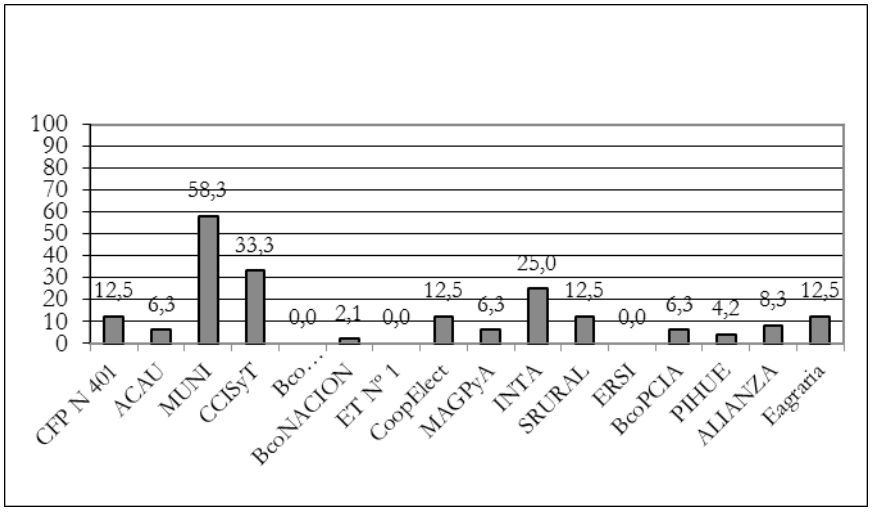
Entre los principales referentes de la economía regional, Rubén Utria (1981) plantea como elemento fundamental de las posibilidades de desarrollo territorial el grado de

organización existente en una comunidad.
Según el autor, una sociedad dinámica que experimenta un cambio activo a favor del desarrollo contiene en su seno una dosis de conflicto y de puja de intereses, pero en la búsqueda del progreso social y económico la población debe estar integrada para asegurar un grado razonable de acuerdo y de unidad de acción.
Desde esta visión, resulta de suma importancia el papel que juegan las organizaciones territoriales y sus líderes como catalizadores y guías de la ciudadanía, capaces de impulsar una estrategia que contenga y sintetice diferentes aspiraciones.
Esta perspectiva supone que cuanto más eficiente es la organización del territorio y genuino el liderazgo institucional, más está la comunidad local en condiciones de desempeñar un papel activo y eficiente en las tareas del desarrollo.
En este sentido, se entiende por liderazgo institucional a la habilidad de una organización, en base a cualidades propias, de obtener la subordinación de voluntaria de otras entidades en una gama amplia de asuntos.
Para intentar evaluar la presencia o ausencia de liderazgos de esta naturaleza, D`Annunzio (2000), Costamagna (2000) y Ferraro y Costamagna (2002) desarrollaron una metodología que permite el estudio de cuatro puntos claves para el desarrollo económico territorial.
Esta consiste en instar a los referentes locales a nombrar de manera objetiva a tres agentes que consideran líderes en cuatro temas, existiendo la posibilidad de auto evaluación. Los temas a considerar son los siguientes:

-Generación de iniciativas y propuestas.
-Capacidad para articular y generar consenso entre las distintas entidades.
-Capacidad de negociación con actores externos al ámbito local.
-Visión Estratégica de Futuro respecto a temas vinculados al desarrollo económico del territorio en cuestión.

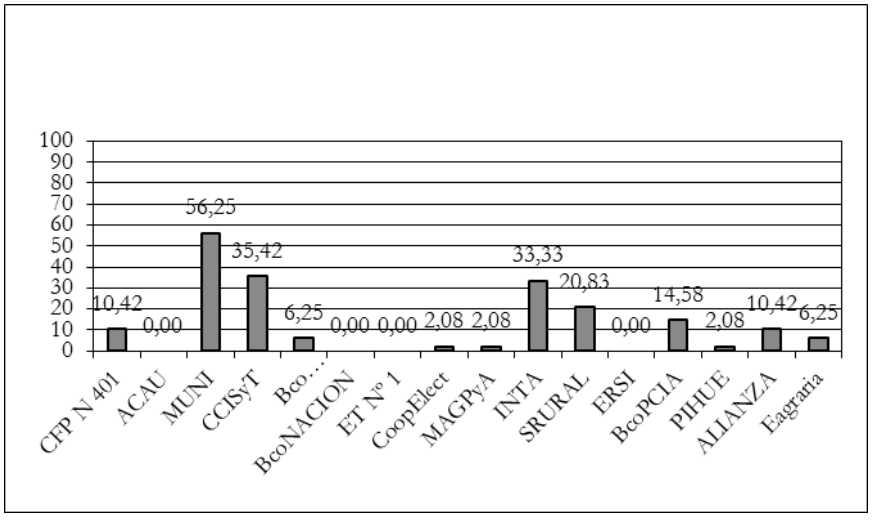
En base a estos criterios, los resultados destacan el papel de un actor (MUNI) como principal líder del andamiaje institucional, ya que el mismo obtiene valores superiores al 50% en todos los indicadores, con excepción del correspondiente a Visión Estratégica de Futuro.

Gráfico N° 1- Indicador Iniciativas y Propuestas



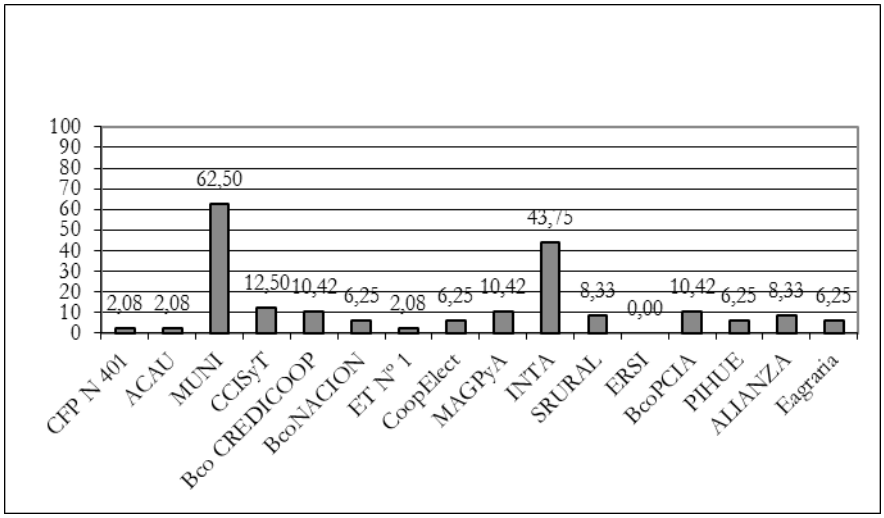
En el primer indicador, **Iniciativas y Propuestas** MUNI obtiene un 58.3%, seguido en orden de importancia por CCISyT con 33, 3% e INTA con 25%, mientras que el resto de los actores obtiene valores que no pueden considerarse significativos (gráfico 1).

Gráfico N° 2- Indicador articulación y generación de consenso



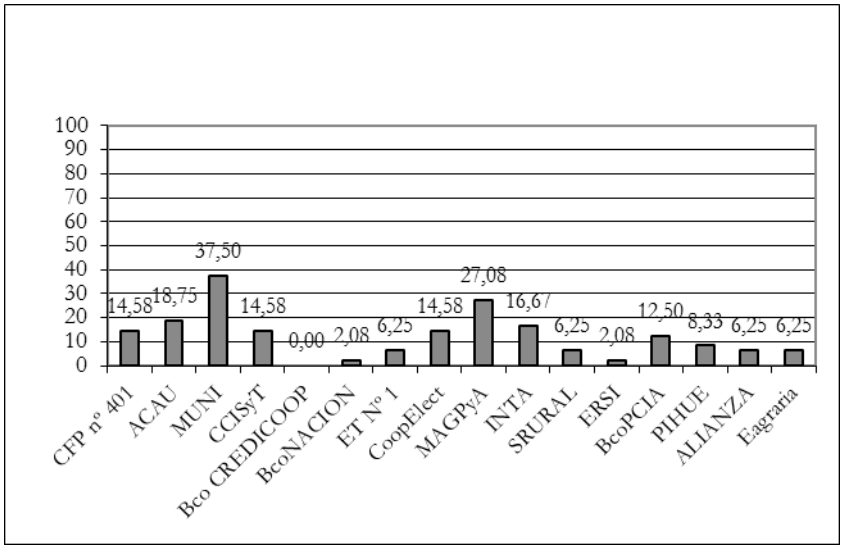
En lo que respecta a la **Capacidad para articular y generar consenso** (gráfico 2), los actores resaltan en primer lugar el caso de MUNI con un 56% del valor del índice, apareciendo nuevamente en segundo lugar CCISyT con 35% e INTA con 33% respectivamente.

Gráfico N° 3- Indicador Capacidad de Negociación



En tercer término, el índice **Capacidad de Negociación** (gráfico 3) nuevamente vuelve a marcar a los mismos tres actores como los más relevantes, aunque destacando la figura de MUNI (62%) e INTA (43%) por sobre CCISyT, que en este caso obtiene un valor casi despreciable (12 %).

Gráfico N° 4- Indicador Visión Estratégica de Futuro



Finalmente, en lo que respecta a la **Visión Estrátegica de Futuro** (gráfico 4), aparece nuevamente MUNI liderando el indicador, pero con valores muy inferiores a los obtenidos anteriormente (37.5%). En segundo y tercer lugar, se destacan en este

caso la oficina local del Ministerio de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (MAGPyA, (27%)) y la Asociación Civil de Actividades Universitarias (ACAU, 18%) respectivamente.
Como hecho relevante a remarcar, resulta importante resaltar que un número significativo de organizaciones considero que no existían entidades con Visión Estratégica en el partido, mientras que otras tuvieron dificultades para identificar tres actores que cumplieran con ésta característica.

Conclusiones

Los nuevos enfoques sobre desarrollo territorial destacan la importancia del tejido institucional como determinante de los procesos de acumulación de capital y de cambio estructural de la economía de un lugar.
De acuerdo a estas nuevas visiones, el desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios donde los actores públicos y privados priorizan acciones colectivas por sobre las individuales, promoviendo redes horizontales entre agentes que favorezcan la interrelación de activos y destrezas, facilitando la circulación de la información y reduciendo la incertidumbre y los costos de transacción.
En este sentido, la densidad institucional (Amin y Thrift, 1993) es entendida como una mayor capacidad territorial para el desarrollo. Esta noción supone una cultura de compromiso y colaboración, creencias que permitan llevar adelante un destino común.
En el caso particular de la localidad de Pigué, puede observarse que las organizaciones presentan dificultades para comunicarse adecuadamente. De acuerdo a la información suministrada por los entrevistados, sólo están presentes un 48% de los intercambios posibles (densidad de comunicaciones media-baja), lo cual muestra la presencia de importantes orificios estructurales en la red.
Estas limitaciones en los procesos de intercambio de conocimientos e información se traducen en una pobre cantidad de proyectos conjuntos, existiendo tan sólo un total de 19. A su vez, existe un número significativo de entidades (seis) que manifestaron no desarrollar ninguna iniciativa de colaboración con otras organizaciones del medio.
Por su parte, la pobre densidad de los vínculos no puede atribuirse a limitaciones en los recursos, habilidades o competencias con los que cuentan las instituciones estudiadas.
De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, la mayoría de las entidades dispone de una cantidad aceptable de personal, con un elevado nivel de calificación, siendo el mismo también sujeto de capacitaciones.
A su vez, la mayoría de las organizaciones también cuenta con instalaciones propias, recursos económicos y equipamiento técnico como para desarrollar adecuadamente sus actividades.
En este sentido, la falta de vínculos fuertes entre entidades puede atribuirse al menos a dos elementos: a) una subutilización de los recursos disponibles por parte de cada una de ellas; b) Elementos idiosincráticos y culturales, que no facilitan la comunicación y que son de difícil captación a través de encuestas u entrevistas.

En función de estos resultados, puede asegurarse que la incidencia que tiene el entramado institucional de apoyo a la producción sobre las posibilidades de desarrollo del territorio en cuestión es poco significativa.

Sin embargo, un análisis más pormenorizado del papel de cada uno de los actores entrevistados, permite identificar aquellos agentes con mayor y menor capacidad para alterar la dinámica institucional observada.En este sentido, el estudio del proceso de comunicaciones registrado en Pigué destaca el papel de la Municipalidad (MUNI) por sobre el resto de los agentes entrevistados.

Esta organización demostró tener una importante incidencia en el envío y recepción de información (12 lazos de salida y 11 de entrada respectivamente), situación que le permite alcanzar también un peso significativo en los indicadores de centralidad de cercanía y centralidad de intermediación.

El importante predicamento de esta institución queda también evidenciado en la cantidad de proyectos que desarrolla con otras entidades del entramado (12), siendo la organización líder en este rubro.

Por su parte, su rol significativo se demuestra además en la relevancia que la misma tiene en los indicadores "Iniciativas y Propuestas", "Articulación y Generación de Consenso", "Capacidad de Negociación" y "Visión Estratégica de Futuro", ya que es aquella que obtiene los valores más altos en cada uno de estos puntos.

Como un elemento relevante a destacar, se encuentra el hecho de que esta entidad alcanza esta importante centralidad, habiendo sido una de las que reconoció limitaciones en la cantidad de recursos humanos disponibles, en las instalaciones y en el financiamiento asequible.

Por otro lado, en orden de importancia pueden destacarse luego los casos del INTA y la CCISyT. Estos dos actores también han logrado capitalizar su peso en la red de comunicaciones a través de proyectos, condición que les ha permitido posicionarse positivamente en los índices de liderazgo.

Como contra cara, puede citarse los casos del Banco Credicoop (CREDICOOP) y la Cooperativa Pihué (PIHUE). Estos agentes no han logrado traducir su injerencia en los procesos de comunicación en verdaderas actividades de colaboración, que mejoren la dinámica económica distrital. A raíz de esta cuestión, el peso específico que presentan en los indicadores anteriormente mencionados resulta prácticamente despreciable.

Finalmente, a modo de reflexión puede decirse que los tres actores principales (MUNI, INTA y CCISyT) deben trabajar en pos de alcanzar redes de comunicación más densas y complejas, que mejoren la incidencia de la trama institucional sobre las posibilidades de crecimiento y acumulación de capital de la localidad.

Estos agentes constituyen "organizadores naturales" de los procesos de interacción y pueden actuar como "facilitadores", acercando posiciones entre diversas organizaciones. En este sentido, también pueden jugar un papel de importancia actuando también como "traductores" entre entidades que presentan códigos, lenguajes y formas de trabajo diferentes.

A través de estas acciones lograrán seguramente conformar espacios de colaboración

más amplios, que exploten más adecuadamente todas las sinergias posibles, permitiendo alcanzar mayores niveles de innovación, transferencia de conocimientos e inversión, que repercutan en una mejora en el empleo y el desarrollo económico productivo de Pigué.

Bibliografía

- Amin, Ash.,Thrift, Nigel. (1993). Globalization, institutional thickness and local prospects. Revue d`Economie Regionale et Urbaine, 3 , 405-430.
- Antonelli, Cristiano, Ferrao, João (2000). Comunicaçao, cohecimento colectivo e innovacao. As vantagens da aglomeracao geográfica. Lisboa: Ciencias Sociales-Universidad de Lisboa.
- Costamagna, Pablo (2000). La articulación y la interacción entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- D´annunzio, Claudia (2000). Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las interacciones entre instituciones: el caso Tandil, Argentina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- De mattos, Carlos A., Fuentes Arce, Luis, Sierralta Jorquera, Carlos (2004). Santiago, ¿ciudad de clase mundial? Factores en el posicionamiento de internacional de Santiago de Chile. Santiago de Chile: EURE libros.
- Diez, José Ignacio (2010). Desarrollo endógeno en Bahía Blanca: empresas, organizaciones y políticas públicas. Bahía Blanca: Ediuns.
- Diez, José Ignacio; Emiliozzi, Analia (2013). "Redes institucionales y desarrollo económico en ciudades intermedias: los casos de Bahía Blanca y Río Cuarto" En: Silvia Gorenstein, Graciela Landriscini y Jorge Hernández (comp.) Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas (pp.177-200). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Dominguez Ares, Elvira (1999). Las organizaciones como instrumento de desarrollo local. Trabajo Profesional Fin de Carrera. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes Universidad de Córdoba España (inédito).
- Erbiti, Cecilia (2004). Los condicionantes del desarrollo endógeno en las ciudades de la macroregión pampeana: el caso Tandil, Argentina. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras Universidad Autónoma de Madrid (inédito).
- Escarpit, Ronald (1976). Teoría general de la información y la comunicación. Barcelona: Icaria.
- Ferraro, Carlo, Costamagna, Pablo (2002). Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Flores, Fernando. Inventando la empresa del siglo XXI. Santiago de Chile: Hachette, 1989.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)

(1966), Discusiones sobre Planificación. Santiago de Chile: Editorial Siglo XXI.

- Maisonneuve, Jean (1968). La dinámica de los grupos. París: PUF.
- Morgan, Gary. (1986), Imágenes de las organizaciones. Distrito Federal: Alfaomega.
- Shannon, Claude, Weaver, Warren (1949). Teoría matemática de la comunicación. Madrid: Forja.
- Utria, Rubén (1981); "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina" en Antoni Kuklinski (comp.), Aspectos sociales de la Política y de la Planeación Regional (pp. 75-93). Distrito Federal México: Fondo de Cultura Económica.
- Vazquez Barquero, Antonio (2001); "Desarrollo Endógeno y Globalización". En Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (comp.), Transformaciones Globales, instituciones y políticas de desarrollo local (pp.77-99). Rosario: ed. Homo Sapiens.
- Wasserman, Stanley, Faust, Katherine (1994); Social Network Analysis: Methods and Applications. London: Cambridge University Press.

A resiliência regional e as principais teorias contemporâneas do desenvolvimento regional: possíveis correlações e complementaridades

Exterckoter, Rudinei Kock
Silva, Clécio Azevedo da

PALABRAS CLAVE
· Desenvolvimento Regional
· Resiliência
· Inovação

Resumen / As teorias sobre desenvolvimento regional acompanharam as transformações estruturais da economia, mudaram e evoluíram consideravelmente ao longo do tempo. Este processo resultou em um grande número de teorias, dentre as quais, a mais recente a despertar forte interesse dos pesquisadores é a de "resiliência regional". Isto ocorre, em especial, pelas contribuições desta teoria para o entendimento de como as regiões conseguem se adaptar e suportar as múltiplas crises sem colapsar. Tanto que, o termo "resiliência regional" vem se popularizando no âmbito dos estudos territoriais, embora ainda seja pouco conhecido e estudado na América do Sul. Por consequência, neste cenário também se destaca a pouca clareza a respeito de como a resiliência regional estaria ou poderia ser relacionada com as teorias contemporâneas mais importantes do desenvolvimento regional, aqui agrupadas sobre a denominação "Produção Recente sobre Desenvolvimento Regional" (Nova Geografia Econômica (NGE), Organização Industrial (Grupo da Califórnia), Escola da Especialização Flexível (EEF), Teoria da Competitividade de Porter (TCP), e Neo-schumpeterianos). Diante disto, este trabalho procurou estudar as possíveis correlações e complementaridades existentes entre as ideias que sustentam as teorias contemporâneas do desenvolvimento regional e a de resiliência regional. A estratégia metodológica adotada para esta pesquisa foi baseada em uma extensa revisão da literatura mais relevante produzida sobre os temas em questão. Como resultado podemos concluir que a resposta é em parte é positiva. Isto porque esta complementariedade é encontrada com mais clareza em apenas uma corrente dentre as teorias contemporâneas de desenvolvimento regional. Estamos nos referindo a corrente evolucionista neo-schumpeteriana, com maior destaque para a variante "territórios inovadores" de Méndez. Aspectos como o potencial para inovar e adaptar são exemplos de elementos que permitem correlacionar estas teorias. Afinal, as cidades, as regiões ou os territórios não são apenas suportes passivos de localização

EXTERCKOTER, RUDINEI KOCK
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil
E - mail: rudinei.exterckoter@ifc-concordia.edu.br

SILVA, CLÉCIO AZEVEDO DA
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

de atividades econômicas, já que podem se transformar em âmbitos espaciais, em ativos, assumindo certo protagonismo na decisão dos seus destinos.

1. Introdução

As discussões sobre desenvolvimento regional (DR) vão ao encontro das abordagens que buscam explicar as relações entre economia e espaço. Como se pode imaginar, estas teorias acompanharam as transformações estruturais da economia, mudaram e evoluíram consideravelmente ao longo do tempo. Este processo resultou em um grande número de teorias, dentre as quais, a mais recente a despertar forte interesse dos pesquisadores é a de "resiliência regional". Isto ocorre, em especial, pelas contribuições desta teoria para o entendimento de como as regiões conseguem se adaptar e suportar as múltiplas crises sem colapsar. Assim, Hill, Wial e Wolman (2008) definem a resiliência como a capacidade de uma região para recuperar-se com êxito de choques (perturbações) na economia que ameaça jogá-lo fora de seu caminho de crescimento. Já Hopkins (2008) e Hudson (2009), conceituam resiliência como a capacidade de um sistema para absorver perturbações e reorganizar enquanto passa por uma mudança, de modo à ainda manter basicamente a mesma estrutura, função e feedbacks. Ou ainda, Ashby, Cox, McInroy e Southworth (2009) que conceituam resiliência como a capacidade da região experimentar o sucesso econômico que seja socialmente inclusivo, que trabalhe dentro dos limites ambientais e que possa promover saltos econômicos.

Esta nova teoria tem se popularizado ao longo dos últimos cinco anos no âmbito da bibliografia especializada sobre estudos territoriais, convertendo-se em uma abordagem teórica promissora para interpretar fenômenos complexos que se desenvolvem nos territórios (Christopherson, Michieb, & Tylerc, 2010; Pike, Dawley, & Tomaney, 2010; Simmie & Martin, 2010; Méndez, 2012 e 2013; dentre outros). Neste processo de popularização, destaca-se o papel central exercido por pesquisadores europeus e norte americanos (Exterckoter, 2014). Foi nestes países que o então conceito de resiliência, muito conhecido das ciências ecológicas, foi levado e adaptado às ciências sociais. Este processo tem sido tão intenso nos países ditos desenvolvidos que a resiliência regional, hoje, é considerada por muitos pesquisadores como um conceito que apresenta potencial para se consolidar como um dos mais importantes no âmbito das teorias de desenvolvimento (Hudson, 2009; Pendall, Foster, & Cowell, 2009; Christopherson et al., 2010). Por outro lado, o fato de ser um conceito muito recente e em processo de lapidação, faz com que o mesmo ainda seja pouco conhecido e estudado na América do Sul. São escassos os trabalhos que tem procurado incorporar este conceito para discutir as estratégias de desenvolvimento em curso nos territórios sul-americanos. Por consequência, neste cenário também se destaca a pouca clareza a respeito de como a resiliência regional estaria ou poderia ser relacionada com as teorias contemporâneas mais importantes do desenvolvimento regional, aqui agrupadas sobre a denominação "Produção Recente sobre Desenvolvimento Regional" (Nova Geografia Econômica

(NGE), Organização Industrial (Grupo da Califórnia), Escola da Especialização Flexível (EEF), Teoria da Competitividade de Porter (TCP), e Neo-schumpeterianos). Diante disto, este trabalho se propõe a identificar possíveis correlações e complementaridades existentes entre as ideias que sustentam as principais teorias contemporâneas do desenvolvimento regional e a resiliência regional. Já como estratégia metodológica foi adotada a revisão integrativa de literatura. A revisão integrativa é um método de revisão mais amplo, pois permite incluir literatura teórica e empírica, bem como, estudos com diferentes abordagens metodológicas (quantitativa e qualitativa). Desta forma, o artigo além da introdução e das considerações finais conta com outras duas seções: a primeira se dedica a apresentar as principais teorias de desenvolvimento regional, aqui agrupadas sobre a denominação "Produção Recente sobre Desenvolvimento Regional"; e a segunda, procurar explorar possíveis correlações e complementaridades entre as ideias presentes nas teorias contemporâneas de desenvolvimento regional e a teoria da resiliência.

2 - Teorias de desenvolvimento regional (DR)

As teorias de DR acompanharam as transformações estruturais da economia, mudaram e evoluíram consideravelmente ao longo do tempo. Este processo resultou em um grande número de teorias, as quais têm estimulado diversos pesquisadores a aventurar-se na tentativa de sistematizar este processo evolutivo, dentre os quais podemos citar Amaral Filho (2001), Dawkins (2003), Bekele e Jackson (2006), Lima e Simões (2010), Fochezatto e Valentini (2010), Costa (2010), Fochezatto (2010) e Dallabrida, Deschamps, Schimalsk, & Knorek (2011), entre outros. Evidentemente, que as sistematizações apresentadas por esses autores nem sempre têm a mesma abrangência e muito menos têm a pretensão de abraçar todas as teorias de DR já propostas. Entretanto, sinaliza um caminho promissor para a compreensão das principais concepções teóricas que marcam a evolução do conceito de DR. Com base nestes trabalhos, as diferentes correntes de pensadores do DR podem ser agrupadas em três períodos distintos, formando três grupos de teorias. O primeiro grupo contém as "Teorias Tradicionais de Localização Industrial" (Fochezatto, 2010), ou "Teoria Neoclássica da Localização" (Costa, 2010), ou ainda Teorias Clássicas da Localização (Cavalcante, 2008; Dallabrida et al., 2011); o segundo agrupa as teorias que floresceram logo após a Segunda Guerra Mundial, com ênfase nos fatores de aglomeração de inspiração marshalliana e keynesiana (Cavalcante, 2008), cujo foco estava no estudo da dinâmica regional e as implicações das políticas econômicas, por isso denominado como "Economia do Desenvolvimento" (Costa, 2010); já o terceiro grupo é composto por teorias produzidas a partir dos anos de 1980 que tratam principalmente de tecnologia e inovação, externalidades dinâmicas, e competitividade, as quais configuram-se no grupo de interesse deste artigo. Como este grupo conta com produções recentes sobre vários enfoques, gera uma maior dificuldade para sistematizá-lo. Sendo assim, neste trabalho serão abordadas apenas as teorias contemporâneas

mais conhecidas enquadradas na vertente teórica do desenvolvimento endógeno, aqui denominadas genericamente de "Produção Recente sobre Desenvolvimento Regional".

2.1 Produção recente sobre desenvolvimento regional

Ao final da década de 1970 as teorias de desenvolvimento começaram a passar por um processo de crise, na medida em que, entraram em xeque ao mesmo tempo o paradigma fordista, forçando as empresas a modificarem sua estrutura produtiva e organizacional, e o modelo centralizado de planejamento do desenvolvimento, fazendo deslanchar um processo de descentralização político-administrativa que acabou dando às cidades e às regiões, novas atribuições. Até então conforme discute Costa (2010), a região era vista como sendo algo inerte, um mero receptáculo do processo de desenvolvimento, um espaço homogêneo, identificado por aspectos físicos, econômicos, culturais e de ocupação, com uma rede urbana específica. Entretanto a partir da década de 1980 está noção de região começa a ser substituída pela de território, entendido como um espaço construído socialmente e historicamente por meio da cultura, das instituições micro e mesorregionais e da política. O território, seja este uma cidade ou uma região, é, assim, um emaranhado de interesses de uma comunidade, possuindo uma identidade própria que em grande parte requer autonomia para sua delimitação. A partir disto, o território acaba se constituindo como um agente ativo do processo de desenvolvimento na medida em que se articula diretamente com o sistema econômico internacional segundo a sua específica característica histórica, cultural, institucional e política, num processo que lhe abre "janelas de oportunidades" personalizadas no bojo da reestruturação produtiva global (Costa, 2010).

É neste cenário que um novo grupo de teorias começa a ganhar espaço, o qual apresenta uma grande variedade de visões acerca do desenvolvimento regional. Com isso, se por um lado estamos tratando de literaturas recentes e de fácil acesso, por outro a sua sistematização não é tão simples, devido à complexidade do tema e por haver alguma sobreposição de ideias entre as teorias (Fochezatto, 2010). Assim, selecionar os principais autores e corretes de pensamento é um grande desafio, entretanto, alguns autores tem se aventurado neste propósito. Cavalcante (2008), por exemplo, colabora para isso na medida em que aponta a existência de traços comuns entre as produções recentes, no que diz respeito as seguintes características:

- Uma grande ênfase dada à questão das externalidades (inclusive tecnológicas), com referências explícitas ao trabalho de Marshall (1890), ao contrário das teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração, onde a influência de Marshall (1890), na maioria dos casos, pode apenas ser inferida;
- Uma forte influência do pensamento de Schumpeter (1911 e 1942) e da corrente evolucionista neo-schumpeteriana, sobretudo nos esforços de compreensão dos impactos dos processos de inovação tecnológica e aprendizado no desenvolvimento regional;
- Uma ênfase nas relações não comerciais estabelecidas no âmbito das aglomerações,

levando em conta aspectos de organização industrial e custos de transação;

• Uma forte característica interdisciplinar, daí possivelmente decorrendo o volume desproporcionalmente grande e variado de referências bibliográficas.

Além disso, Cavalcante (2008) também propôs a sistematização das diferentes correntes recentes do DR em quatro linhas de pensamento: i) Distritos Industriais; ii) Ambientes Inovadores; iii) Organização Industrial; e iv) Recursos Crescentes Formalizados de Krugman. Outros autores também organizaram suas sistematizações, tais como: Storper (1997) que propõe três linhas de pensamento dominantes: i) a Especialização Flexível e os Distritos Industriais, que retomam o conceito de distrito marshalliano e incorporam evidências empíricas observadas sobre tudo na região da "terceira Itália"; ii) a Escola da Organização Industrial e dos Custos de Transação, cujos principais autores são aqueles ligados ao "Grupo da Califórnia"; e iii) a linha que privilegia o papel da inovação no desenvolvimento regional influenciada pela corrente Neoschumpeteriana, que inclui também a abordagens dos "Ambientes Inovadores". Amaral Filho (2001) identifica três novas estratégias de desenvolvimento regional ou local: i) Distritos Industriais; ii) Ambientes Inovadores; e iii) Clusters, que são apresentados como uma espécie de "síntese" dos dois conceitos anteriores. Bekele e Jackson (2006) fazem uma revisão das principais abordagens teóricas que tratam do agrupamento das atividades econômicas e sua relação com o desenvolvimento econômico regional e classificam as teorias do terceiro grupo em cinco abordagens: i) Nova Geografia Econômica; ii) Escola da Especialização Flexível; iii) Teoria da Competitividade de Porter; iv) Teorias de Crescimento Endógeno; e, v) Sistemas de Inovação Regional. Ou ainda, Costa (2010) que discute em seu trabalho a vertente atual mais conhecida, a qual é denomina como "Teorias do Desenvolvimento Econômico Endógeno", dentre as quais destaca: i) os Neo-schumpeterianos; ii) os Estudos dos Distritos Industriais Italianos; iii) a Nova Geografia Econômica; e iv) a Escola de Harvard.

Diante das sistematizações propostas pelos autores anteriores e conscientes de que as teorias relativas ao tema não estão estritamente limitada aos mesmos, serão discutidos neste trabalho as cinco teorias contemporâneas consideradas mais importantes: Nova Geografia Econômica (NGE), Organização Industrial (Grupo da Califórnia), Escola da Especialização Flexível (EEF), Teoria da Competitividade de Porter (TCP), e Neo-schumpeterianos. Deve-se levar em consideração que esta sistematização procura contemplar as múltiplas visões existentes, sem cair em um número excessivo de grupos, facilitando a compreensão das características distintivas entre os grupos. É importante também destacar que este tópico, se destina apenas a apresentar um panorama geral das teorias, a fim de identificar elementos que podem permitir encontrar complementaridade entre a Teoria da Resiliência e as de teorias contemporâneas do desenvolvimento regional.

2.1.1 Nova geografia econômica (NGE)

A Nova Geografia Econômica (NGE) procurou explicar, através de modelos formais, a

dinâmica da localização de certas atividades concentradas em certas localidades e tem como principal base de inspiração as publicações de Paul Krugman (1991a; 1991b) (modelo centro/periferia). O reconhecimento da importância de Krugman para a NGE é relatada em diversos trabalhos, tais como: Ruiz (2003), Costa (2010), Fochezatto (2010), Céspedes (2011) e Fochezatto e Tartaruga (2012), dentre outros. Entretanto, conforme argumentam Chorincas (2001) e Ruiz (2003), se deve ressaltar ainda que além da inegável contribuição Paul Krugman, outros pensadores também tiveram papel relevante, com destaque para Masahisa Fujita e Anthony Venables.

Os esforços despendidos por esses pioneiros ajudaram a creditar a NGE grande importância, em especial, pelas significativas contribuições da mesma à teoria de aglomeração e localização espacial, à medida que introduziu modelos de retornos crescentes e competição imperfeita, e procurou explicar a distribuição das atividades no espaço geográfico (Fochezatto & Tartaruga, 2012; Bekele & Jackson, 2006). Segundo Dallabrida et al. (2011), a incorporação de retornos crescentes nos modelos de análise regional decorre de uma crítica aos modelos clássicos já que, para os pensadores da NGE, o desenvolvimento recente demanda a adoção de regimes de competição imperfeita. Este tema já havia sido abordado anteriormente por Ruiz (2003). Ruiz, ao discutir o papel da NGE, argumenta que do ponto de vista de Paul Krugman, Masahisa Fujita e Anthony Venables, muitas das teorias que balizavam a economia regional e urbana na década de 1990 tinham sérias limitações e a maioria das suas re-interpretações apresentam problemas teóricos consideráveis. O autor resgata alguns desses exemplos, onde destaca:

> ... as teorias sobre as hierarquias urbanas não apresentam uma estória plausível sobre as forças que levam à aglomeração espacial. O modelo de von Thünen assume a concentração da produção industrial em um único centro urbano, mas não explica as relações entre essa cidade (seu tamanho e estrutura) e as outras cidades que a cercam. Sobre a teoria do lugar-central, eles afirmam que esta não tem um modelo causal e pode ser entendida como uma mera descrição de uma organização espacial. Também sobre os multiplicadores regionais de renda e mercados potenciais, eles observam que não há nenhuma teoria consistente sobre como a competição entre diferentes agentes em diversas regiões pode produzir os resultados previstos pelo modelo. (Ruiz, 2003).

Tudo isso foi levado em conta e serviu de argumento para Krugman, Fujita e Venables afirmarem que os modelos existentes não apresentavam uma teoria sólida sobre como os agentes se dispersam no espaço e, portanto, careciam de uma teoria geral que explicasse a micro-organização espacial desses agentes (Ruiz, 2003). Como consequência ocorreu um esforço de diversos pensadores na tentativa de estabelecer tipologias para a NGE, a fim de superar as limitações teóricas sobre a economia regional anteriormente apresentada. Dentre estas tipologias, segundo Chorincas (2001) e Marques (2001), destacam-se Fujita, Venables e Thisse com a proposta de classificação baseada nos fatores de aglomeração, e Krugman que foca o seu interesse,

sobretudo, na relação entre a NGE e as teorias da localização. Os três primeiros autores consideram vários tipos de modelos, de acordo com o mecanismo de aglomeração (externalidades, rendimentos crescentes e concorrência espacial). Já Krugman debruça-se quase exclusivamente sobre os modelos de rendimentos crescentes, ao considerar um grupo de modelos que relacionam a NGE com a teoria tradicional da localização e que contextualizam espacialmente o comércio internacional.

Entretanto, em linhas gerais, sem adentrar mais a fundo nas discussões sobre tipologias, é fundamental destacar que para NGE a configuração espacial das atividades econômicas é o resultado de dois tipos de forças opostas: as de aglomeração (forças centrípetas), e as de dispersão (forças centrífugas). Onde, as primeiras apontam, geralmente, a tríade das economias externas marshallianas como as principais responsáveis por sua origem. Já as forças de dispersão incluem a imobilidade da mão de obra, o custo de transporte e os efeitos externos do meio ambiente (Fochezatto, 2010). Para Céspedes (2011), as externalidades representam o fator de aglomeração das firmas em economias restritas a um espaço geográfico. O mecanismo gerador das externalidades, relacionado aos retornos crescentes, está baseado nas forças de interação do mercado e leva em consideração as backward linkages (transações da empresa com fornecedores) e as forward linkages (transações da empresa com os compradores do seu produto) (Fochezatto, 2010; Bekele & Jackson, 2006). Assim, conforme já abordado anteriormente, para Krugman (1991a) e Fujita, Krugman e Venables (2002) o foco da NGE está nos efeitos dos mecanismos de mercado como determinantes da aglomeração e da dispersão espacial da indústria. Já a maior contribuição da NGE para a teoria da aglomeração é a introdução de modelos que envolvem concorrência monopolística e retornos crescentes. O desenvolvimento de tais modelos tem sido considerado um grande avanço na literatura sobre aglomeração porque o modelo de competição com retornos perfeitos e constantes é incapaz de explicar o surgimento e crescimento das aglomerações econômicas (Fujita, 1988; Krugman, 1991a; Krugman & Venables, 1996; Fujita et al., 2002).

Contudo, isto não significa que a NGE esteja livre de críticas. Autores como Martin (1999) e Garcia (2012) discutem este tema. Enquanto o primeiro argumenta que a NGE apresenta dois problemas principais, pois não é uma teoria nova e muito menos é da geografia, apenas se veste de roupagens formais em ideias ampla e largamente debatidas. O segundo lembra que a crítica mais recorrente é por conta do demasiado mérito a uma abordagem formal e matemática e, nesse sentido, subestima a relevância dos processos de evolução dinâmica do território e das relações sociais nele inseridas. Enfim, independente das críticas, a NGE baseada nos modelos de retornos crescentes de escala e de concorrência imperfeita, tem sido aplicada desde o início dos anos de 1990 balizando teoricamente vários estudos sobre as estruturas regionais e urbanas.

2.1.2 Organização industrial (Grupo da Califórnia)

Esta abordagem teórica encontra-se estreitamente vinculada aos trabalhos desenvolvidos

pelo chamado "Grupo da Califórnia" ou "Escola Californiana", e apresenta uma clara influência das ideias de Marshall, sendo que, os autores mais frequentemente citados são Allan Scott, Michael Storper e Richard Walker (Cavalcante, 2008). Storper (1997) afirma que as mudanças no sistema capitalista, após a crise fordista, fizeram com que o interesse pela emergência das regiões surgisse, tanto que, a chamada Escola Californiana passa a se debruçar na busca da compreensão de quais seriam as particularidades dos aglomerados industriais que cresceram intensamente na década de 1980. Por conseguinte, este autor ao analisar os elementos responsáveis pela emergência dos aglomerados industriais sob a categoria regional, afirma que, isto se deu mediante as vantagens competitivas oriundas dos recursos específicos locais. Assim, a tecnologia, as organizações e os territórios (caracterizados pela proximidade) possuem capacidade de inovar e competir, suas vantagens residem nos efeitos desta proximidade, ou seja, os "ativos relacionais" (suas convenções e relações), historicamente construídas, que geram uma atmosfera de interdependência não comercializável, a qual permite que o conhecimento e aprendizado sejam disseminados no local (Storper, 1997).

Portanto, esta abordagem teórica parte do pressuposto de que os requisitos necessários para a promoção do desenvolvimento de determinada região, vai além da decisão puramente microeconômica, incorporando não apenas as externalidades de natureza pecuniária, mas também os "ativos relacionais" dos territórios. Com, isso seus autores propõem entender o território e seus atributos como agente de desenvolvimento. Entretanto, é importante destacar que mesmo esta corrente teórica tendo apresentando análises que se propõem ser mais abrangentes, até então não parecem ter conseguido lograr sucesso na proposição de uma agenda que pudesse dar apoio à formulação de políticas de desenvolvimento regional (Cavalcante, 2008). O próprio Storper (1997), já se dava conta desta dificuldade, ao escrever que a agenda proposta pelo Grupo da Califórnia pode soar utópica, senão impossível. A maior dificuldade parece estar ao atribuir aos "ativos relacionais" um papel-chave na promoção do desenvolvimento, e com isso não se tem conseguido ultrapassar a barreira da descrição de experiências bem e malsucedidas. Ou seja, conforme argumente Cavalcante (2008), em função disso "não conseguem propor ações de políticas públicas que possam atuar sobre as externalidades de modo a utilizá-las como um instrumento de promoção do desenvolvimento".

2.1.3 Escola da especialização flexível (EEF)

Outro bloco teórico importante é o da chamada "Escola da Especialização Flexível" (Bekele & Jackson, 2006), também denominado como "Especialização Flexível e os Distritos industriais" (Storper, 1997), ou somente por "Distritos Industriais" (Amaral Filho, 1999; Cavalcante, 2008; Costa, 2010). A EEF concentra seus esforços no entendimento das transformações ocorridas, na esfera produtiva, com a derrocada do modelo fordista e o surgimento de um novo paradigma tecnológico a partir da década de 80 (Fochezatto, 2010), e tem como principais referências, os trabalhos de

Brusco (1982), Piore e Sable (1984), Scott (1988), Storper (1995). Segundo Bekele e Jackson (2006), a crise econômica da década de 1970 marcou o fim dos princípios de produção rígidos (produção em massa ou fordismo) e a valorização de processos de produção de empresas menores, especializadas e mais flexíveis. O sucesso dessas pequenas indústrias nos mercados internacionais indicou uma mudança fundamental na forma de organização da produção (produção em massa para produção flexível em menor escala) (Piore & Sabel, 1984; Scott, 1988).

É neste contexto que começa a aparece na literatura acadêmica e no debate político nas décadas de 1980 e 1990, trabalhos que procuram entender e explicar estas transformações a partir da ideia de "distrito industrial" de concepção marshalliana, que engloba aspectos, tais como: firmas especializadas, territorialização, mercado de trabalho e cooperação (Keller, 2008). Em linhas gerais a ideia de distrito industrial traz com sigo múltiplos atributos, uma vez que é concebido como um "sistema sócio-territorial demarcado historicamente, no qual interagem determinantes sociais, culturais, políticos e econômicos, que se inter-influenciam no desenvolvimento de uma cultura comunitária facilitadora da sinergia entre agentes locais" (Costa, 2010). Fochezatto (2010) reforça que as empresas que compõem os distritos são de pequeno e de médio porte, característica esta considerada marcante. Assim, ao invés de grandes empresas com estruturas verticais tem-se uma conformação horizontal, onde convivem a concorrência e a cooperação. A coletividade de pequenas empresas interdependentes, em que a informação circula mais fluidamente, ocasionando novos conhecimentos e inovações, acaba gerando economias externas positivas e retornos crescentes. Em suma, o conceito dos distritos industriais é antagônico ao do modo de organização fordista, pois, segundo ele pressupõe a existência de um aglomerado de pequenas e médias empresas funcionando de maneira flexível e integrada entre si e com os ambientes político e social da região (Piore & Sabel, 1984).

Piore e Sabel (1984) e Pyke, Becattini e Syngberger (1990) definem os distritos industriais como um sistema produtivo local, caracterizado por um grande número de firmas envolvidas em vários estágios e em várias vias, na produção de um bem homogêneo. Já os estudos pioneiros sobre especialização flexível em distrito industrial ocorreram na chamada Terceira Itália. A expressão "Terceira Itália" foi cunhada para indicar o desenvolvimento socioeconômico de uma região que se colocava de forma inovadora entre o Norte desenvolvido (Primeira Itália) e o Sul atrasado (Segunda Itália) (Keller, 2008). Brusco (1982) discute o que considera as duas principais características das abordagens teóricas dos distritos industriais que aparecem na literatura. A primeira destaca a ênfase na "rede de firmas" como fator-chave da constituição do distrito industrial típico, com empresas relativamente pequenas e verticalmente desintegradas. Enquanto que a segunda da ênfase no enraizamento (embeddedness) da rede de firmas no sistema social local, sendo assim a necessidade de considerar as características do território (ou do tecido social local) para empreender a análise do surgimento e da transformação dos distritos industriais. Celeste (1993) contribui com essa discussão, para esse autor no que tange a estrutura do modelo de

especialização flexível é possível observar que cada uma das unidades, que compõem os distritos industriais, possui uma "especialização", isto é, presta apenas um tipo de serviço. Sua produção é focalizada. A "flexibilidade" relaciona-se ao conjunto de todas as unidades, ou seja, é um atributo do conjunto. A comunidade de manufaturas atende ao mercado (dinâmico e volátil), adaptando-se a ele como um todo. Isso ocorre graças a uma dinâmica de complementação e cooperação que constituem as relações de produção entre as unidades produtivas. Já Rabelotti (1995) aponta para quatro fatores chaves característico dos distritos industriais, com base experiência italiana. a) Um aglomerado de empresas, principalmente de tamanhos pequeno e médio, espacialmente concentradas e setorialmente especializadas; b) um conjunto de encadeamentos para frente e para trás, tendo por base a troca (ou intercâmbio, mercadológico ou não) de bens, de informações e de pessoas; c) um fundo cultural e social comum unindo os agentes e criando um código de comportamento (explicito ou implícito); e, d) uma rede de instituições locais públicas e privadas que apóiam os agentes econômicos que atuam dentro do aglomerado. Enfim, o modelo dos distritos industriais dá ênfase à estreita relação existente entre as esferas econômica, política e social, de forma que, a performance do distrito depende não apenas do seu desempenho econômico, mas também do social e do institucional.

2.1.4 Teoria da competitividade de Porter (TCP)

Nas últimas duas décadas uma vasta literatura tem sido produzida com base na chamada "Teoria da Competitividade de Porter" (Fochezatto, 2010; Bekele & Jackson, 2006), a qual também pode ser encontrada frequentemente sob a denominação de "Cluster" (Amaral Filho, 2001; Rosenfeld, 1996), ou ainda, embora menos comum, como "Teoria da Escola de Harvard" (Costa, 2010). Segundo Fochezatto (2010), a TCP tem como foco a aglomeração industrial e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico regional, através de uma visão de competitividade dos clusters industriais. Assim, a prosperidade econômica regional estaria ligada à competitividade das firmas formadoras dos clusters industriais, que, por sua vez, é considerada a fonte de emprego, renda, e inovação de uma região (Fochezatto & Valentini, 2010). Porter é o autor que cunhou termo cluster, usado pela primeira vez em seu livro The Competitive Advantage of Nations em 1990 (Bekele & Jackson, 2006; Mascena, Figueiredo, & Boaventura, 2012).

Porter (1998) define cluster como "um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas de determinado setor e instituições correlatas, vinculadas por elementos comuns e complementares". Já Rosenfeld (1996), conceitua cluster como um aglomerado de empresas em um território geográfico delimitado, ligadas entre si por relações comerciais, tecnológicas e troca de informações, e que usufruem de oportunidades semelhantes e problemas similares. Ou ainda, Schmitz (1997) para quem cluster é uma concentração geográfica e setorial de empresas, que proporcionam a estas, ganhos de eficiência que dificilmente poderiam alcançar isoladamente. Esses

ganhos são resultados da vantagem competitiva obtida pelas externalidades e ação conjunta das empresas.

Para Porter (1993) os clusters são uma derivação do "Modelo Diamante". Segundo o autor este modelo confere dinâmica à abordagem do cluster, já que valorizar as interações que podem ocorrer ao longo de seus quatro componentes: (a) as condições de fatores; b) as condições de demanda; c) os setores industriais correlatos e de apoio; e d) a estratégia, a estrutura e a rivalidade das empresas. Portanto, o cluster pode ser visto como uma manifestação da interação entre esses quatro componentes. Desta forma, o conceito de cluster desenvolvido por Porter acaba sendo bastante amplo, envolve desde estratégias de aumento da produtividade, a questões relacionadas com infraestrutura e instituições (incluem compradores, fornecedores de insumos, prestadores de serviços especializados, além de instituições privadas e governamentais, como universidades que oferecem treinamento especializado, informação, pesquisa e suporte técnico). Entretanto, o autor considera como ponto chave para o desenvolvimento, a necessidade de haver um ambiente competitivo entre firmas da mesma indústria, proximamente localizadas. Porter explica que com relação a competitividade, um cluster pode ser afetado de três maneiras principais: em primeiro lugar, através do aumento da produtividade das empresas com sede na área, em segundo lugar, por dirigir a direção e o ritmo da inovação, e em terceiro, através do estimulo a formação de novas empresas dentro do cluster (Porter, 1998).

Contudo, TCP não esta livre de críticas, autores como Fernández et al. (2008) afirmam que o enfoque baseado nas ideias dos clusters tem figurado de forma muito intensa no discurso acadêmico e político anos nos últimos 10 ou 15 anos, contudo, muitas vezes de maneira acrítica e inclusive com grande carga ideológica. Os autores destacam em especial o contexto latinoamericano e criticam o recorrente uso de instrumentos de desenvolvimento regional baseados neste enfoque a partir de réplicas de modelos ou receitas externas. Por fim, também é importante destacar as observações de Fochezatto (2010), para quem a ideia de cluster, incorpora alguns elementos dos distritos industriais (economias marshallianas, relações horizontais e integração territorial) e dos ambientes inovadores (externalidades tecnológicas, competitividade, redes de cooperação, relações com centros de pesquisa). Contudo, ainda segundo este autor deve-se destacar que enquanto, nos distritos industriais e nos ambientes inovadores, o foco é a pequena e a média empresa, na teoria de cluster não existe priorização em relação ao tamanho das empresas. Amaral Filho (2001) já havia tratado desta questão ao escrever: "cluster está muito mais próxima da grande produção flexível do que propriamente da pequena produção flexível, sem demonstrar, no entanto, qualquer tipo de discriminação pela pequena e pela média empresa". Ou seja, a abordagem associada ao cluster consegue se diferenciar tanto da visão fordista tradicional (grande indústria de produção de massa), quanto da visão distritalista (identificada com a pequena produção flexível). Deste modo, o cluster tem a vantagem de assumir uma forma menos difusa do que outros conceitos e estratégias de desenvolvimento regional.

2.1.5 Neo-schumpeterianos

As correntes evolucionistas neo-schumpeterianas, também chamadas simplesmente de "enfoques neo-schumpeterianos" (Dallabrida et al. 2011), ressaltam que a inovação nas empresas, somado a fatores relacionados ao entorno socioeconômico e cultural, seriam determinantes para as aglomerações econômicas e para o desenvolvimento regional. Assim, segundo Dallabrida et al. (2011) além dos referenciais schumpeterianos, esta corrente assume também alguns elementos teóricos das teorias institucionalistas. Com isto, diferentemente de Schumpeter, enfatizam que o desenvolvimento não necessariamente acontece por rupturas radicais, podendo se dar de forma adaptativa e progressiva, destacando a importância do papel da aprendizagem, do conhecimento tácito e da rotina nos processos inovadores. Da mesma forma, a figura isolada do empresário, central no modelo original de Schumpeter, é menos enfatizada em favor das instituições de pesquisa e de desenvolvimento de produtos e processos.

Esta estratégia foi bastante trabalhada por uma rede de pesquisadores europeus que se agregaram em torno do Groupe de Recherche Europeen (GREMI), na qual faziam parte autores como: Aydalot, Camagni, Maillat, Perrin, Crevoisier, entre outros, (Amaral Filho, 1999; Cavalcante, 2008). De uma forma geral, estes autores estavam preocupados com as externalidades de natureza tecnológica que decorreriam dos vínculos de cooperação e interdependência estabelecidos entre as empresas através da formação de redes de inovação (Cavalcante, 2008). Tanto que, para Amaral Filho (1999), esta estratégia foi elaborada em parte pela preocupação em fornecer elementos que contribuíssem para a sobrevivência dos distritos industriais, e para que outras regiões e locais pudessem conceber seus próprios projetos de desenvolvimento de maneira sólida. Outro fator marcante ainda destacado por esse autor é que esta corrente acaba dando especial atenção para a tecnologia, considerada essencial no processo de transformações vivenciado após os anos de 1980. Assim, os pensadores "neo-schumpeterianos" se diferenciam dos pensadores dos "distritos industriais" porque, enquanto no segundo prevalece a visão do "bloco social", o primeiro confere às inovações tecnológicas certa autonomia e um papel determinante. Já no Brasil segundo Vale e Castro (2010) as ideias schumpeterianas influenciaram as correntes associadas à temática do Sistema Nacional de Inovação, a partir do qual surge o conceito de "Sistemas Produtivos e Inovativos Locais" (SPIL), de onde deriva o conceito de "Arranjos Produtivos Locais" (APL). Vale destacar que este último foi incorporado por diversas agências de políticas públicas e privadas do país encarregadas de promover o desenvolvimento da produção de bens e serviços atuando em nível nacional e local, passando a substituir nas agendas políticas outros conceitos supostamente análogos (Costa, 2010).

Avançado na discussão sobre a abordagem neo-schumpeteriana, Cassiolato e Lastres (2003) afirmam que esta procura adicionar um novo componente à dimensão espacial ao enfatizar o papel das tecnologias de informação e comunicação na mudança de paradigma tecnoeconômico. Segundo Amaral Filho (1999) esse traço tecnológico demonstra que a corrente em questão está preocupada em evitar que regiões periféricas

sejam vítimas dos resultados desastrosos difundidos pela desintegração do modelo vertical de produção fordista. Entende-se que a desintegração vertical fordista permite as empresas separar o núcleo estratégico (pesquisa & desenvolvimento e marketing) das partes de produção e/ou de montagem, assim estas poderiam simplesmente conservar o seu núcleo estratégico no lugar de origem e deslocar, para outras regiões, as partes de simples montagem do produto. Nesse caso a empresa exige, da região receptora, apenas vantagens em termos de mão-de-obra barata. Contudo, para Amaral Filho essa "janela de oportunidade" pode ser apenas uma bolha passageira, onde uma região periférica passa a crescer sem a capacidade de realizar a união entre território e indústria e é justamente contra isso que a corrente em questão trabalha, para evitar a formação de uma industrialização de natureza nômade. Afinal, os neo-schumpeterianos entendem que uma região pode ser mais ou menos inovadora segundo as práticas e os elementos que a regula. Isso quer dizer que esses últimos podem estar sendo orientado tanto para aproveitar "vantagens adquiridas" quanto para a renovação ou a criação de recursos (Maillat, 1995). Tanto que, para Amaral Filho (1999) é fácil deduzir que as regiões que "optam pelas vantagens adquiridas (ou dadas), estarão se candidatando ao declínio econômico, enquanto aqueles que optam pelas conquistas de novas vantagens estarão mais próximas do sucesso ou da sobrevivência". Portanto, a chave para o sucesso de uma região estaria na capacidade dos atores locais em compreenderem as transformações que estão ocorrendo em sua volta, no ambiente tecnológico e no mercado, de forma que tenham os subsídios para evoluir e transformar o seu ambiente. Isto também vai demandar destes atores sociais a construção da capacidade de resposta, a qual consiste na mobilização de conhecimento e de recursos para colocar em prática projetos de reorganização do aparelho produtivo, dentro de uma lógica de valorização da capacidade de interação entre os atores, segundo as regras de cooperação/concorrência e dinâmica de aprendizagem. Para Cassiolato e Lastres (2003) este processo final depende também de uma forte inovação organizacional que passa pela constituição de redes-empresas e destas com outras organizações. Assim, a competitividade das empresas e organizações estaria relacionada à abrangência das redes em que estão inseridas, e com a intensidade do uso que fazem das mesmas.
Nesta mesma linha de pensamento, Costa (2010) afirma que a competitividade e a concorrência "implicam no surgimento permanente e endógeno de diversidade no sistema, importando mais a criação de diferenças, por meio das inovações em sentido amplo, do que sua eliminação". É em função disto, segundo o mesmo autor, que as inovações aparecem em pontos localizados no tempo e no espaço conformando uma geografia do desenvolvimento descontínua, desarmoniosa e desequilibrada, conferindo aos sistemas locais de inovação, oriundos de uma aglomeração produtiva, uma importância fundamental na endogeneização do desenvolvimento. As aglomerações produtivas passam a ser entendidas como:

...organizações heterogêneas que aprendem, inovam e evoluem, e nas quais os conhecimentos externos e os fluxos de informações assumem importância fundamental

na “fertilização cruzada” dos agentes; nos spill-overs de conhecimento, que potencializam a localidade um efeito sinérgico positivo; e no bojo do relacionamento e da interdependência entre empresas e destas com outras instituições locais responsáveis pela pesquisa, desenvolvimento e difusão de conhecimento tecnológico. (Costa, 2010).

Outro fator de destaque é protagonizado pelas variantes da corrente evolucionista neo-schumpeteriana, nas quais se destacam enfoques que utilizam conceitos tais como “ambientes inovadores” (Aydalott, 1985; Maillat, 1995), “regiões inteligentes” (Florida, 1995; Morgan, 1997), “territórios inovadores” (Méndez, 2002) e “sistemas regionais de inovação” (Lundvall, 1992). É notório na bibliografia neo-schumpeteriana, o destaque dado por pesquisadores como Amaral Filho (1999), Cavalcante (2008), a variante “ambientes inovadores”. Esta variante segundo Maillat (1996) se destaca por poder se manifestar em condições territoriais e produtivas bastante diversas. Os quais podem ser especializados ou multifuncionais, industriais ou turísticos, urbanos ou rurais, de tecnologia elevada ou tradicional. O que parece ser fundamental é a existência de “sistemas produtivos locais” que traduzam um conjunto de relações sociais capazes de coordenar os agentes envolvidos e potencializar os resultados de suas atividades. Por fim, conforme destaca Fochezatto (2010), independente a corrente evolucionista neo-schumpeteriana, a ênfase a inovação e a tecnologia como a forma mais adequada para se promover o desenvolvimento regional e local sempre está presente. O pano de fundo dessa ênfase tecnológica é tornar as regiões mais competitivas e até certo ponto mais autônomas, tornando-as menos vulneráveis a problemas externos, como, por exemplo, o de desintegração vertical de grandes cadeias produtivas.

3. Uma aproximação entre as teorias contemporâneas de desenvolvimento regional e a teoria da resiliência

Para avançar nesta discussão retomaremos a pergunta: é possível encontrar correlações e/ou complementaridade entre as ideias propostas nas teorias contemporâneas de desenvolvimento regional apresentadas anteriormente e a abordagem da resiliência? Para responder a esta pergunta, precisamos voltar a algumas das discussões anteriores. Como vimos, diversos autores, com enfoques teóricos variados, têm procurado responder como as regiões crescem, desenvolvem economicamente e respondem aos processos de crises. Nestes estudos, regiões afastadas dos grandes centros urbano-industriais, tradicionalmente muito mais dinâmicos economicamente, têm ganhado maior destaque. Segundo Méndez, Melero e Calatrava (2008), a fase pós-fordista produziu uma nova forma de desenvolvimento das cidades, com a qual ganham destaque também regiões até então consideradas periféricas, compostas por cidades médias e pequenas ou, ainda, determinadas áreas rurais. Entender porque algumas destas regiões conseguem se desenvolver e outras não têm sido desafiador. Para Dallabrida et al. (2011), a principal conclusão destes estudos, até então, pode

ser assim sintetizada: cidades, regiões ou territórios não são apenas suportes passivos de localização de atividades econômicas, já que podem se transformar em âmbitos espaciais, em ativos, assumindo certo protagonismo na decisão dos seus destinos. Ou seja, algumas regiões são capazes de se desenvolver sem necessariamente depender da redistribuição do crescimento econômico a partir das regiões mais urbanizadas e/ou industrializadas. Tal suposição sustenta-se no fato de que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Pelo contrário, é um processo bastante irregular e que, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer áreas/regiões/territórios mais dinâmicos e que apresentam maior potencial para inovação e adaptação.

Notoriamente, a inovação se converteu, durante as últimas duas décadas, em um conceito de uso cada vez mais frequente, o qual tem se consolidado em diferentes áreas, dentre as quais se podem destacar a economia, a gestão empresarial, a sociologia e, claro, a geografia. Nesta última, a valorização da inovação pode ser comprovada ao analisar o grupo de teorias discutidas anteriormente sob a denominação de "Produção Recente sobre Desenvolvimento Regional", com especial destaque para a corrente evolucionista neo-schumpeteriana e suas variantes: "ambientes inovadores" de Aydalott (1985) e Maillat (1995), "regiões inteligentes" de Florida (1995) e Morgan (1997), "sistemas regionais de inovação" de Lundvall (1992), e "territórios inovadores" de Méndez (2002).

O conceito de inovação é entendido por tais abordagens como "a capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente (...)" (Méndez, 2002). Assim, Méndez (2002), ao mencionar os "territórios inovadores", está fazendo referência aos territórios em que seus atores e instituições são capazes de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos desafios que se apresentam em cada momento da História. Tais territórios apresentam um conjunto de características que vão além dos puramente econômicos, como: a criação de um clima social onde seja possível incorporar novidades capazes de romper com a inércia herdada nos territórios; a existência de redes locais de cooperação; a existência de capital social; a presença de instituições públicas, locais e regionais que adotam uma postura de apoio à inovação e ao desenvolvimento territorial; e um esforço conjunto para melhorar a qualificação e a formação das forças de trabalho local.

Pecqueur (2005) também sinaliza para a importância da inovação para o processo de desenvolvimento. Mas, este pesquisador alerta que, no atual contexto de globalização, as soluções liberais, situadas apenas no quadro macroeconômico, não parecem ser suficientes para produzir soluções inovadoras que respondam às necessidades do desenvolvimento. Neste sentido, Pecqueur aponta para a necessidade de se mobilizar os atores locais na elaboração de estratégias de adaptação aos limites externos, com base na identificação de aspectos ligados à identidade cultural e territorial. Da mesma forma, Méndez (2002) destaca a importância exercida pela proximidade física e cultural, na criação de redes capazes de transmitir saberes tácitos, não formalizados e dificilmente decodificáveis, mas fundamentais para a geração e difusão de inovações.

Para Méndez, são estes recursos que apresentam caráter endógeno e específico que exercem destacado papel no processo de desenvolvimento de um território.

... são os recursos específicos, quer dizer, aqueles de natureza única e diferenciada que surgem em determinados territórios como consequência de dinâmicas socioeconômicas próprias, os que se constituem em peça chave explicativa da criação e manutenção de vantagens competitivas nos territórios que podem qualificar-se como inovadores. (Méndez, Michelini, & Romeiro, 2006).

Benko e Pecqueur (2001) avançam nesta discussão propondo uma tipologia na qual distinguem, de uma parte, o que chamam de "ativos e recursos" e, de outra parte, requalificam os ativos ou os recursos segundo sua natureza "genérica ou específica". Ainda, segundo estes autores, os ativos são os fatores "em atividade", ou seja, valorizados no mercado. Já os recursos são os fatores a revelar, a explorar ou, ainda, a organizar. Desta forma, os recursos, diferentemente dos ativos, constituem uma reserva, um potencial latente. Considera-se também que os ativos e recursos genéricos são totalmente transferíveis e seu valor é um valor de troca mercantil. Já os ativos específicos, embora existam como tais, o seu valor é atribuído em função das condições de seu uso.

A partir de nossa análise, a diferença entre ativos genéricos e específicos é mais uma diferença de intensidade do que de natureza. É o grau do potencial de transferência, ou se preferir, a importância maior ou menor dos custos de transferência não possíveis de serem cobertos, que determina a especificidade do ativo. Altamente específico, um ativo permanece, no entanto, transferível. Segundo nossa perspectiva, os recursos específicos só existem no estado virtual e não podem em nenhum caso serem transferidos. Esses recursos nascem de processos interativos e são então engendrados em sua configuração (Benko & Pecqueur, 2001).

Portanto, na tipologia proposta por Benko e Pecqueur (2001), os ativos genéricos e mesmo os específicos não permitem a um território se diferenciar de forma durável, pois por definição, eles existem em outro local e podem ser transferidos. Uma diferenciação duradoura só pode surgir dos recursos específicos, e estes não podem existir sem as condições nas quais eles foram engendrados. Ou seja,

... em primeiro lugar, esses recursos só aparecem no momento das combinações das estratégias de atores para resolver um problema inédito. Mais precisamente, tanto a formulação do problema, quanto a sua resolução constituem o objeto de um processo heurístico marcado por tateamentos e interações sucessivas. Em segundo lugar, esses recursos não são comensuráveis, o que significa que não se pode expressá-los em preços e que eles são então verdadeiramente intransferíveis. Em terceiro lugar, a natureza fora do mercado desses recursos não é incompatível, mas complementar ao mercado. Esses recursos resultam de uma história longa, de uma acumulação de memória, de uma aprendizagem coletiva cognitiva. Finalmente, esses recursos,

contrariamente aos outros fatores, são indefectivelmente ancorados num território. A emergência de tais recursos resulta em efeito de regras, de costumes, de uma cultura elaborada num espaço de proximidade geográfica e cultural a partir de uma forma de troca distinta da troca mercantil: a reciprocidade. (Benko & Pecqueur, 2001).

Para Méndez (2013), a combinação de recursos específicos e genéricos é fundamental para a inovação, a qual se mostra como uma estratégia promissora de resposta frente aos desafios da globalização. Em um trabalho anterior, o autor já afirmava que a maioria dos recursos utilizados em um processo de inovação é construída pelo próprio processo e pelo contexto em que este ocorre. Portanto, são específicos ao âmbito de onde são produzidos, razão pela qual a inovação é uma combinação de recursos específicos e genéricos (Méndez, 2003). Aparentemente, a capacidade de algumas cidades, regiões e territórios para gerar, difundir e trocar conhecimento, para aproveitar seus recursos específicos, para construir redes sociais de cooperação e para inovar, tem contribuído não só para o crescimento econômico, mas também, para responder aos processos de crises cada vez mais comuns em um mundo globalizado (Méndez, Palomares, & Michelini, 2007). Ou ainda, conforme argumente Pecqueur e Peyrache-Gadeau (2010) são os territórios que conseguem inovar, aprender e reflexionar sobre o futuro, que mais facilmente alcançam a capacidade de auto-organização e, portanto, se tornam mais capazes para reagir às perturbações, se adaptando e respondendo de forma criativa aos desafios do mundo globalizado.

Estas ideias também permeiam outro conceito desenvolvido que tem se mostrado promissor dentre as teorias de desenvolvimento regional: o de "resiliência regional" (Hill et al., 2008; Hopkins, 2008; Ashby et al., 2009; Hudson, 2009; Pendall et al., 2009; Christopherson et al., 2010; Pike et al., 2010; Simmie & Martin, 2010; Méndez, 2012; dentre outros). Isto ocorre, em especial, pelas contribuições do mesmo para o entendimento de como as regiões conseguem se adaptar e suportar as múltiplas crises sem colapsar. Nos últimos anos, o termo "resiliência regional" se popularizou no âmbito dos estudos territoriais (Méndez, 2012), convertendo-se em uma abordagem teórica útil para interpretar fenômenos complexos que se desenvolvem nos territórios (Pendall et al., 2009). Em geral, a noção de "resiliência regional" tem sido associada a dois tipos de visão. A primeira vincula a resiliência à capacidade de adaptação regional/territorial, no sentido de um retorno a uma trajetória de equilíbrio no plano territorial, a partir de adaptações nas estruturas vigentes (Simmie & Martin, 2010). Já a segunda, parte de proposições elaboradas com base em uma visão mais evolucionária da geografia econômica, para a qual a resiliência regional não estaria necessariamente comprometida com uma trajetória de "equilíbrio" regional ou territorial, mas sim, com a capacidade de adaptação do território em um ambiente em permanente transformação (Pendall et al., 2009; Christopherson et al., 2010; Pike et al., 2010; Simmie & Martin, 2010; dentre outros).

Entretanto, independente do tipo de visão adotada, aparentemente existe um consenso entre os pesquisadores desta nova abordagem no que diz respeito às contribuições

da mesma para ajudar a explicar por que algumas regiões superam processos de crise e mantêm seu dinamismo enquanto outras não. Dentre os fatores enumerados, destacam-se: a presença de um sistema regional de inovação; a existência de relações de colaboração entre empresas e com outras organizações; a presença de uma infraestrutura satisfatória de redes de transporte, de telecomunicações, etc. (acessibilidade e conectividade); a presença de força de trabalho qualificada, inovativa e com capacidade empreendedora, que possibilite o desenvolvimento de uma base econômica diversificada, não dependente de uma única atividade; e governos comprometidos com políticas que valorizem os aspectos anteriores (Christopherson et al., 2010).

A noção de "resiliência regional" pode, assim, ser associada à capacidade de adaptação do território frente a um contexto de incerteza e significar um importante avanço para repensar as estratégias de desenvolvimento regional. Tanto que, Méndez (2013) reconhece a relevância da mesma e, ainda, ressalta que esta abordagem tem demonstrado ser útil para explicar por que determinadas cidades/regiões/territórios são capazes de mobilizar recursos, empreender ações para superar a inércia e os bloqueios herdados que impedem sua recuperação, além de possibilitar a aplicação de estratégias de inovação econômica e social que permitem encontrar novas respostas quando em processo de crises. Isso significa, também, que as regiões necessitam aprender com o passado, valorar os recursos específicos disponíveis e investir em outros recursos considerados estratégicos para superar as carências locais. Enfim, se retomamos a questão do início deste capítulo que indagava sobre as possíveis correlações e complementaridade entre as ideias presentes nas teorias contemporâneas de desenvolvimento regional e a abordagem da resiliência regional, é possível concluir que a resposta, em parte, é positiva. Isto porque esta complementariedade é encontrada com mais clareza em apenas uma corrente dentre as teorias contemporâneas de desenvolvimento regional. Estamos nos referindo à corrente evolucionista neo-schumpeteriana, com maior destaque para a variante "territórios inovadores" de Méndez (2002). Esta afirmação está alicerçada nas abordagens teóricas propostas por Méndez e Pecqueur, no que diz respeito à capacidade de inovar e ativar recursos específicos em prol de estratégias de adaptação dos territórios em processo de crise. Este elo de ligação entre estas teorias se monstra um caminho promissor, mas que ainda precisa ser mais estudado, na medida em que se avance no entendimento da proposta teórica da "resiliência regional". Identificar e compreender com mais clareza as contribuições da resiliência para o desenvolvimento regional é um desafio ainda a ser superado e um campo fértil para pesquisas futuras.

4. Considerações finais

A resiliência se tornou, nos últimos tempos, um conceito "da moda" e, como tal, tem sido incorporado por diferentes tradições disciplinares, a ponto de alcançar as ciências sociais onde tem estimulado a produção de inúmeros trabalhos. Como vimos, via de

regra, estes trabalhos concordam que a resiliência ajuda a compreender o caráter mais amplo, mais qualitativo do desenvolvimento, em oposição ao "desempenho econômico" ou simplesmente "crescimento". Está implícito neste conceito o reconhecimento de que as regiões e os seus contextos mudam continuamente, assim, entender quais os componentes que conferem resiliência é fundamental para planejar e usufruir de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente correto. Ao mesmo tempo encontrar elos de ligação com outras teorias que tem maior tradição no campo do desenvolvimento regional, é apontada como uma das alternativas mais promissoras para qualificar e avançar no desenvolvimento desta teoria, especialmente na América do Sul onde os estudos sobre o tema ainda são escassos. Neste sentido, aparentemente o tema da inovação tem se mostrado o elo mais promissor.

O conceito de inovação é entendido, por tais abordagens, como a capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente. Estamos nos referindo aos recursos que apresentam caráter endógeno e específico que exercem destacado papel no processo de desenvolvimento de um território e também ajudam a expressar a resiliência dos mesmos. Estes recursos são apontados como fundamentais para a inovação, tanto pela bibliografia especializada ligada às teorias contemporâneas do desenvolvimento regional, aqui representada pela corrente evolucionista neo-schumpeteriana, com destaque para variante "territórios inovadores", como as focadas na resiliência regional. Enfim, a associação da capacidade inovativa e de adaptação do território frente a um contexto de incerteza, permite identificar correlações e complementaridades entre as estratégias de desenvolvimento regional e a teoria da resiliência regional. A ligação entre estas teorias podem ser útil para explicar porque determinadas cidades/regiões/territórios são capazes de mobilizar recursos e superar processos de crises e representam um campo promissor para estudos futuros.

5. Referências bibliográficas

- Amaral Filho, J. (2001). A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. Planejamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília - v. - semestral.
- Amaral Filho, J. do (1999). A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional.
- Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 7 a 10 dez. Belém/PA.
- Ashby, J., Cox, D., McInroy, N. & Southworth, D. (2009). An International Perspective of Local Government as Steward of Local Economic Resilience. Report by the Centre for Local Economic Strategies: Manchester.
- Aydalot, P. (1985). Economie régionale et urbaine. Paris: Economica.
- Bekele, G. W. & Jackson, R. W. (2006). Theoretical perspectives on industry clusters. Morgantouwn: Regional Research Institute/West Virginia University, mai. 21 p.

• Benko, G.; Pecqueur, B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, 16(32), 31-50.
• Brusco, S. (1982). The Emilian model: productive decentralization and social integration. Cambridge Journal of Economics, 6, 167-184.
• Cassiolato, J. E. & Lastres, H. M. M. (2002). Aglomerações, Cadeias e Sistema Produtivos e de Inovações. Rio de Janeiro: UFRJ.
• Cavalcante, L. R. (2008). Produção Teórica em Economia Regional: Uma Proposta de Sistematização. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2, 9-32.
• Celeste, J. L. (1993). Especialização flexível: uma alternativa promissora para o desenvolvimento econômico de regiões subdesenvolvidas. São Paulo: Revista de Administração de Empresas.
• Céspedes, C. H. R. (2011). A integração da nova geografia econômica com o crescimento econômico, NEGG: Uma proposta de estudo. Anais do XIV Encontro de economia da região sul. Florianópolis.
• Chorincas, J. (2001). Geografia econômica: encontros e desencontros de uma ciência de encruzilhada. Inforgeo, 16/17, 109-122.
• Christopherson, S., Michieb, J. & Tylerc, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical Perspectives. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 3-10.
• Costa, E. J. M. (2010). Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília: Mais Gráfica Editora.
• Dallabrida, V. R., Deschamps, M. V., Schimalsk, M. B. & Knorek, R. (2011). Aportes teórico-metodológicos sobre a dimensão espacial do desenvolvimento: uma contribuição. DRd – Desenvolvimento Regional em debate, 1 (1), 190-209.
• Dawkins, C. J. (2003). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. Journal of Planning Literature, 18 (2), Nov.
• Exterckoter, R. K. (2013) Resiliência: Conceitos e Contribuições para Desenvolvimento Regional. Anais do XIV Encontro de Geógrafos da América Latina, Lima. 14º EGAL.
• Fernández, V. R. et al. (2008). Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina. Buenos Aires.
• Florida, R. (1995). Towards the learning regions. Futures, 27(5), 527-536.
• Fochezatto, A. & Tartaruga, I. G. P. (2012). Indicador de potencial de inovação tecnológica e desenvolvimento nos municípios do Rio Grande do Sul. Anais do 6º Encontro de Economia Gaúcha - EEG, Porto Alegre, 1. 1-20.
• Fochezatto, A. & Valentini, P. J. (2010). Economias de aglomeração e crescimento econômico regional: um estudo aplicado ao Rio Grande do Sul usando um modelo econométrico com dados em painel. Economia (Brasília), 11, 243-266.
• Fochezatto, A. (2010). Desenvolvimento regional: novas abordagens para

novos paradigmas produtivos. In: Conceição, O. A. C; Grando, M. Z; Teruchkin, S. U; Faria, L. A. E. (Org.). Três Décadas de Economia Gaúcha: o ambiente regional. 1ed. Porto Alegre-RS: Fundação de Economia e Estatística, 1, 163-190.

• Fujita, M. (1988). A monopolistic competition model of spatial agglomeration: A differentiated product approach. Regional Science and Urban Economics, 18, 87-124.

• Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. J. (2002). Economia Espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. São Paulo: Futura, 391p.

• Garcia, R. de C. (2012). Resenha do livro "The Handbook of Evolutionary Economic Geography". Revista Brasileira de Inovação, 10, 455-464.

• Hill, E. W., Wial, H. & Wolman, H. (2008). Exploring Regional Economic Resilience. Working Paper 2008-04, Institute of Urban and Regional Development, Berkeley.

• Hopkins, R. (2008). The Transition Handbook: From Oil Dependency to Local Resilience. Chelsea: Green Books.

• Hudson, R. (2009). Resilient regions in an uncertain world: wishful thinking or a practical reality? Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 11-25.

• Keller, P. F. (2008). Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. Revista Economia & Gestão, 8 (16), 1-18.

• Krugman, P. & Venables, A. J. (1996). Integration, specialization, and adjustment. European Economic Review, 40, 959-967.

• Krugman, P. (1991a). History versus Expectations. The Quartely Journal of Economics, CVI, 2, 651-667.

• Krugman, P. (1991b). Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy, 99 (3), 483-499.

• Lima, A. C.; Simões, R. (2010). Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE., 12, 5-19.

• Lundvall, B. (1992). National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Londres: Pinter Publishers.

• Maillat, D. (1995). Les milieux innovateurs. Sciences Humaines, 8, 41-57.

• Maillat, D. (1996). Regional Productive Systems and Innovative Millieux. "Networks of Enterprises and local Development." Genebra: OCDE, 67-80.

• Marques, H. (2001). A Nova Geografia Econômica na Perspectiva de Krugman: Uma Aplicação às Regiões Européias. Coimbra. CEUNEUROP, Documento de trabalho Nº7.

• Martin, R. (1999). The New Geographical Turn. Cambridge Journal of Economics, 23, 65-91.

• Mascena, K. M. C. de; Figueiredo, F. C. & Boaventura, J. M. G. (2012). Clusters, sistemas e arranjos produtivos locais: análise das publicações nacionais no período de 2000 a 2011. Anais. SIMPOI.

• Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Revista EURE, Santiago, 28 (84), 63-83.
• Méndez, R. (2003). Innovación y redes locales como estratégias de desarrollo territorial. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 55, 177-198.
• Méndez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, 172, 215-231.
• Méndez, R. (2013). Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 59 (3), 481-499.
• Méndez, R., Melero, A. & Calatrava, A. (2008). Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinâmicas económicas locales en Andalucía. Estudios Geográficos, LXIX, 265, 637-663.
• Méndez, R., Michelini, J. J. & Romeiro, P. (2006). Redes socio-instucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermédias. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVIII, 148, 377-396.
• Méndez, R., Palomares, J. C. G. & Michelini, J. J. (2007). La construcción de ciudades innovadoras: transformaciones económicas recientes y desarrollo local en Getafe. Estudios geográficos, LXVIII, 262, 173-203.
• Morgan, K. (1997). The Learning Region: Institutions, innovation and regional renewal. Regional Studios, 31(5), 491-503.
• Pecqueur, B. & Peyrache-Gadeau, V. (2010). Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approcheterritoriale Introduction. Économie Régionale & Urbain, 4, 613-623.
• Pecqueur, B. (2005). O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, 24 (1 e 2).
• Pendall, R., Foster, K. A. & Cowell, M. (2009). Resilience and regions: building understanding of the metaphor. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 71-84.
• Pike, A.; Dawley, S. & Tomaney, J. (2010). Resilience, adaptation and adaptability. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 59-70.
• Piore, M. J., SabeL, C. (1984). The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books.
• Porter, M. E. (1993). A vantagem competitiva das nações. Rio de Janeiro: Campus.
• Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review, 76(6), 77-90.
• Pyke, F., Becattini, G. & Syngberger, W. (1990). Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy. Geneva: International Institute for Labor Studies.
• Rabellotti, R. Is there an "Industrial district model"? Footwear districts in Italy and Mexico compared. Oxford, 23(1), 29-41.
• Rosenfeld, S. A. (1996). États-Unis: Les 'agglomérations d'entreprises. Anais da OCDE. Réseaux d'entreprises et développement local. Paris.
• Ruiz, R. M. (2003). A Nova Geografia Econômica: um barco com a lanterna

na popa? Anais do Encontro Nacional da Anpur - X ENA. Belo Horizonte.

• Schmitz, H. (1997). Collective efficiency and increasing returns. IDS Working Paper, Brighton, IDS, 50, mar.

• Scott, A. J. Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and Western Europe. International Journal of Urban and Regional Research, 12, 171-186.

• Simmie, J. & Martin, R. L. (2010). The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 27-43.

• Storper, M. (1995).The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. European Regional and Urban Studies, 3, 191-221.

• Storper, M. (1997). The regional world: territorial development in a global economy. London : The Guilford.

• Vale, G. M. V. & Castro, J. M. de (2010). Clusters, Arranjos Produtivos Locais, Distritos Industriais: Reflexões sobre Aglomerações Produtivas. Análise Econômica, Porto Alegre, 28(53), 81-97.

Análisis de Indicadores objetivos y subjetivos para evaluar la calidad de vida

Fernández, Marina Liliana
Vassallo, Omar Amadeo
Fernández Costa, Maite
Rodríguez Peña, Jose

PALABRAS CLAVE
· Bienestar
· Resiliência
· Inovação

Resumen / La medición del bienestar es una tarea que realizan cotidianamente economistas y gobiernos, y hay un alto consenso sobre la necesidad de cuantificarlo. Sin embargo, ese consenso se diluye cuando se indaga sobre cuáles son los indicadores que mejor reflejan el estado y la evolución del mismo. A pesar de ser un objetivo final de las políticas económicas que aplican los gobiernos, y de constituir uno de los temas de estudio y debate más antiguos de la ciencia económica, poco acuerdo hay sobre cuáles son los indicadores que mejor describen la situación de bienestar de una sociedad. Además existe escasa información sobre cómo evalúa la población lo que sucede con su propio bienestar. Las percepciones de bienestar suelen ser completamente ignoradas al momento de analizar y diagnosticar la calidad de vida de grupos poblacionales y su evolución en el tiempo.

En función de lo expresado el presente trabajo tiene como objetivo, en su primera parte, utilizar indicadores provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina para indagar el nivel de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el Aglomerado Gran Rosario. En la segunda parte, dichos indicadores se comparan con las apreciaciones del ciudadano con respecto a su adaptación y satisfacción en lo que respecta a la Calidad de Vida que está percibiendo en la mencionada ciudad.

Los resultados de este análisis nos permiten vislumbrar la diferencia entre la percepción de la calidad de vida de los ciudadanos y la información que nos brindan las cifras oficiales a través de la EPH elaborada por el INDEC.

El abordaje metodológico de este estudio combina la “visión tradicional” de investigación de los indicadores de calidad de vida con las percepciones que tienen las personas acerca de su entorno en cuanto a estos indicadores, lo que se denominaría la “visión real”.

FERNÁNDEZ, MARINA LILIANA
Centro de estudios Interdiciplinarios
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
E - mail: marinalfernandez@fibertel.com.ar

VASSALLO, OMAR AMADEO
Centro de estudios Interdiciplinarios
Universidad Nacional de Rosario
Argentina

1. Introducción

La medición del bienestar es una tarea que realizan cotidianamente economistas y gobiernos, y hay un alto consenso sobre la necesidad de cuantificarlo. Sin embargo, ese consenso se diluye cuando se indaga sobre cuáles son los indicadores que mejor reflejan el estado y la evolución del mismo. A pesar de ser un objetivo final de las políticas económicas que aplican los gobiernos, y de constituir uno de los temas de estudio y debate más antiguos de la ciencia económica, poco acuerdo hay sobre cuáles son los indicadores que mejor describen la situación de bienestar de una sociedad. Además existe escasa información sobre cómo evalúa la población lo que sucede con su propio bienestar. Las percepciones de bienestar suelen ser completamente ignoradas al momento de analizar y diagnosticar la calidad de vida de grupos poblacionales y su evolución en el tiempo. Si bien cada vez más la literatura teórica indaga y resalta la importancia de prestarle atención a esas percepciones, poco énfasis ponen sobre ellos las mediciones oficiales que habitualmente realizan los gobiernos a través de sus organismos de estadísticas y censos. La calidad de vida no sólo es una cuestión material, sino también cultural y de valores.

En función de lo expresado el presente trabajo tiene como objetivo, en su primera parte, utilizar indicadores provenientes de la EPH para indagar el nivel de cumplimiento de los DESC en el Aglomerado Gran Rosario (AGR). En la segunda parte, dichos indicadores muestran las apreciaciones del ciudadano con respecto a su satisfacción en relación a la Calidad de Vida que está percibiendo en la mencionada ciudad.

Comenzamos nuestro análisis con la presentación de los indicadores objetivos, cuya información ha sido extraída de la EPH para el Aglomerado Gran Rosario en el período 2003-2012. Los indicadores desarrollados son los referentes al Hábitat, a las Condiciones Socio-Económicas, a la Educación y al Empleo Formal e Informal. Para indagar los indicadores subjetivos se realizó una Encuesta de Percepción Ciudadana; en la misma se consultó a la población sobre nueve componentes: Hábitat, Espacios Públicos, Participación Social, Salud, Condiciones de Pobreza, Comunicación, Seguridad, Compromiso Ambiental e Integración.

El abordaje metodológico de este estudio combina la "visión tradicional" de investigación de los indicadores de calidad de vida con las percepciones que tienen las personas acerca de su entorno en cuanto a estos indicadores, lo que se denominaría la "visión real".

2. Indicadores objetivos para evaluar el comportamiento de la calidad de vida urbana

Un indicador urbano es una variable dotada de un significado añadido para permitir

FERNÁNDEZ COSTA, MAITE
Centro de estudios Interdiciplinarios
Universidad Nacional de Rosario
Argentina

RODRÍGUEZ PEÑA, JOSÉ
Centro de estudios Interdiciplinarios
Universidad Nacional de Rosario
Argentina

el seguimiento de objetivos o fines de una política, programa o plan específico. Un objetivo, meta o necesidad de información puede tener múltiples indicadores. Un buen indicador urbano debe cubrir los criterios siguientes: ser mensurable, preciso, relevante con respecto al objeto de medición y proporcionar información periódica para medir si se lograron o no los fines propuestos en este contexto urbano.

La selección de un conjunto de indicadores a partir de un conjunto más amplio se debe efectuar de manera que resulten operativos, y además deben ser de fácil interpretación. Es recomendable que los indicadores seleccionados puedan calcularse con una frecuencia temporal anual para permitir seguir de cerca los procesos de desarrollo.

Es así que hemos tomado los indicadores para el AGR disponibles en la EPH en un intento de indagar con los mismos la evolución de la Calidad de Vida 2001-2012 de esta ciudad.

2.1 Indicadores de hábitat

Se refiere al conjunto de factores materiales que condicionan la calidad de vida de sus habitantes. Las infraestructuras forman parte, junto a la vivienda, del derecho ciudadano a un hábitat saludable. El hacinamiento, el régimen de tenencia del suelo, el acceso al agua potable, servicio de cloacas, movilidad, servicio de gas, electricidad, localización en áreas libres de contaminación y no vulnerables por eventos naturales son los componentes básicos para definir la calidad del hábitat.

Los indicadores de los que se dispuso para efectuar el análisis fueron:

2.1.1 Hacinamiento

De todos los factores que componen una situación deficitaria del hábitat, el hacinamiento podríamos decir que es el indicador más grave del déficit por la amplia gama de consecuencias negativas que ocasiona. Dos factores vinculados con la disposición física de la vivienda se encuentran alterados en situaciones de hacinamiento: la privacidad y la libre circulación (Chapin, 1963). Ambos contribuyen a una vida mental y emocionalmente sana.

Se considera que existen condiciones de hacinamiento para la EPH que realiza el INDEC cuando la proporción de ocupantes de una vivienda supera la cantidad de tres personas por habitación para dormir.

Como se aprecia en el Cuadro Nº1 el hacinamiento se mantiene con muy leves subas y bajas en el período 2003-2012, variando entre un 6,32% de hogares en el año 2003, pasando por un pico de 7,65% en el 2007 y llegando al 5,64% en el 2012, año en que el porcentaje de población en condiciones de hacinamiento llega al 10,3%. Esta situación podría estar señalando una carencia sostenida de políticas públicas enfocadas en la cuestión socio-habitacional de aquel segmento de la población más pobre que por subsidios del estado o por empleo haya superado la LP (línea de pobreza) y mejorado sus condiciones de subsistencia pero a pesar de ello se mantengan dentro de una condición de segregación social imposible de salvar sin la presencia del Estado como garante de una seria política de combate a la pobreza estructural.

Cuadro Nº 1

Hacinamiento en Hogares y Personas en el AGR

Año	Hogares	Personas
2003	6,32	11,96
2004	5,81	10,88
2005	6,35	12,21
2006	6,01	11,97
2007	7,65	13,12
2008	6,11	10,72
2009	6,93	12,86
2010	5,92	11,62
2011	5,98	10,2
2012	5,64	10,3

2.1.2 Localización de la vivienda

Si consideramos que la vivienda es el lugar donde el individuo pasa la mayor parte de su vida y en ella desarrolla su convivencia familiar y la reproducción de la fuerza de trabajo, resulta necesario que se trate de un ambiente adecuado que brinde seguridad y protección sanitaria al mismo tiempo. La vivienda mal construida, deteriorada, abandonada y mal localizada se considera un riesgo para la salud.

La importancia de este indicador radica en su vinculación con el déficit habitacional y las condiciones sanitarias en que se encuentran las viviendas. Se consideran tres parámetros básicos que refieren al saneamiento y la seguridad:

- Existencia permanente de un basural a menos de 300 mts de la vivienda

La existencia de basurales a cielo abierto es uno de los motivos que más problemas de salud origina en nuestro país, sólo superado por la falta de acceso al agua corriente y las cloacas. Se considera basural o microbasural, a un lugar en donde se dispone toda clase de residuos sin ningún tipo de control ni saneamiento. La finalidad es medir la cantidad de población cuya residencia se encuentra a una distancia menor a trescientos metros de un basural o microbasural, considerada como cercanía crítica.

- Localización de viviendas en áreas inundables

Refiere a la localización de viviendas en áreas que se encuentran en suelos bajos, mal drenados, o en valles de inundación de arroyos y ríos, proclives a sufrir inundaciones o anegamiento, ya sea en forma periódica o por eventos extraordinarios.

Las inundaciones tienen un particular impacto sobre los grupos en situación de pobreza dado que implican entre otros aspectos un agravamiento de la situación pre-existente de aislamiento territorial, la afectación de actividades comerciales y de servicios que muchas veces representan una parte importante de las fuentes de subsistencia informales de los residentes, la pérdida de activos físicos y familiares que

componen muchas veces la totalidad del capital de los grupos más pobres y el daño de la infraestructura y equipamiento colectivo.

- Población de los asentamientos urbanos autorizados y no autorizados

El asentamiento de población carente de recursos en terrenos fiscales, faltos de servicios e infraestructura, constituye un grave problema de la realidad social y territorial argentina. La insuficiencia o directamente la ausencia de ingresos estables lleva a un considerable segmento de la población a intentar solucionar provisoriamente este problema a través de la autoconstrucción de viviendas precarias procurando, con posterioridad, su progresivo mejoramiento y, eventualmente, la regularización dominial. Por lo general, los habitantes de los asentamientos ilegales viven en un entorno inseguro y precario, carecen de servicios básicos, no tienen derechos sobre la tierra que ocupan y no pueden reclamar en caso de ser desalojados. Además, muchos asentamientos ilegales están ubicados en tierras especialmente expuestas a los desastres naturales, suelen tener una densidad de población mucho mayor que los asentamientos autorizados y sus condiciones de vida suponen una amenaza para la salud humana.

Cuadro Nº2

Viviendas por localización en áreas de riesgo en el AGR (en %)

Localización de la vivienda	2006	2009	2012
Basurales	3,68	2,34	0,11
Zona inundable	1,49	0,65	0,11
Villa emergencia	3,25	2,19	0,59

Fuente: Elaboración propia en bases a datos del INDEC

Como muestra el cuadro Nº2 respecto a la localización de viviendas se puede observar la disminución de viviendas ubicadas a menos de 300 mts de basurales en un período de seis años (2006–2012) en un porcentaje que varía de 3,68% a 0,11%, indicando una muy buena efectividad en la aplicación de políticas a nivel de la gestión local (dado que la recolección de residuos urbanos corresponde a la órbita municipal). Algo similar ocurre para el mismo período con la disminución de viviendas localizadas en áreas inundables de 1,49% de población afectada a 0,11%, señalando competencia en la aplicación de capital en obras públicas. Cabe aclarar que la EPH considera para este dato que el evento haya ocurrido en los últimos 12 meses limitando la información a las condiciones climáticas de ese período.

En el lapso 2006-2012 la población residente en villas de emergencia pasó del 3,25% al 0,59%; esta mejoría significativa en la situación podría estar relacionada a la aplicación de planes de urbanización y regularización dominial del suelo aplicados a villas de emergencia como a programas nacionales de construcción de viviendas para relocalización. Pero cabe consignar que la EPH releva esta variable sólo “por observación” lo cual convierte a la información en una cuestión subjetiva.

2.1.3 Calidad de los materiales de la vivienda

La vivienda cubre una gama variada de necesidades de los miembros de un hogar, destacándose entre ellas la protección o abrigo del medio natural y de factores ambientales adversos. El déficit en esta dimensión tiene consecuencias en la salud de los miembros, tanto física como psicológica.

En este trabajo se presenta un indicador referido a calidad de las características constructivas de la vivienda -CALMAT- mediante la combinación de los materiales, los elementos de aislación y de terminación utilizados en los principales componentes constitutivos de la vivienda (paredes, pisos y techos) y, para cuyo tratamiento se tuvieron en cuenta los criterios de condiciones de aislamiento, tipo de material utilizado, resistencia de los materiales constructivos y forma de edificación.

Este indicador a los efectos estadísticos se resume en cuatro tipos de CALMAT , siendo los CALMAT III y IV considerados inadecuados por las características físicas que presenta la vivienda.

Cuadro Nº 3

Porcentaje de viviendas según calidad de los materiales para el AGR

Tipo de vivienda	Año 2001	Año 2009	Año 2012
Calmat I	61,43	75,52	81,08
Calmat II	26,38	17,24	12,13
Calmat III	10,52	6,84	6,06
Calmat IV	1,68	0,41	0,73

Fuente: CALMAT 2001: elaborado con los datos del Censo Nacional 2001
CALMAT 2009 y 2012 elaborados con datos para el AGR de la EPH, INDEC, correspondientes al 4º Trimestre del 2009 y II Trimestre 2012.

El Cuadro Nº3 pone en evidencia, entre otras cuestiones, una leve disminución de viviendas localizadas dentro del Calmat IV, que presentan las peores condiciones de habitabilidad, pasando de representar el 1,68% en el año 2001 al 0,73% en el año 2012. El grupo localizado dentro del Calmat III también disminuye del 10,52% al 6,06%. Teniendo en cuenta que ambos grupos determinan severos grados de carencia en términos constructivos encontramos en la suma de ambos que se pasó de un déficit del 12,20% a un 6,79%.

Lo destacado es el descenso que muestra el grupo Calmat II que pasa de 26,38% a 12,13% y el ascenso que se produce en el Calmat I, que es el indicador de aceptabilidad de condiciones de vivienda, pasando del 61,43% al 81,08%. Estos movimientos positivos producidos en cuestión de la calidad de la vivienda tienen un conjunto de explicaciones vinculadas a cuestiones culturales, económicas y sociales. Una de ellas es que la mejora en los ingresos de la población cuando se produce capacidad de ahorro, determina que éste se invierte en la vivienda: adquirir, mejorar, ampliar, incorporar terminaciones y en general conservar.

2.2 Indicadores de las condiciones socio económicas

Son las variables que participan del bienestar económico de los individuos, contemplando la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de vida (alimento, vestimenta, movilidad, educación, salud, recreación), el acceso al trabajo remunerado y amparado por las leyes laborales. La pobreza es una consecuencia de la implementación de políticas que no priorizan la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de los ciudadanos.

Para medir las condiciones socio-económicas se toman un conjunto de indicadores básicos:

1. El índice general de pobreza
2. Tasas laborales
3. Índice de Gini de desigualdad de ingresos

2.2.1 Índice general de pobreza e indigencia

La canasta básica de alimentos (CBA) está compuesta por un conjunto de los mismos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. La línea de indigencia determina el monto mínimo de ingreso que necesita cada hogar para adquirir la CBA.

La canasta básica total (CBT) comprende todos los bienes y servicios que se consideran necesarios para que el hogar satisfaga las necesidades básicas, por lo tanto se incluyen en esta canasta aquellos bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente. Asimismo, la línea de pobreza, establece el ingreso mínimo que cada familia debe disponer para acceder a la CBT.

Cuadro Nº4

Pobreza e indigencia en hogares y personas del AGR (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hogares pobres	42,4	31	25,6	20,4	12	8	10	9,4	6,7	3,6
Personas pobres	54,6	42	32,9	27,4	18,3	12	14,6	14,7	9	4,5
Hogares indigentes	20,7	11,3	9,5	7,7	3,6	2,9	4,2	3,9	4,2	2,3
Personas indigentes	29,3	16,5	12,3	10,2	5,5	3,9	5,7	6,2	4,5	2,6

Fuente: Elaboración propia en bases a datos del IPEC, los datos correspondes al 1º semestre de cada año

La situación de los hogares pobres e indigentes reporta una mejoría sustancial hasta el año 2008, este año constituyó un punto de inflexión en el régimen de la postconvertibilidad. A partir de allí se desaceleró el ritmo de crecimiento económico y la evolución positiva de los indicadores sociales empezó a atenuarse. En lo años 2009 y 2010 se observa un amesetamiento del índice de pobreza y luego disminuye considerablemente en el 2012. Es importante señalar que el IPEC a partir de este

último año acomoda su metodología de medición de estos indicadores a las pautas dictadas por el gobierno nacional.

2.2.2 Tasas laborales

Analizando el Cuadro Nº5 se observa un comportamiento armónico entre las tres tasas del mercado laboral examinadas. Aumenta la tasa de actividad, pero se incrementa en mayor medida la tasa de empleo lo que permite disminuir la tasa de desocupación. Llevando estos conceptos a cifras advertimos que la TA se mueve en el período 2003-2012 de un 44,3 a 47,1%, pero como la TE aumenta 8 puntos (de 35,3 a 43,2%) permite que la TD se reduzca en 11 puntos (del 19,5 en 2003 a 8,6 en 2012).

Observando la tasa de desocupación vemos que se produce una concordancia en el comportamiento en el tiempo con los porcentajes de hogares pobres e indigentes.

Cuadro 5

Indicadores del Mercado Laboral, AGR, en %

Año	Tasa de actividad	Tasa de Empleo	Tasa de desocupación
2003	44,3	35,3	19,5
2004	44,8	37,7	15,9
2005	45,3	39,6	12,6
2006	46,3	40.7	12
2007	46,6	41,9	10,3
2008	46,7	42,6	8,8
2009	46,5	41,6	10,6
2010	46,7	42,6	8,9
2011	46,7	43,2	7,6
2012	47,1	43,1	8,6

Los valores se obtuvieron como promedio de los cuatro trimestres del año

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares, IPEC

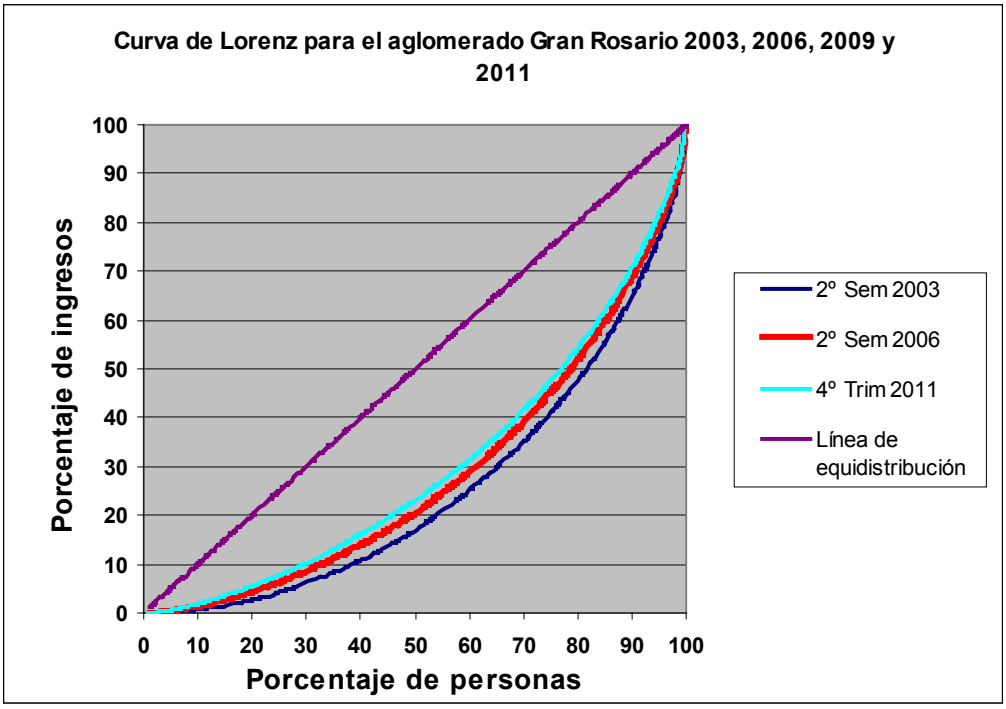
Si bien bajaron los niveles de pobreza e indigencia, la situación dista mucho de alcanzar valores progresivos en el marco de erradicar la pobreza (según objetivos de Naciones Unidas). De la misma manera, si bien la tasa de desocupación disminuyó, en muchos casos los niveles salariales no llegan a satisfacer las necesidades de la canasta básica total, muchos trabajadores continúan bajo la línea de pobreza a pesar de tener un salario.

2.2.3 Índice de Gini de desigualdad de ingresos

El Coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos de los hogares o las personas, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (un hogar o una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

La Pobreza en Hogares decrece en forma importante, de un 37,5% en 2003 a 10,8%

en 2007. Concordantemente con la disminución de la Pobreza y el aumento del PBG el Coeficiente de Gini disminuye de 0,47 a 0,41 al pasar de 2003 a 2006.
Entre el 2006 y el 2009 no se producen modificaciones en la distribución del ingreso medidas con el Coeficiente de Gini, en ambos años el valor es 0,41. Sin embargo la pobreza se reduce a la mitad, de 20,4% en 2006 a 10% en el 2009. El aumento del PBG genera las condiciones para que disminuyan los hogares pobres, pero no trae aparejada una mejor distribución del ingreso.
El porcentaje de pobreza en hogares decrece significativamente en el período 2009-2011 (de 10 a 6,7%) y coincidentemente con esta situación el Coeficiente de Gini desciende de 0,41 a 0,39.
Gráfico Nº 1



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC
A pesar de que el PBG muestra un estancamiento en los años 2009 y 2010, la pobreza mantiene niveles sostenidos de disminución, tanto en los datos brindados por el IPEC que varían del 8,80% en el 2008 llegando al 4,99% en el 2012 lo que indica una disminución del 43,19%, mientras que para el INDEC la disminución de la pobreza para el mismo período fue del 76,18% (del 6,76 al 1,61% como se aprecia en el Cuadro Nº6)
Durante 2003-2006 la información que brinda el INDEC con respecto a la Pobreza se calcula con la misma metodología, sin embargo, a partir del 2007, con la intervención del mismo, se modifica la forma de calcular la Canasta Básica de Alimentos y la

Canasta Básica Total, con lo cual se alteran consecuentemente los porcentajes de indigencia y pobreza respectivamente.

Cuadro Nº 6

Porcentaje de Pobreza en el AGR según datos del INDEC y del IPEC

Año	INDEC	IPEC
2007	9,72%	10,85%
2008	6,76%	8,80%
2009	7,92%	9,85%
2010	4,18%	8,96%
2011	2,72%	5,38%
2012	1,61%	4,99%

Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Los resultados sugerirían que hace falta mucho crecimiento económico para reducir un poco la desigualdad, lo cual equivaldría a decir que la elasticidad Gini-PBG es baja.

2.3 Indicadores del empleo formal e informal

Este tipo de indicador se refiere a los vínculos que existen entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción.

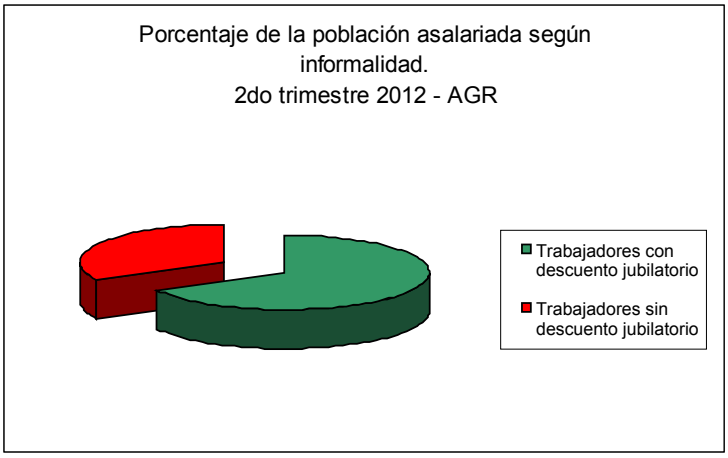
Para los trabajadores asalariados, en términos generales, tener un trabajo informal es una dimensión significativa para ser considerado pobre, ya que adolece de las siguientes cuestiones:

En relación a la salud no puede satisfacer plenamente un derecho esencial al no tener aportes a una obra social, Por otro lado provoca una sensación constante de inseguridad e inestabilidad en su trabajo.

Dada la información suministrada por la EPH, elegimos el mejor indicador de aproximación a la informalidad que es la situación de que no le realicen descuentos jubilatorios al trabajador, siguiendo la metodología de Beccaría y Groissman (2007), lo cual en la mayoría de los casos está relacionado con aportes a obra social y licencias en caso de enfermedad.

En relación con esto, utilizaremos en este trabajo los términos “Informal” o “Sin Descuento” indistintamente de acuerdo a nuestra definición de informalidad.

Gráfico Nº2



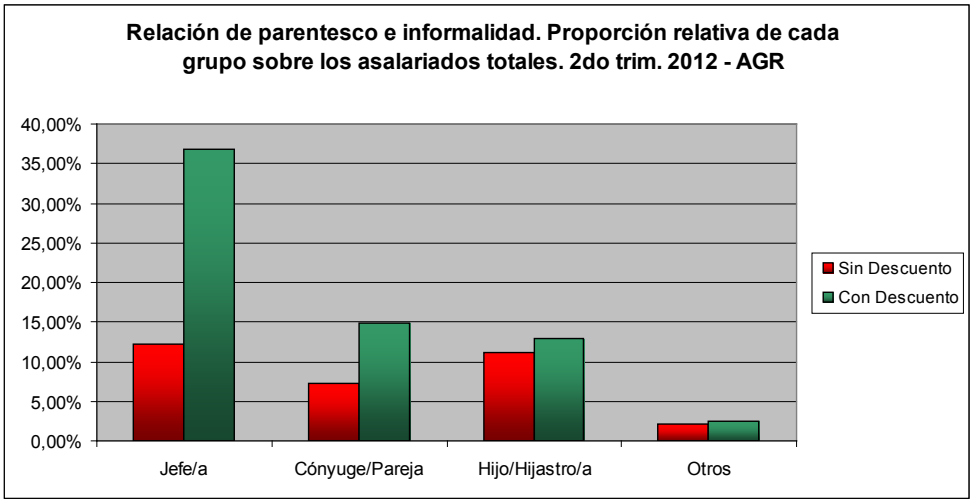
Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Durante los años considerados, se observa que la informalidad abarca a un tercio de la población. No se observan diferencias significativas entre los niveles de 2010 (33,97%) y 2012 (32,89).

Por otra parte, se nota una marcada heterogeneidad de este fenómeno observando las distintas relaciones de parentesco con el jefe de hogar. Por un lado, dentro de los jefes de hogar los trabajadores con descuento casi triplican a los sin descuento, mientras que para los hijos del jefe de hogar son prácticamente iguales ambas poblaciones.

El siguiente gráfico muestra con respecto a la condición de parentesco, la formalidad o informalidad de los asalariados. Es importante aclarar que este análisis se refiere a cada persona en particular, independientemente del resto de los miembros de su hogar.

Gráfico Nº3



Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Tomando en cuenta el rol que cada miembro del hogar cumple en el mismo se observa que los jefes, sobre todo, y las cónyuges, que son quienes tienen la mayor responsabilidad de cubrir las necesidades básicas del hogar, son los que acceden a trabajos formales en mayor proporción. En cambio los hijos que en muchos casos utilizan sus ingresos para satisfacer sus gastos personales se adecuan a los tipos de trabajo informal que ofrece el mercado.

A su vez, un dato interesante a señalar es un fenómeno que afecta a los hijos de forma marcadamente diferente, de acuerdo a la condición de sus padres. Para el 2do trimestre de 2012 se observa que: para los hijos de padres asalariados formales, el 40% de los que consigue un trabajo asalariado es de manera informal; mientras que para los hijos de padres asalariados informales, este porcentaje asciende al 63%.

2.4 Indicadores de educación y pobreza

La relación entre Educación y Pobreza no es una relación natural sino una construcción en la cual la Educación aparece como un bien de importancia para conseguir una posición económica y social más elevada dentro del conjunto social.

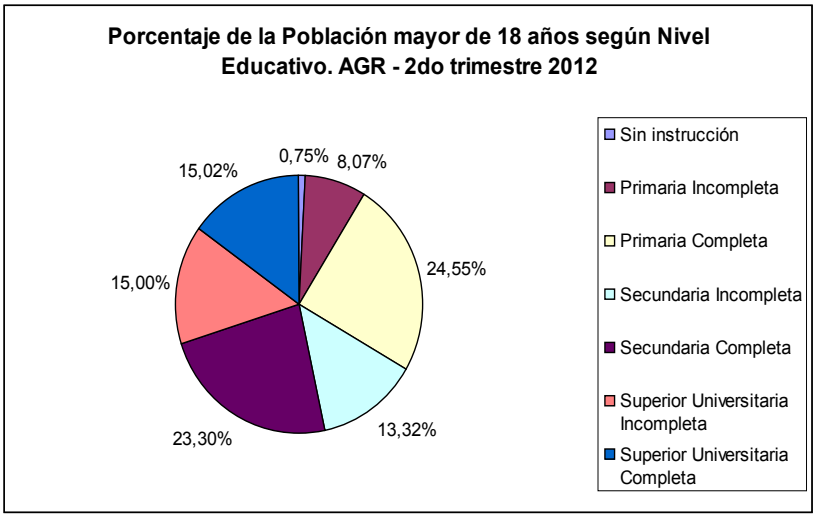
Es una idea ampliamente generalizada en el imaginario social en la que se entiende educación como escolarización. Muchos trabajos dan por asentado que “educarse” trae como consecuencia el acceso a una vida mejor, estar educado disminuye la pobreza. Otra forma es mostrar que los pobres reciben o están expuestos a recibir una educación de mala calidad. Carencia de educación es causa o consecuencia de ser pobre?

Para este trabajo, se considera que las personas con nivel educativo Alto tienen secundaría completa o mayor nivel de instrucción, considerando como Bajo el nivel educativo del resto de la población.

En nuestro trabajo analizaremos el porcentaje de población mayor de 18 años que tiene un nivel educativo Bajo, ya que consideramos que para la sociedad actual un nivel educativo inferior al secundario es un impedimento importante para la satisfacción de la necesidad de autonomía personal, independientemente si en su época el nivel obligatorio era más bajo

El siguiente gráfico muestra la distribución de la población de acuerdo a su nivel educativo. Se observa que las personas con secundaria completa o nivel educativo superior constituyen un poco más de la mitad de la población mayor de 18 años.

Gráfico Nº4

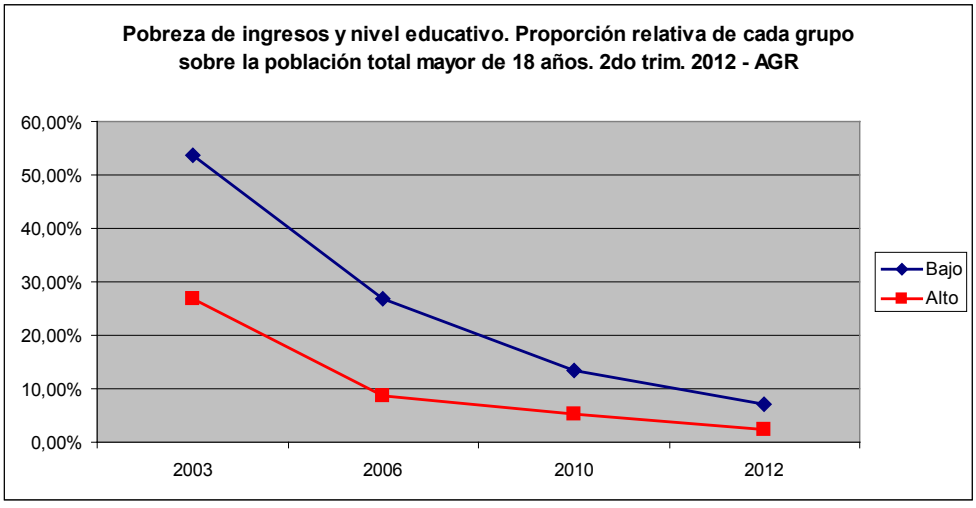


Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

2.4.1 Relación entre las dimensiones de ingreso y nivel educativo de la pobreza

El siguiente gráfico muestra la evolución del nivel educativo según la condición de pobreza de las personas. Hay una clara diferencia entre los niveles de pobreza, según la población pertenezca al nivel Bajo o Alto de instrucción.

Gráfico Nº5



Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Es interesante notar que en el periodo 2003–2006 un 66% de las personas de nivel educativo alto que se encontraban en condiciones de pobreza dejaron de estarlo, y un

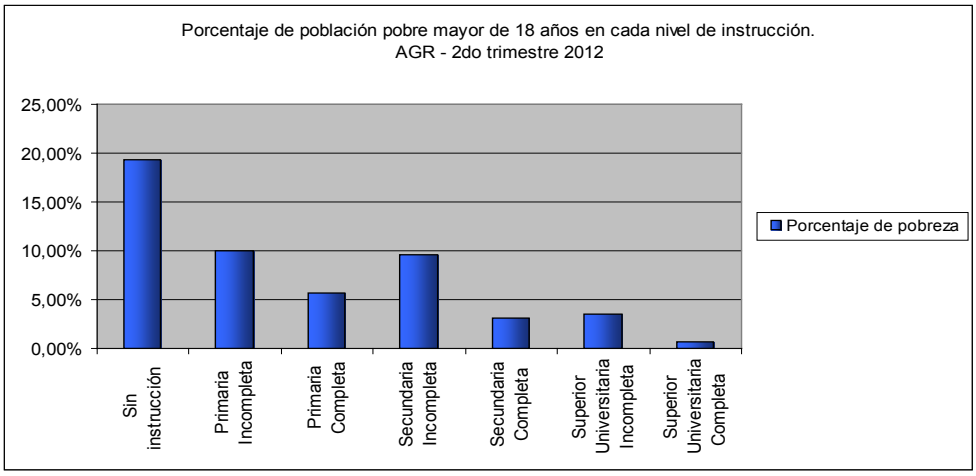
porcentaje menor (50%) fue la disminución de aquellos con nivel educativo bajo. El cuadro Nº7 muestra estos datos para el periodo analizado.

Variación porcentual del porcentaje de pobreza, por nivel educativo			
2003-2006	2006-2010	2010 - 2012	
50,03%	50,10%	46,48%	
67,38%	38,59%	54,01%	

Por otra parte, el gráfico Nº6 muestra la clara relación que existe entre los distintos niveles educativos de la población y el porcentaje de pobreza.

A los fines de aportar en la comprensión del fenómeno de pobreza en su complejidad, a continuación se exploran las distintas interrelaciones existentes entre las diferentes dimensiones de la pobreza.

Gráfico Nº6

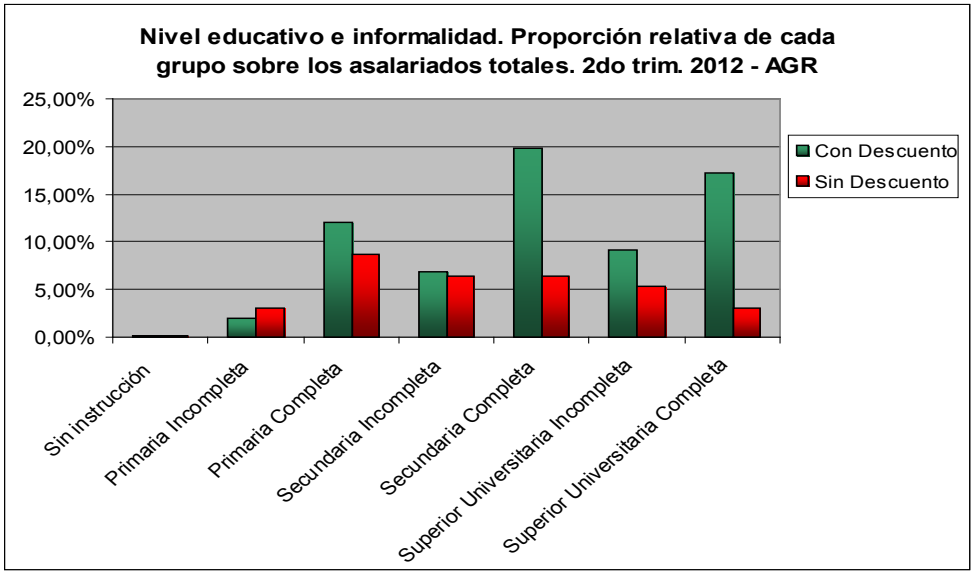


Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

2.4.2 Relación entre las dimensiones de ingreso e informalidad de la pobreza

Nuestra investigación dio como resultado una muy significativa relación entre la informalidad y la pobreza por ingresos. Para el año 2012, mientras que únicamente el 1% de los asalariados formales se encuentra en condiciones de pobreza de ingresos, el 9,5% de los trabajadores informales está en dicha situación.

Gráfico Nº7

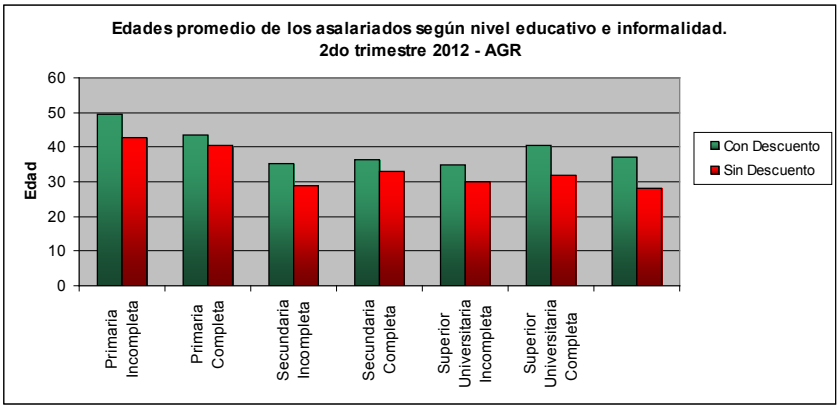


Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Se observa que existe una relación directa entre ambos fenómenos, sin embargo a mayor nivel educativo no necesariamente se incrementa la proporción de trabajadores con descuento. Esto no ocurre en dos ocasiones:

Dentro de los asalariados con primaria completa, una mayor proporción de los mismos tiene un trabajo con descuento en relación a los de secundaria incompleta. Una hipótesis de este fenómeno, es que las personas con este nivel de instrucción tienen una edad promedio alta, y a lo largo de su vida se han insertado en trabajos formales. Mientras que aquellos con secundaria incompleta, son más jóvenes, probablemente algunos estén estudiando, y se incorporan en trabajos informales hasta alcanzar un mayor nivel educativo. El siguiente gráfico aporta evidencia a favor de esta hipótesis.

Gráfico Nº8



Fuente: Elaboración propia en bases a datos del Indec e IPEC

Por otro lado, en el caso de nivel educativo Universitario Incompleto se observa también que la proporción de asalariados con descuento es menor que en el nivel secundario completo. Probablemente también se deba a que están trabajando en condiciones informales ya que los estudios le dificultan conseguir otro tipo de trabajo. En este fenómeno no se observa una diferencia de edades tan significativa como en el caso anterior.

3. Indicadores subjetivos para evaluar el comportamiento de la calidad de vida urbana

Introducción a los indicadores de percepción

El concepto de calidad de vida, como señala R.M. Chacón, se desarrolla en discrepancia a la concepción economicista del proceso de crecimiento económico en equivalencia al progreso social. Para la autora el concepto de "calidad de vida" hace referencia no sólo al bienestar individual, material o inmaterial, sino a aquellos valores colectivos de la libertad, la justicia y la equidad.

Aún en las sociedades de economías más desarrolladas la sensación de satisfacción aparece no resuelta, porque a mayor desarrollo se crean nuevas necesidades. Así el problema actual de la investigación se centra en realizar desarrollos metodológicos que articulen indicadores objetivos y subjetivos que contemplen valores culturales, estilos de vida y condiciones naturales, donde se considere la calificación por el sentido de la percepción de la población sobre el estado de satisfacción.

Uno de los problemas más frecuentes para desarrollar este tipo de estudios sobre la calidad de vida es encontrar y clasificar cuales son las necesidades del hombre. El punto de partida más general es que "el hombre tiene derecho a vivir en un ambiente saludable, donde pueda desarrollar sus valores sociales y culturales interactuando con otros". El ambiente hace referencia no sólo al individuo y sus necesidades fisiológicas, sino al ambiente social y cultural, a la organización comunitaria, al derecho a la identidad como pertenencia, a la capacidad de lograr las demandas y reclamar a las autoridades responsables para mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido podemos pensar en cuestiones individuales y sociales, y de qué manera se expresan, es decir como se percibe individualmente y colectivamente.

Los datos subjetivos se construyen sobre datos primarios directos sobre la experiencia de las personas a diferencia de los indicadores objetivos que son elaborados sobre la base de datos estadísticos y no tienen en cuenta los estados de ánimo ni los conflictos de la sociedad.

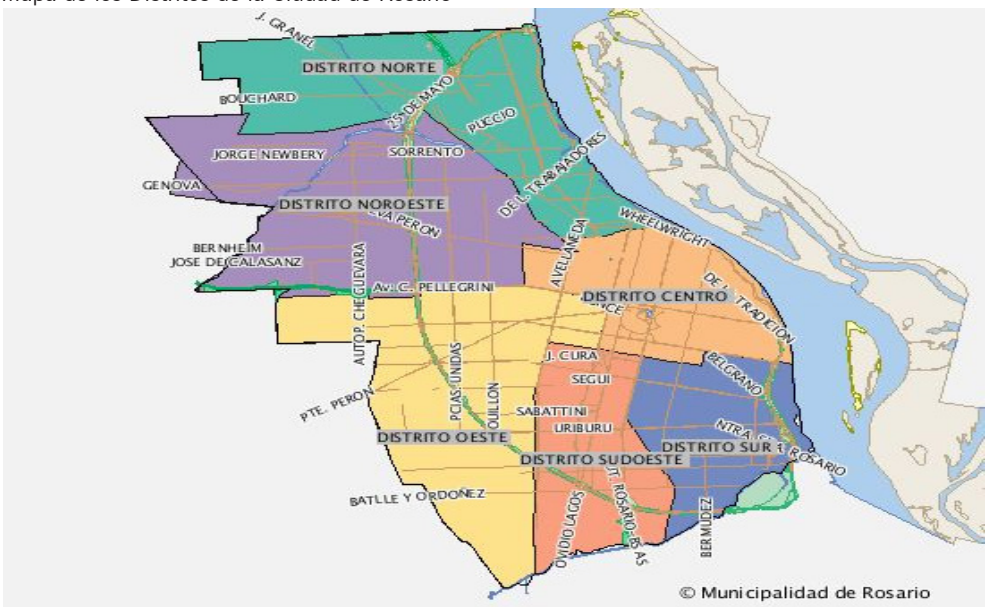
Los datos subjetivos están basados en la experiencia de los individuos y según Stefania Vergati aparecen tres tipos de componentes en estos indicadores: el conocimiento que tienen los individuos, lo emotivo y el comportamiento que incluye su interés, su visión positiva o negativa. Otro componente que se debe distinguir es el nivel de vida individual y el colectivo, dado que los niveles de desarrollo individual pueden no vincularse

al bienestar colectivo, siendo que el bienestar colectivo condiciona al individuo. Es necesario entonces distinguir cuestiones que hacen a las posesiones materiales individuales como vivienda, salud, educación, acceso a los servicios de aquellos que corresponden a los niveles sociales, como la representación, la participación social, la circulación, seguridad, comunicación e integración.

Las Encuestas de Percepción hacen referencia a la opinión de la ciudadanía con respecto a las áreas que se están evaluando, es decir permiten capturar la opinión de los habitantes de la ciudad sobre los bienes y servicios públicos e ir más allá de los indicadores técnicos de resultados. Es una metodología complementaria que permite mejorar la visión del municipio, añadiendo al análisis objetivo aspectos más subjetivos y, en muchos casos, unidos a las señas de identidad de la población.

3.1 Desarrollo de una Encuesta de Percepción en la ciudad de Rosario

Mapa de los Distritos de la Ciudad de Rosario



Se presenta el análisis de una Encuesta de Percepción realizada en cada uno de los seis distritos en que se encuentra organizada la ciudad de Rosario según el Plan de Descentralización Municipal.

La consulta se desarrolló en el año 2006-2007 afectando un conjunto de 360 personas encuestadas, dentro del marco de seis talleres participativos llevados a cabo en cada uno de los Centros de Distrito de Rosario. La población encuestada eran en su mayoría representantes o miembros de alguna organización social, ONG, cooperadoras escolares, docentes, iglesias, etc.

La encuesta contenía un total de 92 interrogantes que fueron agrupados en los siguientes componentes con sus respectivos indicadores:

Componente	Indicador
Hábitat	1-Agua (Escurrimiento agua de lluvia, Inundaciones, Tenencia de Cloaca)
	2- Atmósfera (Ruido, Polvo, Gases, Olor)
	3-Suelo (Basurales, Limpieza, Contaminación)
	4- Flora y Fauna Urbana (Roedores, Plagas)
Espacios Públicos	1-Los Usa
de Recreación	2- Están Cerca
	3 Condiciones de los Espacios
	4- Son suficientes
Transporte(Comunicación)	1-Uso y 2- Calidad del Servicio de Transporte
Participación Social	1-Colabora centro Comunitario 2-Participa actividades culturales 3-Participa pedidos autoridades
Seguridad	1- Es Inseguro
Problemas de Salud	1-Intestinales
	2-Contaminación Aguas
	3-Selecciona los productos
	4-Plagas
	5-Líneas de alta tensión
Pobreza	1-Pobreza
	2-Desnutrición Infantil
	3-Villas miserias
	4-Comedores Comunitarios
	5-Participa red solidaria

Estos Indicadores fueron evaluados estadísticamente mediante la aplicación de la siguiente escala:

Calidad	Respuesta
Buena	75% ó más de las percepciones
Regular	Entre el 40% y el 74% de las percepciones
Mala	Menos del 40% de las percepciones

Esto permite tener un estudio comparativo de los niveles de percepción en cada uno de los distritos de la ciudad de Rosario; de esta manera se puede pasar de datos globales a una escala menor en la que se pueden visualizar grados de simetría o asimetría en cada uno de los sectores urbanos.

Como síntesis de todo lo expuesto, estamos en condiciones de proponer una Matriz de Resultados Finales para presentar, desde el punto de vista subjetivo, la condición o

estado de la “Calidad de Vida” de cada Distrito de la ciudad de Rosario desde la mirada de sus ciudadanos.

Matriz de resultados de los componentes de percepción analizados para Rosario 2006-2007

Componente	Norte	Oeste	Noroeste	Sur	Sudoeste	Centro
Hábitat	Regular	Malo	Regular	Regular	Regular	Bueno
Recreación- Ocio	Regular/ Bueno	Regular	Regular	Regular/ Bueno	Regular	Bueno
Participación	Regular	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Regular
Salud	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Bueno
Pobreza	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Bueno
Comunicación	Regular	Regular	Malo	Regular	Malo	Regular
Seguridad	Malo	Malo	Malo	Malo	Malo	Regular
Compromiso Ambiental	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno
Integración	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular

Fuente: Elaboración propia en base a una Encuesta de Percepción ciudadana realizada en Rosario

Nuestros encuestados observan falencias importantes que influyen en su Calidad de Vida en lo referente tanto a lo ambiental ó ecológico (componente Hábitat) como a lo relativo al ocio y la recreación, salvo en el Distrito Centro donde los ciudadanos se manifiestan, en general, conformes con los indicadores analizados.

Con respecto al componente Salud, salvo en el Centro, todos los Distritos manifiestan la presencia de plagas y líneas de alta tensión en su barrio lo que hace que la percepción sea Regular.

El Distrito Centro es aquel que tiene el mayor porcentaje de indicadores “Buenos” de Pobreza, mientras que en los restantes el mencionado indicador se manifiesta en forma alarmante, ya sea por la visión de desnutrición infantil como por la presencia de comedores comunitarios y participación en redes solidarias.

Otro tema importante es el referido a la ineficiencia del transporte público, que acarrea grandes problemas a la población que debe trasladarse diariamente a sus lugares de trabajo. En este sentido los Distritos más complicados son el Noroeste y el Sudoeste.

Por otra parte la seguridad es un tema preocupante ya que desde la fecha de la realización de esta encuesta 2006/2007 a la actualidad la situación, como es de dominio publico, está lejos de mejorarse.

Con respecto al ítem Integración la pregunta que se analizaba era: “¿Considera que hay problemas de discriminación en su barrio, hacia quién?” Se encontró que mayoritariamente la discriminación se encuentra hacia los “pobres” en todos los Distritos.

A estas conclusiones podemos agregar que la participación incluye aquellas acciones

a través de las cuales la ciudadanía tiene la posibilidad de intervenir en la mejora del ambiente (físico-social-económico-cultural) y la sostenibilidad de cada Distrito y del Municipio en general; es decir ofrece la posibilidad a la ciudadanía de expresar sus opiniones y sugerir y organizar actividades para mejorar su calidad de vida y el medio ambiente.

De esta manera se podrían definir o establecer los siguientes hitos importantes:

- Identificación de los problemas y necesidades del Distrito y extrapolarlo al Municipio: Diagnóstico Ambiental, Económico y Social
- Definir las actuaciones que se deberán llevar a cabo para mejorar la situación actual: Plan de acción Local
- Concretar como se llevarán a cabo esas acciones : Implantación y Seguimiento
- Desarrollo de planes y programas: Evaluación de Políticas Públicas

4. Conclusiones

Respecto de las cuestiones vinculadas a los indicadores objetivos encontramos al final del período estudiado la existencia de un núcleo de la población que se localiza entre un 6% y 7% y que no logra bienestar ni en sus condiciones de hábitat ni en sus condiciones socio-económicas, a pesar de la mejora en la distribución del ingreso.

Concretamente el 7% de los hogares del AGR viven en condiciones de Hacinamiento, son pobres, sus viviendas presentan deficiencias constructivas (CALMAT III y IV) y la población económicamente activa de esos hogares en gran parte se halla desocupada. Esto involucra aproximadamente a un 11% de los habitantes de este Aglomerado.

Se observa además una muy significativa relación entre la informalidad y la pobreza por ingresos. Para el año 2012, mientras que únicamente el 1% de los asalariados formales se encuentra en condiciones de pobreza de ingresos, el 9,5% de los trabajadores informales está en dicha situación.

Se advierte que en el periodo analizado las personas de nivel educativo alto en condiciones de pobreza representan un 2,48% de la población mientras que aquellos con nivel educativo bajo constituyen el 7,16% de los habitantes del AGR.

Este contexto podría estar señalando una falencia en políticas públicas enfocadas en la cuestión social de aquel segmento de la población más pobre que por subsidios del estado o por empleo haya superado la Línea de Pobreza y mejorado sus condiciones de subsistencia pero se mantengan dentro de un núcleo duro de la población que tienen carencias habitacionales y del entorno, en cuanto a la localización de la vivienda, carencias educativas y de estabilidad en el empleo, imposibles de salvar sin la presencia del Estado como garante de una seria política de combate a la pobreza estructural.

Se puede afirmar que la disponibilidad que tiene una comunidad de recursos económicos no siempre son indicativos de bienestar. Las dificultades de accesibilidad, el deterioro físico urbano, la dificultad de las relaciones sociales, la contaminación ambiental, la insuficiencia de los servicios, la pobreza y la inseguridad social, son algunos de los problemas que caracterizan hoy a las ciudades, es decir, que son donde se concentra la mayor cantidad de recursos y de población y donde se manifiestan

en mayor magnitud los problemas de diferencias y descontento social. El sentido de bienestar además de un valor es un concepto sociológico que expresa la cultura, las formas de vida de la sociedad.

Nuestro trabajo de investigación nos introduce en una aproximación teórico-metodológica que articulan los cambios objetivos en las condiciones de vida de los individuos con la percepción que ellos tienen de sus necesidades y aspiraciones.

Los indicadores subjetivos surgen de la necesidad de conocer y monitorear directamente la percepción en relación con los niveles de vida, también para comprender las acciones de los cambios sociales, basándose en que existe una relación imperfecta entre las condiciones objetivas de vida y la percepción que tiene el sujeto social. Por tanto, para conocer la experiencia de calidad de vida de un grupo social determinado o de un individuo es necesario preguntar directamente al sujeto sobre sus intereses y necesidades.

A pesar de que los indicadores objetivos de pobreza han mejorado, esta situación por el contrario, es percibida dentro de los distritos de la ciudad de Rosario, donde se ha realizado la encuesta, como un factor importante a ser considerado como crítico. Una de las razones es que si bien objetivamente mejoraron los ingresos de las familias, lo que les permite superar la Línea de Pobreza y ser encasillados como no pobres, en la realidad los ingresos no son suficientes para alcanzar las demandas de bienes y servicios necesarias para satisfacer sus necesidades objetivas, básicas, universales que surgen de la visión multidimensional que está en la base de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) y que articulan la idea de la igualdad de los seres humanos y sus necesidades básicas comunes que dan lugar a derechos humanos.

5. Bibliografía

- Agenda 21 PNUMA Indicadores recomendados en www.pnuma.org
- Agenda 21 local Rosario (2008), Pouey, Nora y Vassallo, Omar Amadeo, publicado en “Geo Área Metropolitana Rosario”, UNR Editora.
- Bazdresch Parada, Miguel (2001) “Educación y pobreza: una relación conflictiva” en Pobreza, desigualdad social y ciudadana. Los límites de las políticas sociales en América Latina, Clacso, Buenos Aires,
- Beccaría, Luis y Groisman, Fernando (2007) “Informalidad y Pobreza en Argentina. Una relación compleja” en actas del 8º Congreso Nacional de ASET, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1970) La reproducción - La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d’enseignement,
- Chacon, María Rosa “La Dimensión Cualitativa en la definición de Indicadores de Calidad de Vida Urbana” Departamento de Planificación Urbana Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Chapin, Stuart (1963) “Algunos Problemas de la Vivienda en Relación con la Higiene “ en: Merton R.K. “ Sociología de la Vivienda (Bs.As., Hombre y Sociedad).

• Cignacco, Gloria, Fernández, Marina L. y Vassallo, Omar (2009) “Derechos económicos, sociales y culturales: una visión del encuadre sobre calidad de vida en las Mercociudades”; II Congreso Argentino-Latinoamericano de Derechos Humanos.
• Cignacco, Gloria, Fernández, Marina L. y Vassallo, Omar (2008) “Indicadores como instrumento para evaluar el comportamiento de los DESC en el Mercosur”; I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.
• Comité Ejecutivo para el estudio de la pobreza (CEPA), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - INDEC-Secretaría de Programación Económica, (1993) Doc. 1. “Necesidades básicas insatisfechas. Evolución intercensal 1980-1991”. Buenos Aires.
• Dinatale, Martín (2004) “El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina”, La Crujía Ediciones.
• Doyal, Len y Gough, Ian (1994) “Una teoría de las Necesidades Humanas”, Icaria Editorial.
• Fernández Aguerre, Tabaré (2009) “Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas” en Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate, CLACSO.
• Fernández, Marina L.; Fernández Costa, Maite y Rodríguez Peña, José (2009) “Qué sucede con la pobreza y la distribución del ingreso: la situación de Rosario frente a otras ciudades del país”, ASET, Buenos Aires.
• Fernández, Marina L.; Fernández Costa, Maite y Rodríguez Peña, José (2010) “Pobreza y distribución del ingreso en el Aglomerado Gran Rosario: INDEC vs. IPEC”, 3º Jornadas de Economía Crítica, Rosario.
• Finn, Marcos (2012), “Pobreza: Un análisis sobre los ricos” V Jornadas de Economía Crítica, Buenos Aires.
• Gasparini, Leonardo (2013) “Pobreza y desigualdad en América Latina”, en prensa, material cedido por el autor.
• Hemmer H-R (1995) ”Posibilidades de encarar una política de desarrollo orientada a superar la pobreza: visión general”. Contribuciones (Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA) XII-3:33-68.
• Iglesias de Ussel, Julio (1993), “Vivienda y Familia” en: Garrido Medina L., Gil Calvo E. “Estrategias familiares” (Madrid, Alianza).
• Lac Prugent, Nora; Gallese Elda y Martín Norberto (2005) “Pobreza y complejidad en el Gran Rosario” Décimas Jornadas de Investigaciones en la FCEyE, UNR. Noviembre de 2005.
• Lac Prugent, Nora; Gallese Elda (2005) “El cambio social nos encuentra desprovistos y algo confundidos” Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, SIMEL-CEUR, Buenos Aires.
• Laredo, Iris; Vassallo, Omar; Cicaré, Adriana y Cignacco, Gloria (2006) “Aplicación del índice de calidad de vida a la red de mercociudades” en Informes de Investigación de la Escuela de Contabilidad de la UNR.
• Muñoz Izquierdo, Carlos 1995 “Determinantes de las desigualdades

educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico", en Pieck y Aguado Educación y pobreza (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).

• Neffa, Julio César (2011) "La precarización del trabajo y la subcontratación laboral. Una visión desde la economía del trabajo y del empleo" en actas del 10º Congreso Nacional de ASET, Buenos Aires.

• Perry, Guillermo E.; Arias, Omar S.; López, J. Humberto; Maloney, William F. y Servén, Luis (2006) "Poverty Reduction and growth: virtuous and vicious circles" Banco Mundial, Washington, D.C.

• Provincia de Santa Fe, Instituto Provincial de Estadísticas y Censos: Cuadros "Evolución de la distribución del Ingreso" Aglomerado Gran Rosario, Tercer Trimestre 2003-Segundo Trimestre 2012

• Riechmann, Jorge, (1998) "Necesitar, desear, vivir: sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad".

• Rowntree, Seebohm B. (1901), "Poverty: A Study of Town Life", Centennial Edition, Google Books

• Rodrik, Dani and Subramanian, Arvind. Why did Financial Globalization disappoint? March 2008

Design Thinking e inovação na estratégia organizacional

Gündel Mendonça, Barbara
Griebeler, Marcos Paulo Dhein

PALABRAS CLAVE
· Inovação
· Design thinking
· Organizações

Resumen / Em um ambiente globalizado e competitivo, as empresas que formulam suas estratégis de inovação baseadas somente em dados e informações lógicas e que não levam em conta o fator humano e social, poderão estar fadadas ao fracasso. Novas formas de organização, transformações e mudanças e novos conceitos estão surgindo, ressurgindo e sendo adaptados cosntantemente. Nesse contexto, este trabalho analisa como o design thinking, enquanto metodología criativa voltada à inovação pode auxiliar empresas a construirem suas estratégias de inovação relaciadas, principalmente à inovação de procesos.

GRIEBELER, MARCOS PAULO DHEIN
UNIJUI
Brasil
E-mail: marcos.dhein@unijui.edu.br

GÜNDEL MENDONÇA, BARBARAUNIJUI
Brasil
E-mail: barbara_gundel@hotmail.com

Um fator determinante para a diferenciação de empresas é a inovação. Com a disseminação do Total Quality Management, nos anos 90, nasce um novo caminho para a inovação, não mais ligado apenas a soluções tecnológicas e sim visando aprimorar produtos e processos. Além de soluções tecnológicas é preciso explorar novos mercados, novas formas de contato com clientes a fim de satisfazer as necessidades destes (VIANNA et al, 2012).

Porém, melhorias na experiência do cliente não podem ser realizadas unicamente por meio de processos e mentalidades tradicionais, precisa-se adotar uma nova abordagem. No cenário de competição global, pequenas e grandes empresas já haviam percebido a necessidade de superioridade tecnológica ou excelência em desempenho, assim este fato não era mais novidade, não era mais inovação (VIANNA et al, 2012).

A intensa necessidade de diferenciação pelas empresas faz com que estas optem por mudanças, transformações e inovações em seus produtos/serviços e processo, isso torna o design cada vez mais estratégico. As empresas que já adotaram o processo de design em sua estrutura, ou seja, focando no ser humano e na multidisciplinaridade, guiam o consumidor para uma experiência de interação com um produto ou serviço (VIANNA et al, 2012).

Dessa forma, a presente pesquisa tem como finalidade demonstrar como ações de design, precisamente a área denominada design thinking, podem auxiliar empresas no que diz respeito à inovação, para tanto utilizar-se-á uma pesquisa descritiva e estudo bibliográfico.

As pesquisas descritivas têm como objetivo principal, de acordo com Gil (1999, p. 44) "a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis". Existe interesse em conhecer a realidade sem interferi-la ou modificá-la, busca-se observar fenômeno para fins de descrição e interpretação.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, é "desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos", tanto em meio impresso como eletrônico, a fim de aprofundar o tema estudado e ligá-los com a temática proposta (GIL, 1999, p. 65).

Este estudo, portanto, é dividido em três subtítulos, além das considerações iniciais. No primeiro, a análise se detém sobre as definições de diferentes autores sobre o tema inovação, assim como a diferença entre inovação e invenção, os tipos de inovação, as peculiaridades de inovação incremental e inovação radical, assim como um breve apanhado sobre inovação em processos. O segundo tópico discorre sobre o design thinking e um subitem tratando do tema principal design thinking como metodologia para inovação. No último, há o fechamento do estudo com as considerações finais básicas em torno do tema investigado.

Inovação: algumas definições

A inovação abrange e incorpora diversas outras ideias e conceitos, como de novidade e mudança. Não há uma definição única sobre o termo, pois cada autor/pesquisador, ao

longo do tempo atribui-lhe significados com base nas pesquisas realizadas e resultados obtidos.

Do latim innovare, o termo "inovação" tem uma tradução aproximada de "alterar a forma de algo estabelecido para criar algo novo" (PINHEIRO, 2011, p. 17). Ainda, Barbieri e Álvares (2004) destacam que inovação vem da palavra innovatione entendida como renovado, tornado novo.

A lei federal brasileira nº 10.973, dispõe como inovação a "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços". Já no caso da inovação tecnológica esta constitui-se como o desenvolvimento de bens, produtos ou processos aperfeiçoados na organização, sendo que para isso não há obrigatoriedade de ser novo no mercado ou setor em que a empresa atue, ocorre o novo – inovação – quando o produto ou processo passa a atuar na empresa (GOULART E MONTIBELLER, 2010).

Nessa mesma perspectiva, Pinheiro (2011) traz em seus estudos a inovação como fator preponderante do Design Thinking, onde este não está necessariamente ligada a um avanço tecnológico, uma vez que a tecnologia é considerada commodity ao passo que inovação é significado.

Dentre uma lista de dez boas práticas listadas durante um brainstorming realizado no estúdio de criação live|work Brasil, Pinheiro (2011, p. 23) ilustra a colocação acima com o item nove de sua lista: "o mais novo avião da sua frota, sozinho, não é inovação", e explicando esse item: "E nem a nova fachada ou o interior decorado e high-tech da sua loja. (...). São os processos e pessoas que giram em torno disso que criam o meio através do qual consumidores interagem com a sua marca".

Ou seja, entender processos e pessoas torna-se muita mais importante do que a tecnologia e/ou estrutura física presente no empreendimento, sem o foco nas pessoas não há inovação. Ainda, de acordo com o autor "a inovação é fruto da criatividade colocada em prática com o intuito de gerar resultados positivos para o negócio e criar impacto positivo para as pessoas" (PINHEIRO, 2011, p. 24).

Por sua vez, Bes e Kotler (2011) também avaliam que sem criatividade não há inovação. Os autores ainda ressalvam que nem sempre inovação está atrelada à nova tecnologia, mas sim como novos modos de aproveitar as tecnologias existentes.

Também observam que não se deve confundir inovação com criatividade, uma vez que ideias e novas tecnologias sozinhas não são suficientes. "O processo de inovação deve ter pessoas para gerenciá-lo; novas habilidades, mas relacionadas com o gerenciamento empresarial, são necessárias para garantir o sucesso da materialização da ideia no mercado" (BES; KOTLER, 2011, p. 21).

A outra questão fundamental sobre quando se estuda eventos de inovação é saber de onde ela surgiu. De Masi (2003, p. 555) destaca que atualmente o impulso para renovar pode vir de diferentes lugares: do acaso, do insucesso, do mercado, dos fornecedores, parceiros, clientes, gerentes, operários. "Outras vezes [a inovação] resulta de novas descobertas e de novas tecnologias que estimulam novas necessidades ou que permitem, finalmente, satisfazer necessidades incubadas por muito tempo", e cita

como exemplo o caso da substituição do vinil pelo CD.

O ato de inovar pode ser estimulado também por migrações, alterações demográficas e sociais e até do aumento da criminalidade. Na maioria das vezes, um novo produto, serviço ou método engloba e incorpora ideias já existentes, que num primeiro momento, podem não apresentar congruência alguma.

Para muitos autores, no nível organizacional, o sucesso de inovação aplicada – gerando rendimento econômico – apresenta-se como introduzir inovações em produtos e processos. A inovação de produtos refere-se a introduzir no mercado novos produtos, o que significa maior abrangência e participação, além de melhor rentabilidade. Levando em conta que o ciclo de vida dos produtos é cada vez menor, portanto, exigindo do mercado versões novas e melhoradas (MOREIRA E QUEIROZ, 2007).

O modelo Ford T era um exemplo do ritmo da inovação na sociedade industrial, pois "já naquela época um produto era inventado, desenvolvido e lançado. Depois disso, se tinha sucesso, era logo aperfeiçoado, até atingir a fase de maturidade (...) e a substituição por novos produtos melhores" (DE MASI, 2003, p. 554).

Nesse sentido Moreira e Queiroz (2007, p. 3) destacam que a inovação de produtos pode ser vista como a mais evidente e importante modalidade de inovação dentro da organização, pois "sua ligação com o mercado e com a competitividade é imediata".

No entendimento de Tidd et al (2003, p. 31), Ford mudou drasticamente o conceito de transporte, não por ter inventado o motor ou desenvolvido o processo de montagem do mesmo, mas "sua contribuição residiu em mudar o modelo de um padrão que oferecia um produto artesanal feito sob encomenda por um especialista para poucos clientes abastados, para outro que disponibilizava um automóvel para qualquer cidade a um preço que ele podia pagar". A mudança artesanal-produção em massa foi uma revolução na forma de criação e venda de carros e demais produtos da época.

Porém, as vantagens geradas pelas empresas inovadoras somente são válidas até o momento em que não são imitadas. "A menos que a organização seja capaz de progredir para uma inovação ainda maior, arrisca-se a ficar para trás, já que os demais tomam a liderança ao mudarem suas ofertas, processos operacionais ou modelos que orientam seus negócios" (TIDD et al, 2008, p. 26).

A fim de obter vantagem estratégica, empresários fazem uso da inovação tecnológica com um produto, serviço ou processo. Porém, isso dará certo por determinado período, pois, com o tempo, as melhores implementações serão imitadas, "disso resultando que outras inovações surgirão e o aumento de novas ideais amortizará os lucros de monopólio até que um novo equilíbrio seja alcançado" (TIDD et al, 2008, p. 27).

Então o ciclo se repete, outro empresário procurará inovações para seu negócio, que posteriormente serão imitadas e superadas. É o que Shumpeter chama de "destruição criativa", onde a constante busca pelo novo destrói velhas regras e institui novas, buscando sempre novas fontes de lucratividade (TIDD et al, 2008).

Ainda, Pinheiro (2011, p. 17) destaca que para Schumpeter (1939), a inovação acontece quando há uma mudança dos valores nos quais um sistema está baseado, em sua teoria do Ciclo Econômico "a razão para que uma economia saia do estado

de equilíbrio e entre em processo de expansão é o surgimento de inovações que alteram as condições prévias desse equilíbrio". Continua o autor, que as inovações são fundamentais para o crescimento econômico e "as inovações abrem espaço para novas formas de prosperidade, e esta reorganização de valor é fundamental para manter uma economia crescendo".

As chamadas taxonomias da inovação vêm sendo desenvolvidas há quase meio século por um grande número de estudiosos, portanto encontra-se uma gama variada de classificações do tema inovação. Knight (1967 apud MOREIRA;QUEIROZ, 2007) realizou uma classificação baseada no foco, tratando de quatro tipos de inovação: no produto ou serviço; no processo de produção; na estrutura organizacional; e nas pessoas.

Por sua vez Carvalho et al (2011) utilizaram uma classificação em cinco tipos principais: de produtos, de serviços, de processos, de marketing e organizacional. Logo, Tidd et al (2008) relaciona o que chama de os "4Ps" da inovação: inovação de produto; de processo; de posição; e de paradigma.

O Manual de Oslo1 (1997) divide a inovação em quatro áreas: produto, processo, marketing e organização. As quatro formas de divisão vistas (Tidd et al, 2008; Carvalho et al, 2011, Knight, 1967, e Manual de Oslo, 1997) são semelhantes. Para fins desse estudo utilizaremos as definições deste último.

Portanto, uma inovação classificada como de produto é:

> a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais (MANUAL DE OLSO, 1997, p. 55

Como já mencionado anteriormente, as inovações podem fazer uso de novos conhecimento e tecnologias ou basear-se em novos usos para tecnologias já existentes. O foco de inovação nas empresas busca aumentar a receita ou diminuir os gastos.

Ainda, de acordo com o Manual o "produto" abrange tanto bens como serviços. "As inovações de produto incluem a introdução de novos bens e serviços, e melhoramentos significativos nas características funcionais ou de uso dos bens e serviços existentes" (MANUAL DE OSLO, 1997, p. 57).

No que se refere a uma inovação de processo, essa pode ser entendida como a "implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares" (MANUAL DE OSLO, 1997, p. 58). As inovações de processo ocorrem visando a redução de custos, aprimoramento da qualidade ou ainda produzir ou distribuir produtos novos ou melhorados.

1 Manual de Oslo é uma publicação com o objetivo de orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de pesquisa de P&D de países industrializados.

Quando à inovação de processos e inovação no produto, Tidd et al (2008, p. 30) ressalta que há uma linha divisória muito tênue "por exemplo, uma nova balsa marítima movida a jato seria tanto uma inovação no produto quanto no processo. Os serviços representam um caso particular dessa combinação em que os aspectos de produto e processo muitas vezes se fundem".

O terceiro tipo de inovação discutido pelo Manual de Oslo (1997, p. 59) refere-se às inovação de marketing. Estas são orientadas para melhor atender as necessidades dos consumidores, visando abertura de novos mercados ou reposicionando o produto de uma empresa, ou seja, "uma inovação de marketing é a implementação de um novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços".

A inovação de marketing só constitui-se como inovação quando ainda não tenha sido utilizado como um método de marketing pela empresa, passando a fazer parte de um novo conceito da empresa, ou seja, distanciando-se dos métodos de marketing já existentes. "Inovações de marketing compreendem mudanças substanciais no design do produto, constituindo um novo conceito de marketing", essas mudanças, tratadas apenas como de "design", não fazem jus ao termo, no momento em que referem-se as alterações puramente de cunho estético, como segue o texto:

mudanças de design do produto referem-se aqui a mudanças na forma e na aparência do produto que não alteram as características funcionais ou de uso do produto. Elas também incluem mudanças na forma de embalar produtos como alimentos, bebidas e detergentes, em que a embalagem é o principal determinante da aparência do produto (MANUAL DE OLSO, 1997, p. 60).

Infelizmente é de senso comum e midiático a utilização de "design" com esse significado, mas há muito tempo o design deixou de ser simplesmente formal e passou a ter um compromisso com a cultura, com o conforto, a segurança, a ética e o meio ambiente, além de agregar valor, criando desejo de compra do consumidor e utilizado como elemento propulsor de vendas.

Ainda, o Manual de Oslo (1997, p. 61) traz um quarto tipo de inovação, refere-se à inovação organizacional, que constitui-se como "a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas".

A inovação organizacional procura reduzir custos administrativos ou de transação, ainda estimular a satisfação no local de trabalho. O foco principal são as pessoas e a organização do trabalho (CARVALHO et al, 2011).

Há casos em que a inovação é um mix de dois ou mais tipos. Geralmente, a implantação de uma inovação não acontece isoladamente, mas sim há um desencadeamento de outras inovações associadas a uma principal. Portanto, a classificação exata não é fundamental e sim é importante ter claro o que é realmente inovação.

Com relação às vantagens estratégicas por meio da inovação Tidd et al (2008) elaboram um quadro – quadro 1 - relacionando o mecanismo, a vantagem competitiva e os exemplos da mesma.

Ou seja, independentes das condições tecnológicas, de mercado ou sociais e envolvidas, inovações e vantagem competitiva estão intimamente ligadas. Uma dependendo da outra, para se manter e criar vantagem competitiva a organização deve inovar continuamente e vice-versa.

Quadro 1: Vantagens estratégicas pela inovação

Mecanismo	Vantagem estratégica	Exemplos
Novidade na oferta de produto ou serviço	Oferecer algo que ninguém mais consegue	Introduzir o primeiro, Walkman, caneta esferográfica, câmera, lavadora de pratos, etc.
Novidade no processo	Oferecer algo de uma forma que os outros não conseguem imitar, de forma mais rápida, mais barato, mais personalizado.	O processo de vidro laminado da Pilkington, o serviço bancário pela internet, a venda de livros online, etc.
Complexidade	Oferecer algo que os outros têm dificuldade em dominar.	Rolls-Royce e motores para aviação – apenas um restrito grupo de concorrentes domina o complexo processo de fabricação e metalurgia neles envolvido.
Proteção legal de propriedade intelectual	Oferecer algo que os outros não conseguem, a menos que paguem licença ou outra taxa.	Drogas populares como Zantac, Prozac, Viagra, etc.
Acréscimo / ampliação de alcance de fatores competitivos	Alterar a base de concorrência (de preço do produto para preço e qualidade, ou preço, qualidade, variedade)	A indústria automobilística japonesa, que alterou a agenda competitiva de preço para qualidade, flexibilidade e variedade, redução de tempo entre o lançamento de novos modelos, lançando-os juntos e não separadamente.

Tempo/oportunidade	Vantagem de ser o primeiro a entrar – ser o primeiro pode valer a fatia de mercado para produtos novos. Vantagem de seguir rápido – às vezes o primeiro encontra muitas dificuldades.	Amazon.com, Yahoo – outros podem surgir, mas a vantagem permanece com os primeiros a entrar. Palm Pilot e outros fabricantes de computadores de mão (PDAs). Seu conceito e design já haviam sido articulados pela Apple cinco anos antes, mas problemas com a programação e o reconhecimento da escrita levaram ao fracasso.
Desenvolvimento robusto/ de plataforma	Oferecer um produto que é a base sobre a qual outras variações e gerações podem ser construídas	A arquitetura do Walkman – na forma de minidiscos, CDs, DVDs e MP3; a Intel e a AMD com as diferentes variações de seus componentes para microprocessadores.
Reescritura de regras	Oferecer algo que represente um conceito de processo ou produto definitivamente novo, uma forma diferentes de fazer, que torne as antigas formas redundantes.	Maquinas de escrever versus processadores de texto para computador; gelo versus refrigeradores; lampiões versus lâmpadas elétricas.
Reconfiguração de partes do processo	Recriar a forma na qual as partes do sistema interagem – como construir redes de distribuição mais eficientes, terceirizando e ampliando as atividades para o meio virtual, etc.	Zara ou Benetton, na indústria de vestuário; Dell no ramo de computadores; Toyota na sua estratégia de cadeias de fornecimento.
Transferência através de diferentes contextos de aplicação	Recombinar os elementos já conhecidos em mercados diferentes	Rodas de policarbonato transferidas, em sua aplicação de mercado, de malas de rodinha para brinquedos infantis, como no caso de patinetes leves.
Outros?	A inovação depende em grande parte de nossa capacidade de encontrar novas maneiras de fazer as coisas, como obter vantagem estratégica – dessa forma, gerando oportunidades para ganhar e manter a vantagem.	Napster. Empresa que começou desenvolvendo programas que permitiam que os aficionados por músicas trocassem suas canções favoritas na internet – o Napster conectou pessoas ao oferecer um contato mais rápido.

Fonte: Adaptado de Tidd et al (2008, p. 29-30).

Inovação Incremental x Inovação Radical

As inovações incrementais, utilizada pela maioria das empresas, são uma forma de extrair o máximo valor possível de produtos e serviços já existentes sem mudanças significativas ou grandes esforços. “Implicam pequenas diferenças em relação às práticas rotineiras” (MOREIRA e QUEIROZ, 2007, p. 12).

Em produtos, a inovação incremental ocorre quando “há melhoria ou aperfeiçoamento significativo, por meio do acréscimo ou substituição de novos materiais que o tornam mais fácil de utilizar mais ergonômico e prático” (CARVALHO et al, 2011, p. 34).

Por exemplo, o produto cafeteira, ao longo do tempo foi evoluindo em materiais e tecnologias, mas sua funcionalidade principal – fazer café – continua a mesma.

Ainda, a inovação incremental é o “processo de introduzir algo que pode ser implementado apenas com adaptações menores das rotinas organizacionais existentes e que se ajusta a normas e valores dos membros da organização” (MOREIRA e QUEIROZ, 2007, p. 12).

Ao proporcionar pequenos melhoramentos tanto em tecnologias quanto a modelos de negócios, por meio da inovação incremental, a empresa consegue sustentar sua fatia de mercado e a lucratividade de produtos por um período maior de tempo.

As inovações radicais ocorrem quando uma nova ideia resulta em um produto ou processo totalmente novo por sua vez, “produzem modificações fundamentais nas atividades de uma organização e representam (...) abandono das práticas usuais”, é introduzir algo novo na organização que requer adoção de novas práticas e rotinas com modificação nos sistemas de crenças e valores dos membros da organização (MOREIRA e QUEIROZ, 2007, p. 12).

Ainda sobre inovação radicais Carvalho et al (2011, p. 34) discorre “as inovações radicais estabelecem uma ruptura estrutural e criam novo segmento, nova indústria e até mesmo novo mercado”.

Um exemplo de inovação radical em produtos é a evolução dos meios de armazenamento de arquivos digitais – do disquete, passando pelo CD e pen drive – à medida que novos meios foram criados os anteriores passaram a ficar obsoletos.

Inovação em processos

Após ter-se distinguido o que inovação e o que não é, e também de diferenciar inovações incrementais de inovações radicais, pretende-se elucidar o que é inovação em processos e como essa impacta nas organizações.

Primeiramente é preciso conceituar, mesmo que brevemento, o que é processo. Bachmann (2010, p. 44) nos traz processos como “sequencias de tarefas (ou atividades) que, ao serem executadas, transformam insumos em um resultado com valor agregado”. Visto dessa forma, a inovação, “pressupõe a adoção de um processo novo ou o reprojeto de seus processos para buscar maior eficiência ou maior qualidade”.

Reforçam Moreira e Queiroz (2007, p. 3) que a inovação nos processos fundamenta-se

em “fazer algo melhor que os concorrentes ou mesmo fazer algo que os concorrentes não conseguem fazer” sendo assim uma grande fonte de vantagem competitiva e diferenciação.

No mesmo direcionamento, Tidd et al (2008, p. 26) referem que “enquanto os novos produtos são encarados como líderes de inovação no mercado, a inovação de processos desempenha um papel estratégico também importante. Ser capaz de fazer algo que ninguém mais pode, ou fazê-lo melhor do que outros, é uma vantagem significativa”.

No entendimento de Scholtissek (2012, p. 14) “as inovações nos processos envolvem processos novos ou adaptados que vinculam diferentes fatores e atividades”. Dentre seus objetivos destacam-se criar novos produtos ou serviços, ou “aumentar a rapidez, elevar a qualidade ou reduzir o custo da produção de itens existentes e da prestação de serviços existentes”.

Portanto, as motivações que levam à implantação da inovação envolvem a satisfação dos clientes; redução de custos e preço do produto ou serviço; inovação de produtos; aumento da receita; melhoria da lucratividade; e aumento da participação do mercado (DAVENPORT, 1994 apud SOARES et al, 2006, p. 53).

As organizações adotam inovação de processos quando buscam melhorar o fluxo de trabalho, a fim de propiciar maior eficiência, flexibilidade e qualidade às operações, também procuram reduzir custos eliminando atividades desnecessárias, visam o processamento e disseminação das informações para a tomada de decisões, integram empresa/fornecedor a fim de reduzir custos com materiais, melhorar a qualidade, agregar valor aos produtos e serviços direcionados aos clientes e aumentar a receita em função da quantidade produzida. Por fim, a inovação é adotada a fim de melhorar a lucratividade de maneira total, reduzindo custos, aumentando receita e aumentando a satisfação do cliente (SOARES et al, 2006).

Porém, há determinados fatores que influenciam e facilitam a implementação de determinada mudança, facilitando assim a implementação da inovação em uma organização, essas condições são chamadas de habilitadores, ou facilitadores.

Na inovação de processos, há fatores críticos que quando presentes na implementação favorecem sua prática. Os habilitadores identificados por Morris e Brandon (1994 apud Soares et al, 2006) são: comprometimento da alta administração; alinhamento com a estratégia; metodologia para a inovação; gerenciamento da mudança; suporte de TI; e equipes de engenharia.

Na visão de alguns autores, como Davenport (1994) a adoção de uma metodologia adequada é fator preponderando de sucesso ou fracasso da inovação de processos em uma organização.

Como o enfoque desse estudo é o de alinhar as metodologias para a inovação com a metodologia do design thinking, far-se-á uma breve análise, comparando as duas abordagens, porém, antes, segue a definição de design thinking.

Design Thinking

Uma das dificuldades enfrentadas no estudo do "design" é justamente expressar aquilo que se entende pelo termo ou sua real significação (DENIS, 2000). Já na visão de Buchanan (2001) justamente essa é uma das grandes forças do design, ou seja, não permitir uma única definição, uma vez que campos do conhecimento que possuem uma significação definida tendem a não oferecer mais desafios. "No entanto, acredito que as definições são fundamentais para a investigação e devemos enfrentar essa responsabilidade regularmente em design, mesmo para descartar uma definição ao longo do tempo e introduzir outras" (BUCHANAN, 2001 apud NITZSCHE, 2012, p. 29).

A significação do conceito "design" possui uma longa história, etimologicamente a palavra provém do italiano disegno. "No renascimento, o termo disegno interno significava uma obra de arte a ser realizada, o projeto, o desenho (...). Já disegno externo significava a obra executada" (SCHNEIDER, 2010, p. 195).

Em seus estudos, Nitzsche (2012) cita as conjecturas de diversos autores a cerca dos termos design e design thinking. Dentre eles Herbert Alexanders Simon (prêmio Nobel em ciências econômicas de 1978) e o pensador Peter Gorb que desde a década de 1970 defendia que o designer precisava de um aprendizado acerca de outras disciplinas além do próprio design, as definições estão sistematizadas no quadro a seguir:

Quadro 2: Diferentes Definições

Autor (ano)	Definição Design/Design Thinking
Herbert Alexanders Simon (1974)	Simon oferecia três elementos sequencias na sua teoria de tomada de decisão: inteligência, design e escolha, nessa ordem. Ele entendia que o pensamento precedia o design que, por sua vez, precedia uma tomada de decisão. O design então serviria como uma ponte entre um pensamento e uma decisão. "Faz design quem projeta cursos de ação com o objetivo de transformar situações existentes em outras situações preferidas".
Peter Gorb (1970)	O design não pode ser visto. Isso porque ele acontece, como um processo, antes de alguma coisa existir. Defende o design management ou gestão do design, onde o objetivo é "a inte gração do design na gestão dos negócios em todos os níveis do desempenho empresarial". Assim, o design management apresentava-se como uma plataforma para o design thinking.
Victor Papaneck (1971)	"(...) o design é fundamental para toda atividade humana. O planejamento e padronização de qualquer ato, em direção a um desejado e previsível final, constitui o processo de design (...). Design é o esforço consciente para impor a ordem com significado".

Tim Brown (2010)	“O design thinking equilibra as perspectivas dos usuários, da tecnologia e dos negócios, é, por natureza, integrador. (...) privilegia o usuário final, e é por isso que tenho me referido repetidamente a ele como uma abordagem à inovação ‘centrada no ser humano’. Os design thinkers observam como as pessoas se comportam, como o contexto de uma experiência afeta sua reação a produtos e serviços (...), tentam identificar as necessidades não declaradas, ou latentes, das pessoas e traduzi-las em oportunidades”.
Tennyson Pinheiro (2011)	“O Design é sobre pessoas e como você as coloca no centro do seu negócio para construir valor com ela e para elas. O Design Thinking se traduz no resgate desses valores essenciais do Design e na aplicação desses valores na estratégia do negócio, de maneira a fomentar a produção sistemática de ofertas de alta relevância e impacto positivo para as pessoas”.

Fonte: A autora (2014)

A diferença crucial entre a metodologia do design thinking e a prática do projeto de um design tradicional reside no fato de que o design thinker está comprometido com a saúde do negócio do cliente, ou seja, “o design thinker tem como objetivo uma invenção inesperada e, como limite, a reinvenção do próprio negócio que o contratou”, assim cliente e designer são parceiros de negócio para resolver um problema comum (NITZSCHE, 2012, p. 22).

Outro entendimento a cerca do termo é que o mesmo refere-se “ao complexo processo mental que o projeto contemporâneo exige do designer” (NITZSCHE, 2012, p. 31). O autor ainda destaque que o processo de design thinking existia desde que o design começou a ser praticado, mesmo não sendo chamado por esse nome. Ele toma como exemplo o homem pré-histórico, ou pré-homem, este torna-se o intermediário, uma vez que o design se contrapõe à natureza e o homem produz o artificial.

Na visão de Brown (2010), o design thinking é um processo exploratório de ideias e novos direcionamentos, além disso, o designer deve aceitar as limitações e restrições, pois estas constituem o fundamento do design thinking. “As restrições podem ser mais bem visualizadas em função de três critérios sobrepostos para boas ideias”, a praticabilidade que refere-se ao o que é funcionalmente possível num futuro próximo; a viabilidade é o que se adéqua ao modelo de negócios da organização; e a desejabilidade o que desperta o interesse das pessoas, o que faz sentido para elas. Estes configuram-se também nos três critérios de inovação em design utilizados pelo Instituto de Design de Stanford

No modelo proposto por Brown (2010, p. 16) “há pontos de partida e pontos de referência úteis ao longo do caminho, mas o continuum da inovação pode ser visto mais como um sistema de espaços que se sobrepõem do que como uma sequencia de

passos ordenados".
O design thinking pode ser entendido como um modo de ver, que retira-se do pensamento analítico e mergulha numa nova forma de ver o mundo das organizações, com abordagem centrada no ser humano e nas observações do comportamento dos consumidores.

O Design Thinking como metodologia para inovação

A abordagem da inovação de Morris e Brandon (1994 apud Soares et al, 2006) propõe seguir sistematicamente as seguintes fases: definir o posicionamento da organização, analisar o ambiente externo e interno, detectando ameaças e oportunidades, pontos fortes e fracos, ainda definir objetivos estratégias e prazos a fim de aumentar a competitividade da empresa no mercado. O segundo passo é estabelecer um novo ambiente na empresa, ou seja, identificar possíveis mudanças tendo em vista um novo posicionamento substituindo modelos atuais que não se adequem por outros que possibilitem uma vantagem competitiva sustentável; terceiro, mapear os processos atuais, esse ponto refere-se a compreender as funcionalidades dos processos existentes na empresa, níveis de desempenho, interligações internas e externas, identificando processos vitais e processos a serem aprimorados. O quarto passo, redesenhar o processo, a partir do mapeamento, e, por fim, implantar e monitorar o novo processo, onde modifica-se a infraestrutura para suportar o novo processos, incluindo alterações e/ou aquisições de hardware e software, de layout e treinamento de pessoas.
O design thinking, enquanto uma forma de pensar estrategicamente nas organizações aborda três fases: a inspiração, a ideação e a implementação, estas não compõem uma receita, um passo a passo, mas estão compostas de maneira cíclica, ou seja, cada uma delas pode acontecer em qualquer momento do projeto, conforme figura 1.
A inspiração é fase onde há a coleta de insights, trata de compreender como as pessoas relacionam-se com o mundo onde vivem. Observar as (verdadeiras) experiências, os comportamentos das pessoas ao longo do dia, os chamados "atos impensados" como "o dono de uma loja que usa um martelo como calço de porta; o trabalhador de escritório que cola etiquetas de identificação na selva de cabos de computadores embaixo da mesa". Esses comportamentos podem fornecer informações a acerca de necessidades não atendidas, é preciso ver o que as pessoas não fazem, escutar o que elas não dizem (BROWN, 2010, p. 39).
Ainda, é a fase onde se aproxima do contexto do problema, tanto do ponto de vista da empresa quanto do cliente, identificando suas potencialidades e fraquezas, ameaças e possibilidades vindas tanto do ambiente interno quanto externo.
Ao entender o consumidor de maneira profunda e ampla faz-se possível recompor o desafio do negócio através dos olhos do usuário final estabelecendo, assim, um contexto humano de inovação e criação de valor (CASAS e MERINO, 2011).



Fonte: Brown (2008), tradução livre da autora.

No segundo espaço do processo do design thinking, a ideação ou idealização, é a fase da análise e síntese, na qual se começa a organizar e interpretar as informações obtidas na coleta de dados. Brown (2010, p. 65) define síntese como "o ato de extrair padrões significativos de grandes volumes de informações não processadas, é um ato fundamentalmente criativo; os dados não passam disso – dados – e os fatos nunca falam por si".

É também nessa fase que se começa a gerar, desenvolver e testar ideias. O autor explica esta etapa por meio do pensamento convergente e divergente. No pensar convergente, culturalmente, aprendemos a unir uma série de informações, analisá-las e convergir para uma única resposta, esse pensamento é uma forma prática de decidir entre alternativas existentes, porém, não é viável na criação de novas possibilidades. Então temos o pensamento divergente, que atua como agente multiplicador de opções a fim de criar escolhas.

Pode se tratar de diferentes tipos de insights no comportamento do consumidor, visões alternativas de novas ofertas de produto ou escolhas entre formas alternativas de se criarem experiências interativas. Ao testar ideias concorrentes comparando-as umas com as outras, são maiores as chances de o resultado ser mais ousado, mais criativo e mais atraente (BROWN, 2010, p. 63).

Porém, encontrar a solução não encerra a etapa da idealização, uma vez que faz-se necessário materializar a ideia e vendê-la ao cliente. Após organizar e interpretar o conjunto de dados coletados passa-se a montar dados a fim de construir uma história coerente. Para Brown (2010, p. 65), construir a história significa construir um raciocínio lógico o suficiente de modo que a solução faça sentido claro com a situação em questão. "Uma vez que a 'matéria-prima' foi sintetizada em uma narrativa coerente e inspiradora, uma síntese de nível mais elevado é acionada".

A implementação é marcada como a etapa onde há a criação e desenvolvimento de protótipos do projeto, a fim de testar e refinas as ideias geradas na ideação. Protótipos fáceis e simples de executar auxiliam na minimização de erros e chegar a uma ideia potencial sem esgotar recursos.

Ao fim dessa etapa faz-se necessário desenvolver uma estratégia de comunicação para explicar a ideia final (CASAS e MERINO, 2011). E para isso, a utilização de histórias e apresentações podem se mostrar mais envolventes que programas de apresentação de slides quanto se pretende contar com a adesão das pessoas (NEUMEIER, 2010).

Quanto mais o design thinking expandir-se pela organização, atingindo todos os níveis hierárquicos, a empresa pode descobrir novas oportunidades de mercado, definindo estratégias de crescimento e evolução.

Assim como as teorias do design thinking desenvolvidas por demais autores, inspiração, idealização e implementação, são espaços sobrepostos e não estágios sequenciais de uma metodologia inflexível.

Para sintetizar as principais ideias sobre design thinking e inovação elaborou-se o quadro abaixo, identificando onde cada fase da metodologia da inovação encontra-se incluída da metodologia do design thinking.

Quadro 3: Quadro comparativo autor/teoria design thinking/inovação

AS METODOLOGIAS	DESIGN THINKING BROWN (2010)	INOVAÇÃO MORRIS E BRANDON (1994)
PRIMEIRA FASE	INSPIRAÇÃO (coleta de insigts, compreensão do consumidor, coleta de informações, identificação dos pontos fracos e forte, oportunidades e ameaças	Posicionamento da Organização; Estabelecer um novo Ambiente; Mapear os Processos Atuais
SEGUNDA FASE	IDEAÇÃO (síntese das informações coletadas, exploração de possibilidades, geração de ideias, definição do problema	Redesenhar o Processo
TERCEIRA FASE	IMPLEMENTAÇÃO (prototipação das ideias geradas e implementação do resultado alcançado)	Implantar e Monitorar o novo Processo

Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Ou seja, na primeira fase, definida por Brow (2010) como inspiração, temos as duas primeiras fases de Morris e Brandon (1994) onde coleta-se dados a fim de definir/identificar o posicionamento da organização, seus pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, juntamente com a compreensão do consumidor daquela empresa/produtos/serviços e a identificação das mudanças que possam ser implementadas, levantando informações sobre os processos existentes. A primeira fase, portanto, é relacionada à análise e identificação do ambiente organizacional.

A segunda fase é de síntese das informações obtidas, assim como exploração de possibilidades e definição do problema – por exemplo, o problema pode ser: como a inovação pode contribuir para diferenciação da empresa perante a concorrência? – aqui a partir dos dados obtidos tem-se os primeiros esboços para possíveis ideias geradas, mapeamento dos processos atuais para que um novo modelo seja desenhado.

Na terceira fase "projetar a experiência", tornar possível e passível de execução as melhorias, mudanças, transformações e inovações mapeadas. Mais uma vez prototipar, acompanhando e monitorando a implantação do processo, providenciando toda a infraestrutura de hardware e software necessários, assim como modificações em termos de recursos humanos e de estrutura.

O design thinking, com uma abordagem nova e diferenciada, é uma importante ferramenta que engloba todo o processo de inovação. Focado no ser humano e na

muldisiciplinaridade, a organização que adota o design em sua estrutura guia o consumidor para uma experiência de interação com o produto ou serviço que comercializa. Entender pessoas e processo é mais importante para agregar sofisticação estratégica a esse produto ou serviço do que inovações tecnológicas.O design thinking constitui-se como um processo inovador, uma vez que utiliza uma abordagem centrada no ser humano, tendo uma maneira peculiar e diferenciada de ver o mundo das organizações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como as mudanças e transformações que ocorrem no ambiente organizacional, nós, seres humanos – e como atores básicos das organizações – estamos muito mais vulneráveis e propensos à mudanças e transformações. É nossa a pressão interna, são nossas ações transformadas em pressões externas.

Assim como na teoria da evolução das espécies, não somente os fortes sobreviverão, mas os que se adaptarem às mudanças e transformações. As organizações só terão uma sobrevida se forem capazes de advir a essas mudanças, embasadas pela inovação e diferenciação, e por que não tentar isso utilizando o design thinking? Porque a mudança gera desconforto, porque uma "nova" metodologia produz incertezas.

É importante lembrar que a metodologia do design thinking proposta por Bronw (2010) não é um modismo, muito menos roupagem nova para conhecimentos antigos, mas sim uma fonte de informação com base no mundo moderno, uma forma de pensar estrategicamente tendo como foco principal o ser humano, o cliente ou consumidor.

No momento em que conceitos são discutidos, abre-se espaço para compreensão. O objetivo aqui não era o de trazer ao fim toda e qualquer discussão a cerca da metodologia da inovação em processo e como esta poderia estar relacionado com o design thinking nas organizações. Mas sim, demonstrar que a interligação de áreas "diferentes" do conhecimento somente tendem à agregar informação.

Portanto, para que ocorram melhorias na experiência do cliente é preciso adotar uma nova abordagem e não mais processos e mentalidades tradicionais. Para inovar, uma empresa precisa ser capaz de mergulhar no universo do usuário, descobrindo valores e barreiras não reveladas com pesquisas de marketing tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHMANN, D. Guia para a inovação: instrumento de orientação de ações para melhorias das dimensões da inovação. Curitiba: Sebrae/PR, 2010. Disponível: http://www.sebraepr.com.br *[Acesso Fev 2014].*

BARBIERI, J. C. Organizações inovadoras: estudos e casos brasileiros. [livro digital]. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Jan*

2014].

BES, F. T. de; KOTLER, P. A bíblia da inovação. O modelo A-f. [livro digital]. *São Paulo: Lua de Papel, 2011.* Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Fev 2014].*

BROWN, T. Design Thinking. Harvard Business Review [Online]. 2008. Disponível:

BROWN, T. Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. RJ: Elsevier, 2010.

BURGELMAN, R.; CHRISTENSEN, C. Gestão Estratégica da Tecnologia e da Inovação: conceitos e soluções. [livro digital]. *Porto Alegre: Bookman (McGraw-Hill), 2012.* Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Fev 2014].*

CARVALHO, H. G.; REIS, D. R. dos; CAVALCANTE, M. B. Gestão da Inovação. [revista digital]. Curitiba: Anymará, 2011. Disponível: http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/prorec/diretoria-da-agencia-de-inovacao-1/livros-2. [Acesso 25 set 2013].
CASAS, D. D.; MERINO, E. A. D. Gestão de Design & Design Thinking: uma relação possível. 2011. LOGO [Online], II. Disponível: http:/www.logo.ufsc.br/edicao2/06.pdf. *[Acesso 10 Out 2012]*

DE MASI, D. Criatividade e Grupos Criativos. RJ: Sextante, 2003.

DENIS, R. C.. Uma introdução à história do Design. São Paulo: Blucher, 2000.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GOULART, P. M. & MONTIBELLER Filho, G. Organizações, inovações e desenvolvimento. Ensaios temáticos em ciências sociais aplicadas. Criciúma: Unesc, 2010.
http://www. ideo.com/by-ideo/design-thinking-in-harvard-business-review. [Acesso 10 Dez 2012].

MANUAL DE OSLO. Diretrizes sobre coleta e interpretação de dados sobre inovação. OECD/Finep, 3ª Ed. 1997. Disponível: http://www.uesc.br/necleos/nit/manualoslo.pdf *[Acesso 06 Fev 2014].*

MARTIN, R. L. Design de negócios: porque o design thinking se tornará a próxima vantagem competitiva dos negócios e como se beneficiar disso. RJ: Elsevier, 2010.

MOREIRA, D. A. QUEIROZ, A. C. S. In: Inovação Organizacional e Tecnológica. São

Paulo: Thomson Learning, 2007.

NEUMEIER, M. A empresa orientada pelo design. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NITZSCHE, R. Afinal, o que é design thinking? São Paulo: Rosari, 2012.

PINHEIRO, T. Design thinking Brasil: empatia, colaboração e experimentação para pessoas, negócios e sociedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SCHNEIDER, B. Design uma introdução. O design no contexto social, cultural e econômico. São Paulo: Blucher, 2010.

SCHOLTISSEK, S. Excelência em inovação: como criar mercados promissores nas áreas de energia e de recursos naturais. [livro digital]. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Fev 2014].*

SOARES, D.; VALLE, R.; BALDAM, R. RAGONEZI, T. Inovação de Processos – Um estudo comparativo sobre sua implementação. Revista Gestão Industrial. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. V. 02. N. 04, 2006.

TIDD, J.; BESSANTE, J.; PAVITT, K. Gestão da Inovação. [livro digital]. *Porto Alegre: Bookman, 2008.* Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Fev 2014].*

*TIGRE, P. B. Gestão da Inovação: a economia da tecnologia no Brasil. [*livro digital]. *Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.* Disponível: http://books.google.com.br/books. *[Acesso Fev 2014].*

VIANNA, M. VIANNA, Y. ADLER, I. LUCENA, B. RUSSO, B. Design Thinking: inovação em negócios. Rio de Janeiro: MJV Press, 2012.

A eficácia da gestão a partir da ótica dos empresários atendidos pelo Projeto Extensão Produtiva e Inovação – PEPI na Região Noroeste Colonial do RS/ Brasil

Griebeler, Marcos Paulo Dhein
Gomes, Fabiana
Martins, Colatto Valquíria
Siedenberg, Dieter Rugard

PALABRAS CLAVE
· Eficácia
· Projeto Extensão Produtiva
· Inovação

Resumen / La medición del bienestar es una tarea que realizan cotidianamente economistas y gobiernos, y hay un alto consenso sobre la necesidad de cuantificarlo. Sin embargo, ese consenso se diluye cuando se indaga sobre cuáles son los indicadores que mejor reflejan el estado y la evolución del mismo. A pesar de ser un objetivo final de las políticas económicas que aplican los gobiernos, y de constituir uno de los temas de estudio y debate más antiguos de la ciencia económica, poco acuerdo hay sobre cuáles son los indicadores que mejor describen la situación de bienestar de una sociedad. Además existe escasa información sobre cómo evalúa la población lo que sucede con su propio bienestar. Las percepciones de bienestar suelen ser completamente ignoradas al momento de analizar y diagnosticar la calidad de vida de grupos poblacionales y su evolución en el tiempo.

En función de lo expresado el presente trabajo tiene como objetivo, en su primera parte, utilizar indicadores provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina para indagar el nivel de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el Aglomerado Gran Rosario. En la segunda parte, dichos indicadores se comparan con las apreciaciones del ciudadano con respecto a su adaptación y satisfacción en lo que respecta a la Calidad de Vida que está percibiendo en la mencionada ciudad.

Los resultados de este análisis nos permiten vislumbrar la diferencia entre la percepción de la calidad de vida de los ciudadanos y la información que nos brindan las cifras oficiales a través de la EPH elaborada por el INDEC.

El abordaje metodológico de este estudio combina la "visión tradicional" de investigación de los indicadores de calidad de vida con las percepciones que tienen las personas acerca de su entorno en cuanto a estos indicadores, lo que se denominaría la "visión real".

GRIEBELER, MARCOS PAULO DHEIN
Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E - mail: marcos.dhein@unijui.edu.br

GOMES, FABIANA
Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E - mail: fabibmg@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Projeto Extensão Produtiva e Inovação – PEPI é um programa iniciado no ano de 2011, no Estado do Rio Grande do Sul, idealizado pela Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI, o qual busca uma inovação sustentável através de melhorias viabilizadas por orientação, planejamento e formulação de projetos de expansão, modernização e inovação eficiente.

Para inserção em todas as localidades no Estado do RS com o intuito de fomentar o desenvolvimento regional, buscou-se o estreitamento de relações com instituições públicas e privadas locais, pois entende-se que o projeto depende das competências das intuições locais, geradoras de externalidades. O conhecimento, a cultura, os serviços e principalmente a capacitação em gerar conhecimentos são fatores pertencentes ao território capazes de proporcionar ganhos econômicos para as empresas locais.

A primeira missão do projeto de extensão é a formação integral da pessoa e sua capacitação ao exercício profissional, tanto dos envolvidos academicamente quanto os empresários. O segundo compreende na contribuição para a melhoria das condições de produtividade e competitividade das organizações atendidas pelo projeto visando: a) o domínio da metodologia do projeto b) a interação das empresas e de Institutos de pesquisa, Universidades e centros Produtores de conhecimento, c) a busca por recursos de fomento que permitam o desenvolvimento sustentável das empresas envolvidas, c) a cultura de inovação, em sentido amplo, nos processos aos produtores.

O terceiro ponto é o apoio direto do Governo Estadual às empresas envolvidas. Isto se divide em: a) aproximar o empresário de possíveis investidores através da Sala do Investidor, b) tornar as empresas conscientes dos diversos programas de governo, c) incentivos fiscais, d) aproximar empresas de instituições públicas e privadas criando um ambiente propício ao desenvolvimento das mesmas, e) fortalecimento dos setores de atuação das empresas, e) além do papel do governo de atuar como promotor do desenvolvimento local e regional.

O Estado do RS se propôs a ser um fomentador deste projeto por acreditar que as pequenas e médias empresas são as organizações que mais empregam e, por consequência, o impacto de projetos dessa natureza na sociedade é significativo. Assim sendo sobre tudo a Universidade cumpre sua missão fundamental e o governo seu papel de indutor do desenvolvimento econômico e social para a melhoria das condições de vida de sua população.

O projeto realizado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, intitulado PEPI – Núcleo Noroeste Colonial, em conjunto com a UNIJUÍ, é um exemplo prático de

MARTINS, COLATTO VALQUÍRIA
Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E - mail: val.colatto@gmail.com

SIEDENBERG, DIETER RUGARD
Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
E - mail: dieterrs@unijui.edu.br

interação (a universidade, as indústrias/agroindústrias e o governo). Por sua vez, elas trabalham em conjunto para promover inovações regionais e nacionais em tecnologia, engajando-se no oferecimento de benefícios que atinjam os participantes com vista ao desenvolvimento regional. Obrigatoriamente os três atores devem ter o objetivo comum: promover a inovação.

Diante disso, a UNIJUÍ, sendo representada pelo PEPI – Núcleo Noroeste Colonial e o Governo do RS afirmam através de seus resultados que as universidades e o governo agem como empreendedores, demonstrando que o empreendedorismo não se limita a negócios.

Papel do NEPI - Os Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação (NEPIs) são áreas públicas e consistem em uma ação regionalizada da AGDI. São estruturas instaladas em universidades conveniadas ao Projeto Extensão Produtiva e Inovação, com o objetivo principal de operacionalizar, na sua região, a metodologia proposta neste projeto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados de forma sintética os principais elementos e conceitos que dão sustentação teórica à pesquisa realizada, visando propiciar ao leitor uma breve introdução e visão geral sobre o assunto.

2.1. Inovação

Tratar sobre o tema "inovação" é, ao mesmo tempo, complexo e sistêmico. Isto porque, o tema é polissêmico. Aplicável as mais diversas áreas do conhecimento, diferentes entendimentos aparecem. Contudo, observa-se uma definição interessante a partir de Castilho (2006). De acordo com esta autora, a inovação significa considerar todos os processos que envolvem o uso, a aplicação e a transformação dos conhecimentos, sejam eles técnicos ou científicos em recursos com o objetivo de produção e comercialização de bens e serviços para a obtenção de lucros. O mesmo termo é aplicado a partir da introdução comercial de um novo produto ou processo.

Para Schumpeter (1982), a inovação é um conjunto de novas funções evolutivas que modificam os métodos de produção, criando novas formas de organização do trabalho e ao produzir novas mercadorias, possibilita a abertura de novos mercados mediante a criação de novos usos e consumos. Ainda na visão de Schumpeter (1982), as limitações do crescimento e do desenvolvimento estão na falta de projetos rentáveis, na ausência de estoque de conhecimentos e na pouca disponibilidade de pessoas capazes de empreender. Portanto, a limitação do desenvolvimento econômico e social não está na falta de investimentos, mas sim de competências para identificar oportunidades de negócios.

Enquanto isso, para Tidd, Bessant e Pavitt (2005), a inovação esta associada à mudança, sendo esta dividida por eles em quatro categorias. A primeira é a (a) inovação de produto, com a qual ocorre a mudança nas coisas (produtos/serviços) que uma empresa oferece, por exemplo. Na sequencia, está a (b) inovação de processo.

Com ela, as mudanças se expressam pela forma com que os produtos/serviços são criados e entregues. Na continuidade, está a (c) inovação de posição. Neste âmbito, as mudanças ocorrem no contexto em que produtos/serviços são introduzidos. E por último, está a (d) inovação de paradigma, ou seja, ela acontece nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a empresa faz.

De outra parte, a inovação pode ser entendida como "um processo que resulta de complexas interações em nível local, nacional e mundial entre indivíduos, firmas e outras organizações voltadas à busca de novos conhecimentos" (CASSIOLATO *et al*, 2005, p. 513).

Quando o desenvolvimento e a implantação da inovação acontecem efetivamente, surge a análise dos impactos dessa inovação sobre as atividades da empresa. Esses impactos podem ser sobre as vendas ou até mesmo sobre a aquisição do conhecimento. Nesse sentido, o Manual de Oslo aponta que:

Os impactos das inovações no desempenho de uma empresa variam de efeitos sobre as vendas e sobre a fatia de mercado detida a mudanças na produtividade e na eficiência. São impactos importantes no âmbito industrial e nacional as mudanças na competitividade internacional e na produtividade total dos fatores, os transbordamentos de conhecimento a partir de inovações na esfera da firma, e o aumento na quantidade de conhecimentos que circulam através das redes de comunicação. (OCDE, 2004, p. 27).

2.2. Inovação localizada

Em relação a esta temática, Lastres, Cassiolato e Lemos (1999) afirmam que a interação criada entre agentes localizados em um mesmo espaço favorece o processo de geração e difusão de inovações. De acordo com os autores, contextos locais com diferentes estruturas institucionais terão processos inovativos qualitativamente diversos.

Para Lastres e Albagli (1999), se torna importante a integração de diferentes políticas, assim como do apoio à formação de ambientes capazes de estimular a geração, aquisição e difusão do conhecimento e que estimulem empresas, grupos sociais e países a investirem na capacitação de seus recursos humanos, mobilizarem a habilidade de aprender e incentivarem suas capacidades inovativas.

Ainda conforme o Manual de Oslo (OCDE, 2004), os sistemas regionais de inovação podem desenvolver-se paralelamente aos sistemas nacionais de inovação. A presença, por exemplo, de instituições locais de pesquisa pública, grandes empresas dinâmicas, aglomerados de indústrias, capital de risco e um forte ambiente empresarial pode influenciar o desempenho inovador das regiões. Isso gera um potencial para contratos com fornecedores, consumidores, competidores e instituições públicas de pesquisa. A infraestrutura também exerce um papel importante.

2.2. Desenvolvimento local

Com a globalização e as constantes mudanças no cenário atual surge a necessidade de se buscar o desenvolvimento local, conforme Martinelli e Joyal (2004), a globalização cria a necessidade de formação de identidades e diferenciação entre regiões, para que possam enfrentar um mundo em competição.

Para Diniz e Lemos (2005) as empresas precisam criar vantagens comparativas muito mais fundamentadas na capacidade de gerar o conhecimento do que no uso dos recursos naturais:

Em uma sociedade dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas, baseadas em recursos naturais perdem importância e ganham destaque as vantagens construídas e criadas, cuja base está exatamente na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação. Com o desenvolvimento da tecnologia da informação, torna-se cada vez mais difícil, para as empresas reter a exclusividade dos conhecimentos técnicos. Pressionando as empresas a buscar novas fontes de conhecimento de natureza econômica e social, realimentando o processo inovador. (DINIZ e LEMOS, 2005, p. 135).

Enquanto isso, North (1955) observa que o desenvolvimento de uma região está condicionado a sua capacidade de produzir artigos exportáveis, ou seja, destinados para o mercado que vai além de seus limites geográficos. Com uma especialização em dado produto agrícola e uma divisão do trabalho condizente a esta realidade, os mesmos são considerados pelo autor como determinantes para o desenvolvimento regional, oriundo da produção de bens para tanto.

Com base nos estudos dos autores pode-se considerar que o processo de inovação é interativo e dependente das características de cada agente e da sua capacidade de aprender, gerar e absorver o conhecimento existente e também da articulação de diferentes elementos e fontes de inovação, ainda a inovação depende do ambiente onde a organização está localizada e do nível de conhecimento tácito que há neste local.

3. METODOLOGIA

Para a obtenção dos resultados a pesquisa de campo utilizou-se de questionário padrão elaborado pelo projeto que foi aplicado pelos extensionistas durante visita previamente agendada, onde o entrevistador explicava sua finalidade e retornava em momento posterior para coletar os dados. O extensionista é o profissional responsável pelo atendimento direto à empresa e quem deve garantir que as ações propostas ajudarão o empreendimento a evoluir e a melhorar a sua produtividade.

A fim de não comprometer os resultados de satisfação, os extensionistas foram orientados a não estarem presentes durante o preenchimento do questionário. Na pesquisa os entrevistados especificaram seu nível de concordância com determinada afirmação, utilizou-se a escala Likert com cinco níveis de respostas, onde: 1 = muito insatisfeito, 2 = insatisfeito, 3 = indiferente, 4 = satisfeito e 5 = muito satisfeito.

Conforme Doane e Seward (2014), a escala Likert é utilizada com frequência em pesquisas investigativas, a qual se fez uma afirmação e o entrevistado é solicitado a indicar a sua concordância/discordância em uma escala de cinco ou sete pontos, usando âncoras verbais.

Para Pereira (2004), essa escala tornou-se um paradigma da mensuração qualitativa e desde então tem sido largamente aplicada, quer na forma original quer em adaptações

para diferentes objetos de estudo.
Segundo o autor, o sucesso da escala Likert reside no fato de que ela tem a sensibilidade de recuperar conceitos aristotélicos da manifestação de qualidades: reconhece a oposição entre contrários, reconhece gradiente e reconhece situação intermediária.
Mensurar a satisfação é necessária a fim de que se possa identificar pontos positivos e negativos em uma determinada situação. Para tanto, este índice foi determinado a partir da definição de Malhotra (2001, p. 403), a partir da definição por este autor sobre o chamado intervalo interquartil. Em outras palavras, isto significa a diferença entre o 75.º e o 25.º percentis de determinado item pesquisado, ou seja, a partir do momento em que se possui uma afirmação com mais do que a metade, isto indica se o item é satisfatório ou não, com base nas escolhas dos respondentes.
A satisfação dos entrevistados em relação ao projeto foi analisada quanto aos seguintes itens, conforme a escala de Likert:
Concepção do PEPI oferecido pelo Governo do Estado em parceria com a Universidade;
Como vê o oferecimento, por parte do Governo do Estado, de apoio técnico gerencial;
As etapas, até o momento, foram claras e auxiliaram na percepção positiva do projeto;
Satisfação Geral em relação ao Projeto Extensão Produtiva e Inovação;
Qual satisfação geral em relação ao PEPI NC até o momento.
O entrevistado ao ler cada item marcava seu grau de satisfação aos itens questionados. Participaram da pesquisa 102 empresas que aderiram ao projeto e receberam atendimento por parte de cinco extensionistas entre o período de março de 2012 a fevereiro de 2013.

4. A eficácia da gestão a partir da ótica dos empresários atendidos pelo Projeto Extensão Produtiva e Inovação – PEPI na Região Noroeste Colonial do RS/Brasil

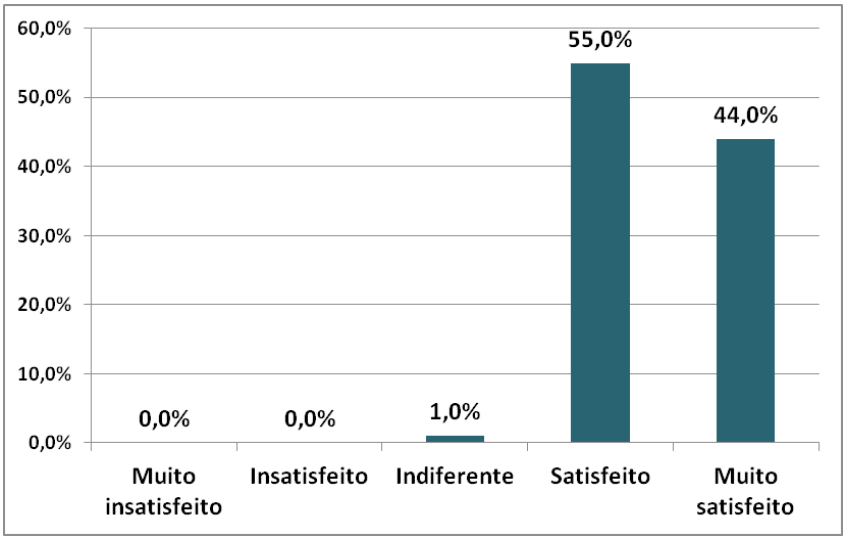
O PEPI que tem como principal objetivo aumentar a eficiência das empresas por meio de assessoramento direto para solução de problemas e melhorias de gestão, de planejamento, de custos, de processos, de produtos e de inovação. Nesse sentido, o referido projeto foi avaliado pelas empresas que receberam atendimento do mesmo. A pesquisa de satisfação foi aplicada pelos mesmos extensionistas que realizaram o atendimento as empresas, sendo avaliado por 102 empresas que fazem parte dos principais setores: Metal-Mecânico; Alimentos; Móveis; Vestuário; Software; Energia; Plásticos e afins. A seguir serão apresentados os resultados dos itens analisados.

4.1. Concepção do PEPI oferecido pelo Governo do Estado em parceria com a Universidade

Neste critério procurou-se avaliar o grau de satisfação em relação ao PEPI como sendo um projeto de relevância e interação entre o Governo do Estado do RS em parceria com a Universidade, sendo ele oferecido de maneira gratuita às empresas. Portanto, o entrevistado expressou sua satisfação ou insatisfação quanto à forma sobre como o projeto foi proposto e os sujeitos envolvidos. Conforme Gráfico 1 - Concepção do PEPI oferecido pelo Governo do Estado em parceria com a Universidade., apenas 1 entrevistado (1%) indicou estar indiferentes em relação a este critério, 56 (ou 55%)

estão satisfeitos com a forma que o projeto se apresenta e 45 (ou 44%) apresentaram-se muito satisfeitos pela parceira firmada pelo governo com a universidade que proporcionou o apoio as empresas através do Projeto.

Gráfico 1 - Concepção do PEPI oferecido pelo Governo do Estado em parceria com a Universidade.



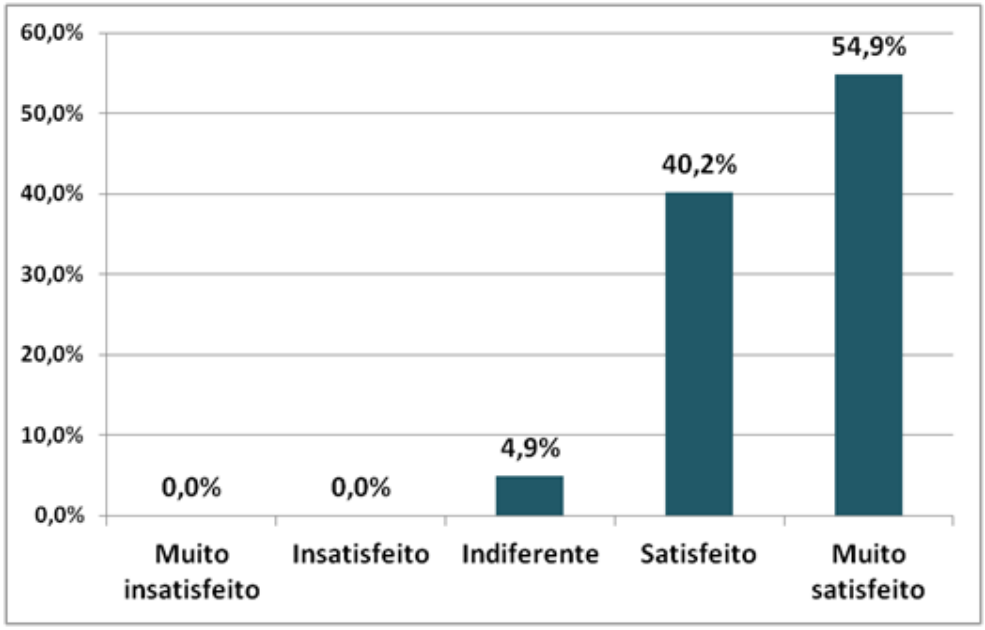
Fonte: elaborado pelos autores.

4.2. Como vê o oferecimento, por parte do Governo do Estado, de apoio técnico gerencial

Em relação ao grau de satisfação do entrevistado a respeito do oferecimento por parte do governo estadual de apoio técnico gerencial as empresas é importante salientar que o projeto contempla uma etapa onde os extensionistas devem informar as empresas sobre os Programas Governamentais. Neste ponto, o entrevistado tinha ciência sobre os programas oferecidos pelo governo e as fontes de fomento.

Quanto à satisfação do entrevistado em relação a este critério, como mostra o Gráfico 2, apenas 5 (ou 4,9%) dos respondentes se manifestaram como indiferentes, 41 (ou 40,2%) estão satisfeitos e 56 (ou 54,9%) apresentaram-se muito satisfeitos com o fato de o governo estadual oferecer apoio técnico gerencial a suas empresas.

Gráfico 2 - Como vê o oferecimento, por parte do Governo do Estado, de apoio técnico gerencial.

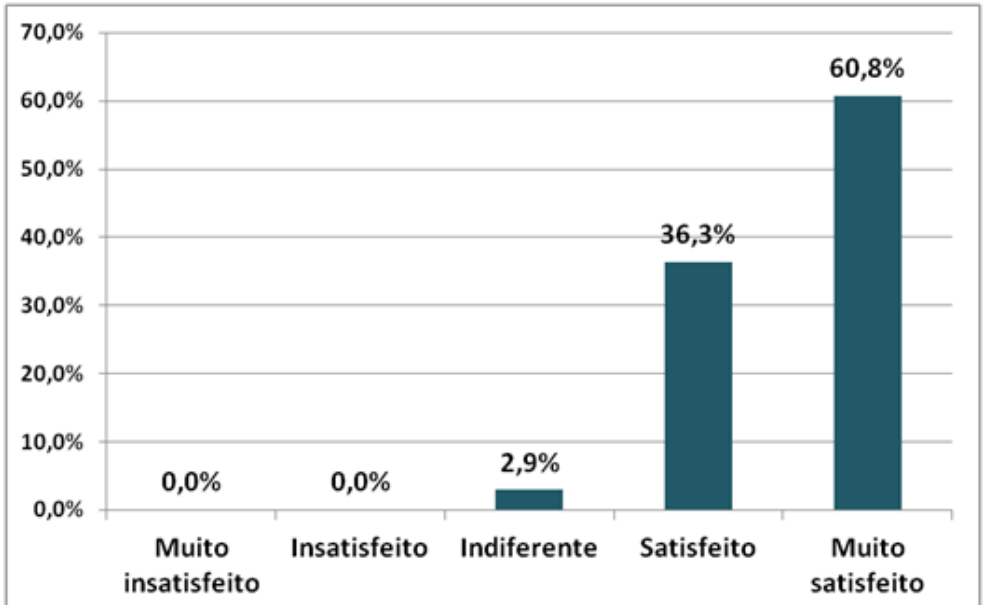


Fonte: elaborado pelos autores.

4.3. As etapas, até o momento, foram claras e auxiliaram na percepção positiva do projeto

Este critério avaliou o grau de satisfação ou insatisfação do entrevistado quanto a sua compreensão sobre o projeto, procurou-se avaliar se as etapas desenvolvidas até o momento foram claras o suficiente e se conseguiram auxilia-lo no entendimento do projeto. A pesquisa mostrou que 3 (ou 2,9%) dos entrevistados estão indiferentes, 37 (ou 36,3%) se encontram satisfeitos e 62 (ou 60,8%) estão muito satisfeitos com o decorrer das etapas que foram executadas. Como se pode ver no Gráfico 3, a respeito desta análise é evidente o alto índice de entrevistados que se encontram muito satisfeitos com a clareza das etapas desenvolvidas até o momento.

Gráfico 3 - As etapas, até o momento, foram claras e auxiliaram na percepção positiva do projeto.

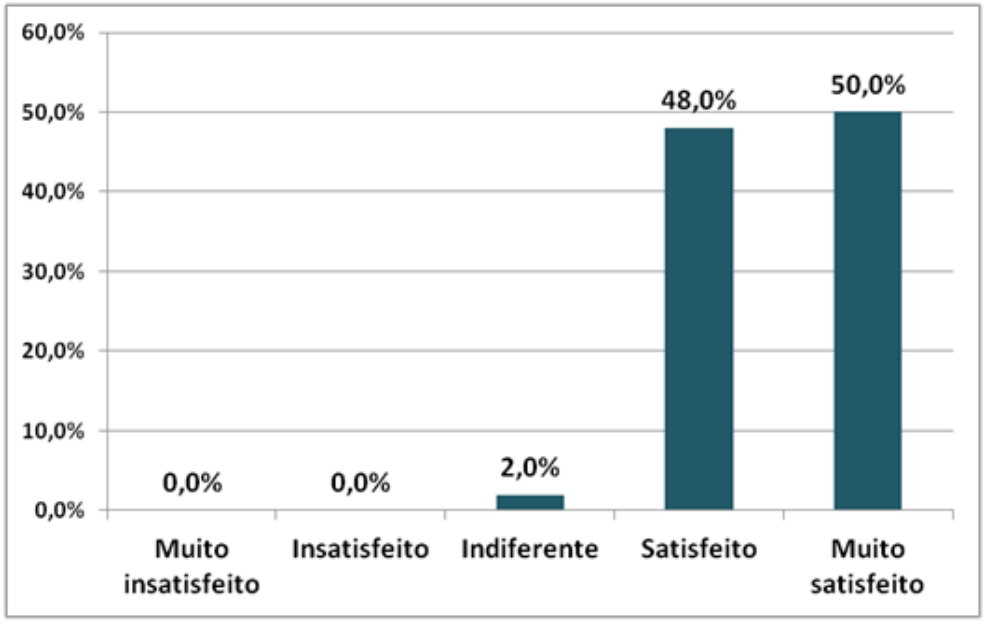


Fonte: elaborado pelos autores.

4.4. Satisfação Geral em relação ao PEPI – Noroeste Colonial

Relacionado ao grau de satisfação geral do entrevistado com o projeto, obteve-se 2% (2) de indiferentes, 49 (48%) de satisfeitos e 51 (50%) muito satisfeitos com o projeto, conforme o Gráfico 4. Nota-se na avaliação deste critério que quase não houve diferença entre o percentual de respondentes satisfeitos e de muito satisfeitos, havendo apenas uma pequena diferença de 2%.

Gráfico 4 - Satisfação Geral em relação ao PEPI – Noroeste Colonial

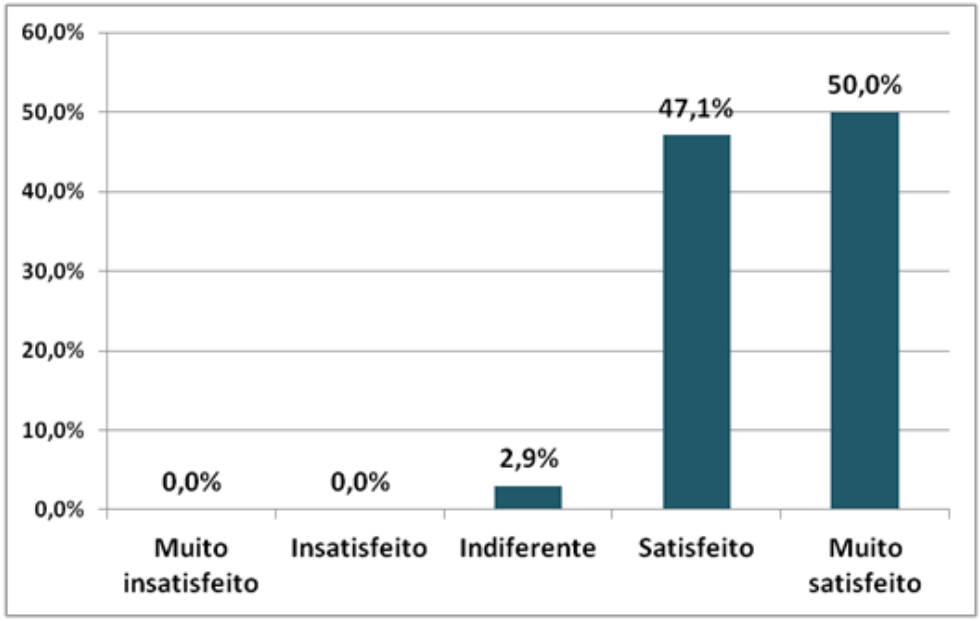


Fonte: elaborado pelos autores.

4.5. Satisfação geral em relação ao PEPI NC até o momento

Ao analisar o grau de satisfação geral dos entrevistados quanto ao atendimento recebido pelo projeto até o momento da aplicação da pesquisa, como visualizado no Gráfico 5, obteve 3 (2,9%) indiferentes, 48 (47,1%) satisfeitos e 51 (50%) de entrevistados que estavam muito satisfeitos com o atendimento recebido, sendo aqui analisadas as etapas que foram executadas até o momento da pesquisa. Nesta avaliação também houve uma diferença de apenas 2,9% entre os entrevistados que se encontram satisfeitos e aqueles que estão muito satisfeitos com o projeto até o momento.

Gráfico 5 - Satisfação geral em relação ao PEPI NC até o momento

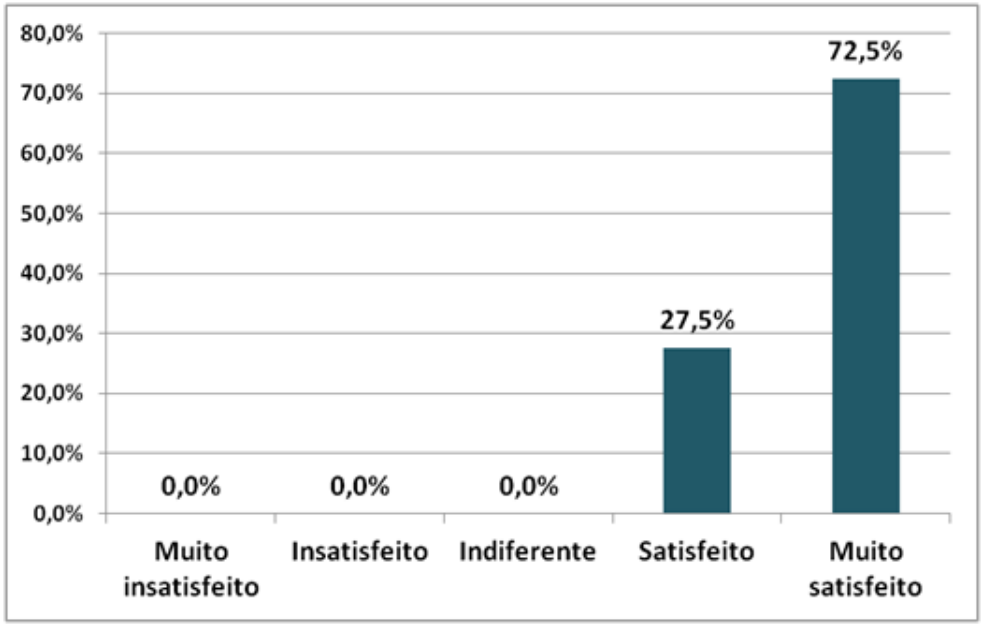


Fonte: elaborado pelos autores.

4.5.1. Média geral de satisfação com o PEPI NC

Nesta seção apresenta-se a média geral de satisfação dos entrevistados em relação ao PEPI, obtida através dos resultados finais de todos os critérios avaliados, conforme Gráfico 6, a média geral de satisfação demonstra que 28 (27,5%) dos respondentes se encontram satisfeitos e 74 (72,5%) estão muito satisfeitos com o atendimento recebido pelo projeto.

Gráfico 6 - Média geral de satisfação com o PEPI NC



Fonte: elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

Na pesquisa de satisfação realizada com as empresas aderidas ao PEPI NC no período de 2012 a 2013, que teve como objetivo identificar o grau de satisfação ou insatisfação dos participantes com o atendimento recebido pelo projeto, pode-se notar que nenhuma das 102 empresas que participaram da pesquisa marcaram a opção "muito insatisfeito" e "insatisfeito", o que representa grande aceitação do Projeto por parte das empresas, representando assim, o sucesso alcançado pelo projeto. Com o resultado apresentado fica evidente que os objetivos do projeto foram alcançados e, sobretudo, que as expectativas e demandas das empresas foram atendidas com êxito.

Da mesma forma o grau de indiferença dos entrevistados foi relativamente muito baixo, em torno de 2% a 3%, o que demonstra o comprometimento das empresas com o projeto, visto que para solucionar as demandas das mesmas é fundamental o envolvimento dos empresários. Para o alcance dos resultados pelo projeto é de extrema importância a contrapartida da empresa, que precisa se comprometer para obter os resultados esperados. Em suma, verifica-se que a atuação do PEPI NC tem sido visto por parte das empresas atendidas como sendo fundamental para a melhora das organizações voltadas à indústria/agroindústria na Região do Noroeste do Estado do RS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASSIOLATO, J. et al. Arranjos cooperativos e inovação na indústria brasileira. In: Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Inovação. In: Dicionário de trabalho e tecnologia. CATTANI, Antonio. D; HOLZMANN, Lorena. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2006.
- DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. Economia e território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- DOANE, David P.; SEWARD, Lori E. Estatística Aplicada à Administração e Economia. 4ª edição. Editora: McGraw Hill Brasil - Bookman, 2014.
- LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI, Sarita. Informação e globalização na era do conhecimento. Rio de janeiro: Campus, 1999.
- LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; LEMOS, Cristina (orgs.), "Globalização e inovação organizada" in Cassiolato e Lastres. Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, p 39-71, 1999.
- MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada, trad. Vivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias, 3. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARTINELLI, Dante Pinheiro; JOYAL, André. Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas. Barueri: Manole, 2004.
- NORTH, Douglas C. (1955) Location theory and regional economic growth. Journal of political economy, LXIII, june. (Versão em português em SCHWARTZMANN, J., 1977).
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. Tradução: Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. 3. ed. [S.l.]. 2004. Disponível em: http://www.finep.gov.br/imprensa/sala_imprensa/manual_de_oslo.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- PEREIRA, Júlio Cesar R. Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais. 3ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- SCHUMPETER, J. A Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. Ed. Abril S.A. Cultural e Industrial, São Paulo, 1982. Tradução de Maria Sílvia Possas.
- TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. Gestão da Inovação. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman 2005.

Repensando las políticas regionales. Su articulación sectorial y macronacional. El caso de la región de maquinaria agrícola argentina

Magri, Arturo Federico
Vigil, José Ignacio

PALABRAS CLAVE
· Regiones
· Políticas Regionales
· Maquinaria Agrícola

Resumen / El trabajo es una intervención en el debate actual del desarrollo (regional). Sugiere que uno de los problemas recientes es que ha existido una desatención en los análisis regionalistas a ciertas dinámicas que podían tener una implicancia significativa en el performance regional, y que suelen ser obviadas en las bases conceptuales regionalistas que, por su parte, tienden a priorizar las relaciones horizontales locales, sobre la base que allí se producen las dinámicas de innovación, pero dificultando la posibilidad de comprender (en el ámbito de las políticas públicas) la complejidad del esquema (y del problema) regional. Para avanzar en ese debate proponemos sobre un estudio de caso en la región de la producción de maquinaria agrícola Argentina, describir una serie de elementos que permiten abrir el análisis sobre los determinantes del comportamiento regional: a) la ubicación del proceso de construcción de la región de la MA en el marco de las transformaciones macroeconómicas recientes de Argentina (esto es, entender la región en un proyecto político más amplio), b) la descripción de lo que denominaremos como ventana de oportunidad para incluir ciertos factores que estimularon un cambio tecnológico y que mejoraron la demanda de MA regional, y c) una serie de acciones desplegadas por la instancia nacional del Estado vinculadas directamente a potenciar la regeneración económica regional de la MA.

MAGRI, ARTURO FEDERICO
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: amagri@ful.unl.edu.ar

VIGIL, JOSÉ IGNACIO
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

Introducción

Desde 2001, y durante el denominado período de pos convertibilidad, Argentina propuso (al menos discursivamente) un giro en su política económica que puede caracterizarse como de intentos de "reindustrialización", e inició una serie de políticas regionales y sectoriales que complementaron las nuevas medidas macroeconómicas heterodoxas. Quizás una de las políticas sectoriales más visibles fue la destinada a la metalmecánica/maquinaria agrícola (MA), que se convirtió en un sector industrial significativo, no tanto en cuanto a su escala sino por la representatividad del tipo de política a desplegar en esa nueva etapa. Más aun, en varios reportes oficiales se mencionaba la metalmecánica/MA como un sector estratégico para sustituir importaciones y para potenciar la integración de las redes productivas locales a las cadenas de valor nacionales y globales (Bragachini, 2011, p. 2; MI, 2011; MPFIPS, 2004). Por su parte, entre las políticas regionales se destacó una herramienta de fomento a las aglomeraciones industriales o complejos productivos territoriales, que mostraron una explosión de apoyo por medio de programas nacionales (Naclerio, 2013).

Esas políticas regionales y sectoriales vieron su encuentro con posterioridad a la crisis del 2001 en una región Argentina que concentra gran parte de la producción, ensamble y comercialización de bienes y servicios de Maquinaria Agrícola (MA) y agro-partes, localizada en la zona central del país. El set de políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales, junto con otros elementos, le dieron a dicha región una creciente notoriedad pública y un performance económico particular que solía colocarla como un caso "exitoso" de competitividad, siendo incluso catalogada como el "motor industrial" de la nueva economía regional emergente en el período postcrisis 2001, como el "corazón vivo de la Argentina que renace" .

Más allá de ese éxito discursivo, sostendremos que los argumentos de teoría regional utilizados para analizar y explicar su performance suelen ser incompletos. Los análisis (ver BID, 2013; Naclerio, 2010, 2013; Narodowski, 2007) aparecen con variables aisladas, o suelen mostrar las ventajas de las alianzas cooperativas y asociativas entre los actores económicos locales para explicar la obtención de competitividad, u otorgan un peso causal excesivo a la escala local para justificar la inserción de la región en los mercados internacionales, o trabajan con elementos conceptuales limitados o selectivos para articular los factores que configuran y dan forma al espacio regional económico. Pero no contemplan la conjunción de elementos multigeográficos que determinan gran parte de su performance.

Sostendremos que eso se debe a ciertas limitaciones en los enfoques regionalistas del desarrollo utilizados: por un lado, porque hay una desarticulación entre los análisis regionales y los sectoriales; por otro, por la desatención a en los análisis a la manera en que intervienen las instancias institucionales estatales en el fomento de la política sectorial y regional. Estos problemas de desarticulación y desatención impiden comprender el funcionamiento del proceso regional bajo análisis, y su traslado al campo político puede generar un estancamiento del esquema propuesto de

regeneración económica y búsqueda de competitividad.

Estos argumentos expuestos son analizados en el marco de un estudio de caso sobre la región de la producción de MA en Argentina durante el período de postconvertibilidad (2001-2014). El planteo general intenta avanzar en el sentido de desmitificar los procesos bottom up, mejorar los diagnósticos sobre la conformación de los procesos regionales, describir las dinámicas multigeográficas que influyen en el performance regional y recolocar el rol del Estado en las políticas regionales -altamente postergado- aunque revisando su –actual- participación "cuasi-proteccionista". El caso argentino se vuelve significativo porque el Estado aparece presente en las políticas regionales, aunque paradojalmente, los enfoques y conceptos regionalistas no incorporan su accionar entre sus variables explicativas. Más allá del caso específico, el esquema puede servir para revisar situaciones recientes en buena parte de las economías latinoamericanas sobre cargadas de explicaciones del tipo bottom-up.

Con ese planteo, el trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección caracteriza la región de la MA Argentina sobre la cual se va a trabajar. La segunda sección describe y analiza críticamente las políticas regionales aplicadas. La tercera sección inicia el recorrido hacia nuestra argumentación sobre cómo articular los análisis regionales con los macroeconómicos, con los sectoriales, y con los procesos específicos de intervención estatal (nacional), y analiza las debilidades y paradoja de la manera en que ocurre esa intervención. Luego del recorrido propuesto, la cuarta sección propone unas reflexiones finales tendiente a revisar los enfoques regionalistas incorporando las dinámicas que determinan de alguna manera el comportamiento del espacio económico regional.

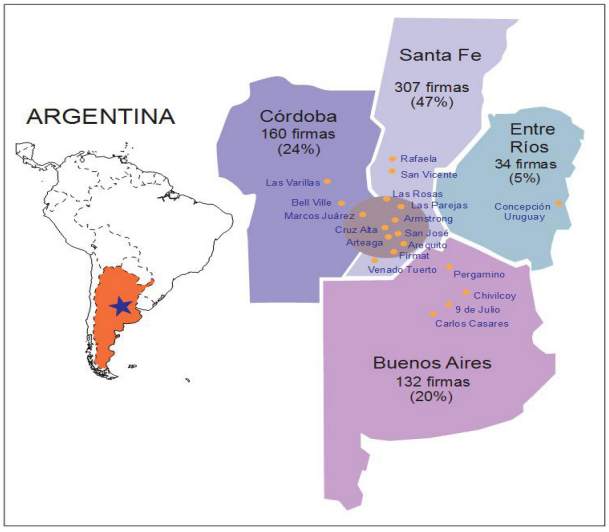
1. La caracterización económica de la región de la producción de maquinaria agrícola Argentina, eje de políticas regionales

La región bajo análisis puede localizarse a priori en la zona central de Argentina, en el SurOeste de la provincia de Santa Fe, este de la provincia de Córdoba y norte de Buenos Aires (ver Figura 1), dada la concentración de firmas especializadas en la producción de MA que allí puede verificarse (Castellarín, Moro, & Bianchi, 2003; ONCTIP, 2006; Vigil & Fernández, 2011). Si bien no existe información certera y actualizada acerca de la localización de las firmas, como un ejercicio de aproximación podemos indicar lo siguiente: i) cuatro provincias Argentinas concentran la totalidad de la producción de MA: 5 % en Entre Ríos (34 firmas), 24% en Córdoba (160 firmas), 20% en Buenos Aires (132 firmas), y 47% en Santa Fe (307 firmas) (Censo Nacional Económico 2004). A su vez numerosos documentos oficiales y análisis regionales sobre la temática tienden a localizar una mayor concentración de empresas terminales y un mayor dinamismo institucional (cámaras empresariales, fundaciones, centros industriales, agencias de desarrollo regional, etc.) alrededor de un núcleo estratégico de localidades del Sur Oeste de Santa Fe (ver circulo) que suele identificarse como el epicentro del esquema o cadena de valor de la producción de MA en Argentina (c.f. Borri, Magnoni, & Capisano, 2006; C.E.C.M.A., 2006; Castellarín et al., 2003;

CIDETER, 2009a; UNIDO, 2008).

En esa macro región, en términos de la división usual de los subsectores de actividad dentro de la producción de MA, se destaca mayormente la presencia de empresas productoras de i) sembradoras, pulverizadoras y ii) toda una gama de empresas productoras de implementos agrícolas o componentes relacionados (agropartes). En estos dos subsectores la producción nacional es más importante que la extranjera en la satisfacción de la demanda interna y en la composición de la estructura productiva. Por su parte, la fabricación de iii) cosechadoras y iv) tractores (dos de los subgrupos más complejos) es mucho menor en cantidad de empresas. En estos dos últimos subsectores aparece un amplio dominio relativo de empresas extranjeras: por ejemplo, en el caso de las cosechadoras, hasta el año 1995 había 18 productores argentinos que satisfacían cerca del 95% de la demanda interna, y para 2006 había sólo tres firmas nacionales que representaban cerca del 18% de la oferta nacional (el 82% restante correspondía a empresas multinacionales comercializando sus productos en Argentina). Para el caso de tractores, existen solo 4 empresas nacionales que representan el 15% de la producción, mientras que el 85% restante corresponde a empresas extranjeras (Donoso, 2007; Hybel, 2006; Lódola, Angeletti, & Fossati, 2005; SSePyMEyDR, 2005).

Figura 1: Localización de las principales localidades productoras de Maquinaria Agrícola en Argentina y el núcleo estratégico de concentración de firmas (círculo)



Fuente: Elaboración propia (varias fuentes)

En lo que refiere al proceso de producción de MA, éste comprende generalmente dos etapas: por un lado, el corte, estampado y plegado de materias primas siderúrgicas; y por otro, el ensamblado de partes, piezas y componentes. La región de MA se

caracteriza por albergar ambas etapas. Allí se ubican las empresas terminales más grandes (producción y/o ensamble de bienes finales: sembradoras, pulverizadoras y otras maquinarias para aplicar defensivos y fertilizantes), y las proveedoras de agropartes más significativas (maquinaria para almacenaje y confección de forraje; equipos para conservar granos, silos, secadoras; equipos de riego; instrumentos de labranza, y equipos para traslado de granos y animales, etc.). Se localizan también una gran cantidad de talleres y empresas vinculadas al proceso de fundición y numerosas tornerías. Sin embargo, la provisión de componentes estándar, conjuntos y subconjuntos está repartida espacialmente y la mayoría de estos proveedores (al menos los más importantes, como la siderurgia, que influye significativamente en el costo de producción) están localizados fuera de la región de MA y su provisión está altamente concentrada (ver Figura 3).

A su vez, la cadena de producción se completa con el proceso de comercialización, generalmente llevado a cabo por concesionarios (oficiales y no oficiales) y post venta (reposición), cuyos clientes -productores agropecuarios- son contratistas y propietarios. Finalmente, los productores agropecuarios abastecen alrededor de 31 cadenas de valor agroalimentarias, que representan aproximadamente el 15% del PIB argentino, implican el 48% de las exportaciones totales, y cerca del 11% de los puestos de trabajos nacionales (Anlló, Bisang, & Salvatierra, 2010). Entre las tres cadenas agroalimentarias principales se encuentran Soja (26%), Carne Bovina (14%) y Leche (12%), es decir, tres cadenas concentran la mitad de lo generado por todas las cadenas cuantificadas.

Figura 2: Cadena de valor de la maquinaria agrícola y agropartes y distribucion territorial



2. Las políticas regionales y las debilidades de su desembarco en la región de la maquinaria agrícola Argentina.

Esta caracterización de la región no es irrelevante, por el contrario, permite comprender que hacia dicha región convergieron durante los 2000s una serie importante de políticas y/o programas regionalistas de fomento a la industria de MA. Uno de los más importantes fue el programa denominado "Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola ", aplicado en las localidades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas y Marcos Juárez, con fondos del Estado Nacional y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la misma línea conceptual, se aplicó también el programa de regeneración económica regional denominado "Promoción de clusters industriales y redes productivas" , perteneciente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e implementado con fondos del Estado nacional (Borghi, 2008; C.E.C.M.A., 2006; CIDETER, 2009a). Una línea similar puede rastrearse en la zona norte de la provincia de Buenos Aires (Chivilcoy, Carlos Casares y 9 de Julio), donde aparece conformado un "distrito" industrial de MA con apoyo del Estado provincial (ver Moltoni & Gorenstein, 2010). Finalmente más recientemente se ha comenzado a ejecutar desde el Estado nacional y con apoyo del BID, el programa "Desarrollo del centro de transferencia de resultados de investigación, desarrollo e innovación del aglomerado metalmecánico del cordón agroindustrial santafecino" (AProMeCAS) , con eje en la localidad de Las Parejas.

A su vez, y como dato relevante de la magnitud de estas políticas regionales, además de los programas específicos a esta región, se aplicaron desde el ámbito público en Argentina 111 programas similares de apoyo a iniciativas regionales, 11 de las cuales adoptaron el nombre de "cluster" (Naclerio, 2010). Es decir, existió una notable adopción de las iniciativas de aglomeración en las acciones de regeneración económica regional.

El documento oficial que respaldaba estas iniciativas de regeneración económica había adoptado la idea de "sistemas productivos locales" como fundamento de la mejora de competitividad regional, y los había definido como "sistemas que vinculan unidades productivas -en particular micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) localizadas en un territorio- para desarrollar acciones o estrategias conjuntas" (Naclerio, 2010, p. 26). El argumento central era que las empresas locales deberían actuar colectivamente para obtener competitividad en un espacio más o menos local y territorialmente definido, y los programas oficiales debían fortalecer la conformación de procesos de aglomeración empresarial, promoviendo esos esquemas asociativos empresario-institucionales a nivel local. Un aspecto central de estos programas era el funcionamiento de las instituciones locales que tenían la función de promoción de actividades innovadoras empresariales, difusión y transferencia de conocimiento y la provisión de servicios empresariales (ej. capacitaciones), al tiempo que debían generar la coordinación democrática de los procesos decisorios locales sobre los objetivos del desarrollo en los ámbitos de influencia de los programas (las raíces de estas herramientas pueden rastrearse en Amin, 1999; Amin & Thrift, 1995; Braczyk, Cooke, & Heidenreich, 1998; Cooke & Morgan, 1998).

Ahora bien, sostendremos que dichas políticas y sus teorías –usualmente agrupadas

bajo el "nuevo regionalismo"- tienen algunas debilidades que intentaremos abordar empíricamente sobre el estudio de caso. A modo de resumen destacamos los siguientes aspectos :

En primer lugar, las políticas derivadas de los conceptos nuevo regionalistas, han tenido una fuerte tendencia a homogeneizar los espacios regionales, o a sugerir que toda forma de aglomeración y proximidad territorial puede beneficiarse por la interacción cooperativa de sus actores económicos e institucionales locales, en ocasiones reduciendo el problema del desarrollo regional a un aspecto cuasi-técnico (de introducción de variables como la articulación entre firmas, o a través de la creación de instituciones locales de soporte a las actividades de las firmas: R&D, etc.). Esto es, mejorando la "oferta" económica local, ya que cuando más densa y compleja la red institucional en el territorio, mejores las potencialidades para el desarrollo. Aunque ése ha sido un importante aporte del regionalismo, se ha avanzado también en entender que, en ocasiones, los actores participantes de la construcción regional pueden ser distantes (más allá de lo definible como dentro de ciertos límites territoriales), y que por tanto, las regiones pueden construirse simultáneamente por vínculos (económicos e institucionales) supranacionales y nacionales, que penetran permanentemente esas realidades locales y regionales, y sugiriendo que la proximidad topográfica por sí misma no es el único indicador de articulaciones coherentes posibles que derivan en competitividad. En definitiva, la crítica invitaba a explorar redes de producción translocales como disparadores de la competitividad (Amin & Cohendet, 2004; Amin & Roberts, 2008; Farole, Rodríguez-Pose, & Storper, 2009; Gertler, 2008; Storper, 2008).

En segundo lugar, muchas de las teorías regionalistas han inspirado políticas que han tendido a confiar en un proceso de desarrollo basado en la fuerza local, parroquial y endógena, fruto de esas mediaciones "próximas" que deben fortalecerse entre empresas e instituciones. Sin embargo, las mediaciones institucionales que contienen las regiones y las diferentes instancias que interactúan en su producción (actores locales, regionales, nacionales e incluso internacionales) hacen más compleja la posibilidad de cooperación y consenso. Las regiones suelen ser más bien resultado de ensambles y conexiones variables que eventualmente pueden consolidarse en un espacio determinado, pero que reclutan una serie variada de intereses, con actores de tamaños heterogéneos que manifiestan diferentes proyectos políticos, con elites locales que pueden cooptar los programas de desarrollo en su propio beneficio, y que no necesariamente se consolidan como fruto de la cooperación (Allen, 2010; Allen & Cochrane, 2007). Incluso los procesos regionales pueden materializarse como parte de un esquema de regionalización impartido desde el Estado nacional (Vigil, 2013a). Por tanto, el hecho de fomentar las redes territoriales de pymes debe enmarcarse en un análisis (y sinceramiento) de comprensión de las lógicas e intereses por las cuales se llevan adelante las iniciativas de desarrollo regional antes que suponer la capacidad cooperativa y armónica parroquial.

Finalmente, la excesiva focalización hacia el interior de la región que emerge de

los enfoques regionalistas ha impedido introducir adecuadamente la influencia de las dinámicas sectoriales y macro nacionales en el comportamiento regional. Los regionalistas han trabajado mayormente sobre un esquema de gobernanza horizontal tendiente a explicar la articulación entre actores productivos o económicos e institucionales (públicos y privados) locales/regionales, en ocasiones relegando la manera en que las dinámicas del sector económico y del Estado (nacional) se articulan con el sistema productivo regional. De hecho, estas iniciativas de regeneración económica sobre la región bajo estudio parten de acciones implementadas desde el Estado nacional e incluso de organismos internacionales de financiamiento, que no son usualmente incluidos en el marco conceptual. En el caso argentino, esa desarticulación de los análisis regionales con los sectoriales fue además profundizada por los propios análisis y políticas "sectoriales", que tenían propuestas contradictorias sobre la vinculación con el espacio regional. Por ejemplo, los análisis de los organismos estatales nacionales sobre el sector de MA no introdujeron una visión "regional" de la estrategia de desarrollo, e incluso mostraban "cierta preocupación" hacia las políticas regionales existentes. Por ejemplo, se indicaba que:

[la] alta concentración de las fábricas y proveedores en la provincia de Santa Fe, no contribuye al desarrollo territorial que se busca a través de este sector, por eso desde el Estado se deben generar líneas de promoción para el desarrollo de industrias de maquinaria agrícola en Formosa, Santiago del Estero, Entre Ríos, San Luis, Salta, Tucumán, entre otras (Bragachini, 2008) (énfasis agregado).

A su vez, y paradojalmente, mientras la política sectorial sobre la MA indicaba la preocupación por la concentración de la aglomeración, el Estado (a través del Ministerio de Agricultura), publicaba una línea editorial sobre las ventajas de los procesos de aglomeración en las zonas de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires (ver Moltoni, 2014), precisamente en la región que estudiamos.

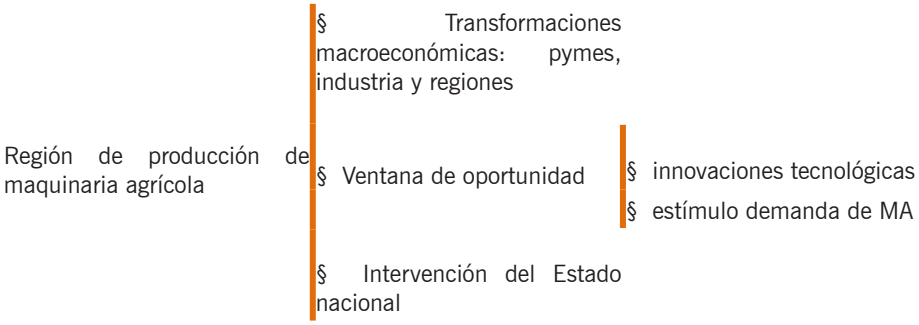
Como resultado, estas desarticulaciones y desatenciones generaron una propuesta política regional difusa y contradictoria, y no conducía a un entendimiento del problema regional en su complejidad, que abra las explicaciones causales, que permita cuestionar el instrumental teórico metodológico y los elementos conceptuales limitados, y que permita reconsiderar la posibilidad de arribar a un nuevo resultado que pueda explicar el funcionamiento de los diferentes procesos que intervienen en la configuración y performance de la región (como intentaremos mostrar en el estudio de caso).

3. Reabriendo las explicaciones sobre el problema regional: hacia una rearticulación macroeconómica, sectorial y regional.

Ahora bien, ¿cómo reabrir la comprensión del problema regional más allá de la explicación que ofrecen los enfoques regionalistas? Con eje en la región mencionada, proponemos un ejercicio que permita situar los análisis y políticas regionales en un escenario más complejo y realista. Destacaremos tres elementos que, consideramos, han tenido un rol importante en el comportamiento del performance regional de la producción de MA más allá de sus eventuales dinámicas internas cooperativas: a)

la ubicación del proceso de construcción de la región de la MA en el marco de las transformaciones macroeconómicas recientes de Argentina (esto es, entender la región en un proyecto político más amplio), b) la descripción de lo que denominaremos como ventana de oportunidad para incluir ciertos factores que estimularon un cambio tecnológico y que mejoraron la demanda de MA regional, y c) una serie de acciones desplegadas por la instancia nacional del Estado vinculadas directamente a potenciar la regeneración económica regional de la MA (ver figura 3).

Figura 3



3.1. La colocación de la región en el proceso de transformaciones económicas recientes: post-convertibilidad y un ¿nuevo? modelo ¿reindustrializador? con base en las ¿regiones productivas?

Un primer elemento para resituar el problema regional es su colocación en el marco de transformaciones político-económicas recientes de la Argentina, destacando la orientación que se intentó desplegar con las políticas e incluyendo algunas debilidades de la dirección que fue obteniendo el proceso.

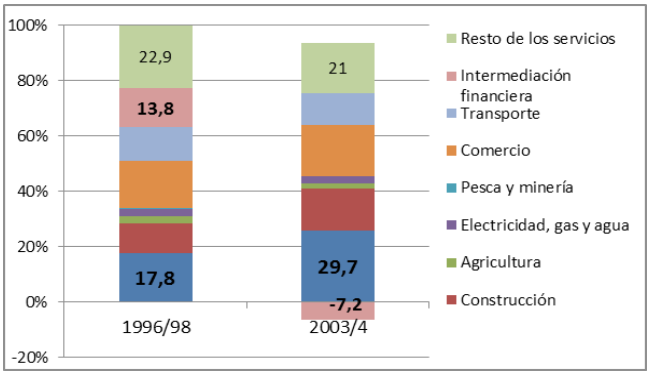
Es conocido que Argentina tuvo un punto crítico en 2001 con su crisis político-económica. Antes de ello, su economía estuvo caracterizada por la herencia de un profundo ajuste estructural que tuvo lugar desde fines de los 80s y durante todos los 90s, inspirado en un modelo neoliberal de crecimiento que estaba en línea con las reformas propuestas en el usualmente denominado Consenso de Washington, y cuyas consecuencias nocivas para la industria fueron ampliamente descriptas y analizadas (Azpiazu, Basualdo, & Schorr, 2001; Basualdo, 2000; Nochteff, 2000). Luego de 2001, la economía Argentina entró en lo que los economistas denominan período de post-convertibilidad. La política económica post-crisis estuvo caracterizada por un paquete de medidas y políticas quizá heterodoxas y que intentaba romper con los consejos ortodoxos que dominaron los 90s. Incluyó un nuevo esquema macro-económico con un tipo de cambio diferente (por devaluación) que redefinió la relación interna/externa del sector industrial otrora constreñido naturalmente por el tipo de cambio, una tendencia (aun con dificultades) hacia un ensayo de reindustrialización de la economía por sustitución de importaciones, con intentos de valorizar al sector productivo por sobre el financiero (Kulfas & Schorr, 2003), con incentivos a la reutilización de la capacidad ociosa (Acosta, Priotti, Reyna, Meiners, & Diaz, 2011),

con mayor estímulo a la demanda doméstica y recomposición del poder de compra de la población (al menos hasta entrado el 2013).

La atención desde la instancia nacional al sector industrial y en particular a las PyMEs fue expresada en varios documentos oficiales, discursos, programas, y acciones políticas (MEyFP, 2011; MI, 2011; MPFIPS, 2004). Solo a modo de ejemplo de la dirección que se intentaba otorgar al proceso económico surgieron medidas como el apoyo financiero y/o beneficios impositivos para la promocion de empresas en varios sectores (ej. Autopartista, biotecnológico, etc.) y se promocionaron regímenes impositivos especiales para proveedores y productores. A su vez, una nueva Ley de Promoción de la Inversión daba a las PyMEs una serie de beneficios impositivos cuando reinvertían sus utilidades en bienes de capital (Moro & Gentili, 2006). Además de una serie variadas de medidas y programas para la promoción de la industria local, programas de descuento de tasas de interés para PyMEs, programas para capacitación intra-firma, programa de promoción de las exportaciones, etc. (ver Alfini, 2013, para un resumen de políticas industriales y de PYMEs).

Por otro lado, durante el período post crisis 2001, hubo algunos indicios de recuperación económica: creció la demanda agregada, seguida de un crecimiento de las exportaciones tanto de commodities como de manufacturas (las últimas pasaron del 60% al 72% de 2003 al 2009, y dentro de ello los productos de origen industrial fueron los que más crecieron, de 27% a 35%). La economía en general y el sector industrial en particular tuvieron un repunte importante, incluso -de acuerdo a la CEPAL-, la tasa de crecimiento anual había crecido más rápido y mas alto que el resto de los países de América Latina (alrededor del 7,5%) (Azpiazu & Schorr, 2010). Tambien, de acuerdo a reportes oficiales, se indicaba que para la mitad de la década del 2000 la industria había crecido más en su contribución al PBI en relación con el periodo neoliberal anterior. Por ejemplo, considerando años selectivos (1998-2003/4) la participación en el producto bruto interno del sector “bienes” subió de 33.9% a 52.0%, y la “industria” subió 17.8% a 29.7%, mientras que el sector servicios bajó de 66.1% a 48.0% y las actividades de intermediación financiera descendieron del 13.8% a -7.2% del PBI (Figura 4).

Figura 4: Argentina: composición y transformación de los porcentuales del PBI (años seleccionados)



Fuente MECON 2005

Debe mencionarse sin embargo que no son pocas las voces que han indicado que aún no ha habido cambios estructurales significativos entre ambos períodos cuando se analizan los resultados económicos obtenidos, sobre todo en lo que refiere a la regeneración económica regional (Azpiazu, Manzanelli, & Schorr, 2012; Azpiazu & Schorr, 2010; Gorenstein, 2012). Por ejemplo, Gorenstein (2012) ha indicado que durante la postconvertibilidad se profundizó el desarrollo desigual inter e intra regional en muchos de los circuitos regionales de producción del norte argentino (ej. algodón, azúcar, soja, tabaco, yerba mate) con desanclajes entre los beneficios obtenidos por el capital trasnacional y el requerido enraizamiento que éste debiera tener con los entramados productivos. Se ha indicado además que se mantiene aún un perfil de especialización regional productiva e inserción externa basado en la explotación de recursos naturales, con bajo valor agregado, gran dependencia tecnológica (que genera una sustitución trunca, déficit comercial y luego, problemas de obtención de divisas) y con una visible continuidad de concentración y extranjerización económica (Schorr, 2013).

Esta breve descripción permite entonces ubicar el fomento a las aglomeraciones productivas no como un hecho aislado regional, sino en el marco de un proceso de transformaciones durante la postconvertibilidad Argentina que –aun con dificultades y cuentas pendientes tendió a focalizar en la tríada industria, pymes, y regiones. Este argumento inicial de colocar la región en este esquema de transformaciones en el modelo de desarrollo permite explicar, como veremos luego, una serie de acciones específicas de intervención estatal en la región de MA.

3.2. Ventana de oportunidad para la MA: transformaciones tecnológicas y precios de commodities como dinamizadores de la demanda post 2001

En el contexto de esas transformaciones, e incluso facilitado por éstas, otro de los elementos de explicación del performance de la región de MA que quisiéramos introducir

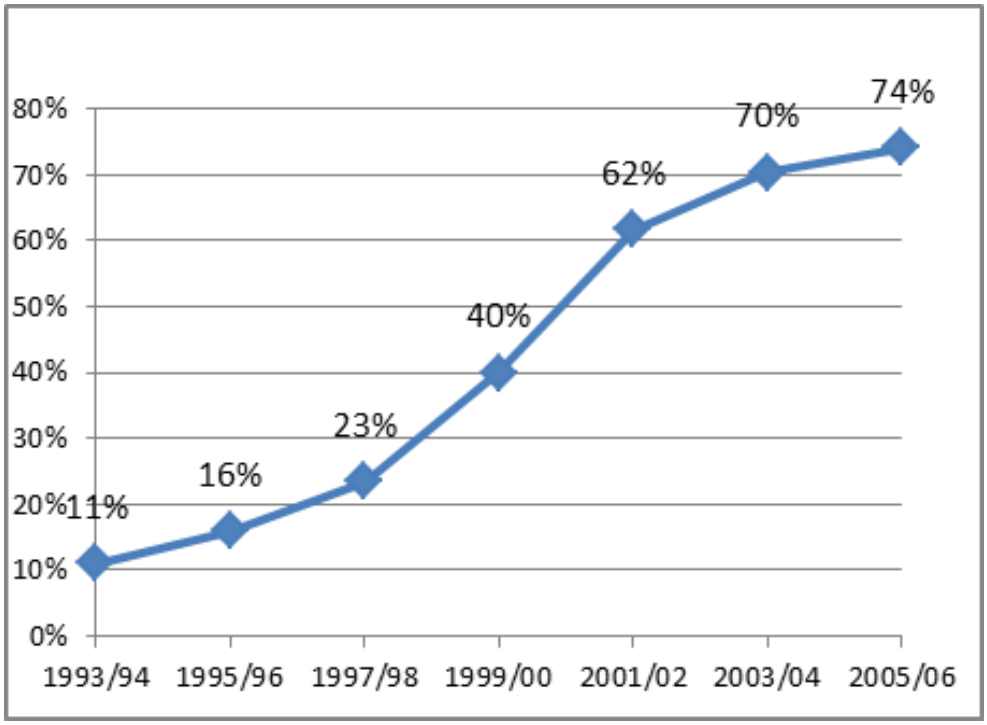
aquí refiere a lo que hemos identificado con la idea de "ventana de oportunidad" (ej. Pérez, 1996) para aludir a la manera en que se fue constituyendo un entorno de actuación directamente favorable a la producción de MA y que abría las posibilidades a las empresas de reestructurar sus sistemas productivos hacia la ocupación de nichos con mayor valor agregado, y permitiendo con ello contribuir a explicar el performance de la región de la MA post-2001. Proponemos explorar dos dinámicas constituyentes de este entorno de actuación: la primera referida a las transformaciones recientes del perfil tecnológico demandado desde el agro (Bielschowsky, 2010) a gran parte del sistema de industrias del proceso productivo de la MA para avanzar en la frontera tecnológica, y la segunda referida a las características del mercado de precios internacionales de commodities que actuaba favorablemente para la activación de la demanda de MA al incidir sobre la rentabilidad del productor agropecuario. En ambos casos, su potencialidad sobre la región cobró fuerzas con posterioridad al 2001, precisamente, en el marco de trasformaciones de la postconvertibilidad.

Respecto de la primera dinámica, suele indicarse que se asiste a un período de transición de la producción de MA en Argentina que podría ser visto como de acomodamiento hacia un cambio de paradigma tecnológico-económico que permitiría a las empresas dar un salto cualitativo (entrar por la ventana…) hacia esquemas más avanzados de agregación de valor. Este cambio de paradigma tecnológico ha venido de la mano de una serie de elementos: uno de ellos indudablemente ha sido la introducción de la siembra directa como estrategia de producción agrícola, que ha permitido mejorar la productividad manteniendo estándares razonables de conservación de los suelos. Aunque suele indicarse que estas prácticas en Argentina se remontan (al menos en etapas experimentales) a fines de los 80s (Derpsch & Friedrich, 2009; Maroni, 2006; Trigo, Cap, Malach, & Villarreal, 2009), su adopción ha sido más reciente, con un marcado aumento en 2001 (ver Figura 5) convirtiendo desde entonces a la Argentina en líder mundial en esta estrategia de manejo agronómico.

A la par de esta oportunidad que se abría a la MA, se incorporaron a las transformaciones sobre el perfil tecnológico del agro los "avances" logrados en las experimentaciones agroquímicas (fertilizantes, herbicidas, insecticidas y fungicidas), en especial del herbicida glifosato, y los "avances" en las innovaciones biológicas para la utilización de organismos genéticamente modificados (ej. desarrollo y comercialización de semillas resistente al herbicida glifosato) que permitieron un incremento en los rendimientos de los cultivos y del tiempo de cosecha (Pierri & Abramovsky, 2009). Por ejemplo y particularmente, la creación de la semilla de soja (cultivo significativo en Argentina) resistente a ese herbicida a mediados de los 90s, incrementó exponencialmente su uso en los años siguientes: de 1.800.000ha en la campaña 97/98 a 15.859.058 ha en la campaña 2005/06 (Trigo & Cap, 2006), acelerando a su vez el uso del herbicida . Finalmente, la agricultura de precisión completó el paquete de transformaciones constituyendo un avance tecnológico que implicaba el desarrollo de sistemas de posicionamiento global (GPS) para ubicar de manera geo-referenciada a la maquinaria, de modo de registrar parámetros agronómicos dentro de un mismo lote con la mayor

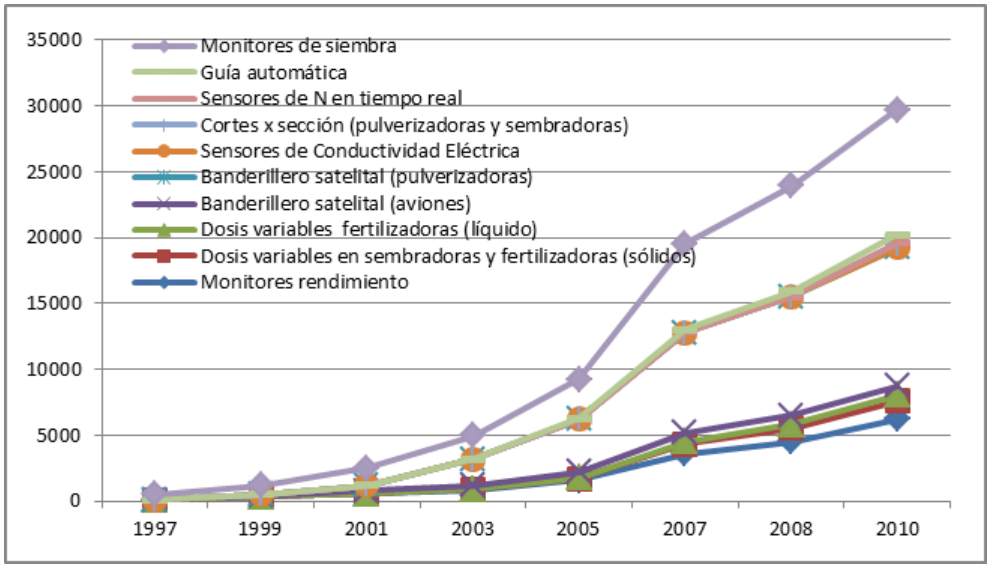
precisión posible para luego mejorar la aplicación de los insumos en dosis variables dependientes de la propia "potencialidad agronómica" del lote (Maroni, 2006). La incorporación de estas innovaciones al mercado argentino, con posterioridad al 2001 ha sido notable (Figura 6).

Figura 5: Argentina: evolución porcentual del área cultivada bajo siembra directa, 1993-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos del MAGyP y de Derpsch y Friedrich: 2009.
Nota: Para 2010, el área cultivada bajo siembra directa era del 81% (Bragachini, 2011)

Figura 6: Argentina: evolución de las ventas de agrocomponentes vinculados a la agricultura de precisión 1997-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INTA Manfredi y Bragachini (2011)

La MA Argentina se encontró entonces, con mayor claridad con posterioridad al 2001, con la posibilidad de mejorar su potencial productivo de la mano de los aumentos de productividad del agro, mayores rendimientos de algunos cultivos, en especial de la soja, y la apertura de una demanda de implementos agrícolas vinculados a la agricultura de precisión que intentaban mejorar el valor agregado de la MA y que demandaba a dicho sector una adaptación al paradigma tecnológico. Esta "oportunidad" fue por cierto bien percibida por los actores económicos de la región bajo estudio. En un reciente reporte de coyuntura, se indicaba:

[…] la MA, está cambiando fuertemente en el concepto de su diseño y desarrollo; dejando de ser una manufactura de tipo metalmecánica, para incorporar nuevos materiales y nuevas tecnologías, logrando así una MA especializada para siembra directa precisa. Donde los empresarios se encuentran transitando un nuevo paradigma, 'dejar de fabricar fierros' para producir 'tecnologías agroindustriales' (Secretaría. de.Producción.Municipalidad.de.Las.Parejas, 2014, p. 30)

Junto a estos factores "externos" a la dinámica territorial de las empresas de la MA, la segunda dinámica que contribuyó a consolidar la ventana de oportunidad fue el comportamiento favorable con posterioridad al 2000 del mercado de precios internacionales para ciertos commodities, y que contribuyó complementariamente a sostener la demanda de MA a través de sus efectos en la rentabilidad del productor agrícola. La dinámica de la demanda puede facilitar el aprendizaje tecnológico, desde que posibilitaría colocar una producción creciente minimizando la proyección del riesgo en los negocios y mejorando la oportunidad de experimentar con innovaciones

incrementales en productos y procesos. En Argentina, este ha sido un aspecto importante, al punto que se ha indicado que ha existido un paralelismo perfecto entre los rendimientos y precios en el agro, y las ventas del sector de MA (Bragachini, 2008, p. 2). Más aun, en reportes coyunturales sobre las estimaciones para el sector, analistas de la región de la MA indicaban:

"La expansión esperada para la agricultura generará un mercado interno relevante a la cadena de valor, estimado en unas 7.500 sembradoras (frente a las 3.700 actuales), 3.500 cosechadoras (1.400 hoy) y 10.500 tractores (6.700 hoy), que junto a la demanda estimada para el resto de la maquinaria agrícola permiten proyectar un volumen de mercado cercano a los U$D 2.100 millones" (Secretaría.de.Producción. Municipalidad.de.Las.Parejas, 2014, p. 31)

Existe un relativo consenso respecto a que gran parte del cambio en los niveles de precios del mercado alimenticio (global) desde los 2000s, parecería revestir un carácter estructural (Kosacoff & Campanario, 2007; Llach & Harriague, 2008; Trostle, 2008). A modo de ejercicio, el Índice de Precios Alimenticios del Fondo Monetario Internacional muestra un crecimiento sostenido en la última década (con un relativo estancamiento en la primera mitad de los '90s y un declive en la segunda mitad de los 90s) (Figura 8). En Argentina, con posterioridad al 2001, la dinamización de la demanda de MA vino particularmente con el aumento del precio de ciertos commodities, como la soja (Figura 9) que, como mencionamos, en términos de superficie cultivada y de participación de su cadena de valor agroindustrial en el PBI argentino es importante (ver también Figuras 10 y 11 en recuadro). El ciclo del precio de este comodity coincide en parte no solo con el comportamiento del índice de precios alimenticios global, sino también con las etapas de configuración tecnológica del agro argentino: modernización tecnológica y abrupta capitalización en base a crédito coincidente con el clima de negocios de la primera mitad de los 90s con un precio sostenido del comodity, incorporación de tecnologías ahorradoras de costos en virtud de precios internacionales declinantes y condiciones macroeconómicas precarias durante la segunda mitad de los 90s, y consolidación del paquete tecnológico y nueva conformación organizacional en el sector agrícola y de la MA en Argentina con posterioridad al 2000 al paso del aumento del precio de la soja (Bisang, 2007).

Figura 7: índice de precios de alimentos del FMI (incluye índice de cereales, aceites vegetales, carne, seefood, azúcar, bananas, y naranjas (2005 = 100)

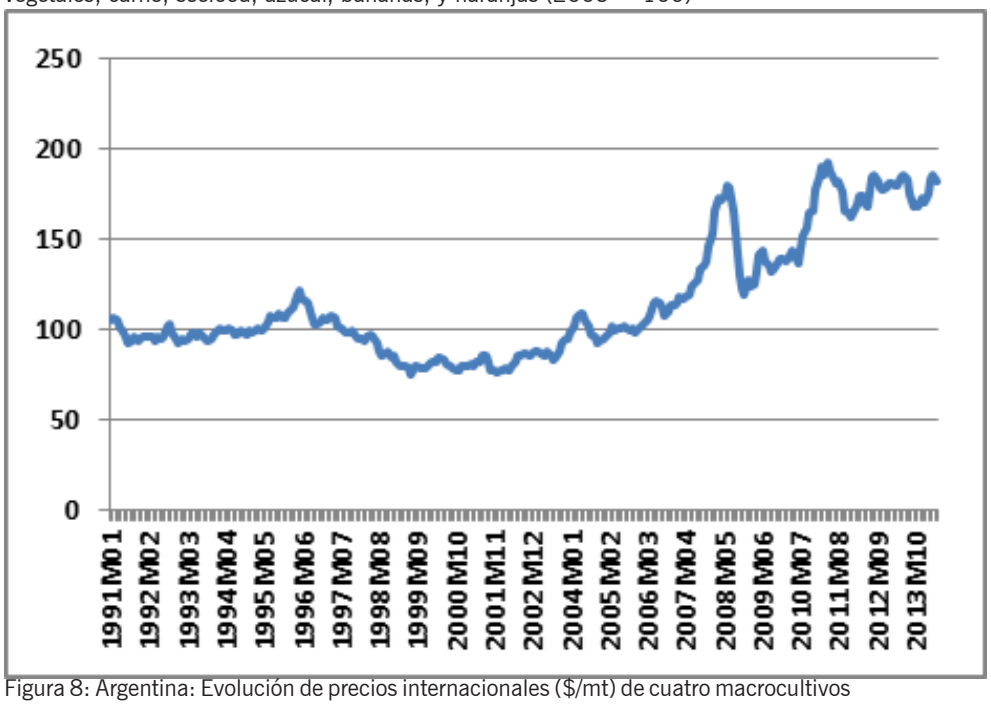
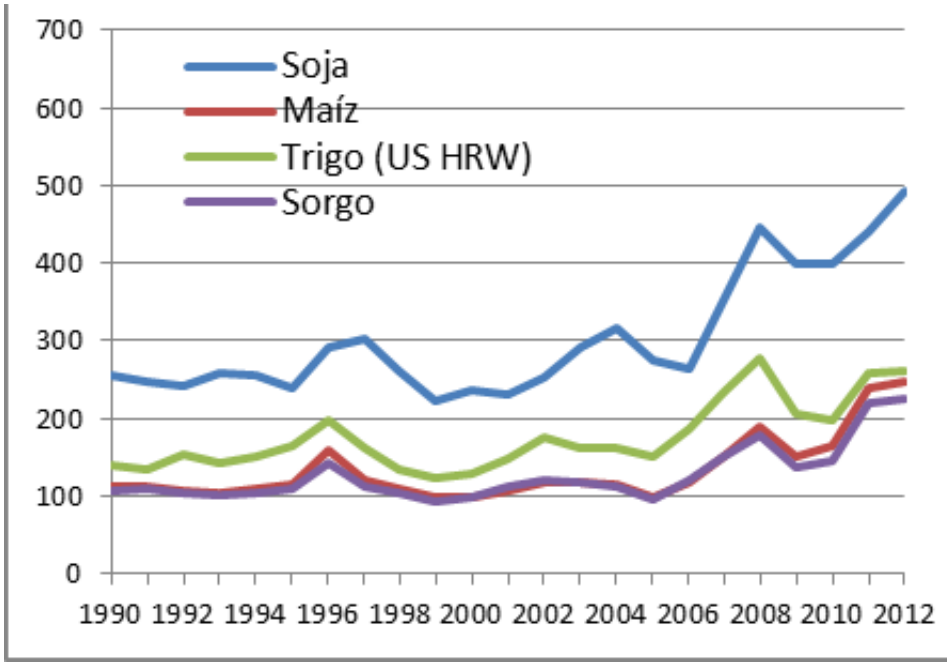


Figura 8: Argentina: Evolución de precios internacionales ($/mt) de cuatro macrocultivos seleccionados, 1990-2012

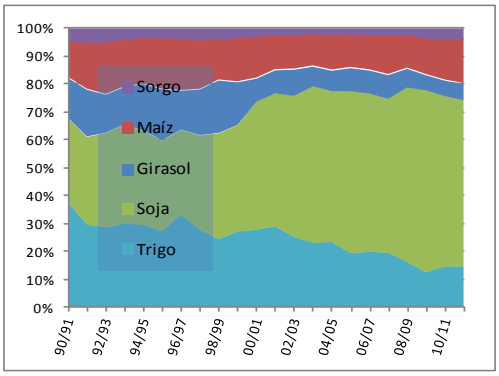


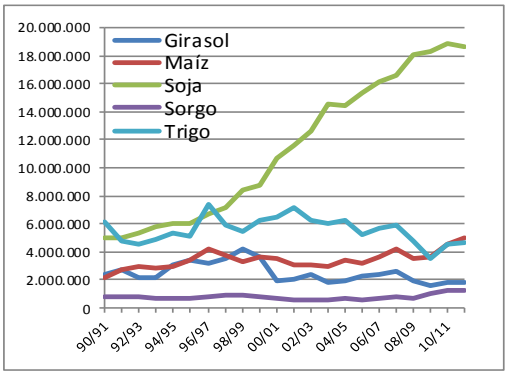
Fuente: elaboración propia con datos del World Bank Commodity Price Data (PinkSheet). Precios USD 2005.

Estos dos elementos que hemos descripto como componentes de la ventana de oportunidad en el marco de las transformaciones político-económicas pos 2001 no siempre han estado presentes en el marco explicativo de los enfoques regionalistas y sin embargo, como intentamos mostrar, son significativos para el análisis y descripción del proceso regional.

Evolución cultivo de soja en Argentina

La evolución del cultivo de soja en Argentina es significativa: ha pasado de representar el 0,20% de la superficie total implantada en 1969/70 a un 31% y un 59% en las campañas de 1991/92 y 2011/12 respectivamente (Figuras 10 y 11).





3.3. El Estado nacional y la política sectorial de maquinaria agrícola en el comportamiento regional

Hasta aquí, hemos venido remarcando que ha existido una desatencion en los análisis regionalistas a ciertas dinamicas que podían tener una implicancia significativa en el performance regional, y que ello aparecía en la base conceptual misma regionalista que tendía a priorizar las relaciones horizontales locales. Indicamos a su vez que esas desatenciones no habían permitido comprender (en el ámbito de las políticas públicas) la complejidad del esquema (y del problema) regional. Avanzamos entonces en describir una serie de elementos que permitían abrir el análisis sobre los determinantes del comportamiento de la producción de MA regional. Por ejemplo, dijimos que luego del 2001, existió una propuesta de desarrollo que tendía a priorizar y articular elementos como la (re)industrialización, el apoyo a la PYME y el fomento de las economías regionales, y que esos elementos, en base a nuestro argumento, permitían re ubicar y comprender el comportamiento de la región de la producción de MA con mayor complejidad que una simple mirada bottom up de actores cooperativos. Describimos también brevemente la idea de ventana de oportunidad para mencionar

cómo, con posterioridad al 2001, se había generado desde el sector agropecuario un entorno favorable a la producción de MA que habilitaba una mayor agregación de valor tecnológico a una parte del entramado productivo al tiempo que un crecimiento sostenido de su demanda.

Ahora, como tercer elemento de "apertura" del comportamiento regional, describiremos la manera en que la intervención de las instancias institucionales estatales (en particular nacional) ha contribuido también a explicar la complejidad del problema regional y su dinámica, y que, reiteramos, no suelen ser visualizadas en los enfoques de la gobernanza regional horizontal.

Para interpretar mejor la intervención estatal nacional durante los 2000s, debe quizá mencionarse que hacia el final de los 90s el comportamiento del sector de la MA mostraba dificultades: para 2001 las ventas totales del sector habían decaído un 44% (de USD 1.130 millones a USD 630 millones), con una caída similar (-44%) de las ventas de producción doméstica (de USD 945 millones a USD 530 millones). Todos los subsectores dentro de la producción de MA tuvieron un balance comercial negativo, en particular para cosechadoras y tractores, dos de los subsectores con producción concentrada en empresas trasnacionales, como hemos visto. Las importaciones del sector eran de alrededor de USD 120 millones, siete veces el monto de las exportaciones. Desde 2002, los informes trimestrales que comenzó a generar la oficina nacional de información estadística (INDEC) indicaban que la venta de MA (en todos los subsectores) había crecido significativamente (Figura 11), pero que la demanda interna no estaba siendo satisfecha con producción doméstica, e incluso que la brecha se abría cada vez más, en particular, durante los primeros tres años de medición (Figura 12).

Figura 11: Argentina: evolución de las ventas de MA (unidades y millones de $), 2002-2010

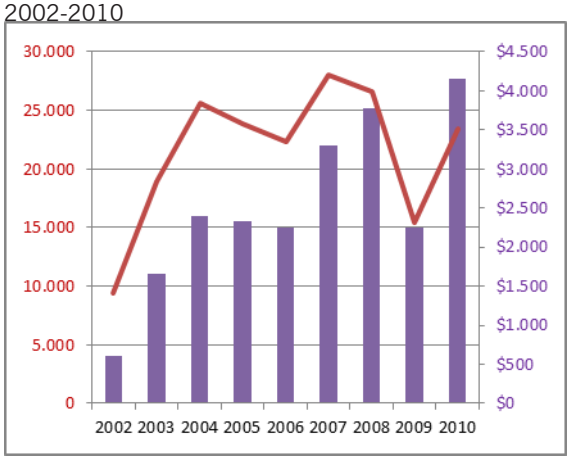
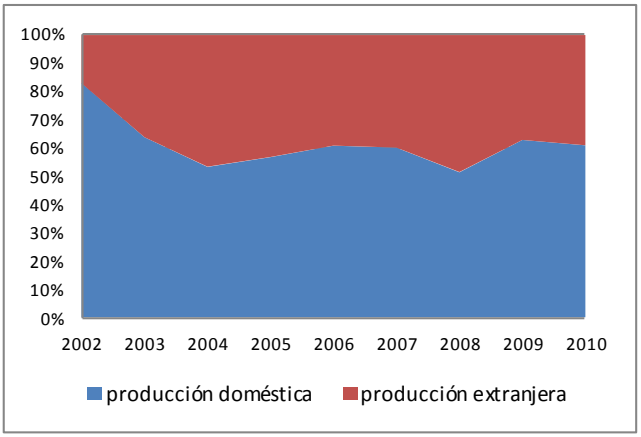


Figura 12: Argentina: participación porcentual de la producción (ventas) de maquinaria en la demanda interna de acuerdo al origen de la producción, 2002-2010



En ese contexto sectorial, el accionar estatal (nacional) fue significativo. Por ejemplo, en primer lugar, luego de 2001, y quizá una de las acciones estratégicas más significativas, se impulsó desde la instancia nacional (a través del Ministerio de Economía y Producción) el denominado FORO Nacional de Competitividad de la Maquinaria Agrícola, que dio el puntapié para conformar la arena de discusión y articulación de los intereses del sector, y que tendía precisamente a incluir a una variada gama de instituciones del ámbito público y privado, de diferentes niveles o geografías institucionales (nacionales, regionales, locales) así como firmas, incluyendo productores, proveedores, partistas, etc. Su objetivo, plasmado en un documento base firmado por todos los actores participantes, era desarrollar estrategias de acción conjuntas para mejorar el performance económico del sector, incluyendo aspectos como: i) la ampliación de la participación de la producción nacional en la demanda interna (una de las dificultades que vimos antes); ii) la mejora de las capacidades tecnológicas de las firmas; iii) el aumento de la incorporación de valor agregado a los productos; iv) el fortalecimiento de la vinculación de las firmas con las instituciones tecnológicas; y v) la mejora de la inserción externa (sobre todo del subsector implementos y agropartes, mayormente destinado al mercado interno) (Foro.Nacional.de.Competitividad.de.la.Maquinaria. Agrícola, 2004, p. 8). El Foro actuó como el primer elemento multidisciplinario y de articulación de instituciones de geografías múltiples que delineó las pautas básicas del sector.

Al mismo tiempo en que se gestaban los objetivos del FORO, el Estado nacional, a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva actuó en un doble rol en el fortalecimiento del sector y la región de la producción de MA. Por un lado, fomentando las áreas de I&D vinculada al sector metalmecánica/MA estableciendo a dicho sector como área prioritaria para asignar financiamiento a proyectos del sistema nacional de investigación a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), de la Agencia Nacional de Promoción Científica (ANPCyT).

Por otro, generando estímulos directamente sobre el sector empresarial, estableciendo líneas de crédito para los productores de MA, a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) de la ANPCyT para financiar subsidios a empresas individuales o aglomeradas (ver Seval, Vigil, & Fernández, 2013).

En línea con los objetivos del FORO el Estado Nacional trabajó a su vez con posterioridad al 2002 en el fortalecimiento y promoción de las actividades vinculadas a la mejora de la oferta exportable de producción doméstica en el sector y la región de MA. Así, desde inicios del período de posconvertibilidad, el Estado nacional, a través del Ministerio de Industrias generó en la región bajo estudio una primera línea de apoyo a la oferta exportable financiando la conformación de un Consorcio de Exportación (denominado Con-Sur, con eje en la localidad de Las Parejas) cuyo objetivo fue preparar "ejemplificativamente" a un grupo de firmas para externalizar su producción, seleccionando mercados externos a los cuales fuese posible y deseable ingresar, de manera que actúan como impulso al resto de las empresas de la región (CIDETER, 2009a). En la misma línea el Estado nacional gestionó luego y financió con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores una feria inversa de exportaciones denominada AGRO SHOWROOM con epicentro en Las Parejas, Armstrong y Marcos Juárez, tendiente a dar a conocer las potencialidades de la MA Argentina, y que se convirtió en una de las ferias más importantes del país en MA (CIDETER, 2009b).

En el mismo sentido de fomentar la oferta exportable, el Estado nacional actuó –por medio del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca- abriendo opciones al proceso productivo regional a través de la generación de reportes e informes sobre el estado de situación de la oferta local y demanda global de MA, indicando sobre los posibles nichos de exportación de la producción doméstica de acuerdo a la potencialidad de la producción local y de la situación de la demanda sobre dichos productos por clientes externos . A modo de ejemplo, solo en la web del proyecto y del organismo encargado de su ejecución (INTA) existe un listado de 21 informes con descripción y análisis de situaciones coyunturales de la producción de MA, descripción de posibles mercados externos para la producción doméstica, demandas actuales y perspectivas, impactos del desarrollo actual de la MA, y análisis de debilidades del entramado local.

A la par de los informes sobre la oferta y demanda potencial para la producción local de MA, otro organismo del Estado nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) gestionó el Programa de Promoción Sectorial (PPS) para fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones Argentinas. Para el caso de la MA, además de la asistencia técnica, se generaron una serie de informes con descripción y análisis de los mecanismos necesarios de exportación con información detallada sobre los perfiles de mercados potenciales (ej. Rusia, Sudáfrica, Australia, Brasil, etc.) y con descripción de información sobre la logística de la exportación (secuencias, documentos necesarios, distribuidores, organismos útiles, etc.) (ver Fundación.ExporAR, 2008; UNIDO, 2008).

Estado Nacional y la MA regional	§ Ministerio de Economía	§ Foro Competitividad MA
	§ Ministerio de Ciencia Tecnología (ANPCyT)	§ FONCYT: I+D metalmecánica/MA
		§ FONTAR: empresas
	§ Ministerio de Industrias	§ Con-Sur
		§ SPL: cluster
		§ INTI: acuerdos bilaterales
	§ Ministerio de Relaciones Exteriores	§ Programa de Promoción Sectorial
		§ Agro Show Room
	§ Ministerio de Agricultura (INTA)	§ Informes coyuntura oferta/demanda MA
		§ Proyecto PRECOP II
		§ Programa Agregado de Valor
	§ Ministerio de Trabajo	§ Programa RePRO

Además de fomentar la oferta exportable directamente en la región de MA, el Estado nacional avanzó en la generación de mercados concretos para la MA: gestionó por ejemplo, a través del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), una serie de acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno Venezolano con el objetivo de introducir la producción doméstica en dichos mercados (Solanas, Campisi, & Risso, 2009). Los acuerdos se basaban en la oferta a Venezuela de asistencia técnica para implementar un paquete tecnológico (agricultura de precisión y siembra directa) para contribuir a lograr la Soberanía y Seguridad Alimentaria. Como contraprestación, Venezuela comprometía a comprar U$S 500 Millones en MA Argentinas durante 2006 y 2011. Como dato, para 2006, y con un incremento del 81% de las exportaciones en MA Argentina, Venezuela representaba hasta casi el 60% del destino de todas las exportaciones (Bragachini, 2008, 2014), lo que marcaba la importancia del acuerdo. Otras acciones estatales (nacionales) podrían mencionarse (como por ejemplo, la intervención nacional del Ministerio de Trabajo con el Programa de Recuperación Productiva (RePro) con financiamiento para las empresas de la región de la MA para evitar despidos durante el estancamiento de las ventas de MA ocurrida en 2008/9), aunque sería sobre abundante. Lo que intentamos mostrar son algunas de las formas

de intervención directas sobre el sector y la región de MA para abrir y complejizar el análisis de las propuestas regionalistas.

3.4. La paradoja de la intervención en la política regional

Debe quedar claro que no es nuestra intención configurar un programa panfletario de la intervención Estatal (ni del gobierno) en Argentina con posterioridad al 2001, sino solo mencionar la manera en que debería poder releerse el comportamiento regional a la luz de las diferentes dinámicas extra locales que la atraviesan. De hecho, cerrando nuestro argumento, diremos que las herramientas descriptas como formas de intervención pueden ser problemáticas pues han priorizado un solo lado de la moneda: han trabajado principalmente sobre el lado de la promoción y empoderamiento de los actores y espacios económicos. Si bien este es un aspecto ampliamente debatible que excede los objetivos de este trabajo (pues a su vez implica una revisión crítica de la conquista regionalista por autonomía y traspaso de competencias respecto del centralismo estatista, sobre todo en América latina), diremos que no pocos analistas han indicado que el cúmulo de acciones de empoderamiento y promoción –como las que mencionamos a modo de ejemplo- puede conducir a una "inacción" de los actores y espacios económicos que se intentan promover, desde que puede generarse una instancia casi "proteccionista" (y dependiente) con la sobre actuación del Estado (c.f. Chibber, 2008; Wade, 2008).

Por ejemplo, los subsidios del tipo empowerment para la regeneración económica regional en muchos casos suponen una transferencia monetaria a actores económicos que podrían realizar la inversión por cuenta propia, aumentando sus tasas de ganancia y acaparando fondos públicos en detrimento de otras áreas u actores que no están localizados en el área promovida (cf. García & Rofman, 2013) (ver también Aronskind, 2014, p. 5). O puede generarse una pereza innovadora en el empresario local que busca refugiarse en las ventajas y oportunidades que le brindaba la acción estatal encargada de activar la reindustrialización. Si no es una exigencia, los actores económicos podrían por ejemplo optar por ampliar el mercado interno antes que por los mercados de exportación más exigentes, y por tanto, retrasando sus procesos de inversión, eficiencia, e innovación. En el caso de la región bajo análisis este síntoma puede reflejarse en indicadores como el alto porcentaje que el mercado venezolano representaba en las exportaciones de MA (60%, un mercado con bajas barreras de entrada fruto de los acuerdos bilaterales), la escasa toma de créditos por las empresas para financiar innovación (casi el 80% de las empresas durante el 2003-2008 financiaba su inversión casi exclusivamente con sus tasas de ganancias prescindiendo del sistema financiero), la escasa exigencia para la adopción de las normativas de calidad en las empresas, entre otras.

Se requiere por tanto también de herramientas estatales de coordinación y/o control y, eventualmente, de re-direccionamiento sobre los actores económicos y sobre las formas regionales, más allá de las estrategias suaves de promoción y empoderamiento. Avanzar en ese sentido podría darse por ejemplo estableciendo (y monitoreando)

algunos indicadores del performance de los actores económicos regionales beneficiados (ej. exportación, de inversiones, de sus dinámicas innovadoras, de certificación de normas de calidad, ambientales, etc.). Sin embargo, la tensión entre las autonomías regionales y las directrices centralistas será eventualmente una reedición constante del debate del problema regional.

4. Reflexiones finales

Nuestra intención ha sido describir y analizar exploratoriamente cómo puede ampliarse el análisis regional con factores que no suelen estar incorporados en los conceptos regionalistas. En ese sentido, nuestro argumento a lo largo del trabajo ha intentado ir a contrapunto de las debilidades que hemos marcado que existen en dichos enfoques y en las políticas derivadas de ellos, sobre todo en su persistencia (en su mayoría proveniente de algunas vertientes institucionalistas) a fomentar economías de aglomeración y fortalecer el lado de la oferta regional con instituciones de cooperación al servicio de los actores económicos locales (para mejorar escalas y externalidades) como una dinámica de obtención de competitividad y regeneración económica.

En ese marco, propusimos una mirada a un caso significativo del contexto argentino reciente para explorar una serie de variables que permitían abrir la región de la producción de MA y resituar su dinámica en un contexto más amplio. Recolocamos entonces la región en el marco de las transformaciones ocurridas con posterioridad al 2001 en Argentina, y describimos la manera en que dicho espacio fue beneficiado por una serie de programas que iban en línea con el planteamiento macro económico de potenciar un proceso de reindustrialización basado en el impulso a las PYMEs y el fortalecimiento a las regiones productivas, con acompañamiento específicos del Estado nacional a la región de MA para explorar mercados de exportación acordes a las potencialidades de la producción doméstica, fomento de las ferias internacionales e inversas, y promoción y generación de acuerdos multilaterales de comercialización que permitan avanzar en el aprovechamiento de la ventana de oportunidad para la MA.

Son varios los planteamientos que emergen de esta exploración sobre la región. Nos interesa sin embargo remarcar los siguientes. En primer lugar, como hemos mencionado al inicio, se vuelve quizás necesario revisar metodológicamente las estrategias de análisis regionalistas para avanzar más allá de las indagaciones que ponen el acento en la descripción de los procesos bottom up. Si bien no puede aducirse resueltamente que los tres elementos estudiados hayan sido condiciones de posibilidad para el mejor o peor desempeño que verificó la región en el período analizado, sí puede concluirse que el comportamiento de la misma estuvo fuertemente influido “desde fuera” de la región por un conjunto de escenarios (políticos, macroeconómicos, tecnológicos, y en los mercados internacionales de alimentos) que convergieron en el tiempo para darle fuerza al dinamismo “interno”.

En segundo lugar, el planteo expuesto apunta a una reabrir la discusión sobre la importancia de recolocar las estrategias de intervención del Estado (nacional) como

parte activa de la construcción de procesos regionales. Ese reconocimiento (explicito) del accionar estatal permite sincerar la partición de un actor relegado por los enfoques regionalistas pero a su vez altamente necesario no solo para la regeneración económica interna de regiones sino para actuar en la tutela de los desequilibrios interregionales en el marco de economías nacionales.

En tercer lugar, ese sinceramiento de la participación de dinámicas "externas", e incluso de actores institucionales extra locales (ej. estado nacional), podría servir para rediscutir las formas de promoción (políticas y programas) de los espacios regionales en busca de competitividad, más allá del fomento a los procesos de aglomeración. Existe ya un avanzado grado de exigencia de la necesidad de reconocer las variedades de formas regionales sobre las cuales desarrollar políticas y programas más acordes a sus (cambiantes) realidades; ej.: atendiendo a su nivel de desarrollo, su cercanía a la frontera tecnológica, sus path dependences, a la existencia de heterogeneidades internas en el tamaño de sus actores económicos, la existencia de elites empresariales locales, el grado de desarrollo institucional local, sus formas geográficas territoriales, etc. Puede ocurrir que en virtud de la composición (variable) que exhiben las regiones económicas, las formas aglomeradas (muchas de las veces territorialmente delimitadas) no siempre sean la mejor opción de política regional. Reconocida la intervención estatal también debería exigírsele un grado apropiado de innovación en sus estrategias.

Referencias bibliográficas

- Acosta, G., Priotti, F., Reyna, L., Meiners, E., & Diaz, S. (2011). Charla de Análisis de la Coyuntura. Cámara Metalúrgica, Córdoba: Instituto de Investigaciones Ecómicas. Bolsa de Comercio de Córdoba.
- Alfini, F. (ed.) (2013). Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.
- Allen, J. (2010). 'Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control ', GaWC Research Bulletin 270.
- Allen, J., & Cochrane, A. (2007). 'Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power', Regional Studies, 41(9), 1161 - 1175.
- Amin, A. (1999). 'An institutionalist perspective on regional economic development', International Journal of Urban and Regional Research, 23(2), 365-378.
- Amin, A., & Cohendet, P. (2004). Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities. Oxford: Oxford University Press
- Amin, A., & Roberts, J. (2008). 'The Resurgence of Community in Economic Thought and Practice' in A. Amin & J. Roberts (eds), Community, Economic Creativity, and Organization: Oxford University Press.
- Amin, A., & Thrift, N. (1995). 'Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics powers of association', Economy and Society, 24, 41-66.
- Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (eds.) (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor.

Santiago de Chile: CEPAL.

• Aronskind, R. (2014). Crisis coyuntural: entre la profundización y el retroceso, Documentos de coyuntura del Area de Política (Vol. 2). Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.

• Azpiazu, D., Basualdo, E. M., & Schorr, M. (2001). La Industria Argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Área de Economía y Tecnología.

• Azpiazu, D., Manzanelli, P., & Schorr, M. (eds.) (2012). Concentración y Extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad. Buenos Aires: Capital Intelectual.

• Azpiazu, D., & Schorr, M. (2010). 'La industria Argentina en la postconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo', Problemas del Desarrollo, 41(161), 111-139.

• Basualdo, E. M. (2000). Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90. Buenos Aires: Universidad de Quilmes & FLACSO.

• BID. (2013). El distrito productivo de la maquinaria agrícola en Las Parejas: un estudio desde las perspectiva del Desarrollo Económico Local: Banco Interamericano de Desarrollo.

• Bielschowsky, R. (ed.) (2010). Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

• Bisang, R. (2007). 'El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?' pp. 187-260 in R. Bisang & B. Kosacoff (eds), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL

• Borghi, M. I. (2008). CECMA - Cluster Empresarial Cideter de la Maquinaria Agrícola, Jornada Nacional de Políticas para la Innovación Productiva. Buenos Aires: MinCyT.

• Borri, E., Magnoni, R., & Capisano, C. E. (2006). Presentación Proyecto Integrado C.E.C.M.A. . Las Parejas: CIDETER.

• Braczyk, H.-J., Cooke, P., & Heidenreich, M. (1998). Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World. London: UCL Press.

• Bragachini, M. (2008). Crecimiento sostenido de la Maquinaria Agrícola Argentina. Mercado interno y exportaciones: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA Manfredi.

• Bragachini, M. (2011). Desarrollo Industrial de la Maquinaria Industrial y Agropartes en Argentina. Impacto Económico y Social: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

• Bragachini, M. (2014). Exportaciones de Maquinaria Agrícola (MA) a nivel global y de Argentina Mercado Interno de Argentina. Análisis y Tendencias al 2020. Córdoba: INTA Manfredi.

• C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agricola de la region centro de Argentina que integran el conglomerado productivo. Proyecto Nº NA

002/06. Las Parejas.

• Castellarín, J. L., Moro, J. I., & Bianchi, P. A. (2003). Producción regional exportable. Potenciación e internacionalización del cluster de Las Parejas. Las Parejas Consejo Federal de Inversiones.

• CIDETER, F. (2009a). Centro Tecnológico 'CIDETER': Su inserción y rol en el Comercio Internacional de la Maquinaria Agrícola. disponible en www.agroshowroom.com.ar: CIDETER.

• CIDETER, F. (2009b). Reporte de actividades: Agro Show Room 2009 de la Maquinaria Agrícola Argentina. Exportación de maquinaria y tecnología, de la mano de la siembra directa. Las Parejas (Santa Fe): CIDETER.

• Cooke, P., & Morgan, K. (1998). The associational economy. Firms, regions and innovation. New York: Oxford University Press.

• Chibber, V. (2008). '¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'', Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 8(11), 7-34.

• Derpsch, R., & Friedrich, T. (2009). Development and Current Status of No-till Adoption in the World, 18th Triennial Conference of the International Soil Tillage. Izmir, Turkey: Research Organization (ISTRO).

• Donoso, J. (2007). Situación del sector de maquinaria agrícola en América Latina. http://www.cafma.org.ar/images/assets/propyme-maquinaria%20agrícola.pdf: STRAT Consulting & Propyme.

• Farole, T., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2009). Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. London.

• Foro.Nacional.de.Competitividad.de.la.Maquinaria.Agrícola. (2004). Plan de Acción 2005-2007: Foros Nacionales de Competitividad Industrial.

• Fundación.ExporAR. (2008). Plan de Promoción Sectorial. Maquinaria Agrícola. In Ministerio.de.Relaciones.Exteriores.Comercio.Internacional.y.Culto. (Argentina) (Ed.). Buenos Aires: Fundación ExportAR & United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

• García, A., & Rofman, A. (2013). 'Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina ', Revista Problemas del Desarrollo, 175(44 Octubre-Diciembre).

• Gertler, M. S. (2008). 'Buzz Without Being There? Communities of Practice in Context' in A. Amin & J. Roberts (eds), Community, Economic Creativity, and Organization: Oxford University Press.

• Gorenstein, S. (ed.) (2012). ¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino. Buenos Aires: Miño y Dávila.

• Hybel, D. (2006). Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmecánicas - Documentos de Trabajo N°3. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

• Kosacoff, B., & Campanario, S. (2007). La revalorización de las materias

primas y sus efectos en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

• Kulfas, M., & Schorr, M. (2003). Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación, FLACSO - Documento de trabajo 242 AEYT. Buenos Aires: FLACSO

• Lódola, A., Angeletti, K., & Fossati, R. (2005). Maquinaria Agrícola, Estructura Agraria y Demandantes. http://www.cafma.org.ar/images/assets/maquinaria%20agricola_lodola-angeletti.pdf: Universidad Nacional de La Plata.

• Llach, J. J., & Harriague, M. M. (2008). El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: oportunidad sin precedentes para Argentina. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando

• Maroni, J. R. (2006). Las nuevas tecnologías y su impacto sobre la producción granaria. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

• MEyFP. (2011). Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción (1a ed. ed.). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP).

• MI. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).

• Moltoni, L. (2014). Herramientas de diagnóstico de clusters y aportes para su reorganización (Segunda Parte), Economía y Desarrollo Agroindustrial (Vol. 2): Instituto de Ingeniería Rural. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

• Moltoni, L., & Gorenstein, S. (2010). Territorios de la industria de maquinaria agrícola Argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalizacion y Territorio. Mendoza, Argentina.

• Moro, J., & Gentili, M. (2006). Informe especial. Régimen especial de capitalización de las PyME: Fundación Observatorio Pyme.

• MPFIPS. (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: MPFIPS.

• Naclerio, A. (2010). Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

• Naclerio, A. (2013). Desarrollo local. Política Clusters. Experiencias del Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales, Seminario del Instituto de Investigación Territorio y Economía. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

• Narodowski, P. (2007). 'La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina', Geograficando, 3(3), 67-88.

• Nochteff, H. (2000). 'Del industrialismo al posindustrialismo: las desigualdades entre economías', Realidad Económica, 172(Mayo/Junio), 28-45.

• ONCTIP. (2006). Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina. Buenos Aires: Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
• Pellegrini, P. A. (2013). Transgénicos: Ciencia, agricultura y controversias en la Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
• Pérez, C. (1996). 'La modernizacion industrial en America Latina y la herencia de la sustitucion de importaciones', Comercio Exterior, 46(5), 347-363.
• Schorr, M. (ed.) (2013). Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política. Buenos Aires: Miño y Dávila.
• Secretaría.de.Producción.Municipalidad.de.Las.Parejas. (2014). Desarrollo del Centro de Transferencia de Resultados de Investigación. Programa PAC II BID 2923/OC-AR. Componente 2. Articulación Productiva y Competitividad Territorial.
• Seval, M., Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2013). 'Institucionalidad regional en la Argentina reciente: el dilema de la política de desarrollo regional', Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, 1(2), 77-105.
• Solanas, C., Campisi, S., & Risso, E. (2009). El Instituto Nacional de Tecnología Industrial y su participación en la ejecución del acuerdo de cooperación para el desarrollo tecnológico de la República Bolivariana de Venezuela. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas.
• SSePyMEyDR. (2005). Maquinaria Agrícola. Estudios Sectoriales. Buenos Aires: Ministerio-de-Economía-y-Producción-Argentina & ProArgentina.
• Storper, M. (2008). 'Community and economics' in A. Amin & J. Roberts (eds), Community, Economic Creativity, and Organization: Oxford University Press.
• Trigo, E. J., & Cap, E. J. (2006). Diez Años de Cultivos Genéticamente Modificados en la Agricultura Argentina. Buenos Aires: Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología (ArgenBio).
• Trigo, E. J., Cap, E. J., Malach, V., & Villarreal, F. (2009). The Case of Zero-Tillage Technology in Argentina, 2020 Vision Initiative: International Food Policy Research Institute.
• Trostle, R. (2008). Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices (WRS-0801): Economic Research Service / United State Department of Agriculture.
• UNIDO. (2008). Estudios de Mercado. Mercado Tradicional y no tradicional: agropartes. In UNIDO (Ed.), Recuperación del Sector Industrial Argentino. Buenos Aires: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) & Oficina de Cooperación Italiana.
• Vigil, J. I. (2013a). 'Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino.' Desenvolvimento Regional em Debate, 3(1), 52-78.
• Vigil, J. I. (2013b). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', Revista de Extensión +E, 3(1).
• Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2011). Gobernanza y Dinámicas Productivas

de Desarrollo Regional: evaluando enfoques en argentina a partir de un estudio de caso. Santa Fe: Ediciones UNL.

- Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2012). 'Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas', Revista del Reforma y Democracia, 53, 21-60.
- Wade, R. H. (2008). 'Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático', Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 8(10), 7-28.
- Zilli, J. (2002). Informe Sintético del Sector en la Provincia. Santa Fe: Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Graus de democracia digital: uma análise do portal eletrônico do município de Ijuí – Rio Grande do Sul – Brasil

Oliveira, Vinicios Gonchoroski de
Allebrandt, Sérgio Luís
Griebeler, Marcos Paulo Dhein

PALABRAS CLAVE
· Inovação
· Design thinking
· Organizações

Resumen / Este estudo tem por objetivo descrever e analisar o processo de comunicação e publicização de informações e serviços no âmbito da administração pública do município de Ijuí, por meio das práticas de governo eletrônico e suas interfaces com os processos de cidadania deliberativa. Desta forma, o governo eletrônico pode configurar-se num efetivo instrumento de transparência das informações e espaços virtuais verticais e/ou horizontais de participação cidadã e dialogo entre sociedade-Estado. Os procedimentos de coleta e análise dos dados se deu de forma quantitativa e qualitativa. A análise dos portais eletrônicos considerou a abordagem de graus de democracia digital sugeridos por Gomes (2005). Já as entrevistas semiestruturadas tiveram como questão norteadora as categorias de análise propostas por Tenório (2008a). As categorias escolhidas foram: processo de discussão, inclusão, igualdade participativa e autonomia. Escolheram-se estas categorias, por entender que é possível estabelecer uma interface participativa entre a gestão social e a cidadania deliberativa por intermédio da adoção das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Neste caso, o objetivo foi aproximar as tecnologias a uma configuração de democracia digital constituída na pluralidade de participação na esfera do poder da decisão política e valorização dos processos comunicacionais na internet. Os principais resultados apontam a existência de três graus de democracia digital e um cenário não linear entre os mesmos. Todavia, os resultados evidenciam uma significativa melhoria na qualidade dos processos internos da gestão municipal e dos serviços prestados aos munícipes. Em termos de avanços, a pesquisa mostrou que é preciso aperfeiçoar a infraestrutura de banda larga, avançar na inclusão social e digital, e principalmente superar obstáculos culturais.

GRIEBELER, MARCOS PAULO DHEIN
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí
Brasil
E-mail: marcos.dhein@unijui.edu.br

ALLEBRANDT, SÉRGIO LUÍS
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí
Brasil
E-mail: allebr@unijui.edu.br

OLIVEIRA, VINICIOS GONCHOROSKI DE
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Unijuí
Brasil
E-mail: vinimsn89@hotmail.com

A adoção contínua das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na prestação de serviços governamentais tem levado de um modo geral, a União, estados e municípios a desenvolverem portais eletrônicos, como alternativa de publicizar informações e serviços aos cidadãos via plataforma web. Está nova lógica de interação entre o ente governamental e a sociedade, resulta no direcionamento de políticas públicas com maior ênfase nas práticas da gestão social, cidadania, e numa maior participação da sociedade organizada na esfera pública.

Na lógica da participação social, se faz necessário desenvolver e aprimorar indicadores que possam mensurar e avaliar os sites governamentais, para que estes cumpram com efetividade o seu propósito de disponibilizar a maior quantidade possível de informações aos cidadãos e com isto, assegurar a transparência das informações e aumentar o controle social – accountability – das políticas públicas.

Parte-se do pressuposto que os sites governamentais são espaços virtuais institucionalizados para a publicização das informações do governo. Diante da realidade contemporânea, a informatização da esfera pública representa uma inovação no conceito de interação via trocas simbólicas entre a administração pública e a sociedade. Este avanço na divulgação de informações via internet, intensificou-se principalmente nos anos 1990 com a popularização dos computadores e da internet.

Este fenômeno resultou no aumento das políticas públicas com foco na eficiência do setor público, já que, em tese, as TICs exercem um papel estratégico na política brasileira como ferramenta de auxilio ao desenvolvimento de políticas públicas, vindo a ser, uma das interfaces mais usadas pelos governos contemporâneos para interagir com a sociedade.

Neste sentido, a proposta central do estudo é analisar o portal eletrônico do município de Ijuí – RS – Brasil e identificar o seu alinhamento, com as práticas da gestão social e cidadania deliberativa. Ressalta-se ainda, que a pesquisa é um recorte da dissertação de mestrado do autor, que analisou os portais eletrônicos dos 77 municípios da Região Funcional de Planejamento 7 do estado do Rio Grande do Sul – Brasil.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso descritivo, pois consiste numa investigação cuja principal finalidade é o delineamento e análise das características dos fatos observados. Trabalhou-se com dois instrumentos de coleta e análise dos dados. Uma matriz direcionada para avaliar o portal municipal sob o prisma de cinco graus de democracia digital sugeridos por Gomes (2005) e uma segunda matriz, fundamentada em Tenório (2008a), para a elaboração de entrevistas semiestruturadas com o prefeito, assessoria de imprensa e técnicos de informática do município de Ijuí. Desta forma, utilizou-se a abordagem quantitativa e qualitativa para interpretação e análise dos dados coletados.

Governo Eletrônico: um instrumento para participação cidadã

Nos últimos anos, a empregabilidade das TICs pelos diversos setores da sociedade tem resultado em significativos avanços na eficiência da gestão, seja no setor privado

ou no público. No Brasil, as TICs começam a ter visibilidade em meados da década de 1990 com a implementação de políticas públicas que tinham por objetivo, utilizar os sistemas informacionais – uso do computador e da internet – para aprimorar a gestão interna dos órgãos públicos e torná-los mais eficientes, eficazes e efetivos no cumprimento de seu dever.

Neste período, dois movimentos surgiram no país: o primeiro, chamado de a Nova Gestão Pública (NGP) tem como premissa tornar o Estado mais eficaz e enxuto, muito em razão da crise fiscal das principais economias mundiais na década de 1970. Sarker (2006) citado por Santos et al. (2013) afirma que a NGP tem como fundamento o modelo clássico weberiano de eficiência e autocontrole do sistema, ou seja, predomina-se a lógica econômica, onde o mercado é o agente regulador e o cidadão é visto como o consumidor final. Aqui o cidadão não faz parte do processo de tomada de decisão é um mero espectador.

Já o segundo movimento, denominado Novo Serviço Público (NSP), é antagônico a NGP, pois estabelece mudanças no relacionamento entre cidadão e governo. Sua principal ênfase está no resgate dos modelos democráticos de gestão, tornando o cidadão um agente ativo no processo de tomada de decisão e não somente um agente passivo (SANTOS et al., 2012, p. 22; BRESSER PEREIRA, 2002 p. 20).

Tal mudança de paradigma, resulta na troca do molde tradicional de gestão – focado em atender o mercado – e passa a dar lugar a um molde alternativo, cuja ênfase está em atender o cidadão pela lógica do bem comum, do pensamento coletivo, delegando o poder da decisão aos atores e sujeitos de um determinado processo.

Neste sentido, as trocas simbólicas entre sociedade-governo é amparada no uso de recursos tecnológicos para aumentar o escopo de participação cidadã na vida pública. Nos meios de informação e comunicação, a produção, transmissão e recepção de formas simbólicas de poder representam a interação entre o emissor e receptor, ou seja, emissor e receptor são inversamente proporcionais um ao outro. Pois da mesma forma que o setor público é emissor ele também pode ser receptor utilizando de um mesmo instrumento tecnológico, aqui a relação é de mão dupla.

> [...] os indivíduos se servem destas e de outras fontes para realizar ações que possam intervir no curso dos acontecimentos com consequências as mais diversas. As ações simbólicas podem provocar reações, liderar respostas de determinado teor, sugerir caminhos e decisões, induzir a crer e a descrer, apoiar os negócios do estado ou sublevar as massas em revolta coletiva. Usarei o termo poder simbólico para me referir à capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e transmissão de formas simbólicas (THOMPSON, 2002, p. 24).

Essas trocas simbólicas, quando geradas no ciberespaço, podem mudar significativamente as relações sociais. Isto, porque o ciberespaço é associado a uma região abstrata invisível que permite a circulação de informações na forma de imagens, sons, textos, e movimentos, ou seja, o espaço virtual se constitui num espaço social de trocas simbólicas entre pessoas dos mais diversos locais do globo (SILVA; TANCMAN, 1999).

O desenvolvimento das TICs amplia o alcance e a capacidade de mobilização e articulação dos cidadãos. Corroborando com a observação de Silva e Tancman (1999), Lévy (1999, p. 17), entende que as trocas simbólicas geradas no ciberespaço, se aproxima do conceito de "rede", à medida que este representa o

novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. O termo especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo.

Segundo Castells (1999, p. 498), rede é um conjunto de nós interconectados e nó é o ponto em que uma curva se entrecorta. Uma estrutura social com base no conceito de rede, "é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada".

A arquitetura em rede da internet, e os avanços ocorridos no campo da interação homem computador (IHC) aumenta significativamente o nível de interatividade e colaboração dos atores sociais. Em linhas gerais, as redes estão associadas à internet e compreendem uma revolução no processo de informação tanto no setor privado, como no setor público.

Para Castells (1999), as novas tecnologias estão integrando o mundo em redes globais de instrumentalidade, transformando as lógicas de ação social e de operação política e econômica para o formato de rede. A formação das redes de comunicação e informação permite uma maior mobilidade e versatilidade no trânsito da informação.

Possibilita, também, compartilhamento e troca de informações entre seus participantes, tornando o processo de comunicação mais fluido e dinâmico, rompendo com o modelo hierárquico tradicional da burocracia empresarial ou estatal. A organização em rede aumenta o poder e a flexibilidade das organizações, que passam a ter maior agilidade e capacidade de produção de informação e conhecimento.

À luz do conceito emergente de rede, faz-se possível mobilizar e organizar diversos atores sociais e respectivamente suas ações a fim de ampliar os canais de intervenção cidadã e de interlocução com o poder público. Deste modo, o ciberespaço não é irreal ou imaginário, ele de fato existe, e o faz em um plano essencialmente diferente dos espaços tradicionalmente conhecidos.

A emergência do ciberespaço possibilita o surgimento de uma nova era da sociedade humana, constituindo-se numa revolução análoga à invenção da escrita. No entanto, trata-se de um local ainda desconhecido, começando a ser explorado. O ciberespaço implica uma nova relação de tempo e espaço. O espaço não é mais concreto, localizado em um território, mas um espaço cibernético, virtual, abstrato. O tempo não é mais linear, não é mais o tempo da História, cronológico; é o tempo real, o agora e atual (MONTEIRO, 2007).

Na visão de Siebeneichler (2010, p. 12), a realidade do ciberespaço altera como um todo o modo de interação entre cidadãos ou entre sociedade-Estado. O acesso público às informações em rede acerca das administrações públicas independente da esfera

governamental “pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das pessoas em geral”, bem como, o uso das tecnologias digitais permite a institucionalização de novos tipos de controle social às informações e serviços prestados pelos órgãos públicos por meio on-line.

As publicização de informações e serviços on-line pela administração pública, por meio do uso das TICs, denomina-se governo eletrônico. A definição de governo eletrônico tem sido muito diversificada ao longo dos últimos anos. Algumas conceituações abordam o campo da

modernização das estruturas administrativas mediante a inserção das TICs e outras, atentam para o uso destes instrumentos para a melhora da eficácia das instituições públicas, além de proporcionar maior participação cidadã.

Nesta ideia é possível evidenciar na literatura acadêmica diferentes abordagens conceituais sobre o que vem a ser governo eletrônico. Vaz (2002), por exemplo, defini governo eletrônico como sendo um conjunto de aplicações voltadas para o atendimento direto ao cidadão, este atendimento se dá através da utilização de ambientes mediados por computador com especial destaque ao uso da Internet.

Ferrer e Santos (2004) afirmam que o termo governo eletrônico identifica-se pelo uso da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no campo da administração pública como plataforma para a gestão governamental e para a prestação de serviços públicos em ambiente virtual, com especial destaque ao atendimento prestado à população.

Conforme aponta Barbosa et al. (2005, p. 166) o papel elementar do governo é o de universalizar as oportunidades individuais, institucionais e regionais a qualquer cidadão. Ao mesmo tempo em que presta suporte ao desenvolvimento de tecnologias que promovam um salto equitativo para atender as demandas da sociedade contemporânea. Portanto, os programas de governo eletrônico visam a

modernização do Estado e atendem a necessidade de mostrar maior transparência na gestão econômica e fiscal da administração pública, buscando maior eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos, além de criar um ambiente propício para a inclusão social e fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

No Brasil, de acordo com o Programa de Governo Eletrônico a implementação do e-gov é regida por sete princípios:

Promoção da cidadania como prioridade;

Indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico;

Utilização do software livre como recurso estratégico;

Gestão do Conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas;

Racionalização dos recursos;

Adoção de políticas, normas e padrões comuns;

Integração com outros níveis de governo e com os demais poderes.

Na prática, a prioridade do e-gov deve estar associada à cidadania, ou seja, aos direitos e deveres que o indivíduo tem em relação à sociedade, bem como, o cidadão deve ser

um ator participante da política e da democracia.
A partir da Constituição Federativa do Brasil em 1988, os municípios brasileiros passaram a ter mais autonomia. Isto significa dizer, que a descentralização político-administrativa por regiões, proporcionou que a esfera pública estivesse mais próxima da população. Assim, a mesma tem mais facilidade para reivindicar seus direitos e exercer maior controle das ações desempenhadas pelo governo.
Com a evolução das TICs, cabe destacar a inovação que ocorreu e que vem ocorrendo nos espaços públicos, agora, por exemplo, é possível que o cidadão acompanhe on-line as ações desenvolvidas pelos órgãos públicos. Esta inovação no campo político denomina-se Governo Eletrônico (e-gov).

O e-gov, é caracterizado por políticas de incentivo ao uso das TICs pelo Estado brasileiro, está iniciativa, em essência, visa proporcionar melhores condições de acesso à informação e melhor qualidade dos serviços prestados pelos órgãos governamentais à população.
Para Perri (2001) e Ruediger (2002) o e-gov pode ser dividido em quatro categorias: G2G (government-to-governement), ou governo-governo, que envolve compras ou transações entre governos utilizando a internet; G2B (government-to-business) ou governo-empresa, caracterizado pela interação entre governo e empresas pela Internet, e G2C (government-to-citizen) ou governo-cidadão, que abarca as relações entre governos e órgão governamentais com os cidadãos pela Internet. Pode-se incluir ainda uma quarta categoria, G2E (government-to-employees) ou governo-servidores, para identificar as crescentes interações entre os órgãos governamentais e seus servidores.
Para além do conceito de governo eletrônico, que em suma, designa as atividades estatais desempenhadas por meio das TICs, Gomes (2005) aborda a relação entre internet – esfera pública – democracia como sendo uma evolução das formas tradicionais de participação cidadã. Agora essa "participação" se dá também de forma on-line (e-participação). Está nova forma de participação é definida por meio do conceito de democracia digital que em linhas gerais
refere-se às novas práticas para a política democrática, que emergem da uma nova infraestrutura tecnológica eletrônica proporcionada por computadores em rede e por um número grande de dispositivos de comunicação e de organização, armazenamento e oferta de dados e informações online (RABELO; VIEGAS; VIEGAS, 2012, p. 231).
Embora exista uma sucinta diferença entre os dois termos abordados – e-gov e democracia digital – é possível identificar algo em comum entre eles a necessidade de inclusão digital dos atores sociais na era da sociedade da informação. Assim sendo, Gomes (2005) sugere cinco graus de democracia digital.
O primeiro grau de democracia digital é representado pelo acesso do cidadão aos serviços públicos através da rede (os serviços de Estado entregues em domicílio ou a cidadania delivery). Este grau ainda pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos.
O segundo grau é constituído por um Estado que consulta os cidadãos pela rede para

averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para a formação da agenda pública. Para Gomes este grau consiste no emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política.

O terceiro grau de democracia digital é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (acountability), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil.

A democracia digital de quarto grau corresponde a determinados modelos de democracia deliberativa. A diferença da democracia de quinto grau para a de quarto grau, é que, na de quinto grau existe a combinação entre as democracias deliberativa, participativa e representativa.

Por fim, o quinto grau é necessariamente o mais idealista na escala de participação civil. Isto porque, a implementação acarretaria uma mudança no modelo democrático. Gomes (2005) reitera que este grau é representado pelos modelos de democracia direta, ou seja, o quinto e último grau caracteriza-se pela combinação entre as democracias deliberativa,

participativa e representativa, neste grau, ocorre a operacionalização de processos mediante plebiscitos.

Na literatura é possível encontrar outros sinônimos para a e-participação, como níveis de virtualização de portais eletrônicos, estágios de virtualização, entre outros. O ponto em comum entre eles é que todas essas classificações dependem essencialmente da internet para ser um instrumento massivo de informação, além do mais, a e-participação visa legitimar um Estado Democrático de Direito por meio virtual.

Assim sendo, o papel da internet é atuar como instrumento de legitimação da participação cidadã no campo político local. Subentende-se que ela pode atuar como mecanismo de pressão da sociedade civil organizada para com os produtores de decisão política e servir como recurso de controle e intervenção nas esferas da decisão e atuação política.

Para avaliação do sítio governamental de Ijuí, elaborou-se um quadro (ver quadro 1) contendo algumas categorias e critérios que serviram de norte para o desenvolvimento do estudo. Para tanto, partiu-se do modelo de graus de democracia digital sugerido por Gomes (2005).

Quadro 1: Instrumento de coleta e análise dos dados

Grau 1 - Informações	Sítio em operação
	Informações genéricas sobre o município
	Informações institucionais
	Notícias
	Informações sobre programas (iniciativas de inclusão digital)
	Informações sobre a infraestrutura tecnológica do município
Grau 2 - Serviços	Informativo automatizado
	Informativo instantâneo
	Entrega de serviço burocrático
	Prestação de serviço à sociedade
	Feedback
Grau 3 – Prestação de Informação e Contas Públicas	Sondagem de opinião pública
	Transparência das informações ao cidadão por meio das TICs
	Controle social das ações de governo (accountability)
Grau 4 – Produção da decisão	Lócus deliberativo: canal de deliberação on-line
	Sistema avançado de votação eletrônica para desfecho deliberativo
	Constituição da Agenda decisória (cidadão participa da construção dos temas que irão para o processo de deliberação)
Grau 5 – Operacionalizar processos plebiscitários	Sufrágio on-line
	Decisão transferida para a esfera civil mediante uso das TICs

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Gomes (2005).

A análise do portal de Ijuí se dividiu em dois momentos. Em primeira instância, o pesquisador analisou o objeto de estudo a partir da síntese apresentada no Quadro 1. Posteriormente foi encaminhado um questionário ao prefeito do município para identificar à percepção dos gestores sobre o uso desta ferramenta.

Concluída esta etapa, as respectivas respostas foram tabuladas agrupando-as por critério. O mesmo procedimento aconteceu para as respostas advindas da esfera governamental. Desta forma foi possível determinar grau de democracia digital.

Na segunda fase do estudo foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com o setor de informática, assessoria de imprensa e com o prefeito municipal. O roteiro das questões foi elaborado a partir das Matrizes de Análise de Categoria desenvolvidas por Tenório (2008a). O Quadro 2 apresenta a matriz de categoria Cidadania deliberativa e Processos Participativos com as categorias e critérios estabelecidos no estudo.

Quadro 2 – Matriz de Categoria Cidadania deliberativa e Processos Participativos

Categorias	Critérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade de Informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Órgão de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação dos diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
Igualdade Participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Tenório (2008a).

Resultados e Discussões

O desenvolvimento de portais eletrônicos caracteriza-se como uma inovação na interação do governo para com a sociedade quando comparados com os meios tradicionais de comunicação. Haja vista, que por meio da internet é possível estabelecer novas formas de interação, novos tipos de visibilidade, e novas redes de difusão de informação na era da sociedade da informação.

Ao analisar o sítio governamental de Ijuí a partir da perspectiva de Gomes (2005), constatou-se que o mesmo atua como importante ferramenta de auxílio na gestão municipal, atuando na produção massiva de conteúdo midiático à população. Em síntese os resultados apontam a existência do primeiro, segundo e terceiro grau de democracia digital pelo governo municipal.

Os graus evidenciados pertencem, segundo Gomes (2005) a um nível mais básico e intermediário, tratam basicamente da disponibilização de informação, prestação de serviços on-line e ao controle social. Na ótica dos graus mais avançados – quarto e quinto grau – graus que por essência permitem realizar debates públicos via ciberespaço ou fóruns de discussão on-line ou mesmo proporcionar que a tomada de decisão seja realizada de maneira direta sem a interferência de uma esfera política do tipo representativa não foi possível identificar nenhum elemento que se enquadra-se nestes graus mais avançados.

Em termos porcentuais, considerando a soma de todos os valores atribuídos em cada um dos critérios de cada categoria, o primeiro grau obteve um desempenho de 50%. Neste grau, destaca-se grande quantidade de Informações Genéricas sobre o município. No segundo grau, o município em questão também alcançou o percentual de 50%. O Neste caso, destaca-se o critério Informativo Automatizado, pois a população pode realizar input (inserção) de dados no site para receber informativos e realizar consultas automatizadas sobre a situação financeira e tributária do município e consulta de processos requeridos através de protocolo Web.

Destacou-se ainda, o critério Entrega de Serviço Burocrático, por haver uma considerável quantidade de documentos oficiais, como, formulário para pagamentos de tributos, emissão de certidões negativas de débitos e ainda a emissão de 2° via de documentos para pagamento nas agências financeiras credenciadas e solicitar agendamento entre outros.

A home page do governo municipal de Ijuí, no que tange ao terceiro grau de democracia digital, alcançou o maior percentual entre os três graus evidenciados na pesquisa chegando a 70%. Ressalta-se que grau três é sumariamente caracterizado pelo princípio da transparência das informações e da prestação de contas públicas.

Acredita-se que essa diferença está relacionada com os significativos avanços no campo do controle, fiscalização e transparência das informações vindas da esfera governamental nos últimos anos. Em decorrência das Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF) e de Acesso à Informação (LAI) que aparelhou a sociedade civil com mecanismos virtuais de accountability.

Os graus evidenciados até então, não representam um modelo de participação capaz proporcionar decisões via portal eletrônico, nem tampouco, viabilizar a participação direta da sociedade civil organizada nas fases das decisões políticas como, por exemplo, plebiscitos, referendos. Ainda que não seja o suprassumo da e-participação, a comunicação feita pelo portal de Ijuí para com seus cidadãos oportuniza ao cidadão o acesso à informação.

A título de informação, no Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), vinculada ao Instituto Brasileiro de Estatística e Economia (IBGE), em 2005 cerca de 22,3 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade residiam em domicílios que possuíam computador (14,6% das residências).

Em 2011 esse número chegou a 65,7 milhões (39,4 %) de pessoas que tinham acesso a um computador conectado à rede mundial de computadores – internet. No estado do Rio Grande do Sul, este percentual é de aproximadamente 48% 10 anos ou mais de idade.

Para Guerreiro (2006), as novas tecnologias possuem como objetivo tornar o indivíduo parte do ciberespaço. Afinal, o mesmo é ao mesmo tempo sujeito e produto de uma comunidade virtual global que interage instantaneamente em uma sociedade de informações em rede por meio de um processo comunicacional. Esta interação interfere amplamente na vida social, cultural e econômica das pessoas. A internet na

democracia participativa,

[...] oferece numerosos meios para a expressão política e um determinado número de alternativas que podem influenciar os agentes da esfera política. Por isso mesmo, o Governo Eletrônico tem nos seus dispositivos um repertório de instrumentos para que os cidadãos se tornem politicamente ativo, o que promoveria uma reestruturação, em larga escala, dos negócios públicos e conectaria governos e cidadãos (RABELO; VIEGAS; VIEGAS, 2012, p. 249).

Considerando o segundo instrumento de coleta de dados, constatou-se no primeiro critério de análise Canais de Difusão que um dos principais meios na qual o município interiorano de Ijuí utiliza para se comunicar com os munícipes se dá por meio de página web.

inicialmente nós temos esse canal formado através da Lei 5757 de 3 de maio de 2013, que instituiu o Serviço de Informação Cidadão, o SIC, no âmbito do poder executivo municipal. Através dele pessoalmente ou através do site do município, todo cidadão pode solicitar informações, ou também colocar sua sugestão, para que a gente possa e ele mesmo acompanhar todas as informações oriundas da Administração Municipal. Esse sistema de informação garante ao cidadão o acesso a normas, prazos e procedimentos diversos do poder executivo municipal que são realizados diariamente na prefeitura. (AP9)

"Ainda é o site, a gente trabalha bastante com facebook já, mas eu sinto que o site ainda é o canal mais usado, tanto pela comunidade, quanto pela imprensa. O site hoje é fonte para a imprensa, é fonte de informação de notícia". (AP10)

Percebe-se que o contato direto com o cidadão é outra forma muito utilizada pela prefeitura, "Aqui no hall de entrada da Prefeitura há uma disposição de uma estrutura com um funcionário responsável, onde o cidadão possa também por meio individual" (AP9)

Embora na fala dos gestores a internet é o principal meio de comunicação com a população, não podemos descartar outras meios, como o uso do telefone (bidirecional) e o rádio (unidirecional). A possibilidade de dinamismo desses dois instrumentos é relativamente menor quando comparados com a internet. Pois a interface de interação é baixa, há poucas possibilidades de inovação na maneira de publicizar a informação. Trata-se de um canal de comunicação bidirecional (emissor e receptor) e unidirecional (apenas emissor). Entretanto, mesmo sendo canais com menor interação, tanto o telefone como o rádio, estão mais presente na vida das pessoas do que a internet. Está constatação se intensifica quando analisado na perspectiva do meio rural, onde, por questões de infraestrutura o sinal de internet é baixo ou inexistente.

No segundo critério Qualidade da Informação, Tenório (2008a), destaca que a informação deve ser clara, útil e plural, explicitando os objetivos do processo para os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão. Neste tocante,

Nós realmente publicizamos informações pra além das exigências da legislação,

disponibilizando então esse serviço de informações ao cidadão, conforme preceitua a legislação, e pra além disso também estar disponível outras oportunidades, meios de acesso, onde através por e-mail, ou também via telefone o cidadão pode se manifestar a respeito do assunto de forma ampliada, não só estritamente ligado ao âmbito da legislação do acesso a informação do cidadão. (AP9)

a gente disponibiliza outras coisas principalmente no que diz respeito a notícias, o que preconiza a lei, está lá nas sessões específicas, você vai lá no próprio serviço de informação ao munícipe ou no portal da transparência. Lá está o que a lei pede. Nos demais, você abre o portal, o que é nosso destaque, são as notícias. Nas notícias você não vai ver quantas diárias o prefeito ocupou numa viagem, isso você vai ver lá na transparência. Então tem informações iguais, mas tem informações diferentes. As noticias abrange todo o executivo municipal. (AP10)

Percebe-se que há preocupação do município em disponibilizar informações para além daquelas previstas nas Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação. Porém, há uma ambiguidade entre o que preconiza a Lei e o que de fato é adicionado no portal eletrônico.

Neste sentido, uma pesquisa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul identificou a porcentagem de cumprimento da LAI nos municípios do RS. O resultado desta pesquisa revela que nenhum município apresentou informações na sua totalidade. De qualquer forma, dá pra se dizer, que há uma convergência de ações para atender as legislação e proporcionar o máximo possível de serviços e informações aos cidadãos.

A luz do terceiro critério de análise Órgãos de Acompanhamento não foi possível localizar nenhuma ação do tipo deliberada via internet. Porém, no município de Ijuí o controle do que é disponibilizado virtualmente é feito de forma descentralizada.

(...) cada setor é responsável pela sua sessão. As notícias, não adianta você querer, é eu que coordeno, não é nenhum outro setor. Mas ao mesmo tempo eu não tenho acesso, até tenho acesso, mas não mecho nele, nas questões de licitação por exemplo. Então não é um setor que gerencia ou controla tudo. (AP10)

Embora seja descentralizado por sessão o controle, Ijuí possui um setor específico denominado “núcleo de informática” responsável pelo gerenciamento e controle das informações que são disponibilizadas no site, assim como o controle interno das mesmas, aperfeiçoamento e suporte dos serviços eletrônicos internos até mesmo alguns on-line.

Sim, tem o setor de tecnologia de informação, ligado ao setor de planejamento, e, além disso, nós temos a secretaria municipal de administração, porque informações no que se referem aos empregos públicos, bem como servidores, está esta informação concentrada na secretaria municipal de administração, e, além disso, a um servidor especialmente designado pra prestar essas informações junto ao serviço de informação cidadão no protocolo geral do município. (AP9)

No quarto critério, Abertura dos espaços de decisão não identificou-se nenhuma prática efetiva de ações deliberativas via portal eletrônico.

(...) não temos ainda uma estrutura de rede de informação, e também de acesso a

essas informações tecnológicas (...). (AP9)

(...) na prática, porque o que acontece, a limitação normalmente é o orçamento, pra se fazer esse canal de discussão online, com certeza demandaria mais recurso, mas eu realmente acho que não tem discussão sobre isso dentro do governo. (AP10)

Segundo a assessoria de imprensa, isto não ocorre em razão ao alto custo de implementação de módulos que permitam que a decisão passe a ocorrer na esfera virtual. O que há no município é a disponibilização de enquetes e pesquisas de opinião. Tenório (2008b, p. 161) a cidadania deliberativa significa "que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum". Ou seja, expressa o pleno exercício dos direitos exigíveis por parte do cidadão em prol da pessoa humana, da coletividade e do bem comum. Desta forma, enquetes e pesquisa de opinião não simbolizam a existência da cidadania deliberativa. Entretanto, os cidadãos podem exercer seu direito participativo e deliberativo por meio dos conselhos municipais, assembleias públicas, pelo Plano Plurianual Participativo (PPA) que se constitui num instrumento de participação direta da comunidade, com o objetivo de debater, propor, deliberar e fiscalizar as políticas públicas indutoras para o desenvolvimento integrado de médio/longo prazo. Outro instrumento é o Orçamento Comunitário Participativo (OCP)

onde o cidadão se manifesta, vota, define as prioridades que o poder público deva colocar no planejamento e na execução sobre o local que a população participa na definição a partir do orçamento, que prioridades o poder executivo deva executar naquele núcleo populacional, se é uma obra de infraestrutura, ou qualquer outra ação que for definida pela assembleia do bairro. É um dos meios mais adequados para que a gente possa contemplar aquilo que o cidadão realmente necessita e aquilo que ele deva estar priorizando como ação para ser feito pelo poder executivo. (AP9)

No quinto critério, Participação dos diferentes atores idem. O portal não apresenta uma ferramenta que possibilite a participação on-line dos cidadãos, salvo por meio de audiências públicas presenciais.

Se tratando do sexto critério, Avaliação Participativa evidencia-se nas falas dos gestores que pelo site o cidadão pode avaliar as políticas públicas municipais.

Sem dúvida nenhuma, diariamente são disponibilizados todas as informações, reuniões, ações do poder executivo, principalmente as principais, e também no próprio site é disponibilizado uma área de acesso a opinião do cidadão sobre as ações que estão sendo realizadas pelo poder executivo (...) (AP9)

Sim, com certeza, porque ali estão as informações, e pelos canais, tanto do serviço de informação, quanto o fala cidadão é possível que essa avaliação seja feita. (AP10)

Tendo em vista que a avaliação participativa é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública do Estado e tem por objetivo o desenvolvimento de ações mais eficientes e eficazes frente às necessidades e anseios da sociedade, na prática o portal não apresenta uma ferramenta própria para tal.

O cidadão não pode, por exemplo, externalizar sua opinião pelo site, sobre uma

determinada política adotada pelo município, ação, proposta, gasto público entre outros. O que é passivo de se fazer é apenas utilizar o fale conosco, ou seja, enviar uma mensagem para uma secretaria, ou gabinete do prefeito ou na recepção indagando o órgão público. Assim, a sociedade não tem plena certeza de que sua avaliação satisfatória/insatisfatória será ouvida.

Isto difere do que vem a ser o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). No Art. 9° da Lei 12.527/11 prevê que o acesso a informações públicas deve ser assegurado mediante criação do SIC, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para que o órgão público possa: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Já no sétimo e último critério Possibilidade de exercer a própria vontade também não é possível via plataforma eletrônica. "Sim, mas não por meio do site." (AP10)

Normalmente essas demandas tem acompanhamento do executivo diretamente com para o Prefeito, por exemplo, vamos pegar um exemplo, ACI tem um projeto, sei lá, que vai incentivar a vinda de indústrias, vamos supor, ele vai vir, vai pedir o apoio do executivo, diretamente com o Prefeito normalmente, o Prefeito tem uma característica que é manter um contato com todo mundo, então ele vai atender todo mundo que quer falar com ele. Então essa manifestação é direta, não via site, não existe essa ferramenta assim hoje tecnologicamente falando. (AP10)

(...) recebo semanalmente aqui pessoas, instituições, onde eu possam vir aqui, avaliar, colocar sua opinião, criticar, enfim, vim aqui também trazer as suas necessidades, para que nós encaminhemos aí pra resolução dos pedidos, das solicitações da comunidade (AP9)

As novas TICs e a internet têm estimulado mudanças significativas no âmbito econômico, social, político, cultural na sociedade contemporânea. Tais estímulos podem ser de caráter libertário e emancipatório, mas sobre tudo, as novas tecnologias detém um enorme potencial para quebrar estruturas convencionais de poder ao democratizar o acesso à informação, estimular a livre manifestação de seus pensamentos e visões ideológicas.

Conclusões

A partir do estágio atual do desenvolvimento tecnológico e sua adoção pelas estruturas burocráticas governamentais, foi possível concluir que o uso da internet pelo município de Ijuí ainda precisa avançar em termos de infraestrutura tecnológica, transparência e publicização de informação.

Faz-se necessário desenvolver políticas de inclusão social e digital para que efetivamente ocorra à participação cidadã via plataforma web. Além do mais, para estabelecer uma democracia participativa plena no âmbito do universo digital, é preciso romper algumas barreiras culturais como, por exemplo, o desinteresse e ceticismo dos cidadãos entorno do cenário político. Talvez, essa seja uma das mais importantes questões que se deve avançar para exigir do poder público, serviços de melhor qualidade.

Os portais eletrônicos, ainda que muito aquém, representam que há avanços na quantidade e melhora da qualidade de Informações e serviços prestados pelo município via internet. A Administração pública reconhece a importância destes recursos computacionais, e tem se preocupado modernizar do aparelho governamental, rompendo dogmas e paradigmas que cercam o individuo e inibem-no de emancipar-se enquanto sujeito consciente de seu papel na sociedade.

Portanto, mesmo sabendo que o portal deveria ser um espaço virtual de interação efetiva entre os integrantes e sociedade civil e as entidades governamentais é primordial baixar o custo da internet no município, e melhorar infraestrutura tecnológica de banda larga, por vezes, isto inviabiliza que novos avanços sejam construídos na construção de ações emancipatórias on-line.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Alexandre F.; FARIA, Fernando I.; PINTO, Sólon L. Organizando os ativos tecnológicos do governo modelo de referência para a implantação de programas de governo eletrônico centrado no cidadão. In: CLADEA, 40. Anais... Santiago, 2005. Disponível em: <http://www.centraisdeatendimento.sp.gov.br/Conteudo/Ministerio_Planejamento/Apresenta%E7%F5es/348.pdf>. Acessado em: 10 de Janeiro de 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 05 de Maio de 2013.

_____. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em: 11 de Janeiro de 2014.

_____. Lei de Acesso a Informação N. 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em: 13 de setembro de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. Revista do Serviço Público, ano. 53, n. 1, jar/mar, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2645>. Acessado em: 04 de Fevereiro de 2013.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, vol. 1, 5° ed. São Paulo: Paz e terra, 1999b.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paula. (org.). E-government: o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOMES, Wilson. A Democracia Digital e o Problema da Participação Civil na Decisão Política. Revista Fronteiras v. VII, n° 3, set./dez, p. 214-222, 2005. Disponível em: www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537. Acessado em: 05 de novembro de 2013.

GUERREIRO, Evandro Prestes. Cidade Digital: infoinclusão e tecnologia em rede. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2006.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo: Ed. 34, 1999.
MONTEIRO, Silvana D. O ciberespaço: o termo, a definição e conceito. Revista de Ciência da Informação, v. 8, n° 3, p. 01-18, jun. 2007. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/jun07/Art_03.htm>. Acessado em: 25 de Outubro de 2013.
PERRI. E-governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making? In: Designing E-Government: on the crossroads of technological innovation and institutional change. PRINS, J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, 2001, p. 7-28.
PNAD – Acesso à Internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal 2011. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_internet_e_posse_celular/2011/PNAD_Inter_2011.pdf. Acessado em: 20 de Janeiro de 2014.
RABELO, César L. de A; VIEGAS, Cláudia M. de A. R.; VIEGAS, Carlos A. V. A Participação da Sociedade Brasileira no Governo Eletrônico sob a Perspectiva da Democracia Digital. Revista de Direito, Marilia, n° 13, p. 225-256, 2012. Disponível em: <http://www.unimar.br/biblioteca/publicacoes/direito/ARGUMENTUM_13.pdf>. Acessado em 22 de Janeiro de 2014.
RUEDIGER, Marco A. Governo Eletrônico e Democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. EnANPAD, 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2002/GPG/2002_GPG1888.pdf>. Acessado em: 16 de Janeiro de 2014.
SANTOS, Paloma M. et al. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. Revista de Administração Pública, Rio De Janeiro, v. 47, n° 3, p. 721-744, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a09v47n3.pdf>. Acessado em: 27 de Outubro de 2014.
SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; ROVER, Aires J. Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto_versao_final.pdf>. Acessado em: 15 de Janeiro de 2014
SIEBENEICHLER, Flávio B. Razão Comunicativa e Técnicas de Comunicação e Informação em Rede. In: GOMÉZ, Maria N. G; LIMA, Clóvis R. M. (orgs.). Informação e democracia: a reflexão contemporânea da ética e da política. Brasília: IBICT, p. 9-29, 2010. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/429/1/Informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Democracia.pdf>. Acessado em: 26 de Outubro de 2013.
SILVA, Carlos Alberto F. da; TANCMAN, Michele. A dimensão socioespacial do ciberespaço: uma nota. Revista da Pós-graduação em Geografia - GEOgraphia, Niterói, ano 1, n° 2, p. 55-66, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/18/16>. Acessado em: 20 de outubro de 2013.
TENÓRIO, Fernando G.; et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Salvador, 2008a. Resumo... Rio de

Janeiro: Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG569.pdf>. Acessado em 15 de Janeiro de 2014.

_____. Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional. 3 ed. rev. e ampl. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

THOMPSON, John B. A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia. 4° ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAZ, José C. Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafio para a Tecnologia da Informação. In: Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 24, dezembro de 2002.

Análisis de las políticas de transferencia y vinculación tecnológica entre el INTA y la provincia de Santa Fe (2003-2012)

Ormaechea, Emilia

PALABRAS CLAVE
· Vinculación tecnológica
· Innovación
· Tecnología

Resumen / Diversas corrientes teóricas han destacado en los últimos años la importancia que tienen las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) como áreas estratégicas para promover procesos de desarrollo económico. En tal sentido, el objetivo del trabajo es analizar el tipo de actividades que se promueven en la provincia de Santa Fe en materia de CTI. Reconociendo que en Argentina el Estado nacional es el principal actor que invierte y ejecuta actividades de I+D, se estudia al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, por ser una de las principales oficinas estatales descentralizadas dentro del complejo de CTI argentino que tiene como objetivo tecnificar al sector rural. De este modo, se presentan los programas que se implementan desde dicho organismo en función de las características de los mismos, la población objetivo y el modo en que se financian las actividades realizadas por el INTA, específicamente por la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) de Rafaela.

MAGRI, ARTURO FEDERICO
IIETE – Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: emiliaormaechea@gmail.com

Introducción

En el presente trabajo se exponen las principales conclusiones de un proyecto de investigación que tiene por fin analizar las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) que se implementan en la provincia de Santa Fe, reconociendo la importancia que distintas teorías actualmente depositan en las mismas como áreas estratégicas para promover procesos de desarrollo económico.

Para estudiar las actividades de CTI en Argentina (y en América Latina en general) es fundamental el estudio del Estado nacional, pues es el principal actor que invierte y ejecuta actividades de investigación y desarrollo (I+D) –a diferencia de los países desarrollados, donde los actores privados aportan las dos terceras partes de los esfuerzos-. De este modo, dentro de un proyecto de investigación más general, en este trabajo se ha seleccionado el estudio de caso del INTA por tratarse de la segunda institución pública más importante del complejo de CTI argentino (luego de CONICET), y la principal en términos de transferencia de tecnología (teniendo en cuenta los presupuestos asignados y ejecutados en los últimos 15 años).

En lo que refiere al INTA, se estudia particularmente la EEA Rafaela, teniendo en cuenta la importancia de evaluar las políticas que se promueven desde un instituto de investigación público cuyo objetivo es tecnificar al sector rural, principal sector económico del centro santafesino; así como también por razones de cercanía, para poder acceder a informantes clave de la institución. La selección temporal del análisis 2003-2012 se determinó considerando que a partir de 2003 se inició un período de post-crisis y reactivación de la economía argentina, en el cual, al menos en términos discursivos, el Estado nacional re-emergió como principal actor que promueve actividades tendientes a generar procesos de desarrollo económico. Asimismo, se trata de un período que se corresponde con la recuperación de la autarquía financiera del INTA, a partir del cual reestructuró y rearticuló sus estrategias de acción.

Dentro de los enfoques trabajos, se destacan los aportes de las corrientes neoschumpeterianas o evolucionistas y, dentro de estos enfoques interactivos, se recupera el concepto de Sistema Nacional de Innovación (SNI), el cual ingresó al escenario argentino durante la década del '90 e influyó en el proceso de reestructuración de las instituciones del complejo de CTI. Por su parte, el INTA también adoptó explícitamente dicho concepto a los fines de "asegurar la competitividad, sostenibilidad ambiental y desarrollo territorial del sistema agropecuario y la integración de las regiones del país a la economía global" (INTA, 2004:34).

De este modo, atendiendo a dicho proceso de reestructuración del INTA iniciado a partir 2002 (en el cual incorpora el concepto de SNI), el objetivo general del trabajo es describir los programas que se implementan desde el organismo para tecnificar al sector rural, a los fines de determinar de qué modo el Estado nacional promueve actividades de innovación en la provincia de Santa Fe. Como objetivos específicos, se proponen i. describir los programas, para dar cuenta de qué modo transfieren tecnología a los actores rurales; ii. determinar la población objetivo de los mismos, a los fines de distinguir con qué actores del universo heterogéneo del escenario rural

se vincula efectivamente el INTA; y iii. analizar el financiamiento de la EEA Rafaela y sus programas, para dar cuenta de su "capacidad fuego" (Fernández et. al., 2006) y del modo en que se ejecutan los recursos públicos asignados a la tecnificación de los actores rurales. Este último punto, permitirá también cotejar los recursos asignados a los distintos programas, y evaluar cuál es la población objetivo estratégica para el accionar del INTA.

Para ello, se trabajó con una metodología social mixta, incluyendo herramientas de análisis cualitativas y cuantitativas; y mediante el acceso a diversas fuentes secundarias y primarias de información. Entre estas últimas, se destaca la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del INTA, entre ellos, al Director de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe, al Coordinador de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, y a un especialista en valor agregado de la Agencia de Extensión Rural de Santa Fe.

Políticas de transferencia de tecnología del INTA

Hacia el año 2000, luego de un período bastante desfavorable en la historia del INTA iniciado en 1976 y agudizado notablemente durante los '90, el organismo inició un proceso de transformación institucional, rearticulando sus estrategias de intervención para atender las demandas de los distintos actores rurales y sus (nuevas) realidades . Producto de las políticas implementadas durante las décadas anteriores, el escenario rural se caracterizaba ahora por una mayor concentración territorial y una notoria desigualdad en la capacidad de acceso a los avances tecnológicos por parte de los productores rurales. En este contexto, los objetivos establecidos fueron incrementar la generación y transferencia de tecnología, y para ello se organizaron distintas actividades de acuerdo con el desarrollo y las particularidades de cada zona y tipo de productores (INTA, 2009).

En función de los objetivos planteados en este trabajo y la información analizada, es posible distinguir dos grandes grupos de programas mediante los cuales el INTA organiza sus estrategias de tecnificación a los actores del sector rural. Por un lado, se distinguen las actividades de Extensión, y por otro lado las de Vinculación Tecnológica (VT). En ambos casos, tanto la metodología de transferencia de tecnología como la población objetivo de los programas son distintas.

- Actividades de Extensión

Mediante las actividades de Extensión, la EEA Rafaela trabaja tanto en la generación de nuevos conocimientos y su posterior transferencia al sector productivo como adaptando tecnologías que se encuentran disponibles en el mercado a la realidad de los actores rurales menos desarrollados. En este caso, se trata de tecnologías no apropiables, que se transfieren al sector productivo de modo gratuito, a través de estrategias de trabajos grupales. Es decir, no se atienden las dificultades o inquietudes de un productor en particular, sino que se abordan problemáticas que son comunes a un grupo específico de la población rural: los productores y/o empresas menos desarrollados.

Son dos los programas que articulan esta metodología de trabajo. Por un lado, se distinguen los Proyectos Regionales (PR), de diseño e implementación provincial. Durante el período bajo estudio (2003-2012), los PR se implementaron en la provincia de Santa Fe distinguiendo cinco cadenas productivas: apícola, agrícola, láctea, carne bovina, y producciones vegetales intensivas.

En conjunto, los PR identificaban las dificultades presentes en las cadenas productivas y promovían acciones tendientes a superarlas. Si bien, en general, distinguían las diferentes realidades de los actores rurales, las estrategias de tecnificación se orientaban a trabajar con aquellos productores que presentaban dificultades económicas, organizativas, de eficiencia y de gestión en el desarrollo de sus tareas. Las acciones de transferencia de tecnología promovidas por el INTA consistían principalmente en capacitación y asistencia técnica a través de encuentros y jornadas donde los técnicos del instituto trabajan directamente con los productores participantes; así como también en la realización de trabajos de investigación sobre las problemáticas regionales y la posterior comunicación de la información generada a través de ensayos, jornadas, visitas a los campos y unidades demostrativas, y campañas de difusión masivas. Los PR también contemplan el trabajo en conjunto con distintos actores de la sociedad: instituciones educativas, organizaciones y voluntarios.

Por otro lado, PROFEDER es también un programa de Extensión del INTA que propone estrategias de trabajo grupales para tecnificar a los actores presentes en el sector rural. A diferencia de los PR, PROFEDER es de diseño nacional, y se implementa a través de las Experimentales presentes en el país. La EEA Rafaela implementa cinco de los seis programas articulados en PROFEDER , cada uno de los cuales distingue una población específica del sector rural con la cual trabajar: PROHUERTA, Cambio Rural, Profam, Proyectos Integrados y Proyectos de Apoyo al Desarrollo Rural.

PROHUERTA es un programa cuyo objetivo es trabajar con población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), a los fines de capacitar a los destinatarios y brindarles asistencia técnica e insumos (semillas) para la elaboración de huertas familiares, comunitarias e institucionales. Cambio Rural tiene por fin trabajar con las pequeñas y medianas empresas agropecuarias que presentan ciertas dificultades para desarrollar sus tareas (de tipo organizacional, de gestión, de acceso a crédito, entre otras) y para poder competir con otros actores ya consolidados en la región. El objetivo es brindarles capacitación y asistencia técnica, facilitándoles el acercamiento a un asesor privado para que puedan trabajar a los fines de superar estos obstáculos. ProFam define como población objetivo a los productores familiares: se trata de pequeñas empresas en las que, al menos, el 50% de la mano de obra es aportada por miembros de la familia (Castignani, 2011; Gornitzky y Palioff, 2013). Desde la perspectiva del INTA, se trata de un sector estratégico con el cual trabajar, ya que constituye el 72% de los productores de la región centro de Santa Fe, y por el hecho de que enfrentan numerosas dificultades para incorporar tecnologías al proceso de producción, por lo general, dada la pequeña escala de producción y las imposibilidades de acceder a créditos o ayudas financieras. Al igual que en los dos programas anteriores, la estrategia del

INTA es ofrecer asistencia técnica y capacitación a los fines de mejorar sus prácticas de producción. Por último, los programas Proyectos Integrados y Proyectos de Apoyo al Desarrollo Rural incorporan estrategias de trabajo con los distintos actores presentes en el territorio, como instituciones, productores, empresas y técnicos del INTA, a los fines de promover el desarrollo regional (Gargicevich et. al., 2010).

En términos generales, puede establecerse que las estrategias de Extensión promueven instancias de trabajo conjuntas a los fines de mejorar la situación de los productores menos desarrollados de la región. Se trata de conocimientos tecnológicos de baja complejidad; principalmente se trabaja mediante asistencia técnica y capacitación a los fines de adaptar conocimientos básicos que están disponibles en el mercado a la realidad de aquellos productores que, o bien no pueden pagar por ellos, o bien no pueden incorporarlos a sus procesos de producción. No obstante, se trata de una estrategia de trabajo importante si se considera que, en términos unitarios, la mayor parte de los actores rurales del centro de Santa Fe presentan dificultades para innovar o incorporar tecnologías a sus actividades cotidianas; independientemente de que los conocimientos que se transfieren no se caractericen por ser complejos o avanzados.

- Actividades de Vinculación Tecnológica

Las actividades de transferencia de tecnología que se articulan mediante los programas de VT son de naturaleza distinta a las de Extensión. En estos casos, se promueve el vínculo entre el sector público y privado a los fines de generar nuevos conocimientos que puedan ser comercializables. Es importante destacar, también en contraposición a las actividades de Extensión, que los actores privados que se vinculan con el INTA mediante VT deben pagarle a éste por el servicio que les brinda; ello porque se entiende que no existen motivos para transferir tecnologías generadas por institutos públicos de investigación a costo cero (Cap y Trigo, 1995) que luego serán potencialmente explotadas en beneficio de actores particulares.

Se distinguen dos modalidades de VT: Convenios Institucionales y Convenios de Vinculación Tecnológica (CVT). En el primer caso, la población objetivo son instituciones públicas y privadas con las cuales es posible trabajar a los fines de generar una oferta de conocimiento disponible para el sector productivo. Al respecto, interesa destacar dos cuestiones: por un lado, que la mayor cantidad de convenios celebrados por la EEA Rafaela durante el período bajo estudio (incluyendo convenios institucionales y CVT) son de tipo institucional; y, por otro lado, que estos convenios se han celebrado con las principales instituciones públicas y privadas presentes en el centro de la provincia de Santa Fe. Teniendo en cuenta que el objetivo de estos convenios es generar una oferta de conocimientos disponibles para el sector productivo, la EEA Rafaela se ha vinculado con instituciones como Universidad Nacional del Litoral, Universidad de Córdoba, Universidad de Buenos Aires, Universidades privadas, organizaciones de productores y diversas instancias de los gobiernos provinciales y nacionales. A continuación, se presenta un listado con las instituciones que celebraron convenios con la EEA Rafaela durante el período 2003-2012.

Instituciones que celebraron convenios con la EEA Rafaela (2003-2012)					
1	Agrupación Productores Agropecuarios	11	Comunas y municipios	21	Servicio de Catastro e Información Territorial de la PSF
2	Asociación Argentina de Consorcios Regionales	12	Consorcio para la Preservación de la Ecología (Esperanza)	22	Sociedad Rural de Rafaela
3	Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela	13	Escuela Secundaria Aerotécnica Mariano Moreno N° 301	23	Ubajay (Asociación Ayuda a niños especiales)
4	Asociación Cooperadora INTA Rafaela	14	Escuela Técnica Particular Incorporada N° 2020	24	Universidad Católica de Córdoba
5	Asociación Pequeñas y Medianas Industrias Lácteas Santa Fe	15	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	25	Universidad Católica de Santiago del Estero
6	Asociación Productores Agropecuarios	16	Instituto Superior Particular Incorporado N° 4304	26	Universidad de Buenos Aires
7	Asociación Santafecina de Integración Sanitaria Apícola	17	Ministerio de Agricultura y Ganadería de la PSF	27	Universidad de Massey
8	Batallón de Ingenieros Santo Tomé	18	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación	28	Universidad Nacional del Litoral
9	Cáritas	19	Ministerio de Asuntos Hídricos de la P. Santa Fe	29	Universidad Tecnológica Nacional
10	Centro para la Producción y Comercialización del	20	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación		

Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en
SIGeC e información facilitada por los informantes clave

De acuerdo con uno de los informantes clave del INTA, el aumento en el número de los convenios institucionales (en comparación con otros períodos) se explica, principalmente, por la mejor situación presupuestaria que experimenta el INTA en la actualidad. De ese modo, el instituto no se ve en la obligación de priorizar los convenios con actores privados por la fuente de ingresos extra que representa para el organismo (como sí ocurrió durante los '90), y dispone entonces de los recursos necesarios para priorizar los vínculos de tipo institucional, lo que le permite trabajar con otros actores presentes en el territorio a los fines de generar una oferta de conocimiento disponible para el sector rural.

Por otro lado, se distinguen los CVT, que pueden definirse como figuras contractuales que se celebran entre el INTA y actores privados (empresas) a los fines de crear un nuevo producto o comercializarlo. En este caso, de acuerdo con la política de VT del INTA (INTA, 2009), la población objetivo del programa son pequeñas y medianas empresas que pueden vincularse con el instituto a los fines de fomentar sus capacidades de innovación. No obstante, como se analizará a continuación, en la práctica, las empresas que efectivamente se vinculan con la EEA Rafaela son empresas medianas y grandes, consolidadas y con importantes capacidades para innovar.

Por lo general, los actores destinatarios de estas políticas del INTA no son las empresas en tanto unidades productivas, como aquellas características de los programas de Extensión; se trata más bien de actores más desarrollados que proveen a las empresas agropecuarias de insumos. Como señaló el Director de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe, "se trata de empresas que no invierten en I+D y buscan el aporte del Estado". Ya no se trata de un interés público –en el sentido de un conocimiento de libre acceso- sino particular, y por ello el INTA cobra una remuneración por los servicios prestados.

Es posible distinguir distintas modalidades de CVT, de acuerdo con la metodología de transferencia de tecnología. Por un lado, bajo la modalidad Curso, una empresa solicita al INTA capacitación respecto un asunto específico; por ejemplo, una empresa puede solicitar capacitación para el transporte de productos lácteos. Por otro lado, mediante la modalidad Asistencia Técnica, una empresa puede solicitar al INTA la evaluación de una tecnología que ha estado desarrollando, a los fines de comercializarla en el corto plazo. En estas dos modalidades mencionadas, se transfieren conocimientos ya existentes en las experimentales, es decir, la transferencia no implica la producción de nuevos conocimientos. En el caso de I+D, se articula una estrategia de trabajo conjunto entre el INTA y un actor privado a los fines de generar un nuevo producto que pueda ser comercializable y, en el caso de que el proyecto sea exitoso, la empresa podrá negociar la comercialización del mismo. Se trata de un proyecto de riesgos y costos compartidos. Una última modalidad es la de Transferencia de Tecnología, en la cual el INTA genera un nuevo producto, y simplemente transfiere a un actor privado para su comercialización.

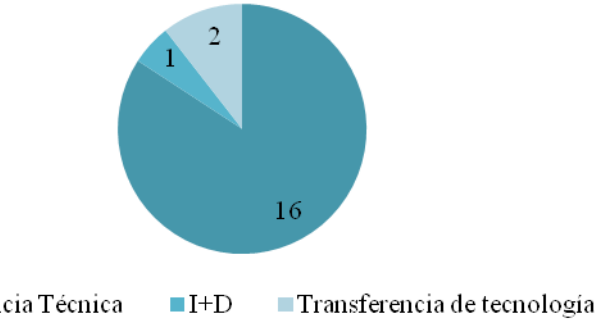
Al respecto, es posible señalar que los CVT tienen por fin, entonces, articular los conocimientos existentes o promover la creación de nuevos conocimientos atendiendo a la demanda de tecnología por parte de los actores más desarrollados del sector rural. Como se mencionó anteriormente, durante el período bajo estudio se observa una predominancia de convenios institucionales, superando en gran medida a los convenios celebrados con actores privados (Gráfico 1). A su vez, es posible observar que la mayor cantidad de CVT celebrados por la EEA Rafaela durante 2003-2012 adoptaron la forma de Asistencia Técnica (Gráfico 2).

Gráfico 1: Relación entre convenios institucionales, privados y mixtos



Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en SIGeC e información facilitada por los informantes clave

Gráfico 2: Tipos de CVT celebrados por la EEA Rafaela



Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en SIGeC e información facilitada por los informantes clave

De acuerdo con los informantes clave, el hecho de que predominen los CVT de tipo Asistencia Técnica da cuenta, por un lado, que la Experimental Rafaela tiene capacidad para prestar servicios técnicos especializados (dentro de las modalidades de CVT, es su área de especialización); y, por otro lado, que los empresarios que se vinculan con el INTA prefieren que éste evalúe alguna tecnología que ya han estado desarrollando y que les permita obtener beneficios en el corto plazo, en vez de embarcarse en nuevos proyectos de investigación cuyos resultados y beneficios no sean asequibles de un modo inmediato. Ello también permitiría explicar los escasos convenios de tipo I+D y Transferencia de Tecnología (sólo 1 y 2 convenios, respectivamente).
Por otro lado, como se mencionó anteriormente, si se consideran las empresas que han celebrado CVT con la EEA Rafaela, se observa que son empresas que se alejan de la población objetivo definida en la política de vinculación tecnológica del INTA (INTA, 2009).

Empresas que celebraron convenios con la EEA Rafaela			
1	Agroempresa Semillas S.A.	13	PRODUSEM S.A.
2	Productos Ganaderos S.R.L.	14	Profertil S.A
3	BeesFree INC.	15	RICOLACT S.R.L.
4	Cassini y Cesaratto S.H.	16	SADESA (Esperanza)
5	Centro Genético Litoral Biólogos SRL	17	SAF AGRI – LESAFFRE FEED ADDITIVES
6	Cooperativa Guillermo Lehmann	18	Sancor Cooperativa Limitada
7	Curtiembre ARLEI S.A.	19	SODECAR S.A.
8	Delaval S.A.	20	Sucesores de Williner S.A.
9	DOLBI	21	UNCOGA
10	La Piamontesa S.R.L	22	VILA S.A.C.I.
11	MANFREY	23	Yeruvá S.A.
12	Monsanto S.A.		

Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en
SIGeC e información facilitada por los informantes clave

En todos estos casos, se trata de importantes empresas consolidadas con capacidad para innovar. Entre ellas, Monsanto S.A., cuyo vínculo con el INTA ha sido definido

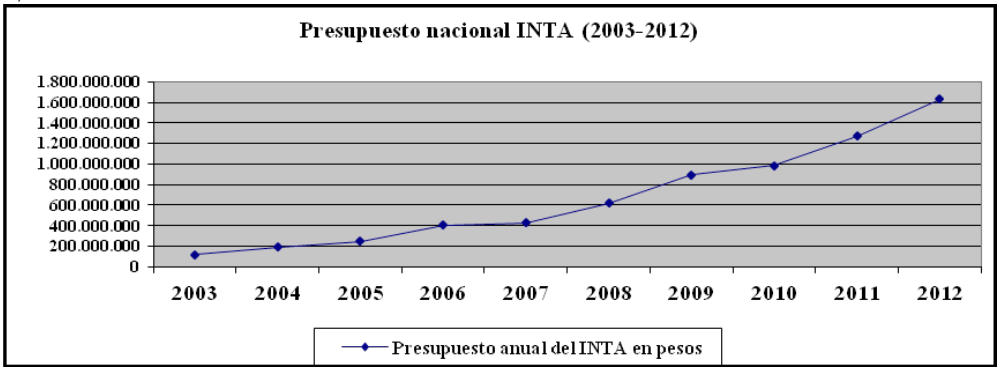
como “estratégico” por uno de los informantes clave, por el hecho de que le permite al instituto estar en contacto con las últimas tecnologías disponibles en el mercado que indefectiblemente se aplicarán en el territorio regional; entonces, de este modo, el INTA tiene la oportunidad de conocer los impactos de las tecnologías sobre el suelo con anterioridad a la aplicación de las mismas.

Asimismo, al ampliar el análisis y observar la totalidad de los CVT celebrados en la provincia de Santa Fe, se observa que el INTA se ha vinculado con las principales empresas del sector productivo agropecuario, muchas de las cuales dominan el suministro de semillas al el sector rural. Entre estas empresas se encuentran: Produsem S.A., Nidera S.A., AFA, Pioneer S.A., Monsanto S.A., La Tijereta y Don Mario S.A. De este total de empresas, sólo Produsem S.A: y AFA son de capitales nacionales; y La Tijereta y Don Mario utilizan licencia de Monsanto S.A. (Bisang, 2003).

Financiamiento de las actividades de la EEA Rafaela

Como se mencionó anteriormente, en el año 2002 el INTA recuperó su autarquía financiera, en un contexto de constantes demandas por parte de los trabajadores del instituto y el apoyo de las principales entidades del agro argentino: Confederaciones Rurales Argentinas, Coninagro, Sociedad Rural Argentina y Federación Agraria . El 15 de agosto de 2002, se sancionó la Ley Nº 25.641, estableciendo que el organismo se regirá por sus propias leyes y reglamentos sin sujeción a las normas que limiten su autonomía; señalando también que el monto de asignación de recursos a la institución será del 0,5% deducido de las importaciones .

Al respecto, es posible señalar que, durante el período bajo estudio, el presupuesto nacional del INTA se ha incrementado notablemente en términos nominales, pero no se ha aumentado el porcentaje destinado al financiamiento de la institución en comparación con el asignado por ley en el año 2002 (esto es, continuó siendo del 0,5%).



Fuente: presupuestos institucionales de los años 2003-2012

De acuerdo con lo conversado con el Coordinador del área de Desarrollo Rural, los recursos con los que actualmente dispone el INTA para llevar a cabo sus actividades se encuentran en una situación que es “mejor que en algunas oportunidades (por ejemplo,

durante la década del '90) y peor que en otras" (el año 2005 ha sido señalado como un año donde aumentaron notablemente los recursos); no obstante, se va manifestando una tendencia de aumento en los costos del funcionamiento de la institución sin un correspondiente aumento del presupuesto. Esto es, si bien hay recursos para actuar, no se ajustan año tras año en la misma medida en que aumentan los gastos del organismo. Se trata de una situación que, de no reverse, podría obstaculizar el desarrollo de las actividades del INTA .

En lo que refiere al financiamiento específico de la EEA Rafaela, una parte de ese presupuesto nacional ingresa directamente financiando recursos humanos para investigación y apoyo técnico-administrativo, y otra parte ingresa en forma variable, en función de los proyectos presentados y aprobados por programas. Asimismo, existen recursos extra-presupuestarios que ingresan a la EEA Rafaela, tanto por parte de otros organismos estatales que financian programas ejecutados por el INTA, como por parte de los CVT celebrados con actores privados, y otros créditos exógenos.

En tal sentido, existen recursos que son asignados por el presupuesto nacional del INTA y recursos que son extra-presupuestarios, como los que provienen de los CVT y de otros organismos estatales. En el caso del Centro Regional Santa Fe, aproximadamente el 76% de los recursos con los que se financian las actividades de las EEA son endógenos (provienen de la ley que determina el modo de financiamiento del INTA) y un 23% provienen de otros organismos nacionales y de los CVT . El total de estos recursos está destinado a promover, mejorar y continuar con las actividades de transferencia de tecnología y de investigación.

Con relación a los recursos humanos, las actividades de los empleados permanentes de las EEA son financiadas con el presupuesto nacional; en los casos en que sea necesario contratar a trabajadores en forma temporal, se los incluye en los proyectos que los requieran. Se señala que, de acuerdo con la información obtenida de las entrevistas, en el Centro Regional Santa Fe trabajan aproximadamente 400 personas, de las cuales un 50% son profesionales y otro 50% realiza tareas de apoyo técnico y administrativo. Asimismo, alrededor del 70% del total de empleados se ubica en las tres EEA de la provincia, y el 30% restante en las distintas AER. En la EEA Rafaela trabaja aproximadamente el 44% del total de empleados del Centro Regional Santa Fe; sobre ese total, 107 profesionales trabajan en actividades de investigación y transferencia.

Es importante destacar este punto porque las horas-hombre que se financian a través del presupuesto son para el desarrollo de actividades de investigación, que luego podrán transferirse al sector rural tanto mediante actividades de Extensión como de VT.

En lo que refiere específicamente a los programas de Extensión, los PR se financian con el presupuesto nacional en función de los proyectos que se presentan a la Dirección Central del INTA por cada cadena productiva; de acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, los proyectos presentados siempre contemplaban una cantidad de recursos mayor de los que efectivamente se recibían. A su criterio, esto último se trata de una cuestión que merece un tratamiento más profundo, para poder adecuar efectivamente la disponibilidad de recursos con los objetivos planteados.

Por su parte, el modo en que se financian los programas de PROFEDER varía en los distintos casos; y se estima que aproximadamente "el 80% de los recursos son de origen extra-presupuestario al INTA" (Gargicevich, et. al. 2010:8). En el siguiente cuadro se presentan los programas de PROFEDER que se implementan en la EEA Rafaela y las fuentes de financiamiento de los mismos.

Financiamiento PROFEDER	
Programa	Fuente de financiamiento
ProHuerta	MDS
Cambio Rural	MAGyP
ProFam	Fondos INTA
Proyectos Integrados	Fondos INTA
P. A. D. S. R.	Fondos INTA

Se destaca la importancia de los dos programas financiados por los ministerios (ProHuerta y Cambio Rural) en relación con los otros; ello teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, son los principales programas de Extensión del instituto ya que reúnen mayor cantidad de población objetivo y mayor cantidad de recursos implementados. En tal sentido, la mayor parte de los recursos que financian PROFEDER son exógenos al INTA, y provienen principalmente de otras instituciones nacionales: MDS y MAGyP.

Con relación a las actividades de VT, el INTA suele participar aportando el conocimiento que se produce en las distintas EEA; aunque, como se señaló, el organismo también trabaja conjuntamente con otros actores para desarrollar nuevos conocimientos (tal es el caso de algunos convenios institucionales o de los CVT de tipo I+D o transferencia de tecnología).

Al respecto, es importante señalar lo siguiente: si bien las actividades de VT son estratégicas porque implican el desarrollo de tecnologías más complejas y el ingreso de recursos económicos para el instituto, el objetivo último del INTA es tecnificar al sector rural en su conjunto, por lo cual los recursos humanos del instituto público no pueden orientarse solamente a satisfacer demandas de empresarios particulares. Así, es posible establecer una proporción de horas que los empleados del INTA pueden dedicarle a las actividades de vinculación tecnológica en relación con las actividades de Extensión; de acuerdo con el Director de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe, sobre un total de 100 horas-hombre, existe una relación aproximada del 90% del tiempo destinado a las actividades de Extensión, y un 10% destinado a las actividades de VT. En tal sentido, las actividades de VT pueden definirse como "competitivas" respecto a las actividades de Extensión; ello porque se trata de tiempo que los técnicos del INTA utilizan para atender objetivos que son particulares y no generales. Es decir, sobre una misma totalidad de horas de trabajo, cuanto mayor cantidad de las mismas se dediquen a trabajar en función de intereses particulares, menor tiempo disponible resta

para trabajar en cuestiones comunes.

El modo en que se financia los CVT varía en función del tipo de convenio que se celebre. Si se trata de un curso, es la empresa solicitante la que debe abonar los gastos operativos, movilidad del técnico, viáticos, honorarios y compensación al INTA por el servicio prestado. En el caso de servicio técnico/asistencia técnica, la empresa interesada abona los gastos operativos, administrativos, el componente "compensación al INTA por servicios prestados" y, en el caso de que corresponda, se cobra también una asignación especial para el técnico que participa del CVT. En los CVT de I+D, a diferencia de los otros, los gastos operativos y los recursos humanos son cofinanciados por el INTA y la empresa. Se trata de una inversión conjunta, donde los conocimientos del INTA no se trasfieren de modo lineal a la empresa, sino que ambas partes trabajan para el desarrollo de un nuevo conocimiento. Por último, en los casos de transferencia de tecnología, los gastos de producción son financiados por el INTA a través de las horas-hombre dedicadas a la investigación; así, la empresa no financia el trabajo de los técnicos del INTA porque se adquiere un producto ya terminado pero, al negociar el producto, la empresa debe pagarle al INTA una compensación (regalía) por el uso de la licencia por un tiempo determinado. En el caso de que la transferencia de tecnología sea producto de una instancia previa de colaboración entre el INTA y un actor privado, se financia del modo descrito en la modalidad I+D.

Más allá de los recursos extra-presupuestarios del INTA que provienen de otras instituciones estatales y de los CVT, a partir del año 2009 se observa en el presupuesto nacional la presencia de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El préstamo se corresponde con el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria (BID AR-L Nº 1064), cofinanciado por el BID y el Estado Nacional. El monto total de inversión del Programa es de 213 millones de dólares: el BID aporta 170 millones y el Estado argentino 43 millones. De acuerdo con el documento, el programa contribuye a mejorar la productividad, sostenibilidad ambiental y equidad socioeconómica del sector agropecuario de Argentina, a fines de fortalecer el sistema de innovación agropecuaria, aumentando la capacidad de generación y transferencia de tecnología. Asimismo, el INTA es el organismo que lo ejecuta .

Los datos que se observan en el presupuesto del INTA dan cuenta de la utilización del crédito para el mejoramiento de la infraestructura del instituto, detallándose actividades de construcción, ampliaciones y remodelaciones de las distintas unidades a lo largo del país. Entre ellas, se detallan "Construcciones en la EEA Rafaela" (proyecto 03, Actividades Centrales), por un monto de $161.000 en el año 2009; $497.000 en el año 2010; $121.000 en el año 2011; y $7.300.000 en el año 2012.

Conclusiones

En función de lo detallado brevemente hasta aquí, es posible determinar que existen áreas de trabajo diferenciadas dentro de la EEA Rafaela a los fines de transferir tecnología a los actores rurales, con estrategias específicas y poblaciones objetivo distintas. Por un lado, los programas de Extensión tienen por fin transferir conocimientos simples a los

actores menos desarrollados de la región, para que éstos puedan mejorar sus prácticas productivas a partir de los recursos que ya poseen. La metodología de trabajo del INTA implica básicamente capacitación y asistencia, mediante instancias de trabajo grupales. Por otro lado, los programas de Vinculación Tecnológica distinguen una población objetivo distinta: específicamente, se trata de empresas con capacidad para innovar y comercializar los productos generados en las experimentales; y se trata de un servicio pago por parte de las empresas, ya que implica beneficios económicos para los actores más desarrollados de la región.

Comparativamente, pueden señalarse dos cuestiones. En primer lugar, que la población "empresas" con las que se relaciona el INTA a través de PROFEDER es distinta de la que se relaciona mediante los CVT. Las primeras (pymes – Cambio Rural) presentan ciertas dificultades de tipo organizacional, de gestión, de acceso a créditos y falta de eficiencia para poder operar, mientras que las segundas están económicamente consolidadas y tienen capacidades para desarrollar tecnologías más complejas. En este segundo caso, la EEA Rafaela se vincula efectivamente con empresas medianas y grandes que operan en la región del centro santafecino.

En segundo lugar, en el caso de la población "productores" con los que se relaciona el organismo en los programas de Extensión, también es distinta de la población con la que indirectamente se relaciona mediante los CVT. Ello porque, mediante Extensión, el instituto facilita herramientas para que los productores menos desarrollados puedan mejorar sus prácticas de producción, mientras que los productores que tienen acceso a los insumos mejorados por el INTA, lo hacen en forma privada a través de la compra de los mismos a las empresas que los comercializan. Se trata, más bien, de productores más desarrollados (INTA, 2009).

Al incluir en el análisis la dimensión de financiamiento de estos programas, es posible dar cuenta que el grueso de los recursos del INTA se destina a tecnificar a los productores rurales en actividades de baja complejidad tecnológica, a través de los programas de Extensión rural. Esas actividades suelen consistir en cursos y jornadas de capacitación donde se transfieren tecnologías no apropiables, o donde el INTA adapta las tecnologías de los mercados a la realidad de una gran cantidad de productores que de otro modo no podrían acceder a ella. Al respecto, interesa también destacar dos cuestiones:

i. Por un lado, existe un grupo numeroso de productores que trabajan con el INTA a través de las estrategias articuladas en PROFEDER, lo que les permite aumentar la eficiencia de producción trabajando con los recursos materiales que ya poseen . En estas instancias participan también voluntarios, docentes, estudiantes e instituciones de la región. El objetivo es consolidar una red de intercambio de conocimientos que potencie el trabajo que se realiza cotidianamente (Gargicevich, 2012).

ii. Por otro lado, el INTA destina una menor cantidad de recursos para articularse con (pocos) actores económicamente consolidados, en la evaluación y desarrollo de tecnologías más complejas. Aquí, los esfuerzos estatales invertidos son mucho menores que en el primer caso, pero los resultados son tecnológicamente más complejos y

“tienen un impacto mayor” . Tienen acceso a estos insumos aquellos productores más desarrollados con capacidad económica para adquirirlos.

Sin embargo, al momento de analizar las políticas de innovación que se implementan en la región centro de la provincia de Santa Fe, no deben descuidarse ciertos aspectos. En primer lugar, que en las últimas décadas (principalmente los '90) hubo un proceso de concentración económica y desregulación estatal en el que, a partir del principio de subsidiariedad del Estado, se desestimaron los intentos de generación endógena de tecnología y se priorizó la importación directa de tecnología internacional. Ello tuvo efectos muy negativos sobre los productores rurales del país. En un contexto donde también hubo notables intentos por desarticular las políticas del INTA, sólo pudieron acceder a las tecnologías importadas aquellos actores con capacidad económica para adquirirlas, y ello se tradujo también en desigualdades competitivas entre quienes producían incorporando los paquetes tecnológicos y quienes no.

En segundo lugar, es evidente que en un escenario de complejidad tecnológica cada vez mayor, las prácticas de innovación son necesarias, pero las mismas dependen también del desarrollo de ciertas capacidades por parte de los actores económicos, lo que está determinado en gran medida por sus trayectorias históricas. En tal sentido, se observa que los empresarios argentinos no se caracterizan por promover procesos de innovación que impliquen inversiones de riesgo, y que las posibilidades de desarrollo de los actores del sector rural santafesino son muy desiguales (en el acceso y en la capacidad de acceso a las mismas).

En suma, los principales esfuerzos de transferencia de tecnología de la EEA Rafaela se orientan a trabajar con los actores que presentan mayores obstáculos para el desarrollo de sus actividades, a los fines de promover una mínima capacitación que les permita acceder al umbral de conocimientos necesarios para “aprovechar oportunidades y convertir información en conocimiento” (Lugones, 2009 p.7). Al mismo tiempo, se va consolidando una red de articulación institucional entre INTA y los actores de la región, cuya riqueza puede medirse no en términos de números de contratos celebrados, sino en el hecho de que la EEA Rafaela se vincula con las principales instituciones de CTI presentes en el centro de la provincia. Esta es una estrategia que se ha revalorizado en los últimos años y sobre la cual pueden observarse indicios de una mayor interacción sistémica.

A modo de cierre, es evidente que existen distintas realidades en el sector rural santafesino, y que las estrategias de acción implementadas por el INTA se estructuran en función de las realidades y capacidades de los actores. Por ello con un grupo se trabaja adaptando y difundiendo la tecnología disponible, y con otro se promueven instancias más complejas en términos tecnológicos. Lo que debe resaltarse es que, independientemente de que las capacidades de los actores sean diferentes en un primer momento, el esquema de acción del INTA reproduce dichas diferencias, lo que podría traducirse en nuevas diferencias competitivas entre aquellos que logran producir a la vanguardia de las transformaciones tecnológicas y los que dependen de la capacidad del INTA para adaptar recursos a sus realidades productivas.

Bibliografía

- Bisang, R. (2003): "Apertura económica, innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana"; en Desarrollo Económico Nº 171 Vol. 43.
- Cap, E. y Trigo, E. (1995): "Nuevas alternativas de financiamiento dentro de las instituciones públicas de investigación agropecuaria". Documento presentado en el Taller sobre "Enfoques Innovativos para el Financiamiento de la Investigación Agropecuaria en América Latina", organizado por la Fundación ArgenINTA, el BID y el BM. Buenos Aires, Argentina, 8 y 9 de Agosto.
- Castignani, H. (2011): "Zonas Agroeconómicas Homogéneas Santa Fe"; Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales; INTA; Buenos Aires; Marzo.
- Fernández, V. R.; Güemes, M.; Magnin, J. y Vigil, J. (2006): Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina; Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Gargicevich, A. (2012): "Presentación de casos – Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable"; disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/presentacion-de-casos-programa-federal-de-apoyo-al-desarrollo-rural-sustentable
- Gargicevich, A.; Merchante Navarro, G.; Walter, P.; Arroquy, G.; Fabiani, A.; Carrapizo, V.; Espina, H.; Arregui, J.; (2010): "Las estrategias del PROFEDER para el desarrollo del sector rural"; AADER; INTA. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/las-estrategias-del-profeder-para-el-apoyo-del-desarrollo-territorial/; ultima consulta: 09/06/2014.
- Gornitzky C. y Palioff, C. (comps.) (2013): "Tercer Encuentro del MERCOSUR ampliado: máquinas y herramientas para la agricultura familiar. Tecnologías apropiadas, memoria e investigación"; Ediciones INTA; Buenos Aires.
- INTA (2004): "El INTA que queremos: Plan Estratégico Institucional 2005-2015"; Buenos Aires. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/plan-estrategico-institucional-2005-2015
- INTA (2009): "La política de vinculación tecnológica del INTA". Disponible en: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno5-1-2009-1.htm
- Lugones, G. (2009): "Sistema Nacional de Innovación y desarrollo económico en Argentina". Disponible en: http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20Nacional%20de%20Innovacion/Lugones.pdf

Sistemas Locales/Regionales de Alta-Tecnología. Un Análisis Comparativo entre los Polos Tecnológicos de Rosario y Bahía Blanca.

Pasciaroni, Carolina
Quartucci, Elisa

PALABRAS CLAVE
· Sistemas
· Innovación
· Alta-Tecnología

Resumen / La presente ponencia se enmarca dentro de la perspectiva territorial de la innovación, centrando la atención en los aspectos institucionales que subyacen a la constitución de sistemas locales de innovación en torno a sectores de alta-tecnología. Se llevó a cabo un análisis comparativo entre los Polos Tecnológicos de las ciudades de Rosario y Bahía Blanca, los cuales pertenecen al sector TICs, específicamente, a la industria de Software y Servicios Informáticos. La relevancia de las organizaciones de conocimiento (universidades y centros CyT), el rol de los gobiernos locales, la relativa importancia del tamaño urbano y la tradición empresarial en la gestación de estos Polos, sumado a la ausencia de políticas nacionales tendientes a promover este tipo de iniciativas, son algunas de los factores que permiten comprender, de forma preliminar, el desarrollo de los mismos.

PASCIARONI, CAROLINA
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: cpasciaroni@criba.edu.ar

QUARTUCCI, ELISA
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: cpasciaroni@criba.edu.ar

1. Introducción.

La presente ponencia se enmarca dentro de la perspectiva territorial de la innovación, centrando la atención en los aspectos institucionales que subyacen a los procesos locales de generación y difusión de nuevo conocimiento. En particular, se analizarán las políticas locales dirigidas a la promoción de sistemas locales de innovación en torno a sectores de alta-tecnología y la articulación de estas políticas con el marco institucional a nivel nacional.

En este sentido, se procurará indagar en la promoción de sistemas locales de innovación en la industria de Software y Servicios Informáticos (SSI), adoptando como eje de análisis:

1) la identificación de las condiciones locales de partida que influyen en la gestación de estrategias asociativas para el desarrollo de tales sectores (presencia de empresas intensivas en conocimiento, universidades, centros CyT) y la caracterización del desempeño y evolución de estas estrategias asociativas.

2) el rol que desempeñan tanto las políticas nacionales de Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) y promoción del SSI como las iniciativas locales para la conformación de entornos sistémicos o estrategias asociativas, enfatizando en el desempeño de los municipios y su visión estratégica.

El análisis se centra en la industria del Software y Servicios Informáticos dado que se trata de un sector que cuenta con una tradición de más de 40 años en la Argentina y una evolución favorable tras la caída del régimen de convertibilidad en el año 2002 (López y Ramos, 2009). El Estudio de Caso constituye la metodología seleccionada, centrándose en las ciudades de Rosario (Santa Fe) y Bahía Blanca (Buenos Aires). El análisis comparativo entre los Polos Tecnológicos presentes en ambas ciudades permitirá trazar similitudes y divergencias en relación a los objetivos pautados.

Tras esta breve introducción, la ponencia se compone de cinco secciones. En la segunda sección se efectúa una revisión teórica sobre la temática referida a sistemas locales/regionales de innovación en alta-tecnología. La tercera sección contiene un breve repaso sobre las políticas de CTI y de promoción del SSI a nivel nacional. En la cuarta sección, se lleva a cabo el análisis comparativo entre los casos de estudio seleccionados, mientras que en la quinta sección se exponen las reflexiones finales.

2. Sistemas Locales/Regionales de Innovación e Instituciones.

El surgimiento de las denominadas “economía del conocimiento” (David y Foray, 2002, OCDE, 1996) y “economía del aprendizaje” (Lundvall, 1999) marcan una ruptura entre el actual periodo y la histórica influencia del conocimiento en la esfera económica. En esta dirección, en las últimas décadas, el conocimiento (incorporado en tecnología y recursos humanos) es reconocido como un factor clave de crecimiento económico y competitividad, evidenciándose una aceleración sin precedentes de la tasa de creación, acumulación y depreciación de este factor (David y Foray, 2002). Las TICs, constituyen las tecnologías emblemáticas de este período, seguidas por las tecnologías emergentes representadas por la biotecnología, los nuevos materiales y las

nuevas energías (Pérez 2005).

Desde el ámbito del pensamiento económico, el conocimiento dista de ser novedoso, formando parte de las contribuciones de Smith, Ricardo, Marx, Schumpeter, Marshall. Sin embargo, distintas perspectivas teóricas muestran un renovado interés por el mismo. Por un lado, los primeros modelos de crecimiento económico endógeno (Romer, 1986, Lucas, 1988) descansan en la acumulación de conocimiento en equipos y capital humano como factor que permite explicar el crecimiento económico a largo plazo. Por otro lado, la corriente neoschumpeteriana de la innovación recupera los aportes de Schumpeter sobre innovación, desenvolvimiento económico, destrucción creativa, el rol del empresario, entre otros aspectos (ver López, 1998; Yoguel, 2013).

En la esfera de la Economía Regional, de particular relevancia para la presente tesis, a partir de los años 80s, se producen una serie de avances teóricos e instrumentales en las principales tendencias teóricas de esta disciplina: 1) las teorías de la localización, 2) las teorías de crecimiento regional y 3) las teorías de desarrollo regional (Capello, 2006; Campolina Diniz y Crocco, 2006). Esta última línea se centra en los determinantes endógenos del desarrollo económico, en especial en la capacidad de innovación de un territorio (op. cit).

Un conjunto de perspectivas teóricas (Distritos Industriales, Medios Innovadores, Regiones que Aprenden, Sistemas Regionales de Innovación, Clusters), agrupadas bajo la denominación Modelos Territoriales de Innovación (Moulaert y Sekia, 2003), vinculan la capacidad de innovación con recursos específicos a un territorio. Estos Modelos fueron desarrollados durante la segunda mitad de la década de 1980 y en la década de 1990, con el fin de explicar, por un lado, la crisis que experimentaban las regiones industriales tradicionalmente prósperas, y por otro, el éxito de otras regiones, tales como “La Tercera Italia” (Crevoisier y Jeannerat, 2008).

El rol significativo otorgado a las dinámicas institucionales locales/regionales constituye el factor común entre tales Modelos. En este sentido, Amin (1998) sostiene que el redescubrimiento de la región como fuente de innovación en la economía globalizada significó el surgimiento de la perspectiva institucional del desarrollo económico regional. Las instituciones , específicas a una localidad y no reproducibles en otras, condicionan el surgimiento de vínculos entre las empresas y otros actores locales, a partir de los cuales se llevan a cabo los procesos de aprendizaje colectivos que dan origen a la innovación (Maskell y Mallberg, 1995; Camagni, 2004, Cooke et. al., 1998, entre otros). La proximidad física entre empresas no actúa, entonces, como condición suficiente para la gestación de procesos de aprendizaje e innovación, dado que es necesario que concurra una configuración institucional que aliente la interacción entre los agentes (Cooke, et. al. 1998; Boschma, 2005, Campolina Diniz y Crocco, 2006).

Dentro de los Modelos Territoriales de la Innovación, el enfoque de los Sistemas Regiones de Innovación (SRI) ofrece un marco teórico adecuado para abordar los objetivos propuesto en la presente ponencia. Este enfoque surge de la combinación de dos corrientes teóricas: el “Nuevo Regionalismo” y la perspectiva neoshumpetreiana de los Sistemas Nacionales de Innovación (Cooke, et. al., 1998). Si bien no existe

una definición precisa, un sistema local/regional de innovación consiste en una infraestructura institucional que apoya a la innovación en la estructura productiva de una región (Asheim y Coenen, 2005).

En primer lugar, dado que la ponencia se centra en sectores de alta tecnología, el enfoque SRI permite identificar las características diferenciales que asume un sistema local/regional de innovación de alta tecnología (TICs, biotecnología y nanotecnología) respecto a los sistemas de media y baja tecnología (cuadro 1). El predominio de conocimiento codificado sobre el tácito, la relevancia de universidades y centros CyT como actores que gestan el propio sistema y, los vínculos con actores extra-locales son algunos de los rasgos que asumen los sistemas de alta tecnología/intensivos en conocimiento, identificados con clusters de alta tecnología y polos tecnológicos (Asheim y Coenen, 2005; Cooke, 2006).

Cuadro 1. Sistemas Locales/Regionales de Innovación.

Tipos de Sistemas	**Sistema Embebido en el Territorio**	**Sistema en Red**	**Sistema Regionalizado**
Sectores Productivos	Industrias de Media y Baja Tecnología Servicios menos intensivos en conocimiento		Industrias de Alta Tecnología Servicios intensivos en conocimiento
Tipo de Conocimiento	Predominio conocimiento tácito	Mix conocimiento tácito y codificado	Predominio conocimiento codificado
Actores Centrales	PYMES con escasa interacción con organizaciones de conocimiento	Firmas en interacción con organizaciones de conocimiento	Organizaciones de Conocimiento (universidades, centros CyT, laboratorios I+D)
Rol Organizaciones de Conocimiento	Prestación de servicios Resolución problemas rutinarios	Cooperación en procesos de innovación.	Promotoras de un sistema: atracción firmas y procesos *spin-off*

Base de las Interacciones	Capital Social Vínculos locales	Capital Social e Instituciones Formales	Capital Social e Instituciones Formales Vínculos con actores extra-locales
Etapa Ciclo de Vida	Industrias Maduras	Industrias en Crecimiento	Industrias Emergentes (TICs, biotecnología, nanotecnología)
Ejemplos	Distritos Industriales en Emilia-Romana (Italia)	Región Baden-Württemberg (Alemania) Países Nórdicos	*Clusters* de Alta Tecnologia (Silicon Valley, Cambridge, Boston) Polos Tecnológicos Rhône-Alpes (Francia) Grenoble (Francia)

Fuente: Elaboración propia en base a Asheim y Coenen (2005) y Cooke (2006)

En segundo lugar, el enfoque de los SRI no sólo conceptualiza a los sistemas como estructuras sociales -las innovaciones surgen de las interacciones e intercambios de conocimiento entre actores sociales- sino también como sistemas abiertos sujetos a la influencia del entorno (Cooke, 2001). Entre las influencias externas se encuentra la política del Sistema Nacional de Innovación, los vínculos con organizaciones internacionales, con otros SRI, entre otros factores externos (Cooke, 2002). De este modo, el enfoque SRI permite analizar no sólo la influencia que ejercen las políticas y demás instituciones locales sobre la gestación y desarrollo de un sistema, sino también la influencia de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Esta perspectiva sistémica de la innovación se corresponde con las denominadas "políticas regionales de tercera generación" (Helmsing, 1999; Campolina Diniz y Crocco, 2006; Jiménez, 2002). Según los autores mencionados se pueden distinguir tres generaciones de políticas regionales:

- de primera generación: de corte keynesiano, sostenían la activa intervención del Estado central con el objetivo de reducir las disparidades interregionales por razones de eficiencia (pleno empleo) y equilibrio territorial. Las teorías centro-periferia, de la dependencia, las de causación circular acumulativa, y la teoría de los polos de crecimiento integraban el marco de referencia de estas políticas.
- de segunda generación: centradas en la búsqueda de competitividad y en la mayor intervención de los gobiernos locales. Las firmas y la cooperación entre las

mismas constituían los principales destinatarios de estas políticas surgidas en los años 80s e inspiradas en los Distritos Industriales, Clusters, Medios Innovadores.

- de tercera generación: surgidas en los años 90s, reconocen las interdependencias que genera la globalización, postulando que las políticas no pueden ser sólo locales o regionales sino que deben articularse con políticas sectoriales e (inter)-nacionales. No se concentran exclusivamente en la formación de redes de empresas sino también en los vínculos con organizaciones de apoyo con el objetivo de alcanzar una mayor "racionalidad sistémica".

En la próxima sección se resumirán los principales lineamientos en políticas de CTI y promoción del SSI a nivel nacional para luego analizar los casos de estudio propuestos.

3. Breve Repaso por las políticas de CTI y de promoción del SSI en Argentina.

La abundante literatura sobre la evolución de las políticas de CTI formuladas en Argentina (Chudnovsky y López, 1996; Chudnovsky et. al., 2004; Albornoz y Gordon, 2011; Yoguel, et. al., 2007), destaca el predominio, hasta fines de los años 90s, de una orientación de política de tipo "laissez faire", que encuentra ciertas excepciones, tales como la política de promoción de la informática.

Siguiendo a Yoguel et. al. (2007), en la década del 80, con el propósito de alcanzar autonomía tecnológica en materia de informática, se dispusieron una serie de medidas concentradas en la creación de la Comisión Nacional de Informática (CNI) cuyo principal objetivo consistía en recomendar políticas en el campo de las TICs. La CNI se orientó a la promoción de líneas de productos a través de concursos dirigidos a empresas nacionales. Las medias de apoyo al sector incluían, asimismo, la implementación de elevados niveles de protección arancelaria, el fomento de la competencia y el apoyo a las empresas de menor tamaño. Esta política no estuvo exenta de limitaciones asociadas a contradicciones entre la promoción industrial y la política arancelaria.

Posteriormente, en un escenario de mayor relevancia otorgada a la CTI en la agenda pública, las TICs, la biotecnología y la nanotecnología son consideradas tecnológicas estratégicas para el desarrollo nacional . En la actualidad, el MINCYT contempla una serie de instrumentos financieros específicos para el sector TICs (FONSOFT), para las tecnologías estratégicas en general (becas y su subsidios a proyectos I+D por temas estratégicos y los fondos de la línea FONARSEC destinados a alianzas público-privadas), y para la creación de empresas de base tecnológica . En particular, los instrumentos de financiamiento de FONARSEC destinados a consorcios públicos-privados para el desarrollo de capacidades tecnológicas en áreas estratégicas pueden ser considerados un mecanismo para formentar las vinculaciones entre empresas y universidades, centros CyT.

A estas políticas de CTI se suman la creación del Foro de Competitividad de SSI (dependiente de Secretaría de Industria, Comercio y PYME); la sanción de la Ley 25.856/04 de Consideración de la Producción de Software como Actividad Industrial; la sanción de la Ley Nº 25.922/04 de Promoción de la Industria del Software, que contempla beneficios fiscales a las empresas de SSI y crea el FONSOFT; la

implementación de políticas a nivel provincial tales como la realización de foros y otorgamiento de beneficios extraordinarios a las empresas de software (López y Ramos, 2009) y; los programas implementados por la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informático. Se incluyen, asimismo, las numerosos iniciativas provinciales y municipales para la conformación de Polos, Parques CyT, clusters (MINCYT, 2009). Un informe reciente revela que, las empresas beneficiarias del Régimen de Promoción de la Industria de SSI son, en su mayoría, PYMES de capital nacional y muestran niveles de ventas, exportaciones y gastos I+D superiores al promedio sectorial (CEP, 2009).

4. Los Polos Tecnológicos de Rosario y Bahía Blanca.

4.1. Datos Iniciales.

Bahía Blanca (Buenos Aires) y Rosario (Santa Fe) forman parte de las ciudades que albergan polos tecnológicos relativos a las TICS, especialmente la industria del Software y Servicios Informáticos (SSI): el Polo Tecnológico Rosario (PTR) creado en el año 2000 y el Polo Tecnológico Bahía Blanca (PTBB) constituido en 2006. A modo de una sintética presentación, el cuadro 2 indica los rasgos principales de estas ciudades.

Cuadro 2. Bahía Blanca y Rosario.

	Rosario	Bahía Blanca
Tamaño Poblacional	1.198.528 Gran Ciudad 3° ciudad más importante del país	301.572 Ciudad de tamaño medio 14° ciudad más importante del país
Universidades y Centros de CyT	6 Universidades 18 Centros de CyT 2 Centros de Transferencia Tecnológica	2 Universidades Nacionales 10 Centros de CyT
Tamaño Sector TICs (empleo)	5178	336

Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC (CNPV, 2010), Tecnópolis del Sur (2011) y PTR (2009)

Tal como indica la literatura sobre Sistemas Regionales de Innovación para sectores de alta-tecnología (Asheim y Coenen, 2005; Cooke, 2002), los estudios sobre Silicon Valley (Saxenian, 1994) y las contribuciones de López y Ramos (2011) sobre clusters en SSI en Argentina, las dotaciones iniciales de universidades y centros CyT, y por lo tanto de recursos humanos especializados, constituyen las condiciones de partida para un potencial surgimiento de clusters en alta-tecnología. En este sentido, en las regiones de Argentina donde existe cierta densidad de empresas de SSI, se evidencia la presencia de una institución educativa relacionada con el área (López y Ramos, 2008). En el caso de Rosario, más allá de la dotación de recursos humanos calificados y el elevado número de instituciones académicas, la ciudad cuenta con una extensa

tradición empresarial en SSI, concentrando el 30% del sector en el interior de Argentina (Báscolo, et al. 2005). Siguiendo a López y Ramos (2011) y Báscolo et. al. (2005), en Rosario el surgimiento de pequeñas empresas en el sector data de los años 70s., impulsado por la demanda de servicios informáticos por parte grandes empresas de la región (Acindar, Siderar). Durante la primera mitad de los noventa se extiende una segunda etapa cuyo motor fue la gran demanda de sistemas informáticos por parte de las privatizadas. La tercera ola comenzó en la segunda mitad de los años 90s y estuvo impulsada por la creación de empresas punto.com, mientras que la última ola se inicia en la década siguiente, evidenciándose el nacimiento de empresas exportadoras a partir de la salida de la convertibilidad.

En Bahía Blanca la situación es ligeramente distinta, producto no sólo de su significativo menor tamaño poblacional y concentración de empresas en el sector SSI, sino por la propia tradición en informática de la ciudad. En este sentido, el complejo Universidad Nacional del Sur – CONICET adquiere un papel destacado. Por un lado, los intentos por desarrollar una computadora en la UNS, así como también en la UBA, posicionaron a Argentina, a fines de los años 60s, como el único país de América Latina que contaba con una trayectoria de acumulación de conocimientos en el área de la informática (Erbes et. al., 2006). Por otro lado, mientras que en los años 70s, la demanda de servicios informáticos por parte de las grandes empresas localizadas en Rosario impulsó el desarrollo empresarial del sector, en Bahía Blanca estas demandas fueron atendidas por el propio Complejo CyT a través del centro de cómputos presente en el instituto PLAPIQUI.

No obstante, la influencia del tamaño poblacional de la ciudad, acompañada por su tradición empresarial y concentración de firmas del sector SSI, puede ser relativizada, al menos en la etapa de gestación de los Polos. En este sentido, el mayor número de empresas participantes en el PTR no se encuentra directamente relacionado con el tamaño del sector en la ciudad, sino con la adhesión generada a partir de las acciones emprendidas por el PTR. De acuerdo a Báscolo, et. al. (2005), el PTR se origina en el año 2000 con sólo 3 firmas asociadas, ascendiendo este número a 10 en 2003, e incrementándose notoriamente tras la creación del Grupo Certificador de Normas (CMMI). Adicionalmente, López y Ramos (2011) indican que la creación del PTR no estuvo motorizada, de forma preponderante, por el sector privado. Esto sugiere indagar con mayor detenimiento en los factores institucionales presentes en el origen y evolución de ambos Polos.

Cuadro 3. PTR y PTBB: Rasgos Principales.

	Polo Tecnológico Rosario	**Polo Tecnológico Bahía Blanca**
Año de Creación	2000	2006
N° de empresas en SSI	44	8
N° de empresas de otros sectores	19	8
Otros participantes	Gob. Municipal y Provincial Univ. Nac. de Rosario Universidad Austral Facultad Regional UTN Fundación Libertad	Gob. Municipal Univ. Nac. del Sur- CONICET Zona Franca Bahía Blanca – Coronel Rosales (ZFBB-CR) Cámara de Informática del Sur

Fuente: Elaboración Propia en base a páginas web PTR y PTBB.

4.2. El Desempeño de los Polos. Una primer aproximación.

Antes de identificar las acciones emprendidas por el PTR y PTBB, es preciso efectuar una sintética caracterización de las empresas del SSI en relación a su propensión a vincularse con otras firmas del sector y su conducta innovativa:

- a nivel nacional. Siguiendo a López y Ramos (2011, 2008), la industria argentina de SSI tuvo una acelerada expansión en los últimos años impulsada por la devaluación del año 2002. Se suma la existencia previa de recursos humanos calificados y la trayectoria de esta industria en el país que data de los años 70s. Frente a la histórica orientación mercado interno de este sector, se registraron crecientes exportaciones y arribo de inversiones extranjeras directas . Constituye un sector integrado principalmente por PYMES, dedicadas tanto al desarrollo de productos de software como a la prestación de servicios informáticos diversos . Las vinculaciones entre firmas de SSI y entre estas y universidades y centros CyT han sido casi inexistente. No se identifican desarrollos verdaderamente innovadores, llevándose a cabo innovaciones menores (adaptación productos, aumento de sus prestaciones). El tamaño pequeño del

mercado doméstico y la demanda poco sofisticada explican este patrón de innovación.

- los casos de estudio no escapan a estas tendencias verificadas a nivel nacional. De acuerdo a López y Ramos (2011), en Rosario, la mayor parte de las firmas del PTR se dedican al desarrollo de software propio, la provisión de servicios informáticos y la integración de productos de terceros. Son pocas las que pueden considerarse como innovadoras, exhibiendo un débil comportamiento de cooperación entre las mismas en términos de generación y difusión de conocimiento. En los últimos años, la ciudad experimentó la llegada de algunas Empresas Trasnacionales, tales como Neoris, EDS, Accenture e IBM.

En el caso Bahía Blanca, sobre un total de 42 empresas relevadas, un 57.14% se dedican al desarrollo de software, mientras que el porcentaje restante se orienta a las telecomunicaciones y al cableado y fibra óptica. Más de la mitad del conjunto de estas empresas se especializa en servicio técnico y de informática . Si bien un 62% declararon haber realizado actividades I+D en los últimos años, se replica el comportamiento innovador verificado a nivel nacional y un casi inexistente entramado de relaciones entre las empresas del sector, y entre estas firmas y las organizaciones de conocimiento locales (Pasciaroni et. al., 2014). La universidad local sólo opera como un centro proveedor de recursos humanos calificados a las empresas, sin registrarse vínculos orientados a la innovación (op. cit). Por otra parte, en los últimos años, en la ciudad se radicaron empresas extra-locales en busca de personal calificado y la disminución de costos de localización en relación a las grandes ciudades.

En este escenario, el PTR y el PTBB mostraron un desempeño desigual en relación a estimular el desarrollo del sector. El cuadro 4 pone de manifiesto el mayor grado de actividad del PTR y la coherencia entre su misión y las acciones implementadas. En el caso del PTBB, sus esfuerzos resultaron más acotados a las líneas de acción tradicionales de una asociación gremial. Un punto que resulta necesario destacar en el PTR es la pronta formulación de un Plan Estratégico tras su creación.

Cuadro 4. PTR y PTBB: Misión y Acciones Implementadas.

	PTR	PTBB
Misión	Orientada a estimular el crecimiento y capacidad exportadora deempresas de base tecnológica	Orientada a estimular el surgimiento de un entorno empresarial de alta-tecnología de impacto en la economía regional
Staff	Numeroso – Compleja estructura operativa	Reducido – Simple estructura operativa
Proyecciones	Formulación de Planes Estratégicos	-
Acciones Implementadas	Capacitación: Laboratorio de Formación de Capital Humano	Cursos de capacitación
	Servicios especializados en certificación de calidad y exportación: Grupo Certificador de Normas (CMMI) y Grupo Exportadores de Tecnologías de la Información de	Participación en jornadas y concursos sobre innovación y empredorismo
	Servicios de búsqueda de oportunidades de negocios: Laboratorio de Calidad e Información	Asesoramiento sobre líneas de financiamiento
	Apoyo legal para adherir a la a Ley de Promoción de la Industria de SSI	
	Asesoramiento sobre líneas de financiamiento	

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web institucionales y López y Ramos (2011).

No obstante, más allá del activo desempeño del PTR y su materialización en el surgimiento de algunas estrategias asociativas, no se identifican vínculos tecnológicos y comerciales propios de un sistema local de alta-tecnología. Tal como afirman López y Ramos (2011), los casos de cooperación entre las empresas asociadas son escasos, así como también los vínculos con la universidad y los centros CyT. Los vínculos que prevalecen con estas organizaciones de conocimiento se encuentran orientados a la capacitación de recursos humanos. Este comportamiento también se verifica en PTBB. De todos modos, y a diferencia del PTBB, las empresas asociadas al PTR manifiestan un sentido de pertenencia y el surgimiento de canales de comunicación a partir de la

constitución del Polo.

4.3. La Conformación de los Polos: Iniciativas Locales.

La creación de los Polos Tecnológicos de Rosario y Bahía Blanca se llevó a cabo en dos periodos distintos de la evolución de la industria SSI a nivel nacional. En el caso del PTR, antes de la expansión impulsada por la devaluación, mientras que la creación del PTBB resulta posterior a la caída del régimen de convertibilidad.

Asimismo, el PTR fue gestado en un período caracterizado por la ausencia de instrumentos nacionales de promoción del sector. En sentido inverso, el PTR colaboró posteriormente en los Foros de Competitividad Nacionales para el reconocimiento de sector de software como Industria; y en la aprobación de la Ley de Promoción de la Industria de Software. En el caso del PTBB, el mismo se constituyó luego de la sanción de la Ley Nº 25.856/ 04, de Consideración de la Producción de Software como Actividad Industrial, y de la Ley Nº 25.922/04 de Promoción de la Industria del Software, sin que esto significara un impulso para la conformación del PTBB.

De este modo, en las dos experiencias, no se identifica la articulación entre políticas locales y nacionales, propia de las denominadas "políticas regionales de tercera generación" (Helmising, 1999). Un factor común entre estos dos Polos radica en la iniciativa de gobiernos locales para la conformación de los mismos, sin la presencia del Estado central y sin identificarse políticas nacionales que estimulen este tipo de iniciativas. Tal como se inició en las secciones previas, los instrumentos de financiación de consorcios públicos-privados en alta-tecnología son de reciente implementación. A continuación se analizan los actores que promovieron la gestación de los Polos:

- Rosario: impulso sostenido basado en la alianza "Gobierno Local-Universidades - Empresas".

En la creación del PTR convergió la temprana decisión del gobierno local de posicionar a su complejo científico-tecnológico como un referente nacional y crear un parque tecnológico , sumado a la acción conjunta de investigadores de la Universidad Austral y tres empresas locales que decidieron llevar a cabo la creación del Polo, recibiendo el apoyo del gobierno local (López y Ramos, 2011). La posible instalación de una empresa trasnacional fue evaluada como una oportunidad por parte de este conjunto de actores, incentivando la creación del Polo. En este sentido, la posible instalación de la empresa Motorola sirvió para congregar a los distintos actores en torno a un objetivo común (Báscolo et. al., 2005).

Siguiendo a Báscolo et. al. (2005) en sus comienzos, el PTR se integró por la Universidad Austral, la Universidad Nacional de Rosario, una fundación, tres empresas asociadas y representantes del gobierno municipal y provincial. Luego, se sumó la Facultad Regional de la Universidad Tecnología Nacional. Tal como afirma López y Ramos (2011: 110), "el crecimiento de la industria de SSI en Rosario estuvo apalancado por el gobierno local desde un comienzo". Sin embargo, luego de la crisis del 2001-2002, las empresas integrantes del PTR ejercieron un fuerte liderazgo y

orientaron la acción hacia el aprovechamiento de las oportunidades de exportación surgidas tras la devaluación (Lahitte, 2004).
De este modo, fue la propia gestión del PTR, orientada a aumentar la competitividad y la internacionalización del sector, el factor que le otorgó mayor densidad institucional. Tal como se indicó anteriormente, en 2003 contaba con 10 empresas asociadas, luego tras la creación del Grupo Certificador de Normas de Calidad, el número se elevó a 25 en 2004 y, ascendió a 41 firmas asociadas en 2005 (Báscolo et. al, 2005). En la actualidad, cuenta con 63 empresas socias, 44 pertenecen a la industria del SSI, 5 a la biotecnología, 3 a ingeniería, 3 a telecomunicaciones y las restantes a otros sectores. Por otra parte, el PTR forma parte del Parque Científico Tecnológico Región Rosario, que se despliega en dos áreas claves: la Biotecnología y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (Tics) (Báscolo, et. al., 2005). El Parque Científico Tecnológico se integra por gobiernos, universidades, organismos de I+D+I, empresas de Rosario y su Región con el objetivo de posicionar a Rosario y su región, como área de conocimiento y la innovación del Mercosur (op. cit).

- Bahía Blanca: impulso disruptivo concentrado en el Gobierno Local.

A diferencia de Rosario, el Plan Estratégico de la Ciudad de Bahía Blanca elaborado en 1999 no contemplaba promover la creación de un parque CyT ni fomentar el surgimiento de un sector de alta-tecnología. Se plantearon lineamientos para promover la inversión y la modernización tecnológica en el sector productivo local en un contexto de recepción de Inversión Extranjera Directa dirigida al Polo Petroquímico y al área industrial portuaria de la ciudad.
En el año 2004, y sin existir antecedentes previos, se creó el Ente Promotor del Polo Tecnológico de Bahía Blanca, por iniciativa del gobierno municipal, convocando a diferentes empresas e instituciones gremiales, científicas y académicas de la ciudad. El propósito inicial era generar una instancia de participación que permitiera discutir el perfil y los objetivos que se trazarían para un futuro Polo Tecnológico. Dos años más tarde, en 2006, y tras un proceso de interrelación e involucramiento de los diferentes actores convocados, se conforma el Polo Tecnológico Bahía Blanca (PTBB).
El PTBB estuvo integrado desde un principio por la Municipalidad de Bahía Blanca, empresas que adherían en forma voluntaria, dos Universidades Nacionales (Universidad Nacional del Sur y Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional) y sus centros CyT, el Ente Zona Franca Bahía Blanca – Coronel Rosales (ZFBB-CR), y tres entidades empresariales, las cuales sólo una corresponde al sector SSI .
A diferencia del PTR, el PTBB mostró una evolución declinante. En la actualidad, dos de las gremiales empresarias que integraban la entidad se retiraron, permaneciendo exclusivamente la Cámara de Informática del Sur. A su vez, en representación del sector académico-científico solo continúa la Universidad Nacional del Sur, pues la Facultad Regional de la UTN también ha dejado de pertenecer al PTBB. En cuanto a las empresas relacionadas, el número asciende a 16, mostrando un incremento desde las 9 empresas que lo conformaban en 2010. Si bien estas empresas reconocen

la labor del Polo en materia de difusión y capacitación (Pasciaroni et. al., 2014), destacan su débil gestión en relación a la promoción de vínculos entre empresas y universidades locales y la falta de provisión de servicios especializados.

Un dato no menor a tener en cuenta es que el Polo Tecnológico no mantiene contacto alguno con la Agencia de Desarrollo Municipal y la recientemente creada Agencia Municipal de Ciencia y Tecnología, siendo que ambas dependencias conforman el organigrama municipal y también tienen como objetivos diseñar e implementar mediante la articulación de los sectores públicos y privados una estrategia de desarrollo económico local, promover e incentivar la cultura de la innovación tecnológica en las diversas áreas del conocimiento, y facilitar la radicación de empresas y el desarrollo de emprendimientos innovativos.

Un ejemplo adicional que da cuenta de la ausencia de una estrategia local coordinada en la creación y funcionamiento de organizaciones municipales se encuentra en la desvinculación existente entre el PTBB y la Agencia Municipal de Ciencia y Tecnología, encargada de gestionar el proyecto Plataforma Tecnológica para Sistemas de Tecnología Electrónica de Alta Complejidad (TEAC).Este proyecto, surgido en el ámbito de la Universidad Nacional del Sur, consiste en la construcción de un Parque CyT con financiamiento de la ANPCYT a través de su línea FONARSEC.

5. Síntesis y Reflexiones Finales.

A modo de síntesis, el presente trabajo persiguió como objetivo analizar, de forma preliminar, las condiciones iniciales y aspectos institucionales que inciden en la gestación y desarrollo de sistemas locales de innovación de alta-tecnología. La industria del Software y Servicios Informáticos, en virtud de su extensa trayectoria a nivel nacional, constituyó el sector seleccionado para llevar a cabo el análisis

La comparación entre los casos de estudio seleccionados puso de manifiesto que, aún en contextos donde no se observan comportamientos sistémicos virtuosos, la existencia de una universidad no sólo ofrece los recursos especializados para la constitución de la industria de SSI, sino que en el caso del Rosario formó parte del conjunto de actores que promovieron la gestación del PTR. Un punto adicional que merece ser destacado se refiere a la tradición empresarial de una ciudad. Tal como se refirió en el desarrollo de la ponencia, no fue la existencia de una masa previa de empresas de SSI el factor que impulsó la creación del PTR sino la conducta proactiva de este Polo, integrado, en sus inicios, por un conjunto que no superaba las 10 firmas. De todos modos, la evolución positiva del PTR se explica por el liderazgo de este número reducido de empresas.

La coherencia entre la misión del PTR y las líneas de acción emprendidas (provisión de servicios especializados en torno a la calidad y competitividad, capacitaciones, asesoramiento legal, financiero) constituyó el factor que permitió incrementar el número de empresas asociadas. Por el contrario el PTBB no muestra una evolución institucional positiva, así como tampoco, una oferta servicios especializados para las empresas asociadas. Sin embargo, a pesar de este desempeño diferencial, ambos Polos

no lograron revertir la ausencia de vínculos tecnológicos y comerciales característico del sector.

Por otra parte, si bien, el gobierno local tuvo un papel destacado en la promoción de los Polos - no verificándose políticas sectoriales y de CTI a nivel nacional que impulsaran este tipo de proyectos- la visión estratégica del municipio de Rosario constituyó un factor diferencial en relación a Bahía Blanca. En este sentido, el débil desempeño del PTBB puede ser explicado por el impuso aislado e inicial de un gobierno local que no cuenta con una estrategia lineal y sostenida en políticas de innovación y tecnología.

Referencias.

- Albornoz, M. y Gordon, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (Eds.), Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España. Madrid: CSIC.
- Amin, A. (1998). Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional. Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía, Nº. 41, 68-89.
- Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2009). TIC. Boletín Estadístico Tecnológico Nº 2 enero-marzo 2009. Buenos Aires: Autor.
- Asheim, B. y Coenen, L. (2005). Knowledge Bases and Regional Innovation Systems: Comparing Nordic Clusters. Research Policy, Vol. 34, Nº 8, 1173-1190.
- Báscolo, P.; Castagna, A. y Woelflin. M. (2005). El Sector de Software y Servicios Informáticos en Rosario. Situación Actual y Perspectivas. Décimas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Rosario.
- Boschma, R. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. Regional Studies, Vol. 39, Nº 1, 61–74.
- Camagni, R. (2004). Incertidumbre, Capital Social y Desarrollo Local: Enseñanza para una Gobernabilidad Sostenible del Territorio. Investigaciones Regionales, 2, 31-57.
- Campolina Diniz, C. y Crocco, M. (2006). Regional e Urbana. Contribuçoes Teóricas Recentes. Belo Horizonte: Editorial UFMG.
- Capello, R. (2006). La Economía Regional tras Cincuenta Años: Desarrollos Teóricos Recientes y Desafíos Futuros. Investigaciones Regionales, 9, pp. 169 - 192.
- Centro de Estudios para la Producción. Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (2009). Políticas de Promoción Industrial en el Sector de Software y Servicios Informáticos: Análisis del Régimen de Promoción de la Industria del Software y Servicios Informáticos y del Programa de Promoción de Sistemas Productivos Locales. Buenos Aires: Autor.
- Cooke, P. (2006). Regional Innovation Systems as Public Goods (Working Papers). Vienna: UNIDO, United Nations Industrial Development Organization.
- Cooke, P. (2002). Biotechnology Clusters as Regional, Sectorial Innovation Systems International Regional Science Review, Vol. 25, Nº 1, 8-37.
- Cooke, P.; Gomez Uranga, M. y Etxebarria, G. (1998). Regional Systems of

Innovation: An Evolutionary Perspective. Environment and Planning A, Vol. 30, 1563–1584.

• Crevoisier, O. y Jeannerat, H. (2008). The Territorial Knowledge Dynamics: From The Proximity Paradigm To Multi-Location Milieus. Working Paper Institute of Sociology at the University of Neuchâtel (Switzerland).

• Chudnovsky, D., López, A. y Pupato, G. (2004). Research, Development and Innovation Activities in Argentina: Changing roles of the public and private sectors and policy issues. Buenos Aires: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).

• Chudnovsky, D. y López, A. (1996). Política Tecnológica en la Argentina: ¿Hay Algo Más Que Laissez Faire? Revista REDES, Vol. 3, N° 6, 33-75.

• David, P.A. y Foray, D. (2002). Fundamentos Económicos de la Sociedad del Conocimiento. Revista de Comercio Exterior, Vol. 52, N° 6, 472 – 490.

• Erbes, A., Robert, V. y Yoguel, G. (2006). El sendero evolutivo y potencialidades del sector de software en Argentina. En J. Borello; V. Robert y G. Yoguel, G. (Eds), La Informática en Argentina. Desafíos a la Especialización y la Competitividad. Buenos Aires: Prometeo- UNGS.

• Helmsing, AHJ (1999) Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera generación. Revista EURE, Vol. XXV, Nº 75, pp. 5-39.

• Jiménez, M. (2002). Nuevos Enfoques Teóricos, Evolución de Las Políticas Regionales e Impacto Territorial de La Globalización. Santiago de Chile: CEPAL.

• Lahitte, M. (2004). Alorizar lo Endógeno para Construir Competitividad Territorial Una Aproximación desde el Caso Polo Tecnológico Rosario (PTR). Disponible en: www.funcex.org.br/material/REDEMERCOSUL.../ARG_187.pdf

• López, A. (1998). La Reciente Literatura sobre la Economía del Cambio Tecnológico y la Innovación: Una Guía Temática. I&D. Revista de Industria y Desarrollo. Año 1. N° 3, pp. 1- 47.

• López, A. y Ramos, D. (2011). Clusters de Software y Servicios Informáticos en la Argentina: los Casos de Córdoba y Rosario. En A. Artopoulos (Coord.), La Sociedad de Las cuatro Pantallas. Una mirada Latinoamericana (pp. 103-125). Barcelona: Editorial Ariel, S.A

• López, A. y Ramos, D. (2009). Argentina: Nuevas estrategias empresariales en un modelo más abierto. En P. Bastos Tigre y F. Silveira Marques (Eds.): Desafíos y Oportunidades de la Industria de Software para América Latina (pp. 21-66). Santiago de Chile: CEPAL.

• López, A. y Ramos, D. (2008). La Industria de Software y Servicios Informáticos en Argentina. Tendencias, Factores de Competitividad y Clusters. Buenos Aires, CENIT, DT 31.

• Lucas, R. (1988) On the Mechanics of Economic Development. Journal of Monetary Economics, Vol. 22, N° 1, 3-42.

• Lundvall, B-A. (1999). La base de Conocimiento y su Producción. Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía, Nº. 45, 14-37.

• Maskell, P. y Malmberg, A. (1995). Localized Learning and Industrial

Competitiveness. Ponencia presentada en Regional Studies Association European Conference on Regional Futures, Gothenburg, May, 1995.

• Moulaert, F. y Sekia, F. (2003). Territorial Innovation Models: A Critical Survey. Regional Studies, Vol. 37, N° 3, 289–302.

• Pasciaroni, C.; Preiss. O. y Hernández, J. (2014). Ciudades Medias e Innovación en la Explotación de los Recursos Naturales. Revista Región y Sociedad, Nº 59, pp. 254-286.

• Pérez, C. (2005). Revoluciones Tecnológicas y Paradigmas Tecnoeconómicos. Tecnología y Construcción, Vol.21, N° 1

• Polo Tecnológico Rosario (2009). Informe sobre el Relevamiento realizado a empresas asociadas al Polo Tecnológico Rosario. Rosario: Autor.

• Tecnópolis del Sur (2011). Plataforma Tecnológica para Sistemas de Tecnología Electrónica de Alta Complejidad (TEAC) - Proyecto FSTICS 001. Disponible en: http://www.tecnopolisdelsur.com.ar/docs/TEAC_2011_rev01.pdf (Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2014)

• Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. The Journal of Political Economy, Vol. 94, N°. 5, 1002-1037.

• Saxenian, A. (1996). Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge MA: Harvard University Press.

• Yoguel, G; Barletta, F. y Pereira, M. (2013). De Schumpeter a los Postschumpeterianos: Viejas y Nuevas Dimensiones Analíticas. Revista Problemas del Desarrollo, 174 (44), julio-septiembre 2013, pp. 35 – 59.

• Yoguel, G., Lugones, M. y Sztulwark, S. (2007). La Política Científica y Tecnológica Argentina en las Últimas Décadas: Algunas Consideraciones desde la Perspectiva del Desarrollo de Procesos de Aprendizaje. Manual de Políticas Públicas. Santiago de Chile: CEPAL.

Cambios y persistencias en la articulación público-privada para la innovación social en el territorio santafesino.

Rotondi, Fabiana M.
Ockstat , Waldemar H.

PALABRAS CLAVE
· Desarrollo Territorial
· Innovación Social
· Asociaciones Para El Desarrollo Regional

Resumen / El presente trabajo pretende poner en análisis las diversas miradas en la perspectiva del Estado provincial sobre las Asociaciones para el Desarrollo Regional – ADRs - de la Provincia de Santa Fe, desde el momento de su aparición en la década de los `90s hasta la actualidad.

Hace 20 años, las nociones sobre desarrollo local incluían la necesidad de concertación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, la participación social y la solidaridad como elementos necesarios para alcanzarlo. Esto presuponía la necesidad de revisar la gestión de la cosa pública y de manera novedosa actualizar el rol del gobierno local y sus diversos procesos de coordinación de acciones entre todos los actores involucrados, descentralizando parte de la toma de decisión y los recursos.

Las ADRs surgieron como instituciones de cooperación público-privada, orientadas a resolver problemáticas de carácter regional y son consideradas como innovaciones sociales en la gestión de los territorios. En su trayectoria han atravesando diversas circunstancias de carácter político, social, económico y productivo, persistiendo y fortaleciéndose en su mayoría. La participación de la comunidad en ellas ha sido diversa, en escalas que van desde la plena representatividad hasta nula.

Si bien el origen de las ADRs es complejo, porque integra iniciativas de diferentes actores y diferentes etapas y contextos, en todos los casos es posible rastrear la figura del Estado provincial y los Estados locales con acciones intermitentes en el tiempo en la promoción y en la participación en estas organizaciones. Es por ello que puede afirmarse que la perspectiva del Estado provincial ha contribuido a configurar las ADRs, a través de las distintas lógicas asumidas a lo largo del tiempo. Según Skocpol (2011) el Estado, como actor clave, contribuye a modelar las instituciones de la sociedad civil a partir de los diferentes vínculos que establece con las mismas

ROTONDI, FABIANA M.
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: frotondita@gmail.com

OCKSTAT , WALDEMAR H.
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: waldemar.ockstat@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN.

La visión inicial que impulsó y sustentó el surgimiento de este tipo de espacios institucionales proponía la gestión de los procesos de desarrollo regional desde la articulación de esfuerzos y recursos de los distintos actores locales, a partir de lograr acuerdos bajo un enfoque de planificación participativa, superando viejos antagonismos entre el Estado y la sociedad civil, entre la centralidad y la localía. Potencialmente, la idea de asociar actores públicos y privados para relevar problemáticas regionales y diseñar estrategias de acción e intervención sobre ellas, unida al otorgamiento de recursos, pretendía superar restricciones dadas por la tradición centralista de los gobiernos provinciales y nacionales.

Por ello, para el análisis de las ADRs , se consideran tres conceptos vinculados en su formación y fortalecimiento a través de la trilogía: Instituciones, Organizaciones y Políticas Públicas, aunque el foco de análisis del presente trabajo se centra en el aspecto institucional. Siguiendo a Douglas North (2008), se parte de entender que las instituciones son el conjunto de normas y reglas formales y explícitas, junto a rutinas, usos y costumbres informales e implícitas, materializadas en las organizaciones; siendo las políticas públicas la forma a través de las cuales los Estados influyen en los procesos políticos y sociales. (Skocpol, 2011).

Si bien el origen de las ADR es complejo , porque se integran iniciativas de diferentes actores y diferentes etapas y contextos, en todos los casos es posible rastrear la figura del Estado provincial y los Estados locales con acciones intermitentes en el tiempo en la promoción y en la participación en estas organizaciones que pueden considerarse innovaciones sociales en la gestión del desarrollo territorial. Es por ello que puede afirmarse que la perspectiva del Estado provincial ha contribuido a configurar las ADRs, a través de las distintas lógicas asumidas a lo largo del tiempo. Según Skocpol (2011) el Estado, como actor clave, contribuye a modelar las instituciones de la sociedad civil a partir de los diferentes vínculos que establece con las mismas. Tanto los aspectos formales como los informales, pueden rastrearse respecto a las formas y a las funciones institucionales (Chang, 2005) con las que el Estado provincial ha significado y resignificado a las ADRs a lo largo del tiempo.

Es decir que es posible explorar cómo las define la perspectiva estatal y cuál es el rol que entiende deben cumplir dentro de las regiones. La mirada estatal centrada en la endogeneidad de los procesos, caracterizó las acciones impulsadas por el Estado provincial para facilitar su surgimiento y quedó plasmada en distintos documentos formales (estatutos, actas, informes de programas implementados) y a la vez en las prácticas cotidianas de estas entidades. Después de casi veinte años de presencia de estas instituciones en la provincia, este estudio se orienta a indagar la persistencia y/o el cambio en las características y los objetivos atribuidos a las ADRs desde la perspectiva del Estado provincial.

Metodológicamente, se rastreará esta perspectiva a partir de la exploración en documentos formales y de la reconstrucción que hagan los técnicos involucrados en la implementación de las distintas políticas públicas orientadas a las ADRs.

Skocpol sostiene que si se considera a los "Estados como actores, quienes tienen más probabilidades de actuar son los colectivos de funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista organizativo, en especial los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socio-económicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas estrategias y características estatales en épocas de crisis". (Skocpol en Acuña, 2005).

Cuando se habla de perspectiva, se hace referencia a una representación de la realidad. (Klein, 2007). La perspectiva es la forma que adopta la realidad en un momento determinado para un actor individual o colectivo. Esas representaciones otorgan un sentido a cada experiencia concreta y son originadas a partir de una interpretación de dicha experiencia. De allí la importancia de considerar la producción humana de significados, como una cuestión crucial para entender la realidad cotidiana (Berger y Luckmann, 2001).

Se parte de entender que este estudio permite una comprensión más completa de los procesos de desarrollo vigentes en la provincia, y al mismo tiempo otorga la posibilidad de ajustar los mecanismos de intervención estatal a partir de una reflexión sobre la experiencia concreta. Con este estudio se interpelan dichas expresiones formales e informales, tratando de reconocer cuáles fueron y cuáles son los rasgos centrales en la perspectiva del Estado provincial. Para esto, se consultaron fuentes documentales disponibles, que permitieron un acercamiento a los aspectos denominados formales, y se han realizado entrevistas a los técnicos y profesionales que intervinieron (y siguen haciéndolo) en las acciones realizadas por el Estado provincial, para lograr una aproximación a los aspectos informales.

El abordaje planteado desde esta doble perspectiva, resulta conveniente, en tanto buena parte de los estudios realizados hasta el momento sobre la experiencia de las ADRs santafesinas, abordan básicamente las características formales y normativas (en su cumplimiento o incumplimiento), antes que las formas y funciones que se asignan en la práctica cotidiana.

2. APARTADO TEÓRICO.

En acuerdo con Martínez Nogueira, (2010) aquí se "utiliza una conceptualización de las políticas públicas que trasciende la mera enunciación de propósitos y su traducción en instrumentos (normativos –leyes, regulaciones y disposiciones administrativas–, programas de acción, intervenciones varias, asignación de recursos, etc.). Las políticas también son producto de las acciones de implementación, ya sean éstas directas por parte de las organizaciones públicas, o inducidas, o delegadas para su ejecución por otros niveles de gobierno u otros actores sociales. Los resultados e impactos son los que constituyen en definitiva los elementos críticos, que deben considerarse para evaluar el sentido, la calidad y la efectividad de las políticas".

En virtud de la cantidad y complejidad de los problemas abordados por el Estado actualmente, donde los actores cumplen con una multiplicidad de lógicas, roles y funciones, se torna necesario que la "coherencia y coordinación" de políticas públicas

se manifiesten activamente en las acciones y si es posible a través del tiempo. Es aquí donde las diversas perspectivas y por consiguiente sus estrategias y prácticas demuestran o no su coherencia y sustentabilidad en el tiempo.

2.1. LA PERSPECTIVA DEL ESTADO

No pocos enfoques teóricos parten de sostener que las condiciones del actual contexto de globalización tienen como una de sus principales características la minimización del Estado. Sobre todo se concentran en señalar la disminución de sus posibilidades para intervenir sobre un número considerable de variables propias de un entorno de creciente internacionalización e interconexión.

Este tipo de reflexiones, que se concentran fundamentalmente en torno a la supuesta pérdida del protagonismo de los Estados nacionales, visualizan en contrapartida el surgimiento de un número considerable de iniciativas de carácter regional o local, donde confluyen los actores públicos y privados, en esquemas de cooperación para encarar con mayor efectividad, la gestión y la inserción de los territorios en el escenario global.

Dichos esquemas, englobados habitualmente en la denominación de gobernanza del desarrollo, descansan en una serie de supuestos que caracterizan este tipo de perspectivas. Entre ellos se pueden destacar la supuesta horizontalidad en que colocan a todos los actores involucrados en estos procesos de articulación y la capacidad auto-organizativa que poseerían las regiones (Zurbriggen, 2014).

Esta visión, donde los esquemas de articulación público-privada se presentan como parte de la solución propuesta a la crisis de los Estados, fue ampliamente difundida por los organismos de crédito internacional (Graña, 2005) y además incorporada en buen número de iniciativas regionales encaminadas a promover y alentar procesos de desarrollo.

Paralelamente a esta visión reduccionista del lugar del Estado, otros enfoques hablan de una nueva morfología, donde una de las tendencias que la caracterizan se refiere a la desestatización política (Jessop, 2006). Con esta expresión se hace referencia a un desplazamiento desde la centralidad del gobierno a formas descentralizadas de gobernanza que resaltan la importancia de los acuerdos asociativos, donde el Estado abandona el rol de direccionador exclusivo y asume un papel diferente con énfasis en la interdependencia. Sin embargo, no se postula el desplazamiento de los Estados, sino más bien una reconfiguración de la intervención estatal.

Desde esta perspectiva, el lugar del Estado no es solamente el de un simple creador de entornos favorables (Vigil y Fernández, 2011), sino que más bien la capilaridad estatal (Oszlak, 2012), resulta ser una de las claves para explicar el surgimiento y el sostenimiento de las estrategias de cooperación entre actores.

Peter Evans (1996) señala al respecto que justamente la presencia del Estado puede facilitar o destruir los procesos de articulación. Lo que este autor denomina capacidad de enraizamiento del Estado (Evans, 1996) designa precisamente la aptitud del mismo para penetrar y organizar los procesos de cooperación multiactoral, proporcionando la

base necesaria para lograr la complementariedad de los esfuerzos público-privados y encaminarlos detrás de acciones específicas.

El Estado es quien posee la representatividad política, es decir que es la institución que cuenta con la legitimidad democrática. Además es el único agente con el monopolio de la coacción y por lo tanto con instrumentos legales para regular la sociedad, por ejemplo extrayendo recursos de los privados y reorientándolos a través de su política fiscal (Peters y Pierre, 2005). En tercer lugar, estos esquemas de articulación surgen y funcionan dentro de matrices estatales preexistentes que otorgan el marco legal dentro del cual se desenvuelven. (Mayntz, 2000)

De allí la necesidad de problematizar la presencia del Estado como uno de los puntos claves para poder entender los procesos de desarrollo promovidos a través de las instituciones de articulación público.-privada. Es justamente el Estado el actor llamado a encausar estos procesos (Aguilar Villanueva, 2007)

Cabe destacar que aunque el interés de este trabajo se concentre en el Estado provincial eso no desconoce la importancia de otros niveles del Estado, sobre todo el nacional, en los procesos de desarrollo. El planteo propuesto no excluye los impactos de fuerzas que actúan en distintas escalas (Dallabrida, 2010) además de la provincial. Justamente este lugar prioritario que el Estado conserva, donde ningún otro actor social logró reemplazarlo (Weiss, 2003), contribuye a moldear las instituciones de la sociedad civil a partir de los diferentes vínculos que establece con las mismas. (Skocpol, 2011). El reconocimiento que el Estado haga de este tipo de procesos (Ostrom, 1996), tanto en los aspectos formales y explícitos, como a través de rutinas, usos y costumbres implícitas, contribuyen a significar y resignificar las instituciones a lo largo del tiempo. Es justamente con el diseño y la implementación de las políticas públicas, la forma a través de la cual el Estado influye en los procesos políticos y sociales (Skocpol, 2011).

Conforme al objetivo propuesto en este trabajo, el Estado provincial de la provincia de Santa Fe, cuenta con una experiencia de veinte años de trabajo en relación a las ADRs. Si bien existían desde 1995, la iniciativa provincial más importante en relación con las ADRs, fue la creación del Fondo Provincial para la Asistencia de Productores afectados por el fenómeno "El Niño" en 1998 (Ley provincial 11.596 – Decreto Reglamentario N°: 3146/98). Dicho fondo tenía por objeto en primer lugar, facilitar la asistencia técnica y financiera propendiendo a la recuperación de los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las contingencias hídricas y meteorológicas. En segundo lugar, se orientaba al apoyo de emprendimientos de reconversión productiva con el recupero de los fondos prestados (Art. 11; D. 3146/98).

En el art. 10 del Decreto 3146/98, se fijaba la fecha del 21 de septiembre de 1999 como plazo máximo para formalizar la condición de las Asociaciones para el Desarrollo Regional en proceso de formación, a fin de entrar a formar parte de las acciones previstas. Sobre todo este último punto impulsó la creación de estas instituciones en todo el centro norte santafesino, fundamentalmente en los distritos que se encontraban afectados por los fenómenos climáticos.

Según un informe de 2008, elaborado por la Dirección de Desarrollo Regional y Local

del Ministerio de la Producción, se pueden reconocer tres procesos de gestación de las ADRs en la provincia de Santa Fe:

- ADRs generadas a partir de la iniciativa local promovida y acompañada por el gobierno provincial. (1994-1998)
- ADRs que se generaron a partir de la Ley 11.596 y su Decreto 3146/98, encaminadas principalmente al manejo y recupero de los fondos prestados a productores afectados (RECUPRO) (1998-2001)
- ADRs que se generaron por demandas comunitarias e institucionales posteriores sin promoción previa del gobierno provincial. Muchas de ellas han surgido por un fenómeno de replicación de las experiencias anteriores. (2001 en adelante)

La siguiente tabla consigna el año de creación de las ADRs que actualmente se encuentran funcionando en la provincia:

ADRs	**Año de creación**
Asociación para el Desarrollo Regional de Ceres y Hersilia	1995
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto. Vera	1995
Asociación para el Desarrollo Regional (Reconquista)	1995
Asociación Interdistrital para el Desarrollo Regional	1996
Asociación para el Desarrollo Regional de San Cristóbal	1997
Asociación para el Desarrollo Regional de la Costa	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto. Garay	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto. 9 de Julio	1999
Asociación para el Desarrollo Regional de San Guillermo y zona	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto Castellanos	1999
Asociación para el Desarrollo Regional de Villa Trinidad y Colonia Ana	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto Las Colonias	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Norte del Dpto. San Justo	1999
Asociación para el Desarrollo Ecopnómico y cultural del Norte del Dpto. La Capital y Sur del Dpto. San Justo	1999
Asociación para el Crecimiento y Desarrollo de los Distritos de Monte Vera y Arroyo Aguiar	1999
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto. Belgrano	2005
Asociación para el Desarrollo Regional del Dpto. San Martín	2007
Asociación Civil Mesa Azucarera y Desarrollo Regional Santafesina	2010
Asociación para el Desarrollo Regional Ruta 34	2012

Fuente: Dirección de Desarrollo Reg. y Local. Min. de la Producción (2014)

Desde entonces cumplieron un rol muy importante en la implementación de las políticas provinciales de asistencia ante emergencias meteorológicas que afecten al sector agropecuario. En casi todos los casos se repitió el esquema diseñado para la oportunidad de 1998, institucionalizando los mecanismos de vinculación entre el Estado y estas organizaciones.

Es de destacar que la transferencia de fondos provinciales en carácter de aportes no reintegrables, se otorgó en todos los casos para que una vez recuperados, las ADRs pudieran aplicarlos en servicios de asistencia financiera al sector productivo de sus distritos.

Al mismo tiempo, las especificaciones establecidas por estas normas, ligaron fuertemente a estas instituciones con el Estado provincial. Esto se puso de manifiesto claramente una vez que las Asociaciones comenzaron a concretar el recupero de los fondos prestados y debieron decidir y planificar su próxima aplicación. Para ello, en los años siguientes se abocaron a la definición de líneas estratégicas. Cuestión que implicó el acompañamiento técnico del Estado provincial y, tal como lo establecía el Decreto 3146/98, la aprobación de las planificaciones resultantes por medio de resoluciones ministeriales.

También en esta misma línea, durante 2009, se implementó un Programa de Fortalecimiento que contó con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones – CFI. El objetivo del programa buscaba la consolidación del entramado de instituciones para el desarrollo regional y local presente en la provincia de Santa Fe, a fin de optimizar un esquema descentralizado de implementación de políticas socio-productivas a nivel provincial.

Para esto se orientó a promover la actualización de los objetivos estratégicos de las ADRs y el diseño de agendas de trabajo como instrumentos de transformación de los sistemas productivos territoriales.

Conforme a estos objetivos fundamentalmente estaba orientado a fortalecer la capacidad de planificación dentro de estas instituciones, armonizándola con la planificación propuesta desde el gobierno provincial.

Con la creación e implementación del Fondo de la Ley 11.596, con las posteriores intervenciones de planificación y a través del programa de Fortalecimiento de 2009, el Estado provincial estableció un marco que posicionó a las ADRs en un lugar determinado y contribuyó a significarlas. Sobre esta base, en las secciones siguientes, se busca reflejar cómo el Estado provincial contribuyó a moldear este tipo de institucionalidad presente en la Provincia de Santa Fe.

A fin de organizar la exposición, se reconocerán dos momentos. El primero de ellos tomará en cuenta fundamentalmente las acciones derivadas de la Ley 11.596 y el trabajo en torno a la formulación de los planes estratégicos de cada una de las ADRs. El segundo se concentrará en el Programa de Fortalecimiento de 2009 y las acciones implementadas durante los últimos cuatro años.

2.2. LA PERSPECTIVA DEL ESTADO AL MOMENTO DE IMPULSAR LA

CONFORMACIÓN DE LAS ADRS

2.2.1. CARACTERÍSTICAS ASIGNADAS EN LA EXPRESIÓN FORMAL

Como ya se mencionó, un modo de aproximarse a lo que se denominó perspectiva formal, es a través de la reglamentación emitida por el Estado y lo que éste explicita en documentos oficiales que permitan reconstruir la planificación de las acciones que decide implementar.

En tal sentido, el primer instrumento relevante a considerar es la Ley 11.596 y su Decreto reglamentario 3146/98. Como ya se indicó, ambos, contribuyeron a extender este tipo de institucionalidad en la provincia de Santa Fe, siendo el año 1999 el momento de creación de la mayoría de las ADRs.

Este proceso de conformación de las ADRs al que se hace referencia, fue acompañado desde el Estado provincial por medio de talleres y jornadas de sensibilización, dirigidos a los actores regionales que se pretendía pasen a integrar estas instituciones.

De los documentos que recogen dicha experiencia es posible reconocer cuatro rasgos que reflejan las características con que el Estado provincial originalmente concibió estas instituciones:

a- Mesas de diálogo público-privado de carácter endógeno.

En casi todos los documentos, el diagnóstico a partir del cual se propone la creación de las ADRs parte de señalar "el creciente rol de los gobiernos locales", al verse en la situación de afrontar nuevas funciones que antes eran desempeñadas por otros niveles de gobierno.

De tal forma, la cooperación público-privada se presenta como una alternativa para resolver las limitaciones que los gobiernos locales encuentran al momento de enfrentar dichos desafíos. No pocas veces se resalta que "el tamaño y los recursos que gestionan las comunas en forma individual representan una limitante para encarar un proceso de desarrollo. La gestión asociada se vislumbra por lo tanto como una estrategia posible para superar esta debilidad" (Pensar las Políticas en Clave Regional, 2003)

b- Organizaciones interinstitucionales

Con el fin de constituir una mesa de articulación y concertación, las ADRs se presentaban como organizaciones abiertas a la participación de un amplio espectro de instituciones presentes en las regiones.

Se pueden encontrar entre la nómina de actores convocados a las actividades de difusión y sensibilización: Municipios, Comunas, entidades empresariales, organizaciones de productores rurales, cooperativas de productores, asociaciones de emprendedores, instituciones educativas, estaciones experimentales del INTA, etc.

c- Organizaciones interdistritales

Conscientes de las limitaciones de las pequeñas localidades de la provincia para encarar un proceso de desarrollo, se promovía la integración de más de un distrito en las ADRs.

En todos los casos el criterio elegido para la integración de los distritos fue la afinidad en cuanto a su perfil productivo.

d- Asociaciones civiles sin fines de lucro

En cuanto a la figura jurídica, asumieron el carácter de asociaciones civiles de derecho privado sin fines de lucro. En tal sentido, caen dentro de la definición del Art. 33 Inc. 1 del Código Civil argentino, en tanto "organizaciones que surgen de la mancomunión de ideas y esfuerzos de un grupo de personas, tendientes a cumplir una finalidad de bien común, y que se encuentran en la órbita de contralor de la Inspección General de Justicia"

Estas cuatro características, es posible identificarlas en la mayoría de los estatutos de las ADRs. Ellas contribuyeron a enmarcar los objetivos que estas instituciones se fijaron y donde el Estado provincial tuvo una considerable influencia.

Entre los documentos que permiten corroborar esta situación, es posible reconocer un modelo de estatuto presentado durante las jornadas de sensibilización a las que se hizo referencia y adoptado por muchas de las ADRs que se constituyeron, donde se destacan cuatro objetivos básicos para estas instituciones:

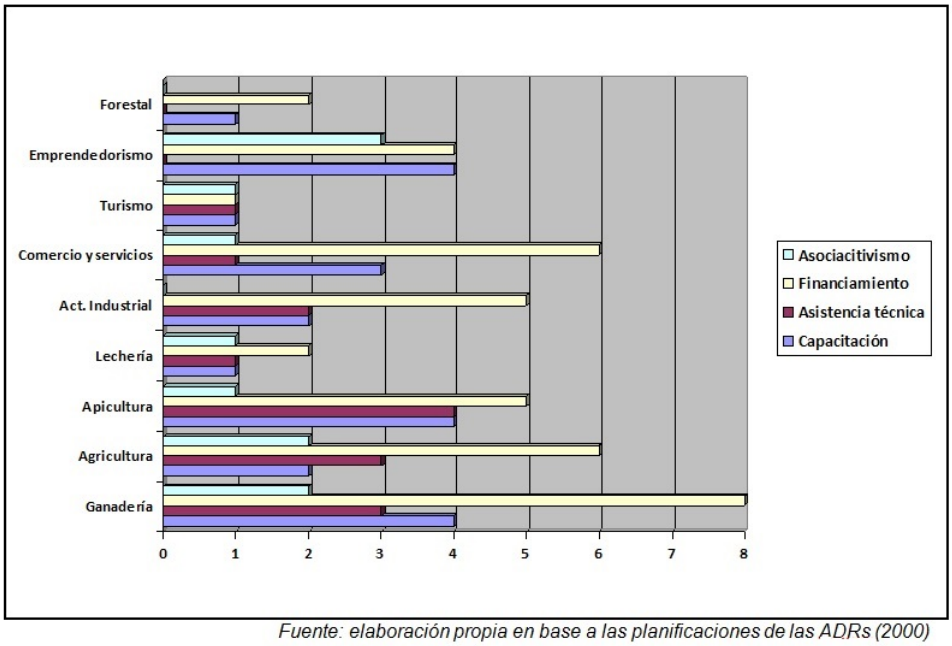
- Promover la producción y el desarrollo agrícola, ganadero, industrial, socio-económico, educativo y cultural de la zona.
- Promover actividades económicas alternativas que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos.
- Generar y divulgar información sobre el desarrollo integral de la región.
- Ofrecer asistencia económica y financiera al sector productivo.

Sobre la base de estos objetivos, los equipos técnicos profesionales de la provincia asistieron a las ADRs para la formulación de sus planes estratégicos durante el año 2000.

Es preciso señalar, que los fondos transferidos por la Ley 11.596, se constituían en fondos rotatorios administrados por las ADRs, en función de una planificación que las mismas debían presentar para ser aprobada por el Ministerio de la Producción de la provincia.

Como resultado de estas acciones, las ADRs identificaron ejes de trabajo y sectores económicos donde concentrarse. El siguiente gráfico refleja cuáles fueron los sectores elegidos y los ejes de trabajo que más aparecieron en las planificaciones:

Gráfico 1: Sectores económicos y ejes de trabajo de las ADRs



Fuente: elaboración propia en base a las planificaciones de las ADRs (2000)

El eje de trabajo que aparece para todos los sectores económicos y en todas las ADRs, es la asistencia financiera. En segundo lugar, se ubica el eje de capacitación, que también se propone para todas las actividades.

En cuanto a los sectores económicos, aparecen con más peso la ganadería, la agricultura, el comercio y los servicios.

2.2.2. CARACTERÍSTICAS ASIGNADAS EN LA PRÁCTICA COTIDIANA

Tomando en cuenta las características expresadas formalmente, al momento de estudiar cómo se plasmaron en la práctica cotidiana, se optó por consultar a los técnicos que intervinieron en la implementación de las distintas acciones que el Estado provincial emprendió en relación a las ADRs.

En cuanto a la primera característica considerada: "mesas de diálogo público-privado de carácter endógeno", en la práctica se revelan tres conformaciones posibles:

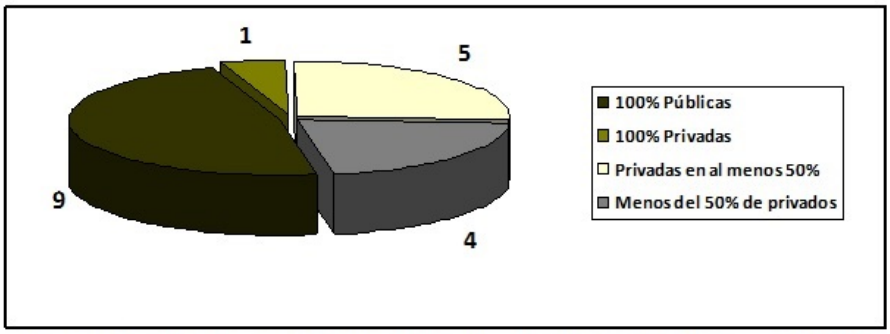
- ADRs con conformación pública: donde se integraron fundamentalmente Comunas de los distintos distritos de la provincia. Nueve ADRs responden a este esquema.
- ADRs con conformación privada: solamente una de ellas responde a este esquema donde sólo confluyen actores del sector privado.
- ADRs con conformación mixta: son nueve aquellas que lograron avanzar a un esquema de este tipo.

De acuerdo a un trabajo de la Dirección de Desarrollo Regional y Local del año 2008,

la participación público-privada responde a los siguientes estándares:

- 5 ADRs tienen participación privada en al menos un 50% de sus asociados.
- 4 ADRs tienen participación privada menor al 50%.

Gráfico 2: Participación público-privada en las ADRs



Fuente: Dir. de Desarrollo Regional y Local – Ministerio de la Producción (2008)

Conforme a estos datos, podemos ver que la posibilidad de constituirse en mesas de diálogo público-privado, no se alcanzó plenamente en todos los casos. En la práctica se dieron distintas combinaciones posibles que fueron convalidadas por el Estado provincial.

En cuanto al segundo punto, el carácter interinstitucional, en la mayoría de los casos se cumplió. Una sola ADR cuenta con personas físicas como socios activos.

Respecto al criterio de integración de los distritos, también el resultado en la práctica es bastante dispar. El espectro que puede reconocerse en la práctica va de ADRs con dos jurisdicciones asociadas, hasta ADRs con cincuenta distritos asociados.

Por último, en cuanto a la figura jurídica, todas ellas en la práctica se conforman como asociaciones civiles sin fines de lucro, inscriptos en la Inspección General de Personas Jurídicas. IGPJ.

En lo que respecta a las acciones planificadas, la mayoría de los técnicos consultados, concuerdan en el hecho que el Estado provincial fundamentalmente las incluyó en la instrumentación de servicios de financiamiento. Además, todos concuerdan en que en la mayoría ha sido más rápido y efectivo el trámite formal de constitución de cada ADR que el acuerdo en los objetivos a cumplir por la institución y en las estrategias para articular y concretar intereses conjuntos. Es de destacar el predominio de la racionalidad técnica, ajustada a una mirada costo/beneficio básicamente económico, por sobre procesos mas prospectivos y anticipatorios.

En el mismo relevamiento de 2008, la Dirección de Desarrollo Regional y Local, señala que solamente 2 (dos) ADRs participan en programas del gobierno provincial, tales como Ley de Emprendedores o Banco Solidario y también sólo 2 (dos) trabajan con programas nacionales como FOMICRO. En el resto de los casos, se concentran en la administración del fondo de créditos RECUPRO, donde 11 (once) ADRs manifestaron

en 2008 tener un recupero superior al 70 %.
Sobre este punto, el proyecto de Fortalecimiento de ADRs que el Ministerio de Producción implementó durante 2009, llamó la atención respecto a la "univocidad de fuentes de financiamiento" (Informe Final, Pto. De Fortalecimiento, 2010) que coloca a las ADRs en una situación de extrema dependencia de la política provincial, desde donde provienen la totalidad de sus fondos.
La autonomía jurídica de que gozan estas instituciones, es reemplazada en la práctica por un comportamiento expectante de lo "baje" de la provincia. La misma situación se verifica respecto de la oferta de servicios de apoyo a la producción con que cuentan.

2.3. LA PERSPECTIVA DEL ESTADO PROVINCIAL EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS.

2.3.1. CARACTERÍSTICAS ASIGNADAS EN LA EXPRESIÓN FORMAL

La posición del Estado provincial en relación a las ADRs en los últimos años, puede ser rastreada en el Plan Estratégico Provincial 2030, donde explícitamente se hace referencia a este tipo de institucionalidad presente en la provincia, dentro de la línea: "Economía del Desarrollo".
Bajo la denominación de "innovación institucional", entiende a las ADRs como "mecanismos novedosos para dar soluciones a problemas públicos, remitiéndonos así a nuevas formas de hacer, pensar y actuar." (Santa Fe 2030, (2012) - pág. 53)
Al incluirlas entre las redes para el desarrollo territorial, les asigna cuatro objetivos:

- Actuar en la intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo al sector productivo, contribuyendo a identificar y ordenar la oferta de servicios.
- Difundir y generar herramientas técnicas y de financiamiento.
- Generar sinergias locales y regionales.
- Fortalecer el accionar de las instituciones que actúan en el territorio.

Considerando esta expresión, a priori se podría identificar un cambio en la visión del Estado, donde las ADRs antes que instituciones orientadas directamente a promover la producción y el desarrollo, aparecen más bien como instituciones de intermediación entre la oferta y la demanda de servicios.
A partir de esto se podría imaginar una lógica que, abandonando el carácter endógeno que las definía diez años antes, promueva más activamente la articulación con otras escalas donde también se encuentren disponibles servicios para la producción, entre ellas la escala nacional, con la cual según el relevamiento de 2008, solamente 2 ADRs establecieron alguna línea de trabajo.
En cuanto a la planificación de las actividades de las ADRs, nuevamente el Estado provincial puso en funcionamiento una iniciativa de asistencia técnica. En este caso, durante 2009 contó con un programa de fortalecimiento que a diferencia de la experiencia anterior, fue efectuada con fondos provenientes del Consejo Federal de Inversiones y los técnicos que intervinieron fueron contratados bajo la modalidad de consultores externos.

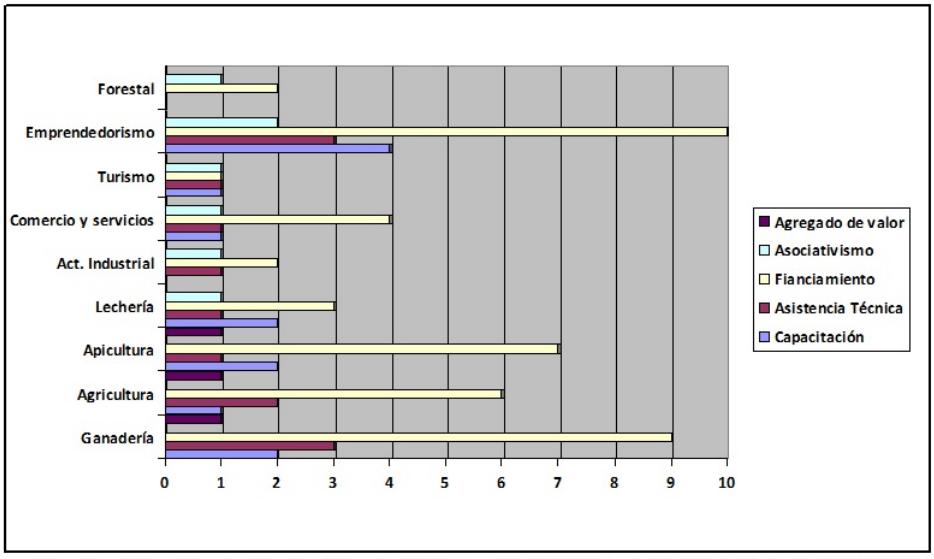
Repasando el trabajo realizado dentro de este programa, que buscó construir agendas territoriales, un primer punto a considerar es la definición que las ADRs dan sobre sí mismas. A lo largo de una serie de talleres participativos, quienes conforman estas instituciones las definieron como una organización llamada a:

- Aportar una visión estratégica para sus territorios de actuación.
- Armar alianzas entre los actores territoriales
- Brindar un espacio institucional para las negociaciones regionales
- Aportar a la detección de las necesidades locales y regionales
- Trabajar en la confianza entre los actores regionales. (Informe Final, Pto. De Fortalecimiento, 2010)

La lectura de estos puntos resulta interesante en tanto pone en evidencia que las expectativas que estas organizaciones tienes sobre sí mismas, es mayor de las que posee el Estado provincial, imaginándolas en un papel de intermediación para canalizar servicios, pero no interviniendo en el diseño de políticas públicas.

Al igual que en caso anterior, las agendas producidas por las ADRs permiten reconocer los sectores a los cuales se dirigen y el tipo de servicios que planifican brindar:

Gráfico 3: Sectores económicos y ejes de trabajo de las ADRs



Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe Final del Prog. de Fortalecimiento de ADRs (2010)

De acuerdo a este gráfico, el sector económico que sigue siendo priorizado para el trabajo de las ADRs es la ganadería, aunque seguido inmediatamente por la promoción del emprendedorismo. Resulta significativo el peso que adquirió esta última línea de intervención en comparación con la planificación anterior. De tal modo que actividades como agricultura, apicultura, comercio y servicios pasaron a un tercer orden de prioridad.

Entre las acciones a desarrollar en relación a cada uno de estos sectores, las vinculadas a los servicios financieros, no sólo siguen siendo las más destacadas, sino que además concentran la mayoría de los servicios que prestan las ADRs. En comparación a la planificación anterior, se retrajeron notablemente el resto de las acciones, demostrando una evolución que las posiciona principalmente como instituciones para la oferta de financiamiento.

Se incorporan además acciones orientadas a la promoción del agregado de valor en las distintas actividades económicas. Este objetivo puede ligarse a una serie de instrumentos promovidos desde el Estado provincial con este fin.

Concretamente en el año 2009, las ADRs firmaron con el Ministerio de la Producción un Acta Compromiso, donde se comprometían a aportar información referida a las cadenas de valor presentes en sus territorios y colaborar en la implementación de acciones tendientes al agregado de valor en los eslabones más débiles.

Aun así, aparece como el eje de trabajo más débil entre los priorizados dentro de las agendas de las ADRs y por otro lado se registra solamente en relación a tres sectores: ganadería, agricultura y apicultura.

2.3.2. CARACTERÍSTICAS ASIGNADAS EN LA PRÁCTICA COTIDIANA

En la consulta realizada a los técnicos provinciales sobre esta segunda etapa, sobresale como uno de los datos más interesantes, la definición "borrosa" que el Estado provincial mantiene en relación a este tipo de instituciones. Con acciones "intermitentes" a lo largo del tiempo, ya sea en calidad como en cantidad. Sin demasiadas definiciones concretas planteadas a través de políticas públicas explícitas.

Siguiendo a Martínez Nogueira (2010) la calidad e impacto de la acción de gobierno deberían estar sujetas a la coherencia y la coordinación de políticas y programas públicos, pero en este caso, priman la inmediatez y falta de planificación en las acciones conjuntas con estas instituciones.

Sin duda ofrece parámetros muy generales en cuanto al lugar que las ADRs deberían ocupar en el diseño y la implementación de las políticas públicas orientadas a la producción santafesina. Por una parte, claramente, existen otras instituciones con las cuales se vincula el Estado y que intervienen en la intermediación de los servicios de apoyo a la producción además de las ADRs. El ejemplo más claro es la constitución de los Consejos Económicos de las Cadenas de Valor Productivo, donde confluyen distintas instituciones ligadas a actividades productivas y con las cuales el Estado se relaciona directamente sin la intermediación de estas instituciones regionales que se analizan en este trabajo.

Por otro lado, si bien las ADRs son visualizadas claramente en cuanto a la administración de los fondos de diversas líneas de financiamiento, no hay una intervención sistemática de carácter provincial que se oriente a ofrecer fondos al sector productivo por medio de ellas.

Existen fondos orientados a atender situaciones de emergencia o catástrofes y algunas iniciativas puntuales que se orientan a ADRs específicas. Sin embargo, no existe un

programa que las abarque a todas.
Tampoco hay una intervención del Estado en lo que hace a otorgar un estatus específico a las ADRs con un marco legal de carácter provincial. Siguen siendo en este sentido asociaciones de derecho privado sin ninguna característica que las individualice del resto. Tampoco avanzó en determinar los rasgos mínimos que una organización debería reunir para ser una ADRs. En este sentido es una calidad que se otorga a un abanico muy amplio de instituciones, cuya característica común es la heterogeneidad en cuanto a la composición de sus asociados y los alcances regionales de sus actividades.
En las entrevistas a los técnicos de la provincia, aparece la referencia a "vacíos" al momento de precisar qué significa ese rol de intermediación entre oferta y demanda de servicios que genéricamente expresa el Estado provincial en su planificación.
Esto hace que en la práctica cotidiana, esos "vacíos" se llenen a veces de algún modo y a veces de otro, determinando una intervención caracterizada por la falta de constancia respecto a un lineamiento puntual.
Frente a esta falta en la claridad y el sostenimiento de una línea de intervención clara, las ADRs, asumen las características y la orientación que pueden, configurando un mapa institucional cuyo rasgo más importante es la diversidad.

CONCLUSIÓN

Al respecto, en carácter de conclusiones parciales, que restan ser profundizadas, se puede adelantar que en cuanto a las características y funciones asignadas a las ADRs desde la perspectiva estatal en la formalidad, se evidencian cambios comparando el momento del surgimiento de estas organizaciones y la actualidad. El análisis se complementa con las perspectivas que pueden reconocerse en las prácticas cotidianas del Estado, a través de sus técnicos.
Recién en 1998 se utilizó una herramienta institucional, a través de la ley 11.596/98 , para formalizarlas, y fue muchos años más tarde, a través del Plan estratégico de Santa Fe en 2012, que se las consideró oficialmente como organizaciones de intermediación de políticas públicas, dándole cierto marco institucional a estas vinculaciones público-privadas, aunque todavía su alcance es incipiente.
El encuadre teórico inicial dado hace 20 años atrás, referido a los modelos de desarrollo local y el rol del Estado, han dejado de ser pertinente para la situación actual de las ADRs, no habiéndose identificado en la práctica de estas instituciones, la vigencia de otros modelos teóricos para la acción en el presente. Desde el Estado, se observa la diversidad de significados sobre el "Desarrollo" otorgados por los miembros de estas instituciones a ese concepto, sin plantearse la necesidad de unificar criterios. Aún cuando esta diversidad de interpretaciones influye sobre los objetivos definidos, y estos a su vez en las prácticas concretas, la finalidad de ellas resulta ser básica y mayoritariamente acciones de apoyo económico-financiero, ya que la percepción general vincula al desarrollo fundamentalmente con los recursos económicos.
Se puede identificar la falta de coordinación, integración, coherencia y sistematicidad

causada en una deficiente sustentabilidad temporal de las políticas públicas del Estado provincial. Esto se traduce a su vez, en una intermitencia en la intervención del Estado, donde por etapas interviene con mayor énfasis y por etapas se caracteriza por una cuasi-ausencia. Esto se contrapone con la alta intervención que tienen los representantes de los gobiernos locales en las agendas de las ADRs, imponiendo marcados límites y direccionamiento a las acciones y a los técnicos de estas instituciones. En algunas instituciones, esto hace que se torne dificultosa la relación de articulación entre actores representantes del sector público-público o privado-privado, y no solamente la interacción entre actores público-privado como podría suponerse en primera instancia. Por otro lado, los análisis monocausales que determinan el accionar público (por ejemplo: predominantemente económico, o predominantemente social) a través de las intervenciones de distintos Ministerios, imponen agendas descoordinadas y paralelas, superpuestas en objetivos, en tiempo y espacio.

Además, tanto en su conformación como diez años después, el Estado provincial asistió a las ADRs en la planificación de sus actividades, estos planes se han actualizado en muy pocos casos, y ejecutados a conciencia en menos, tal vez demostrando las carencias y déficits de procesos de planificación que no logran implementarse como un auténtico plan de acción. Si bien a lo largo del tiempo se mantienen algunos rasgos generales, como el peso de las actividades productivas ligadas a la ganadería, claramente se han ido posicionando como instituciones de oferta de servicios financieros en las regiones. También entre las tendencias que surgen de contrastar las planificaciones analizadas, se destaca como han ganado lugar e importancia las acciones dispersas ligadas a la promoción del emprendedorismo entre los lineamientos estratégicos de las ADRs, así como acciones de carácter social o asistencial.

A la par de las expresiones formales, al considerar dichas prácticas, el Estado provincial sigue conservando ciertas indefiniciones en su perspectiva sobre las ADRs. Coincidiendo una vez más con Martínez Nogueira (2010) “los arreglos formales pueden ser contribuyentes, pero nunca condición necesaria. Identidad de visiones, reglas compartidas, redes de actores, cultura de la negociación, memorias institucionales y orientaciones innovadoras parecen jugar un papel crítico tanto para la coherencia como para la coordinación”.

Esta situación revela “vacíos” o por lo menos falta de unidad de criterio con alta dispersión, en cuanto a qué son y en cuanto a lo que se espera de ellas actualmente, no existiendo al momento programas o proyectos institucionalizados desde las áreas de gobierno con incumbencia para la intervención, siendo este un importante tema pendiente.

Por último, los técnicos consultados destacan la fortaleza de las primeras ADRs conformadas, las cuales han surgido de la iniciativa comunitaria, y persistido por casi veinte años en el ámbito provincial, resaltando la capacidad y formación de los equipos técnicos de estas organizaciones. El trabajo en redes horizontales entre ADRs, el aumento de la representación de actores sociales locales, y la continuidad en la capacitación de equipos técnicos y comisiones directivas, y el diseño de agendas de

trabajo, entre otros, parecen ser temas pendientes en ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos H. (2010) – "Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina". Proyecto de modernización del Estado – JGM – Bs. As.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007) - "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (2001) – "La construcción social de la realidad", Ed. Amorrortu, Bs. As.
- BORJA, Jordi et al. (1987) – "Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local". ICI/FLACSO/CLACSO. Chile.
- CHANG, Ha-Joon (2005) – "Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Algunos aspectos teóricos claves". Conferencia Aniversario WIDER, Universidad de Cambridge.
- COSTAMAGNA, Pablo (2008). "Las Organizaciones del Territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial". Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. Año 1. Nro. 3. Enero, febrero, marzo de 2008. Grupo EUMED.NET Universidad de Málaga.
- COSTAMAGNA, Pablo (2011) – "Innovación y territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las Agencias de Desarrollo", Documentos Temáticos. Aportaciones para la reflexión y el debate. Foro Mundial ADEL. Extraído en: www.foromundialadel.org
- DALLABRIDA, Valdir (2010) - "La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación", en Fernández, V.R. y Brandão, C. (Comp.) – "Escalas y políticas del desarrollo regional", Ed. Miño y Dávila, Bs. As.
- EVANS, Peter (1996) - "State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development", GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.
- GRAÑA, François (2005) - "Los claroscuros de la gobernanza y el fin del Estado social". En: "Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo". Papeles de la oficina técnica Nº 16. Montevideo: CINTERFOR, OIT
- "Informe Final Programa de Fortalecimiento de las ADRs" (2010) – Dirección de Desarrollo Regional y Local. Ministerio de la Producción. Consejo Federal de Inversiones – CFI.
- JESSOP, Bob (2006) - "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernanza", en Rev. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 6 (7), Santa Fe.
- KLEIN, Irene (2007). "La ficción de la memoria. La narración de historias de

vida". Ed. Prometeo.

• MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (2010) - La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Jefatura de Gabinete de Ministros. JGM

• MAYNTZ, Renate (2000) - "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", Instituciones y Desarrollo, N°: 7 (noviembre).

• OSTROM, Elinor (1996) - "Crossing the great divide: Coproduccion, Synergy and Development", "World Development", Vol. 24, Issue 6, págs. 1073 - 1087.

• OSZLAK, Oscar (2012) - "La capilaridad social del rol del Estado". Rev. "Voces en el Fenix", Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. Año 3, N°: 17, Agosto de 2012, Págs. 06 – 12.

• PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2005) - "¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública". En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) - "La gobernanza hoy: 10 textos de referencia", 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

• "Pensar las Políticas en Clave Regional" (2003) – Documento de trabajo. Dirección de Desarrollo Regional y Local. Ministerio de la Producción. Gobierno de Santa Fe.

• "Santa Fe. Visión 2030" (2012) – Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Gobierno de Santa Fe.

• SKOCPOL, Theda (2011) - "El Estado regresa al primer plano", en Acuña, C - "Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Bs. As.

• VIGIL, José I. y FERNÁNDEZ, Víctor R. (2011) - "Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina", Ed. UNL, Santa Fe.

• WEISS, Linda (2003) - "Los Estados en la economía global. Restaurando las instituciones nacionales", Universidad de Sydney, Australia.

• ZURBRIGGEN, Cristina (2014) - "De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina", Revista "Estado y Políticas Públicas" N°: 2. Año 2014, págs. 47-64.

• VASILACHIS DE GIALDINO, Irene - (2006). "Estrategias de investigación cualitativa". GEDISA.

Redes interinstitucionales y procesos de desarrollo local. Un acercamiento desde el Sistema Productivo Local de Crespo, Entre Ríos y su área de influencia

Soleno Wilches, Ronald

PALABRAS CLAVE
· Articulaciones En Red
· Desarrollo Local
· Sistemas Productivos Locales

Resumen / La presente ponencia tiene como propósito el estudio de las relaciones interinstitucionales presentes en los Sistemas Productivos Locales (SPL), poniendo especial atención a la forma en que las mismas son establecidas, su grado de consolidación interna, los efectos dinamizadores del desarrollo local por ellas generados y la forma en que se ven influenciadas o no por las cadenas de valor globales.

Para ello utiliza como ejemplo al sistema productivo de Crespo y las aldeas aledañas, situado en la provincia de Entre Ríos y que se basa primordialmente en actividades relacionadas con la explotación avícola y granaría, entre otras de interés como la ganadería y la porcicultura, las cuales dinamizan el desarrollo económico local. La metodología utilizada se enfoca en el análisis cuali-cuantitativo de información secundaria (estadísticas, censos, relevamientos etc.), y cualitativo de información primaria obtenida a través de la realización de entrevistas en profundidad a informantes calificados.

Los resultados más importantes del trabajo destacan la existencia de una experiencia de articulación interinstitucional, que nuclea a distintas entidades públicas y privadas asentadas en el territorio, orientada a la generación de estrategias de gestión de corto, mediano y largo plazo para mejorar el nivel de competitividad de la localidad de Crespo, en el marco de un sistema productivo que apunta al desarrollo local sustentable.

SOLENO WILCHES, RONALD
CONICET
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E - mail: soleno@agro.uba.ar

1. Introducción

Los Sistemas Productivos Locales (SPL), se caracterizan por ser lugares donde existe aglomeración de actividad económica y población, y donde se articulan redes de relaciones y de sinergias que dan lugar a la denominación de ámbitos locales. De esta forma se consolidan como formas de organización de la producción basadas en la creación de trabajo por parte de las empresas y en la conformación de un sistema de intercambios locales que da lugar a una mayor competitividad y el crecimiento de la economía. De esta manera se puede pensar en los SPL como una red de interrelaciones entre unidades económicas y agentes sociales e institucionales (Perrin, 1990, citado por Cividanes, 1996).

En línea con lo anterior se debe mencionar que estos sistemas se forman en territorios determinados donde se desarrollan conocimientos específicos en torno a una actividad económica a través de las relaciones que establecen los actores locales. De esta manera, su emergencia se produce en contextos socioculturales definidos por un sistema de instituciones formales e informales que son construidas en la interacción cotidiana. Adquieren diferentes dinámicas de organización en función de los rasgos distintivos de la producción, la cual se caracteriza, de todos modos, por una flexibilidad que les permite responder de forma diferenciada a las adversidades macroeconómicas (Pecqueur, 2004, citado por Velázquez-Duran y Rosales-Ortega, 2011).

Además de estas consideraciones, la bibliografía resalta la existencia dentro de los SPL de una cultura productiva que se ha desarrollado históricamente mediante relaciones de cooperación y competencia que establecen los actores del territorio, en función de las normas y pautas culturales que comparten. Lo cual se expresa en un conjunto de recursos materiales e inmateriales que se movilizan por medio de las distintas redes de actores que los conforman. Estos recursos productivos especializados (capacitación técnica, sistemas de aprendizaje e incorporación laboral, infraestructura y equipamiento, canales de penetración en los mercados finales, sistemas de investigación y desarrollo, etc.) son particularmente requeridos para desarrollar las respectivas estrategias competitivas de las empresas que operan en un SPL determinado, así como las de los productores involucrados (Cividanes, 1996).

Hasta aquí se resalta entonces la importancia de dos variables clave para la consolidación de los SPL: la organización territorial de la producción y las formas de organización en red. En relación a la primera variable mencionada se destaca la necesidad de pensar al territorio en función a las relaciones/interacciones sociales e históricamente construidas que se producen entre los distintos actores y sus organizaciones, más allá de los límites geográficos o administrativos. Por su parte, al hablar de la articulación en redes, es preciso mencionar la relevancia de la capacidad de los distintos actores (que por lo general tienen intereses diferentes) para lograr el establecimiento y la concreción de objetivos comunes que contribuyan a la generación de externalidades positivas que coadyuven al desarrollo local (Garofoli, 1995). Estas variables, según lo expresa Garofoli (1995) pueden dar lugar a la existencia de diferentes combinaciones de sistemas productivos locales (Vázquez-Barquero, 2006):

1) SPL constituidos por varias empresas aglomeradas, cuyas actividades productivas están integradas en la cadena de producción de la ciudad o región donde se localizan (Distrito de Silicon Valley en California, que ha propiciado que sus empresas tengan una elevada capacidad competitiva en los mercados)

2) SPL basados en una red de empresas que realizan actividades que se vinculan a cadenas de producción de otras ciudades o regiones, debido a que algunas de las fases estratégicas de la cadena de producción (como la investigación y desarrollo o los servicios a las empresas de carácter estratégico) se realizan fuera del territorio en el que están localizadas (Rabelloti, 1997)

3) SPL formados alrededor de una gran empresa que realiza todas las funciones (o las más importantes) en la localidad en que se ubica, y cuyas actividades están integradas a las cadenas de producción locales. La empresa líder compra a sus proveedores (locales y globales) y luego se encarga de la industrialización y/o de la comercialización (por ejemplo el complejo de Fiat en Turín, el de Toyota cerca de Tokio, o el de Pescanova en Vigo).

4) SPL articulados alrededor de empresas que forman parte de cadenas de producción externas y carecen de vinculaciones productivas locales significativas. Se trataría de empresas independientes o plantas subsidiarias que producen para una empresa externa multinacional.

Profundizando en su análisis, Garofoli (1995), indica que el tipo de SPL involucrado determina en gran medida el modelo local de desarrollo. De esta forma se resalta la existencia de una "pluralidad de modelos locales de desarrollo", que estaría a su vez influenciada por otros factores como la disponibilidad de recursos, las características del mercado de trabajo local, la estructura del mercado (competencia), los sistemas de información, el sistema de intervención política o las formas de regulación social.

Queda entonces destacada la importancia dada al territorio, las articulaciones en red y su incidencia en los procesos de desarrollo local, pero no se puede dejar de lado un tema de gran interés y que tiene que ver con la globalización del sistema agroalimentario. Dado que, y según lo ha venido recalcando la literatura científica en años recientes, frente a este proceso que da cuenta de la internacionalización de los mercados, la transnacionalización del capital y de la producción deslocalizada de bienes y servicios, entre otros factores, los SPL se deben organizar en función de la articulación y coordinación de recursos tanto locales, como globales (Gorenstein, 2005; Velásquez y Rosales, 2011). Por ende es necesario analizar la forma en que las cadenas globales de valor (CGV) agroalimentarias (Kaplinsky y Morris, 2001; Gereffi et al., 2005), influyen en los SPL, cuáles son sus efectos y las redefiniciones que provocan al interior del territorio.

Todos estos planteos nos llevan a reflexionar en torno a los factores determinantes para la conformación de redes público-privadas al interior de los SPL, su grado de consolidación interna, la forma en que influyen en la generación de estrategias de desarrollo local y la incidencia del contexto global sobre las mismas.

Para tratar de dilucidar estas cuestiones tomamos como ejemplo al sistema productivo

de Crespo y su área de influencia, situado en la provincia de Entre Ríos y que se basa primordialmente en actividades relacionadas con la explotación avícola (huevos y pollos parrilleros) y granaria (soja, trigo, maíz y sorgo), entre otras de interés como la ganadería (de tambo y engorde), porcicultura, horticultura y producción de especias, las cuales dinamizan el desarrollo económico local.

La metodología utilizada se basa en el análisis cuali-cuantitativo de información secundaria proveniente de estadísticas provinciales, documentos y/o proyectos de desarrollo existentes a nivel local, así como del análisis cualitativo de información obtenida a través de la realización de entrevistas en profundidad a informantes calificados presentes en la zona geográfica bajo estudio sobre la temática en particular.

2. El sistema productivo local de Crespo y su zona de influencia

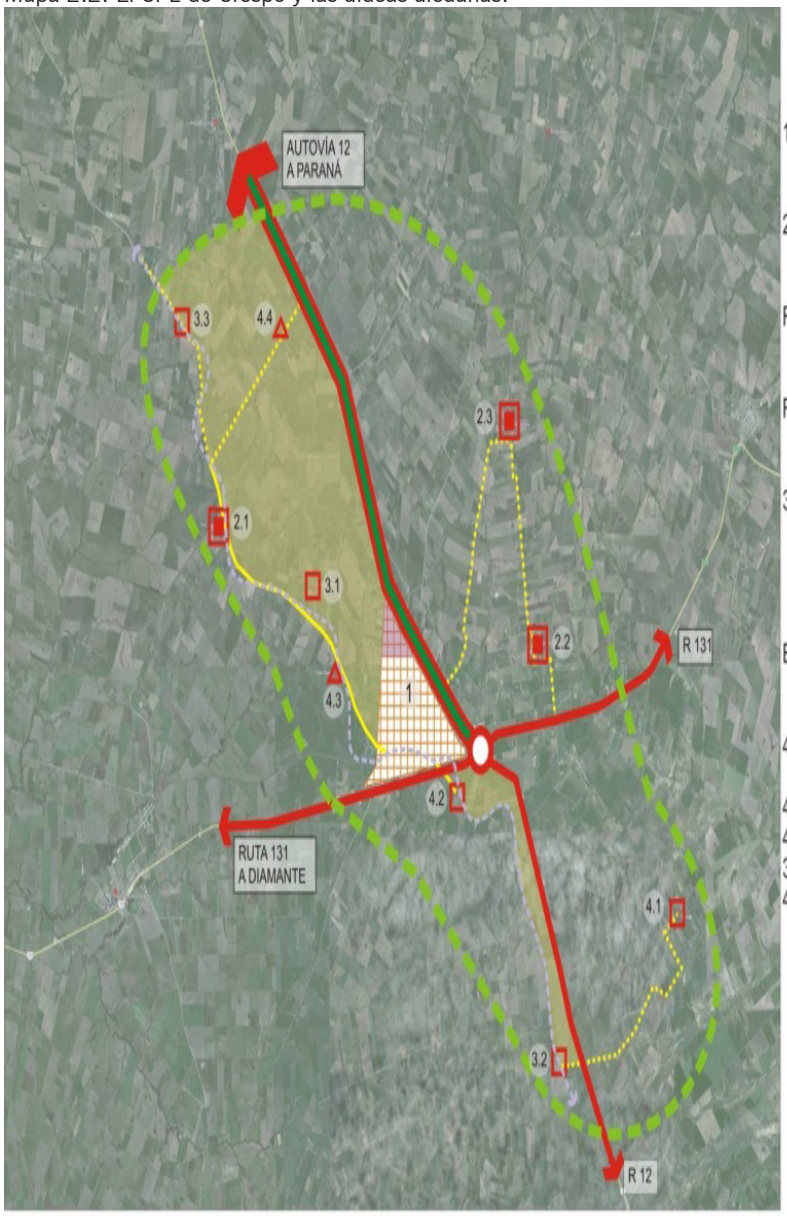
El SPL seleccionado comprende la zona de la ciudad de Crespo -ubicada en el Departamento de Paraná-, y las aldeas cercanas como Estación General Racedo, Estación Camps, Villa Gdor. Etchevehere, Aldeas Eigenfeld, Santa Rosa, San Rafael, San Juan, San Miguel y ColoniasReffino y Merou, contando con una superficie total de 57.500 has, de las cuales 51.000 has (cultivos y pasturas) se encuentran en producción (INTA EEA Crespo, 2013). La población estimada se aproxima a los 24.200 habitantes (Censo 2010), de los cuales el 82% viven en la ciudad de Crespo y el 18% restante lo hacen en la zona rural de influencia.

Se registran 295 unidades productivas -dedicadas a la avicultura, porcicultura, ganadería y cultivos alternativos-, (INTA Crespo, 2013), cuyo tamaño promedio es de 170 has, poniendo de manifiesto la estructura de minifundios de la zona. Además se observa una estructura productiva diversificada y sustentada principalmente en pequeños y medianos productores, donde la mano de obra es ampliamente demandada para realizar trabajos intensivos. De hecho los datos del INTA Crespo (2013) dan cuenta de un total de 893 personas ocupadas en las unidades productivas (el 65% es del tipo familiar y el 35% restante contratada), lo que representa 3 personas por explotación. Esto se refuerza con lo señalado por uno de los técnicos del INTA entrevistados: "… En general en estas granjas…todo es mano de obra familiar, el primo, el hermano, son todos hermanos que se juntaron, trabajan hasta los hijos, y bueno, en ese crecimiento sí incorporan a algún trabajador" (Entrevista a técnico del INTA Crespo, 2013).

Mapa 2.1. Localización geográfica de Crespo, Entre Río



Mapa 2.2. El SPL de Crespo y las aldeas aledañas.



Fuente: Mihura y Pagnone (2013)

Al interior del sistema se destaca la presencia de actores sociales de distinta índole y que en su conjunto configuran el entramado de relaciones económico-productivas que dinamizan los subsistemas y encadenamientos subyacentes. Dentro de ellos se destaca la presencia de la Agrícola Regional Cooperativa Ltda., una entidad de larga data (fundada en 1910 por colonos inmigrantes alemanes del Volga, italianos y algunos

criollos) alrededor de la cual giran la mayor parte de las actividades productivas y la prestación de servicios variados al interior del SPL.

De este modo, y a pesar de la existencia de otras empresas locales con proyección regional y nacional (especialmente en la producción avícola), la dimensión de esta organización, el alcance de sus negocios, su número de asociados (supera los 4.750) y empleados directos (alrededor de 600), su capacidad de establecer alianzas estratégicas con otras cooperativas y empresas de capital y su grado de expansión regional (materializada en la constitución de centros de acopio, supermercados, sucursales, estaciones de servicio etc., en poblaciones y/o ciudades cercanas como Paraná, María Grande, Tabossi, Valle María, Hernández, Nogoyá y Libertador San Martín), dan cuenta de la existencia de una "gran empresa cooperativa". También permite pensar en la existencia de un SPL que adquiere características propias de aquellos constituidos alrededor de una gran empresa líder, cuyas actividades giran en torno a las cadenas de producción locales. No obstante, este caso en particular adquiere características distintivas en función de los rasgos propios del movimiento cooperativo.

En los párrafos subsiguientes se explican en forma resumida, las principales actividades productivas, encadenamientos y actores sociales pertenecientes al SPL. Sin pretender ser exhaustivo en dicha caracterización, se busca ofrecer al lector elementos suficientes para entender su funcionamiento, en un contexto donde la lógica territorial y las articulaciones en red juegan un papel determinante para el desarrollo local (Ver gráfico 2.1.).

2.1. Producción primaria (agropecuaria)

Cereales: La agricultura extensiva ocupa la mayor parte del área productiva delSPL, alcanzando cerca de 40.000 hectáreas, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera: 25.000 hectáreas (63%) se destinan a la producción de soja, 8.500 hectáreas (21%) a la producción de trigo, 5.000 hectáreas (12%) a la de maíz y 1.500 hectáreas (4%) al sorgo.

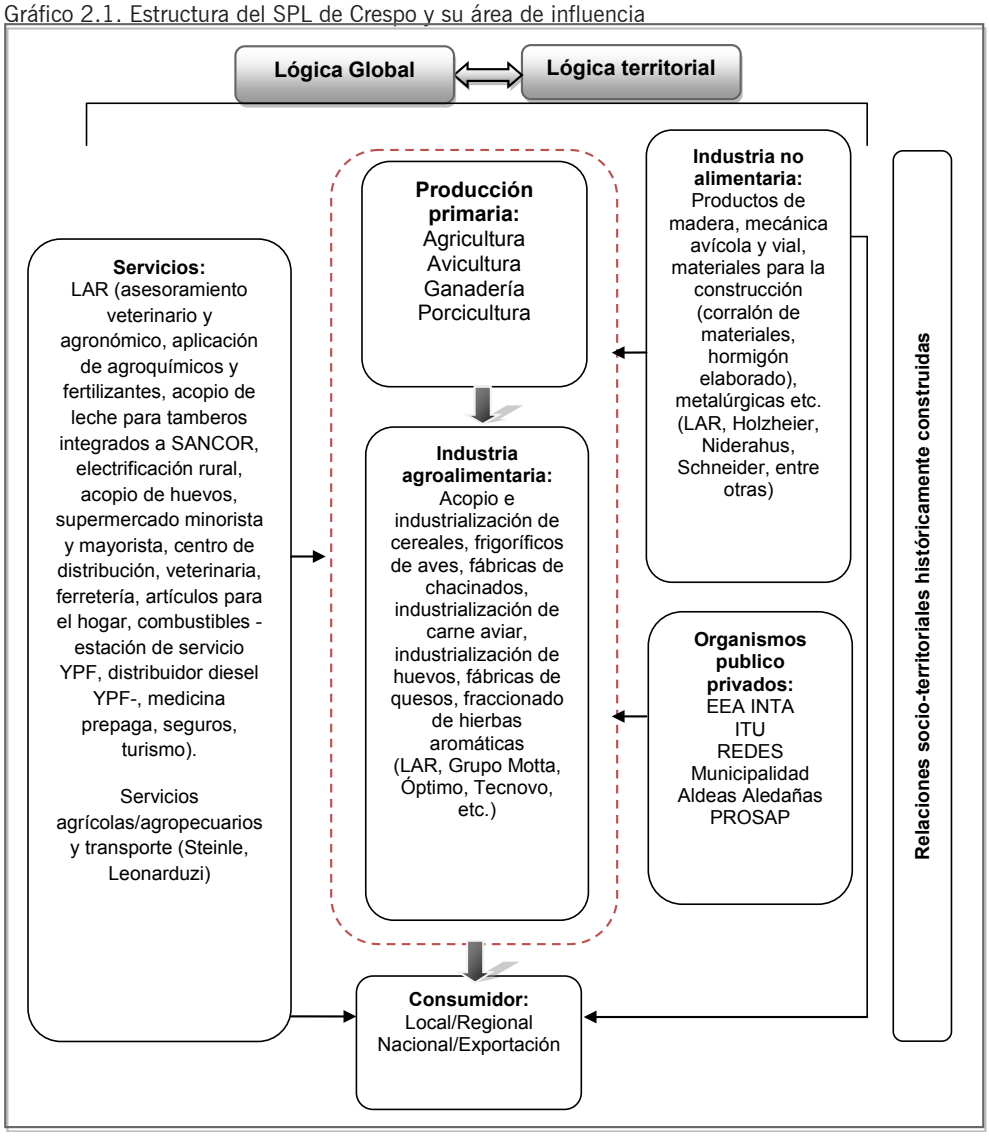
En adelante se consideran las actividades intensivas que agregan valor a la producción de granos:

Avicultura (ponedoras y parrilleros): La actividad avícola es ampliamente destacada en la región, tanto por el número de establecimientos productivos, como por la mano de obra e ingresos generados. Según los datos relevados por INTA AER Crespo, en agosto de 2013, el total de ponedoras del SPL es de 3.260.000 ejemplares. En consecuencia, la producción de huevos alcanzaría los 2.645 millones de cajones anuales. Por su parte, la producción anual de de pollos parrilleros del SPL es de 2.583.000 (INTA AER Crespo, 2013). La avicultura es responsable del 64% de los ingresos generados por el SPL en el año 2012, significando cerca de 471 millones de pesos.

Porcicultura: El sector porcino realiza un aporte marginal en cuanto a ingresos totales del SPL, no obstante su potencial de crecimiento según expertos e informantes claves es muy amplio. Para agosto de 2013, según el INTA Crespo, existían aproximadamente 2.740 madres; con un potencial de engorde de 27.500 cerdos. En 2012 representó cerca del 3% de los ingresos del SPL (más de 18 millones de pesos).

Ganadería:Según la información registrada por INTA AER Crespo (2013) existen un total de 10.397 cabezas de ganado engordadas mediante feed lots en el SPL, aportando el 5% de los ingresos, traduciéndose en 30,6 millones de pesos en 2012.
Tambo: La producción de leche se estima en 43.672.250 de litros al año y la quesería aporta unos 373.500 kg anuales, siendo en conjunto responsables del 15% de los ingresos (cerca de 92 millones de pesos en 2012), lo que convierte al tambo en la segunda actividad más importante en la generación de beneficios económicos detrás de la avicultura.
Además de las anteriores aparecen las producciones alternativas que comprenden fundamentalmente cultivos no tradicionales en la zona (horticultura, especias, nuez pecan, apicultura, entre otras) y que si bien son marginales en términos de superficie productiva y no tienen un peso económico representativo, apuntan a la diversificación al interior de las explotaciones y en el caso particular de la horticultura y las especias, a asegurar la permanencia de los productores de menor tamaño en el circuito productivo.

Gráfico 2.1. Estructura del SPL de Crespo y su área de influencia



Fuente: Elaboración propia

2.2. Producción agroindustrial

La actividad se encuentra altamente vinculada a la actividad primaria y se concentra básicamente en Centro Comercial, Industrial, Agropecuario y de Servicios , además de las desarrolladas en el complejo agronómico de La Agrícola Regional Cooperativa. De este modo se destaca la presencia de frigoríficos de aves (Santiago Eichhorn, Santa Isabel, Calisa- Grupo Motta -, y Óptimo), industrialización de huevo (Tecnovo), fábricas de alimentos balanceados (LAR, Alimentos Sagemüller, Grupo Motta, y Santiago Eicchorn e Hijos), fábricas de chacinados (LAR y Castellino Matías),

agroindustrialización de carne aviar (Complejo Calisa-Grupo Motta), planta de secado y fraccionamiento de hierbas aromáticas (LAR), plantas de acopio e industrializadoras de cereales y subproductos (LAR, El Negro SRL), fábricas de queso (Santa Lucia).

2.3. Industrias conexas, proveedores de maquinaria y materiales para la construcción

En este rubro destaca la presencia de fábricas de productos de madera (Schneider Cesar Gabriel, Holzheier), mecánica avícola y vial, industria de la construcción (LAR cuenta con un corralón de materiales e industria de hormigón elaborado), y metalurgia (Niderahus), entre otras actividades como la fabricación de aislantes, carrocerías, cortadoras de césped, envases, productos químicos, tinglados, industria del frío (cámaras frigoríficas, freezer y heladeras eléctricas y a gas).

2.4. Proveedores de Servicios

Además de algunas empresas de menor tamaño que se dedican a este rubro, como pueden ser los casos de Steinle Manuel y Leonarduzi, que se dedican a la prestación de servicios agrícolas/agropecuarios y transporte, se destaca la importancia de La Agrícola Regional en este rubro, desarrollando una amplia gama de actividades que incluyen: asesoramiento veterinario y agronómico, aplicación de agroquímicos y fertilizantes, acopio de leche para tamberos integrados a SANCOR, Electrificación Rural, Acopio de Huevos, supermercado Minorista y Mayorista, Centro de Distribución, Veterinaria, Ferretería, Artículos para el hogar, Corralón, Combustibles - Estación de Servicio YPF, Distribuidor diesel YPF, Medicina Prepaga, Seguros, Turismo.

2.5. Organizaciones locales y ONG´s

En este apartado se destaca la presencia de la Municipalidad de Crespo, la Agencia de Extensión Rural del INTA Crespo, la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) - Instituto Técnico Educativo (ITU), las juntas de representación de las aldeas aledañas y la Red Entrerriana para el Desarrollo Sostenible (REDES).

Más allá de esta breve descripción, es interesante destacar la importancia de las relaciones intersectoriales que se establecen al interior del territorio. En ese sentido es posible evidenciar la forma en que se establecen los vínculos propios de la actividad económico productiva y que obedecen a las transacciones entre los agentes sociales agrarios en las distintas fases de las cadenas de valor. De esta forma se pueden visualizar interrelaciones entre proveedores de servicios, maquinarias agrícolas y agroindustriales, organismos técnicos estatales, ONG´s, organismos públicos etc., y los productores primarios y las empresas/ cooperativas a las que pertenecen, para de esa forma lograr poner en valor los factores productivos involucrados y generar mayores beneficios.

Si bien esto resulta relevante para el desarrollo económico territorial, también lo es lo planteado por Garofoli (1995) en relación a la necesidad de las interacciones sociales e históricamente construidas que se producen entre los distintos actores y sus organizaciones, así como su capacidad para lograr el establecimiento y la concreción de objetivos comunes que contribuyan a la generación de externalidades positivas.

En efecto, en el SPL estudiado se ha podido establecer la existencia de una red

interinstitucional orientada a la generación de iniciativas que, sin dejar de lado la búsqueda de una mayor competitividad del territorio en términos económico-productivos, ponen énfasis en los aspectos sociales y ambientales ligados al desarrollo local. En el siguiente apartado se profundiza en el análisis de la misma de acuerdo al propósito de la ponencia.

3. La constitución de la red interinstitucional al interior del SPL, y sus efectos sobre el desarrollo local

3.1. Conformación, grado de consolidación e influencia del contexto global

Según lo manifiestan los informantes calificados consultados, estaexperiencia de articulación es producto de un proceso de toma de decisiones y construcción colectiva, llevado adelante por los actores sociales con la finalidad de repensar el desarrollo local en función de la sustentabilidad del sistema, más allá de los objetivos netamente económicos. La misma tiene sus inicios en el año 2008 como parte de un proyecto de investigación del Centro de Innovación y Desarrollo Sustentable (CIDS), junto al Instituto Técnico Universitario (ITU), ambos dependientes de la Facultad de Ciencia y Tecnología de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Dicho proyecto titulado: "Estrategias para el Desarrollo Local Sustentable en la ciudad de Crespo, Entre Ríos, Argentina" (Mihura y Pagnone, 2013), fue acompañado desde sus inicios por la Agencia de Extensión Rural del INTA Crespo y posteriormente se sumaron los representantes de las juntas comunales de las aldeas aledañas, el Centro Comercial, Industrial, Agropecuario y de Servicios, La Agrícola Regional Cooperativa Ltda., algunas micros y pequeñas empresas, así como empresas grandes con proyección regional/ nacional y organizaciones sin fines de lucro (REDES).

La formulación del proyecto como tal fue un proceso que tomó cerca de un año: "Es un proceso que se puede decir que tuvo su origen en un proyecto de investigación de la universidad (…) que se presentó conjuntamente desde el vamos con el INTA de Crespo…Y eso inició, llevó un año casi formularlo, todo 2009 formularlo…" (Entrevista a coordinador del ITU, 2013), y con su posterior aprobación en el año 2010 por parte de la Universidad, se procedió a realizar campañas de sensibilización entre los años 2011 y 2012.

Dichas campañas consistieron básicamente en la realización de actividades de capacitación en temas relacionados con el desarrollo socio-territorial: "Primeramente era sensibilización, en primera instancia en el año 2011 se hacen una serie de seminarios sobre desarrollo territorial trayendo gente de Rafaela con toda la experiencia en integración, después se trajo gente del INTA sobre la nueva ruralidad y la relación campo – ciudad. Después se empezó a trabajar, hacia el otro año, abril de 2012, sobre experiencias de integración productiva campo - ciudad, y se trabajó con gente de La Plata" (Entrevista a Coordinador del ITU, 2013). Estas experiencias dejan ver la forma en que, en la búsqueda por la apropiación de conocimientos, la red empieza a traspasar los límites locales, articulando esfuerzos con entidades de alcance nacional.

Por su parte, si nos detenemos a pensar en la existencia de algún tipo de la influencia del contexto internacional sobre la red interinstitucional– que evidentemente se

enfoca en el desarrollo local-, es posible confirmar los planteamientos teóricos que apuntan hacía la imposibilidad de separar lo local de lo global, dado que en efecto el grupo interinstitucional ha logrado realizar intercambios con organismos de países vecinos como Brasil y visitado otros en la escala intercontinental (Italia), también en la búsqueda por acceder a mejor información relacionada con la temática: "Ahora se ha establecido entre la Microrregión y Brasil un intercambio de profesionales…Para intercambiar experiencias, así que todo esto nos parece que es muy importante. Ir a ver a Italia, a Brasil, ir a ver en materia de integración de municipios que se está haciendo y si son modelos aplicables a nuestra región" (Entrevista a responsable de Relaciones Institucionales LAR, 2013)

Al tiempo que esto ocurría, se terminó de conformar el equipo de trabajo interdisciplinario con el ingreso de la Municipalidad a finales del año 2012 coincidiendo con el cambio de gobierno: "Y a partir de diciembre de 2012 hubo un cambio de gobierno en la municipalidad de Crespo, se conversó con el intendente y se empezó a hablar de desarrollo. Coincidía con una etapa que era sensibilizar sobre desarrollo local, y al intendente le interesaba articular con la zona, y allí comenzó la idea de la microrregión. Cuando se incorpora el municipio, y bueno, se empieza a trabajar ya el aspecto más operativo" (Entrevista coordinador ITU, 2013).

Algo a destacar a este respecto guarda relación con la existencia de dificultades para lograr alinear los intereses políticos con los objetivos generales del grupo, tal y como lo expone uno de los entrevistados: "O sea, es el problema que siempre encontré acá… algún amigo me dijo, vos tenés que ir al lado del político y dejar que él se lleve todos los laureles. ¡Y está bien que así sea, está bien, porque si no, sonamos! Y te lo echaste en contra (…) Y son jugadores muy importantes porque son los decisores políticos, son quienes pueden dar el apoyo fuerte más allá de que las grandes empresas también, pero ellos marcan de alguna manera la pauta" (Entrevista a informante calificado del INTA Crespo, 2013).

Sin embargo, y a pesar de las diferencias, se logró la incorporación de los entes políticos a la iniciativa, destacándose su posterior importancia para la concreción de los objetivos propuestos a nivel grupal, más allá de los establecidos en el ámbito institucional en relación al desarrollo local: "Todas las municipalidades tienen un plan de desarrollo, pero ese plan de desarrollo fundamentalmente siempre está acotado o direccionado por la propia institución (…) A partir de la microrregión y de que ellos puedan participar en este espacio interinstitucional…pueden aportar, desde su visión estratégica como institución, a un proceso microrregional. O sea, seguir aportando como municipalidad para poder hacer las cosas que piensan hacer, pero también aportar para una visión más integral" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

En ese sentido toma valor la capacidad de gestión de la municipalidad ante otras instancias de poder a nivel provincial y/o nacional: "Para determinadas cosas es fundamental tener el apoyo de ellos, si no, uno no puede, pero si está la municipalidad, que es el espacio político, te allana mucho más. Me parece que esa es la gran contribución. La municipalidad sigue siendo la municipalidad individualmente pero

en este aporte digamos que ha sido muy importante desde esa mirada" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

En dialogo con lo anterior y reforzando los planteamientos en relación a la conformación de la iniciativa y de los actores involucrados, también se debe hacer alusión a la relevancia dada a la presencia de la Agrícola Regional Cooperativa dentro de la red:"La Agrícola es uno de los principales jugadores para que se pueda seguir adelante y para qué se concreten una serie de proyectos (…) Porque siempre le interesó el tema de los trabajos así interinstitucionales, y porque el interés productivo también lo tiene puesto en esto (Entrevista a técnico del INTA Crespo, 2013). "La cooperativa siempre estuvo en el acompañamiento, y en la última etapa del proyecto incorporó personal, cinco, seis personas que trabajan apoyando periódicamente. Y bueno, después ya pasó a ser un actor clave" (Entrevista a Coordinador del ITU, 2013).

"Le asignamos un valor sustancial a esto de la Microrregión, de hecho la Agrícola financia en gran parte esta iniciativa que nos ha parecido muy buena y participamos con profesionales" (Entrevista a Responsable de Relaciones Institucionales LAR, 2013).

En línea con esto, desde el ITU también se resalta lo que significa para la red el poder incorporar la visión del sector privado y de los asociados: "Ayuda mucho porque es la institución que también se ocupa de traer la voz del sector privado, de los productores, y eso es lo que más enriquece a un espacio que está conformado por instituciones públicas" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

Habiendo resaltado el papel del gobierno municipal y de la Cooperativa dentro del grupo, se debe remarcar que se haya logrado dejar de lado los conflictos de interés existentes entre ambas entidades, particularmente cuando se trata del empoderamiento y/o liderazgo de las actividades relacionadas con el desarrollo local. El acercamiento es considerado como algo positivo por parte del PROSAP : "Y después tuvimos el apoyo político del Intendente, y eso es importante. Más allá de que entre el Intendente y la Cooperativa a veces hay un conflicto de intereses, eso para este proceso lo dejaron pasar (…) Les conviene saber que están trabajando todos en conjunto…Entonces acompañaron en todo el proceso" (Entrevista a informante calificado del PROSAP, 2014).

En este punto bien vale la pena reflexionar en torno a algo particularmente interesante y es que a pesar del papel de la Cooperativa como empresa líder del SPL y del gobierno municipal y sus políticas de Desarrollo Socioeconómico Local, la experiencia de articulación publico-privada se haya gestado en el marco de un proyecto universitario. Esto revaloriza la importancia de la existencia de recursos especializados (entre ellos los sistemas de aprendizaje y la especialización técnica) en la generación de estrategias de desarrollo: "El entorno de la universidad lo que hizo fue generar un espacio en el que cada uno pueda convivir en ese lugar, pero pensando en su conjunto en lo que es la microrregión" (Entrevista a técnico del ITU, 2013)

Siguiendo con la cronología, después de la conformación y la realización de actividades de capacitación, se procedió a realizar un relevamiento de información en relación a las distintas actividades productivas del SPL, al tiempo que se fueron identificando las

problemáticas más importantes y la generación de ideas-proyecto orientadas a darles solución.

En primera instancia a principios de 2012 se llevó a cabo un plan de desarrollo urbano por parte de la Fundación CEPA, Sede Central del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM) de la ciudad de La Plata: "Acá, hacia el 2012 ya se le pide a la gente de la fundación CEPA que haga un modelo de desarrollo territorial urbano. Eso está impreso, y costó $60,000" (Entrevista a técnico del INTA Crespo, 2013).

Dicho plan, que tuvo en cuenta aspectos relacionados con la ubicación geográfica de las aldeas, los servicios públicos disponibles, población, equipamientos urbanos (educación, salud, recreación, culto, seguridad), producción primaria principal, servicios prestados en relación a las actividades productivas, la actividad agroindustrial, el grado de empleo, la relación funcional con Crespo y otras aldeas, atributos y/o ventajas de vivir en las aldeas y las necesidades, busca principalmente identificar los conflictos, potencialidades y posibles estrategias para apuntar a un desarrollo sustentable. De esta forma, en cuanto a lo espacial, la degradación ambiental por actividades urbanas y productivas, así como la degradación del patrimonio urbano y cultural, fundamentalmente por el mal uso del suelo y la escasez de espacios verdes públicos, fueron los conflictos más destacados. Por su lado, en el aspecto social se obtuvo evidencia de una microrregión dispersa con movilidad desarticulada, y un desarrollo urbano y productivo sin participación ni inclusión social, con débil actuación pública (Balance Social LAR, 2012-2013).

Sin duda este plan permitió tener un diagnostico general, no obstante en el plano estrictamente vinculado con la actividad productiva rural también se contaba con poca información, por tal motivo se realizó la caracterización productiva de la zona, llevada a acabo por el INTA con el apoyo de los representantes comunales de las aldeas aledañas, permitiendo conocer la cantidad de establecimientos existentes así como de las actividades más importantes a nivel local en términos socio-económicos y productivos, sin dejar de lado su aporte a la sustentabilidad del sistema: "...La caracterización productiva, no había datos localmente de lo que se producía...De acá surgieron datos muy interesantes. Esto lo hicimos, lo hicieron básicamente los presidentes de las juntas (…) Hicimos una cuestión sencilla y confiable…" (Entrevista a técnico del INTA Crespo, 2013).

Esta caracterización, que implicó el contacto directo con los productores, permitiría entonces conocer de primera mano las externalidades negativas asociadas a dichas actividades y los aspectos que mas preocupan o dificultan el mejor desempeño de la actividad agrícola rural: "Las actividades porcinas, avícolas, de granos, de huevos, de cerdo, de carne…Si bien eso trae un gran crecimiento a la productividad, también trae problemas ambientales por las emisiones . Normalmente los productores, las instituciones, los organismos que financian las actividades productivas, no tienen en cuenta las externalidades que generan, el impacto que eso ocasiona en el ambiente tanto ecológico como en el ambiente social" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

De esta forma, desde el ITU se valora el hecho de que los productores vinculados

al SPL, particularmente, tomen conciencia de los efectos negativos que generan sus producciones: “Todos los productores visualizan que el crecimiento de sus explotaciones está ligado a lo que hacen en el espacio en que concurren, pero también tienen preocupaciones porque aparecen enfermedades que antes no había (…) Entonces ellos también están dándose cuenta que algo están haciendo que involucra a la propia continuidad del crecimiento de las actividades” (Entrevista a técnico del ITU, 2013)

Todas estas consideraciones fueron tomadas en cuenta para posteriormente establecer prioridades en la toma de decisiones respecto a los problemas más urgentes y en definitiva empezar a generar estrategias tendientes a darles solución. De este modo se empiezan a proponer y seleccionar una serie de proyectos, que en principio deberían cumplir con algunos requisitos como su carácter asociativo, innovador, extrapolable y demostrable: “La problemática ambiental es un tema inherente a todos los sectores… Entonces, per sé les interesa a todos resolverlo. Entonces ahí está el carácter asociativo, y si la forma es innovadora, mucho mejor. Entonces, eso va a resolver puntualmente toda la problemática, va transmitiendo una forma que permite construir asociativamente un espacio territorial. O sea, son temáticas que van hilvanando los actores que le dan identidad, corporizan la identidad y tradiciones” (Entrevista a coordinador del ITU, 2013).

3.2. El papel de la red en la generación de estrategias de desarrollo local: La estrategia de la Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas (MiCrA)

En esta instancia bien vale la pena mencionar que es con la articulación de la red interinstitucional y del PROSAP cuando surge como tal la estrategia “Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas” (MiCrA) en el año 2013. Llamativamente este acercamiento se dio de manera casual y se potenció por el hecho de que, desde el organismo estatal ya se venía proyectando empezar a trabajar en iniciativas regionales acotadas a territorios específicos y no tan extensas como las hasta entonces trabajadas en el marco de las denominadas “Iniciativas de Desarrollo Regional” (IDR) : “Crespo fue aleatorio. En realidad es casi anecdótico, yo estaba en una reunión para un clúster de nuez pecán…yo presento la iniciativa y justo estaba escuchando el tipo del INTA, le dijo al intendente que había alguien del PROSAP, yo fui a reunirme con el intendente y allí empezamos a delinearlo, y justo entraba con que PROSAP quería avanzar sobre proyectos microrregionales” (Entrevista a informante calificado del PROSAP, 2014)

No obstante las condiciones bajo las cuales de dio el acercamiento, se debe poner en relieve el valor dado desde el PROSAP a la iniciativa MiCrA, la que se consolida como un punto de partida que les ha permitido visualizar, a través de una experiencia que ya venía funcionando por cuenta propia, la forma en que se deben encarar los proyectos de este tipo en otras regiones del país. De este modo la red interinstitucional local logra trascender la escala regional y proyectarse como un modelo a nivel nacional: “Nos va a servir para que sea un poco el horizonte en los próximos proyectos microrregionales… Ahora estamos lanzando una iniciativa para que todas las provincias tengan proyectos microrregionales” (Entrevista a informante calificado del PROSAP, 2014)

Algo que se pudo notar y que se considera pertinente traer a colación es que a raíz

de la presentación de la estrategia MiCrA, el uso del termino se ha generalizado a nivel grupal, a tal punto que en ocasiones algunos de los entrevistados lo usan para referirse a la red interinstitucional indistintamente: "Fundamentalmente la MiCrA es un espacio interinstitucional para pensar el desarrollo local, en la escala ambiental, en la escala productiva, y también para poder pensar y poder resolver todas las situaciones" (Entrevista a coordinador del ITU, 2013).

No obstante, tal y como lo expresa otro de los informantes calificados, se hace imperativo el diferenciar entre la red relacional establecida y los proyectos y/o estrategias por ella generadas: "Es mucho más importante [la Red] que el proyecto del PROSAP [en alusión a la MiCrA], el proyecto del PROSAP es una consecuencia de este espacio…Porque proyectos que financien a los productores, hay muchos…Hay muchos organismos que financian a los productores. El asunto de que esos proyectos estén plenamente direccionados dentro de un contexto de necesidades, de beneficios para la sociedad, que fue generado dentro de este espacio, digamos que esa es la gran diferencia" (Entrevista a técnico del ITU, 2013),

Queda entonces claro que la estrategia MiCrA es en definitiva el resultado palpable del trabajo interinstitucional realizado por la red, que con el acompañamiento de asesores del PROSAP para la realización de entrevistas a empresas y a productores, logró seleccionar y presentar ocho ideas-proyecto relacionadas con aspectos productivos y medioambientales, iniciando entonces la búsqueda de financiamiento ante el Banco Mundial (BM): "Y ahí se empezaron a elaborar una serie de proyectos, que más o menos nosotros ya los teníamos en carpeta, estaban pre-armados, por lo menos acordados. Se les empezó a dar un poco de forma y se presentaron allí al PROSAP. Ahora son ellos quienes tienen la voz cantante" (Entrevista a técnico del INTA Crespo, 2013).

"Lo que tenemos ahora es que están identificados los productores, están identificados los proyectos, y esta gente del PROSAP, digamos del grupo consultor, está en proceso de análisis de la carpeta para hacerla llegar al Banco Mundial para su aprobación. Una vez que venga la aprobación, lo cual toma un tiempo, se podrán ejecutar y hacerles seguimiento" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

El papel del PROSAP entonces se enfocó en la redacción de los proyectos, a través de la contratación de personal especializado en el tema: "Ellos lo que no tenían era una persona que pudiera sentarse a redactar proyectos como los exige el estado, con objetivos estratégicos, objetivos específicos, los componentes…Que pueda presupuestar, entonces para eso se contrata a Néstor H., que lo que hace es eso, básicamente escucharlos a ellos, caminar el territorio…Y entendió cuales eran las necesidades en las que ellos querían trabajar y redactó 6 proyectos, creo que se redactaron 8 y al final quedaron 6…" (Entrevista a informante calificado PROSAP, 2014)

Los proyectos redactados inicialmente son los que se mencionan a continuación:

- Mejora de competitividad en productores de cerdos
- Desarrollo de la floricultura en aldeas
- Desactivación de envases de agroquímicos

- Tratamiento de guano de ponedoras
- Bio-digestor piloto para efluentes de cerdos
- Desarrollo de sistema de información geo-referenciada
- Estudios técnicos para traza de caminos rurales
- Apoyo institucional al ITU. Coordinación y evaluación de proyectos

Sin embargo, en el documento final del PROSAP denominado, "Plan de mejora para la competitividad de la Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas (MiCrA)" (Proyecto presentado al BM), fue descartada la desactivación de envases de agroquímicos, en función de algunas dificultades existentes para su concreción: "La verdad es que había un proyecto, sobretodo, que era muy difícil de financiarlo, tenía muchos problemas… Era desactivación de envases de agroquímicos…Tenía muchísimos problemas. Los permisos para trabajar con esa máquina que desactiva los envases…No tenía ni permisos locales, ni provinciales, ni nacionales" (Entrevista a informante calificado del PROSAP, 2014)

En concordancia, se sumó una propuesta (identificada originalmente por la red interinstitucional) orientada al desarrollo de un paquete tecnológico para la reutilización de "cama de pollo". De este modo y dado que, el desarrollo de sistemas de información geo-referenciada y los estudios técnicos para la traza de caminos rurales quedaron enmarcados dentro de la iniciativa de apoyo institucional al ITU, el proyecto MiCrA contempla un total de seis iniciativas, cuyo presupuesto ronda los 8 millones de pesos. De esta forma, los integrantes del grupo no sólo remarcan la importancia dada a la consecución de los recursos y la ejecución de las propuestas , sino también su intención de seguir trabajando, a posteriori, en la identificación y la solución de otras problemáticas de interés local que trasciendan el escenario rural: "En el caso de que esto ocurra, que todo vaya bien -la aprobación del Banco Mundial-, después financiar proyectos microrregionales…Donde se puedan unir otro tipo de actividades de desarrollo urbano, del ordenamiento urbano-territorial, del parque industrial, de otros sectores que entre todos podamos trabajar" (Entrevista a técnico del ITU, 2013).

4. Conclusiones

Los resultados del trabajo ponen en evidencia la existencia de un SPL liderado por una gran empresa cooperativa (La Agrícola Regional Cooperativa - LAR) que además de prestar múltiples servicios, opera en la escala local realizando operaciones de acopio, transformación y comercialización de la producción entregada por los productores asociados, quienes forman parte de un caso especial de "red de empresas" articulada por una entidad que se rige bajo principios cooperativos y de la cual son a su vez los propietarios.

Pero más allá de las redes relacionales existentes al interior de esta cooperativa como actor clave en la coordinación del SPL, es importante destacar la existencia de los otros actores presentes en el territorio y las relaciones que se establecen entre ellos con miras a generar iniciativas de desarrollo local. Tal es el caso de la red interinstitucional de carácter público-privado aquí estudiada y la estrategia microrregional que de ella se deriva. De esta forma, se ha logrado comprobar en la práctica la importancia de

los dos aspectos clave señalados en la literatura para la conformación de los SPL (la organización territorial de la producción y la articulación en redes), pudiendo observar que más allá de las interrelaciones existentes entre los actores involucrados en la actividad económico-productiva al interior del sistema, adquieren gran importancia las redes desplegadas entre los mismos y los demás actores asentados en el territorio, como una estrategia tendiente a generar iniciativas de desarrollo local.

Además, se destaca el establecimiento de relaciones con entidades de carácter extra local (bien sea en el plano nacional o internacional) en la búsqueda por generar mecanismos que permitan acceder a fuentes de financiamiento para la ejecución de las iniciativas propuestas, ypara la apropiación de conocimientos tecnológicos y de mercado. Esto permite constatar la existencia de una relación estrecha entre lo local y el contexto nacional y global, así como la importancia de este último sobre la forma en que se establecen las relaciones económicas entre las distintas organizaciones localizadas en un espacio determinado.

El conjunto de organizaciones institucionales pertenecientes a la red ha demostrado tener la capacidad de poner en valor recursos en función del desarrollo de la planificación del SPL. Mediante su accionar las diversas organizaciones se comunican y comparten recursos y capacidades, construyendo espacios de trabajo común que han permitido la generación de proyectos e innovaciones.

Sin duda uno de los factores determinantes para la consolidación de la red publico- privada llevada adelante por los actores sociales del municipio de Crespo está relacionado con las características del entorno local, en el cual prevalece la diversificación productiva. También cobra valor el factor migratorio y las prácticas culturales existentes, fundamentales en la generación de sinergias positivas al interior del territorio. En efecto, y si bien no es la Cooperativa Agrícola Regional como líder del SPL, la entidad donde se origina la experiencia de articulación, la capacidad de los actores para emprender acciones conjuntas al interior del territorio, juega un rol fundamental, no solo en la configuración del SPL, sino también del modelo de desarrollo que se pretende instaurar.

Bibliografía

- CIVIDANES, J. L. (1996): “El concepto de sistema de productivo local desde la perspectiva de la economía regional”. V Jornadas de Economía Crítica. Santiago de Compostela, 18 pp.
- GAROFOLI, G. (1995) “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en A. Vázquez-Barquero & Garofoli (edits.) Desarrollo Económico Local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros, Madrid, España, pp. 113-123.
- GEREFFI, G.; J. HUMPHREY Y T. STURGEON (2005): “The governance of global value chains”, Review of International Political Economy, vol. 12, nº 1, Abingdon, Taylor y Francis Group Corporate.
- GORENSTEIN, S. (2005): “Desde las cadenas globales a los sistemas

productivos locales: una lectura sobre las redefiniciones y dinámicas en el interior bonaerense". En: 1º Encuentro sobre Región y Territorio, IEU-Colegio de Arquitectos Provincia de Buenos, Aires, Mar del Plata.

• KAPLINSKY, R. Y MORRIS, M. (2001): "A Handbook for Value Chain Research". IDRC Research Report. http://www.prism.uct.ac.za/Papers/VchNov01.pdf. [Consulta: septiembre de 2013]

• MIHURA, E. R. & PAGNONE, D. (2013): Estrategias para el Desarrollo Local Sustentable en la ciudad de Crespo, Entre Ríos, Argentina. Informe final. Proyecto de investigación y desarrollo plurianual. ITU, Facultad de Ciencia y Tecnología, UADER, 50 pp.

• RABELLOTTI, R. (1997): "External Economies and Cooperation in Industrial Districts: a Comparison of Italy and México". Londres, Macmillan.

• VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2006): "Surgimiento y transformación de clústers y milieus en los procesos de desarrollo". En: Revista EURE, Vol. XXXII, N° 95; pp. 75-93, Santiago de Chile.

• VELÁSQUEZ, V.M. Y ROSALES, R. (2011): "Competencia y cooperación en la formación de un sistema productivo local: la organización industrial del calzado en León, Guanajuato". Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. XI, nº 37, pp. 609-644.

• WAGNER, O. (Coordinador). (2011): 100 años de trabajo cooperativo. La Agrícola Regional Cooperativa Limitada, agropecuaria, de consumo y de servicios públicos 1910-2010. Ediciones UNL, Santa Fe, 200 pp.

05
Modelos de acumulación y producción: su impacto territorial

MODERADOES DE MESA
LUCIANA BUFFALO
MARTA PANAIA
GERMÁN ORSINI
ANDREA DELFINO
LUIS ADRIANI
FRANCISCO DELGADINO

Trabajadores subcontratados por el Estado: una exploración sobre las condiciones laborales en el Estado municipal de la ciudad de Santa Fe, Argentina

Bayma Vilarrubi, Baltasar
Delfino, Andrea

PALABRAS CLAVE
· Subcontratación
· Estado
· Ciudad de Santa Fe-Argentina

Resumen / La subcontratación no es un fenómeno reciente, sino que la novedad del mismo reside en el crecimiento de su importancia y las nuevas modalidades que adopta. Más específicamente, la subcontratación como forma de producir comenzó a cobrar mayor importancia como parte de la reestructuración productiva global que tuvo lugar a partir de las sucesivas crisis del petróleo. Si bien el concepto de subcontratación se presenta como polisémico, lo cierto es que este fenómeno podría sintetizarse como una forma de producir bienes y servicios que se caracteriza por el desplazamiento de actividades que se realizaban en el interior de una empresa y que pasan a ser llevadas a cabo por otro agente externo a la misma, que puede ser otra empresa o trabajadores independientes. No obstante, los procesos de reforma del Estado iniciados en la década del 90 en Argentina transformaron las condiciones laborales de los empleados públicos y posibilitaron la extensión de este fenómeno al interior del aparato del Estado.

En este sentido, este trabajo se propone como objetivo describir y analizar el perfil y las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados por el Estado municipal de la ciudad de Santa Fe. Para la reconstrucción de las condiciones laborales de los locadores de servicios se propuso una metodología cualitativa a través de la técnica de la entrevista semi-estructurada. Este tipo de metodología resultó la adecuada en la medida en que el estudio se propone dar cuenta de las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados por el Estado desde la perspectiva de los actores.

De este estudio surge que los locadores de servicios del Estado municipal santafesino pueden ser caracterizados como "trabajadores independientes-dependientes". Es decir, se trata de una modalidad de trabajo que en términos formales se presenta como una forma de trabajo autónomo (enmarcada en un contrato civil o comercial), pero que en los hechos se trata de una relación de dependencia.

BAYMA VILARRUBI, BALTASAR
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: baltasarbayma@gmail.com

DELFINO, ANDREA
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: andelfino@yahoo.com.ar

Introducción

Suele señalarse que la subcontratación no es un fenómeno reciente, sino que la novedad del mismo reside en el crecimiento de su importancia y las nuevas modalidades que adopta. Más específicamente, la subcontratación como forma de producir comenzó a cobrar mayor importancia como parte de la reestructuración productiva global que tuvo lugar a partir de las sucesivas crisis del petróleo. Sin embargo, definir este fenómeno no ha sido una tarea sencilla. En las investigaciones sobre subcontratación es común encontrarse con términos como "externalización", "tercerización", "outsourcing"; cuyos significados varían de acuerdo del autor que se trate. Algunos de estos términos se utilizan como sinónimos, mientras que en otros casos, suelen emplearse para referirse a fenómenos disímiles. Además, las definiciones varían de acuerdo al idioma.

Así, se señala que en los países sajones se utiliza el término "subcontracting" cuando una relación laboral pasa a ser vista como mercantil y "contractlabour" cuando la mano de obra es suministrada mediante intermediarios; mientras que en Francia se emplea "soustraitance", para hacer referencia a servicios subcontratados, y "sous Enterprise", cuando se subcontrató mano de obra; y, adicionalmente, en España se utilizó el término subcontratación para referirse a ambos fenómenos.

Teniendo en cuenta las diferencias idiomáticas existentes, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) intentó llegar a un acuerdo para definir y regular el trabajo en régimen de subcontratación durante la octogésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Se propuso considerar la definición de trabajo en régimen de subcontratación, según el cual éste comprendería situaciones en las cuales las condiciones de subordinación y dependencia frente a la empresa que utiliza trabajo en régimen de contratación son similares a aquellas que caracterizan a la relación de trabajo entre una empresa y sus empleados. Por lo que esta definición no abarca a contratistas independientes que son realmente trabajadores por cuenta propia, como a los trabajadores de empresas usuarias. Finalmente, no se llegó a un acuerdo, en parte debido a los diferentes regímenes normativos de cada país.

A pesar de esta falta de consenso para definir qué se entiende por subcontratación, en la mayoría de las investigaciones sobre el tema, se hace referencia al fenómeno de desplazamiento de actividades que se realizaban en el seno de una empresa y que pasan a ser llevadas a cabo por otro agente. Este fenómeno es llamado "subcontratación" por algunos autores, mientras que otros autores lo denominan "subcontratación en sentido amplísimo". Asimismo, hay quienes denominan a este proceso "descentralización", "tercerización", "outsourcing" o "externalización". Aunque no exista consenso sobre cómo llamar a este proceso, los diferentes autores acuerdan que este proceso es llevado a cabo por empresas privadas. Es decir, las empresas parecerían ser las únicas subcontratantes.

Sin embargo, los procesos de reforma del aparato y de la ingeniería del Estado iniciados en Argentina hacia mediados de la década del 90 dieron lugar a la transformación de las condiciones laborales de los empleados públicos. La instauración de un nuevo régimen de empleo temporario posibilitó la contratación directa e individual de

trabajadores autónomos a través de la reglamentación de los Contratos de Locación de Servicios. En este sentido, este proceso podría inscribirse dentro de lo que algunos autores denominan como subcontratación en sentido amplísimo, en la medida en que los trabajadores son subcontratados por el Estado como empresas unipersonales. Es decir que el Estado no sólo llevó a cabo las transformaciones necesarias que hicieron posible el desarrollo de la subcontratación, sino que además llevó a cabo procesos similares a los de las empresas privadas.

Este trabajo se propone como objetivo describir el perfil y las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados por el Estado municipal de la ciudad de Santa Fe. Para la reconstrucción de las condiciones laborales de los locadores de servicios se propuso una metodología cualitativa a través de la técnica de la entrevista semi-estructurada. Este tipo de metodología resultó la adecuada en la medida en que el estudio se proponía dar cuenta de las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados por el Estado desde la perspectiva de los actores. En este sentido, se privilegio en el análisis la descripción de la opinión y/o de la mirada de los trabajadores respecto de sus condiciones laborales.

1.- El marco de análisis: subcontratación y Estado

Definir qué se entiende por subcontratación no es una tarea sencilla. Dos Conferencias Internacionales de Trabajo organizadas por la OIT han fracasado en sus intentos por definir el trabajo en régimen de subcontratación y establecer formas de regularlo. A las diferencias idiomáticas y de marcos normativos existentes entre los distintos países, se suman las nuevas formas de subcontratación, que presentan características diferentes a las ya conocidas, y los diferentes niveles de legitimidad que gozan las distintas modalidades de subcontratación (tradicionales y nuevas) en cada país.

Adicionalmente, en las investigaciones sobre subcontratación es común encontrarse con términos como “externalización”, “tercerización”, “outsourcing”; cuyos significados varían de acuerdo del autor que se trate. Algunos de estos términos se utilizan como sinónimos, mientras que en otros casos, suelen emplearse para referirse a fenómenos disímiles. Lo que queda claro es que en estas investigaciones se alude con diferentes denominaciones a un fenómeno que podría sintetizarse y definirse como una forma de producir bienes y servicios. El mismo se caracteriza por el desplazamiento de actividades que se realizaban en el interior de una empresa y que pasan a ser llevadas a cabo por otro agente externo a la misma, que puede ser otra empresa o trabajadores independientes.

Resulta importante señalar dos características importantes de dicho fenómeno. Por un lado, el hecho de que las actividades subcontratadas se realizaban o eran susceptibles de ser realizadas por la empresa que las expulsa. Por otro, el grado de coordinación o dependencia entre la empresa que subcontrata y el agente externo que realiza la actividad “expulsada”. Si no se tuvieran en cuenta estas dos características, toda actividad de compra-venta de bienes y servicios que realiza una empresa sería susceptible de ser confundida con una forma de subcontratación (BaymaVilarrubi,

2014).

Adicionalmente, la subcontratación generalmente es entendida como un proceso que es realizado por empresas. Sin embargo, han surgido una serie de investigaciones que señalan que este rol también es ejercido por el Estado. (Peretti, 2012; Pinheiro Silva, 2001; Poblete, 2009; Poblete, 2011; Poblete, 2012, Poblete, 2013; Vezine y Girar, 2003; Coelho de Almeida, 2013; Rodríguez Mejía, 2007).

En este sentido, Coelho de Almeida (2013) estudió las formas por las cuales el Estado brasileño puede proveerse de trabajo. De esta manera, existiría una forma directa (a través de concursos, contratación temporal y de confianza) y una indirecta (contratando proveedores de servicios). Sin embargo, y desde la perspectiva de la autor, esta última opción sería discrecional. Con respecto a esta práctica, Cohelo de Almeida (2013) encontró que prácticamente todos los cargos de apoyo y funciones menos complejas fueron reemplazados y realizados por los proveedores de servicios. Así, el ciudadano simple, común, de baja o media escolaridad, poco a poco está siendo excluido de la Administración Pública. De esta manera sería posible observar cómo la adopción y el uso del outsourcing en sustitución a los concursados, gradualmente, van creando obstáculos en la accesibilidad a los cargos públicos.

Para el caso colombiano, Rodríguez Mejía (2007) considera que el proceso de deslaboralización no se circunscribió al sector privado, sino que la precariedad laboral se extendió al sector público mediante contratos de prestación de servicios, contratos de obra y cooperativas de trabajo asociado. Es decir, que el Estado colombiano utiliza las mismas figuras jurídicas que utilizan las empresas para subcontratar.

Con respecto al caso argentino, Poblete (2013) analizó las formas de deslaborización permitidas por la regulación laboral argentina y sus límites, centrándose en el caso de los trabajadores autónomos subcontratados por el Estado argentino. Asimismo, Poblete (2012) estudió las implicancias que tiene la relación de subcontratación que establece el Estado argentino con los trabajadores autónomos y la dimensión subjetiva de la sobre-exposición al riesgo que éstos experimentan. Por otro lado, Diana Menéndez (2012) analizó las formas en las que las condiciones de trabajo son significadas y valoradas por trabajadores subcontratados de la Administración Pública Nacional.

2.- Algunas consideraciones metodológicas

En esta sección se describe el enfoque metodológico adoptado para dar cuenta de los objetivos previstos, teniendo en cuenta el marco analítico arriba presentado. Las características del estudio y la inexistencia de un registro público de locadores de servicios contratados por el Estado municipal santafesino determinaron la estrategia para acceder a la información y a los datos.

Para la reconstrucción de las condiciones laborales de los locadores de servicios se propuso una metodología cualitativa a través de la técnica de la entrevista semi-estructurada. Este tipo de metodología resultó la adecuada en la medida en que el estudio se proponía dar cuenta de las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados por el Estado desde la perspectiva de los actores. En este sentido, se

privilegio en el análisis la descripción de la opinión y/o de la mirada de los trabajadores respecto de sus condiciones laborales.
Para la realización de las entrevistas se diseñó un cuestionario que actuara como guía de los ítems que debían ser abordados necesariamente. La selección de esta técnica no sólo permitió repreguntar, requerir que se profundice sobre alguna cuestión no prevista y que puede resultar de particular interés para la investigación, esclarecer dudas o temas ambiguos; sino que también permitió mantener una serie de variables referidas a los objetivos planteados.
La guía de preguntas se compone de interrogantes referidos a tres cuestiones. En primer lugar, a variables socio-demográficas relativas al trabajador que permitan caracterizarlo (edad, nivel educativo alcanzado, cantidad de hijos, etc.), variables relacionadas con el contrato (tiempo de duración, cantidad de veces que se renovó el contrato, duración del contrato, ingresos derivados del contrato, horarios de trabajo, etc.) y, finalmente, se realizaron preguntas en torno a la perspectiva o mirada de los trabajadores acerca del trabajo que realizan. Luego de la realización de las dos primeras entrevistas se decidió pertinente incorporar preguntas acerca de si el contrato con la municipalidad constituye el primer trabajo del trabajador y cómo surgió dicho contrato.
Las mismas entrevistas fueron realizadas en diferentes ámbitos: el propio lugar de trabajo, espacios públicos e incluso en dependencias de la universidad.
Debido a la ya mencionada inexistencia de un registro público de locadores de servicios contratados por la Municipalidad de Santa Fe, se decidió optar por el muestreo denominado “bola de nieve”. Este tipo de técnica es particularmente útil cuando la población objeto de estudio es de difícil acceso. La misma consiste en ir seleccionando los individuos a partir de un solo elemento o de un grupo reducido, que va conduciendo a otros individuos que reúnen las características de estudio; éstos, a su vez, conducen a otros y así se va obteniendo el número de individuos necesario. En una primera instancia, se ubicaron informantes potenciales a través de contactos personales, amigos y parientes. Éstos informantes claves, a su vez, facilitaron el contacto con otros posibles entrevistados.

3.- Los trabajadores subcontratados por el Estado municipal santafesino

Tal como fue señalado en la introducción los procesos de reforma del aparato y de la ingeniería del Estado iniciados en Argentina hacia mediados de la década del 90 dieron lugar a la transformación de las condiciones laborales de los empleados públicos. La instauración de un nuevo régimen de empleo temporario posibilitó la contratación directa e individual de trabajadores autónomos a través de la reglamentación de los Contratos de Locación de Servicios. En este sentido, este proceso podría inscribirse dentro de lo que algunos autores denominan como subcontratación en sentido amplísimo, en la medida en que los trabajadores son subcontratados por el Estado como empresas unipersonales. Es decir que el Estado no sólo llevó a cabo las transformaciones necesarias que hicieron posible el desarrollo de la subcontratación,

sino que además llevó a cabo procesos similares a los de las empresas privadas.
En este apartado se describe el perfil de los trabajadores entrevistados y sus condiciones laborales. El análisis apunta a privilegiar la perspectiva de los locadores de servicio respecto de su propia actividad.

a) Las características socio-demográficas de los trabajadores

En cuanto a la estructura etaria de los trabajadores entrevistados, el rango de edad de los mismos varía de los 19 a los 37 años. Sin embargo, la gran mayoría de ellos es menor de 30 años.
En lo referido al nivel educativo, la gran mayoría de los trabajadores tiene un nivel de educación alto. Casi todos se encuentran cursando una carrera de grado o ya han concluido una.
Con respecto a la composición familiar, sólo se ha entrevistado a una trabajadora que tiene una hija, el resto de los entrevistadores entrevistados no tienen hijos. Si bien la composición de las familias de los trabajadores es heterogénea, predominan los casos de trabajadores que viven con alguno de sus padres o con ambos.
En relación al sexo, la mayor parte de la muestra está compuesta por mujeres. Esto puede estar relacionado con el tipo de muestreo utilizado y no con la posibilidad de que la mayoría de los trabajadores subcontratados por la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe sean mujeres.

b) Las características del contrato

En cuanto a los contratos actuales de los trabajadores, se encontró que la mayoría de los mismos tienen una duración estipulada de 12 meses. Además, la gran mayoría de los trabajadores ya ha renovado su contrato en, al menos, una oportunidad. Los primeros contratos de los trabajadores tuvieron, en general, una duración menor a los actuales, habiéndose detectado casos de contratos iniciales de un mes, como así también otros de tres meses de duración.
La carga horaria también resultó heterogénea: la cantidad de horas trabajadas semanalmente varían de 6 a 30 horas semanales, siendo el primer caso más atípico, mientras que el promedio se aproxima a 22 horas semanales.
Por otro lado, el tiempo que los trabajadores llevaban contratados al momento de ser entrevistados resultó bastante dispar. Se entrevistaron trabajadores que llevaban 8 meses contratados, como así también se entrevistó un trabajador que llevaba 48 meses contratado. En promedio, los trabajadores habían estado contratados por 23 meses al momento de la entrevista.
Asimismo, sólo se detectó un caso en el cual un trabajador tiene, además del contrato con la municipalidad, un contrato con otro organismo público. El resto de los locadores de servicios interrogados sólo emite facturas a la municipalidad. Además, casi la totalidad de ellos no eran monotributistas al momento de comenzar a prestar servicios y algunos de ellos recibieron instrucciones de los trámites a realizar para inscribirse en los organismos recaudadores correspondientes y así poder facturarle a la municipalidad.

Al respecto, una entrevistada relató:
"Me dijeron cuáles eran los trámites que tenía que hacer, que tenía que inscribirme a la AFIP y todo eso; pero tengo una amiga que es contadora y es la que me ayuda a hacer todos los papeles". (Entrevista 3).
Con respecto a los ingresos derivados del contrato, los mismos varían desde 2340 a 5900 pesos, mientras que el promedio para toda la muestra se ubica en $4040. Casi la totalidad de los entrevistados pertenece a la categoría "B", la más baja de monotributo. También se encontró que dichos ingresos constituyen la principal fuente de ingresos de quienes aún son estudiantes, mientras que todos los graduados tienen un trabajo estable en relación de dependencia además del contrato con la municipalidad. Con respecto a esta última situación, se detectaron casos de sobreocupación, ya que sumando las horas de trabajo como contratado y las horas de trabajo en relación de dependencia se superan ampliamente las 48 horas de trabajo semanal. Al respecto, se detectaron casos de 55 y 64 horas de trabajo por semana.
Por otro lado, la gran mayoría de los entrevistados no se encuentra buscando trabajo. Esto podría explicarse por el hecho de que, en general, se trata de estudiantes universitarios o de graduados que, además, tienen un trabajo en relación de dependencia.
Además, la mayoría de los trabajadores entrevistados no cuenta con seguro de trabajo. En todos los casos, los entrevistados manifestaron que los horarios son fijados por los responsables del área al que prestan servicios. Aunque varios admitieron cierta flexibilidad al momento de determinarlos, se detectaron casos en los que dicha flexibilidad no existe, sino que los horarios son fijados exclusivamente por personal jerárquico de la municipalidad. Respecto a este tema, una trabajadora nos comentó:
"Cuántas horas tengo que trabajar por día se fija. Por más que, voy a hacer esta observación, cuando uno firma el contrato (…) no dice que… Cuántas horas hay que trabajar, ni tampoco el lugar de trabajo, ¿sí? Em… Pero, eh, puedo, digamos, tengo la flexibilidad, que eso fue la, digamos, el fundamento por lo cual me decían que era provechoso el contrato y tengo la flexibilidad horaria. Por eso puedo tener otros trabajos." (Entrevista 4).
Además, las actividades realizadas por los trabajadores interrogados resultó ser bastante heterogénea: desde la ejecución de un instrumento en la banda municipal, pasando por la realización de encuestas y elaboración de informes, hasta tareas administrativas. Esta situación refleja también, la heterogeneidad de tareas que realizan los trabajadores en relación de dependencia de la municipalidad. La mayoría de los entrevistados comentó que existen trabajadores en relación de dependencia que realizan las mismas tareas que ellos.
Finalmente, la mayoría de los trabajadores realiza tareas de manera regular en dependencias municipales, si bien se detectaron tres casos atípicos de trabajadores que realizan tareas en dependencias provinciales o en la sede de una asociación civil.

c) Forma de acceso al contrato de locación de servicios

A partir de las entrevistas realizadas se ha podido constatar que la forma de acceder

a esos contratos ha sido fundamentalmente a través de vínculos y/o relaciones personales y familiares e incluso de vínculos de militancia política. Sólo en dos se ha constatado una modalidad de acceso al contrato diferente. En un caso, el trabajador ha accedido al contrato de locación de servicios a través de un concurso; en el caso restante lo ha hecho a través de la intermediación de una facultad de una universidad pública. A continuación se transcriben extractos de tres entrevistas que dan cuenta de las situaciones presentadas:

"Surgió, bueno, porque tengo contactos, digamos, parientes que están en la política y bueno, me consiguió, digamos, este contrato." (Entrevista 6).

"Por un familiar mío que trabaja en la municipalidad. Me contó de estos equipos que se estaban armando y que necesitaban otra psicóloga más. Yo ya había llevado mi curriculum ahí a la parte de Desarrollo Social. Entonces me llamaron, me tomaron una entrevista, me dijeron que me iban a volver a llamar, al mes me llamaron y al mes siguiente ya estaba firmando el contrato. Primero firmé el contrato y después empecé a trabajar." (Entrevista 1).

"Lo gané en un concurso que se abrió en el año 2013, a comienzos de octubre, y fue, después de eso, fue un… Me mandaron a hacer trámites porque yo no era monotributista. Tuve que ir a AFIP a solicitar, o sea, la inscripción; después, llenar la inscripción y también después de eso me tenía que ir a inscribir a API." (Entrevista 5).

De los datos se desprende que tal como señalan Neffa y Korinfeld (2006a y 2006b) los buscadores de empleo y los empleadores no se encuentran en el mercado de forma directa e inmediata. La búsqueda se lleva a cabo de diversas maneras y no está impulsada solamente por el deseo de maximizar la utilidad. La proporción de los buscadores de empleo que se relacionan de modo individual y directo con los empleadores es muy reducida. Así, la búsqueda requiere con frecuencia la intervención de intermediarios institucionales (mercantiles y/o no mercantiles) o de intermediarios no formales (redes de amigos, vecinos, religiosas, políticas, etc.). El encuentro entre la oferta y la demanda tiene –entonces- una dimensión colectiva, la cual se concreta en el ámbito de las instituciones que se encuentran dentro del mercado de trabajo y de las normas que lo enmarcan.

De forma clara puede observarse el predominio de los canales de búsqueda informales, los cuales están basados en formas de interacción no reguladas y constituidas a través de redes de relaciones entre agentes (Uribe, Viáfara y Oviedo, 2007). Del trabajo de campo surge la importancia preponderante de los contactos informales como familiares o amigos y otros en el "encuentro" de los individuos con los trabajos, proporcionando información y/o influencia para la contratación. Esto permite dar cuenta de la importancia de las redes sociales y el capital social en los resultados en el mercado laboral.

Conclusiones

Debido a la naturaleza de los contratos de locación de servicio, es decir, por constituirse por un tiempo determinado, el trabajo realizado por los contratados constituye trabajo

precario. Esta situación de precariedad se ve agravada ya que los trabajadores carecen de derecho a percibir aguinaldo e indemnizaciones. Asimismo, la situación de precariedad se acentúa en los casos de los trabajadores que no cuentan con seguro de trabajo y aquellos que dependen económicamente de manera exclusiva de estos contratos. Esta situación es percibida por la mayoría de los entrevistados, quienes manifestaron realizar el mismo trabajo que trabajadores de planta, pero con menores ingresos o menos derechos. Es necesario recordar que en el caso de los trabajadores entrevistados, es decir monotributistas, la responsabilidad de las protecciones sociales recae sobre ellos.

Asimismo, todos los entrevistados graduados tienen, además del contrato con la municipalidad, trabajos estables en relación de dependencia. Es decir, es probable que estos trabajadores recurran a la estrategia de la pluriactividad para hacer frente a la inestabilidad derivada los contratos. Asimismo, el grado de dependencia económica de los trabajadores que aún son estudiantes resulta mayor, ya que no sólo no tienen otro trabajo en relación de dependencia, sino que tampoco tienen contratos con otras empresas u organismos. Este tipo de trabajo atípico, configura lo que se ha dado en llamar "trabajo independiente-dependiente". Es decir, se trata de una modalidad de trabajo que en términos formales se presenta como una forma de trabajo autónomo (enmarcada en un contrato civil o comercial), pero que en los hechos se trata de una relación de dependencia. Estos trabajadores obtienen sus ingresos de un único cliente/empleador con quien tienen una relación de subordinación en los hechos. Este tipo de relación combina elementos de las relaciones de dependencia asalariada, como así también elementos del trabajo autónomo. Por un lado, a nivel jurídico existe un contrato entre un "cliente" y un "trabajador independiente". Sin embargo, estos contratos adoptan en la práctica relaciones de dependencia y subordinación.

Referencias bibliográficas

- Bayma Vilarrubi, B. (2014). ¿De qué hablamos cuando hablamos de subcontratación? Trabajo presentado en VII Jornadas de Economía Crítica, 16, 17 y 18 de octubre. La Plata, Argentina.
- De la Garza, E. (2012). La Subcontratación y la crisis capitalista. Revista Trabajo, 9, pp. 5-22.
- Granovetter M. (1973). "The Strength of WeakTies". American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6, pp. 1360-1380.
- Neffa, J. C. y Korinfeld, S. (2006a). "Los intermediarios del mercado de trabajo" en Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), CONICET.
- Neffa, J. C. y Korinfeld, S. (2006b). "Los intermediarios del mercado de trabajo. Situación en un momento de crisis" en Revista de Trabajo, Año 2, Nº 2, Nueva Época. MTEySS, Argentina.
- Peretti, E. (2012). Cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe, su

dinámica y la calidad del empleo. Tesina de la Licenciatura en Economía. FCE-UNL. Directora: Andrea Delfino.

• Pinheiro Silva, P. (2011). Terceirização nos serviços públicos. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, 77, 95-130.

• Poblete, L. (2009). La precarización del empleo público. El caso de los contratos de locación de servicios en Argentina (1998-2003). Trabajo presentado en el Congreso de Alas, Buenos Aires.

• Poblete, L. (2011). De trabajador independiente a empleado público precarizado. Itinerarios laborales de jóvenes profesionales (1998-2008). Trabajo presentado en el Seminario Internacional: Movilidad y cambio social en América Latina, Mar del Plata, Argentina.

• Poblete, L. (2012). Subcontratados por el estado: Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007) (En línea). Trabajo presentado en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2195/ev.2195.pdf

• Poblete, L. (2013). Los límites de la subcontratación. Trabajadores autónomos en la administración pública argentina (1995-2007). Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

• Rodríguez Mejía, C. (2007). La deslaborización de las relaciones de trabajo: El caso de Colombia. Cuadernos de integración andina, 20, pp. 83-107.

• Uribe, José Ignacio; Viáfara, Carlos Augusto y Oviedo, Yamira (2007). “Efectividad de los canales de búsqueda de empleo en Cpñombia en el año 2013”, en Documentos de Trabajo Nº 13, CIDSE, Colombia, mayo.

• Velásquez Ospina, M. & Cañón Sarmiento, C. (2007). Panorama de la flexibilización laboral en Colombia. Cuadernos de integración andina, 20, pp. 9-29.

• Vezine, Martine y Girard, Jean (2003). Colaboración público-cooperativa: La subcontratación de servicios públicos bajo la forma cooperativa en Canadá. Revista de Estudios Cooperativos, 79, 111-128.

Reactivación industrial en la postconvertibilidad ¿Una oportunidad para las Pymes? La industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba

Buffalo, Luciana

PALABRAS CLAVE
· Reactivación industrial
· Pymes
· Industria metalmecánica

Resumen / La salida de la convertibilidad con la devaluación de la moneda, en el año 2002, desorganizó la actividad económica en su conjunto, obligando a reformular el funcionamiento cambiario-monetario, fiscal y financiero. Esto provocó una profunda reestructuración en el sistema, en su morfología y dinámica, en el modo de inserción de Argentina en la economía internacional, y en la distribución interna, territorial y social del ingreso.

En el nivel de actividad, se registraron cambios positivos en actividades productivas ligadas a bienes transables, y en operatorias de exportación, mientras que las mayores tendencias negativas corresponden a los servicios y actividades productivas directamente ligadas a la demanda interna, y a las importaciones. Los sectores productores de bienes y servicios exportables se han visto favorecidos en términos de su posicionamiento interno, tal es el caso de los productores de alimentos básicos y de petróleo, turismo, industria automotriz, metalmecánica, textiles y confecciones, maquinaria y equipo.

En el otro extremo, el nuevo cuadro económico caracterizado por: inflación, pesificación y nuevo conjunto de medidas monetarias y fiscales, afectó negativamente y en particular al sector de servicios públicos privatizados, como así también al sector financiero y a algunas industrias específicas con altos componentes de insumos importados no sustituibles en el corto plazo.

El objetivo de este trabajo radica en identificar si el nuevo contexto de reactivación y crecimiento industrial postconvertibilidad significa una oportunidad para la inserción de las pymes industriales metalmecánicas cordobesas en la trama productiva industrial a largo plazo, o bien, si estamos en presencia de un crecimiento momentáneo con dificultades para su sostenimiento en el tiempo. De este interrogante se desprenden los aspectos que obstaculizan la gestión hacia este tipo de empresas industriales y que sirven de base para re pensar la política pública industrial.

BUFFALO, LUCIANA
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: lubuffalo@gmail.com

Introducción

La historia industrial de Córdoba se ve dinamizada a partir del año 1927, con la localización de la primera fábrica militar de aviones en Argentina. Este hito productivo posteriormente sirve para atraer a la industria automotriz en 1952. Desde entonces la industria metalmecánica ha tenido fuertes incidencias en la configuración del territorio urbano. Ejemplo de ello es la inserción y refuncionalización de la zona sur de la ciudad en esa década debido a la conformación y el desarrollo de los espacios industriales que se configuraron en torno a la instalación de las empresas IKA y FIAT (Cecchetto, 1988, 1990, 1991).

A partir de los ´70 se asiste a un proceso de desindustrialización (Azpiazu y Khavisse, 1983; Nochteff, 1991; Schorr, 1999) sostenido en la desarticulación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones instaurado desde la década del '50. La generalización del proceso de desindustrialización en los años '90 da como resultado una dinámica territorial caracterizada al mismo tiempo por una industrialización selecta y acotada (Tomadoni, 2004) según sectores industriales, tamaños de empresas y origen del capital. Los cambios en el contexto económico y político del país a fines del 2001 impactaron en la estructura económica y, a diferentes escalas, con un período postconvertibilidad de recesión inmediata y luego de crecimiento, donde la lógica territorial continúa con algunas particularidades. La industria metalmecánica en la ciudad de Córdoba se vio afectada y muchas empresas no pudieron adaptarse y desaparecieron. Otras, las que pudieron adaptarse, debieron reestructurarse interna y externamente.

Según datos del INDEC, entre el 2002 y el 2008 la producción industrial acumuló un incremento del 85,2%, incremento que afectó positivamente sobre el aumento del empleo, que ocupó un 40% más de trabajadores entre esos años.

Las ventajas de un dólar alto, representó en la primera etapa postconvertibilidad, un incentivo para la producción y la exportación, sobre la base de una capacidad instalada ociosa, de aquellas actividades más concentradas del capital: complejo automotriz, complejo oleaginoso, complejo petrolero-petroquímico. Sin embargo, significó una limitante para la inversión en tecnología, sobre todo para las pequeñas empresas con baja capacidad financiera e inaccesibilidad para el mercado de crédito.

Schorr menciona dos etapas de crecimiento industrial en el periodo postconvertibilidad (Schorr, M., 2011:4). Hasta el 2007, de crecimiento generalizado, sobre todo en las ramas castigadas desde el inicio del proceso de desindustrialización en 1976 con presencia de pymes y requerimientos de empleo: maquinaria y equipo, metalmecánicas, calzado, textil, etc. No obstante, se expanden también, las ramas predominantes hegemónicas en el periodo de convertibilidad: alimentos, química, acero y aluminio, derivados del petróleo y automotores. A partir del 2007, en el marco de la crisis internacional, comienzan a disminuir las ventajas derivadas de la competitividad del tipo de cambio con la consecuente desaceleración del crecimiento fabril. Las ramas que dinamizan esta etapa son: sustancias y productos químicos, alimentos y bebidas, curtiembres, metales básicos, caucho y plástico, armaduría automotriz y

ensambladoras de productos electrónicos en Tierra del Fuego y, actividades industriales volcadas al procesamiento de recursos naturales. Esta segunda etapa se caracteriza por débiles eslabonamientos y de inserción internacional subordinada, mercados concentrados –en su mayoría por capitales extranjeros- para las que los salarios pesan mucho mas como costo empresario que como factor de demanda.

La ciudad de Córdoba es una ciudad con una fuerte presencia industrial, y la industria metalmecánica se encuentra entre las tres actividades industriales de mayor peso en el PBG de la ciudad. La evolución histórica y el carácter dinámico de la industria metalmecánica local muestran su importancia en la estructura productiva, dando origen al espacio socio-industrial cordobés. La Ciudad de Córdoba contribuyó en el año 2009 a la generación del 51,4% del valor agregado de la industria manufacturera de la provincia y del 39,3% del valor agregado de la construcción. Dentro del PBG de la ciudad en el año 2007, el sector industrial representaba el 28,4 %; con una participación de la industria manufacturera del 56,6%, construcción 40,6% y suministro de energía, gas y agua del 2,7%. Las ramas industriales que registran mayor participación en el PBG de la ciudad son metalúrgica (20,3%), automotriz (17,2%), alimentos y bebidas (15,3%), maquinaria y equipo (10,6%). En este sentido, las pequeñas empresas de hasta 50 empleados, representan el 86% del total de empresas del sector metalmecánico en la ciudad de Córdoba en el año 2010, en un contexto donde las Pymes re surgen como agentes en el discurso político industrial y en los programas concretos de apoyo.

Consideraciones teóricas

Los cambios acontecidos en la década del '70 ponen en evidencia la crisis del modelo de producción fordista vigente hasta ese momento y la emergencia de un nuevo modelo, que conlleva nuevas prácticas, nuevos procesos y relaciones entre agentes productivos. En este contexto, gran parte de la discusión teórica pasa por el análisis de los cambios en la organización industrial, de allí que muchos de los textos existentes refieren al proceso de reestructuración industrial de forma particular (Cicolella, 1992, Lipietz, 1994, Safón Cano, 1997, Tomadoni, 2009 y otros). En ese sentido Safón Cano (1997) entre otros, menciona la estrategia de cooperación y las redes empresariales, como respuesta a la nueva encrucijada de paradigmas. Así se manifiesta una tendencia hacia los modelos de producción flexible y distritos industriales basados en la pequeña y mediana empresa, que permitiría introducir elementos de flexibilidad y una organización fundada en la desverticalización del ciclo productivo (Sabely Zeitlin, 1985 en Safón Cano, 1997).

El foco de análisis, en las teorías que surgen como respuesta a la crisis fordista, de alguna manera u otra refieren a los cambios en el proceso productivo. La flexibilidad en las interpretaciones es una constante, empero cada una de ellas centra el análisis en distintas variables: relaciones laborales; relaciones entre empresas, procesos, productos, mercados, tecnologías, etc. Según De la Garza Toledo (1999: 9-11), en la

actualidad no hay países que hayan homogeneizado alguna de estas teorías a todas sus empresas. En las teorías descriptas, los actores toman decisiones en función del mercado, aunque para los neoliberales el mercado define estas decisiones y no interesa el modelo de producción, y para los postfordistas y neofordistas, el modelo de producción es central en el análisis de las decisiones que toman los actores. En esta instancia los aportes de distintas ciencias sociales dan lugar a (re) pensar el motor sobre el cual los actores toman decisiones, alejándose de la noción de racionalidad y capacidad de cálculo, y acercándose a la subjetividad de las decisiones (Buffalo, 2013).

La noción de prácticas sociales de Bourdieu aporta esa instancia de construcción a partir de prácticas sociales razonables, permeadas por el habitus y la posición en el campo del agente. "Los agentes sociales son el producto de la historia, esto es, de la historia de todo el campo social y de la experiencia acumulada en el curso de una trayectoria determinada en el subcampo considerado" (Bourdieu P., 1995: 93).

El resurgimiento de las PyMEs, como agente social con prácticas particulares, y su protagonismo en la economía, nace al mismo tiempo que las grandes empresas encuentran dificultades para responder con flexibilidad a los requerimientos del nuevo modelo de acumulación postfordista. Las formas de organización económica y social del modelo fordista acentuó la concentración económica a partir del logro de economías de escala de productos estandarizados y masivos, que solo las grandes empresas pudieron sostener, en contrapartida con la pérdida de participación de las PyMEs. La crisis del modelo fordista hacia fines de los '70 modifica las formas de organización hacia la producción flexible, diversificada y de menor escala; donde las empresas de menor tamaño se adaptan mejor a las nuevas necesidades. Esto explica el resurgimiento de las PyMEs en casi todo el mundo (Motta, 1998:47-48).

Al considerar las prácticas productivas en el contexto de cambio permanente en cual están inmersas, se puede afirmar que, las empresas se reestructuran al tiempo que se reestructura el territorio, en un vaivén de prácticas empresarias internas a la empresa y al mismo tiempo externas a ella y a su entorno. Por ello, avanzar en la dinámica del proceso de reestructuración, de un sector industrial heterogéneo (agentes y producción) implica acercarse a los cambios en la red de vínculos con otras empresas, con los trabajadores, con la sociedad y con el Estado.

Consideraciones metodológicas

El perfil metodológico adoptado es principalmente cualitativo (tabla N 1), con el uso de técnicas y análisis cuantitativo de fuentes secundarias para el análisis estadístico. Se realizó una base de datos ad hoc sobre la base del Registro Industrial Provincial como base del análisis cuantitativo y utilizada para la selección de empresas a entrevistar. Esta metodología combinada permitió optimizar los resultados y lograr una mirada más compleja de la realidad a estudiar. Asimismo se entrevistaron agentes claves del sector público con injerencia en política industrial a escala local y regional.

Desde la perspectiva explicitada, y teniendo siempre presente que la investigación

científica es un proceso de búsqueda, se presentan las técnicas e instrumentos para la recolección de datos primarios, en el análisis realizado de las prácticas empresarias de pequeñas empresas industriales metalmecánicas en la ciudad de Córdoba en un contexto de reestructuración productiva -año 2002-2012 (Tabla 1).

Técnica	*Selección de unidad de análisis*	*Unidad de análisis*	*Instrumento de recolección de datos*	*Origen del dato*
Entrevista semiestructurada	Muestreo selectivo de informantes claves (base de datos ad hoc)	Agente empresa, agente sindical, agente público, agente cámara empresaria	Formulario guía de entrevista	Acciones de agentes
Observación de atmósfera	Representatividad sectorial/geográfica escala urbana	Recorridos por las áreas industriales de la ciudad	Registro pautas de observación en tablas y fotográfico	Objetos
Observación participante	Selectiva	Ferias y coloquios sectoriales, eventos de la cámara de empresarios del sector de difusión de indicadores y del sindicato (UOM)	Registro de notas de observación. Grabación.	Acciones de agentes

Tabla N1 Técnicas e instrumentos de recolección de datos primarios
Fuente: elaboración propia

Los datos relevados a partir de las técnicas mencionadas fueron triangulados con datos de fuentes secundarias sistematizadas: información periodística, información legislativa, información documental y censal.
Esta aproximación combinada permitió optimizar los resultados, complejizar los abordajes y búsquedas y por consiguiente, lograr una mirada más compleja de la realidad a estudiar.

Las Pymes en el contexto de reactivación económica
Si bien en Argentina, la participación de las PyMEs en la estructura productiva ha sido relevante desde la década del ´70, el debate sobre su importancia en los procesos de desarrollo ha estado ausente (Kantis, 1998). En el periodo postconvertibilidad se observa un avance en este sentido. A partir de 2003 las PyMEs comienzan a tener mayor presencia en los programas que desde las distintas escalas de gobierno llevan

adelante la política industrial.

El nuevo contexto postconvertibilidad revela dos cuestiones a destacar. Por un lado la pequeña empresa resurge en un contexto de crecimiento económico como agente dinamizador por su capacidad de adaptación, flexibilidad en los procesos de producción y proveedor de empresas de mayor tamaño. Esto se produce, en aquellas actividades donde estas empresas participan en cadenas de producción más amplias (autopartista, informática y construcción) y, en actividades reactivadas a partir del crecimiento del mercado interno (muebles, productos metálicos diversos, entre otros). Por otro lado, estas empresas, vinculadas muchas veces a una trama productiva en donde participan empresas grandes donde predomina una lógica de maximización de la ganancia de producción global de las empresas transnacionales, genera un esquema de prácticas de transferencia de condiciones laborales hacia las empresas proveedoras más pequeñas. En un contexto de crecimiento, como el sucedido en Argentina después del 2003, pero con una disminución paulatina de las ventajas "competitivas" a partir del 2007, la relación con la pequeña industria –donde las condiciones de informalidad son relevantes- ha permitido a las grandes y medianas empresas obtener mejores niveles de ganancias en la tercerización del proceso de producción.La flexibilidad de las PyMEs es un rasgo que las grandes empresas entienden y por ello cada vez más establecen acuerdos de cooperación con PyMES. Esta relación puede tomar la forma de subcontratación o de externalización de determinadas actividades , que requiere de PyMEs independientes con capacidad empresarial para poder competir. Bourdieu (1987, citado en Julien, 1998: 36-39) refiere a la actitud innovadora de los empresarios PyMEs frente a diversas situaciones, más allá de su "habitus" y habilidades obtenidas a través de la experiencia. El autor pone de relieve a las actitudes del empresario por sobre las teorías económicas clásicas, que intentan explicar el accionar de los agentes a través de la competencia del mercado. Asimismo, Motta (1998: 50-53) refiere a estudios que demuestran el carácter más flexible y menos burocrático de las pequeñas empresas respecto a las grandes, para introducir innovaciones, y poseen costos salariales menores que las grandes empresas (Buffalo, 2013).

Un tema importante directa o indirectamente respecto a las PyMEs refiere a la propia definición de PyMEs. En Argentina la clasificación de las empresas se reglamentó por primera vez a través de la resolución 401 del Ministerio de Economía en noviembre de 1989 a partir de una fórmula polinómica en base a personal ocupado, ventas anuales y patrimonio neto. En esta clasificación se diferencia a la industria manufacturera del resto y se definen valores máximos para cada uno de los atributos contenidos en la fórmula. El puntaje final obtenido de la fórmula determinaba la categoría de la empresa: microempresa (coeficiente menor o igual a 0,3), pequeña empresa (coeficiente superior a 0,3 e inferior a 1,5) y mediana empresa (coeficiente mayor a 1,5 hasta 10). En el año 1992 el decreto 2586 discrimina los niveles de los atributos según 4 sectores: industrial, minería y pesca, comercio y servicios, transporte y agropecuario.

En marzo de 1995 se sanciona y promulga la ley 24.467 de la pequeña y mediana empresa. Allí se establecen definiciones y regulaciones específicas para este tipo

de empresas referidas a las relaciones de trabajo, mantenimiento y regulación del empleo, modalidades de contratación, formación profesional, negociación colectiva, seguridad y salud en el trabajo, beneficios impositivos, entre otros. Asimismo, la ley define a la pequeña empresa solo en el capítulo III respecto a las relaciones de trabajo, estableciendo el criterio máximo de hasta 40 trabajadores y la facturación, que fije la Comisión Especial de Seguimiento, que establece la ley en el artículo 104° en relación a la seguridad y salud en el trabajo. La ley nacional 25.300 sancionada en agosto del 2000, siendo autoridad de aplicación la SEPyME , modifica este criterio simplificando la clasificación solo al valor de las ventas totales anuales, excluidos los impuestos al valor agregado e internos y deducidas las exportaciones. Posteriormente se van modificando los montos de facturación debido al crecimiento económico y las implicancias de la devaluación sobre los precios (tabla 2). La disposición 24/2001 de la Secretaría mencionada establece la siguiente clasificación para las industrias:

Tamaño industria	Ventas totales anuales
Micro	$1.250.000
Pequeña	$7.500.000
Mediana	$60.000.000

Tabla N 2 Clasificación de las industrias según tamaño según SEPyME disposición 24/2001
Fuente: elaboración propia según disposición 24/2001

Posteriormente, la disposición 21/2010 de la SEPyME y Desarrollo Regional modifica los valores para la clasificación (tabla 3):

Tamaño industria	Ventas totales anuales
Micro	$1.800.000
Pequeña	$10.300.000
Mediana	$82.200.000

Tabla N 3 Clasificación de las industrias según tamaño según SEPyME disposición 21/2010
Fuente: elaboración propia según disposición 21/2010

La disposición refiere a las ventas totales de los últimos tres balances o información contable documentada, excluidos los impuestos mencionados hasta un 35% de dichas ventas.
La clasificación existente de la SEPyME, Secretaría dependiente del Ministerio de Industria de la Nación, se utiliza para todos los programas dirigidos a este rango de empresas desde organismos nacionales. La provincia de Córdoba y la Municipalidad

de Córdoba han adoptado el mismo criterio para los programas provinciales y locales.

Política industrial para pequeñas empresas

Postconvertibilidad, se implementan gran cantidad y variedad de programas y herramientas de apoyo a las PyMEs desde el sector público, en donde se define el destino del gasto público y los recursos del Estado al servicio de este tipo de empresas. Se observa una política explícita hacia este tipo de empresas que se evidencia en los cambios de la estructura institucional para la implementación de las políticas como en la gran cantidad de programas directos hacia las PyMEs e indirectos, en cuanto al tipo de agente pero sectoriales (industriales).

El sistema de programas e instrumentos es complejo, debido a la cantidad de organismos que ofrecen opciones para apoyo o promoción a PyMEs industriales y los distintos programas de apoyo y sus requisitos. Muchos de los programas nacionales se pueden gestionar desde organismos provinciales/locales o cámaras empresariales, e incluso hay programas desde donde se puede acceder por diversos organismos . En este contexto surgen las consultoras privadas como gestores y facilitadores de éstos programas, inclusive muchos programas en su definición mencionan a este agente como articulador entre la empresa y el gobierno, y explicitan en el mismo programa el financiamiento de los gastos por la gestión. La mención de este agente intermediario de la política pública, explicitado por los mismos organismos ya que desde allí se ofrece un listado de consultores registrados, pone de manifiesto ciertos obstáculos, tanto del lado de la implementación de la política como del lado de la organización de las empresas. Es decir, se explicita la necesidad de la empresa PyME de un consultor que arme y gestione los proyectos frente al gobierno. Esto requiere de un costo que no siempre las pequeñas empresas pueden asumir (Buffalo, 2013).

Del análisis de los distintos programas existentes de diferentes organismos públicos se destaca la SEPyME con un abanico importante de alternativas orientadas principalmente hacia servicios de asistencia técnica, capacitación y apoyo financiero. No obstante, en el año 2010 la Secretaría a través del decreto 915 “Programa Nacional para el desarrollo de parques industriales públicos en el Bicentenario”, implementa la promoción industrial a partir del apoyo económico con aportes no reintegrables para obras de infraestructura de nuevos parques industriales en todo el territorio nacional y créditos a tasas subsidiadas a las empresas que se radiquen en parques industriales. Esta política de promoción industrial derivó en un crecimiento de los parques industriales existentes en el país, que desde el año 2003 a la fecha se triplicó, pasando de 80 a 280, de los cuales el 80% son provinciales y municipales y el resto privados .

Dependientes de la SEPyME funcionan las Agencias de Desarrollo Productivo distribuidas en el interior del país. El objetivo de éstas es facilitar el vínculo de la Secretaría con las PyMEs. En general este rol lo cumplen organismos mixtos existentes, organizaciones no gubernamentales o fundaciones. En el caso de la provincia de Córdoba hay tres agencias, 2 en el interior provincial (Bell Ville y Rio Cuarto) y una en la ciudad de Córdoba ejecutada por la Agencia para el Desarrollo Económico de la

Ciudad de Córdoba (ADEC).

De los programas analizados de la SEPyME, el 64,7% son dirigidos directamente a PyMEs o MiPyMEs, el 11,76 a Municipios o provincias y el 23,52% a empresas de cualquier tamaño. Cabe destacar que del total de los programas el 35,3% está destinado al sector industrial directamente mientras que el resto se orienta a PyMEs del cualquier sector (Buffalo, 2013).

Asimismo, la Secretaría de Industria de la Nación dependiente del Ministerio de Industria ofrece programas generales, en cuanto a quienes se orienta y programas sectoriales, en cuanto al tipo de industria que se fomenta a través de regímenes especiales. Del total de programas de esta Secretaría solo algunos se orientan específicamente a las PyMEs industriales. De los programas analizados, el 50% de ellos utiliza el beneficio impositivo y/o fiscal como incentivo, en especial en los casos de regímenes especiales: automotriz, motoparte, software y bienes de capital. En ese grupo de beneficios se encuentra también el incentivo a la exportación como de importación de bienes para grandes proyectos de inversión o líneas de producción usadas. El resto de los programas analizados utiliza, por un lado la asistencia técnica como incentivo y, por otro lado, los aportes no reembolsables (25% cada uno). En este último se incluye el incentivo a la producción de la industria autopartista a través de la ley 26.393, con aportes no reembolsables a la industria autopartista por la compra de autopartes locales (Buffalo, 2013). Del total de programas 2 están destinados específicamente a PyMEs, uno destinado a la internacionalización a través de aportes no reembolsables y el otro de preferencias como proveedoras del Estado.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica en los últimos años ha tenido una fuerte participación en el incentivo de la vinculación entre el sector productivo/servicios y el sector académico. La agencia depende directamente del Ministerio con un directorio propio y coordina el destino de fondos específicos como: FONSOFT, Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software, FONCYT, Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, FONTAR, Fondo Tecnológico Argentino y FONARSEC, Fondo Argentino Sectorial. En líneas generales los programas buscan la mejora de los sistemas productivos a través de la incorporación de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación a través de cuatro áreas prioritarias: metalmecánica, biotecnologías, TICs y energías alternativas.

Del análisis se observa que los fondos del FONTAR son los que tienen mayor amplitud en cuanto a los beneficiarios y tipo de proyectos, y más opciones para participación de las PyMEs. En este caso, cabe destacar el (re)surgimiento de otro agente, que se suma a los consultores privados ya mencionados, habilitado desde la misma política del gobierno como gestor de los programas y son las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) . Estas son entidades que brindan asistencia a las empresas para la presentación de un proyecto y la vinculación entre Instituciones de ciencia y tecnología y el sector privado. En total desde la página web de la Agencia se informa la existencia de 238 UVT, 26 de ellas radicadas en la Provincia de Córdoba, de las cuales 18 se

localizan en la Ciudad de Córdoba . Los programas del FONTAR que requieren de la conformación de una UVT para su ejecución están orientados a la subvención de proyectos de desarrollo de negocios en I+D, subvención de proyectos de capacitación y reentrenamiento de recursos humanos y, subvención de proyectos de investigación y desarrollo y transmisión de tecnología o asistencia técnica. En los tres programas se requiere de la conformación de una UVT que gestiones, administre y ejecute los proyectos en los que deben participar MiPyMEs (Buffalo, 2013)

Además, con fondos del FONTAR se otorga crédito fiscal para fomentar la investigación científica aplicada a la comercialización y producción y, facilidades financieras y aportes no reembolsables para promover actividades regionales, modernización e innovación tecnológica para pymes, patentes para protección de resultados innovativos, productos y desarrollos, creación o fortalecimiento de unidades laboratorios de I+D en empresas y certificación de calidad.

Las prácticas del gobierno postconvertibilidad, analizadas desde los programas de promoción para las PyMEs industriales claramente representan un creciente esfuerzo económico, por la erogación de recursos que están en juego y que vienen aumentando año a año. No obstante en el análisis empírico se observan falencias que devienen de la dificultad institucional para diseñar, planificar, gestionar y articular prácticas que sostengan el desarrollo industrial a largo plazo, así como de un sector empresario sin demandas al respecto y con una visión del sector fragmentada e individualista. Como resultado se revela una desigualdad en el acceso y asignación de los recursos a través de los programas analizados.

Es importante resaltar el aumento de los programas que tienden a la vinculación de ciencia y tecnología con el sector productivo como los programas orientados hacia la asociatividad de las empresas a través de proyectos como los del FONTAR. Este foco de la política industrial representa un gran avance en tanto son prácticas que tienden a fomentar la articulación de los agentes y crear un ambiente de aprendizaje al respecto. En este sentido, la puesta en funcionamiento de las UVT es un buen camino, aunque se presenta dificultades para diseñar los programas y esto se refleja en el desempeño de las mismas en los programas FONTAR así como en la escasa presentación de proyectos y la baja tasa de aprobación de los mismos. Hay casos de UVTs que han presentado hasta 20 proyectos y solo se les han aprobado 1, así como UVTs que nunca han tenido proyectos aprobados y otras que nunca han presentado actividad .

Existe superposición de prácticas de los agentes que se visualiza en el tipo de programas que se ofrece, los vinculados a apoyo a la exportación y la asistencia técnica o capacitación para cuestiones organizativas de la empresa, son ejemplos de ello. Organizaciones de distintos tipo ofrecen programas con destinos similares y superposición de esfuerzos y recursos. Asimismo hay programas que pueden gestionarse por distintos organismos, hay casos en que 4 organismos ofrecen un mismo programa nacional, como por ejemplo el PACC.

En líneas generales hay una baja participación de las pequeñas empresas de la ciudad de Córdoba en los programas detallados, y mayormente son las empresas medianas

las que participan y acceden a los mismos. Las pequeñas empresas, a excepción de aquellas asociadas a las tecnologías, que presentan mayor dinamismo, no acceden a los beneficios y apoyos existentes.

En el caso de las PyMEs industriales metalmecánicas aparecen haciendo uso de la las herramientas de política industrial bajo dos formas. En el primer caso, a través de prácticas individuales por las cuales las empresas acceden a algunos de los beneficios en forma individual, especialmente para el caso de asistencia técnica, capacitación y financiamiento o beneficios fiscales/impositivos. En el segundo caso, más débil en cuanto a la participación de empresas, el acceso a programas a partir de prácticas asociadas a algún agente colectivo como por ejemplo CIMCC, UIC, ADEC, UVT. No obstante las empresas que participan en ellos son en su mayoría medianas empresas. Asimismo, el Ministerio de Industria de la Provincia conjuntamente con la Unión Industrial Córdoba ofrece 2 programas, uno de Excelencia en la Gestión de PyMEs Industriales que incluye asistencia técnica para mejorar la gestión de este rango de empresas (cuatro niveles), y otro Programa de Gestión Ambiental. El financiamiento es conjunto entre la UIC, la provincia y los empresarios. En el año 2008 se presentaron para el primer programa 76 empresas y para el segundo 30 empresas, en el 2010 para el primer programa solo 22 empresas y 15 para el segundo programa y para el 2011 solo 7 empresas para el primer programa . Los datos demuestran una disminución en la participación de las empresas. Solo dos empresas logran finalizar los cuatro niveles del programa de excelencia a la gestión de PyMEs industriales cuya actividad principal e la venta de productos y servicios de logística y comunicaciones para el sector agrícola (Buffalo, 2013).

Cabe destacar que en el año 2011 se abren dos nuevos programas desde la Unión Industrial Córdoba: el Programa de Competitividad e Internacionalización y el Programa Competitividad PyME. En el primer caso participaron 29 empresas y en el segundo 52 empresas. Un dato no menor es la recurrencia en la participación de algunas empresas en los programas y, empresas dedicadas a las actividades de servicios, gestión, comercio, minería y agroindustria. Además no solo participan PyMEs sino grandes empresas como Fiat, Manfrey, Mainero, Minetti, entre otros.

Conclusiones

El cambio paulatino en las políticas destinadas al sector industrial postconvertibilidad manifiesta una presencia cada vez más relevante de PyMES. No obstante, la inercia heredada del periodo anterior y, los cambios en el contexto político económico actual, revelan en la gestión de las políticas industriales y las prácticas empresarias, un camino caracterizado por la desconfianza e incertidumbre de las pequeñas empresas.

La política pública industrial orientada hacia las Pymes en el periodo analizado da cuenta de un aumento de recursos destinados hacia estos agentes industriales, aunque la realidad muestra dificultades en la gestión de esos recursos por parte del Estado Nacional y de las empresas destinatarias. Si bien se observa un protagonismo de las PyMES en el periodo postconvertibilidad, se mantienen ciertos obstáculos en la gestión

que incide en la distribución de los beneficios públicos destinados al sector productivo. Asimismo, las pequeñas empresas difícilmente pueden acceder a los programas en marcha.

La apertura externa abrió una posibilidad, a través del beneficio que supuso la salida de la convertibilidad, al tiempo que las empresas debieron internamente reorganizar su estructura desde el punto de vista de los productos, la tecnología, la organización del trabajo y relaciones laborales, y reordenar sus redes de relaciones socio- espaciales, a fin de sortear el período recesivo postcrisis. Las empresas han intentado aprovechar el contexto aunque carecen de estrategias integrales como sector productivo, lo que dificulta el sostenimiento a largo plazo.

El objetivo de las políticas públicas industriales, vistas aquí como una práctica social del agente gobierno, es "crear condiciones (mediante acciones) para incrementar la competitividad y la complejidad de la producción industrial" (Narodowski, 2003: 4). Una economía es competitiva cuando a través de su desempeño externo asegura el crecimiento interno y el aumento continuo del nivel de vida (Coriat, 1994). Esta definición permite situarnos en la noción de competitividad asociada al desarrollo de un territorio, que excede las referencias de crecimiento abordadas desde cuantificaciones estadísticas. Las políticas públicas debieran tender a maximizar la noción de competitividad explicitada, y en ese sentido, los programas y herramientas que se implementen debieran equilibrar la participación en la estructura productiva de los agentes sociales, en este caso del ámbito industrial.

Bibliografía

- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2010) "La difícil reversión de los legados del neoliberalismo La recuperación industrial en Argentina en la postconvertibilidad" revista Nueva Sociedad No 225, enero-febrero de 2010, ISSN: 0251-3552, pp 31-47
- Bourdieu P. (1995) "Habitus, illusio y raconalidad" en: Bourdieu P. y Wacquant L. (1995) Respuestas por una antropología reflexiva. México, Grijalbo pp. 79-99.
- Bourdieu, P. (2002). Razones prácticas, Anagrama, Barcelona.
- Bourdieu, P. (2001) Las estructuras sociales de la economía. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- Buffalo, L. (2008) "Reestructuración productiva y territorio en tiempos de globalización: aproximaciones conceptuales para su análisis" En: Actas 7mo Coloquio de Transformaciones Territoriales. UGM – Curitiba – Brasil.
- Buffalo, L. (2009) "Estructura productiva y territorio. El dinamismo de la industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba en la década del 2000" En: Actas del EGAL 09. Edición Egal. Montevideo, Uruguay
- Buffalo, L. (2013) "Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba 2002-2012". Universidad Nacional de La PLata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación- Tesis de

doctorado en Geografía, inédito.

• Cecchetto, G. (1988) “Evolución de los asentamientos industriales IKA Y FIAT. Su inserción en el espacio urbano cordobés. Un estudio comparado (1955-1968). Informe inédito presentado al CONICOR. Córdoba, Argentina.

• Cecchetto, G. (1990) “Dinámica Urbana de las áreas industriales del sur de la ciudad de Còrdoba (1970-1980)”. Informe inédito presentado al CONICOR, Córdoba, Argentina.

• Ciccolella, P. (1992) “Reestructuración industrial y transformaciones territoriales. Consideraciones teóricas y aproximaciones generales a la experiencia Argentina” Revista Territorio Nro 4 .Instituto de Geografía Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

• Ciccolella, P. (2006) “Economía y Espacio: Ejes de discusión para un desarrollo territorial más allá de la globalización” en Párrafos Geográficos Vol. 5 Nro. 1 año. Buenos Aires.

• Coriat, B. (1998) Los desafíos de la competitividad. Editorial Eudeba. Buenos Aires.

• Gatto, F. (2003) “Las estrategias productivas regionales. Debilidades del actual tejido empresarial, sistema tecnológico, financiero y comercial de apoyo”. Estudios de Competitividad territorial – CEPAL-ONU, Buenos Aires.

• Julien P. A. (1998) “Las pequeñas empresas como objeto de investigación: algunas reflexiones acerca del conocimiento de las pequeñas empresas y sus efectos cobre la teoría económica” en Kantis H. (1998) Desarrollo y Gestión de PyMEs: aportes para un debate necesario. Colección libros de la Universidad – Instituto de la Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento.

• Kantis H. (1998). “Desarrollo y Gestión de PyMEs: aportes para un debate necesario” en Colección libros de la Universidad – Instituto de la Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento.

• Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001) Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000). Ediciones de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

• Lipietz, A (1994) “El postfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo”. Serie seminarios intensivos de investigación. Documento de Trabajo N°4. PIETTE. Buenos Aires.

• Motta J. (1992) “Las pequeñas y medianas empresas autopartistas y de bienes de capital de Córdoba ante la apertura y la conformación del Mercosur”. Primeros resultados. Documento de trabajo CFI-CEPAL Nro. 32. Buenos Aires diciembre 1992.

• Motta J. (1998) “El resurgimiento de las Pymes ¿Espejismo, fenómeno transitorio o nueva tendencia de organización industrial? en Kantis H. (1998) Desarrollo y Gestión de PyMEs: aportes para un debate necesario. Colección libros de la Universidad – Instituto de la Industria - Universidad Nacional de General Sarmiento.

• Narodowski P. (2003) “El sistema de apoyo a Pymes en los 90’. Avances y Dudas”. Ponencia presentada en la 8va reunión anual Red Pymes Mercosur. Rosario,

octubre 2003.

- Nazareno, M. (1991) “Comportamiento empresarial en la pequeña y mediana unidad productiva metalmecánica de la provincia de Córdoba 1975-1990”. Tesis inédita. Escuela de Historia. Universidad Nacional de Córdoba.
- Notcheff, H. (1998) La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Buenos Aires, Flacso-Eudeba.
- Santos, M. (2000) La naturaleza del espacio. Editorial Ariel. Barcelona.
- Safón Cano V. (1997) “¿Del fordismo al postfordismo?. El advenimiento de los nuevos modelos de organización industrial”. Ponencia presentada en el 1er Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI. 23,24 y 25 de abril de 1997. Andalucía-España.
- Schorr M. (2011). “La ausencia de una política industrial de largo plazo. Más allá del dólar alto” en Le Monde Diplomatique Año XIII Nro.147, setiembre de 2011.
- Tomadoni, C.; Buffalo, L.; Berti, N. (2011) “Dinámicas en el patrón de localización industrial. El caso Córdoba, Argentina.” En: Sanchez Steiner, L.; Imilan, W. y Alfaro, P. (comp). Die lateinamerikanische Stadt im Wandel. Edición TUBerlin-Bauhaus-Universität DAAD. Berlín.
- Tomadoni, C. (2004) “La reestructuración industrial en la región metropolitana Córdoba: El caso del sector automotriz” (Tesis de posgrado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Geografía.

Implicancias territoriales del proceso de reestructuración productiva de la industria automotriz en el Área Metropolitana Córdoba posconvertibilidad ¿Nuevas formas de regulación en un cambio de modelo?

Fratini, Noemí Susana
Omar, Diego Hernán

PALABRAS CLAVE
· Reestructuración productiva
· Regulación
· Trama productiva

Resumen / El propósito de esta ponencia es analizar el proceso de reestructuración productiva en la trama de la industria automotriz en el Área Metropolitana Córdoba (AMC) a fin de comprender sus implicancias territoriales. En una primera parte, se plantean algunas consideraciones conceptuales acerca del proceso de reestructuración productiva, los modelos de acumulación fordista y posfordista, modos de regulación y trama productiva. Luego identificamos las inercias, rupturas y continuidades que pueden vislumbrarse como consecuencia del proceso de reestructuración en la trama productiva local. En el siguiente apartado procuramos develar los cambios y permanencias que se advierten en relación a la organización del trabajo y a las formas de contratación laboral en el sector automotriz. Posteriormente planteamos algunas consideraciones acerca de la coyuntura que atraviesa la trama productiva local, a partir de la disminución en la producción y las ventas de las empresas durante el corriente año, que ha dado lugar a suspensiones de personal y a la supresión temporal de algunos turnos de trabajo. A modo de cierre, esbozamos algunas reflexiones acerca de los resultados de nuestro trabajo de investigación y una valoración del proceso de construcción colectiva de nuestras indagaciones.

OMAR, DIEGO HERNÁN
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: nsfratini@hotmail.com

FRATINI, NOEMÍ SUSANA
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: dhomar72@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta ponencia es investigar acerca del proceso de reestructuración productiva de la industria automotriz en el Área Metropolitana Córdoba (AMC) a fin de comprender sus implicancias territoriales. Inicialmente se realiza una revisión teórica sobre las particularidades de los modelos fordista y posfordistas y de los modos de regulación en cada uno de ellos para identificar inercias, rupturas y continuidades en la trama productiva local. Luego se indaga sobre la organización actual del trabajo y sus regulaciones para reconocer procesos dicotómicos de rigidez y flexibilización laboral. Posteriormente se analiza la coyuntura local y las estrategias implementadas por el Estado y los demás agentes sociales que conforman la trama productiva con el objetivo de encontrar alternativas para afrontar la situación actual, caracterizada por la incertidumbre en relación a la evolución de la producción automotriz y el volumen de ventas de las empresas de este sector industrial localizadas en Córdoba.

Los objetivos que nos proponemos alcanzar son los siguientes:

- Indagar sobre el proceso de reestructuración productiva de la industria automotriz en el Área Metropolitana Córdoba, para reconocer las rupturas, inercias y continuidades del modelo fordista en la trama productiva local.

- Analizar los cambios en la organización del trabajo en la trama productiva local atendiendo a los procesos de regulación y flexibilización laboral característicos del modelo de acumulación posfordista.

- Caracterizar la coyuntura de la trama productiva local y las distintas alternativas de intervención implementadas por los agentes sociales.

Para dar cuenta de estos objetivos aplicamos una metodología de carácter predominantemente cualitativa, que incluye el análisis de diversas fuentes documentales y estadísticas, entrevistas a informantes claves (operarios, profesionales, gerentes) de las plantas terminales y empresas autopartistas que forman parte de la trama productiva local; así como la consulta de fuentes periodísticas y la interpretación de documentos cartográficos.

Como geógrafos nos interesa comprender de qué manera los procesos actuales de globalización del capital transforman los territorios. En este sentido pretendemos abordar el comportamiento de la trama automotriz en Córdoba, tema que venimos investigando desde 2011. Nos proponemos aportar evidencia empírica en el contexto de la discusión teórica acerca de los modelos de producción, en el marco de los procesos de reestructuración productiva. Analizamos la trama productiva localizada en Córdoba desde una perspectiva multiescalar, desde lo local a lo global, con las instancias escalares intermedias.

En relación a los objetivos planteados, nos proponemos indagar acerca de los resabios del modelo fordista aún presentes en la lógicas de producción y formas de contratación de trabajadores en las empresas automotrices en Córdoba. Asimismo, comprender cómo se manifiestan los mecanismos de (des)regulación y flexibilización laboral en el

actual modelo posfordista.
Respecto de la organización del trabajo, se observa una mayor rigidez y control en la contratación de personal, con crecientes exigencias para los operarios y empleados. Esta rigidez en los contratos de trabajo promueve una mayor fragmentación socio-económica de la fuerza laboral, y mayores exigencias en las competencias requeridas para poder acceder y permanecer en las empresas. En base al trabajo de campo realizado, se advierte un proceso de mayor involucramiento que las empresas exigen a sus trabajadores.
En cuanto a la coyuntura actual, la actividad automotriz se halla en un momento de gran incertidumbre con una marcada disminución en la producción y ventas en los últimos meses. En este contexto, el Estado y los agentes económicos privados intentan coordinar acciones tendientes a promover la recuperación del sector.
Más allá de los resultados específicos de nuestro trabajo de investigación, nos interesa reflexionar acerca de la forma en que venimos construyendo conocimiento en el grupo de investigación que integramos. En este ámbito se promueve la discusión de los diversos abordajes teóricos y metodológicos que enriquecen nuestra labor de investigadores en formación.

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Uno de los conceptos centrales de este trabajo es el de reestructuración productiva, proceso iniciado a escala global a fines de la década de 1970 y que implicó la introducción de nuevas tecnologías en la producción industrial, renovadas formas de organización del trabajo, cambios en las relaciones laborales y en las culturas del trabajo (Arciniega Arce, 2003).
El proceso de reestructuración productiva no se manifiesta de manera uniforme, sino que asume particularidades específicas en cada contexto local, en función de las instituciones, los agentes económicos, las configuraciones políticas y culturales, las relaciones sociales e industriales, la trayectoria histórica y los rasgos específicos que los procesos productivos asumen en cada lugar.
De este modo, “no es válido pensar que el mismo proceso se pueda difundir por todo el mundo, como una consecuencia inevitable del progreso tecnológico y de la nueva coyuntura económica internacional” (Arciniega Arce, 2003: 220). Es por ello que no se puede identificar una sola tendencia hacia la convergencia de las formas de la producción y el trabajo a escala global, sino que se pueden producir virajes en función de las prácticas sociales de los agentes que intervienen en cada espacio local.
Más allá de las particularidades específicas que la reestructuración productiva asume en cada contexto local, los principales referentes teóricos que han investigado este proceso reconocen que, en términos generales, implica un pasaje o transición desde un modelo de producción fordista a otro que recibe el nombre de posfordista.
En función de los objetivos planteados en el presente trabajo, caracterizamos brevemente a cada uno de ellos a fin de comprender mejor los cambios y continuidades entre uno y otro.

El modelo de producción fordista se constituyó en torno a la gran industria, la producción en gran escala y la presencia de un Estado fuertemente interventor en la redistribución de la renta. La organización del trabajo se basaba en los lineamientos tayloristas que promovían la subdivisión de tareas a fin de alcanzar la eficiencia, a partir del perfeccionamiento en la ejecución de operaciones limitadas.

El posfordismo, en tanto, se caracteriza por una nueva relación entre capital y trabajo, con una intervención cada vez menor del Estado en la mediación de esa relación. Desde el punto de vista productivo se asiste a la articulación de unidades productivas de tamaño medio y pequeño, basadas en el sistema de producción "just in time". Se consolidan procesos de flexibilización laboral y se debilita el poder de los sindicatos.

Ambos regímenes de acumulación tienen importantes implicancias territoriales. Así, el fordismo contribuyó a la reproducción y expansión del capital a escala mundial. El desarrollo de la industria pesada requería de grandes contingentes de mano de obra, así como de mercados consumidores ampliados, razón por la cual los espacios urbanos se convirtieron en esta etapa (1945-1975) en los ámbitos de localización privilegiados de las industrias, continuando con el patrón de industrialización del siglo XIX. Este modelo consolidó la especialización productiva de las regiones, a partir de las ventajas comparativas de cada una de ellas (recursos naturales y humanos, trayectorias productivas, tradiciones culturales) y de la planificación urbano-regional por parte del Estado. La intervención estatal estaba orientada a promover un desarrollo equitativo del territorio, a fin de mitigar los desequilibrios regionales existentes, así como a fortalecer el mercado interno.

Las implicancias territoriales del posfordismo se manifiestan en nuevas exigencias de concentración que dan lugar a nuevas formas específicas de aglomeración (sistemas productivos locales, distritos industriales, parques científico-tecnológicos), y en las renovadas posibilidades de dispersión territorial que ofrecen las nuevas tecnologías y que dan lugar a una nueva división territorial del trabajo. Mientras algunas áreas manufactureras fordistas evidencian procesos de desindustrialización, se consolidan nuevas áreas industriales emergentes, que crecen a partir de sus ventajas comparativas en salarios más bajos, menores costos de los insumos, legislación más flexible e instrumentos de promoción industrial.

En el caso particular de América Latina, el fordismo y el posfordismo asumen particularidades específicas. Arciniega Arce (2003) afirma que no hay constatación histórica acerca del predominio del fordismo en el período de sustitución de importaciones y el taylorismo no constituye la forma dominante de organización del trabajo. También se hace difícil reconocer en los países latinoamericanos "la constitución de un posfordismo con sus componentes negociados y consensuales entre el capital y el trabajo" (Arciniega Arce, 2003: 214).

Algunos investigadores inscriben a América Latina dentro de lo que se ha dado en llamar "fordismo periférico", que se caracteriza básicamente por la consolidación de un modelo de sustitución de importaciones, la orientación de la producción hacia el mercado interno, la existencia de un Estado de Bienestar que en ocasiones asumió

matices autoritarios, la actuación de corporaciones empresariales y sindicales y el fortalecimiento de los sectores medios.

Según Lipietz (1994), los principales rasgos del fordismo periférico son: formas más pesadas de organización del trabajo, la necesidad de importar maquinarias y capital fijo, el desarrollo del mercado interior, y una rigidez menor en las reglas del crecimiento del salario, en relación a las que existen en los regímenes típicamente fordistas.

Un elemento esencial de cualquier modelo de desarrollo, ya sea fordista, posfordista o alguna variación de ellos, es la regulación de las relaciones sociales, laborales y productivas.

Arciniega Arce (2003) define a la regulación como la forma en que una relación social se reproduce, mediante valores y normas internalizados, o bien a través de mecanismos institucionales. En tanto que el modo de regulación consiste en "las formas institucionales que aseguran la reproducción de las relaciones sociales y, en particular, la adaptación entre producción y demanda" (De la Garza, 2000; en Arciniega Arce, 2003: 209).

Lipietz y Leborgne (1990: 104) refieren al modo de regulación como "la combinación de las distintas formas de ajuste entre las expectativas y el comportamiento contradictorio de los agentes individuales a los principios colectivos del régimen de acumulación . Estas formas de ajuste pueden incluir hábitos culturales así como limitaciones institucionales tales como leyes, convenios, etc.".

El modo de regulación "guía el comportamiento de todos los agentes dentro de una sociedad para satisfacer las necesidades del régimen de acumulación" (Lipietz, 1994: 5).

Según Lipietz (1994) la forma esencial de regulación del fordismo es la contratación colectiva. Una segunda forma de regulación es el Estado benefactor, que busca asegurar la colectivización de la renta a nivel nacional y el acceso de los asalariados al consumo de bienes durables. Para ello se respalda en la legislación laboral y de seguridad social. Los dos principales modos de intervención del Estado benefactor son la regulación de la creación de crédito y su capacidad para influir en los ingresos disponibles mediante la imposición de salarios mínimos, tasas tributarias y asistencia social. Las políticas keynesianas buscaban estimular la demanda efectiva social y la liquidez monetaria. Para ello, el Estado extendió sus funciones tradicionales e incrementó la inversión en bienestar social (Lipietz y Leborgne, 1990).

La regulación estatal de los ingresos y el impulso de los convenios colectivos nacionales constituyen otro soporte fundamental del éxito del régimen de acumulación fordista. No obstante, este pilar fue erosionado por la creciente internacionalización de los mercados y de los procesos de producción, y por el advenimiento de las políticas de corte monetarista de fines de los setenta, que dieron prioridad a la competitividad externa y a la reconstrucción de las ganancias empresariales (Lipietz y Leborgne, 1990).

Durante el posfordismo, el modo de regulación predominante es la flexibilidad, que puede referir a la flexibilidad de la tecnología, o bien a la flexibilidad de la contratación

salarial.
Como una primera solución a la crisis del fordismo, se buscó justamente pasar de la rigidez de la contratación laboral típica del fordismo, a la flexibilidad, lo cual significa romper los viejos acuerdos capital/trabajo, sobre el Estado benefactor y sobre la contratación colectiva (Lipietz, 1994).
En situaciones de crisis, se torna más necesario activar los dispositivos de regulación que procesen las contradicciones y los conflictos sociales y promuevan los procesos de acumulación de capital y de reproducción de la fuerza de trabajo (Lipietz, 1994).
En el presente trabajo nos interesa indagar acerca de cómo todos estos procesos de cambio ligados a la reestructuración productiva adquieren particular significación en la morfología y dinámica de la trama productiva automotriz en el Área Metropolitana Córdoba.
Para ello, definimos a la trama productiva como un espacio económico de intercambio que incluye una o varias empresas núcleo, sus proveedores y clientes, y que involucra además procesos de aprendizaje colectivos que enriquecen los procesos de trabajo (Delfini y Roitter, 2007).
Se considera que una trama productiva es virtuosa cuando excede el mero intercambio de bienes y servicios entre las empresas, generando otro tipo de vinculaciones entre las mismas, que permiten el desarrollo de procesos de aprendizaje colectivos que optimizan las competencias de los trabajadores (Delfini y Roitter, 2007).

BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN EL ÁREA METROPOLITANA CÓRDOBA.

En el Área Metropolitana Córdoba, la trama productiva automotriz está integrada por empresas de distinto tamaño y jerarquía, desde las terminales de multinacionales, hasta pequeñas y medianas empresas de origen local en su mayoría. Todas las empresas que conforman la trama productiva local mantienen estrechas vinculaciones de carácter productivo y comercial entre sí.
En Córdoba se localizan las plantas de Fiat, Renault y Volkswagen y toda una red de empresas que proveen a las mismas, que incluyen desde firmas multinacionales con asiento en la ciudad hasta empresas nacionales y pymes locales, que integran una trama productiva altamente especializada.
La trama productiva automotriz adopta una configuración espacial en anillos que tiene como núcleo central a las plantas terminales; en un primer anillo se localizan las empresas autopartistas que abastecen a las primeras, en un segundo anillo aquellas que proveen a las del primer anillo, y en un tercer anillo se ubican las pymes que aportan insumos a las del segundo.
Las plantas terminales se emplazan en el sur (barrio Santa Isabel) y sureste de la ciudad de Córdoba (barrio Ferreyra), en tanto que las empresas autopartistas se localizan en su mayoría en barrios como Los Boulevares, Pueyrredón y Villa Adela, entre otros Estos establecimientos industriales se ubican sobre las principales vías de acceso a la ciudad, en las cercanías a la avenida de Circunvalación y sobre el acceso a las rutas

nacionales y a la autopista Córdoba-Rosario.
La elevada regulación por parte de las empresas se hace más evidente en las plantas terminales de la trama productiva automotriz local, debilitándose en los anillos más alejados de la misma. De modo similar, la toma de decisiones y la difusión de las tecnologías están fuertemente centralizadas en las casas matrices de las terminales localizadas en el extranjero.
Las decisiones gubernamentales tienen una incidencia notable en la trama productiva automotriz del AMC. Esto pudo advertirse claramente a partir de las medidas impulsadas por el gobierno nacional a principios del año 2011 para restringir importaciones y de este modo equilibrar la balanza comercial. Estas restricciones pusieron en evidencia las limitaciones de diversa índole de las empresas, en particular de las pymes, para sustituir insumos importados, en una industria altamente dependiente de los mismos. Las nuevas instrucciones implicaron realizar trámites administrativos que complejizaban operaciones que hasta entonces tenían resolución automática.
Las pymes locales y nacionales evidencian una mayor vulnerabilidad en las contrataciones y condiciones laborales de sus trabajadores y en las dificultades para exportar; y tienen limitaciones para generar innovaciones, tanto en procesos como en gestión, lo cual no les permite responder en tiempo y forma a las crecientes demandas de las plantas terminales.

INERCIAS, RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN EL MARCO DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN CÓRDOBA

El territorio del Área Metropolitana de Córdoba evidencia a partir de la reestructuración económica inercias, rupturas y continuidades en la trama productiva automotriz local, respecto del modelo fordista. Este proceso reconfigura constantemente el territorio, convirtiéndolo en un espacio dinámico y sensible a los cambios, producto de las acciones de agentes locales y globales.
En el plano internacional, la industria automotriz se encontraba desde mediados de la década de 1970 ante un cambio sustantivo en su modo organizacional: los métodos tradicionales “fordistas” cedían terreno ante los nuevos conceptos “toyotistas” de organización, dando fin a la producción en masa. De este modo se da paso a un sistema en donde la flexibilidad es una característica central, tanto de los procesos como de las organizaciones, que complementariamente a la calidad y la velocidad de la producción son factores determinantes en la puja competitiva. A diferencia de los métodos “fordistas”, basados en la mano de obra no especializada, grandes escalas, y un elevado grado de especialización por planta, la propuesta de los sistemas “toyotistas” requerían una visión diferente: el esquema just in time (JIT) de entrega, la automación flexible, la polivalencia laboral, y el fortalecimiento de las relaciones con los proveedores.
Simultáneamente a los cambios introducidos en el ámbito internacional y a las nuevas reglas de juego en el espacio regional, se constituyó el Mercosur como región de libre comercio. Este hecho abrió la posibilidad de diversificar mercados a los diferentes

sectores a cambio de mayor presión competitiva.

En este nuevo contexto, las firmas autopartistas argentinas enfrentaron esta etapa con el desafío de mejorar aspectos organizacionales, técnicos y administrativos de sus plantas, a fin de elevar su competitividad a través de mejoras en la productividad. Para ello, y amparadas en un contexto de precios estables y previsibles propios del período de Convertibilidad (1991-2001), implementaron una estrategia de relaciones horizontales de provisión, desintegrando verticalmente procesos productivos que antiguamente se realizaban "puertas adentro".

Entre los principales cambios identificados en la relación terminal-proveedor, el porcentaje de componentes que las terminales adquieren de firmas autopartistas es mayor que en décadas anteriores, cuando se fabricaban al interior de sus propias plantas (Maceira, 2003)

La generalizada adopción del modelo de producción flexible en la industria automotriz a nivel internacional, a partir de la década de 1980, ha tendido a modelar las relaciones de las terminales con sus proveedores siguiendo tres tendencias claves: a) preeminencia de relaciones estables y cooperativas, b) tendencia a la compra de subconjuntos completos en lugar de piezas individuales y a la reducción del número de proveedores directos de las terminales y c) mayor participación de los proveedores en las actividades de investigación y desarrollo.

A su vez, estas tendencias han generado cambios en la morfología del sector autopartista y en las estrategias de las empresas: concentración de la producción en un número cada vez más reducido de firmas, creciente especialización e internacionalización de la producción de componentes (Motta et al., 2005 y OIT, 2005; Delfini y Roitter, 2007). En ese sentido, se han podido evidenciar "cambios sustanciales en términos de relaciones verticales entre proveedores y clientes; los requerimientos de las terminales respecto al nivel de calidad han aumentado, como también se intensificaron los esfuerzos en la incorporación de tecnologías y cambios de modelos, al tiempo que aumentó la tercerización" (Maceira, 2003).

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En relación a la organización del trabajo, se reconoce una mayor rigidez en la contratación de mano de obra y en la regulación por parte de las empresas sobre sus operarios. A partir de la última década hemos observado cambios significativos en las empresas respecto de la selección de sus trabajadores, que se torna cada vez más exigente según el lugar que ocupen las firmas en los anillos de la trama productiva: decrece a medida que nos alejamos de la terminal automotriz. También son mayores los requerimientos de las empresas en cuanto al nivel de formación técnico-profesional y a la experiencia laboral de los empleados. La rigidez en la contratación promueve una mayor fragmentación socio-económica de la fuerza laboral: muchos trabajadores pierden su empleo y los que lo conservan deben desarrollar un grado de involucramiento cada vez mayor hacia la empresa.

En relación al grado de involucramiento de los trabajadores, que puede ser considerado

uno de los rasgos típicos del fordismo, se advierte una tendencia a su reforzamiento durante el posfordismo que se expresa en un cercenamiento de las posibilidades de autonomía e iniciativa de los trabajadores directos en la organización del proceso productivo.

En la transición del fordismo al posfordismo se procura salir de la rigidez en la contratación y legislación laboral, típica del fordismo, y avanzar hacia formas de autonomía responsable , que implican un creciente involucramiento de los trabajadores en la realización del trabajo y en el incremento de la productividad y de la calidad de los productos (Lipietz, 1994).

Desde los postulados posfordistas se busca alentar el involucramiento activo y subjetivo de los trabajadores, desarrollando sus propios conocimientos y experiencia y valiéndose de los mismos para satisfacer los objetivos de las empresas (Arciniega Arce, 2003).

Según el grado de flexibilidad o rigidez con que se regulen las relaciones salariales, se consolida la conformación de un mercado de trabajo segmentado, donde es posible diferenciar un "segmento primario", que incluye tanto a los trabajadores independientes como a los obreros calificados, que se beneficia de contratos laborales relativamente estables; y un "segmento secundario", que se ve sometido a diferentes formas y grados de flexibilidad, a través de mecanismos de subcontratación y contratos temporales (Lipietz y Leborgne, 1990).

De manera análoga, Gordon reconoce tres segmentos: un segmento primario conformado por trabajadores autónomos que gozan de flexibilidad contractual y negociación individual; un segundo segmento de trabajadores subordinados con una relación salarial rígida, y un tercer segmento de empleados taylorizados, de menor cualificación, con una relación salarial precaria (Lipietz y Leborgne, 1990).

En base al trabajo de campo realizado en el Área Metropolitana Córdoba, se puede constatar que en la trama productiva automotriz los trabajadores (operarios calificados, empleados administrativos y profesionales) se hallan cada vez más exigidos, con mayores responsabilidades en el cumplimento de los objetivos de las empresas, con reuniones periódicas para monitorear el cumplimiento de las metas planteadas.

La capacidad de control de la empresa terminal sobre sus proveedoras se pone de manifiesto en el proceso de trabajo de toda la trama, a la vez que determina los ritmos de producción, no sólo al interior de la planta, sino también sobre los ritmos de trabajo del conjunto de las empresas que integran la trama.

De esta forma, el trabajador aparece condicionado, no sólo en su ámbito de trabajo, sino por el conjunto de la trama, pudiendo caracterizarse esta situación por parte de los trabajadores, como una "doble sujeción" en la medida que su accionar y su tiempo queda condicionado por la empresa en la que desarrolla sus tareas y, a la vez, por la demanda y la forma de la demanda que realiza la empresa núcleo.

La noción de "doble sujeción" se establece a partir de las particularidades que presenta el trabajo en la trama. Esto no se observa sólo en las formas contractuales en que se desenvuelve el trabajador, sino que se manifiesta en relación a la ubicación en la red de proveedores. De esta manera, el trabajador queda sujeto a mecanismos que hacen

que su accionar esté marcado por las determinaciones realizadas en otros espacios de trabajo (Delfini y Roitter, 2007)

En entrevistas a informantes claves se pudo evidenciar cómo se ha intentado promover el grado de involucramiento de los trabajadores, dada la diversa gama de acciones que se planifican desde las empresas terminales y en las del primer eslabón particularmente. Estas estrategias se asocian a ofrecer premios por generar ideas que mejoren el rendimiento en la producción y la eficiencia empresarial, a través de la implementación de diversos mecanismos, como por ejemplo un buzón de ideas, y el desarrollo de vínculos más directos con los empleados, entre otros.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COYUNTURA DE LA TRAMA PRODUCTIVA AUTOMOTRIZ EN EL AMC

El comportamiento de la trama productiva es complejo y sumamente dinámico, expuesto a variaciones en función de los cambios contextuales de las políticas gubernamentales y de las fluctuaciones del mercado local e internacional.

La industria automotriz en la Argentina se caracteriza por poseer una gran influencia dentro del sector industrial, con una elevada vulnerabilidad y oscilación en la producción. La puja de intereses en juego entre el sector y el Estado nacional se hace evidente en la capacidad de regulación que posee este último, y el desarrollo de estrategias de autorregulación y presión que un sector con características oligopólicas ejerce. De allí que se observen acuerdos corporativos entre las empresas del sector para responder a un Estado que desde 2003 ha ejercido acciones de regulación e intervención en los mercados.

Si realizamos un análisis retrospectivo de la trama productiva durante la última década, podemos identificar diversos procesos de expansión y contracción de la industria automotriz a nivel nacional.

“El fuerte proceso de expansión de la producción de automóviles y camiones en Argentina, que comenzó en el año 2003 y que se mantiene con fuerza durante el 2008, se transmitió al sector autopartista, el que no sólo debió incrementar su nivel de producción, sino que también se vio obligado a modernizarse, introducir nuevos modelos y mejorar gradualmente los procesos y la forma de organización de las actividades productivas al interior de las empresas” (Motta y Moreno, 2008).

Así también, es necesario revisar algunos hechos que marcaron una inflexión en la economía nacional e impactaron en la actividad del sector.

Las resoluciones adoptadas durante el mes de marzo de 2011 por el gobierno nacional para limitar las importaciones han supuesto una serie de implicancias para las empresas autopartistas localizadas en el AMC. Estas medidas apuntan a aumentar la integración local y reducir el déficit comercial sectorial. Esta iniciativa afectó la configuración y el funcionamiento de la trama productiva automotriz a escala local, siendo las empresas autopartistas las más perjudicadas, sobre todo en relación a la provisión de algunos insumos (Fratini y Omar, 2011).

A partir del trabajo de campo realizado, el testimonio de un operario da cuenta de lo

expresado precedentemente: “Renault trabaja junto a las autopartistas para agilizar la aprobación de piezas y licencias no automáticas. Renault absorbe la balanza negativa de proveedores”.

En función de las entrevistas realizadas en los últimos tres años se pudo constatar que los proveedores manifiestan poca confianza en las medidas del gobierno y que no están dispuestos a realizar inversiones. Perciben falta de previsión y estabilidad. En relación al empleo, se reduce la mano de obra directa y se recurre a la contratación de trabajadores para desarrollar proyectos concretos. Se promueven retiros voluntarios de aquellos trabajadores de mayor antigüedad.

Un documento del Centro de Estudios para la Producción, organismo dependiente del Ministerio de Industria, señala que en abril de 2013 la producción automotriz alcanzó las 75.500 unidades, lo que implicó un incremento interanual de 37,8 por ciento. Además, las exportaciones registraron en ese mes un crecimiento interanual de 34,2 por ciento, acumulando en el primer cuatrimestre de 2013 una suba del 14,2 por ciento interanual. El informe sostiene que el aumento de las exportaciones está vinculado al repunte de la demanda de Brasil (Página 12, 19 de mayo de 2013).

En una perspectiva macro, podemos afirmar que el período iniciado luego de la devaluación se caracterizó por un aumento significativo de la relación tipo de cambio/salario y tasas de interés real muy reducidas. Las nuevas inversiones y estrategias competitivas de las terminales y de las empresas del primer y segundo anillo generaron un contexto favorable para este sector industrial. No obstante, a principios de 2014 las condiciones de la economía nacional y de las empresas mostraron un proceso de ralentización en la producción, y con el transcurrir de los meses una marcada disminución. Según datos de ADEFA, entidad que integran las terminales de nuestro país, la producción bajó casi 20% en septiembre con relación a igual mes del año pasado y las ventas al mercado interno descendieron un 29,3% respecto a igual mes de 2013.

En 2014 se observa una disminución en las ventas, que ha repercutido en toda la trama productiva, tanto en las terminales como en las empresas autopartistas, provocando numerosas suspensiones de personal en los primeros meses de este año. Esta disminución en las ventas y en la producción de automóviles se ha visto afectada por el contexto macroeconómico inflacionario y de escasez de divisas que aqueja a Argentina en los últimos meses.

Aún así, se confía en que a mediano plazo se va a producir una recuperación del sector. En base a la información periodística consultada y a los informantes claves entrevistados, se infiere que los actores involucrados (Estado, empresas, trabajadores, sindicatos) están trabajando en alternativas de acción, entre las cuales podemos mencionar: acuerdos con el mercado brasilero, medidas de ajuste al interior de las empresas y estrategias de promoción de la actividad automotriz por parte del Estado, a través de la implementación de programas específicos (Pro.Cre.Auto y Banco Provincia de Córdoba).

En este marco, el gobierno nacional se reunió con los representantes de las distintas

terminales para reactivar la actividad automotriz en el país. De este modo, acordó con las empresas liberar un 50% más de los dólares que tienen asignados mensualmente, para la compra de insumos en el extranjero, a fin de incrementar la producción nacional en el marco del plan del gobierno para fomentar la producción de automóviles (Pro. Cre.Auto).

Según las estadísticas del INDEC, en los primeros ocho meses de 2014 el sector automotriz acumuló una caída del 2,8%, aunque las estimaciones privadas consideran que esa cifra es superior. Cerrado el tercer trimestre del año, se registra una mejora del 9% en los patentamientos respecto del trimestre anterior, resultado que se atribuye a la puesta en marcha del plan Pro.Cre.Auto. Según consigna el periódico Ámbito Financiero, de fecha 29 de Septiembre de 2014, el ministerio de industria y ADEFA se reunieron para analizar el cierre de la primera fase del Pro.Cre.Auto y acordar acciones para implementar la puesta en marcha de la segunda parte de este plan.

Producto de este acuerdo, las empresas se comprometieron a respetar las condiciones que fueron pactadas para las unidades que aún no fueron entregadas. “La fecha acordada para que los 0km lleguen a los clientes es el 24 de noviembre de este año. Hay muchas operaciones pendientes debido a que en algunos casos puntuales la demanda de modelos del plan superó la producción prevista” (Ámbito Financiero, 3 de octubre de 2014).

Según el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), el plan Pro.Cre.Auto redujo en un 70 por ciento las suspensiones en la industria automotriz y su continuidad “aleja el fantasma de la desocupación” en el sector. A través de un comunicado el sindicato dijo que “valora la continuidad del Plan Pro.Cre.Auto II que puso en marcha el gobierno nacional y aceptado por la Cámara que reúne a las concesionarias y las terminales automotrices” (Ámbito Financiero, 29 de Septiembre de 2014).

En septiembre de 2013 el Banco Central giró la primera partida de 25 millones de dólares para que las automotrices puedan comenzar a cancelar deudas con sus proveedores de autopartes del exterior. Este hecho es importante porque marca un cambio de tendencia por parte del gobierno que en los últimos meses había restringido al máximo la entrega de divisas al sector. Las terminales habían acumulado un pasivo con proveedores de piezas extranjeros y casas matrices superior a los 2.500 millones de dólares. El reclamo de las empresas y la posibilidad de que se detuviera la producción por falta de insumos hicieron que el gobierno nacional acordara liberar 100 millones de dólares mensuales en cuotas de 25 millones de dólares semanales; si bien las terminales reclamaban 200 millones de dólares al mes. Los funcionarios dejaron bien claro que este dinero era para cancelar deudas por importación de autopartes y no para importar autos (Ámbito Financiero, 23 de septiembre de 2014).

En esta coyuntura, parecen lejanas las expresiones de la ministra de Industria cuando hace un año atrás afirmó que el objetivo de su repartición era alcanzar “una producción anual de un millón de autos”. En esa oportunidad expresó que resultaba imperioso “impulsar el desarrollo del autopartismo para aumentar el grado de integración local en

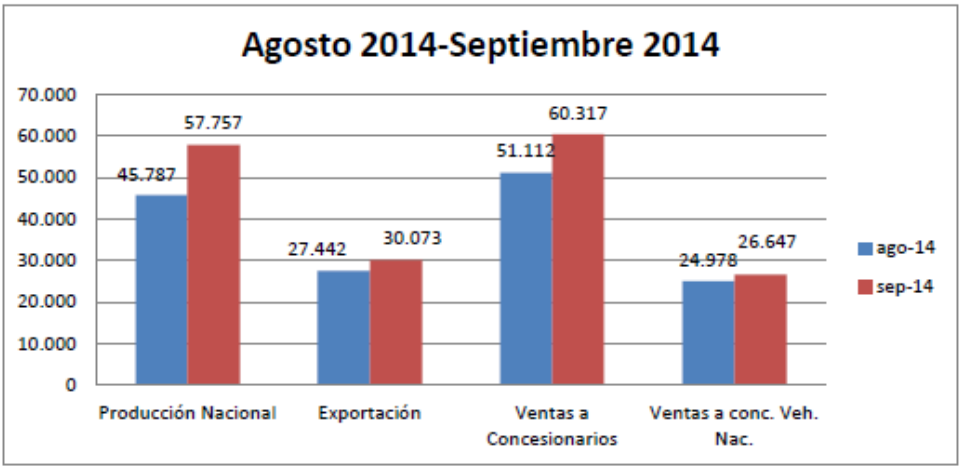
la industria automotriz y, así, bajar el déficit en partes y piezas que existe con Brasil y con el mundo" (Página 12, 19 de mayo de 2013).

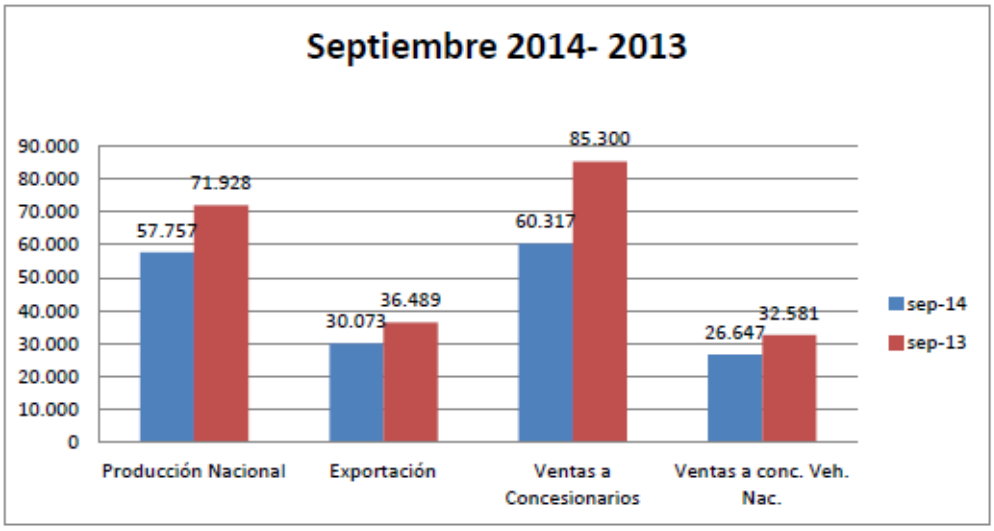
Un análisis exhaustivo de la coyuntura de la trama productiva automotriz en Córdoba requiere tener en cuenta diversas dimensiones de análisis vinculadas a las políticas adoptadas por el gobierno, a la situación de las empresas y sus problemas de competitividad respecto de los mercados internacionales, y al contexto regional y global, entre otras.

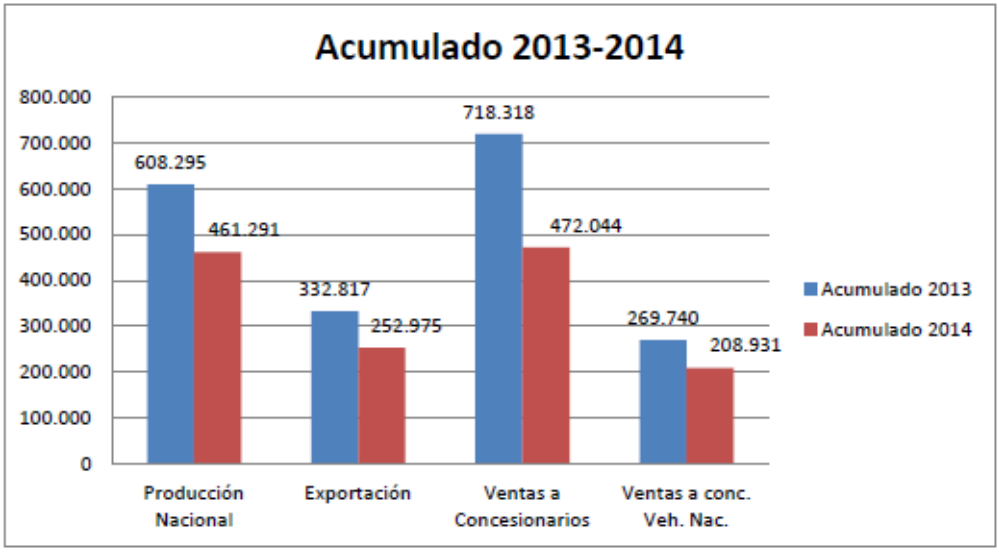
El siguiente gráfico muestra la relación porcentual entre agosto y septiembre de 2014 respecto de los siguientes indicadores: producción nacional, exportación, ventas a Concesionarios y Ventas a Concesionarios de vehículos nacionales; la producción y venta acumulada en número de unidades hasta septiembre de 2013 y de 2014, y la variación porcentual respecto del año pasado.

	Agosto 2014	Septiembre 2014	%	= mes año ant. Septiembre 2013	%	=meses año ant. acumul. 2013	=meses año ant. acumul. 2014	%
Producción Nacional	45.787	57.757	26,1	71.928	-19,7	608.295	461.291	-24,2
Exportación	27.442	30.073	9,6	36.489	-17,6	332.817	252.975	-24,0
Ventas a Concesionarios	51.112	60.317	18,0	85.300	-29,3	718.318	472.044	-34,3
Ventas a conc. Veh. Nac.	24.978	26.647	6,7	32.581	-18,2	269.740	208.931	-22,5

Fuente: ADEFA 2014







Una profesional de una de las terminales hace hincapié en el momento de incertidumbre que vive la empresa, a pesar de haber sumado al mercado un nuevo modelo recientemente.

Acerca de la las estrategias de una de las terminales para hacer frente a la caída de las ventas, la encargada del área de compras de insumos, admite que: “si una empresa no vende autos pierde, ese es su objetivo: vender autos; además se le debe mucho dinero a la casa matriz de Francia, y la inflación ha afectado mucho a la producción y venta. Este gobierno no tiene políticas claras… “.

Acerca de la estabilidad laboral, traducida en despidos, suspensiones o disminución de turnos de trabajo, recogimos diversos testimonios: “por el momento no hubo despidos… sí llamados a retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas”; “el miedo se focaliza en el año próximo, se habla hasta de cerrar un turno, sobre los dos que tenemos”.

Otro dato que nos interesaba relevar era el destino de la producción: mercado interno o externo. En el caso de una de las dos terminales más importantes a nivel local, se reconoció que se está fabricando principalmente para el mercado brasilero, y en un porcentaje mucho menor para cumplir con los compromisos asumidos en el marco del Pro.Cre.Auto. El objetivo está centrado en disminuir la deuda que posee la empresa, entre otras razones, por el desequilibrio operado entre la compra y venta al país vecino, que le vende en dólares sus insumos y vehículos automotores.

Otra empresa terminal tiene como principal cliente y destino de exportación a Brasil, en segundo lugar el mercado interno argentino a través de los programas Pro.Cre.Auto y Banco Provincia de Córdoba. También se exporta a Uruguay y Colombia.

CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de reestructuración productiva tiene múltiples dimensiones de análisis y manifiesta implicancias territoriales significativas. A nosotros nos interesa en particular analizar y tratar de comprender estas manifestaciones en la trama productiva automotriz posconvertibildiad en el Área Metropolitana Córdoba.

Una de las primeras conclusiones que podemos derivar del trabajo de investigación sobre esta temática, que venimos desarrollando desde 2011, refieren a las rupturas, inercias y continuidades que pueden advertirse como consecuencia del proceso de reestructuración productiva posconvertibilidad en un sector como el automotriz a escala local.

En este sentido, nos interesa destacar las relaciones contradictorias, pero a la vez complementarias, entre flexibilidad (en los procesos productivos e implementación de innovaciones tecnoloógicas, así como en la relación salarial) y rigidez (en la contratación de mano de obra).

Cabe también preguntarnos qué alcance e implicancias territoriales tienen en realidad el fordismo y el posfordismo. Aún pueden observarse resabios del régimen de acumulación fordista en la trama productiva automotriz del Área Metropolitana Córdoba, que tiene una trayectoria productiva muy vinculada a este sector de la industria, que ha incidido notablemente en su configuración territorial.

Por otra parte, podemos advertir algunos rasgos preponderantes del posfordismo tales como la flexibilidad en la organización de los procesos productivos, posibilitada por la incorporación de nuevas tecnologías, así como en la contratación de los trabajadores y el involucramiento individual que se les exige para poder alcanzar los objetivos de las empresas.

En este marco de análisis, queremos dejar planteada la relevancia de las formas y mecanismos de regulación, que no sólo competen al Estado, sino también a los demás agentes sociales que integran la trama productiva local, tales como empresas

(terminales automotrices, multinacionales y pymes autopartistas), trabajadores, sindicatos, cámaras empresariales.

Nos interesa destacar las iniciativas que se han tomado tanto desde las diferentes instancias de gobierno como desde el sector empresarial para encontrar una salida a la disminución en las ventas y en la producción que se ha registrado en la actividad automotriz (tanto a escala nacional como local) durante 2014. En este sentido, lograron concretarse algunos acuerdos y se implementaron programas específicos, entre los que sobresale Pro.Cre.Auto.

El interés por abordar la importancia de la regulación en la industria automotriz en el marco del proceso de reestructuración productiva posconvertibilidad a escala local representa para nosotros una inquietud sobre la que venimos reflexionando hace tiempo y que hemos podido formalizar en publicaciones, presentaciones a Congresos e intervenciones en workshops.

Valoramos el trabajo que venimos desplegando en el Grupo de Investigación en Industria, Territorio y Trabajo (GIITT), del Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Córdoba, donde se promueven espacios de reflexión teórica y metodológica que nos han permitido ir avanzando en el abordaje de esta problemática.

Queremos expresar que este proceso de construcción colectiva se ha ido dando no sin contradicciones, discusiones internas, incluso algunos retrocesos, y generándonos a veces más preguntas que respuestas, más dudas que certezas.

Aún así, investigar las implicancias territoriales asociadas al proceso de reestructuración productiva posconvertibilidad en Córdoba nos apasiona y representa para nosotros un desafío estimulante sobre el que nos interesa seguir indagando.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCINIEGA ARCE, R. (2003): "Globalización, industria y reestructuración productiva". En: Convergencia. Revista de Ciencias Sociales. Año 10, Nº 31, pp. 205-223. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca.
- DELFINI, M. y ROITTER, S. (2007): "Las relaciones laborales en una trama automotriz Argentina". En: Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 25, Nº 1, pp. 195-221. Universidad Complutense de Madrid.
- FRATINI, N. y OMAR, D (2013): "Articulaciones en la trama productiva automotriz en el Área Metropolitana Córdoba (AMC)". En: IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Departamento e Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- FRATINI, N. y OMAR, D. (2011): "La industria autopartista en Córdoba: La restricción de importaciones y su incidencia en la trama productiva. Una mirada desde la Geografía". En: IV Jornadas de Economía Crítica. Dilemas de la acción y del pensamiento crítico latinoamericano: desarrollo, Estado, movimientos sociales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- LIPIETZ, A. (1994): "El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo". En: Serie Seminarios Intensivos de Investigación. Documento de

Trabajo N° 4. Editorial PIETTE- CONICET. Buenos Aires.

• LIPIETZ, A. y LEBORGNE, D. (1990): “Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias especiales”. En: Alburquerque Llorens, F. et al. (1990): Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales. Pp. 102-137. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

• MACEIRA, D. (2003): “Costos de Transacción y Competitividad en el Sector Autopartista Argentino”. Tesis de doctorado. Inédita.

• MOTTA, J. y MORENO, H. (2008): The productive knowledge applied in the auto parts sector in Cordoba: its various dimensions. Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (CONICET).

Dinámica espacial de la industria en barrio pueyrredón de la ciudad de córdoba, en el contexto económico de postconvertibilidad ¿Nuevas formas de regulación en un cambio de modelo?

Garay, María Sol

PALABRAS CLAVE
· Dinámica Espacial
· Modos De Producción
· Industria

Resumen / Nuevas condiciones macroeconómicas en la Argentina a partir del año 2002 definen un período denominado postconvertibilidad, el cual presenta rupturas y continuidades en cuanto al modo de regular desde el gobierno y los agentes sociales. En consecuencia, se genera una reestructuración productiva de la economía. En la Ciudad de Córdoba, dicha reestructuración productiva permitió el 'boom inmobiliario' y la reactivación y surgimiento de PyMEs (pequeñas y medianas industrias) con tasas de expansión extraordinarias durante el período 2002-2008.

La disputa por el consumo y producción del espacio entre la residencia y la actividad industrial, afecta principalmente a las PyMEs, debido a los diversos costos que deben afrontar para acceder al suelo urbano-industrial.

El presente trabajo se propone analizar las relaciones entre agentes sociales que permitan identificar los procesos que inciden en la dinámica espacial de la industria postconvertibilidad y espacializarlas en el barrio observado.

GARAY, MARÍA SOL
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: mariasolgaray@yahoo.com.ar

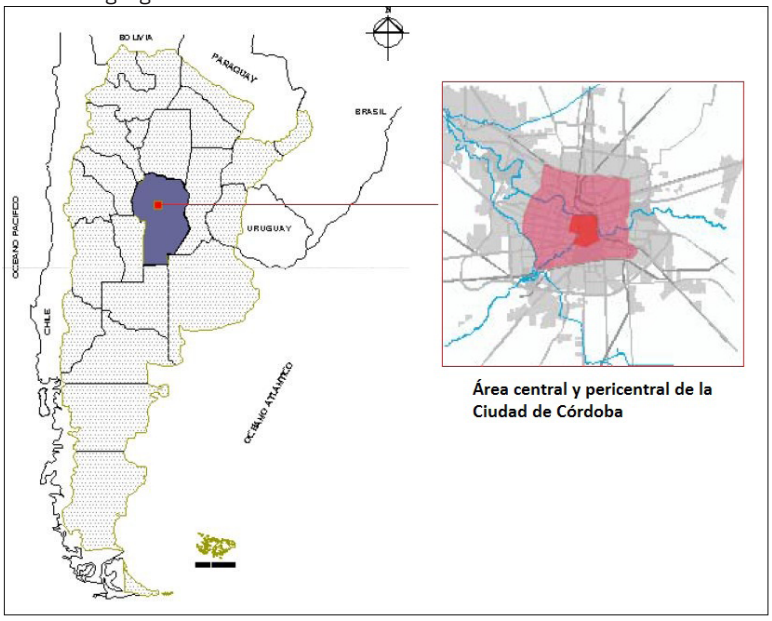
INTRODUCCIÓN

Una nueva política cambiaria y la devaluación de la moneda establecen nuevas condiciones macroeconómicas en la Argentina a partir del año 2002. Este período, denominado postconvertibilidad, revela rupturas y continuidades en cuanto al modo de regular desde el gobierno y los agentes sociales. "Aún se evidencian diacronías entre el tiempo de los objetos y el tiempo de las acciones, entre las realizaciones y los discursos, pero en todo caso se evidencia una reorganización de las acciones y el surgimiento de nuevos valores, que se hacen explícitas en la configuración territorial" (Buffalo. 2013).

Como resultado de la combinación de procesos con lógicas globales y procesos con lógicas locales, este nuevo período se inscribe en un marco amplio de reestructuración productiva y en un contexto de cambios profundos y complejos de la lógica productiva postfordista (Buffalo. 2013).

En la ciudad de Córdoba, dicha reestructuración productiva permitió el 'boom inmobiliario', ya que la actividad de la construcción se presentó como la opción más segura para preservar el valor del capital; y la reactivación y surgimiento de PyMEs (pequeñas y medianas industrias) con tasas de expansión extraordinarias durante el período 2002-2008.

Ubicación geográfica de la Ciudad de Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a mapas de publicaciones de la Municipalidad de Córdoba (2001 y 2008 respectivamente)

El denominado desarrollo urbano o inmobiliario intensifica las tendencias tradicionales de crecimiento urbano: una tendencia centrípeta, de renovación del área central y

pericentral de la ciudad; y una tendencia centrífuga hacia la dispersión y el crecimiento de la mancha urbana en la periferia. (Buffalo, Rydzewski y Garay. 2012). El modo de producción de la actividad de la construcción es diferente en este período; los principales agentes del rubro de la ciudad de Córdoba se autodenominan desarrollistas cuyo objetivo es "la PROMOCIÓN, PROGRESO y PROTECCIÓN de la actividad desarrolladora urbana privada, de las industrias vinculadas, de los intereses profesionales de sus asociados y del armónico desarrollo económico y social de la provincia" (mayúsculas en el original) . El desarrollo urbano implica abarcar todas las etapas del proceso: la localización del emprendimiento, el estudio de mercado, el proyecto arquitectónico, el financiamiento del emprendimiento, la construcción y la promoción, comercialización y venta del producto.

Estos productos residenciales exceden lo habitacional ya que incluyen servicios y comodidades de lujo (amenities) que los convierten en productos de consumo. En el área central y pericentral de la ciudad, el crecimiento se da a través de la densificación urbana con edificios de altura y en el área periférica, proliferan los barrios cerrados y urbanizaciones similares en espacios que tenían un uso de suelo rural-industrial.

En tanto, la expansión industrial, está vinculada al rol que asumió la industria manufacturera (en el que subyace la recuperación fabril) y a la búsqueda de un 'esquema' que permita a la industria convertirse en un pilar del 'desarrollo'.

El crecimiento se focalizó en un grupo acotado de ramas, no hubo una ruptura con la especialización neoliberalista: la industrialización de recursos naturales (agropecuarios, principalmente), los productos químicos, la siderurgia, la producción de aluminio primario y el sector automotor. Es necesario señalar que a partir del año 2005, el ritmo de crecimiento de la actividad industrial disminuyó, siendo la construcción, entre los rubros productores de bienes; y el transporte, las telecomunicaciones, el comercio y la intermediación financiera, entre los servicios, el ámbito de mayor dinamismo durante los últimos años (Aspiazu y Schorr. 2009:161).

El crecimiento de todos los rubros de la economía, la disminución del desempleo y la reactivación de actividades económicas que en el período anterior estaban estancadas, intensifica la demanda de suelo urbano. En la lucha por el consumo y producción del espacio entre los diferentes agentes, la industria comienza a 'perder' suelo ante el desarrollo inmobiliario, en una ciudad como Córdoba con raíces históricas industriales.

El objetivo general es analizar las relaciones entre agentes sociales que permitan identificar los procesos que inciden en la dinámica espacial de la industria postconvertibilidad. Más específicamente se pretende identificar las prácticas e intereses de dichos agentes (motivos, tensiones, conflictos, acuerdos) y espacializarlas en barrio Pueyrredón de la ciudad de Córdoba.

La metodología utilizada es:

- Análisis documental: legislación y mapas de usos del suelo, políticas de localización industrial, planes de gestión territorial; notas periodísticas para analizar discursos e identificar conflictos.

- Entrevistas semiestructuradas a informantes claves: para identificar agentes, relaciones, prácticas, intereses y conflictos.
- Observación directa del barrio en estudio.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

El espacio geográfico es un hecho social, de esta manera sólo es posible describir sus particularidades en relación con su rol en la sociedad, tratando simultáneamente el mundo de la materia y el mundo del significado humano. "Nuestra propuesta de la noción de forma-contenido (...) une el proceso y el resultado, la función y la forma, el pasado y el futuro, el objeto y el sujeto, lo natural y lo social. Esa idea también supone el tratamiento analítico del espacio como un conjunto inseparable de sistemas de objetos y sistemas de acciones" (Santos. 2000).
La dinámica espacial es el concepto construido para analizar la reestructuración productiva que atraviesa nuestro país en los últimos años. Esta dinámica, es definida como el proceso que llevan a cabo los diferentes agentes en la lucha por producir y consumir el espacio de acuerdo a sus intereses.
En un determinado contexto económico, los modos de producción deben ser entendidos, según Lipietz, como "un proceso en que el modo dominante rige, disuelve, integra los modos dominados según las fases sucesivas en que se modifican las reglas de funcionamiento de la totalidad social" (1987:77). Al expresar que en el período de postconvertibilidad, cambian los modos de producción, no implica necesariamente que aparezcan nuevos objetos y patrones o que estos cambien de lugar sino que hay nuevas formas de acción (Santos. 2000).
Podemos identificar que en los conceptos mencionados (espacio geográfico, dinámica espacial y modos de producción) los agentes son los protagonistas a través de sus prácticas complejas.

El presente trabajo se encuadra en la perspectiva de totalidad de Milton Santos, es decir; comprender la complejidad de la realidad social, de las relaciones que se establecen entre los sujetos y las relaciones entre lo micro y lo macro. Analizar este barrio desde su propia especificidad pero sin perder el diálogo con otros procesos urbanos y nacionales que lo afectan.
Es una yuxtaposición entre la escala barrial, la urbana y la nacional. Donde el concepto de escala geográfica, no responde a una jerarquía piramidal (local-nacional-global, por ejemplo) o a diferentes niveles, sino a una escala relacional que incorpora la historia, y en consecuencia, la dinámica del espacio. (González. 2005). La autora Sara González, entiende a los cambios "en la economía y el territorio como un re-escalamiento de ciertos procesos socio-económicos y políticos" (2005: 4).

De esta manera, en un proceso de reestructuración productiva, los nuevos modos de

producción reconfiguran la dinámica espacial y, por ende, las escalas geográficas, tanto sus 'límites' como la relación entre ellas.

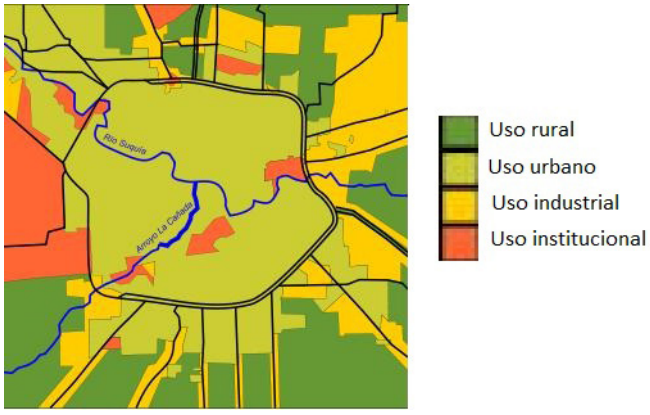
USOS DEL SUELO URBANO: EL ROL DEL AGENTE GUBERNAMENTAL

Las prácticas del gobierno, en este caso el municipal, están marcadas por los conflictos de intereses de los diferentes agentes sociales, así como por las alianzas entre ellos (Correa. 1995:11). En la regulación del uso del suelo urbano por la normativa ; en el proyecto urbano que se establezca para el largo plazo ; y, en la recaudación impositiva diferenciada del inmobiliario , radica el poder del gobierno ya que "el marco normativo no es neutro, refleja el interés dominante de uno de los agentes" (Correa. 1995).

Es así como se produce espacio desde la norma, o como expresa Análida Rincón Patiño, desde el uso de la norma. "Entender que la norma se produce y usa en un contexto temporal y socio-espacial ayuda a inferir sus contenidos y propósitos. De esta forma el ideario y los discursos urbanísticos, producidos en contextos económicos y políticos específicos, adquieren carácter positivo a través de la norma jurídica" (2010:2).

En la ciudad de Córdoba, las principales ordenanzas municipales que establecen la ocupación y uso del suelo datan del año 1985. Estas van sufriendo modificaciones a lo largo de los años que cambian los usos del suelo en zonas específicas. Por ejemplo, en el año 2004, gran parte del suelo rural-industrial de la periferia sur de la ciudad sufrió un cambio normativo que lo convirtió en suelo urbanizable, en el cual se asentaron numerosos barrios cerrados y urbanizaciones similares; en detrimento de la actividad industrial, que se asienta en las principales vías de comunicación de la periferia, y de la producción de hortalizas ya que no puede utilizar fertilizantes en cercanía a los barrios residenciales.

Síntesis de usos del suelo en la Ciudad de Córdoba (2014)



Fuente: Municipalidad de la ciudad de Córdoba

En este caso, el precio del suelo se elevó con las nuevas urbanizaciones, incrementando también el de la 'zona industrial dominante' que rodea a las principales rutas de acceso a la ciudad (localización estratégica para la actividad); limitando así el acceso al suelo industrial, en especial para pequeñas y medianas industrias.
De esta manera, la norma es un acto de poder que define "los 'usos estratégicos' para la ciudad en detrimento de otros, así, por definición normativa ciertos usos de la ciudad dejan de tener la importancia decisiva para el desarrollo y progreso de la ciudad" (Rincón Patiño. 2010:2).

LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

-La normativa del año 1978 (sin vigencia) establecía las 'Zonas Industriales Dominantes' en la periferia cordobesa definiéndolas como las áreas "para la localización preferencial de industrias. Las mismas, actualmente destinadas en parte a uso rural y en parte en estado natural (sin explotación), abarcan espacios de amplitud tal que, permitiendo el mantenimiento de estos usos, resultan una reserva para la localización de establecimientos industriales por lo general no aptos para su inserción en la trama urbana" (resaltado propio).
-La normativa sancionada en el año 1985 (de actual vigencia) incorporaba un 'Régimen de localización transitoria de establecimientos industriales' con un máximo de 5 años, es decir, aquellas industrias que quedaron instaladas en zonas residenciales incompatibles con la nueva normativa, se les otorgaba habilitaciones provisorias hasta que lograran trasladarse.
-En el año 2001, se prorrogó por 5 años más el régimen ya mencionado.
-La ordenanza N°11.399 sancionada en el año 2007 implementó nuevamente un "Plan de Regularización de Industrias" para que éstas voluntariamente presentaran un 'plan de traslado' hacia la periferia de la ciudad en un plazo máximo de 5 años; pero sólo una decena de industrias se acoplaron a esta ordenanza.

El gobierno municipal no posee datos precisos pero estima que aproximadamente unas 200 industrias al interior de la ciudad aún deben relocalizarse por incompatibilidad con el área residencial en el que se encuentran o por exceder los metros permitidos para tal actividad.
Algunas fábricas producen humo, olor y/o ruidos molestos, o generan residuos/efluentes que necesitan un tratamiento especial. Otras, se instalaron en zonas poco pobladas muchos años atrás pero en la actualidad han quedado dentro del entramado urbano. También cabe mencionar que industrias que no infringen la normativa también poseen conflictos con sus vecinos por el tránsito pesado que generan (entorpecen la circulación vial, degradan el asfalto de las calles, provocan ruido y smog).
Sin embargo las industrias no se trasladan en su mayoría, sumado a las nuevas fábricas

que aún tienden a instalarse en los barrios de la ciudad. ¿Por qué gran parte de la industria cordobesa no logra radicarse en la periferia a pesar de las normas destinadas a ello en los últimos 35 años?

Parte de esa respuesta radica en la falta de una política de localización industrial. Una normativa que a través de un plazo arbitrario solo contempla una 'mudanza' hacia la zona periférica, ha demostrado en las últimas décadas no ser suficiente.

Algunas causas que impiden el traslado/radicación en la periferia industrial son:

-El suelo industrial se ha revalorizado por la actividad residencial que actualmente lo rodea y tiene un alto costo ya sea para comprar o alquilar un galpón .

-Los establecimientos o terrenos no poseen todos los servicios, en especial cloacas y gas natural. Hay zonas más baratas pero son las que carecen de todos los servicios (electricidad, agua potable, gas natural, cloacas) o el acceso vial para el tránsito pesado no es el apropiado.

-La mayoría de las industrias son PyMEs que no pueden comprar tierra y construir una nueva fábrica o costear una mudanza en el caso de traslado.

-En caso de relocalizarse desde un barrio hacia la periferia, el impacto de trasladar su personal tiene un alto costo, en especial si los trabajadores utilizan el transporte público para su movilidad.

De esta manera, la brecha entre la "ciudad proyectada" y la "ciudad real" se amplía intensamente.

DINÁMICA ESPACIAL EN BARRIO PUEYRREDÓN

Como ya se ha mencionado anteriormente, a partir del inicio de la postconvertibilidad en el año 2002 cambian los modos de producción: incrementándose las industrias PyMEs y el desarrollo inmobiliario en la ciudad.

"La nueva realidad postdevaluación configuró un nuevo escenario en el que se mantienen estructuras heredadas del período anterior, con fuertes restricciones asociadas a la desindustrialización de los 90', al mismo tiempo que la apertura externa postdevaluación, plantea una reestructuración productiva con un fuerte dinamismo del sector industrial de la ciudad" (Buffalo. 2008:1).

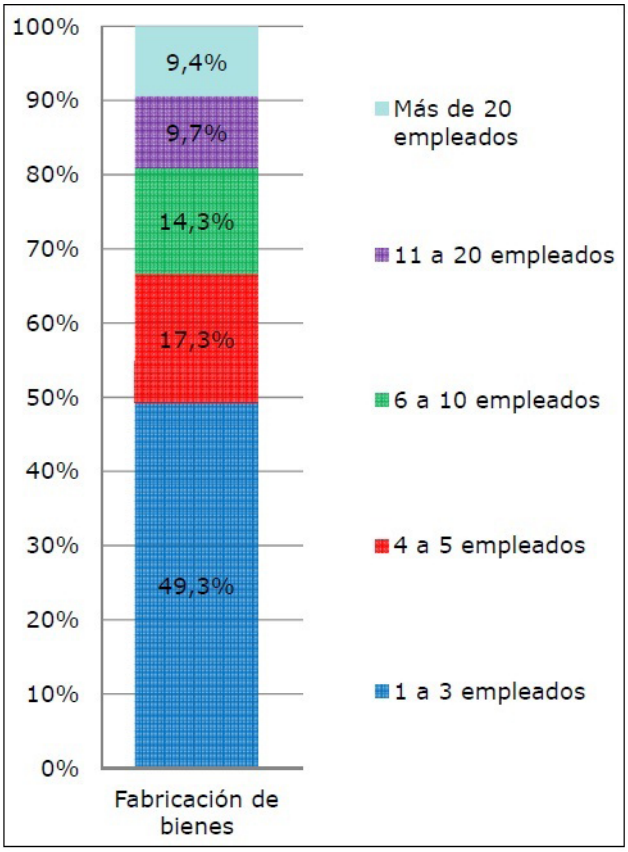
Con respecto a la actividad industrial, según el Censo Nacional Económico 2004/2005 , en el año 2003 el Departamento Capital de la provincia de Córdoba (cuya única localidad es la ciudad de Córdoba) poseía 3.763 establecimientos industriales.

De acuerdo al Censo de Actividad Económica 2012 de la ciudad de Córdoba , 4.364 establecimientos fabrican bienes. Es decir, que en el transcurso de esa década, surgieron más de 500 industrias.

En cuanto a la localización de los establecimientos industriales, según el mencionado Censo de Actividad Económica, sólo 355 fábricas están emplazadas en la zona industrial, por ende, las restantes 4.000 se encuentran en el interior de la ciudad.

Con respecto al tamaño de las industrias, más del 60% son microempresas (1 a 5 empleados).

Distribución de industrias según rango de empleados

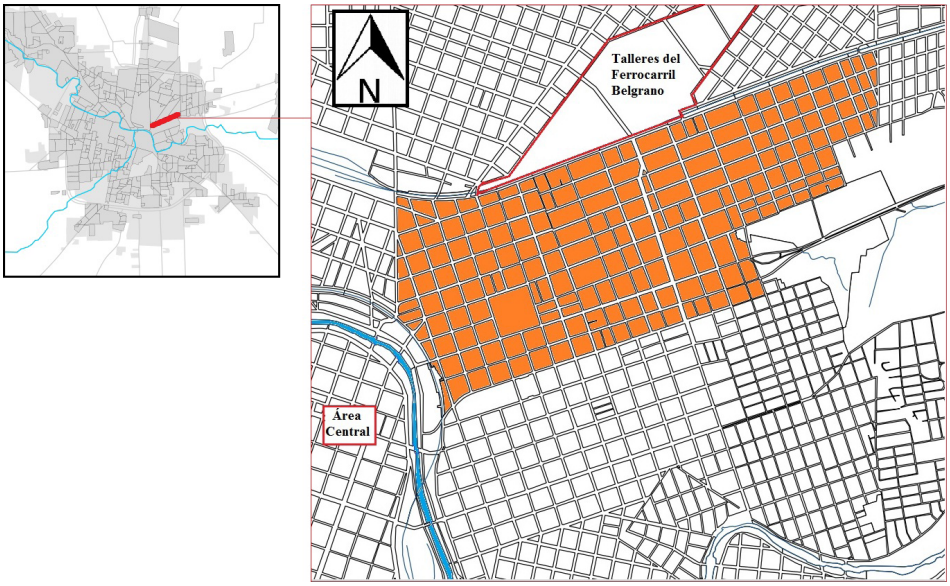


Fuente: Publicación de la Municipalidad de Córdoba (2013:19)

El barrio en estudio de la ciudad de Córdoba nació como Barrio Inglés en 1911, su fundador el escocés Arturo Hughes, convirtió las barrancas del río en un asentamiento poblacional para los obreros inmigrantes del ferrocarril ; en su mayoría armenios, italianos, ucranianos y polacos. Con el correr de los años, el barrio también se pobló con galpones, pequeños talleres de herrería, carpintería, tornería, entre otros. En la actualidad, ya con el nombre de General Pueyrredón, el barrio conserva ambos usos del suelo: el residencial y el industrial.

Milton Santos (2000) explica, “en cada período, existe un nuevo ordenamiento de objetos. En realidad, no hay sólo nuevos objetos, nuevos patrones, sino igualmente nuevas formas de acción. (...) La nueva estructura espacial puede darse sin que las cosas sean diferentes o cambien de lugar”.

Ubicación geográfica de Barrio Pueyrredón en la Ciudad de Córdoba



Fuente: Elaboración propia con mapas base de la Ciudad de Córdoba.

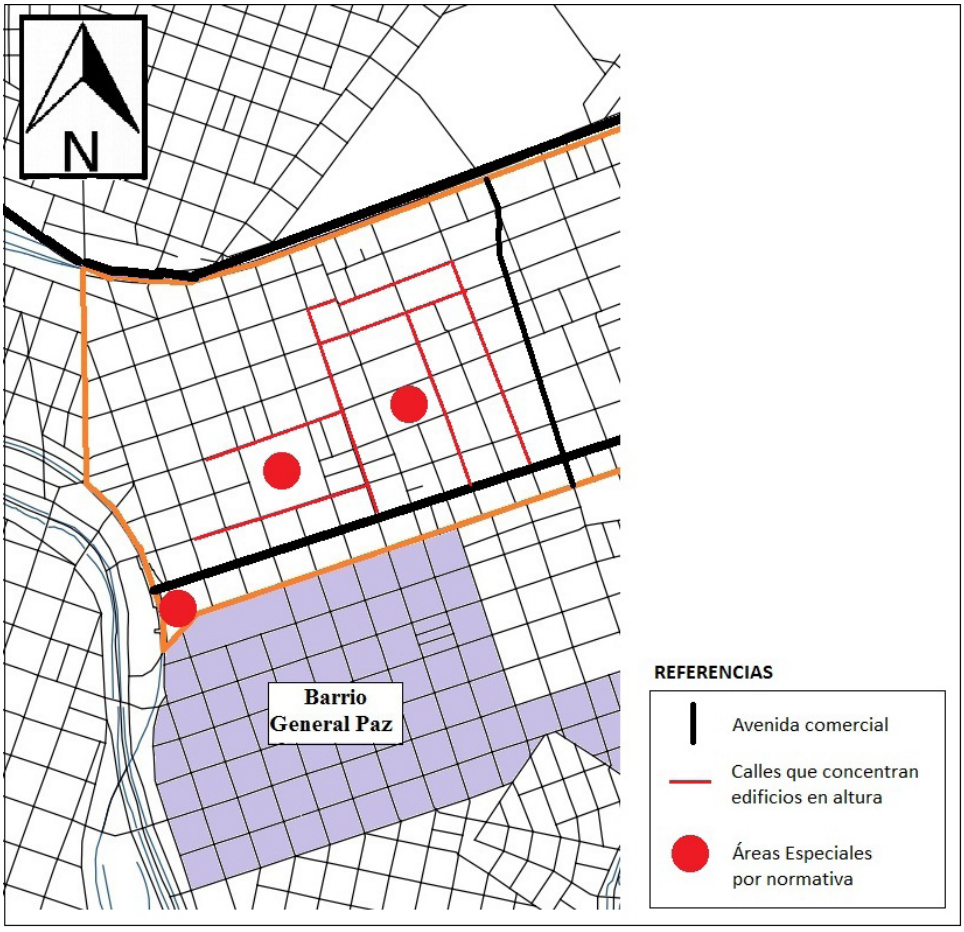
Según el Censo Provincial del año 2008 , la población de barrio Pueyrredón es de 21.947 habitantes, en una superficie de 2,98 km^2, donde el estrato social predominante es el de la clase media típica.

El barrio está atravesado en dirección Norte-Sur por una avenida en la que se desarrolla una intensa actividad comercial y donde se emplazan edificios de altura como residencia. A partir de esta arteria vial, podemos identificar dos sectores (Oeste y Este) que poseen algunas diferencias entre ellos. Además, los límites Norte y Sur del barrio, son importantes vías de comunicación que se conectan con las rutas de acceso a la ciudad de Córdoba.

En cuanto a la residencia, la vivienda familiar característica del barrio está siendo reemplazada en algunas calles del sector Oeste, por edificaciones en altura. Dicho sector, colinda con el barrio tradicional General Paz, de clase media-alta y clase alta que en la última década se reconfiguró; las casonas tradicionales se convirtieron en edificios de altura con servicios y comodidades de lujo en su mayoría. Además, en tres puntos del sector Oeste del barrio declarados 'Áreas Especiales' por la normativa municipal, se emplazan torres y complejos residenciales de gran altura, algunos de ellos de alta gama.

En la ciudad de Córdoba, el desarrollo inmobiliario se expande por los barrios centrales y pericentrales ya que son las áreas destinadas por la planificación urbana del municipio para 'densificar' .

Sector Oeste de Barrio Pueyrredón – Desarrollo inmobiliario

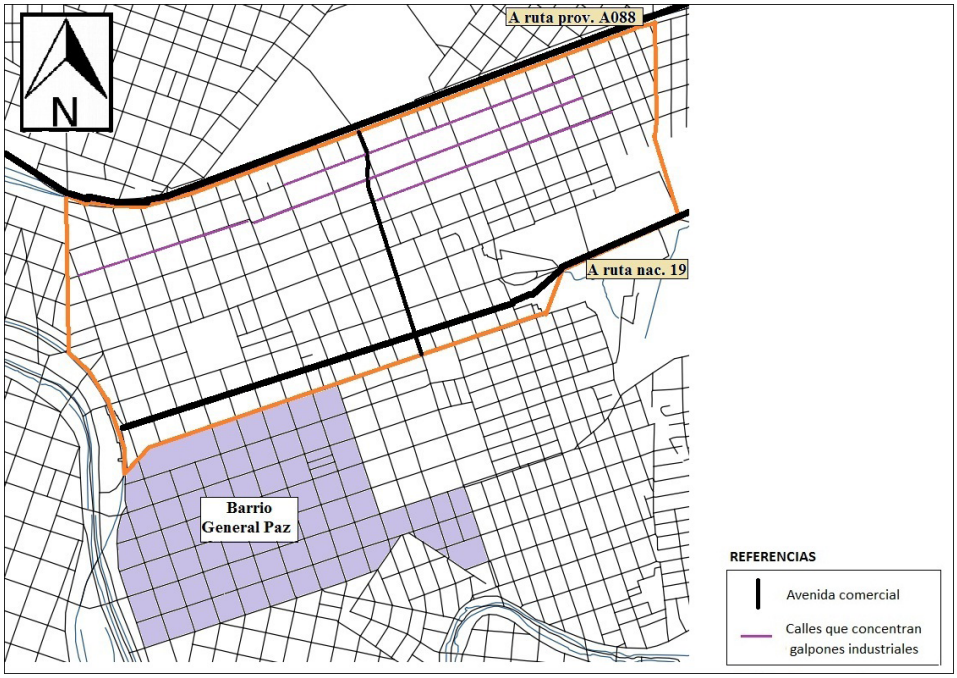


Con respecto a la actividad industrial, de acuerdo al Registro Industrial de la Provincia del año 2013, hay instaladas 120 PyMEs aproximadamente de una gran variedad de rubros: productos alimenticios diversos, productos metálicos diversos y para uso estructural, productos farmacológicos, productos de caucho, productos plásticos, muebles de madera, materiales textiles, productos de cuero, prendas de vestir, calzado, impresión, partes y piezas para automotores y motocicletas, equipo de control de procesos industriales, equipo médico y quirúrgico, aparatos ortopédicos, maquinaria de uso específico, entre otros.

En el sector Oeste, las industrias se encuentran distribuidas desigualmente y la mayoría de ellas posee locales comerciales de sus productos. En tanto en el sector Este, las fábricas se encuentran agrupadas en las calles paralelas a la principal vía de

comunicación del barrio con el acceso a la ciudad (límite Norte) y no poseen actividad comercial.

Barrio Pueyrredón – Actividad industrial



Salvando las diferencias entre ambos sectores, las características de barrio Pueyrredón que permiten que las industrias se radiquen allí, son:

-Infraestructura y servicios

El barrio posee todos los servicios básicos de electricidad, gas natural, agua potable y cloacas.

Las industrias de entre 20 y 40 años de antigüedad son las que poseen la propiedad del inmueble de su fábrica.

Las industrias de la postconvertibilidad, mayoritariamente, alquilan los establecimientos. Algunas de ellas se han mudado 3-4 veces por diferentes motivos pero permanecen en el barrio. Las razones que manifiestan para instalarse aquí son la disponibilidad de galpones de diversas superficies y a un costo accesible.

-Conectividad vial

Esta es la otra razón que manifiestan las industrias para radicarse en el barrio. A pesar de encontrarse en el área pericentral de la ciudad, las ya mencionadas avenidas que se conectan al acceso Este de la ciudad, le proporcionan la 'conectividad' al barrio para ingresar insumos o sacar sus productos de la ciudad.

Las empresas de transporte que ofrecen su logística a las industrias están radicadas en su mayoría en los accesos a la ciudad de Córdoba, y el barrio está "conectado" a ellos. No es posible identificar cuáles o cuántas industrias del barrio están en infracción; en cuanto al rubro, el gobierno municipal estima que se trata mayoritariamente de las industrias autopartistas y metalúrgicas (presentes en el barrio), y además de aquellas que excedan la superficie (m2) permitida según su rubro. De esta manera, se observa que "las áreas urbanas tienden a ampliar su espacio funcional cotidiano (...) en función de su capacidad para licitar en el mercado del suelo y la búsqueda de externalidades urbanas positivas. 'La ciudad es una realidad cada vez más dispersa, cada vez más extensa y cada vez más especializada en sus diversas partes' (Oriol Nello, 2002)" (Buffalo. 2008:4).

La dinámica espacial de la industria configura y reconfigura al barrio observado, a través de las relaciones entre diversos agentes. Dichas relaciones son un entramado complejo de prácticas estratégicas en la lucha (desigual) por la producción y consumo del espacio.

En cuanto a la 'conectividad vial' del barrio, esta se convierte en un importante factor de peso en la postconvertibilidad, ya que la especialización en el modo de producción de las industrias (heredada del período anterior e intensificada en este), hace necesaria la permanente 'entrada y salida' de insumos y productos. En este proceso de transformación/intensificación de los modos de producción, como consecuencia, las escalas geográficas y los espacios se reconfiguran mutuamente.

En este barrio podemos observar la brecha o contradicción entre la "ciudad proyectada" y la "ciudad real" presente en la escala urbana. Un barrio inserto en el proyecto urbano de densificación de la residencia, donde el desarrollo inmobiliario está avanzando; pero también un barrio que se adapta a los cambios contextuales económicos y consolida su histórica actividad industrial, desde los galpones dependientes del ferrocarril en el siglo XX a las PyMEs especializadas de la postconvertibilidad.

REFLEXIONES FINALES

De los resultados parciales obtenidos se puede reflexionar que, en la última década, la disputa por el consumo y producción del espacio entre la residencia (a través del 'desarrollo urbano o inmobiliario') y la actividad industrial, comenzó a 'expulsar' a la industria desde el interior de la ciudad hacia la periferia, al menos en la planificación urbana gubernamental. Esto se debe a que, las industrias localizadas en áreas centrales (hoy) estratégicas, desvalorizan el entorno debido a su 'incompatibilidad' con el uso residencial: cuestiones ecológicas-ambientales, utilización de grandes espacios, tránsito pesado.

En el último lustro, dicha competencia residencia-industria se instala también en la periferia: la proliferación de barrios cerrados adyacentes a zonas de uso industrial dominante por normativa, aumenta el precio del m2 y las tasas impositivas. Esta situación provoca la 'falta de suelo industrial', especialmente para PyMEs, debido a los altos costos que deben afrontar para acceder al suelo industrial periférico que posee

una localización estratégica para la actividad ya que se emplaza sobre las principales vías de acceso a la ciudad.
El rol del gobierno municipal en esta 'competencia espacial' no es menor, a través de la normativa, que sufrió modificaciones en los últimos años permitiendo cambios en los usos del suelo en áreas específicas. Así, se generan contradicciones y luchas (desiguales) por apropiarse del espacio y de esta manera, la norma es un acto de poder que define "los 'usos estratégicos' para la ciudad en detrimento de otros, así, por definición normativa ciertos usos de la ciudad dejan de tener la importancia decisiva para el desarrollo y progreso de la ciudad" (Rincón Patiño. 2010:2).

Analizar a barrio Pueyrredón desde su propia especificidad pero sin perder el diálogo con los procesos urbanos (acceso al suelo industrial) y nacionales (contexto de postconvertibilidad) que lo afectan; permite identificar la yuxtaposición entre la escala barrial, la urbana y la nacional. Donde la escala geográfica no es concebida como una jerarquía piramidal sino como una relación que dinamiza el espacio. En barrio Pueyrredón podemos observar la brecha o contradicción entre la "ciudad proyectada" y la "ciudad real" presente en la escala urbana. Un barrio inserto en el proyecto urbano de densificación de la residencia, donde el desarrollo inmobiliario está avanzando; pero también un barrio que se adapta a los cambios contextuales económicos y consolida su histórica actividad industrial, desde los galpones dependientes del ferrocarril en el siglo XX a las PyMEs especializadas de la postconvertibilidad.

Así, en un proceso de reestructuración productiva como el actual, los nuevos modos de producción reconfiguran la dinámica espacial y, por ende, las escalas geográficas; tanto sus 'límites' como la relación entre ellas. Los modos de producción son inherentes a la producción social del espacio ya que promueven su propia dinámica espacial, por eso es que cuando se transforman el espacio se reconfigura también.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- *ASPIAZU, D.; SCHORR, M. (2009) "La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo". En: Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 41, Nº 161. Buenos Aires. Pp. 111 a 139.
- *BUFFALO, L. (2008). "Reestructuración productiva y configuración territorial a comienzos del siglo XXI (2002-2007)". En: II Jornadas del Doctorado en Geografía.
- *BÚFFALO, L. (2009) "La ciudad frente a las demandas del capital privado: El caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina, en el siglo XXI". En: Revista Gestión y Ambiente. Vol. 12, N°1. Colombia. Pp. 21 a 31.
- *BUFFALO, L. (2013) Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba 2002-2012. "Capítulo II:

De la teoría y el contexto". INÉDITO. Tesis de Doctorado en Geografía. Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- *CÔRREA, R. (1995) El espacio urbano. "Capítulo 3 ¿Quién produce el espacio urbano?".
- *GONZALEZ, S. (2012). "La geografía escalar del capitalismo actual". En: Revista Pegada. Vol. IX. N°189.
- *LIPIETZ, A. (1987). "Lo nacional y lo regional ¿Cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial? En: Revista Cuadernos de Economía.
- *ORTIZ, R.; SCHORR, M. (2009) "Dependencia tecnológica e industria trunca en la Argentina posconvertibilidad". En: Industrializar Argentina. N°10. Pp. 12 a 17.
- *RINCÓN PATIÑO, A. (2010) "La norma y la disputa por los usos de la ciudad". En: Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental –FDUA. Año 9. N°54. Belo Horizonte.
- *SANTOS, M. (2000) A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo.
- *TOMADONI, C.; BUFFALO, L. y BERTI, N. (2009) "Lógicas de configuración industrial: una propuesta teórico-metodológica de análisis. El caso del sector metalmecánico en Córdoba, Argentina" En: Actas del EGAL 09. Edición Egal. Montevideo, Uruguay.
- *VARESI, G. (2009) "La Argentina posconvertibilidad: Modelo de acumulación". En: Revista Latinoamericana de Economía Problemas del desarrollo. Vol. 41, N°161. Pp. 141 a 164.

La Economía social y el hábitat de producción social, como alternativas territoriales de autogestión comunitaria

Gómez Carrizo, Heliana
Miranda Gasull, Virginia

PALABRAS CLAVE
· Economía social
· Territorio
· Hábitat de producción social

Resumen / La reproducción de la vida en una sociedad capitalista ha sido usualmente teorizada como consumo de mercancías y entendida como subproducto automático de una acumulación que no reconoce sentidos exteriores a sí misma. Es decir que solo busca su propia reproducción, para lograr acumulación de riquezas, a través de la explotación y precariedad laboral de las personas.

Para poder contrarrestar las consecuencias de este modelo, surgen en Latinoamérica iniciativas de economía social y producción social del hábitat, desde la noción de entender al territorio como médula central e importante, para la satisfacción de necesidades colectivas de manera sustentable y sostenible. Desde esta noción se considera que la generación de actividades económicas asociativas y la construcción social del hábitat, desde lo local-comunitario, se presentan como alternativas de autogestión que buscan la reproducción ampliada de la vida humana de todas las personas que habitan un territorio determinado.

El objetivo del trabajo es mostrar iniciativas locales de autogestión, participación comunitaria y solidaria, que buscan la satisfacción de necesidades colectivas y familiares, sin producir acumulación de capital.

La investigación se encuentra en su etapa inicial y la zona de estudio, es el departamento Lavalle, ubicado al norte de la provincia de Mendoza, Argentina.

La metodología utilizada se basa en un modelo exploratorio-descriptivo y se utiliza como principales instrumentos, la técnica de análisis e interpretación de datos primarios y secundarios, el cruce de variables con perspectivas teóricas y el mapeo de construcción colectiva. Al ser una investigación en proceso, el alcance de las conclusiones es parcial.

GÓMEZ CARRIZO, HELIANA
Instituto de Cartografía Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
E - mail: helianagomez71@hotmail.com

MIRANDA GASULL, VIRGINIA
Instituto de Cartografía Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
E - mail: arq.vmiranda@gmail.com

Introducción

El modelo de acumulación capitalista, asociado históricamente a las nociones de crecimiento económico, producción y consumo, ha supuesto el incremento de la desigualdad social, la expoliación de la naturaleza y procesos de extractivismo, provocando el vaciamiento de territorios, cambios en el medio ambiente y la primacía del interés individual sobre el interés colectivo. Además la Expansión de "nuevas pautas culturales" y la apropiación de identidades territoriales.

La crisis del neoliberalismo ha dado lugar en América Latina al surgimiento de un profundo debate sobre las alternativas para el desarrollo de los pueblos.

La hipótesis que sustenta esta investigación, parte de entender al territorio, definido por Milton Santos (2000) como "la tierra más la población, es decir, una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece. El territorio es la base del trabajo, de la residencia, de los intercambios materiales y espirituales y de la vida, sobre los cuales él influye" (p.96-97).

Entendiendo al territorio como un todo, como un sistema, en el cual confluyen una dimensión material (suelo, aire, fauna, flora, etc) y una dimensión social (relaciones sociales, población, infraestructura, servicios, etc).Se plantea la necesidad de comprender al territorio, como principal articulador en la satisfacción de necesidades colectivas desde lo local, lo endógeno y comunitario.

Este articulo forma parte de una investigación más extensa enmarcada en dos instancias: por un lado de acuerdo a los temas de tesis doctoral de cada autora y por el otro, corresponde a un proyecto de investigación que viene siendo desarrollado desde el año 2009, formando parte desde el año 2012, titulado "Estrategia de complementación de la economía social, el mercado y el estado para un desarrollo territorial más equitativo y sostenible" (2011-2013). Por lo cual es una investigación que se encuentra en proceso.

La autogestión comunitaria del territorio enfocada en el hábitat de producción social y la economía social

Para comenzar hablar de autogestión, es necesario comprender al territorio como una construcción social en donde se instauran relaciones de poder que establecen diferentes lógicas al momento de habitar. Siguiendo a la autora Mabel Manzanal (2011), decimos que el "territorio es poder" y lo define como un ámbito de disputa, un ámbito espacial de imbricación de las múltiples relaciones de poder, donde se destaca la capacidad diferencial de los actores buscando su control o dominio. Esta búsqueda de dominio lleva implícito múltiples intereses de actores sociales, sean grupos, comunidades o sujetos individuales. Es aquí donde surgen modalidades diferentes al momento de satisfacer necesidades sociales. Al hablar de necesidades sociales, hacemos referencia a aquellas necesidades insatisfechas padecidas por comunidades de manera general, impidiendo su pleno desarrollo como ser social y colectivo.

Podemos diferenciar dos lógicas de autogestión: la pensada en relación a la demanda de recursos financieros y materiales al Estado, para lograr la satisfacción de necesidades

de manera articulada y por otro lado entendemos a la autogestión como la autonomía y empoderamiento de una comunidad en el manejo, apropiación y participación en el desarrollo pretendido para su territorio. Cuando nos referimos a apropiación, tomamos la propuesta categórica de Henri Lefebvre (1991), citado en Schneider & Peyré Tartaruga, que utiliza para explicar el desarrollo de la sociedad capitalista: espacios dominados y espacios apropiados. Por un lado, "los territorios apropiados serían aquellos utilizados, o apropiados, para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad. Así, los territorios apropiados posibilitarían una "apropiación" simbólica y de identidad, además de funcional, de esos espacios, por lo tanto, una apropiación que sólo puede tener inicio en el lugar de cada individuo. Por otro, los territorios dominados serían aquellos espacios transformados y también dominados, casi siempre cerrados". (Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga, 2006).

Esta forma de apropiación del territorio por parte de la comunidad que habita y satisface necesidades sociales de forma colectiva posibilita el surgimiento de la autogestión.

En este contexto, se plantea a la economía social como una alternativa para la producción y generación de trabajo autogestionado de manera asociativa, que prioriza la reproducción social de la vida, dejando de lado la lógica de acumulación y dominación capitalista de un territorio.

La economía social surge en la búsqueda de contrarrestar las consecuencias del modelo capitalista. Como así también desde las concepciones teóricas se la denomina como economía popular, economía del trabajo, entre otras. Aunque sus denominaciones teóricas y conceptuales difieran, su objetivo sigue siendo el mismo, generar estrategias económicas de forma asociativas, colectivas, comunitarias con primacía en los valores, vínculos sociales y el ser humano. La definimos como propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora y de autogestión "basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (…) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía". (Gabriela D'Ávila Schüttz, 2009, p. 37)

La producción social del hábitat es un recorte dentro de las modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores desposeídos. (Rodríguez, 2007). Esta modalidad se concibe partiendo de la conceptualización del hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social - cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso. (Ortiz, 2012, p. 31), siguiendo esta concepción es donde se entiende que el hábitat es mucho más complejo que la vivienda y su entorno.

Chardon (2010) entiende que "habitar es apropiarse del espacio, donde el ser humano

expresa que está construyendo su lugar, territorio y formas de vida para poderse identificar con ellos, sentirse parte y a la vez pertenecerles, enraizarse ahí y de igual forma proyectarse a partir de ahí. Por consiguiente, habitar no solamente tiene un significado espacial y material, sino también simbólico." (p.30).

Consideramos que la economía social y el hábitat de producción social en un territorio, posibilitan la autogestión, brindando un modelo alternativo de desarrollo territorial, priorizando como principal objetivo el ser humano dentro de comunidad para satisfacer sus necesidades sociales de manera colectiva.

El caso de estudio: Dpto. Lavalle, Mendoza

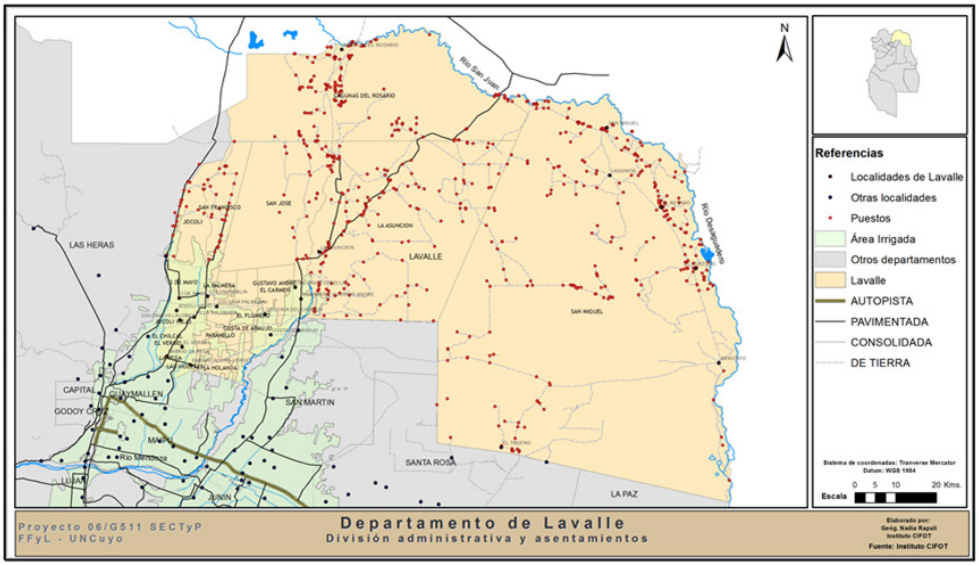
La zona de estudio fue determinada de acuerdo a un proyecto de investigación desarrollado desde el año 2009, del cual las autoras forman parte desde el año 2012 y profundizando en este tema desde medidos del 2013. El proyecto que motivo la iniciativa de estudio es titulado "Estrategia de complementación de la economía social, el mercado y el estado para un desarrollo territorial más equitativo y sostenible" (2011-2013). Este proyecto tenía como objetivo conocer sobre las formas de complementación entre la economía social y solidaria, la economía de mercado y el Estado, y su relación con el territorio.

El caso de estudio es el Departamento Lavalle, ubicado al norte de la provincia de Mendoza, Argentina. Sus límites son: al norte con la provincia de San Juan, al este con la provincia de San Luis, al oeste con el departamento de Las Heras y al sur con los departamentos de Santa Rosa, La Paz, San Martín, Maipú y Guaymallén . Posee una población de 35.895 habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, publicado por el INDEC.

La superficie aproximada es de 10.242 km2 representando el 6,8 % de la superficie provincial. La forma de organización del territorio presenta dos estructuras y dinámicas totalmente diferentes: la zona irrigada (el oasis) y la zona no irrigada, las que son producto no sólo de condicionantes físico-naturales sino de un proceso histórico, urbano y económico que lleva a la explotación de recursos e incremento de la aridez. Un 80% de su territorio corresponde a la planicie árida, conformada por una baja densidad poblacional por km^2, sus rigurosas características, han hecho que estas tierras sean conocidas como el desierto mendocino.

Es un departamento principalmente rural, el 71% de la población habita en zonas rurales (INDEC, 2010), con un pequeño centro urbano de 7.870 habitantes; su población presenta al menos un indicador de NBI (necesidades básicas insatisfechas) en más del 18% de los habitantes, el porcentaje más alto de la provincia con respecto a este indicador; un 6,5% de la población vive en condiciones de hacinamiento (más de 3 personas por cuarto), siendo el segundo departamento con las peores condiciones de hacinamiento de la provincia.

Mapa Departamento Lavalle, Mendoza, Argentina.



Fuente: Geógrafa Nadia Rapali, Instituto CIFOT, UnCuyo, 2012

Iniciativas locales de economía social y hábitat de producción social en el departamento Lavalle

Las organizaciones y prácticas enmarcadas en el campo de la economía social son diversas y heterogéneas y convergen a un espacio en el que las experiencias se complementan recíprocamente, se enriquecen unas con otras. Entre ellas se enmarcan: organizaciones sociales de base, nuevos movimientos sociales, movimientos campesinos, experiencias que llevan adelante nuevos modos de producción, asociación de trabajadores, economía popular, prácticas autogestivas, cooperativismo, estrategias de desarrollo local, economía alternativa, movimiento ecológico, microempresas familiares, artesanía popular y empresas recuperadas por los trabajadores.

En departamento Lavalle se vienen desarrollando algunas iniciativas locales de ES y HPS. Se seleccionaron dos casos con modalidades diferentes de trabajo, pero con finalidades similares.

- **Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Lavalle – UST**

La UST surge en el año 2001 en Jocolí, departamento de Lavalle. La crisis que atravesaba el país en el comienzo del nuevo milenio fue el contexto oportuno para que personas del campo y la ciudad decidieran conformar esta organización con la expectativa de poder acceder a la tierra para vivir y cultivar en ella. La UST es una organización de base, integrada por obreros rurales, puestero y crianceros, que funciona a través de grupos de bases, núcleos de familias que se organizan en

distintas comunidades de la provincia, desde el norte al sur y desde la cordillera al Río Desaguadero. Su finalidad es mejorar las condiciones de vida en el campo, para los que viven o para los que quieran vivir en el campo. Por esos entre sus objetivos principales está la Soberanía Alimentaria y la Reforma Agraria, que tienen que ver con que las personas que viven en el campo lo puedan hacer dignamente, y que puedan tener la posibilidad de acceder a los recursos para poder hacerlo, y en esto no hablamos sólo de dinero, sino de la tierra, del agua, de las herramientas, de lo que se necesita para poder producir, es fundamental. Se encuentra organizada por áreas de trabajo, según temas y necesidades de las diferentes comunidades, que son transversales a todos los grupos de bases. Las áreas son las siguientes:

Agua, Tierra y Derechos Humanos: trabaja todos los conflictos que surgen en relación a la propiedad de las tierras. Podría decirse que el área trabaja dos conflictos, principalmente: en la zona del secano, la problemática de la apropiación de tierras de puesteros y, en la zona bajo riego, el problema del acceso al agua, que a la vez compete al Departamento de Irrigación y otros organismos que administran el recurso.

- Producción y comercialización: es un equipo grande integrado por personas de la mayoría de los grupos de base. Se trabaja sobre aspectos productivos.
- Formación: trabaja el tema de alfabetización, la Escuela Campesina, distintos espacios de formación a nivel local y nacional, por ejemplo: encuentros de formación y poder, de producción y poder e historia del modelo productivo de Mendoza.
- Prensa y comunicación: trabaja la radio FM Tierra Campesino que funciona en la sede Jocolí de la organización; en la revista El grito cuyano, boletines de circulación interna, vinculaciones con el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) que tienen también equipos que trabajan a nivel nacional. Por lo tanto hay todo un trabajo de coordinación con los espacios nacionales.

- **Pueblo Huarpe**

En la actualidad, la comunidad originaria que habita en el departamento de Lavalle representa el 90% del pueblo indígena de la provincia. El Pueblo Huarpe está constituido por catorce (14) comunidades, de las cuales once (11) de éstas, se encuentran en la zona de estudio. Estos datos son arrojados por el Ministerio de Salud en el Proyecto de Funciones Esenciales de la Salud Publica, Plan de Acción para Pueblos indígenas Provincia de Mendoza (2009/2010, p.2)

Según Lobos (2004) "las comunidades originarias se organizaron desde el año 1998 principalmente por el apoyo de la Iglesia, maestros albergados y funcionarios comprometidos. Dicha división responde a la organización del pueblo Huarpe alrededor de escuelas albergues e iglesias existentes en el lugar. "(p.14-17)

Las comunidades están reconocidas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en el marco de la Ley Nacional Nº 23.302 de 1985 y la Ley Provincial Nº 6.920 del 2001 que reconoce la preexistencia étnica cultural del pueblo Huarpe Milcallac. Cada comunidad tiene su personería jurídica aprobada por el Consejo de Participación

Indígena (CPI) y cuentan con un estatuto propio. Los mandatos de los presidentes son por el periodo de 2 años, elegidos mediante votación por los miembros de la comunidad que se encuentran inscriptos en el estatuto.
Entendemos que las comunidades han producido su hábitat desde una lógica de la necesidad, a través de la organización familiar y con sus propios recursos han autoconstruido sus viviendas, servicios e infraestructura. Este proceso social se ha desarrollado tras generaciones, denotando en una particular forma cultural y social de satisfacer sus necesidades de habitar.
Las comunidades conciben a su territorio como medio y mediación del habitar, ya que en estos desarrollan su existencia. Habitan de forma permanente, llevando a cabo sus actividades productivas, sus usos, costumbres y tradiciones, es decir reproduciendo social, económica y políticamente su vida. Son un claro ejemplo provincial de la producción social del hábitat.
La producción social del hábitat se encuentra en proceso de organización social al interior de las comunidades en la demanda al Estado provincial-municipal de un programa habitacional que contemple sus características particulares en los modos de habitar y apropiarse del territorio. Esta situación se refleja en los acontecimientos sucedidos a inicio de este año (febrero 2014) donde la situación habitacional se volvió critica producto de fuertes inundaciones que causaron la pérdida total de viviendas que eran precarias, además que la mayoría de la población sufrió de goteras, infiltraciones y deficiencia estructural, potenciadas por el exceso de lluvia. El estado provincial-municipal actuó de forma lenta, resolviendo la necesidad habitacional crítica de manera asistencial y sin medidas a largo plazo. Esto promovió el deseo de realizar un proyecto habitacional estructural que garantice y mejore las condiciones del hábitat de la población del secano, buscando la articulación entre el poder de autogestión que vienen desarrollando las comunidades y la capacidad ejecutora que tiene el Estado.
Quien posee el dominio y el título de la tierra puede acceder a planes o programas de financiamiento para la construcción de su vivienda. Quienes no poseen la tierra, como es el caso actual de las comunidades, quedan excluidos de las políticas habitacionales, u obligados a trasladarse a otros sectores donde la política habitacional se esté ejecutando. La misma disputa de poder se establece entre la provisión de infraestructura, equipamiento, etc, la cual pone en evidencia los enfrentamientos por la omisión del Estado, que actúa como fuerza reproductora de exclusión y desposesión de derecho a habitar.
Esta noción de hábitat comparte con la economía social, las características de autogestión, participación comunitaria y construcción colectiva.

Conclusiones

Existen actores que promueven acciones colectivas para movilizar las condiciones de hábitat y estrategias económicas, como los pueblos originarios (11 reconocidos con

personería jurídica), la Unión de Trabajadores Sin Tierras, cooperativas de trabajo, entre otros.

El trabajo con la comunidad y los actores económicos involucrados permite determinar que si bien se trata de un territorio marginal debido a las limitantes existentes, también se observa como atributo la satisfacción y resolución de conflictos de forma colectiva y comunitaria, condición importante para la integración territorial. Esto se presenta como una potencialidad en la construcción de alternativas, como la economía social.

En cuanto a la producción social del hábitat, la comunidad de Asunción se encuentra gestionando un proyecto para poder lograr construir de forma colectiva sus viviendas, con el uso de materiales autóctonos del lugar, como lo es la tierra cruda.

Siguiendo a los autores José Luis Coraggio y Franz Hinkelamert que la reproducción de la vida en una sociedad capitalista ha sido usualmente teorizado como consumo de mercancías y acumulación desmedida como único sentido de la vida de las personas. Por lo cual, se toma como base la noción de reproducción ampliada de la vida humana que plantea José Luis Coraggio (2008), donde supone que la acumulación de capital debe estar subordinada a la reproducción igualitaria de la vida, donde es necesario establecer otro tipo de unidad entre la producción (como medio) y la reproducción (como sentido), esto implicaría modelos económicos no economicistas que consideren otra relación jerárquica entre los equilibrios necesarios para la vida.

Las actividades que se vienen desarrollando de forma colectiva y autogestionada son los principales elementos potencializadores de una futura economía social y un hábitat de producción social, que acompañe las lógicas territoriales de la comunidad. Entendiendo que la lógica de sistema capitalista dentro del territorio no sería ni la adecuada ni la aceptada, a pesar de que emplean mano de obra barata para diferentes actividades de la zona en oasis u otras provincias, aprovechándose de la necesidad de subsistencia familiar y satisfacción de necesidades básicas.

Apoyar la propiedad colectiva como demandan, promover la autogestión de trabajo, no solo de forma familiar, sino también colectiva, tratando de rescatar valores sociales inculcados desde sus ancestros, satisfacer sus necesidades en base a la lógica de su forma de vida y territorio, son ejes centrales para la consolidación de otra economía y un desarrollo territorial sostenible.

Bibliografía

- Bocco, Adriana (2005). Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el departamento de Lavalle, provincia de Mendoza. Estrategia del desarrollo Rural para la Argentina. Documento de trabajo, RIMISP p.1-143
- Coraggio, José Luis (2008). La Economía Social desde la periferia Contribuciones latinoamericanas. Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- Chardon, Anne-Catherine. (2010). Reasentar un hábitat vulnerable: teoría versus praxis. Revista INVI. Versión On-line ISSN 0718-8358, 30, 17-75.

• Gudiño de Muñoz, M. Elina (2013) Estrategia de Complementación de la economía social, el mercado y el estado para un desarrollo territorial más equitativo y sostenible. Proyecto de Secretaria de Ciencia, Técnica y Posgrado, Un Cuyo, Mendoza. Año 2011-2013.
• Hintze, Susana (2010). La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Editorial CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
• Lobos, Nicolás. (2004) Para pensar la identidad cultural en el desierto de Lavalle. Revista Confluencia, año 1, número 4, (p.2-5, 14-17) ISSN 1667-6394. Mendoza, Argentina.
• Miranda, Virginia; Gómez Carrizo, Heliana (2013) "Habitar en el norte de la provincia de Mendoza" Tierras Secas de conflictos hídricos y territoriales. Publicación Congreso Alas Chile. Santiago de Chile.

Consideraciones sobre el circuito superior de la economía urbana: los bancos y el acceso a los productos financieros en Argentina

Parserisas, Derlis Daniela

PALABRAS CLAVE
· Reestructuración productiva
· Regulación
· Trama productiva

Resumen / Las divisiones territoriales del trabajo que coexisten en las ciudades pueden ser pensadas como dos circuitos de la economía urbana –un circuito superior, con su porción marginal, y un circuito inferior- que se diferencian por los grados de tecnología, capital y formas de organización.

Los bancos pertenecen al circuito superior y actúan "Como trazo de unión entre la economía urbana local y el escalón económico superior" (Santos, 1975, 1979, p.67). Por eso este circuito tiene la capacidad de una "macroorganización del espacio" (Santos, 1975, 1979, p.219). Los bancos como actores principales permiten reconocer el circuito superior con su capacidad de organizar el territorio en grandes escalas, considerando la formación socioespacial nacional y al mismo tiempo la organización en el ámbito urbano. En el periodo actual las variables dominantes de la época -la información y las finanzas- alcanzan una difusión cada vez mayor junto con los sistemas técnicos instalados en el territorio. La presencia de estas variables se encuentra en las estrategias que utilizan los bancos para ofrecer sus productos y servicios financieros, por ejemplo en las publicidades que realizan.

El objetivo del trabajo es analizar la forma en que los bancos, como actores del circuito superior, desarrollan estrategias de difusión de sus productos financieros. Se examinan aspectos específicos: la evolución de la cantidad de titulares de tarjetas de crédito, el volumen de dinero destinado a préstamos en el sistema financiero argentino, reflexionando también sobre cuáles son los principales bancos, públicos y privados, que se destacan en la oferta de estos productos.

Como metodología se utilizan fuentes de información secundaria basadas en trabajos académicos escritos sobre el sistema bancario argentino y latinoamericano, y también se emplean series estadísticas del Banco Central de la República Argentina, la Asociación de Bancos de Argentina y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

PARSERISAS, DERLIS DANIELA
CONICET, Centro de Investigaciones Geográficas
Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS)
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
Argentina
E - mail: dparserisas@fch.unicen.edu.ar

Introducción

El objetivo del trabajo es analizar la forma en que los bancos, como actores del circuito superior, desarrollan estrategias de difusión de sus productos financieros. Se examinan aspectos específicos: la evolución de la cantidad de titulares de tarjetas de crédito, el volumen de dinero destinado a préstamos en el sistema financiero argentino, reflexionando también sobre cuáles son los principales bancos, públicos y privados, que se destacan en la oferta de estos productos.

Como metodología se utilizan fuentes de información secundaria basadas en trabajos académicos escritos sobre el sistema bancario argentino y latinoamericano, y también se emplean series estadísticas del Banco Central de la República Argentina, la Asociación de Bancos de Argentina y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se reflexiona sobre los sistemas técnicos instalados en el territorio y las variables dominantes del periodo: la información, las finanzas y la tecnociencia. Luego se analiza cómo ha sido la expansión territorial de las redes bancarias y la difusión de productos financieros en Argentina, tales como tarjetas de crédito y préstamos, considerando el periodo comprendido entre la reforma financiera del año 1977 hasta la actualidad. En la tercera parte, se presentan algunas reflexiones sobre el papel de la publicidad y su influencia en el consumo de productos financieros. Finalmente se exponen las consideraciones finales del trabajo y la bibliografía consultada.

Los sistemas técnicos en el territorio y las variables dominantes del periodo: información, finanzas y tecnociencia

La globalización entendida como proceso y como periodo, iniciada luego de la Segunda Guerra Mundial, se expresa en el espacio geográfico a través de lo que Santos (2000a) denomina medio técnico-científico-informacional. En otras palabras, es la ciencia que, "dominada por una técnica marcadamente informacional, aparece como un complejo de variables que comanda el desarrollo del periodo actual" (Santos y Silveira, 2001, p.21).

Para Harvey (2000, 2004, p.81) la globalización es entendida incluso como "una nueva fase de exactamente ese mismo proceso intrínseco de producción capitalista del espacio" y lo define como un proceso de producción de desarrollo temporal y geográfico desigual. Al considerarla como una forma de producción capitalista, Santos (2000b, p.23) también explica que "la globalización es, de cierta forma, el ápice del proceso de internacionalización del mundo capitalista [...]. Hacia finales del siglo XX el sistema técnico es presidido por las técnicas de la información, que pasaron a ejercer un papel de enlace entre las demás técnicas, asegurando al nuevo sistema técnico una presencia planetaria".

Ello hace posible que las variables clave del periodo se vuelvan dominantes: "las finanzas, la información, la técnica y la ciencia" que logran su difusión y un alcance

mayor gracias a las posibilidades que ofrecen los sistemas técnicos instalados en el territorio (Silveira, 2009, p.66).

Esos sistemas técnicos, integrados por los objetos y las acciones vinculadas a éstos, "comprenden formas de producir energía, bienes y servicios, formas de relación entre los hombres, formas de información, formas de discurso e interlocución. [...] Una de las características destacadas del sistema actual, comparado con los anteriores, es la rapidez de su difusión" (Santos, 2000a, p.150-151).

De esa manera, la técnica informacional, junto a los nuevos sistemas técnicos, contribuye a la expansión de la fracción financiera del capital cuyo protagonismo actual depende "de la difusión de innovaciones tecnológicas que permiten la aceleración de los flujos de información y de la elevación en los niveles de abstracción en los mecanismos de control de las actividades económicas" (Ribeiro, 2005, p.104-105). Es la internacionalización del capital, en sus diferentes formas, la que explica el protagonismo de las finanzas y su difusión cada vez más rápida a escala planetaria y en los territorios nacionales y en las ciudades.

Hoy esa dinámica está signada por la aceleración, ya que los sistemas técnicos actuales posibilitan la instantaneidad de la información y del dinero en los diferentes puntos del planeta. Para Santos (2000b, p.38) se trata de los dos factores constitutivos de la globalización, cuando se refiere a "la forma en que la información es ofrecida a la humanidad y la emergencia del dinero en estado puro como motor de la vida económica y social".

Esos procesos del periodo también se explican en el contexto de la liberalización y la desregulación de las finanzas. "Cuando nos referimos a las finanzas estamos considerando como tales el tipo de moneda, el endeudamiento, los créditos, los intereses; y sus actores concretos como los bancos, las financieras y demás prestadores vinculados a este tipo de actividades" (Contel, 2006, p.1). Se trata, en palabras de Chesnais (2009, p.81) de "las instituciones especializadas en la centralización del dinero "inactivo" en busca de colocación en préstamos o títulos, es decir los fondos de pensión [...] las grandes compañías de seguros y los grandes bancos [...] que permiten valorizar el dinero convertido en capital bajo la forma de intereses".

Dias (2009, p.10) analiza ese protagonismo de las finanzas y señala que: "globalización financiera y financierización global son expresiones creadas para designar el conjunto de cambios que, en las últimas décadas, configuran un mundo en el cual la lógica de las finanzas ha marcado prácticamente todos los campos de la vida social, o sea, una financierización que no procede solamente de la acción de los tradicionales capitales bancarios". Esas transformaciones son definidas, de acuerdo a Chesnais (1999, p.20), bajo la expresión de mundialización financiera que: "designa las interconexiones muy estrechas entre los sistemas monetarios y los mercados financieros nacionales [...]. La liberalización externa e interna de los sistemas nacionales, anteriormente cerrados y compartimentados, permitió la aparición de un espacio financiero mundial".

Sin embargo resulta pertinente considerar la idea que sostienen Dias, et. al. (2011, p.1) cuando indican que: "los cambios económicos, tecnológicos, normativos, políticos

y espaciales están articulados en un solo conjunto interdependiente, resultante del encuentro entre la internacionalización de las finanzas y los determinantes internos a cada Estado Nación (históricos, geográficos, económicos, organizacionales y políticos)". Es la formación socioespacial, como mediación entre el lugar y el mundo, la que permite comprender los cambios, el entendimiento dialéctico de la realidad y la totalidad. Es una categoría teórica que "solamente existe gracias a dos aspectos concretos que permiten tener en cuenta la especificidad de cada sociedad (su evolución particular, la situación actual, las relaciones internas y externas) tomada como una realidad históricamente determinada, con una base territorial" (Santos, 1978, 1990, p.209).
Desde esa perspectiva nos aproximaremos a la organización del sistema financiero en Argentina. Pensamos que las finanzas son un contenido del territorio y también constituyen una división territorial del trabajo que pertenece al circuito superior de la economía en las ciudades. Este circuito tiene la posibilidad de organizar el territorio en diferentes escalas a través de las acciones de sus actores concretos, por ejemplo, los bancos. Un modo de comprender algunos aspectos en que se organiza y funciona ese circuito superior es a través de la difusión progresiva de las finanzas en base a la oferta de productos financieros como pueden ser los préstamos personales y las tarjetas de crédito. Analizaremos esos aspectos junto a los procesos de expansión territorial de la red de filiales bancarias y su concentración más densa en ciudades de la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.

La expansión territorial de las redes bancarias y la difusión de productos financieros en Argentina

Desde 1977, año en que se implementó la reforma del sistema financiero argentino, hasta la actualidad, la regulación de la actividad financiera argentina fue evolucionando en forma conjunta con las circunstancias económicas, políticas y comerciales del plano internacional.
Según la Ley de Entidades Financieras Nº 21.526, el Banco Central clasifica a las entidades del sistema financiero en entidades bancarias y no bancarias. Las entidades bancarias comprenden a los bancos públicos (provinciales y nacionales) y los bancos privados que pueden ser: locales de capital nacional, locales de capital extranjero y bancos privados cooperativos.
Si analizamos la existencia territorial del total de bancos desde 1977, la situación comenzó a ser diferente luego de la reforma financiera de los años setenta porque "se produjeron una serie de fusiones de cajas y sociedades de crédito para consumo a la vez que otras se transformaron en compañías financieras y bancos" (Cibils y Allami, 2010, p.123).
Como consecuencia de estos procesos, en la Tabla 1 puede observarse que entre 1977 y 1984 se produjo un incremento importante de la cantidad de bancos, específicamente de bancos privados que pasó de 85 a 174 entidades. Asimismo se redujo de manera significativa el número de entidades no bancarias durante el mismo periodo, que pasó de 604 a 150 entidades.

Desde el año 1984 en adelante, la cantidad de bancos y entidades no bancarias comienza a reducirse. Estas transformaciones del sistema financiero, que muestran la reducción general en la cantidad de entidades, se explican por los procesos de privatizaciones y fusiones de entidades financieras que se profundizaron en la década de 1990, lo cual también estuvo acompañado de una fuerte extranjerización del sistema.

De esta manera, se puede observar que para el año 2000 el sistema financiero argentino presenta 89 bancos y 24 entidades no bancarias.

Luego del año 2000 el número de entidades del sistema financiero continúa disminuyendo, y presenta para abril de 2014, 65 bancos y 16 entidades no bancarias.

Tabla 1: total de entidades del sistema financiero argentino, 1977-2014

Entidades financieras	Número de entidades financieras al 31 de diciembre de:											
	1977	1980	1984	1991	1995	2001	2003	2005	2010	2012	2013	2014 (abril)
Bancos	119	213	210	167	135	84	75	71	64	65	66	65
Bancos Públicos	34	34	36	35	33	13	15	13	12	12	12	12
Bancos Públicos Nacionales	sd	sd	sd	sd	sd	2	5	3	2	sd	sd	sd
Bancos Públicos Provinciales Municipales	sd	sd	sd	sd	sd	11		10	10	sd	sd	sd
Bancos Privados	85	179	174	132	102	11	10	58	52	53	54	53
Bancos locales de capital nacional	sd	sd	sd	sd	sd	32	31	34	32	33	34	33
Bancos privados cooperativos	sd	sd	sd	sd	sd	2	2	1	sd		sd	
Bancos locales de capital extranjero	sd	sd	sd	sd	sd	21	13	12	11	11	11	11
Bancos Sucursales de Entidades Financieras del Exterior	sd	sd	sd	sd	sd	16	14	11	9	9	9	9
Entidades no bancarias	604	256	150	47	31	22	21	18	16	16	16	16
Cantidad total de entidades	723	469	360	214	166	106	96	89	80	81	82	81

Fuente: Elaboración propia en base a: Información de Entidades Financieras, Banco Central de la República Argentina (2001, 2010, 2013, 2014) y Cibils y Allami (2010).

Con respecto a la evolución del sistema financiero, durante la década de los noventa, se redujo el número de entidades pero no de filiales. El proceso de expansión financiera, reflejado en el aumento del número de filiales bancarias, podemos vincularlo al proceso de modernización del territorio nacional y a los nuevos sistemas técnicos instalados.

Por ejemplo durante los años noventa: "el equipamiento moderno del territorio abarca también las telecomunicaciones con la expansión de los soportes territoriales [...]. Justamente con la expansión de las redes de líneas telefónicas (48,86% entre 1990 y 1993) podríamos indicar la llegada de innovaciones técnicas y, dentro de ellas, las producidas por diferenciación interna, como el fax y el teléfono celular, que permiten la ampliación funcional y territorial de la utilización de las líneas telefónicas" (Silveira, 1999, p.140).

Estas son algunas de las características y posibilidades que ofrece el medio técnico-científico-informacional por medio de las cuales se advierte la eficacia de las acciones implementadas por el sistema financiero durante el periodo. En relación a esto, Contel (2006, p.154) explica que:

"Es justamente esa nueva realidad técnica "informacional", conjugada con la unificación normativa de los países, que hace aumentar aún más la importancia de las instituciones financieras en el mundo actual [...]. El hecho es que las nuevas técnicas de la información alteran el alcance y las velocidades de desplazamiento de flujos financieros, con repercusiones bastante sensibles para la organización del espacio geográfico".

No obstante esta modernización del territorio, algunos años más tarde tuvo lugar una reducción del número de filiales bancarias y no bancarias (periodo 2001-2004), lo cual también coincide con la reducción general en el número de entidades financieras después de la crisis social, política y económica que atravesó el país en el año 2001 (ver tabla 2).

Luego, desde el año 2005 hasta la actualidad el crecimiento del número de filiales bancarias en el país es significativo, ya que observamos un aumento que continúa cada año hasta llegar a las 4225 filiales de bancos en el país en abril de 2013.

Tabla 2: Evolución del número de filiales de entidades financieras, total del país, 2001-2013

		Número de filiales al 31 de diciembre de:									
		2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013 (abril)
Entidades financieras	Bancos	4201	3867	3769	3779	3824	3879	3901	3959	3984	4225
	Entidades no bancarias	72	58	53	100	99	110	108	108	80	82

Fuente: Elaboración propia en base a: Información de Entidades Financieras. Banco Central de la República Argentina (2010, 2013).

Sin embargo, a pesar del incremento de filiales de bancos en el territorio nacional, la

red bancaria expresa una concentración territorial en las provincias que tienen una mayor proporción de Población Económicamente Activa (ver tabla 3). A su vez, la red presenta la mayor cantidad de filiales en dos jurisdicciones políticas: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires que son las que concentran el 49% del total de filiales bancarias el país.

Tabla 3: Localización de filiales bancarias, según provincias y Población Económicamente Activa, Argentina, abril de 2013

	Número de filiales bancarias	PEA	Densidad (número de efectivos de la PEA por filial bancaria)
Provincias			
Buenos Aires	1285	6.040.347	4700
Capital federal	788	1.433.372	1819
Santa Fe	439	1.275.472	2905
Córdoba	432	1.351.822	3129
Mendoza	153	662.621	4330
Entre Ríos	127	449.306	3537
La Pampa	108	134.313	1243
Chubut	94	175.716	1869
Neuquén	94	201.696	2145
Corrientes	84	317.489	3779
Tucumán	78	503.494	6455
Rio Negro	70	235.482	3364
Misiones	64	337.450	5272
Chaco	60	332.299	5538
Salta	58	393.235	6779
Santiago del Estero	52	264.452	5085
San Luis	45	156.167	3470
Santa Cruz	40	87.144	2178
San Juan	35	245.658	7018
Jujuy	31	228.812	7381
La Rioja	25	111.146	4445
Catamarca	23	122.494	5325
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	22	46.627	2119
Formosa	18	158.169	8787
Total del país	4225	15.264.783	3612

Fuente: Información de Entidades Financieras, Banco Central de la República Argentina (2013) e INDEC (2001).

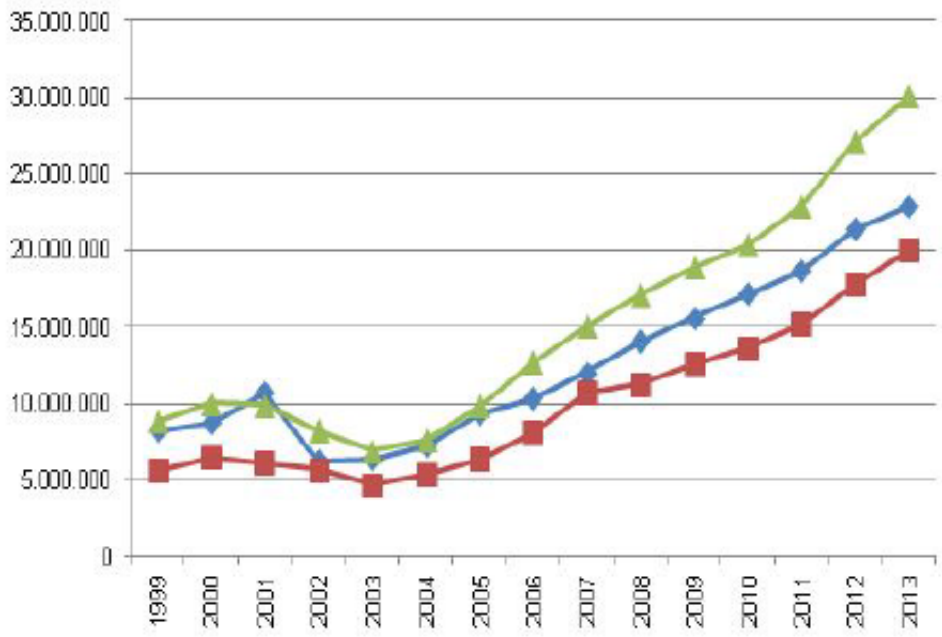
Existe una concentración territorial de las filiales de bancos y asimismo, desde 1977 hasta la actualidad, tiene lugar una centralización del capital bancario en una menor cantidad de entidades bancarias. Ello se explica por el marcado proceso de extranjerización del sistema que implicó la llegada de bancos de capitales extranjeros que se sumaron a los bancos públicos y privados de capitales locales. Las formas de ingreso del capital extranjero bancario fue por procesos de: adquisiciones totales o parciales de bancos ya existentes, como en el caso del Banco Santander, de origen Español que cuando llegó al país adquirió el 51% del capital social del Banco Río de la Plata; o el Banco Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC) de capitales británicos, que adquirió el 100% del Banco Roberts. Otra situación se dio por medio de fusiones, como lo hizo el Banco Bilbao Vizcaya (BBV), de origen español, cuya expansión en el territorio argentino fue a partir de la fusión del Banco Francés del Río de la Plata, controlado por el BBV, con el Banco de Crédito Argentino. Otra forma de expansión del capital extranjero ha sido aumentando la red de filiales ya existentes en el territorio nacional, como fue el caso del Bank Boston de Estados Unidos (Freitas y Prates, 2000, p.64).
Las transformaciones normativas, políticas y económicas modificaron la estructura organizacional y espacial del sistema bancario. También dieron lugar al protagonismo creciente de las finanzas a través de la difusión de productos y servicios financieros cada vez más presentes, aunque ello no signifique que sean indispensables en los consumos de la vida cotidiana. De esa manera, una de las formas en que las finanzas se expanden social y territorialmente es a través de la oferta y el consumo de préstamos personales y de tarjetas de crédito.

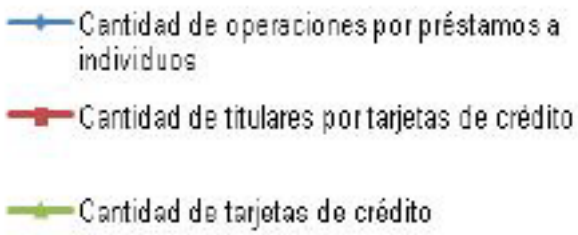
La circulación del capital en su forma dinero: el consumo de préstamos personales y de tarjetas de crédito

En el periodo actual la información y las finanzas están presentes en las estrategias que utilizan los bancos para ofrecer sus productos y servicios financieros. Por ejemplo la información la encontramos en las publicidades de bancos y de entidades financieras que brindan, entre otros productos, préstamos de dinero en efectivo y tarjetas de crédito. De esta manera, la circulación y la reproducción del capital en forma de dinero no sólo se garantiza por su fluidez en estado líquido, accediendo a un préstamo, sino también creando las posibilidades de consumo mediante financiamiento, como puede ser a través de tarjetas de crédito.
El gráfico 1 expresa las cantidades totales de operaciones por préstamos a individuos, titulares de cuentas y tarjetas de crédito adicionales, para el total de bancos de Argentina durante el período 1999-2013.
Podemos advertir que en el año 1999 la cantidad de operaciones por préstamos

(8.265.013) era casi similar a las tarjetas de crédito disponibles (8.801.702). Los valores más bajos para ese año correspondían a la cantidad de titulares de tarjetas, que en ese momento eran 5.636.121. Igualmente esa variable fue en aumento pero en una proporción menor con respecto a las otras dos. Lo cual se explica porque una cuenta individual puede tener un titular y, además, extensiones hacia otros usuarios; así la cantidad de tarjetas de crédito adicionales puede ser mayor a la cantidad de titulares.
La crisis del año 2001 afectó el comportamiento de estas variables, ya que esos valores comenzaron a disminuir. Hacia el año 2003 empezó una recuperación de las operaciones por préstamos y, para el año siguiente, las tarjetas de crédito también experimentaron tendencias en aumento. Por ejemplo, si consideramos la cantidad de operaciones del año 2009 con respecto a las del año 1999, las operaciones por préstamos se incrementaron en un 188% y la cantidad de tarjetas en un 214%.
En diciembre del año 2013, la cantidad de operaciones por préstamos era de 22.846.469, la cantidad de titulares por tarjetas de crédito era de 20.042.475, siendo 30.037.736 la cantidad de tarjetas de crédito adicionales utilizadas en el sistema bancario argentino.

Gráfico 1: cantidad de operaciones por préstamos a individuos, cantidad de titulares y tarjetas de crédito, total de bancos de Argentina, 1999-2013





Fuente: información de entidades financieras, BCRA, 2002, 2005, 2010, 2011, 2014

Si analizamos el comportamiento del volumen de dinero destinado a préstamos, de acuerdo al tipo de banco público o privado (de capital nacional o de capital extranjero) observamos situaciones bien diferentes. Por ejemplo en el informe del ranking de bancos de la Asociación de Bancos de la Argentina, para el mes de febrero de 2014, considerando la cantidad de préstamos totales, el Banco de la Nación Argentina ocupa el primer lugar, al destinar un monto de 115.548,6 millones de pesos para préstamos, lo cual representa una participación del 20,5% en el total del sistema bancario. El segundo lugar del ranking lo ocupa el Banco Santander Río S.A., (privado de capital extranjero) que destina 46.230,9 millones de pesos, con una participación del 8,2%; mientras que el tercer lugar lo ocupa un banco público: el Banco de la Provincia de Buenos Aires, destinando 44.231,8 millones de pesos, con una participación del 7,9%.

Advertimos una brecha importante, en cuanto al volumen de dinero destinado a préstamos, entre el primero y el segundo banco del ranking. Además de que ello expresa que una proporción importante del volumen de dinero para préstamos es administrada por el banco público más grande del país.

El comportamiento del préstamo según el tipo de banco podría corresponderse con la cantidad y con la forma en que se distribuyen las filiales. Por ejemplo, si consideramos la situación del Banco de la Nación Argentina (primero en el ranking de filiales), posee 632 filiales distribuidas en el territorio nacional, de las cuales 183 filiales (30%) se localizan en la provincia de Buenos Aires. De esa manera es probable que una proporción significativa del volumen de dinero destinado a préstamos se concentre en esa provincia.

Si nos referimos a la cantidad de tarjetas de crédito adicionales la situación es distinta. Advertimos que el primer lugar en el ranking lo ocupa un banco privado de capital nacional: el Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. que posee 4.547.824 tarjetas, lo que representa una participación del 15,1% en el sistema bancario. En el segundo lugar aquí también se mantiene el Banco Santander Río S.A. con 3.983.964 tarjetas, seguido del BBVA Banco Francés S.A., el Banco Macro S.A. y el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

El Banco de la Nación Argentina ubicado en el sexto lugar, con 1.858.534 tarjetas, tiene una participación relativa de 6,2% (ver tabla 4).

Tabla 4: Ranking de los 10 primeros bancos del sistema financiero argentino, según préstamos totales, sucursales y cantidad de tarjetas de crédito, febrero de 2014

	Nombre del Banco	Préstamos Totales			Sucursales			Cantidad de tarjetas de crédito		
		Ubica-ción	Monto	Partici pación	Ubica-ción	Cant idad	Participa -ción	Ubicación	Cantidad	Participa ción
		Feb. 2014	millones de pesos	%	Feb. 2014		%	Dic. 2013		%
1	BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	1	115.548, 6	20,5	1	632	14,6	6	1.858.534	6,2
2	BANCO SANTANDER RIO S.A.	2	46.230,9	8,2	4	337	7,8	2	3.983.964	13,2
3	BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	3	44.231,8	7,9	3	342	7,9	5	2.103.017	7,0
4	BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S.A.	4	41.394,5	7,4	5	261	6,0	1	4.547.824	15,1
5	BBVA BANCO FRANCÉS S.A.	6	35.513,9	6,3	7	245	5,6	3	2.648.187	8,8
6	BANCO MACRO S.A.	5	35.591,8	6,3	2	400	9,2	4	2.298.483	7,6
7	HSBC BANK ARGENTINA S.A.	8	23.181,1	4,1	10	139	3,2	7	1.471.383	4,9
8	BANCO CREDICOOP Coop. Ltdo.	10	18.613,1	3,3	6	254	5,9	10	984.679	3,3
9	BANCO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	7	26.041,6	4,6	20	61	1,4	21	377.256	1,2
10	BANCO PATAGONIA S.A.	9	19.372,3	3,4	8	173	4,0	12	807.660	2,7

Fuente: Informe de la Asociación de Bancos de Argentina (2014)

El objetivo del crédito personal "es permitir que todo el mundo, si bien en grados diferentes, participe de un consumo de tipo moderno continuando con los consumos corrientes, cotidianos e incomprensibles. Y es a esos últimos que se aplica el crédito personal, tanto para las clases pobres como para las clases medias" (Santos, 1975, 1979, p. 188). En el periodo actual la diversidad de servicios y productos financieros es cada vez mayor, porque existe claramente una expansión del consumo en el territorio,

incentivado también por la publicidad, que se vincula a un aumento de la demanda.
A pesar de la expansión y el acceso al crédito personal, se puede advertir que las tasas de interés de los préstamos personales son las más elevadas en relación a otros tipos de préstamos que se pueden solicitar en el sistema financiero. Esa variable permite reconocer una de las formas en que se fortalece el circuito superior a partir de las acciones que realizan los bancos.
Por ejemplo, durante el periodo 2003-2009, si se analizan las tasas de interés, se observa que a partir del año 2003 los valores comienzan a disminuir, luego es en el año 2008 donde se registran los niveles más elevados en todos los tipos de préstamos del sistema financiero. Esto se da principalmente en tarjetas de crédito y en préstamos personales. Durante el año 2009 todas las tasas de interés disminuyen, excepto en el caso de los préstamos personales que aumentan hasta 31,6%. (Ver tabla 5).
Tabla 5: Tasas de interés por préstamos en pesos, en porcentajes nominales anuales, Argentina, 2003-2009

Tipo de préstamo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adelantos en cuenta corriente	23,5	14,3	18,0	16,8	19,0	27,9	21,4
Documentos a sola firma	10,9	10,7	11,5	12,9	17,0	26,0	16,0
Hipotecarios	13,7	11,5	11,6	11,7	12,4	16,2	15,5
Prendarios	16,2	11,7	9,9	11,1	15,5	21,0	18,3
Personales	33,3	28,9	26,8	25,5	27,5	30,2	31,6
Tarjetas de crédito	36,5	26,7	24,9	24,6	27,7	35,4	32,3

Fuente: Asociación de Bancos de la Argentina (2010)
El informe presentado por la Asociación de Bancos de la Argentina, en los meses de mayo y agosto de 2013, señala que: “En Argentina las entidades del sistema otorgan créditos al sector privado por más de $ 400.000 millones, de los cuales el 47% corresponde a préstamos comerciales, 37% son personales y financiación con tarjetas de crédito y el 16% restante son préstamos con garantía real (hipotecarios y prendarios)” (Asociación de Bancos de Argentina, 2013, p. 6).
El volumen de dinero destinado a préstamos personales y a financiaciones a través de las tarjetas de crédito es significativo, si consideramos también que en los últimos años aumentaron este tipo de operaciones en el sistema financiero bancario. Esa situación podemos comprenderla al considerar acciones, objetos y discursos que también explican esa realidad. Por ejemplo, la publicidad, entendida como imagen y como discurso, está presente al influenciar los consumos cotidianos, promoviendo inclusive el consumo de productos financieros.

El papel de la publicidad y su influencia en el consumo de productos financieros

Esas formas de consumo, entre las que se encuentran los préstamos y las tarjetas de crédito, se comprenden en el contexto de nuestra sociedad actual, porque como explica Bauman (1998, p.43-44) "En su etapa presente de modernidad tardía, la sociedad humana impone a sus miembros (otra vez, principalmente) la obligación de ser consumidores. La forma en que esta sociedad moldea a sus integrantes está regida, ante todo y en primer lugar, por la necesidad de desempeñar ese papel; la norma que les impone, la de tener capacidad y voluntad de consumir".

En este sentido las técnicas de la información, a través de la publicidad en los medios de comunicación – canales de televisión, páginas web de empresas, redes sociales, correos electrónicos - son utilizadas fundamentalmente por actividades de la economía urbana que integran el circuito superior. Porque son éstas las que emplean un mayor grado de tecnología, capital y organización y por lo tanto tienen a su alcance las posibilidades de crear la publicidad de sus productos. Como señala Baudrillard (1968, 1997, p.187) "La publicidad se propone como tarea informar de las características de un determinado producto y fomentar su venta. Esta función "objetiva" es, en principio, su función fundamental". Sin embargo esa información, anticipadamente diseñada, trata de persuadir, de generar el convencimiento de los consumidores para acceder a la compra del producto.

Los bancos, como actores del circuito superior de la economía, tienen esas posibilidades de influenciar en los consumos y, al mismo tiempo, ser intermediarios en las formas de pago que existen en el mercado. Como explica M. Santos (1975, 1989, p.36): "[...] las firmas del circuito superior disponen de medios de publicidad suficientes para crear nuevos gustos y para atraer clientes, o sea, ellos imponen la demanda".

De esta manera la publicidad contiene una información específica acerca del producto que se pretende vender, lo cual refleja que existe un consumo previamente organizado. Como señala Santos (2000b, p.48) "Actualmente las empresas hegemónicas producen el consumidor antes de producir los productos. Un dato esencial del entendimiento del consumo es que la producción del consumidor, hoy, precede a la producción de bienes y servicios". Es lo que también plantea Bauman (1998, p.47) cuando se refiere a los consumidores, al explicar que: "el mercado puede haberlos preparado para ser consumidores al impedirles desoír las tentaciones ofrecidas; pero en cada nueva visita al mercado tendrán, otra vez, la entera sensación de que son ellos quienes mandan, juzgan, critican y eligen".

Los préstamos y tarjetas de crédito son producidos pensando en el sector de la población hacia quienes irán dirigidos y son ofrecidos a través de una publicidad masiva en diferentes canales de comunicación. Se trata de una de las formas en que las finanzas se difunden y buscan llegar a cada punto del territorio.

La publicidad siempre contiene cierto grado de información, y a su vez impulsa el consumo cumpliendo una función importante. Como explica Baudrillard (1968, 1967, p.186): "La publicidad no se encuentra presente, en absoluto, en la producción y en

la práctica directa de las cosas, sin embargo tiene cabida íntegramente en el sistema de los objetos, no sólo porque se trata del consumo sino porque se convierte en objeto de consumo". De esa manera, el consumo de productos financieros se complementa estratégicamente con la publicidad. Nos interesa enfocarnos en ese aspecto de la publicidad entendida como discurso, es decir como mensaje que trata de persuadir, aunque a veces se distorsione la información genuina para lograr convencer a las personas sobre el consumo de determinado producto.

Entonces lo que puede ocurrir, como explica Santos (2000b, p.39), es que: "lo que llega a las personas, como también a las empresas e instituciones hegemonizadas, es, ya, el resultado de una manipulación, tal información se presenta como una ideología". A través de la influencia de la publicidad la población es influenciada a consumir todo el tiempo.

A pesar de que, como explica Bauman (1998, p.54-55): "La acumulación, el ahorro y la inversión sólo tienen sentido porque incluyen para el futuro la promesa de ampliar aun más las posibilidades de elección. No están, sin embargo, al alcance de la mayoría de los consumidores." Entonces el fomento del consumo de préstamos y de tarjetas de crédito es una de las formas en que las empresas y bancos ofrecen financiamiento, pero con el inevitable endeudamiento de los consumidores por los costos elevados que pagan en las tasas de interés.

Sin embargo, las normas están presentes en esas formas de consumo de productos financieros y en las acciones de las empresas, en este caso, los bancos. Como expresa Santos (2000a, p.193) "las normas pueden ser tanto internas, relativas al funcionamiento técnico de las empresas, como externas, relativas a su comportamiento político, en sus relaciones con el poder público y en sus relaciones regulares o no con otras firmas, sean esas relaciones de cooperación o de competencia". De esa manera, "el territorio nacional es en sí mismo una norma" (Santos, 2000, p.288) porque en él se materializan las formas de mediación y las leyes que regulan o controlan las acciones, por ejemplo, las acciones políticas de las empresas.

En Argentina, la ley de Defensa del Consumidor N° 24.240, en el capítulo 36, trata específicamente sobre las operaciones de venta de crédito. Esta normativa establece cuál es la información que debe brindarse a los consumidores al momento de realizar una operación financiera de crédito. Por ejemplo, debe señalarse de forma clara: la descripción del bien o servicio objeto de la compra o contratación, para los casos de adquisición de bienes o servicios; el precio al contado, sólo para los casos de operaciones de crédito para adquisición de bienes o servicios; el importe a desembolsar inicialmente —de existir— y el monto financiado; la tasa de interés efectiva anual; el total de los intereses a pagar y el costo

financiero total; la cantidad, periodicidad y monto de los pagos a realizar y los gastos extras, seguros o adicionales.

Otra forma en que el Estado regula la oferta y el consumo de productos financieros es a través de la normativa establecida por el Banco Central de la República Argentina. En uno de sus comunicados referidos a las Entidades Financieras establece las

condiciones sobre las publicidades y las “tasas de interés en las operaciones de crédito”. Por ejemplo, con respecto a la publicidad que se realice en recintos de las entidades financieras, se deberá exponer en pizarras colocadas en los locales de atención al público información sobre las tasas de interés de las líneas de crédito (hipotecario, prendario, personal, comercial, tarjetas de crédito, etc.) que ofrezcan a sus clientes, por operaciones en pesos, o en moneda extranjera, con los detalles de la tasa de interés nominal anual, la tasa de interés efectiva anual y el costo financiero total en los créditos.

Ese tipo de información, también deberá estar presente en la publicidad que se realice a través de cualquier medio masivo o individual (periódicos, revistas, carteleras en la vía pública o en obras en construcción, internet, folletos, correspondencia, etc.), o en otros lugares distintos de los locales de atención al público, en los que se promocionen créditos específicos.

A través de la publicidad se pueden ver las relaciones entre los bancos y otras empresas. Por ejemplo en el interior de supermercados y tiendas de venta de electrodomésticos y ropa, los clientes pueden ver en carteleras cuáles son los días que tienen promociones de descuento con determinado banco y marca de tarjeta de crédito y/o débito. La publicidad no sólo está presente cuando los consumidores se dirigen a los comercios sino que también se difunde a través de llamadas telefónicas y mensajes mediante el correo electrónico desde los bancos hacia sus clientes.

Santos (2000a, p.194) explica que en el periodo actual “a través de acciones normalizadas y de objetos técnicos, la regulación de la economía y la regulación del territorio se imponen con más fuerza, ya que un proceso productivo técnicamente fragmentado y geográficamente extendido exige una permanente reunificación para ser eficaz”. Ante las nuevas formas de producción y de consumo, las normas se renuevan y son cada vez más necesarias, por ejemplo, regulando las acciones de empresas, entre ellas los bancos, y la forma en que estos actores se relacionan con el Estado y con otras empresas o personas.

Consideraciones finales

En el periodo actual la liberalización de las finanzas junto al papel transcendente de la información ha reestructurado la organización normativa y territorial del sistema bancario argentino. El proceso de reducción de entidades bancarias, por fusiones o adquisiciones, implicó una forma de centralización del capital bancario, con una mayor presencia de empresas de capitales extranjeros que comenzaron a operar en el país. Esto significa la presencia de nuevos actores financieros y bancarios del circuito superior, que organizan las economías de las ciudades y de la red urbana nacional, aunque sus acciones se vinculen a estrategias que se deciden en la escala internacional.

Las finanzas mostraron diversas formas de expansión. Por un lado, continuó expandiéndose la red de filiales o sucursales bancarias distribuidas en el territorio nacional, aunque la red es más concentrada en las ciudades de la provincia de Buenos

Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.

El volumen de dinero destinado a préstamos personales, el consumo de tarjetas de crédito y la cantidad de operaciones para concretar el acceso a estos productos, constituyen otras formas a través de las cuales las finanzas siguen difundiéndose en el territorio. Esto implica un tipo de consumo específico de productos financieros, pero expresa en definitiva el aumento del consumo en general en la sociedad. La presencia de dinero líquido, junto a la posibilidad de acceso al crédito, permite el consumo de bienes. Aunque esa forma de financiamiento de los consumos implique, en primer lugar, el endeudamiento del consumidor.

De ese modo, el consumo de productos financieros no se vincula solamente con la intermediación financiera, ya que también está involucrado el consumo de la mayoría de los objetos o bienes a los que se puede acceder en el mercado. El papel de la publicidad, casi siempre presente en los actores del circuito superior, como en este caso los bancos, resulta fundamental para persuadir a los consumidores y concretar la venta de los productos.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN DE BANCOS DE LA ARGENTINA (2013) Informe N° 39, mayo-agosto. 8 p. Recuperado el 25 de marzo de 2014 de http://www.aba-argentina.com/informes/informe-aba/informe-aba-n39-mayo-agosto/
- ASOCIACIÓN DE BANCOS DE LA ARGENTINA (2014) Ranking del sistema financiero. Recuperado el 27 de febrero de 2014 de http://www.aba-argentina.com/category/informes/ranking-de-bancos/
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2001, 2005, 2010, 2013, 2014) Información de Entidades Financieras. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de http://www.bcra.gov.ar/pdfs/entfinan/201404e.pdf Acceso:
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2007) Comunicación "A"4621. Normas sobre "Tasas de interés en las operaciones de crédito". Publicidad del costo financiero total (CFT) en diversos medios de prensa. 1/02/2007. Recuperado el 27 de octubre de 2014 de http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A4621.pdf
- BAUDRILLARD, J. (1968, 1967) El sistema de objetos. México. Siglo veintiuno editores. Pág. 155-229.
- BAUMAN, Z. (1998) Trabajo, consumismo y nuevos pobres. España. Editorial Gedisa. 155 p.
- CHESNAIS, F. (comp.) (1999) La mundialización financiera. Génesis, costos y desafíos. Argentina. Losada. Pág. 7-41.
- CIBILS, A. y ALLAMI, C. (2010) El sistema financiero argentino. Desde la reforma de 1977 hasta la actualidad. Realidad Económica. N° 249, 107-133. Recuperado el 19 de agosto de 2013, de http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-c4fb-16f7.pdf .
- CONTEL. F. B. (2006) Território e Finanças: técnicas, normas e topologias

bancárias no Brasil. Tese (Doutorado em Geografia Humana)- Universidade de São Paulo, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Orientador: Maria Laura Silveira. 323 p.

• DIAS, L. (2009) Finanças, política e território. Cadernos do CRH (UFBA). 22, 9-13.

• DIAS, L.; LENZI, M. y CORIGLIANO, L. (2011) Reorganização espacial de redes bancárias no Brasil: concentração financeira e expansão territorial. Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL. Costa Rica II Semestre, 1-15.

• FREITAS, M.C. y PRATES, D. (2000) La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México. Revista de la CEPAL 70, 53-69.

• HARVEY, D. (2000). Espaços de Esperança. Edições Loyola. São Paulo. 2004. 382p.

• INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de http://www.censo2010.indec.gov.ar/.

• LEY Nº 24.240. Normas de Protección y Defensa de los Consumidores. Autoridad de Aplicación. Procedimiento y Sanciones. Disposiciones Finales. Información Legislativa. Base de datos del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado el 27 de octubre de 2014 de http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm.

• RIBEIRO, A. C. T. (2005) Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. En: C. A. SILVA, J. A. BERNARDES; R. C. ARUZZO; A. C. T. RIBEIRO, Formas em crise: utopias necessárias. (pág. 93-111) Rio de Janeiro: Arquimedes Edições.

• SANTOS, M. (1975). O Espaço dividido. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro. Livraria Francisco Alves Editora. 1979. 293 p.

• SANTOS, M. (1978). Por una Geografía nueva. Editorial Espasa Calpe. 1990. 257 p.

• SANTOS, M. (2000a) La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona Ariel. 343 p.

• SANTOS, M. (2000b) Por uma outra globalização, do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro. Editora Record. 2° edição. 174 pp.

• SANTOS, M. y SILVEIRA, M. L. (2001) O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro. Record. 471 pp.

• SILVEIRA, M. L. (1999) Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina. São Paulo. LABOPLAN-USP. 486 p.

• SILVEIRA, M. L. (2009) Finanças, consumo e circuitos da economia urbana na cidade de São Paulo. En: Cadernos CRH. Universidade Federal da Bahia, Salvador. 22, 55. 65-76. Recuperado el 19 de noviembre de 2009 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100004&lng=es&nrm=iso

Reestruturação produtiva e configuração territorial da indústria de calçados no Brasil: articulações entre o estado de São Paulo e a região Nordeste

Pereira Júnior, Edilson

PALABRAS CLAVE
· Indústria de calçados
· São Paulo e Nordeste
· Território

Resumen / A nova relação de forças estabelecida entre os proprietários e seus concorrentes, que intensificou uma competitividade por taxas de lucratividade favoráveis, atingiu a indústria de calçados brasileira não sem modificar as formas de organização produtiva e de comercialização do produto final fabricado pelas empresas. A estratégia da indústria calçadista foi a de racionalizar os custos aproveitando medidas de reestruturação, ao mesmo tempo, produtiva e territorial. Produtiva, no sentido de incorporar conquistas gerenciais e tecnológicas, principalmente na absorção de novas formas flexíveis de mecanização e controle sobre a produção e o trabalho. Territorial, graças às possibilidades de fragmentar a produção no espaço geográfico, introduzindo planos de engenharia não mais comprometidos pela variável distância, aproveitando vantagens regionais e locais anteriormente desconhecidas e eliminando problemas com a pressão sindical ou com a ociosidade de estoques, máquinas e componentes. O artigo busca oferecer alguns elementos para investigação dessa temática ao tomar como exemplo as empresas do estado de São Paulo e sua recente articulação com outras partes do território brasileiro, em especial os estados da região Nordeste. A experiência de reestruturação territorial e produtiva da indústria calçadista paulista utiliza estratégias de diferenciação espacial como vantagem para alcançar metas de acumulação. Ela se aproveitade conquistas tecnológicas, de estratégias políticas e da exploração da mão de obra, revelando as possibilidades que a indústria tem de acompanhar os ritmos de acumulação usufruindo de redes de relações para legitimar um circuito espacial que subverte a lógica da contiguidade. Como resultado, o Brasil sente transições nos modelos produtivos, com implicações sobre o território, onde os laços de integração demonstram como os sistemas de técnicas exercem um papel de combinação com os lugares.

PEREIRA JÚNIOR, EDILSON
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Brasil
E - mail: edilsonapjr@hotmail.com

1. Introdução

O desempenho da lucratividade nas empresas industriais a partir dos anos 1970 estabeleceu uma nova relação de forças entre os proprietários e seus concorrentes. Esse quadro, intensificado nas últimas décadas em todos os países industrializados, apresentou-se fortemente marcado por uma competitividade acirrada, na qual estava em jogo a disputa por mercados consumidores de abrangências diversas, em escala regional, nacional ou global. Tudo isso obrigou os dirigentes empresariais a adaptarem-se aos ritmos mais frenéticos da concorrência capitalista, introduzindo novas formas de extrair excedente compatíveis com os objetivos delineados pelos investidores/acionistas, sempre interessados em resultados contábeis amplamente favoráveis.

Em nome dessa nova competitividade foram empreendidas diferentes formas de produzir e circular riquezas entrelaçadas às transformações tecnológicas e informacionais. As formidáveis inovações na informática, nas comunicações, nos meios de transportes, na engenharia genética e na produção dos meios materiais formam o semblante dessa mudança. Elas podem ser entendidas como uma capacidade inerente ao presente momento de utilizar a informação, a compreensão técnica e os procedimentos científicos como meio na produção e na circulação material. Com as novas articulações e velocidades possibilitadas pela alteração tecnológica, visualiza-se o domínio da desregulamentação, da flexibilização, da informatização nos negócios, da produção industrial microeletrônica, entre outras, o que representa, em última instância, uma revalorização dos preceitos responsáveis pela produção e pela circulação do valor no capitalismo contemporâneo.

O Brasil sentiu mais fortemente os efeitos dessa nova realidade no início da década de 1990 quando, em função de mudanças no contexto político e econômico, grande parte dos setores da economia brasileira entrou em descompasso com a reestruturação produtiva internacional, sobretudo no que tange às estratégias gerenciais de controle do trabalho e à obsolescência das máquinas. Esse foi o mote para o novo governo eleito do presidente Fernando Collor de Mello adotar uma política econômica marcada pela liberalização externa, com base na perspectiva do livre mercado como regulador do crescimento econômico advindo da eficiência alocativa dos fatores de produção. O novo modelo passou a definir o preceito da competitividade como mecanismo central de estímulo e incorporação de tecnologias, sustentando que a concorrência aberta entre investidores brasileiros e o capital internacional aumentaria a produtividade, aperfeiçoaria a tecnologia e ampliaria os salários reais dos trabalhadores.

Isso causou uma forte reestruturação nas linhas de produção industrial e gerou uma redefinição do uso do território e dos papeis dos agentes envolvidos na organização produtiva da indústria. Efetivou-se a tendência de separação territorial das atividades de produção das atividades de comando e gestão. As últimas permaneceram nas grandes metrópoles ou em centros tradicionais, reforçando seus papeis quaternários e aumentando suas relações internacionais, sobretudo no caso da cidade de São Paulo. Enquanto isso, os grandes grupos econômicos, ao estabelecerem suas escolhas

locacionais para as atividades de produção, ou seja, para a instalação de novas fábricas, preferiram aglomerações metropolitanas de menor porte ou cidades médias ou locais, onde são menores os custos da produção.

Esse processo atingiu em cheio a indústria de calçados no país, que foi uma das que mais sofreu com a forte pressão dos concorrentes externos em função da maior liberdade dada aos produtos importados. O setor reagiu incorporando um conjunto de novas estratégias competitivas a partir da utilização de medidas de reestruturação territorial e produtiva, estabelecendo um controle flexível do processo global de produção industrial e aproveitando as diferentes funções exercidas pelos territórios face à difusão da inovação tecnológica e aos novos fluxos engendrados pelos sistemas de comunicação e transporte.

Este artigo pretende discorrer sobre esses temas. O seu principal objetivo é destacar as formas e os detalhes dessas operações no estado de São Paulo e na região Nordeste do Brasil, apresentando os impactos gerados pela transformação produtiva de calçados no conjunto da organização espacial paulista. Também procura explicar as causas e as consequências da migração de fábricas do gênero calçadista pelo país, e o rebatimento dessa dinâmica na nova configuração espacial da indústria de calçados em São Paulo, apontando seus principais polos, dinâmicas e descontinuidades.

O debate levantado pretende contribuir na análise das novas feições da mais recente reestruturação territorial e produtiva, definida a partir de um conjunto de ações implementadas em nome da competitividade internacional e traduzidas através de mudanças nos sistemas de produção e nas diferentes relações estabelecidas entre os lugares e as empresas.

2.Transformações na indústria calçadista brasileira

O Brasil se configura como o terceiro maior produtor de calçados do mundo, atrás apenas da China e da Índia, que ocupam, respectivamente, o primeiro e o segundo lugar (Abicalçados, 2012a). As últimas décadas foram decisivas para a expansão do segmento na indústria brasileira, pois foi nesse período que as principais regiões produtoras estruturaram-se e passaram a atender o mercado externo, negociando a produção com um número cada vez maior de países. Se, em 1990, a quantidade de países consumidores de sapatos e sandálias produzidas no Brasil somava 78, em 2009, esse número atingiu 146, confirmando o crescente faturamento obtido com as vendas dos produtos para o mercado internacional (Abicalçados, 2012a).

A organização produtiva e tecnológica dessa indústria também é estruturada, uma vez que os circuitos de produção integram grande variedade de fornecedores e produtores, os quais frequentemente intensificam as inovações gerenciais e de equipamentos – tudo isso sem alterar a tradição do setor em articular linhas de produção verticalizadas e contratar grande número de funcionários para o trabalho na fábrica. Ao todo, são mais de 10 mil estabelecimentos produtivos, 130 fábricas de máquinas e equipamentos e cerca de 3.400 unidades produtoras de couro e outros componentes, responsáveis por reunir 331 mil empregos formais no ano de 2012, segundo dados da Relação Anual

de Informações Sociais (RAIS) e da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados).

O destaque na produção nacional é a região do Vale dos Sinos, situada no estado do Rio Grande do Sul. Ela concentra em torno de 60% da indústria de componentes e 80% das unidades produtivas de máquinas para couros e calçados, além de manter as instituições de ensino técnico e os centros de pesquisa e assistência tecnológica que atendem às demandas do setor (Abicalçados, 2012b). A centralidade gaúcha é tradicional e remete às primeiras oficinas do início do século XX. Porém, a hegemonia na produção ocorreu principalmente a partir da década de 1970, período em que a região sentiu uma expansão da capacidade produtiva e passou a atender mais sistematicamente o mercado internacional, exportando uma boa parte dos produtos fabricados (Ruas, 1985; Schneider, 2004).

O estado de São Paulo também possui importante representação na produção nacional, com destaque para o número de estabelecimentos, a quantidade de empregos gerados e a relevante participação nas exportações brasileiras do produto. Assim como a produção gaúcha, a indústria de calçados paulista tem grande tradição. Algumas de suas fábricas começaram a funcionar no período da instalação da atividade calçadista brasileira, em fins do século XIX (Suzigan, 2000). Por consequência, foram muitas as áreas no estado que desenvolveram centros de produção, notadamente a capital e os municípios de Franca, Birigui e Jaú (Oliveira, 1999; Navarro, 2006; Lara, 2007; Sampaio, 2009).

A tradição da produção calçadista está presente ainda em outros estados, entre eles Minas Gerais (Nova Serrana, Belo Horizonte e Uberaba), Santa Catarina (São João Batista), Rio de Janeiro (capital), Ceará (Juazeiro do Norte e Fortaleza) e Pernambuco (Recife), que desenvolveram a atividade em função de características históricas específicas da evolução econômica (Abicalçados, 2009). Entretanto, por reunir, na sua maioria, empresas pequenas e médias, nenhuma dessas regiões se firmou no cenário internacional da produção calçadista, especializando-se em atender, quase exclusivamente, o mercado nacional.

Essa era, então, a organização espacial da produção de calçados no Brasil até os anos 1990: as regiões Sul e Sudeste concentravam os maiores polos de produção e de oferta de empregos, assumindo também a hegemonia na fabricação de mercadorias voltadas para a exportação. Contudo, em poucos anos, essa realidade sofreu importante mudança. Em meados da década de 1990, as maiores empresas brasileiras de calçados – ou seja, as indústrias gaúchas e paulistas – entraram em profundo processo de reestruturação territorial e produtiva.

Elas anunciaram que eram principalmente duas as razões das transformações:

1) As margens de rentabilidade da indústria não atendiam mais aos interesses dos investidores, principalmente em razão de alterações estruturais na economia e da maior competitividade internacional com empresas calçadistas de países asiáticos.

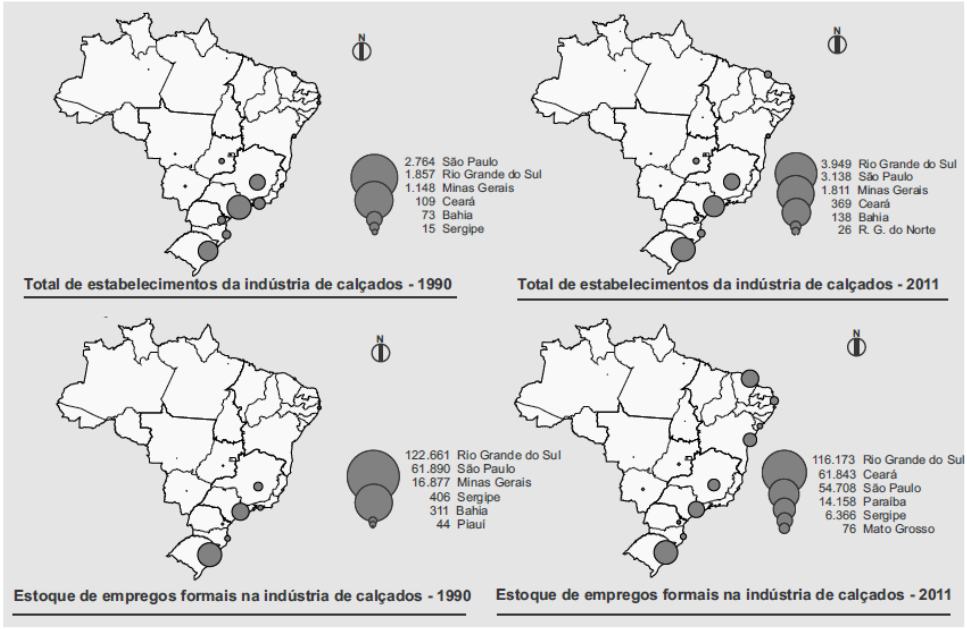
2) As mudanças tecnológicas e produtivas das últimas décadas se apresentaram como estratégias necessárias de organização flexível na busca de mais lucratividade, o que

estimulou diferentes práticas de engenharia na produção e novas formas de contratação e subcontratação da força de trabalho, levando a uma maior divisão territorial das etapas do processo produtivo.

Como estratégia de redução de custos, os grandes grupos industriais e empresas de médio e grande porte investiram na implantação de unidades produtivas em outros estados brasileiros, na procura de novas condições de produtividade que fortalecessem as organizações perante os desafios da globalização da economia. Como resultado, configurou-se um novo mapa locacional da indústria calçadista, marcado pela redistribuição das unidades de produção, tradicionalmente concentradas nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, em direção a outras regiões do país, sobretudo o Nordeste, onde a instalação de polos de produção foi realizada sem, no entanto, comprometer a centralidade de gestão dos estados tradicionais, em especial a metrópole paulistana e a região do Vale dos Sinos.Estados como Ceará, Paraíba e Bahia alteraram significativamente sua importância no contexto da produção nacional, como revelam as variáveis reunidas no cartograma 01.

O exemplo do Ceará é o mais sintomático, pois em nenhum estado brasileiro as mudanças foram mais significativas. A despeito de um crescimento relativamente modesto no que concerne à expansão de estabelecimentos de calçados de couro, todas as demais variáveis analisadas demonstram uma reconversão das dinâmicas industriais calçadistas nacionais em favor do território cearense no período que se estende de 1990 a 2011. No comparativo com os outros grandes estados produtores, tanto na expansão dos estabelecimentos quanto nos ritmos de crescimento dos empregos formais, o Ceará demonstrou desempenho superior. No que diz respeito ao número de unidades produtivas, em dezenove anos, o Ceará cresceu cerca de 240%. No mesmo período, estados como Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais e São Paulo tiveram incremento mais reduzido – 115%, 90%, 58% e 13%, respectivamente. Apesar de uma expansão mais tímida no número de indústrias especializadas na produção de calçados de couro, os estabelecimentos produtores de mercadorias feitas à base de borracha e material sintético avançaram consideravelmente, tornando o estado o maior produtor de calçados de plástico do país. Na geração de empregos, enquanto Rio Grande do Sul e São Paulo revelaram índices negativos (-5% e -12%, respectivamente) e Minas Gerais expandiu moderadamente seu número de vínculos formais (75%), a indústria calçadista cearense avançou 3.900%, somando um estoque de 60.318 empregados no período em análise. Isso fez com que o estado passasse de décimo maior empregador em 1990 (1.525 empregos formais) para segundo maior em 2011 (61.843 empregos), perdendo apenas para o Rio Grande do Sul (116.173 postos), o maior produtor nacional.

Cartograma 01 – Total de estabelecimentos e estoque de empregos formais da indústria de calçados no Brasil (1990 e 2011).



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Base de dados da RAIS, 2012. Base cartográfica do Philcarto, 2008. Organização: Edilson Pereira Júnior. Apoio: Funcap e CNPq.

Na Bahia, a transformação também foi evidente. Ela se deu, sobretudo, em função da passagem de uma modesta produção que movimentava apenas cerca de trezentos empregos formais para uma capacidade industrial que se encontra entre as maiores do país. Com a chegada de inúmeros investimentos que se espalharam por todo o território baiano, o estoque de empregos formais na indústria de calçados subiu para mais de 37 mil postos, registrando uma expansão, em média, de 12.000%. Esse efeito de distribuição espacial do trabalho formal resultou da chegada de empresas como a Vulcabrás/Azaleia, a Grendene, a Kildare, a Bibi e a Via Uno, entre outras. A difusão das plantas industriais pelos municípios do estado é uma característica da atividade calçadista baiana, mas Itapetinga e Jequié foram os centros que concentraram a maior parte dos empregos formais e das novas unidades produtivas instaladas (Abicalçados, 2012b).

Na Paraíba, à tradicional produção de sandálias sintéticas de baixo custo, concentrada na região de Campina Grande, somaram-se inúmeras empresas provenientes das regiões Sul e Sudeste, entre as quais se destaca um grande empreendimento do grupo Alpargatas S.A.. Isso foi suficiente para permitir o aumento no número de trabalhadores formais em 720% entre 1990 e 2011, segundo o Ministério do Trabalho. A quantidade de estabelecimentos do setor não expandiu na mesma dimensão, mas representou

importante evolução, atingindo 180% de acréscimo. Foram as unidades produtivas de calçados sintéticos que mais sofreram ampliação, enquanto o total de estabelecimentos e o estoque de empregos formais da indústria de calçados de couro avançaram mais timidamente.

Outro fenômeno visualizado no cartograma é o descompasso entre o crescimento dos empregos formais e a expansão do número de estabelecimentos contratantes. No Ceará, na Paraíba, na Bahia e em todos os demais estados que sofreram transformações na produção calçadista, essa foi uma característica recorrente, explicada pelo predomínio das maiores fábricas no comando das estratégias de relocalização. Isso confirma também que a decisão de transferir plantas industriais como tentativa de efetivar uma reestruturação produtiva e territorial não pode ser realizada por qualquer empresa, ficando o seu sucesso condicionado à montagem de acordos com grupos varejistas e atacadistas revendedores ou grandes marcas da indústria calçadista internacional.

A maior parte dos empregos formais gerados está concentrada na indústria de calçados de produtos sintéticos (tênis, sandálias e botas, entre outros). Nesse setor, a expansão dos empregos no Nordeste confirma o deslocamento do eixo brasileiro da produção de calçados. Isso fortalece duas hipóteses importantes: a primeira delas é a de que o fator mão de obra é fundamental para o aporte de fábricas para os estados nordestinos, tendo em vista a demanda por força de trabalho que uma produção com essas características é capaz de recrutar; a segunda é a de que essa nova produção, ao incluir mercadorias de marcas famosas, não dispensa acordos entre empresas do tipo hollow Corporation (Veltz, 2008), em que a combinação de estratégias territoriais em rede reúne interesses de empresas que coordenam atividades de produção e de serviços.

Para esse último caso, o papel decisivo de empresas globais (como Nike, Adidas e Reebok) na produção industrial impõe aos produtores uma combinação de fatores que faz emergir, mesmo numa atividade tradicional da indústria, toda uma operação de cobranças e de metas de produtividade que mais lembram a atual lógica competitiva do mercado financeiro. Trata-se de uma estratégia de acumulação industrial nutrida pela absorção de valores competitivos, que se materializam por meio de uma ampla relação de alianças econômicas em rede, que mesclam estratégias políticas, administrativas, gerenciais e produtivas com uma superexploração da mão de obra, no intuito de atingir performances de alta lucratividade em linhas de produção industrial.

O flagrante dessas formas de acumulação por superexploração do trabalho no contexto das diferenciações espaciais fica explícito na ação de empresas subvencionadas pelos governos dos estados nordestinos e, geralmente, instaladas na região a partir do investimento de capitais gaúchos e paulistas. Muitas delas trabalham para outras empresas nacionais de grande porte, mas existem também aquelas que são subcontratadas de grandes marcas internacionais, como a Nike, e aglutinam milhares de trabalhadores em falsas “cooperativas” .

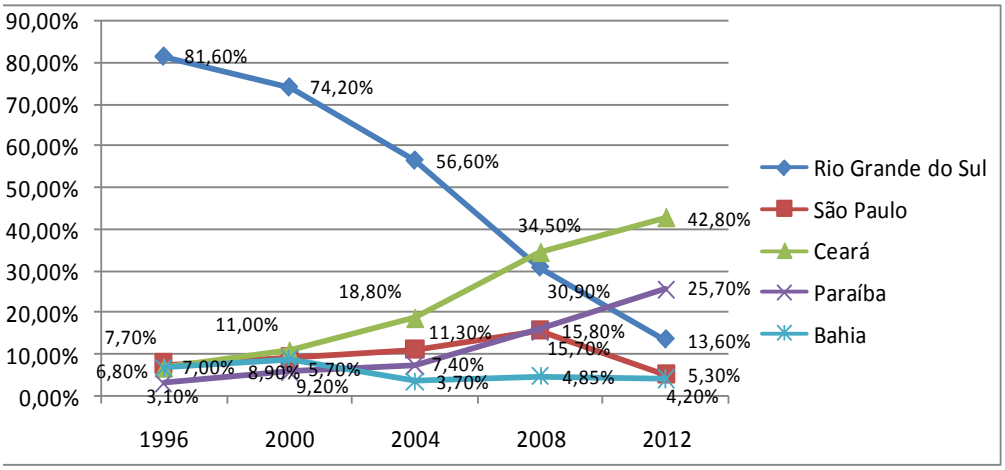
De maneira menos agressiva, a estratégia também é compartilhada pelas empresas mais conhecidas da produção calçadista nacional, que, ao buscarem atingir metas para atenderem mercados internacionais ávidos por lucratividade, também impuseram

mecanismos de superexploração do trabalho, tais como “banco de horas” (jornada de trabalho variável em favor da empresa), polivalência de serviços e uso de métodos de racionalização produtiva, que esgotam o trabalhador em suas atividades diárias. Essa reestruturação efetiva-se ao mesmo tempo que mantém os salários dos trabalhadores da linha de produção entre os mais baixos do país, condicionando as estratégias de relocalização às vantagens extraídas do preço do trabalho.

A proeminência das relações comerciais que a indústria calçadista instalada no Nordeste tem com o mercado exterior mostra que as estratégias lograram sucesso. Em 2012, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), os três estados que mais produzem calçados no Nordeste (Ceará, Paraíba e Bahia) exportaram 82,3 milhões de pares de sapatos, totalizando um valor de cerca de 502 milhões de dólares. Com isso, a exportação de calçados na região atingiu um número sem precedente, revelando uma importante alteração da atividade calçadista nos referidos estados, uma vez que, há quinze anos, as empresas predominantes nesse gênero eram pequenas oficinas e sua produção ao menos constava na pauta de produtos para exportação.

Em relação ao Brasil, todas essas mudanças reconfiguraram as bases da produção calçadista voltada para o mercado internacional, pois, apesar da importância de estados como Rio Grande do Sul e São Paulo na produção e exportação do produto, um estado do Nordeste como o Ceará, sem nenhuma tradição no mercado internacional, assumiu, a partir de 2008, o posto de maior exportador de calçados do país no que diz respeito ao volume de pares produzidos.Como mostra o Gráfico 01, em apenas quatorze anos, o estado supracitado passou de uma produção que representava cerca de 7% da exportação nacional para uma que indicava mais de 42%, superando os demais que, há décadas, mantinham essa posição. Ritmo semelhante é seguido pela Paraíba. O Gráfico 01 aponta que o estado apresentava participação tímida até 2004, mas desde então expandiu a produção de pares exponencialmente, atingindo 15,8% da produção nacional em 2008 (se igualando à produção de São Paulo); e 25,7% em 2012, perdendo apenas para o Ceará.

É importante também perceber a velocidade do crescimento produtivo que legitima esses estados como verdadeiras “plataformas de exportação” dos produtos calçadistas. Ao considerar o intervalo entre os anos 2000 e 2012, as mudanças são significativas, pois no primeiro ano, os referidos estados produziam 16,7% dos pares de calçados do país; e no último, essa produção já havia passado para 68,5% do total. Ademais, em 2008, tal produção ultrapassou definitivamente as de São Paulo e do Rio Grande do Sul juntos, reiterando o sucesso da empreitada calçadista de selecionar novos territórios como ambiente seguro para a produção de calçados para exportação.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC/SECEX)/ ABICALÇADOS.

Gráfico 01 – Exportações brasileiras por estado em milhões de pares de calçados – porcentagem sobre o total nacional (1996-2012)

Por meio do Gráfico 01, também percebemos que o desempenho de São Paulo e o do Rio Grande do Sul nas taxas de exportação assumiram um comportamento inversamente proporcional ao dos estados do Nordeste. Uma conclusão importante pode ser tirada desse fenômeno: as empresas dos dois estados de maior tradição na produção calçadista brasileira utilizam a estratégia de deslocamento como caminho para atingir altas taxas de lucratividade.

Entre as principais empresas exportadoras do Nordeste, estão exatamente os grupos do Rio Grande do Sul e de São Paulo, que instalaram suas fábricas no Ceará, na Paraíba e na Bahia etc., como demonstra a Tabela 01.

Tabela 01: Maiores empresas exportadoras de calçados – Ceará, Paraíba e Bahia (Origem do capital e valor de exportação anual – 2012)

	Maiores empresas exportadoras de calçados	Valor de exportação anual	Origem do Capital
CEARÁ	Grendene S.A.	Acima de US$ 50 milhões.	Rio Grande do Sul
	Paquetá Calçados Ltda.	Acima de US$ 50 milhões.	Rio Grande do Sul
	Vulcabrás Azaleia Ceará Calçados e Artigos Esportivos S.A.	De US$ 10 a 50 milhões.	São Paulo/ Rio Grande do Sul
PARAÍBA	Alpargatas S.A. (Campina Grande)	Acima de US$ 50 milhões.	São Paulo
	Alpargatas S.A. (Santa Rita)	De US$ 10 a 50 milhões.	São Paulo
	Amazonas Produtos para Calçados LTDA.	Até US$ 1 milhão.	São Paulo
BAHIA	Via Uno Calçados e Acessórios.	De US$ 10 a 50 milhões.	Rio Grande do Sul
	Dass Nordeste Calçados e Artigos Esportivos LTDA.	De US$ 10 a 50 milhões.	EUA/ Rio Grande do Sul
	Vulcabrás Azaleia Bahia Calçados e Artigos Esportivos S/A.	De US$ 10 a 50 milhões.	São Paulo / Rio Grande do Sul

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC).

Segundo informações da Tabela 01, os grupos Grendene, Alpargatas e Paquetá Calçados são os maiores exportadores de calçados do Nordeste, com valor de exportação anual superior a US$ 50 milhões cada. Em seguida estão os grupos Vulcabrás/Azaleia, Via Uno Calçados e Acessórios e Dass Clássico Calçados, que anualmente exportam entre US$ 10 a 50 milhões nos estados onde estão instaladas as suas fábricas. Esses números costumam variar de ano para ano, com outras empresas de grande porte assumindo posição de maior destaque em cada estado. Contudo, a relevância dos Grupos Grendene e Alpargatas é indiscutível. Afinal, são empresas que mantêm a liderança na exportação do produto desde a metade da década de 1990 e estão entre os maiores conglomerados produtores de calçados do país.

É importante salientar que todas as empresas, como observado na tabela, têm capital de origem de São Paulo ou do Rio Grande do Sul. Desse modo, é possível inferir que o projeto de atração de investimentos engendrado pelos estados nordestinos provocou a simetria entre os interesses das empresas e as intenções de patrocinar uma industrialização conduzida pela chegada de investimentos externos. Além dos benefícios fiscais, a indústria calçadista encontrou uma abundante mão de obra a baixíssimo custo, sem falar da possibilidade de atender os mercados norte-americanos e europeus utilizando os territórios dos estados como "plataforma de exportação".

Nesse ambiente favorável, rapidamente, muitas empresas abriram novas plantas ou simplesmente transferiram suas fábricas para os estados em destaque, aumentando a produção de calçados endereçada ao mercado internacional, mas também ao nacional. Vejamos porque tais medidas foram necessárias para a indústria de calçados no contexto da transformação econômica e política do Brasil da década de 1990.

3. Relocalização da indústria de calçados como imperativo da concorrência intercapitalista

As mudanças tecnológicas e informacionais das últimas décadas, em muitas indústrias, introduziram flexibilidade, com esquemas de produção e circulação alterados para atender às demandas de mercado nas mais diversas regiões do planeta. Esse efeito de reestruturação produtiva na indústria de calçados, porém, deve ser analisado com muita atenção. Como as diversas atividades envolvidas na produção de um sapato ou de um tênis requerem ainda o uso intensivo de trabalho artesanal, os custos de mão de obra praticamente determinam a competitividade do setor.

Essa é uma realidade inexorável, inclusive para as maiores empresas que negociam com o mercado internacional. O fato de continuar recrutando grandes quantidades de trabalhadores não implica o sucateamento tecnológico de um dos gêneros mais importantes da indústria tradicional. Muito pelo contrário: a atividade calçadista é uma das que mais investe em modernização de máquinas, técnicas, insumos e equipamentos, apresentando uma renovação do seu capital fixo na mesma dimensão que as demais indústrias.

O que ocorre é que suas demandas específicas de produção exigem uma participação intensa do trabalho manual, independentemente do porte da fábrica e da quantidade de produtos que ela esteja interessada em produzir. Esse fator sempre foi determinante para que o segmento ficasse mais vulnerável às instabilidades da competitividade interempresarial – fenômeno acentuado, nas últimas décadas, pela abertura das fronteiras nacionais e por toda a sorte de liberalizações impostas pela globalização da economia.

Na verdade, os efeitos da modernização tecnológica e informacional permitiram que a indústria de calçados utilizasse, com muito mais desenvoltura, uma estratégia que passou a ser comum nas empresas interessadas em ampliar suas margens de lucro com as transformações do capitalismo monopolista no período pós-guerra: a relocalização de fábricas industriais no território.

Primeiramente, esse caminho foi percorrido por empresas de automóveis, de alimentos e de produtos eletrônicos (Mouhoud, 2008). A indústria de calçados só passou a utiliza-lo plenamente na década de 1970, quando as bases de um capitalismo marcado pelo padrão fordista de acumulação sofreram algumas alterações. A produção calçadista, então, começou a abandonar os grandes centros da economia capitalista mundial, dirigindo-se para países que tinham menor tradição produtiva e sofriam importantes transformações nas suas matrizes econômicas, em especial as nações emergentes do Leste Asiático.

De fato, os investimentos, antes concentrados nos Estados Unidos, na Alemanha, no Reino Unido e na França, dirigiram-se para os países de periferia e aportaram primeiramente nos chamados Tigres Asiáticos, sobretudo na Coreia do Sul, em Taiwan e em Hong Kong. Segundo Costa (1993), no início da década de 1970, esses países participavam, em conjunto, de 7% das exportações mundiais, chegando, ao final dessa mesma década, com mais de 30% desse valor. Esse movimento correspondeu à

primeira grande relocalização da indústria calçadista mundial.

A escalada de difusão dos capitais no gênero de calçados não parou por aí. Um segundo movimento foi registrado nos anos de 1980, quando o processo de industrialização nos Tigres Asiáticos engendrou uma valorização dos salários e da mão de obra empregada, exigindo da indústria calçadista outra estratégia de relocalização. Dessa vez, as empresas partiram em direção a países como China, Filipinas, Indonésia e Tailândia, usufruindo taxas salariais mais baixas e agregando à diminuição dos custos com a mão de obra a capacidade de inserção de técnicas gerenciais capazes de ampliar a produtividade pela via de reengenharias flexíveis (Costa, 1993).

Desde então, o tripé formado por território/trabalho barato/reengenharia da produção acompanha o processo de geração de riquezas na indústria de calçados, com as empresas se aproveitando das margens oferecidas pelo equilíbrio alcançado por meio das novas estratégias de acumulação. A introdução de tecnologias e inovações organizacionais, a partir da utilização de métodos produtivos que atingiram as etapas de fabricação do produto e as próprias relações com o mercado consumidor, contribuiu para essa configuração. Isso determinou um impacto nos circuitos espaciais da produção da indústria calçadista, que passaram a ser mais segmentados no território e produziram novos padrões de competitividade até resultarem em novas relações com os fornecedores e mesmo com o trabalhador da linha de produção.

A nova realidade tecnológica e informacional foi capaz de integrar, pela via da circulação e da produção, parcelas do espaço geográfico com diferentes preços e produtividades de trabalho, abrindo uma nova possibilidade de redução de custos para os capitalistas. O arranjo da desigualdade socioespacial passou a ser explorado de modo mais aperfeiçoado pelas empresas. Além disso, os fluxos materiais e imateriais dinamizaram-se, tornando-se responsáveis por uma integração espacial e produtiva e, ao mesmo tempo, aprofundando as diferenças entre regiões e países.

Assim, a lógica da repartição geográfica dos circuitos produtivos fragmentou, no território, as fases do processo de produção na indústria de calçados. Como resultado, a divisão espacial e produtiva ficou da seguinte maneira: 1) a concepção, organização e distribuição ficaram estabelecidas nas áreas centrais de produção; 2) a fabricação de insumos e componentes especializados também ficou concentrada em áreas de maior tradição produtiva; e 3) a execução e montagem desqualificadas puderam ser relocalizadas para regiões periféricas.

O Brasil sentiu mais fortemente essa transformação com as consequências advindas da abertura econômica aos investidores internacionais na década de 1990. Carneiro (2002) assinala que esse processo fez a indústria intensiva em mão de obra sentir, consideravelmente, o aumento das importações de produtos estrangeiros. Segundo o autor (2002, p.324), assistiu-se "a uma elevação generalizada e expressiva dos coeficientes importados com destaque para o complexo produtor de tecidos e vestuário e, sobretudo, na fiação e tecelagem".

A indústria de calçados, porém, reagiu de maneira diferente. A adaptação aos novos rumos da política econômica, centrada na questão da competitividade, fez esse

segmento ampliar a sua produção para o mercado internacional (Carneiro, 2002). Assim, enquanto a inserção de muitos gêneros da indústria nacional no padrão competitivo da globalização implicou a racionalização dos custos e a falência de empresas, a indústria calçadista produziu estratégias diferenciadas, principalmente em função da utilização de medidas de reestruturação territorial e produtiva.

Foi nesse contexto que a indústria calçadista brasileira se transferiu para estados onde os salários são baixos e as lutas sindicais se mostram pouco expressivas. Ao conjunto de estratégias, somaram-se reengenharias produtivas e organizacionais do trabalho, sem que se alterasse radicalmente a matriz taylorista/fordista que caracteriza os processos de fabricação de sapatos, tênis e sandálias.

Ao materializar essas mudanças, a produção de calçados penetrou definitivamente na esfera da competitividade internacional demarcada pela acirrada concorrência com países produtores, em especial aqueles localizados na Ásia, como a China. Esse país, pela sua capacidade de produzir grandes quantidades de mercadorias a um preço unitário reduzido, passou a coordenar os padrões de concorrência no mundo todo, no intuito de dominar importantes mercados consumidores, como os Estados Unidos.

Em nome de uma concorrência internacional sem limites, as metas de produtividade passaram, então, a exigir enorme racionalização de custos. A solução encontrada foi ampliar mais ainda os ganhos sobre a força de trabalho, a fim de angariar lucros elevadíssimos num padrão que se apresentasse superior àqueles registrados na fase da concorrência fordista. Empresas grandes ou médias, de capital fechado ou aberto, com marcas próprias ou subcontratadas incorporaram as metas de lucratividade ampliada/acelerada, comuns aos mercados controlados por grandes grupos econômicos internacionais.

Além disso, os serviços de marketing e divulgação de produtos passaram a ter muito mais importância, com os circuitos espaciais da produção articulando escritórios de design gráfico, agências de publicidade, eventos esportivos e artistas consagrados, com a famigerada imposição aos consumidores de produtos supérfluos.

Diretamente articuladas com novos distribuidores e fornecedores, as maiores empresas passaram a produzir com base numa rede de relações comerciais e de circulação que envolve diversos agentes. Fazem parte desse grupo grandes conglomerados atacadistas e varejistas, como o norte-americano Wal-Mart, e até organizações tradicionais do segmento de calçados, que hoje não detêm mais do que a propriedade de uma marca, como a Reebok, a Nike e a Adidas, com as quais as empresas estabelecem contratos prolongados para obterem o direito de produzir mercadorias que levam seus nomes.

Assim, todo o mercado produtor e consumidor de calçados tornou-se estratégico para a acumulação de altas taxas de lucros por parte de grandes empresas nacionais e globais. No que diz respeito somente ao Brasil, estima-se que, em 2009, a população tenha comprado 75 milhões de pares de tênis – um total quatro vezes maior do que em 1995, quando o consumo nacional chegou a 15 milhões. Obviamente, nesse intervalo de quatorze anos, a realidade na produção e no consumo mudou sobremaneira. Na década de 1990, um mesmo modelo poderia passar mais de um ano na prateleira

de uma loja de esportes. Atualmente, marcas como a Nike e a Adidas lançam quatro coleções por ano, cada uma delas com variedade de trezentos a quatrocentos tênis diferentes. Além do mais, todas as vezes em que uma coleção entra no mercado, a anterior é imediatamente remanejada para liquidação e pode ser vendida com até 50% de desconto (A cruzada..., 2009).

Em função de uma concorrência acirrada, tornada cada vez mais global, as empresas industriais de calçados ampliam e diversificam suas estratégias de exploração de novos mercados, recorrendo aos agentes mais diversos quando o interesse é o aumento de suas margens de lucratividade. Consequentemente, os padrões produtivos como um todo mudam e a atividade industrial materializa inúmeras transformações traduzidas em novas formas de fabricar e vender o produto.

É nesse contexto que a recente relocalização da indústria calçadista no Brasil deve ser analisada. Ela resulta de um processo que destaca a ação de forças econômicas e políticas num contexto de transformação da concorrência empresarial, alterando as decisões dos investidores e a organização espacial dos processos de produção, circulação e consumo, atingindo o conteúdo econômico dos territórios. Vejamos como isso atingiu a produção calçadista no estado de São Paulo.

4.Reestruturação territorial e produtiva na indústria calçadista do estado de São Paulo

O significado das modificações empreendidas pela reestruturação territorial e produtiva naindústria de calçadosdo estado de São Paulo foi por demais relevante nos últimos anos. Elas compuseram um novo quadro de produção e de distribuição espacial dos estabelecimentos para o estado, reconfigurando as bases sob as quais estavam assentados os modelos produtivos neste gênero da indústria. Algumas empresas incorporaram profundamente essas transformações e transferiram determinadas etapas da produção para estados onde eram oferecidas as vantagens competitivas necessárias para a obtenção de taxas de lucro consideradas ótimas. Esse movimento foi realizado pelos grandes e médios investidores paulistas, exatamente aqueles capazes de efetivar uma reestruturação produtiva e territorial condicionada à ampliação das relações comerciais estabelecidas com grupos varejistas e atacadistas ou com grandes marcas da indústria calçadista internacional. São empresas que geralmente conquistaram importantes segmentos de mercado ou fabricam marcas nacionalmente conhecidas, amplamente divulgadas por estratégias de publicidade.

Ao apresentar o efeito dessa dinâmica para o estado como um todo entre 1990 e 2011, ou seja, contemplando o período em que se efetiva a reestruturação territorial e produtiva que assolou o país após a abertura do mercado nacional aos investidores estrangeiros, as tabelas 02 e 03 trazem alguns indicadores dessa transformação.

Tabela 02: Número de estabelecimentos da indústria de calçados no estado de São Paulo por porte de empresa

1990					2011				
Porte da empresa*					Porte da empresa*				
Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
2.321	321	101	21	2.764	2.515	537	79	07	3.138

Fonte: MTE/RAIS, 2012.
*Micro empresa: até 19 empregados; Pequena empresa: de 20 até 99 empregados; Média empresa: de 100 até 499 empregados; e Grande empresa: acima de 500 empregados.

Na tabela 02, tem-se o número de estabelecimentos da indústria de calçados em todo o estado nos anos de 1990 e 2011 e, no período analisado, algumas das constatações citadas são evidentes: a despeito do crescimento das unidades de produção de micro e pequenas empresas, os estabelecimentos médios e grandes sofreram redução. A diferença é mais expressiva para as grandes fábricas, que diminuíram em 67% o seu total, alterando sobremaneira o perfil da produção calçadista de São Paulo. As médias, entretanto, também sofreram uma redução relevante, principalmente se considerarmos a capacidade de deslocamento territorial da produção de uma empresa desse porte. Ao todo, elas perderam 21,8% do total de plantas industriais.

Enquanto isso, a quantidade de estabelecimentos de micro e pequenas empresas cresceu no período em destaque, fazendo com que a média geral de unidades produtivas calçadistas não fosse negativa no estado de São Paulo. Nesse intervalo de 21 anos, os micros estabelecimentos cresceram 8,4% e os pequenos deram salto significativo, avançando em 67,6%.

Tabela 03: Estoque de empregos formais da indústria de calçados no estado de São Paulo por porte de empresa

1990					2011				
Porte da empresa*					Porte da empresa*				
Micro	Pequena	Média	Grande	Total	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
8.842	13.357	18.327	21.364	61.890	11.447	22.951	14.211	6.589	55.198

Fonte: MTE/RAIS, 2012.
*Micro empresa: até 19 empregados; Pequena empresa: de 20 até 99 empregados; Média empresa: de 100 até 499 empregados; e Grande empresa: acima de 500 empregados.

A tabela 03 traz os impactos desse efeito para a geração de postos de empregos

formais. O ritmo é semelhante, enquanto as micro e pequenas empresas ampliaram o estoque em, respectivamente, 29,4% e 71,8%; as médias e grandes diminuíram os postos de trabalho em 22,5% e 68,8%. Porém, o número absoluto de postos de empregos formais na indústria de calçados do estado diminuiu em todo o período (-10,9%), confirmando que os maiores estabelecimentos são aqueles que geram mais empregos formalizados no setor.

Ao cruzarmos os dados das tabelas 02 e 03 com aqueles apresentados nos cartogramas e gráficos de outros itens deste artigo, confirmamos que um deslocamento de estabelecimentos e de empregos formais foi efetivado do estado de São Paulo para outros estados da federação, em especial os da região Nordeste. As maiores firmas responderam às transformações da economia global e nacional da década de 1990, que se caracterizou por uma estagnação econômica e uma crise fiscal de forte impacto, se traduzindo, em termos de política econômica, no recuo das ações estatais de apoio ao desenvolvimento produtivo.

No entanto, o efeito é contraditório, pois mostra que quem se utilizou de estratégias de relocalização territorial foram as grandes e médias firmas, enquanto as micro e pequenas, depois de muitas instabilidades, sustentaram os investimentos produtivos calçadistas em São Paulo nos últimos anos. O fizeram, porém, através de uma profunda reestruturação na gestão produtiva e na organização do trabalho, intensificando as atividades na linha de produção e fragmentando o processo produtivo em micro ou pequenas fábricas, ou mesmo em domicílios (através das bancas), como apontam os trabalhos de Navarro (2006) e Lara (2007) sobre as transformações da atividade industrial calçadista em Franca e em Birigui.

Nessas empresas, ampliou-se o volume de produção através de recursos como a subcontratação de trabalhadores ou com outras estratégias de reestruturação produtiva, investindo-se menos em tecnologia, mas ampliando as formas precarizadas e fragmentadas de trabalho, utilizadas de maneira intensiva em micros ou pequenos estabelecimentos que abrem e fecham firmas com facilidade (Navarro, 2006; Lara, 2007).

Nas grandes e médias empresas, foi mais conveniente aproveitar as vantagens oferecidas pela oferta de benefícios técnicos, fiscais e laborais de outros estados, mesmo que, paradoxalmente, tenham deixado suas etapas de controle e organização gerencial no estado de São Paulo. Em geral as etapas transferidas foram aquelas ligadas à execução e montagem desqualificada dos calçados, exatamente as que empregam mais trabalhadores; enquanto a gestão empresarial, a modelagem e a concepção dos produtos continuam sendo feitas no estado paulista, principalmente na capital e no município de Franca.

O movimento, ao mesmo tempo em que fortaleceu a redefinição do papel da Região Metropolitana de São Paulo face ao estado, que passou a concentrar as funções financeiras, de gestão e algumas etapas de maior conteúdo tecnológico (Lencioni, 2003; Sposito, 2007; Selingardi-Sampaio, 2009), criou uma relação de perda de empregos e (ou) de precarização nos principais municípios produtores de calçados,

pois transferiu boa quantidade de postos de trabalho para estados onde geralmente os custos salariais eram mais baixos e não existia maior tradição de trabalho organizado e sindicalizado.

Mas para que o uso do território como instrumento de acumulação pudesse se estabelecer, as empresas contaram com inovações tecnológicas que introduziram em larga escala sistemas organizacionais menos verticalizados, realinhando os níveis hierárquicos da produção e imprimindo uma relativa fragmentação espacial das estruturas produtivas calçadistas. Não há dúvidas de que somente os empreendimentos de maior dimensão poderiam gozar de todas essas vantagens.

Ao falarmos de inovações tecnológicas que movimentam sistemas organizacionais menos verticalizados, não estamos afirmando que os maiores investimentos da indústria calçadista de São Paulo tenham efetivado uma especialização produtiva baseada plenamente na flexibilização de modelos toyotistas; nem defendendo a tese de que a produção calçadista se aproximou de estratégias de cooperação produtiva e territorial ao estilo da Terceira Itália. Pelo contrário: os esquemas implantados por essas grandes e médias empresas nos "novos territórios da produção de calçados" não dispensou a produção em massa realizada em grandes galpões diretamente inter-relacionados, mesmo que em determinadas ocasiões, círculos de controle de qualidade nas etapas de costura dos calçados fossem utilizados.

O sistema de produção das fábricas instaladas nesses estados continua marcado pela concentração de trabalhadores em linhas de produção organizadas de maneira verticalizada, no estilo dos sistemas organizacionais de característica taylorista/fordista, com a necessidade de trabalho intensivo no processo de produção. Assim, as mudanças tecnológicas são incrementais, embora inúmeras etapas da composição de partes do calçado já estejam sendo produzidas com o apoio de grandes máquinas que substituem trabalhadores e um sistema de grupos de trabalho baseado em células produtivas tenha introduzido novas formas de engenharia flexível nos processos de produção.

As maiores inovações citadas, portanto, foram introduzidas exatamente nas etapas que envolvem uma maior qualificação do trabalho e da produção, geralmente associadas à concepção industrial e do produto. Nessas etapas, a implantação e o aprimoramento do sistema CAD/CAM na indústria de calçados paulistas levou a uma alteração fundamental nos circuitos espaciais da produção. O sistema mexeu no setor de criação, modelagem técnica e desenvolvimento da peça, culminando na reestruturação do layout das empresas. Criado no Massachusetts Institute of Technology (MIT) em 1963, o CAD (computer aided design – design auxiliado por computador) consiste num projeto que, realizado por meio de um computador, pode ser acoplado às máquinas da atividade manufatureira de uma fábrica, definindo o design, cortando e colando peças a partir de ordens programadas. O CAM (computer aided manufacturing – manufatura auxiliada por computador) é a fabricação do próprio produto com auxílio do computador. Programam-se as instruções e controlam-se os cortes e as especificações do produto com base em um projeto predeterminado (Costa, 1993).Tais modificações

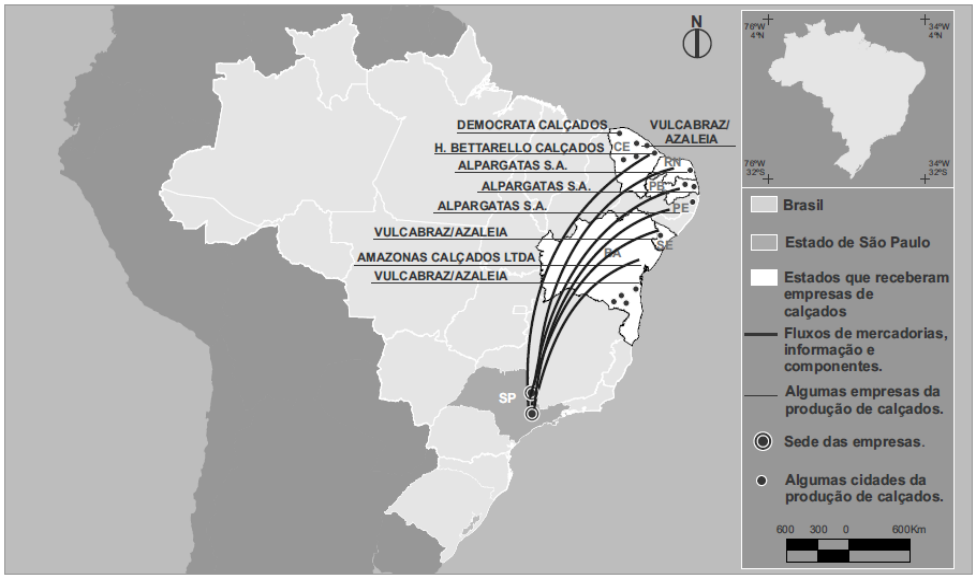
permitiram um desenvolvimento produtivo na indústria de calçados, que, ao tender à expansão espacial para firmar-se no mercado, sentiu a possibilidade real de difundir a produção pelo território.

Desse modo, ao aproveitar as estratégias de relocalização, empresas como a Alpargatas S.A., a H. Bettarello Curtidora e Calcados, a Vulcabrás Azaleia S. A., a Amazonas Calçados, entre outras, de forte tradição na produção de calçados em São Paulo, reduziram ou simplesmente fecharam suas linhas de produção, realocando fábricas para outros estados, como ilustrado no Cartograma 02.

Como já foi informado, os estados do Nordeste foram os preferidos para instalação dessas fábricas, sendo que Paraíba, Ceará, Bahia, Sergipe, Pernambuco e Rio Grande do Norte consolidaram a expansão dos investimentos, aumentando a produção total de pares de calçados após uma primeira fase de implantação das linhas de produção. Segundo dados da SECEX, a dinamização das atividades produtivas calçadistas nesses estados procurou atender principalmente o mercado externo, confirmando a tese de que a relocalização dos investimentos estava associada à reação que a indústria de calçados de São Paulo teve face à abertura econômica ao capital internacional na década de 1990.

Assim, empresas como a Alpargatas S.A. e a Vulcabrás/Azaleia S. A. ampliaram as taxas de exportação de calçados nos estados onde se instalaram, contribuindo para que a própria pauta de exportação desses estados pudesse contar com uma maior participação de produtos industrializados. Os fluxos internacionais de mercadorias engendrados por elas serviram também para realinhar o movimento dos principais portos dos estados que receberam os novos investimentos paulistas, fazendo com que terminais portuários como o do Pecém, no Ceará, ou o de Salvador na Bahia, aumentassem exponencialmente a entrada e a saída de produtos ligados ao setor calçadista, tais como sapatos, tênis, sandálias, couros, fivelas ou outros componentes ligados diretamente à fabricação no setor.

Fonte: Trabalho de campo, SECEX e Abicalçados. Base cartográfica do IBGE, 2007.
Organização: Edilson Pereira Júnior e Henrique Alves. Apoio: Funcap e CNPq.



Cartograma 02: Algumas das principais empresas de calçados de São Paulo que abriram fábricas em outros estados do Brasil

A relocalização, no entanto, não esteve condicionada ao aumento da produção para o mercado externo. Empresas como a Democrata Calçados, a Amazonas Calçados ou a H. Bettarello Curtidora e Calcados, presentes em estados como Ceará e Bahia, continuaram priorizando o mercado consumidor nacional, distribuindo a maior parte da produção para estados como Minas Gerais, Rio de janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, principalmente através do modal rodoviário de transporte.

Mas com todas essas transformações, como ficou a organização espacial da indústria de calçados dentro do estado? Houve alteração nas formas de dispersão e concentração de fábricas e de empregos no território? Como se comportaram as regiões e os municípios de maior ou menor centralidade produtiva no setor?

Para compreender o conteúdo dessa organização, um histórico da produção de calçados no estado deve ser realizado.São Paulo tem tradição na produção calçadista. É um dos primeiros estados a desenvolver a atividade, ainda no século XIX, e além das primeiras fábricas que abriram e se consolidaram na capital, a produção também destacou a presença de clusters espalhados por municípios como Franca, Birigui e Jaú, sobretudo com a chegada de imigrantes italianos, que aproveitaram a expansão territorial de atividades como a criação de gado e a lavoura do café para fixarem moradia nessas regiões(Suzigan, 2000).A partir do começo do século XX, com a importação de máquinas de costura e a chegada de fabricantes estrangeiros de equipamentos, surgiram as primeiras fábricas. Inicialmente em pequena escala, a produção de

calçados era constituída quase que exclusivamente por artesões que utilizavam o couro processado nos curtumes. Depois disso foram crescendo algumas empresas que se tornaram grandes produtoras nacionais. Paralelamente, pequenos estabelecimentos se multiplicavam pelo estado, sobretudo na capital, em municípios próximos e nas regiões diretamente influenciadas pelos três clusters supracitados(Suzigan, 2000).

Na capital e em municípios próximos, deu-se grande concentração de produtores, principalmente micro e pequenas empresas que se multiplicavam em função do aumento do consumo do produto ao longo do século XX. As grandes fábricas, entretanto, já eram uma realidade na década de 1910, e com a incorporação de serviços e de tecnologia estrangeira, principalmente inglesa e norte-americana, prosperaram até ampliarem e diversificarem seus investimentos (Suzigan, 2000). Importantes empresas como a Vulcabrás e a São Paulo Alpargatas iniciaram suas atividades em bairros paulistanos e expandiram sua produção para a região e o território, transferindo instalações para cidades próximas, como Jundiaí e Mogi Mirim, ou realizando aquisições de empresas menores, notadamente em aglomerados importantes como Franca.

Em Franca, a indústria calçadista especializou-se na produção de calçados masculinos de couro, seja de alto ou de baixo custo. Nesse cluster, integrou-se um circuito produtivo que articulou: 1) pequenas, médias e grandes empresas produtoras; 2) curtumes; 3) indústrias de máquinas, de equipamentos e de componentes; 4) fabricantes de solados; 5) serviços vinculados à manutenção de máquinas e ferramentas; 6) estabelecimentos comerciais; e 7) instituições voltadas para a pesquisa e difusão de tecnologias (tais como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT e o Serviço Nacional da Indústria - SENAI). A tradição na atividade consolidou o município como um importante centro de produção e pesquisa, destacado entre os mais relevantes do país, principalmente por reunir, além de inovação tecnológica, uma mão de obra especializada numa atividade cujos conhecimentos, habilidades e destrezas manuais são muito importantes (Navarro, 2006; Lara, 2007).

Em Birigui, o cluster foi formado principalmente por empresas de pequeno porte, geralmente de capital local e voltadas para a produção de calçados infantis. A descoberta e o desenvolvimento desse nicho de mercado permitiram que inúmeras empresas especializassem sua produção, culminando com a instalação de centros de treinamentos e com a atração de fornecedores vindos principalmente de Franca, mas também de outros estados, a exemplo de produtores do Rio Grande do Sul. Algumas empresas ganharam destaque e a presença de estabelecimentos com mais de 500 funcionários contrasta com um número expressivo de micro e pequenas empresas, boa parte delas com menos de 100 trabalhadores (Souza, 2008).

Um processo parecido deu-se no município de Jaú, onde um nicho específico da produção calçadista, aquele voltado para a fabricação de calçados femininos, reuniu pequenos empresários locais na organização de um cluster importante e de reconhecida especialização produtiva. Como resultado, um circuito produtivo mais denso atraiu fornecedores de insumo, depósitos de componentes, escritórios de representação,

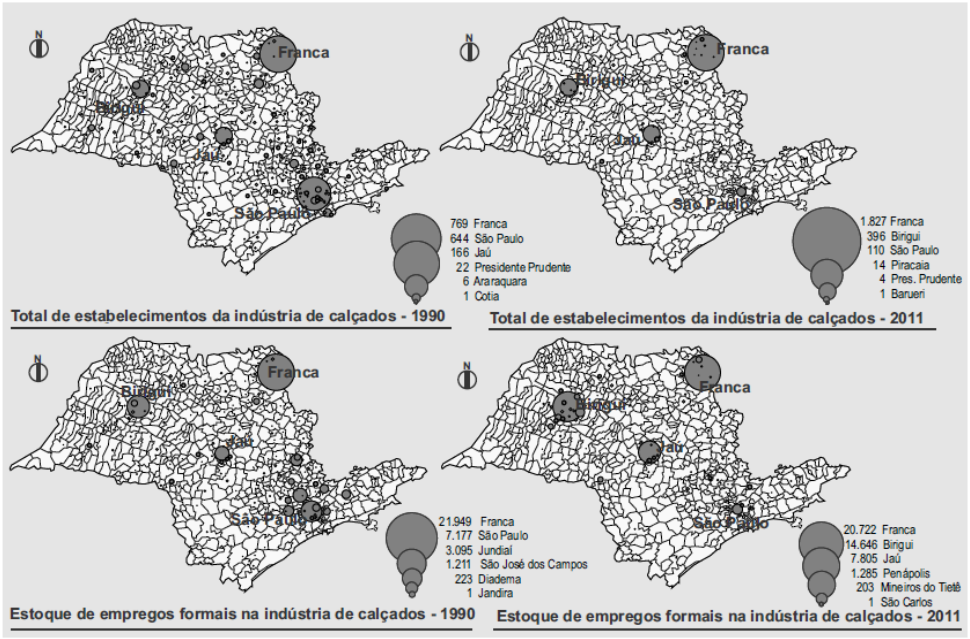
lojas especializadas e centros de consumo. No entanto, diferentemente dos demais centros de destaque na produção de calçados de São Paulo, em Jaú a instabilidade na produção é maior, justificada pela abertura e fechamento constante de firmas. Predominam, desse modo, os investimentos pequenos e médios, na maioria das vezes subcontratados por outras empresas para fabricarem um calçado que é distribuído principalmente para o mercado nacional (Oliveira, 1999).

Esses principais polos do estado se consolidaram na década de 1970, quando "à demanda crescente do mercado interno; estimulada pelo processo de industrialização e urbanização vivido no país, somou-se a expansão da produção destinada à exportação, que recebeu uma série de subsídios governamentais" (Navarro, 2006, p. 20). Esse é o período de consolidação do parque fabril paulista, mas também marca o surgimento de grandes grupos empresariais e de suas marcas, que com intensa publicidade tornaram-se famosas e foram difundidas por todo o mercado nacional. Com os incentivos fiscais que recebiam e os créditos que passaram a usufruir, em pleno momento de expansão do consumo no Brasil, o setor passou por um crescimento exponencial. Foi uma realidade que configurou a organização espacial da indústria calçadista em São Paulo até o fim da década de 1980.

De 1990 em diantea famigerada reestruturação territorial e produtiva redefiniu circuitos inteiros da produção calçadista através de uma sintonia entre sistemas modernos de engenharia com outras transformações organizacionais de cunho flexível, aumentando o grau de controle sobre o trabalho e transferindo linhas de produção para novos territórios, causando um impacto nas formas de fabricação e distribuição do produto.

O resultado espacial dessas mudanças está representado no Cartograma 03. Ao considerar a distribuição dos estabelecimentos e dos empregos formais na indústria de calçados por município nos anos de 1990 e 2011, ele demonstra o poder ofensivo dos agentes investidores em reconfigurar o desenho territorial do setor no estado, ora se utilizando de forças centrífugas interestaduais, ora engendrando forças centrípetas no âmbito das localidades e das regiões.

Se até 1990, relativa distribuição de estabelecimentos e de empregos formais pelos municípios do estado contrastava com certa concentração do processo produtivo mais avançado em regiões e municípios de destaque; em 2011, uma profunda assimetria espacial das mesmas variáveis demonstrou o impacto que a crise econômica e produtiva das últimas décadas causou aos investidores calçadistas que não estavam preparados para as instabilidades do mercado e a concorrência internacional.



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Base de dados da RAIS. Org.: Edilson P. Júnior. Apoio: Funcap e CNPq.

Cartograma 03: Total de estabelecimentos e estoque de empregos formais da indústria de calçados do estado de São Paulo (1990 e 2011).

Um impressionante efeito de devastação dos estabelecimentos e dos empregos formais foi disparado na maioria dos municípios do estado; e da difusa presença da produção calçadista predominante até 1990, restou, em 2011, uma concentração de empreendimentos em Franca, Birigui e Jaú e em algunsmunicípios de suas regiões de influência. Não foram poucos os municípios analisados que tinham dezenas de estabelecimentos em 1990, mas que em 2011 havia reduzido esse indicador sobremaneira, a exemplo de Andradina (passou de 10 para 01), Araçatuba (de 30 para 05), Bauru (de 26 para 0), Porto Ferreira (de 11 para 0), Presidente Prudente (de 22 para 04), Piracicaba (de 11 para 1), Ribeirão Preto (de 45 para 16), Serra Negra (de 15 para 03) e São Jose do Rio Preto (de 32 para 14). Ou mesmo, municípios que concentravam centenas de empregos no setor calçadista até o período de maior força da produção estadual, mas que após a reestruturação supracitada, revelaram números insignificantes ou simplesmente zeraram seu total de participação no estado, como é o caso de Araçatuba (passou de 595 para 261), Bauru (de 307 para 0), Presidente Prudente (de 314 para 16) e Ribeirão Preto (de 588 para 131).

Outro efeito marcante registrado pelo Cartograma 03 é a forma como a grande mancha urbana a qual Lencioni (1991) chama de “região metropolitana desconcentrada” reagiu às transformações registradas na indústria de calçados. Esse aglomerado,

que segundo a autora, abrange o conjunto da Região Metropolitana de São Paulo e seu entorno, há décadas reúne as condições apropriadas para uma maior densidade industrial e urbana, articulando serviços e infraestrutura e concentrando atributos que sempre lhe ofereceu maior força polarizadora. Até 1990, ele representava uma das maiores concentrações de estabelecimentos e de empregos formais da indústria de calçados no estado, mas em 21 anos, praticamente encerrou sua participação como relevante área de destaque na produção calçadista. Inúmeros municípios perderam vários estabelecimentos, como Bragança Paulista (passou de 15 para 0), Campinas (de 42 para 05), Diadema (de 24 para 0), Guarulhos (de 19 para 10), Jundiaí (de 11 para 1), Osasco (de 10 para 2), Santo André (de 13 para 0), Santos (de 37 para 0) e Sorocaba (de 10 para 1). Outros revelaram perdas significativas no que concerne aos empregos formais, em especial Bragança Paulista (passou de 349 para 0), Cabreúva (de 637 para 0), Campinas (de 617 para 39), Diadema (de 223 para 0), Guarulhos (de 825 para 224), Itaquaquecetuba (de 163 para 28), Jundiaí (de 3.095 para 5), Mogi-Mirim (de 2.218 para 72), Mogi-Guaçu (de 603 para 0), Piracaia (de 1.239 para 346), São Caetano do Sul (de 117 para 0), São Jose dos Campos (de 1.211 para 9), São Paulo (de 7.177 para 1.599), São Roque (de 1.676 para 0) e Suzano (de 947 para 158).

Podemos recortar dois dos casos mais emblemáticos para indicar como a força da reestruturação potencializou um rearranjo espacial da produção calçadista nessa área do estado. Municípios como Jundiaí e Mogi-Mirim, que reduziram, respectivamente, 90,5% e 85% do número total de estabelecimentos da indústria de calçados, perderam de dois a três mil empregos no intervalo analisado, passando de grandes produtores nacionais a municípios sem nenhum destaque, inclusive dentro do estado de São Paulo. Tratam-se exatamente dos municípios que concentravam as fábricas dos maiores grupos empresariais paulistas, exatamente aqueles que, progressivamente, transferiram suas linhas de produção para outros estados do Brasil.

Por fim, é preciso enfatizar a relevância assumida por Franca, Birigui e Jaú no período considerado, pois mesmo com a reconfiguração espacial citada, os municípios ainda mantêm papeis de destaque na produção calçadista de São Paulo. São polos que reúnem principalmente pequenas e micros empresas e por isso garantem a permanência dos investimentos, mesmo alterando padrões de engenharia que lhes possibilitam fortalecer nichos de mercado tradicionalmente conquistados. Um efeito espacial interessante da nova organização produtiva é a maior relação que esses polos tradicionais têm com os núcleos vizinhos, confirmando que houve certa difusão espacial das atividades produtivas de Franca, Birigui e Jaú para municípios da sua região de entorno, tais como Pedregulho, Cristais Paulista, Gabriel Monteiro, Buritama, Penápolis, Coroados, Alto Alegre, Bariri, Clementina e Barra Bonita. Expandiu-se a presença de pequenas fábricas, “bancas” ou de trabalhos a domicílio, dinamizando os fluxos locais e regionais em função do movimento de trabalhadores e mercadorias.

A organização espacial da indústria de calçados em São Paulo, dessa forma, destaca o fortalecimento de aglomerados produtivos de grande representação no estado, que

aparecem muito mais de forma isolada, demonstrando a resistência das "espacialidades industriais de dispersão"(Selingardi-Sampaio, 2009), mesmo com as transformações desencadeadas pela reestruturação competitiva dos últimos anos. A essas formas "em área" e pontuais de concentração industrial no território, no entanto, contrapõem-se extensos espaços com ausência ou rarefação de investimentos, que abrangem a maior parte do estado e que cresceram nos últimos anos, representando o efeito espacial da concentração efetiva na indústria de calçados.

Todas as transformações dos últimos anos revelam as mudanças que ocorreram com a reestruturação territorial e produtiva do setor. Em nome da emergência da competitividade como força reguladora dos investimentos produtivos, novas estratégias espaciais foram adotadas tomando como base uma relação transescalar de ações e de agentes articulados por uma rede de relações desenhada em função da regulação ideal das taxas de lucro. A transferência do excedente entre diferentes áreas e regiões, aqui fortalecida através do deslocamento de unidades de produção calçadista para lugares em que as medidas de contenção de gastos possam ser instaladas com maior facilidade, revela o conteúdo territorial desse processo. Isso faz da relação global/nacional/local um elemento fundamental para entender o denso arranjo de articulações estabelecido pelos novos processos produtivos e o papel do território, no âmago da reprodução dessa estratégia, não pode mais ser negligenciado.

5. Considerações

Neste artigo, a indústria de calçados do estado de São Paulo foi usada como um exemplo de reconfiguração dos modelos de organização produtiva e dos impactos que o mesmo exerce sobre o território. O fenômeno se dá pela introdução de esquemas de reestruturação produtiva de corte tradicional e renovado, pautados em padrões de exploração do trabalho e do próprio espaço geográfico, na busca pela realização de metas de acumulação globalmente tecidas. As novas tecnologias que determinaram o impacto nas interações espaciais das empresas de calçados paulista estão na base da organização territorial e produtiva citada, principalmente por demarcarem uma maior divisão territorial do trabalho que integra áreas com diferentes preços de mão de obra. Isso confirma a possibilidade de os novos investimentos capitalistas aproveitarem a diferenciação espacial como componente de acumulação. Como resultado do aumento da divisão interempresarial do trabalho, a indústria de calçados amplia as relações entre diferentes empresas, integrando atividades produtivas, financeiras e comerciais por meio da articulação de agentes e da combinação de operações que vão da fabricação final do produto industrial aos serviços de crédito, gerência, divulgação, transporte e comunicação.

O atual movimento da indústria calçadista de São Paulo mostra a capacidade desenvolvida pelos mercados de combinar diferenciadas formas de acumulação delineadas pelo uso de tecnologias informacionais, de trabalho artesanal em linhas de produção fordistas/flexíveis e de renovadas estratégias de venda e publicidade. Ao mesmo tempo, eles sintetizam um processo de geração de valor que passa pela

esfera produtiva industrial, mas que não se encerra na fábrica, envolvendo capitais diversos, numa articulação que simboliza o complexo arranjo sistêmico do capitalismo contemporâneo.

Tudo isso deve ser analisado vendo-se uma combinação transescalar de ações e de agentes, que estão articulados por uma rede de relações, as quais engendram interesses diferenciados. É necessário ter em mente que é a transferência do excedente entre diferentes áreas e regiões que garante a reprodução dos processos. A nova configuração dos circuitos de produção e consumo que articulam redes e aglomerações resultou da vigorosa necessidade do crescimento industrial calçadista ampliar ou transferir fábricas para novos espaços de produção e isso tornou o tecido territorial da produção de calçados mais denso e complexo, pois agora sua leitura exige cada vez mais uma melhor apreensão dos recursos e dos atributos oferecidos pela dimensão espacial na interpretação das novas estratégias de acumulação.

6. Referências bibliográficas

- ABICALÇADOS (Associação Brasileira das Indústrias de Calçados). Comércio exterior de calçados, exportação. Novo Hamburgo: Abicalçados, 2012a. Disponível em: <http://www.abicalcados.com.br/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- _____. Indústria de calçados do Brasil. Novo Hamburgo: Abicalçados, 2012b. Disponível em: <http://www.abicalcados.com.br/index.html>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- _____. Resenha estatística. Novo Hamburgo: Abicalçados/Unidade de Inteligência Comercial, 2009.
- A cruzada contra os importados da revista, Exame, 9 set. 2009.
- Asics acusa a Abicalçados de favorecer a Vulcabrás, O Estado de S. Paulo, 15 set. 2009.
- BECATTINI, Giacomo. The Marshallian Industrial district as a socio-economica notion. In: PYKE, Frank; BECATTINI, Giacomo e SENGENBERGER, Werner. Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy. Genova: International Institute for Labour Studies, 1990 (pp 37 – 51).
- Calçadistas contam com alta de taxa antidumping, O Estado de S. Paulo, 15 jan. 2010.
- Calçado chinês chega subfaturado ao Brasil, Folha de S.Paulo, 7 set. 2008.
- CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp, 2002. (Coleção Economia Contemporânea.).
- COSTA, Achyles Barcelos da. Competitividade da indústria de calçados: nota técnica setorial do complexo têxtil. In: COUTINHO, Luciano et al. (Org.). Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: Fecamp/MCT/Finep/PADCT, 1993.
- LARA, Ricardo. O trabalho invisível em Franca – SP. In: CANÔAS, José Walter (Org.). Nas pegadas do sapateiro: 60 anos do STIC – Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Calçados. Franca: Unesp, 2007.

• LENCIONI, Sandra. Cisão territorial da indústria e integração regional no Estado de São Paulo. In: GONÇALVES, Maria Flora et al. (Orgs.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Unesp/Ampur, 2003.

• MÉNDEZ, Ricardo e CARAVACA, Inmaculada. Organización industrial y território. Madrid: Editorial Síntesis, 1996.

• Ministério analisa abrir investigação sobre triangulação de calçados, Portal G1, 27 jun. 2011. Disponível em http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/06/ministerio-analisa-abrir-investigacao-de-triangulacao-chinesa-de-calcados.html. Acesso em 03 set. 2013.

• MOUHOUD, El Mouhoub. Mondialisation et délocalisation des entreprises. Paris: Éditions La Découvert, 2008.

• NAVARRO, Vera. Trabalho e trabalhadores do calçado – a indústria calçadista de Franca: das origens artesanais à reestruturação produtiva. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

• Num mercado cada vez mais dependente de inovação, a união de Adidas e Reebok foi a saída para encarar a líder Nike, Exame, 9 ago. 2005, p.46.

• OLIVEIRA, A.M.R. Análise da estrutura produtiva do polo calçadista de Jaú – SP: suas implicações socioeconômicas e espaciais. Rio Claro, 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

• PEREIRA JÚNIOR, Edilson. Território e economia política – uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. São Paulo: Editora da Unesp/Selo Cultura Acadêmica, 2012.

• Produtos da China ganham espaço na indústria de calçados em Franca, Portal G1 – Franca e Ribeirão Preto, 26 jun. 2012. Disponível em http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2012/06/produtos-da-china-ganham-espaco-na-industria-de-calcados-em-franca.html. Acesso em 03 set. 2013.

• RUAS, Roberto. Efeitos da modernização sobre o processo de trabalho: condições objetivas de controle na indústria de calçados. Porto Alegre: FEE, 1985.

• SCHNEIDER, Sérgio. Agricultura familiar e industrialização – produtividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. 2ª ed. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2004.

• SELINGARDI-SAMPAIO, Sílvia. Indústria e território em São Paulo - a estruturação do multicomplexo territorial industrial paulista. Campinas: Alínea, 2009.

• SOUZA, Marcos Aurélio Barbosa de. A formação e a consolidação da aglomeração calçadista de Birigui – SP (1958-1989). In: COSTA, Armando Dalla et alli (organizadores). Empresas, empresários e desenvolvimento econômico no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/Editora HUCITEC, 2008.

• SPOSITO, Eliseu Savério. Reestruturação produtiva e reestruturação urbana no Estado de São Paulo. In:IX Coloquio Internacional de Geocrítica - Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones y Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales. Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Universidade Federal do Rio Grande

do Sul.

• SUZIGAN, Wilson. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. 9.ed. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 2000.

• VELTZ, Pierre. Le nouveau monde industriel. Édition revue et augmentée. Paris: Éditions Gallimard, 2008.

La promoción de inversiones como respuesta a las disparidades territoriales, algunos apuntes para el caso uruguayo

Rundie, Cristina
Leal, Jorge

PALABRAS CLAVE
· Inversión extranjera
· Política pública
· Desarrollo regional

Resumen / La ponencia propone reflexionar acerca de la capacidad de la política de promoción de inversiones para fomentar procesos de desarrollo regional y superar las desigualdades existentes entre los territorios sub-nacionales de Uruguay. Se observa que, si bien en su formulación se pone énfasis en aspectos tales como la descentralización y el territorio, aún siguen siendo estrategias pensadas desde el nivel central, con escasa capacidad de incidencia de los actores locales y, desde una perspectiva espacial antes que territorial (en tanto espacio socialmente construido).

Se puede apreciar que algunos elementos de las políticas de planificación regional de décadas pasadas continúan estando presentes, como por ejemplo el énfasis en el componente económico del desarrollo, la concepción espacial del territorio como ámbito físico y objeto de intervención externa, la necesaria presencia de un Estado central fuerte para la concreción de ese objetivo (el desarrollo) y, el hecho de que los territorios asumen los costos, pero no necesariamente los beneficios de las intervenciones.

Para dar cuenta de estas cuestiones se realiza un análisis de los proyectos de inversión recomendados para ser aprobados en el período 2009-2012, así como el seguimiento de casos de grandes inversiones en la región litoral oeste del país, como lo son las plantas procesadoras de celulosa de las empresas UPM y Montes del Plata.

RUNDIE, CRISTINA
Departamento de Ciencias Sociales. CENUR Noroeste. Universidad de la República
Uruguay
E - mail: baltasarbayma@gmail.com

LEAL, JORGE
Departamento de Ciencias Sociales. CENUR Noroeste. Universidad de la República
Uruguay

Políticas de desarrollo regional. Una mirada al contenido de la estrategia de promoción y protección de inversiones

En Uruguay, al igual que en otros países de América Latina, se pueden visualizar una serie de rupturas y continuidades en las políticas orientadas al desarrollo a escala sub-nacional. Las alteraciones tienen que ver, entre otros aspectos, con cambios en los papeles del Estado, el mercado y la sociedad civil. Es así que se identifican propuestas que van desde las que pregonaban por una fuerte planificación e intervención del Estado central hasta las que posicionan a los espacios sub-nacionales (regiones y localidades) y sus actores, como principales propulsores de los procesos de desarrollo. Las primeras estrategias de planificación regional constituyeron básicamente intervenciones estatales en pos de imponer una dirección al desarrollo de regiones que, en la lógica de competencia en el mercado, quedaban en desventaja respecto a otras, y lograr así la reversión de las disparidades territoriales. Lo cierto es que en ese paradigma los territorios conformaban instancias receptoras de las decisiones y políticas públicas, y no actores protagonistas (Fernández, Amin, Vigil, 2008). En otras palabras, se inscribían en un proyecto nacional de desarrollo pero contaban con escasos grados de autonomía.

Esto cambia en posteriores décadas (ochenta y noventa), en las que el continente se vio signado por iniciativas que pretendían desarrollos más de tipo endógeno. Es en ese entonces que el mundo académico y político comienza a centrar su atención en las regiones y localidades como principales actores del desarrollo.

En esta mirada cobraron fuerza las tendencias hacia la valorización de las propuestas locales y los procesos de descentralización. Lo pequeño y lo local sustituyen las anteriores creencias en las macrodinámicas y los gigantescos polos industriales (Arocena, 1995). Se relega así el papel del Estado central, llevándolo a un nivel más reducido de intervención.

Recientemente, en los años dos mil, como producto de acontecimientos socioeconómicos, políticos y maduración académica en la temática, se va consolidando tanto en este ámbito como en el de las políticas públicas, una perspectiva de desarrollo regional con una mirada territorial. Ésta sortea algunas de las principales limitaciones de los postulados anteriores. Se trata de una articulación entre principios que antes se pensaban de forma separada: Estado, mercado y sociedad civil, con el objetivo de integrar lo privado y lo público en la búsqueda de potenciar capacidades productivas generadoras de empleo e integración social (Riella, Mascheroni, 2012).

En este nuevo contexto, los Estados nacionales se inscriben en la economía global pero tratando, a través de las políticas públicas, de mejorar la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Esto, mediante estrategias que consideran a los territorios no como contenedores y depositarios de actividades sociales y económicas, sino como actores en sí mismos.

En el caso de Uruguay, en los últimos años se diseñan y ejecutan políticas e iniciativas que incorporan en su formulación a la perspectiva territorial del desarrollo. La ponencia pretende analizar una de estas estrategias públicas vigentes en el país, la de promoción

y protección de inversiones, y se lo hace con relación a los objetivos que se propone.
Se trata de poner en debate las consecuencias del régimen mencionado (el que en buena medida fue ideado para atraer inversión extranjera directa[1]) en el patrón de desarrollo regional desequilibrado del país, y a través de esto analizar cuál es la concepción del desarrollo presente en la política.
Concretamente, se analizan los efectos a corto y mediano plazo de la aplicación del instrumento que posibilita la concreción de esta iniciativa, que es la Ley 16.906[2], donde se establecen los estímulos a recibir por parte de los proyectos de inversión que cumplan con determinadas condiciones.
Por las cuestiones que interesan aquí, se destacan algunos aspectos explicitados en el texto de la norma, los que dan cuenta en buena medida de la incorporación de la mirada territorial del desarrollo.
Una de ellos es que la *generación de empleo* por parte de los emprendimientos -tanto directo como indirecto- constituye uno de los objetivos principales del régimen.
También se presupone un efecto derrame en los territorios donde se instalan, a través de la *generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas* con capacidad de creación de puestos de trabajo, haciéndose énfasis en el carácter productivo de los mismos.
Otro objetivo se vincula con el logro de la *descentralización geográfica*, a modo de respuesta a un diagnóstico de centralización, o de distribución desigual de las actividades económicas y el empleo en el territorio nacional. De hecho, el recientemente aprobado Decreto 2/012, incluye en el régimen de incentivos a aquellas inversiones que promuevan los emprendimientos en el interior del país (fundamentalmente en los departamentos de menores recursos) o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros (Uruguay XXI, 2012:18).
De la letra surge además, que esos puestos de trabajo generados a partir de la localización de la inversión, deberán *utilizar de forma significativa mano de obra e insumos locales*; observándose claramente la intención del desarrollo de las sociedades que conforman los territorios receptores.
A la luz de estos objetivos, es que se analizará lo que acontece a partir de la puesta en práctica de la estrategia. Previamente se mostrarán los argumentos que llevan a sostener que el país posee un patrón de desarrollo territorialmente desigual, y en relación a ello se procederá a reflexionar sobre la posibilidad que brinda la aplicación de la política en cuestión de revertir esta situación. Para esto se procede a analizar la distribución de los proyectos de inversión recomendados para su aprobación en el período 2009-2012.
Finalmente se analiza lo acontecido con la radicación de dos megaproyectos de inversiones extranjeras en la región litoral, los casos de las plantas procesadoras de celulosa de las empresas UPM y Montes del Plata en las localidades de Fray Bentos (departamento de Río Negro) y Conchillas (departamento de Colonia), respectivamente.

1 En adelante IED.
2 Sancionada en el mes de enero del año 1998.

Las desigualdades territoriales como diagnóstico de partida

Parte del escenario que sostiene la política de promoción de inversiones, es el referido a que, a pesar de la pretendida homogeneidad con la que históricamente se asocia a Uruguay, existen significativas desigualdades entre los diferentes espacios sub-nacionales, las que se intentan subsanar con iniciativas como ésta.

Desde su surgimiento el país ha presentado una configuración territorial desequilibrada de tipo macrocéfala, con un fuerte fenómeno de primacía urbana. Ese desequilibrio en la distribución poblacional es reproducido en el interior de la mayoría de los departamentos, donde es apreciable una fuerte concentración en las ciudades capitales. En dicha situación ha desempeñado un rol fundamental la migración de origen rural, la cual tuvo como causa primera a los procesos derivados del carácter expulsor de la explotación ganadera extensiva, a lo que se le sumó en la década de los setenta la introducción de tecnología moderna en la agricultura, desencadenando en una incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo disponible. Estos flujos migratorios se dirigieron hacia las ciudades, pero principalmente a Montevideo, como puerto dinámico primero, y como centro fabril después.

Durante el período de sustitución de importaciones (estrategia que se enmarca en el contexto de planificación regional con fuerte intervención del Estado central), la producción organizada según el modelo fordista se caracterizó por una fuerte concentración de la actividad económica, debido a la necesidad de continuidad física entre las partes componentes del proceso productivo, lo que incrementó la hegemonía de la capital como "ciudad industrial" en detrimento de las economías regionales. Como excepción se destaca el estímulo a la conformación de algunos polos de desarrollo, como el caso de las ciudades de Paysandú y Bella Unión en el litoral, los que a posteriori sufrieron la crisis derivada de la imposibilidad de insertarse competitivamente en el nuevo mapa de economías abiertas.

En el actual escenario surgen nuevas jerarquías territoriales, con matrices productivas y de servicios que dan lugar a mercados de trabajo específicos, lo que se traduce en desarrollos también desiguales, tanto entre regiones como al interior de las mismas.

Ejemplo de estas reconversiones de las economías regionales es lo ocurrido en el litoral, donde, a decir de Veiga, para fines del siglo pasado la región mostraba un retroceso en el contexto nacional, presentando:

"… con la excepción de Salto, una pérdida de posición relativa en el país durante las últimas dos décadas, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida responde a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región, tales como la disminución del empleo en el sector industrial, y la reducción de la agricultura cerealera de exportación" (Veiga D., 2003:46).

La reestructuración económica afectó el desempeño de la región en el contexto del país, así como también cambió la distribución del peso sectorial en la economía, dando lugar a un tipo de empleo que, predominantemente, es deficitario en su capacidad de integración social.

Es así que la población ocupada lo está principalmente en dos ramas de actividad, la

correspondiente a agricultura, silvicultura y pesca; y la de comercio; las que tomadas en conjunto representan un 36,7% en el departamento de Soriano, un 37.6% en Paysandú, un 38,53% en Río Negro, y un 41,9% en Salto.

Diferentes estudios han indagado en el tipo de inserciones laborales que generan los sectores más dinámicos de la economía regional, por lo que se sabe que el empleo en el citrícola (Riella y Tubío 1997) o el hortícola (Riella y Romero, 1992; Núñez y Leal, 1997) contienen una alta inestabilidad derivada de su carácter zafral y, principalmente el primero, de situaciones de pobreza. Asimismo, el sector de los servicios turísticos estructurados en torno a la oferta termal, se ha desarrollado sobre la base de un modelo caracterizado por bajos niveles salariales y perfiles de trabajadores requeridos que resultan excluyentes para la oferta expulsada de actividades tradicionales (Leal, op. cit). Más recientemente, sectores como el forestal y el de la producción de arándanos; el primero con el punto a favor de casi romper con la estacionalidad propia de las actividades agrícolas, en tanto que presenta una zafra de ocho meses de duración, aunque con bajos salarios y malas condiciones de trabajo; el segundo, mejor pago si se lo compara con otros sectores del empleo rural, pero con una zafra muy corta, de apenas dos meses (Riella, et. al., 2009; Tubío, 2011).

De acuerdo a lo descrito, y si se asume la fundamental importancia que un empleo de buena calidad tiene para la consecución de procesos de desarrollo, el carácter temporal de las ocupaciones agrícolas, sumado a las malas condiciones en que se realizan y a los bajos salarios; los que también predominan en el sector de los servicios turísticos y, en buena parte de los empleos industriales tercerizados; plantea dudas acerca del posicionamiento favorable de la región en el contexto nacional a corto y mediano plazo. Ante este escenario es que se pone en práctica la política de promoción de inversiones, lo que conduce a analizar qué impactos está generando en la configuración territorial del país y particularmente en la matriz productiva de la región litoral. En ese sentido, cabe preguntarse, ¿qué es lo que efectivamente producen estos emprendimientos?, ¿ayudan a atenuar, o incluso eliminar, los desequilibrios territoriales?, ¿son una estrategia válida para mejorar el posicionamiento de los territorios desfavorecidos?

Perspectivas de la promoción de inversiones

Para dar cuenta de lo anteriormente dicho, se trabajó con el reprocesamiento de los datos provistos por la UnASeP (Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas), con relación a proyectos recomendados para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo en el período 2009-2012[3].

Las variables analizadas fueron:

Cantidad de proyectos

Departamento donde se localizaría la inversión

Volumen de la inversión (en miles de dólares)

Cantidad de empleo que se esperaba genere cada proyecto

3 Si bien no toda inversión promovida por el régimen es necesariamente IED, se asume que la estrategia está diseñada especialmente para atraer a estos capitales, lo que no quita que muchos de los proyectos presentados y recomendados sean de origen nacional, o incluso mixto.

Sector donde se realizará la inversión (industria, comercio, agro, servicios y turismo)
El análisis de la información se realizó considerando dos niveles territoriales, el de los departamentos (las 19 divisiones político-administrativas en las que se organiza el país), y el de las diferentes regiones que lo componen.

3.1 Distribución espacial de las propuestas

Un primer aspecto a analizar es el referido a las localizaciones propuestas por los proyectos. En lo que a esto respecta, se puede apreciar que algo más de la mitad de los mismos se radicarían en Montevideo, y si a ellos se le suman aquellos que lo harían en los demás departamentos de la zona sur (Canelones, Maldonado, Colonia y San José), se observa que esa cifra asciende a algo más de 7 de cada 10.

Tabla 1. Proyectos según departamento, total período 2009-2012.

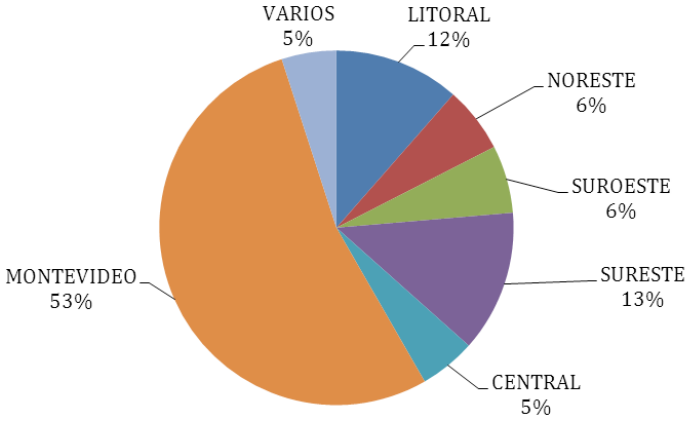
Departamento	Total de proyectos	%
Artigas	29	1,0
Canelones	255	8,6
Cerro Largo	23	0,8
Colonia	102	3,5
Durazno	44	1,5
Flores	28	0,9
Florida	29	1,0
Lavalleja	25	0,8
Maldonado	126	4,3
Montevideo	1571	53,3
Paysandú	61	2,1
Río Negro	52	1,8
Rivera	51	1,7
Rocha	52	1,8
Salto	84	2,8
San José	80	2,7
Soriano	141	4,8
Tacuarembó	25	0,8
Treinta y Tres	22	0,7
Varios	148	5,0
Total general	2948	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Por su parte, la región noreste, la que presenta los peores desempeños en los indicadores

de desarrollo social, es destinataria de solamente el 6% del total de emprendimientos y, el litoral oeste apenas alcanza a recibir el 12% de los mismos.

Gráfico 1. Proyectos según región, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Se observa entonces que existe un claro desbalance en la distribución espacial de las inversiones, algo que de concretarse, antes que modificar el patrón existente, lo profundizaría.

Monto a invertir (en dólares americanos)

En cuanto a lo que se prevé invertir en el período analizado, se puede ver que Montevideo concentra más de una tercera parte y, nuevamente, si se considera a los departamentos de la zona sur en su conjunto, se puede concluir que 60% del total del capital tiene como destino esa zona.

Tabla 2. Monto de inversiones (en dólares) según departamento, total período 2009-2012

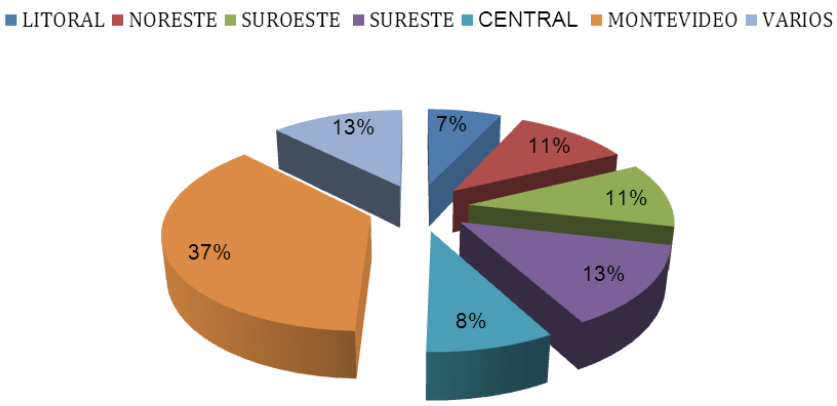
Departamento	Dólares	%
Artigas	28538822,79	0,5
Canelones	445199823,8	7,5
Cerro Largo	42195702,65	0,7
Colonia	153287742,6	2,6
Durazno	173686656,8	2,9
Flores	21974001,86	0,4
Florida	17571606,43	0,3
Lavalleja	127746894,8	2,1
Maldonado	353084614,3	5,9

Montevideo	2206063881	37,0
Paysandú	69738149,95	1,2
Río Negro	108116965,1	1,8
Rivera	222681544,9	3,7
Rocha	83212854,07	1,4
Salto	62070066,71	1,0
San José	492944078,1	8,3
Soriano	173935745,1	2,9
Tacuarembó	161437676,1	2,7
Treinta y Tres	268421499,8	4,5
Varios	745084956,7	12,5
Total general	5956993283	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

En contraste, la región litoral en ninguno de los cuatro años de la serie analizada alcanza los dos dígitos del total de la inversión nacional, lo que determina que, considerados los cuatro años en su conjunto, apenas el 7% del total de las divisas se dirijan a esa zona, lo que la convierte en la de menor captación de beneficios económicos directos.

Gráfico 2. Monto de inversiones (en dólares) según región, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

La demanda de empleo

Siguiendo con el análisis de las variables seleccionadas, en consonancia con la cantidad de inversión (en dólares) dirigida hacia Montevideo en el período de referencia, lo

mismo ocurre con los puestos de trabajo, es así que este departamento representa poco menos de la mitad del total del empleo que se esperaba generar por parte de los proyectos aprobados (si se considera solamente el año 2010, esa cifra alcanzaba a más de la mitad).

Tabla 3. Empleos a ser generados según departamento, total del período 2009-2012

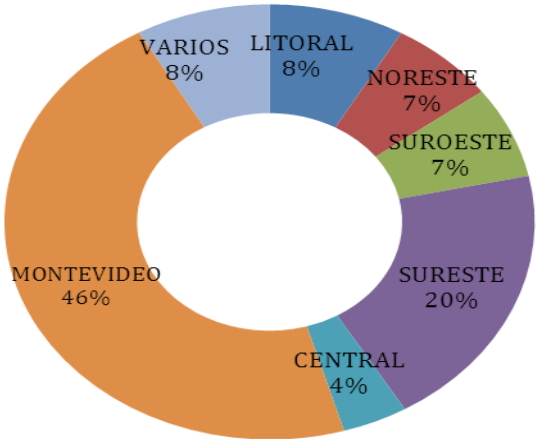
Departamento	Empleos	%
Artigas	303	1,2
Canelones	3257	12,5
Cerro Largo	223	0,9
Colonia	811	3,1
Durazno	410	1,6
Flores	229	0,9
Florida	115	0,4
Lavalleja	80	0,3
Maldonado	1938	7,4
Montevideo	12115	46,3
Paysandú	532	2,0
Río Negro	368	1,4
Rivera	620	2,4
Rocha	298	1,1
Salto	671	2,6
San José	971	3,7
Soriano	590	2,3
Tacuarembó	210	0,8
Treinta y Tres	259	1,0
Varios	2141	8,2
Total general	26138	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Aunque en menor medida, también destacan como receptores de puestos de trabajo los departamentos de Canelones y Maldonado.

Si bien es claro que crear empleo no necesariamente es sinónimo de crear "buen empleo", igualmente este predominio de la zona sur como destino de los puestos de trabajo refuerza la desigual distribución del trabajo, lo que ha sido origen desde siempre de las migraciones laborales internas hacia esa región del país.

Gráfico 3. Empleos a ser generados según región, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

3.4 La inversión según sector de actividad económica

Si se analiza la distribución del monto total de los proyectos aprobados en el período según sector de actividad económica, se puede ver cómo destaca la inversión en industria, seguida por aquella correspondiente al rubro de servicios.

Tabla 4. Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, período 2009-2012

Sector	%
Agropecuario	8,0
Comercio	11,5
Industria	41,1
Servicios	25,2
Turismo	14,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Ahora bien, cuando se observa la distribución de la inversión sectorial según departamentos, surge que existen especializaciones productivas por territorio. Así por ejemplo, casi la mitad de la destinada a proyectos industriales (47,4%) se localizará en los departamentos de San José, Montevideo y Canelones, correspondientes a la zona sur del país.

Por otra parte, Río Negro, Soriano, Colonia y Paysandú (litoral) concentran más de la mitad (54,9%) de la inversión en el sector agropecuario, el que se caracteriza por constituir una demanda de empleo altamente zafral.

Asimismo, Salto (litoral), Maldonado y Rocha (sur-este) se consolidan como áreas turísticas, donde diferentes estudios muestran el predominio de puestos de trabajo con bajas remuneraciones (Leal, *op. Cit.*; Leal, Rundie, Borrelli, 2013; Instituto Cuesta

Duarte-PIT-CNT, 2012).

Tabla 5. Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, total período 2009-2012

Departamento	Agropecuario	Comercio	Industria	Servicios	Turismo
Artigas	2,2	1,3	0,2	0,1	0,3
Canelones	2,0	11,7	10,5	5,1	2,6
Cerro Largo	2,3	0,8	1,0	0,0	0,1
Colonia	11,1	0,2	2,0	2,3	1,9
Durazno	2,3	0,7	5,9	0,5	0,8
Flores	2,3	0,5	0,1	0,2	0,1
Florida	0,6	0,1	0,3	0,3	0,4
Lavalleja	1,9	0,4	4,7	0,0	0,1
Maldonado	0,5	2,8	3,2	1,3	27,9
Montevideo	3,6	44,9	18,0	69,6	48,3
Paysandú	10,8	0,4	0,2	0,5	0,3
Río Negro	18,2	0,5	0,2	0,9	0,0
Rivera	2,4	4,0	3,0	5,3	3,9
Rocha	4,1	1,0	0,1	0,7	5,1
Salto	2,4	0,7	0,4	0,5	3,4
San José	5,0	0,6	18,9	0,3	0,0
Soriano	14,8	6,2	1,7	1,2	0,2
Tacuarembó	0,9	0,1	6,0	0,6	0,0
Treinta y Tres	0,8	0,1	9,4	2,2	0,1
Varios	11,7	23,0	14,1	8,2	4,4
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Pero además, también al interior de los espacios regionales se producen especializaciones que pueden dar lugar a desarrollos desiguales. Eso se puede apreciar por ejemplo para el caso de la región litoral, la que si bien en términos generales reproduce su perfil productivo vinculado con la actividad agropecuaria, cuando se observa la distribución por departamento aparecen diferencias.

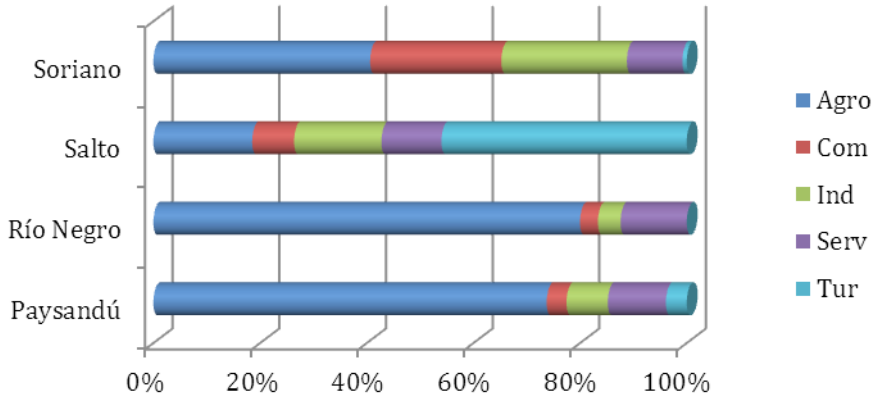
Es así que se puede ver como la inversión en Río Negro y Paysandú se orienta principalmente a ese sector (80% y 74% respectivamente).

Por su parte, si bien en Soriano la inversión agropecuaria también ocupa un lugar destacado (40%), existe un mayor equilibrio con relación a otros sectores, con importante participación del comercio (25%) y la industria (24%).

Finalmente, el departamento de Salto parecería tender a reforzar su papel de destino

turístico termal, representando este sector el 46% del total a invertir por parte de los proyectos, seguido de un 18,5% en actividades agropecuarias y un 16% en industria.

Gráfico 4. Distribución de la inversión sectorial (en dólares) según departamento de la región litoral, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Igualmente, en términos generales, la mencionada especialización sectorial resultante de la división territorial del trabajo, tiene importantes implicancias para el desarrollo desigual. La predominancia de sectores tales como "los rurales, el comercio, las domésticas y otros servicios", es decir, aquellos más "sumergidos" en materia salarial (Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT, *op. Cit.*:23), se corresponderán con las zonas con peores desempeños en el desarrollo social, algo que ya se observa en la zona norte y noreste del país.

Grandes inversiones extranjeras en el litoral. Los casos de las empresas UPM y Montes del Plata.

Al proceso de reconversión de la economía del litoral del país se le sumó el arribo de dos inversiones extranjeras, convirtiéndose en las principales (en volumen de capital) que ha recibido el país hasta el momento, ambas plantas procesadoras de celulosa.

Primero, el caso de la multinacional finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), hoy UPM[4], la que se localizó en la ciudad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, y fue construida entre abril de 2005 y noviembre de 2007, comenzando a operar en diciembre de ese año.

Posteriormente, la unión de dos compañías del sector forestal, Arauco y Stora Enso, hizo posible el emprendimiento de Montes del Plata, fundada en el año 2009 en Uruguay,

4 En diciembre de 2009 UPM, Metsäliitto Cooperative, M-real, y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), completaron la operación, según la cual la cuota parte de Metsäliitto y de Oy Metsä-Botnia Ab de la planta de celulosa en Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental de Uruguay, se transfirieron a UPM.

empresa que lleva la impronta de sus orígenes chilenos y suecofinlandeses[5]. Posee su planta de producción de celulosa en la zona próxima a la localidad de Conchillas, departamento de Colonia. Ambas empresas se encuentran en la actualidad en fase de producción industrial.

Con relación a los principales objetivos de la estrategia de promoción y protección de inversiones, es que se analizará lo ocurrido en estos casos, los que, como se verá, comparten similitudes pero también algunas diferencias. Para ello se recurre al análisis de una serie de entrevistas realizadas a actores locales entre político-institucionales, empresarios y trabajadores de ambos territorios[6].

Si bien en ambas situaciones la radicación de los emprendimientos suscitó importantes expectativas, vinculadas principalmente a la generación de empleo, esto se tornó más intenso para el caso de Fray Bentos, por tratarse de un territorio deprimido, que posee una particularidad identitaria que hizo que el fenómeno se haya acentuado. Se trata del antecedente de otro emprendimiento de gran porte que tuvo la localidad, el del Frigorífico Anglo[7]; el que a mediados del siglo pasado constituyó el epicentro de la ciudad a partir de su relevancia como fuente de empleo que absorbió principalmente mano de obra del medio local. El imaginario colectivo de los actores, al recibir la noticia de la instalación de la planta de Botnia, se retrotrajo a esta experiencia y reforzó sus expectativas. Estas hicieron que aumentara la oferta de empleo, incluso con el ingreso al mercado de sectores que hasta ese momento eran inactivos, alentados por la idea de conseguir un trabajo, principalmente en la fase de instalación de la planta.

Esto no sucedió de igual manera en el caso de Montes del Plata, dado que se trata de un territorio con una matriz productiva más diversificada, donde se destacan el sector agropecuario y el turismo como algunos de los principales generadores de empleo, y es el departamento que presenta mejor comportamiento de los indicadores sociales. Es por ello que, según declaran, la papelera se presentó como una alternativa más de empleo.

Como se señaló, uno de los aspectos plasmados en la normativa es que estas inversiones **generen empleo productivo directa o indirectamente.** En los casos estudiados se observa que en las etapas de edificación de las plantas efectivamente hubo más trabajo, tanto el generado por las empresas, como el surgido a partir del auge económico.

Como semejanza, respecto a los empleos creados durante la construcción, se observó que la mano de obra calificada provino de afuera del país o de Montevideo, mientras que los puestos que requerían menor calificación fueron ocupados por los locales.

En el caso de Colonia, se produjo un fenómeno de desplazamiento laboral, es decir, mano de obra proveniente de otros sectores de actividad del departamento se empleó en la planta, principalmente jóvenes, en busca de mejores salarios.

5 Tomado de: http://www.montesdelplata.com.uy/

6 Entrevistados/as de Fray Bentos para el caso de UPM, y de Colonia del Sacramento y Conchillas para el caso de Montes del Plata.

7 Según Garrido Luzardo, L. (s/d) el Frigorífico Anglo ocupaba entre 3000 y 5000 trabajadores de manera casi efectiva. Desde sus inicios, se trató de industrias que cubrieron todo el proceso de industrialización, con una producción diversificada, incorporando toda la mano de obra local.

Una vez terminada la construcción, en ambos casos, la demanda de puestos permanentes en las empresas se redujo. Además, se produjo una pérdida de dinamismo económico. Para Fray Bentos esto implicó volver al escenario pre-Botnia, donde el sector público y el comercio eran los empleadores por excelencia. Según los entrevistados de esa localidad, esto planteó una situación problemática, ya que no existieron condiciones para que quienes ingresaron al mercado laboral y permanecieron en él, logren conseguir un puesto de trabajo, algo que afectó particularmente a los jóvenes.

Sin embargo en Colonia el escenario fue diferente, argumentan que la finalización de la obra no creó problemas en ese sentido, esto fue así por el sostén de la actividad agropecuaria y de otros sectores, y por estrategias que se llevaron adelante, como acciones coordinadas entre la Intendencia y el Centro Público de Empleo (CEPE), para reubicar a los trabajadores en otros puestos.

En síntesis, en lo que respecta al empleo, en los dos territorios, una vez que comenzaron a funcionar las industrias, se volvió al escenario previo, es decir, los sectores tradicionales continuaron siendo los principales proveedores de puestos de trabajo. Esto conduce a la reflexión de que las plantas no significaron una trasformación sustancial de las matrices productivas de los territorios.

Otro de los objetivos esperables establecidos en la ley es que las inversiones **fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas**, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.

Respecto a esto también hay coincidencia en que durante la edificación se produjo un mayor dinamismo en las economías locales, visto principalmente en el sector comercial, debido al aumento del consumo, el que se generó por el incremento de la población en las ciudades y de su poder adquisitivo obtenido de la masa salarial.

En las dos situaciones emergieron emprendimientos formales pero también informales, éstos principalmente de orígenes locales. Los rubros beneficiados fueron: el negocio inmobiliario (fundamentalmente los alquileres), el gastronómico, la hotelería y el transporte.

Otro fenómeno compartido por las dos experiencias fue el traslado de los extranjeros y la masa trabajadora nacional a otras ciudades en busca de mejores servicios. Respecto al caso Botnia, no consumían sólo en Fray Bentos, sino que se trasladaban a Mercedes, Montevideo y Buenos Aires. En relación a Montes del Plata, quienes ocupaban cargos técnicos especializados y gerenciales preferían dirigirse a Colonia del Sacramento, y la mayoría de los trabajadores de menores calificaciones se trasladaban a consumir, y también se alojaban, en la ciudad de Carmelo.

Este hecho se relaciona a que las localidades donde se ubican las plantas son de reducido tamaño, lo que llevó a que se optara por afincarse en ciudades cercanas que proveían de mejores opciones, tanto de servicios, como comerciales y esparcimiento.

Se observa por tanto como otra similitud, que el esperado efecto derrame que se daría con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, se dio en cierta medida en las fases dinámicas de la construcción de las pasteras, pero no se sostuvo una vez éstas

comenzaron a funcionar. Aun así, en Colonia se dice que se aprovechó la circunstancia para capacitar y fortalecer emprendimientos con el objetivo de que pudieran permanecer, algo que no se realizó en Fray Bentos.

En términos generales, no se constata la existencia de un entramado de PYMES que hayan sido estimuladas por las empresas, tal como se fija en la normativa. La falta de articulación en torno a la inversión de un conjunto de actividades productivas y de servicios conexos, estaría dando cuenta de una carencia para que se efectivicen mejoras en el desarrollo del territorio; condición necesaria para Barreiro y Rebollo (2010), quienes señalan que no se pueden esperar efectos automáticos por parte de las empresas.

Finalmente, otro objetivo destacado en la ley, es que las inversiones **contribuyan a la descentralización geográfica** y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una **utilización significativa de mano de obra e insumos locales.**

Si bien se trata de empresas que orientan su tarea dentro de lo establecido, no se constató la esperada utilización de mano de obra ni de insumos locales. Como se dijo antes, la inserción laboral de los trabajadores locales en la edificación de las plantas fue principalmente en puestos que requerían menos calificaciones y por ende percibían menores remuneraciones; y en su etapa actual de funcionamiento las empresas captan poca mano de obra local.

Respecto a otros insumos necesarios, se verificó que fueron adquiridos principalmente fuera de los territorios en cuestión, e incluso fuera del país.

En lo que refiere a la mencionada contribución a la descentralización geográfica, cuestión que se menciona pero no se profundiza en la normativa, a partir de todo lo expuesto antes, se realizan algunas observaciones.

En primer lugar, se interpreta que esto surge como modo de respuesta a un diagnóstico de centralización o de distribución desigual de las actividades económicas y empleo en el país.

Pero hablar de proceso de descentralización en la actualidad, implica comprenderlo como fenómeno complejo, de dimensiones múltiples, y articulado con problemáticas que tienen su expresión particular en los diversos territorios (Veneziano, 2009). Además, se sabe que la dimensión política es de relevancia para la descentralización, aspecto del cual no se da cuenta en la ley.

Por todo esto es que se entiende en primera instancia, que cuando se alude a una descentralización geográfica, se estaría más bien haciendo referencia a lo que Rofman (1985) llamaría un proceso de desconcentración geográfica o espacial de la actividad productiva. Es decir, si la situación problema está dada porque hay regiones que concentran la mayoría de las inversiones, actividades productivas y dinamismo económico -tal como se comprueba para la región sur de Uruguay- la solución se presenta por la vía de la desconcentración de esa actividad, mediante su fomento en otras regiones más “deprimidas”.

Lo anterior, es lo que parece haber sucedido, fundamentalmente para el caso de Botnia, donde se estimula la radicación de la gran inversión en un territorio poco dinámico,

bajo el supuesto de que esto, por un lado, reduciría las desigualdades entre las regiones o territorios, y a su vez se transformaría en motor de desarrollo de la localidad, a partir de un explícito "efecto derrame" que se contempla en la letra de la ley.

Es aquí donde se vuelve pertinente reflexionar acerca de los alcances para el desarrollo que tiene la estrategia de promoción de inversiones y su instalación en territorios menos favorecidos.

Los objetivos del régimen posicionan a la política como respuesta a una necesidad de corrección de desigualdades o desequilibrios territoriales, pero focalizándose en el problema de la actividad productiva, entendiendo a su desconcentración espacial como solución. Analizada por sí sola, se podría establecer un paralelismo (por las similitudes) entre esta estrategia y lo que fueron en su momento las políticas de planificación regional, que si bien perseguían objetivos de cohesión territorial a nivel nacional, lo hacían mediante un planeamiento desde el centro, donde las especificidades territoriales no ocupaban un lugar relevante.

Si se considera que la incorporación del componente territorial es de relevancia al momento de pensar en procesos de desarrollo, se debería entender a los territorios en su complejidad, en la interacción entre los componentes endógenos (características socio-económicas y políticas propias) y también exógenos que hacen a su reconstrucción permanente.

Esto no parece ser lo que aconteció para ambos casos, sino por el contrario, se trató de una intervención doblemente exógena sobre los territorios, el de las inversiones extranjeras, y el de un Estado central que lo posibilitó, pero estuvieron ausentes las políticas de acompañamiento a este proceso, que permitan un trabajo intersectorial en el territorio, que involucre a sus actores, en pro de un proceso de desarrollo sostenido.

Las dos experiencias constituyeron un aprovechamiento de las coyunturas y las diferencias en ese sentido estuvieron dadas por las características de cada territorio. Si bien en ambos casos se obtuvieron beneficios socioeconómicos, en Colonia se establecieron más instancias de negociación entre actores socio-territoriales y la empresa, dada la densidad y capacidad organizativa del tejido social que allí existe, algo que no ocurrió en Fray Bentos.

Esto conduce a preguntarse: ¿quiénes tienen mayores posibilidades para desarrollarse a partir de la instalación de grandes inversiones, los territorios poco dinámicos, o los más dinámicos?

En primera instancia sería razonable suponer que sería en los primeros, en tanto que debido a la inercia en la que se encuentran, cualquier transformación, y más si esta es de gran importancia, generaría un fuerte impacto. Pero desde aquí se sostiene que en ellos la inversión externa actúa generando un efecto pasajero, aunque fuerte, el que no se sostiene si no se generan otros procesos alrededor.

Es por esto que, aunque desde la planificación se piensa a estos emprendimientos como una forma de desarrollar territorios estancados, es probable que las mayores capacidades de aprovechamiento se den en territorios más consolidados (como el caso de Colonia); por lo que en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades

territoriales, estas se verían profundizadas.

Conclusiones

Desde hace algunos años Uruguay viene llevando adelante una estrategia de promoción y protección de inversiones, donde se inscribe la captación de IED, en el entendido de que la misma es una opción para el desarrollo, no sólo del país, a través de la generación de riqueza, sino también, y específicamente, de determinados espacios sub-nacionales desfavorecidos.

La lectura según distribución espacial de la cantidad de propuestas, el volumen de la inversión y, de la cantidad de empleo que se espera generen en el quinquenio, dejó dudas acerca de la utilidad de la herramienta en cuestión. Es decir, desde el punto de vista de la superación de las desigualdades regionales, la política de estímulo a la inversión privada, principalmente de origen externo, no parece dar los resultados esperados, en tanto que la localización de los emprendimientos se concentra en las áreas más desarrolladas social y económicamente, lo que profundiza la configuración desequilibrada desde el punto de vista territorial.

En lo que a eso respecta, se observa que la mitad de los proyectos tienen como destino a la zona sur del país, algo que tiene sentido si se considera que éstas inversiones buscan las áreas con mayores y mejores capacidades instaladas (infraestructura, servicios, recursos humanos, mayor presencia institucional, etcétera).

Como consecuencia de ello, el flujo mayoritario de capitales se dirige a esa zona, y también eso es así en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo, donde casi ocho de cada diez se generarán en esos territorios. Buena parte de esos nuevos empleos de la zona sur serán demandados por la actividad industrial, por lo que se asume requerirán de mayores calificaciones y, por lo tanto, al menos a priori, mejores remuneraciones.

Por su parte, las regiones con menores niveles de desarrollo histórico, como la noreste, o, aquellas que han perdido posicionamiento como resultado de los procesos de reestructuración económica (litoral), recibirán proyectos de bajo volumen de capital y menor capacidad de demanda de empleo, además de que se trata de proyectos en sectores proveedores de puestos de mala calidad (agro, servicios y turismo). Asimismo, estas desigualdades también se mantienen al interior de las diferentes regiones.

Esta primera lectura de los principales datos permite avizorar que el país tiende a mantener o a profundizar su fragmentación territorial, con áreas dinámicas, de mejores desempeños en los indicadores de desarrollo; y otras deprimidas económica y socialmente, con empleos temporales, de mala calidad y menores salarios.

Por otra parte, el hecho de que se produzcan grandes inversiones tampoco asegura que se den procesos de desarrollo. Es así que, por ejemplo, cuando se indaga en los casos específicos de inversión de gran escala, como UPM y Montes del Plata, se constata que la esperada irradiación no ha ocurrido. Los efectos positivos de las localizaciones se limitaron a la etapa de construcción de las plantas, donde se produjo un importante aumento de la actividad económica en las zonas, así como creación

de puestos de trabajo, pero que una vez pasado esto, la situación volvió en rasgos generales al escenario precedente en cada territorio.

Por otra parte, si bien las empresas demandaron mano de obra local, los puestos ofrecidos eran de baja calificación; quedando pocos de ellos en las etapas de funcionamiento.

Lo observado para los dos niveles de análisis muestra que la estrategia no estaría dando los resultados esperados, al menos en lo que respecta a los objetivos vinculados al desarrollo, algo que podría deberse a problemas en la propia conceptualización del mismo. En cuanto a esto, se puede decir que en la planificación del desarrollo se sigue incurriendo en algunos sesgos.

El primero es el considerar que para que ello ocurra basta con generar crecimiento económico, o dicho de otra forma, que la presencia de actividades productivas o de servicios en un determinado territorio, hará que automáticamente mejore la calidad de vida de los pobladores, con niveles de cohesión social significativos, derivados principalmente de la disponibilidad de puestos de trabajo. Ello obvia la cuestión central de los tipos de inserciones laborales, no sólo en términos de remuneraciones, sino también de otros aspectos inherentes al concepto, como los niveles de calificación, la estabilidad, las condiciones de trabajo, la posibilidad de organización de los trabajadores, etcétera.

En segundo lugar, la idea de dinamizar territorios desfavorecidos es portadora de un enfoque espacial, donde la intervención se orienta hacia la desconcentración de las actividades y el empleo, pero concibiendo al territorio como acotado a su basamento físico, y no como espacio socialmente construido. La noción implícita de territorios *ganadores* y *perdedores*, contiene la idea lineal de que la sola radicación de emprendimientos dará lugar a un efecto de difusión sobre el territorio receptor, sin considerar que ello puede darse o no, dependiendo de las características de éste. De hecho, fueron las particularidades territoriales las que llevaron a que se generaran algunos impactos diferentes entre los casos estudiados.

Todo esto conlleva a interrogantes acerca de las posibilidades de esta estrategia para dar lugar a procesos de desarrollo en los territorios menos favorecidos, y al hacerlo, no sólo cuestiona el papel del Estado en la resolución de los desequilibrios territoriales; sino que además, y considerando los desiguales desempeños según departamento, pone en debate el accionar y la capacidad real de los gobiernos locales, los que en buena medida continúan siendo visualizados, y actuando, de acuerdo a su rol tradicional. En este sentido, parecería no existir correspondencia entre la estrategia del Estado nacional para atraer la inversión, con la posibilidad de ser capitalizada por parte del mismo en un plano más concreto.

En síntesis, como se ve, se trata de una estrategia que, al menos en el mediano plazo, seguirá redefiniendo espacios y territorios, generando expectativas, provocando movimientos poblacionales, etcétera, ya que forman parte de una manera de pensar al desarrollo regional, por lo que es de esperar que algunas de las tendencias analizadas puedan repetirse.

Bibliografía

Arocena, J. (1995) El desarrollo local. Un desafío contemporáneo. Caracas: Nueva Sociedad.

- Barreiro, F. y Rebollo, E. (comps.) (2010) Descentralización y desarrollo local en Uruguay Elementos para promover un debate político. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. Número 3. Montevideo: Grupo de Desarrollo Local Uruguay.
- Fernández, V.; Amin, A. y Vigil, J. (comp) (2008) Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. FCS. UNL. Argentina.
- Garrido Luzardo, L. (2010) De la Liebig´s y el Anglo a UPM (ex Botnia): Algunos aportes sobre la trayectoria de la dependencia, en http://www.fcs.edu.uy/archivos
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2012) El nivel de salarios 2011, revisado el 14 de octubre de 2012 en http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/
- Leal J. (1997) El mercado de empleo en el sector de los servicios turísticos en el departamento de Salto. Documento de Trabajo Nº 32. , Salto: UER FCS- RN.
- Leal, J., Rundie, C. y Borrelli, J. (2013) "Turismo, empleo y desarrollo en el litoral termal de Uruguay" en Revista Estudios y Perspectivas en Turismo del Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET). Volumen 22. Número 3- Mayo. Buenos Aires. ISSN 1851- 1732.
- Riella, A.; Mascheroni, P.; Ramirez, J y Tubío, M. (2009) Explorando la calidad del empleo en la forestación, Montevideo: CBA. ISBN 978-9974-0-0533-4.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2012) "Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay" En El Uruguay desde la Sociología X. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Pp. 233- 258.
- Riella, A. y Romero J. (1992) Opiniones, Actitudes, y Comportamientos de los Productores Hortícolas del departamento de Salto. Documento de Trabajo Nº8, Salto: UER FCS-RN.
- Riella A. y Tubío M. (1997) Los Asalariados Zafrales en el Citrus del Uruguay. Documento de Trabajo Nº 31. Salto: UER FCS- RN.
- Rofman, A. (1985) Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. Buenos Aires: Editoral CEUR.

- Tubío, M. (2011) El empleo en la fase rural de la forestación Uruguaya. Condiciones de vida y de trabajo en la forestación uruguaya. Editorial Académica Española. ISBN 978-3-8443-4296-3.
- Uruguay XXI (2012) Inversión extranjera directa en Uruguay, recuperado de internet el 13 de setiembre de 2012 en Informe IED en Uruguay-Agosto 2012-URUGUAY-XXI.
- Veiga, D. (1991) Desarrollo Regional en el Uruguay. Montevideo: Ed. CIESU.
- _____ (2003) "Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay" En Acuña C. y Riella A. (comps.): Territorio, Sociedad y Región: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS – UdelaR.
- Veneziano, A. (2009) Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo: Ediciones Orbe Libros.

Parcerias Agroindustriais E Reforma Agrária: O Caso Do Assentamento Guarani

Santos Neto,José Leite Dos
Nascimento, Manoel Nelito Matheus

PALABRAS CLAVE
· Trabalho
· Educação
· Parcerias Agroindustriais

Resumen / O presente trabalho apresenta parte da dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal de São Carlos, do Programa de Pós-Graduação em Educação/ PPGE e discute questões referentes aos assentamentos de reforma agrária que têm se configurado como um território em disputa pelo capital por meio das parcerias agroindustriais, legalizadas pela Portaria Estadual 77/2004, que permitem o cultivo de lavouras para fins agroindustriais nos assentamentos estaduais do Estado de São Paulo, dando um novo direcionamento para os assentamentos. A pesquisa de campo foi realizada no Assentamento Guarani situado na cidade de Pradópolis –SP, que tem uma parceria agroindustrial com a Usina São Martinho. Neste artigo, apresenta-se o processo de luta pela terra do deste assentamento, bem como os percursos do mesmo. A partir da realidade imediata dos assentados, constata-se que os projetos de parcerias agroindustriais surgem após um processo de esgotamento de todas as possibilidades de desenvolvimento dos assentados. São alternativas contraditórias diante do processo de luta pela terra. Concluímos que as parcerias agroindustriais surgem nos assentamentos após um processo de esgotamento de todas as possibilidades para o desenvolvimento do lote e que se caracterizam como alternativas contraditórias do processo de luta pela terra, mas, são aceitas devido as precárias condições socioeconômicas dos sujeitos.

SANTOS NETO, JOSÉ LEITE DOS
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
Brasil
E-mail: netto.21@ig.com.br

Apresentação

Este artigo tem como objetivo apresentar aspectos fundamentais da luta pela terra no Brasil, para uma melhor compreensão deste processo no âmbito das contradições do capitalismo e entendimento de como surgiram os grupos que lutam contra as desigualdades, na busca de justiça social.

Para compreender o processo de luta pela terra no Brasil, faz-se importante discutir como a reforma agrária é vista no país e de que forma é conduzida. Há divergências na compreensão sobre esta questão, pois a reforma agrária não se resume a mera distribuição de terras. Financiamentos, assistência técnica, escoamento de produtos são questões relativas a efetivação de fato da reforma agrária.

Quando falamos de campo ou camponês, não podemos ter uma visão homogênea destes. Ribeirinhos, assentados, quilombolas, pequenos produtores se constituem na sociedade com objetivos diversos, nem sempre próximos. Mesmo tratando-se de assentamentos, as realidades são bem diversificadas. Assentamentos que possuem a presença de movimento social diferem totalmente de movimentos organizados por sindicatos. Embora em ambos existam pontos que agreguem interesses, isso não é determinante para a direção que cada um segue. O Assentamento Guarani se insere na categoria de assentamentos sem a presença de movimentos sociais e grupos dirigentes.

Dada as condições do capitalismo, os assentamentos se constituem a partir de um movimento de contradição no processo de luta pela terra, com a finalidade de afirmar a função social da terra, para trabalhar e produzir sua existência. Quando o assentamento se constitui, após a desapropriação das terras para fins de reforma agrária, os conflitos mudam, gerando contradições com os interesses iniciais. Nas condições impostas, a submissão ao capital é inevitável. O trabalho do camponês, queira ou não, está submetido aos interesses capitalistas, seja por meio de financiamentos ou mesmo na comercialização dos produtos. Assim, busca-se entender este processo e de forma mais específica a luta pela terra no Assentamento Guarani, que são marcadas pelas injustiças sociais e a necessidade de sobrevivência.

A luta pela terra e a reforma agrária

Para chegar ao processo de luta pela terra que temos hoje, denominado Reforma Agrária, vale destacar que historicamente vieram acontecendo lutas e reivindicações e que por volta de 1950, os movimentos sociais camponeses começaram a se organizar. Na década de 1960, surgem as Comunidades Eclesiais de Base, que também contribuem para a análise e debate da questão agrária.

No período do regime militar, como forma de controle da questão do campo, o Governo criou em 1970 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a partir da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). Com o início da ditadura em 1964, os movimentos sociais sofreram fortes repressões, contudo, mesmo enfrentando este período repressivo, nos anos entre 1979 e 1985 o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-

Terra (MST) se consolidou como um movimento de luta e resistência à exclusão dos trabalhadores rurais.

Os desdobramentos das lutas populares, tanto no campo quanto na cidade, deram origem ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), ambos lutando em favor dos direitos e interesses dos trabalhadores (FERNANDES, 2003). Segundo Martins (2000), a motivação de reivindicação pela reforma agrária era voltada para a solução de injustiças sociais e não um problema maior que consiste em uma mudança estrutural do país por redistribuição de terras de forma justa. O autor assinala que por parte da esquerda havia propostas de reforma agrária não muito definidas, de um lado apontando para o conservadorismo, de outro uma proposta radical. De acordo com Martins (2000) "A Igreja estava preocupada com a questão social do campo, mais do que com a questão agrária, em posição oposta à do Partido Comunista e por oposição a ele." (p. 103).

Deste modo, fica evidente o fracionamento de classes, ou seja, o processo de luta pela terra neste contexto passa a ser uma disputa de poder. O foco da luta pela terra, da reforma agrária em si, fica para segundo plano. Martins (2000) nos traz a ideia de que a reforma agrária teve oportunidades de se concretizar de fato, porém a alternativa tomada para esta concretização sempre desviou deste foco, que consiste em resolver os problemas da questão agrária de fato. O agravante neste processo é que se consideram como assentados todas as pessoas credenciadas para receber um título de uso da terra, entendendo que houve uma reforma agrária quando na verdade consiste apenas em uma medida paliativa que deixa o sujeito dos assentamentos em péssimas condições, tanto físicas quanto econômicas e morais. Isso resulta apenas em números (estatística) para o governo e acaba não realizando uma política fundiária consistente, ou seja, foram concedidos muitos títulos mas pouca terra. Muitos trabalhadores que já moravam nas terras receberam o título, foi apenas legalizado.

É fato que, por volta dos anos 1950 até a contemporaneidade, grande parte dos pequenos agricultores e, mais recentemente, também os assentados vivem em condições de precariedade, marcados pela miséria, falta de incentivos à pequena agricultura, sem acesso à escola e saúde pública de qualidade. As péssimas condições de trabalho no campo tem sido um dos principais fatores que desmotivam a permanência do homem do campo no campo. Magalhães [et al.] (2005) mostra que em 1950, 64% da população vivia no campo e no ano 2000 este número cai para 18,8. As péssimas condições de habitação, a precariedade de alimentos aliadas a falta de trabalho e salário são questões determinantes para esta migração campo/cidade.

Os dados do censo demográfico de 2010 do IBGE mostram que o número de pessoas no campo continua diminuindo, porém em ritmo menor. Se acompanharmos a tabela do censo demográfico de 2010 sobre a situação de domicílio da população do período de 1960 a 2010, teremos uma queda da população no campo a partir da década de 1980 e, consequentemente, o aumento nos centros urbanos. Verifica-se neste censo que entre as décadas de 1960 para 1970 houve um aumento da população camponesa, registrando mais de dois milhões e seiscentos mil pessoas

no campo. Contudo, verifica-se ainda que nos anos seguintes inicia-se uma queda dessa população. De 1970 para 1980, temos uma queda de mais de dois milhões e quatrocentos mil pessoas. O censo de 1980 para 1991 registra que mais de três milhões de pessoas deixaram o campo nesta década. De 1991 para 2000, esse numero é ainda maior, passando de quatro milhões e duzentas mil pessoas. Já no ano de 2010, o número de pessoas que deixa o campo é de mais de dois milhões, totalizando aproximadamente trinta milhões de pessoas no campo. Podemos atribuir este aumento do êxodo rural de 1970 para 1980 e décadas seguintes a mecanização da agricultura que, consequentemente, diminuiu a necessidade de mão de obra no campo no país, fazendo com que esta população migrasse para as cidades em busca de outras oportunidades de emprego.

As péssimas condições de trabalho no campo neste período trouxeram o entendimento de que o problema do campo estava voltado para a falta de uma regulamentação do trabalho. "Dessa visão do problema rural resultou, antes do golpe de 1964, uma aliança parlamentar entre a esquerda, os trabalhistas e o que se poderia definir como liberais e nacionalistas para viabilizar a lei de regulamentação das relações de trabalho." (MARTINS, 2000, p. 104). Esta regulamentação resultou no Estatuto do Trabalhador Rural no ano de 1962 e, como consequência, este estatuto enfraqueceu a luta que se tinha pela reforma agrária. Temos então, dois grupos neste período, de um lado, um que luta pela terra, e de outro lado, os que lutam por salário e direitos trabalhistas. Esta divisão de certo modo enfraquece a luta dos trabalhadores rurais.

Muitas greves de trabalhadores boias-frias ocorreram no país na década de 1980 como "[...] na zona da mata pernambucana e paraibana e no interior de São Paulo, Triângulo Mineiro, sul de Goiás, norte do Paraná e Mato Grosso[...]" (OLIVEIRA, 1994, p. 75). No interior do Estado de São Paulo, devido às péssimas condições de trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar também ocorrem conflitos, conforme Oliveira (1994) nos afirma:

[...] A greve de Guariba, em 1984, revelou ao país uma realidade atravessada pela violência [...] Violência dos usineiros e industriais do suco de laranja, que explorando ao extremo os trabalhadores pagam-lhes "salários de fome". Violência do Estado que assiste impassível à exploração e a agrava taxando os trabalhadores com impostos elevados, contas de água e luz altas. A violência das manifestações de 84 foi uma reação a essa exploração cotidiana. (p. 75)

Com esta mobilização dos trabalhadores, os movimentos sociais e sindicais vêm ganhando força e mobilizando ocupações de terras improdutivas, buscando uma melhor distribuição das mesmas. Os movimentos passam a organizar trabalhadores, realizando reuniões a fim de explicar o que é a reforma agrária e defender a ideia da possibilidade de conquista do seu pedaço de terra, para que possa sobreviver sem vender sua força de trabalho.

Muitos dos trabalhadores envolvidos neste processo de luta pela terra vieram de bairros periféricos, subúrbios e favelas. Pode-se dizer que são vítimas das péssimas condições de vida, desprovidos das condições básicas de saúde, educação e trabalho, que são

tidos como itens básicos de sobrevivência. Devido à falta de acesso a escolarização, e por falta de qualificação mínima, muitas vezes esses trabalhadores são excluídos do mercado de trabalho.

Diante dos vários conflitos enfrentados na luta pela terra e como maneira de sanar as injustiças sociais vividas na contradição da sociedade capitalista surgem os acampamentos e assentamentos como :

[...] novas formas de luta de quem já lutou ou de quem resolveu lutar pelo direito à terra livre e ao trabalho liberto. A terra que permite aos trabalhadores – donos do tempo que o capital roubou e construtores do território coletivo que o espaço do capital não conseguiu reter à bala ou por pressão – reporem-se /reproduzem-se, no seio do território da reprodução geral capitalista. (OLIVEIRA, 1994, p. 18)

Os assentamentos tornaram-se uma perspectiva de futuro para os camponeses, trabalhadores rurais e boias-frias. De acordo com Oliveira (1994), durante uma década (1950-1960) as Ligas Camponesas foram organizadas em várias partes do país, porém, com o golpe militar de 1964 a repressão recai sobre estas organizações. Foi durante este período que a luta pela terra no Brasil ganhou uma dimensão nacional: as ligas camponesas organizavam as lutas dos camponeses contra o latifúndio, proporcionando assim uma grande visibilidade.

No contexto das reivindicações e da luta por melhores condições para os trabalhadores, no ano de 1982 começa a surgir no estado do Rio Grande do Sul a organização que mais tarde se consolida como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), liderado por João Pedro Stédile. (BRANFORD; ROCHA, 2004)

De acordo com Branford e Rocha (2004), antes mesmo da década 1960, os trabalhadores rurais já vinham se mobilizando em função da luta pela terra. Questões como o enfrentamento do desenvolvimento industrial e o encarecimento de alimentos devido ao grande número de propriedades improdutivas contribuíram para este processo de luta e impulsionaram a criação dos movimentos sociais.

Neste contexto de reivindicações, no final da década de 1950, Branford e Rocha (2004) afirmam que no Estado do Rio Grande do Sul havia aproximadamente 270 mil famílias que buscavam sobrevivência através do acesso a terra. Considerando este processo de luta pela terra, o governador Leonel Brizola, na década de 1960, desapropriou alguns latifúndios em função da reforma agrária para estas famílias. Com o golpe militar, em março de 1964, o programa foi extinto e aconteceram os despejos das famílias.

Embora, entre 1979 e 1984, os trabalhadores rurais já se articulassem em torno da questão de luta pela terra, a consolidação do MST se dá no ano de 1984, em uma reunião no município de Cascavel, no interior do Estado do Paraná. O MST surge em uma época ainda conturbada no Brasil, num momento em que o país se livrava de um regime aplicado por um golpe marcado por censura, repressão e muito conflito, sendo o conflito da luta pela terra apenas mais um neste contexto. Com o retorno das lutas pela terra de forma articulada, principalmente na região sul do país, surge o MST, através da organização e mobilização de um grupo de trabalhadores que se concretizou

em uma reunião histórica de 21 a 24 de janeiro de 1984.

Após a ditadura, na década de 1980, os movimento sociais voltaram a se organizar em torno de seus objetivos, a fim de combater as desigualdades sociais e garantir uma melhor distribuição das terras improdutivas, buscando assim, a promoção da justiça social. Na segunda metade da década de 1980, o MST começa a se expandir para as demais regiões brasileiras, até então sua atuação estava centrada na região sul do país. Oliveira (1994) destaca algumas lutas que foram se formando neste período e que estavam em evidencia no processo de luta pela terra: "luta das nações indígenas, dos posseiros, dos peões, dos camponeses subordinados, dos desapropriados nas grandes obras do Estado, dos "Brasiguaios", dos Sem Terra, e a luta dos trabalhadores bóias-frias." (OLIVEIRA, 1994, p. 55)

Oliveira (1994) considera que neste momento existia uma forte necessidade de reforma agrária. Uma reforma que ampliasse a produção de alimentos e também como uma forma de contenção da migração campo/cidade.

Em 1988, com a nova Constituição Federal, mesmo com a aprovação da reforma agrária ainda era necessária a criação de uma lei complementar, que se deu apenas em 1993. Ainda com a criação da nova lei, a desapropriação das terras ainda era impedida pelos ruralistas. Segundo Bezerra Neto (1998), no processo constituinte de 1987/88, o MST se contrapôs a bancada ruralista, defendendo as conquistas e avanços sociais que a União Democrática Ruralista (UDR) buscava impedir.

Neste processo de redemocratização do Brasil, o MST vai se caracterizando como movimento social de massa de caráter popular que se consolida a partir das ocupações e das lutas pela implementação de uma reforma agrária.

Aos poucos, o MST vai ampliando sua estrutura, criando escolas e cooperativas, dando ênfase para educação como processo formativo. Com o objetivo de melhor distribuição e comercialização dos produtos dos assentamentos, "A partir de 1992, o MST criou a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), buscando englobar todas as cooperativas formadas em assentamentos surgidos a partir da luta pela Reforma Agrária. (BEZERRA NETO, 1998, p. 24)

A luta pela terra no Assentamento Guarani

O assentamento Guarani está localizado nas terras da antiga Fazenda Horto Florestal Guarani, pertencente à Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA), que está localizada entre os municípios de Pradópolis e Guatapará, na região de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo. A área possui uma extensão de 4.190,22 hectares (1.731,49 alqueires paulista), no qual eram produzidos eucalipto e criação de gado nelore.

Mapa -Estado de São Paulo



Fonte: ITESP, 2013 (http://www.itesp.sp.gov.br/itesp/mapa.aspx)

A fazenda está localizada em uma região com forte presença do agronegócio, onde atualmente acontece a principal feira de tecnologia agrícola do país, conhecida como AgriShow, na cidade de Ribeirão Preto, que recebe o título de Capital Nacional do Agronegócio. A região está cercada por extensas plantações de cana-de-açúcar, da qual vale destacar a Usina São Martinho S.A, considerada uma das maiores produtoras de açúcar e álcool do mundo.

Depois de seis anos acampados e após muitas negociações, em 1998 as terras foram desapropriadas para fins de reforma agrária, em processo coordenado pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo 'José Gomes da Silva' (ITESP).

A área da fazenda foi dividida em 274 lotes agrícolas, cada um com extensão de 11,38 hectares, que foram distribuídos para 274 famílias. Destes, 214 lotes agrícolas estão localizados no município de Pradópolis e 60 no município de Guatapará.

Este período pode ser considerado um marco importante na história do assentamento, não apenas pela questão da legalização das terras para fins de assentamento, mas pela questão da divisão dos lotes e da individualidade que passou a ser mais forte neste momento. Embora a homologação de todo o processo tivesse ocorrido no ano de 1998, os créditos rurais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) só foi concedido no ano de 2001 no valor de doze mil reais para cada família. Sobre os créditos concedidos aos assentados, Carvalho (2011 p. 134) nos apresenta a seguinte tabela:

Tabela 1- Créditos disponibilizados para o assentamento Horto Guarani, por ano

Ano	Tipo de Crédito	Valor Acessado	Observações
2001	PRONAF A	R$ 12.000,00	Investimento na produção agropecuária inicial. Todos os assentados tiveram acesso, mas a inadimplência é superior a 70%.

2002	HABITAÇÃO	R$ 5.000,00	Construção de moradia.
2002	FOMENTO	R$ 800,00	Destinado à alimentação, produção e compra de utensílios agrícolas básicos, para desenvolvimento inicial.
2002	PRONAF A/C	R$ 2.500,00	Crédito destinado ao custeio das atividades agropecuárias.
2005	PRONAF MULHER	R$ 7.000,00	Destinado a projetos encaminhados pelas mulheres assentadas. Apenas 25% que estavam adimplentes com o PRONAF A tiveram acesso ao recurso.

Fonte: Carvalho 2011

Após a consolidação do assentamento, a questão do despejo das terras deixou de ser uma preocupação, e cada família começou a tentar a produção individual em seu lote. Uma grande parte das famílias assentadas enfrentou dificuldades relacionadas à falta de água, que é determinante para a produção. A derrubada completa dos eucaliptos da fazenda concretizou-se apenas por volta do ano de 2004.

Até este período, a economia do assentamento se baseava na produção de carvão como forma de utilizar as madeiras e obter uma renda para as necessidades básicas. No entanto, devido a grande oferta de carvão pelos assentados, o produto foi desvalorizado, pagando-se muito pouco. As terras no início do assentamento podem ser consideradas inférteis, porque o cultivo de eucalipto deixou-as altamente danificadas para produção de lavoura, tendo como consequência uma baixa produtividade.

Considerando que o ano de 1998 era um ano eleitoral, o assentamento que nascia passou a ser alvo dos interesses de muitos candidatos políticos, recebendo promessas, principalmente de ônibus escolar, água em caminhão-pipa e energia elétrica. A disponibilização do ônibus escolar possibilitou que muitos alunos voltassem a estudar, frequentando o ensino médio noturno e cursos supletivos.

Com a legalização das terras, embora sem financiamentos, o assentamento começou a receber alguns benefícios como a destoca para melhor manutenção do solo e calcário para correção da acidez. A destoca ainda proporcionava a atividade carvoeira, dando ainda uma renda.

Já em 2001, com a viabilização do primeiro crédito rural, aumentaram as perspectivas de melhorias das condições. Contudo, o assentamento ainda enfrentava alguns problemas neste momento, dentre eles: a falta de água, energia elétrica e solo em péssimas condições, visto que mesmo com muito calcário, necessitava de adubos mais fortes. Muitos optaram por fazer poços semi-artesiano para suprir a questão da água, o que custava em média metade ou mais do valor do financiamento.Neste sentido, acredita-se que a falta de orientação técnica sobre a produção a ser realizada e a aplicação dos recursos contribuíram para o endividamento dos assentados.

Com o financiamento disponibilizado, alguns assentados resolveram trabalhar em grupos e, outros, decidiram trabalhar individualmente. Um dos projetos

comunitários foi o projeto Estufa, realizado em parceria com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), que tinha o objetivo de produzir alimentos para o restaurante universitário, mas inúmeros problemas foram aparecendo até o projeto entrar em colapso. Em um projeto que envolve algumas famílias a renda tem que ser suficiente para a subsistência de todos, o que não aconteceu devido a complicações na produção como a falta de energia elétrica e água para a irrigação.

Algumas famílias investiram na criação de gado, atividade que foi rentável até o período da seca. Os pastos começaram a diminuir e o investimento em ração se tornou muito caro, obrigando muitas vezes a vender parte do gado por um preço muito inferior ao valor de mercado.

Vale destacar que ainda com a retirada dos eucaliptos, as terras estavam muito enfraquecidas e que o valor investido não foi suficiente para trabalhar no lote. Como mencionado na tabela 1, foram concedidos outros créditos aos assentados para que eles complementassem este primeiro financiamento e também para a construção das casas que, embora não fossem suficientes para construção de uma habitação confortável, auxiliou de alguma maneira para se iniciar a construção.

De acordo com os levantamentos de dados da Fundação ITESP registrados na Caderneta de Campo da instituição, o Assentamento possui em torno de 1075 pessoas, entre crianças, jovens, adultos e idosos.

As dificuldades do assentamento após a aplicação dos financiamentos sem resultado positivo causou um grande número de inadimplentes. As condições de investimentos no lote foram as alternativas descartadas pela maioria dos assentados e a busca de trabalho externo foi a solução viável. Neste momento, começa-se a discutir a possibilidade de parcerias de trabalho com algumas empresas, a Seara Alimentos foi uma das primeiras opções para a criação de frangos, porém neste projeto exigia-se um valor de investimento do produtor, o que tornava impossível o projeto. Nesta busca por uma atividade rentável começa-se as negociações com a Usina São Martinho para a plantação de cana-de-açúcar. O único investimento neste projeto seria a mão de obra, o restante seria contraparte da usina, que financiaria todos os gastos para pagamento com o lucro da produção de cana no lote do assentado.

Projeto Cana-de-açúcar

Apesar das famílias do assentamento Guarani utilizarem mão de obra própria nos trabalhos de preparação das terras para o cultivo, o valor disponibilizado através do PRONAF não foi suficiente para a destoca, construção de poços, preparação da terra, correção do solo e aquisição de sementes, estagnando esse processo antes mesmo do plantio. A falta de recursos financeiros e de insumos não possibilitaram a continuidade das atividades, situação que algumas vezes obrigou muitos assentados a buscarem uma renda através do trabalho assalariado, no intuito de suprir as necessidades básicas da família, como alimentação e vestimentas e também investir na plantação no lote.
Diante dessas dificuldades e na busca de alternativas surgiu a proposta do projeto

de parceria entre o assentamento e uma agroindústria canavieira da região, a Usina São Martinho S.A. Para viabilizar o projeto, os assentados formaram uma associação denominada Associação Agrícola Verde Cana1, na qual participam 77 famílias. Para a realização do projeto, foi necessária a publicação de uma Portaria do ITESP autorizando o cultivo de culturas agroindustriais em assentamentos, a qual foi implementada nos termos da Lei Estadual n. 4.957, de 30 de dezembro de 1985, que dispões sobre planos públicos para valorização e aproveitamento dos recursos fundiários.

Em 2004, a portaria 77 entrou em vigor, visando principalmente promover o desenvolvimento sustentável, o aproveitamento das terras, geração de renda adequada e o aumento da produção agrícola, autorizando o plantio de culturas destinadas a venda para agroindústrias. Em lotes com área de até 15 hectares, permite-se a ocupação com até 50% para culturas com fins industrial, exigindo a participação direta do assentado na produção, seja coletiva ou individualmente e, ainda, prevê o cultivo de gêneros alimentícios na parte remanescente do lote. Por parte da agroindústria, a portaria exige compromisso de compra de toda a produção na época da safra e, no caso de plantio de cana-de-açúcar, a empresa se torna obrigada a recuperar o solo após o encerramento do ciclo da cana, sem ônus para o assentado.

O projeto de parceria foi proposto e moldado pela usina, que assumiu as responsabilidades pela preparação da terra, utilizando seu maquinário, fornecendo os fertilizantes e os venenos necessários para a equiparação da terra para o plantio da cana-de-açúcar. Os assentados, além de utilizarem parte de suas terras para o plantio, fornecem a mão de obra necessária para a plantação, o cultivo com a carpa e a colheita manual, como previsto na Portaria 77/2004.

A usina investiu em torno de quarenta mil reais em cada lote para preparação da terra. Esse valor é pago (ressarcido) pela família detentora do lote, com parcelas anuais após o corte da cana. O contrato de parceria entre os assentados e a Usina tem duração de cinco anos. Sobre o projeto em questão, Carvalho (2011) em sua pesquisa realizada no mesmo assentamento constata que:

Mesmo sendo uma fonte de conflitos institucionais, o plantio da cana-de-açúcar, em parceria com usinas sucroalcooleiras, é a atividade mais rentável desenvolvida no assentamento. Segundo dados colhidos in loco, a renda média gerada na safra 2009/2010 foi de aproximadamente R$ 18 mil. Conforme entrevista com um dos técnicos responsáveis, o valor máximo registrado foi de um assentado que colheu 900 toneladas de cana, o que resultou em aproximadamente R$ 30 mil ao fim da safra e o que menos produziu conseguiu uma renda aproximada de R$ 11 mil. (p.135)

Diante disso, percebemos que mesmo o trabalhador possuindo a terra, isso não é suficiente para sua independência. Os insumos e a falta de conhecimento também são questões determinantes, isso mostra que mesmo o trabalhador possuindo a terra, não é uma garantia que ele produzirá na mesma.

Arroyo (2012) aponta uma questão interessante que podemos pensar a partir da realidade do assentamento em questão. O autor ressalta a luta dos movimentos sociais, principalmente do campo, que faz um trabalho de resistência a concentração de

terras e a exploração do trabalho e, neste movimento de contradição, o assentamento assume um trabalho junto ao agronegócio que acaba dando outro direcionamento aos objetivos da luta pela terra, porém as condições de vida e as necessidades imediatas de sobrevivência levam o assentado a isso. Segundo Arroyo

A disputa pela terra é mais do que pela terra. Porque terra é mais do que terra. Terra é vida, trabalho, é disputa entre processos civilizatórios. Aqui toda disputa por terra, trabalho, vida toca em cheio com a educação, humanização dos povos que trabalham e disputam a terra. De um lado, os processos de sobre-exploração, concentração-apropriação da terra na exploração do capital e dos coletivos humanos que nela trabalham e dela vivem, dos povos do campo, mercantilizados, dizimados com a destruição da produção camponesa, destinada à produção de alimentos, de vida e da garantia do trabalho. Processos antipedagógicos de desumanização. De outro lado, a terra, palco de humanização, emancipação. Os movimentos sociais do campo, em sua diversidade, resistem a esses processos de sobre exploração-concentração-apropriação das terras, territórios, reafirmando traços civilizatórios, culturais e humanizantes, colados às formas de relação com a natureza, com a terra, com a produção da vida, dos valores e das culturas. Com o trabalho camponês. (2012, p. 87)

Por um lado, podemos considerar que este processo de trabalho vinculado ao projeto a partir de um processo educativo acaba por deformar o trabalhador, fazendo com que perca a sua diversidade cultural, pois ele se torna mero executor de procedimentos, não reconhecendo sua diversidade, inutilizando seus conhecimentos prévios e, muitas vezes, não se reconhecendo neste novo processo de trabalho. Por outro lado é importante que se considere as condições materiais de sobrevivência que tal projeto oferece em relação a inúmeros outros projetos sem êxito já executados pelos assentados. Pode-se entender que neste caso a agroindústria assume o papel do estado, porém sempre em função de seus interesses próprios.

Diante deste projeto, o trabalho para a agroindústria é mascarado, o trabalho é submetido indiretamente para a usina. Aparentemente o trabalhador é autônomo, trabalha para si mesmo, mas a dependência é total ao capitalista. Os insumos, a tecnologia, máquinas e planejamento do trabalho já são recursos prontos e pouco se diferenciam das grandes fazendas. A diferença da maneira como é desenvolvido o trabalho e as técnicas se dá apenas pela quantidade de terras que é reduzida.

Esta questão apresenta uma grande dualidade de posicionamento. O assentamento foi se constituindo de forma precária, os financiamentos e projetos, segundo os assentados, foram liberados com grande atraso, sem contar a falta de técnicos especializados para prestar assistência a todos os assentados. A falta de assistência, a falta de resultados satisfatórios em projetos desenvolvidos, o não retorno financeiro e as necessidades básicas de sobrevivência comprometidas são questões determinantes para aceitação de um projeto que demanda dos assentados apenas a mão de obra. Além de ser um projeto que apresenta possibilidades de grandes retornos financeiros e totalmente financiado, sem custo algum para o trabalhador.

Parceria: uma solução ou uma medida paliativa?

No movimento de contradição da sociedade, podemos elencar os assentamentos como um espaço de lutas e conquistas que veicula contradições. Como já dito, a luta pela terra é uma questão histórica e que já originou muitos embates. Após muitos conflitos e tentativas para produção da sobrevivência, alguns assentamentos acabam buscando alternativas em parcerias com o agronegócio.

A não inserção de movimentos sociais ou grupos organizados coletivamente é uma realidade crescente nos assentamentos de reforma agrária, não é especificidade do Assentamento Guarani. A Reforma Agrária apenas para a produção de alimentos através da agricultura familiar[2] se constitui em um viés ideológico que não se sustenta mais diante das péssimas condições que vivem os assentados, fazendo com que os mesmos busquem outras atividades. Diante da busca de solução para este problema, a pluriatividade se torna a alternativa viável.

A pluriatividade não é uma questão especifica do Brasil, de acordo com os estudos de Kageiyama (2001) estas formas de renda "tornaram-se amplamente difundidas em todos os tipos de países do mundo, constituindo um mecanismo indispensável para a sobrevivência das famílias rurais ou que dependem da agricultura. (p. 61)" Esta questão mostra o quanto ainda está precário o trabalho do campo, mesmo com incentivos ainda faltam questões de melhorias que são determinantes, pois o investimento financeiro apenas não é suficiente quando não se tem um retorno satisfatório para manutenção da família, o que gera um grande número de camponeses a praticar a pluriatividade.

Não é a realidade apenas do assentamento Guarani onde encontramos os familiares e até mesmo o chefe de família envolvido em atividades fora do assentamento para busca de renda e sustento da família. Barbosa, Ferrante e Durval (2010) descrevem a realidade do assentamento Horto Bueno de Andrada[3] ,

Na grande maioria, os filhos e netos estão sempre envolvidos com atividades fora do assentamento, algumas das vezes encontramos o "chefe" de família trabalhando fora do assentamento. Por necessidade econômica, já que a produção agrícola não consegue absorver toda a família. Seja pela mecanização que facilita o trabalho como é o caso das granjas, ou pela pouca produtividade, onde apenas um percentual da terra disponível é utilizado. (p. 207)

No Assentamento Guarani, a busca por parceria junto ao agronegócio surge após esgotadas todas as possibilidades de investimento no lote. Muitas vezes a pluriatividade acarretada pelas péssimas condições de vida dos assentados acaba tirando o foco do trabalho na terra. Diante das atividades externas que acabam fazendo parte do cotidiano dos assentados a construção civil e o corte de cana são atividades de grande inserção dos assentados principalmente. Tal afirmação, vem complementa o que Kageyama afirma, pois,

No Brasil, os principais "setores" de atividades não-agrícolas da População Economicamente Ativa (PEA) rural em 1997 eram o emprego doméstico (17% da PEA rural não-agrícola), construção civil (10,9%), estabelecimentos de ensino público (8,5%) e comércio de alimentos (5%). (KAGEYAMA, 2001, p. 58)

Diante das necessidades básicas de sobrevivência, o assentado se vê obrigado a buscar alternativas que fogem dos ideais de luta pela terra, que buscam fugir do regime de exploração capitalista, através da produção própria. Porém de acordo com Roos (2012) a luta pela terra se configura nos assentamentos de reforma agrária como um território em disputa. A luta pela terra não termina com a conquista da terra, pois com projetos de parceria com a agroindústria o assentado está sujeito a lógica capitalista de exploração.

Entretanto, as disputas territoriais entre campesinato e agronegócio não terminam com a criação dos assentamentos rurais, nesse sentido, aponta-se também para a conflitualidade entre campesinato e agronegócio existente após a conquista da terra. (ROOS, 2012 p.7)

Diante das poucas alternativas de produção da existência que sobram aos assentados, a parceria junto a agroindústria aparenta ser a mais viável diante das possibilidades. Diferentemente da pluriatividade, a busca por empregos assalariados, no projeto de parceria os assentados desenvolvem atividades no seu próprio lote de terras, possibilitando que o mesmo possa cultivar através da agricultura familiar a outra metade do lote com rendimentos do projeto. Ferrante e Almeida (2008) apontam que a conjuntura favorável ao desenvolvimento da monocultura, tem levado usineiros a busca da ampliação da sua produção. Diante disso a falta de políticas públicas para os assentamentos viabiliza a adesão ao projeto.

Os financiamentos atrasados também são é uma questão que contribui para a não efetivação dos projetos, além do valor insuficiente, geralmente chega alguns meses após o período de plantio. Isso dificulta a execução dos projetos na época adequada. Assim como Marx (1996) descreve a questão do salário como um valor calculado e baseado na soma de recursos mínimos para a sobrevivência do trabalhador se reproduzir como tal, o estado atua nos assentamentos, oferecendo o mínimo possível aos assentados através de financiamentos, são valores que na prática mantém o sujeito em condições de precariedade diante dos custos exigidos para a produção. Desta forma o assentado continua na situação vulnerável a que se encontrava antes do processo de luta pela terra.

Assim, podemos afirmar que vários fatores influenciam para que os assentamentos não se desenvolvam de maneira satisfatória, garantindo condições dignas de sobrevivência, entre esses fatores a falta de água foi apontada como questão determinante para o desenvolvimento insatisfatório dos projetos, seguido da questão do solo que não estava em boas condições para qualquer tipo de plantio. A falta de conhecimentos para melhor investimento foram determinantes no não sucesso da aplicação financeira. O valor do financiamento foi apontado como insuficiente para as questões de primeira ordem, como perfuração de poços artesianos e correção do solo.

O assentado vive sob as condições capitalistas, porém não em condições capitalista. Neste aspecto a agroindústria aproveita para obter vantagens, gerando uma nova forma de apropriação e exploração do trabalho. Agora, não mais o uso do trabalhador assalariado e sim o assentado que produz a mais-valia através dos projetos

de parceria. Diante desta questão Oliveira (2007) pondera que:
Nesse caso, quando submete o camponês aos seus ditames, está sujeitando a renda da terra ao capital. Está convertendo a renda da terra embutida no produto produzido pelo camponês e sua família em capital. Está se apropriando da renda sem ser o proprietário da terra. Está produzindo o capital pela via não especificamente capitalista. (OLIVIRA, 2007, p.32)

Não se pode negar que, enquanto sujeitos individuais, os assentados se beneficiam do projeto de parceria, considerando a sua situação inicial e as condições que estava submetido, pois mesmo com o acesso à terra e as assistência mínimas oferecidas pelo estado, não foi possível estabelecer uma independência através do trabalho no lote

Possuir o acesso à terra apenas não é suficiente, insumos e conhecimentos são necessários. Desta forma, constitui-se uma nova relação de exploração do trabalho, no qual o assentado tem o direito de permanência e produção na terra e produz com a tecnologia oferecida pela agroindústria e para a agroindústria, utilizando mão de obra do próprio assentado. Considerando as condições que se dão este projeto, e que o cultivo da cana-de-açúcar não demanda um trabalho constante, os assentados puderam garantir o sustento apenas do trabalho desenvolvido no lote, e não mais a busca pelo trabalho externo. Um dos pontos positivos da parceria foi a possibilidade de investimento e trabalho no lote inteiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A separação do trabalhador dos seus meios de subsistência resulta no processo de luta pela terra, porém o trabalhador ao retomar o acesso a terra não consegue produzir na mesma, devido à falta de insumos para a produção, como falta de água, equipamentos, financiamentos, assistência técnica entre outros, a terra é apenas uma parte dos meios de produção.

Dessa maneira, entendemos que esta relação abordada deve ser compreendida em sua própria contradição. O trabalho e a educação podem servir como instrumentos de dominação, acarretando dependência vinculada à necessidade da produção da própria existência como também instrumentos de emancipação. No movimento de contradição da sociedade temos a luta pela terra que se configura como uma luta contra a exploração e visa a justiça social. Em contraponto, temos poder do capital, que está a todo tempo se renovando e criando novas estratégias para acumulação.

Os assentamentos, desprovidos de projetos e políticas públicas e sem qualquer tipo de assistência direcionada aos assentados, acabam abrindo espaço para intervenção do capital através dos projetos agroindustriais que assumem o papel do Estado na execução dos projetos e geração de renda para população assentada. A agroindústria, nesta relação de parceria com o assentado, acaba criando uma nova forma de exploração do trabalho. Tanto mão de obra quanto terras para plantação são necessários para a

produção da agroindústria e, nesta parceria, a agroindústria obtém isso sem custo, visto que não se paga o salário nem o aluguel da terra. A usina oferece sua tecnologia e seus maquinários para produção em larga escala.

Ainda cabe-nos uma indagação sobre qual o direcionamento deste processo todo, ou seja, qual saber resulta para o trabalhador assentado, como isso interfere na sua vida e como este processo todo educa o trabalhador. Este processo antagônico em que o trabalhador se encontra, entre a monocultura agroindustrial e a agricultura familiar, faz com que o sujeito histórico da reforma agrária desperte outras lógicas e práticas próximas àquelas do agronegócio. Embora os resultados do projeto possibilitem condições de investimento no restante das terras, a lógica que se busca é a mesma para a produção em larga escala para acumulação.

A ausência das condições estruturais para o desenvolvimento do assentamento aliada a situação precária vivida pelos assentados, como observado no assentamento Guarani, acaba se tornando um território desterritorializado da reforma agrária, revelando o descaso que a mesma é tratada. A parceria junto a agroindústria acaba criando um território do agronegócio nas terras do assentamento, com uma nova forma de exploração do trabalho, chamada de parceria, no qual a mão de obra e a terra não são mais partes da agroindústria.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. Trabalho e Educação nas disputas por projetos de campo. In: Dossiê: Trabalho e Educação: Diversidade e Lutas sociais no campo. Trabalho & Educação. Belo Horizonte, v.21, n.3, p.81-93, set./dez.2012

BARBOSA, Reginaldo; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DURVAL, Henrique Carmona. Entre a parceria e a diversificação agrícola: a reconstrução dos assentados sobre o seu viver. In: ; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta. Retratos de Assentamentos. Araraquara – SP, N.º 13, 2010

BEZERRA NETO, Luiz. Sem Terra aprende e ensina: Um estudo sobre as práticas educativas e formativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST - 1979-1998. Dissertação (Mestrado em Educação) -Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1998

BRANDFORD, Sue. ROCHA, Jan. Rompendo a cerca: a história do MST. 1º Ed. São Paulo: Casa Amarela, 2004

CARVALHO, Joelson Gonçalves. Questão agrária e assentamentos rurais no Estado de São Paulo: o caso da região administrativa de Ribeirão Preto. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2011

FERNANDES, Bernardo Mançano. Reforma agrária no governo Lula: A esperança.. 2003. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf (Acesso: 10/06/2013) 2003

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico de 2010. 2010 Disponivel em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8

KAGEYAMA, Angela. As múltiplas fontes de renda das famílias agrícolas brasileiras. Agric. São Paulo, SP, 48(2):57:69, 2001

MAGALHÃES, Claudia; SOURIENT, Lilian; GONÇALVES, Marcos; RUDEK, Roseni. Passaporte para Geografia. Vol. 2. São Paulo: Editora do Brasil, 2005

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. Tempo Social; Rev. Sociol. USP,S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MARX, K. O capital: crítica da economia política. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, (Os Economistas). 1996

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Geografia das lutas no Campo. 6º ed. São Paulo: Contexto, 1994

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária. São Paulo: FFLCH, 2007

ROOS, Djoni. A disputa pelo território: agricultura camponesa versus agronegócio nos assentamentos do centro-sul paranaense. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho. Presidente Prudente, 2012

A evolução da apropriação do território sobre a perspectiva do desenvolvimento desigual das Zonas da Cana na América Latina: os casos de Tucumán na Argentina e de Pernambuco no Brasil.

Silva, Luann Ribeiro Santos
Gonçalves, Claudio Ubiratan

PALABRAS CLAVE
· Território
· Desenvolvimento
· Natureza

Resumen / O artigo tem como objetivo central entender os processos de territorialização presente na transformação da natureza sobre a lógica da produção de cana-de-açúcar na América Latina, esses processos englobam uma densa carga histórica de exploração da terra e do homem. Realidades que estão inseridas a província argentina de Tucumán e o estado de Pernambuco no Brasil. Entendendo a diferenciação dos processos espacias e peculiaridades das regiões em questão, procuraremos através de uma reflexão teórica sobre o desenvolvimento desigual apreender como ao longo do tempo esses territórios se transformaram, e como esas territorializações recentes coexistem como modelo degradante da cana-de-açúcar e com o sistema capitalista.

SILVA, LUANN RIBEIRO SANTOS
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil
E-mail: luann.ribeiro.ss@gmail.com

Introdução

A história da apropriação do território e da degradação da natureza na América Latina tem marcas profundas no seu período de colonização, essas marcas são decorrentes do modelo exploratório colonial baseado na produção de cana-de-açúcar. Esse modelo estava presente tanto na colonização espanhola quando na portuguesa, ele é antecedido de período marcado por expedições exploratórias, que no caso do Brasil estão ligadas ao processo de extração e comercialização do pau-brasil abundante principalmente no litoral do que hoje é o Nordeste do Brasil, essas expedições são datadas do início do século XVI. Contudo, é a partir da introdução dos engenhos e da produção de cana-de-açúcar que a colonização se torna efetiva, pois é através dessa dinâmica que o espaço de parte da América Latina é fragmentado em territórios pela dizimação de parte das populações indígenas, as quais não conseguiram fugir adentrando no interior desses territórios. O engenho de cana-de-açúcar traz consigo além do colono que vai ser responsável tanto pela manutenção da produção como pelo controle das relações sociais ligadas a mesma, e introduz através de sua centralidade uma lógica de povoamento. A partir do desenvolvimento da produção canavieira e da introdução da força de trabalho escrava outros elementos são adicionados na realidade colonial. Pois, essa realidade foi pautada num sistema binomial de produção ligada a agricultura e a superexploração da força de trabalho escrava, de forma que se nas áreas de melhores solos, principalmente as várzeas dos rios eram destinadas a produção de cana-de-açúcar onde o escravo era responsável por todos processos da produção do plantio à colheita, onde ele também tinha por obrigação a produção da policultura que era a base de sustentação alimentar por onde o sistema de engenho como todo da casa grande à senzala garantiam sua reprodução.

No Brasil, os núcleos pernambucano e vicentino se destacaram nesse período, porém com os demais ciclos econômicos como o da mineração e do café a realidade da plantation tem um breve declínio. Esse declínio não consiste numa fragmentação da estrutura agrário, principalmente no tocante as terras pernambucanas, pois através reestruturação e da centralidade propiciada advento da usina como elo de união entre indústria e fazenda e do rural e urbano. Enquanto o Noroeste argentino vivencia outra realidade de tempo-espaço baseada tanto da implantação dos engenhos de forma tardia em relação ao Brasil, como também do consórcio de uma agricultura indígena nos piemontes e das montanhas do Norte além de uma forte presença jesuítica configurando uma estrutura territorial diferenciada, mas que não foge da estrutura de poder colonial.

Diante da heterogeneidade e da intensidade dos processos históricos, políticos, culturais além de uma base natural diversa, criou-se uma trama por onde o território é formado e transformado, a partir do processo de territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

Tal processo, além de um importante recurso metodológico é o ponto de partida para a compreensão histórica da evolução do modelo extrativo introduzindo do período colonial e ainda vigente e em constante metamorfose sobre essas áreas através da

nova morfologia produtiva do capital na atualidade, que usa como base estrutural a concentração fundiária e monocultora da produção de cana-de-açúcar ou mesmo o resquício de sua estrutura territorial para a reprodução de novas relações no espaço agrário.

Essas novas relações são constituídas de uma diversidade de ações sobre esses territórios, para cada ação existe vários sujeitos. Sujeito esse que também se torna múltiplo de acordo com o interesse expresso nas suas ações, esse sujeito tanto pode ser o Estado que ao implementar políticas de desenvolvimento sobre o discurso de reestruturação desses territórios, criando assim espaço para a reprodução do capital, diferentemente dos movimentos sociais que através da luta forçam a fragmentação dos latifúndios inserindo a lógica camponesa de apropriação do território, como é no caso da Zona da Mata do estado de Pernambuco. Outra realidade é o processo crescente do agronegócio principalmente de cultivo de limão na Noroeste Argentino sobre antigas áreas de cana, bem como o caso dos migrantes bolivianos que também ocupam essas áreas com uma agricultura de menor aparato tecnológico, mas que não deixam intervir de forma ativa na dinamização desses territórios.

O processo de avanço do capital sobre o campo na América Latina carrega consigo uma história de conflitos pelo direito de reprodução dos modos-de-vida da classe campesina em contrapondo a expansão no agronegócio sobre o espaço agrário da América Latina. Para entendermos, quais processos históricos e sociais ligam essas duas realidades e quais as marcas que o modo de produção canavieiro nos territórios estudados, abordaremos primeiramente a Zona da Mata de Pernambuco e depois a produção Cañeira da província de Tucumán. A diante retornaremos para as questões dessa apropriação territorial para o consolidação da colonialidade, expressa no território que se transforma tanto pela influência do Estado e do Capital como pelos movimentos campesinos que resistem criando novas territorialidades no Espaço agrário.

A Zona da Mata de Pernambuco

A colonização do Brasil se deu primeiramente em três núcleos o pernambucano, o baiano e o vincentino. Com o período das capitaniais hereditárias e a divisão desse territorio que agora passava por uma tentativa de estruturação e intesificação da exploração efetiva da colônia. Então os bebeficiados pela concessão de terras pela coroa portuguesa passaram a instalar engenhos de cana de açucar. Esse foi o começo do dominio dessa monocultura e das relações mercantis.

A história da ocupação da cana-de-açúcar nesses vales dos estava ligada a relação conflitosa da renda diferencial entre a fertilidade e a localização, pois apesar da necessidade locacional de proximidade dos portos para escoamento da produção. O próprio modelo monocultor tem como característica o esgotamento da produtividade da terra. Esse esgotamento regeu a expansão da produção canavieira para áreas distantes dos portos, juntamente com boa fertilidade do solo massapê.

Moreira (2011) descreve esse deslocamento no processo de ocupação:

A ocupação colonial dá—se inicialmente nos núcleos vicentino, baiano e pernambucano. E, neles, nas várzeas dos rios, à beira da linha marítima da localização portuária. Na Bahia e em Pernambuco, onde com o tempo a economia canavieira se concentra, frente ao fracasso da experiência vicentina, a altíssima fertilidade do massapê compensa o processo de localização, cada vez mais interiorizada, resolvendo o problema com a abertura de portos à beira do rio e chamando para aí a localização do canavial e do engenho. O tempo foi afastando, todavia, os centros de produção dessa combinação solo-localização apropriada, nem adentramento vale acima, rio adentro, de custos crescentes. (MOREIRA, 2011. pág. 41)

Na primeira metade do século XVII os holandeses invadiram Pernambuco onde conseguiram aumentar seu dominio sobre a produção da cana de açúcar. Porém nos anos 1648 e 1649 a batalha do Monte Guararapes, expulsou as tropas holandesas do território da província Pernambucana. Mesmo sendo expulsos de Pernambuco, os holandeses ainda dominavam o mercado do açúcar, domínio geográfico frisado por Eduardo Galeano na sua obra As veias Abertas da América Latina.

Em 1630, a Dutch West India Company invadiu e conquistou a costa nordeste do Brasil, para assumir diretamente o controle do produto. Era preciso multiplicar os lucros, e a empresa ofereceu aos ingleses da ilha de Barbados todas as facilidades para iniciar a cultura em grande escala nas Antilhas. Trouxe ao Brasil colonos do Caribe, para que aqui, em seus novos domínios adquirissem os necessários conheci- mentos técnicos e a capacidade de organização. Quando os holandeses foram por fim expulsos do Nordeste brasileiro, em 1654, já tinham estabelecido as bases para que Barbados se lançasse numa competição furiosa e ruinosa. Haviam levado negros e raízes de cana, levantado engenhos e tinham todos os implementos. As exportações brasileiras caíram bruscamente para a metade, e os preços baixaram 50% no fim do século XVII. As Antilhas estavam mais perto do mercado europeu, Barbados tinha terras ainda virgens e produzia com melhor nível técnico. As terras brasileiras estavam cansadas. A formidável magnitude das rebeliões dos escravos no Brasil e a aparição do ouro no Sul, que arrebatava mão-de-obra às plantações, precipitaram também a crise do nordeste açucareiro. Foi uma crise defini- tiva. Prolonga-se, arrastando-se penosamente de século em século, até nossos dias. (GALEANO,1978)

A dinâmica expressa no território colonial promove um novo arranjo político-administrativo como aumento do número de cidades e vilas, como detalha Moreira (2011):

A expansão numérica das fazendas de lavouras e dos engenhos pela faixa da mata e das fazendas de gado e núcleos de mineração pela faixa campestre multiplica e difunde em escala o número de vila e cidades, ajudando com estas a quebrar e dividir

as capitanias em municípios, aumentando em progressão da massa crítica dentro da colônia. (MOREIRA, 2011, pág. 81)

Os sítios estavam à margem da estrutura latifúndio-monocultura-trabalho escravo, apesar de se relacionar e abastecer os engenhos. Essa relação transbordava o sistema binomial com o aumento do povoamento e das relações econômicas nas regiões da província, esse território se destacava como grandes produtores de alimentos, a necessidade de comercialização dessa produção, daí o surgimento das feiras que desempenhava o papel de articulação dos sistemas produtivos de Pernambuco. O gado e algodão vindo do Sertão e do Agreste, a farinha a diversidade agro-alimentar dos sítios da região das matas, o açúcar e seus derivados, bem como o comercio de ferramentas e de animais.

Segundo Andrade (1988) os engenhos eram categorizados de acordo com a base técnica que dispunham:

Os engenhos d'água, que eram movidos pela força da água que caía numa roda, impulsionando-a, ou eram movidos a tração animal, bois ou éguas, fazendo rodar a almanjarra que movia a moenda que espremia a cana. Os engenhos d'água, que eram chamados de engenhos reais, podiam ser de três tipos: o copeiro, o meeiro e/ou o baixeiro, conforme a água caísse na roda por cima, no meio ou na parte inferior. Esses eram os engenhos mais importantes, daí serem chamados de reais, mas apresentavam uma inconveniência, ficavam impossibilitados de trabalhar nos períodos mais secos, em que diminuía o débito dos riachos que forneciam a água. Os engenhos de tração animal, chamados também de trapiches, eram menores e necessitavam reservar uma grande área para a pastagem dos animais, mas podiam moer o ano inteiro, não dependendo da água nas mesmas proporções que os engenhos reais. (ANDRADE, 1988, PÁG. 65)

Esses engenhos eram de pequeno e médio porte, no entanto sua produtividade compensava pela fertilidade cultivada durante séculos por lavradores, esses produtores devido o aumento da demanda do mercado por açúcar aumentaram o plantio de cana em seus sítios e forneciam para os engenhos, em troca tinham o direito de se manter nessas terras onde matinha seus roçados mesmo que cada vez mais reduzidos pelo avanço do latifúndio, abastecendo principalmente os engenhos reiterando o binômio lavoura-engenho. O avanço do latifúndio açucareiro trouxe consigo a fome e devastação da natureza, segundo Galeano (1978):

Naturalmente nascida para produzir alimentos, passou a ser uma região de fome. Onde tudo germinava com exuberante vigor, o latifúndio açucareiro, destrutivo e avassalador, deixou rochas estéreis, solos lavados, terras erodidas. Fizeram-se, a princípio, plantações de laranjas e mangas, que foram abandonadas e se reduziram a pequenas hortas que rodeavam a casa do dono do engenho, exclusivamente reservadas para a família do plantador branco. Os incêndios que abriam terras aos canaviais devastaram

a floresta e com ela a fauna; desapareceram os cervos, os javalis, as toupeiras, os coelhos, as pacas e os tatus. O tapete vegetal, a flora e a fauna foram sacrificadas, nos altares da monocultura, à cana-de-açúcar. A produção extensiva esgotou rapidamente os solos. (GALEANO, 1978)

Nos meados do século XVII a crescente demanda pela força de trabalho escrava para a mineração no sudeste, criou espaço para um reordenamento no território canavieiro do Nordeste, a alta dependência do sistema canavieiro dessa força fez com que o sistema de moradia fosse intensificado. Assim, o engenho pós-período mineiro retoma a centralidade plantacionista aliando-se a fazenda de gado sertão, a força animal usada nas moendas desses engenhos.

Logo, fatores ligados ao fim do trabalho escravo, ao esgotamento das terras, ao mercado internacional do açúcar e a concorrência fizeram com que os engenhos tivessem que se modernizar, há aí a transferência dos engenhos banguês para os engenhos centrais, havia dessa forma uma tentativa de quebra entre propriedade da terra/canavial e da indústria, ou seja, a parte agrícola estaria sobre a responsabilidade dos senhores de engenho e fornecedores e as empresas detentoras dos engenhos centrais ou usinas ficariam responsáveis pela moagem e beneficiamento da cana-de-açúcar.

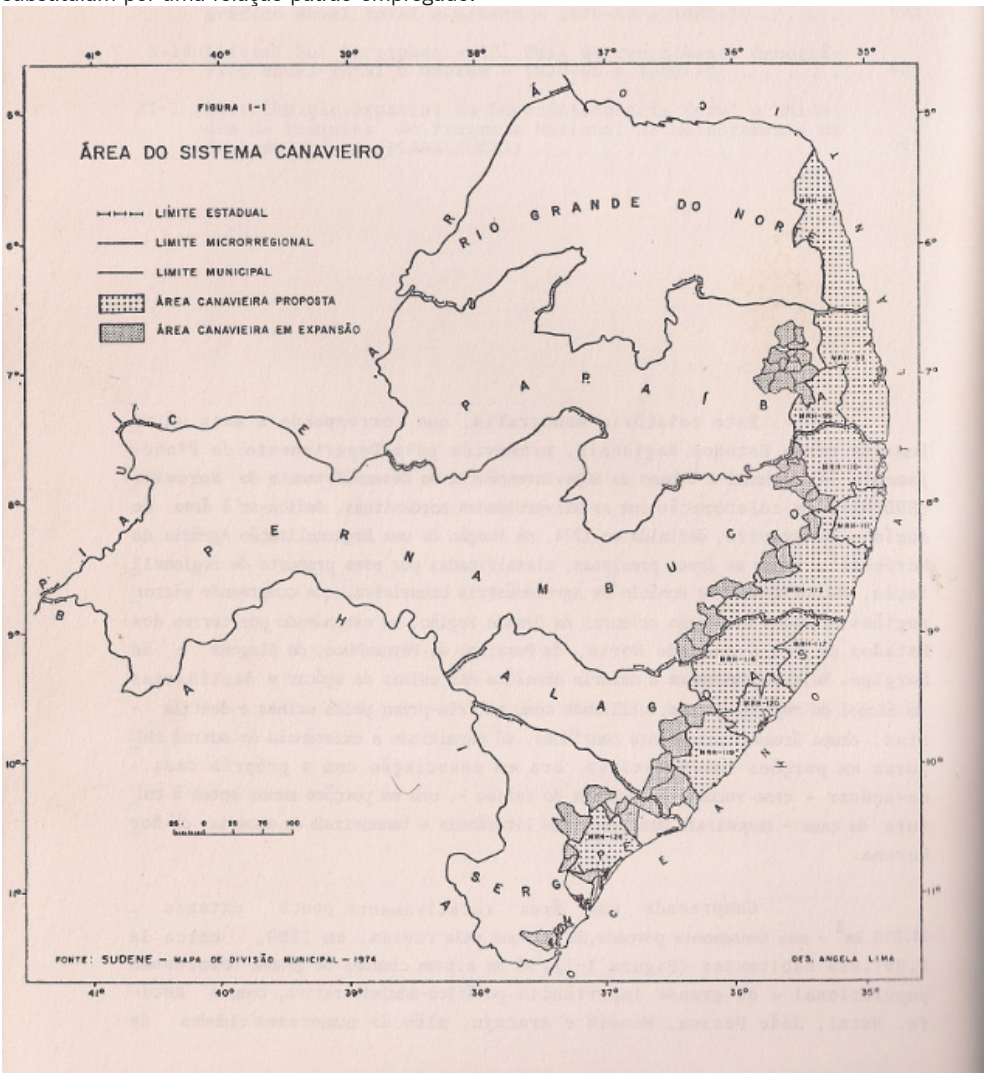
O período de 1870 à 1933 foi caracterizado por Andrade (1988) como a fase de transição do engenho banguê para o engenho central (Usina). A criação do Instituto do Açúcar e do Álcool em 1874 marcou o período em que vários engenhos começaram a ser absolvidos pelas Usinas.

O declínio do sistema banguê interferiu diretamente nas relações dentro do Engenho, a subordinação a dinâmica da Usina que por sua vez estava ligada ao mercado, cominou em vários períodos de oscilação referentes ao preço do açúcar no mercado internacional. Esses problemas foram transferidos para os foreiros e moradores, esses se encontravam endividados e desprovidos de qualquer direito que lhe garantisse tanto a terra quanto o que produziam. A miséria se instaurava no cotidiano das populações que viviam e dependiam dos engenhos. Isso gerou vários conflitos na região da zona da mata como veremos no tópico seguido sobre o contra-espaço das ligas camponesas.
Esse período configurou-se, segundo Moreira (2011) como a sobrevida plantacionista, sendo a introdução da Usina uma saída tecnoprodutiva para a crise plantacionista. Dessa forma;

A usina reafirma o sistema de agroindústria tradicional, ao tempo que reestrutura as relações técnicas de produção, de trabalho e de classes tanto da lavoura quanto da indústria em forma moderna, através da entrada de capital de origem urbana. É assim que os antigos senhores de engenho são transformados em fornecedores de cana, reforçando as fileiras dos antigos lavradores de partido, os trabalhadores escravos são substituídos por trabalhadores contratuais, os moradores são urbanizados e surge uma nova fração dominante. Com a usina vem a ferrovia. E com a ferrovia, a concentração

ainda maior da propriedade da terra. É sobre essa base que a usina toma o lugar do engenho na organização do espaço e leva o domínio da cana até o confim visual da zona da mata nordestina. Sobranceira a este arranjo, torna-se o centro de comando de um espaço canavieiro que se estende para além do sul e só norte de Pernambuco. (MOREIRA, 2011. pág. 94)

Com a usina vem a mudança das relações de trabalho, vem o aumento e o surgimento das cidades na região, poucas foram as cidades que não tinham a usina como ponto estrutural e de modelo de ocupação e uso do solo, absolvendo a centralidade do engenho, porém com caráter fabril onde as relações patriarcais se substituíam por uma relação patrão-empregado.



Dessa maneira a zona da mata reorganizava o território de exploração, um pouco mais urbanizado, onde a produção da policultura não cobria a demanda da população, a miséria era o reflexo das relações dominantes no campo com a expressão do latifúndio. Ali onde mais opulenta é a opulência, mais miserável se forma, terra de contradições, a miséria; a região eleita pela natureza para produzir todos os alimentos, nega-os todos: a faixa costeira ainda conhecida, ironia do vocabulário, como zona da mata, em homenagem ao passado remoto e aos míseros vestígios da floresta sobrevivente aos séculos do açúcar. O latifúndio açucareiro, estrutura do desperdício, continua obrigado a trazer alimentos de outras zonas, sobretudo da região Centro-Sul do Brasil, a preços crescentes. O custo de vida no Recife é o mais alto do Brasil, muito acima do índice do Rio de Janeiro. O feijão custa mais caro no Nordeste do que em Ipanema. Meio quilo de farinha de mandioca equivale ao salário diário de um trabalhador adulto numa plantação de açúcar por sua jornada de sol a sol: se o operário protesta, o capataz manda buscar o carpinteiro para que tire as medidas do corpo, para saber o quanto de madeira será necessário para o caixão. Aos proprietários ou seus administradores continua em vigência, em vastas zonas, o "direito à primeira noite" de cada moça. A terça parte da população de Recife sobrevive marginalizada em palhoças de chão batido; num bairro, Casa Amarela, mais da metade das crianças que nascem morrem antes de chegar ao primeiro ano 10. A prostituição infantil, meninas de dez ou doze anos vendidas por seus pais, é frequente nas cidades do Nordeste. A jornada de trabalho em algumas plantações se paga a preços mais baixos do que a diária mais baixa da índia. Um informe da FAO, Organização das Nações Unidas, assegurava em 1957 que na localidade de Vitória de Santo Antão, perto de Recife, a deficiência de proteínas "provoca nas crianças uma perda de peso 40% mais grave do que se observa geralmente na África". Em numerosas plantações subsistem ainda as prisões privadas, "mas os responsáveis pelos assassinatos por subnutrição - diz René Dumont - não são presos nelas, porque são os que têm a chave". (GALEANO, 1978)

Esse cenário se desenvolveu a partir do emprego da força de trabalho que antes estava ligada diretamente a policultura dos sítios, que nesse período se encontravam espremidos e subordinados ao latifúndio. Assim o homem que vivia da sua relação direta com a terra tanto para sua reprodução, foi obrigado a trabalhar nas usinas como cortador de cana era o trabalho assalariado se sobrepondo as antigas relações de trabalho patriarcais, mas não rompiam com a lógica perversa de exploração desses sujeitos.

A produção de Cana em Tucumán

A colonização da área que hoje compreende a província de Tucumán, está ligada a lógica de etapas econômica e da apropriação territorial.
A primeira fase, que vai desde a ocupação do território em meados do século XVI até ao estabelecimento da Vice-realeza do Río de la Plata em 1776. Neste período de quase

dois séculos de duração, durante a qual define o fundamento da Tucumán, é seguido por um segundo, mais breve, durante a qual, devido ao desenvolvimento do porto de Buenos Aires e os animais ao longo do litoral, a região da Tucumán deixa de ser uma fronteira, uma marca, um lugar de vanguarda, a empresa espanhola de "abrir a porta da terra" para a mineração altoperuana, e transforma-se em uma zona tampão entre a mineração do altiplano e o gado do litoral e o porto de Buenos Aires. Este segundo período termina após a revolução de maio, quando as guerras de independência, lutou principalmente nas regiões do norte, interromper tráfego e comunicações com o Alto Peru, e quando a nova política comercial estabelecida pelo primeiro os governos, de Buenos Aires, obriga-os a dar uma nova orientação para as atividades econômicas da região.

No final desta época também termina o importante papel que até esse momento eu tinha vindo a desenvolver o Cerro Potosi em toda a economia de Tucumán. Praticamente é muito fácil de provar através da documentação existente: Potosí atua como centro da economia cíclica de Tucumán até depois da Revolução de maio, quando sua função foi tomada por parte do porto de Buenos Aires. Enquanto servia como cíclico Potosi, observou-se uma estreita relação entre atividades econômicas em toda a região de produção de prata e Tucumán montante da cunhagem anual na Casa da Moeda de Potosí. Sempre que há um aumento esta produção é um revival na região; quando ocorre um baixo sobre o produção de prata em Potosí aparecer imediatamente na documentação referências à falta de dinheiro, bem como reclamações de credores forçada a conceder devedores esperar e aceitar pagamento dos seus créditos em espécies.

No século XVIII a produção de cana tornasse um plano de ordenamento territorial ligado a presença jesuíta e retomada com a construção de engenhos.

Reflexões teóricas

Discussão essa levantada por Corrêa (1995), que entende essas práticas como "ações que contribuem para garantir os diversos projetos. São meios efetivos através dos quais objetiva-se a gestão do território, isto é, a administração e o controle da organização espacial em sua existência e reprodução". Ainda segundo o autor dentre as diversas práticas espaciais citadas por ele, destacamos a prática da marginalização espacial no âmbito corporativo, que consiste segundo o autor, que a;

Seleção de lugares que no passado foram avaliados como sendo pouco atrativos para a implantação de unidades da corporação. Leva também ao abandono de lugares que anteriormente foram considerados atrativos e que efetivamente participaram de uma rede da corporação. (CORRÊA, 1995)

Com isso, podemos refletir sobre o que levou tais empreendimentos a se instalarem no município em questão e que fatores contribuíram para essa instalação, bem como qual discurso mediou essa dinâmica espacial. A localização geográfica ou espacial proporciona uma vantagem monopolista, a mesmos tempo que essas redes são

elaboradas para além da ossada do Estado e estão ligadas diretamente como dinâmica de acumulação de capital:

Os processos moleculares de acumulação do capital podem criar, e efetivamente criam, suas próprias redes e estruturas de operação no espaço de inúmeras maneiras, incluindo o parentesco, as diásporas, os vínculos religiosos e étnicos e os códigos linguísticos como formas de intricadas redes espaciais de atividades capitalistas independentes das estruturas do poder do Estado. (HARVEY, 2003)

Processo Metodológico e o Intercambio de Conhecimento

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizamos um levantamento bibliográfico além de visitas de campo, decorrentes dos resultados do Curso Ruralidade e Cuestión Agraria Regional: una Mirada Geohistorica del Noroeste Argentino (De la Colonia al XXI), oferecido pela Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Nacional de Tucumán, em agosto de 2013. Bem como, as reflexões alimentadas pelo Curso Transformações Territoriais no Espaço Agrário do Norte da Argentina e Nordeste do Brasil, realizado pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, em fevereiro de 2014. A partir das trocas e das questões que foram surgindo ao longo dessas experiências.

Como resultados parciais dessa pesquisa que ainda se encontra em andamento, podemos refletir sobre as marcas do modelo de colonização e os caminhos e descaminhos desse processo que corroboram para uma realidade baseada em relações de poder que permanecem presentes ainda hoje em ambas regiões nas quais o processo de territorialização com base na produção de cana-de-açúcar se desenvolveu diante da degradação da Natureza, da introdução da propriedade privada expressa pelos latifúndios, da exploração do trabalho e da monocultura. Esses fatores vão de encontro a cosmologia indígena que havia nesses territórios, bem como seus modos-de-vida, suas tradições e sua cultura. Essas marcas permanecem, porém no decorrer das dinâmicas espaciais ligadas aos processos históricos na América Latina uma diversidade de relações emergem tanto a partir das brechas de resistências conquistadas para a manutenção existencial dos sujeitos sociais. Como também o outro lado antes colonizador, hoje capitalista que expressam o poder e ainda avançam sobre o território cercando os pontos luminosos presentes nas comunidades camponesas. O grande desafio para essa analise é entender as peculiaridades intrínseca nos processos desiguais e as diversidades das territorializações nesse espaço, tendo assim a perspectiva da totalidade sem fugir do particular.

Industria y Territorio. Dinámica local de la cadena global automotriz, en la pos convertibilidad

Vidosa, Regina
Gentile, Julia

PALABRAS CLAVE
· Território
· Industria Automotriz
· Pos Convertibilidad

Resumen / Hacia fines de la década de 1970, se consolida la transnacionalización de los marcos regulatorios y las relaciones técnicas entre los países centrales y periféricos. La producción organiza las diferentes escalas territoriales a partir de las Cadenas Global de Valor -CGV-. El proceso productivo se fragmenta, en tanto las casas matrices, en el afán de reducir costos, trasladan hacia la periferia sus actividades más intensivas en trabajo y pasan a controlar sus procesos de producción esparcidos geográficamente. En la periferia, las terminales trasnacionales, controlan procesos parciales de producción con especificidades técnicas de difícil transmisión. Cuando estas son de fácil transmisión las tercearizan en productores locales, siempre y cuando esto implique una disminución de costos, conformándose, una empresa-red integrada por sus filiales y sus contratistas o subcontratistas.

El sector automotriz argentino resulta un caso paradigmático en este proceso de transformación. Frente a los niveles de crecimiento que muestran sus principales indicadores -producto, empleo, exportaciones, entre otros-, desde la pos convertibilidad en adelante, surge un interrogante respecto de ¿cuál es el rol efectivo que este sector tiene en el crecimiento reciente de la economía? ¿Los diferentes segmentos del sector, participan de manera homogénea en el proceso? específicamente, ¿las autopartistas -segmento en el que se ubican los proveedores locales- y transnacionales configuran una cadena de producción que integrada a la economía nacional? ¿Es posible observar una transferencia hacia el territorio, por parte de la CGV?

Frente a estos interrogantes el siguiente trabajo tiene como objetivo general analizar la CGV del sector automotriz argentino, indagando especialmente en la interacción entre las terminales trasnacionales y los autopartistas. Para ello, se focaliza en el análisis de las especificidades de la configuración de las CGV automotriz argentina y la interpretación de los principales indicadores económicos -participación en el producto, el empleo y el comercio exterior- en los diferentes segmentos del sector.

VIDOSA, REGINA
CONICET
Universidad Nacional de San Martin
Argentina
E - mail: reginavidosa@gmail.com

GENTILE, JULIA
CONICET
Universidad Nacional de San Martin
Argentina
E - mail: juliagentile@yahoo.com.ar

Introducción

Hacia fines de la década de los setenta del siglo XX, el capitalismo se enfrenta al agotamiento del modo de desarrollo fordista centrado en la industrialización, con intervencionismo estatal. Esta etapa de transición, se vincula a su vez con una reestructuración, por un lado, de la organización territorial en la división internacional del trabajo y por otro, de la organización técnica de la producción. Al respecto, resultan fundamentales las transformaciones de las nuevas tecnologías de la información, en tanto los componentes materiales e inmateriales de las redes globales de información permiten que la economía se coordine, de una forma creciente, en tiempo real. A partir de entonces, se consolida la transnacionalización de los marcos regulatorios y las relaciones técnicas entre los países centrales y periféricos (ver Arrighi, 1997; Arceo, 2009; Veltz, 1996).

En este contexto, aparecen interrogantes tales como ¿cuál es el papel específico que los países periféricos tienen en la nueva división internacional del trabajo?; y ¿en qué medida estos países poseen condiciones territoriales particulares, en tanto condiciones materiales para una efectiva integración al sistema global?

En relación a estos interrogantes, Gereffi (2001: 27-28) sostiene que las transformaciones en la disposición territorial y técnica de los procesos productivos, organizados en una Cadena Global de Valor -CGV-, brindan oportunidades para las empresas locales de países periféricos para ascender en los eslabones del proceso productivo global. De este modo, las empresas locales sustituyen paulatinamente los insumos importados y logran mayor nivel de valor agregado en sus productos.

Por el contrario, otros autores reconocen que son justamente las políticas comerciales de las terminales trasnacionales las que limitan los procesos de innovación en actores localizados en países periféricos (Pinazo y Piqué, 2011: 15, Yoguel y Erbs, 2007). Por lo cual, estaríamos, en palabras de Arrighi (1997: 188), en presencia de una división internacional del trabajo donde el centro es predominantemente el lugar de emplazamiento de las actividades cerebrales del capital corporativo y la periferia el locus de los músculos y los nervios. En consecuencia, resulta difícil que los países periféricos puedan articular estrategias industriales, que trasciendan las etapas de ensamblaje, con bajo nivel tecnológico y reducido valor agregado (Minian, 2009: 3).

Al respecto, el funcionamiento de la CGV en el sector automotriz argentino se presenta como un caso paradigmático. Las terminales trasnacionales -TT-, por su parte, registraron un importante incremento durante todos los años de crecimiento del esquema convertible, y durante la recuperación posdevaluación fue decididamente uno de los sectores que más aportó al crecimiento del producto. Ahora bien, desde 1994 en adelante adquiere particular intensidad la disociación entre el comportamiento de las empresas autopartista -EA- y el de las TT, el cual tiene como correlato un incremento sistemático de los productos importados en el abastecimiento de partes durante las fases de bonanza. Luego de la devaluación, la capacidad de sustituir importaciones por parte del entramado local parece estar fuertemente limitada (Santarcangelo y Pinazo 2009:52-53).

En definitiva, al pensar en las implicancias locales que devienen de las lógicas globales de producción, no es posible hacer un diagnóstico homogéneo sobre los actores de la cadena automotriz. Por lo tanto, el siguiente trabajo busca enmarcarse en la problemática relación entre lo local y lo global, recuperando no solo, las especificidades de la configuración regional y/o local de los procesos productivos, sino también los condicionantes histórico-estructurales que otorgan especificidad a los actores de formaciones sociales distintas e impiden diagnósticos de carácter general.

En esta línea, el siguiente trabajo tiene como objetivo general analizar la CGV del sector automotriz argentino, indagando especialmente en la interacción entre las TT y las EA. Para ello, se focaliza en los siguientes ejes: 1) caracterización teórico-contextual de las CGV; 2) análisis de las especificidades en la configuración de las CGV automotriz argentina; 3) interpretación de los principales indicadores económicos -participación en el producto, el empleo y el comercio exterior- en los diferentes segmentos -TT y EA- de la CGV automotriz argentina; 4) y finalmente, síntesis e interrogantes en torno a los procesos analizados.

1. Caracterización teórico-contextual de la organización de la producción, en la CGV automotriz

Con la crisis del modo de desarrollo fordista se comienzan a transnacionalizar los marcos regulatorios y las relaciones técnicas en los países centrales y periféricos (ver Arrighi, 1997; Arceo, 2009; Veltz, 1996). Tanto la reducción de las barreras arancelarias al comercio, como el cambio tecnológico han favorecido la internacionalización de los procesos de producción. Las exportaciones de cualquier país incorporan una mayor proporción de valor agregado extranjero que en el pasado, o sea, la proporción de insumos de terceros países en las exportaciones propias cada vez es mayor. Es decir, pocos productos son elaborados enteramente en un solo país y cada vez más, en las ventas de un producto, se incluyen distintos tipos de servicios relacionados (Ferrando, 2013:1).

En este contexto, comienzan a expandirse las CGV (Gereffi et al, 2001). Estas cadenas, pueden ser intra□empresa o inter□firmas, regionales o de naturaleza global. A partir de ellas, el comercio internacional y la inversión están inextricablemente entrelazados a través de las redes internacionales de producción de bienes de las empresas que invierten en todo el mundo, así como en la comercialización de insumos que forman parte de las cadenas de valor transfronterizas con diversos grados de complejidad (Ferrando, 2013:2).

El proceso productivo se fragmenta, en tanto las casas matrices, en el afán de reducir costos, trasladan hacia la periferia sus actividades más intensivas en trabajo y pasan a controlar sus procesos de producción esparcidos geográficamente. Esta centralización de la gestión implica un giro de la centralidad de las multinacionales al de las trasnacionales. Estas últimas controlan procesos parciales de producción con especificidades técnicas de difícil transmisión. Cuando estas son de fácil transmisión las tercerizan en productores locales, siempre y cuando esto implique una disminución

de costos, conformándose, una empresa-red integrada por sus filiales y sus contratistas o subcontratistas (Arceo, 2009).

Particularmente, la CGV de la industria automotriz se configura en una organización flexible de la producción, donde las casas matrices gestionan a sus filiales, es decir las TT localizadas en la periferia. Estas últimas, se ocupan del ensamble de autopartes, los cuales son provistos por EA. Estos proveedores se dividen según el tipo de relación que mantengan con las TT. Se conforma así una cadena global; integrada por sus filiales -las TT- y sus contratistas o subcontratistas -las EA-, globales, regionales o locales; que trasciende los límites territoriales.

Esta organización de las CGV, resulta acompañada por transformaciones técnicas, promovidas inicialmente desde la industria automotriz y luego expandida a otros sectores productivos. El conjunto de dichos cambios, es definido como modelo toyotista o japonés (Coriat, 1993). Este, consiste en la producción de una alta variedad de bienes en plazos cortos y cantidades reducidas. A su vez, este modelo es más flexible que el fordista en la medida en que permite el ajuste de la producción a la demanda, manteniendo cero stocks. Por otro lado, requiere una mayor participación y responsabilidad de los trabajadores en el proceso laboral y, a diferencia de los principios tayloristas, se sustenta en colectivos de trabajo auto organizados y polivalentes (Gajst, 2010).

Un importante punto de inflexión, respecto de esta transformación en la organización técnico-productiva de la industria del automóvil, es la crisis del petróleo de 1979. A raíz de esta, aumentan significativamente los costos de motorización, lo cual influye en las exigencias del consumidor, quienes pasan a demandar coches más compactos y motores de bajo consumo. Frente a este contexto de transformación, los fabricantes de automóviles de Occidente resultan menos competitivos que los modelos productivos más flexibles que aplican los fabricantes japoneses. Desde entonces, occidente comienza una etapa de reorganización profunda en los métodos de gestión, innovación y de fabricación, buscando las ventajas de estos últimos (Volpato, 2004: 4-10).

Al respecto, una de las diferencias más significativas entre el modelo japonés y el de occidente es la relación entre las TT y sus proveedores (Ver Tabla Nº 1). Los fabricantes occidentales están integrados mucho más verticalmente, que sus contrapartes orientales, ya que prefieren fabricar la mayoría de sus componentes. Al mismo tiempo, mantienen relaciones con un número más alto de proveedores, siendo mucho más competitiva la relación entre el conjunto de proveedores. Las Terminales, eligen entre los proveedores por criterios de mercado, es decir según el precio, la calidad, y los servicios que estos eligen. Este modelo de organización entre TT y proveedores llamado 'Exit', se basa en la intercambiabilidad de proveedores, dependiendo de su capacidad para satisfacer las necesidades de los fabricantes de automóviles, y se diferencia del modelo 'Voice'. Este segundo enfoque, es el de los modelos japoneses, y se basa en una fuerte interacción entre la TT y el proveedor. El mismo, está dirigido a la consolidación de una relación de cooperación para hacer frente a cualquier problema técnico o económico (defectos en el suministro, pérdidas de eficiencia, etc.) que pudiera surgir durante los procesos

de producción. Por ello, los fabricantes de automóviles japoneses han desarrollado las relaciones con sus proveedores de una manera mucho más cooperativa y estructurada. Por un lado, cada TT japonés selecciona un número limitado de proveedores, con quién tiene relaciones sistemáticas de asociación; por otro lado, la cadena de suministro de los fabricantes de automóviles japoneses se organiza en una estructura multinivel, en la que todos los fabricantes de componentes de primer nivel son los encargados de coordinar un grupo de proveedores que pertenecen a los niveles inferiores (Volpato, 2004: 11-16).

Tabla N° 1: Modelos de relación de trabajo entre Terminales (OEM) y Autopartistas (FTSs)

EXIT (Occidente)	VOICE (Japón)
Integración vertical	Fuerte interacción y cooperación en una estructura multinivel
Un número alto de proveedores	Cada OEM tiene un número limitado de FTSs
Fuerte intercambiabilidad de proveedores	Contratos y asociaciones de más largo plazo

Fuente: Elaboración propia en base a Volpato 2204

A partir de la década de 1980, las Terminales occidentales comienzan un proceso imitativo del enfoque gerencial japonés. En concreto, para poder hacer frente al aumento de costos, las terminales automotrices se encuentran cada vez menos relacionadas con las actividades de manufactura y ensamblado, entregando parte de la responsabilidad del desarrollo, manufactura y ensamblado de conjuntos importantes a sus proveedores, que han adquirido muchas más responsabilidades. De esta forma se les ha transferido a la cadena de proveedores una participación cada vez mayor en el valor agregado de la industria. Sin embargo, lo que se observa en estas es más bien una combinación en las estrategias de relación con sus proveedores, según los componentes y las ventajas que derivan de las especificidades de localización de estos últimos.

Por otro lado, las tendencias que originalmente apuntan a la globalización de los modelos, parecen haberse transformado en una disposición que prioriza objetivos de carácter regional. En relación a ello, ha adquirido más importancia el diseño, el manejo de las marcas, las relaciones con los clientes, es decir, las terminales se han dirigido a capturar el valor agregado generado en torno a la vinculación con sus proveedores que se ubican localmente. En este contexto, algunas TT comienzan a compartir la plataforma, o sea la parte inferior de los vehículos, incluida a veces la motorización, para la fabricación de diferentes modelos.

Ahora bien, estas transformaciones en la organización técnica de la producción poseen implicancias diversas en el territorio, según sean países centrales o periféricos. Al

respecto, Lipietz (2001) sostiene que se ha configurado un nuevo patrón de división internacional del trabajo, desde la caída del fordismo. Por un lado, se consolidaron nuevos países industrializados, a partir de un sistema productivo orientado a la exportación, con alta flexibilidad y salarios bajos. Por otro lado, el nuevo centro capitalista se constituyó con una tendencia al toyotismo, con alto involucramiento y calificación de los trabajadores.

Según Lipietz, los países centrales -Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, entre otros países- consiguieron restaurar la tasa de ganancia a los niveles de la época fordista, a costa de una reducción de la participación del trabajo en la distribución del ingreso. En este sentido, la salida del fordismo tuvo lugar a partir de la destrucción de las rigideces en los compromisos sociales y el advenimiento de un período de mayor flexibilidad. Por tal motivo, este modelo productivo puede ser denominado como neo-taylorismo, dado que se trata de la aplicación de los principios tayloristas de organización del trabajo, utilizando las nuevas tecnologías de la información, pero sin las garantías que regían durante el fordismo para los trabajadores (Gajst, 2010).

En este sentido, la transnacionalización de los procesos productivos, la flexibilidad técnica y las políticas de desregulación de los mercados han propiciado un régimen de acumulación (Lipietz y Leborgne, 1990) tributario al proceso de globalización, en el cual uno de los principales protagonistas son las TT. Estas intervienen en el territorio desarrollando capacidades diferenciales frente a los actores locales, en vistas a usufructuar beneficios de marcos regulatorios, incentivos económicos y acuerdos sectoriales, a escala nacional y regional.

Por lo tanto, pensar en la inserción de las TT como oportunidad para el desarrollo de la industria automotriz argentina, es desconocer y/o subestimar las dimensiones sociológicas, históricas y geográficas de este proceso (Pinazo y Piqué, 2011). En este sentido, resulta indispensable un análisis que interpele las particularidades de las lógicas globales en el territorio. Indagar en la configuración regional y local de los procesos productivos, considerando los condicionantes histórico-estructurales que poseen los diferentes actores en el territorio, revela las contradicciones que contiene la generalización de recetas político-económicas.

2. Especificidades en la configuración de las CGV automotriz argentina

En términos de la organización de la producción, la CGV automotriz argentina presenta una estructura (Ver Figura Nº 1) similar a la existente en los diferentes países productores de automotores. Pueden identificarse dos actores centrales: los fabricantes de automotores o TT y los proveedores de autopartes.

Los productores de automotores o terminales, por su parte, realizan las tareas de estampado, soldadura, pintura y montaje. En términos cuantitativos, en el país existen actualmente 9 terminales produciendo automóviles: Peugeot, General Motors, Ford, Toyota, Renault, Volkswagen, Mercedes Benz (Daimler-Chrysler), Fiat, Iveco, a las que se suma Scania -la única sin producción local-. Las 10 terminales cuentan con plantas activas en Brasil, donde la cantidad de unidades fabricadas son mayores (a excepción

de Toyota y Peugeot). Además, 4 de ellas (Fiat, General Motors, Peugeot - Jeppener- y Toyota) también producen motores y otras 3 (Fiat, Scania y Volkswagen), cajas de cambio (CEP, 2009:1).

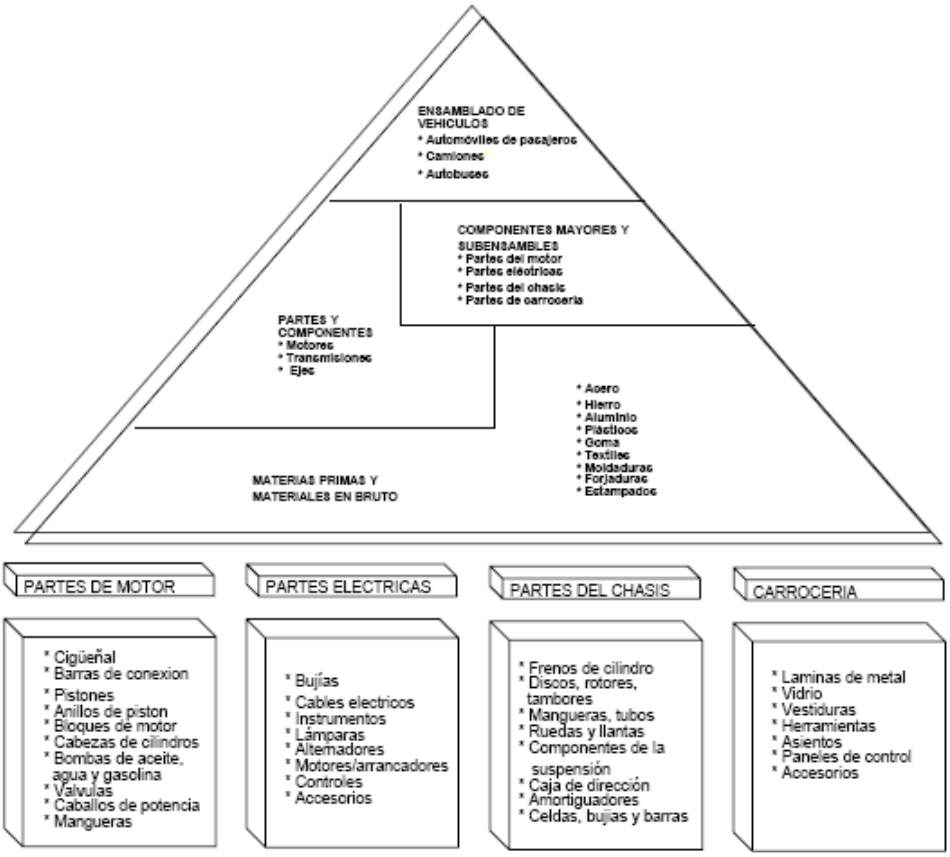
Los proveedores o empresas autopartistas, por su parte, incluyen a diversas industrias relacionadas, entre las que se encuentran la metalmecánica, electrónica, textil, la producción de vidrios, plásticos y caucho, entre otras, que conforman el entramado de actividades y sectores necesario para componer un vehículo. Por un lado, se observan los fabricantes de partes individuales o subconjuntos y, por otro, los fabricantes de conjuntos (algunos de los cuales son a su vez propiedad de las terminales). A su vez, estos proveedores, se organizan en tres anillos según el tipo de relación que establecen con su cliente:

I. El primer anillo está compuesto por proveedores de origen local o global vinculados directamente con las terminales. A grandes rasgos, la producción de este grupo de empresas muestra una alta complejidad tecnológica, reúnen capacidades de diseño e ingeniería, cumplen con estrictas reglas de calidad y pueden participar directamente en el montaje de los vehículos en las propias líneas de las terminales. Estas firmas pueden ser sistemistas o fabricantes de componentes. Comparten la programación de la producción con las terminales y están vinculados con reglas de provisión estrictas en términos de abastecimiento y calidad (esquemas de just in time). En algunos casos, estos vínculos pueden incluir asistencia técnica para mejorar el proceso productivo y la calidad.

II. El segundo anillo corresponde a fabricantes de componentes que comparten criterios de calidad y programación de la producción dependiendo de la criticidad de su participación.

III. Por último, el tercer anillo son proveedores de partes y piezas a los anillos anteriores. Compuesto por firmas pequeñas y no siempre especializadas exclusivamente en la cadena automotriz (Ministerio de Industria 2012:115) .

Figura N° 1: Organización de la cadena de producción automotriz



Ahora bien, el sector es altamente dependiente de las políticas de abastecimiento global de las terminales automotrices y de los regímenes de promoción aplicados al sector. Prueba de ello es que a partir del cambio del régimen automotriz de los años '90, se produjo una fuerte contracción del sector autopartista local como consecuencia de la reducción de la exigencia de contenido nacional mínimo de los vehículos fabricados localmente y la reducción de aranceles de importación de las autopartes, creando una protección negativa para dicho sector (Saturnino Ángel Castaño, 2013:73).

Al respecto, Santarcangelo y Pinazo (2009) sostienen que el sector industrial en la actualidad presenta radicales diferencias con el existente durante el modelo sustitutivo de importaciones, debidos, fundamentalmente, a los cambios en las lógicas productivas de las principales empresas del sector en el nivel mundial, fuertemente agravados por la política de desindustrialización instaurada por la dictadura militar a mediados de los años setenta, y profundizada por los gobiernos democráticos de las décadas de los ochenta y noventa (Santarcangelo y Pinazo 2009:39 y 40)

Desde el 2003 en adelante, la economía en general y la industria manufacturera en particular, han revelado un sostenido ritmo de crecimiento (8,8% y 10,3% anual

acumulativo respectivamente), que ha comenzado a revertir ciertas tendencias agregadas del proceso de desindustrialización que caracterizó la etapa anterior. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante la ISI, esto no ha traído aparejado una transformación radical en el perfil productivo sectorial y de los liderazgos empresariales. Como resultado, entre otras cuestiones, el actual perfil industrial no difiere sustancialmente del consolidado durante los años noventa. Por el contrario se observa una profundización de la extranjerización de la cúpula industrial y un importante rol del sector externo en la recuperación industrial. Por su parte, las empresas extranjeras no integradas a conglomerados incrementaron su gravitación en las ventas de las cien firmas más grandes en algo más de 15 puntos porcentuales y llegaron a representar en 2007 más del 42% de las ventas totales de la cúpula industrial. La empresa extranjera, de hecho, es el tipo de propiedad más dinámico durante la posconvertibilidad, en la medida en que, consolidada en las décadas pasadas, pudo aprovechar el nuevo contexto macroeconómico -en buena parte de los casos a partir de la adquisición de grandes firmas de capital nacional-. De manera complementaria, el sector externo desempeñó un rol central en el crecimiento registrado por el sector industrial, desplazando a la demanda local, que durante la ISI había liderado el proceso (Azpiazu, et. al, 2009, en Santarcangelo y Pinazo 2009:50).

En cierta forma, el enfoque global del sector automotriz con respecto a sus proveedores ha llevado a una importante concentración de capacidades de producción de los autopartistas. Esta concentración se manifiesta en grandes redes multinacionales productoras de conjuntos y subconjuntos que a su vez funcionan como “terminales” que ensamblan partes, con proveedores certificados a nivel mundial, muchas veces radicados en el exterior. Estos fabricantes, en función de sus acuerdos estratégicos globales con las terminales, incluso a veces deben radicarse junto a ellas en los países donde producen (Saturnino Ángel Castaño, 2013:73). Es más, si antaño podíamos pensar que existía una complementariedad entre el desempeño de las empresas transnacionales que “dirigían” la producción, y las empresas locales que operaban fundamentalmente en la provisión de insumos, hoy la cuestión cambia radicalmente. Las empresas transnacionales dirigen el segmento terminal, pero éste guarda poco de aquella relación con la burguesía local y con el empleo asalariado; fundamentalmente, en la medida en que su negocio está más orientado a la venta y provisión externa de insumos, que al mercado interno (Santarcangelo y Pinazo 2009:50-51).

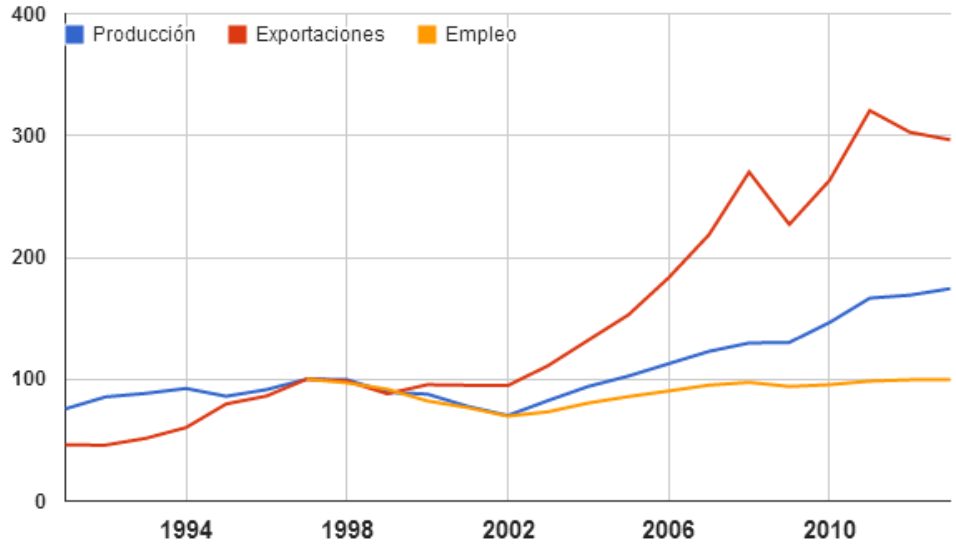
3. Principales indicadores económicos de los segmentos en la CGV automotriz argentina

A partir del 2003, se configura en Argentina un nuevo patrón de crecimiento que permite el resurgimiento de la industria manufacturera, la cual luego de casi tres décadas de contracción se constituyó en uno de los sectores líderes de la recuperación económica (CENDA, 2010:258). Esta ruptura no sería solo con los ´90, sino con el periodo de desindustrialización que se abre en los ´70. A tal punto que se registra, por

primera vez en décadas, un quinquenio de crecimiento ininterrumpido de la producción manufactura. Esto permitiría al sector, no sólo la recuperación de la crisis de la Convertibilidad, sino además expandir sensiblemente la generación de valor agregado y empleo, y a diferencia de los ´90, un liderazgo creciente de los sectores mercado-internistas (González, 2010:205).

Al respecto, en el Gráfico Nº 1 se observa un crecimiento importante, tanto en el volumen de producción, como así también en los valores de exportaciones del sector industrial argentino, respecto de la década de 1990. Entre 1991 y 2013, el volumen de producción presenta un incremento de casi el 100%, mientras que las exportaciones llegan prácticamente a un 200% de aumento. Por otro lado, el nivel de empleo manufacturero muestra fluctuaciones afines. Si bien los valores de la década del 2000 no superan los índices de 1997, puede decirse que el sector industrial muestra una recuperación importante de los puestos de trabajo que perdió en el proceso de desindustrialización y la crisis del 2001. En detalle, el sector industrial muestra una pérdida del 30% del empleo en 2002 para alcanzar los valores previos a la crisis en 2013 (Ver Gráfico Nº 1) .

Gráfico Nº 1: Evolución del Volumen Físico de Producción, Obreros Ocupados y Exportaciones de la Industria Manufacturera, para el total del país. Números índice base 1997 = 100 (1991-2013)



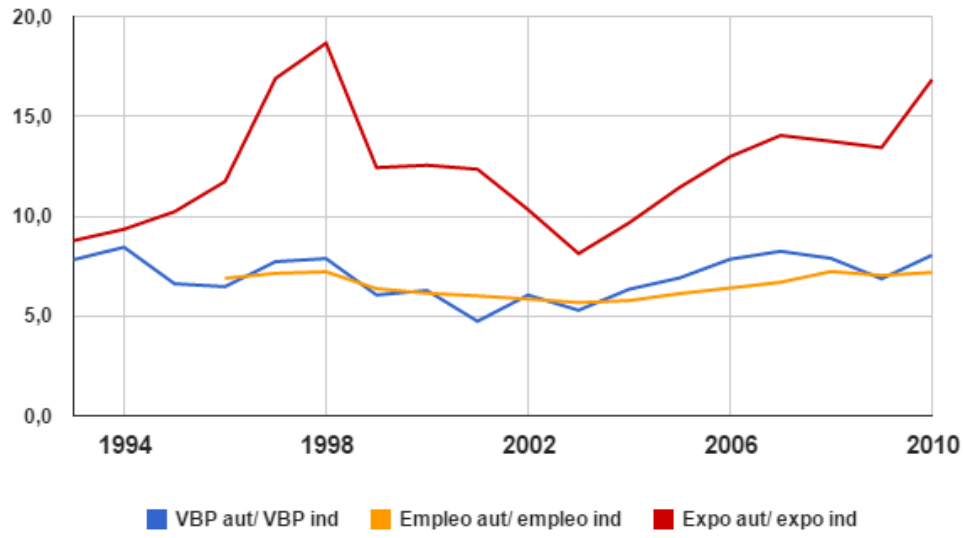
Fuentes: Elaboración propia en base a CEP-Min.Ind

Frente a este proceso de crecimiento en los principales indicadores del sector industrial, trabajos como el de Novick, Rotondo y Yoguel (2008: 10-12), sostienen que el sector

automotor se ha posicionado como una de las actividades más dinámicas del periodo. En términos de unidades producidas, se observan 160 mil unidades en el año 2002 y 545 mil en el 2007, lo cual significa un incremento del 19% respecto al máximo histórico de 1998 (Novick, Rotondo y Yoguel, 2008:10). Según los autores, este crecimiento en la producción se replicó también en los indicadores del mercado de trabajo . El sector automotriz pasa a ser una de las actividades que más empleos aporta a la creación neta de puestos industriales, en tanto explica 28 mil de los 385 mil puestos creados, esto es, poco más del 7% de los nuevos empleos industriales (Novick, Rotondo y Yoguel, 2008:11-12). Asimismo, esta actividad presenta una importante participación en el comercio exterior, con exportaciones que rondan los US$ 5.529 millones (CEP, 2009:1).

En esta línea, los datos del Gráfico N° 2 reflejan una participación creciente del sector automotriz en los valores de recuperación que muestran los principales indicadores del sector industrial, a partir del periodo de posconvertibilidad. En el caso del Valor Bruto de Producción, la participación del sector automotriz en el producto bruto industrial, se incrementa en 3 puntos, desde 2002 hasta 2010. Para el mismo, periodo la participación del sector en las exportaciones industriales se incrementa en 6 puntos, y 1 punto en el empleo.

Gráfico Nº 2: Evolución de la participación en el Valor Bruto de Producción, Empleo y Exportaciones, del Sector Automotriz, en el total de la industria (1993-2010)



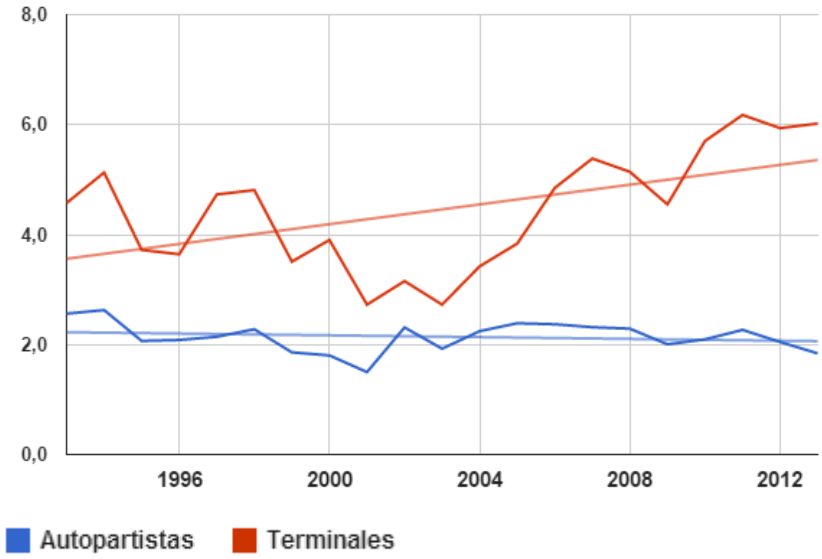
Fuente: elaboración propia en base a información del CEP, del INDEC y del OEDE-MTEySS.

Ahora bien, si se observan los indicadores en un periodo más prolongado (Gráfico N° 2), corresponde relativizar el rol del sector automotriz como uno de los sectores más dinámicos de la industria, en tanto apenas se alcanzan los valores relativos al periodo de mayor crecimiento (1994-1997) en la década de 1990.

Por otro lado, si bien la industria automotriz refleja claros indicadores de mejoramiento durante la posconvertibilidad, cabe distinguir como es que estos indicadores se comportan en los diferentes segmentos de producción de la CGV automotriz, es decir en la terminales y sus proveedores autopartistas .

Las terminales trasnacionales, por su parte, registraron un importante incremento durante todos los años de crecimiento del esquema convertible, y durante la recuperación posdevaluación fue decididamente uno de los sectores que más aportó al crecimiento del producto (Ver Gráfico N° 3). De hecho, es de los pocos sectores del entramado industrial que creció por encima de la media sectorial tanto antes como después de la devaluación, motorizando acentuadamente el crecimiento del complejo. A su vez, en el nivel de las empresas, el sector terminal ha mantenido desde los '90 un lugar destacado y estable en la cúpula empresaria, pasando de aportar 12 empresas a las 150 de mayores ventas en 1997, a 15 en 2007. Además, es interesante observar que incluso durante los fuertes años recesivos de 1998-1999, cuando la demanda interna se contrajo profundamente, las terminales automotrices ubicaban 6 empresas entre las principales 60 (Ford, Fiat, General Motors, Volkswagen, Sevel y Renault) y 4 entre las principales 20 (Fiat, Ford, Volkswagen, y Renault) (Santarcangelo y Pinazo 2009:52-53).

Gráfico Nº 3: Evolución de la participación en el Valor Bruto de Producción, de las Terminales y Autopartistas, en el total de la industria (1993-2013)

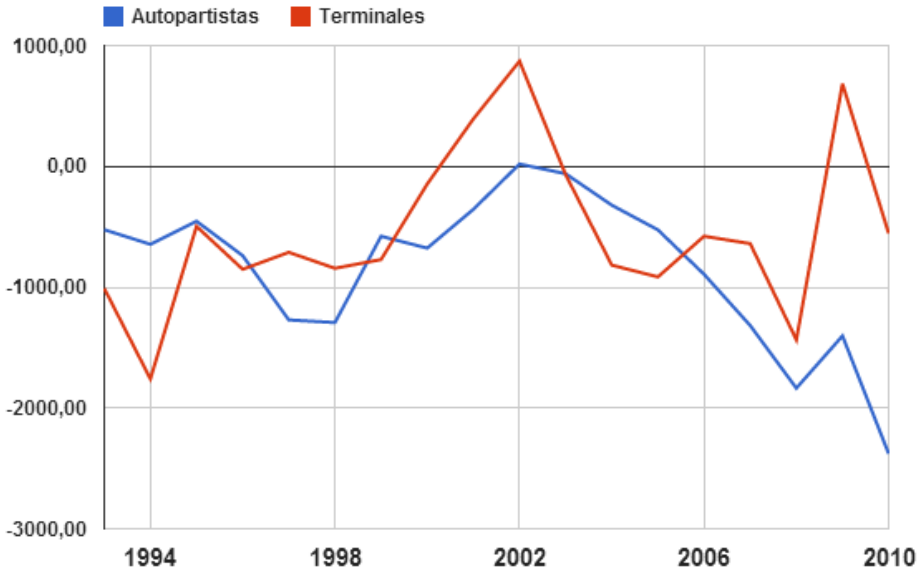


Fuente: elaboración propia en base a información del CEP

Según se observa en Gráfico N° 3, desde mediados de la década de 1990 se observa una creciente disociación entre el comportamiento de las terminales y las empresas autopartistas. Estas últimas, muestran a lo largo del periodo analizado (1993-2013) una tendencia decreciente en la participación del Valor Bruto de Producción del total de la industria. Esto, permite decir que a diferencia de las terminales, aquellas no estarían participando en el rol dinamizador de la economía posdevaluación, que toma el sector automotriz en particular, y la industria en general. Por el contrario, si bien las empresas autopartistas no muestran grandes variaciones en el periodo, nunca superan los 2,6 puntos de participación en el producto, e incluso en los años 2012 y 2013 la participación cae a los niveles del 2000 (1,8).

Según Santarcangelo y Pinazo (2009) este comportamiento disociado entre las terminales y los autopartistas tiene como correlato un incremento sistemático de los productos importados en el abastecimiento de partes durante las fases de bonanza (Ver Gráfico N° 4). Más específicamente, el peso de los productos importados se duplica entre puntas (era del 30% a inicios de la convertibilidad, mientras que hoy se acerca al 70%), evidenciando un particular incremento en los años de crecimiento reciente (Santarcangelo y Pinazo 2009:52-53).

Gráfico Nº 4: Evolución del Saldo Comercial en la Industria Automotriz, en Mill.de U$S (1993-2013)



Fuente: elaboración propia en base a información del CEP

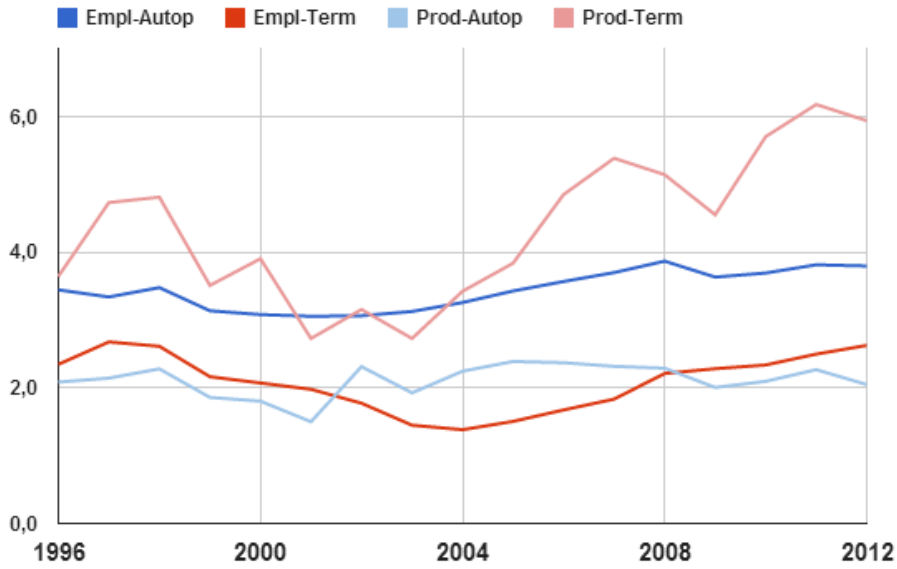
Al respecto, en el Gráfico Nº 4 se observa que la totalidad del sector automotriz es altamente deficitario, tanto durante la convertibilidad como en la posconvertibilidad.

Además, durante este último, en el contexto de una importante devaluación y una tasa de cambio en niveles más elevados, la economía argentina presenta un superávit comercial significativo. Sin embargo, la industria automotriz muestra un creciente desbalance de su balanza comercial, con la única excepción de la crisis internacional del 2008. En este contexto, la tendencia de la balanza comercial en las autopartistas es fuertemente decreciente, alcanzando en 2010 los -2378,04 Mill.de U$S (Gráfico Nº 4). Por ende, el déficit del sector automotor puede ser explicado casi en su totalidad por los insumos que importan las autopartistas.

En definitiva, habría una relación estrecha entre los niveles de producción que alcanzan cada uno de los segmentos del sector automotriz y el nivel de importaciones. Se puede argumentar que luego de la devaluación, la capacidad de sustituir importaciones por parte del entramado local parece estar fuertemente limitada.

Por otro lado, según muestra el Gráfico N° 5, en el mismo periodo se desarrolla una dinámica totalmente opuesta a lo señalado para la producción en el empleo en las terminales y autopartistas. El peso de la participación en el empleo de las empresas autopartistas es mucho mayor que el que aportan las terminales .

Gráfico Nº 4: Evolución de la participación en el VBP y el Empleo de los autopartistas y terminales, en la industria manufacturera total (1996-2010)



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC y CEP

En este punto, se puede argumentar que las autopartes poseen una organización de la producción más trabajo intensivo que las terminales. A su vez, esta relación entre los niveles de producción y la cantidad de empleo, da cuenta de algunas cuestiones

respecto de la productividad en los diferentes segmentos del sector. Si la productividad fuese igual en las terminales y las autopartes, el número de empleados debería ser proporcional al del volumen de lo producido, en cada segmento. Sin embargo, según se ha demostrado en el Gráfico N°4, estos valores resultan inversamente proporcionales. Las terminales muestran mayores niveles de participación en el producto, con niveles más bajos de participación en el empleo, que la industria autopartista.

4. Consideraciones finales

A modo de cierre, se retoma la pregunta general que atraviesa este trabajo, respecto de ¿cuál es el rol que tienen los países periféricos en el contexto de transnacionalización de los marcos regulatorios y las relaciones técnicas de producción? Si bien la respuesta a este planteo excede las posibilidades del análisis planteado, a partir del desarrollo de las algunas de las características centrales de la CGV automotriz argentina, es posible plantear una síntesis sugerente.

En primer lugar, si bien la industria en general y el sector automotriz en particular muestran niveles de crecimiento en la participación del producto, durante la primera década del 2000, es conveniente relativizar la idea de aquellos como dinamizadores de la economía total, en tanto los valores de participación en el producto apenas alcanzan los relativos al periodo de mayor crecimiento (1994-1997) durante la década de 1990. En este punto, surge un primer interrogante respecto de si efectivamente se puede hablar de un proceso de reindustrialización de la economía argentina, o más bien estamos frente a una importante recuperación del sector, que demanda mayores niveles de profundización.

Por otro lado, si bien después de la crisis del 2001, la industria automotriz refleja importantes indicadores de mejoramiento, este proceso no se desarrolla con las mismas características en los diferentes segmentos del sector. Por el contrario, ya a partir de la década del 1990, se observa una importante disociación entre el comportamiento de las terminales y las empresas autopartistas. Estas últimas, presentan una tendencia decreciente en la participación del Valor Bruto de Producción del total de la industria que estaría, según se analizó, vinculada al incremento sistemático de los productos importados en el abastecimiento de partes. Esto, configura un déficit estructural y continuo en la Balanza Comercial del sector automotor argentino. En este contexto, queda refutada la tesis de que la inserción de los países periféricos a las CGV brinda oportunidades para que las empresas locales sustituyan paulatinamente los insumos importados, ascendiendo en los eslabones productivos.

A su vez, se concluye que las terminales muestran mayores niveles de participación en el producto, con niveles más bajos de participación en el empleo, que la industria autopartista. Lo que significa que, por un lado, los niveles de productividad de las terminales -producto de sus mayores inversiones en capital- son mucho más altos, y que las autopartes poseen una organización de la producción más trabajo intensivo que las terminales. Por ende, se reproduce el esquema dependiente de la organización internacional del trabajo, en el cual los países centrales desarrollan y controlan las

innovaciones técnicas y el resto de los países proveen salarios periféricos.

De lo antes dicho, surge que la configuración de una CGV como la automotriz denota implicancias territoriales, en primer lugar heterogéneas -respecto de las diferencias entre autopartistas y terminales- y a además de poca transferencia local. Al respecto, no se observa una complementariedad entre el desempeño de las empresas transnacionales que dirigen la producción, y las empresas locales proveen insumos. La lógica de las terminales transnacionales está orientada fundamentalmente a la venta y provisión externa de insumos, que al mercado interno.

En este sentido, la transnacionalización y los cambios técnicos de los procesos productivos, sumado a la desregulación de los mercados han propiciado un esquema de desarrollo periférico tributario al proceso de globalización, en tanto las terminales trasnacionales despliegan capacidades diferenciales frente a los actores locales, en vistas a usufructuar beneficios de marcos regulatorios, incentivos económicos y acuerdos sectoriales, a escala nacional y regional.

Bibliografía

- AGLIETTA, M. (1999). Regulación y crisis del capitalismo, Madrid, Siglo XXI.
- ARCEO, E. (2009): América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural, en Arceo, E. y Basualdo, E. (compiladores), Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción Internacional y modalidades de acumulación, Buenos Aires, CLACSO.
- ARRIGHI, G. (2007). Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI. Madrid, Akal.
- Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) (2007) "Comercio Exterior Autopartista: enero-agosto 2007", informe noviembre 2007, www.afac.org.ar
- Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina (ADEFA), Anuarios Estadísticos (1996-2006), www.adefa.com.ar
- AZPIAZU, D. y SCHORR, M. (2010), Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007. Buenos Aires, Siglo XXI Ed.
- BOYER, R. (1989). La Teoría de Regulación. Un análisis crítico., Área de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT, CEIL/CONICET, CREDAL/CNRS, Buenos Aires, Humanitas.
- BOYER, R. y M. FREYSSENET (2001). Los modelos productivos, Trabajo y Sociedad, CEIL PIETTE, IADE, Buenos Aires, Lumen-Humanitas.
- BOYER, R. y SAILLARD, Y (eds.) (1998) Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, Vol. III. Buenos Aires: EUDeBA.
- CORIAT, B. (1993). Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa, México, Siglo XXI.
- FERRANDO, A. (2013) Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado, Ediciones del Instituto de Estrategia Internacional.
- GAJST N. (2010) La escuela francesa de la regulación: una revisión crítica

"Visión de Futuro" Año 7, Nº1, volumen Nº13, Enero - Junio.

• GEREFFI, G. (2001) Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización en Problemas del Desarrollo, Vol. 32, Nº 125, México, IIEC-UNAM.

• KOSACOFF, B. y LÓPEZ, A. (2008). Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Vol 2, N° 1, Georgetown University.

• LIPIETZ, A. (2001). The fortunes and misfortunes of post-fordism, Nueva York, Palgrave.

• LIPIETZ, A. y LEBORGNE, D. (1990). Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales, en Alburquerque LLorens, F. y otros (editores): Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Bs.As, GEL.

• MINIAN, I.(2009).Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción en Economía.UNAM,Vol.6

• Ministerio de Industria de la Nación (2012). Plan Estratégico Industrial 2020 http://www.industria.gob.ar/automotriz-autopartista/

• PINAZO, G. y PIQUE, P. (2011) Desarrollo latinoamericano en el marco de la globalización. Problemas del Desarrollo.

• SANTARCÁNGELO, J. y PINAZO, G. (2009) La reindustrialización en la posconvertibilidad, una mirada desde el sector automotriz, Realidad Económica, N° 247.

• SATURNINO, Ángel Castaño (2013) La situación de la industria automotriz y de autopartes en la Argentina, En Voces en el Fénix, Nº 16, Fac. de Cs.Económicas, UBA: Buenos Aires.

• VELTZ, P. (1996). Mondialisation, Villes et Territoires, Presses Universitaires de France, París.

• GENTILE J. y VIDOSA R. (2013) Expansión industrial e implicancias en el mercado de trabajo durante la posconvertibilidad: el caso de la industria automotriz. VI Jornadas de Economía Crítica. 29, 30 y 31 de agosto de 2013. Mendoza, Argentina. Facultad de Ciencias Económicas – UNCuyo.

• VOLPATO, G. (2004) La relación OEM-FTS en la industria del automóvil Int. J. Tecnología Automotriz y Gestión, vol. 4, N º 2/3, pp.166-197.

• YOGUEL, G. y ERBES, A. (2007) Competencias Tecnológicas y Desarrollo de Vinculaciones en la Trama Automotriz Argentina en el período Post-Devaluación, UNGS, Instituto de Industria, LITTEC

06
Desarrollo rural, actores sociales y territorio

MODERADOES DE MESA
MARIO BARRIENTOS
ALBERTO RIELLA
NÉSTOR DOMÍNGUEZ
SUSANA GROSSO
LUIZ FERNANDO MAZZINI DA FONTOURA
ISABEL TRUFFER
MARTA BOETTO
MARCO ANTONIO VERARDI FIALHO
MARÍA CRISTINA NAZAR
GABRIEL COPPI
BEATRIZ ENSABELLA

Prácticas Agrícolas y Obras Civiles ante Procesos de Desertización y Degradación del Suelo del Piedemonte de la Sierra de Córdoba

Abril, Ernesto Guillermo
Sacchi, Gabriela Andrea
Rocca, Ricardo José

PALABRAS CLAVE
· Buenas Prácticas
· Desertización
· Ideología

Resumen / En el piedemonte oriental de la Sierra de Córdoba (Argentina) la vegetación, como interfase entre clima y suelo, fue durante milenios un factor de regulación de los procesos morfodinámicos. La vulnerabilidad del suelo se manifiesta desde el cambio en el uso y manejo de la tierra. La deforestación alcanzó el pie de la sierra, abarcando suelos sin una capacidad de uso agrícola adecuado. La antropización fue abrupta y en un siglo se desarmó el complejo natural generando una disfunción hidrológica que aumentó la escorrentía y activó procesos erosivos generalizados. Las prácticas conservacionistas contribuyeron a atenuar los procesos, pero requirieron acciones conjuntas y sostenidas en el tiempo. Además de cambios progresivos de manejo, se necesitaron acciones de regulación de caudales, para no sobrepasar la capacidad receptiva de los campos aguas abajo. El área intervenida constituye una muestra de las posibilidades actuales de controlar la erosión y recuperar los suelos en un ambiente profundamente disturbado. Se asumió el problema a nivel de cuenca, acordando entre los productores y sellando las intenciones con obras de ingeniería conjuntas. La progresiva adecuación de las explotaciones rurales individuales fue acompañada con la ejecución de una presa de regulación. La labranza cero, el diseño de siembra en terrazas, el empastado marginal del parcelado y de zonas críticas, entre otras, y la captura y el manejo adecuado de las aguas superficiales, muestran un abordaje sistémico eficaz ante un problema grave y generalizado. Las observaciones realizadas sobre la iniciativa abarcan un período en el cual se analiza la situación con y sin proyecto, así como un prolongado monitoreo del funcionamiento del complejo. Queda en evidencia un proceso progresivo de estabilización, que condujo a la preservación y recomposición del suelo, y el manejo adecuado de los excedentes hídricos, mostrándose la factibilidad de aplicarlo con éxito

ABRIL, ERNESTO GUILLERMO
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: egabril@crean.agro.uncor.edu

en toda la región. El resultado del estudio permite advertir la eficacia del apoyo del productor a iniciativas que incluyen estudios hidrológicos, la aplicación de diseños de uso y laboreo del suelo y la ejecución de obras civiles complementarias. La experiencia muestra la necesidad del seguimiento constante de la situación mediante el empleo de imágenes de sensores remotos para detectar situaciones a corregir.

Introducción

La degradación del suelo implica la pérdida progresiva de sus posibilidades de sostener en el tiempo su papel, tanto en el sistema natural como en el esquema productivo. En este sentido, la situación actual de muchas regiones de la provincia de Córdoba no solo es grave por la degradación de los recursos sino que se traduce en la pérdida del propio suelo.

La problemática reviste escalas regionales, en las que aparece como imposible frenar procesos tan agudos y generalizados. Hay situaciones ante las cuales la única alternativa es un compromiso de los productores, decididos a enfrentarlas y resolverlas mediante su manejo adecuado, un enfoque integral y sistémico a nivel de microcuencas, combinando estrategias agrícolas con obras hidráulicas y un adecuado monitoreo y evaluación de los resultados y el impacto de lo actuado.

La gravedad de la problemática ambiental pone de manifiesto las serias limitaciones de los estudios de diagnóstico, encabezadas por una fragmentación ilegítima, según la cual la mayoría de los estudios se hacen en el dominio de una disciplina en particular o a lo sumo según la simple suma de estudios parciales, no considerándose las características sistémicas de los procesos involucrados (García, 1994).

Siempre sujetos a las frecuentemente escasas posibilidades locales, pueden ensayarse soluciones planificadas sobre la base de análisis suficientemente profundos como para asegurar el abordaje serio y afrontar eficazmente distintas situaciones prácticas ante las cuales valen mucho las investigaciones especializadas y los recursos disponibles.

Area de trabajo

La zona analizada corresponde a una pequeña subcuenca en el margen oriental de la Sierra de Córdoba, hacia el Sur-Oeste de la capital de la provincia, en proximidades de la ciudad de Río Tercero entre las localidades de San Agustín y Almafuerte.

La cuenca se encuentra sobre el piedemonte oriental de la sierra de Córdoba, que se extiende hacia el Este según un gran abanico aluvial que se proyecta desde la sierra hacia el ambiente de la llanura central argentina.

Marco geomorfológico regional

La referida geoforma constituye una estructura que testimonia sucesivos episodios geológicos y climáticos, correspondientes a los procesos morfodinámicos cuaternarios actuantes según el núcleo de basamento cristalino rector, las Sierras de Córdoba (Abril, 2013).

Este mega aparato de descarga se encuentra constituido por un depósito fluvio-torrencial de base, originado en la apertura de la cuenca intermontana de Punilla, cuya

carga sedimentaria fue vertida sobre la paleo planicie oriental de la sierra, soterrando viejos depósitos pedemontanos marginales. Sobre éste, los ríos labraron sus cursos, traducidos hoy en la paleo-red y la red de escurrimiento superficial regional.



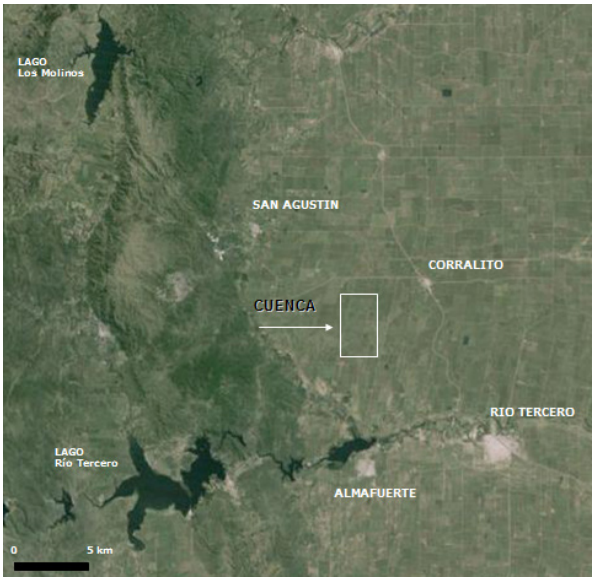


Figura 1. Ubicación relativa de la cuenca analizada

El abanico concentra los ajustes (neo) tectónicos propios de la sierra, las avenidas aluviales menores, sucesivos mantos eólicos originados en los vientos provenientes del Sur-Este y las re-movilizaciones regionales y locales de los depósitos originales, motivadas en los períodos secos y húmedos alternativos que caracterizaron la dinámica climática del período.

En este marco general, se produce la relativa estabilización del cuerpo por la progresiva disminución del gradiente altitudinal y la conformación del sistema organizado de desagüe. Desde el encaje del sistema fluvial definitivo y su afirmación, se consolida el paisaje con la cobertura resultante del juego entre fluctuaciones climáticas extremas y el desarrollo del suelo.

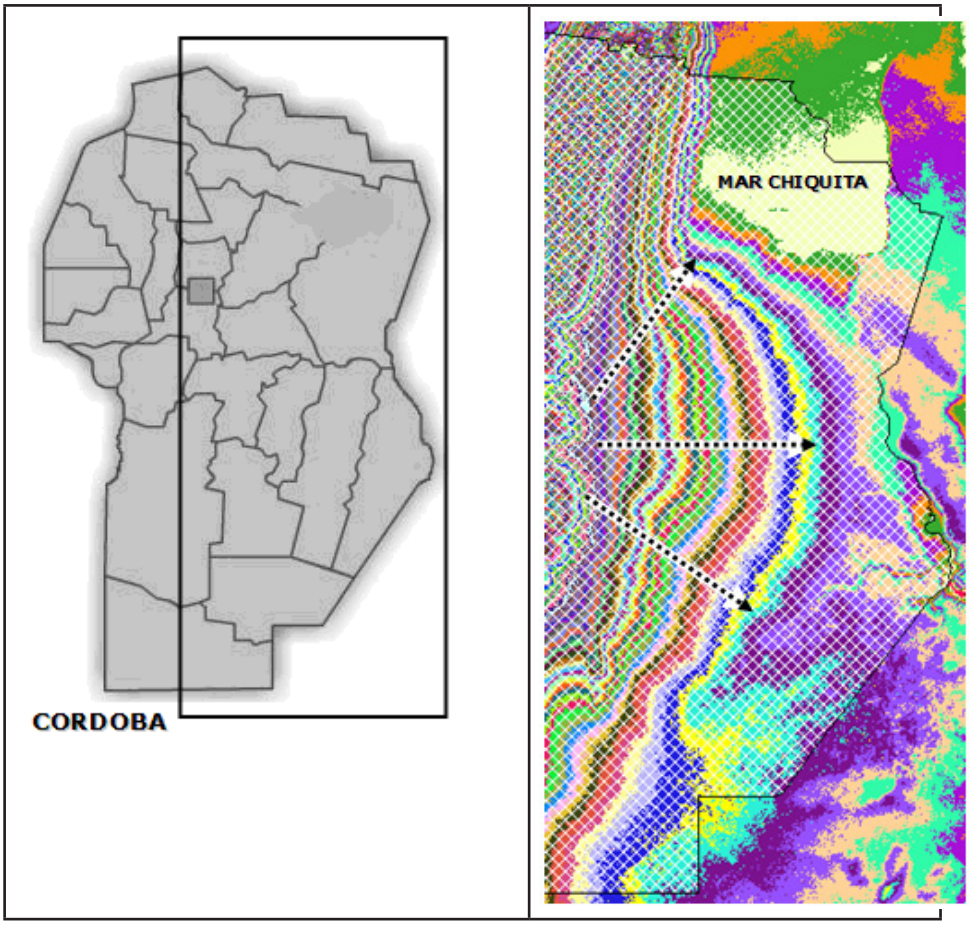


Figura 2. Imagen regional del abanico aluvial oriental de la Sierra de Córdoba y su proyección hacia la llanura central (Abril, 2013).

La cobertura vegetal

La vegetación, como interfase de equilibrio entre el clima y el suelo fue durante milenios un factor de regulación de los procesos erosivos y deposicionales eólicos e hídricos. El monte, en particular, fue el que ha sostenido la integridad de los suelos en la periferia pedemontana.

Al ser la resultante de un equilibrio logrado en un lapso suficientemente extenso, y lo bastante amplio en cuanto a su abarcatura territorial, puede considerarse la presencia de un verdadero (sub)sistema (Suriano y Ferpozzi, 1993). Sus protagonistas, el clima, la vegetación y el suelo, estuvieron en armónica relación, acotada por los picos climáticos, secos, húmedos, cálidos y fríos, asimilados por ser los condicionantes de la relación suelo/cobertura.

Los suelos agrícolas de esta eco-región Chaco Seco / Espinal (SRNDS, 1999) derivan del

loess pampeano. Desarrollados en sedimentos eólicos cuaternarios, provienen de rocas meteorizadas y el vidrio de cenizas del vulcanismo andino. Son una fuente importante de nutrientes y sus características físicas favorecieron la formación de horizontes superficiales bien estructurados, profundos y oscuros. Su vulnerabilidad, apareció con los drásticos cambios en el uso de la tierra y la modalidad de manejo, en el proceso de colonización. La deforestación, operada desde más allá de la última centuria, alcanzó el pie de la sierra y abarcó toda la superficie disponible, incorporando progresivamente aún hasta suelos no tan aptos, explotándose más allá de sus posibilidades, en bonanza climática. En esta, las pendientes se incrementan y la escorrentía adquiere incidencia particular.

Si se considera la escala temporal en la cual se inserta la formación de un suelo, el avance de las actividades agrícolas fue, más que un proceso, una ruptura: en un siglo, el complejo espontáneo vegetación-suelo, madurado en fluctuaciones climáticas milenarias, pasó a un tapiz vegetal artificial y monótono (cultivos) sobre suelos roturados y desprotegidos. La antropización llevó a la ruptura del complejo equilibrio de este sistema y al reemplazo de una situación original natural por un agro-ecosistema. Hidrológicamente, el cambio provocó una disfunción importante en la llanura central. Tomando como referencia el estado natural primigenio, se registra la desaparición del mantillo, la roturación del límite superior del horizonte superficial, la desconexión de los tubos de insumisión radiculares y el origen de una interfase menos permeable.

Análisis de la situación

Prácticamente sin obstrucciones superficiales, por la ausencia de suelo vegetal y flora autóctona, el agua circuló según el relieve de la morfología eólica subyacente al monte, dando inicio a procesos erosivos en loess muy estudiados en esta zona. Al planchado de la lámina superficial por impacto de la gota de lluvia (erosión laminar) sigue el inicio de escorrentías en línea, su evolución a surcos y luego a cárcavas.

Caracterizados como colapsables (Terzariol, 2011) el gatillado del proceso puede darse a partir de hundimientos locales originados en una tubificación subterránea intensa.

Poner freno a esta dinámica en suelos tan susceptibles sólo admite estrategias integrales. En las cabeceras de las pequeñas cuencas es necesario fijar los bordes, someros, inestables y difusos. Estabilizarlos no es sencillo sin disponerse de la vegetación autóctona, la única resistente y capaz de conformar una interfase de fijación persistente confiable.

Atenuar la escorrentía significa intervenir las pendientes locales y la capacidad de insumisión de los suelos. La alternativa es emprender acciones con el firme convencimiento de la importancia de mantener la integridad del suelo. Significa adoptar una actitud y sostenerla en el tiempo con acciones concretas para un beneficio a futuro. Al resultar abarcados varios propietarios, es necesario acordar acciones coordinadas.



Figura 3. Fotografía de las obras de construcción de la presa y el estado de la cárcava (H. Amaya, año 1988, en Abbona et al., 2012).

En esta visión de conjunto, se requiere además regular las aguas superficiales para que los excedentes de la cuenca intervenida no sobrepasen la capacidad de recepción de los campos de aguas abajo.

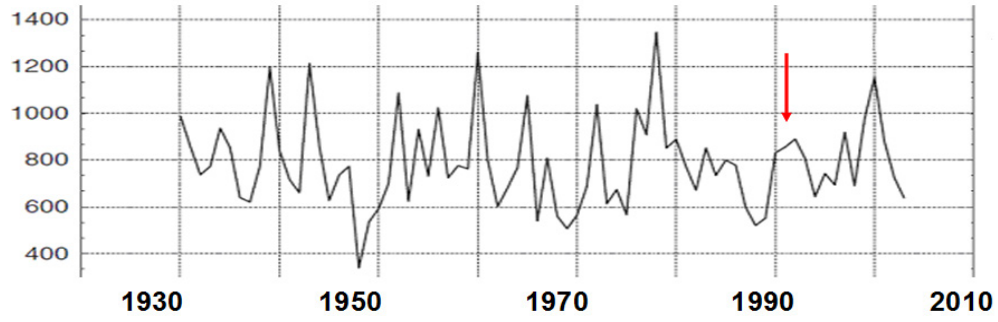


Figura 4: Precipitaciones en Corralito mostrando la fecha de construcción de la presa y los picos pluviales (modif. de Arguello et al., 2006).

El presente análisis se centra en una sub-cuenca objeto de un trabajo de recuperación prolongado, a partir de la conformación de un consorcio de conservación de suelos

(Consorcio El Salto), bajo asesoría técnica de especialistas. Desde esta estructura, los productores concretaron la programación de prácticas de cultivo y control del agua en superficie, aplicando prácticas propias de la conservación de suelos.
La situación original presentaba un carcavado central en progreso a partir de ramificaciones y extensiones hacia atrás y laterales, en surcos y suelos planchados. Esta situación es común en estos suelos (Rollof et al., 1981; Piest et al., 1975).



Figura 5. Aerofotografía del área del sector intervenido en 1962, previa al emprendimiento (DGC, 2000).



Figura 6. Zona analizada sujeta a manejo sistemático.

La idea rectora fue generar franjas de amortiguación mediante el manejo de la topografía y la vegetación local, especialmente en las cabeceras y los márgenes de los surcos. La estrategia favorece la infiltración, mantiene la humedad en el suelo y genera trampas, evitando migración de finos, y favorece la biodiversidad (NRCS, 2000 y 2007; WCC, 2000). Desde el análisis de cada sitio y la asignación de un manejo particular, se debió revertir una fuerte tendencia a la pérdida de suelo.

Labores en el ámbito del uso y el manejo del suelo

Los objetivos apuntaron al logro de labranza mínima, diseños adecuados de siembra, empastado marginal de parcelas, caminos y zonas vulnerables, circulación restringida y selectiva en épocas críticas, la captura, y derivación de las aguas superficiales y la construcción de una presa reguladora (Xu et al., 2002), como un buffer de atenuación. Se consensuaron usos parcelarios acordes con la morfología local y la regulación del escurrimiento superficial a escala puntual pero con perspectiva de entorno, para disminuir hasta eliminar la presión del exceso de agua en superficie en los bordes. La efectividad de lo emprendido fue vigilada localmente y evaluada periódicamente. Regionalmente, se monitorearon los procesos de erosión incipientes y activos.

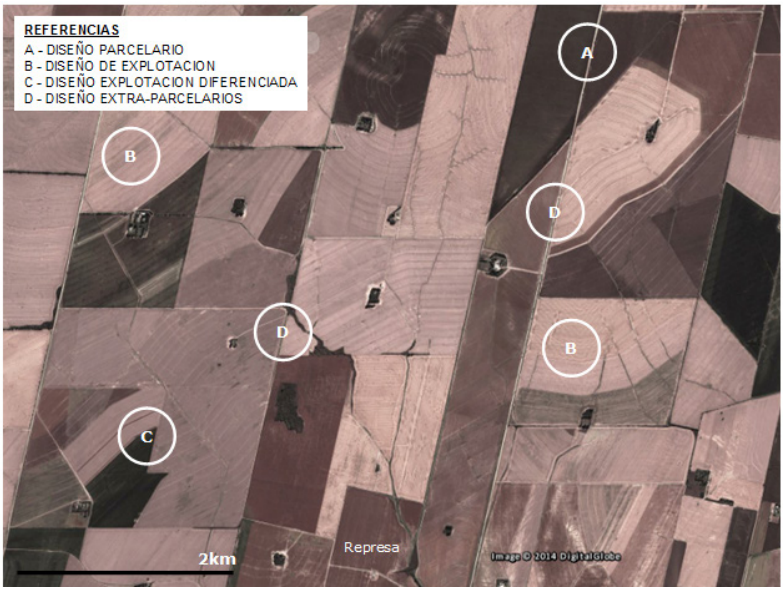


Figura 7. Estrategias de manejo parcelario (panorámica). Combinación del manejo de variables morfológicas locales y de la estructura del suelo, la atención de las vías de escurrimiento precedentes, el cuidado de los caminos, y el vegetado selectivo (natural o artificial) de los diferentes microambientes.

Como resultado de esta acción conjunta, se produjo un mosaico de diseños de labranza, básicamente conducentes a cortar el escurrimiento en superficie, dar tiempo a la infiltración y ganar tiempo para la estabilización de áreas sensibles.

El aumento del nivel de materia orgánica en superficie aportó al aumento de la fertilidad del suelo, reponiéndose de alguna manera el esquema estructural básico del suelo, (Michelena, com. pers.), incrementando su permeabilidad y contribuyendo a su protección con rastrojos y cubiertas vegetales vivas.

Las zonas de mayor pendiente o en situación crítica requirieron un albardonado sistemático como pseudo-terrazas, con idénticos fines. Se observó un cuidado particular del entorno de la red de drenaje y de las líneas de erosión, suavizándose bordes y márgenes y clausurando algunos diseños con buffers de empastado espontáneo (no labranza).



Figura 8. Estrategia de manejo local en áreas de cabecera. Control y derivación del escurrimiento hacia zonas más estables, disminuyendo la presión de los episodios pluviales en zonas vulnerables. Manejo planificado de la infraestructura vial local y la delimitación de los potreros.



Figura 9. Estrategias locales de manejo en cuenca media. Control de las ramificaciones del carcavado incipiente, rectificado y consolidación de traza, empastado y suavizado de márgenes y entorno para desconcentrar caudales.



Figura 10. Estrategias locales de manejo en cuenca alta. Esquema de cultivos en contorno, para re-dirigir la escorrentía y albardonado intermedio para el frenado y retención de finos.

En otros casos, el escurrimiento se sistematizó en geometrías que permitieron descomprimir el escurrimiento en superficie, desconcentrando los caudales. A esta

estrategia de base se sobrepuso una labranza transversal para deriva de flujos y retardo. Las zonas de erosión laminar, en cabeceras, fueron tratadas de manera similar, pero confiando la distribución de la escorrentía a los propios surcos de siembra.

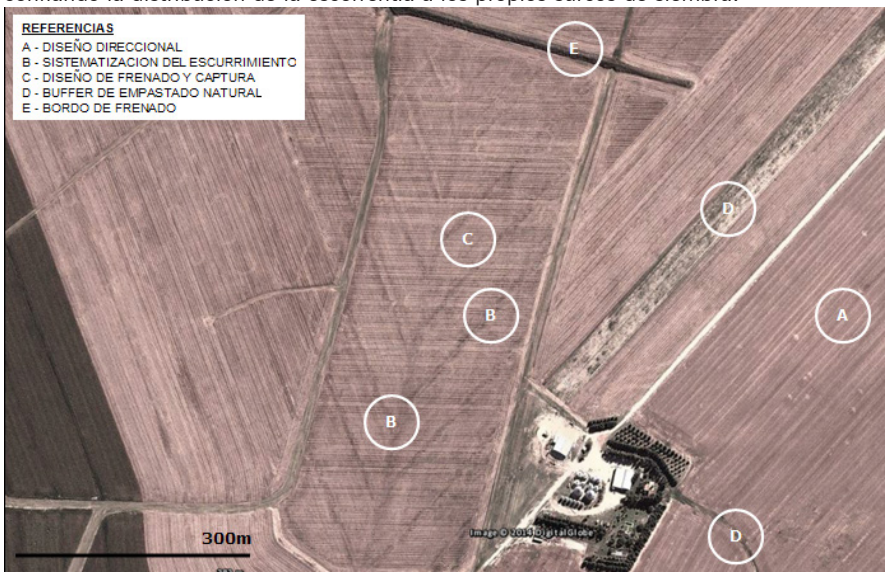


Figura 11. Estrategias locales de manejo de la escorrentía. Control de líneas de escurrimiento con manejo diferenciado.

En las zonas de carcavamiento incipiente, se recurrió a labores transversales a la pendiente, aplicadas en los bordes de parcelas, caminos y líneas de escurrimiento, escalonando el ingreso del agua a las líneas de desagüe, retardando su arribo, disminuyendo su energía y reteniendo sedimentos.

Labores en el ámbito de la Ingeniería Civil

El resultado del manejo operado aguas arriba se observa en el funcionamiento de la presa reguladora. Se trata de una presa de retardo cuyo propósito fue regular el flujo superficial proveniente de precipitaciones intensas e impedir que los excedentes hídricos del área manejada signifiquen un problema para los productores de aguas abajo. La presa fue construida a fines de 1980 (Abbona et al., 1989), mediante el aporte de los propietarios y con la dirección de un equipo de ingenieros. Tiene 520m de longitud y 12m de altura y es transversal al colector histórico principal (cárcava), fijando una sección de salida adecuada al caudal tolerable, en el marco de una capacidad de embalse diseñada según precipitaciones esperables. La conforman un terraplén homogéneo de suelo de pendientes equilibradas y desagua por cañerías de regulación embutidas en suelo cemento plástico (Abbona et al., 2012).

En la periferia de la obra se advierte la aplicación de una variedad de estrategias de compatibilización del funcionamiento hidrológico de las áreas de cultivo con el de la presa. Al captarse y almacenarse momentáneamente las aguas excedentes, se propició

la depositación del material en suspensión. Se generó un proceso de sedimentación progresiva registrado aguas arriba y en el entarquinado de la cárcava principal. En Abbona et al. (2012) se da cuenta de la estabilización del área con la implantación de sorgo.

Las observaciones realizadas sobre este sector abarcan un período de más de cuatro décadas en el cual se advierte la situación de partida, al momento de la ejecución de las obras y del inicio, progreso y diversificación de las prácticas agrícolas.

Conclusiones

La zona de estudio constituye una muestra de las posibilidades de frenar el avance de procesos agudos de degradación y pérdida de tierras por erosión en un ambiente muy frágil y profundamente disturbado. La organización de la comunidad rural ha permitido afrontar el problema mediante acciones eficientes y sostenidas. A partir de asumirse el problema como sistémico, a nivel de cuencas, se han obtenido resultados positivos, apoyando los productores un plan diseñado por especialistas y sellado con intervenciones civiles específicas.

Queda en evidencia un proceso progresivo de estabilización de los suelos que ha conducido a su preservación y un adecuado manejo de los excedentes hídricos, constatándose mejoras crecientes con el monitoreo de la situación durante un prolongado lapso.

La obra civil complementaria ha resguardado de la integridad de los campos aguas abajo. Su eficacia en la dosificación del agua superficial almacenada en situaciones pico muestra que se ha favorecido la infiltración y que no se han superado los caudales máximos de receptividad aguas abajo.

El estudio permite advertir la eficacia de al organización de los productores en torno de iniciativas de conservación planificadas y en consonancia con la vulnerabilidad del medio. La experiencia muestra además la importancia del monitoreo prolongado del manejo del suelo mediante el empleo de imágenes de sensores remotos.

Bibliografía

Abril, E.G., 2013. Análisis geomorfológico del pie de la Sierra Chica de Córdoba: El abanico aluvial oriental y su proyección hacia la llanura central de Argentina (en preparación).

Abbona P.V., R.J. Rocca, R.E. Terzariol, E.G. Abril y J.C. Colomer, 2012. Comportamiento a largo plazo de una cárcava estabilizada en suelos loessicos. Simposio ASAGAI. Carlos Paz.

Abbona, P.V., R.E. Terzariol, R.J. Rocca y E.R. Redolfi, 1989. El uso de suelo cemento plástico en presas de retardo para control de erosión. ASAGAI, Vol IV: 111-120.

Arquello, G. L. , C.M. Dasso y J.A. Sanabria, 2006. Effects of intense rainfalls and their recurrence: Case study in Corralito ravine, Cordoba Province, Argentina. Quat. International 158: 140-146.

Dirección General de Catastro de la Provincia de Córdoba, 2000. Aerofotografía

pancromática escala 1:20.000.
García, R., 1994. Interdisciplinariedad y sistemas complejos. Leff, E. (comp.), "Ciencias Sociales y Formación Ambiental", Ed. Gedisa, UNAM, 1994, Barcelona, España. Disp. Internet en http://www.ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/garcia01.pdf
Google, 2012-2014. Registro multitemporal de escenas Geo Eye. Google Earth.
NRCS, 2007. Gullies and their control en Stream Resoration Design Handbook. TS 14 P.
Piest, R.F. J.M. Bradford y G.M. Wyatt, 1975. Soil erosion and sediment transport from gullies. J. Hydraulic Div. ASCE Vol 101: 65-80
Rolloff, G., J.M. Bradford & C.L. Scrivner, 1981. Gully development in the deep loess hill region of Central Missouri. Soil Sciences Soc. Am. J. Vol 45:119-123
SRNDS, 1999. Eco-Regiones de la Argentina. Secretaría de Recursos Nat. y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires. 42 p.
Suriano, J.M. y L.H. Ferpozzi, 1993. Inundaciones y sequías en la historia pampeana. Rev. de la Sociedad Rural de Jesús María, 77:20-24.
Terzariol, R., 2011. Daños en el canal "Los Molinos - Córdoba" atravesando suelos colapsables de Argentina. 2º. Encuentro Latino de Profesores de Geotecnia. Rev. Int. de Desastres Naturales, Accidentes e Infraestructura Civil. Vol. 12(1) . Disp. En Internet en: http://academic.uprm.edu/laccei/index.php/RIDNAIC/article/viewFile/344/355.
U.S. Natural Resources Conservation Service (NRCS), 2000. Conservation buffers to reduce pesticide losses.
Woodstock Conservation Commission, 2000. Buffers strips common sense conservation. Town of Woodstock, CT. Retrieved 2009-05-24.
Xu, X., H. Zhang, S. Feng, Z. Dong y Z. Gan, 2002. Check -dam system in gullies- The most effective measure to conserve soil and water in Chinese loess plateau. 12 ISCO Conference. Beijing. Vol 1:503-509.

Los impactos del modelo de Agronegocio en la provincia de Córdoba

Agüero, Daniel
Sandoval, Gabriela
Carrera, Ricardo

PALABRAS CLAVE
· Agronegocio
· Córdoba
· Impactos

Resumen / El modelo agrícola predominante, basado en una fuerte extracción de los recursos naturales expone importantes evidencias de un proceso no sustentable, que se consolidó a través de una elevada rentabilidad de corto plazo pero que trae aparejado trascendentes impactos para futuras generaciones.

En este contexto, se pretende identificar los distintos impactos en lo ambiental, productivo, social y económico en Córdoba, que genera el proceso de agronegocios.

La superficie sembrada con soja crece a nivel provincial y constituyéndose en el principal rubro de explotación por parte del sector empresarial agropecuario provincial. A nivel territorial, conviven la Agricultura Familiar, en mayoría, con una minoría de agentes productivos que se integra exitosamente al comercio internacional merced a la competitividad de sus productos agrícolas; por lo que es importante entender que la estrategia de la AF es parte de una relación dialéctica de persistencia y/o resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador.

La aplicación del paquete tecnológico internalizado en la matriz productiva predominante va dejando fuertes impactos en las zonas trabajadas por la agricultura industrial.

En este sentido, la provincia de Córdoba es el territorio con mayor nivel de degradación en todos los ámbitos. En esta provincia, se impone un modelo agro-productivo de alta concentración y dependencia tecnológica con efectos negativos a nivel ambiental y social, que ha generado deterioro y desaparición de actividades productivas capaces de retener mano de obra en el territorio y que son estratégicas desde el punto de vista de la producción de alimentos sanos.

En consecuencia, el avance del modelo de agronegocios requiere necesariamente que las políticas públicas a nivel nacional y provincial, deban revertir esta situación a través de una matriz productiva diferente que considere las futuras generaciones a través de una propuesta sustentable de largo plazo, amigable con el ambiente.

AGÜERO, DANIEL
Universidad Nacional de Rio Cuarto
Argentina
E-mail: daguero@ayv.unrc.edu.ar

SANDOVAL, GABRIELA
Universidad Nacional de Rio Cuarto
Argentina

CARRERA, RICARDO
Universidad Nacional de Rio Cuarto
Argentina

INTRODUCCION

Según Teubal (2002), en la década de los años 90, las modificaciones que se produjeron en el sector agropecuario de Argentina se encuentran estrechamente ligadas no solo con los ajustes estructurales sino también con las transformaciones que se dieron en el sistema agroalimentario en su conjunto.

El auge del "agribusiness" y el proceso de creciente integración del sector primario agropecuario a complejos agroindustriales influyeron sobre las transformaciones y las trayectorias que se dieron en el sector en los últimos años. Esta estrecha interrelación económica entre los actores sociales del agro y de la industria fue profundizada con las medidas desregulatorias y el retiro del Estado del sector, destacándose las diversas manifestaciones del proceso de globalización que se dieron en esa década. Esto conduce a poner atención al nuevo modelo de producción, así como en las modalidades que adopta y las formas de trabajo que desarrollan; lo que se conoce como "agronegocios", que incluye según Pérez (2007), en la dependencia del productor a la agroindustria, no sólo por la compra de los agroquímicos, sino además en la adquisición de las semillas a un grupo de empresas trasnacionales.

Los estudios que aluden a este proceso, muestran la multiplicidad de dimensiones involucradas por el modelo. En este sentido, se mencionan, cambios tecnológicos, productivos, sociales, y económicos que se articularon en una dinámica particular que terminaron reconfigurando el ámbito rural.

La inflexión se dio a nivel productivo, con un combo que incluye la siembra directa, semillas transgénicas, tecnologías de precisión y agroquímicos. También se observaron cambios en la forma de gestión con nuevas tecnologías de comunicación, información, integración con la industria, organización en red. En el plano social, se movilizaron nuevas identidades profesionales con formas institucionales acordes (Gras y Hernández, 2009), lo que determina un sistema dependiente de los mercados externos que compran commodities y con base en una matriz transnacionalizada de insumos pero apalancado por el capital financiero, nacional e internacional, (Basualdo y Arceo, 2009).

En los últimos años, los productores agropecuarios familiares en Argentina enfrentan una situación dual, ya que por un lado se implementaron políticas públicas que consideraron su situación actual y sus principales problemáticas, mientras que se destacó un avance devastador del modelo de agronegocios, en especial en la región pampeana del país.

En la provincia de Córdoba, centro de desarrollo de los agronegocios, distintas características estructurales, comerciales, económicas y sanitarias limitan la posibilidad de que estos productores puedan superar el grado de vulnerabilidad que están expuestos y además enfrentan la situación de lograr en el futuro una menor captación de la renta económica a nivel territorial.

Esta provincia muestra un avance del capitalismo agrario sobre regiones históricamente postergadas, siendo este proceso notorio en el Norte y Oeste de la provincia, donde tradicionalmente predominaba la producción campesina centrada en la cría extensiva

de caprinos y bovinos sobre monte (Silvetti y Cáceres, 1998).
Estas transformaciones han modificado el perfil productivo de la región y han generado cambios importantes, tanto en el plano ambiental como social (Cabido,2006 y Zak et al., 2008). Si bien, el valor bruto de la producción regional se ha incrementado, esto se está logrando a expensas de la dilapidación del capital natural (Cabido, 2006) y el desplazamiento de los pequeños productores. La tecnificación productiva y la alta rentabilidad de la soja han favorecido la concentración económica y productiva en manos de empresarios, mayoritariamente, extra-regionales. Esto ha impactado negativamente al sector de la producción familiar, el cual, en contraste, incrementó su vulnerabilidad social.
En este contexto, se pretende como objetivo, identificar los impactos que el modelo de agronegocios produce en el territorio de la provincia de Córdoba.

MATERIAL Y METODOS

La unidad de análisis es la provincia de Córdoba, con mención de efectos en distintos departamentos del territorio provincial.
Además, en el trabajo se utilizaron fuentes de información primaria y secundaria, así en la primera se abordaron entrevistas a distintos actores sociales involucrados en el proceso de agriculturización, y en las segundas se utilizaron materiales bibliográficos de alcance provincial y nacional.

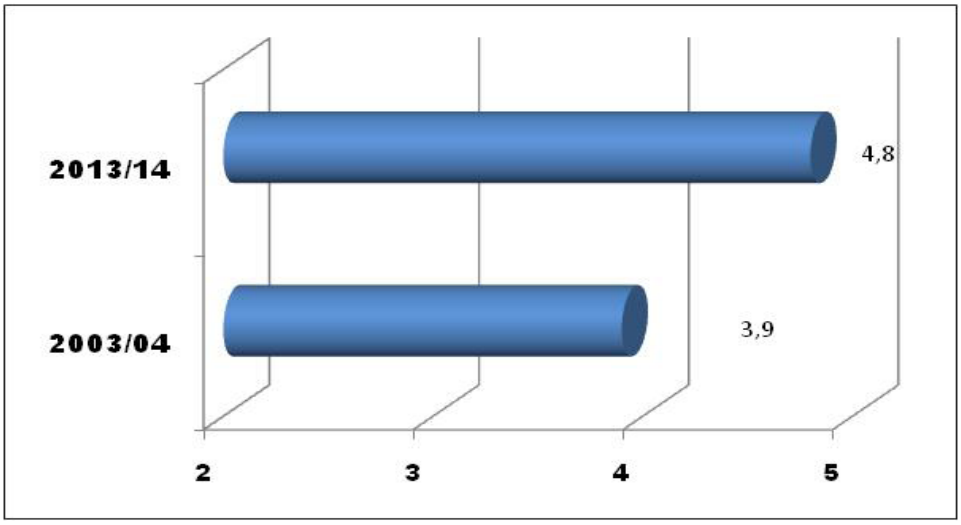
RESULTADOS

El modelo agrícola predominante, basado en una fuerte extracción de los recursos naturales expone importantes evidencias de un proceso no sustentable, que se consolidó a través de una elevada rentabilidad de corto plazo pero que trae aparejado trascendentes impactos para futuras generaciones.

El avance capitalista en el agro pampeano, se pone de manifiesto por la concentración de la propiedad, la ampliación de la escala, y por la intensificación del capital. Este proceso no es ajeno a lo predominante en el territorio de la provincia de Córdoba.
En primer instancia se destaca que el modelo hegemónico de desarrollo agrario actual, en especial en la región pampeana, se manifiesta a partir de la producción de bienes exportables, tecnología intensiva de insumos y capital, favoreciendo a las economías de mayor escala con concentración económica
La superficie sembrada con soja crece a nivel provincial y constituyéndose en el principal rubro de explotación por parte del sector empresarial agropecuario provincial, y que desplaza a diversas actividades productivas mostrando hegemonía en el uso de la tierra.

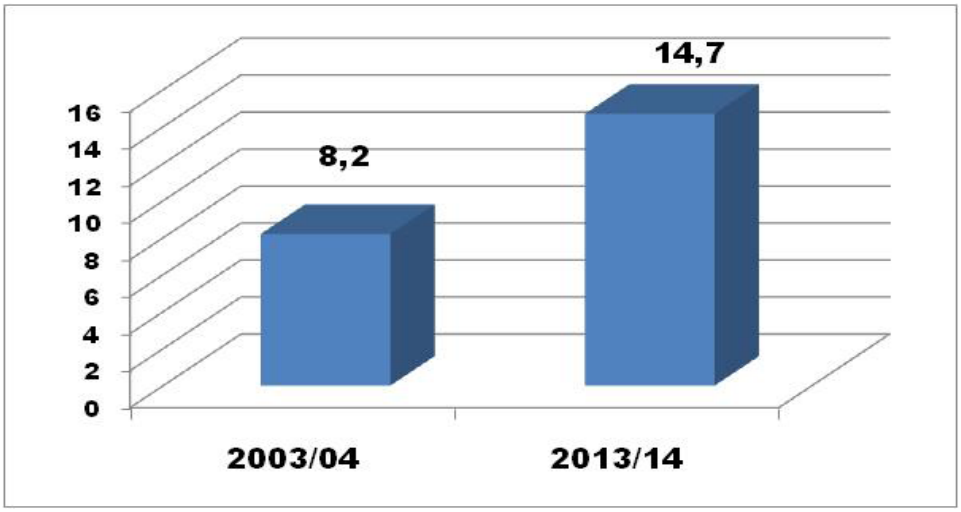
La provincia de Cordoba alcanzó el record de 29 millones de toneladas de granos cosechados en la campaña 2013/2014, cuatro toneladas más que en 2013, es decir que la provincia produce el 30 por ciento del total de granos de la Argentina.
En ese total, la soja participa con el 52%, aproximadamente 14,7 millones de toneladas, seguida por el maíz con el 38% a partir de 11 millones de tns, y luego el sorgo con el 7% del total, 2 millones de tns.

GRAFICO N°1: EVOLUCION SUPERFICIE SEMBRADA CON SOJA
PROVINCIA DE CORDOBA (MILLONES DE HA.)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de GOB.CBA

GRAFICO N°2: EVOLUCION PRODUCCION DE SOJA
PROVINCIA DE CORDOBA (MILLONES DE HA.)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de GOB.CBA

El grafico permite establecer que en el último decenio, el aumento de la producción fue del 79%, mientras que la superficie lo hizo en un 23%. Crecimiento exponencial en virtud del paquete tecnológico que promueve la matriz productiva predominante.
En el mismo sentido, el depto Río Cuarto paso de 410.000 hectáreas sembradas a 850.000 ha en la actual temporada, lo cual indica un incremento superior al 107%, mostrando que algunos departamentos lideran este proceso de agriculturización, encabezado por el cultivo de soja.

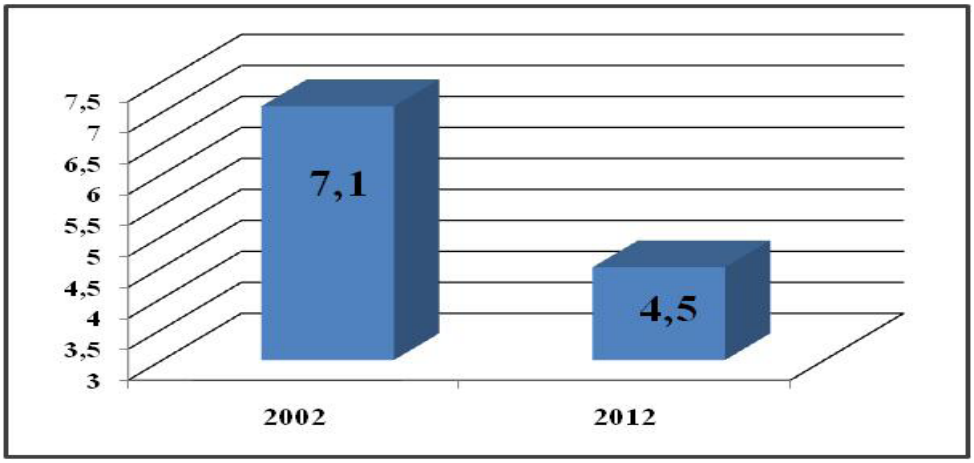
Cambios productivos importantes se observan con el avance del proceso de agriculturización, ya que se identifica un fuerte proceso de sustitución de la soja por otras actividades agrícolas y ganaderas, y entre ellas inicialmente se puede identificar la apicultura que ha ocupado un lugar trascendental en el sur provincial que historicamente mostró un crecimiento de la actividad apícola tanto por las buenas condiciones naturales que ofrecía como por la presencia de recursos humanos con una significativa tradición en el manejo de apiarios y la producción de miel. La ausencia de la floración y polinización produjo un fuerte reducción en los productores o emprendedores que realizaban la apicultura. En ese sentido, el estudio de Melegatti et al. (2014) considero un universo consultado que surgió del padrón del RENAPA (Registro Nacional de Productores Apícolas) que incluía a 639 apicultores inscriptos, de los cuales un 36,87% manifestó haber abandonado la actividad. Ello indica un fuerte retroceso para la actividad apícola y con incidencia social ya que incide en el nivel de utilización de mano de obra, al existir un 37% de los casos analizados que es asistido por personal temporario o permanente.

Para el 27% de los productores encuestados es la principal actividad laboral generadora

de ingresos, un 55% comparten las tareas de campo y otras tareas relacionadas, involucrando el 63% de ellos a parte de la familia,
Además, la transformación del ámbito agrícola, ha provocado un fuerte cambio sectorial, por cuanto el estudio de Melegatti et al. (2014) determinó también que el perfil de los que se mantienen en la actividad son aquellos que llevan una larga tradición en el sector, y que a su vez ésta es de carácter familiar y complementaria a su principal fuente de ingresos. En su mayoría se trata de pequeños productores que no reciben asesoramiento, ni participan en agrupaciones, cooperativas, etc, aunque manifiestan la necesidad de implementar medidas conjuntas relacionadas a problemas sanitarios, y donde las instituciones públicas pueden desempeñar un rol transcendental.

Asimismo, durante la última década, se puede precisar que el avance de la superficie sembrada de soja en la provincia de Córdoba se manifestó con un 150%, mientras que la superficie de maíz incrementó su área solo en un 40 %. A su vez merece aclarar, que en los departamentos donde más se manifestó este proceso, se observó incrementos superiores al 300%, es decir que el mismo no se produce en la misma magnitud en todo el territorio provincial, Agüero et al. (2010).
Este incremento tiene relación con la menor importancia que la ganadería vacuna adquiere en ámbito provincial con el transcurso del avance del modelo de agronegocios. En lo sucedido en el stock vacuno de la provincia se observa una fuerte reducción de las existencias vacunas del orden del 40% en correlación con el aumento de la siembra de soja. Esto indica como el modelo de agronegocios fue avanzando en la provincia con un desplazamiento del ganado hacia la zona sur de la misma en coincidencia con la ampliación de la frontera agrícola en el territorio provincia.
Asimismo en los últimos años, se observo un cambio importante por categoría, ya que los novillos sufrieron una fuerte reducción superior al 40% en especial en departamentos como Río Cuarto y G. Roca donde dicha disminución supero el 55%. Estas áreas históricamente fueron comprendidas por sistemas ganaderos pero gradualmente fueron incorporando la soja como núcleo central de su planteo productivo, quedando la ganadería en un rol netamente secundario, siempre y cuando mantuvieran sus existencias ganaderas.

GRAFICO 3: EVOLUCION STOCK VACUNO EN CORDOBA



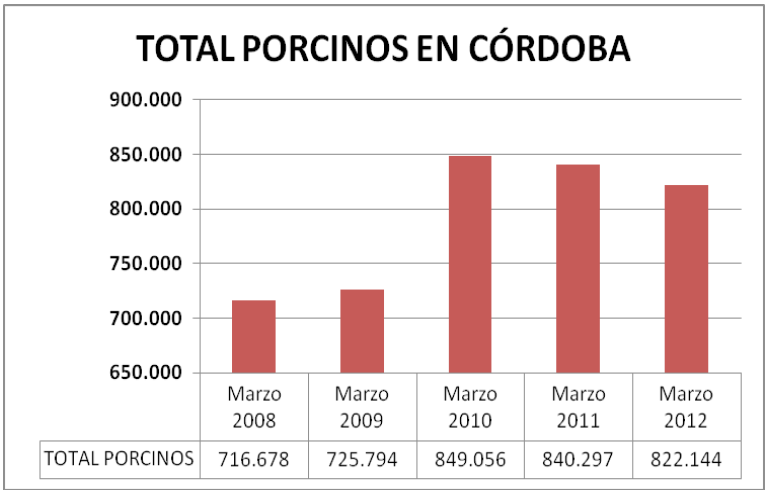
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA

De todas maneras, es importante destacar que a pesar de la liquidación experimentada cuando analizamos la estratificación, se observa que el 77% de los sistemas tienen menos de 250 cabezas por lo que se identifica una clara presencia de la producción familiar.

En relación al ganado porcino, el número y tamaño de los productores se considera a partir de los datos de SENASA. En el siguiente gráfico, se visualiza la evolución que tuvo el stock porcino en Córdoba, en el periodo 2008 al 2012, notándose una tendencia creciente en dicho periodo, lo que revierte lo experimentado en los años 90 donde se perdió el 45% del stock. Sin duda esta evolución se relaciona con la mayor intensificación de los sistemas productivos a partir de menor superficie disponible para las actividades alternativas a la agricultura.

En este contexto se orienta hacia actividades con elevado retorno del capital, y con bajo uso de tierra bajo sistemas intensivos de producción.

Gráfico4: Evolución de las existencias porcinas en la provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia según datos de SENASA

Al considerar el número y tamaño de los productores, teniendo en cuenta la cantidad de madres por establecimiento, se dispone de datos de criaderos distribuidos por estratos, donde el 71% de los productores cuentan con hasta 10 cerdas, y sólo el 2,4% cuenta con más de 100 madres. La distribución por estrato señala que el 61% de las madres están en manos de productores que tienen menos de 100 cerdas. Este aspecto señala la importancia de la producción familiar en la producción primaria, pero también trae aparejado la necesidad de políticas públicas que aborden sus principales problemas y que permita consolidar ese estrato con mejoras de índole tecnológica, comercial y económica. De todas maneras, en este caso es imprescindible abordar el cambio organizacional, a los fines de lograr integraciones que determinen un mayor poder decisional para este tipo de sistemas y poder superar fuertes asimetrías con otros agentes de la cadena.

La tendencia de mayor cantidad de predios con porcinos puede enmarcarse en los mejores precios que reciben los productores en los últimos año, la necesidad de adicionar valor agregado al maíz y también en algunas estrategias implementadas por productores agrícolas con fines impositivos. En este último sentido, se detectaron muchos productores que incorporan la actividad porcina para recibir mayor debito fiscal en iva durante la venta de su producto y así equilibrar su balance fiscal con el fisco, ya que el iva venta con porcinos tiene una alícuota del 21%, mientras que los granos reciben sólo el 10,5%.

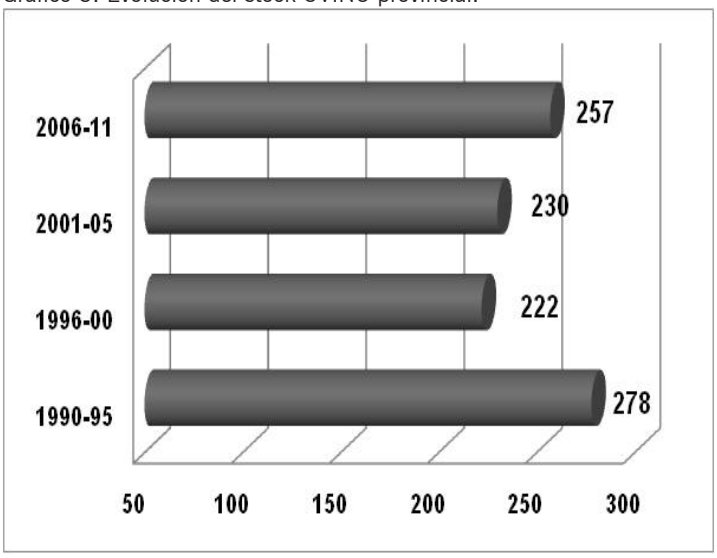
La producción porcina en Argentina y en nuestra provincia sigue siendo de pequeño desarrollo pero en los últimos años ha tenido un aumento sostenido, en virtud de la aparición de nuevos criaderos con un número de cerdas madres elevado.

La actividad porcina fue importante por el aporte en empleo, en virtud que el Censo Nacional Agropecuario (2002) estableció que la mano de obra total en el sector productivo primario comprendía un número de 4.540 personas, que se desagrega en

familiar y no familiar.
La mano de obra familiar incluye 1.984 personas (44% del total), la cual se desagrega en trabajadores fijos con remuneración en dinero con un bajo 9,6%. La mano de obra no familiar presentaba 2.556 personas, donde predomina la categoría "monto fijo en dinero" con el 69%.
En la actualidad, en materia de generación de empleo, se estima que un establecimiento con sistema de producción intensivo o semi requiere de un empleado cada 35-50 madres, según el sistema, considerando también a los profesionales de áreas administrativas y de gerencia, veterinarios, etc. Este aporte nos conduce a estimar que con la cantidad de predios que realizan actividad porcina a nivel provincial en la actualidad, la cantidad de mano de obra ocupada por el sector se aproxima a las 3.000, considerando la escala, pero mucho menor a lo sucedido en el Censo 2002.
En este sentido es importante destacar que los sistemas con una piara de 11 a 50 cerdas, son aquellos que demandan mayor cantidad de mano de obra, y que presentan predominantemente la característica de ser productores familiares.
De esta manera se visualiza que la provincia de Córdoba tiene una gran oportunidad de generar empleo a partir de la mayor cantidad de sistemas que incluyen esta actividad en su emprendimiento, lo cual es analizado por muchos productores agrícolas.
Es importante destacar que la provincia de Córdoba se ubica en relación a otras provincias, desfasada en cuanto a la producción potencial de cerdos, en función de los parámetros productivos que presenta la producción primaria y por el exceso peso relativo del maíz como principal insumo, es decir que la provincia dispone de bajas existencias de cerdos por el maíz que se produce y potencialmente puede lograrse en el tiempo.
Un aspecto muy importante que puede promover un mayor número de sistemas con porcinos y la intensificación de los existentes, comprende el desarrollo previsto del complejo de biocombustible que se está iniciando en la provincia de Córdoba, con más de seis plantas de etanol.
Este desarrollo presupone un gran aprovechamiento del grano de maíz con agregado de valor en origen, y cuyo principal aprovechamiento además del etanol, consiste en los derivados que serán utilizados en la elaboración de raciones para aves, porcinos, feedlots, etc.

Por último, se analiza la actividad ovina en el territorio provincial, donde en los últimos años se visualiza una importante recuperación del stock a niveles nacional y provincial. En esta última escala adquiere relevancia el desarrollo de las distintas líneas comprendidas en la Ley Ovina, que ha permitido elevar año a año la existencia de animales, si bien todavía no se ha alcanzado el stock ovino predominante en los años ochenta, próximo a las 300.000 cabezas.

Grafico 5: Evolución del stock OVINO provincial.



FUENTE: Fuente: elaboración propia en base a datos de SENASA

De todas maneras, a pesar de la mejora, todavía no se alcanzaron las existencias más elevadas de la década previa a los años noventa.

En materia más reciente, se visualiza, a través del siguiente cuadro el nivel de aumento que experimenta el stock de la mano de políticas públicas como lo experimentado por el desarrollo de Ley Ovina, que en el último ciclo tuvo una tasa de crecimiento del 5%, a pesar de haber experimentado algunos períodos con importante sequía.

Una característica importante, además de su participación complementaria en los sistemas productivos, es que un 50 % de esos sistemas arrienda tierra, y utiliza como criterio fundamental, para ordenar las actividades al tema económico pero también y en menor medida al riesgo y la disponibilidad de recursos.

Asimismo en este rubro productivo se destaca el carácter informal de la comercialización en más de la mitad de los productores encuestados en la región centro-sur de Córdoba.

Evidentemente en esta actividad provincial, predominan productores familiares con menos de 100 ovejas en más del 90% de los casos, lo que debe jerarquizarse al momento de diseñar distintas estrategias en lo comercial, financiero como así también en términos organizacionales, donde este aspecto se convierte en un tema central para el desarrollo no solo sectorial sino principalmente territorial. Este aspecto ha sido internalizado por las distintas instituciones públicas que actualmente reorientan sus lineamientos estratégicos en relación al sector productivo predominante, en materia impositiva, sanitaria, de capacitación, organizacional y de gestión.

Para abordar el aporte de la actividad se consideró la sumatoria de productores totales multiplicado por medio jornal más un adicional de medio jornal para cada categoría incremental. El total obtenido para este cálculo es de 2.019 empleos generados en el

sector primario.

A nivel territorial, conviven la Agricultura Familiar, mayoritaria cuantitativamente hablando, con una minoría de agentes productivos que se integra exitosamente al comercio internacional merced a la competitividad de sus productos agrícolas; por lo que es importante entender que la estrategia de la AF es parte de una relación dialéctica de persistencia y/o resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador.
La aplicación del paquete tecnológico internalizado en la matriz productiva predominante conformada por el mix de semillas OGM y agroquímicos va dejando síntomas alarmantes no solo en lo productivo sino también en lo ambiental y sanitario.

En materia ambiental, la comparación anual advierte la magnitud del daño que sufre la provincia y que muestra que la extensión de la frontera agrícola, sigue arrasando con los ecosistemas propios de la región central del país. En este sentido se determino que en diciembre de 2013 se desmontaron 2.241 hectáreas de bosque nativo, en un valor muy superior al experimentado doce meses atrás. Esto se pone en evidencia, ya que desde diciembre 2012 hasta noviembre de 2013, se erradicaron 1.733 hectáreas de monte con especies nativas, lo cual es muy preocupante en función de que la provincia tiene menos del 5 por ciento de bosque nativo.

El fuerte avance de esta actividad también pone al descubierto, que a pesar que por decreto 1.131/12, el desmonte es considerado delito, no se ejerce un control estricto del cumplimiento de estas normativas. Por ello se peticiona que las autoridades deben hacer cumplir la ley de bosques, sancionando y obligar a reforestar a quienes la violan, de esta manera, la única forma de reparar el daño es hacer cumplir la cláusula de reforestación.
Complementariamente, se indica que las regiones de Traslasierra y el norte cordobés son las áreas más afectados, por cuanto el departamento San Alberto fue el que más sufrió el desmonte dentro de la provincia con 1.014 hectáreas y le sigue Cruz del Eje, al norte, con 631 hectáreas desmontadas. Específicamente en la primera región se observa un creciente cambio de uso de suelo, hacia mayor agricultura y eliminando los árboles autóctonos.
Estas hectáreas de monte nativo, son áreas donde viven y trabajan campesinos y que como lo marcan los datos están a punto de ser arrasadas para ser destinadas a agronegocios. Se trata de tierras ubicadas en los departamentos menos favorecidos agroecológicamente pero que son zonas catalogadas por la provincia como territorios a conservar. De esta manera se puede establecer que la presión de los agronegocios vale más que la Ley de Bosques y que los derechos humanos de los habitantes del lugar
Para poder avanzar en gran parte de la deforestación se utilizan los grises de la ley, por cuanto no todos los desmontes son ilegales, ya que la provincia procede

en muchos casos a recategorizar las tierras de amarillo o rojo (zonas protegidas) a verde, para luego aprobar los desmontes, en acuerdos con las organizaciones incluidas en la Mesa de Enlace provincial. La Ley de Bosques estableció que las provincias debían realizar ordenamientos territoriales en tres colores: verde (se puede desmontar) y amarillo y rojo (medio y alto valor de conservación).

En términos sanitarios, un estudio realizado en el este cordobés, señala altas tasas de cáncer, y donde el resultado preliminar advierte que es la principal causa de las muertes y que hay 5 veces más casos que la media del país. Este informe es el tercero en el año que advierte esta situación en la región con mas agriculturización.

En Monte Maíz, este de la provincia de Córdoba, el cáncer es la primera causa de muerte con el 33,9 por ciento del total de decesos, en relación al dato del 20 % en la Capital provincial), y la incidencia de esa enfermedad es cinco veces mayor a la media estimada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el país.

Además, la tasa de abortos espontáneos en mujeres en edad reproductiva en cinco años es 4,8 veces más elevada al indicador nacional, mientras que los problemas respiratorios son un 25 por ciento más frecuentes que la media provincial. Además surgen tasas aumentadas de colagenopatías (como lupus, artritis reumatoideas), diabetes tipo II e hipotiroidismo.

El estudio comprendió a 560 casos a partir de un relevamiento poblacional realizado por docentes y estudiantes de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Córdoba, solicitado por las autoridades municipales a partir de la inquietud de vecinos nucleados en la Red de Prevención de Monte Maíz.

Sumado a ello, los resultados preliminares advierten que en el análisis geoespacial, se detectó contaminación aérea intensa por acopios de cereales en el centro del pueblo, contaminación con pesticidas en calles y numerosas manzanas por máquinas pulverizadoras y depósitos de plaguicidas entre las casas de los pobladores, y fumigaciones en la periferia urbana, a escasos metros de las viviendas.

También se advierte que la incidencia de cáncer asciende a 1.070 casos cada 100 mil habitantes, en tanto que la estimada por la OMS para el país es de 200 cada 100 mil.

La mortalidad por cáncer y tumores, en base a datos de certificados de defunción de 2013 y 2014, mostró que el año pasado el 38,7 por ciento de las muertes fue por esa causa, y el 33,9 por ciento en lo que va del año.

El Registro Provincial de Tumores, dependiente del Ministerio de Salud de Córdoba, reveló que en cuatro departamentos del este provincial la tasa de mortalidad por cáncer es significativamente más alta que en la ciudad de Córdoba y también que el promedio provincial. El Registro de Tumores, que por primera vez recogió información del interior provincial, mostró que mientras en la Capital mueren a causa del cáncer 134,8 personas cada 100 mil habitantes al año y en la provincia 160,8, en Marcos Juárez, Presidente Roque Sáenz Peña, Unión y San Justo, la tasa oscila entre 216 y 229 muertes anuales cada 100 mil habitantes.

Esto se suma a resultados del trabajo realizado por investigadores de la Universidad

Nacional de Río Cuarto que muestra “un daño genético aumentado” en personas expuestas a agroquímicos en la provincia de Córdoba, lo que conlleva mayor riesgo de padecer cáncer, abortos espontáneos y nacimientos con malformaciones.

En este sentido, a nivel territorial, la decisión de varios municipios de dictar ordenanzas que imponen mayores restricciones a las pulverizaciones con agroquímicos en los campos que rodean sus zonas urbanas, ha generado enormes controversias. Obviamente la Mesa de Enlace de Córdoba se ha pronunciado en contra de dichas ordenanzas que establecen mayores restricciones que las que impone la ley provincial vigente desde 2004, en particular la aprobada últimamente en Hernando, ya que con esa localidad, suman 20 los municipios y comunas con normas propias, aunque con diferentes matices.

En el caso de la ciudad de Hernando la razón de la ordenanza se debe a que los casos de cáncer aumentaron un 225 por ciento en los últimos 12 años, según relevamientos de los mismos médicos de la ciudad, periodo en que las aplicaciones de agroquímicos no han parado de aumentar año tras año.

La agrupación Red de Médicos de Pueblos Fumigados, a su vez argumenta que alejar las fumigaciones de las periferias urbanas significa dejar de sembrar solamente el uno por ciento de las tierras cultivadas en la provincia con lo cual la pérdida en la renta del agronegocio será ínfima.

Sin embargo, es notorio que en Córdoba el avance de los agronegocios implica una carga anual de más de 70 millones de litros de agrotóxicos, que para la población rural de la provincia significa una dosis de 32 litros por persona y por año.

Respecto a las normativas aprobadas, en general, se acepta la creación de una “zona de resguardo ambiental”, proxima al área urbana, en la que sólo se permitirá “una aplicación cada dos años” de agroquímicos clasificados como “banda verde”, es decir los tipificados como clase toxicológica 4, considerada la menos riesgosa por las leyes nacionales. Entre los productos de esa clase figura el glifosato, el más utilizado en los cultivos actuales de la región.

Fuera de la zona de resguardo, es decir, más allá de los 500 metros de la zona urbana habitada, se permitirá el uso únicamente, aunque sin limitar aplicaciones, de los productos de banda verde (pero no los tipificados como banda amarilla, azul ni roja).

A la vez, se prohíbe hasta los 1000-1500 metros de distancia el uso de varios productos, considerados entre los de mayor riesgo, como endosulfán (desde el año pasado prohibido en Argentina), 2.4D Ester, metamidofos y dimetoato.

Las aplicaciones aéreas, en tanto, quedan prohibidas para cualquier tipo de producto desde los 1000- 1.500 metros del límite urbano, según la localidad.

También se solicita que todos los campos en un radio de dos kilómetros alrededor de la ciudad deberán informar al municipio cada vez que hagan fumigaciones, presentando recetas fitosanitarias y certificados de equipos habilitados.

Dentro del área urbana, en tanto, además de prohibirse toda fumigación no se permite el almacenamiento ni transporte de productos químicos de uso agropecuario.

Es importante destacar que en las ciudades o pueblos donde no hay ordenanzas, se

deben regir por la ley provincial de agroquímicos 9.164, vigente desde 2004, pero que en numerosas localidades no ha alcanzado para evitar los reclamos y denuncias de vecinos por aplicaciones a metros de sus hogares. Es claro que la ley provincial prohíbe toda fumigación aérea a menos de 1.500 metros de zonas pobladas. Y a las terrestres las restringe parcialmente, estipulando que en los 500 metros vecinos a viviendas no pueden aplicarse algunos productos aunque sí permite otros (de clase 4), considerados por el ente nacional Senasa como de menor riesgo tóxico.

Para esas pulverizaciones terrestres pegadas a áreas pobladas la ley exige que se cumplan varios requisitos (climáticos, técnicos y de aplicación mediante un profesional autorizado y con maquinarias habilitadas), bajo aviso y control de la comuna o municipio.

También en materia sanitaria, no queda exenta la actividad ganadera, ya que se advierte el uso de ciertos productos como clenbuterol y nondrolona para aumentar peso en terneros y novillos en 90 dias. Pero se advierte que si se pasan de los 100 días, el hígado queda seriamente afectado y produce baja de peso, con el agravante de abortos espontáneos con el sobreuso de clenbuterol.

El origen de estos productos prohibidos, deriva de Paraguay ingresando por el mercado informal.

DISCUSION

El avance agrícola de la mano de la soja, expuesto anteriormente, implicó también una reducción importante en sectores claves para el habito alimentario de la población, caso vacuno, apicola, otros cultivos y carnes alternativas, lo cual hace peligrar la soberanía alimentaria de la nación.

Además, esta expansión genera implicancias sociales importantes hacia el interior del país, ya que el cambio tecnológico se caracteriza por ser ahorrador de mano de obra, facilita la concentración al aumentar la escala productiva mínima con fuertes incidencias ambientales. Por lo tanto, las razones del bajo aporte al empleo son conocidas y diversas.

En lo que respecta a la vinculación con los mercados, es necesario trabajar en la generación de nuevas formas de valor agregado propiciando cambios significativos que podría incentivar la producción de alimentos sanos, considerando la inocuidad y la responsabilidad en términos sociales, culturales y ambientales. También se debe revertir el “agregado de valor” vinculado exclusivamente a lo económico, y considerar el valor agregado ambiental, que reside en las formas de producción sustentables de alimentos, como los sistemas agroecológicos que además promueven la inclusión social.

Con este aporte, se busca valorizar tanto las formas de producción sustentable como las de comercialización por medio de canales cortos y mercados de proximidad que restablecen la relación productor-consumidor, y promoviendo diferentes instancias asociativas de productores con otros actores sociales.

El proceso de intercambio que resulta de canales informales, es un ejemplo de los procesos de no mercantilización desplegados en el predio con el objeto de disminuir los costos de producción. Estos procesos de no mercantilización constituyen una estrategia activa desarrollada por el propio productor a los efectos de evitar incrementar la comercialización y la integración de la explotación y la familia dentro de la economía capitalista (Long, 1986; Van der Ploeg, 2010). Lo cual permite disponer de un mayor control en el manejo de sus propios recursos, disminuir el grado de externalidad y mantener una cierta autonomía con el mercado.

En las últimas décadas, el avance sojero puso en peligro la soberanía alimentaria ante la falta de políticas del Estado, se realiza a costa de debilitar la ganadería vacuna, la producción apicola, la porcina, ovina, hortícola y demás producciones regionales y con la particularidad que la soja no forma parte del habito alimentario.

Este modelo sojero además de amenazar la soberanía alimentaria de la Argentina, destruye puestos de trabajo y debilita a los pequeños y medianos productores. Es decir, se ha impuesto un modelo de alta concentración y dependencia tecnológica asentado en una matriz productiva que abandonó la perspectiva de una producción centrada en el desarrollo de alimentos en cantidad y calidad.

Entonces se exige garantizar la construcción colectiva de otro modelo con determinadas acciones económicas, políticas y culturales, donde predomine una nueva trama socio-productiva, que considere las principales debilidades de la agricultura familiar.

CONCLUSION

En este sentido, la provincia de Córdoba es el territorio con mayor nivel de degradación en todos los ámbitos. A ello se suma una administración pública en lo ambiental que es totalmente ineficiente en las últimas gestiones a nivel provincial y municipal.

En esta provincia, se impone un modelo agro-productivo de alta concentración y dependencia tecnológica con efectos negativos a nivel ambiental y social, que ha generado deterioro y desaparición de actividades productivas capaces de retener mano de obra en el territorio y que son estratégicas desde el punto de vista de la producción de alimentos sanos.

En consecuencia, el avance del modelo de agronegocios exige necesariamente que las políticas públicas a nivel nacional y provincial, deban revertir esta situación a través de una matriz productiva diferente que considere las futuras generaciones a través de una propuesta sustentable de largo plazo, respetuosa del ambiente.

En las acciones se propone que el Estado asuma un rol más activo en determinadas áreas y que, a través de políticas diferenciales, mejore las condiciones de la mayoría de productores familiares, y contrarreste la vulnerabilidad de los mismos ante los alcances del modelo agrícola predominante.

Como consecuencia de la articulación de medidas correctivas para esas limitaciones,

y con el aporte de diferentes actores sociales, es necesario avanzar en generar políticas públicas diferenciadas que atiendan más precisamente sus necesidades y que favorezcan a este sector como componente clave de un nuevo modelo de desarrollo más inclusivo y equitativo.

BIBLIOGRAFIA

- Agüero, D; Peralta, M. 2010. "La lógica del modelo agrícola y su incidencia en la pequeña ganadería ovina de Córdoba". 2º Congreso Internacional de Desarrollo local y 1as Jornadas Nacionales de Ciencias Sociales y Desarrollo Rural. Universidad Nacional de La Matanza.
- Basualdo, E. y Arceo, N. 2009. Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles. B. Aires, pp 51-83.
- Cabido, M.; Zak, M., R.; Cingolani, A.; Cáceres, D. y Díaz, S. 2006. Cambios en la cobertura de la vegetación del centro de Argentina. ¿Factores directos o causas subyacentes? En: Oesterheld, M.; Aguiar, M..; Ghersa, C. y Paruelo, J. (eds.). La heterogeneidad de la vegetación de los agroecosistemas. Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires (pp. 271-300). Buenos Aires: Facultad de Agronomía.
- Gras, C., Hernández, V., 2009. Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino. Revista mexicana de sociología 70, 227–259.
- Melegatti, P; Larriestra, A.Principales atributos del sector apícola del Departamento Río Cuarto,Córdoba, Argentina. Programa de Apicultura, SEyD. Zoología y Epidemiología. Facultad de Agronomía y Veterinaria. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Perez, P. 2007.Agronegocios y Empresas Tansnacionales: Las Implicancias de un Modelo Agrícola basado en el Monocultivo de la Soja Transgénica. Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales. Serie: Cuadernos de Investigación nº 4. Buenos Aires.
- Silvetti, F. y Cáceres, D. (1998). Una perspectiva sociohistórica de las estrategias de reproducción social de pequeños productores del Noroeste de Córdoba. En: Debate Agrario, 28: 103-127.
- Teubal, M.; Rodriguez J. 2002. Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica. Editorial La Colmena. Buenos Aires.

Sucessão na Agricultura Familar: Um estudo no município de Coronel Barros - RS

Tamires Elisa Bieger
Marcos Paulo Dhein Griebeler

PALABRAS CLAVE
· Agricultura familiar
· Sucessão rural
· Novas dinâmicas demográficas

Resumen / Lançar o olhar sobre as propriedades rurais permite problematizar os fatores que envolvem a agricultura moderna, um deles eixo principal do estudo a sucessão. Perante esse contexto o estudo teve como objetivo "Identificar a importância da atividade agrícola através do estudo da sucessão da agricultura familiar, a partir da análise do município de Coronel Barros – RS". Com base na teoria buscou-se abordar questões como agricultura familiar, novas dinâmicas demográficas (envelhecimento e masculinização) e sucessão rural. A investigação quanto a sua natureza foi classificada como pesquisa aplicada. Quanto à forma de abordagem constituiu-se como qualitativa e quantitativa. Quanto aos seus objetivos foi considerada como exploratória e descritiva. A análise quanto aos seus procedimentos técnicos constituiu-se como bibliográfica, documental, pesquisa de campo e estudo de caso. Utilizou-se como universo de estudo o município de Coronel Barros, os sujeitos de pesquisa foram os produtores rurais com filhos jovens possíveis herdeiros, sendo aplicados 30 questionários no período da pesquisa (agosto de 2013). Com os resultados da investigação pode constatar que a sucessão é influenciada pelo incentivo dos pais e pela percepção que destes tem da ocupação e da atividade agrícola. Observou-se a falta de planejamento quanto ao destino da propriedade, os gestores não sabem com quem ficará e nem o momento que passaram o controle dela. Quanto ao processo sucessório de transferência de patrimônio não há uma discussão de forma fluída no âmbito familiar quando esse irá ocorrer, e de que modo será. Por fim, propuseram-se ações para minimizar o problema que envolve as UPAs, a fim de evitar-se um possível vácuo sucessório na agricultura familiar.

TAMIRES ELISA BIEGER
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Brasil
E-mail: tamibieger@yahoo.com.br

MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Brasil
E-mail: marcos.dhein@unijui.edu.br

INTRODUÇÃO

A sociedade moderna vem passando por grandes modificações. No meio rural e na agricultura não é diferente, estas se apresentam na queda da renda do agricultor, na crise do modelo produtivista, nos problemas ambientais, na estrutura fundiária, na legislação e no crescente desemprego envolvendo a modernização agrícola. Diversos fatores levaram a esse quadro, um deles, a falta de manutenção e estímulo à produção rural e aos produtores, que proporcione condições estáveis, capaz de oferecer atratividade a nova geração de agricultores.

O panorama atual vem sendo alterado devido à diminuição da população residente no meio rural, o que pode ser entendido como um movimento em duas direções: o primeiro pela procura por melhores condições de vida na cidade e o outro pelo próprio processo de expulsão. Essa nova dinâmica demográfica começa a gerar um novo fenômeno de êxodo "seletivo", onde remete aos centros urbanos a população ativa, ou seja, os jovens, prevalecendo à feminina. Provocando aspectos de envelhecimento no campo, masculinização e a individualização dos processos produtivos, o que Silva (2009) considera uma "nova ruralidade".

Há inúmeras mudanças nos estabelecimentos agrícolas familiares modernos, as quais, de alguma forma, podem estar afetando os métodos usualmente adotados pelas famílias rurais para conceber seus projetos de futuro do ponto de vista sucessório. A sucessão rural pode ser considerada pela permanência dos filhos (sucessores) no lugar dos atuais responsáveis na gestão da propriedade familiar. Para tanto ela envolve condições e/ou situações econômicas e sociais residentes no interior de cada família. "Desmembrar a chefia da propriedade é outra barreira a vencer. É fazer o pai ver no filho um parceiro e não um empregado, ver que o jovem não é só mão de obra braçal" (TURCI, 2009, s.p).

Pesquisadores da temática de desenvolvimento rural e a problemática sucessória como Brumer, Spanevello, Abramovay, Gasson e Errington entre outros, têm alertado sobre as consequências que surgem quanto à sucessão ou não das propriedades rurais. Essas incertezas muitas vezes são relacionadas pelas mudanças estruturais (produtivas, econômicas e sociais) e pela diminuição da distância entre o rural e o urbano, que ao longo do tempo modificam suas relações familiares, bem como seu modo de produzir. Perante essas mudanças no meio rural, este estudo teve como foco o Noroeste do Rio Grande do Sul, município de Coronel Barros, onde há predomínio da agricultura familiar. Para tanto verificou quais as possíveis formas que o processo sucessório está ocorrendo, e suas perspectivas em relação a seus filhos no futuro. Diante desse contexto, esta pesquisa se propôs a estudar: Qual a importância da sucessão rural associada à agricultura familiar no município de Coronel Barros - RS?

O estudo teve como objetivo principal "Identificar a importância da atividade agrícola através do estudo da sucessão da agricultura familiar, a partir da análise do município de Coronel Barros – RS". Com vistas para atingir o objetivo exemplificado, o artigo é subdividido em outras quatro seções além dessa introdução. O próximo capítulo trata-se de uma revisão bibliográfica organizada em torno de três assuntos principais.

O terceiro tópico apresentará a metodologia utilizada para atingir o objetivo proposto. No quarto capítulo serão discutidos os resultados obtidos, contemplando ainda, os apontamentos e sugestões acerca da manutenção dos jovens na zona rural do município estudado. Por fim, serão retomados os resultados do objetivo proposto e explicitadas as considerações finais referentes à problemática sugerida, seguida das referências bibliográficas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico tem por finalidade oferecer base de sustentação para o desenvolvimento do estudo, por meio de conceitos e definições que possibilitem situar o leitor em um contexto científico. Deste modo, este capítulo compreende a essência do desenvolvimento do estudo, iniciando com a agricultura familiar, as novas dinâmicas demográficas rurais e finalizando com a sucessão rural eixo central do estudo.

Agricultura familiar

As discussões em torno de um conceito de agricultura familiar e a sua importância para o desenvolvimento do país vem ganhando espaços nos últimos anos. Definir agricultura familiar pressupõe delinear alguns indicadores que a caracteriza, entre os quais o de que as "unidades familiares funcionam, predominantemente, com base na utilização da força de trabalho da família e de seus membros, podendo contratar, em caráter eventual ou temporário, outros trabalhadores" (SCHNEIDER; 2005, p. 25).

No Brasil, o debate e o crescente fomento à agricultura familiar ganharam visibilidade política e social na década de 1990, com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa se caracteriza pelas políticas públicas específicas para os agricultores familiares iniciado em 1995, pela pressão política dos sindicatos dos trabalhadores rurais e demais movimentos sociais ligadas ao campo, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG. Para os fins de financiamentos no PRONAF, o Manual de Crédito Rural (2001) descreve os agricultores familiares passíveis de receber seus benéficos como sendo:

Todos aqueles que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, comodatários ou parceiros, desenvolvendo naqueles estabelecimentos atividades agrícolas ou não agrícolas e que atendam simultaneamente os seguintes requisitos:

1 – não possua, a qualquer titulo, área superiora quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor,

2 – utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do empreendimento ou estabelecimento,

3 – residam no próprio estabelecimento ou em local próximo (MANUAL DE CRÉDITO RURAL; 2001).

Na caracterização e conceituação do termo agricultura familiar Abramovay (1997), considera três atributos básicos importantes: gestão, propriedade e trabalho familiar.

Na definição de Abramovay para a agricultura familiar "a agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento" (ABRAMOVAY; 1997, p.03).
Dentre as principais implicações dos processos que envolvem a agricultura familiar moderna nos últimos anos está o que se pode denominar de "problema da questão sucessória", esse processo está atrelado a vários fatores, um deles as características desse "novo rural" (SILVA, 1999), frente a essa problemática caracterizam-se aspectos relacionados à retirada do campo dos jovens, caracterizando o envelhecimento e a masculinização do meio agrícola, assunto que será tratado na sequência.

Novas dinâmicas demográficas rurais

Nos últimos anos o tema do êxodo rural foi esquecido, um dos motivos seria o aparecimento de novos temas. Nesse novo contexto aparecem dinâmicas que somente eram vistas nos países industrializados, das quais surgem transformações demográficas importantes e que mudam a realidade atual, com o crescimento de um êxodo com um caráter mais seletivo. A análise de Camarano e Abramovay (1999) revela que este tema têm mostrado as migrações entre as regiões no Brasil dos últimos 50 anos, bem como retratando as novas características do êxodo rural na atualidade:
Até a década de 80 no Brasil, embora o êxodo rural fosse mais intenso, era mais homogêneo quanto ao sexo e idade. Toda família deixava o meio rural, ou melhor, era "expulsa" pelas condições adversas do campo num contexto de modernização conservadora da agricultura conjugada com o acelerado processo de industrialização do país, demandante de mão-de-obra barata. Enquanto atualmente, alguns autores estão fazendo diferenciações na concepção deste êxodo, denominando-o de êxodo agrícola e não de êxodo rural como o já experimentado em nosso País, com o auge na década de 70 (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1999, p. 11).
Considerando as diferenças regionais encontradas no Brasil, na região sul as taxas encontram-se negativas no que tange o crescimento da população rural nos anos 90 e inícios dos anos 2000. Vale complementar que o município de Coronel Barros acompanha este movimento da região Sul como um todo, cuja população rural somava 1.599 pessoas em 2000 e decresce para 1.366 pessoas no ano 2010 (IBGE, 2013).
Aparentemente uma das novidades dentro das tendências e dos movimentos rurais é a questão do envelhecimento da população rural, bem como da masculinização. Essas tendências decorrem do impacto de um êxodo rural mais seletivo, cujos estudos recentes demonstram que o jovem, principalmente a jovem rural abandona o campo. Desse modo, em longo prazo compromete a renovação da mão de obra e a reprodução social rural. O envelhecimento por outro lado, é fruto da esperança de vida da população rural, simultaneamente com a redução da participação da população jovem.
Quanto ao envelhecimento da população rural destacam-se como fatores o estudo de Camarano e Abramovay (1999, p. 20) "a redução da participação da população jovem no campo; b) o retorno da população aposentada do meio urbano ao campo; c) a redução das taxas de fecundidade e o aumento da expectativa do brasileiro". Anjos e

Caldas (2005, p. 673) entendem ainda que "a masculinização seja uma consequência da modernização da agricultura".

Decorrente do envelhecimento e da masculinização chega-se aos impactos no processo de sucessão rural. Para Anjos e Caldas (2005, p 187), "a sucessão é um verdadeiro código cultural que orienta as escolhas e procedimentos dirigidos a garantir com que, pelo menos, um dos sucessores passa a reproduzir a situação original". Nas últimas décadas os estabelecimentos familiares rurais estão perdendo os sucessores com a saída de jovens do meio rural e/ou renúncia das propriedades. Para tanto, ao se abordar as diferenças encontradas no meio rural e o prosseguimento das unidades produtivas, o próximo assunto da revisão teórica será abordado o eixo central da investigação, a sucessão rural.

Sucessão rural

No Brasil estudos1 realizados em âmbito acadêmico vêm apontando a falta de perspectiva de permanência dos filhos na unidade rural familiar. No sul do Brasil até o inicio da modernização não havia problemas relacionadas à sucessão, nem quanto à instalação de novas gerações de sucessores "nem mesmo se cogitava a ausência de sucessores entre as famílias" (SPANEVELLO; 2008, p.51). Conforme Abramovay et al. (1998 apud SPANEVELLO; 2008, p.51), "além de alimentos e matérias-primas, os agricultores produziam novos estabelecimentos no mesmo local onde viviam (através da repartição de área) ou através da compra de outras áreas de terra para instalar os filhos de forma independente".

A passagem do controle administrativo e da propriedade para a atual geração constitui de grande acuidade para a reprodução social e para a manutenção dos estabelecimentos agrícolas, uma vez que a agricultura familiar procura assegurar a continuidade e permanência do patrimônio da família através da transmissão aos seus herdeiros.

A lógica da sucessão baseia-se na necessidade de manter o patrimônio familiar representado pela terra. Para manter assegurada essa lógica, os agricultores buscam entre seus filhos um sucessor para o seu patrimônio. Nesse sentido, além de ter sucessor é preciso levar em conta o encaminhamento do estabelecimento aos filhos e a forma de transmissão de patrimônio (SPANEVELLO; 2008, p.22).

Os herdeiros muitas vezes não são estimulados pelos proprietários para permanecerem na agricultura. O desestímulo acaba fazendo com que essas unidades produtivas fiquem sem sucessores. Em resumo, há um movimento interno das famílias, visando manter a transmissão do estabelecimento familiar, para Gasson e Errington (1993; s.p.), "a reprodução social de longo prazo, também denominada de reprodução intergeracional, é um processo composto por três partes/fases: 1) sucessão; 2) herança; 3) retirada ou aposentadoria dos pais".

A socialização dos filhos no âmbito no trabalho familiar na propriedade rural pode ser

1 Pesquisas de Abramovay *et al.* (1998) e de Abramovay *et al.* (2001), ambas realizadas na região oeste de Santa Catarina. Weisheimer (2007), no Rio Grande do Sul, Brumer e Spanevello (2008) nos três estados da Região Sul.

considerada uma preparação para o trabalho adulto. Trata-se de um ensinar que se faz, segundo Woortmann e Woortmann (1997, p. 73) "pelo próprio fazer". De acordo com Gasson e Errington (1993), a "escolha ou identificação de um sucessor é fundamental para a efetivação da sucessão". Segundo Carneiro (1998), a escolha pode não depender apenas da família ou dos fatores culturais, mas também do contexto econômico ou das leis vigentes sobre os direitos individuais existentes em cada comunidade rural, região ou país.

Os sucessores normalmente são os filhos homens, o estudo de Carneiro (2001), realizado entre os descendentes de italianos, mostrou-se a predominância do filho mais novo para a sucessão. O estudo de Woortmann (1995), entre os alemães, revelou-se a predominância na escolha do filho mais velho para a manutenção da propriedade agrícola nas mãos da família. Na tradição britânica, Gasson e Errington (1993) também afirmam predominar a primogenitura. "O processo sucessório não deve ser pensado de forma independente do ciclo de vida dos pais" (KIMHI; 1997, p.03). Ao optar por escolher um sucessor mais cedo (pais mais jovens) ou mais tarde (final da vida dos pais), resulta na probabilidade dos atuais proprietários poderem contar com um sucessor mais ou menos preparado para assumir e comandar a unidade produtiva agrícola (UPA).

Além disso, ao resolver a sucessão da propriedade rural familiar mais cedo, os agricultores podem evitar ou diminuir as chances de conflitos entre os irmãos. Em seu estudo, Abramovay et al. (1998) constata que os pais conduzem o estabelecimento familiar sem a participação ativa e efetiva dos sucessores, apesar do aumento da expectativa de vida dos pais e do maior contato (em número de anos) entre eles. Dessa forma, se encerra a discussão alusiva ao referencial teórico utilizado para a realização do presente artigo. A seguir, apresenta-se a metodologia de pesquisa, que visa retratar como foi desenvolvido este estudo.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Essa seção tem como finalidade apresentar os principais procedimentos metodológicos que foram adotados na pesquisa, em termos de sua classificação, dos sujeitos da pesquisa e do universo da amostra, do plano de coleta de dados, da definição da análise e interpretação dos dados, buscando assim facilitar o entendimento quanto às decisões que se constituíram a acerca da estratégia de pesquisa. A fim de resolver o problema proposto, este estudo buscou atingir o objetivo principal de "Identificar a importância da atividade agrícola através do estudo da sucessão da agricultura familiar, a partir da análise do município de Coronel Barros – RS".

Para compreender melhor o objetivo principal, foi necessário investigar os objetivos específicos, dentre eles: Analisar as relações de percepção dos agricultores sobre a ocupação agrícola e o estímulo a permanência dos filhos na atividade; Verificar de que modo a figura dos pais influenciam os filhos de permanecerem ou não na agricultura; Identificar as características dos agricultores conforme a situação da sucessão do patrimônio; Identificar a percepção dos gestores sobre a vida do meio rural e as

características que envolvem o processo sucessório e Desenvolver sugestões para a manutenção dos jovens no meio rural de Coronel Barros.

O estudo foi classificado de acordo com os métodos de Teixeira et al.(2009), quanto à sua natureza, abordagem, aos objetivos e procedimentos técnicos. A pesquisa quanto a sua natureza foi classificada como pesquisa aplicada, gerando conhecimentos a cerca das questões sucessórias, essa problemática futuramente pode desencadear ameaças à reprodução social da agricultura familiar e ainda como propósito tem de oferecer soluções potenciais para essa dinâmica. Quanto à forma de abordagem, constituiu como uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Quanto aos seus objetivos a pesquisa foi classificada como exploratória e descritiva. A pesquisa quanto aos seus procedimentos técnicos foi caracterizada como bibliográfica, documental, pesquisa de campo e estudo de caso.

Utilizou-se como universo o município de Coronel Barros situado no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Segundo dados do IBGE (2010, s.p), com uma área de 162,949 km2, sendo a população de 2.459 habitantes (44,45% urbana e 55,55% rural). Os sujeitos de pesquisa foram os agricultores familiares, sendo aplicados 30 questionários, no período da pesquisa (agosto de 2013). Portanto, os indivíduos entrevistados se constituíram daqueles localizados pelos pesquisadores. Essa técnica de amostragem segundo Teixeira et al (2009) se caracteriza por uma amostragem não-probalística, de conveniência pelo fato das unidades amostrais serem deixadas a cargo dos autores.

A pesquisa aplicada apresentou um total de vinte e três questões, entre objetivas e descritivas. A primeira parte das questões se referiu à caracterização do respondente. Em seguida buscou caracterizar a unidade produtiva em estudo. A terceira parte teve o objetivo de conhecer a questão sucessória das propriedades familiares rurais no município de Coronel Barros. Em seguida na quarta parte se avaliou a vida no meio rural, suas perspectivas futuras e atuais acerca da valorização e continuação da identidade agrícola.

Após coletado os dados com a finalidade de se obter as respostas à questão de estudo, os dados foram organizados por assunto, de acordo com os objetivos específicos, sendo interpretados e correlacionados com a teoria estudada expostos no capítulo seguinte. Os dados coletados através dos questionários aplicados aos agricultores foram analisados de forma qualitativa e quantitativa, sendo tabulados e analisados com métodos estatísticos no programa Microsoft Office Excel. Transformados em percentuais e ainda, para melhor visualização, demonstrados na forma de tabelas, os quais foram interpretados com embasamento no referencial teórico construído ao longo da pesquisa.

Por fim, com a elaboração e desenvolvimento do estudo, foram realizadas sugestões para o município pesquisado em prol do aumento da permanência dos jovens na zona rural o que culminará no possível processo sucessório. Dessa maneira, encerra-se a metodologia utilizada no presente artigo e na sequência descreve-se a análise dos resultados da pesquisa realizada.

RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, com base nas informações obtidas através do questionário aplicado a trinta produtores rurais familiares do município com filhos jovens, possíveis herdeiros. Este teve por objetivo identificar a importância da agricultura através do estudo da sucessão da atividade agrícola familiar, a partir da análise do município de Coronel Barros – RS.

Análise do município de Coronel Barros

O município de Coronel Barros teve sua emancipação em 20 de março de 1992, pela Lei n° 9.575, sendo anteriormente um distrito de Ijuí, está localizado na Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, a colonização de Coronel Barros iniciou-se em 1915, quando inúmeras famílias vindas das "Colônias Velhas" todos predominantemente alemães, se instalaram por essa região atraída pela fertilidade do solo (terra vermelha) (IBGE; 2013,s.p). A população de Coronel Barros de acordo com o último Censo Demográfico registra uma população total de 2.459 habitantes, sendo que dessas 1.366 estavam localizadas na zona rural, enquanto 1.093 residiam no perímetro urbano (IBGE, Censo 2010).

A comunidade de Coronel Barros, além de preservar as tradições e os costumes de seus antepassados germânicos, sempre se dedicou à agricultura. Nas duas últimas décadas a mecanização, a diversificação e o aumento da produtividade através da aplicação de tecnologia geraram um visível crescimento econômico no município. Coronel Barros tem sua economia baseada na produção primária, com destaque principal para as culturas de soja, milho, trigo e pastagens. Em segundo plano, vem à produção do leite, a pecuária de corte e a piscicultura, contando também, com uma das melhores reservas basálticas da região, exploradas por três mineradoras.

Caracterização dos produtores rurais e das unidades produtivas entrevistadas

As famílias rurais entrevistadas foram escolhidas através do conhecimento dos autores e adicionadas novas por indicação no decorrer da pesquisa. Dispuseram-se a fornecer informações os gestores, principalmente do sexo masculino, refletindo a tradicional predominância nesse gênero na agricultura e nos processos produtivos. As mulheres participaram da pesquisa, somente nas ocasiões em que o marido estava ausente, ou quando do falecimento do cônjuge.

Dessa forma, é notada a centralidade dos gestores atribuída ao pai e/ou marido nas unidades produtivas familiares entrevistadas no município. Dentre os gestores a amostragem resultou em 26, ou seja, 87% dos entrevistados do gênero masculino, em contrapartida 04 eram mulheres, que podem ser melhores visualizados na Tabela 1.

Tabela 1: Síntese do perfil geral dos produtores rurais

Gênero		
Masculino	26	87%
Feminino	04	13%

Total	30	100%
Idade		
De 31 a 40	09	30%
De 41 a 59 anos	18	60%
Mais de 60 anos	03	10%
Total	30	100%
Grau de Instrução		
Ensino fundamental incomplete	11	37%
Ensino fundamental	08	27%
Ensino médio incompleto	01	3%
Ensino médio	07	23%
Superior incomplete	01	3%
Superior	02	7%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa, 2014.

Na frequência analisada em relação à idade dos entrevistados, cerca de 60% dos gestores apresentaram idade entre 41 a 59 anos. Contudo, tal fato não confirma os dados levantados na pesquisa teórica, a predominância de gestores idosos nas UPAs. Pelo contrário, conforme observado na Tabela 1, cerca de 90% dos agricultores apresentavam entre 31 e 59 anos, estando em um período compreendido antes da aposentadoria, se comparado com os trabalhadores urbanos, apenas 10% estavam acima dos 60 anos.

Pode-se observar, assim, que um indicador importante referente ao processo sucessório nos estabelecimentos agropecuários entrevistados, diz respeito de que o sucessor não adquire esta categoria, frequentemente, antes dos trinta anos, visto não ter sido localizado gestores rurais com idade inferior a essa faixa etária. Essa ocorrência, no entanto, não implica que o pretenso sucessor não adquire maior autonomia dentro da unidade produtiva, antes mesmo de assumi-la.

Tal acontecimento pode indicar que a sucessão agrícola é vista como um processo, se construindo gradativamente e se estabelecendo pela cultura geracional, sendo o casamento e/ou formação de um novo núcleo familiar responsável por esse fato dentro das propriedades entrevistadas. Por outro, é pouco significativa à porcentagem de gestores com mais de 60 anos, o que reforça a tese de que, nesta idade, o casal já passou a gestão da propriedade ao filho sucessor, continuando ou não a viver junto a ele. Nesses casos a própria idade do recebimento da aposentadoria esteja contribuindo para demarcar a passagem da gestão da propriedade familiar.

Sabe-se que a educação é um fator essencial para a promoção do desenvolvimento nos aspectos econômicos, sociais e culturais. Ao se analisar o grau de instrução dos entrevistados, nota-se que existe um predomínio de agricultores com ensino fundamental incompleto, indicando uma grande taxa de descontinuidade dos estudos.

Entretanto há uma distribuição ao longo das faixas, desde o ensino fundamental incompleto até o superior completo. Constata-se que grande parte dos entrevistados, mas precisamente 37% possui um nível de formação muito baixo, ou seja, nem chegaram a concluir o ensino fundamental. Somados com aqueles que apenas concluíram o ensino fundamental este percentual chega a 64%. Também é possível analisar que 7%, ou seja, 02 gestores rurais entrevistados concluíram o ensino superior nas áreas de administração e agronomia e um iniciou a graduação de direito, mas não chegou a concluí-la.

Um perfil já identificado é a diminuição da população residente no meio rural, do mesmo modo no número de pessoas que compõem as famílias atualmente. Na pesquisa foram levantados dados quanto à quantidade dos membros familiares que residem na propriedade rural, através desse fato demonstrou que a opção entre os casais entrevistados por um número menor de filhos, em comparação com seus pais, onde foi medida a quantidade de pessoas residentes no domicílio. Analisando esses dados na Tabela 2, obteve-se que 47% dos estabelecimentos entrevistados têm até 04 membros na família residindo na zona rural. Observa-se ainda que em 11 famílias entrevistadas (36%) compõem-se somente de 03 pessoas.

Nota-se que no período mais recente, a taxa de natalidade no país caiu sensivelmente em comparação com décadas anteriores, mesmo no meio rural, conforme já referido no segundo capítulo. E a realidade hoje se apresenta com as famílias menores, ou pela migração dos filhos jovens para zona urbanas em busca de estudos ou por novas ocupações. Mas o fato é que isto tem gerado preocupações no tocante à sucessão familiar tema principal desse estudo. Já que no êxodo rural passado, as grandes famílias (elevado números de filhos) compensavam essa perda.

Outro indicador importante para a caracterização das unidades familiares e suas estratégias de sobrevivência para a sucessão refere-se à natureza e a forma de condição de produtor/família. Vale ressaltar que nesse estudo foi realizado com trinta agricultores familiares, os quais tiveram possibilidade de responder mais de uma opção a esta questão. Sobre esse aspecto na Tabela 2, os dados indicam que 71% das propriedades familiares são de proprietários, ou seja, 29 unidades são administradas pelo próprio dono. Simultaneamente destas 29 propriedades 11 delas também se caracterizam como arrendatárias. Revelando ainda, onde apenas uma unidade de produção é gerenciada somente pelo arrendatário.

Tabela 2: Síntese do perfil geral das unidades produtivas

Pessoas que residem no domicílio		
2 pessoas	03	10%
3 pessoas	11	36%
4 pessoas	14	47%
5 pessoas	02	7%
Total	30	100%
Condição de produtor/família		

Proprietário	29	71%
Arrendatário	12	29%
Total	41	100%
Forma de obtenção		
Somente herança	08	27%
Herança e compra de parentes	10	33%
Herança e compra de terceiros	05	17%
Herança e compra de parentes e compra de terceiros	06	20%
Outra	01	3%
Total	30	100%
Fonte de renda		
Lavoura de soja, trigo, milho, etc.	28	41%
Atividade leiteira	18	27%
Aposentadoria, pensão	04	6%
Aluguéis, ações	07	10%
Salário (emprego fixo)	08	12%
Outras	03	4%
Total	68	100%

Fonte: Pesquisa, 2014.

Buscando levantar as variáveis envolvidas no processo sucessório das unidades produtivas familiares entrevistadas do município, foi analisada a forma de obtenção de terra dos atuais gestores. A maioria dos produtores obteve a propriedade através de herança, ou seja, somente por herança ou juntamente com compra de parentes e/ou terceiros perfazendo um percentual de 97% que compõe essa dinâmica. Verifica-se assim, que o principal meio de acesso à propriedade fundiária tem sido a transmissão por herança.

Isso demonstra que a agricultura e o modo de viver no meio rural dos entrevistados prevalecem através da influência e estímulo entre as gerações, ou seja, a sucessão antigamente era hereditária passando o oficio de pai para filho. As propriedades obtidas somente por herança perfazem um total de 27%, já com 33% é relativo à compra de parentes e com a herança, mesmo com a compra de terras de parentes, acabam reforçando a imagem do processo sucessório como um projeto familiar fechado.

Entretanto, na questão relativa às fontes de renda apresentada pelas famílias entrevistadas no município de Coronel Barros, em grande parte dos casos, propriedades com atividades produtivas diversificadas, conforme a Tabela 2. As fontes de renda são fundamentais no êxito da sucessão agrícola, e igualmente importante, os aspectos de rendas advindas de outra forma, indicando a maneira como as famílias interagem social e economicamente com a sociedade e a vida rural. De acordo com os gestores a renda em 41% das famílias agrícolas sucede da lavoura de grãos, essa por sua vez é complementada em 27% com a renda da atividade leiteira. Essas advêm da venda dos

produtos produzidos no estabelecimento aos mercados locais, ou comercializada via cooperativas e empresas privadas do município ou em municípios vizinhos.

Nessa dinâmica 4% declararam ter outras fontes de renda, entre elas à produção de suínos para cooperativa, uma agroindústria de ovos e a produção de fenos para a comercialização em estabelecimentos agropecuários. Mas não é só de renda agrícola que vivem as unidades produtivas familiares. Muitas propriedades são pluriativas, conciliam atividades não agrícolas com as atividades da unidade de produção. Conforme Dalcin e Troian (2009, p.7), "os futuros agricultores serão cada vez mais pluriativos, assim sendo, suas rendas dependerão da agricultura, mas também de outras atividades".

Pluriatividade refere-se a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família como domicilio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura ou ao cultivo da terra, e cada vez menos executadas dentro da unidade de produção (SCHNEIDER; 2003, p.12).

Os gestores familiares declararam que além da renda agrícola, possuem rendas relacionadas com emprego fixo, serviço público, empresa de transporte de leite, aposentadoria, pensão, aluguel e ações. Bem como propriedades que vendem produtos a Feira do Produtor no município, produtos esses como queijo, salame, defumados, pães, cucas, bolachas entre outros. Foi expressiva na fala dos agricultores, a importância da renda advinda das atividades não agrícolas. Isso pode significar de que o trabalho fora da propriedade familiar se constitui como fator positivo, fazendo com que diminua o êxodo rural e que as atividades de produção perdurem por mais tempo e até mesmo que se fortaleçam.

No próximo subitem são apresentados os dados coletados com os gestores rurais frente ao tema principal do estudo, a sucessão agrícola. Analisando a percepção dos agricultores sobre a ocupação agrícola e o estímulo a permanência dos filhos, constatando de certa forma como os pais exercem influência quanto à permanência dos filhos na agricultura familiar de Coronel Barros.

Percepção sobre a ocupação agrícola e o estímulo à permanencia dos filhos na agricultura familiar

Garantir a continuidade de um negócio, por si só é uma tarefa difícil, em seguimentos específicos como no agronegócio, geralmente os filhos encontram mais dificuldades de assumirem a propriedade familiar. Muitos jovens optam por seguir carreiras diferentes daquelas desenvolvidas pelos pais. A sucessão familiar rural é um tema complexo e emergente, que necessita ser discutido desde cedo entre as famílias, para diminuir a possibilidade de atritos e de não sucessão dos herdeiros.

A profissão de agricultor familiar pode apresentar uma forte carga de influência no que se refere à transferência do oficio do pai para o filho, justamente esse motivo foi buscado através das entrevistas com os trinta gestores familiares. Ao se perguntar se os agricultores tivessem a oportunidade de começar de novo, escolheriam a agricultura

ou se dedicariam a outra ocupação. Considerando as respostas, de modo geral, eles iriam ser agricultores novamente.

Destes, 24 gestores afirmam que seriam novamente agricultores, perfazendo um total de 80% das entrevistas, em contrapartida 06 declaram que não seriam agricultores. Muitos deles consideram uma ocupação favorável, a qual eles podem donos no negócio, fazendo uma contraposição com ocupações propriamente ditas urbanas "na cidade eu seria mandado, aqui eu gerencio quando quero e o que vou fazer2", "não preciso acompanhar relógio". Outros citam ainda o fato de ser o trabalho que sabem desenvolver, ou por ter aprendido com os pais através da influência "só tive a possibilidade de aprender a trabalhar na lavoura", relembrando que ser produtor rural era uma das principais alternativas nas gerações passadas.

Outro agricultor ressalta "aqui podemos viver bem e de forma tranquila, temos de tudo, na cidade iria gastar bem mais", destacando na resposta a produção para próprio consumo, além disso, a tranquilidade que envolve morar no meio rural e também demarca o principal intuito da agricultura familiar, ou seja, de caráter produtivo, diversificado e de subsistência. Ainda muitos produtores tem uma dimensão valorativa sobre a ocupação agrícola "eu gosto da profissão", "foi aqui que eu cresci, dou muito valor a isso", "é gratificante colher e plantar", "tem muito agricultor que reclama, mas eu não me queixo", muitos gestores rurais ainda asseguraram "eu amo o que faço". Essa valorização se traduz em vontade de continuar e de aumentar a produtividade pensando na qualidade de vida dos membros das famílias.

O modo de desenvolver a agricultura atualmente também foi destacado como um aspecto positivo da atividade "trabalhamos com mais maquinários, mais produtos, mais tecnologias, antes era tudo a braço", "apesar de ter dificuldades, hoje ainda é mais fácil produzir", "há mais comodidade em ser agricultor". Foram algumas respostas destacadas pelos gestores principalmente pela inserção de tecnologias no meio rural comparadas há anos anteriores, como para plantar, fazer os tratos naturais na lavoura ou na lida com animais, colher e armazenar, diminuindo assim o uso da mão de obra e o desgaste físico dos envolvidos nos processos.

Com relação aos 20%, ou seja, os 06 proprietários que responderam que não seriam agricultores novamente, as respostas foram centradas aos fatores externos do estabelecimento familiar, tais como "hoje é muito caro se manter na agricultura, os insumos são muito caros e o baixo preço do produto não compensa, só gira o dinheiro, de lucro nada". Outros ainda apontam na falta de uma política de preço dos produtos e de crédito, "precisamos ajuda do governo, senão fica complicado".

Além disso, é citada a desvalorização do trabalho agrícola e o seu não reconhecimento, que acumulam muitas vezes dupla jornada, pois trabalham tanto nas atividades agrárias como nos afazeres domésticos. Esse somatório de desvantagens resulta na desvalorização e na saída das futuras gerações de agricultores do meio rural, "está tudo tão difícil que meu filho foi se empregar na cidade e ganhar pouco para não ficar

2 A partir desse momento quando se apresentar citações entre aspas e em itálico, estas se referem às falas dos entrevistados.

no interior". Essa percepção entre os agricultores pode estar relacionada por conta da carga horária ou da longa jornada de trabalho, resultando assim, nas dificuldades em desenvolver ou permanecer na atividade "vivemos só para trabalhar", "aqui tem muito trabalho, é muito difícil a vida". Essas desvantagens, de acordo com um gestor rural: "são inúmeras, poderia ficar horas te dizendo", retratando assim um cenário onde os pais ressaltam as desvantagens do trabalho de forma mais acentuada do que as vantagens, repercutindo na influência ao herdeiro.

Quanto ao estímulo à permanência dos filhos na ocupação agrícola, os dados revelam que os responsáveis das propriedades analisadas não estão mais influenciando os seus sucessores. Existem poucas propriedades que instigam a ocupação agrícola, ainda mais quando comparado com a influência recebida pela atual geração de responsáveis com o estímulo repassado a seus possíveis sucessores. Na geração passada a situação predominante era de estimular todos ou alguns filhos para a serem agricultores e assim herdarem as terras da família e tirarem seu sustendo dela, esse foi um ambiente vivenciado por 87% dos gestores entrevistados no município. Em contrapartida 04 agricultores não receberam incentivos para continuar na ocupação agrícola, muitos deles declararam que continuaram com a propriedade da família, por falta de opção e outro porque gosta da ocupação mesmo não sendo criado na zona rural, nesse caso ele casou e herdou a propriedade dos sogros.

Na atual geração predomina a não interferência nas decisões profissionais dos filhos, 63% dos entrevistados responderam que não exercem influência sobre as situações de estímulo para a permanência na agricultura. Foi observado também que as situações de desestímulo passaram de 13% da geração passada para 63% da geração atual, indicando a baixa estima relacionada com a atividade agrícola e da diminuição da influência paterna e/ou materna sobre as decisões dos filhos.

Essa transformação pode estar relacionada com a diminuição da influência familiar que perde força entre as gerações. Aos serem questionados os 11 produtores sobre as maneiras, ou seja, 37% de como esses gestores influenciam seus filhos para a permanência no campo. Aparecem como principais aspectos: o investimento da propriedade, a transferência de conhecimento sobre as atividades, qualidade de vida e incentivos de remuneração. Como visto é necessário que os pais apoiem para a tentativa de continuidade à manutenção da propriedade, um respondente enfatizou "para que o trabalho da família não se perca", percebe-se então que a transferência de motivação e de resultados são as melhores maneiras encontradas pela família para a permanência dos jovens.

As respostas também tentam expressar a tentativa de repassar para os futuros sucessores os aspectos positivos e a valorização da atividade agrícola "ser agricultor é um trabalho digno e isso eu ensinei para os meus filhos", "eu não demonstro queixa para os meus filhos, eu amo o que faço e ensinei a gostarem também". Essas percepções expressas pelos agricultores para seus herdeiros demonstram a importância da valorização sobre a ocupação agrícola para os sucessores.

Evidenciando incentivo a permanecia dos filhos nas propriedades um agricultor revela

“incentivo, pois acredito que o meio rural é viável e pode garantir futuro, tem tudo ao nosso alcance se bem gerenciada. Uma boa fonte de renda e qualidade de vida e principalmente por ser nosso”. Ao se analisar essa afirmativa remete a ideia de trabalhar no próprio negócio e principalmente pela imagem ressaltada por muitos agricultores de não ter que cumprir horários pré-determinados. Também quando o entrevistado fala em ter tudo ao “alcance”, remete ao conceito da produção de alimentos para a subsistência, de estar em contato com a natureza, de alimentos frescos e mais saudáveis e longe da poluição das cidades.

“Incentivamos para o seguimento do plantio e a colheita, e também porque nossos filhos são os únicos que podem dar continuidade a essa vivência no campo, e repassando aos nossos futuros netos esse gosto”. A colocação dessa família comprova a importância de que os valores e as atividades aprendidas no meio rural sejam repassados as próximas gerações. As motivações para que os filhos continuem com a ocupação dos pais, devem, sobretudo, às condições favoráveis, como as econômicas, climáticas e produtivas. Seria uma forma dos pais demonstrarem aos seus sucessores, que a agricultura também é uma ocupação rentável se bem planejada e desenvolvida. Diante dessas possibilidades, os pais repassam o “gosto” pela profissão de forma prática.

Já dezenove respondentes, perfazendo um total de 63%, não estimulam os filhos para a continuidade, os motivos que consideram são relacionados com a atividade difícil, pouca valorização, falta de lazer, mercado incerto, falta de independência, falta de renda própria, condições estruturais (estradas, moradia, transporte), levam em consideração o desejo dos filhos para seguir estudos e conquistarem empregos urbanos. “É uma vida de sacrifícios, sem conforto nenhum”, “é impossível viver somente da agricultura”.

O trabalho na cidade também surge nos depoimentos dos produtores rurais familiares, através da valorização da atividade assalariada comparada com a da agricultura “na cidade pode ser pouco, mas no final do mês é certo”, “sempre estimulamos o estudo, porque viver na agricultura é um serviço mais difícil e pesado”. Um entrevistado ainda resume que na agricultura “não tem férias e com os estudos os meus filhos podem ter uma boa profissão na cidade”.

Os agricultores veem como mais importante que os filhos busquem por estudo, dando a entender que eles não querem que os filhos enfrentem as dificuldades que eles afrontam com o trabalho agrícola. Isso explica a colocação dos pais ao falar que desejam uma vida melhor aos seus filhos, esse “melhor” pode ser traduzido por menos sofrido, mais ajuda do governo, valorização por parte da sociedade, um ambiente de trabalho diferente, principalmente quando se referem ao frio no inverno e a não ter dias de descanso; pois na atividade agrícola o trabalho é realizado também aos finais de semana.

Os pais ressaltam os anos na agricultura, o que os leva a dizer “não quero que meus filhos sofram como eu”. Parece aí residir os motivos de que muitos pais deixam aos filhos à liberdade de escolha da futura profissão, não repassando o ofício entre as gerações. Esse estímulo advindo dos agricultores para a saída dos filhos acaba sendo usado pelos mesmos como uma justificativa para despertar uma situação de vida

melhor para os filhos fora da propriedade familiar, sem a fadiga do trabalho agrícola e em busca de uma atividade que traga mais retorno que a agricultura.
Ao demonstrarem essas percepções da desvalorização tanto da atividade como da vida no campo, os agricultores familiares entrevistados buscam explicar com outras possibilidades de se levar uma vida melhor (porque eles próprios em alguns casos não seriam mais agricultores perderam o "gosto" pela agricultura). Desse modo, abrem possibilidades para a partida dos filhos, agravando ainda mais a situação sucessória. O próximo subitem constituiu a forma de transmissão do patrimônio da agricultura familiar.

Características conforme a transmissão de patrimônio na agricultura familiar
Todo o cenário anteriormente apresentado tem um propósito, investigar a transmissão e os aspectos de sucessão para a agricultura familiar no município de Coronel Barros. A transmissão depende do destino da propriedade a ser dado pelos atuais agricultores. Mesmo em torno da percepção negativa e desestímulo para a permanência dos filhos da maioria dos entrevistados, foi questionado quanto ao destino do estabelecimento no futuro, compreendeu-se que há uma grande preocupação dos produtores, nesse item. Como o ciclo sucessório contrapõe de um lado os costumes e de outro a lei, e também pelo fato de envolver a perspectiva de morte dos pais e mesmo a sua perda de poder na família, este não é um assunto que foi falado de forma aberta e sem constrangimentos. Tal afirmação se fortalece com os dados coletados na pesquisa, que destacam justamente esta situação que os atuais gestores ainda não definiram quem ficará na propriedade dando continuidade ao patrimônio e as raízes da família. 43% perfazendo um total de 13 gestores, não sabem quem ficará, mas acreditam que algum de seus filhos irá dar continuidade a propriedade da família. Outros 23%, ou seja, 07 respondentes não sabem dizer se alguém continuará na propriedade e nas atividades agrícolas desenvolvidas atualmente pela família. Já 7% das propriedades os gestores acreditam que ninguém ficará e não decidiram ainda o que fazer com ela. Em 01 unidade já foi decido que no momento que os pais não puderem mais exercer a ocupação ela será arrendada a parentes. De uma visão geral nos casos analisados, não está definido se as propriedades têm ou não sucessores.
Essa dúvida nas possibilidades em torno do destino do patrimônio é um sinal das mudanças em torno da sucessão que quebra a sequência lógica da hereditariedade de que filho de agricultor será agricultor, como praticamente era no passado. Apenas 05 propriedades, totalizando 17% tem certeza que alguém ficará no estabelecimento ou trabalhando em atividades agrícolas. Enquanto as gerações passadas eram numerosas, com vários filhos preparados a suceder os pais, hoje a sucessão pode depender de um filho, ou tendo mais de um, pode ser possível que apenas um assuma a responsabilidade dos negócios da família e até mesmo nenhum filho permaneça.
Abramovay et al. (2001) expõe que quando os agricultores migram para a cidade e vendem suas terras/estabelecimentos à terceiros, a região onde residem perde suas particularidades e características. Deixam de existir identidades próprias no meio rural,

relações sociais deixam de acontecer entre amigos, vizinhos. Também perdem o vínculo com grupos de terceira idade e jovens, sociedades (máquinas) e outras organizações de agricultores. Tais famílias citadas pelo autor, ao venderem suas propriedades buscam investir no meio urbano. "O investimento urbano é justificado pela perspectiva de que os filhos não irão se instalar no estabelecimento" (SPANEVELLO, 2008, p.22). Esses investimentos podem ser em terrenos ou imóveis. Os imóveis adquiridos pela família podem servir para os filhos que estudam e trabalham na cidade sem chance de voltarem à vida no campo.

Através das entrevistas observa-se o que pensam os pais, sobre quem deverá ser o sucessor na unidade de produção familiar e ainda identifica as suas preferências. Percebe-se pelas respostas que não há critério em referência a idade e nem com a afinidade com os pais. Tem atraído à atenção o fato de que os pais acreditam que o futuro sucessor deve ser aquele que tiver o maior gosto pela agricultura, apresentando 37% como um fator de decisão. Nesse aspecto nota-se que é uma questão geracional, provavelmente é aquele que desde sua infância ouve isto, sendo estimulado então a desenvolver habilidades voltadas para as atividades agrícolas familiares. Consequentemente criou vínculos de amor, afeto e satisfação na arte de produzir.

Da mesma maneira, foi perguntado aos atuais responsáveis pela administração da UPA em que momento aconteceria à transmissão de patrimônio para os seus sucessores. Perfazendo um total de 53% o fato de que ainda os responsáveis não pensaram sobre esse assunto. Item esse, essencial para o futuro da atividade e da propriedade, apontando a ocorrência de o processo sucessório ocorrer de forma tardia e não planejada. Outra informação que surge neste sentido é de que os proprietários ficarão com a propriedade até o fim da vida, em 37% das ocorrências apontadas.

De um modo geral, de forma informal nas entrevistas observou-se que na agricultura familiar, os pais trabalham até terem uma idade avançada ou até o fim da vida, e como consequência, ocorre à probabilidade de os filhos não quererem mais assumir esta propriedade. Uma vez que esses já estarão trabalhando em outra atividade e possivelmente alguns terão família constituída. Esse movimento para a reprodução da agricultura familiar que visa à transmissão do patrimônio pode ser considerado um processo tardio com base no presente estudo. Essa incerteza gerada entre os agricultores podem retardar a passagem dos bens familiares e o controle das propriedades para os filhos.

Existem fatores que interferem no processo decisório das propriedades como já observados, como: "idade do produtor (ciclo de vida), nível cultural, suas metas e expectativas pessoais, sua propensão ao risco, além de vários outros interesses familiares que estão relacionados ao dispêndio dos recursos da propriedade", (CANZIANI; 2001, p. 23). Visto desse perfil, as características pessoais dos produtores intervêm decisivamente na gestão das unidades produtivas familiares. Sob esse ponto de vista, foram analisados os elementos que são envolvidos nas propriedades, principalmente no aspecto do gerenciamento na ótica dos agricultores familiares.

Quanto ao gerenciamento o resultado indica que em 43% das propriedades, ou seja,

em 13 propriedades todos os integrantes da família participam do gerenciamento. Já para 33% há outra forma de gestão ou os filhos não estão envolvidos neste processo. A não participação da administração de alguma atividade se torna preocupante, pois os filhos não demonstram afinidade pelo trabalho com a terra enfocando como um possível evento o não processo sucessório. De um modo geral, as famílias continuam mantendo uma hierarquia, cuja figura paterna fica no controle maior da administração do estabelecimento familiar e os demais membros estabelecem algum tipo de relação gerencial frente à propriedade rural.

Por outro lado, em pequena escala, há evidências de participação dos filhos nos negócios rurais da família. Trabalhar em conjunto na administração das propriedades elevaria a tradição, os costumes e o conhecimento herdado dos patriarcas com a vontade de inovar da nova geração. A juventude proporciona de certo modo um processo de inserção de tecnologia na produção agrícola e novas ideias como a forma de buscar novos processos para produzir e a introdução de outros tipos de culturas, além de uma oportunidade de renda, liberdade e autonomia no trabalho.

Quando perguntados se os agricultores familiares acreditam que é possível viver somente da renda da propriedade , 57% do total pesquisado, asseguram que não é possível apenas viver da renda da agricultura. Em contrapartida 43%, ou seja, 13 agricultores acreditam que é possível viver somente da agricultura. O que permite concluir, que, a possibilidade de viver na propriedade familiar, dando continuidade ao trabalho que já desenvolvem, não é possível. De certa forma justifica a quantidade de pessoas que buscam recursos fora da atividade agrícola (pluriatividade). Entretanto significa efetivamente a falta de perspectivas futuras a essas pessoas que pensam negativamente, no que tange o mercado e a qualidade de vida.

Os dados relativos ao desejo dos pais quanto aos seus prováveis sucessores em uma relação entre o lugar para morar e a profissão escolhida, as respostas confirmam a perspectiva sombria que a geração atual de gestores tem à continuidade da propriedade familiar, apenas 13% gostariam que seus filhos continuassem no meio rural como agricultores e consequentemente residissem na propriedade. Esses pais que pretendem que seus filhos continuem morando e trabalhando na zona rural tem uma característica em comum, são filhos de produtores rurais mais capitalizados, com tecnologias e maquinários, apresentam melhores condições de moradia e de qualidade de vida. Estando assim mais motivados a melhorar e continuar na produção e aumentar a produtividade.

Nesse item ainda 10% gostariam que seus filhos tivessem emprego fixo e morando na cidade, o que indica um futuro ainda menos promissor para a sucessão. Já 27% desejam que seus filhos busquem emprego fixo no meio urbano, mas que continuassem morando na UPA. Analisando as respostas em sua maioria 50% apontam que preferem que seus filhos tenham emprego fixo e morando na cidade, mas que continuassem com na propriedade.

Os pais que desejam que os filhos morem no meio urbano, destacam-se principalmente ao acesso às oportunidades de trabalho e à escolarização. Estes argumentos aparecem

em respostas como: “tem mais oportunidade de trabalho e emprego na cidade”, “na cidade tem mais acesso ao lazer, comércio e saúde”. Desse ponto de vista a definição de residência no na zona urbana é vista como facilitadora de novas chances que eles não encontram no meio rural. Esse fato pode estar atrelado às dificuldades enfrentadas de se manter economicamente na agricultura, como a terra insuficiente para todos os filhos, à desvalorização dos produtos agrícolas, as condições climáticas e a condição árdua do trabalho agrícola.

A opção por morar na cidade, pelos pais, também se traduz no sentimento que eles sentem com relação à agricultura, ou seja, a desvalorização da agricultura pelo governo e pela sociedade, o que, segundo eles, torna inviável a permanência na atividade agrícola para os seus filhos. Em uma entrevista uma agricultora afirmou em relação a esse problema: “a agricultura é muito pouco valorizada pelo governo e pelo pessoal da cidade; o colono é motivo de gozação, quero que meus filhos estudem e buscam novas alternativas de renda”.

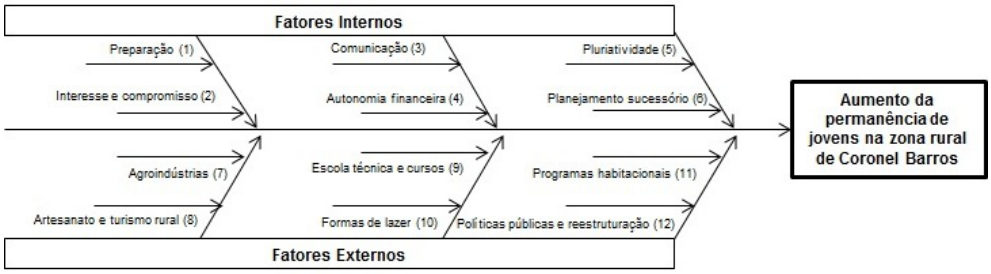
Diante do exposto, as implicações que esse novo êxodo rural pode acarretar é a falta de mão de obra na zona rural, como também uma preocupação em relação à constituição de novas famílias no município em estudo. Uma vez que como analisado no referencial teórico a migração é na maioria de jovens, e especialmente mulheres, gerando aspectos de masculinização e envelhecimento no meio rural. Em suma, todo o cenário apresentado requer investigações aprofundadas, os dados mostraram-se preocupantes para a continuação das propriedades familiares. Em razão disso, são apresentadas sugestões com base nos resultados da pesquisa de campo, com o objetivo principal de aumentar a permanência do jovem rural nas propriedades agrícolas.

Sugestões

Com a finalização da análise dos dados coletados apoiados na revisão bibliográfica, nesse subitem se apresentam as sugestões e recomendações para o presente estudo. Esse deriva do aumento da população jovem na zona rural de Coronel Barros, garantindo assim a sucessão e a continuidade dos estabelecimentos agropecuários existentes no município. A preocupação com o futuro da gestão da agricultura está justamente nas mãos da juventude, que em um futuro próximo se tornarão agricultores familiares no município. Para tanto, as sugestões foram agrupadas através de fatores internos e externos.

Para melhor ilustrar as sugestões buscou-se representar na forma de diagrama de espinha de peixe (Ishikawa), esse instrumento gráfico permitiu identificar, organizar e apresentar as propostas a partir de um modelo estruturado. Desse modo, se identificou o objetivo para atingir, ou seja, o aumento da permanência de jovens na zona rural de Coronel Barros e o conjunto de variáveis internas e externas que podem contribuir.

Figura 1: Fatores internos e externos para a permanência dos jovens na zona rural de Coronel Barros



Fonte: Elaborado pelos autores, 2014.

Item preocupante que foi levantado na pesquisa é o fato de que muitos filhos, talvez possíveis herdeiros não estejam sendo preparados para a sucessão. Aptidão essa, primordial para o conhecimento das atividades agrícolas, dessa forma a preparação (1) dos jovens rurais e o acompanhamento das atividades do dia-a-dia da propriedade, elevaria a capacitação profissional, mantendo assim, o equilíbrio no meio agrícola e quem sabe desenvolvê-lo.

No entanto é indispensável propor que os atuais gestores familiares que comecem a despertar nos herdeiros o interesse e o compromisso (2) com o trabalho na agricultura, que esses pais perpetuem características de gestão, tais como: credibilidade, motivação, carisma, liderança e perseverança; é fundamental ainda respeitar a vocação do herdeiro. Dessa forma, os herdeiros garantem continuidade ao trabalho desenvolvido na UPA aplicando um novo estilo de gestão, provavelmente mais inovador e bem-sucedido.

É recomendável que os filhos lancem suas ideias e propostas para o estabelecimento familiar, para isso é imprescindível haver comunicação (3) e diálogo entre os pais e os filhos, mantendo um planejamento quanto ao destino da propriedade desde a infância, para tentar contornar os aspectos ligados à transmissão do patrimônio.

Um fator que pode estar atrelado à continuidade dos jovens no meio rural surge como proposta a recompensa aos filhos, pelo desenvolvimento das atividades onde o próprio sucessor gerencia uma atividade específica e recebe o retorno cabível para ela. Este fato pode acarretar o acontecimento do processo sucessório, visto que em algum momento os filhos irão buscar autonomia financeira (4) e se está não ocorrer na unidade de produção familiar, irão procurar esse espaço fora dela.

Ainda uma alternativa proposta para os jovens rurais seria a pluriatividade (5), já que muitos gestores no decorrer do estudo acreditaram que não é possível viver somente da renda agrícola. De um ponto de vista, se traduz em independência e se constitui em um mecanismo de estratégia para os jovens no meio rural. Também se torna recomendável mudar a visão das famílias em relação à sucessão, que não pode mais ser vista como um sinônimo de morte. No entanto ela deve ser tratada com planejamento e organização.

Na literatura não foi encontrado um modelo para a empresa rural de planejamento para a sucessão (6), a partir disso, é proposto que seja delineado como nas empresas familiares urbanas. Segundo Costa (2005) que considera que seja seguido por

algumas etapas: o inicio das atividades empresarias, o planejamento da sucessão, o trabalho conjunto e a passagem do "bastão". Tais ciclos conforme o autor culminam na continuidade empresarial.

A produção de commodities apresentou como a maior e principal renda das famílias rurais entrevistadas, mas apenas a produção primária não cria postos de trabalhos suficientes para a permanência dos jovens rurais. A criação de agroindústrias (7) de pequeno porte pode ser uma alternativa de geração de emprego e de renda, e ainda inserção possibilitaria a junção de grupos de agricultores.

Existe também a possibilidade de valorização do trabalho feminino nas unidades de produção. Dessa forma, propor trabalhos artísticos das agricultoras como de artesanato (8) incentivando e viabilizando a venda através da Casa do Artesanato existente no município. Através do trabalho feminino, neste sentido vê-se um potencial inexplorado ainda no município de Coronel Barros, a cerca do turismo rural (8). Tendo como localização privilegiada pela BR 285, interligando municípios importantes na região.

Além das famílias agrícolas o tema sucessório necessita ser debatido em escolas e cursos técnicos, onde o jovem rural necessita se preparar, mas hoje no município de Coronel Barros, há uma falta de estrutura no ensino para motivar a população jovem. Dentre as sugestões seria um curso e/ou uma escola técnica (9), destinados a adolescentes e jovens, residentes em áreas rurais do município, sendo essa uma alternativa de resgatar e mostrar a importância da agricultura familiar, visando à permanência dos jovens nas propriedades familiares. Ainda é necessário que a família rural tenha acesso e incentivo às artes, ao lazer, à cultura (10).

A priorização de uma política que evite a migração do campo para a cidade também pode ser contida através de programas habitacionais (11). Embora a pesquisa de campo não tenha formulado questões relacionadas à moradia, se constatou nas falas dos agricultores que esse elemento é importante para a permanência do meio rural. Como já se sabe existem programas desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal, entre eles o programa de melhoria e de construção de moradias na zona rural.

Para se conseguir um cenário de desenvolvimento rural são necessárias políticas públicas voltadas aos jovens, com o objetivo de promover jovens líderes para atuarem frente às propriedades rurais. Estimulando então a formação de novos empreendedores rurais, com a necessidade de fortalecer uma cultura empreendedora dentro do meio agrícola. Além disso, desenvolver competências necessárias nesses jovens produtores, contribuindo para a melhoria da gestão, da inovação e da competitividade das unidades produtivas.

Politicas públicas que apoiam a permanência dos jovens agricultores existem, como por exemplo: o Pronaf Jovem, Nossa Primeira Terra (Plano Nacional de Crédito Fundiário), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no Campo (Pronatec) e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Porém muitas dessas políticas públicas precisam ser reestruturadas (12), ou seja, exigem melhorias para que os jovens possam acessá-las.

Sabe-se que essas sugestões citadas requerem investigações e outras ainda acrescentadas com estudos posteriores, sendo que demandam uma ampla análise antes da implementação. Além disso, necessitam serem executadas por profissionais qualificados e preparados para o trabalho junto às propriedades familiares, ainda quando tange aspectos de intervenção pública. Antes de tudo é necessário trabalhar com as questões relativas às famílias rurais, principalmente nos processos enraizados nessa população. A fim de realizar um resgate dos pontos analisados, tem-se a seguir, as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao papel da agricultura familiar, essa é imprescindível para a sociedade e principalmente na questão econômica no município. Estudar essa dinâmica populacional, bem como as situações que norteiam o futuro da gestão da agricultura familiar se tornou de extrema importância para a comunidade local. Um tema emergente como a sucessão rural, deve ser tratado com preocupação e urgência devido a problemas culturais enraizados nessa população. Em um resgate geral, inicialmente foi situado o tema e objetivo que norteou o estudo. Em seguida buscou-se em livros, artigos e teses o referencial bibliográfico para suprir o tema proposto. Além do aprofundamento sobre o assunto da pesquisa, as teorias serviram de subsídios e apoio para confirmar os dados obtidos.

Com os resultados da pesquisa, identificou-se que no município de Coronel Barros a população rural vem diminuindo gradativamente. De acordo com os argumentos de alguns membros da família é importante a permanência dos jovens nas unidades familiares, pois sem eles não há continuidade da agricultura familiar. No entanto, reconhecem as dificuldades e as condições das propriedades rurais, ponderando que muitos não estimulam os filhos a permanecerem no meio rural com condições prósperas de desenvolvimento.

De uma forma geral, pode constatar que a sucessão é sim influenciada pelo incentivo dos pais e pela percepção que destes tem da ocupação e da atividade agrícola, pelo fato de que muitos receberam esse estímulo pelos seus pais ou sogros. Os agricultores que apresentam aspectos de sucessão são os que representaram positividade em torno do “gosto” em ser agricultor, seja menosprezando atividades urbanas ou reforçando as vantagens do meio rural. Desta maneira, esses produtores rurais estimulam os seus herdeiros a permanecerem e gerirem os negócios da família.

Embora elencado muitas vezes as várias vantagens em se viver no meio rural como: tranquilidade, natureza, produção de alimentos, privacidade, autonomia, flexibilidade de horários para o trabalho, ser dono do próprio empreendimento, entre outros. Grande parte dos gestores entrevistados não está repassando estímulos para os futuros sucessores, pelo fato da percepção negativa em torno das atividades. Fenômenos esses de mercado, de trabalho difícil, de renda incerta, fatores climáticos e entre outros. Tendendo a desestimular a permanência dos filhos na agricultura e incentivando-os a seguir nos estudos e/ou no mercado de trabalho urbano, tal fato pode evidenciar a não

sucessão o que em longo prazo causará problema de reprodução social no meio rural de Coronel Barros.

Nota-se a falta de um planejamento quanto ao destino da propriedade, os gestores atuais não sabem com quem ficará a propriedade e nem o momento que passaram o controle dela. Essa ausência de não planejamento sucessório retira do campo muitos jovens, ocasionando um esvaziamento populacional, tanto nas comunidades que ficam enfraquecidas e sem muitas perspectivas de melhora, como nas propriedades familiares, podendo tornar o meio rural uma área com uma densidade populacional cada vez mais baixa.Conforme abordado, muitos jovens na visão de seus pais não têm manifestado interesse em assumir os destinos da propriedade rural da família. Isso foi demonstrado na pesquisa pelo aumento do interesse de arrendamento e pela incerteza do destino do patrimônio no futuro. Quanto ao processo sucessório de transferência de patrimônio não há uma discussão de forma fluída no âmbito familiar quando esse irá ocorrer, e de que modo será.

A sucessão familiar agrícola depende de vários fatores não restam dúvidas e, como analisado no decorrer do estudo, está ameaçada. No entanto é imprescindível confiar nas possibilidades existentes e planejar ações, unindo: fatores sociais, entidades com a participação ativa com as pessoas interessadas no assunto, diálogos com o objetivo de traçar estratégias, sejam de ordem prática local ou de políticas redesenhando o cenário com ações capazes de responder incertezas, com a principal missão que seja tranquilidade e continuidade aos dois movimentos (filhos e pais; homens e mulheres; rural e urbano; econômico e social; meio ambiente e lucro; cultura e modernidade).

Diante do quadro encontrado de sucessão rural no município de Coronel Barros, propuseram-se ações para minimizar o problema que envolve as unidades produtivas familiares. Recomendam-se ações que visem à viabilização da permanência dos filhos herdeiros para o desenvolvimento das propriedades. Traçar estratégias e pô-las em práticas é extremamente necessário justamente pelo cenário retratado no transcorrer da investigação. E em especial, conhecer e discutir com os próprios interessados alternativas que possam viabilizar a sucessão na agricultura e a manutenção dos jovens, garantindo a sobrevivência da agricultura familiar.

É de primordial valor que essa análise desperte interesse nos setores público e privado e principalmente nos futuros agricultores, de forma que estes consigam realização profissional e pessoal no meio em que vivem e que passam a ser valorizados com o seu trabalho. Tema tão relevante como a ocupação do espaço rural e a sucessão agrícola não pode ser deixado de lado, é preciso envolvimento de todos, cujos resultados, perpassam o desenvolvimento do município, o bem-estar das famílias rurais e continuidade das propriedades familiares.

Bibliografia

ABRAMOVAY, R. et al. Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios. Brasília: Unesco, 1998.

ABRAMOVAY, R.. Uma nova extensão para a agricultura familiar. IN: Seminário nacional de assistência técnica e extensão rural. Brasília, 1997. Texto para discussão, 29.
ABRAMOVAY, R.. et al. Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar. Florianópolis: Epagri; Brasília, DF: Nead/MDA, 2001.
ANJOS, F. S. dos.; CALDAS, N. V. O futuro ameaçado: face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 661-694, 2005.
BRUMER, A.; SPANEVELLO, R. M. Jovens agricultores da Região Sul do Brasil. Porto Alegre: UFRGS; Chapecó: Fetraf-Sul, 2008. Relatório de Pesquisa.
CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IBASE, 1999.
CANZIANI, José Roberto Fernandes. Assessoria administrativa a produtores rurais no Brasil. USP, ESALQ Piracicaba - SP, 2001. Disponível em: http://www.teses.usp.br / teses/disponiveis/11/11132/tde-280420045912/publico/jose.pdf.
CARNEIRO, M. J. Camponeses, agricultores e pluriatividade. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.
CARNEIRO, M. J. Herança e gênero entre agricultores rurais. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 22-55, jun./dez. 2001.
COSTA, Armando João Dalla. Sucessão e sucesso nas empresas familiares. Universidade Federal do Paraná, 2005. Disponível em: http://www.economia.ufpr.br/ publica/textos/200 5/Armando%20dala%20costa.pdf. Acessado em: 15 de outubro de 2013.
DALCIN, D. TROIAN, A. Jovem no meio rural a dicotomia entre sair e permanecer: um estudo de caso. UFPR, 2009. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/site/ evento/Soc iologiaPolitica/GTs-NLINE/GT7%20online/jovem-meio-rural-DioneiaDalcin. pdf. Acessado em: 01 de dezembro de 2012.
GASSON, R.; ERRINGTON, A. The farm family business. Wallingford: Cab International, 1993. Disponível em: http://www.regional.org.au/au/apen/2001/refereed/ReeveJ.htm. Acessado em: 15 de setembro de 2012.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos demográficos. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 agosto de 2013.
KIMHI, A. Intergenerational Succession in Small Family Businesses: Borrowing Constraints and Optimal Timing of Succession. Journal Small Business Economics, 1997. Disponível em: http://www.jstor.org/discover/10.2307/40228603?uid=2129&uid=2&uid =70&uid=4&sid=21101107387913. Acessado em: 09 de setembro de 2012.
MANUAL DO CRÉDITO RURAL. 2011. Disponível em: http://www3.bcb.gov.br/mcr/. Acessado em: 01 de outubro de 2012.
SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: v.18, nº51, p.99-122, fev. 2003.
SCHNEIDER, S. O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural. In: Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2005, Textos para discussão. Brasília/DF

SILVA, J. Graziano da. O novo rural brasileiro. Campinas: Ed da UNICAMP; Instituto de Economia, 1999.
SPANEVELLO, R. M. A dinâmica sucessória na agricultura familiar. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008. 236p.
TEIXEIRA, Enise B. et al. Pesquisa em Administração. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. 232 p. (Coleção educação a distância. Série livro-texto).
TURCI, E. Jovem rural: sucessão na agricultura familiar preocupa setor. Disponível em: <http://juventudeempauta.blogspot.com/2009/04/jovem-rural-sucessao-na-agricultura.html>. Acessado em: 10 de novembro de 2012.
WEISHEIMER, N. Caracterização dos jovens na agricultura familiar no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 2007. Relatório.
WOORTMANN, E; WOORTMANN, K. O trabalho da terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília: Editora da UNB, 1997.
WOORTMANN, E. Herdeiros, parentes e compadres: colonos do Sul e sitiantes no Nordeste. São Paulo: Hucitec; Brasília: Editora da UNB, 1995.

Estrutura produtiva do setor sucroenergético do Brasil: caracterização e potencialidades

Busanelo, Ernani
Cario, Silvio A.F
Erdmann, Rolf

PALABRAS CLAVE
· Setor Sucroenergético
· Cana-De-Açúçar
· Açúcar E Etanol

Resumen / O setor sucroenergético do Brasil é uma importante atividade agroindustrial, que envolve basicamente, a produção de cana-de-açúcar, açúcar e etanol. O país é o maior produtor mundial de cana de açúcar representando, em 2012, 33,7% do total produzido. A moagem da cana-de-açúcar alcançou 589 milhões de ton na safra 2012/2013, expressando crescimento acima de 700% em relação à safra de 1975/76. O país produz cana em 23 das suas 27 unidades federativas, cuja produtividade na última safra foi de 85 ton./ha, superior em 80% de produtividade, em relação a 1975, quando era de 47 ton/ha. O açúcar, derivado da cana de açúcar, é um produto de relevante na estrutura do agronegócio brasileiro, tendo em vista a posição de maior exportador, notadamente a partir de 2009, quando alcançou 50% de participação nas exportações mundiais. O país exportou na safra 2003/2004, 12,9 milhões/ton e alcançou em 2012/2013, 24,3 milhões/ton de açúcar. Outro produto, o etanol, é produzido em larga escala no país, ao ponto de ser o segundo maior produtor mundial. A quantidade produzida de 22,7 bilhões/ton na safra de 2012/2013, representou, 21,15% do total mundial, 107 bilhões/ton. Conclui-se que este setor contribui de forma efetiva na geração de valor na cadeia produtiva alimentar e na matriz energética nacional

BUSANELO, ERNANI
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

CARIO, SILVIO A.F
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil
E - mail: fecario@yahoo.com.br

ERDMANN, ROLF
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

1. INTRODUÇÃO

O setor sucroenergético nacional é uma importante atividade agroindustrial, que envolve basicamente, a produção de cana-de-açúcar, açúcar e etanol. Há a energia elétrica decorrente da cogeração, e que se vale da queima do bagaço, além de outros subprodutos que podem ser obtidos desta cadeia, como o etanol celulósico, bioplásticos, biodiesel de etanol, entre outros. Este setor vem apresentando números significativos dentro do contexto econômico e produtivo nacional, contribuindo para o balanço de pagamentos, gerando PIB, empregos e redesenhando esta atividade que é uma das mais antigas do país.

Notadamente, a partir do final da primeira metade dos anos 2000, com o advento do carro *flex* e da valorização do açúcar no mercado internacional através do aumento de preços, o setor passou por um *boom* de investimentos e crescimento. O etanol passou a estabelecer um vínculo mais estreito do setor com as estratégias energéticas nacionais, e o açúcar, reforçou a vocação exportadora do Brasil em relação a esta *commodity*. Neste sentido, torna-se relevante discutir a estrutura e o padrão concorrencial do setor sucroenergético nacional.

No propósito de caracterizar a estrutura produtiva deste setor e elementos constitutivos do padrão concorrencial, o presente texto encontra-se dividido em 6 seções, sendo que nesta 1ª. seção traça-se seu objetivo; na 2ª. seção apontam elementos técnicos produtivos; na 3ª. seção analisam-se aspectos concernentes a produção e comercialização da cana-de-açúcar; nas seções 4ª e 5a realizam-se procedimentos semelhantes para os produtos açúcar e etanol; e, por fim na 6ª. seção faz-se as considerações finais.

2. CARACTERÍSTICAS TéCNICAS DA PRODUÇão: UMA Síntese

Com denominação científica de *Saccharum* spp., a cana de açúcar pertence à família *Poaceae* e à classe das monocotiledôneas (BRASIL – MAPA, 2012). Segundo o MAPA/AEA 2012 (2013), atualmente existem 124 cultivares registrados no MAPA o que possibilita atender de um modo geral, as demandas por variedades que se adequam às principais regiões produtoras. Alguns elementos são vitais para sua produtividade, em especial, a oferta de água e temperaturas amenas. Segundo Rodrigues (1995), a falta de resistência desta cultura para temperaturas baixas indica como melhor localização para seu plantio uma faixa de latitude de 35º ao norte até 30º ao sul e altitude em relação ao nível do mar até 1.000 metros.

Em termos de estágios do cultivo, a cana-de-açúcar apresenta basicamente, quatro momentos: (i) brotação (germinação) e estagio de fixação, que ocorre de 20 a 30 dias após o plantio; (ii) perfilhamento, fase que ocorre entre 40 e 120 dias após o plantio aproximadamente; (iii) estágio do crescimento do caule, que acontece no período de 120 a 270 dias nos casos em que a colheita ocorre em 12 meses; e (iv) estágio de maturação, que termina em aproximadamente 6 (seis) meses, iniciando entre 270 e 360 dias após o plantio (BRASIL – MAPA, 2012).

O avanço da mecanização vem permitindo direcionar o plantio para a modalidade "direto" vislumbrando o cultivo mínimo (ROSSETO *et al.*, 2010). Isso reflete positivamente em redução de custos, menor intensidade do uso de máquinas, logo, menor compactação do solo, manutenção da palha, redução do uso de terraços, condição para otimizar também a colheita mecanizada. Para Rosseto *et al.* (2010), outros elementos devem ser considerados para implantar e manejar um canavial: espaçamento entre as linhas (que hoje deve observar as medidas ideais para colheitadeira), o tráfego controlado (com isso evitar a compactação demasiada do solo), possibilidade de sistema de produção orgânico, rotação de culturas, calagem, gessagem, fosfatagem e uma adequada adubação. A questão da manutenção da palha no solo, fato que está sendo permitido, notadamente com a colheita mecanizada, deve passar por análises mais aprofundadas, tendo em vista, a projeção de sua utilização também para a produção de etanol celulósico.

Após o corte, a cana é transportada o mais rápido possível para a usina a fim de evitar perdas de sacarose (FAVA NEVES; CONEJERO, 2010). O ideal é que no máximo, até 48horas após o corte a cana seja processada, caso contrário, passa a ter perdas de ordem bioquímica que vão afetar seu rendimento. O transporte da cana ocorre através de caminhões com carroceria específica para isso. Aspectos como o custo de transporte, tendem a limitar a distância dos canaviais em relação à usina. Este critério por sua vez, tende a se refletir sobre a capacidade produtiva de uma determinada unidade produtiva, uma vez que, caso não seja possível concentrar os canaviais num raio que viabilize o transporte, capacidades produtivas acima da oferta de matéria-prima, obviamente, vai gerar capacidade ociosa e comprometer a absorção dos custos fixos

Após esta etapa, a cana-de-açúcar, chega à indústria para transformação. Após ser pesada e retirada a amostra para avaliar sua qualidade, a cana segue para o descarregamento e subsequente processamento. Ao se considerar o que propõe o BNDES (2008) sobre o processo industrial sucroenergético, o primeiro passo efetivamente industrial normalmente é a lavagem e em seguida inicia a etapa de extração do caldo e separação da fibra. Para que isso ocorra a cana passa por picadores e desfibrador, seguindo para o setor das moendas que com a pressão que exercem sobre a cana moída separam o caldo onde se encontra a sacarose da fibra (bagaço). No caso de extração por difusão, a condução da cana se dá através de difusores e a extração da sacarose do material fibroso se dá através de lixiviação. Contudo, o que prevalece na maioria das indústrias é a extração via moendas.

Ao passo que o caldo contendo a sacarose segue para as próximas etapas do processo, o bagaço é encaminhado para a planta de energia da usina ou setor de caldeiras onde vai ser utilizado para o aquecimento destas. Além do vapor para as etapas industriais, o bagaço é utilizado para gerar vapor para a cogeração de energia elétrica a ser utilizada pela indústria e o excedente pode ser vendido para o SIN.

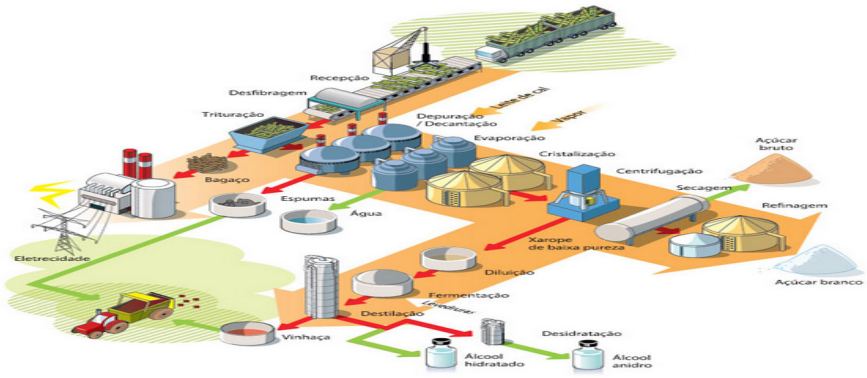
Ao avançar no processo, o caldo passa por peneira e tratamento químico visando a coagulação, floculação e extração das impurezas que ocorre por decantação.

Desenvolvido o processo de tratamento do caldo, ocorre o processo de filtragem a vácuo que vai resultar na saída do caldo tratado que segue no processo a retirada da torta de filtro, resíduo desta etapa do processo de filtragem e recuperação de açúcar do lodo do decantador. Esta torta vai ser encaminhada para a lavoura e servirá de fertilizante para a lavoura de cana.

Se a destinação da matéria-prima for a produção de açúcar, o caldo tratado segue para evaporadores de múltiplo efeito com o propósito de retirar a água do caldo, promover sua concentração e com isso, permitir que ocorra na continuidade do processo na formação do cristal. Esta etapa visa também o aproveitamento do vapor gerado. O cozimento tem o propósito de gerar a máxima porcentagem possível de cristais, visando sua uniformização e processamento de uma massa cozida com fluidez, o que vai permitir centrifugação otimizada, evitando lavagem excessiva. O passo seguinte envolve a secagem e ensaque do açúcar, e posterior acondicionamento, armazenagem e expedição. A solução residual (mel) pode retornar no processo para melhor aproveitamento ou recuperação de açúcar.

O que sobrar deste processo e que é chamado de melaço e que contém ainda alguma sacarose e um teor significativo de açúcares redutores (glicose e frutose resultantes da decomposição da sacarose), pode ser encaminhado para a fermentação visando a produção de etanol. A destinação da matéria-prima, se a estrutura produtiva da indústria assim permitir, pode ser destinada a um ou outro subproduto, ou a ambos (açúcar e etanol), gerando flexibilidade e alternativa de composição do faturamento.

Figura 1 – Visão geral do processo industrial do açúcar e etanol



Fonte: Tereos (2014).

3. cana-de-açÚcar

A cana de açúcar, matéria-prima que prevalece na produção de açúcar e etanol, é nativa do sul da Ásia tropical com registro de existência no séc. VI a. C. (ÚNICA, 2013), contudo, em torno do Globo, outras matérias-primas são utilizadas para esta finalidade. As condições produtivas implicam em concentrar suas produções em

regiões de clima mais tropical e exige volume significativo de água para ter crescimento normal. A cana-de-açúcar tem ciclo de produção, em média, de seis anos, permitindo cinco cortes, quatro tratos culturais e uma reforma (FAVA NEVES; CONEJERO, 2010). Com base em Macedo *et al.* (2004), o CGEE (2005) indica que a produtividade média colhida é de 82,4 ton./ha.

Tabela 1- Os maiores países produtores de cana-de-açúcar em nível mundial, 2003-2012.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	∑	%
Brasil	316,1	357,1	381,4	382,5	428,8	495,8	572,7	601,4	623,9	561,0	4.720,9	32,0
Índia	287,4	233,9	237,1	281,2	355,5	348,2	285,0	292,3	342,4	347,9	3.010,8	20,4
China	90,2	89,8	86,6	92,6	113,0	124,2	115,6	110,8	114,4	123,5	1.060,7	7,2
Tailândia	74,3	65,0	49,6	47,7	64,4	73,5	66,8	68,8	96,0	96,5	702,4	4,8
Paquistão	52,1	53,8	47,2	44,7	54,7	63,9	50,0	49,4	55,3	58,0	529,2	3,6
Outros	478,7	483,2	477,7	479,0	480,9	479,5	463,9	450,4	458,3	477,2	4.728,8	32,0
TOTAL	1.298,7	1.282,8	1.280,1	1.327,4	1.497,2	1.585,1	1.554,1	1.573,1	1.690,3	1.664,1	14.752,9	100,0

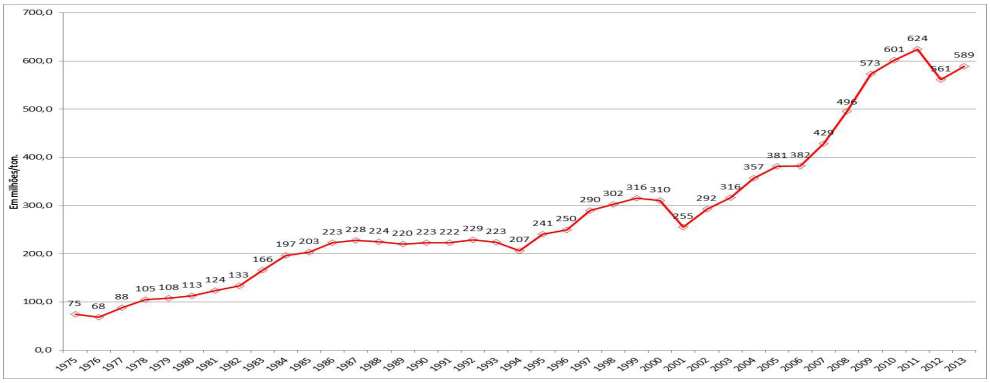
Fonte: MAPA (2013); AGRICULTURA (2014); FAOSTAT (2014).

O Brasil tende a ter vantagens locacionais em relação a estes fatores o que favorece o cultivo da cana-de-açúcar e valoriza esta fonte de matéria-prima, especialmente para a produção de açúcar e etanol.Contudo, esta não é a única destinação desta planta, uma vez que tem sido utilizada como forragem em sua forma *in natura* para alimentação de animais. O Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, com 32 % da produção mundial no período analisado entre 2003 e 2012. Porém, se comparado apenas os dados da produção a partir do *boom* do setor (final dos anos 2000, 2008 a 2012) para cá, este percentual é maior, ultrapassa 35%.

Em relação à produção mundial apresentada na Tabela 1, alguns pontos podem ser destacados. Dentre estes, o fato da produção mundial de cana tem em dois países, Brasil e Índia, mais de 50% de sua produção. Outro aspecto a ser considerado e ai parte-se do comparativo do comportamento da produção entre ambos, é que, ao passo que a produção brasileira cresceu 77,5% nos dez anos analisados, a Índia, 2º maior produtor, cresceu 21%. Ao se analisar a China, 3º maior produtor, neste mesmo quesito, o crescimento de sua produção foi de 36,8% neste mesmo período.

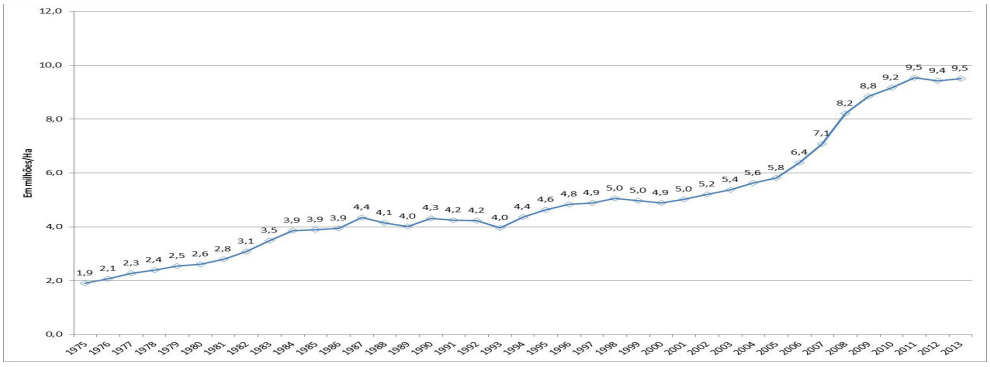
O histórico de produção da cana-de-açúcar pode ser visualizado no Gráfico 1. A cana moída no Brasil apresentou crescimento significativo nos últimos anos, sendo que na safra de 2012/13, a moagem alcançou 589 milhões de toneladas de cana. Isso demonstra um crescimento que ultrapassa 700% em relação à safra de 1975/76, período em que o Proálcool foi lançado e cuja produção foi da ordem de 68 milhões de toneladas. Se for considerada a produção de 2003, quando do lançamento do carro *flex*, marco de estímulo à produção do setor, a 2013, o aumento chegou a 65%.

Gráfico 1 - Produção brasileira de cana-de-açúcar, 1975-2013.



Fonte: MAPA (2013); AGRICULTURA (2014).

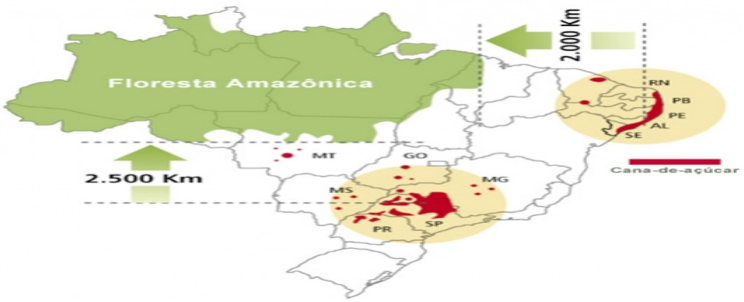
Gráfico 2 –Área plantada com cana-de-açúcar no Brasil, 1975-2013.



Fonte: MAPA (2013); CONAB (2012); IBGE LSTA (2013).

O Gráfico 2 apresenta a evolução histórica da área planta com cana-de-açúcar no Brasil, tomando-se por base o período de 1975 até a atualidade. O aumento da área plantada com cana acompanha o movimento de aumento da produção e alguns aspectos podem ser destacados. Inicialmente, o crescimento desta área no período do Proálcool, entre 1975 e 1985, quando a área dobrou. Nas duas décadas seguintes o incremento da área foi menor vindo a apresentar retomada, na segunda metade dos anos 2000, a fase do boom do setor no Brasil. Nos anos entre 2005 e 2010 houve um aumento de 57% da área destinada à cana.

Figura 2 – Concentração geográfica da produção de cana-de-açúcar no Brasil.



Fonte: UNICA (2014).

A produção de cana-de-açúcar está dividida em duas grandes regiões, Centro-Sudeste e Sul (CS) e Norte-Nordeste (NNE), conforme a Figura 2. Em termos regionais, a região CS na produção de cana responde aproximadamente, por 90% da produção nacional. O destaque fica para o estado de São Paulo que produziu 62% da cana do CS e 56% da produção nacional, em 2012. Outros dois Estados representativos no contexto nacional e que, segundo o levantamento feito, podem ser considerados 2º e o 3º no ranking da produção nacional, são Goiás com aproximadamente, 9% da produção do país, e Minas Gerais, com 8,7% desta produção.

O Gráfico 3 apresenta a evolução da produtividades da cana-de-açúcar, chegando a alcançar nível máximo de 82 ton/há em 2010. Salienta-se que os ciclos de maior evolução da produtividade se comportam de forma similar às demais variáveis e se apresentam variações mais significativas nos períodos do Proálcool, 1975-1985, e nos anos 2000, com a retomada dos investimentos no setor. Há, contudo, de se observar o comportamento da produtividade nos últimos 3 anos (2011, 2012 e 2013). Observa-se uma queda próxima a 20% na produtividade e isso basicamente, se deve a fatores conjunturais e também estruturais (NIKO et al., 2013).

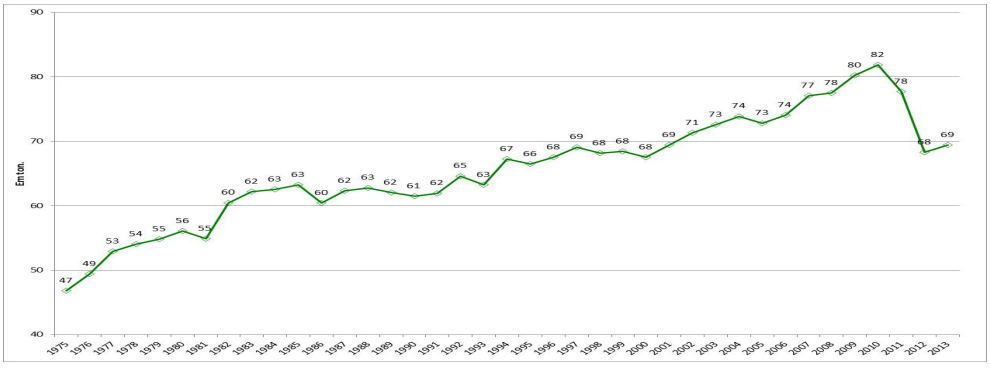


Gráfico 3 – Produtividade da cana-de-açúcar no Brasil, 2004-2013

Fonte: MAPA (2013); CONAB (2012); IBGE LSTA (2013).

Em relação aos fatores conjunturais, são apontadas a adversidade climática e a renovação inadequada dos canaviais, como principais responsáveis pela diminuição da produtividade. Contudo, ao se observar a produtividade ao longo do tempo, observa-se uma diminuição dos incrementos ao longo dos anos, o que aponta para uma possível influência de fatores considerados estruturais. Isso poderia indicar um esgotamento da capacidade tecnológica do setor nesta área.

Outro fator que está operando mudanças na área agrícola do setor é a mecanização do plantio e da colheita. A mecanização da colheita está sendo acelerada, especialmente no centro-sul com a proibição gradativa da queima da palha. A Tabela 2 retrata a situação atual desta prática. Apesar de ter praticamente dobrado sua participação nos últimos três anos, o plantio mecanizado apresenta percentuais mais expressivos nos estados cujo cultivo é de histórico mais recente. Observa-se que o plantio mecanizado representa quase 60% das áreas do CS, já nos estados de expansão mais recente da atividade, tem Goiás, com quase 90%, Mato Grosso com praticamente 80% e Minas Gerais ultrapassa 70% do seu plantio já mecanizado.

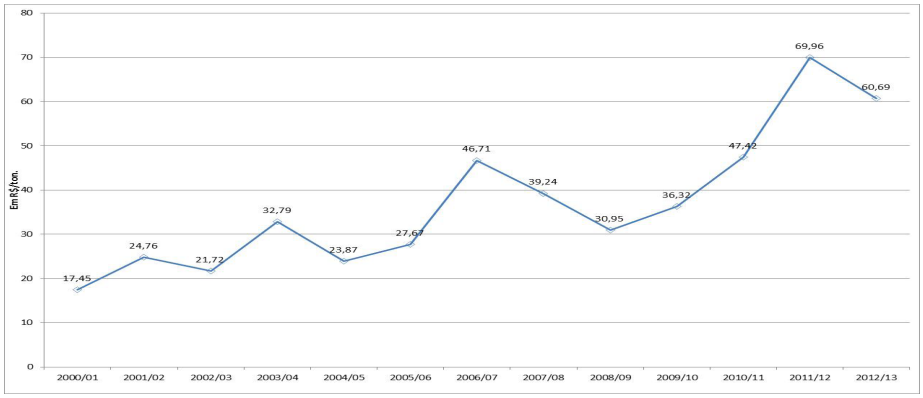
Tabela 2 – Mecanização da colheita/plantio da cana-de-açúcar na região Centro-Sudeste-Sul do Brasil – período 2003-2012 (em %)

Centro-Sul (própria)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Colheita mecânica	33,0	34,0	34,7	36,7	42,8	53,4	60,1	72,8	79,2	85,1
Colheita crua – mecânica	19,0	20,0	21,0	25,1	29,9	38,2	43,0	52,5	66,3	74,0
Colheita queima - mecânica	14,0	14,0	13,7	11,6	12,9	15,2	17,1	20,3	12,9	11,1
Colheita manual	67,0	66,0	65,3	63,3	57,2	46,6	39,9	27,2	20,8	14,9
Plantio mecânico (própria)					8,9	24,8	32,6	35,1	47,8	59,6

Fonte: Adaptado de CTC (2013); Niko *et al.* (2013).

Em relação ao preço pago pela cana no Brasil, observa-se seu histórico no Gráfico 4. É relevante observar que o valor da cana tem peso significativo nos custos industriais e na série histórica recente apresenta uma evolução significativa. Há um ciclo de valorização do preço da cana a partir da safra 2008/2009. Um dos principais fenômenos que pode ser considerado para esta valorização é o número significativo de abertura de novas usinas neste período (2007/08 presenciou a abertura de 25 novas usinas, 2008/09 teve 30, e 2009/10 abriram mais 21 unidades).

Gráfico 4 - Preço da cana-de-açúcar no Brasil – safras 2000/01-2012/13.

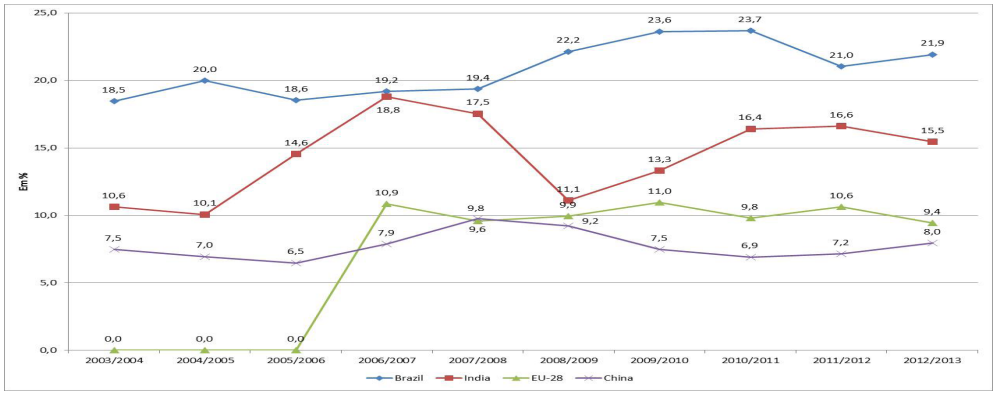


Fonte: CONSECANA/UDOP (2014).

4. AÇÚCAR

A produção mundial de açúcar encontra-se na ordem de 176 milhões de ton na safra de 2012/2013. O Brasil produziu cerca de 38,4 milhões de ton, representando 21,9% do total, conforme o Gráfico 5. A Índia constitui o segundo maior produtor mundial, cuja produção nesta safra representou 15,5% do total produzido. A somatória dos países da Europa, EU 28 e a China se posicionaram em terceiro e quarto lugares, com quantidades produzidas representaram 9,6% e 8,0% do total, respectivamente.

Gráfico 5 – Participação mundial dos principais países produtores de açúcar, 2003/2004-2012/2013



Fonte: USDA (2014).

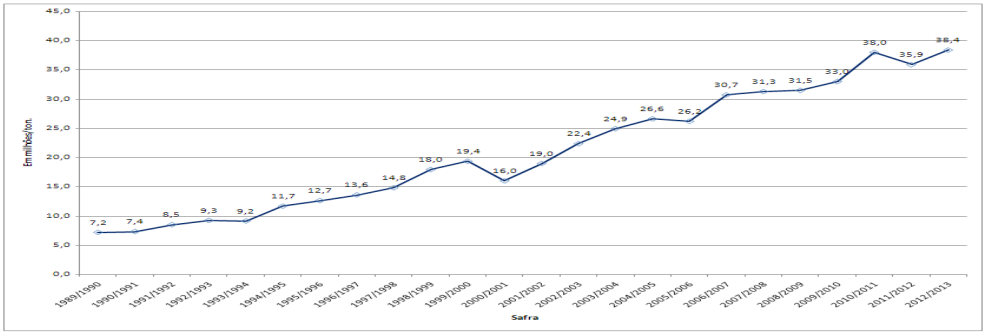


Gráfico 6 - Produção brasileira de açúcar,1989/1990-2012/2013.

Fonte: MAPA (2012); ANP (2013); MAPA/SPA/DCAA (2014).

A quantidade elevada de produção de açúcar contribui para o país manter seu status de maior produtor e exportador mundial de açúcar. Os volumes registrados representam praticamente quatro vezes o volume exportado do segundo maior exportador, a Tailândia, conforme a Tabela 3. O que se observa é que este país apresenta também aumento significativo de seu volume de exportações no período analisado, volume este que simboliza um aumento relativo em torno de 42%, diferentemente dos demais países que na sua maioria, apresentaram diminuição de suas exportações de açúcar.

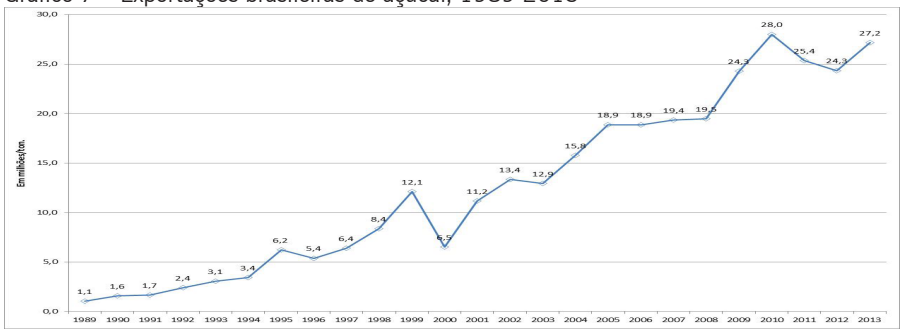
Tabela 3 – Exportação mundial de açúcar, 2003/2004-2012/2013 (milhões/ton.)

País	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	∑	%
Brasil	12,9	15,8	18,1	18,9	19,4	19,5	24,3	28,0	25,4	24,3	206,5	40,9
Tailândia	4,9	3,1	2,2	4,7	4,9	5,3	4,9	6,6	7,9	7,0	51,5	10,2
Austrália	4,2	4,4	4,2	3,9	3,7	3,5	3,6	2,8	2,8	3,1	36,1	7,1
UE-28	5,6	6,1	8,6	2,4	1,7	1,3	2,6	1,1	2,3	1,5	33,3	6,6
E. Árabes	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6	0,9	0,7	1,2	0,9	0,6	12,3	2,4
Outros	16,0	15,9	14,8	19,3	19,5	15,0	12,7	15,0	16,5	20,1	165,6	32,8
Total	46,5	46,9	49,5	50,8	50,6	45,4	48,7	54,7	55,7	56,5	505,2	100,0

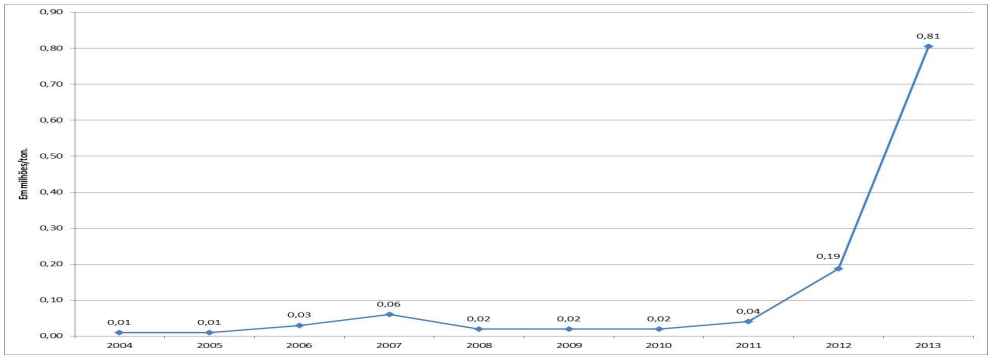
Fonte: USDA (2014).

O Gráfico 7 retrata quantitativamente a trajetória exportadora brasileira. As exportações deste produto alcançaram a cifra de 26,2 milhões de ton, cuja participação média foi de 5,5% do total das exportações brasileiras, considerando a média do período de 2009-2012. As importações são extremamente insignificantes, ainda que tenham mostrado elevação acentuada em relação ao passado em 2012, porém situa-se em torno de menos de 1 milhão de ton ao longo do tempo, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 7 – Exportações brasileiras de açúcar, 1989-2013



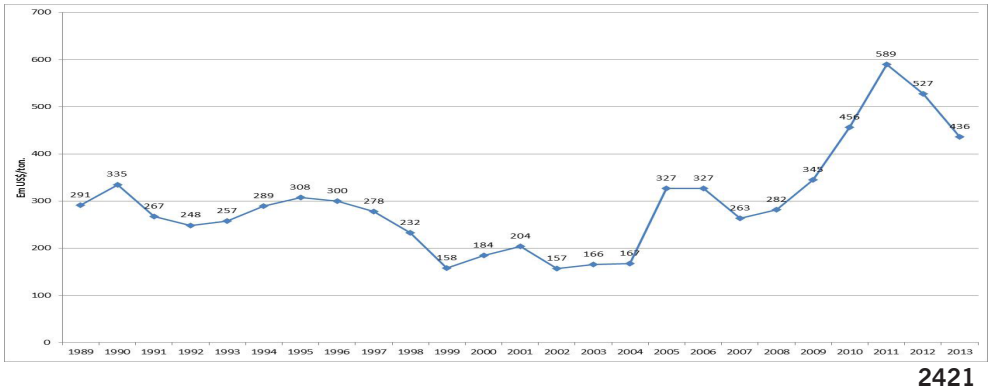
Fonte: MAPA (2014).



Fontes: MAPA (2014).

Depois de um período de diminuição da valorização dos preços do açúcar no final dos anos 1990 e metade dos anos 2000, observa-se uma retomada desta valorização, sendo que de 2007 a 2011, os preços aumentaram 124%. O período recente tem demonstrado tendência de baixa, talvez cíclica. Contudo, se for levado em conta a produção e o consumo, percebe-se algum afastamento entre ambos o que tende a gerar estoques, o pode ser sentido na oscilação do preço. O Gráfico 9 ilustra esta observação.

Gráfico 9 – Evolução do preço médio internacional do açúcar, 1989-2012



Fonte: MAPA (2011); AGROSTAT (2014).

Em termos de custo da produção do açúcar, há dois pontos a serem considerados: (i) a falta de disponibilidade de dados sobre os mesmos, tanto das bases de dados pesquisadas, quanto dos agentes econômicos que participaram da pesquisa; e (ii) a afirmação de que a cana na esteira representa 65% a 70% do custo da produção da usina de açúcar e álcool (BNDES, 2008; FAVA NEVES; CONEJERO, 2010). Para ao menos ter algum indicador, mesmo que no campo da estimativa, desenvolveu-se um cálculo de custos que se encontra na tabela 4. O custo apurado tem sua composição baseado em 65% no valor pago pela cana e o restante (35%), os demais custos.

Tabela 4 – Estimativa de participação do custo no preço de venda do açúcar, 2003/04-2012/13

Itens	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
R$ CANA (ton.)	32,79	23,87	27,67	46,71	39,24	30,95	36,32	47,42	69,96	60,69
Custo Ind. (Ref. 65%)	50,45	36,72	42,57	71,86	60,37	47,62	55,88	72,95	107,63	93,37
Produtiv. Kg/ton.	137	134	135	139	136	133	123	132	129	129
Custo açúcar R$/KG	0,37	0,27	0,32	0,52	0,44	0,36	0,45	0,55	0,83	0,72
Cana p/1 ton. açúcar (ton.)	7,30	7,46	7,41	7,19	7,35	7,52	8,13	7,58	7,75	7,75
Custo ton. (C)	368,22	274,05	315,33	516,99	443,89	358,01	454,28	552,68	834,35	723,79
Preço US$/ton.	157,96	205,73	307,32	251,53	267,87	333,52	455,78	589,2	527,68	436,12
US$ (cotação 31/03)	2,90	2,66	2,17	2,05	1,75	2,31	1,78	1,62	1,82	2,01
PREÇO R$/ton. (P)	458,08	547,24	666,88	515,64	468,77	770,43	811,29	954,50	960,38	876,60
P – C	89,86	273,19	351,56	-1,35	24,88	412,42	357,00	401,82	126,03	152,81
(P - C) * P (%)	19,6	49,9	52,7	-0,3	5,3	53,5	44,0	42,1	13,1	17,4

Fonte: MAPA (2013); AGRICULTURA (2004-2013); BCB (2014).

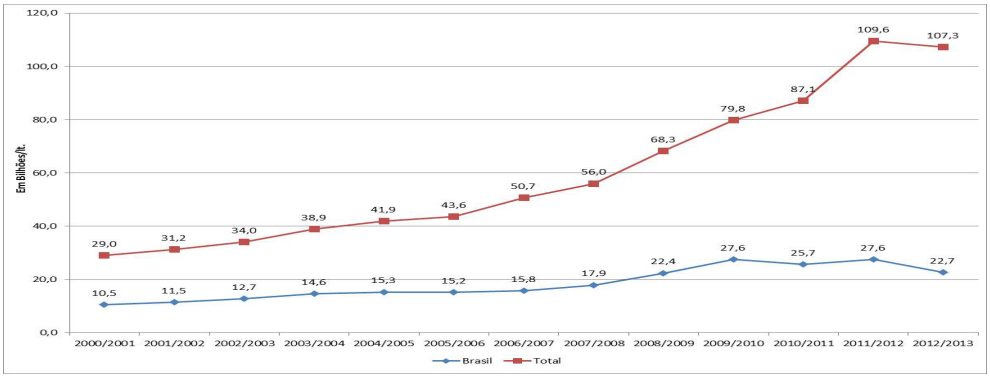
Com base no preço médio pago pela cana, considerando sua proporção com 65% dos custos, chegou-se a uma estimativa de custo industrial. De posse do rendimento kg de açúcar por tonelada de cana/ano foi possível estimar quantas toneladas de cana foram preciso em cada ano para produzir uma tonelada de açúcar. Considerando a quantidade de toneladas para compor uma tonelada de açúcar, obteve a razão desta pelo custo industrial estimado, estimando assim, grosso modo, o custo de uma tonelada de açúcar. O preço de venda foi obtido a partir da razão do preço em US$ pela cotação de fechamento da moeda do dia 31/03 (fechamento de safra) de cada ano. A diferença entre preço (P) e custo (C) da uma estimativa da participação dos custos do período analisado frente aos respectivos preços do açúcar.

5. ETANOL

Esta indústria vem ganhando visibilidade e importância em nível mundial, pois, questões associadas ao aquecimento global, parte decorrente da utilização de combustíveis fósseis geradores de maiores índices de emissão de GEE, têm estimulado o desenvolvimento e adoção de biocombustíveis. O etanol tem se apresentado como alternativa viável para esse propósito. Tanto que a evolução do volume de produção e consumo advogam, neste sentido.

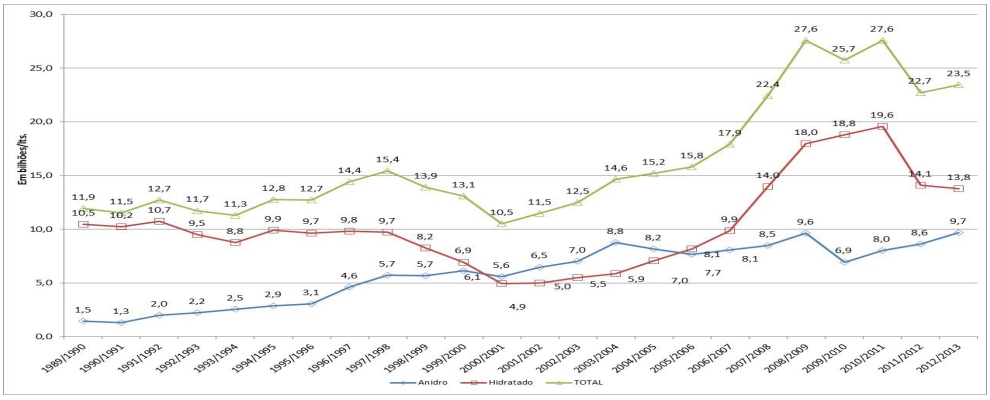
O Gráfico 10 apresenta a produção mundial e brasileira de etano para o período de 2000/2001 a 2012/2013. A produção mundial situou-se em torno de 107,3 bilhões/ton e a brasileira em 22,7 bilhões/ton no período de 2012/2013. O Brasil em particular, aumentou sua produção em 74,28% em relação ao período de 2000/2001.

Gráfico 10: Produção mundial e brasileira de etanol, 2000/2001-2012/2013.



Fonte: MAPA (2013); AGRICULTURA (2014); LECG (2008); FAO (2007), FAPRI (2014); RFA (2014).

Além das vantagens energéticas que o etanol de cana contempla, no Brasil, vantagens locacionais potencializam as possibilidades em torno deste biocombustível. O país apresenta vantagens como: está em posicionamento geográfico favorável à cultura da cana; dispõe de área cultivável que permite a expansão da produção; tem condições de alcançar ganhos de produtividade que assegurem sua vantagem em custo; detém *status* de combustível avançado devido ao seu balanço energético mais favorável; e, ao final dos anos 2000, despontou como uma oportunidade de investimento que atraiu inclusive, significativa soma de investimentos externos.



Fonte: MAPA (2013); AGRICULTURA (2014).

O Brasil ocupa a segunda posição no ranking de produção de etanol, atrás somente dos Estados Unidos, que utiliza milho como matéria-prima. De forma sintética, a evolução da produção do setor sucroenergético serve para retratar também, a história recente do etanol. A segunda metade dos anos 2000 impulsionou a produção do setor em ambos os produtos finais. O histórico de produção etanol, nos dois tipos (hidratado e anidro), é apresentado no Gráfico 11.

Em relação ao etanol anidro, a produção apresenta certa linearidade, o que já era esperado pela natureza de seu consumo que é adição à gasolina. O consumo da gasolina C (gasolina A + etanol anidro) manteve evolução de consumo e logo, o anidro tende a acompanhar este consumo dentro das determinações legais de adição. Já a produção do etanol hidratado tende a estar associado ao seu consumo na bomba. Este depende, sob uma ótica simplista, da paridade entre o preço do etanol frente ao da gasolina. Outros fatores tendem a refletir no volume de produção do etano hidratado. Além da produção da matéria-prima que infere diretamente, a flexibilidade de destinação desta em relação ao produto final, possibilita que seja produzido mais açúcar em detrimento do etanol considerando a atratividade dos preços.

Se durante o séc. XX o álcool etílico (etanol) apresentava no mundo, um direcionamento mais para bebidas e indústria, com parênteses para o Proálcool no Brasil nos anos 1970, na virada do milênio se apresenta como alternativa energética de natureza renovável. Em período recente, dois objetivos norteiam de forma singular, o escopo dos sistemas energéticos mundiais, que procuram primar pelo bem estar da sociedade e pelo desenvolvimento econômico: (i) reduzir o custo da energia gerada, o que reflete na competitividade da produção; (ii) buscar a sustentabilidade ambiental, o que envolve o controle dos gases de efeito estufa (GEE) (UNICA, 2010). Dentro desta perspectiva, o etanol se apresenta como uma alternativa que vem sendo adotada em alguns países do mundo. Os casos mais efetivos nesta iniciativa são Brasil e USA, que juntos, somam 76% da produção do período analisado. São também, os dois maiores consumidores.

O etanol ganhou evidência como alternativa para modificar a atual matriz energética,

segundo Fava Neves e Conejero (2010), quando levado em conta que os combustíveis fósseis não possibilitam trilhar um caminho de desenvolvimento sustentável. Neste sentido, pesa o Protocolo de Kyoto, que em sua retificação em 2005, estimulou o mercado de combustíveis renováveis. Isso se deu, frente ao entendimento de que o setor de transporte, baseado neste tipo de combustível, é um dos grandes causadores de poluição atmosférica e aquecimento global. Associam-se a isso, outras prerrogativas, com o propósito de buscar alternativas para: dependência dos combustíveis fósseis; segurança energética; déficits de balança comercial; pressões inflacionárias decorrentes da importação de petróleo; entre outros.

O etanol como combustível principal destinação deste produto, tem a ver com o histórico do carro bicombustível ou *flex* (FFV – *Flex-fuel vehicle*) e este, por sua vez, remonta ao início da indústria automobilística. Em moldes bastante diferentes do que é utilizado hoje que se baseia em sistema eletrônico, nos anos 1920 o Ford T era dotado de carburador ajustável que permitia a injeção de gasolina, etanol, ou ambos. Contudo, com o custo baixo do petróleo até os anos 1970, foi a gasolina que predominou. No Brasil, segundo Lima (2009), nos anos 1930 foi desenvolvido um protótipo do Ford T movido à cachaça na Escola Politécnica da USP. Nos anos 1950, no Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA), iniciaram estudos visando a adaptação de um motor ciclo Otto para ser abastecido com álcool.

Afora o Brasil, nos demais países o etanol combustível é utilizado na modalidade de mistura, logo, do tipo anidro. Este país é o único país a adotar o E100 (100% de etano) em veículo com combustível 100% etanol, o etanol hidratado (além de gasolina ou a mistura de ambos)., pois os demais que utilizam este combustível o fazem observando determinada mistura. USA e Suécia, por exemplo, utilizam o conceito de tecnologia *flex* E85 (85% de etanol e 15% de gasolina) e E10 (10% de etanol e 90% de gasolina) para motores a gasolina e *flex* (ABIMAQ, 2009). Independente do % de mistura, o etanol tem por função atuar como aditivo oxigenante, o que proporciona a redução da quantidade de hidrocarbonetos, monóxido de carbono e óxidos de nitrogênio nas emissões dos motores.

Ao adotar a tecnologia *flex* na modalidade até E100 nos carros tem gerado certa popularidade, notadamente, pelo avanço da indústria automobilística na adoção desta tecnologia nos últimos 10 anos, e concedendo ao Brasil, um *status* em relação ao domínio e uso desta tecnologia nos anos 2000. Contudo, os estudos sobre o carro *flex,* nas características que se apresenta hoje, iniciaram nos USA, Europa e Japão, nos 1980 (DI GIULIO, 2014, REDETEC, 2014). Nos USA a Ford desenvolveu pesquisas para produzir carros *flex-fuel* com o propósito de atender à legislação sobre qualidade do ar aceitável, vindo a por no mercado estadunidense, carros desta natureza, no início dos anos 1990. Contudo, a modalidade adotada e que permanece é o E85 (85% etanol anidro + 15% gasolina), semelhante ao caso da Suécia, mas difere da realidade brasileira, cujo veículo pode ser abastecido 100% com etanol hidratado. Houve a necessidade de fazer adaptações do sistema para a implantação na indústria brasileira. No Brasil, as pesquisas para o aperfeiçoamento do carro *flex* foram intensificados

pela subsidiária brasileira da empresa multinacional Bosch (LIMA, 2009). Em termos experimentais no campo industrial, a GM protagonizou as primeiras ações nesta época. O país já dispunha de tecnologia do carro a álcool (etano hidratado) do Proálcool dos anos 1970, o que se fazia necessário era aprimorar a tecnologia *flex* para oferecer eficiência com etanol e/ou gasolina aproveitando a experiência que se detinha do motor a álcool. A Bosch trabalhou sobre o desenvolvimento de um sensor que medisse as emissões e enviasse a informação para a injeção eletrônica ajustar a proporção da mistura que estivesse sendo queimada (REDETEC, 2014). Neste período, outra empresa do setor se dedicou a desenvolver tecnologia para este fim, a Magnetti Marelli, que desenvolveu a tecnologia SFS – (*Software Flexfuel Sensor*), um software para ser colocado no módulo de comando da injeção eletrônica permitindo que o veículo ande com qualquer uma das alternativas de combustíveis (Etanol, gasolina, ou mistura) sem perder potencia ou aumentar a emissão de poluentes.

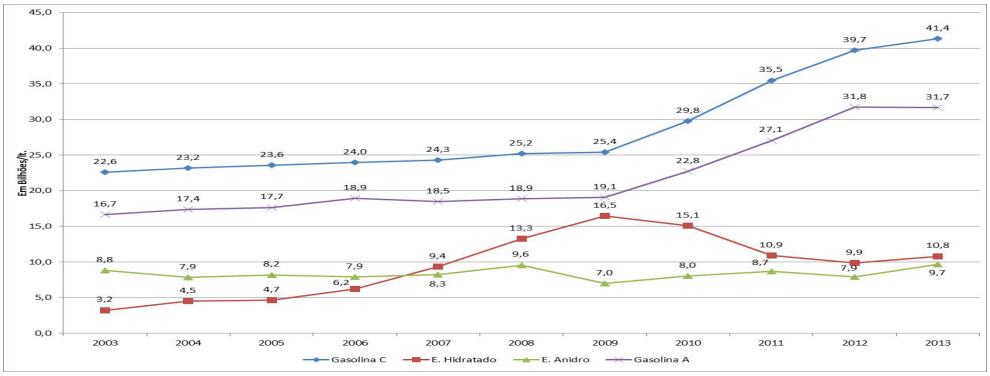
Apesar desta tecnologia estar disponível deste os anos 1990, a insegurança gerada pelo anos dos veículos a álcool inibiu o avanço de seu uso em escala comercial. A equiparação do IPI do carro *flex* com a adotada para o carro a álcool contribui para reverter este quadro e em 2003, a Volkswagen colocou no mercado o Gol Total *Flex*, o 1º veículo com esta tecnologia a chegar no mercado (LIMA, 2009). A partir daí, esta tecnologia passou a prevalecer na indústria automobilística brasileira.

No que tange à matéria-prima para a produção do etanol, alguns aspectos indicam as possibilidades e aspectos de ordem produtiva e técnica sobre as principais fontes utilizadas mundialmente. O que se observa é a vantagem significativa do etanol de cana-de-açúcar frente às demais matérias-primas em praticamente, todos os quesitos. Há o aspecto custo que atualmente, em função da queda de produtividade do setor, perdeu parte de sua competitividade.

As matérias-primas em uso atualmente para a produção de etanol envolvem, além da cana-de-açúcar, o milho (USA); a beterraba (UE), o trigo (UE), o sorgo (Índia, USA, Brasil) e a mandioca (Tailândia). Vantagens competitivas locacionais (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004) de cada país produtor também tem peso, tais como, área de terras agricultáveis disponível; posição em relação aos trópicos, clima, etc. Nestes fatores o Brasil também se diferencia.

Em termos de consumo interno de etanol e gasolina, os volumes são retratados pelo Gráfico 12. Observa-se um incremento no consumo de etanol hidratado nos períodos compreendidos entre 2005 e 2009, dado, notadamente, à inserção do carro *flex* no mercado e em detrimento de uma paridade etanol x gasolina favorável ao primeiro.

Gráfico 12 – Consumo brasileiro de etanol e gasolina, 2003/2013.



Fonte: ANP (2013).

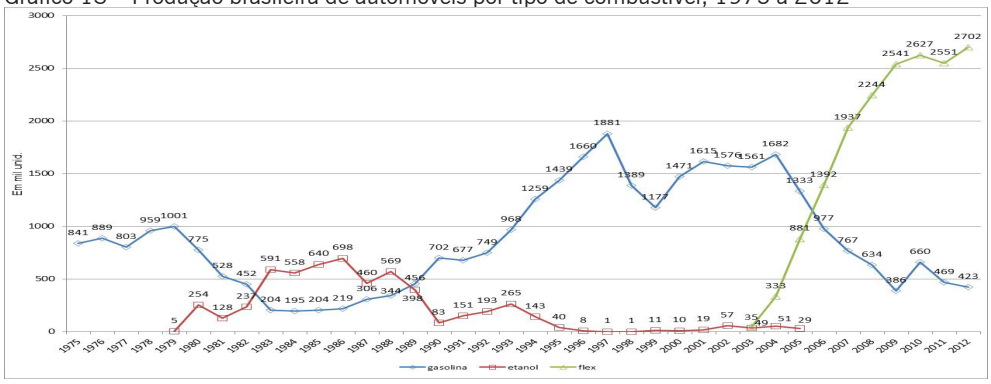
Tabela 5 – Paridade entre os preços da gasolina e etanol no Brasil, 2003/2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variação %
Gasolina C	2,07	2,08	2,34	2,55	2,51	2,50	2,51	2,57	2,73	2,74	2,85	37,7
E. Hidratado	1,35	1,21	1,39	1,63	1,45	1,45	1,49	1,67	2,00	1,97	1,97	46,2
Paridade	65,0	58,2	59,2	64,0	57,7	57,8	59,1	65,0	73,1	70,8	69,0	

Fonte: ANP (2013); AGRICULTURA (2014).

No tocante à paridade de preços etanol x gasolina, a Tabela 5 apresenta um histórico de preços destes produtos, do qual foi possível estimar a paridade média nacional. A gasolina apresenta certa estabilidade de preços atentando a proposta de mitigar possíveis reflexos inflacionários. Já o etanol hidratado, apresentava uma significativa margem em termos de paridade que lhe permitia concorrer com a gasolina na decisão do consumir no momento de abastecer seu veículo *flex*. Esta paridade foi favorável até em torno de 2010, sendo que a partir daí, a margem com a qual o etanol tangenciava a gasolina efetivamente parece se esvair. Retomando a visualização do gráfico 4.26 é possível perceber o efeito no consumo.

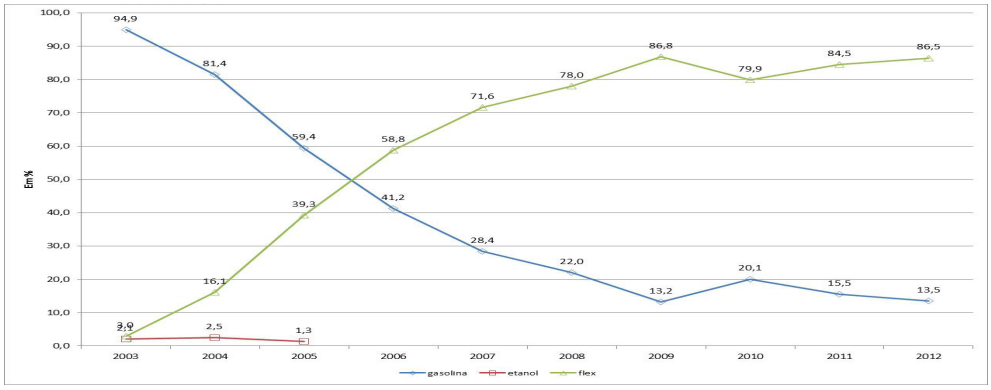
Gráfico 13 – Produção brasileira de automóveis por tipo de combustível, 1975 a 2012



Fonte: ANFAVEA (2013).

A partir de 2005 a produção do carro abastecido exclusivamente com etanol deixa de ser produzido. Em contrapartida, o carro *flex* domina a linha de montagem e passa representar em 2012, 86,5% da quantidade produzida. A evolução em quantidade e percentual pode ser observada nos Gráficos 13 e 14. Com base nos percentuais destes Gráficos, a indústria automotiva brasileira segue em ritmo crescente para substituir o carro a gasolina pelo veículo *flex* movido a etanol.

Gráfico 14 – Participação dos tipos de combustível no montante de veículos fabricados

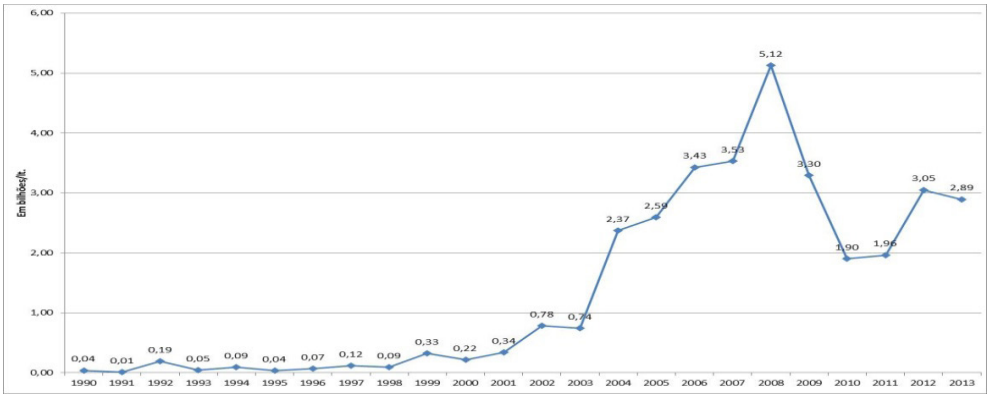


Fonte: ANFAVEA (2013).

Os volumes exportados pelo Brasil são apresentados no Gráfico 15. As exportações mundiais de etanol se concentram em torno do excedente brasileiro que é enviado para outras regiões do mundo. Praticamente, em quase todos os períodos analisados, as exportações brasileiras representaram mais de 50% do total registrado. A China também participa, mesmo que modestamente. As exportações estadunidenses, país

com a maior produção de etanol atualmente, apesar de não expressivas, concentram-se mais no etanol industrial e para bebidas

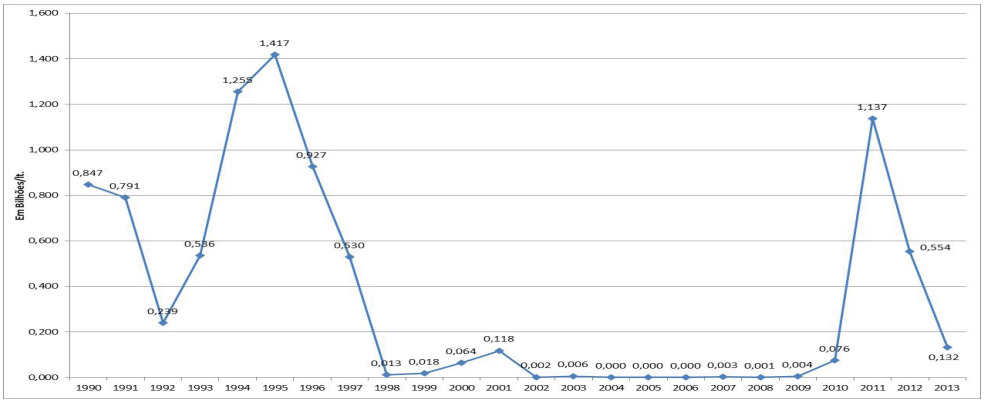
Gráfico 15 – Exportações brasileiras de etanol, 1990-2013.



Fonte: MAP (2013); ANP (2013); AGRICULTURA (2014)

As importações, apesar de serem volumes significativamente pequenos em determinados períodos, ocorreram conforme demonstra o Gráfico 15. As importações, especialmente, a partir de 2010, simbolizam mais movimentação de mercado por oportunidade comercial, do que efetivamente demandas a serem supridas. Empresas brasileiras que atendem aos critérios da EPA estadunidense e ter o reconhecimento de produzirem o biocombustível avançado, ao venderem seu etanol neste país, recebem valores maiores que se vender no mercado nacional. Por outro lado, para atender os volumes para o mercado nacional, importam o etanol de milho que tem preço menor.

Gráfico 16 - Importações brasileiras de etanol, 1990-2013.



Fonte: MAPA (2013); ANP (2013); AGRICULTURA (2014).

O histórico de preços recebidos pela indústria está descrito na Tabela 6. Observa-se que os preços médios adotados foram os de SP tendo em vista a indisponibilidade de preços médios nacionais nas bases de dados pesquisadas. Foi levada em consideração sua representatividade no setor que é em torno de 51% da produção nacional.
Ao se comparar a variação relativa de preços percebidos pela indústria com a variação dos preços pagos pelo consumidor pela gasolina e etanol, têm-se variações percentuais diferentes, conforme demonstrado, anteriormente, na Tabela 5. O preço na indústria teve elevação maior. Há de se considerar de que em período recente houve a desoneração tanto do etanol, quanto da gasolina, referentes às taxas e impostos: CIDE e ao PIS e COFINS.

Tabela 6 – Preços do etanol anidro e hidratado recebidos pela indústria, com base no estado de São Paulo, 2003/2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. %
E. ANIDRO	0,71	0,88	1,09	0,87	0,80	0,84	0,87	1,05	1,44	1,23	1,33	87,6
E. HIDRATADO	0,61	0,76	1,01	0,84	0,71	0,72	0,76	0,91	1,21	1,11	1,18	93,9

Fonte: CEPEA (2014); AGRICULTURA (2014)

Tabela 7 - Estimativa de participação do custo no preço de venda do etanol, 2003/04-2012/13.

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	Var. %
R$ CANA (ton.)	32,79	23,87	27,67	46,71	39,24	30,95	36,32	47,42	69,96	60,69	85,09
Custo Ind. (Ref. 65%)	50,45	36,72	42,57	71,86	60,37	47,62	55,88	72,95	107,63	93,37	85,09
Produtiv. lt./ton.	83,6	82,6	83,4	85,9	84,2	82,3	76,6	81,9	80,0	79,9	-4,50
Custo etanol R$/lt (C)	0,60	0,44	0,51	0,84	0,72	0,58	0,73	0,89	1,34	1,17	93,81
Preço venda R$/lt (P)	0,83	1,05	0,85	0,75	0,77	0,80	0,95	1,28	1,16	1,24	48,68
P – C	0,23	0,61	0,34	-0,09	0,05	0,22	0,22	0,39	-0,19	0,07	N/A
(P - C) * P (%)	27,5	57,8	40,2	-11,8	6,3	27,4	23,1	30,2	-16,4	5,5	N/A

Fonte: Elaborado pela autor a partir de CEPEA (2014); AGRICULTURA (2014)

A tabela 7 apresenta estimativa de custo frente ao preço médio do etanol pago à indústria. A metodologia do cálculo desenvolvido segue a adotada na Tabela 4 referente ao açúcar. A estimativa desenvolvida acima indica que a elevação dos custos foi mais acentuada do que a atualização dos preços de venda.
Cabe ainda observar que em termos de configuração da produção, as usinas no Brasil podem ser classificadas em três modalidades: (i) usinas de açúcar, com produção

exclusiva de açúcar; (ii) usinas de açúcar com destilaria anexas, o que permite produzir açúcar e etanol a partir das decisões de destinação da produção (mistas); e (iii) aquelas que produzem etanol exclusivamente, as denominadas destilarias autônomas (BNDES, 2008).

Entende-se por usina a estrutura produtiva que produz apenas açúcar. Para produzir etanol é necessário que a planta produtiva tenha aparato para a destilação alcoólica, que tem por finalidade "[...] a obtenção de um vinho com teores elevados de álcool correspondente a valores de 92,6 a 93,5% e maior que 99,3% em peso (ºINPM) para o hidratado e o anidro respectivamente" (ALMEIDA FELIPE, 2010). Das 389 unidades produtoras que constam no SAPCANA (MAPA, 2014), 2,8 % estão classificadas como usinas de açúcar (11), 30,1 % como destilarias de etanol (117), 64,3% constam como mistas, 2,8 %, ou seja, 11 unidades não apresentavam classificação no cadastro.

Em relação ao volume de unidades produtoras relacionadas na Tabela 8, que é 389, fazendo-se a razão da capacidade produtiva instalada para o Brasil estimada em 700 milhões de ton./ano, tem-se uma média próxima a 1,8 milhões de ton./ano. Este volume se posiciona na faixa inferior do porte médio (2 milhões ton./ano), estando implícito a indicação de prevalecer unidades de porte pequeno.

Um aspecto relevante Ao se analisar a distribuição regional das usinas diz respeito ao porte (capacidade instalada de moagem). Segundo dados empíricos obtidos junto aos entes pesquisados, atualmente, uma usina considerada pequena é a que tem capacidade para moer até 1 milhão de ton./ano de cana. Uma usina de porte médio se situam em torno de 2 milhões de ton./ano e uma usina considerada de grande porte processa na faixa de 4 milhões de toneladas ou mais.

Tabela 8 – Número de usinas por estado federativo do Basil, 2013.

Posição	UF	QUANT	%	ACUMULADO (%)
1	SP	167	42,9	42,9
2	MG	40	10,3	53,2
3	GO	37	9,5	62,7
4	PR	30	7,7	70,4
5	AL	23	5,9	76,3
6	MS	22	5,7	82,0
7	PE	18	4,6	86,6
8	MT	9	2,3	88,9
9	PB	8	2,1	91,0
10	BA	6	1,5	92,5
	Outras	29	7,5	100,0
	TOTAL	389	100,0	-

Fonte: MAPA (2014).

Tabela 9 – Descrição dos 10 maiores grupos produtores de açúcar e etanol no Brasil, 2013.

GRUPO	Nº USINAS	CAPACIDADE (Em milhões/ton.)	TIPO					
Copersucar	47	115	-	Açúcar	9	Etanol	38	Misto
Raízen	24	65	-	Açúcar	-	Etanol	24	Misto
LDC/Biosev	12	37,9	-	Açúcar	-	Etanol	12	Misto
Odebrecht	9	35	-	Açúcar	5	Etanol	4	Misto
Bunge	8	21	-	Açúcar	1	Etanol	7	Misto
Tereos	7	20	-	Açúcar	-	Etanol	7	Misto
Grupo Noble	4	17	-	Açúcar	-	Etanol	4	Misto
São Martinho	3	15	-	Açúcar	1	Etanol	2	Misto
Shree Renuka	4	13,6	-	Açúcar	-	Etanol	4	Misto
Grupo Adecoagro	3	11,2	-	Açúcar	1	Etanol	2	Misto
TOTAL	121	350,7	-	Açúcar	17	Etanol	104	Misto

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MAPA (2013); UNICA (2013); UDOP (2013); sites institucionais;

O setor apresenta tendência de concentração no que tange ao controle dos investimentos. Cerca de 50% da capacidade produtiva é controlada pelos 10 maiores grupos do setor. A tabela 9 sintetiza com os dados esta observação. A Copersucar é um ente que atua como operador logístico e comercial das usinas, não constituindo um grupo econômico como os demais. Contudo, sua forma associativa posiciona este grupo de usinas como um dos maiores *players* internacionais do setor. São 121 unidades produtivas, 31,1% das 389 usinas que constam no cadastro do SapCana/Mapa, contudo, detêm em torno de 50% da capacidade produtiva atualmente instalada no país, que é estimada em 700 milhões de toneladas.

Destas usinas, 14% estão estruturadas para produzir apenas etanol, sendo que a maioria das plantas acima relacionadas é da modalidade mista, ou seja, pode produzir tanto açúcar, como etanol, ou ambos. Observa-se que no início de 2014 foi expedida lista com aprovação de cadastro frente ao *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS) da Califórnia e das 113 unidades brasileiras cadastradas, 29 encontram-se aprovadas. Estas fazem parte do grupo de usinas da Copersucar e da Raízen (SCHARR, 2014a; 2014b).

Neste período observa-se também a intensificação dos investimentos diretos externos (IDE) no setor sucroenergético. Nos anos 2006 e 2008, 18 empresas estrangeiras entraram no setor, especialmente as estadunidenses (9) e asiáticas (4), com destaque para as japonesas (3). Entre 2009 e 2011 o número de ingressantes internacionais no setor foi de apenas 4 (quatro), sendo 2 européias, 1 indiana e 1 argentina. Em 2011 a capacidade de moagem de empresas controladas por capital estrangeiro no Brasil representou 32% (trinta e dois por cento). Destaca-se também, casos de maior evidência em termos de formação de *joint venture,* como entre as empresas Cosan S/A e a Shell, a parceria estratégica entre Petrobrás e Tereos Internacional e a aquisição da Brenco pela ETH Bioenergia com combinação de ativos.

6. CONCLUSÃO

O setor sucroenergético nacional é uma importante atividade agroindustrial, que envolve basicamente, a produção de cana-de-açúcar, açúcar e etanol. Há a energia elétrica decorrente da cogeração, e que se vale da queima do bagaço, além de outros subprodutos que podem ser obtidos desta cadeia, como o etanol celulósico, bioplásticos, biodiesel de etanol, entre outros. Este setor vem apresentando números significativos dentro do contexto econômico e produtivo nacional, contribuindo na geração de renda, criação de emprego e dividas para o balanço de pagamentos.

O Brasil é atualmente, o maior produtor mundial de cana de açúcar representando, em 2012, 33,7% do total produzido. A cana moída no Brasil apresentou crescimento significativo nos últimos anos, sendo que na safra de 2012/13, a moagem alcançou 589 milhões de toneladas, expressando crescimento acima de 700% em relação à safra de 1975/76, período em que o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi lançado e cuja produção alcançou 68 milhões de toneladas. O país produz cana em 23 das suas 27 unidades federativas. A produtividade registrada na última safra foi de 85 ton./ha, simbolizando aumento em torno de 80% de produtividade, em relação ao ano de 1975, quando era de 47 ton/ha.

O açúcar, derivado da cana de açúcar, é um produto de fundamental importância para o Brasil, tendo em vista a posição de maior exportador, notadamente a partir de 2009, quando alcançou 50% de participação nas exportações mundiais. A exportação deste produto em volume representa praticamente quatro vezes o volume exportado do segundo maior exportador, a Tailândia. O país exportou na safra 2003/2004, 12,9 milhões/ton e alcançou em 2012/2013, 24,3 milhões/ton. Enquanto, a Tailândia apresentou os seguintes números: 4,9 milhões/ton e 7,0 milhões/ton, respectivamente. A produção nacional de açúcar apresenta um significativo histórico de evolução. Se comparada a produção da safra 2012/2013 com a da data de início da série analisada, 1989/1990, tem-se um crescimento da ordem de mais de 400%. Neste quadro, observa que o consumo mundial se manteve em crescimento e o Brasil tem buscado aproveitar as oportunidades que o mesmo tem gerado. Em 1989/1990 a produção era de 7,2 milhões/ton e saltou em 2012/2013 para 38,4 milhões/ton.

No que tange à matéria-prima para a produção do etanol se observa é a vantagem significativa do deste a partir da cana-de-açúcar. Além das vantagens energéticas que o etanol de cana contempla, no Brasil, existem vantagens locacionais que potencializam as possibilidades em torno deste biocombustível. O país conta com posicionamento geográfico favorável à cultura da cana; dispõe de área cultivável que permite a expansão da produção; tem condições de alcançar ganhos de produtividade que assegurem sua vantagem em custo; detém *status* de combustível avançado devido ao seu balanço energético mais favorável; e, ao final dos anos 2000, despontou como uma oportunidade de investimento, sobretudo para o procedente do exterior. O Brasil ocupa a segunda posição no ranking de produção de etanol, atrás somente dos Estados Unidos, que utiliza milho como matéria-prima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS – ABIMAQ. Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos. Solução técnica – Etanol. Disponível em: <http://www.datamaq.org.br/sebrae/ArticlePdfView.aspx?path=c:\Inetpub\wwwroot\sebrae\pdfarticle\dcabc09b-

2433-de11-a973-0003ffd062a1.pdf>. Acesso em: 09 Jan. 2014.
• AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis – 2013. Rio de Janeiro: ANP, 2013.
• ALMEIDA FELIPE, M. G. Produção de etanol – aspectos a serem considerados. In. Bioetanol de cana-de-açúcar: P&D para produtividade e sustentabilidade. Coord. Luis Augusto Barbosa Cortez, São Paulo: Blucher, 2010.
• BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES, 2008. Bioetanol de cana-de-açúcar : energia para o desenvolvimento sustentável. Org. BNDES e CGEE. Rio de Janeiro: BNDES, 2008. Disponível em: <www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=5126>. Acesso em 14 Dez. 2008.
• BRASIL – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTESCIMENTO - MAPA. Sugarcane: bioenergy, sugar and etanol: technology and prospects. Coordenação técnica: Fernando Santos, Aluízio Borém, Celso Caldas. Brasília: MAPA/ ACS – UFV/DEA, 2012.
• BUSANELO, E. C. Um estudo sobre as condições competitivas do setorsucroenergético brasileiro a partir dos pressupostos da competitividade sistêmica. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Programa de Pós-Graduação em Administração, 2013, 538 p.
• DI GIULIO, G. Motor bicombustível ganha cada vez mais consumidores. Inovação, Uniemp, v.2, n.1, Campinas, jan./mar. 2006. Disponível em: <http:// inovacao.scielo.br/pdf/inov/v2n1/a22v2n1.pdf>. Acesso em: 10 Jan. 2014.
• FAPRI, 2014. FAPRI-ISU 2011 World Agricultural Outlook Database. Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI). Disponível em: <http://www.fapri. iastate.edu/tools/outlook.aspx>. Acesso em: 08 Jan. 2014.
• FAVA NEVES, M. Os Benefícios dos Greenfields no Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil. (Slydes/vídeo do painel). Ethanol Summit 2013. São Paulo: UNICA, 2013.
• FAVA NEVES, M.; CONEJERO, M. A. Estratégia para a cana no Brasil – um negócio classe mundial. São Paulo: Atlas, 2010.
• LIMA, P. C. R. Os carros flex fuel no Brasil. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados. Brasília: BD, 2009.
• NIKO, D.; VALENTE, M. S.; MILANEZ, A. Y.; TANAKA, A. K. R.; RODRIGUES, A. V. P. A evolução das tecnologias agrícolas do setor sucroenergético: estagnação passageira ou crise estrutural? Bioenergia, BNDES Setorial, n. 37, p. 399-442, 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/ Ga
• lerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3710.pdf>. Acesso em: 09 Nov. 2013.
• REDETEC. Flex fuel. Disponível em <http://www.redetec.org.br/inventabrasil/ flexfuel.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2014.
• ROSSETTO, R.; DIAS, F. L. F; VITTI, A. C.; CANTARELLA, H. Manutenção da fertilidade e recuperação dos solos na cultura da cana-de-açúcar. In. Bioetanol de cana-de-açúcar: P&D para produtividade e sustentabilidade. Coord. Luis Augusto Barbosa Cortez, São Paulo: Blucher, 2010.
• SANTOS, G. A. G.; DINIZ, J. E.; BARBOSA, E. K. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 151-179, 2004.

A malacocultura na localidade de Enseada do Brito, Santa Catarina, Brasil – diagnóstico e o papel desempenhado na atividade por instituições de apoio e regulação

Carvalho Júnior, Luiz Carlos
Silveira, Camila Aparecida

PALABRAS CLAVE
· Malacocultura
· Arranjo Produtivo Local
· Cultivo De Moluscos

Resumen / O objetivo do presente trabalho é identificar as características produtivas, sociais e econômicas da atividade da malacocultura no distrito de Enseada do Brito no município de Palhoça e o papel desempenhado por instituições de apoio e regulação da atividade atuantes na localidade. Para atender os objetivos foi aplicado questionário em uma amostra de vinte produtores e foi feita entrevista com técnicos das instituições de apoio e regulação e coletadas informações sobre estas nos seus sites e em trabalhos sobre o tema. Os resultados mostram que os produtores possuem idade média elevada, baixa escolaridade, que as principais atividades exercidas anteriormente eram a pesca e a agricultura; que a malacocultura gera a totalidade da renda para a maioria deles; que muitos já participaram de cursos sobre a atividade; que o contato com outros produtores é importante fonte de novos conhecimentos; que atuam na atividade há mais de quinze anos; que suas áreas de cultivo são extensas; que a maioria deles não possui equipamentos que poderiam reduzir o esforço físico realizado na atividade e que poderiam aumentar a produtividade do trabalho; que os produtos são vendidos para intermediários, empresas de pescados ou na própria residência; que os recursos utilizados na atividade são próprios; e que a maioria não conhece seus custos de produção e seguem os preços estabelecidos no mercado. Constatou-se a atuação na localidade de instituições que prestam assistência técnica, vendem sementes e regulam a execução da atividade.

CARVALHO JÚNIOR, LUIZ CARLOS
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil
E - mail: luiz.carvalho@ufsc.br

SILVEIRA, CAMILA APARECIDA
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

1 – Introdução

Durante um longo período, a exploração dos mares e oceanos pelo homem, para fins alimentares, se deu de forma extrativista e através da pesca artesanal. Entretanto, devido às mudanças ocorridas nos âmbitos econômico e social, a obtenção desses recursos alimentares nos mares e oceanos foi se tornando uma atividade de caráter industrial. As tônicas desta dinâmica de produção são: o aumento da produtividade e a produção em larga escala (MONTIBELLER FILHO, 2002).

A utilização indiscriminada da pesca industrial tem contribuído para um quadro de redução da produção pesqueira artesanal. De acordo com Paulilo (2002), há em Santa Catarina, uma evidente predisposição à ampliação da primeira em detrimento da segunda. Dados da produção pesqueira catarinense, fornecidos pelo IBAMA (2008) corroboram com esta tendência, pois no ano de 2006, em uma produção de 127.745 toneladas (t) de pescado, apenas 8% resultou da frota artesanal, enquanto 92% resultaram da industrial. De tal modo, fica evidente a grande disparidade - quanto às quantidades produzidas - entre as duas modalidades de pesca.

Teixeira e Teixeira (1986 apud ROSA, 1997), observam que ocorreu uma queda substancial da captura de pescados e uma diminuição dos estoques destes ao longo dos anos. Os fatores principais elencados pelos autores são: o grande esforço de pesca; a competição do sistema artesanal com a pesca industrial; a urbanização das praias; a especulação imobiliária e a depredação dos ecossistemas.

Diante do exposto, visto que o litoral do estado de Santa Catarina é bastante marcado pela pesca, o cerco de situações difíceis que se criou em volta do pescador artesanal ao exercício de sua profissão, fez com que inúmeras famílias se desviassem de suas raízes. Com o declínio dos pescados, assim como a redução dos estoques, novas alternativas de produção e renda se fizeram necessárias. Deste modo, fica notório, então, que a maricultura surgiu no estado com o objetivo de superar esse problema (ROSA, 1997).

A maricultura é uma criação humana, que compreende à atividade de produzir nos mares seres aquáticos por caminhos diferentes dos da natureza, ou seja, trata-se de uma produção artificial, já que não se dá de forma espontânea, mas sim induzida e controlada pela ação do homem. As espécies mais comuns são os peixes (piscicultura), mexilhões (mitilicultura), ostras (ostreicultura) e camarões (carcinicultura) (MONTIBELLER FILHO, 2002).

Assim, a malacocultura pode ser entendida como a produção de moluscos como ostras, mexilhões e vieiras, sendo que, no caso específico desta pesquisa enfoca-se apenas o cultivo de ostras e mexilhões (MPA, 2013). O cultivo de ostras e mexilhões representa a maior parcela da produção da maricultura brasileira, sendo os principais estados produtores: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Santa Catarina. Este último estado se destaca como líder nacional na execução dessa atividade, devido à geografia favorável e qualidade da água compatível, além de uma vocação natural para produção comercial de moluscos bivalves (duas conchas envolventes) (CUSTÓDIO, 2005).

No estado de Santa Catarina, entre os principais municípios produtores de mexilhões e ostras estão: Balneário Camboriú, Bombinhas, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Penha, Porto Belo, São Francisco do Sul e São José.

Em 2012, a produção total de moluscos comercializados por este estado foi de 23.495t. Dentre os municípios produtores de moluscos no estado, Palhoça é uma das referências na produção. Neste mesmo ano, a produção total de mexilhões e ostras comercializados pelo estado foi respectivamente de 21.027t e 2.468t, sendo que na produção da primeira o município contribuiu com uma produção de 13.753t, e na produção da segunda com 202t. (SANTOS et al., 2013).

Dentro do município de Palhoça, a comunidade com maior representatividade na produção é o distrito da Enseada do Brito. Segundo Rosa (1997) esta foi a primeira comunidade a participar da mitilicultura em Santa Catarina. Inicialmente apenas alguns pescadores demonstraram interesse quanto ao cultivo de mexilhões nessa comunidade, mas ao longo do tempo, a participação destes precursores parece ter criado interesse sobre os demais pescadores para adoção do cultivo de moluscos (MAGALHÃES, 1987 apud ARANA, 2000).

O objetivo deste trabalho é identificar as características produtivas, sociais e econômicas da malacocultura no distrito de Enseada do Brito no município de Palhoça, o que envolve traçar o perfil do produtor; descrever as características das unidades de cultivo; e Identificar formas de gestão das unidades de cultivo utilizadas pelos produtores. Outro objetivo do trabalho é identificar as instituições que apoiam e as que regulam a atividade no município e descrever o papel exercido pelas mesmas.

Para atender tais objetivos foi aplicado questionário a uma amostra de 20 produtores do município no período de setembro a outubro de 2013. A fim de definir o papel das instituições ligadas à atividade, foram feitas entrevistas com técnicos das mesmas e levantadas informações nos sites de tais instituições, além de terem sido consultados trabalhos existentes sobre o tema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Redes

O conceito de rede vem tomando relevância devido à dinâmica econômica atual, decorrente da intensificação da concorrência, ocasionando diversas formas de competição, cooperação e alianças estratégicas, como também das novas tecnologias da informação e comunicação (PEREIRA, 2007).

Rede é conceituada de modo sucinto por Castells (2010, p. 566), como sendo “um conjunto de nós interconectados”. Esta atua através de um processo de desconcentração de poder, ao invés de concentra-lo em apenas uns ou alguns poucos pontos, como era praticado nos tradicionais tipos de organização social. Assim, rede pode ser entendida como:

[...] um processo de organização social tremendamente apto a responder às exigências de flexibilidade, descentralização e democracia do mundo contemporâneo, permitindo, por princípio e na sua base, o exercício da autodeterminação e da autonomia. Nesse sentido, [...] rede não é só o desenho, a estrutura, pelo qual se dão as relações, mas um modo como elas se realizam (MARTINHO, 2013, p.1).

Isto é, trata-se de uma articulação, que através de ligações, trocam serviços, informações, conhecimentos e aprendizado entre si, de modo que, o fortalecimento da estrutura se dá mediante a cooperação e a coordenação (PEREIRA, 2007).

Conforme Britto (2013), as redes possuem como principal característica, a criação e circulação de conhecimentos em seu interior, dando origem a um processo de "aprendizado coletivo". Assim, o autor caracteriza três tipos distintos de redes de firmas, são elas: a) redes tradicionais e a ênfase no aprendizado coletivo informal; b) redes estruturadas e a ênfase na diversidade dos mecanismos de aprendizado; e c) redes de desenvolvimento tecnológico e a ênfase em mecanismos formais de aprendizado. E para cada uma delas, identificou as principais características dos processos de aprendizado, como pode ser observado no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Síntese das características dos processos de aprendizagem em redes de firmas

Tipo de rede de firmas	Características
Redes tradicionais e a ênfase no aprendizado coletivo informal	Estão associadas a produtos de pouca complexidade, que são produzidos em escala reduzida, a partir de uma base de conhecimento simples. Essas redes envolvem intercâmbio não sistemático de informações.
Redes estruturadas e a ênfase na diversidade dos mecanismos de aprendizado	Compreendem empresas que interagem entre si no interior de cadeias produtivas complexas. Estão incluídos nestas redes, as grandes firmas montadoras e fornecedores de subsistência e componentes, o processo de produção envolve uma hierarquia complexa de componentes. Devido à complexidade dos produtos gerados, o intercâmbio de informações entre os agentes é intenso, o que favorece o aprofundamento de diversos mecanismos de aprendizado.
Redes de desenvolvimento tecnológico e a ênfase em mecanismos formais de aprendizado	Que são estruturadas no sentido de viabilizar a geração e aplicação produtiva de tecnologias no estágio inicial de seu ciclo de vida. Destacam-se nesse sentido, as atividades relacionadas a empresas de base tecnológica.

Fonte: Elaboração com base em Britto (2001, p. 11 apud PEREIRA, 2007, p. 123)

Percebe-se assim, que "as redes revelam uma nova forma de organização do espaço econômico, uma complexa relação na qual o sistema econômico é visto como uma soma de diferentes sistemas" (CONTI, 2000 apud PEREIRA, 2007, p. 125). Portanto, as redes devem ser tratadas com maior atenção, visto que esta

contribui diretamente na geração de empregos, no desenvolvimento econômico local e na distribuição de renda.

2.2. Capital Social

O capital social aparece como artifício importante para o desenvolvimento econômico depois do trabalho de Robert Putnam, para o qual, este seria um elemento essencial à construção do desenvolvimento. O capital social diz respeito aos aspectos da estrutura social de uma comunidade ou região, suas relações formais e informais, a cooperação, assim como a presença de normas e valores que facilitem a coordenação entre indivíduos, empresas, instituições e governos (PEREIRA, 2007).

Segundo Wolfe (2002 apud PEREIRA, 2007), a existência de capital social se dá mediante a associação e extensão deste pelos indivíduos, aos interesses da comunidade, compartilhando normas e valores, permitindo a ampliação dos interesses da comunidade e a subordinação dos interesses individuais. Para o autor:

[...] o uso do termo capital indica que envolve ativos, ativos esses relacionados à posse (propriedade pessoal) ou a capacidade de possuir habilidades ou recursos disponíveis para o desenvolvimento de atividades, enquanto o termo social implica que um bem ou recurso é alcançado através do envolvimento com a comunidade (PEREIRA, 2007, p. 103).

A construção do significado de capital social expõe dificuldades de consenso, pois seu conceito é alterado conforme o objetivo dos próprios pesquisadores, no entanto, o sentido, é semelhante. No quadro abaixo, serão tratados de forma simplificada, alguns conceitos sobre capital social e os autores responsáveis.

Quadro 2 – Autores e definições sobre capital social

Autores	Definição
Narayan	Capital social (...) são as normas e as relações sociais embebidas na estrutura social da sociedade que possibilita às pessoas coordenar ações e atingir metas desejadas.
Putnam	O capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.
Woolock e Narayan	(...) capital social refere-se a normas e redes que possibilitam as pessoas agirem coletivamente.
Fukuyama	O capital social consiste de normas ou valores compartilhados entre um grupo de pessoas que promove cooperação e confiança entre eles.
Bagnasco	O capital social é uma trama de relações construídas ao longo do tempo baseadas numa cultura cooperativa, na confiança mútua e em formas de organização social às quais novos rumos podem ser dados. A família, as associações e as redes comunitárias são, nesse sentido, vistas como recursos para o desenvolvimento.
Banco Mundial	Capital social se refere a instituições, relacionamentos, redes e normas que forma a qualidade e quantidade das interações sociais da sociedade.

Fonte: Pereira (2007, p. 104)

Mediante análise do quadro 2, pode-se perceber que as definições sobre capital social se apresentam de forma comum, em termos de redes, normas e valores, e a forma como estes permitem agentes e instituições serem mais efetivos em alcançar objetivos comuns.

2.3. Aprendizagem

O conceito de aprendizagem na literatura econômica "está associado a um processo cumulativo, através do qual as firmas ampliam seus conhecimentos, aperfeiçoam seus procedimentos de busca e refinam suas habilidades em desenvolver, produzir e comercializar bens e serviços". Dentre os impactos desse processo, destacam-se o aumento da eficiência produtiva, o maior dinamismo da inovação, bem como, uma maior capacidade de coordenar suas decisões (ALBAGLI; BRITO, 2003, p. 7).

Deste modo, a aprendizagem pode ser entendida como um processo contínuo e cumulativo que envolve a obtenção e a construção de diferentes tipos de conhecimentos, competências e habilidades, ou seja, é uma associação de experiência e reflexão, e está ligada a processos e tarefas cotidianas e envolve componentes formais e/ou informais (COSTA; FERREIRA, 2000; ALBAGLI; BRITO, 2003).

Dentre as várias formas de aprendizado, Albagli e Brito (2003), destacam as formas de aprendizado a partir de fontes internas e externas a empresa. As fontes internas incluem o aprendizado: 1) com experiência própria, ligado às práticas diárias, no processo de produção (*learning-by-doing*); 2) através da comercialização e uso de bens e serviços (*learn-by-using*); e 3) e na busca de novas soluções técnicas nas unidades de pesquisa e desenvolvimento ou em instâncias menos formais (*learn-by-searching*). E as fontes externas à empresa incluem a interação com fornecedores, concorrentes, clientes, instituições públicas, institutos de pesquisas, entre outros (*learn-by-interacting* and *cooperating*), e também o aprendizado por imitação, gerado da reprodução de inovações introduzidas por outros (*learn-by imitating*).

Para Cassiolato e Szapiro (2002, p. 22 apud CUSTÓDIO, 2005 p. 31) "O aprendizado é a fonte principal da mudança, ocorrendo através de diferentes processos e é a base de acumulação das competências das firmas. Tais competências, por sua vez, são extremamente heterogêneas entre as diferentes firmas, inclusive dentro do mesmo setor".

3 – DIAGNÓSTICO DA MALACOCULTURA no distrito de enseada de briTo

Este capítulo tem por objetivo efetuar a apresentação dos dados coletados na pesquisa de campo e analisar os resultados obtidos, a fim de possibilitar o entendimento dos elementos constitutivos e as características da aglomeração produtiva de ostras e mexilhões no distrito de Enseada do Brito.

3.1. Caracterização dos Produtores

Verificou-se que 65% dos entrevistados tem idade superior a 51 anos. Confrontando com o Censo Demográfico 2010, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira possui uma idade média de 32,1 anos de

idade (a idade média é de 31,3 anos para os homens e 32,9 anos para as mulheres), percebe-se que a faixa etária dos produtores do arranjo é elevada, sendo a média de idade de 51,3 anos (máxima de 70 anos e mínima de 28 anos). Tal fato demonstra o desinteresse dos mais jovens pela atividade. Os produtores estão atuando na atividade em média há 17,2 anos.

A atividade de malacocultura apesar de ser trabalhosa e braçal, pode ser praticada por qualquer pessoa, mesmo que esta não tenha os conhecimentos adequados, devido ao fato de a mesma não exigir nível educacional elevado, podendo ser repassada de um produtor a outro. Entretanto, a baixa escolaridade por parte dos produtores resulta em baixos níveis de incorporação de inovações na atividade, sendo que quando estas ocorrem, tendem a ser de maneira mais simples, ou incremental. Deste modo, buscou-se verificar o grau de instrução dos produtores. Foi observado que os produtores estudados apresentaram baixo grau de instrução, sendo que 45% deles possuem ensino fundamental incompleto, 15% terminaram o ensino fundamental, 10% não completaram o ensino médio, 25% concluíram o ensino médio e 5% são analfabetos. Destacando-se ainda que na amostra pesquisada não houve nenhum caso de produtor com ensino superior.

No que se refere à atividade dos produtores antes de iniciar o cultivo, constatou-se que 30% dos entrevistados advieram da atividade pesqueira, visto que o cultivo de moluscos marinhos surgiu na região como alternativa para compensar o declínio da pesca artesanal. Os bons resultados obtidos na atividade serviram como incentivo para a adesão por parte de outros produtores que não tinham ligação com a atividade pesqueira. Assim sendo, verificou-se que 15% eram anteriormente agricultores, 15% não tinham nenhuma outra profissão anterior a de cultivo e os 40% restantes se enquadram em outras atividades, tais como comerciante, do lar, maquinista e mergulhador.

Quanto a outras fontes de renda, verificou-se que 55% dos entrevistados declararam depender exclusivamente da produção de moluscos para sobreviver. Observou-se também, que 40% dos respondentes alegaram ter a pesca como segunda fonte de renda, e isto se deve, principalmente, ao fato de uma parcela dos produtores, já citado acima, terem advindo da atividade pesqueira, mantendo-se ativo na atividade, e também, porque a atividade de malacocultura é realizada no mar, mantendo certa ligação entre as duas práticas. Quanto aos 5% remanescentes, estes tem a atividade de pedreiro como atividade a complementar de renda. Desta forma, pode-se verificar que, com o passar dos anos, esta atividade que foi proposta inicialmente como uma opção para a complementação da renda das comunidades pesqueiras, tornou-se a principal fonte de rendimentos para a maioria dos produtores.

No tocante ao número de componentes familiares que dependem da atividade para sobreviver, verificou-se que 40% das famílias são compostas de até dois elementos, 50% compõem-se de três a quatro pessoas e 10% compreendem de 5 a 6 elementos.

A respeito da participação dos entrevistados em cursos antes de iniciar as atividades de cultivo, pode-se considerar a mesma como sendo baixa, haja visto que

apenas 20% dos entrevistados (quatro produtores), participaram de algum curso ligado à maricultura. Os cursos foram oferecidos principalmente pela EPAGRI, UFSC e Associação de Maricultores. Os 80% que alegaram não terem participado de nenhum curso antes da iniciação do cultivo, afirmaram ter aprendido informalmente, através do convívio com outros maricultores da localidade. Assim sendo, constatou-se que a proximidade geográfica entre os agentes participantes da atividade foi extremamente importante para a implantação e consequente difusão do conhecimento, visto que, foi por meio da interação entre estes, que grande parte dos produtores adquiriu a base de conhecimento necessária.

Quanto à participação dos produtores em cursos depois de iniciar a atividade, a situação se inverte. Verificou-se que 65% dos produtores manifestaram interesse em frequentar cursos, motivados principalmente pela busca de conhecimento no que diz respeito a melhores técnicas de cultivo e manejo. Estes cursos foram oferecidos principalmente pela, EPAGRI, UFSC, Federação das Associações de Maricultura do Estado de Santa Catarina (FAMASC), PMP e Associação de Maricultores. Os produtores que não mostraram interesse pelos cursos após o inicio do cultivo totalizaram 35% (sete entrevistados), os quais alegaram falta de interesse quanto aos conteúdos ministrados, além de considerarem o conhecimento adquirido mediante a interação com outros produtores o suficiente para prosseguir com a atividade.

Considerando apenas os respondentes que afirmaram ter participado de cursos antes ou depois da instalação da unidade de cultivo, constatou-se que 86% dos respondentes consideraram os cursos como sendo bons ou ótimos, sinalizando que estes consideraram os cursos como sendo úteis à realização da atividade. Os que consideraram os cursos como sendo razoáveis ou ruins somaram 14% da amostra.

Outro ponto objetivado pela pesquisa diz respeito à profissão dos pais dos produtores, com o intuito de verificar se houve a transferência da profissão entre gerações. Como já destacado neste trabalho, a profissão de maricultor na região é relativamente nova, sendo executada a partir de 1989. Deste modo, não houve a ocorrência de nenhum caso de transferência de profissão de pais para filhos. De qualquer forma, é importante destacar que a profissão paterna com maior representatividade é a de pescador, correspondendo a 30% da amostra, e a profissão materna com o maior destaque é a do lar (85% da amostra).

Buscou-se também verificar se houve a transferência de conhecimento de um produtor a outro. Foi constatado que uma parcela expressiva da amostra (70%) afirmou ter aprendido técnicas de cultivo e manejo principalmente com os produtores pioneiros da região, tendo aprendido basicamente: como instalar o cultivo, como utilizar coletores artificiais, como manusear equipamentos, noção de espaço, como manter a qualidade dos produtos, entre outras coisas. Somente 30% (seis produtores), afirmaram não terem aprendido algo com outros maricultores, entre esses enquadram-se, sobretudo, os produtores pioneiros da localidade e os produtores que participaram de cursos antes da instalação da unidade de cultivo. Observou-se também, que a proximidade geográfica entre os produtores, possibilita um contato frequente entre eles, seja a beira-

mar ou em locais frequentados em comum, possibilitando assim, uma maior interação entre eles, acarretando, em uma maior transferência de conhecimento.

3.2. Características das Unidades Produtivas

De acordo com o produtor Neri Manoel Pereira (66 anos de idade), um dos primeiros maricultores da localidade, a implantação do cultivo de mexilhão na localidade de Enseada do Brito se deu em 1989, por meio de um convênio estabelecido entre a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI). Estas instituições instruíram os produtores tanto na instalação do cultivo quanto no manejo do produto. A introdução da produção de ostras na localidade se deu dois anos depois.

As unidades de cultivo cujos proprietários foram entrevistados possuem uma média de tempo na atividade superior a 15 anos, o que indica que os malacocultores iniciaram suas atividades predominantemente na década de 1990. Houve um pico da instalação das unidades de cultivo no período que compreende os anos 1990 a 1992. Não foram constatadas instalações de novas áreas de cultivo após o ano de 2004. Isto se deve ao fato de a malacacocultura ter se desenvolvido de forma desordenada, pois no inicio da atividade não existiam instrumentos legais que orientassem a ocupação e exploração das águas de domínio da União. O processo que deu condições legais e definições à maricultura teve seu início com o primeiro ato normativo publicado em 2003 (Decreto Presidencial n° 4.895 de 25 de novembro de 2003), que acarretou nos processos licitatórios das áreas aquícolas para fins de cultivo marinho (NOVAES et al., 2011b).

3.2.1 Espécies Cultivadas e Formas de Obtenção de Sementes

As espécies cultivadas na localidade, constituem-se em dois tipos de moluscos marinhos bivalves, uma espécie não nativa, a ostra Crassostrea gigas e uma espécie nativa, o mexilhão Perna perna.

Foi observado que 90% dos malacocultores optaram por cultivar exclusivamente mexilhão e os 10 % restantes subdividiram-se em: cultivar somente ostra (5%) e cultivar mexilhão e ostra concomitantemente (5%). Esta discrepância se deve ao fato de o cultivo de mexilhão ser relativamente mais simples em relação ao de ostra, dado que esta última exige maior especialização da mão de obra, além de os custos de produção serem maiores.

Outro aspecto diz respeito à obtenção das sementes, pois enquanto no cultivo de ostras elas são adquiridas mediante compra junto ao Laboratório de Moluscos Marihos (LMM,) e as dos mexilhões podem ser obtidas através de coletores artificiais no próprio cultivo.

As sementes, tanto de ostras como de mexilhões, podem ser obtidas mediante: raspagem de costões (apenas mexilhão), coletores artificiais, produção em laboratório e por meio do processo de assentamento remoto de larvas. Este último “consiste na

transferência de larvas olhadas (larvas prontas para se transformarem em sementes) para estruturas mantidas no mar, a fim de promover seu assentamento e consequente metamorfose para o estágio de pré-semente" (UFSC, 2013c).

Devido ao fato de a coleta de sementes nos costões gerar constantes conflitos entre órgãos ambientais e malacocultores, observou-se a abolição desta prática de obtenção de sementes na região. Atualmente 100% dos produtores de mexilhões afirmaram obter as sementes por meio de coletores artificiais. A obtenção de sementes de ostras se dá através da produção em laboratório, devido à inexistência de estoques naturais da ostra do Pacífico. Deste modo, o produtor a adquire mediante compra junto ao LMM. Quanto ao processo de assentamento remoto, apenas um produtor dentre os vinte entrevistados afirmou conhecer esta técnica de obtenção de sementes, entretanto o mesmo não a utiliza.

3.2.2. As Unidades Produtivas

Conforme Custódio (2005), uma unidade produtiva caracteriza-se, geralmente, pela existência de uma área de cultivo delimitada no mar, também conhecida como fazenda marinha, de um local para armazenamento dos moluscos, onde é feito o processo de limpeza e classificação dos mesmos, e de equipamentos, tais como barcos e balsas para que possa fazer a manutenção e locomoção do produto.

Constatou-se que 55% dos produtores do arranjo não dispõem de local para armazenar e fazer manejo do produto. Isto posto, fica nítida a necessidade destes realizarem a venda imediatamente após a retirada do mar.

Quanto à utilização de equipamentos na realização das tarefas, verificou-se que todos os produtores possuem barco, sendo que 70% dos vinte respondentes afirmaram dispor de barco sem guincho e 35% alegaram ter barco com guincho, equipamentos estes indispensáveis aos produtores. Entretanto, a baixa utilização de equipamentos, tal qual o barco com guincho por grande parte dos produtores selecionados, nos mostra que a realização da atividade na região ainda exige um grande esforço físico por parte dos produtores. Apenas uma pequena parcela dos entrevistados possuem balsa (5%) e bomba (5%).

Com relação ao tamanho das áreas de cultivo, verificou-se que as áreas são bastante extensas, com dimensão entre 300m^2 a 20.000m^2, com maior concentração nas áreas de 7.501m^2 a 15.000m^2, correspondendo a 45% da amostra, 30% correspondem a 1.001m^2 a 7.000m^2, 20% estão compreendidas entre 15.001m^2 a 20.000m^2, e uma pequena parcela de 5% possui uma área entre 300m^2 a 1.000m^2.

3.2.3 Sistemas de Cultivos Empregados

No que diz respeito ao sistema de cultivo utilizado, constatou-se a utilização de três tipos de sistemas de cultivo: long-line, suspenso-fixo e sistema de cultivo contínuo.

O sistema de cultivo predominante é o com estruturas do tipo long-line, correspondendo a 68% dos entrevistados. Estas se caracterizam por serem:

[...] estruturas [...] fixadas por meio de poitas ou estacas fincadas no fundo do mar, medindo em média 100m cada espinhel, dispostos paralelamente a uma distância de 10m entre si.
Os flutuadores utilizados para a sustentação das cordas de mexilhões ou das lanternas de ostras são bombonas plásticas, com volumes variando de 20 a 100L (OLIVEIRA NETO, 2005).

A utilização deste método é mais indicado para profundidades superiores a três metros e também para regiões pouco abrigadas.

Outra forma de sistema de cultivo, empregada por 27% dos produtores entrevistados, é a estrutura de cultivo suspenso-fixo na forma de estacas, caracterizando-se por ser uma estrutura formada por estacas enterradas no fundo do mar, com cordas na parte superior, colocadas paralelas à superfície da água, onde as pencas são amarradas, sendo indicado para locais com pouca profundidade (até três metros). Este sistema de cultivo foi o primeiro a ser implantado na localidade, entretanto, atualmente é considerado obsoleto, pois apresenta uma baixa durabilidade.

Além destas duas estruturas de cultivo citadas anteriormente, ainda é possível observar a utilização de um método trazido da Nova Zelândia, tanto pra colheita quanto para o cultivo do mexilhão, que trabalha com pencas contínuas, e não mais com pencas individuais. Este sistema caracteriza-se pelo cultivo de cordas de mexilhões que podem medir até 3.000 metros de comprimento, com o auxílio de máquinas que efetuam o plantio, a desagregação, a limpeza e a classificação dos mexilhões por tamanho (MARINE & GENERAL, 2010 apud NOVAES et al., 2011a).

Este último método é mais produtivo, eficiente e exige menos esforço físico por parte do produtor, ou seja, é mais rentável e menos árduo. É mais produtivo, pois possibilita ao produtor usufruir do potencial de produção que suas áreas oferecem. Porém, apenas 5% (um produtor) dos produtores consultados utiliza este método e a grande maioria desconhecia este sistema de cultivo.

3.2.4. A Produção

O crescimento dos moluscos marinhos depende de diversos fatores, como o ambiente de cultivo, a temperatura e circulação da água, a densidade de produtores em uma determinada área, entre outros fatores. Deste modo, o tempo de cultivo estimado do mexilhão, a fim de se chegar ao tamanho de 7 a 8 centímetros (cm), ideal para venda, é de seis a nove meses, e o tamanho comercial da ostra é de 8 cm de comprimento, a colheita desta última pode ser feita a partir do sexto mês de cultivo quando ela atinge o tamanho comercial (VALENTE, 2003a; VALENTE, 2003b).

No tocante ao número de horas diárias dedicadas ao cultivo de ostras e mexilhões, constatou-se, que por estas serem uma atividade que vai além da ação humana, não há uma quantidade de horas diárias estipulada para se dedicar ao cultivo, variando conforme a exigência da produção, entretanto, conforme a pesquisa, em média trabalha-se entre quatro e doze horas. Desta forma, concernente aos dias relativamente

trabalhados, constatou-se que 55% dos respondentes afirmaram dedicar em média entre sete e nove horas ao cultivo, seguidos por entrevistados que se dedicam entre quatro e seis horas diárias, ou seja, 30% da amostra, e os 15% restantes disseram se dedicar de dez a doze horas por dia.

Ao serem questionados sobre a mão de obra empregada no cultivo, verificou-se que no quadro atual da produção de moluscos no distrito de Enseada do Brito, que esta atividade produtiva absorve poucos trabalhadores. No total dos 20 entrevistados, todos afirmaram não contratar empregados permanentes, e apenas 25% alegaram contratar assalariados sazonais, 45% da mão de obra empregada no cultivo é própria, e os demais 30% dividem-se em: filhos (15%), esposa (12%) e outros parentes (3%), entretanto, a participação destes é declarada pela maioria dos produtores como ajudante eventual em período de maior produção e não como contratada.

Deste modo, 30% da mão de obra empregada, não é contratada como cargos de trabalho gerado, visto que na realidade a renda é gerada como complementação da remuneração familiar.

Na região verificou-se a existência de uma unidade de beneficiamento, inicialmente pertencente a já extinta Cooperativa de Trabalho da Enseada do Brito, a qual está atualmente arrendada, e a verba é revertida à Associação Municipal de Aquicultura de Palhoça (AMAQ). Desta forma, quando questionados a respeito da realização de beneficiamento, verificou-se, que apenas 30% dos entrevistados alegaram realizar algum tipo de beneficiamento. Isto se deve, principalmente, ao fato de os produtores, em sua maioria, não terem instalações adequadas para a realização do beneficiamento, conforme as exigências do Selo de Inspeção Federal (SIF).

No que diz respeito à entrega da produção à unidade de beneficiamento, constatou-se, que 30% (seis entrevistados), afirmaram não entregar o produto à unidade de beneficiamento. Os outros 70% entregam sua produção à unidade, mas reclamaram do baixo preço pago por esta.

Outro aspecto levantado pela pesquisa foi a identificação do que seria necessário para o produtor melhorar o seu cultivo. Assim sendo, 45% dos entrevistados (nove produtores) registraram a necessidade de uma melhor disponibilidade de sementes, 30% (seis entrevistados) citaram a necessidade de equipamentos. Três necessidades foram igualmente citadas por quatro produtores (20% dos respondentes), dentre as quais se destacam: ampliar a área de cultivo; melhorar a disponibilidade de crédito; e fornecer melhores tecnologias. Também foram igualmente citadas por três produtores (15% dos respondentes): a necessidade de capacitação; o melhoramento do escoamento da produção; e a necessidade de substituir estacas, cordas e boias. Apenas 10% dos respondentes (dois produtores), afirmaram não necessitar de nenhum tipo de melhoria no cultivo. Quanto a outras necessidades, 20% (quatro entrevistados), citaram: a necessidade de maior vigilância na área de cultivo; apoio da associação; legalização das áreas não disponíveis; melhorar o preço do produto; e melhorias no sistema de produção.

Buscou-se saber também, as perspectivas futuras dos produtores quanto ao cultivo.

Constatou-se que 60% dos produtores têm a pretensão de ampliar a área de cultivo, a fim de aumentar a produção, 25% desejam continuar como estão, e apenas 15% dos entrevistados (três respondentes) tem a intenção de desistir da atividade, os quais alegaram como principais motivos para a sua desistência o baixo preço do produto, furtos constantes de sua produção, dificuldade de obtenção de sementes, falta de apoio da associação e de outras instituições ligadas à malacocultura e problemas de saúde diretamente ligados a pratica da atividade.

3.3. A Comercialização

A comercialização do produto na localidade se dá conforme segue: 69% dos entrevistados optam pela venda in natura (cru na concha); 17% comercializam o produto desconchado (cozido); e uma pequena parcela de 14% comercializam o produto de outras formas. A classificação do produto para venda ao mercado ocorre de três maneiras: por tamanho, por peso ou por tamanho e peso.

Os canais de comercialização utilizados pelos produtores são de vários tipos. Os canais de comercialização mais utilizados pelos produtores são os seguintes: 35% dos produtores afirmaram destinar sua produção a atravessadores, 32% destinam à indústria de pescados, 24% vendem em casa e 9% vendem diretamente a bares e restaurantes.

Constatou-se que, devido às exigências da legislação brasileira, para que os moluscos marinhos tenham certificação de origem, é necessário que estes "sejam beneficiados em uma agroindústria ou entreposto vinculado ao serviço de inspeção, para que possam ser comercializados legalmente" (SOUZA, 2011, p. 41). Desta forma, a produção dos pequenos produtores anteriormente destinada aos grandes mercados consumidores reduziu, se não nula, sendo substituída pelas empresas regularizadas junto ao serviço de inspeção. Por não terem outra opção, os pequenos produtores que não beneficiam seu produto, destinam sua produção ao abastecimento do mercado local.

Quando questionados a respeito da venda da mercadoria, 90% dos respondentes afirmaram não possuir dificuldades em vender o produto, entretanto, a totalidade dos entrevistados reclamou do preço baixo e sazonal do produto. Os entrevistados consideram o verão como o melhor período para comercialização dos moluscos, pois com o fluxo dos turistas no litoral, expande-se o número de consumidores.

Devido à sazonalidade dos preços, há produtores que se destinam a atender somente a demanda do verão, quando a população litorânea aumenta significativamente, devido à chegada de turistas, enquanto outros produtores, geralmente com SIF, com produção melhor distribuída ao longo do ano, atendem outros mercados.

Buscou-se verificar também a participação dos produtores em cursos e palestras sobre venda de moluscos. Constatou-se que, 60% dos produtores nunca participaram de cursos ou palestras sobre a venda de moluscos e entre os motivos alegados para tal situação relacionou-se: falta de interesse, falta de oportunidade, falta de informação sobre a realização dos mesmos, entre outros. Os 40% restantes alegaram já terem

participado de cursos. Destaca-se que os cursos foram oferecidos por: EPAGRI (citada por cinco produtores); associação de maricultores (citada por um); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (citada por um); e UFSC (citada por um).

3.4. Gestão da Unidade de Cultivo

Com a intenção de conhecer as características básicas de gestão das unidades produtivas, especificamente o conhecimento dos custos de produção, preço de venda, registros de compras e vendas, buscou-se junto aos produtores informações a respeito de como estes planejam o desempenho econômico da unidade produtiva.

Por tratar-se de uma estrutura instalada no mar, todos os produtores alegaram conhecer sua capacidade produtiva, não podendo expandir além do que lhes foi concedido, e é por meio desta, tendo como base os anos anteriores, que os maricultores conseguem chegar a uma média da quantidade a ser cultivada. Contudo, os entrevistados informaram que a produção pode sofrer variações ao longo do período, pois o cultivo esta sujeito a várias intempéries da natureza, as quais interferem diretamente na produtividade.

Verificou-se que apenas 35% dos produtores possuem alguma forma de planejamento da produção, contra 65% que alegam não utilizar nenhuma forma de planejamento.

No que diz respeito ao controle do que é comprado e vendido ao longo do período, observou-se que por tratar-se de pequenos produtores donos do próprio negócio, poucos são os que fazem algum tipo de registro. Os 35% respondentes que afirmaram fazer registros, os fazem de forma rudimentar, por meio de anotações em cadernos. Deste modo, a falta de registros das compras e vendas por parte dos produtores, fará com que estes dificilmente consigam manter um controle eficiente da produção, além de não terem a possibilidade de conhecerem com exatidão, o custo real da unidade produzida.

Em seguida, buscou-se saber se os produtores se utilizam de algum tipo de controle sobre os custos de produção. Em razão de uma quantidade expressiva da amostra (80% dos produtores consultados), afirmarem não conhecer seus custos de produção pode-se considerar a possibilidade desses produtores desconhecerem o quanto ganham e perdem ao longo do processo produtivo.

Também procurou-se saber de que maneira o pequeno produtor define o preço de venda do molusco. Verificou-se que apenas 10% (dois produtores) dos consultados, utilizam-se da informação dos custos para estipular o preço de venda. Enquanto que 90% dos produtores pesquisados afirmaram seguir os preços praticados no mercado, ou seja, o mercado a que os produtores se referem para formar o seu preço de venda é representado pelo preço praticado pelos vizinhos que também são produtores e pelo preço estipulado no momento em que o cliente aparece e deseja adquirir determinada quantia de moluscos.

Quando questionados sobre a participação em cursos, palestras ou troca de informações para administrar o cultivo, verificou-se a baixa participação dos entrevistados, pois 80% alegaram nunca terem participado de cursos ou palestras,

e também não terem nenhuma forma de auxilio para administrar o cultivo, e entre os principais motivos citados para tal situação relacionou-se: falta de interesse, falta de oportunidade, falta de informação sobre a realização dos mesmos, entre outros. Os 20% restantes alegaram já terem participado de cursos ou palestras. Destaca-se que os cursos foram oferecidos por: EPAGRI; Associação de Maricultores; e SEBRAE.

4. atribuições das principais instituições ligadas à malacocultura

A relevância das aglomerações produtivas no debate sobre o desenvolvimento local reflete a visão de que as formas de articulação e de aprendizado interativo entre agentes tendem a representar ambientes propícios à difusão do conhecimento e aos processos de inovação. Isto se deve à proximidade entre os agentes, que facilita e estimula as interações (LASTRES; CASSIOLATO, 2013).

A esse respeito, verificou-se que o desenvolvimento do cultivo de moluscos marinhos bivalves na localidade de Enseada do Brito, desde seu princípio, foi propiciado pela atuação de organizações presentes no arranjo e que intervêm na atividade segundo suas competências, de modo a apoiar e fomentar a atividade.

Deste modo, nesta parte do trabalho, serão abordadas de forma sucinta, as atribuições das principais instituições que compõem o formato organizacional da malacocultura na comunidade.

4.1 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) desempenha um papel de fundamental importância em prol da malacocultura, visto que a instituição foi a principal responsável pelo estabelecimento e desenvolvimento do cultivo de moluscos marinhos em Santa Catarina. Sua origem de atuação no cultivo data da década de 1980, no âmbito do Departamento de Aquicultura, mediante atividades de pesquisa que buscavam identificar as possibilidades de produção da ostra nativa. As pesquisas sobre mexilhões também foram desenvolvidas neste mesmo período, através de atividades que envolviam, o Laboratório de Cultivo de Moluscos Marinhos (LCMM) e o Laboratório de Mexilhões (LAMEX), então instalado no Departamento de Biologia (LINS, 2004).

A UFSC oferece cursos de graduação e pós-graduação – em Agronomia, Engenharia de Aquicultura, Biologia e Oceanografia, entre outros – formando profissionais especificamente habilitados para atuar nessa área. A UFSC ainda possui ainda o Laboratório de Moluscos Marinhos (LMM), que proporciona uma integração entre o setor produtivo e a pesquisa científica através do desenvolvimento e repasse tecnológico (UFSC, 2013a).

4.1.1 Laboratório de Moluscos Marinhos (LMM)

O LMM da UFSC é uma unidade de produção de sementes de moluscos marinhos. Constitui-se no principal fornecedor de sementes do arranjo, produzindo e

comercializando sementes de ostras do pacífico, pré-sementes de ostras nativas, larvas de mexilhão e pré-larvas de vieira (UFSC, 2013b).

Tendo como um dos principais objetivos, o cultivo no mar de forma sustentável com geração de emprego e renda, o LMM desde sua criação, por meio do desenvolvimento tecnológico, guiado pela inovação e oferta de novos produtos, vem possibilitando novas alternativas de produção e renda para os produtores, deste modo garantindo a sustentabilidade da atividade (UFSC, 2013b).

Conforme Luiz Ricardo da Silva, assistente administrativo do LMM, além da produção de sementes de moluscos marinhos, o laboratório atua também nas áreas de pesquisa e extensão. Os resultados obtidos por meio dessas pesquisas são difundidos através do repasse dos resultados aos extensionistas da EPAGRI e aos produtores de moluscos por meio de cursos ou de orientação direta.

4.2 Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI)

A origem de atuação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) na malacocultura data da década de 80. Devido à resistência inicial dos pescadores em relação ao cultivo de moluscos, a EPAGRI, através da identificação de interessados em ingressar na atividade, e por meio da difusão das técnicas de produção, foi a principal responsável pelo inicio da atividade no arranjo. As atividades desempenhadas por esta no inicio da malacocultura englobava principalmente a habilitação dos produtores através de programas de capacitação, assim como a organização dos mesmos em associações, sendo também responsável pelo mapeamento das áreas de cultivo e pelo monitoramento das águas nessas áreas (GRAMKOW, 2002).

Atualmente a EPAGRI atua na maricultura através do Centro de Desenvolvimento em Aquicultura e Pesca (CEDAP), que é o centro de pesquisa e desenvolvimento da EPAGRI, que tem em seu interior pesquisas diretamente relacionadas ao cultivo de moluscos marinhos. Esta instituição continua trabalhando com a intenção de aumentar a produção de moluscos, entretanto seus estudos estão direcionados principalmente na forma de organização da produção, buscando métodos que exijam menos esforço físico por parte dos produtores e com mais qualidade para quem consumirá os produtos. Este vem atuando principalmente nas linhas de apoio a organização dos cultivos no mar, melhoria da qualidade sanitária dos moluscos para consumo humano, e mecanização das fazendas marinhas (EPAGRI, 2013).

4.2.1 Centro de Desenvolvimento de Aquicultura e Pesca (CEDAP)

As informações que se seguem foram obtidas mediante entrevista junto ao pesquisador do CEDAP Alex Alves dos Santos no dia 30 de setembro de 2013.

De acordo com o entrevistado, o CEDAP tem como missão a promoção do desenvolvimento da aquicultura e da pesca, através da pesquisa e desenvolvimento de ações nessas áreas. Além disso, o centro tem por objetivo, a inclusão de pessoas de baixa renda na socioeconomia catarinense, de forma que consigam sobreviver com

emprego e renda favoráveis.

A atuação do CEDAP na atividade envolve principalmente a promoção de cursos e treinamentos, capacitação e assistência técnica aos produtores, capacitação de funcionários, repasse de tecnologia, elaboração e apresentação de relatórios de visitas técnicas, entre outras. É através dos resultados alcançados por meio de pesquisas e extensão que o CEDAP consegue incentivar os malacocultores.

Conforme o mesmo, a fim de beneficiar a atividade, estão em andamentos os seguintes projetos:

Desenvolvimento de plataforma mecanizada para o cultivo de mexilhões – busca desenvolver tecnologias de mecanização para o apoio ao processo de produção de mexilhão, visto que a pratica deste é realizado de forma bastante artesanal em Santa Catarina, a fim de aumentar a produtividade das fazendas marinhas bem como diminuir o esforço físico por parte do produtor.

Controle higiênico-sanitário de moluscos bivalves – através deste projeto busca-se estruturar o Programa Estadual de Controle Higiênico-Sanitário de Moluscos Bivalves, que envolve o monitoramento da qualidade dos moluscos, e a conscientização dos malacocultores sobre as boas práticas de manuseio dos moluscos nas etapas pós-colheita.

Padrões internacionais de qualidade sanitária na produção de ostras e mexilhões – visando garantir a qualidade das ostras e mexilhões, desenvolve-se um protocolo de estudo ambiental de áreas marinhas nos mesmos moldes aplicados em grandes centros produtores e consumidores de outras partes do mundo.

Caracterização analítica e sensorial das ostras de Florianópolis – este projeto destina-se a investigar a existência de características exclusivas de composição e de sabor nas ostras de Florianópolis, diferenciando-as das produzidas em outras regiões do país.

Apoio na obtenção de crédito – os técnicos dos escritórios municipais auxiliam os maricultores na obtenção de crédito para a compra de equipamentos e implantação de empreendimentos aquícolas.

Atuando juntamente com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) a EPAGRI tem exercido ainda o papel de ordenamento da malacocultura, que tem sido muito importante para o desenvolvimento da atividade.

4.3 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é uma autarquia federal, responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Desenvolve várias atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (IBAMA, 2013).

Esta instituição foi de grande importância no inicio da malacocultura, em função da parceria estabelecida com a EPAGRI e a UFSC. Atualmente, visto que o IBAMA é o responsável pelo ordenamento da atividade de “explotação de invertebrados aquáticos”, cabe a este definir critérios, normas e padrões, estabelecidos através de Decretos e

Instruções Normativas Interministeriais (IBAMA, 2006; GRAMKOW, 2002).

Tem como principais atribuições, executar ações relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, e executar as ações supletivas de competência da União (IBAMA, 2013).

4.4 ministério da pesca e aquicultura (MPA)

O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) foi criado em 29 de junho de 2009, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.958. O marco inicial para a criação do Ministério se deu em 2003 com a criação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP/PR). Outro momento importante foi a aprovação da proposta de centralização de todas as competências relativas ao desenvolvimento do setor em um único órgão de governo e a transformação da SEAP/PR em Ministério, orientadas e asseguradas pela existência de uma instituição política sólida e da nova Lei da Pesca e Aquicultura, sancionada no mesmo dia da criação do Ministério (MPA, 2013).

No que diz respeito à maricultura, o MPA é responsável pela emissão da autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União. Fundamentada em uma nova política de gestão e ordenamento da maricultura, mantendo o compromisso com a sustentabilidade ambiental no uso dos recursos pesqueiros. Desta forma, o MPA atua na malacocultura mediante a regulamentação dos cultivos aquícolas, fazendo o cadastramento e o encaminhamento dos processos, a análise técnica, além da realização de licitação e lavratura dos contratos (MPA, 2013).

De acordo com MPA (2013), outros órgãos também envolvidos na análise e aprovação dos processos são: o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e os Órgão Estaduais de Meio Ambiente, a Agência Nacional de Águas (ANA), a Marinha do Brasil, e as Superintendências do Patrimônio da União nos Estados, cada qual respondendo dentro da respectiva esfera de atuação.

4.5 Fundação de amparo e tecnologia ao meio ambiente (FATMA) e Fundação Cambirela do Meio Ambiente (FCAM)

Em função de a maricultura envolver em seu processo, a extração de recursos naturais, seu processamento industrial e o descarte dos resíduos, esta atividade pode representar riscos ao equilíbrio dos diversos sistemas ecológicos, deste modo, a fim de permitir a continuidade da atividade e, ao mesmo tempo, evitar os riscos aos diversos ecossistemas, a legislação brasileira exige das empresas o licenciamento ambiental (FATMA, 2013).

Até então, o órgão responsável por emitir esse licenciamento no município de Palhoça era a Fundação de Amparo e Tecnologia ao Meio Ambiente (FATMA), órgão ambiental da esfera estadual do Governo de Santa Catarina, entretanto tal atribuição foi outorgada à Fundação Cambirela do Meio Ambiente (FCAM), órgão municipal responsável pelas questões ambientais, mediante o "convênio de cooperação técnica",

assinado no dia 11 de outubro de 2013 entre as duas instituições.

Conforme Santos (2013 apud PALHOÇA, 2013), todas as atividades ambientais no município de Palhoça até então desempenhadas pela FATMA, a partir da assinatura do convênio passaram a ser regulamentadas pela FCAM. Para tanto, todas as formas de processos serão mantidas, os projetos deverão passar por análise técnica, respeitando toda a legislação ambiental, ou seja, todo o processo deve seguir o rito de legislação em vigor.

4.6 Secretaria Municipal de Pesca e Agricultura

A entidade que atua dentro da Prefeitura Municipal de Palhoça (PMP) com fins voltados à maricultura é a Secretaria Municipal de Pesca e Agricultura. Conforme consta no Projeto de Lei Complementar Nº 032/2013, Seção XVIII, Art. 53, a este órgão compete:

II – orientar pescadores e produtores no cultivo, na organização e na comercialização dos produtos, em consonância com a legislação vigente;

IV – coordenar todos os expedientes relativos à prestação de serviços de apoio ao desenvolvimento da pesca, agricultura e maricultura artesanal, amadora e esportiva, bem como a comercialização e apoio à pesquisa para desenvolvimento da atividade no Município;

XII – coordenação de programas e projetos de desenvolvimento sustentável nas microbacias;

XIII – apoio às oportunidades de crédito, especialmente para habitação, instalações produtivas, armazéns, equipamentos e insumos na área rural e no setor pesqueiro.

Para tanto, a fim de realizar seus objetivos, caberá a Secretaria: formular as políticas e diretrizes de atuação junto aos produtores; formular, coordenar, acompanhar, avaliar e controlar a execução das políticas e dos planos de desenvolvimento do Município; e a produção e análise de informações estatísticas. Esta também mantém vínculo com o Conselho Municipal de Atividades Marinhas.

Atualmente, tem-se em andamento o projeto "laboratório de cultivo de sementes de moluscos bivalves" um convênio entre a Secretaria, a Faculdade Municipal de Palhoça (FMP) e a FCAM. Este projeto tem por finalidade a viabilização de sementes de qualidade sem custo aos produtores.

4.7 Associação Municipal de Aquicultura de Palhoça (AMAQ)

Observou-se a existência de duas associações no distrito de Enseada do Brito, a Associação Municipal de Aquicultura de Palhoça (AMAQ), fundada no ano de 1999, e a Associação dos Maricultores de Trabalho Familiar do Município de Palhoça (AMARIS), esta ultima fundada em 09 de agosto de 2002, a qual se encontra inativa desde 2008 por falta de voluntários para ocupar a função de presidente.

As informações que se seguem foram obtidas mediante entrevista com o conselheiro fiscal Flávio Martins da AMAQ.

As associações foram implantadas no arranjo, inicialmente, com o incentivo da

EPAGRI, que julgava ser a melhor maneira para assessorar os produtores. A associação tem por função, representar os maricultores junto aos órgãos públicos. Deste modo, a fim de se obter um maior desenvolvimento da atividade, a associação tem por responsabilidade: organizar os produtores; agregar as reivindicações dos associados; e comprar equipamentos e insumo.

A associação ainda tem como objetivos a prestação de serviços que possam contribuir para o fomento e racionalização da atividade e a defesa da atividade econômica de seus associados, isto é, promover o desenvolvimento da maricultura como atividade produtiva e geradora de renda.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de malacocultura no distrito de Enseada do Brito surgiu como alternativa à pesca artesanal decadente, a fim de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida desta classe de produtores, representando assim, uma transformação na base econômica e social da localidade. Deste modo, no presente trabalho, optou-se por identificar as principais características produtivas, sociais e econômicas da malacocultura no distrito de Enseada do Brito no município de Palhoça.

Quanto às formas de gestão da unidade de cultivo, constatou-se que a maioria dos pequenos produtores do arranjo não tem conhecimento sobre os custos de produção, desta forma, os mesmos, geralmente desconhecem os custos e despesas e muito menos a rentabilidade de seu negócio, tendendo a ceder aos preços que são oferecidos pelo mercado. Isto se deve ao fato, destes produtores atenderem, principalmente, o mercado local.

No que diz respeito às inovações realizadas pelos produtores selecionados da atividade, constatou-se que, devido à baixa escolaridade destes, estas tendem a acontecer de maneira mais simples, ou incremental. Deste modo, verificou-se, a necessidade de inovações que possibilitem um aumento de produtividade, além de possibilitar um menor esforço físico por parte dos produtores, dado que, boa parte dos entrevistados ainda utiliza a mesma tecnologia dos primórdios da atividade.

Observaram-se esforços por parte das instituições que apoiam a atividade, no sentido de buscar tecnologias voltadas para a malacocultura, haja vista a necessidade. Contudo, atentou-se para o fato de que essas tecnologias não chegam até os pequenos produtores da região estudada, sendo que quase a totalidade dos produtores desconheciam as técnicas de assentamento remoto e as técnicas de cultivo por meio de pencas contínuas, e, entre os poucos produtores que alegaram conhecer, estes reclamaram dos altos custos de se implantar estas técnicas.

Isto posto, fica evidente a necessidade de uma maior interação entre estas instituições e os produtores, através de capacitação e difusão das tecnologias já desenvolvidas, como por exemplo, as técnicas de manejo que visam a minimização de perdas, as metodologias para a captação eficiente de sementes e assentamentos remoto de larvas de mexilhões, pois uma atuação mais efetiva por parte destas poderia minimizar alguns problemas observados no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S.; BRITO, J (Org.). Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. p. 29. Redesist/ie/ufrj, fev. 2003.
- ARANA, L. A. V. Modos de apropriação e gestão patrimonial de recursos costeiros: estudo de caso sobre o potencial e os riscos do cultivo de moluscos marinhos na Baía de Florianópolis, Santa Catarina. 2000. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- BRITTO, J. Cooperação Tecnológica e Aprendizado Coletivo em Redes de Firmas: sistematização de conceitos e evidências empíricas. Disponível em: <http://www.jurandirsantos.com.br/outros_artigos/ec_cooperacao_tecnologica_e_aprendizado_coletivo_em_redes_de_firmas_sistematizacao_do_conceito_e_evidencias_empiricas.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2013.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- COSTA, P. R. P. R.; FERREIRA, M. A. T. A interação e a cooperação como fontes de competitividade e aprendizagem na pequena e média indústria brasileira. Perspectivas em Ciência da Informação. v. 5, n. 2, p. 183-203. Belo Horizonte, jul./dez. 2000.
- CUSTÓDIO, A. V. MPEs inseridas em arranjos produtivos locais: um estudo de caso da malacocultura na Grande Florianópolis/SC. 2005. 168 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.
- FATMA – FUNDAÇÃO DE AMPARO E TECNOLOGIA AO MEIO AMBIENTE. A fundação. Santa Catarina. Disponível em: < http://www.fatma.sc.gov.br/>. Acesso em: 11 out. 2013.
- GRAMKOW, A. Redes e parcerias organizacionais: a experiência da maricultura catarinense. Florianópolis, SC, 2002. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico.
- IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Estatística da pesca 2006: Grandes regiões e unidades da Federação. Brasil, 2006.
- IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Institucional. Brasil. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 24 out. 2013.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Mobilizando Conhecimentos para Desenvolver Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas no Brasil. Disponível em: <http://redesist.ie.ufrj.br/glossario.php>. Acesso em: 24 jun. 2013.
- MARTINHO, C. Algumas palavras sobre redes. Disponível em: <http://www.observatoriosocial.org.br/peas/arquivos/Algumas_palavras_sobre_redes.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2013.

• MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA . Aquicultura. Brasil. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br>. Acesso em: 03 out. 2013.
• MONTIBELLER FILHO, G. Maricultura e meio-ambiente: a experiência da Escócia como alerta para o Brasil. Textos de economia. 8 v. Florianópolis, 2002.
• NOVAES, A. L. T. et al. Colheita mecanizada de mexilhões (Perna pernaL.) engordados a partir de coletores artificiais de sementes. Agropecuária Catarinense, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 38 - 41, jul. 2011a.
• NOVAES, A. L. T. et al. Regularização da atividade de maricultura no Estado de Santa Catarina. Agropecuária Catarinense, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 51 - 53, mar. 2011b.
• OLIVEIRA NETO, F. M. Diagnóstico do cultivo de moluscos em Santa Catarina. Florianópolis: Epagri, 2005. 67 p. (Epagri. Documentos, 220).
• PAULILO, M. I. S. Maricultura e território em Santa Catarina - Brasil. Geosul, Florianópolis, v. 17, n. 34, p. 87 - 112, jul./dez. 2002. Semestral.
• PEREIRA, S. B. Os elementos intangíveis do desenvolvimento local. In: MELO, R. O. L; HANSEN, D. L. Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões. Cap. 5, p. 101-130. São Cristóvão: Editota Ufs, 2007.
• ROSA, R. C. C. Impacto do cultivo de mexilhões nas comunidades pesqueiras de Santa Catarina. 1997. 183 f. Dissertação (Mestrado em Aqüicultura) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.
• SANTOS, A. A. et al. Síntese informativa da maricultura 2012. EPAGRI. Disponível em: <http://cedap.epagri.sc.gov.br/>. Acesso em: 28 set. 2013.
• SOUZA, R. V. et al. Malacocultura em Santa Catarina: maricultores, extensionistas e pesquisadores apontam problemas e demandas. Panorama da Aquicultura. p.36 - 41, jan. fev. 2011.
• VALENTE, L (Ed.). Cultivo de mexilhões. BMLP, 2003a.
• VALENTE, L (Ed.). Cultivo de ostras. BMLP, 2003b.
• UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro de Ciências Agrárias. Departamento de Aquicultura. Laboratório de moluscos Marinhos. Manual prático de assentamento remoto de larvas de mexilhão. Disponível em: <http://projetos.lmm.ufsc.br/data/files/MANUAL.pdf>. Acesso em: 18 out. 2013c.

Declividades e relevo acidentado: Obstáculos para mensurar o uso do solo?

Cioccari, Carmen Cândida
Sampaio, Ediane Girardi Viera
Sampaio, Marco Ivan Rodrigues
Cassol , Roberto

PALABRAS CLAVE
· Declividade
· Uso Do Solo
· Mapeamento

Resumen / O mapeamento do uso da terra de uma região é importante para a compreensão do espaço e suas transformações; além de solucionar os problemas decorrentes do hábito do desenvolvimento ao acaso, de maneira incontrolada, provocando, destruição dos solos e de terras agricultáveis. O planejamento torna-se importante no desenvolvimento econômico municipal para a reestruturação das áreas devastada, assim como a preservação, através de estudos que demonstram as condições do meio. Devido à relevância dos estudos detalhados sobre aspectos que singularizam determinada unidade espacial para o desenvolvimento local e regional, optou-se pela realização de mapeamentos sobre as condições geo-ambientais que corresponde ao município de Silveira Martins-RS, utilizando produtos do Sensoriamento Remoto, interpretados através da aplicação de técnicas de Geoprocessamento. Torna-se de fundamental importância para o desenvolvimento econômico municipal um planejamento no que diz respeito á reestruturação das áreas devastadas irregularmente, como a preservação do que, ainda, permanece, com estudos que demonstram, de forma mais detalhada possível, as condições do meio, principalmente, no que se refere á exploração agrícola, pois esta é a base da economia do Município.

CIOCCARI, CARMEN CÂNDIDA
Departamento de Geociências pela UFSM
Brasil
E - mail: ccioccari.mail.ufsm.br@gmail.com

SAMPAIO, EDIANE GIRARDI VIERA
Departamento de Geociências pela UFSM
Brasil
E - mail: edianeviera@hotmail.com

Introdução

O mapeamento do uso da terra de uma região é importante para a compreensão do espaço e suas transformações; além de solucionar os problemas decorrentes do hábito do desenvolvimento ao acaso, de maneira incontrolada, provocando, destruição dos solos e de terras agricultáveis.

A avaliação da terra constitui numa prática muito antiga, pois os agricultores primitivos já classificavam suas terras, em apropriadas ou não para determinado fim, baseado no conhecimento empírico que dispunham e em observação comportamental do trinômio solo-planta-clima. (Assad, 1993)

O solo é um recurso que suporta toda a cobertura vegetal da terra, sem a qual os seres vivos não poderiam existir. Nessa cobertura, incluem-se não só as culturas, como também, todos os tipos de árvores, gramíneas, raízes, herbáceas que podem ser utilizadas pelo homem.

Para Rocha (1997), o uso da terra é a forma como ela está sendo utilizada pelo homem, e seu levantamento consiste em mapear tudo o que existe sobre a superfície terrestre, sendo um registro básico para o planejamento físico natural de uma região; propicia, também, a detecção de possíveis impactos ambientais decorrentes de práticas predatórias.

O conhecimento do uso da terra de um determinado lugar/região é uma importante fase do planejamento, pois o uso permite avaliar qualitativamente e quantitativamente tudo o que existe sobre a litosfera, e através do tipo de levantamento, pode-se conhecer a deterioração causada ao meio ambiente pelo uso desordenado das terras.

Atualmente, há vários procedimentos técnicos que auxiliam no levantamento e planejamento do uso da terra, como a cartografia, sensoriamento remoto, a fotointerpretação.

O planejamento torna-se importante no desenvolvimento econômico municipal para a reestruturação das áreas devastada, assim como a preservação, através de estudos que demonstram as condições do meio.

A capacidade do uso da terra indica o grau de intensidade de cultivo de um determinado local, ou seja, é a capacidade de utilização da terra sem que haja o risco de diminuir sua produtividade, mantendo sua capacidade produtiva. Vale salientar, que o uso inadequado da terra degrada os ecossistemas, provocando impactos ambientais, com consequências desastrosas como processos erosivos, inundações, assoreamento da rede de drenagem, redução e extinção de espécies da fauna e flora, portanto, a utilização racional e o planejamento do uso tornam-se essenciais para diminuir essas

SAMPAIO, MARCO IVAN RODRIGUES
Universidade Federal de Santa Maria
Brasil
E - mail: sammarco18@hotmail.com

CASSOL , ROBERTO
Departamento de Geociências pela UFSM
Brasil

alterações.
Devido à relevância dos estudos detalhados sobre aspectos que singularizam determinada unidade espacial para o desenvolvimento local e regional, optou-se pela realização de mapeamentos sobre as condições geo-ambientais que corresponde ao município de Silveira Martins-RS, utilizando produtos do Sensoriamento Remoto, interpretados através da aplicação de técnicas de Geoprocessamento. Neste sentido, tem-se como objetivo analisar o uso da terra, através da geração de mapas, avaliar a distribuição espacial do uso da terra com a aplicação de técnicas por imageamento de satélite.

Delimitação da área de estudo

O município de Silveira Martins localiza-se na região central do estado do Rio Grande do Sul, numa faixa transitória entre o Planalto Médio e a Depressão Central, à 280 km da capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Faz limite municipal ao norte com Júlio de Castilhos e Ivorá; a sul Santa Maria; a leste Faxinal do Soturno, São João do Polêsine e Restinga Seca e a oeste Itaara e Santa Maria. Situa-se entre as coordenadas 29° 34' e 29º 42' de Latitude Sul e 53º 39' e 53° 47' Longitude Oeste do Meridiano de Greenwich, ocupando uma área territorial de 118 Km^2, possuindo uma densidade demográfica de 21,03 hab/Km^2 e com uma população de 2.479 habitantes (IBGE, 2012). A população se distribui principalmente no meio rural, onde residem 1593 habitantes, o que representa 65% da população total. O meio urbano no Município é pouco expressivo pois possui apenas 35% dos habitantes, o que equivale a 886 habitantes. Apresenta altitude mínima de 431 m acima do nível do mar.
Está inserido na Mesorregião Geográfica Centro Ocidental Riograndense e na Microrregião Geográfica de Restinga Seca (MRGRS), conforme classificação do IBGE, constituída por oito unidades político-administrativas: Agudo, Restinga Sêca, Formigueiro, Dona Francisca, Nova Palma, Faxinal do Soturno, São João do Polêsine, Ivorá e Silveira Martins.
O Município foi criado pelo Decreto/lei 8.481 de 11 de dezembro de 1987, até então 4º Distrito de Santa Maria. Não possui distritos e sim localidades e vilas, sendo elas: Linha Seis Norte, Linha Duas, Linha Quarta Norte, Linha dos Mantuanos, Vila Cattani, Linha Base, Marco Cinquenta, Linha Pompéia, Linha Seis Sul, Val Feltrina, Val de Buia, Val Veronês, Linha Um Sul. Como podemos observar na figura abaixo.
Há uma maior concentração de habitantes na zona rural, fato este explicado por ser um Município tipicamente agrícola, absorvendo boa parte da mão de obra disponível, com uma estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades rurais, onde é desenvolvida a atividade familiar de subsistência. A atividade agropecuária comporta 80% da população economicamente ativa e, apenas 20% está nos setores comerciais, industrial e de serviço. A economia baseia-se, principalmente, no setor primário, com destaque para a agricultura. A estrutura fundiária está centrada na pequena propriedade com até 50 ha, minifúndio diversificado, com integração entre agricultura e pecuária.

O setor secundário é pouco representativo, talvez pela falta de incentivos do poder municipal, e também por ser um Município pequeno voltado para a agricultura. Os estabelecimentos de porte médio vêm tendo um aumento de capacidade física e de demanda de mão-de-obra, como as fábricas de esquadrias, forrinhos e parquet.
O setor terciário que presta serviço a população está crescendo, desenvolvendo-se através do turismo da gastronomia, com abertura de novos restaurantes, ao turismo ecológico, entre outros. O comércio restringe-se às atividades essenciais e em poucos casos destina-se aos visitantes. O deslocamento da população à cidade polo (Santa Maria) é constante.

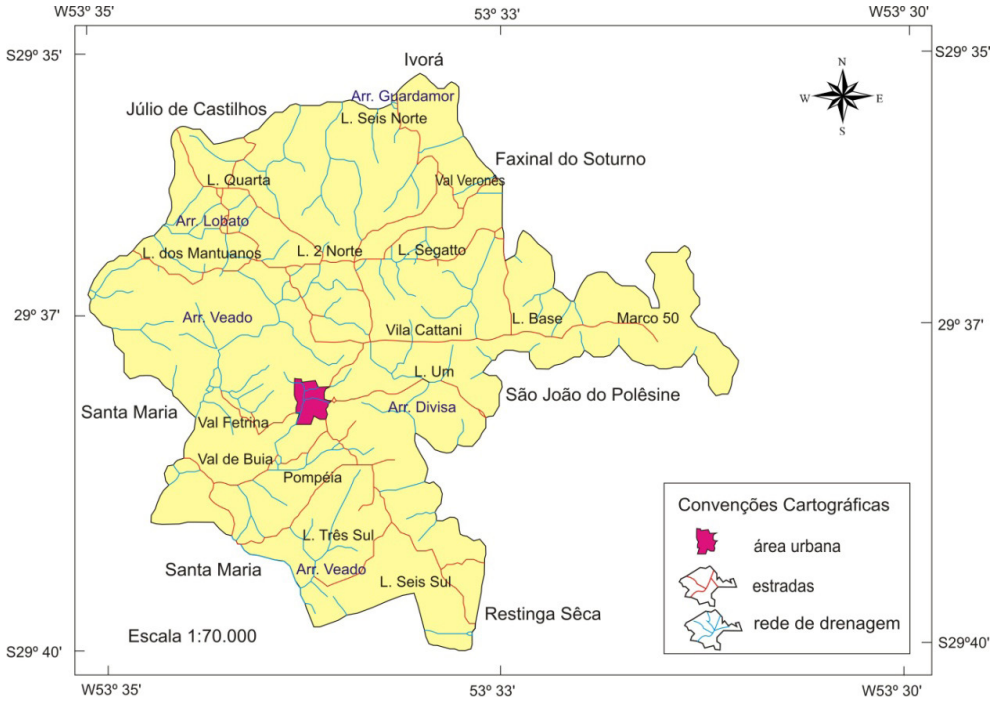


Figura 01: Mapa de localização das linhas do município de Silveira Martins
Org: VIERA, E. G.; CIROLNI. A .

Os tipos de solo que predomina no município de Silveira Martins, são: o litólico, com 60% da área e o brunizem avermelhado em 40% da área do Município. O litólico localiza-se nas encostas íngremes dos morros e brunizem avermelhado, localiza-se nos topos do Planalto, encima da Serra de São Martinho. (EMATER,1996).
O solo brunizem avermelhado apresenta textura média, com relevo suavemente ondulado. São solos ácidos, utilizados principalmente para pastagens, e em algumas áreas são encontradas lavouras com culturas de verão, como a soja e milho. A fertilidade deste solo é baixa, há susceptibilidade à erosão e a má drenagem, o que limita a utilização agrícola para as culturas de inverno. (Lemos, 1973).

O brunizem avermelhado é bastante suscetível aos fenômenos erosivos, principalmente pela profundidade do perfil e da proximidade com os solos litólicos, este fenômeno pode ser agravado quando o solo é submetido a mecanização.

O solo litólico apresenta textura média, com relevo montanhoso. São solos poucos desenvolvidos, rasos, moderadamente drenados. Usados no cultivo de pequenas lavouras, como milho, soja, feijão, batatinha, além do cultivo de citrus e videiras. A mecanização neste solo é extremamente difícil somente algumas ferramentas com tração animal podem ser utilizadas. (Lemos, 1973).

Os solos litólicos, apresentam baixa capacidade de armazenamento de água, sendo uma limitação para o uso agrícola, que torna a atividade rural um empreendimento de alto risco. Apresentam, também, limitações ao crescimento radicular das culturas. A tração animal é viável onde a pedregosidade superficial é pequena e não há existência de inclusão ou afloramento de rocha.

A presença de solos de várzea (podzólicos e hidromórficos) e solos de textura arenosa são pouco significativo no Município.

A maioria dos solos apresenta problemas de acidez (com ph 5,0 e 5,5), com baixos e médios teores de matéria orgânica (0,1 a 3,5%), mas são ricos em potássio e outros minerais. (EMATER, 1996)

Conforme a EMATER (1996), a mecanização é restrita pela pedregosidade e declividade acentuada dos terrenos, apenas 40% da área pode ser mecanizada.

No que se refere a capacidade de uso da terra, conforme dados da EMATER (1996), o Município apresenta 63% da sua área classificada nas classes acima de IV, o que representa limitações sérias para o uso agrícola, como mostra o quadro que segue:

Classes de capacidade de uso da terra	Área (ha)	Área (%)
I, II e III	4.500	37
IV e V	5.250	43
VI, VII e VIII	2.450	20
Total	12.200	100

Quadro 03: Área de capacidade de uso da terra no município de Silveira Martins/RS
Fonte: EMATER (1996)
Org: VIERA, E., G.

Fundamentação teórica

O solo, elemento básico da agricultura, é suporte fundamental sobre o qual se fixam as plantas, mas é, também, a fonte de nutrientes para a mesma. Caso este solo não for bem manejado, fica sujeito a fenômenos de depauperação.

O mapa de declividade, é uma das formas de obter dados do meio físico, pode-se identificar as configurações do relevo no que tange as inclinações das vertentes. O mapeamento da declividade é indispensável no levantamento de uso da terra, constituindo elemento importante no condicionamento de sua potencialidade de

ocupação; tem influência sobre a aptidão agrícola de determinada área, influenciando diretamente no escoamento superficial, facilitando ou dificultando a erosão dos solos.
A declividade pode ser definida como a inclinação do relevo em relação a linha horizontal, ou então, como a tangente trigonométrica da inclinação de uma linha do relevo relacionada com uma linha do horizonte.
Werlang (1997, p. 13), no que se refere ao estudo da declividade do terreno, afirma que:
"O estudo da declividade torna-se importante na medida que permite obter uma série de informações do meio físico. Informações que trazem subsídios ao planejamento do uso da terra. Permite aplicações no controle da erosão, programas de reflorestamento, além do uso do solo rural e urbano."
Neste sentido, o mapa de declividade assume significativa importância no planejamento ambiental, pois facilita o planejamento de uma determinada região ou município, possibilitando a correta utilização do terreno e o máximo aproveitamento do mesmo.
A elaboração do mapa de declividade serve como base para avaliar as restrições pertinentes á mecanização agrícola, orienta para a escolha de técnicas para a conservação dos solos.
Cassol (1996) destaca que o mapa de declividade quando analisado de forma independente já oferece resultados aceitáveis, pois existe uma legislação relativa ás áreas urbanas e rurais, cujos intervalos de classes de declividade foram testados nos diferentes campos do conhecimento.
As classes de declividade para serem utilizadas na confecção da carta clinográfica, obedecem a um espectro bem amplo no que diz respeito á sua utilização na representação cartográfica para os mais diversos usos e ocupações do espaço, seja ele urbano ou agrícola. (DE BIASI, 1970).
DE BIASI (1970) propõem os seguintes limites de porcentagem para a declividade.

< - 5%: limite urbano indústria, utilizado internacionalmente;
5 – 12%: define o limite máximo do emprego da mecanização na agricultura;
12 – 30%: limite máximo para a urbanização sem restrição;
30 – 47%: limite máximo, fixado pelo Código Florestal, para o corte raso;
> 47%: pelo Código Florestal, nessa faixa não é permitido à derrubada de florestas.

O solo é um recurso que suporta toda a cobertura vegetal da terra, sem a qual os seres vivos não poderiam existir. Nessa cobertura, incluem-se não só as culturas, como também, todos os tipos de árvores, gramíneas, raízes, herbáceas que podem ser utilizadas pelo homem.
Conforme Rosa (2003, p. 148), o estudo do uso da terra e ocupação do solo consiste em:
"...buscar conhecimento de toda a sua utilização por parte do homem ou, quando não utilizadas pelo homem, a caracterização dos tipos de categorias de vegetação natural que reveste o solo, como também, suas respectivas localizações. De forma sintética a expressão "uso da terra ou uso do solo" pode ser entendida como sendo uma forma pelo qual o espaço está sendo ocupado pelo homem."

O uso da terra é indispensável para a sustentabilidade de qualquer povo, e seu estudo proporciona visualizar parâmetros quantitativos e qualitativos que se conhecidos e compreendidos, em sua essência, poderão trazer inúmeros benefícios a estrutura econômica existente.

Segundo Rosa (2003), a utilização de informações atualizadas de uso da terra subsidia estudos como: inventário de recursos hídricos, controle de inundações, identificação de áreas com processos erosivos avançados, avaliação de impactos ambientais, formulação de políticas econômicas, planejamento do abastecimento de água e tratamento do esgoto, manejo dos recursos da vida silvestre e minimizar os conflitos do ecossistema do homem/vida silvestre, dentre outros. Acrescenta, ainda que é importante na elaboração de planos de gestão, de manejo e de desenvolvimento, em planejamentos e em monitoramento e controle. As diversificações no quadro natural e as potencialidades dos seus recursos se constituem nos fatores condicionadores do sistema de uso da terra.

O levantamento de uso da terra baseia-se na avaliação dos recursos da terra referentes à sua capacidade produtiva, à localização e estimativas de terras adequadas ou mal aproveitadas, além de objetivar um melhor aproveitamento de áreas depauperadas.

Rosa (2003), destaca que o levantamento do uso da terra em uma determinada região, torna-se um aspecto de interesse fundamental no que se refere a compreensão dos padrões de organização do espaço. Salienta, ainda, a necessidade de atualização constante de uso da terra, para que suas tendências possam ser analisadas.

Neste sentido, o levantamento do uso da terra permite avaliar as alterações provocadas, também, pela ação do homem, fornecendo informações essenciais para o manejo eficiente dos recursos naturais. Consiste, ainda, em mapear e avaliar quantitativamente tudo o que existe sobre a litosfera, tornando-se um pré-requisito básico para o planejamento físico-rural de uma região.

Para a EMBRAPA (1995), o levantamento do uso da terra, objetiva, em última análise, subdividir áreas heterogêneas em parcelas mais homogêneas, reduzindo a variabilidade entre estas, segundo parâmetros de classificação e das características utilizadas para a distinção dos solos.

O levantamento do uso da terra torna-se necessário na análise dos problemas ambientais e, portanto, estas informações do uso da terra constituem pré-requisito para melhor utilização.

Neste sentido, podemos considerar que o levantamento de aptidão agrícola das terras consiste em diminuir a degradação dos solos, motivado pela má utilização das terras, além de ser uma ferramenta com caráter seletivo e de orientação ao uso das terras.

O mapeamento do uso da terra torna-se, portanto, um produto indispensável para o planejamento ambiental, rural ou urbano, permitindo aos planejadores obterem informações necessárias com grande precisão para melhor uso e manejo dos recursos naturais que dispõem sem gerar consequências desastrosas ao meio ambiente.

A capacidade do uso da terra indica o grau de intensidade de cultivo de um determinado local, ou seja, é a capacidade de utilização da terra sem que haja o risco de diminuir

sua produtividade, mantendo sua capacidade produtiva. Vale salientar, que o uso inadequado da terra degrada os ecossistemas, provocando impactos ambientais, com consequências desastrosas como processos erosivos, inundações, assoreamento da rede de drenagem, redução e extinção de espécies da fauna e flora, portanto, a utilização racional e o planejamento do uso tornam-se essenciais para diminuir essas alterações.

Para a Sociedade Brasileira de Ciência do Solo, as terras são classificadas em oito classes de capacidade de uso da terra, são elas:

classe I: terras cultiváveis, sem aparentemente problemas de conservação, solos profundos, férteis, solos aparentemente fáceis de ser trabalhados e quase planos;

classe II: terras cultiváveis com pequenos problemas de conservação, áreas ligeiramente inclinadas;

classe III: terras cultiváveis com problemas complexos de conservação, necessita de algum tipo de técnicas de conservação, terras com declive;

classe IV: terras cultiváveis, ocasionalmente, com problemas de conservação, aparece limitações de uso;

classe V: terras aptas para pastagens e/ou reflorestamento, sem necessidade de práticas de conservação, com culturas apenas em casos especiais;

classe VI: terras aptas somente para pastagens e/ou reflorestamento aliada a técnicas de conservação, não devem ser usadas intensamente;

classe VII: áreas declivosas, terras com limitações permanentes, aconselhável o reflorestamento onde a mata nativa foi retirada;

classe VIII: não é aconselhável a agricultura, pastagem ou reflorestamento, área reservada para a proteção da fauna e flora.

No que se refere à adequação do uso da terra, pode-se citar os solos adequadamente utilizados, onde são solos com boa capacidade de uso, utilizados para uma agricultura intensiva com culturas anuais, ou então que apresentam baixa capacidade de uso sendo utilizados para a cultura permanente não exigindo manejos intensivos; os solos inadequadamente utilizados, estes não estão observadas a sua capacidade de uso e os solos não utilizados na agricultura, neste caso são terras utilizadas com áreas de edificação correspondentes às zonas urbanas, açudes, lagos e rios.

Devido às variedades de informações que podem ser extraídas de mapas de uso da terra, constata-se que os mesmos fornecem informações precisas sobre o meio físico, permitindo a realização de diagnóstico e planejamento do uso mais adequado e racional da terra, promovendo o desenvolvimento social e econômico da unidade espacial estudada.

Metodologia

Na metodologia fez-se uma revisão bibliográfica, elaborou-se o mapa base, a digitalização teve como base cartas topográficas, com escala de 1:50.000. Com a base cartográfica do Município, e com as imagens de satélite CBERS-2B, foi elaborado o mapa de declividade, hipsométrico e uso da terra, utilizando-se técnicas cartográficas e de

Sensoriamento Remoto, onde se utilizou aplicativo SPRING 4.2, gerando produtos cartográficos georreferenciados. Para a elaboração do mapa de declividade, seguiu - se a metodologia De Biasi, que tem por objetivo avaliar a aptidão para determinado uso da terra; e o mapa de uso do solo onde foi identificado cinco classes, que são: floresta, campo/área agricultável, solo exposto, água e área urbana.

DE BIASI (1970) propõem os seguintes limites de porcentagem para a declividade: < - 5%: limite urbano indústria, utilizado internacionalmente; 5 – 12%: define o limite máximo do emprego da mecanização na agricultura; 12 – 30%: limite máximo para a urbanização sem restrição; 30 – 47%: limite máximo, fixado pelo Código Florestal, para o corte raso; > 47%: pelo Código Florestal, nessa faixa não é permitido à derrubada de florestas.

Discussões e resultados

O mapa de declividade do terreno constitui-se num instrumento de apoio a estudos de potencialidade de uso agrícola de uma determinada área, quando correlacionado a outros tipos de fenômenos geográficos inerentes à topografia.

As cartas de percentagens de declividade são consideradas como um documento básico para os planejadores regionais, com múltiplas utilizações também nos estudos de estrutura agrária e da geomorfologia, além de apresentar vantagens de melhor visualizar a declividade das vertentes e melhor realçar as áreas com declividades homogêneas.

A figura 02 representa o mapa de declividade do município de Silveira Martins e suas respectivas classes, baseadas na metodologia empregada por De Biasi.

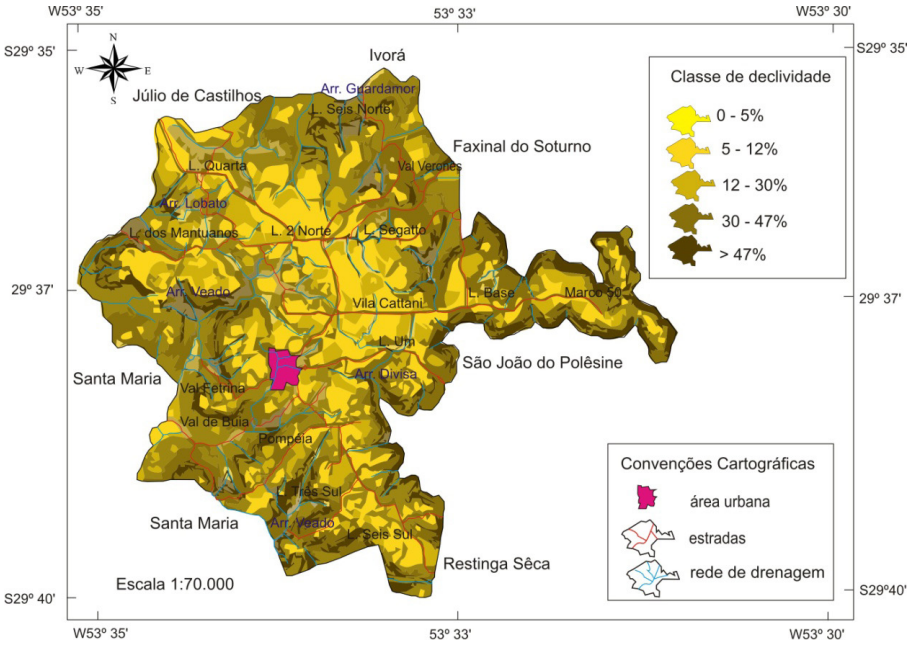


Figura 12: Mapa de declividade do município de Silveira Martins
Elaboração: VIERA, E., G.; CIROLINI, A .

Na classe de 5 a 12% há a presença de uma declividade moderada, característico de coxilhas. As áreas em declive entre 12 a 30%, que representa 28% das terras de Silveira Martins, apresentam solos de melhores características, não possuindo grandes extensões, são um pouco íngremes, sendo que para o cultivo necessita-se de um controle com relação a erosão. Apesar de não ser indicada para cultivos, nota-se que estas são as principais áreas utilizadas pelos agricultores, mesmo necessitando de práticas intensivas no controle de erosão. O cultivo das espécies é feitas com tração animal, devido à inclinação do local. Permite o cultivo de culturas permanentes sem restrição, reflorestamento, podendo ser extraído lucro financeiro com a exploração florestal. A classe de declividade que engloba 30 a 47% apresenta 18% das terras do município. Há uma restrição ao uso, não podendo ser utilizadas em culturas anuais, onde é permitida apenas a realização de corte raso, apresenta sérios problemas de erosão e instabilidade das vertentes. Observa-se que há uma aptidão adequada para a silvicultura ou pastagens naturais. São áreas constituídas, na sua maioria, de um relevo acidentado não utilizável para a agricultura, necessitam de cuidados no que se refere ao controle da erosão, pelas suas limitações de uso. Esta classe determina o limite máximo para o corte raso de vegetação, as terras que se enquadram nesta classe devem ser utilizadas apenas em reflorestamento, cultivo de vegetação permanente, visando minimizar a ação do homem.

A classe com declive maior de 47%, caracterizado por 9% da área total do Município, é de relevo montanhoso, onde não é permitido a derrubada das florestas, apenas a extração de toras.

Com os mapas elaborados e feitos às devidas análises percebeu-se que o Município apresenta altitudes que variam de 80 a 500 m, apresentando relevo acidentado. Situa-se na transição entre a Depressão Central e o Rebordo do Planalto. O relevo da região de Silveira Martins apresenta-se ao norte, o planalto que se caracteriza por altitudes superiores a 400m, e relevo suavemente ondulado. As áreas mais declivosas se localizam junto ao Rebordo do Planalto, o que demostra grande suscetibilidade das terras a problemas relacionados à erosão. Essas áreas são constituídas, na sua maioria, de escarpas acidentadas, não utilizáveis para agricultura e nem pecuária, com solos poucos profundos, altamente pedregosos, pois se encontra em um relevo montanhoso e íngreme, não sendo permitida a derrubada de floresta, apenas a extração de toras.

Para a análise do mapa de uso da terra no município de Silveira Martins, foi utilizada a imagem do satélite CBERS-2B do ano de 2007 para depois realizar a classificação digital. Com isso foi possível quantificar e analisar o seu uso, conforme mostra a figura 03.

Figura 13: Mapa de uso da terra no município de Silveira Martins
Elaboração: VIERA, E., G. ; CIROLINI, A .

O município de Silveira Martins caracteriza-se pelo predomínio de pequenas propriedades rurais originadas do modelo de ocupação da época, onde o imigrante (italiano) recebia um lote, totalmente recoberto por florestas, sendo o primeiro passo, o desmatamento para a prática da agricultura. As florestas que representam 53% da área total se encontram nas áreas de declive acentuado impossibilitando a prática da agricultura e pecuária, pois dificulta a mecanização e com isso, as áreas de florestas são preservadas. Os campos e lavouras totalizam 40% da área, sendo que os campos se localizam em áreas comprometidas onde a topografia favorece á erosão do solo. Os principais produtos cultivados são a batata-inglesa, soja, milho, feijão, fumo, seguido de outros produtos mais para a subsistência como cana-de-açúcar, mandioca, alfafa e azevém. Após a colheita da batata-inglesa, os produtores aproveitam que a terra está adubada e fazem a plantação da soja. Na cultura da soja, predomina o plantio direto. A plantação do milho é também pelo plantio direto, com exceção de locais mais íngremes onde é feito pelo modo tradicional. A classe de solo exposto perfaz uma área de 5%, correspondendo a solos em pousio, áreas abandonadas, áreas preparadas para plantio, voçorocas. No que se refere à água, ela ocupa 2% da área total de Silveira Martins, englobando arroios, sangas, rios, açudes.

Considerações finais

Após análise e interpretação, compreendeu-se que os Sistemas de Informações Geográficas (SIG) aliados ao Sensoriamento Remoto e ao Processamento Digital de Imagens permite alcançar índices de desenvolvimento em determinada escala temporal, como principal característica tem-se a diversidade de fontes geradoras e formatos apresentados, podendo ser armazenados, manipulados e analisados sob um banco de dados georreferenciados digitalmente.

O SPRING possibilitou uma representação real das variáveis utilizadas, permitiu conhecer a dinâmica da paisagem do local.

Silveira Martins caracteriza-se pelo predomínio de pequenas propriedades rurais originadas do modelo de ocupação da época. Os cultivos são plantados com uso de adubos químicos, fertilizantes e agrotóxicos, poluindo o solo, ar, águas superficiais e subterrâneas. Em algumas propriedades ainda não é utilizada a técnica do plantio direto, ficando o solo descoberto entre a colheita e o plantio da próxima cultura, facilitando a ocorrência da erosão da camada mais fértil do solo e colaborando com o assoreamento do leito dos rios.

O levantamento do uso da terra em determinado local é de grande importância, pois avalia as alterações provocadas pelo homem e possibilita uma utilização racional de uma determinada área.

A análise do mapa clinográfico permitiu que os valores fossem agrupados em cinco classes de declividade, seguindo a classificação proposta por De Biasi. Como resultado obteve-se o predomínio da classe 0 - 5%, abrangendo 33% da área total do Município.

Constatou-se que o Município de Silveira Martins, apresenta restrições quanto ao uso da terra, principalmente pela presença de declividade acentuada, solos inadequados, o que limita a utilização agrícola. Observou-se que, em locais não propícios para a agricultura, os produtores estão transformando essas glebas em áreas de preservação ou de pastagem. Sugere-se a necessidade da adoção de políticas voltadas para manutenção e sustentabilidade ambiental do Município, restringindo, ou sugerindo outras formas de ocupação nos locais onde ocorrem uso inadequado do solo.

Referências:

o ASSAD, M. L. L. Sistema de Informação na avaliação da aptidão agrícola de terras. In: ASSAD, E. D. & SANO, E. E. Sistema de Informação Geográfica. Aplicações na Agricultura. Planaltina. EMBRAPA-CPAC, 1993.

o De Biasi, M. Cartas de declividade: confecção e utilização. Geomorfologia, São Paulo, n. 21, p. 8-12, 1970.

o Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural- EMATER. Plano plurianual de desenvolvimento agropecuário 1997-2000. Silveira Martins, 1997.

o EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA -EMBRAPA . Procedimentos normativos de levantamentos pedológicos. Brasília. 1995.

o INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Censo demográfico 2012. www.ibge.gov.br.

o LEMOS, R. C. Levantamento de reconhecimento dos solos do estado do Rio Grande do Sul. Ministério da Agricultura. Boletim Técnico nº 30. 1973.

o ROCHA, J. S. M. da. Manual de projetos ambientais. Santa Maria-RS. Impressa Universitária, 1997.

o ROSA, R. Introdução ao Sensoriamento Remoto. 5ªed. Uberlândia. Ed. da Universidade Federal de Uberlândia. 2003.

o WERLANG, K. M. Capacidade de uso da terra na Bacia hidrográfica do Rio Arareau- Rondonópolis – MT. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

O uso de tecnologias de informação e de comunicação (TICs) pela agricultura familiar no Vale do Caí: Projeto Piloto de Montenegro-RS

Cidonea Machado Deponti
Silvio Cezar Arend
Vonia Engel

PALABRAS CLAVE
· Tecnologias de informação e comunicação
· Agricultura Familiar
· Desenvolvimento Rural/Regional

Resumen / O presente artigo refere-se ao projeto de pesquisa e de extensão denominado Desenvolvimento Rural e Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) que objetiva analisar as possibilidades de introdução de TICs para a agricultura familiar no Vale do Caí, com a experiência de extensão piloto em Montenegro, visando o desenvolvimento rural e regional. A seleção das 10 famílias que compõem o Projeto Piloto foi realizada pelos parceiros do Projeto: EMATER/ASCAR-RS e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Montenegro, baseadas no critério de acesso ao computador e à internet, sendo intencional e não significativa. Para os componentes do Projeto foram aplicadas entrevistas semiestruturadas buscando conhecer o perfil socioeconômico e verificar o uso das TICs. Das atividades de extensão tecnológica salienta-se a realização de oficinas de integração, a construção coletiva de planilhas eletrônicas (Excel) de gestão da propriedade rural e o acompanhamento dos agricultores "in loco" para monitoramento e auxílio ao processo de registro das informações. Concluiu-se que o domínio da tecnologia, o controle e a gestão do estabelecimento rural depende da escolaridade, da capacitação, do conhecimento, da inovação dos agricultores familiares. Nesse sentido, as famílias rurais deverão além de acessar essas tecnologias (infraestrutura), desfrutar de informações combatíveis com seu modo de vida e serem qualificadas para sua utilização.

CIDONEA MACHADO DEPONTI
Universidade de Santa Cruz do Sul
Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional - Brasil
E-mail: cidonea@unisc.br

1 INTRODUÇÃO

A visão que associava o espaço rural unicamente como local de produção agrícola cada vez mais perde poder explicativo à medida que se agregam novas funções para esse espaço. O desenvolvimento rural, conforme sustentam Ploeg et al (2002), é sobre a reconstrução de novas redes, a revalorização e a recombinação dos recursos, a coordenação e a remolduração do social e do material e ainda a renovação do capital social, cultural e ecológico.

Nesse contexto ampliado de desenvolvimento rural, este meio não deveria ser visto como um local distante e atrasado pelos que vivem no meio urbano e industrial, mas sim como um ícone de diversidade que está em constante desenvolvimento. As Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs), especialmente a internet, tornaram-se uma necessidade para o meio rural, tanto quanto já era para o urbano, visando atender à demanda por conhecimento e por informações atualizadas e constantes (VIEIRO e SILVEIRA, 2011). Segundo Thornton (2003), a internet é uma ferramenta fundamental para o acesso ao conhecimento, porém é crucial pensar no processo de apropriação individual dessa tecnologia, pois a adoção das TICs inclui fatores como o acesso e o uso. Nesse sentido, o autor destaca que é essencial que as informações disponíveis levem em consideração os saberes locais e que os agricultores não sejam vistos como meros receptores, mas também como parte atuante dos processos interativos de comunicação e de informação. A adoção da internet somente será efetiva quando o produtor tiver incorporado seu uso na rotina cotidiana, ou seja, quando a empregar com naturalidade na busca por soluções ou alternativas aos problemas do seu dia a dia.

A inclusão das tecnologias de informação e de comunicação facilitou o acesso à informação e ao conhecimento. No entanto, há diversas barreiras ao acesso a estas tecnologias, principalmente no meio rural. A inexistência de computadores pessoais, a dificuldade de acesso à internet, o desconhecimento dos programas, o baixo grau de instrução dos agricultores e a falta de prática sobre o funcionamento das tecnologias dificultam a expansão dessas tecnologias ao meio rural.

O uso de tecnologias de informação e de comunicação é um fator considerável no sucesso de uma empresa rural na era da informação e do conhecimento. Acredita-se que as Tecnologias de informação e de Comunicação (TICs) possam estimular maior integração com a sociedade e auxiliar na administração das propriedades rurais, estimulando também maior integração entre as famílias de agricultores rurais, para que compartilhem suas experiências e os modelos de administração utilizados em suas propriedades.

A utilização de TICs no meio rural implica na reflexão e na ação, no trabalho de incentivo às mais diversas experiências, pois a diversidade de possibilidades permite a reelaboração e a reconstrução do processo ensino-aprendizagem (THORNTON, 2003). As TICs podem reforçar as atividades tradicionais das zonas rurais e suas produções derivadas, podem desempenhar um papel importante no reforço, no desenvolvimento

e na diversificação destas atividades.
Dessa forma, o presente artigo colabora com a discussão sobre o tema, pois poderá definir o que as TICs podem ou não viabilizar, ou seja, o que é realmente possível com a utilização das TICs no meio rural e as contribuições geradas pela utilização das TICs para o desenvolvimento regional.
Conforme já destacado, este artigo resulta de uma pesquisa realizada com 10 famílias de agricultores familiares no Vale do Caí no Rio Grande do Sul. Primeiramente foram aplicados questionários semiestruturados aos participantes para obtenção de informações socioeconômicas e culturais. Os participantes também foram questionados sobre o uso e apropriação de TICs. Além disso, foram realizadas atividades de extensão tecnológica, tais como oficinas de integração e palestras sobre a importância da educação financeira e do controle dos gastos. Os agricultores tiveram acesso a computadores e as principais tecnologias de informação e de comunicação, tais como ao uso da internet, e-mail, sites, comunicadores instantâneos. Planilhas eletrônicas (Excel) foram construídas coletivamente para introdução de informações sobre o estabelecimento rural e assim possibilitar o acompanhamento das principais variáveis econômicas e o andamento da propriedade, colaborando para a tomada de decisão. Nesta fase, os agricultores que apresentam maior domínio sobre o uso de tais tecnologias colaboraram na introdução deste hábito nas famílias dos demais agricultores participantes do projeto. Foi realizado também o acompanhamento dos agricultores in loco para monitoramento e auxílio no processo de registro das informações. Também foram realizadas palestras sobre perspectivas de mercado, custos de produção, gestão financeira e contábil da propriedade rural, bem como a coleta de material para análise de solo das propriedades rurais dos participantes.
O presente artigo apresenta, portanto, os resultados da pesquisa. Para tanto, na primeira seção discute-se sobre o papel das TICs no desenvolvimento rural. Na segunda parte apresentam-se o uso e a apropriação das TICs pela agricultura familiar. A terceira seção analisa o uso das TICs no Vale do Caí: o caso do Projeto Piloto de Montenegro/RS; a quarta seção trata sobre a gestão da propriedade rural e na quinta discute-se sobre a desconexão entre o cotidiano dos agricultores e os processos de gestão da propriedade rural, em que se analisam os resultados da pesquisa e, finalmente apresentam-se as considerações finais.

2 PAPEL DAS TICs NO DESENVOLVIMENTO RURAL

O desenvolvimento rural também está relacionado com a reconfiguração dos recursos rurais: terra, trabalho, natureza, animais, plantas, redes, mercados, relações entre rural e urbano, todos devendo ser reformados e recombinados. O novo paradigma de desenvolvimento rural deve ajudar a clarear como novos recursos-base são criados, como os irrelevantes tornam-se valorizados e como combiná-los com outros recursos. As TICs podem reforçar o desenvolvimento rural e colaborar para a diversificação de atividades tradicionais das zonas rurais, como a agricultura, a silvicultura, a pesca,

a exploração mineira, o setor da madeira, o artesanato e o turismo e contribuir com informações meteorológicas, dados econômicos, preços a praticar e informações sobre a concorrência, possibilitando acesso a novos mercados. As redes de informática reduzem os custos de transação, fornecendo a flexibilidade para agir rapidamente face às novas situações comerciais (MILLARD, 2000).

Todo indivíduo possui o direito de informação e as TICs contribuem para o desenvolvimento destas. Porém, conforme os dados coletados por Schwartz (2007), a maior parte da população no Brasil, em 2005, não possuía acesso a Internet. Apenas cerca de 14% dos habitantes do país possuía acesso à tecnologia em suas residências. A maioria dos internautas era adolescente, em torno de 34%. Conforme a idade aumentava, o percentual diminuía, atingindo 3,3% para as pessoas com mais de 60 anos de idade. Outro fator relevante é que indivíduos com mais de 15 anos de estudo são os que mais utilizam a rede. Os trabalhadores rurais são os que menos possuem acesso às redes de comunicação, chegando atingir apenas 1,7%.

A mesma autora supracitada, Schwartz, em 2012 realizou nova pesquisa e observou que os moradores do campo que, tradicionalmente, apresentavam-se isolados pela distância das cidades e pela precariedade das estradas, começaram a utilizar telefones celulares. Em 2010, "os lares da zona rural apresentaram o maior crescimento de posse de telefone móvel, passando de 58 por cento em 2009 para 68 por cento em 2010" (Comitê Gestor da Internet no Brasil (2011) apud SCHWARTZ, 2012, p. 13).

Outro aliado às tecnologias de informação e comunicação são os telefones móveis e fixos. Ainda de acordo com a pesquisa de Schwartz (2007), os telefones fixos, em 2006, reduziram de 42,1 para 41,9 milhões. Sendo assim, para cada grupo de 100 habitantes há 22,4 telefones. Isso ocorreu devido ao telefone único, ou seja, o mesmo aparelho funciona como fixo e móvel, dependendo do tipo de ligação realizada. Ainda é possível hoje realizar ligações telefônicas pela internet através de programas como o Skype.

Para Schwartz (2007) a tecnologia mais utilizada é a telefonia móvel e cerca de 100 milhões de aparelhos já haviam sido habilitados. Se comparar-se o acesso à rede virtual entre as pessoas com pouca ou nenhuma instrução ver-se-á que elas possuem cinco vezes mais o acesso ao celular e que as de baixa renda utilizam o telefone três vezes mais do que o acesso a Internet. Além disso, a área rural é a que menos possui acesso tanto ao telefone como à utilização da rede virtual.

Bordenave (2003, p. 9) destaca que no meio rural a comunicação é muito importante: "o desenvolvimento rural gira ao redor da comunicação, visto que os agricultores necessitam dela para tomar decisões de produção e de convivência". O autor acredita que a comunidade rural sofre com a falta de comunicação, estando relacionada com o analfabetismo, o baixo nível de instrução, o trabalho pesado durante várias horas do dia e causando, assim, o desejo de descansar e de dormir mais do que sair de casa.

Thornton (2003) reforça que, para que a internet chegue até o meio rural, há algumas barreiras como a idade, o estilo de vida, a situação econômica, a família, a rotina de trabalho e o nível educacional, fatores que irão interferir na implantação da rede. Para

Vieiro e Souza (2008), a base estratégica das nações que mais se desenvolveram no século XX foi a capacidade de gerar e de utilizar as novas tecnologias de informação e de comunicação (TICs) na agricultura. Através do investimento em pesquisa e em seu uso na agricultura, uma nação é capaz de avançar através de seus próprios meios e estruturas, sem depender da aquisição, mediante pagamento, de informações, de processos e de produtos gerados em outros locais (Ripper Filho (1994) apud VIEIRO e SOUZA, 2008 p. 2).

Com base nos autores supracitados, pode-se inferir que o desenvolvimento rural apresenta inter-relações com as tecnologias de informação e de comunicação, principalmente quando se consideram questões relativas à produção do conhecimento, aos processos de ensino-aprendizagem, à gestão da propriedade rural, à comunicação no campo e à inclusão digital.

3 O USO E A APROPRIAÇÃO DE TICs PELA AGRICULTURA FAMILIAR NA PRÁTICA

As tecnologias de informação e de gestão podem contribuir de forma substancial para a gestão dos negócios da propriedade rurais familiares. No entanto, ao se tratar de tecnologias para a agricultura familiar, de acordo com Batalha, Buainain e Souza Filho (2005, p. 1), "grande parte deste esforço está sendo dedicado ao desenvolvimento e difusão de tecnologias de processo, de materiais e de produtos e serviços". Dessa forma, os esforços voltados para as tecnologias de gestão e de informação são ainda incipientes. Os autores argumentam que as tecnologias de gestão são fundamentais para a competitividade da agricultura familiar brasileira: "As tecnologias para a gestão da agricultura familiar são parte fundamental dos conhecimentos e das técnicas de uma empresa rural necessita para a obtenção do sucesso do empreendimento" (BATALHA, BUAINAIN e SOUZA FILHO, 2005, p. 1). Contudo, é preciso reconhecer que muito pouco tem sido feito em termos de desenvolvimento de técnicas de gestão que contemplem as particularidades da agricultura familiar e as formas pelas quais ela pode se inserir de forma competitiva e sustentada no mercado.

Na prática o que se observa é uma miríade de opções de softwares que permitem o gerenciamento financeiro da propriedade, mas que se encontram distantes da realidade e do cotidiano dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento de novas tecnologias oriundas da tecnologia de informação, aliados à complexidade e ao dinamismo dos mercados atuais, impactam a gestão rural e suas decisões estratégicas, levando ao remodelamento das rotinas e à resolução de problemas até então tidos como insolúveis pelos agricultores (MARION e SEGATTI, 2006). Ocorre porém que essas tecnologias não são e/ou estão apropriadas pelos próprios agricultores, tendo, muitas vezes, que terceirizar tal serviço, pois o manuseio de um software de contabilidade ou de administração rural exige uma expertise não apropriada pelo agricultor.

De acordo com Buainain, Souza Filho e Silveira (2007), com a difusão dessas

tecnologias pode haver o aumento ou diminuição das vantagens dos agricultores familiares. Qualquer tipo de sistema de gerenciamento, mesmo que seja de fácil acesso, apresenta dificuldades de implantação, pois o fato de não possuírem a cultura da elaboração de registros escritos, comum entre os agricultores, obstaculiza a utilização de práticas gerenciais, levando a uma situação altamente insatisfatória no que se refere às técnicas de gestão, o que pode comprometer, segundo os autores, a sustentabilidade e a competitividade dos empreendimentos.

Batalha, Buainain e Souza Filho (2005) ainda destacam outros fatores que não privilegiam os aspectos de gestão, tais como a pouca cultura (formal e informal) do agricultor neste assunto, o baixo nível de qualificação dos técnicos extensionistas em tecnologias de gestão, a inadequação das ferramentas disponíveis na literatura, a descapitalização dos agricultores (que impede a contratação de técnicos efetivamente qualificados no assunto) e as políticas públicas de estímulo ao setor.

Como a maioria dos agricultores familiares normalmente não tem possibilidade financeira de contratar um profissional administrativo, faz-se necessário, portanto, a elaboração de um sistema de fácil aplicação e manuseio, além de ser flexível para se calcular o custeio de qualquer produto ou criação explorados na propriedade (BATALHA, BUAINAIN E SOUZA FILHO, 2005).

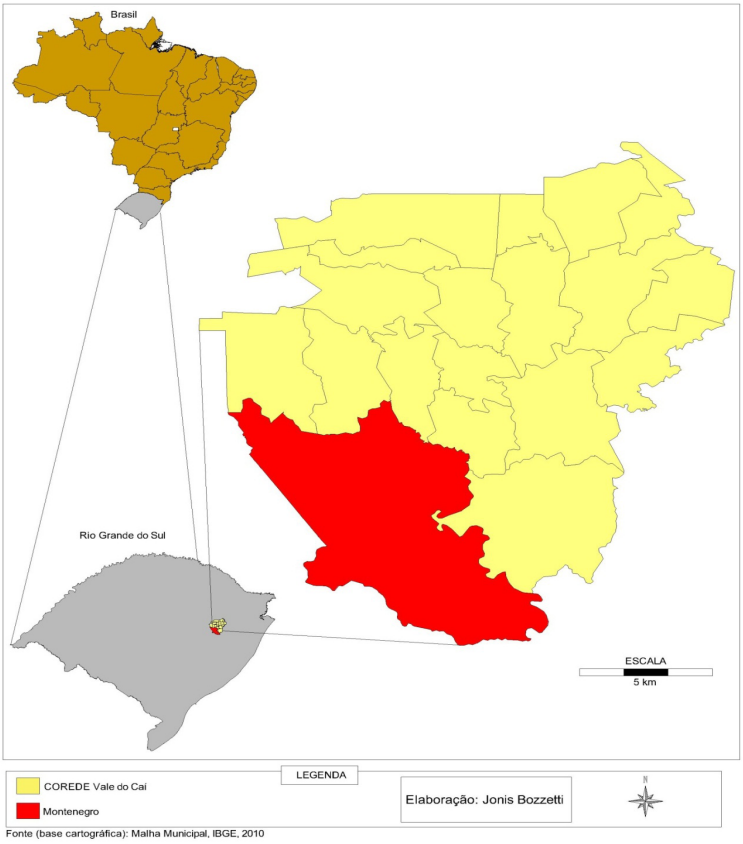
Aliada às dificuldades acima citadas destaca-se a falta de compreensão da real necessidade de realizar tais registros, ou seja, a dificuldade de realizar os registros de controle de custos, de despesa e de receita, em um primeiro momento deriva do fato de o agricultor não vislumbrar a utilização de tais registros, pois, na maioria das vezes, tais informações não servem para balizar a tomada de decisões e "o agricultor sequer consegue compreender a utilidade e a importância estratégica das informações" (BATALHA, BUAINAIN e SOUZA FILHO, 2005, p. 14).

A gestão da propriedade rural, geralmente a pequena propriedade rural, é abordada de forma muito compartimentada e específica. Autores que estudam esta temática são unânimes em destacar a baixa eficiência gerencial dos estabelecimentos . Diversos estudos apontam para esta situação, destacando que os agricultores dão mais peso para as atividades do campo em detrimento das atividades de gestão, que a utilização rotineira de instrumentos de gestão é exceção na maioria dos estabelecimentos pesquisados; que quando existem práticas gerenciais, estes procedimentos são rudimentares e distantes do aceitável e útil; que o nível educacional e a idade avançada dos agricultores aliada à cultura de não realizar registros escritos dificulta a implantação de práticas de gerenciamento; que a existência e a disponibilidade de ferramentas de gestão não garantem a utilização destas; que há inadequação das ferramentas disponíveis; baixa qualificação dos técnicos extensionistas em tecnologias de gestão; descapitalização dos agricultores; e que as poucas políticas públicas de estímulo ao setor não privilegiam os aspectos de gestão (BATALHA, BUAINAIN e SOUZA FILHO, 2005).

3.1 O uso de TICs no Vale do Caí: Projeto Piloto Montenegro-RS

A região do Vale do Caí ocupa uma área de 1.854km², o que corresponde a 0,65% da área total do estado do Rio Grande do Sul. Localiza-se nas regiões fisiográficas da Depressão Central e parte da Encosta da Serra, compreendendo 19 municípios: Alto Feliz, Barão, Bom Princípio, Brochier, Capela de Santana, Feliz, Harmonia, Linha Nova, Maratá, Montenegro, Pareci Novo, Salvador do Sul, São José do Hortêncio, São José do Sul, São Pedro da Serra, São Sebastião do Caí, São Vendelino, Tupandi e Vale Real. O Vale do Caí encontra-se próximo à região metropolitana de Porto Alegre e a principal rodovia que liga o Vale à capital do estado é a BR 386, chamada de Estrada da Produção (FEE, 2013).

Figura 1 – Localização do Vale do Caí e de Montenegro-RS



O Vale do Caí apresenta 170.659 habitantes e uma densidade demográfica de 92,0 hab/km², dispondo de um PIB(pm) de R$ 3.790.443/ano e um PIB per capita de R$ 22.348,00 (FEE, 2013). As exportações totais alcançaram no ano de 2010 um

montante de U$ 944.294.865 (FOB) e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – do Vale do Caí tem uma média de 0,817, enquanto que a do estado é de 0,814 (FEE, 2013).

Conforme Souza e Binkowski (2007), a região do Vale do Caí possui índices, como PIB, IDH e IDESE, muito próximos aos índices do Rio Grande do Sul, que, por sua vez, é um dos mais altos do país. Essas informações reforçam a importância que a região exerce sobre a economia do estado. A boa expectativa de vida acentua a qualidade de vida da região, porém as altas taxas de analfabetismo corroboram as carências conhecidas em regiões rurais, que demandam investimentos urgentes no setor da educação. Neste contexto, destaca-se a importância de atividades voltadas à compreensão dos processos de gestão da propriedade, de incentivo ao registro de informações e de aprimoramento e de qualificação da tomada de decisões.

De acordo com o IBGE, o Município de Montenegro possui uma área de 424,012 km^2, povoado por 59.415 habitantes, dos quais 29.245 são homens e 30.170 mulheres. A população alfabetizada é de 52.672 pessoas, o que equivale a 88,65% da população. O PIB per capita a preços correntes no ano de 2011 era de R$ 29.273,21. O Índice de Desenvolvimento Humanos (IDH) em 2010 chegou a atingir 0,755. Nas áreas rurais o rendimento nominal mediano mensal per capita por domicílios particulares é de R$ 510,00, enquanto que na zona urbana é de R$ 660,00. Já o rendimento nominal médio mensal com rendimento domiciliar, por situação do domicílio rural, é de R$ 1.609,00.

No que se refere ao perfil dos agricultores componentes do Projeto Piloto, no tocante à escolaridade e à idade, destaca-se que 7 possuem ensino médio completo, 2 possuem ensino fundamental completo e 1 ensino fundamental incompleto. A idade média de idade dos entrevistados é de 33,2 anos, sendo 4 estão na faixa de 20 a 30 anos, 4 entre 30 a 40 anos e 2 na faixa superior a 40 anos de idade.

A média de componentes por família é de 4,2 pessoas por propriedade, sendo 4 das propriedades com 5 pessoas; 2 com 4 pessoas e 3 com 3 pessoas. Dos 10 agricultores que compõem o projeto, 9 são do sexo masculino e 1 é do sexo feminino, sendo que 6 são casados e 4 são solteiros. Em uma relação entre idade e estado civil os casados possuem acima de 30 anos.

Os agricultores foram divididos em duas áreas: Costa da Serra e Campo do Meio (Lajeadinho, Santos Reis e Vapor Velho) sendo que 3 residem em Costa da Serra e 7 em Campo do Meio.

Quanto à origem étnica dos agricultores, 10 afirmam ser de origem alemã, sendo que 2, dentre os 10, também afirmam ter origem portuguesa. Quanto à religião, 9 agricultores são evangélicos luteranos e apenas 1 é católico. Todos os entrevistados afirmam que a família e os amigos como instituições mais confiáveis. Todos os entrevistados possuem automóveis, sendo que 3 destes possuem mais de um veículo na família por propriedade.

Os dados referentes às propriedades rurais destacam-se: a renda média familiar varia entre 1 a 10 salários mínimos, sendo que 3 dizem receber entre 1 a 2 salários

mínimos; 1 entre 2 a 3; 3 entre 3 a 5 salários mínimos; 1 tem rendimentos na faixa entre 5 a 10 e 1 na faixa superior a 10 salários mínimos.

O tamanho das propriedades é em média de 32,2 hectares (com propriedades que vão de 21 hectares até 47 hectares), sendo distribuídas entre vários cultivos diferentes, a pesquisa mostrou que todos os agricultores cultivam citricultura na propriedade, 2 criam gado de corte, 7 cultivam silvicultura (eucalipto e acácia), 3 possuem gado leiteiro, 2 possuem suinocultura, 1 trabalha com avicultura e 1 cultiva mandioca. A maior parte de área da propriedade é usada para Citricultura.

De acordo com os resultados obtidos, no que se refere ao acesso e ao uso de TICs observou-se que todos os entrevistados possuem celular, 4 possuem computador (tipo PC) em casa e 9 possuem computador tipo notebook. Destes entrevistados, 6 deles utilizam o computador diariamente e 6 também utilizam a internet diariamente; 4 utilizam o computador às vezes e 2 utilizam a internet às vezes. Este acesso à internet ocorre via computador em casa com banda larga (1 entrevistado), por 3G (4 entrevistados), via rádio (4 entrevistados) e não tem acesso internet (1 entrevistado). Quando conectados, 50% dos entrevistados permanecem por pelo menos uma hora e 50% entre uma e duas horas.

4 DESCONEXÃO ENTRE O COTIDIANO DOS AGRICULTORES FAMILIARES E OS PROCESSOS DE GESTÃO DA PROPRIEDADE RURAL

Esta seção utiliza, como base empírica para análise, as oficinas de integração realizadas pelo projeto. A primeira dificuldade encontrada para operacionalização da primeira oficina de integração foi a disponibilidade de tempo para realização e engajamento dos agricultores participantes do Projeto Piloto, sendo várias as justificativas para troca de horários e de dias. Apesar do esforço da equipe em ajustar os horários houve baixa adesão dos agricultores; no entanto, a oficina permitiu a integração entre a equipe e também se verificou bastante interesse daqueles que participaram na qualificação da gestão de suas propriedades e no controle dos custos.

Na segunda oficina de integração houve maior adesão, seis agricultores dos dez convidados participaram. No entanto, justamente os agricultores que faltaram eram aqueles que foram convidados de forma estratégica para participarem como multiplicadores, em função do conhecimento e da realização de algumas atividades de gestão. A partir da experiência deles e de seu depoimento poder-se-ia motivar os demais a registrar as informações e a começar a gerir a propriedade rural com base em seus apontamentos.

A ideia era de que estes agricultores fossem, inclusive, os monitores dos demais, considerando que eles já se conhecem e que o processo de legitimação seria mais rápido, uma vez que quando os professores e/ou os alunos lideram a capacitação, há um distanciamento entre os envolvidos, pois muitas vezes não ocorre a interface/ interrelação necessária, pois os sistemas de sentido encontram-se em campos diferentes: a equipe no campo do saber científico e os agricultores no campo do saber

cotidiano.

Os agricultores apresentaram-se receosos, preocupados e desconfiados. Primeiramente, porque esta atividade de registro das informações não é uma atividade do cotidiano deles e a maioria não tem o costume de fazer anotações (registros). Em segundo lugar, ainda não compreendem claramente como este costume pode ajudá-los no futuro para a gestão da propriedade e para a tomada de decisão. Apesar das explicações da equipe do projeto, eles ainda não assimilaram a importância desta rotina. E terceiro, porque tem medo/receio de serem expostos ou que as informações sejam de acesso aos demais participantes.

Tal postura por parte dos agricultores levou a equipe do projeto a buscar compreender e a refletir sobre a situação. Verificou-se que o processo de intervenção é de natureza conflituosa e contraditória. A relação é conflituosa quando impõe aos agricultores outras lógicas de articulação que, muitas vezes, não são aceitas, ocorrendo a reprodução das lógicas tradicionais, gerando desentendimentos e resistências por parte dos agricultores. Já o caráter contraditório caracteriza-se na seguinte situação: ao mesmo tempo em que a intervenção é um instrumento para alcançar o objetivo do interventor, através da indução de mudanças voluntárias, estas podem, por esta razão, não satisfazer aos objetivos dos agricultores. Dessa forma, pode-se diferenciar uma intervenção de uma mediação social. A mediação implica em uma reciprocidade entre os envolvidos: ela não é uma transferência de saber, mas uma interface social, uma interrelação (DEPONTI e ALMEIDA, 2010).

No que tange à gestão da propriedade rural, o que se verifica, na prática, é um processo de intervenção e não de interface social, pois o foco da gestão implicaria na construção conjunta de processos de gestão e não na importação de softwares prontos, de difícil compreensão e de difícil adaptação. No caso das oficinas do projeto, buscou-se construir coletivamente os processos de intervenção e de aprendizagem social, a partir da utilização dos próprios agricultores como multiplicadores e na construção conjunta entre equipe e agricultores das planilhas eletrônicas com base nas despesas e nas receitas previamente anotadas pelos agricultores participantes.

O processo apresentou-se mais complexo do que previsto inicialmente, pois embora algumas atitudes de integração fossem realizadas, o processo de construção da intimidade e da confiança entre os membros da equipe não ocorreu simultaneamente às atividades desenvolvidas. Além, disso, o sentimento de pertencimento por parte dos agricultores não é algo a ser construído, é algo que acontece em longo prazo, de acordo com a participação deles e com a observação da importância e da necessidade de fazer mudanças no processo de gestão da propriedade. Portanto, embora convidados para participarem, muitas vezes não o fazem, porque tal atividade não se coloca como imprescindível e não se tem o alcance da importância dos registros, não se compreende ou não se verifica, na prática, a utilidade dos instrumentos para a tomada de decisão. Ainda foram realizadas uma terceira e uma quarta oficina de integração. À medida que se foi aumentando a periodicidade dos encontros entre a equipe e os agricultores, verificou-se que os agricultores vão estabelecendo laços de intimidade maiores com aqueles que

mais tem contato. No entanto, esta situação não garante o comprometimento com o registro das informações, pois, muitas vezes, observou-se que na oficina os agricultores pareciam motivados para realizar as anotações e, posteriormente, nas visitas in loco, realizadas pelos bolsistas do projeto, verificava-se que os registros não eram realizados. Assim, constatou-se que havia falta de comprometimento e de disciplina. No entanto, com o passar do tempo a equipe começou a se questionar: falta de comprometimento com o que? Com algo que, na visão do agricultor, não era relevante, ou seja, não havia compreensão da efetiva importância. Além dessa situação, destaca-se que a não adoção de uma nova prática, de um novo método, pode estar relacionada com ceticismo, com resistência à inovação, com o medo do novo, com o desconhecimento dos resultados.

Portanto, é importante que os agricultores adotem processos de aprendizagem relacionados com atividades pouco usuais nos sistemas tradicionais de produção, como por exemplo, o hábito do registro das informações e o acompanhamento das despesas e das receitas.

Segundo Marion e Segatti (2006), o principal problema não se encontra nas técnicas agropecuárias que, dentro da realidade de cada agricultor, estão plenamente disponíveis; reside, sobretudo, na compreensão do funcionamento dos mercados, que impõe articulação com os segmentos pré e pós-porteira, novas formas de negociação e práticas de gestão do processo produtivo. Uma parte significativa dos pequenos agricultores ignora a evolução do mercado e as alterações nos hábitos de consumo, olhando apenas a sua atividade, como se ela estivesse desvinculada dos demais segmentos da cadeia produtiva ou dos próprios hábitos dos consumidores. O uso de métodos de gestão nas unidades familiares favorece melhores condições para a sua inserção nos mercados e, consequentemente, para a geração de renda pelas famílias de agricultores (MARION e SEGATTI, 2006).

Os agricultores componentes do Projeto Piloto tem acesso às tecnologias de informação e de comunicação, mas, no entanto, este acesso é superficial, não levando à apropriação da tecnologia. Embora alguns agricultores já realizem algum tipo de anotação e de acompanhamento, estes representam um caráter simplista e na maioria das vezes desconectado de um processo de controle ou de apoio à tomada de decisão.

Diante dessa situação, coloca-se frente a uma contradição: a utilização pelos agricultores familiares de técnicas de gestão é altamente insatisfatória, representando baixa eficiência gerencial dos estabelecimentos e, ao mesmo tempo, há necessidade de utilização por parte dos agricultores sistemas de gerenciamento que demandam um mínimo de formalizações no registro das informações que embasem a tomada de decisão e ampliem a competitividade dos estabelecimentos rurais. Como proceder diante deste fato?

Não há receitas prontas, a agricultura familiar é um universo heterogêneo, seja em termos de disponibilidade de recursos, de acesso aos mercados, de capacidade de geração de renda e de acumulação. A agricultura familiar é constituída por um conjunto amplo e diferenciado de agentes com distintas estratégias de atuação, seja visando à

reprodução familiar, seja visando à acumulação capitalista. De acordo com Buainain et al (2004, p. 12) "[...] as atividades agrícolas – e em particular as familiares – são fortemente influenciadas por fatores culturais e pela hereditariedade da empresa e do conhecimento acerca da atividade, gerando "path dependence ".

As características do produtor e de sua família podem destacar-se na trajetória da unidade de produção. Os produtores que tiveram longa experiência e tradição na agricultura em geral possuem desempenho maior do que aqueles agricultores que tiveram uma desrruralização e retornaram ao campo. Ainda, aqueles produtores que possuem experiência em gerenciamento apresentam maior facilidade e atingirão mais rápido o sucesso da gestão da atividade agrícola (BUAINAIN, SOUZA FILHO; SILVEIRA, 2007).

Além disso, os processos gerenciais baseados em softwares prontos não atenderão à heterogeneidade social dos estabelecimentos rurais e à diversidade produtiva das famílias, no tocante ao tamanho das propriedades, aos tipos de cultivo e de criações, ao grau de escolaridade, à composição familiar, etc.

No que se refere às atividades de extensão, destaca-se que, no momento atual, a equipe realiza o acompanhamento dos agricultores em suas propriedades, buscando motivar o registro das informações necessárias para introdução das informações na planilha eletrônica (Excel) para gestão destas e para qualificação do processo de tomada de decisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução e a utilização de TICs no meio rural facilitam a comunicação, a troca de informações e a ampliação do conhecimento dos agricultores, sendo que este último poderá promover o alargamento de oportunidades econômicas, sociais e políticas. Assim, a inclusão digital do campo poderá alavancar os processos de desenvolvimento rural e regional.

No entanto, a simples oferta de infraestrutura de telecomunicações e o acesso físico às TICs não gera automaticamente a sua procura da mesma forma e com a mesma intensidade em todas as regiões e por todos os agricultores, devido, principalmente, aos aspectos culturais e sociais (SANTINHA, MARQUES E CASTRO, 2014).

O envolvimento da família na introdução das TICs, através de processos de gestão da propriedade (utilização de planilhas de gerenciamento da produção) e da capacitação nas principais tecnologias de informação e de comunicação, tais como o uso da internet, e-mail, acesso a sites e comunicadores instantâneos, poderão possibilitar maior integração, formação de redes de reciprocidade e de acompanhamento e de monitoramento das atividades produtivas.

Contudo, destaca-se que a maioria dos softwares de controle da produção e de gestão rural ofertada pelo mercado está totalmente desvinculada da possibilidade de agricultores familiares realizarem a gestão da propriedade independentemente, pois necessitam da ajuda de experts. A construção coletiva de planilhas de acompanhamento

poderá permitir a legitimidade dos agricultores e a autonomia do processo gerencial do estabelecimento. No entanto, o processo é lento e gradual, com alta probabilidade de retrocesso, pois o mercado agrícola atual exige capacidade de articulação, de formação de redes, de conhecimento macroeconômico conjuntural. Variáveis, muitas vezes, desconhecidas por amplo espectro de agricultores familiares.

Portanto, a introdução das novas tecnologias de informação e de comunicação exige uma construção coletiva do conhecimento, a partir de diálogos, de discussão e de negociação, buscando o estabelecimento de uma dinâmica de interface e de aprendizagem social. Nesse sentido, as famílias rurais deverão além de acessar essas tecnologias (infraestrutura), desfrutar de informações compatíveis com seu modo de vida e serem qualificadas para sua utilização, além da necessidade de os agricultores vislumbrarem o real e o efetivo resultado obtido a partir da utilização das TICs ou da contribuição para tomada da decisão no que se refere aos instrumentos de controle e de gestão da propriedade rural. O envolvimento dos agricultores no processo de construção coletiva dos instrumentos de gestão poderá contribuir com o desenvolvimento do sentimento de pertencimento ao processo, permitindo maior comprometimento destes. Salienta-se ainda que a relação entre os mediadores e os agricultores não se coloca inicialmente, embora embasada na confiança e na intimidade, necessita-se de um esforço qualificado e de ampla entrega para o trabalho por parte da equipe, ou seja, longo tempo de maturação da relação estabelecida.

Dessa forma, vários são os desafios (agruras) para o uso e para a apropriação das TICs no tocante aos processos de gestão da propriedade pela agricultura familiar, pois o Projeto Piloto confirmou a indicação da literatura de que não há uma cultura de registro de informações por parte dos agricultores, associada à inadequação das ferramentas existentes, de difícil compreensão pelos agricultores, devido ao seu baixo grau de instrução e da complexidade do processo de gestão a propriedade rural.

A introdução e a utilização de TICs no meio rural facilitam a comunicação, a troca de informações e a ampliação do conhecimento dos agricultores, sendo que este último poderá promover o alargamento de oportunidades econômicas, sociais e políticas. Assim, superadas as dificuldades anteriormente apontadas, a inclusão digital do campo poderá alavancar os processos de desenvolvimento rural e regional.

O envolvimento da família na introdução das TICs, através de processos de gestão da propriedade (utilização de planilhas de gerenciamento da produção) e da capacitação nas principais tecnologias de informação e de comunicação, tais como o uso da internet, e-mail, acesso a sites e comunicadores instantâneos, possibilitará maior integração, formação de redes de reciprocidade e acompanhamento e monitoramento das atividades produtivas.

Contudo, destaca-se que a maioria dos softwares de controle da produção e de gestão rural ofertada pelo mercado está totalmente desvinculada da possibilidade de agricultores familiares realizarem a gestão da propriedade independentemente, pois necessitam da ajuda de experts. A construção conjunta de planilhas de acompanhamento poderá permitir a legitimidade dos agricultores e a autonomia do

processo gerencial do estabelecimento. No entanto, o processo é lento e gradual, com alta probabilidade de retrocesso, pois o mercado agrícola atual exige capacidade de articulação, de formação de redes e de conhecimento macroeconômico conjuntural, variáveis, muitas vezes, desconhecidas por amplo espectro de agricultores familiares.

Assim, observa-se que, no que tange ao Projeto Piloto, os agricultores possuem acesso às TICs. No entanto, quanto ao uso da tecnologia, verificou-se ainda há necessidade de domínio e de apropriação do conhecimento para a utilização mais intensiva das TICs, pois o acesso é superficial não levando à apropriação da tecnologia. Embora alguns agricultores já realizem algum tipo de anotação e de acompanhamento, estes representam um caráter simplista e, na maioria das vezes, desconectado de um processo de controle ou de apoio à tomada de decisão.

Portanto, a introdução das novas tecnologias de informação e de comunicação exige uma construção conjunta do conhecimento, a partir de diálogos, de debate e de negociação, buscando o estabelecimento de uma dinâmica de interface e de aprendizagem social. Nesse sentido, as famílias rurais deverão, além de acessar essas tecnologias (infraestrutura), desfrutar de informações compatíveis com seu modo de vida e serem qualificadas para sua utilização. Dessa forma, vários são os desafios para o uso das TICs, posto que não há uma cultura de registro de informações por parte dos agricultores e existe baixo grau de instrução no campo, inadequação das ferramentas existentes e falta de políticas públicas de incentivo.

REFERÊNCIAS

BATALHA, M.O.; BUAINAIN, A.M.; SOUZA FILHO, H.M. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. In: BATALHA, M.O. Gestão do agronegócio: textos selecionados. São Carlos, SP: EDUFSCAR, 2005. Disponível em <http://www2.ufersa.edu.br/portal/view/uploads/setores/241/Tecnologia%20de%20Gest%C3%A3o%20e%20Agricultura%20Familiar.pdf> Acesso em 19/08/2014.

BARCELOS, L., SILVA, G.A.,RITT, D., LUBACZWSKI, A.,DEPONTI, C. M. Agricultura Familiar e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs: Projeto Piloto Vale do Caí. Revista Jovens Pesquisadores. Santa Cruz do Sul: UNISC,v. 4, n1, 2014, p. 106-117.

BORDENAVE, JUAN DÍAZ. La información agrícola a La comunicación para el cambio social. In: CIMADEVILLA, G.; THORNTON, R. A extensão rural em debate – Concepções, retrospectivas, mudanças e estratégias para o Mercosul. Buenos Aires: INTA, 2003. p. 19-24.

BUAINAIN, A.M., SOUZA FILHO, H.; SILVEIRA, J. M. Inovação tecnológica na agricultura e agricultura familiar. In: LIMA, D; WILKINSON, J. (Org.). Inovação nas tradições da agricultura familiar. Brasília, CNPq/Paralelo, 2007.

DEPONTI, C.; ALMEIDA, J. Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro. In: Mabel Manzanal e Guillermo Neiman. (ORGs.). Las agriculturas familiares Del MERCOSUR: trayectorias, amenazas e desafios. Ediciones; Ciccus, 2010, p. 21-44.

FEE- Fundação de Economia e Estatística - Corede Vale do Caí. Rio Grande do Sul:

2010-2013 Disponível em: < http://www.fee.tche.br/>. Acesso em: 14 maio 2014.
IBGE. Cidades Síntese das Informações. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=431240&idtema=16&search=rio-grande-do-sul|montenegro|sintese-das-informacoes. Acesso em: 25 abr. de 2014.
MARION, J. C. e SEGATTI, S. Sistema de gestão de custos nas pequenas propriedades leiteiras. In: Custos e @gronegócio on line. v. 2, n. 2, Jul./Dez. 2006. Disponível em: < www.custoseagronegocioonline.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2014.
MILLARD, J. et al. As tecnologias da informação ao serviço do desenvolvimento rural. Tradução de Andréia Roma. 4.ed. São Paulo: Leader, 2000. 52 p.
SANTINHA, G.; MARQUES, J.; CASTRO, E. A. TIC e Desenvolvimento Regional: a necessidade de repensar a organização económica e social do território no contexto da sociedade da informação e do conhecimento. p. 77-99. Disponível em: http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER11/art04_rper11.pdf. Acesso em 09/05/2014.

SOUZA, J. ; BINKOSWKI, P. As Transformações Dos Sistemas Agrários No Vale Do Caí, Rio Grande Do Sul, Texto de Discussão. PPGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2007.

SCHWARTZ, C. A recepção das Tecnologias de Informação e Comunicação entre os agricultores familiares de Santa Maria, Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Santa Maria: UFSM. 2007.
THORNTON, R. (Ed.). "El agricultor, internet y las barreras a su adopción". In: THORNTON, R. e CIMADEVILLA, G. A extensão rural em debate – concepções, retrospectivas, mudanças e estratégias para o Mercosul. Buenos Aires: INTA. 2003. p. 323-345.
VIEIRO, V.; SILVEIRA, A. M. Apropriação de tecnologias de informação e tecnologias de informação no meio rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 28, n. 1, p. 257-277, jan./abr. 2011.
VIERO, V; SOUZA, R. Comunicação rural on line: promessa de um mundo sem fronteiras - estudo de caso do modelo de monitoramento agrícola do Sistema Irriga da Universidade Federal de Santa Maria. XLVI Congresso SOBER. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco. Acre, 2008.

Para trabajar, pero no, para vivir: la construcción del territorio en la Colonia Raul Sendic en Bella Unión / Uruguay.

Echeverriborda, María

PALABRAS CLAVE
· Acceso A Tierra
· Trabajadores Rurales
· Territorio

Resumen / El artículo analiza un proceso de acceso a tierra de trabajadores de la caña de azúcar, que se desarrolla en el norte de Uruguay, en la zona de Bella Unión, desde el año 2010. El caso que se analiza es la Colonia Raúl Sendic Antonaccio, perteneciente al Instituto Nacional de Colonización que fue adjudicada de forma directa –parcialmente- en 2010, a organizaciones de trabajadores de la zona. Las reflexiones que se desarrollan son fruto del trabajo docente que la autora realiza en un programa universitario (Centro de Formación Popular Bella Unión dependiente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la UdelaR) que trabaja directamente con la Colonia analizada y de un proceso de investigación colectivo que estudió varias dimensiones de este proceso colonizador (El acceso a tierra y sus conflictos: un estudio de caso en la Colonia Raul Sendic).

El análisis que se realiza se centra en una de las dimensiones centrales de este proceso colonizador: la construcción del territorio de la Colonia Sendic. El estudio hace foco en las formas de uso, ocupación y apropiación del territorio de la colonia. En particular se problematiza el abordaje de la cuestión del ordenamiento territorial por parte de los trabajadores y de las instituciones públicas y el lugar concreto que tuvo la radicación de las familia trabajadoras en el proceso de colonización. Si bien al principio del proceso había lugar para "imaginar" un territorio "deseado" por los trabajadores, los requerimientos de la producción cañera fueron avasallando el territorio colonizado, que fue estructurándose a partir de la producción de la materia prima del complejo, bajo una concepción y práctica que ve en los trabajadores sólo fuerza de trabajo disponible para la producción de la caña.

La caña de azúcar colonizó la Colonia y, en ese proceso, los colonos quedaron anexados, fundamentalmente como fuerza de trabajo. Sin embargo, no desaparecieron totalmente los esfuerzos de los colonos por construir un territorio en el que puedan realizarse

ECHEVERRIBORDA, MARÍA
Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. UdelaR
Uruguay
E - mail: echemaria@gmail.com

otras necesidades y potencialidades de sí mismos y sus familias. Sigue habiendo espacio para que los colonos, disputando su humanidad, pugnen por un territorio más habitable.

Introducción.

Desde mediados del siglo XX, la estructura económica y las formas de lucha sociales y políticas de Bella Unión han estado determinadas por la actividad agroindustrial de la caña de azúcar. Junto con el desarrollo del complejo cañero, fue creciendo y consolidándose en la zona un sector muy importante de proletariado agrícola, que desde 1961 se organizó en la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas.

UTAA ha sido una de las más fermentales experiencias sindicales de los trabajadores rurales del Uruguay que tempranamente desarrolló una concepción y práctica que trascendió la estricta negociación de intereses económicos de los cortadores de caña e involucró variados aspectos de la vida de los trabajadores. Desde su formación, este sindicato se organizó en torno a la reivindicación y propuesta de "tierra para el que la trabaja" y a principios de este siglo, volvió a atribuirle visibilidad a la lucha por la tierra, exigiendo participación en la elaboración y objetivos de las políticas económicas a implementar en la región, así como un cambio en la estructura agraria del país que responda a los intereses de los sectores históricamente postergados.

Luego de un período de aguda crisis en Bella Unión, resultado de la orientación de la política azucarera asumida en el marco del consolidación del modelo neoliberal en el país a partir de los noventa, la realidad actual de la zona está determinada por el proyecto sucro-alcoholero que el Estado desarrolla en la región desde la asunción del Gobierno del Frente Amplio en 2005. El mismo tuvo como objetivo la reactivación de la agroindustria azucarera, sumando a la elaboración de azúcar que se hizo en la zona desde mediados del siglo pasado, la producción de alcohol carburante . El desarrollo de esta propuesta se fundamentó en: i) la generación de empleo en una zona que atravesaba una situación socio económica intensamente crítica, ii) la utilización de recursos y la capacidad instalada en la zona, iii) el carácter estratégico de azúcar como alimento para la población, iv) el objetivo de garantizar la producción de combustible alternativo en el marco de la búsqueda de matriz energética nacional, que permita reducir la dependencia del petróleo importado con precios crecientes y v) la generación de energía eléctrica para el suministro de energía para el proceso industrial y la venta de remanente a UTE (Moraes, 2012).

El desarrollo del proyecto sucro-alcoholero está dirigido por la empresa ALUR S.A. Desde su creación, a principios de 2006, ALUR SA funciona como el principal articulador del complejo productivo de caña de azúcar. Conformada en un principio con un 90% de acciones estatales más 10% de la Corporación para el Desarrollo y luego, de la petrolera venezolana PDVSA, se constituyó como una de empresas integrantes del Grupo ANCAP bajo derecho privado (Echeverriborda et al, 2014).

Es importante destacar un conjunto de características del proyecto sucro-alcoholero que son centrales para comprender la forma que ha asumido el territorio de Bella Unión

bajo su influencia. En primer lugar, se debe tener en cuenta el carácter agroindustrial del complejo sucro-alcoholero, consecuencia del ìntimo relacionamiento entre la fase agrícola e industrial. El núcleo de este complejo es la industria. La industria es el momento productivo donde se concentra la propiedad y el poder de determinación sobre el complejo y, por tanto, donde se define la organización de la producción. "A partir del financiamiento, seguimiento técnico y retención de la producción, ALUR SA se asegura la provisión de materia prima y la fijación del precio por kilogramo de azúcar. Es así que, el proceso de reproducción del núcleo en este caso, la industria, es el que pauta el proceso de reproducción del resto del complejo" (Echeverriborda et al, 2014, p. 66). En segundo lugar, cabe señalar que existe una participación directa del Estado en este complejo agroindustrial, en la medida en que, aunque sea un empresa de derecho privado, el 90% del ingenio azucarero es de capital estatal (Echeverriborda et al, 2014). Por último, es importante destacar que la actividad industrial está concentrada, en este caso, en una sola empresa, ALUR SA, que financia y compra la producción (Echeverriborda et al, 2014).

Desde la reactivación de la producción de caña de azúcar con la creación de ALUR SA, un conjunto de asalariados y pequeños productores han accedido a tierra, fundamentalmente del Instituto Nacional de Coloniazación (INC). El INC fue creado en el año 1948 para encargarse del desarrollo de la colonización, entendida como "el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento, la mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural" (Artículo 1o de ley 11.029).

La concreción de las adjudicaciones de tierra a trabajadores es resultado, por un lado, de la estrategia de organización y lucha por la tierra que UTAA ha llevado adelante para el desarrollo de proyectos socio económicos colectivos en estas. También, de forma articulada con UTAA, otras organizaciones de asalariados y pequeños productores, sobretodo en los comienzos del proyecto sucroalcoholero se han organizado en torno a la demanda por tierra. Como ya se especificó, el sindicato además de representar los intereses de los asalariados del sector, trabaja fuertemente en iniciativas y proyectos orientados a superar la zafralidad, precariedad y bajas remuneraciones que históricamente han caracterizado a la situación de los trabajadores de la actividad cañera. Una de las estrategias fundamentales que en este sentido el sindicato lleva adelante, es el proceso de organización para el acceso a tierra para tener cierto control de este medio de producción.

Al mismo tiempo, con el objetivo de ampliar la superficie cañera y avanzar en el control de la fase agraria, ALUR se ha expandido hacia el campo a través de distintos medios: por vía directa, a partir del arrendamiento de algunas tierras; y por vía indirecta, a partir del control del proceso de producción que implementa sobre los productores independientes que venden caña en pie y los emprendimientos gestionados por los trabajadores que han accedido a tierra. De esta manera, los procesos de colonización desarrollados en la zona son resultado de una política pública que busca satisfacer la

demanda de tierra de los trabajadores de Bella Unión, contribuyendo al crecimiento del área de caña de azúcar en el marco del proyecto sucro-alcoholero.

En este escenario, el caso de la Colonia Sendic, es una de las principales experiencias de acceso a tierra por parte de los trabajadores de Bella Unión. Esta Colonia está ubicada a 30 Km. al sur de la ciudad de Bella Unión con una superficie total de aproximadamente 2.033 hectáreas . El INC tomó posesión de la tierra en julio del 2008 y puso a discusión la elaboración del proyecto de colonización en la Comisión de Política de Tierras. Esta Comisión había comenzado a funcionar en 2007, como parte de un acuerdo entre instituciones del estado y organizaciones de trabajadores que habían ocupado una fracción de 33 há. del Instituto de Colonización que desencadenó un proceso de negociación que dio lugar a la generación de este ámbito cuyo principal objetivo es atender la demanda de tierra de trabajadores y ampliar la superficie cañera. En la CPT participaban de forma sistemática el Instituto Nacional de Colonización (INC), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) a través del Programa Uruguay Rural (PUR) la Universidad de la República a través del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) y las organizaciones de trabajadores: Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA), Sindicato de Obreros de ALUR (SOCA), Asociación de Pequeños Agricultores y Asalariados Rurales de Bella Unión (APAARBU), Gremial Granjera y Sindicato Único de CALAGUA (SUCAL).

La Colonia se dividió en 6 fracciones con una similar superficie sembrable para la caña de azúcar. Quedó además definida una séptima fracción, sin fines productivos, como espacio donde instalar la infraestructura y servicios comunes de los grupos productivos: vivienda, salón comunal, lugar de encuentro, etc. Al principio del proceso, se proyectaba sembrar el 80% de la superficie con caña (1600 ha) destinando el 20% restante (400 ha) para la diversificación productiva (horticultura, ganadería, suinocultura, etc.). Sin embargo, se llevan sembradas alrededor de 1000 ha de caña y no parece factible superar las 1200 ha. (Echeverriborda et al, 2014).

La plantada de la caña de azúcar en la Colonia fue anterior a la adjudicación de la tierra a los trabajadores: “en la CPT, se resolvió iniciar el cultivo de caña para lo que se acordó que la empresa ALUR S.A. se hiciera responsable temporalmente de la producción, empleando mano de obra asalariada de una bolsa de trabajo armada por las organizaciones, dentro de la cual se encontraban buena parte de los aspirantes a tierra (…) La definición del número de integrantes por fracción tomó como supuesto que un emprendimiento cañero, con rubros de diversificación productiva, es rentable para el sustento de una familia a partir de 35 ha en producción (INC, 2009). En función de este criterio se conformaron grupos de entre 7 y 11 colonos para cada una de las fracciones, bajo la modalidad de arrendamiento en disfrute precario, con una duración de dos años, para producir bajo forma colectiva” (Echeverriborda et al, 2014, p. 78,79).

Territorio de la Colonia Sendic: territorio de la caña de azúcar.

El territorio es el resultado de la relación que, necesariamente, se establece entre un área determinada de la superficie terrestre y un grupo humano que construye allí así su

historia. El territorio es una construcción necesaria para los hombres cuya existencia sólo es posible por su condición de habitantes de un determinado territorio en el que satisfacen sus necesidades. La forma que asume el territorio es pautada por la relación dialéctica entre la permanencia y el cambio, entre la tradición y la ruptura (Urruzola, 2007).

Tal como plantea Urruzola (2007) la condición material del territorio evidencia su naturaleza histórica. De esta manera,

(…) el territorio, en tanto producto de la acumulación social de trabajo, más que representar, materializa la historia de los hombres. Su naturaleza espacial lo hace el lugar de tal materialización. Por ello tiene que tener una forma. Y esa forma será, inevitablemente, el resultado provisorio de los equilibrios cambiantes de su relación fundadora (43).

Es interesante complementar estos aportes con las reflexiones de Fernándes (2013) quien, retomando las elaboraciones de Lefebre, señala que el punto de partida para una reflexión sobre el territorio es el espacio entendido como la materialización de la existencia humana. Fernándes (2013) también se refiere al territorio como una totalidad en movimiento, en la que es central la relación naturaleza – sociedad. Para el autor, "el espacio y las relaciones sociales están en pleno movimiento en el tiempo, construyendo la historia. Este movimiento continuo es un proceso de producción de espacio y territorios" (Fernándes, 2013).

La concepción del territorio como materialización de la existencia humana, como totalidad contradictoria y en movimiento, conduce al análisis de los individuos concretos que lo habitan, a las relaciones que establecen entre sí y a sus condiciones reales de existencia. Analizar un territorio, es analizar sus determinaciones esenciales, estudiar las condiciones socio históricas más sobresalientes que han generado las formas concretas en que el territorio en cuestión –la Colonia Sendic- se presenta.

Desde esta perspectiva, conocer y analizar el territorio de la Colonia Sendic, inscripto en el territorio mayor que la contiene, llevaría a estudiar un conjunto muy amplio de dimensiones que, por los fines y posibilidades de este artículo, fue necesario acotar. A continuación se presenta la definición de los aspectos que serán objeto reflexión en este trabajo.

Inicialmente, se debe especificar que el ser social tiene un ordenamiento cuya matriz es la economía y por ello las condiciones materiales de producción adquieren centralidad en el análisis de la forma que asume el territorio en sus distintos componentes.

En este sentido, un trazo característico que determina el territorio de la Colonia Sendic está dado por las relaciones sociales de producción que en él se establecen, fundadas en la producción del cultivo de la caña de azúcar. Relaciones que, históricamente, han asumido formas capitalistas de producción con un uso preponderante de trabajo asalariado, cuya residencia ha sido principalmente ubicada en centros poblados urbanizados. La fuerza de trabajo que históricamente ha utilizado este tipo de producción agrícola no necesariamente vive en los lugares donde se produce la caña de azúcar .

La producción de caña de azúcar no demanda trabajadores que vivan en el mismo espacio donde el cultivo se realiza. La actividad productiva recluta, produce y reproduce individuos tal como los necesita. En este sentido, una colonia cañera como la Colonia Sendic no exige que sus colonos residan en ella. Esta característica de la producción cañera aparece como una de las principales determinaciones que explica que la radicación de los colonos no se haya efectivizado y no haya tenido jerarquía en el proyecto colonizador que se viene desarrollando.

Por estas razones uno de los aspectos centrales que en este artículo se aborda refiere a las concepciones, expectativas y prácticas de los colonos en relación a la posibilidad de que la tierra a la que accedieron sea un lugar de posible asentamiento, además de ser soporte donde desarrollan la actividad productiva. En el entendido de que este asunto presenta tensiones y variaciones a lo largo del tiempo transcurrido desde el inicio de la elaboración del proyecto colonizador, se buscó dar cuenta del devenir que ha tenido esta cuestión. Los colonos y sus familias poseen distintas maneras de pensarla, por tanto también se intentó reconstruir las distintas concepciones, tensiones y prácticas que aparecen. Se puso especial énfasis en identificar las representaciones, las formas de pensar y hacer el territorio colono desde el punto de vista de su posible radicación en él.

En la medida que se trata de una colonia del Instituto Nacional de Colonización, se vuelve necesario especificar que en Uruguay, los procesos de colonización refieren a la forma particular en que un conjunto de familias acceden a una porción de tierra a través de la intervención del Estado. Dicho acceso a tierra posibilita (no garantiza) el desarrollo de un modo de vida particular que tiene, como centro, las unidades familiares como unidades de producción y reproducción social (Lema, 2008). En el caso de las familias de la Colonia Sendic, el acceso a la tierra vía la intervención del estado, fundamentalmente del INC, precisamente, no logró unir la esfera de la producción y la reproducción social en un mismo espacio.

La obligación de trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia, establecida por la ley de colonización 11.029 , fue flexibilizada para los colonos de la Colonia Sendic, quienes han desarrollado diversas modalidades de habitar el territorio colono, pero en ningún caso se radicaron con sus familias.

La separación de un espacio para el trabajo y la producción de otro destinado a lo doméstico y familiar, se instauró con el capitalismo desde sus orígenes cuando el mismo desplazó la producción de mercancías del hogar a la industria. Con el desarrollo del modo de producción capitalista, el trabajador fue separado de los medios de producción y la familia dejó de ser unidad productiva y pasó a ser, a través de la proletarización, concebida como ámbito de la reproducción , separado de la economía (Zaretsky, 1978).

En este sentido, ante el proceso de separación de las esferas de la producción y la reproducción, las familias rurales aparecen como contra tendencia. No sólo porque en el sector de la producción rural familiar la producción y la reproducción se desarrollan en el mismo espacio e involucran a los mismos sujetos. En este sector, la unidad de

la producción y la reproducción también se expresa porque estas familias contienen lógicas de funcionamiento en las que lo familiar incide en la organización del trabajo así como la dedicación a determinada actividad productiva incide en lo relativo a las necesidades reproductivas (Ingold, 2009).

A partir de estas consideraciones, queda configurado otro de los aspectos centrales que se intentan abordar en este eje de análisis: la aproximación a algunos aspectos del modo de imbricación entre las esferas productivas y reproductivas que presentan las familias de la Colonia Sendic.

El abordaje de estos asuntos obliga a pensar no sólo en aquel que trabaja en la colonia, sea titular o no. Este tema coloca en el centro del análisis la particular forma en que las familias de estos trabajadores vienen procesando la inclusión del proceso de colonización en su cotidianeidad presente y futura. Algunas preguntas que orientaron y orientan el proceso de trabajo con la Colonia fueron las que se referían a cuáles son las concepciones y expectativas de las familias, cuáles han sido sus prácticas en relación a estos temas, qué aspectos aparecen mediando estas concepciones y estas prácticas, qué imaginarios aparecen en las familias acerca de la posibilidad de seguir viviendo en el mismo lugar que antes del acceso a la Colonia y sobre la alternativa de vivir en la colonia. En este último caso, adquiere relevancia la cuestión acerca qué hábitat es necesario construir para que estas familias puedan efectivamente radicarse, en los casos que así lo consideren.

El territorio de la Colonia Sendic es un territorio que se ha construido en torno a las necesidades que la producción de la caña de azúcar demanda. El uso y ocupación de la Colonia ha estado primordialmente regido por los requerimientos de la producción cañera. Por esta razón, la Colonia cuenta con la infraestructura y servicios adecuados para la producción de la caña de azúcar pero totalmente insuficientes para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad para las personas que la producen. Esta constatación condujo a problematizar las condiciones de habitabilidad, es decir las condiciones materiales que la colonia posee en tanto territorio en el que los colonos y los trabajadores contratados transcurren extensas jornadas de trabajo, incluyendo las noches. Territorio que, a su vez, se supone que es asiento de un potencial proyecto colonizador con una dimensión económico-productiva central pero que tendría que contener otras dimensiones de tipo social.

El abordaje de la cuestión del ordenamiento territorial y la radicación en el proceso de colonización de la Colonia Sendic

La elaboración del proyecto socio productivo de la Colonia Sendic comenzó en 2008 en el marco del trabajo de la Comisión de Políticas de Tierras (CPT). Durante el proceso de negociación y definición del proyecto colonizador, el Centro de Formación Popular Bella Unión (CFPBU) desarrolló en el 2009 un programa de formación con los trabajadores vinculados al proyecto de la Colonia (aspirantes a tierra y dirigentes y activistas sindicales participantes de las instancias de negociación). El mismo tuvo un primer "momento dedicado a soñar la CRSA, identificar las aspiraciones de los trabajadores, poniendo en juego intereses, anhelos y esperanzas de cambio de las condiciones de vida

y de trabajo. Fue posible construir un escenario deseado común a partir de los sueños individuales, estimulando la posibilidad de proyectarse a largo plazo. Se explicitaron así las proyecciones de los trabajadores depositadas en el proyecto colonizador (mejorar las condiciones materiales de vida -vivienda y servicios relacionados- acceso a lugares de recreación, etc.). El aspecto que más relevancia adquirió dentro de las aspiraciones fue la Colonia como lugar de vida antes que como espacio productivo" (Echeverriborda et al, 2010). Efectivamente, los trabajadores antes de su ingreso a la tierra, en el momento de pensar en la colonia deseada, destacaban un conjunto de elementos vinculados a la Colonia como lugar donde radicarse y donde desarrollar una densa vida social. Como representaciones del territorio anhelado, los trabajadores integraron viviendas amplias y de buena calidad constructiva, variados espacios con uso de descanso, recreación y ocio (plazas, canchas de deportes, juegos compartidos, espacios sombreados para compartir comidas y encuentros), centros educativos para niños y jóvenes, algún tipo de atención en salud al tiempo que imaginaban una colonia con diversificación productiva (con rubros de granja).

Por otra parte, en el proceso de negociación del proyecto colonizador –tanto en la fase previa como en los primeros meses luego de adjudicada la tierra- estos aspectos, aunque no fueron los más atendidos, estaban siempre presentes. Si se revisan las actas, documentos, notas de campo, registros varios de la gran cantidad de reuniones de la Comisión de Políticas de Tierras, de las organizaciones con el INC, etc., previas al ingreso a la Colonia, como en las posteriores a la adjudicación de la tierra, se puede constatar que, sistemáticamente, se abordaban las cuestiones relativas a la radicación y a la mejora general de la infraestructura de la Colonia. Si bien no eran la preocupación esencial, aparecían recurrentemente y se generaban ideas y acciones para abordarlos. Una evidencia de la reaparición de estas preocupaciones se manifestó en las negociaciones con el INC en enero del 2010, luego de que los trabajadores realizaran una ocupación en la Colonia presionando para que se hiciera efectiva la concesión de las fracciones ya adjudicadas. Entre las medidas que se señalan en el compromiso asumido por parte del INC, el acta establecía con respecto al tema de la vivienda:

El Instituto tiene un convenio marco con MEVIR , se propondrá al directorio del INC el realizar un convenio específico para la Colonia Sendic. MEVIR necesita disponer de un marco legal para construir las viviendas. Estudiará las necesidades de las familias y establecerá los subsidios correspondientes. Los grupos deben indicar las familias a la que se le solicitará la vivienda para MEVIR y deberán establecer, en los casos en que las familias ya son beneficiarias de MEVIR, la opción que adoptarán. Las acciones se enmarcarán considerando lo que dispone la ley de colonización 11.029, ante la radicación de los colonos en los predios. En el período intermedio el INC estudiará las facilidades a otorgar a los colonos para la permanencia en los predios (UTAA, SOCA, COSUS, Gremial Granjera, INC, ALUR y UdelaR, 2010).

Nada de eso pasó aún, a fines de 2014. Es necesario recordar, además, que luego de formalizada la adjudicación a los colonos bajo la forma de precariato durante 2010 el INC promovió la constitución de una Mesa Coordinadora como espacio de confluencia

de todos los grupos de colonos, del INC y del CFPBU. En ella se definió el armado de algunas comisiones para el tratamiento de asuntos específicos. En el marco de esta definición, el CFPBU promovió y dinamizó la conformación de una Comisión para trabajar el tema hábitat –incluyendo la radicación- y organizar el uso y administración de los bienes e infraestructura existente y potencial de la Colonia. La Comisión, llamada Comisión de Vivienda, comenzó a funcionar en febrero de 2010 y se reunió de forma sistemática quincenalmente durante todo el año con participación de casi todos los grupos, con procesos fluidos de comunicación entre ellos, logrando así legitimarse en la Colonia. Es importante destacar que en una de las primeras reuniones de la Mesa Coordinadora, en el mes de febrero, el INC consignó a los delegados que participaban en el espacio que llevaran a la Mesa Coordinadora la información sobre qué colonos de cada grupo tenían interés en vivir en la Colonia, quiénes estaban interesados en la propuesta de MEVIR para la colonia, quiénes ya eran usuarios de MEVIR y quiénes estaban pensando en otra alternativa .

Es importante traer a colación estos datos porque expresan cómo se fue configurando el tema de la infraestructura y la radicación en la Colonia. En aquel momento, preocupaba y se abordaba, tanto por parte de los colonos, como del INC y el CFPBU. Además, es necesario puntualizar que en aquel momento el problema de la radicación e infraestructura se vinculaba fuertemente por parte del INC con el accionar de MEVIR. En ese contexto, la Comisión de Vivienda, durante 2010, trabajó en tres grandes cuestiones: i) la mejora de la infraestructura básica: los colonos destacaban la falta de baños, la falta de acceso a agua potable, la falta de sombra, la falta de un lugar donde alimentarse y permanecer en los momentos de descanso antes, durante y después de la jornada laboral y la falta de infraestructura productiva, ii) el intento de administrar de forma colectiva la infraestructura común (correspondiente a la fracción de uso común), iii) la posible radicación unida a la construcción de viviendas.

En virtud de la definición del CFPBU de trabajar con la colonia como un lugar de trabajo y de vida desde una perspectiva integral, y dados los resultados positivos del funcionamiento de la Comisión de Vivienda, el equipo docente del CFPBU realizó varias gestiones con la Facultad de Arquitectura de Regional Norte y Montevideo para contar con un aporte específico en las cuestiones del ordenamiento territorial y la posible radicación de los colonos. En el año 2010, estas gestiones dieron como resultado: i) el desarrollo de dos talleres con los colonos en los que también participó el INC para abordar los elementos que eran necesarios tener en cuenta de cara a pensar el ordenamiento y la radicación en la Colonia y ii) una primera aproximación a la sistematización de datos físicos, sociales y de servicios presentes en la Colonia y zonas aledañas. A su vez, el CFPBU realizó coordinaciones con técnicos y militantes de la Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua del Uruguay (FUCVAM) con el fin de intercambiar sobre su experiencia de trabajo en construcción de viviendas con trabajadores. FUCVAM se comprometió a visitar la Colonia Sendic y compartió información de otros países, en los que, tomando la modalidad de trabajo de FUCVAM, trabajadores del medio rural habían construido sus viviendas .

Aquí cabe señalar la receptividad e interés evidenciado por un conjunto de colonos pertenecientes a distintos grupos en las actividades que se proponían con la intención de mejorar la habitabilidad de la Colonia. Esto se expresó, no solo en términos de asistencia sino en capacidad de propuesta y movilización de los colonos para la consecución de algunos recursos con el fin de mejorar la Colonia.

Luego de participar de las primeras reuniones de la Comisión de Vivienda, en abril, el INC se retiró de la Comisión planteando que la misma no tenía razón de ser porque, afirmaban sus representantes, que MEVIR iba a realizar un trabajo con participación de los colonos para determinar un plan de viviendas y servicios para la Colonia, en el marco de los acuerdos interinstitucionales que el INC tenía con MEVIR. Los colonos, sin embargo, mantuvieron la Comisión con el apoyo del CFPBU. Y, basados en la ausencia de MEVIR que era, por su competencia, trayectoria y discurso del INC, la Institución de referencia para abordar el problema de la habitabilidad y radicación, en noviembre de 2010, con el apoyo del CFPBU los colonos presentaron una solicitud formal a MEVIR de construcción de unidades productivas en la Colonia.

En el año 2010, la Comisión de Vivienda también realizó un relevamiento de datos de las familias para conocer en forma más precisa su composición y algunas de sus necesidades pensando en la posible radicación y participó activamente junto con el equipo del CFPBU en la planificación y desarrollo de actividades con los grupos de colonos, orientadas a discutir algunos elementos del ordenamiento territorial de la Colonia.

La Comisión de Vivienda continuó funcionando en 2011 y 2012, pero con una modalidad diferente a la del año anterior. Las reuniones se realizaron con una frecuencia menos sistemática y se concretaban de acuerdo a necesidades y tareas más puntuales. Por un lado, se hizo el seguimiento de la gestión ante MEVIR. Los colonos y docentes del CFPBU procuraron conseguir información del estado de la gestión iniciada en noviembre de 2010. En el marco de estas gestiones quedó aclarado que, para que MEVIR realizara obras en la Colonia, debía existir un acuerdo específico con el INC, que hasta el momento no existía. El INC reconoció esta situación y manifestó compromiso de acordar con MEVIR la construcción de unidades productivas.

Por otro lado, además de las gestiones más concretas, se realizó un trabajo orientado a avanzar en el diseño y desarrollo de un plan de ordenamiento territorial para la Colonia que considerara los aspectos físico-espaciales, sociales, económicos, productivos, ambientales y jurídico-institucionales. Este trabajo fue realizado con un equipo docente-estudiantil de Facultad de Arquitectura que trabajó junto con el CFPBU .

Para abordar las preocupaciones de la radicación y la habitabilidad de la Colonia, que desde el inicio de la elaboración del proyecto colonizador estuvieron presentes, se realizaron un conjunto de actividades en las que se apuntó a intercambiar con los colonos acerca de sus necesidades, aspiraciones y puntos de vista sobre estos asuntos, incluyendo la reflexión sobre las acciones que se iban tomando y las estrategias a seguir. Se realizaron actividades por grupo y con la Comisión de Vivienda. A su vez, se desarrollaron jornadas de trabajo en las que se convocó a las familias. La

participación de los colonos en este proceso fue variada. Se puede sostener – a partir del conocimiento generado en el proceso de trabajo del CFPBU con los colonos- que hubo un conjunto de ellos que, de forma sistemática y consistente, trabajaron estos temas, otros que se vincularon de forma más periférica y otros –minoritarios- que no participaron en las actividades.

En el segundo semestre de 2011, el INC firmó un convenio específico con MEVIR para la construcción de seis unidades productivas. En la sesión del 30 de noviembre, el Directorio del INC resolvió comunicar a MEVIR la decisión de financiar estas unidades productivas, con el aporte de mano de obra de los colonos, a razón de cuatro participantes por cada grupo de colonos, en régimen de trabajo de cuarenta y ocho horas semanales, a un costo de 1730 Unidades Reajustables (UR) por unidad (calculado con valores vigentes de la UR a setiembre de 2013, cada unidad productiva cuesta 51.456 dólares) . Como durante el tiempo transcurrido desde la adjudicación de la tierra, los seis colectivos de colonos iníciales se subdividieron (a setiembre de 2013 son 10 de los cuales 9 son reconocidos por el INC y ALUR), comenzó en aquel momento un proceso de negociación para definir qué colectivos contarían con las unidades productivas. Durante 2012 y primer semestre de 2013 no hubo avances de la obra. Las mismas comenzaron recién en julio de 2013.

Durante el año 2013 el tema de la habitabilidad y la infraestructura común de la Colonia cobró relevancia para la gran mayoría de los grupos de colonos. Es necesario explicar que desde junio de 2012, por iniciativa propia y de forma independiente del INC, del CFPBU y de ALUR, varios grupos de colonos conformaron la Comisión de la Colonia. Este espacio se conformó a impulso de algunos de los colectivos de la Colonia logrando nuclear, al día de hoy, a todos los colectivos existentes, aunque de forma más sistemática son cinco grupos los que la sostienen. Esta Comisión solicitó apoyo a fines del año 2012 al CFPBU en su funcionamiento y accionar, planteando, entre otras cuestiones, retomar la intención de mejorar y/o construir un espacio común de uso social en la fracción 7. Este fue uno de los componentes centrales que se plantearon en el proceso de elaboración del Proyecto de Fortalecimiento Institucional que los colonos presentaron, junto con docentes del CFPBU y un técnico del INC, a un llamado concursable del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en abril de 2013.

Durante 2014, han culminado las obras de seis galpones y dos viviendas para el uso de seis grupos de colonos, que han sido valorados de forma muy positiva por estos dado la gran utilidad que tienen. A su vez, en este año, se ha trabajado en la planificación de la reforma de un galpón que no se utiliza como tal en salón comunal para que lo utilicen todos los grupos de colonos.

Si bien el problema de la radicación se fue diluyendo, en la última etapa vuelve con fuerza la iniciativa, presente al principio del proceso, de lograr en la Colonia espacios comunes a todos los grupos con infraestructura para el desarrollo de actividades y proyectos de encuentro, reunión y uso del tiempo de no trabajo. Como parte de la proyección para la fracción común- que nunca se pensó, por parte de ninguno de los actores involucrados en la Colonia, que fuera usada con fines productivos- los colonos

aspiran a construir allí un salón comunal y un espacio de parque con diversos elementos que permitan disfrutar entre los colonos y sus familias momentos de camaradería, juego y distensión. La única fracción libre de caña de azúcar aparece, entonces, como posible asiento para un lugar donde los trabajadores puedan hacer otra cosa que no sea trabajar .

El lugar de la radicación en el proceso de colonización

Estudiar un proceso de colonización conduce a pensar y problematizar la cuestión de la producción social del hábitat rural. Hábitat rural que se constituye necesariamente en soporte productivo, espacio concreto donde transcurre la actividad productiva, dónde los trabajadores se relacionan con el trabajo y entre sí, espacio en el que los colonos van construyendo un modo particular de sociabilidad y de apropiación del territorio.

El territorio de la colonia plantea la posibilidad de constituirse en lugar de asentamiento para los colonos y sus familias. Es de interés el abordaje de los procesos que desencadena la posibilidad de que la tierra, a la que accedieron los colonos sea, además de una fuente de trabajo, un posible soporte para asentarse en ella con las familias. La pregunta central que se busca responder aquí es: ¿cuál ha sido, cuál es y cómo se proyecta el lugar de la radicación en el proceso de colonización desde el punto de vista de los colonos y sus familias?

Las observaciones y entrevistas realizadas, unidas al conocimiento y análisis generado en el proceso de trabajo del CFPBU con los grupos de la Colonia, permiten afirmar que los colonos y sus familias poseen diferentes opiniones, han desarrollado distintas prácticas y se proyectan de manera diversa en la Colonia con respecto a los aspectos señalados. Los diversos puntos de vista y prácticas que aparecen son de tres tipos: i) los colonos que al inicio del proceso de colonización consideraban la radicación como una alternativa probable y hoy la siguen valorando así, ii) los colonos que al inicio del proceso de colonización consideraban la radicación como una alternativa probable y en el tiempo transcurrido la han descartado como posibilidad, iii) los colonos que nunca consideraron la radicación como posible.

i) Los colonos que al inicio del proceso de colonización consideraban la radicación como una alternativa probable y hoy la siguen valorando así.

Son varios los colonos que manifiestan que al inicio del proceso de colonización pensaban la radicación como posibilidad y hoy la siguen pensando así. Si bien se pueden agrupar en este tipo a varios colonos, al analizar sus discursos y acciones, se identifican distintas expectativas, visiones, determinaciones y posibilidades.

Por un lado, pero de forma minoritaria, algunos colonos plantean su intención de radicarse en la colonia con sus familias. En estos casos, esta intención es del titular y la pareja. Así lo expresan los colonos:

Yo quiero (vivir) si, para no ir y venir cantidad de veces, además mis hijos ya son grandes (…). Yo por los otros no puedo hablar pero a mí me gustaría venirme (…) yo nací en las chacras, me crié en las chacras, a mi me gustaría. Y a X [su esposa] le gusta también, si, ella quiere venirse porque, porque ella dice que no tiene tiempo para

estar conmigo, entonces ella dice, voy para allá y estamos solos vos y yo nada más, y los guríses están grandes, pueden quedar allá, entonces, vamos para trabajar allá dice ella, entonces, pasamos trabajo los dos juntos… (Entrevista a colono Nº 15)

El sueño mío era (…) hacer el grupo de viviendas todo junto, hacer la escuela y ahí tenés la parte recreativa, tenés plaza, cancha y eso, esa era la idea que yo siempre tuve en el campo (…) hoy no es colonia, quedó el nombre colonia (…) pienso yo que colonia tenía que tener un grupo de gente armada, en una parte de la Colonia Raúl Sendic tendría que tener una parte todo vivienda, la idea mía siempre fue vivir en la Colonia, de irme para allá y tener la vivienda, esa era la idea mía, el sueño, y ahí que sean todo parcelas las viviendas, separadas igual, y tenés ahí, yo pienso que una colonia tiene que ser así, con grupos formados adentro de la colonia todos con vivienda, con núcleo juntos. (Entrevista a colono Nº 23)

En estos casos, la intención de radicarse es compartida por el titular y su pareja y no manifiestan el problema de las dificultades del crecimiento y crianza de los hijos en la Colonia. En los casos que se conocen de este tipo, los hijos tienen edades superiores a las de primaria y ciclo básico de secundaria mientras que otro de los colonos tiene hijos en edad escolar.

Por otro lado, aparece otro conjunto de colonos más amplio que manifiesta voluntad de radicarse en la Colonia pero sólo si se lograran determinadas condiciones. De estas condiciones, destacan la necesidad de tener apoyos para la construcción de viviendas y que la Colonia tenga una escuela. No es lo más común que los colonos se piensen como parte de una microrregión donde esté integrada la Colonia y las zonas aledañas –que incluye tres poblados con varios servicios- pero algunos plantean que la necesidad de la institución educativa, podría resolverse con alguna de las escuelas de la zona.

Para complementar los planteos de los colonos sobre la necesidad de cobertura en educación para los hijos como condición para la radicación, es útil tener presente la distribución de edades que presenta la población colona. Para ello se retoman los datos elaborados por Toledo (2011) en el marco de su labor en el INC, a partir de un Censo realizado a los colonos y sus familias en el año 2010. De acuerdo con este estudio, la población total involucrada en la Colonia es de 220 personas. De este total, el 39,1% tiene menos de 14 años (casi 4 de 10 personas) y el 50% menos de 18. Sin lugar a dudas, con este porcentaje de niños y adolescentes es lógico que para los colonos el acceso a la educación se presente como condición imprescindible para poder visualizar la radicación como posibilidad. Más allá del problema de la radicación, constatar esta estructura de edades –que alcanza "el guarismo de 11 menores de 14 años por cada mayor de 60 (el mayor observado en el INC) que determina una "población colona con una "importante vitalidad demográfica, alto potencial reproductivo y proyección de crecimiento demográfico en el mediano y largo plazo" (Toledo, 2011, p.3) demanda reflexionar sobre la manera en que la colonia y las instituciones vinculadas a ella, trabajan para integrar a las familias de los titulares en el proceso colonizador. Teniendo presente que las familias no son unidades compactas y homogéneas, sino que ellas se constituyen por distintos individuos con necesidades, anhelos y proyectos que pueden

colocarse en tensión, es necesario estar atentos a las derivaciones que el proceso colonizador tiene en la cotidianeidad de las familias a él vinculadas. En un escenario de desruralización y envejecimiento de la población rural estos datos cobran suma relevancia.

Como parte de las condiciones que habilitarían a la radicación, los colonos también plantean la necesidad de electrificación o contar con otro tipo de energía y alguna mínima atención en salud. A su vez, sobre todo los colonos con hijos adolescentes (que viven en Bella Unión), destacan que sus hijos tienen una vida social muy difícil de lograr en el medio rural, los adolescentes no quieren perder sus grupos de amigos y de referencia, ni las "comodidades" ni actividades que realizan en Bella Unión.

Además, como otro factor central a la hora de pensar la radicación, varios de estos colonos también colocan el problema de que en la pareja no tienen una visión común con respecto a la radicación, planteando que las compañeras o esposas, no comparten la voluntad de ir a vivir a la Colonia.

A mí me gustaría ir a vivir a la colonia. Pero el tema es que hay que tener condiciones, si no tenés condiciones como para que los gurises puedan tener los estudios, tengan una policlínica, es bravo... Si no tenés condiciones...se hace difícil [¿Si tuvieras esas condiciones preferirías vivir acá?] Y sí, claro, es una vida sana, lejos de muchas cosas. [¿Y tu familia?] Los hijos sí, dos...el otro le colocan internet acá y no tiene problemas: es muy de la computadora. Y mi mujer me dice que de Bella Unión acá no la muevo. [¿Cuáles son los desafíos tuyos y de la familia a futuro?] El principal desafío, hoy por hoy, poder tenerlos acá, tener una vivienda, conquistarla de que ella se venga que no es fácil y que haya esas condiciones. (Entrevista a colono Nº 6)

Si me dan a elegir, si tuviese las condiciones me vengo mañana para acá, pero, ¿cómo traigo a mi familia para acá? (Entrevista a colono Nº 10)

Estos testimonios evidencian importantes tensiones y contradicciones que aparecen en torno a distintos proyectos y aspiraciones que cada integrante de la familia tiene sobre la Colonia.

ii) Los colonos que al inicio del proceso de colonización consideraban la radicación como una alternativa probable y en el tiempo transcurrido la han descartado como posibilidad.

Hay varios colonos que al principio del proceso de colonización unían el acceso a la tierra con la radicación en ella, pero que, en la medida que la radicación fue perdiendo peso en el proyecto –tanto para los colonos como para el INC-, también en ellos se fue atenuando y dispersando aquella intención que tenían en los comienzos.

Varios aspectos aparecen en estos casos. Por un lado, a la hora de pensar en la radicación con la proyección a mediano y largo plazo que necesariamente implica, los colonos identifican que un factor que la dificultó fue la precariedad de la modalidad de adjudicación de la tierra, dado que el INC adjudicó la tierra bajo la modalidad de precariato por dos años para, luego de este período, evaluar si pasaban a ser arrendatarios. Aún hoy todos los grupos continúan sin contrato de arrendamiento. Los colonos plantean –y objetivamente es así- que esta modalidad de adjudicación contiene

cierta inseguridad que frena la proyección en general y la posibilidad de radicación en particular. Esto incidió fuertemente por lo menos hasta el año 2012. En el último tiempo, la situación de algunos grupos con respecto a la tenencia de la tierra cambió porque, a pesar de continuar con el precariato, perciben una mayor seguridad por las señales del INC que manifiestan evaluaciones positivas y por el compromiso de firmar contrato de arrendamiento cuando los grupos culminen los trámites para obtener sus figuras jurídicas.

Por otra parte, en el proceso de trabajo permanente con los colonos y en las entrevistas realizadas, se advierte que los colonos colocan la expectativa de la radicación inicial vinculada con la posibilidad de trabajo familiar en los rubros pensados como diversificación de la producción cañera. En el siguiente testimonio queda expresada una concepción de colonia en la que estaba contenido, al menos como posibilidad, el desarrollo de algún rubro productivo distinto a la caña en la que algunos integrantes de la familia podían incluirse:

Nosotros pensábamos que ella [la esposa del titular] iba a poder estar más allá. Así por ejemplo, nosotros comenzamos teniendo unos terneros y una vaca. Nosotros estábamos ahí pero como que se fue, como que la familia quedó a un costado. Somos sólo nosotros los que estamos allá nomás. Vos mirás la Colonia y nadie... ni una familia entera. Ella fue un tiempo, iba con la sobrina, plantaba, regaba (…) Y cuando empezaba, nosotros pensábamos los dos ir para allá. Porque pensábamos que si nos daban las tierras allá iba a ser diferente, íbamos a trabajar los dos, entonces nos embalamos. (Entrevista a colono y su pareja No 7)

La diversificación tuvo un nulo o escaso desarrollo, imponiéndose el monocultivo cañero. Las causas de ello obedecen a factores económicos: la falta de capital inicial de los colonos, la ausencia de financiación para otros rubros y los problemas de mercado. Además, en una zona en la que, históricamente, la actividad cañera ha ocupado un lugar primordial para asegurar las condiciones materiales de reproducción de los trabajadores, desarrollar habilidades y conocimientos y fundar pertenencias y organización, el modelo de este cultivo se impone vigorosamente, reduciendo y/o eliminando la práctica de la diversificación que los colonos reivindicaban. En los casos en que en las familias visualizaban su integración al proyecto colonizador vía la diversificación, en la medida en que esta no se desarrolló lo suficiente, se obtura la integración familiar.

Por otra parte, otro aspecto que aparece mediando la pérdida del interés en la radicación, se vincula con las mejoras y refacciones que las familias hicieron en sus viviendas actuales con los resultados económicos obtenidos por el trabajo en la Colonia. Estas mejoras realizadas son muy valoradas por las familias y de alguna manera desestimulan el interés en nuevas viviendas en la Colonia.

Para comprender el alcance que esto tuvo, es importante tener en cuenta, otra vez basados en el Censo realizado por Toledo (2011), que de los 48 hogares ligados a la Colonia en el 2010, el 72.9% (35) residían en viviendas particulares, el 25% (12) lo hacían en viviendas de MEVIR y el 2.1% (1) habitaba en un local no destinado a

vivienda. Del total de hogares casi el 40% (29) residían en viviendas que presentaban un estado deteriorado o muy deteriorado y a su vez, también el 40% de los hogares presentaba la condición de hacinamiento de sus integrantes .
Además de mejorar sus actuales viviendas, algunas familias utilizaron los resultados económicos aportados por la Colonia para desarrollar algún otro pequeño emprendimiento comercial en el que trabajaran las esposas de los titulares. En los siguientes testimonios se muestra cómo las acciones emprendidas afianzan las residencias actuales y retraen la disposición para asentarse en la colonia:
Entrevistador: en algún momento pensaron en la posibilidad de irse a vivir a la Colonia?
Colono: Al principio sí, cuando todo el alboroto que teníamos, que la vivienda, que no sé cuánto.
Esposa: íbamos a poner cantina y todo. Y después cómo se tranquilizó.
Colono: pero después cambió todo. Después fue todo bla, bla nomas. Se enfrió. Y ahora menos. No vas a abandonar esto acá.
Esposa: y ahora no da para abandonar. Y yo con mi trabajo. [Hace referencia a la inversión realizada en el emprendimiento]. Yo digo, ¡qué voy a abandonar esto! Ahora ya está. (Entrevista a colono y su pareja Nº 16).

En algún momento nosotros pensamos en eso…y se creó una expectativa muy grande pero… como que ahora se piensa más en hacerle más mejoras para el trabajo y en la zafra quizás una vivienda para algún trabajador más que viene de otro lado, bien adecuado, con baño… Ya que como que la expectativa de estar no es tanto… Se enfrió un poco lo de la vivienda. (Entrevista a colono y su pareja Nº 4)
iii) Los colonos que nunca consideraron la radicación como una posibilidad.
Por último, también hay un conjunto de colonos que ni al inicio del proceso colonizador ni actualmente piensan en la radicación como una posibilidad. La colonia para ellos se presenta como fuente y espacio de trabajo. Plantean las dificultades de conjugar la vida doméstica y la vida laboral en espacios distintos y lejanos, pero no se plantean la alternativa de la radicación. Los argumentos que colocan refieren a la distancia que hay entre la colonia y Bella Unión donde las familias viven actualmente y la falta de condiciones para que puedan vivir en la colonia. En términos generales señalan que la colonia se fue construyendo como una fuente de trabajo y así se piensan y proyectan en ella.

Tiempo de trabajo y tiempos familiares en tensión.
Al estudiar la manera en que las familias de los colonos vienen procesando la inclusión del proceso de colonización en su vida cotidiana, aparece con fuerza un conjunto de contradicciones que coloca el acceso a la tierra en estas familias.
En varias de las situaciones que se conocen se presenta el problema de tener distintas expectativas y perspectivas en torno a la colonia y en la mayoría de las situaciones familiares aparece la falta de tiempo compartido con la familia provocada por las obligaciones inherentes al trabajo y gestión de la actividad productiva. En las entrevistas

realizadas con las parejas de los colonos este problema fue colocado aún con más fuerza que en las entrevistas individuales. Al generar condiciones para que las mujeres se expresaran, ellas pusieron de manifiesto las pérdidas que el proyecto colonizador les generó. Al tiempo que identifican y valoran las mejoras en las condiciones materiales de vida , enfatizan los contratiempos y desdichas por la ausencia de sus compañeros en la casa, en la crianza de los hijos y en la vida conyugal.

Si pasa todo el día en la calle y no viene nunca como que yo me siento abandonada también. (Entrevista a colono y su pareja Nº 7)

Los gurises se están criando y él no está (…) Antes podíamos tener una calidad de vida más o menos pero tenía más tiempo con los hijos… A mí no me interesa la calidad de vida si él no está. (Entrevista a colono Nº 4).

Nunca quise que él agarrara esas tierras (…) porque nuestra familia, por esas tierras, nuestra familia ya no es lo mismo. Nosotros estábamos acostumbrados a trabajar juntos acá. Entonces, ahora yo con esas tierras, ni lo veo (…) Él viene de noche y se va de noche (…) Horrible, horrible. Y yo le pido a él, en muchas cosas, que él me comprenda, que él cambie pero, no, él se aferra en el campo y a mi él me deja. (Entrevista a colono y su pareja Nº 8).

… y bueno, lo vamos llevando. Yo, cuando él llega, ya empiezo a trabajar. Y a veces llega de noche y ya estoy trabajando. Y a veces se baña, se hace la hora de comer y se acuesta. Y yo sigo trabajando. Cuando me voy a acostar, roncando. Y no lo veo al otro día tampoco porque él se levanta más temprano. Es más lo que no lo veo que lo que lo veo. Nos vemos menos que antes todavía. Y a veces vos pasas aburrida, sola. Porque viste que haces las cosas, pero… se extraña el compañero, para tomar mate, para todo, se extraña. (Entrevista a colono Nº 16)

Tanto los colonos como sus esposas están de acuerdo en que con la colonia, la jornada laboral se extendió e intensificó: no tienen horario fijo, trabajan más horas, cuando vuelven del campo continúan con otras tareas en la casa o con trámites en Bella Unión y las preocupaciones del trabajo invaden el tiempo familiar. Las mejoras en la estabilidad y los ingresos redundan en condiciones de vida significativamente mejores pero al mismo tiempo determinan una mayor invasión del trabajo en la cotidianeidad de los colonos y sus familias.

Gracias a esto como te dije, todos los días mis hijos se levantan y tienen lo qué desayunar, tienen comida…necesitan calzado tienen para comprar. Esto no lo cambio por nada. Si te dan una oportunidad, tenés que pensar que vos estás en otro proceso. No estás en aquel proceso de que venias a trabajar ocho horas…te vas para las casas y te olvidabas… Ya estás 11, 12 o 15 horas o tal vez menos, hay días que tenés menos horas, pero a su vez, estás en tu casa y estás pensando que tenés que programar para el otro día…que tenés para hacer el otro día. Eso te cambia mucho, siempre estás pensando. (Entrevista a colono Nº 6)

La costumbre y la falta de condiciones de habitabilidad

El territorio de la Colonia Sendic tiene una importante caminería necesaria para

asegurar que la caña de azúcar y todos los insumos y elementos que se utilizan en su proceso productivo, puedan circular a fin de garantizar que el ingenio tenga la materia prima para su producción de azúcar y alcohol. Tiene una infraestructura productiva insuficiente pero que permite una buena productividad de la actividad cañera.

Inicialmente, la Colonia poseía poca y precaria infraestructura de acuerdo a las necesidades productivas y de habitabilidad requerida, para que las personas que trabajan en la colonia -en época de zafra, aproximadamente 400- tengan condiciones mínimas de habitación. Por condiciones mínimas de habitación se entiende: acceso a agua potable, acceso a baños y duchas, acceso a espacios de sombra, acceso a lugares adecuados para alimentarse y descansar. Se debe tener en cuenta que, durante todo el año, los colonos tienen extensas jornadas laborales y que, en varios momentos del año, trabajan en la Colonia una importante cantidad de trabajadores contratados (200 aproximadamente en zafra). En la Colonia también permanecen, por períodos variados, técnicos de Alur, del INC y de la Universidad.

Los colectivos de colonos fueron gradualmente mejorando la infraestructura, fundamentalmente para mejorar las condiciones de habitabilidad y dar respuesta a parte de las necesidades de infraestructura para la producción. A pesar de las mejoras logradas, el territorio de la Colonia sigue presentando equipamiento, servicios e infraestructura que no cubre las necesidades de los trabajadores. Incluso, muchos de ellos manifiestan "haberse acostumbrado" a permanecer en un territorio de 2000 ha con escasísimas zonas de sombra, en varias fracciones sin acceso a energía y al uso de apenas 9 baños (seis de los cuales estaban al ingreso) a razón de 45 personas por baño en época de zafra.

La disputa por lo humano: ¿es posible un proyecto colonizador en el cual los colonos no sean sólo fuerza de trabajo disponible para ALUR SA?

Si se reconoce que el proceso de constitución y profundización del capitalismo contiene un proceso de separación de los trabajadores de los medios de producción y un proceso de industrialización que va unido al proceso de urbanización, ¿cómo entender el proceso de la Colonia Sendic, que en apariencia contiene, al menos parcialmente, la unión de los trabajadores –antes separados de los medios de producción- con la tierra; la unión en la familia de la esfera de la producción y la reproducción y un proceso – al menos potencial- de migración ciudad – campo?

Este fenómeno sólo puede ser comprendido si se tiene en cuenta que, para maximizar la extracción del plusvalor, ALUR SA promueve una estrategia de integración vertical avanzando hacia la fase agraria de producción de caña de azúcar subordinando toda la cadena productiva a la Industria como núcleo central. Uno de los mecanismos de expansión de ALUR SA hacia la fase agraria, se expresa no sólo en el control que ejerce sobre los productores del rubro sino, además, en la exigencia del monocultivo de caña de azúcar en la Colonia Sendic, que tiene el potencial de concentrar 1.200 ha de producción de materia prima para el ingenio.

Esta situación subordinada de la fase agraria puede compararse a las "formas transicionales o híbridas" que Marx analiza en El Capital (2011), en las cuales la

extracción del plusvalor no se realiza mediante la coerción directa al trabajador, sino que llama la atención sobre el hecho que hay formas de trabajo subordinado - como el domiciliario en la industria textil- que se reproduce como "patio trasero de la gran industria".

ALUR "monopoliza el territorio" controlando a los productores en general, y a los colonos de la Sendic en particular, a través de los siguientes mecanismos : definiendo el precio de la caña, financiando todas las fases del cultivo (con la consecuente extracción de plusvalor vía forma de intereses), definiendo el paquete tecnológico, brindando asistencia técnica, controlando –aunque sea de forma relativa- el precio del azúcar y el precio del etanol, comercializando estos dos productos finales del complejo. Por eso, tomando la expresión de Marx, se puede pensar la Colonia Sendic, como el gran "patio trasero" de ALUR.

¿Queda posibilidad, entonces, para construir un territorio, una organización espacial, que no esté totalmente subsumida a los intereses de ALUR SA?

A lo largo del capítulo queda evidenciado cómo, si bien al principio había lugar para "imaginar" un territorio "deseado" por los trabajadores, los requerimientos de la producción cañera fueron avasallando el territorio colonizado, que fue estructurándose a partir de la producción de la materia prima del complejo, bajo una concepción y práctica que ve en los trabajadores sólo fuerza de trabajo disponible para la producción de la caña de azúcar.

Los colonos, de forma contradictoria y tortuosa disputan su humanidad. La mayoría de ellos siguen pensando en desarrollar otras capacidades y proyectos y no limitarse a la producción cañera. Reconocen un proceso de crecimiento y desarrollo de nuevas capacidades y aprendizajes. Pocos reconocen las contradicciones que objetivamente tienen por personificar al mismo tiempo el capital y el trabajo, y experimentan la contradicción en la que están posicionados en virtud del uso del trabajo ajeno que realizan. Varios están preocupados por no desvincularse de la organización de clase de la que provienen y en sus discursos y algunas de sus prácticas reafirman valores de clase: construir solidaridad y aportar a la lucha de los trabajadores. Varios apuestan a un proceso de organización dentro de la colonia que genere posibilidades de pelear por condiciones de menor subordinación a ALUR. Muchos están preocupados porque su actividad vital no se reduzca unilateralmente al trabajo y puedan desplegar otros sentidos físicos y espirituales que no se agoten en la energía humana que le dedican a la producción de la caña de azúcar. Y la mayoría de ellos han logrado superar las miserables condiciones materiales de vida que tenían.

Sin embargo, como explica Marx (2011) "en la agricultura, como en la manufactura, la transformación capitalista del proceso de producción aparece a la vez como martirologio de los productores; el medio de trabajo, como medio de sojuzgamiento, de explotación y empobrecimiento del trabajador; la combinación social de los procesos laborales, como opresión organizada de su vitalidad, libertad e independencia individuales (…). La producción capitalista, por consiguiente, no desarrolla la técnica y la combinación del proceso social de producción sino socavando, al mismo tiempo, los dos manantiales

de toda riqueza: la tierra y el trabajador". El desarrollo de la técnica y la combinación social de las formas de uso de la fuerza de trabajo en el complejo sucroalcoholero en Bella Unión no contradicen esta afirmación. En él, los recursos naturales siguen siendo devastados y los trabajadores continúan subordinados a un proceso de producción bajo la regencia del capital, en el que, sustancialmente, importan solo en tanto fuerza de trabajo disponible, y los más productiva posible, para la industria.

En la Colonia Sendic, la implantación de la caña de azúcar precedió el acceso a tierra de los colonos. La producción de la caña de azúcar es lo que orientó y lo que orienta el proceso de colonización desarrollado. El avance de la producción cañera era un hecho incuestionable que todos los actores vinculados con la colonia avalaban. La caña de azúcar colonizó la Colonia y, en ese proceso, los colonos quedaron anexados, fundamentalmente como fuerza de trabajo.

Referencias bibliográficas

- Echeverriborda, M.; Ingold, M.; Moraes, A.; Otero, M.; y Oyhantçabal, G. (2010). Formación para la colonización y la autogestión. El caso de la Colonia Raúl Sendic Antonaccio-Bella Unión-Uruguay. Revista Estudios Cooperativos, Año 15 No 1. Unidad de Estudios Cooperativos - UdelaR.
- Echeverriborda, M.; Espasandín, N,; Ingold, M.; Moraes, A.; Otero, Martina y Oyhantçabal, G. (2014). El complejo sucroalcoholero. En: Chiappe, m. y Espasandín, N. (coord). El acceso a tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio.
- Echeverriborda, M.; Espasandín, N,; Ingold, M.; Moraes, A.; Otero, Martina y Oyhantçabal, G. (2014). El complejo sucroalcoholero. En: Chiappe, m. y Espasandín, N. (coord). El acceso a tierra en cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio. Montevideo, Uruguay: Letraeñe Ediciones.
- Fernandes, B. M. (2013). Territorios, teoría y política. Disponible en http://www.fagro.edu.uy/~socrural/wp-content/uploads/Territorio-teor%C3%ADa-y-politica.-B-Mancano.pdf. Consultado el 1º de marzo de 2013.
- Ingold, M. (2009). Campo travieso: Un primer recorrido por las relaciones entre las políticas sociales y los modos de vida de la pequeña producción rural familiar en el Uruguay. Tesis de Grado. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Jelin, E. (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Lema, S. (2008). La familia como unidad de producción y reproducción. Fundamentos para un programa integral de docencia, investigación e intervención de Trabajo Social. En: De Martino, Mónica y Gabín, Blanca (Org). Prácticas pedagógicas y modalidades de supervisión en el área de familia. Montevideo, Uruguay: Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – Comisión Sectorial de Enseñanza –UdelaR.
- Marx, K. (2011). El Capital. El proceso de producción del capital.Libro

primerol. Madrid, Uruguay: Siglo XXI.

• Toledo, M. (2011). Relevamiento Colonia Raúl Sendic Antonaccio. Informe no publicado, Instituto Nacional de Colonización, Montevideo.

• Urruzola, J. P. (2007). Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable. Montevideo, Uruguay: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Facultad de Arquitectura.

• Zaretsky, E. (1978). Familia y vida personal en la sociedad capitalista. Barcelona España: Anagrama.

A trajetória de modernização da cultura do arroz no município de Turvo – Santa Catarina - Brasil

Dimas de Oliveira Estevam
Jádna Bilésimo Biz
Giovana Ilka Jacinto Salvaro
Joelcy José Sá Lanzarini

PALABRAS CLAVE
· Modernização Agrícola
· Agricultura
· Arroz

Resumen / O meio rural brasileiro, nas últimas décadas, passou por grandes transformações socioeconômicas. As atividades agrícolas incorporaram novas tecnologias e provocaram drástica redução da força trabalho, com o aumento de área plantada e da produtividade. Estas mudanças ficaram conhecidas nacionalmente como a modernização conservadora do campo. Em Santa Catarina, o processo não foi diferente, tendo início na década de 1950, através da criação do Escritório Técnico da Agricultura (ETA), entre as mudanças implantadas se destaca a modernização da cultura do arroz, com a criação do PROVÁRZEAS (Programa de Aproveitamento Racional das Várzeas Irrigáveis). Este Programa possibilitou o aumento significativo da produção de arroz, tornando o município de Turvo um dos pioneiros na implantação do Provárzeas, transformando a cultura na principal atividade econômica do município. Neste sentido, o objetivo do artigo é analisar a trajetória de modernização da cultura de arroz no município de Turvo - SC. O procedimento metodológico utilizado neste estudo foi bibliográfico, com uma pesquisa de campo, utilizando-se a abordagem predominantemente qualitativa. A população pesquisada foi constituída por 32 produtores de arroz residentes na zona rural do município de Turvo – SC e um técnico da Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina). Os resultados demonstram que no início da atividade se utilizava pouca tecnologia, força de trabalho intensiva e com baixa produtividade. Atualmente, apesar das queixas dos entrevistados em relação ao baixo preço de venda e dos custos elevados dos insumos, houve a intensificação no uso de tecnologia gerando alta produtividade. Entretanto, os resultados apontaram contradições no processo de modernização, se por um lado, aumentou substancialmente a produção de arroz, por outro, se constatou o esvaziamento da população rural, dependência de tecnologias e degradação ambiental.

DIMAS DE OLIVEIRA ESTEVAM
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Brasil
E - mail: doe@unesc.net

JÁDNA BILÉSIMO BIZ
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Brasil
E - mail: jad.bb@hotmail.com

1 Introdução

O rural brasileiro, nas últimas décadas, passou por grandes transformações econômicas, tecnológicas, sociais e ambientais. As atividades agrícolas passaram a incorporar novas tecnologias, com isso provocando drástica redução de força trabalho e o aumento da área de produção e da produtividade. Este processo de transformação do campo ficou conhecido nacionalmente como a modernização conservadora ou "dolorosa" que teve início por volta da década de 1950, com o objetivo de aumentar a produção interna do país, tornar o setor mais competitivo, com incentivo ao abandono de práticas tradicionais de produção e com a incorporação de novas tecnologias (Silva, 2003).

Este processo de modernização proporcionou considerável aumento de produção, mas apresentou suas contradições. Se por um lado, o país se tornou mais competitivo internacionalmente; por outro, foi um processo com muitas resistências e impactos, primeiro ao proporcionar benefícios aos setores mais capitalizados em detrimento dos menos capitalizados (os agricultores familiares) e, por suas consequências negativas para o meio ambiente, com a utilização intensiva de insumos químicos.

O processo de modernização, por meio do uso intensivo de tecnologias tem por objetivo gerar mais lucro e não melhorar as condições de socioeconômicas dos agricultores. Por isso, Silva (2003) definiu este processo, no Brasil, de modernização "conservadora", por se tratar de um movimento de transformações, que representou um período de grande crescimento econômico, mas sem levar em consideração os aspectos sociais e ambientais.

Com o tempo a modernização conservadora foi aos poucos ganhando enfoques negativos em sua trajetória. Conforme Silva (2003), nos anos 1980, as preocupações passaram a ser outras: sobra gente nas cidades e falta no campo, sobram alimentos e matérias primas, mas há muita gente passando fome. Além disto, a maioria dos agricultores perdeu seu lugar na agricultura, ocasionando o esvaziamento do campo.

Em relação ao Estado de Santa Catarina, o processo de modernização da agricultura, também não foi diferente, foi conservadora. Segundo Goularti Filho (2007), apesar da falta de incentivos de políticas agrárias, havia um intenso crescimento econômico, sendo que esse crescimento desenfreado acabou por trazer enormes desigualdades sociais e um alto número de desempregados rurais.

As mudanças no rural catarinense, assim como no país, tiveram início na década de 1950, quando grandes transformações ocorreram no estado, sendo que os instrumentos de política agrária foram modificados, através de um acordo entre o Brasil e os Estados

GIOVANA ILKA JACINTO SALVARO
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Brasil
E - mail: giovana@unesc.net

JOELCY JOSÉ SÁ LANZARINI
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Brasil
E - mail: Joelcy@unesc.net

Unidos, através da criação do ETA (Escritório Técnico da Agricultura). O ETA visava entre outras funções, o desenvolvimento do setor agrícola, além de incentivos ao acesso do crédito rural. Em seguida, este projeto vai dar origem ao "Projeto Eta-17" que mais tarde vai possibilitar a criação da ACARESC (Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina), atualmente EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina). A ACARESC teria como função promover o aumento da produção agrícola, por meio da inclusão de equipamentos e técnicas modernas ao agricultor e, assim, proporcionar melhor qualidade de vida (Olinger, 2000).

Entre as mudanças implantadas, destaca-se a modernização da cultura do arroz, com a implantação do PROVÁRZEAS (Programa de Aproveitamento Racional das Várzeas Irrigáveis). Este Programa possibilitou a intensificação da produção que antes não tinha representatividade passando a ter grande aumento e significância a produção de arroz para o estado catarinense. As inovações trazidas pelo Provárzeas transformaram a cultura orizícola numa das principais culturas em Santa Catarina (Olinger, 2000).

A região sul catarinense foi uma das pioneiras no Provárzeas do estado. A cultura do arroz em Turvo se tornou a principal atividade econômica e geradora de riqueza do município. Turvo passou a ser reconhecido nacionalmente como a capital brasileira da mecanização agrícola (Colodel, 1987).

Diante disto, o objetivo do presente artigo consistiu em analisar a trajetória de modernização da cultura de arroz no município de Turvo - SC . A questão central de pesquisa, questionou-se como foi a trajetória de modernização da cultura do arroz e a situação atual dos produtores de arroz do município de Turvo? Os procedimentos metodológicos utilizados foram as pesquisas bibliográfica e de campo. Na pesquisa de campo, a população pesquisada foi constituída por produtores de arroz residentes na região rural do município, no decorrer dos meses de março e abril de 2013. A escolha dos entrevistados foi feita aleatoriamente e por acessibilidade, foram entrevistados 32 rizicultores e um técnico da Epagri. No processo de análise, utilizou-se a abordagem predominantemente qualitativa.

Além disso, o estudo buscou demonstrar aspectos da trajetória do processo de modernização da cultura do arroz do município de Turvo. As mudanças tecnológicas da cultura apresentam pontos favoráveis, principalmente por diminuir o árduo trabalho manual e, por proporcionar maior controle do processo produtivo, como a sementes pré-germinadas e diminuição do tempo de colheita e armazenagem evitando perdas; mas também, apresentam aspectos contraditórios como a evasão de grande contingente da população do campo para cidades próximas e a dependência dos produtores a fatores externos, tais como os insumos, máquinas e implementos agrícolas.

O artigo esta dividido da seguinte forma: a primeira parte trata da introdução, a segunda aborda o processo de modernização do campo no Brasil e em Santa Catarina. A terceira destaca as principais características do setor orizícola. A quarta a trajetória de modernização da cultura do arroz em Turvo. E, por fim, têm-se as considerações finais.

2. O processo de modernização da agricultura no Brasil

O processo de modernização na agricultura, segundo Campanhola (2000), acontece pela quebra no padrão do desenvolvimento agrário em cinco etapas: primeiro é a ruptura da ordem demográfica, em que ocorre o êxodo rural e a diminuição da população agrícola; o segundo na agricultura familiar, as propriedades agrícolas conservam a aparência de familiares, mas a renda destas famílias não depende somente da agricultura; o terceiro a ruptura entre agricultura e território, a atividade agrícola se concentra em áreas específicas das regiões; o quarto a ruptura entre agricultura e alimentação, o agricultor transforma a atividade produtiva em uma profissão; e por fim, a ruptura entre agricultura e meio-ambiente, com o desenvolvimento tecnológico, e uso intensivo de insumos agrícola rompe a harmonia entre homem e natureza.

No Brasil, as políticas de modernização da agricultura ganharam espaço com a importação das primeiras máquinas e equipamentos, a partir da década de 1960, quando surge a "revolução verde", a agricultura brasileira inicia o processo de modernização. A "revolução verde", conforme Santos (2006), refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 1960 e 1970. Este processo consistiu basicamente, na introdução de sementes melhoradas, insumos e fertilizantes, além da mecanização agrícola modernizada na agricultura.

No entanto, ressalta-se sobre o processo de modernização, a falta de consenso a respeito dos resultados alcançados. Se por um lado, houve aumento considerável de produção, o país se tornou mais competitivo internacionalmente, principalmente para aqueles que possuíam capital suficiente para aquisição de máquinas e equipamentos modernos; por outro, as consequências negativas foram o aumento considerável do êxodo rural e para o meio ambiente, o uso intensivo de agrotóxicos provocaram desastres ecológicos, como poluição ambiental e dos alimentos.

Estas transformações produzidas pela modernização da agricultura são referidas por Silva (2003, p.16), da seguinte forma:

[...] A tecnologia é, portanto, uma relação social e não um conjunto de "coisas", como poderíamos pensar ao olhar as máquinas, os adubos químicos, as sementes, etc. A tecnologia é o conjunto dos conhecimentos aplicados a um determinado processo produtivo. Ora, sabemos que, no sistema capitalista, o objetivo da produção é o lucro; portanto, a tecnologia que lhe é adequada é aquela que permite gerar mais lucros.

Uns dos elementos fundamentais da modernização da agricultura brasileira é o desenvolvimento capitalista do mercado interno ou a divisão social do trabalho, em outras palavras a agricultura em si se separa e se especializa cada qual em um modo de transformação, formando ramos industriais com existência própria (Silva, 1998).

O longo processo de transformação da base técnica chamado de modernização – culmina na própria industrialização da agricultura. Segundo Silva (1998), a própria natureza se subordina ao capital que através de um processo continuo libera a

produção agropecuária as suas condições naturais, ou seja, se em uma plantação não tem solo fértil, aduba-se; se não chover o suficiente para a plantação, irriga-se e assim sucessivamente.

Entre as principais características que a modernização trouxe para a agricultura, Silva (2003, p.156) destaca as seguintes:

a) Em nível da produção propriamente dita: utilização crescente dos processos mecânicos (tratores, arados, colheitadeiras) e de insumos químicos (fertilizantes, corretivos, defensivos); b) Em nível da circulação das mercadorias; redefinem-se as relações com o capital comercial tradicional, através do aumento da capacidade de armazenamento da produção e da melhoria nos transportes. Adicionalmente, a filiação a cooperativas e a venda direta às agroindústrias favoreceram as transformações na comercialização agrícola; c) Em nível do financiamento da atividade agropecuária: o principal fator operante foi o crédito rural subsidiado, que agiu no sentido do deslocamento do capital usurário tradicional, viabilizando o processo de modernização tecnológica; d) Em nível das relações de emprego: expansão do trabalho assalariado e substituição das formas tradicionais da parceria e outras formas remuneradas em espécie.

A modernização substituiu inúmeras formas de trabalho e equipamentos, bem como passou a ter uma política de crédito e subsídios. Mas nem sempre a tecnologia se torna a valorização do capital do agricultor. Em muitos casos, ela pode acabar por se tornar a grande vilã da história. De acordo com o autor, os pequenos produtores na agricultura acabam por sofrer com a sazonalidade, por exemplo, em determinadas épocas do ano, podem precisar contratar mais empregados. O que acontece, principalmente, em épocas de colheita, em que precisará contratar alguém que faça o serviço com máquinas e equipamentos mais sofisticados para a sua plantação (Silva, 2003).

Desta forma, cada vez mais a população rural vem se ocupando menos com atividades de natureza agrícola e, assim, acaba por aumentar gradativamente a nova dinâmica do meio rural, segundo Wanderley (2009), cresce o setor secundário e terciário, e, além disso, cresce a terceirização da atividade agrícola.

Neste sentido, para Silva (2003), é preciso diversificar a agricultura para que não exista o empobrecimento do rural, para que se tenham maiores fontes de renda e produtividade ao agricultor familiar. Para o autor, seria mais viáveis, fazer investimentos, para usar máquinas menores e mais baratas, ou então, procurar por financiamentos voltados para a agricultura familiar e, adequar às tecnologias para que estejam disponíveis e ao seu alcance.

3. A trajetória de modernização da agricultura em Santa Catarina

Em relação ao estado de Santa Catarina, o processo de modernização da agricultura, também não foi diferente em relação ao país, foi conservadora. Segundo Goularti Filho (2007), apesar da falta de incentivos de políticas agrárias, havia um intenso crescimento econômico, sendo que esse crescimento desenfreado acabou por trazer

enormes desigualdades sociais e um alto número de desempregados rurais.

Assim, como no Brasil, as mudanças no rural catarinense tiveram início na década de 1950, quando grandes transformações ocorreram no estado. Neste período, o país assina um acordo com os Estados Unidos para a criação do ETA (Escritório Técnico da Agricultura Brasileiro-Americano). O ETA funcionou entre os anos de 1953 e 1964, subordinado ao Ministério da Agricultura e ao Foreign Office dos Estados Unidos. O ETA visava entre outras funções, o desenvolvimento do setor agrícola, além de incentivos ao acesso do crédito rural (Mendonça, 2009). Em seguida o ETA passou a ser denominado de "Projeto Eta-17" que mais tarde vai dar origem a ACARESC (Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina), atualmente EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina). O financiamento norte-americano é encerrado em 1969, terminando então a participação do ETA. ACARESC foi fundada em 21 de junho de 1957, constituindo-se em uma associação de direito privado sem fins lucrativos com o objetivo de promover a execução da extensão rural em Santa Catarina. Com a função de promover o aumento da produção agrícola, através da difusão de equipamentos e técnicas modernas ao agricultor. (Olinger, 2000).

A partir de então começa no Estado a implantação das políticas de modernização da agricultura, que tinha como objetivo o aumento da industrialização, pois modernizando a agricultura, logo o governo lançava incentivos para o agricultor produzir para a indústria, que crescia em forte ascensão. Entre os anos de 1961 a 1965 é criado o Plameg I (Plano de Metas do Governo), e esse plano tinha como objetivos a expansão dos setores agrícolas e industriais. São fundados os bancos BDE (Banco de Desenvolvimento do Estado) e BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul), e em 1963 criasse a FUNDESC (Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina), que ajudaria na atuação de concessão de fundos de investimentos para produtores (Goularti Filho, 2007).

Entre as mudanças ocorridas no processo de transição de modernização no estado, pode-se destacar o associativismo rural, em que ocorreu a orientação da utilização dos novos equipamentos, além de concessão de financiamentos para a produção agrícola aos produtores. A Acaresc foi o principal órgão executor do desenvolvimento agrícola de Santa Catarina. Com a implantação do Provárzeas, os agricultores puderam intensificar a sua produção, fato que transformou a cultura orizícola numa das principais culturas do Estado. (Olinger, 2000).

Entretanto, conforme Goularti Filho (2007), os resultados iniciados na década de cinquenta tiveram os resultados mais contundentes a partir de 1965, quando se iniciou a criação dos complexos agroindustriais no estado, e com isso, os grandes proprietários de terras levaram vantagens. Pois, segundo o autor, na modernização conservadora houve a implantação de equipamentos tecnológicos na agricultura, ao mesmo tempo em que não se modificou na estrutura fundiária.

O processo de modernização da cultura do arroz, foi implantado mais tarde, por meio da criação do Programa de Aproveitamento Racional das Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS) em 1978, com o apoio do Governo Federal que oficializou através

do Decreto no 86.146 de 23 de junho de 1981. O programa visava à utilização econômica das várzeas em todo território nacional, através do saneamento agrícola, drenagem e irrigação. Propunha obter maior produtividade agrícola, como alternativa para continuar o processo de modernização "agro" em todo o país. (Presa, 2010).

Os principais objetivos do Provárzeas no Estado eram o seguintes: incorporar novas áreas ao processo produtivo, aumentar a oferta de alimento; racionalizar o uso de tecnologia nas culturas, diminuir o custo de produção e aumentar a renda do produtor rural; aumentar o número de plantios por ano; oferecer ao produtor assistência técnica baseada em dados de pesquisa, relacionado ao manejo das várzeas e ao manejo de cultivos e de máquinas; proporcionar ao produtor financiamento para a realização das obras que fossem necessárias; facilitar ao agricultor a utilização de máquinas pesadas na execução de obras de irrigação e drenagem (Presa, 2010).

Em Santa Catarina, o Programa refletiu fortemente na introdução do cultivo de arroz irrigado. O arroz é um produto de amplo consumo mundial, principalmente entre países do terceiro mundo. Conforme Minatto (2002), a revolução verde dispensou ao arroz uma atenção especial, sendo incorporado pelo poder público brasileiro. Entretanto, o cultivo do arroz no sistema pré-germinado exige certas condições para que se alcance bons resultados na atividade. Dentre as quais esta adequação dos terrenos que devem ser feitos projetos de estruturas de apoio como nivelamento do solo, saneamento agrícola, drenagem e irrigação. Além disto, a construção de estruturas e canais para a condução da água do ponto de captação até os tabuleiros. O sistema de drenagem, também composto de canais, tem a função de retirar os excessos de água nos momentos desejados, conduzindo-os até o ponto de descarga. As estruturas de apoio visam facilitar as atividades de deslocamento de máquinas e equipamentos, compondo-se de uma rede de estradas, galpões e oficinas. O nivelamento objetiva a construção de planos uniformes, cercados por taipas, denominados quadros ou tabuleiros, nos quais as declividades internas são eliminadas (Minatto, 2002).

A partir destas transformações, Santa Catarina passou a ser conhecida por sua produção de arroz irrigado, diferenciando-se das demais regiões brasileiras pelo sistema de cultivo pré-germinado. Com base no autor supracitado, o Provárzeas foi um projeto desenvolvido pelo governo para melhorar, não apenas, a produtividade, mas também a qualidade do cultivo. Seu desenvolvimento rápido é considerado positivo, por técnicos da EPAGRI e agricultores devido a alta rentabilidade e pelas facilidades na maneira de realizar o plantio e colheita, mas não tem sido levado em conta condicionantes como: disponibilidade de água, aptidão do solo, declividade do terreno onde estão localizadas as canchas de arroz, que entre outros fatores podem comprometer a sustentabilidade dessa prática no futuro. Entre os impactos promovidos pelo Provarzeas para o meio ambiente, pode-se citar o uso intensivo de defensivos agrícolas, bem como o uso indevido por parte dos agricultores de defensivos que não são recomendados para a cultura, podendo ocasionar a contaminação de alimentos, solos, águas, animais e ainda do próprio agricultor.

Atualmente, em Santa Catarina, o arroz é produzido em 142 dos 301 municípios,

concentrados na região litoral, abrangendo 92% da área cultivada no Estado. O processamento do arroz é realizado por 66 indústrias de beneficiamento localizadas no Sul do Estado, concentradas nas regiões de Araranguá (30) e Criciúma (18) e as demais localizadas em outras regiões. A capacidade de beneficiamento é de 1,5 milhão de toneladas por ano de arroz em casca. Esta capacidade instalada é bem superior a produção estadual, o que o leva as empresas importarem arroz em casca de outros estados, principalmente do Rio Grande do Sul (Epagri, 2012).

Destaca-se a grande contribuição social do cultivo do arroz está no barateamento da cesta básica no país. Todavia, o baixo preço pago ao produtor tem contribuído para segurar as taxas de inflação, mas atualmente, o valor pago pela saca de arroz é de 1/5 do que valia a 35 anos trás (Epagri, 2012). Ainda, segundo a Epagri (2012, p.12):

[...] esta queda só foi possível de ser suportada pelos produtores devido ao grande aumento na produtividade neste período, ou seja, uma área que antes eram cultivadas 50% de arroz passou a ser cultivada 80% de arroz, com isto, os produtores tiram uma renda próxima da que tinham antes com uma menor área cultivada e preço maior.

As lavouras de arroz em Santa Catarina têm alta produtividade devido a tecnologia empregada em todo o processo produção. O sistema de cultivo é totalmente mecanizado, com a utilização de sementes pré-germinadas, o que diminui drasticamente a utilização de insumos. Além disto, o clima favorável contribuiu decisivamente para o aumento do rendimento da produção, juntamente com o aperfeiçoamento do manejo adequado. A junção destes fatores tornou pioneiro o estado catarinense em tecnologias no Arroz irrigado no país.

4. A trajetória de modernização da cultura do arroz em Turvo

O município de Turvo localiza-se no sul do Estado de Santa Catarina e integra a Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC). Atualmente, o município tem uma área total de 233,7 km^2. A população do município em 2000 era de 10.887 habitantes, passando para 11.854 habitantes, no ano de 2010. Em dez anos, houve um aumento da população residente de 8,88%, entretanto, em relação à população urbana e rural, em 2000, praticamente se igualavam, 51,78% urbana e 48,22% rural. Mas isso mudou drasticamente, após uma década, em 2010, a população urbana passou para 66,77%, enquanto a rural diminuiu para 33,23% (IBGE, 2012).

Esta redução da população rural do município é explicada pela intensificação da modernização da produção de arroz. Nos próximos itens se apresenta como se deu o processo de modernização orizícola em Turvo.

4.1 Da fundação do município ao início do processo de modernização da cultura do arroz

A colonização de Turvo teve início em 1913, quando os primeiros imigrantes italianos

e seus descendentes chegaram ao município. Os colonizadores foram atraídos pela fertilidade do solo e pela abundância das águas, pois no município passam diversos rios. Nos primeiros cinco anos do povoamento, iniciou-se a derrubada da floresta para o plantio das primeiras lavouras. As mesmas eram plantadas e colhidas manualmente, como no caso do arroz, que era plantado e colhido manualmente, debulhado a golpe de varas e descascado no pilão. No ano de 1920, foram construídas as primeiras agroindústrias artesanais no município, como por exemplo, atafonas, engenhos de cana de açúcar e mandioca, alambiques, e descascadores de arroz, fabriquetas de banha, torrefação de café e olaria para produzir tijolos (Colodel, 1987).

Entre as primeiras ações dos turvenses para modernizar a infraestrutura do município, destaca-se a obtenção da energia elétrica. A mesma somente foi estabelecida em 1962 com a criação da Sociedade Cooperativa de Eletrificação Rural de Turvo, através da instalação da rede de energia elétrica (Minatto e Corrêa, 2003).

O processo de introdução de novas tecnologias na cultura do arroz no município foi um processo lento, com a aquisição de duas trilhadeiras trazidas por um comerciante de Vacaria – RS, por volta do ano de 1941. Sendo as mesmas usadas e foram vendidas para os agricultores que se tornaram sócios do comerciante. Na época da colheita, o comerciante vinha para Turvo dividir os resultados do trabalho executado na debulha do arroz. As trilhadeiras eram usadas para debulhar o arroz e o trigo, as máquinas eram comumente buscadas por moradores de arredores do município. Foi somente no ano de 1945 que a primeira trilhadeira nova foi adquirida, juntamente com o primeiro trator (Colodel, 1987).

Antes da mecanização da cultura do arroz, o solo era preparado com o auxílio de tração animal. Tanto no período de semeadura, quanto na colheita, todo o trabalho era executado manualmente, ocupando muita força de trabalho, o que justificava o elevado número de trabalhadores necessários para realizar a produção. Para cada hectare de arroz plantado era necessário no mínimo de quatro pessoas para realizar as atividades. A média de sacas colhidas por hectare ficava entre 30 a 40 sacos de arroz. Além disso, a produção apresentava baixa qualidade, pois como ainda, não havia sementes melhoradas, os agricultores não conseguiam controlar o arroz vermelho que diminuía sensivelmente a produção. Este processo começou a mudar somente a partir da década de 1970, com a intensificação da modernização tecnológica na produção orizícola. A partir disto, o cultivo do arroz passou por grandes transformações, como a introdução de máquinas modernas, sementes melhoradas e, consequentemente, a redução drástica no número de trabalhadores (Minatto e Corrêa, 2003).

4.2 Do PROVÁRZEAS a situação atual da cultura de arroz em Turvo

De uma atividade de grande intensificação de trabalho humano até a década de 1970, em que as operações de plantio, adubação, aplicação de agrotóxicos, colheita e armazenamento eram realizadas manualmente; o cultivo do arroz passou, na atualidade, para uma cultura altamente tecnificada com baixíssima utilização de força

de trabalho. As mudanças tecnológicas fizeram com que houvesse um excedente de trabalhadores no campo, especialmente a feminina (Ghellere, 2014).

Estas transformações começaram a se intensificar mais acentuadamente a partir da década de 1980, com a implantação do Provárzeas. Antes do Programa, a produção de arroz era predominantemente artesanal, com baixa produtividade e alta instabilidade. Em Turvo o Provárzeas encontrou as características propicias para o seu desenvolvimento, pois o município possui um relevo plano e alagado, com clima favorável, características ideais para o cultivo da cultura irrigada, o que fez com que o programa se adaptasse as condições do local e obtivesse êxito, aumentando enormemente a área plantada e a produtividade. (Minatto e Côrrea, 2003).

Cabe destacar que os bons resultados produtivos, também, foram alcançados pela participação decisiva da Coopersulca (Cooperativa Regional Agropecuária Sul Catarinense). Fundada no ano de 1964, atualmente, a Coopersulca possui 2.365 associados. A cooperativa contribuiu decisivamente em diversos aspectos com os agricultores, como foi na aquisição de insumos a preços menores e na disponibilização de crédito a juros mais baixos e prazos maiores de pagamentos. Segundo Minatto e Côrrea (2003), entre o período de 1970-1995/96, a área plantada com arroz foi ampliada de 44,73% para 65,55% em relação à área total do município, o que transformou o arroz na principal atividade econômica de Turvo.

Destaca-se, também, neste período, o rápido processo de mecanização agrícola, segundo Minatto e Côrrea (2003, p. 91) "no intervalo de 1970 a 1996, os tratores de pequeno porte diminuíram 73,82% enquanto os de grande porte aumentaram em 745,55%. [...] de 1995/96, havia 812 tratores, além de 1.272 máquinas agrícolas de tração mecânica". Esse elevado crescimento somente foi possível devido grande facilidade de créditos e financiamentos concedidos pelas políticas governamentais.

As inovações tecnológicas trouxeram grandes modificações para o município, Minatto e Côrrea (2003) analisam as transformações da cultura do arroz a partir das facilidades das políticas públicas para a inovação da produção, por que antes o agricultor estava jogado a própria sorte, sem os equipamentos adequados para facilitar o trabalho. Entretanto, o processo de mecanização trouxe como consequências negativas, a diminuição expressiva de trabalhadores no setor que foram aos poucos sendo substituídos pelas máquinas e a eliminação dos produtores com menores áreas de terras. Para Minatto (2002, p. 205), "ao se especializar, o produtor familiar de Turvo rompeu a auto-suficiência e intensificou suas relações com o capital urbano-industrial, tornando-se cada vez mais dependente e atrelado aos mecanismos estruturais do mercado".

Este processo de transformação tecnológica da agricultura possibilita a passagem de uma produção em pequena escala a uma grande em grandes proporções. Segundo Kautsky (1986), as melhorias (tais como as obras de irrigação e de drenagem), também, incluem em grande parte entre os recursos mecânicos da agricultura, os melhoramentos modernos se revelam relevantes, especialmente a drenagem, como ocorreu no município de Turvo. Entretanto, torna o produtor dependente de fatores

externos a propriedade.

Cabe ressaltar que o processo de implantação do Porvárzeas não ocorreu sem resistências dos agricultores. Para amenizar as resistências, a Acaresc utilizou inúmeras estratégias de convencimento, desde visitas a outros municípios que já estavam num processo mais adiantado, como foram os casos dos municípios de Massaranduba e Guaramirim, Região Norte de Santa Catarina. E, também, foi empregado o método da "vizinhança", em que o sistema era implantado numa propriedade, os vizinhos eram convidados a conhecer como se dava o processo e com isso acabavam incorporando tais métodos pela observação. Desta maneira, à medida que o processo começou a dar resultados positivos na produção, as resistências foram diminuindo e as novas tecnologias foram sendo incorporadas. Os efeitos das transformações foram imediatos, houve aumento significativo da produção de arroz que era em média 40 sacas por hectare, passando a mais de 100 sacas por hectare, já nos primeiros anos de implantação. Este resultado deixou os agricultores menos resistentes e a procura pelo Programa passou a ser maior que a capacidade de atendimento por parte da equipe de irrigação da Acaresc de Turvo (Representante da Epagri, 2013).

O processo de modernização exigiu a necessidade de aquisição de máquinas e implementos agrícolas adaptados para trabalhar em solos de difícil acesso, por serem alagados. O sistema de macrodrenagem era feito por retroescavadeiras e escavadeiras hidráulicas, as quais foram adaptadas para trabalharem nestas condições de solos, pois as mesmas eram produzidas para operar em terrenos secos. As adaptações das máquinas e implementos utilizados no nivelamento dos terrenos foram sendo produzidos ao longo do tempo, como foi o caso dos tratores de esteiras de diversos tamanhos, mas o principal avanço neste período foi a introdução do trator de esteiras "pantaneiro" (modelo Komatsu D50P) que era mais leve, com isso permitia trabalhar em terrenos encharcados. Além disso, foram adaptados nos tratores de pneus lâminas dianteiras e traseiras para auxiliar no nivelamento dos solos. (Representante da Epagri, 2013).

Este trator de esteiras pantaneiro tem a capacidade de empurrar grande quantidade de terra, além disso, deixaram os terrenos nivelados para que a área seja inundada pela água. A preparação do terreno é feita com arados, grades e enxadas rotativas, ambas servem para virar a terra e, consequentemente, destorroá-la, esta viração do solo é feita com tratores de pneu geralmente traçados. Com o solo destorroado, é feita a inundação da área que vai ser cultivada, cada produtor possui o seu próprio reservatório de água, para que num período menos chuvoso não falte água para a plantação. Depois deste processo são utilizados os tratores de pneu com implemento alisador para fazer a lama e deixá-la lisa de modo que quando passar o trator brasileiro (chupa cabra) espalhando as sementes deixam a mesma sobre a lama para que germinem e criem raízes (Epagri, 2012).

Cabe ressaltar que, neste processo de mecanização da produção de arroz, a colaboração decisiva da indústria metalúrgica da região ao desenvolver diversas ferramentas para auxiliar nas atividades, dentre as quais, pode-se destacar a introdução dos pneus

lameiros com as rodas de ferro “lenteja” (pratos) ou de tipo “gaiola”. Estas adaptações aos pneus não deixam os tratores atolarem nos terrenos alagados. As lâminas traseiras surgiram em diversas formas e tamanhos. As enxadas rotativas, que antes existiam somente em tamanho pequeno, passaram a ter diversos tamanhos.

A trajetória de modernização da cultura do arroz em Turvo envolveu Acaresc, agricultores, indústria metalúrgica e governo do Estado fazendo com que o município se consolidasse como a “capital brasileira da mecanização agrícola”, onde se tem o maior número de máquinas por hectare cultivado do Brasil. Embora, isso possa representar um motivo de orgulho para alguns munícipes, tem causado preocupação principalmente para os técnicos da Epagri, pois a excessiva mecanização tem elevado o custo fixo da lavoura, tornando a atividade deficitária e gerando endividamento a muitos produtores. Os equipamentos utilizados para a colheita do arroz passam por transformações constantes, máquinas mais sofisticadas, custos mais elevados para os produores. Se antes as colheitadeiras utilizavam entre 5 a 6 pessoas para ensacar, costurar e recolher o produto, atualmente estas máquinas possuem reservatório para armazenar arroz a granel, contando apenas com o piloto da ceifadeira e mais um motorista no trator para fazer a mesma operação, utilizando uma carreta graneleira, comumente chamada de “chopim”, entretanto o custo desta tecnologia é extremamente elevado (Representante da Epagri, 2013).

Outra mudança tecnológica importante, foi introduzida no processo de semeadura, se antes o trabalho era feito com semeadeiras em linha, com plantio em solo seco, com o arroz pré-germinado houve a redução na quantidade de sementes utilizadas, passando de 4 a 6 sacas por hectare para 3 sacas. Outra modificação na lavoura do arroz irrigado por inundação foi a diminuição da quantidade de produtos químicos utilizados, isso diminui os efeitos perversos ao meio ambiente. Se antes se usava entre 6 a 18 litros de herbicida por hectare, atualmente a maioria dos produtos tem dosagem em torno de 1 litro por hectare. Outro ponto positivo é referente a toxicidade dos produtos que foi reduzida em função das exigências ambientais vigentes. (Representante da Epagri, 2013)

Ressalta-se neste processo de modernização do setor orizícola, o papel central do Estado catarinense, tanto na coordenação do processo, quanto na disponibilidade de crédito para aos agricultores investirem em novas tecnologias. Em 1984, o governo do Catarinense criou o Programa denominado de “troca-troca”. Neste Programa o agricultor na aquisição de equipamentos pagava o financiamento ao governo, com os produtos produzidos. O valor do empréstimo era convertido em arroz e a dívida no banco era indexada em quantidade em sacas de arroz, como exemplo: se um trator custasse 5.000 sacas de arroz, as parcelas eram convertidas e divididas em cinco anos, a cada ano o produtor devia ao banco 1.000 sacas, independente das taxas de juros, correções monetárias ou inflação. Em troca o Estado garantia o preço mínimo do arroz, ou seja, se o preço estivesse abaixo do preço mínimo, a Secretaria Estadual de Agricultura cobria a diferença, assim os agricultores conseguiram acessar novas tecnologias ao custo mais baixo e aumentar a produção. (Representante da Epagri,

2013).

Atualmente, a Epagri continua sendo a principal organização de apoio de desenvolvimento de novas variedades de arroz, alcançando alta produtividade, colocando o setor oizícola catarinense e turvense, competindo com maiores as empresas do mundo no setor. A área cultivada de arroz teve um salto durante o período, saindo dos 2.500 hectares, saltando para 10.000 hectares, o que colocou a cidade de Turvo como a "capital catarinense do arroz", título perdido por ocasião do desmembramento do município de Ermo, no ano de 1998. Atualmente a área de arroz irrigado de Turvo é de 9.000 hectares. (Representante da Epagri, 2013)

Sobre os impactos trazidos pela atividade ao meio ambiente, pode-se citar o aumento do volume de água necessário para a cultura, aumento do volume de sólidos em suspensão nas águas e aumento do número de máquinas agrícolas consumindo óleo diesel. Para a manutenção da lavoura, o agricultor usa inseticida e herbicida durante todo período, neste caso, causando grande impacto ambiental, pois desde a dragagem da água, quando a mesma desemboca ou em reservatórios ou em rios há contaminação da água e a torna imprópria para consumo humano e de animais, o uso inadequado de agrotóxico contamina o meio ambiente, aumenta os custos da produção (Epagri, 2012). Além disto, teve-se o desmatamento de grandes áreas de terras para transformação em várzeas irrigadas. Com vistas à diminuição dos impactos ambientais a Epagri tem desenvolvido cultivares portadoras de genes resistentes aos herbicidas. Esta mutação foi induzida e transferida para cultivares convencionais e híbridos pelo melhoramento genético convencional. Esta tecnologia constitui em uma das principais alternativas para controle de arroz vermelho e diminuição do uso de agrotóxicos (Epagri, 2012).

Alternativas estão sendo incentivadas e desenvolvidas para amenizar os impactos ambientais provocados pela lavoura de arroz na região sul catarinense, divididas em três propostas: a primeira o agricultor pode optar pela rizipsicultura que é a criação de peixes junto com o arroz, como as várzeas sempre tem uma lamina de água de cobertura, o agricultor pode fazer a soltura de peixes na plantação, pois os peixes se alimentam de predadores naturais da planta, além de comercializar o arroz, o produtor pode obter outra renda com venda de peixes; a segunda opção é a soltura de marreco de Pequim nas várzeas após a colheita, podendo colocar de 30 a 50 marrecos por hectare, os marrecos se alimentam de insetos, sementes de arroz vermelho e plantas aquáticas de folhagem larga que nascem no meio da plantação de arroz e; a terceira são cultivares transgênicas, ainda, muito questionadas o uso destas variedades de sementes na Região. (Epagri 2012)

A cultura do arroz proporcionou considerável aumento do movimento econômico do município de Turvo, melhorando as condições de vida dos agricultores arrozeiros (pelo menos daqueles que ficaram na atividade); valorização das terras de arroz, aumento do número de unidades de beneficiamento, aumento da estrutura de armazenamento nas propriedades e nos engenhos, fortalecimento da Coopersulca, aumento do número de agências bancárias no município, fortalecimento do comércio local, principalmente

os ligados à agropecuária, aumento do PIB per capita municipal. Em relação aos aspectos sociais, no município, podem ser observado na melhoria das residências rurais, da auto-estima dos agricultores, fortalecimento das instituições representativas, tais como: Sindicato do Trabalhadores Rurais, cooperativas agropecuária, de irrigação e de crédito. (Representante da Epagri, 2013).

4.3 A situação da cultura do arroz na atualidade

Como foi enfatizado, anteriormente, Turvo tem a maior produtividade, entre os municípios do Sul Catarinense, sendo um dos maiores produtores de arroz do Estado e tem na rizicultura, como já destacado, a principal atividade econômica. Segundo a Epagri (2012), se por um lado, o uso da tecnologia tem garantido aumento de produção e da produtividade; por outro, o alto preço dos insumos, tem contribuído para uma redução da renda na atividade.

De acordo com o último Censo Demográfico de 2010, a área colhida e plantada sofreu uma redução de 5,76% em comparação ao ano de 2004. Já a quantidade produzida aumentou 19,88% em relação ao ano anterior, o valor da produção aumentou 8,27% e o rendimento médio aumentou 27,20%. (IBGE, 2010). A extensão de área plantada e colhida entre safras tem se mantido estável no município, sendo que o rendimento vem crescendo gradativamente. O mesmo ocorreu no estado de Santa Catarina, embora tenha diminuído a extensão de área plantada.

Atualmente, em Turvo, não é mais possível expandir a área cultivada com arroz, em função das exigências ambientais e, por não dispor de terras para aumentar horizontalmente a área para a cultura. Além disto, com a modernização da cultura, os custos operacionais elevaram com isso, a escala necessária para tornar a atividade viável. Antes do processo de modernização tecnológico da cultura durante a década de 1970, áreas de cinco hectares sustentavam uma família. Depois do processo de modernização, este número passou para 10, 15 e 20 hectares sucessivamente, e na atualidade, quem cultiva menos que 30 hectares não conseguem renda suficiente para manutenção de sua família no campo. Esta é a relação inversa entre “produzir mais” e “ganhar mais”, segundo Ploeg (2008), os custos de produção tendem a aumentar mais rapidamente que os preços dos produtos agrícolas. Além das questões tecnológicas que aumentaram os custos de produção, o consumo do produto tem caído no país, isso também interfere no preço.

No entanto, ressalta-se que a tecnologia arrozeira tem avançado constantemente. Uma das inovações atual foi o desenvolvimento de variedades de arroz resistente a herbicida, o que permitiu o controle do arroz vermelho uma das principais ameaça da produção. Entretanto, a dificuldade para o agricultor é o custo das sementes, além de aumentar os custos de produção, o prazo de validade é de poucos anos. Outra questão oriunda desta nova tecnologia é a exigência de aquisição de equipamentos antes desnecessários, como plantadeiras. Consequentemente têm-se a necessidade de usar cada vez mais novas tecnologias, pois a produção exige constantemente

novos equipamentos e novos insumos, empurrando os custos operacionais para cima. (Representante da Epagri, 2013).

Desta maneira, as perspectivas para a cultura do arroz em Turvo é a concentração de área plantada, com o menor número de rizicultores. No município, existem aproximadamente 940 produtores de arroz, numa área de cultivo de nove mil hectares. Sendo que não há arrendatários registrados oficialmente na cidade, mas sabe-se que existem inúmeros arrendamentos no município. Este fato pode ser explicado, por que os agricultores se conhecem e arrendam suas terras na base da confiança, por isso, não formalizam o contrato. O município tem uma produção anual de 1.600.000 sacas, segundo o representante da Epagri, por prevalecer na atividade grande parte na informalidade, estima-se que o número de envolvidos na produção seja em torno de 1.300 pessoas a 1.500 pessoas. Mesmo assim, o arroz continua sendo a principal fonte geradora de emprego e renda no município.

4.4 A cultura do arroz na perspectiva dos/as entrevistados/as

A pesquisa de campo foi realizada com 32 entrevistados/as, sendo 30 do sexo masculino e duas do sexo feminino. Este recorte foi realizado, porque as atividades desenvolvidas na rizicultura é predominantemente masculina. O homem, ainda, é o responsável pelo trabalho nesta cultura. Em relação às duas mulheres entrevistadas, trata-se de viúvas, que tiveram que assumir o negócio após a morte do marido. A escolha dos/as produtores/as de arroz foi feita aleatoriamente, tendo como critério ser residentes em áreas rurais do município de Turvo – SC.

4.4.1 Aspectos gerais dos/as entrevistados/as

A faixa etária dos/as entrevistados/as concentrou-se entre os 41 a 50 anos, com 31,25%, sendo que 87,51% dos/as entrevistados/as apresentaram idades superiores a 41 anos (entre 51 a 70 anos 46,80% da amostra). A idade mínima foi 27 anos e a máxima 73 anos. Conforme as entrevistas, 29 dos/as 32 pesquisados/as são casados, duas viúvas e um solteiro. Em relação à escolaridade, 13% têm o Ensino Fundamental incompleto e 46,88% Ensino Fundamental completo. O Ensino Médio incompleto eram 15,63%, o mesmo percentual para o Ensino Médio completo. Sobre o Ensino Superior incompleto e completo somaram 9,60% do total. Não havia nenhum entrevistado/a analfabeto/a. Sobre o Ensino Superior, somente os mais jovens estão neste segmento. Em relação ao número de residentes na mesma casa, os resultados revelaram que 71,88% das famílias possuem entre quatro ou mais pessoas. Além disso, foi verificado que dos/as 32 pesquisados/as, 26 possuem pelo menos um/a filho/a residindo com os pais. Entre as atividades ocupacionais revelaram que em quase todos os casos, os homens têm a responsabilidade da gestão da propriedade, tendo como ocupação principal o trabalho na rizicultura. Enquanto, que os/as filhos/as ou são estudantes ou apenas residem no campo, mas já não desempenham atividades agrícolas. Ou seja,

a grande maioria é assalariada, possui nível superior de escolarização e trabalha na cidade, mas permanece residindo na casa dos pais.
Ainda, com relação à escolaridade dos filhos, 57% estão cursando Ensino Superior, e 25% responderam que não possuem mais filhos estudando, 18% não responderam a pergunta ou não possuem filhos. Sendo que dos filhos que estão estudando, 66,67% já possuem ensino superior completo, 11,11% o Ensino Médio completo e 22,22% estão cursando o Ensino Fundamental. Os/as respondentes afirmaram que, apenas, 19,23% de seus filhos pretendem ficar trabalhando no campo, 53,85% disseram que seus filhos não irão permanecer no campo e dos demais 26,92% não sabem do futuro dos filhos.

4.4.2 Aspectos socioeconômicos dos/as entrevistados/as

Com relação à renda familiar mensal, 21,88% dos pesquisados possuem renda igual ou superior a 6 salários mínimos mensais (R$ 4.344,00), sendo que o menor índice de renda encontrado foi de 9,38% referentes a renda de até 2 salários mínimos mensais (R$ 1.448,00). A partir destes dados pode-se concluir que a renda familiar mensal não pode ser considerada baixa e que o setor possibilita obter boas fontes de renda.
Em relação à composição da renda, a pesquisa revelou que 46,87% dos entrevistados possuem apenas renda advinda da produção de arroz. Em segundo lugar, com 40,63% dos respondentes, além do arroz, possuem outra fonte de renda (segunda atividade geradora de renda que é o milho com 43,75%), enquanto que 12,49% possuem três ou mais fonte de renda (as culturas de fumo e milho contribuem com 12,50% do total). Não se constatou outra fonte como principal geradora de renda superior a produção do arroz. Ou seja, outras atividades são complementares, como nos casos do trabalho fora ou aposento, mas para os/as entrevistados/as têm menos representatividade quando comparadas ao arroz. Desta forma, do total de entrevistados/as, 21,88% têm membros que trabalham com carteira assinada, sendo que a renda gerada deste trabalho constitui no máximo de 20% a 30% da renda total. A pesquisa revelou que 40,63% dos/as entrevistados/as têm renda oriunda de aposentadoria. Esta renda contribui em até 30% na composição destas famílias que tem membros aposentados. Outra fonte de renda citada é o arrendamento de terras, 15,62%, sendo que 40% deste total possuem mais do que 30% de suas terras arrendadas. A pesquisa constatou que a maior porcentagem encontrada na composição da renda fora do arroz foi de quarenta por cento.
Em relação à quantidade de arroz produzido, a pesquisa revelou que 21,88% dos/as entrevistados/as produzem em média de 4.001 a 5.000 sacos. Sendo que a menor quantidade produzida encontrada foi de 740 sacos e a maior de 10.000 sacos. Em relação ao tamanho da propriedade, 81,25% dos/as pesquisados/as possuem até 50 hectares. Sendo que a maior área foi de 90 hectares e a menor de 7 hectares.
Em relação à quantidade de hectares em terra própria, apresentou-se um percentual de 25% acima de 40 hectares, as demais áreas são arrendadas. Em relação à quantidade de terras arrendadas, mais da metade dos entrevistados, ou seja, 53,13% revelaram

não possuir terras arrendadas. O maior índice de terras arrendadas encontrado dentre os pesquisados foi de apenas 25% que possuem entre 10 a 20 hectares. Em síntese, o tamanho médio das áreas cultivadas com as lavouras de arroz gira em torno de 33,50 hectares. Segundo os/as pesquisados/as, atualmente, não vale a pena arrendar terras, pois dependendo do acordo, o arrendamento pode acabar não gerando a renda esperada.

O alto índice de entrevistados dependentes da cultura do arroz permite afirmar que a cultura continua sendo a principal atividade agrícola no município, bem como a principal fonte geradora de trabalho e renda, consorciado com outras atividades agrícolas e não- agrícolas.

4.5 A modernização tecnológica nas propriedades dos/as entrevistados/as

Dos principais equipamentos utilizados na produção de arroz na atualidade, todos os respondentes afirmaram que utilizam o trator, a colheitadeira e o caminhão. Os demais equipamentos citados foram o brasélio (máquina de aplicação de agrotóxicos), grade, arado, rotativa, rolo, semeadeira, entre outros implementos agrícolas.

Também foi perguntado como se dá o processo de decisão para aquisição de novas tecnologias para as propriedades. Os/as entrevistados/as afirmaram que a Epagri é a principal referência com 43% dos/as respondentes/as; em segundo lugar, com 34%, as propagandas na televisão e nos jornais; e 23% compram para experimentar sua eficácia na produção.

Outra inovação empregada por todos os entrevistados é a utilização de sementes melhoradas (arroz pré-germinado). Estas sementes são consideradas pelos agricultores uma grande inovação por ser um meio de acabar com o arroz vermelho na produção.

Quanto à forma de adquirir os defensivos agrícolas, as respostas coincidiram: 50% dos entrevistados responderam que adquirem através de cooperativas e 50% afirmaram que compram em casas agropecuárias. Sendo que os principais utilizados na lavoura foram os seguintes: os herbicidas, fungicidas e inseticidas, sendo que cada um contribui para determinada etapa na produção da cultura.

Em relação às formas de armazenagem pós-colheita e comercialização da produção, 50% afirmaram comercializar direto com empresas da região, seguidos de 31,25% que utilizam as cooperativas, para armazenar e vender (quando os preços são mais atrativos) e 18,75% armazenam em silos próprios.

4.6 A situação atual da cultura do arroz na visão dos entrevistados

Em relação às principais dificuldades enfrentadas na atividade, os respondentes afirmaram possuir inúmeras, sendo que cada entrevistado citou mais de uma. Entre as principais dificuldades, têm-se o baixo preço do produto (arroz), com 31,25% das respostas, seguida pela falta de incentivos do governo com 23,75%. Nas demais respostas foram destacadas a falta de política agrícola definida para o setor e um

seguro rural confiável.
Sobre a política agrícola foi destacada as dificuldades de acesso ao crédito (PRONAF), os respondentes afirmaram que a taxa de juros é o principal fator que dificulta obtenção do crédito, com 46,88% do total dos entrevistados, seguido das dificuldades na apresentação de documentos ao banco para obter o crédito, 15,63% e 12,50%, as garantias oferecidas serem insuficientes às solicitadas pelo banco.
Conforme os entrevistados, os principais fatores que levam muitos produtores ao endividamento estão relacionados aos preços baixo do produto e o alto custo dos insumos, sendo este os principais fatores para 56,25% dos entrevistados. Em segundo lugar, a falta de incentivos do governo com 21,88%, seguido pelos juros altos que somaram 12,50%, e por último, a falta de uma política agrícola adequada com 9,38% do total. Como se pode perceber as questões citadas estão interligadas.
Quanto à permanência na atividade, as respostas dos/as entrevistados/as coincidiram: 50% responderam que não deixariam o setor orizícola e 50% deixariam de produzir a cultura se a situação não se alterar. Os motivos que levariam os agricultores a deixarem de produzir arroz são inúmeros. Entre os quais foram destacados os seguintes: os altos investimentos feitos na produção, com o baixo retorno nos valores recebidos, e, além disso, afirmam não possuir garantias de renda fixa, pois na agricultura os fatores climáticos, têm prejudicado a produção com os longos períodos de secas, excesso de calor no verão, por exemplo, tem apresentado déficit hídrico, em virtude do alto consumo de água durante os meses de safra. E dos que responderam que não deixariam a cultura, afirmam, ainda, ter esperanças da valorização da cultura, além disso, dificilmente iriam conseguir se adaptar a vida nas cidades, por ser tumultuada e sem a tranquilidade que dispõem no campo.

Considerações finais

O processo de modernização da cultura do arroz foi autoritário e com resistências dos agricultores. Os fatores que levaram a este processo se destacam os seguintes: a utilização intensiva de mão-de-obra, baixa produtividade e a falta de qualidade do produto, perda da lavoura ou parte devido ao longo período de espera entre a colheita e o armazenamento. Estes foram alguns dos fatores que contribuíram para a implantação de novas formas de produção da cultura. A atividade passou por grandes transformações, a partir de 1981, quando surgiu a Cooperativa Turvense de Irrigação, juntamente com o PROVÁRZEAS. Este Programa possibilitou financiamentos para pequenos produtores e a disponibilidade de novas tecnologias. Ocorreu também um aumento da produtividade a partir da adoção de novas técnicas e manejos, como foi o sistema de arroz pré-germinado. As mudanças adotadas possibilitaram, por exemplo, que grandes áreas alagadiças pudessem ser utilizadas no cultivo de arroz. Com a modernização tecnológica, grande parte dos produtores foi substituída por máquinas, contribuindo para a evasão de grandes contingentes populacionais para a cidade.
A pesquisa revelou que atualmente, somente os mais velhos permanecem na atividade.

Os jovens utilizam a propriedade, apenas, como dormitório, pois exercem funções na cidade. A pesquisa revelou que a produção do arroz é a principal atividade para 31,25% dos entrevistados e 46,88% possuem apenas um tipo de fonte de renda além do arroz. Sendo que 93,75% revelaram que a principal fonte da renda advém da produção orizícola, confirmando que o arroz é, para o município, a principal atividade geradora de renda. A renda familiar foi outro fator muito importante, pois revelou que a grande maioria possui renda igual ou superior a seis salários mínimos mensais, ou seja, isso demonstra que apesar das dificuldades apresentadas, a cultura continua sendo a principal fonte de renda.

Foi constatado que todos os produtores utilizam sementes melhoradas e o sistema de semeadura de arroz pré-germinado. Sobre as questões ambientais, os entrevistados citaram, como principal ação, a preservação das nascentes e margens de rios, o cuidado com o manuseio de agrotóxicos e a diminuição dos excessos de suas aplicações, utilizando o plantio direto. Constatou-se que a EPAGRI continua sendo a principal responsável no desenvolvimento de novas variedades de arroz e disseminadora de novas tecnologias.

A possibilidade de abandono da cultura se mostrou improvável para os entrevistados, pois afirmaram ainda ter esperanças na valorização da cultura; e os principais motivos de insatisfação com o cenário da cultura, na atualidade, se referem ao alto investimento feito na produção com o baixo retorno nos valores recebidos.

Os problemas enfrentados na cultura do arroz na atualidade são diversos, sendo que a maioria é de caráter financeiro, tais como o baixo preço do produto e a falta de uma política bem definida voltada para a agricultura, enolvendo o acesso ao crédito, a alta taxa de juros e as garantias oferecidas são insuficientes às solicitadas pelo banco.

As sugestões apontadas pelos agricultores para a melhoria da cultura do arroz no município são diversas e as mais citadas foram as seguintes: melhoria no preço de venda do arroz e uma política de incentivos do governo voltada para a agricultura, que proteja a produção e de tal modo, garanta um melhor preço mínimo, menor preço dos insumos utilizados e maior valorização do trabalhador rural.

Portanto, com a pesquisa se evidenciou que a modernização do setor foi determinante para o município de Turvo, pois houve aumento no movimento econômico do município, a valorização das terras de arroz, fortalecimento do comércio local e aumento do PIB per capita municipal.

A realização deste trabalho não esgotou a possibilidade de novas pesquisas sobre o tema. Cabe ressaltar que com a expansão de produção da cultura no município, inúmeras são as possibilidades de novas realizações de trabalhos sobre a cultura do arroz, o que poderá contribuir para o crescimento e desenvolvimento da região.

Referências

- Campanhola, Clayton (2000). O Novo Rural Brasileiro: Uma Análise Estadual: Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Jaguariúna, SP: EMBRAPA.
- Colodel, João (1987). Turvo, Terra e Gente. Florianópolis: FCC.

• Epagri (2012). Arroz Irrigado: Recomendações Técnicas da Pesquisa para o Sul do Brasil. Agosto de 2012

• Epagri (2012). Arroz Irrigado: Recomendações Técnicas da Pesquisa para o Sul do Brasil.

• Ghellere, Reginaldo (2014). Redes de cooperação da agricultura familiar do sul de Santa Catarina. Santa Maria: UFSM, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Extensão Rural.

• Goularti Filho, Alcides (2007). Formação econômica de Santa Catarina. 2.ed. Florianópolis: Ed. da UFSC.

• Ibge Censo Demografico (2010 - 2012). Cidades. Estado. Agrícola. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 03 abril de 2013.

• Kautsky, Karl (1986). A Questão Agrária. São Paulo: Nova Cultural.

• Minatto, João Marcos; Côrrea, Walquiria Krugger (2003). As Estratégias de Reprodução na Agricultura Familiar em Turvo (SC). Geosul, Florianópolis, v. 18, n.36, p. 77 – 98 jul./dez.2003.

• Minatto, João Marcos (2002). A modernização da agricultura familiar e as transformações no espaço agrário em Turvo (SC). Revista de Ciências Humanas, Florianópolis: EDUFSC, n.31, p.203-223.

• Olinger, Glauco (2000). O desenvolvimento agrícola. In: Melo, Osvaldo Ferreira de et al (Org.). A Realidade Catarinense no século XX. Florianópolis: Instituto histórico e geográfico de S.C. p. 251 – 275

• Santos, Durvalina Maria Mathias dos (2006). Disciplina de Fisiologia vegetal. Unesp, Jaboticabal, 2006. p. 1-2

• Ploeg, J. D. V. (2008). Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na Era da Globalização. Porto Alegre. UFRGS Editora.

• Presa, Juliana Brocca (2010). Políticas Públicas e o Incentivo a Rizicultura Irrigada no Sul de Santa Catarina: O que foi o PROVÁRZEAS e suas implicações no meio ambiente. Revista História e-história da Unicamp. Disponível em: <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=alunos&ID=340>. Acessado em: 13 ago. 2014.

• Silva, José Graziano (2003). Tecnologia e Agricultura Familiar. 2. ed. Rio Grande do Sul: UFRGS editora.

• _____ (1998). A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira. ed. São Paulo: Unicamp.

• Wanderley, Maria de Nazareth Braudel (2003). O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. Estudos Sociedade e Agricultura, abril 2009, vol. 17, n. 1, p.60-85.

El rol del riego y las migraciones en la dinámica territorial del Valle Bonaerense del Río Colorado

Fittipaldi, Rosa
Bagnulo, Ma. Cecilia
Espasa, Loreana C.
Pezzola, Alejandro

PALABRAS CLAVE
· Dinámicas Territoriales
· Paisaje Rural
· Migración

Resumen / El área de Riego del Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC) es una zona heterogénea, tanto en lo que se refiere a los factores naturales como suelos o dotación de agua para riego, como a las características de los productores y de las producciones que allí se realizan.

El perfil productivo de esta región es principalmente agropecuario, representando la agricultura más del 70% del mismo. Se produce esencialmente cebolla, siendo la región la mayor productora a nivel nacional. Algunos de los aspectos que favorecen su producción son las condiciones de clima y suelo, y la infraestructura regional, tanto de riego como de empaque.

La riqueza generada por la cebolla representa más del 60 % del Producto Bruto Agropecuario de la zona, su importancia radica no solo en aspectos económicos y de mercado, sino también en el impacto social que genera debido a la alta demanda de mano de obra en cultivo y empaque, posicionando a la zona como una de las principales áreas receptoras de población migrante del sudoeste bonaerense.

El objetivo de esta investigación es el de analizar la dinámica territorial del VBRC en su tramo inferior a partir de la evolución del riego y el cambio social producto de los desplazamientos migratorios frente a la demanda de mano de obra requerida por la actividad hortícola.

Los procesos de estructuración y reestructuración del espacio rural por impacto de diferentes políticas tendientes a ampliar las áreas de producción a través del riego, responden de alguna manera a los lineamientos impuestos por la globalización, el espacio en cuestión se articula a los mercados externos estableciendo una lógica local /global que va más allá de los aspectos productivos y de mercado, incidiendo en la dinámica social, evidenciando procesos de concentración de los recursos productivos y exclusión social.

FITTIPALDI, ROSA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: fittipal@uns.edu.ar

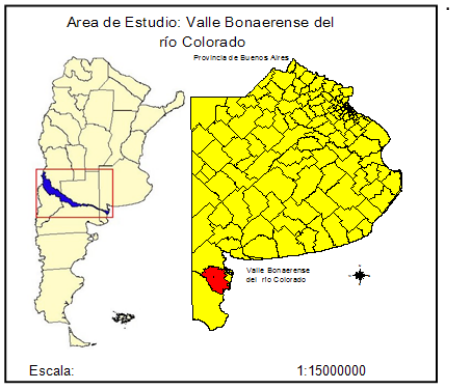
BAGNULO, MA. CECILIA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: cbagnulo@uns.edu.ar

El Valle Inferior del Río Colorado (VIRC)

El río Colorado, a partir de la confluencia de sus afluentes, se encuentra dividido en tres tramos: curso superior, medio e inferior. El presente trabajo se circunscribe al curso inferior, que comienza en el Meridiano V que señala el límite entre las provincias de La Pampa y Buenos Aires. A partir de la Isla del Sostén, su cauce se desarrolla a mayor altura que los terrenos adyacentes, entre albardones formados por la sedimentación del material en suspensión provocada por la reducida pendiente que, de allí en adelante, disminuye a 0,23 m por kilómetro. Esta particularidad favoreció las sucesivas modificaciones del curso, configurando un ambiente geomorfológico de deltación que se inicia en El Tapón, a 86 km de la desembocadura, y finaliza en la costa atlántica con un frente de 36 km. Dentro del amplio delta se forman varios brazos, entre los cuales se encuentran activos el Colorado Nuevo, el Brazo Antiguo (solo durante las crecidas), el Colorado Chico y Riacho Azul.

El Valle Inferior del Río Colorado se encuentra ubicado en el sur de la provincia de Buenos Aires (Fig.1), entre los paralelos 39º 10' y 39º 55' de latitud sur y los meridianos 62° 05' y 63° 55' de longitud oeste. Abarca una superficie de aproximadamente 700.000 ha. en los partidos de Villarino y Patagones en la zona de transición entre la región pampeana y la región patagónica, a 100 km. de distancia del puerto de Ingeniero White en Bahía Blanca y a 800 km. del puerto de Buenos Aires, con acceso terrestre por la ruta nacional No 3.

Figura 1: Localización del área de estudio



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

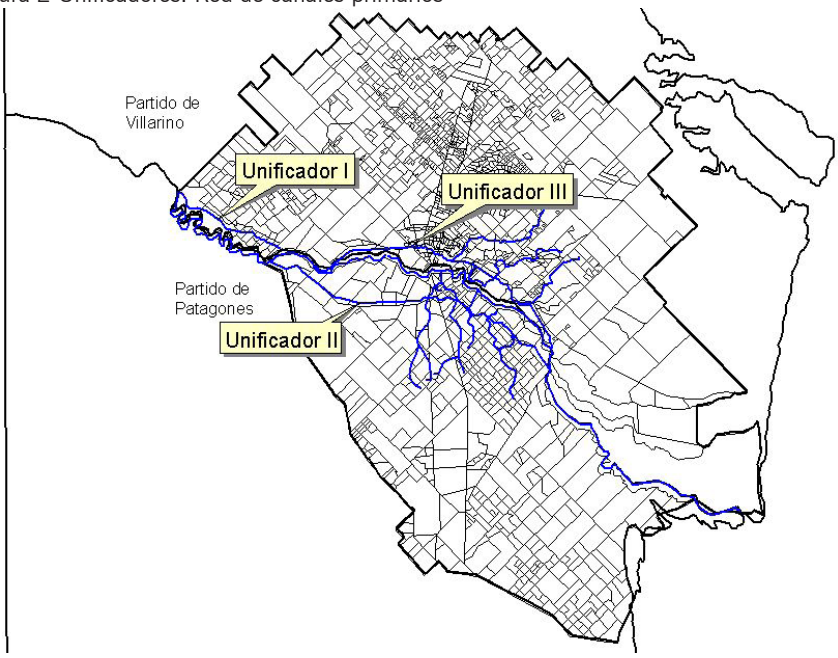
El área bajo riego se encuentra delimitada por los canales Mayor Buratovich al norte

ESPASA, LOREANA C.
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: fittipal@uns.edu.ar

PEZZOLA, ALEJANDRO
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur
Argentina
E - mail: cbagnulo@uns.edu.ar

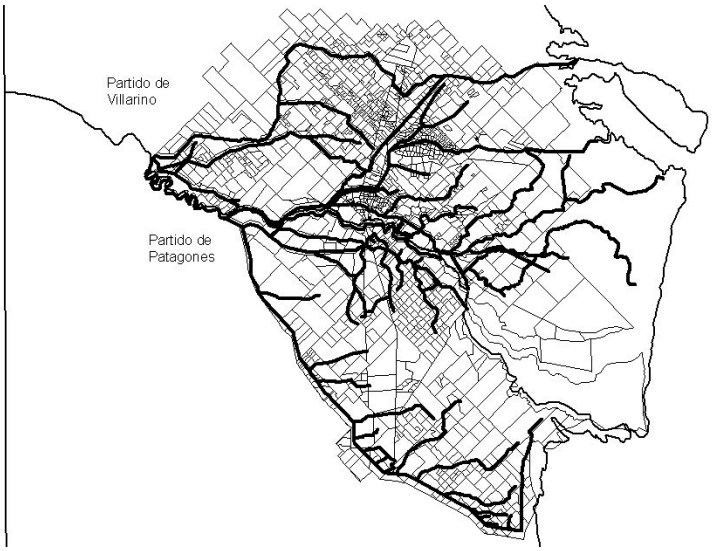
y Unificador II - Villalonga al Sur y el océano Atlántico (Fig.2). El Río Colorado provee un caudal de 55m3/seg., que permite regar unas 90.000 ha. de las 140.000 empadronadas con derecho a riego. La pendiente general del área es escasa y trae aparejado problemas de drenaje como resultado de la escasa velocidad del agua. El nivel del plano freático es de 1.2 m a 1.4 m de profundidad en el área bajo riego, situación que favorece el inicio de procesos de salinización. De los afluentes principales del Colorado, el río Grande es de alimentación nival exclusiva, mientras que el Barrancas constituye una cuenca de transición entre las hoyas meridionales de alimentación mixta pluvionival y las ubicadas más al norte, que son totalmente nivales.

Figura 2 Unificadores. Red de canales primarios



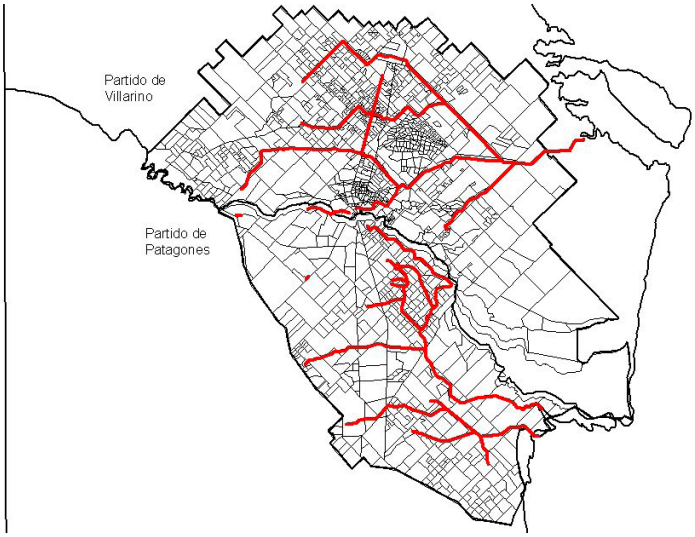
Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Figura 3. Distribución de canales primarios año 1965



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Figura 4 Red de drenaje año 1965

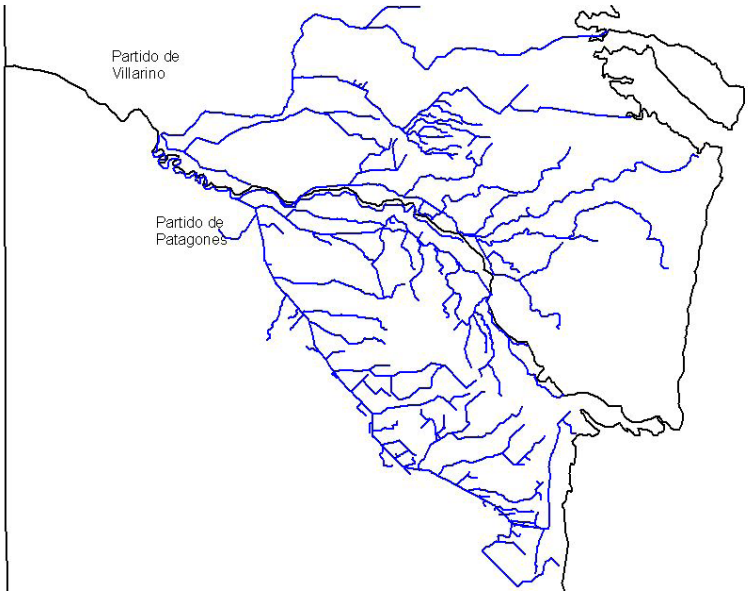


Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTAEn la actualidad en el área de riego del Valle Inferior del Río Colorado se realiza un seguimiento de las tierras mediante el procesamiento de imágenes satelitales. Se estima que un 20% está salinizado o en proceso de salinización. La interpretación de las imágenes que realiza el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) permite evaluar el riesgo potencial bajo

distintos sistemas de producción. En el área de jurisdicción de CORFO se destaca la producción hortícola que representa el 72,9% de la producción agrícola, siendo la cebolla el principal cultivo; en orden decreciente se encuentran los cereales (18%) y las semillas (8,8%).

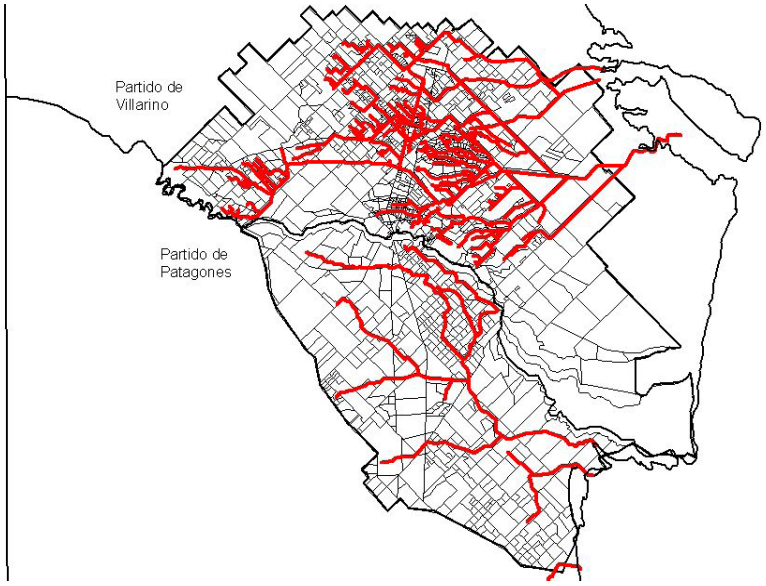
Las figuras 5 y 6 nos permiten analizar la expansión actual de los canales de riego y la densificación de la red de drenaje, hechos que confieren su aspecto paisajístico y de organización socio – productiva, con incidencia directa en el parcelamiento y el acceso a la tierra.

Figura 5 Distribución de la red de riego primaria en la actualidad en el Valle Bonaerense del Río Colorado



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Figura 6 Distribución del tejido de drenajes en la actualidad en el Valle Bonaerense del Río Colorado



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Transformación y cambio en el parcelamiento. La incidencia del Riego.

Una característica del área bajo jurisdicción de CORFO río Colorado es la disparidad en el tamaño de las explotaciones agropecuarias, que van de 30 a 500 ha. En Villarino se distinguen tres etapas en la evolución del parcelamiento que coinciden con intereses políticos y económicos de cada momento.

El primer período es definido por la ley de Tierras Públicas propuesta por Sarmiento en el año 1857 para combatir el latifundio improductivo. La Campaña del Desierto caracteriza también esta etapa al extender la frontera hasta el Río Colorado.

Un segundo período se inicia el 25 de julio de 1886 al crearse el Partido de Villarino como respuesta al reordenamiento de jurisdicciones políticas del Estado. Se divide la tierra en lotes cuadrangulares de 10.000 ha con esquineros orientados a medio rumbo. (Fig.7)

El tercer período se caracteriza por el tendido de las líneas férreas a principios del siglo XX. La construcción de las estaciones de ferrocarril generaron a su alrededor nuevos núcleos poblacionales y el loteo de tierras. Las mismas fueron ocupadas por inmigrantes europeos, de origen español e italiano, quienes realizaron los primeros canales de riego dando origen a un período de colonización agrícola que modificó completamente el paisaje rural.

En el partido de Patagones, las tierras vírgenes dominadas por vegetación de monte,

se fueron transformando a través de la ocupación del espacio para la agricultura. Pero surge la necesidad de sostener la actividad agrícola a través del riego.

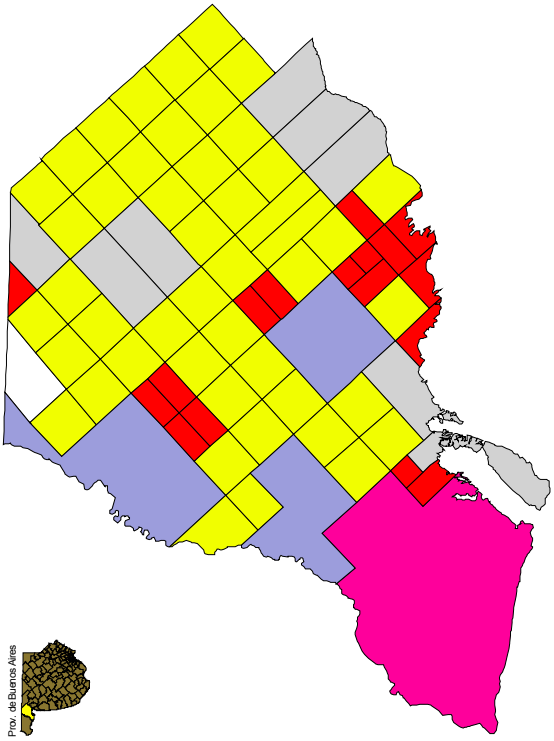
Desde 1812 a 1940 se desarrolla intensamente la producción agropecuaria, predominando la ganadería y la agricultura extensivas. Se construyeron canales del riego.

Desde 1940 a 1960 la producción frutihortícola comenzó a tener una mayor importancia. Aumentó el área de riego y con ella el proceso de salinización.

En 1960 se crea la Corporación de Fomento del valle Bonaerense del Río Colorado con el objeto de "fomentar el desarrollo integral de la zona regable de los partidos de Villarino y Patagones.

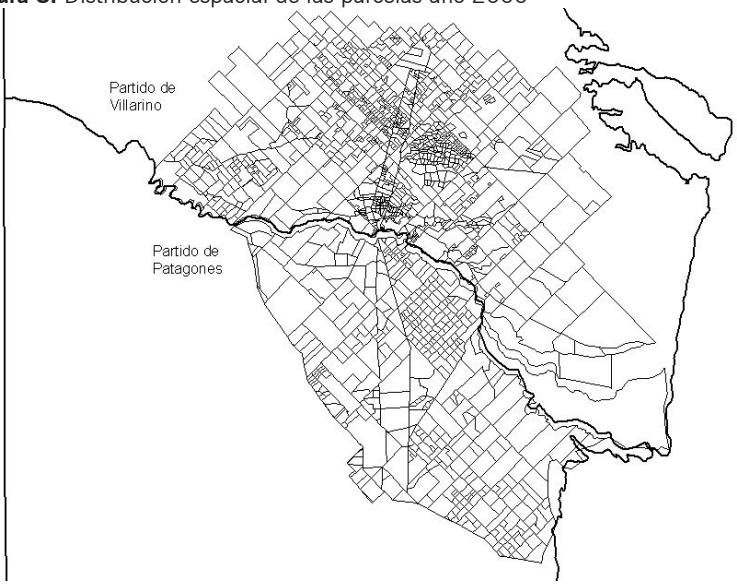
Los actuales usos del suelo se asocian a diferentes tamaños de las explotaciones agropecuarias, siendo de menor tamaño aquellas de uso intensivo bajo riego, de tamaño intermedio en explotaciones de uso extensivo y ganadería, y las de mayor tamaño se encuentran en explotaciones agropecuarias en el área de monte. Las Figuras 7 y 8 permiten analizar la evolución en el parcelamiento entre 1887 y 2000. Podemos observar la disminución en el tamaño de las explotaciones agropecuarias en la medida en que se intensifican el sistema de riego y la red de drenaje, como lo muestran las figuras 5 y 6.

Figura 7. Parcelamiento del partido de Villarino 1887



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Figura 8. Distribución espacial de las parcelas año 2000



Fuente: Pezzola A., Winschel C. Laboratorio de Teledetección y SIG. Estación Experimental Hilario Ascasubi. INTA

Producción bajo riego. Importancia de la producción hortícola.

El sistema de producción predominante en la zona bajo riego es hortipecuario con rotación de pasturas y horticultura o con campo natural. Se producen forrajeras (pasturas naturales e implantadas), y una amplia gama de cultivos intensivos y extensivos (hortícolas, frutícolas, cereales y oleaginosas). Entre los cultivos intensivos prevalecen: cebolla, cereales bajo riego y pasturas. También las actividades diversificadas como es el caso de la apicultura.

De un total de 21.864 ha regadas en el partido de Patagones 21.695 se riegan en el sistema gravitacional y 160 ha por aspersión. En cambio en el riego localizado se utiliza solo el método de goteo con 9 ha. El partido de Villarino posee 39.095 ha regadas, 38.883,6 ha por sistema gravitacional, 81 ha por aspersión, y dentro del sistema localizado 51 ha por goteo y 80 ha por otros métodos. Dentro de los cultivos bajo riego en el partido de Patagones predominan trigo, hortalizas y girasol. En Villarino las hortalizas son las más cultivadas, le siguen girasol y trigo.

Cabe destacar que en esta zona el subsector hortícola representa el 72,9% de la producción agrícola, siendo la cebolla el principal cultivo; en orden decreciente cereales (18%) y semillas (8,8%).

La producción total de hortalizas en el partido de Patagones es de 88 tn anuales en una superficie de 4 ha, entre las que se destacan cebolla de verdeo, lechuga crespa,

lechuga mantecosa y acelga; mientras que en el partido de Villarino se cultivan 62 ha produciendo 427 tn anuales de acelga, lechuga crespa, perejil, espinaca, cebolla de verdeo, lechuga mantecosa, lechuga capuchina, puerro, lechuga criolla, hinojo, lechuga morada, apio, además de otras hortalizas de hoja como achicoria, acusay, albahaca, aromáticas, berro, cardo, chechuen, ciboulette, endivia, huchei, patchoi, radichio, radicha, rúcula.

Las hortalizas pesadas y de raíz cultivadas en el partido de Patagones cubren 2.654 ha con una producción de 83.859 tn, entre las que se encuentran cebolla valenciana, zapallo anco, zapallo tetsukabuto, otras variedades de zapallo como zapallo largo, zapallo angola, zapallo coco, zapallo criollo, zapallo plateado; otros tipos de cebolla como cebolla blanca, cebolla blanco duro, cebolla cometa, cebolla Figueras, cebolla flamenco, cebolla grano de oro, cebolla roja; papa spunta, zanahoria papa Kennebec, ajo blanco y remolacha. En el partido de Villarino de un total de 4.084 ha sembradas, se producen 131.135 tn de hortalizas entre las que se pueden citar cebolla valenciana, zapallo anco, ajo colorado, otros tipos de zapallos entre los que se encuentran zapallo largo, zapallo angola, zapallo coco, zapallo criollo, zapallo plateado, zapallo tetsukabuto; otros tipos de cebollas, zanahoria, ajo blanco, papa spunta, ajo chino y echalotte, remolacha y batata.

La producción de crucíferas en el partido de Patagones es de 1,63 tn en una superficie de 0,099 ha en las que se cultivan repollo blanco, coliflor, brócoli y repollo colorado. En el partido de Villarino se producen 68 tn en 4,42 ha entre las cuales se encuentran repollo blanco, brócoli, repollo colorado y coliflor.

La producción de hortalizas de flor, tallo y frutos en Patagones es de 143 tn en 7 ha entre los que se encuentran pimiento, tomate redondo y tomate larga vida. En el partido de Villarino de un total de 67 ha sembradas se producen 977 tn entre los que se encuentran zapallito de tronco, choclo, pimiento, tomate perita, tomate redondo, melón ají picante, ají vinagre, morrón platense, pimiento Calahorra, sandía, chaucha, berenjena, frutilla y pepino.

En el Valle Bonaerense del Río Colorado la cebolla representa el principal cultivo hortícola de la zona, seguida por ajo, papa, tomate, zapallo y pimiento. (Fig. 9 y Fig. 10). La especialización en cebolla genera ventajas competitivas sobre las otras provincias productoras del país y la escala de producción lograda en el cultivo se transfirió al resto de los componentes de la cadena de comercialización como es el caso de los galpones de empaque o lo proveedores de insumos. Entre los motivos del desarrollo de la actividad se destacan las excelentes condiciones agroecológicas para el desarrollo del cultivo de calidad a precios competitivos; la infraestructura de riego; la época de cosecha que junto con la posibilidad de conservación permiten ingresar al mercado en un momento de déficit estacional del producto sobre todo en Brasil; y finalmente la disponibilidad de mano de obra especializada (en mayor proporción de inmigrantes bolivianos).

Figura 9: Cultivos de papa



Figura 10: Cultivos de cebolla



Fuente: Archivo INTA EEA Ascasubi

Los principales destinos de la producción de CORFO Río Colorado son Brasil y la Unión Europea. Con el país vecino las transacciones se realizan en el marco del Mercosur, mientras que con Europa los acuerdos comerciales se desarrollan fundamentalmente con Alemania, Holanda y Bélgica.

Se puede afirmar que el ámbito de análisis articula el espacio de producción local a los espacios globales a través de su inserción en los mercados exportadores "Las actividades productivas fueron cambiando según los dictados de la demanda internacional y las políticas nacionales. Se generalizaron y profundizaron las políticas mercantiles, se incorporaron innovaciones tecnológicas que modificaron cuanti y cualitativamente tanto el trabajo como las características del capital" (Cloquell, S., 2014:37).

En esta zona, al igual que en toda la región agrícola pampeana se instalan condiciones de la "nueva ruralidad", "Las transformaciones que se dan en el territorio y las fuerzas sociales que la impulsan, son observadas en el ámbito de lo que se denomina empíricamente pueblos rurales, lugares en que se observan estos procesos, y que

presentan el desafío de caracterizar en ellos una ruralidad que ha cambiado y una forma de vida social urbana afectada por la industrialización de la agricultura y el desarrollo de la gestión agraria en su seno. Dadas las características del territorio que se estudia, se toma el criterio adoptado por Murmis y Feldman (2005), según el cual se reconoce la coexistencia de dos procesos en la Argentina actual, por un lado la disminución de la población rural en su conjunto y de la población dispersa, y por otro, el crecimiento de la población en los pueblos rurales" (Cloquell,S. 2014:17). En definitiva se trata de nuevas realidades donde conviven viejos y nuevos actores, tanto urbanos como rurales en la construcción de un nuevo espacio donde parecen desdibujarse los límites espaciales y sociales.

El VIRC como espacio receptor de migraciones limítrofes. Entre la producción y la conformación de los espacios de vida.

En la actualidad un alto porcentaje de población de origen boliviano que ha elegido como destino algunas de las localidades del sudoeste de la provincia de Buenos Aires para trazar sus estrategias de vida, se dedica a la producción de cultivos estacionales como la cebolla. De allí que sea fundamental comprender el circuito en torno a este producto como actividad económica predominante en el área, y las relaciones que el mismo mantiene con producciones alternativas que permitan paliar los efectos negativos de la estacionalidad. De hecho, la producción de morrones y olivos, (Fig. 11) entre otras, está evitando esa fuerte dependencia al monocultivo, generando nuevas formas de adaptación y subsistencia en el área hortícola.(Fittipaldi, 2011)

Figura 11: Procesado de morrón



Fuente: Archivo INTA EEA Ascasubi

Estas condiciones marcan el dinamismo del área y se convierten en los disparadores de una serie de cambios territoriales que se avisoran en todas las pequeñas localidades del Valle. Estos pobladores representan en la actualidad un porcentaje elevado de

individuos en relación a la población local, ocupando un sector importante debido a su participación en el producto bruto agropecuario de esta región.

A medida que la producción se fue extendiendo y consolidándose como tal, la llegada de inmigrantes bolivianos para incorporarse al trabajo cebollero se fue haciendo más notable. La llegada de los mismos significó entonces una transformación importante en la actividad cebollera, reestructurando el territorio.

El proceso migratorio lleva más de 30 años, durante los cuales, se han modificado distintos aspectos de los pueblos y su vida misma. La convivencia entre ambas nacionalidades es buena y la colectividad boliviana se encuentra totalmente insertada laboralmente en el cultivo de la cebolla, signo de ello es el acceso de muchos de los inmigrantes a la propiedad de la tierra.

Hasta la década de 1990 los medieros y sus familias vivían dentro de las mismas explotaciones, donde las condiciones de vivienda eran deficitarias, careciendo de agua, luz y servicios esenciales como cocina y baño y todo tipo de beneficios sociales como aportes jubilatorios y cobertura en salud. (Fittipaldi, 2010)

Dentro de este grupo de trabajadores podemos distinguir tres categorías de acuerdo a su función: a) Medianeros o medieros: se desempeñan en tierras de un patrón y obtienen una ganancia que oscila entre el 30% y el 40% de la producción. Se trata de uno de los grupos de mayores ingresos pero trabajan sin horario, de sol a sol, y casi sin descanso. b) Trabajadores por tanto: reciben ganancias por bolsa, en este caso de cebolla. Obtienen un jornal por día, dependiendo de la producción. c) Peones: son los que están en peor situación. Mensualizados con sueldos muy bajos. No tienen días libres y viven en condiciones de pobreza

En la actualidad esta situación se va normalizando en un proceso lento; el área de migraciones se ocupa de la documentación, mientras que el Ministerio de Trabajo, del blanqueo de personal y la vigencia de la obra social. La información proveniente de estas reparticiones indican que “lo principal es que tengan su DNI y puedan sacar el CUIL para poder trabajar”, también afirman que “En los galpones de empaque el blanqueo es total. La obra social de los trabajadores cebolleros en OSPRERA, y se encuentran afiliados a la Unión Argentina de Trabajadores Rurales.” Según información recopilada en el área de estudio, desde hace una década, se evidencia con mayor fuerza la radicación definitiva de esta población y un signo concreto son las construcciones, casas de material, algunas de dos pisos, y con todos los servicios y equipamiento básico. Afirma un pequeño productor boliviano de 45 años de edad, que lleva 15 años radicado en el Barrio Primavera de la localidad de Mayor Buratovich:

“Decidí venir con mi familia por trabajo. Después pude hacer mi casa y acá estoy… Nos levantamos a las 5 y salimos para el campo en familia. Para los más chicos hay guarderías donde poder dejarlos. En general estamos muy contentos aquí (…) No voy a decir que económicamente estamos muy bien pero tiramos (…) Mis hijos son argentinos, votan en este país. No me va mal. Eso sí, todo lo que tengo lo logré trabajando”. (relato textual, entrevista 2010).

Otros relatos "textuales" nos permiten analizar los cambios en las relaciones laborales y su incidencia en la irreversibilidad de los flujos:
"Antes te daban a medias o te daban el 30% pero tenías la posibilidad de laburar tranquilo, pero ahora no, no podés, ahora tenés que ir prácticamente de acá del pueblo a trabajar todos los días, o sea no te dan posibilidad de vivir en el campo por que no los dejan (…) Y el arreglo ahora te lo dan por bolsas, se manejan 500 bolsas, te dan 2 has. Son 1000 bolsas, te dan preparado o sin preparar. Te da listo para sembrar eso si vos vas y le metes máquina y semilla y listo, después de ahí es todo problema tuyo" (…) "tuvimos años en que anduvo bien la cebolla entonces empezamos a comprar movilidad, entonces más movimiento, bueno ahora ya cambió todo. La idea de volver ya no, aparte tengo hijos grandes que están estudiando (…) Ahora arrendar es como comprar campo y más también, (…) mucha gente que siembra no la cosecha la abandona entonces el patrón se avivo y dijo bueno 500 pesos por lo menos de garantía." (relato textual, entrevista 2010)

Además de los cambios en el sistema laboral, otras variables como la educación, la salud y las costumbres moldean las características del nuevo espacio y marcan la condición de irreversibilidad de los flujos o residencia definitiva en el país de destino. Estas variables juegan un rol preponderante en la conformación de los espacios de vida, siendo una de las principales transformaciones sociales detectadas en el grupo. Los siguientes relatos textuales pueden representar las apreciaciones precedentes:

"Las escuelas para los chicos están todas acá en el pueblo, vivimos todos acá en el pueblo, en el campo… cuando estábamos en las colonias iban a las escuelas de las colonias, en particular los que vienen de lejos tienen combis (…) Allá en Bolivia, antiguamente en nuestros pagos no había nada, ni doctor ni enfermera, nada si te enfermas tenias que juntar el yuyo en el campo, hacerlo hervir y tomar" (relato textual, entrevista 2010).

Se observa que los inmigrantes bolivianos tienen como base de sus relaciones sociales a su familia. Ella les permite la subsistencia y hasta el crecimiento económico. Sin embargo, por ser extranjeros y sufrir discriminación, en ocasiones relegan su cultura o la ocultan para poder ser aceptados por los habitantes locales y alcanzar sus objetivos.
Los jóvenes y niños, a su vez, crecen con ambas pautas culturales, boliviana y argentina, tienen un alto grado de pertenencia al pueblo en el cual se encuentran. Una característica que sobresale de estos inmigrantes es la movilidad social ascendente que analiza Roberto Benencia (2009)y a la que denomina "escalera boliviana", mediante la cual explica la transformación de trabajadores rurales en arrendatarios e incluso, en una proporción menor, en propietarios. (Zelaya. 2011). Esta modalidad de acceso y uso de la tierra por parte de estos trabajadores de nacionalidad boliviana hace referencia al crecimiento del arriendo de pequeñas y medianas parcelas. Este pasaje de mediero a arrendatario es definido como indicador de movilidad social ascendente acompañado

de una mejora en la calidad de vida y condiciones de trabajo. (Ferroni, P. G. 2010).
"Acá el pueblito es chico, toda la gente te conocen todos, y te tratan como uno más"(…) Ahora ya a poco tiempo ya no va a existir (la horticultura) porque los hijos ya para las quintas no van, no quieren laburar por obligación (…) no son ya como nosotros". "Mis hijos ya casi todos son aquí nacidos. Soy abuelo ya las dos chicas que están en La Plata ya tienen su compañero y están trabajando bien gracias a Dios (…)Andamos juntando, juntando, alcancé a comprar esto (la casa en Pedro Luro) en vez de comprar campo…" (relato textual, entrevista 2012).
En estos últimos relatos además de interpretar los cambios socio – culturales (territoriales) podemos detectar la existencia implícita de las "redes migratorias". Estas microestructuras no solo permiten la subsistencia de los recién llegados sino que promocionan una corriente migratoria que no responde necesariamente a condiciones económicas favorables.

Conclusión

Podemos afirmar que es en la década de 1960, cuando se inician las mayores transformaciones territoriales en el VIRC, lideradas por los cambios en el uso del suelo y la implantación de un modelo de producción basado en los cultivos intensivos. Lógicamente que aquí jugó un papel preponderante la creación de CORFO y la iniciativa de agentes tanto privados como públicos en el impulso de la horticultura bajo riego, que ha alcanzado a posicionar a la región dentro de las más productivas del país en el rubro, destacándose la producción cebollera, con alcance en el mercado nacional e internacional, especialmente en el contexto del Mercosur.
La década de 1990 también instaló cambios profundos, sobre todo por la aplicación tecnológica y la expansión de obras de infraestructura relacionadas al riego y al drenaje, a la incorporación de diversos productos hortícolas para diversificar la producción, salvando los riesgos del monocultivo de la cebolla y su fuerte estacionalidad. La demanda de mano de obra aceleró el flujo migratorio tanto del norte argentino como de países limítrofes que dejan su impronta en el espacio y consolidan relaciones sociales que modifican las características de la vida cotidiana en el área, transformándola en lugares de verdadera interculturalidad, en verdaderos espacios transnacionales, donde si bien se consolidan las relaciones sociales formando nuevos espacios de vida, se mantienen las relaciones con el país de origen, sustentadas en redes migratorias, que alimentan el flujo migratorio constante hacia el área.
Otras transformaciones responden a problemas emanados de la expansión y uso del riego, como la salinización del agua del río Colorado y de los suelos. El espacio se fue modificando con la posibilidad del riego, en esta evolución se perdieron suelos por manejo irracional del agua o por desconocimiento de la capacidad de los mismos. En la actualidad dichos suelos, a los que se aplicaron técnicas de lavado, enmiendas (agregados de carbonato de calcio) y construcción de red de drenaje, recuperaron aptitud productiva.
El VBRC tiene una superficie de 5.304 km^2, de los cuales actualmente 1.842 km2

están dedicados a cultivos agrícolas, tres tercios de ellos bajo riego. La red de riego es de 5.441 km. El sistema de drenaje es de 3.341 km. A pesar de ser amplia, la red para el riego es deficiente en su funcionamiento; gran parte de los canales no están impermeabilizados, por lo que se pierde aproximadamente un tercio del agua. Asimismo, los agricultores tienen problemas con el nivel de salinidad de los suelos y del agua para riego y además sufren los avatares de las coyunturas económicas, que los llevan a elaborar nuevas estrategias de adaptación al medio, en el contexto de las nuevas ruralidades. En este caso son relevantes los indicadores de crecimiento poblacional de los pueblos rurales, como Hilario Ascasubi, que creció un 28,3% en el período intercensal 2001 – 2010, Mayor Buratovich, un 37,8% en el mismo período y Pedro Luro un 40,6%, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – 2010.

Bibliografía

- Barsky, O.Y Fernández, L. (2008). Cambio técnico y transformaciones sociales en el agro extrapampeano. Buenos Aires - 1a ed. Editorial Teseo.
- Benencia, R. (2009) Predominio de inmigrantes bolivianos en los eslaboes estratégicos de la cadena agroalimentarios de la horticultura en fresco de la Argentina. Jornadas Internacionales de Investigación. Migraciones, trabajo y cadenas globales agrícolas. Murcia 27-30 enero 2009.
- Bermúdez, O. (2010). Planificación de cuencas hidrográficas, Algunos principios básicos. Caso de la Cuenca del río Cali. Dpto. de Geografía de la Universidad del Valle. Colombia. Disponible en: http://entornogeografico.univalle.edu.co/numero4/planificacion_cuencas_hidrograficas.pdf.
- Campo de Ferreras, A. M.; Capelli de Steffens, A.M.; Diez, P.G. (2004). El clima del Suroeste Bonaerense. Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.EdiUNS.
- Capelli de Steffens, A.; Campo de Ferreras, A. (1994). La transición climática en el Sudoeste Bonaerense. Serie: Monografías. Sigeo. Sección de Investigaciones del Departamento de Geografía. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Capitanelli, R. G. (1994). Concepción geográfica de paisaje, erosión y formas de cartografiarlas. Publicación Especial N° 8. Academia Nacional de Geografía. Buenos Aires.
- Cappannini, D. A.; Lores, R. R. (1996). Los suelos del Valle Inferior del Río Colorado. Colección Suelos, N° 1. INTA, Buenos Aires.
- Caracotche, V. (2012) INTA H. Ascasubi Comunicación personal.
- Cloquel, S. (coord.) 2014. Pueblos rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. Argentina
- CORFO Río Colorado. (2012) Perfil avanzado del programa de gestión Integral de recursos hídricos de la región sur de la provincia de Buenos Aires.
- De Bolos, M. (1992). Las evaluaciones de impacto ambiental en los estudios del paisaje. En Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, Métodos y Aplicaciones. Masson,

Barcelona.

• Dietrich, N. (2007). Sistema agrario del área de CORFO río Colorado. Cátedra Geografía Agraria. Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur. Trabajo inédito.

• Ferroni, P. G. (2010). De la mediería al arrendamiento. Un abordaje de las prácticas y significaciones de los trabajadores hortícolas del Cinturón Verde del partido de La Plata en el marco de una nueva posición en el espacio socio-productivo. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.597/te.597.pdf

• Fittipaldi, R.; Mira, S.; Franza, J. (2010, marzo): Migración y dinámicas territoriales: el papel de los inmigrantes bolivianos en la reestructuración del paisaje agrario del VBRC. Ponencia presentada en el IV Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, X Seminario Argentino Chileno y IV Seminario Cono Sur De Ciencias Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales: "La Travesía de la Libertad ante el Bicentenario". Publicación en CD, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. ISBN: 978-987-9441-40-4

• Fittipaldi, R., Bonaccorso, S., Weingart, V.(2011, abril) Migraciones en el ámbito rural. Impactos socio – espaciales en el Valle Bonaerense del Río Colorado como producto de los cambios en la actividad cebollera. Ponencia presentada en las VIII Jornadas Patagónicas de Geografía. Secretaría de Investigación y posgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Departamento de Geografía. Universidad Nacional de la Pataogonia San Juan Bosco. Comodoro Rivadavia. ISBN 978-987-26721-0-2

• Gonzáles, M. Y Lamberto, S. (1987). Evaluación expeditiva del recurso suelo y uso y cobertura de la tierra en el sur de la provincia de Buenos Aires. Informe Técnico N° 28. Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca. INTA. EEA Hilario Ascasubi

• INTA, Provincia de La Pampa. Universidad Nacional de La Pampa. Informe Anual (1998). Monitoreo del Sistema Riego y Drenaje del VBRC. EEA. Hilario Ascasubi. Macroregión Pampeana Sur. Centro Regional Buenos Aires Sur.

• INTA, Provincia de La Pampa. Universidad Nacional de La Pampa. (1980). Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa. Clima, Geomorfología, Suelo y Vegetación. Buenos Aires,

• Iurman, J, P. (1993). Dominios de recomendación en la intendencia de riego de Mayor Buratovich: una investigación participativa – INTA. EEA Hilario Ascasubi.

• Panigatti, J. L.; Viglizzo, E. F. Rol de los Organismos de Ciencia y Tecnología en el Diseño de Estrategias sobre Uso del Territorio. En: II Seminario Internacional Desarrollo Agropecuario Sustentable: Estrategias para el Uso Agropecuario del Territorio. INTA-INDEC, Buenos Aires-Argentina.

• Petagna de Del Río, A. (1992). Biogeografía. Distribución de los vegetales en el espacio geográfico. Editorial CEYNE. Buenos Aires. Argentina.

• Pezzola, A.; Sánchez, R., (1999). Monitoreo del sistema riego y drenaje del

VBRC. Informe Anual. INTA- CORFO Río Colorado.

• Pezzola, A.; Cepeda, J.; Sánchez, R. (2003) Suelo y clima de Villarino-Patagones. Hoja divulgativa, N° 44. ISSN 0328-3300. INTA. EEA Hilario Ascasubi

• Pezzola, A.; Ramos, B.; Winschel, C. (2005). Organización Espacial del Partido de Villarino. Provincia de Buenos. Airess. Boletín técnico N° 21. INTA. EEA. Hilario Ascasubi. Laboratorio de Teledetección y SIG.

• Sánchez, R.; Pezzola, A. ; Cepeda, J. (1998). Caracterización edafoclimática del área de influencia del INTA. EEA Hilario Ascasubi. Partidos de Villarino y Patagones. Provincia. de Buenos. Aires. Boletín de Divulgación N° 18, SIN 0328-3321. INTA. EEA Hilario Ascasubi.

• Sánchez, R; Pezzola, A. Y Cepeda, J. (1999). Características de suelos y clima que identifican al partido de Patagones, Buenos Aires. La intervención del hombre como partícipe del proceso de desertificación. INTA. EEA Hilario Ascasubi. Macroregión Pampeana Sur. Centro Regional. Buenos Aires Sur. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación.

• Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGYP) y el Consejo Federal Agropecuario (CFA) (1995) En Alerta Amarillo. El deterioro de las tierras en la República Argentina.

• Sili, M. (2000). Los Espacios de la Crisis Rural. Geografía de una Pampa Olvidada. Edi UNS. Bahía Blanca.

• Tadeo, N. (2010). Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural. En Mundo agrario vol.10 no.20 (pp. 1-19). Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata enero-junio 2010

• Tobstoy A. M. (1988.) Caracterización del impacto ambiental en la Colonia San Adolfo partido de Villarino Provincia de Buenos Aires. Tesis de grado para obtener título de Lic. en Geografía. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.

• Zelaya, C (2011). Procesos de construcción de territorialidad a partir de la llegada de inmigrantes bolivianos al barrio “la primavera” de la localidad de Mayor Buratovich. Tesis de Magister Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural. INTA EEA Hilario Ascasubi.

Impactos y conflictos en torno a los procesos de agriculturización en partidos del norte de la provincia de Buenos Aires

González Maraschio, Fernanda
Poplavsky, Cristian Daniel
Moltoni, Luciana Andrea

PALABRAS CLAVE
· Agriculturización
· Expansión Urbana
· Impacto

Resumen / En esta ponencia presentamos algunos avances del proyecto de investigación "Dinámicas y conflictos entre el campo y la ciudad en partidos del norte de la provincia de Buenos Aires", cuyo objetivo general consiste en identificar y analizar las principales dinámicas agroproductivas y demográficas – rurales, urbanas y rururbanas- así como los conflictos generados, que impactan material y simbólicamente en las zonas de estudio, en la última década.

Distinguimos dos áreas de estudio que agrupan partidos del norte de la provincia de Buenos Aires a partir de ejes viales diferentes. La Zona 1, constituida por Carmen de Areco, San Andrés de Giles, Luján y General Rodríguez, representa un continuo rural-urbano sobre la RN 7. La Zona 2, agrupa los partidos de Nueve de Julio, General Viamonte y Bragado, con la RN 5 como eje. La metodología de investigación consiste en la combinación de técnicas cuali y cuantitativas, que incluyen encuestas, entrevistas en profundidad y talleres participativos.

Los partidos de la Zona 1 presentan variables demográficas y productivas diferenciadas que provocan una esperable heterogeneidad al interior de la zona, reflejo de la transición entre la ciudad y el campo. El perfil agrario de estos partidos es diverso, aunque sin duda la agricultura extensiva se ha expandido notablemente en los partidos de consolidada tradición rural. El crecimiento expandido de la AGBA genera una importante competencia por los usos del suelo en partidos de tradición agraria. Los partidos de la Zona 2 presentan mayor homogeneidad a partir de un perfil eminentemente agrario. Caracterizados por la producción agraria mixta y de abasto, la expansión de la agricultura granífera impactó en las existencias ganaderas, tanto de cría como tamberas, provocando además el deterioro de los suelos.

La alternancia de usos del suelo agrarios y urbanos en territorios multifuncionales conlleva el desarrollo de actividades diversas y así como la interacción de actores

GONZÁLEZ MARASCHIO, FERNANDA Universidad Nacional de Luján – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Argentina
E - mail: fittipal@uns.edu.ar

POPLAVSKY, CRISTIAN DANIEL
Universidad Nacional de Luján – Universidad Nacional de Gral. Sarmiento
Argentina
E - mail: cdpoplavsky@gmail.com

MOLTONI, LUCIANA ANDREA
Instituto de Ingeniería Rural,
INTA
Argentina
E - mail: Luciana_moltoni@yahoo.com.ar

sociales con intereses y necesidades diferentes. Esta coexistencia está poblada de fricciones que en algunos casos se manifiestan como claros conflictos en los que el denominador común lo constituye la escasa intervención (y reconocimiento) por parte de los gobiernos.

Introducción

Esta ponencia se enmarca en el proyecto de investigación "Dinámicas y conflictos entre el campo y la ciudad en partidos del norte de la provincia de Buenos Aires", del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Desde este proyecto estudiamos la construcción de territorialidad en áreas rurales, es decir, el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas. Diferentes actores construyen nuevas territorialidades cuando crean o recrean nuevos territorios (Lobato Correa, 1994), procesos que son particularmente dinámicos en zonas rurales de transición donde el territorio no posee una única identidad sino que se encuentra lleno de diferencias internas y de conflictos acerca de la naturaleza de su herencia, del desarrollo de su presente y la proyección de su futuro (Soja, 1996). En este sentido, buscamos interpretar sus dinámicas a partir del análisis de procesos simultáneamente reales e imaginarios, actuales, históricos y virtuales (Soja, 2008), que generan diferentes valorizaciones del espacio y promueven el constante juego de construcción y deconstrucción de territorialidades.

En este contexto proponemos analizar procesos socio-territoriales que ocurren en siete partidos rurales del norte de la provincia de Buenos Aires, agrupados en dos zonas. La Zona 1, está compuesta por los partidos de General Rodríguez, Luján, San Andrés de Giles y Carmen de Areco, y con la Ruta Nacional Nº 7 como eje de accesibilidad, conforma un claro gradiente de transición entre la ciudad y el campo. La Zona 2, en cambio, integra partidos netamente agrarios del "interior" de la provincia de Buenos Aires, con eje en la Ruta Nacional Nº 5: Bragado, Alberti y General Viamonte.

Mientras que en la Zona 1 se materializan prácticas provenientes tanto del campo como de la ciudad, restringiendo el desarrollo de ciertas actividades tradicionales en la zona y alentando el desarrollo de otras nuevas, en la Zona 2 se observan transformaciones derivadas de procesos, que si bien se vinculan con fenómenos urbanos, principalmente se originan en dinámicas agrarias y se relacionan con las consecuencias del manejo inadecuado de los recursos.

En este trabajo se presentan las principales tendencias que involucran dichas dinámicas territoriales a partir del análisis de datos secundarios, a la vez que se realiza una primera aproximación a los conflictos generados en consecuencia, en ambas zonas de estudio.

Transformaciones rurales y urbanas de las últimas décadas

Las zonas en estudio están compuestas por partidos de tradición agropecuaria

mixta. En la Zona 1, la expansión de usos del suelo y actividades urbanas (industria, comercio, residencia), han impactado en la periferia del Gran Buenos Aires generando competencia por la tierra y el consecuente incremento en el valor de la misma. Los valores de renta urbana desincentivan las actividades agropecuarias de tradición localizadas en las cercanías de los accesos, dónde el costo de oportunidad es menor a la ganancia potencial frente a un fraccionamiento y venta con fines residenciales. No obstante, esta zona también recibe influencia directa de las dinámicas agrarias que se desarrollan en la denominada "Zona Núcleo de la Agricultura". Se trata de procesos sostenidos de expansión e intensificación de la producción de granos de exportación, en detrimento de la ganadería y de otros cultivos menos rentables.

Estas dinámicas de expansión agraria son las que impactan en mayor medida en la Zona 2, que en las últimas décadas de ha transformado de un perfil ganadero-agrícola a otro netamente agrícola oleaginoso. Entre proceso de transformación productiva se desenvuelve en una zona agroecológica de menor aptitud agrícola y con importantes problemas de deterioro de los suelos (erosión, compactación, pérdida de fertilidad y salinización) por lo que estos territorios se ven a su vez impactados por un importante proceso de desertificación.

Los procesos mencionados generan a su vez dinámicas sociales diferenciadas, mientras que en la zona 1 se observan en los últimos años procesos de atracción de población proveniente del Gran Buenos Aires y tendencias a la urbanización de ciertas áreas, en la zona 2, se registra expulsión de población rural y concentración de la misma en ciudades intermedias o aglomeraciones rurales.

a) Los procesos de "agriculturización" y "destambización"

A partir de los años 60 las actividades agrarias pampeanas comenzaron a experimentar una tendencia hacia la expansión de la agricultura. Los aumentos de la productividad se vieron acompañados por la expansión territorial sobre superficies antes destinadas a otras actividades agropecuarias, extensivas e intensivas. La adopción de las tecnologías de la Revolución Verde en la región pampeana favoreció el ingreso de la soja para su cultivo seguido del trigo, generando así dos cosechas anuales. La difusión del cultivo de soja, alentado desde el Estado y en un contexto internacional favorable, significó un "giro productivo" en el que la biotecnología marcó el inicio de la "nueva Revolución Verde" (Reboratti, 2006).

Según Tsakoumagkos (2008) es posible distinguir cuatro etapas en la evolución de las actividades agrícolas pampeanas. En esta evolución del proceso de agriculturización, el ingreso de la soja corresponde a la segunda etapa y su expansión definitiva, a la cuarta. Sin embargo, más allá del crecimiento productivo y de la innovación tecnológica, hay que destacar que el término agriculturización remite a dos tipos de procesos. Por un lado, agriculturización en tanto desplazamiento de la ganadería bovina -carne o leche- en favor de la agricultura, proceso llamado desganaderización. Por otro lado, agriculturización era un término que involucra un conjunto de cambios técnicos, económicos y sociales denominados a veces "modernización" y a veces "expansión capitalista" del agro pampeano (González et. al., 2007).

Este fenómeno se extiende desde la denominada zona núcleo de la agricultura –norte de provincia de Buenos Aires y Sur de Santa Fe- y alcanza a los ámbitos rurales cercanos a las grandes ciudades. En el área de estudio definida para esta investigación, caracterizada por la producción mixta y de abasto, la expansión de la agricultura granífera impactó en las existencias ganaderas, tanto de cría como tamberas. La intensidad de esos cambios provocó, en el caso de la ganadería, el desplazamiento territorial de numerosos productores hacia tierras menos productivas o alejadas de los centros de consumo.

En el caso de la lechería, las propias dinámicas del sector alentaron la concentración e integración de la producción. "Esta actividad fue afectada por diferentes situaciones, de carácter económico sectorial (por ejemplo, la caída en los precios de la leche y el crecimiento de agroindustrias con la consecuente necesidad de incorporación de tecnología) como así también políticas (aplicación de la ordenanza de pasteurización, ausencia de políticas que protejan al productor tambero de las exigencias de las grandes usinas, etc.)." (Barros et. al. 2005). Ante la desaparición de gran parte de las explotaciones tamberas, la agricultura avanzó sobre esos terrenos, y algunos casos particulares de establecimientos abandonados y con buenas condiciones de acceso, fueron adquiridos por inversores inmobiliarios para su posterior fraccionamiento y reventa con fines urbanos.

Por su parte, la agricultura típicamente periurbana –horticultura, ornamentación, aromáticas, etc.- que ha experimentado sucesivas relocalizaciones generadas en la dinámica urbana, pareciera haberse concentrado en algunos partidos específicos del llamado "cinturón verde", como Moreno, Escobar, Pilar y La Plata (Calvente, 2009; García, 2010).

Por otro lado, también una significativa proporción de productores agropecuarios reconvirtieron su actividad, incorporando las prácticas y tecnologías requeridas por los nuevos cultivos, o cedieron su predio para la explotación de terceros (Reboratti, 2005; Craviotti, 2007). De esta forma, se han producido transformaciones de diverso tipo en el agro pampeano (Lattuada, 1996; Murmis, 1998), comandadas por estrategias tanto de expansión como de resistencia (Gras, 1999). De la mano de las novedosas formas de producción, nuevos agentes (Craviotti, 2007, 2008) se integraron a una estructura agraria reducida pero cada vez más heterogénea (Murmis, 1994; Tsakoumagkos, 2000).

En efecto, muchos de los nuevos sujetos agrarios provienen de los núcleos urbanos y/o residen en ellos, e invierten capitales generados en otros sectores de la economía. De esta forma, lo urbano se integra en lo rural más allá del uso específico de la tierra.

b) La ciudad fuera de la ciudad

Las formas de estructuración espacial que caracterizan la expansión urbana actual, suelen resumirse en el proceso de fragmentación, esto es, una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales, en la que actividades productivas y usos residenciales se dispersan en las áreas de la periferia urbana.

A medida que esta dispersión ocurre, la ciudad pierde especificidad como unidad

geográfica, económica, política y social (Soja, 2008). “El campo y las zonas residenciales de las afueras de las ciudades, conectadas a través del teléfono, la televisión, el vídeo, el ordenador y otras sucursales de los medios de comunicación de masas, constituyen cada vez más el locus de un mundo compartido y modelado de forma común. Los pueblos y las ciudades son transformados, en sí mismos y de forma creciente, en puntos de intersección, estaciones y cruces dentro de una red metropolitana intensiva…” (Chambers, 1990: 53)

Chambers, denomina a esa configuración urbana “metro-red”, en tanto la ciudad postfordista crece de manera expandida a partir de las redes intangibles de la sociedad de la información (Castells, 2001). Con la intención de describir gráficamente este proceso, Soja introduce la noción de “exópolis” para caracterizar la reestructuración de la forma urbana. El prefijo exo- (fuera) hace referencia al crecimiento de las ciudades «exteriores» y también sugiere la creciente importancia de las fuerzas exógenas a la hora de conformar el espacio urbano en la época de la globalización. Así, la antigua separación entre un exterior «natural» y un interior urbano «artificial» se debilita y tiende a colapsarse. Los límites de la ciudad se vuelven porosos, impidiendo trazar líneas claras entre lo que se encuentra dentro de la misma en tanto opuesto a lo que se ubica fuera, entre la ciudad y el campo, las zonas residenciales de las afueras y lo que no es ciudad; entre una ciudad región metropolitana y otra; entre lo natural y lo artificial (Soja, 2008).

El ferrocarril, motor del crecimiento lineal en el siglo XIX, y el sistema vial existente perdieron importancia frente a la construcción de nuevas autopistas intraurbanas modernizadas y ampliadas con capital privado, las cuales facilitaron la aceleración del tránsito. De esta forma, las zonas periféricas y periurbanas resultan atractivas para las clases medias y altas, dando lugar a la formación de estructuras de nodos fragmentados que hoy son las más notables en el perímetro urbano (Borsdorf, 2003).

Las urbanizaciones periféricas hasta los años 80 se relacionaban con los sectores más pobres de la población. Los llamados elementos celulares (Borsdorf, 2003), que podían ser por ejemplo barrios marginales o viviendas sociales, son desplazados en la actualidad por emprendimientos urbanísticos cerrados y de gran escala destinados a la residencia de los sectores más solventes de la sociedad (Svampa, 2004).

Para el caso específico del Gran Buenos Aires, Torres (2001) afirma que los cambios socioterritoriales ocurridos en Buenos Aires durante la década de 1990, darían inicio a un último proceso de suburbanización, esta vez protagonizado por los sectores medios-altos de la sociedad metropolitana, por lo que lo denomina “suburbanización de las elites”. La nueva dinámica inmobiliaria de los noventa, alentada por la estabilidad monetaria desde 1991, y las escasas regulaciones estatales relativas a la subdivisión de tierras, constituyó uno de los factores que impulsaron el incremento de capital en el sector inmobiliario.

En el mismo sentido, Ciccolella (1999), sostiene que durante los años 1990, se registró un avance territorial de los sectores sociales de ingresos medios-altos sobre los sectores sociales populares, como sujetos de la expansión metropolitana y de

sus agentes promotores. Este avance, según el autor, genera subcentralidades en las localidades de los partidos de la tercer "corona" del Área Metropolitana de Buenos Aires, que pueden considerarse edge cities de la aglomeración y el límite funcional externo del archipiélago urbano en que tiende a convertirse Buenos Aires.

De este modo, nos encontramos con que, además de las actividades productivas de origen urbano que de localizan en la periferia rural y generan riqueza, existe una intensa demanda de tierra con fines residenciales, que generan a su vez elevados niveles de renta que se asemejan a valores urbanos. Asimismo, en estos ámbitos rurales con nuevos usos y funciones coexisten grupos sociales diversos con intereses muchas veces contrapuestos que elevan el nivel de conflictividad en estos territorios de transición rural-urbanos.

c. La multifuncionalidad del espacio rural de frontera

Las zonas de transición entre el campo y la ciudad se manifiestan como espacios en los que se mezclan actividades urbanas y agrícolas que compiten por el uso del mismo suelo (Entrena Duran, 2005). Esa competencia es, para varios autores, un proceso unidireccional, entendiendo que esa integración es transitoria, dado que representa un signo de inexorable urbanización. Una sólida tradición de estudios urbanos, especialmente los referidos a los procesos de urbanización, alentaron el desarrollo de formulaciones que establecían el dominio de la ciudad sobre el campo, en tanto ésta se expandía incorporando territorios antes rurales (Clout, 1976 -en Barsky, 2005- ; Carter, 1974). Otros autores, en cambio, sostienen que si bien efectivamente se trata de un territorio dinámico que recibe numerosas inversiones, no siempre existe una direccionalidad urbano-rural en estos procesos. Por un lado, la influencia ejercida es recíproca dado que mientras que la ciudad se expande sobre el campo, a la vez depende de éste ámbito para su abastecimiento (alimentos, materiales, energía, etc.) y para la colocación de sus desechos (Matteucci y Morello, 2006); por otro lado, cuestiones de accesibilidad, ordenamiento territorial y valorización cultural o ambiental se entrecruzan con procesos económicos y demográficos, y en conjunto, reorganizan lo urbano, lo rural y lo rururbano. De esta manera, existen espacios de transición en los que la urbanización no ha avanzado por diversas razones (Barros et. al, 2005) o inclusive se ha revertido (Moltoni et. al, 2008).

Morello y Matteucci (2001) utilizan la noción de interfase rural-urbana, para indicar que en ese ámbito confluyen dos tipos de fronteras: por un lado, la frontera agropecuaria, que se ubica entre las tierras agrícolo-ganaderas y los ecosistemas naturales que las rodean, y por el otro, la frontera urbana, que conforma el periurbano que rodea la tierra urbana consolidada. La interfase rural-urbana se caracteriza, entonces, por mostrar estructuras amosaicadas, cuya composición social es heterogénea y dinámica, fruto de la especulación con tierras, los cambios de uso del suelo hacia actividades de mayor productividad, y el crecimiento de las actividades informales. En estos espacios también se presentan cambios rápidos en los valores y la tenencia de la tierra. Otros rasgos de las zonas rurales de frontera son el elevado precio de la tierra, la competencia entre valores de producción, consumo y preservación y la necesidad institucional

de establecer regulaciones en el uso del espacio (Barsky, 2005). “Estas zonas se caracterizan por su accesibilidad, el precio elevado de la tierra, la intensa competencia entre los valores de producción, consumo y preservación y la necesidad de establecer formas de regulación del espacio.” (Craviotti, 2007: 752). En efecto, la acción de agentes con diferentes lógicas e intereses se manifiesta en distintas valorizaciones del medio rural de frontera: por un lado, los productores agropecuarios valorizan el suelo como valor de uso y factor de producción; por el otro, los desarrolladores turísticos e inmobiliarios consideran la ruralidad como valor de cambio, promoviendo la mercantilización (Marsden, 1992) y el consumo de los lugares rurales (Urry, 1995). Resultan de interés, entonces, los aspectos cualitativos que conllevan el consumo del espacio rural más allá de sus potencialidades productivas, es decir, el consumo y la construcción de lugares como parte de un fenómeno de neorruralidad local potenciado por el sector inmobiliario (Barros 1999, 2003, 2005). En este sentido, el papel de los discursos inmobiliarios y turísticos son tan o más importantes que las construcciones materiales, en tanto contribuyen a conformar imaginarios de “estilo de vida verde” y “ruralidad idílica”, es decir, representaciones sociales del espacio rural basadas en su supuesta desproblematización y estado natural, en el cual se puede vivir con tranquilidad y en armonía con el ambiente (Svampa, 2004). La ruralidad idílica así difundida desde el discurso, y con base en una sólida materialidad de accesos viales rápidos y una amplia oferta de emprendimientos residenciales de todo tipo, construye un atractivo extra-agrario del ámbito rural.

d. Conflictos y fricciones

La alternancia de usos del suelo agrarios y urbanos en territorios multifuncionales conlleva el desarrollo de actividades diversas y así como la interacción de actores sociales con intereses y necesidades diferentes. Esta coexistencia está poblada de fricciones que en algunos casos se manifiestan como claros conflictos en los que el denominador común lo constituye la escasa intervención (y reconocimiento) por parte de los gobiernos.

Craviotti (2007) ha avanzado en el estudio de las tensiones que se establecen a partir de la coexistencia de una ruralidad agraria y una residencial. Con el objetivo de identificar esas tensiones, realiza dos exploraciones: por un lado, el impacto en el valor de la tierra y por otro, el impacto en el mercado de trabajo.

En esta investigación proponemos analizar estas dimensiones aunque también consideramos que la dimensión ambiental resulta un factor central en cuanto a los conflictos que generan las diferentes lógicas que estrían un espacio rural, rururbanizado y multifuncional.

Las actividades agroproductivas conllevan aplicaciones de agroquímicos, cuya deriva y otras consecuencias de un manejo indebido, impactan en otras actividades productivas así como en actividades vinculadas con el uso residencial. Este problema se complejiza en áreas donde se localizan escuelas o urbanizaciones estables sin que existan zonas de amortiguación ni legislación que delimite los usos.

Del mismo modo, las actividades agrarias intensivas provocan emanación de olores y

concentración de insectos que afectan el uso residencial localizado en predios vecinos. Estos fenómenos, si bien han generado numerosos reclamos y movilizaciones organizadas por los habitantes rururbanos, no han sido fehacientemente cuantificados en cuanto a su magnitud e impacto en los seres vivos.Esta ponencia se enmarca en el proyecto de investigación "Dinámicas y conflictos entre el campo y la ciudad en partidos del norte de la provincia de Buenos Aires", del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Desde este proyecto estudiamos la construcción de territorialidad en áreas rurales, es decir, el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas. Diferentes actores construyen nuevas territorialidades cuando crean o recrean nuevos territorios (Lobato Correa, 1994), procesos que son particularmente dinámicos en zonas rurales de transición donde el territorio no posee una única identidad sino que se encuentra lleno de diferencias internas y de conflictos acerca de la naturaleza de su herencia, del desarrollo de su presente y la proyección de su futuro (Soja, 1996). En este sentido, buscamos interpretar sus dinámicas a partir del análisis de procesos simultáneamente reales e imaginarios, actuales, históricos y virtuales (Soja, 2008), que generan diferentes valorizaciones del espacio y promueven el constante juego de construcción y deconstrucción de territorialidades.

Primeros resultados

Los partidos de la Zona 1 presentan variables demográficas y productivas diferenciadas que provocan una esperable heterogeneidad al interior de la zona, reflejo de la transición entre la ciudad y el campo. Por un lado, Carmen de Areco y San Andrés de Giles -a más de 100km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- presentan un paisaje predominantemente rural con el 80% en promedio de su superficie destinada a actividades agropecuarias y una baja densidad de población, de 13,6 y 20,3 hab/km2, respectivamente. Por otro lado, Luján y Gral. Rodríguez -a más de 50 km de la Capital Federal- presentan paisajes semiurbanizados con persistencia de actividades agrarias, principalmente intensivas. Gral. Rodríguez forma parte de la denominada tercera corona de la Aglomeración Gran Buenos Aires, siendo uno de los 8 partidos cuya superficie y población integran parcialmente el aglomerado, auque no forma parte del mismo (INDEC, 2003) . Con poblaciones mayores a los 85mil habitantes y densidades muy por encima de la media provincial (50,8 hab/km2 para la PBA) presentan, sin embargo, un importante porcentaje de superficie ocupada por EAP que para Gral. Rodríguez supera el tercio y para Luján casi alcanza los dos tercios.

De acuerdo a las zonificaciones agroproductivas del área pampeana, corresponden a tres unidades diferenciadas. San Andrés de Giles integra la zona agrícola-ganadera del norte bonaerense y sur santafesino, Carmen de Areco y Luján a la zona ganadero-agrícola del centro-norte bonaerense y Gral. Rodríguez a la zona ganadera del noreste bonaerense. A su vez, excepto Carmen de Areco, los demás partidos forman parte de la Cuenca de Abasto de Lácteos a la Ciudad de Buenos Aires. De este modo, el perfil

agrario de estos partidos es diverso, aunque sin duda la agricultura extensiva se ha expandido notablemente en los partidos de consolidada tradición rural.

Los partidos de la Zona 2 presentan mayor homogeneidad a partir de un perfil eminentemente agrario, aunque también pertenecen a zonificaciones diferentes. Los partidos de Bragado y Gral. Viamonte (al igual que Carmen de Areco de la Zona 1) integran la zona agrícola-ganadera del norte bonaerense y sur santafesino. Se trata de la llamada "zona núcleo" de la agricultura y constituye un complejo productivo de soja, carne, trigo y maíz, en el que la agricultura (soja) representa aproximadamente el 75% del Valor Bruto de Producción (VBP) y la ganadería un 25%. Las explotaciones ganaderas se dedican en primer lugar a la cría e invernada combinadas, en segundo lugar a la cría pura y, en menor medida, a la producción de leche. El partido de 9 de Julio, en cambio, pertenece a la zona mixta compleja del noroeste bonaerense y sudeste cordobés. En este complejo productivo de carne, soja, leche, trigo, maíz y girasol, la ganadería genera la mayor proporción del VBP que la agricultura, no obstante, el proceso de agriculturización ha invertido estos datos, aunque la ganadería continúa siendo importante en la zona.

Nueve de Julio es el partido de mayor tamaño con 423mil ha de superficie, mientras que Bragado y General Viamonte le siguen con más de 200mil ha cada uno. Aunque con diferente cantidad de EAP, tanto en 9 de Julio como en Bragado, la superficie ocupada por las mismas representaba en 2002 casi el 90% de sus territorios. En Gral. Viamonte, Carmen de Areco y San Andrés de Giles también se observa un perfil eminentemente agrario con más de tres cuartas partes ocupadas por EAP.

Tabla 1. Partidos de área de estudio, principales datos seleccionados.

Zona	Partido	Población	Superficie (km2)	Densidad	Cantidad de EAP	Superficie ocupada por EAP (%)
1	Carmen de Areco	14.692	1.080	13,6	211	82
	Gral. Rodríguez	87.185	360	242,2	66	58
	Luján	106.273	800	132,8	90	34
	S. A. de Giles	23.027	1.135	20,3	250	79
2	Bragado	41.336	2.230	18,1	619	89
	Gral. Viamonte	18.074	2.150	8,4	460	76
	9 de Julio	47.733	4.230	11,3	1.069	88

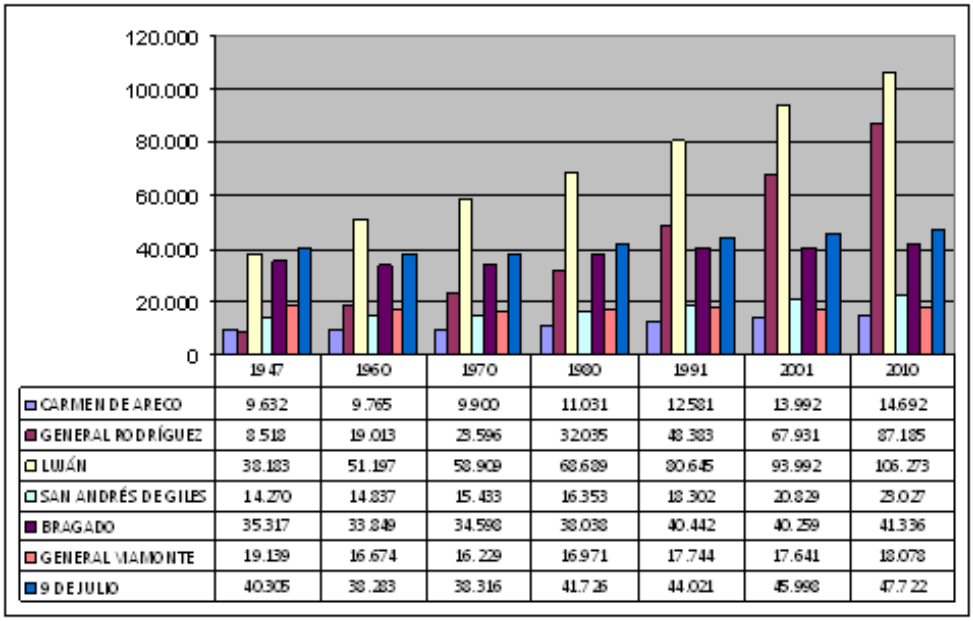
Elaboración propia en base a datos CNP 2010 y CNA 2002.

La evolución demográfica de los partidos en estudios muestra una clara diferencia entre los de la zona 2, con un comportamiento estable desde 1960 y un muy leve incremento en el último período intercensal, y la zona 1, especialmente de Luján y Gral. Rodríguez, con un incremento creciente y sostenido desde la segunda mitad del siglo XX a la actualidad. Carmen de Areco y San Andrés de Giles se comportan como los partidos de la zona 2 y junto con Gral. Viamonte apenas representan la mitad de la población de Luján para el año 2010.

El estancamiento demográfico de la Zona 2 se traduce en un claro envejecimiento de la población que se refleja en el Índice de Dependencia Potencial (IDP) que en los tres partidos supera en más de 5 puntos la media provincial y en 9 de Julio lo hace por 10. La zona 1 en cambio, presenta un IDP más bajo, con los valores más altos para Gral. Rodríguez y San Andrés de Giles y se destacándose el caso de Luján como el partido menos envejecido.

Respecto a la localización de la población, en ambas zonas prevalece la población urbana, con un peso importante de las ciudades cabeceras de cada partido. Sin embargo, la población urbana tiene un peso diferenciado, representando para la Zona 1 un 91,6% mientras que para la Zona 2, un 78,7%. En este sentido, la población rural de la zona 2, representa un 21,2% del total, correspondiendo un 15% a rural aglomerada y un 6,2% a rural dispersa. En comparación a los datos del censo anterior, la población rural se ha mantenido estable en la zona, pero con un proceso de relocalización, desde los establecimientos agropecuarios a los pueblos rurales.

Gráfico 1. Evolución demográfica partidos seleccionados.



	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
CARMEN DE ARECO	9.632	9.765	9.900	11.031	12.581	13.992	14.692
GENERAL RODRÍGUEZ	8.518	19.013	28.596	32.035	48.383	67.931	87.185
LUJÁN	38.183	51.197	58.909	68.689	80.645	93.992	106.273
SAN ANDRÉS DE GILES	14.270	14.837	15.433	16.353	18.302	20.829	23.027
BRAGADO	35.317	33.849	34.598	38.038	40.442	40.259	41.336
GENERAL VIAMONTE	19.139	16.674	16.229	16.971	17.744	17.641	18.078
9 DE JULIO	40.305	38.283	38.316	41.726	44.021	45.998	47.722

Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población de 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Tabla 2. Población urbana y rural en partidos seleccionados.

Zona	Partido	Población urbana-rural			
		Rural Dispersa	Rural	Urbana	Total Partido
1	Carmen de Areco	-	1917	12775	**14692**
	San Andrés de Giles	4199	2585	16243	**23027**
	Luján	3461	5449	97363	**106273**
	General Rodríguez	1870	-	85315	**87185**
2	Bragado	868	1898	11525	**14291**
	Gral. Viamonte	447	812	5027	**6286**
	9 de Julio	1006	2807	12495	**16308**
Total		9530	9951	211696	**231177**

Elaboración propia en base a datos CNP 2010

Esta situación demográfica se vincula estrecha -aunque no únicamente- con la crisis del sistema ferroviario y el proceso de privatización con el consecuente cierre de ramales, ya que todas las localidades de Bragado y de General Viamonte y la mayoría de las de 9 de Julio eran a su vez estaciones ferroviarias hoy desactivadas. A ello se suma el riesgo y la vulnerabilidad frente a las situaciones de inundación y de sequías recurrentes, así como al problema de la desertificación. En la Zona 1, la población rural apenas suma el 8,4% con similar distribución entre aglomerada y dispersa. Los cambios observados para el período intercensal denotan un proceso de urbanización al interior de los partidos sumado a un proceso de crecimiento por migración proveniente del Gran Buenos Aires.

Si se comparan los datos relevados en los censos agropecuarios de 1988 y 2002, se observa una sensible reducción del número de EAP en todos los partidos, aunque nuevamente encontramos comportamientos diferentes entre las dos zonas de estudio.

Tabla 3. Evolución de las EAP y la superficie ocupada en partidos seleccionados.

Zona	Partido		1988	2002	%
	Total PBA	EAP	75.479	51.116	-32
		ha	27.282.510,10	25.788.669,50	-5
1	Carmen de Areco	EAP	245	211	-14
		ha	75.762,80	88.477,70	17
	General Rodríguez	EAP	217	66	-70
		ha	30.709,50	20.774,70	-32
	Luján	EAP	441	90	-80
		ha	62.844,10	26.860,60	-57
	San Andrés de Giles	EAP	423	250	-41
		ha	72.016,70	89.308,50	24
2	Bragado	EAP	989	619	-37
		ha	201.313,70	198.917,30	-1
	General Viamonte	EAP	956	460	-52
		ha	208.676,10	163.532,30	-22
	9 de Julio	EAP	1.459	1.069	-27
		ha	408.614,10	373.746	-9

Elaboración propia en base a datos CNA 1988 y 2002.

En la zona 1 se destacan Luján y Gral. Rodríguez por presentar los descensos más pronunciados, aunque esperables ante los procesos de expansión urbana mencionados. Por otro lado, Carmen de Areco y San Andrés de Giles registran descrecimientos por debajo de la media provincial en el total de EAP, pero con un notable incremento de la superficie ocupada por los establecimientos agropecuarios. Este comportamiento podría explicarse, además de por un proceso de concentración de las EAP, por un incremento de la superficie apta para actividades agropecuarias vinculado al paquete tecnológico requerido por los principales cultivos. En la Zona 2, observamos comportamientos diferentes para Gral. Viamonte por un lado, y Bragado y 9 de Julio, por el otro. En estos últimos, se registra una disminución similar a la media provincial (32% promedio zona) con reducciones muy leves en la superficie ocupada. De este modo, se infieren modificaciones al interior de la estructura agraria antes que una transformación de la matriz productiva en el área de estudio. Sin embargo, Gral. Viamonte presenta una reducción mucho más acelerada que alcanza el 52% en el total de EAP y un 22% en la superficie ocupada.

A pesar de las diferencias en cuanto a cantidad, todos los partidos presentan una distribución similar de acuerdo a las escala de las EAP. El estrato de 0,5 a 200ha

presenta mayor concentración con más de la mitad de las explotaciones, de los cuales el 40% corresponde al segmento 50,0-200ha, el 30% al segmento de 200,1 a 1000ha y el 20% al estrato de hasta 50ha. Asimismo, en todos los casos, menos Carmen de Areco, la proporción de EAP menores a 1000ha supera el 90%. Carmen de Areco y 9 de Julio se destacan por presentar 11 y 8 establecimientos, respectivamente, correspondientes al segmento de mayor superficie que ocupan el 56% y 49%, del suelo agrario. Puede inferirse de los datos que predominan en ambas zonas productores de tipo familiar, con superficies menores a las 200ha en un 60% de las EAP; en el caso de Gral. Rodríguez este porcentaje asciende a 71 .

Tabla 4. EAP con límites definidos y superficie ocupada por escalas de extensión.

Partido		**EAP**	**0,5-200**	**%**	**200,1-1000**	**%**	**Más de 1000**	**%**
Total PBA	**EAP**	**51.107**	**26.895**	53	**17.882**	35	6.330	12
	Ha		**2.092.073**	8	**8.285.507**	32	15.411.090	60
Bragado	EAP	619	384	62	189	31	46	7
	Ha	198.917	30.736	15	82.572	42	85.610	43
General Viamonte	EAP	460	267	58	150	33	43	9
	Ha	163.532	22.540	14	63.025	39	77.967	48
9 de Julio	EAP	1.069	670	63	309	29	90	8
	Ha	373.746	55.564	15	136.322	36	181.859	49
Carmen de Areco	EAP	211	123	58	64	30	24	11
	Ha	88.478	8.379	9	30.617	35	49.482	56
General Rodríguez	EAP	66	47	71	16	24	3	5
	Ha	20.775	3.457	17	7.651	37	9.667	47
Luján	EAP	90	51	57	34	38	5	6
	Ha	26.861	4.853	18	14.942	56	7.066	26
San Andrés de Giles	EAP	250	136	54	92	37	22	9
	Ha	89.309	9.004	10	40.834	46	39.471	44

Elaboración propia en base a datos CNA 2002.

Es esperable que las transformaciones en la estructura agraria que se registran en los últimos años en la región pampeana y en la provincia de Buenos Aires, como consecuencia de los mencionados procesos de agriculturización/oleaginización, hayan impactado en estos partidos con una reducción del número total de EAP en paralelo a un incremento de la superficie promedio de los establecimientos.

En este sentido, la evolución intercensal de los datos referidos al régimen de tenencia muestra una tendencia decreciente en cuanto a la propiedad, frente a un importante incremento del arrendamiento y del contrato accidental, con 30% y 32% de promedio

zona, respectivamente. Se destacan los casos del arrendamiento en Carmen de Areco y Bragado que se incrementa casi un 60% y, en este último, de los contratos accidentales con el 82% de aumento en el período intercensal analizado.

Tabla 5. Evolución de la superficie de las EAP según régimen de tenencia.

Partido		Propiedad			Arrendamiento			Contrato accidental		
		1988	2002	%	1988	2002	%	1988	2002	%
ZONA 2	Bragado	123.678,20	125.733,80	2	22.813,50	36.194,00	59	18.014	21.828,50	21
	Gral. Viamonte	134.825,40	108.709,30	-19	22.195,60	25.049,00	13	15.126,70	17.066,00	13
	9 de Julio	276.436,10	267.589,50	-3	48.410,70	57.808,40	19	18.286	33.237,50	82
ZONA 1	Carmen de Areco	50.652,80	60.761,20	20	6.201,00	9.701,00	56	11333	13.416,50	18
	Gral. Rodríguez	21761,8	11.453,00	-47	3.339,50	6.278,70	88	1519	1.595,00	5
	Luján	43.459,60	19.184,60	-56	4.731,50	7.001,00	48	6354,1	357	-94
	San Andrés de Giles	33.917,90	41.962,00	24	10.807,50	8.108,00	-25	6599,5	33.054,50	401

Elaboración propia en base a datos CNA 1988 y 2002.

Es importante señalar que la toma de tierras, ya sea por arrendamiento o contrato, es característica del modelo sojero, dado que acompaña estrategias de minimización de riesgos climático-hídricos a la vez que contempla el deterioro del suelo a partir de la intensificación de los cultivos y el paquete tecnológico asociado.

Tabla 6. Evolución de la superficie de las EAP según usos.

Partidos	**1988**					**2002**				
	Total superficie EAP	**Superficie implantada**		**Superficie otros usos**		**Total superficie EAP**	**Superficie implantada**		**Superficie otros usos**	
		Total	**%**	**Total**	**%**		**Total**	**%**	**Total**	**%**
Bragado	201.313,70	123.939,50	62	77.374,20	38	198.917,30	112.720,00	57	86.197,30	43
Gral. Viamonte	208.676,10	103.535,70	50	105.140,40	50	163.532,30	63.890,60	39	99.641,70	61
9 de Julio	408.614,10	160.752,50	39	247.861,60	61	373.746,00	119.588,60	32	254.157,40	68
Carmen de Areco	75.762,80	35.662,00	47	40.100,80	53	88.477,70	53.105,00	60	35.372,70	40
Gral. Rodríguez	30.709,50	8.457,40	28	22.252,10	72	20.774,70	8.478,00	41	12.296,70	59
Luján	62.844,10	29.788,80	47	33.055,30	53	26.860,60	17.524,80	65	9.335,80	35
San Andrés de Giles	72.016,70	45.616,70	63	26.400,00	37	89.308,50	52.676,30	59	36.632,20	41

Elaboración propia en base a datos CNA 1988 y 2002.

Respecto a la distribución del uso del suelo, la superficie implantada muestra una leve disminución en los partidos de la zona 2, en el marco de las reducciones de la superficie ocupada por las EAP ya señaladas. No obstante, se observa un incremento de los cultivos respecto a las forrajeras de aproximadamente 20 puntos porcentuales. En cuanto a la superficie destinada a otros usos, la proporción de pastizales se redujo casi a la mitad en Bragado mientras que en los otros dos partidos se mantuvo estable. En la zona 1, la superficie implantada se incrementó reduciéndose la superficie destinada a otros usos exceptuando el caso de San Andrés de Giles que se mantienen prácticamente en las donde se reduce levemente y paralelamente se incrementa la superficie. En términos globales, estos datos también dan cuenta de un proceso de agriculturización que redujo la superficie con forrajes y pastizales vinculada a la ganadería.

Al interior de los cultivos graníferos se evidencia para ambas zonas una reducción de los cereales simultáneo al incremento de los oleaginosos. Luján representa un caso particular al registrar una disminución global que abarca tanto los cereales como las oleaginosas. En San Andrés de Giles, si bien se incrementaron los cultivos de oleaginosos en un 91%, se destaca el aumento de los de segunda ocupación que alcanza el 474%, dejando en evidencia la importancia para la zona de las tecnologías de labranza cero que permiten la doble cosecha anual. En este partido, si bien los cereales no se redujeron, la superficie cultivada de oleaginosas es de casi 40mil hectáreas. Los oleaginosos de segunda también crecieron notablemente para 9 de Julio con un 176%. En Carmen de Areco, en cambio, se observa un incremento de los cereales para grano de primera de un 24% -con más de 14mil hectáreas destinadas a este cultivo- aunque también aumentaron los oleaginosos de primera que con un 156% y un total de casi 30mil hectáreas. Resulta llamativo el caso de Gral. Rodríguez que en un contexto de reducción del 70% de sus EAP entre 1988 y 2002 muestra un incremento del 96% en las oleaginosas.

Tabla 7. Evolución de las EAP ganaderas y existencias.

Partido	TOTAL			
	E A P / Cabezas	1988	2002	% 88/02
Bragado	EAP	1869	753	-60
	Cabezas	173023	100.601	-42
General Viamonte	EAP	680	656	-4
	Cabezas	137466	98.796	-28
9 de Julio.	EAP	2856	1.683	-41
	Cabezas	343954	260.990	-24
Carmen de Areco	EAP	393	426	8
	Cabezas	67.399	65.615	-3
General Rodríguez	EAP	381	69	-82
	Cabezas	31.296	21.283	-32
Luján	EAP	610	95	-84
	Cabezas	51.571	19.727	-62
S. A.de Giles	EAP	632	390	-38
	Cabezas	51.535	57.143	11

Elaboración propia en base a datos CNA 1988 y 2002.

La ganadería muestra una evolución intercensal claramente regresiva, consistente con los procesos antes descriptos. Los descensos más llamativos en cuanta a EAP ganaderas se dan en partidos de la Zona 1: Gral. Rodríguez con -82% y Luján con -84%. El caso de Luján también muestra liquidación del ganado, en tanto en otros partidos el número de cabezas se reduce en menor proporción indicando concentración de ganado. El partido de Bragado muestra un comportamiento similar a Luján.

Solo en Carmen de Areco la ganadería parece mantenerse estable con un leve incremento del 8% en la cantidad de EAP y un leve descenso de las cabezas (-3%). En San Andrés de Giles, en cambio se registra un descenso del 38% en las EAP ganaderas pero un incremento del 11% en cuanto a las existencias. Los partidos de 9 de Julio y Gral. Viamonte presentan disminuciones superiores al 40% en la cantidad de EAP con existencias ganaderas y del 28 y 24%, respectivamente, en la cantidad de cabezas totales.

Analizando la distribución actual de las existencias ganaderas, la proporción de ganado bovino se ha incrementado a un 50% de las EAP y un 85% de las cabezas, en los 3 partidos de la zona 2. En la zona 1, los incrementos resultan aún mayores. Los

porcinos, en cambio, han perdido participación con el 9% (frente al 20% de 1988) de las EAP, aunque en Bragado continúan concentrando el 21% de las cabezas. Se destaca en 2002 el ganado equino con presencia en el 35/40% de las EAP pero sin superar 2% del rodeo total.

Tabla 8. Evolución de EAP con ordeñe.

Partido	EAP con ordeñe		
	1988	2002	% 88/02
Bragado	62	16	-74
General Viamonte	54	17	-69
9 de Julio	145	63	-57
Carmen de Areco	41	24	-41
Gral. Rodríguez	56	13	-77
Luján	126	23	-82
San Andrés de Giles	60	24	-60

Elaboración propia en base a datos CNA 1988 y 2002.

Tabla 09. EAP que contratan servicios de maquinarias.

Partido	Total		Que contratan servicios		%contratan /total
Bragado	EAP	619	EAP	380	61
	Superficie	198.917,30	Superficie	176.779,00	89
General Viamonte	EAP	460	EAP	227	49
	Superficie	163.532,30	Superficie	63.366,00	39
9 de Julio	EAP	1.069	EAP	437	41
	Superficie	373.746,00	Superficie	158.604,00	42
Carmen de Areco	EAP	211	EAP	100	47
	Superficie	88.477,70	Superficie	88.058,00	100
General Rodríguez	EAP	66	EAP	12	18
	Superficie	20.774,70	Superficie	1.098,00	5
Luján	EAP	90	EAP	14	16
	Superficie	26.860,60	Superficie	1.720,00	6

San Andrés de Giles	EAP	250	EAP	47	19
	Superficie	89.308,50	Superficie	28.855,00	32

Elaboración propia en base a datos CNA 2002.

Otra actividad en retroceso en el área de estudio es la tambera. En el período intercensal 1988-2002 se registran reducciones del 66% en promedio en la cantidad de EAP con ordeñe. Esta actividad, aunque no superaba el 5% de participación en el total de EAP ganaderas, resultaba significativa particularmente en el partido de 9 de Julio que poseía, en 1988, 145 tambos instalados. No obstante la reducción señalada, dicho partido ha mantenido estable la participación de la actividad tambera en el total global de la ganadería. A pesar de la intensa reducción de la actividad tambera en la zona, según zonificaciones agroproductivas cercanas a la fecha del censo 2002, los partidos presentan aún un perfil lechero significativo con pertenencia a dos cuencas lecheras distintas de la Provincia de Buenos Aires. Por un lado 9 de Julio y Gral. Viamonte forman parte de la Cuenca Lechera del Oeste, y por otro, Bragado conforma la Cuenca de Abasto Norte, junto con Luján, Gral. Rodríguez y San Andrés de Giles.
Respecto a las labores realizadas, tomando el total de las EAP de los partidos, el 51% contrata servicios de maquinaria para el desarrollo de los cultivos. Tomando en cuenta la superficie, para el 60% de las ha cultivadas se contrata algún servicio .

A MODO DE CIERRE...

Tras esta primera caracterización realizada con datos secundarios, podemos afirmar que las dinámicas de agriculturización y expansión urbana impactan notablemente en el área de estudio y han provocado, en las últimas décadas, importantes transformaciones en la estructura demográfica y agraria de estos partidos. La multifuncionalidad de estos territorios rurales de frontera a la que aludimos al inicio del trabajo, se consolida a la vez que genera numerosos conflictos de intereses. A modo de cierre, presentamos una primera aproximación a los conflictos y fricciones identificados para las zonas en estudio.
En primer lugar, hemos mencionado las tensiones que se establecen a partir de la coexistencia de una ruralidad agraria y una residencial, especialmente las vinculadas con el impacto en el valor de la tierra y en el mercado de trabajo (Craviotti, 2007). Estas fricciones son más evidentes en los partidos de Luján y Gral. Rodríguez por recibir influencia directa de la Aglomeración Gran Buenos Aires, esencialmente por poseer condiciones de accesibilidad que favorecen la integración. La expansión de actividades secundarias y terciarias en estos partidos ha generado empleo y ampliado el perfil productivo de la zona. A la vez, la demanda de espacio residencial, ha provocado el desarrollo de actividades “generadas” (García Ramón y otros, 1995), es decir, ha dinamizado el sector de la construcción y ampliado la oferta de numerosos servicios. No obstante, la demanda de tierra para uso residencial genera procesos de venta y fraccionamiento del suelo, alienta inversiones inmobiliarias de tipo especulativo y eleva

considerablemente el valor de la tierra, desalentando las actividades agrarias así como provocando la intensificación de las mismas.

Las actividades agroproductivas conllevan aplicaciones de agroquímicos, cuya deriva y otras consecuencias de un manejo indebido, impactan en otras actividades productivas así como en actividades vinculadas con el uso residencial. Este problema se complejiza en áreas donde se localizan escuelas o urbanizaciones estables sin que existan zonas de amortiguación ni legislación que delimite los usos. A la vez, en partidos como Luján donde se han sancionado ordenanzas que restringen el uso de fitosanitarios, los productores imposibilitados de reconvertir o trasladarse, sufren la pérdida de productividad o deben abandonar la actividad.

Otro conflicto se vincula a las actividades agrarias intensivas que provocan emanación de olores y concentración de insectos que afectan el uso residencial localizado en predios vecinos. Esto ocurre principalmente con la avicultura, actividad muy extendida en la zona 1, en función de su prohibición en partidos vecinos. De este modo, mientras que se realizan loteos con fines residenciales, se permite la instalación de galpones para la cría de pollo (o viceversa) sin ningún control de las actividades que se habilitan desde los Municipios.

Otros conflictos identificados en la zona 1 se relacionan con el manejo de residuos y la localización de basurales, que afectan tanto a las actividades residenciales como a las agrarias, al provocar contaminación ambiental por emanación de gases y por infiltración a las napas freáticas.

En la zona 2, los conflictos identificados hasta el momento se vinculan al modelo productivo agrario que se ha expandido desde la zona núcleo, en una zona cuyos suelos son poco aptos para la agricultura. Por un lado, el reemplazo de la actividad ganadera o mixta por otra netamente agrícola y capital-intensiva ha provocado el abandono de predios por dos motivos principales: en un caso por parte de productores de tradición ganadera de tambo o cría, que no han podido reconvertir su actividad ni encontrar empleo en la actividad agraria, y en el otro, por productores que han cedido sus predios al manejo de terceros, convirtiéndose así en rentistas. En ambos casos, los productores y sus familias se han trasladado a las aglomeraciones cercanas generando un proceso de despoblamiento de los establecimientos agropecuarios y de concentración en pueblos y ciudades cabeceras. Además de un proceso migratorio, se trata de un proceso de desagrarización, en tanto los productores se ocupan en otros sectores y sus hijos emigran.

A la vez, la expansión de los cultivos y la doble cosecha en suelos poco aptos, ha desencadenado procesos erosivos que pueden desembocar en desertificación, implicando la pérdida de extensas superficies de suelo productivo.

En estos partidos de la zona 2, al igual que en los de la zona 1, el avance o retroceso de las actividades y los usos del suelo se realiza sin ningún control por parte del Estado. En efecto, la falta de gestión del territorio es un factor común entre todos los partidos estudiados. La implementación de legislaciones que permitan ordenar el territorio se realiza en forma segmentada y posteriormente a que las actividades se

hayan instalado, de modo que resultan meros paliativos, a la vez que poco efecto surten cuando los procesos ya están consolidados o, por el contrario, resultan tan dinámicos que se dificulta identificarlos.
Esperamos profundizar en estos conflictos y en la gestión del territorio vinculada a lo largo de esta investigación.

Bibliografía

- Barros, C., González Maraschio, F. y F. Villarreal (2005) "Actividades rurales y neorrurales en un área de contacto rural-urbana", en IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Barsky, A. (1997) "La puesta en valor y producción del territorio como generadora de nuevas geografías. Propuesta metodológica de zonificación agroproductiva de la pampa Argentina a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988", en Barsky, O. y Pucciarelli, A. (Editores) El Agro Pampeano. El fin de un período, FLACSO/ Oficina de publicaciones del CBC, UBA.
- Barsky, A (2005). "El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires", en Scripta Nova (Actas del VII Coloquio Internacional de Geocrítica).
- Borsdorf, A. (2003) "Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", en Revista EURE (Santiago) v.29 n.86.
- Craviotti, C. (2002) "Actividades turísticas y nueva ruralidad: análisis de experiencias en la Cuenca de Abasto a Buenos Aires", en Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario Nº6, 89-106.
- Craviotti, C. (2007b) "Tensiones entre una ruralidad productiva y otra residencial: el caso del partido de Exaltación de la Cruz, Buenos Aires, Argentina." En Revista Economía, Sociedad y Territorio Vol VI, Nº 023, Toluca, México, pp. 745-772.
- Entrena Durán, F (2005) "Procesos de Periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", en Revista de Sociología, N° 75, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- García Ramón, M. D., A. Tulla i Pujol y N. Valdovino Perdices (1995). Geografía rural. Síntesis, Madrid.
- González Maraschio, M. F. (2007a) "Usos productivos y no productivos del ámbito rural. El caso de los partidos de Cañuelas y Lobos (PBA) en la última década". En actas del Primer Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, Facultad de Humanidades, Universidad de Río Cuarto – 4 a 7 de junio de 2007, Río Cuarto, Córdoba.
- González Maraschio, F. (2008) "La frontera entre lo rural y lo urbano. Nuevos emprendimientos residenciales y construcción de lugares en un área de contacto rural-urbano. Prácticas y representaciones en el caso del partido de Cañuelas 1995-2005", en Tsakoumagkos, P. (Comp.) Estudios agrarios y rurales en el noreste bonaerense. Los casos de Pergamino, Luján y Cañuelas, UNLu, Buenos Aires.

• Gras, C. (1999) “Agroindustrias y formas de persistencia de los productores familiares”, en II Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
• Matteucci, S; Morello, J (2006) “Efectos ecológicos de los emprendimientos urbanísticos privados en la provincia de Buenos Aires, Argentina”, en Matteucci, Silvia et al, Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana. Buenos Aires, Orientación.
• Marsden, T. (1992) “Exploring a rural sociology for the fordist transition”, en Sociología Ruralis, Vol. 32, Nº 2-3, ESRS, Netherlands.
• Murmis, M. (1998) “El agro argentino: Algunos problemas para su análisis”, en Giarracca N. y Cloquell S. (comp). Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales. Ed. La Colmena-CLACSO. Buenos Aires. pp: 205-248.
• Reboratti, C. (2006) “La Argentina rural entre la modernización y la exclusión.” En Geraiges de Lemos, A.; Arroyo, M. y M. L. Silveira (Comps.) América Latina: cidade, campo e turismo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), San Pablo.
• República Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional Agropecuario 1969, 1988 y 2002
• República Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.
• Svampa, M. (2004) La brecha urbana. Countries y Barrios Privados, Capital Intelectual, Buenos Aires.
• Tsakoumagkos, P. (Comp.) (2008) Estudios agrarios y rurales en el noreste bonaerense. Los casos de Pergamino, Luján y Cañuelas. Ed. Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires.
• Urry, J. (1995) Consumig places. Routledge, Londres.

“Velhices” nas fronteiras entre os espaços do rural e do urbano

Kist Brochier, Rosane Bernardete
Delboni Cabrera Corvelo, Miriam
Areosa Coutinho, Silvia Virginia
Loebler Bolsson, Lilianna

PALABRAS CLAVE
· Envelhecimento populacional
· População rural
· Desenvolvimento Rural

Resumen / O processo de envelhecimento populacional ocorreu mais profundamente nos países desenvolvidos, mas se intensificou nos últimos anos nos países da América Latina. O acelerado crescimento demográfico da população brasileira acima de 60 anos introduz grandes desafios às políticas públicas, tanto nos grandes centros urbanos como nas áreas rurais. Este artigo busca apresentar dados secundários sobre o número de idosos que vivem na área rural da Região do COREDE Vale do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Trata-se de um estudo descritivo com base no banco de dados secundários do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] de 2010, da qual se analisa o número de idosos classificados em relação às faixas etárias, gêneros, população rural, buscando-se caracterizar a população idosa dos municípios. Verificou-se a predominância de população idosa feminina, destacando-se no meio urbano, composta por 21.081 idosas, o que representa 35,06% da população idosa total dos 23 municípios analisados, enquanto que, a população idosa urbana masculina é de 14.591 idosos, o que representa 24,27% da população idosa total. No meio rural, observa-se que a população idosa rural feminina é de 12.760 idosos, o que corresponde a 21,22% da população idosa total; já a população idosa rural masculina é de 11.688 idosos, o que representa um percentual de 19,44% da população idosa total. Ressalta-se o compromisso das Universidades na identificação da realidade da população idosa nas regiões, bem como, na proposição de ações que contemplem a população idosa a partir de sua realidade especifica.

KIST BROCHIER, ROSANE BERNARDETE
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
Brasil
E - mail: rosanekist2009@hotmail.com

Introdução

O envelhecimento populacional é um fenômeno mundial, no entanto nos países emergentes, apresenta-se de maneira distinta. Enquanto nos países desenvolvidos essa transição se deu de forma lenta, gradual e acompanhada de progresso socioeconômico, no Brasil ocorreu de forma vertiginosa e acompanhada de agravantes econômicos, políticos e sociais (Lima-Costa, Matos & Camarano, 2006).

A longevidade tem sido uma das maiores conquistas das últimas décadas dos séculos XX e XXI. Com o aumento da esperança de vida surgiram consequências inesperadas para o país, trazendo à tona, novas questões e demandas por parte da população idosa, relacionadas com aspectos como a saúde, a moradia, questões previdenciárias, o trabalho, a dependência funcional, declínios cognitivos e cuidados de longa duração. O crescimento demográfico da população brasileira acima de 60 anos introduz grandes desafios às políticas públicas, tanto nos grandes centros urbanos como nas áreas rurais. No Brasil convive-se com altos graus de pobreza e desigualdades, baixa escolaridade e arranjos familiares fragilizados, elementos que geram necessidades de intervenções mais rápidas e equânimes, além de respostas às novas demandas assistenciais que transcendem os núcleos familiares e os possíveis cuidadores, familiares ou não. Para Abramovay (2000) não há clareza em se compreender as diferenciações sobre o que é de fato urbano e rural, conforme justifica:

[...] ao arbítrio dos poderes públicos municipais, em que as consequências fiscais da definição acabam sendo mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais; desde que haja extensão de serviços públicos a certo aglomerado populacional, ele tenderá a ser definido como urbano: é assim que, no Brasil, as sedes de distrito com algumas centenas ou dezenas de casas são definidas como "urbanas"; e o rural tenderá a ser definido, em princípio, pela carência, o que não pode ser considerado um critério adequado sob qualquer ponto de vista (Abramovay, 2000, p. 4).

O "campo" brasileiro, cuja concentração de terras remonta a sua colonização pelos europeus, foi afetado pela lógica capitalista, a partir da segunda metade do século XX. Na década de 1960, o Brasil inaugura uma era de modernização da agricultura que tem repercussões profundas no campesinato. Segundo Santos (1996) é a partir deste momento que as relações capitalistas de produção vão se territorializando no campo, resultando em maior concentração fundiária e de renda, e, assim, abrindo precedentes para a resistência campesina e o surgimento de movimentos de luta pela terra.

Também ocorre neste período o chamado processo de modernização no campo, baseado na tecnologia, nos incentivos estatais e na produção industrial, que atinge características conservadoras e contraditórias à medida que não cria mais empregos no campo, ao invés disto, expropria o pequeno produtor e acentua o processo migratório entre campo e cidade (Santos, 1996). A dinâmica demográfica rural do Brasil, de forma semelhante ao que acontece em muitos países, é marcada por um histórico de grande

perda de população para as cidades, principalmente durante a urbanização do país e a modernização agrícola, período em que o país teve um processo de desruralização da população, que se concentrou em algumas regiões como no estado do Rio Grande do Sul (Camarano, 1999; Abramovay & Veiga, 1999).

Ao longo das últimas décadas houve uma diminuição da taxa de natalidade tanto no espaço rural quanto no urbano (IBGE, 2010). Como refere Schneider (1994) no Rio Grande do Sul o processo de envelhecimento da população rural é ainda mais intenso do que em outros estados do Brasil, pois o espaço rural passou a ter um maior percentual de idosos entre a sua população. Para Jardim (2002) a pirâmide etária da população do Rio Grande do Sul, que era de base larga no inicio do século XX, estreitou-se, ganhando um contorno de "pêra", devido à diminuição da população mais jovem e ao aumento dos adultos e idosos. Assim, o envelhecimento populacional que era comum às condições europeias, passa a fazer parte também de uma realidade mais próxima (Horta, Carvalho & Frias, 2000).

O processo existente nos territórios rurais e urbanos é agravado nas condições rurais pela seletividade do êxodo que atinge principalmente os jovens. Os autores Froehlich, Rauber, Carpes & Toebe (2011), em seu estudo sobre o êxodo rural na Região Central do Rio Grande do Sul, apontam importantes situações encontradas sobre as mudanças nas famílias no meio rural, tais como a saída dos mais jovens para trabalhar/estudar nos centros urbanos; os casos de divórcios, que agora são mais frequentes; o aumento significativo da mortalidade e a viuvez, além da baixa natalidade que também ocorre nos espaços rurais.

Atualmente no Brasil a pessoa é considerada idosa a partir dos 60 anos, segundo a definição da Organização Mundial da Saúde para países em desenvolvimento. Em 2001 a quantidade de pessoas com 60 anos ou mais era de 10,7 milhões de pessoas, aumentando para 23,5 milhões em 2010, o que revela que, em uma década, a população de idosos aumentou mais que o dobro. Ao mesmo tempo, o número de crianças de até quatro anos no país caiu de 16,3 milhões em 1991 para 13,3 milhões em 2010.

A transição demográfica que vem acontecendo de maneira significativa nos últimos tempos é um dos fenômenos estruturais mais importantes que tem impactado a economia e a sociedade brasileira a partir da segunda metade do século XX.

Com base nesta realidade, este trabalho, que integra os estudos do grupo de pesquisas "Realidade, Exclusão e Cidadania na Terceira Idade, vinculado ao Observatório do Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS, no Brasil, apresenta dados secundários sobre o número de idosos que vivem na área rural da Região do COREDE Vale do Rio Pardo, do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, com base em dados dos censos demográficos dos anos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) .

Metodologia

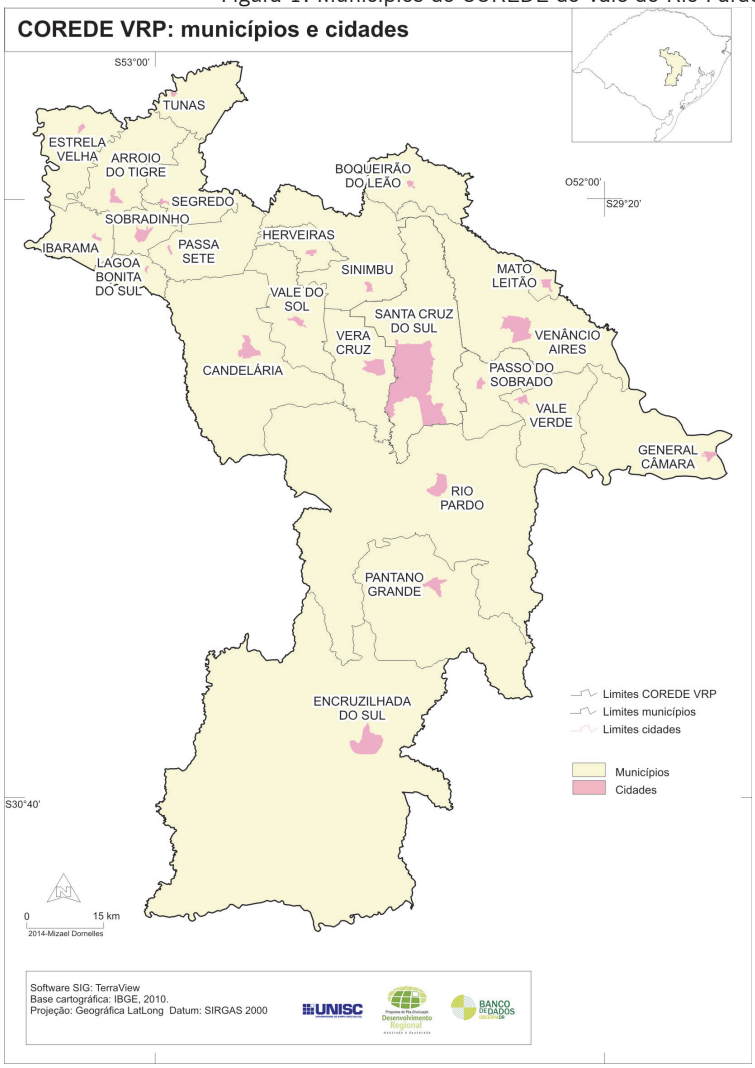
Estudo descritivo com base em banco de dados secundários do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010, analisando-se o número de idosos classificados em relação às faixas etárias, gêneros, população rural, buscando-se caracterizar a população idosa dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio Pardo. A metodologia de Dados Secundários consiste na utilização de informações já existentes em diversas fontes e foram coletadas, tabuladas e analisadas com o objetivo de produzir conhecimento a partir da conexão de dados antes dispersos nessas fontes (Gil, 2008). Estes dados, em especial demográficos, auxiliaram na realização da pesquisa, ao oferecerem um quadro de informações sobre o ambiente investigado.

A população Idosa Rural no Vale do Rio Pardo

Neste item apresentam-se informações sobre a população idosa dos municípios que compõem o Vale do Rio Pardo, a partir da caracterização do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), com base em dados secundários oriundos dos censos demográficos dos anos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Destacam-se aspectos como a situação de domicilio urbana e rural, a faixa etária e o gênero.

O COREDE do Vale do Rio Pardo está localizado na região Centro-Oriental do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil e é composto por 23 municípios: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz, conforme pode ser observado na figura 1. A população total do COREDE do Vale do Rio Pardo é composta por 418.141 habitantes, sendo que 60.120 possuem 60 anos ou mais, representando 14,37% da população total da região (IBGE, 2010). Este percentual é mais expressivo que o da população idosa total existente no estado do Rio Grande do Sul (RS) que corresponde a 13,65% (1.459.597 idosos) da população total de 10.693.929 habitantes, e supera, também, o de nível nacional, que totaliza 10,78% (20.590.597 idosos) da população total de 190.755.799 habitantes.

Figura 1: Municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo



Fonte: Mapa de Mizael Dornelles, 2014. Elaborado a partir da divisão vigente SEPLAG/RS

Se considerada a concentração da população idosa nacional no meio rural e urbano observa-se que o percentual maior está no urbano, que representa 84,14% (17.324.394 idosos), enquanto que o rural representa 15,86% (3.266.203 idosos) da população idosa nacional. O mesmo se observa em nível de Estado, pois, atualmente, o total de idosos residentes no meio urbano (1.188.895 idosos) do Estado do Rio Grande do Sul representa 81,45% da população idosa total (1.459.597 idosos), enquanto

que, o total de idosos que vive no meio rural representa apenas 18,55% (270.702) da população total de idosos gaúchos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010).

Considerando-se a população total de idosos dos municípios que compõem o COREDE do Vale do Rio Pardo observa-se que a concentração no meio urbano se mantém, alcançando os 59,33% da população idosa total, assim como ocorre em nível nacional e de Estado. Entretanto, quando se analisa individualmente os municípios que compõem o Vale do Rio Pardo, identifica-se que do total de 23 municípios, 15 deles (65,22%) apresentam maior concentração no meio rural, conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1: População Idosa Urbana e Rural do VRP

Unid. Territorial	Pop. Idosa Total	Pop. Idosa Urbana Masc.	% Pop. Idosa Urbana Masc.	Pop. Idosa Urbana Fem.	% Pop. Idosa Urbana Fem.	Pop. Idosa Rural Masc.	% Pop. Idosa Rural Masc.	Pop. Idosa Rural Fem.	% Pop. Idosa Rural Fem.
Arroio do Tigre	1.629	310	19,03	462	28,36	399	24,49	458	28,12
Boqueirão do Leão	896	113	12,61	129	14,4	317	35,38	337	37,61
Candelária	4.846	973	20,08	1.452	29,96	1.090	22,49	1.331	27,47
Encruzilhada do Sul	3.921	1.006	25,66	1.374	35,04	861	21,96	680	17,34
Estrela Velha	462	62	13,42	71	15,37	162	35,06	167	36,15
General Câmara	1.513	375	24,79	471	31,13	370	24,45	297	19,63
Herveiras	367	20	5,45	29	7,9	156	42,51	162	44,14
Ibarama	593	75	12,65	96	16,19	206	34,74	216	36,42
Lagoa Bonita do Sul	380	32	8,42	44	11,58	145	38,16	159	41,84
Mato Leitão	609	97	15,93	123	20,2	176	28,9	213	34,98
Pantano Grande	1.436	566	39,42	616	42,9	145	10,1	109	7,59
Passa Sete	637	38	5,97	46	7,22	285	44,74	268	42,07
Passo do Sobrado	939	102	10,86	141	15,02	324	34,5	372	39,62
Rio Pardo	5.997	1.652	27,55	2.388	39,82	966	16,11	991	16,52
Santa Cruz do Sul	15.559	5.194	33,38	8.024	51,57	1.055	6,78	1.286	8,27
Segredo	960	107	11,15	154	16,04	350	36,46	349	36,35
Sinimbu	1.730	120	6,94	189	10,92	654	37,8	767	44,34

Sobradinho	2.000	635	31,75	933	46,65	216	10,8	216	10,8
Tunas	542	82	15,13	89	16,42	183	33,76	188	34,69
Vale do Sol	1.683	95	5,64	116	6,89	666	39,57	806	47,89
Vale Verde	603	73	12,11	102	16,92	212	35,16	216	35,82
Venâncio Aires	9.407	2.148	22,83	3.043	32,35	1.971	20,95	2.245	23,87
Vera Cruz	3.411	716	20,99	989	28,99	779	22,84	927	27,18
COREDE VRP	60.120	14.591		21.081		11.688		12.760	
Rio Grande do Sul	1.459.597	491.658		697.237		355.812		134.890	

Fonte: IBGE (2010).

Em termos percentuais, entre os 23 municípios analisados identificam-se seis deles que apresentam o maior percentual de idosos (em relação à população idosa total) que vive no meio rural, são eles: Vale do Sol com um percentual de 87,46% (1.472 idosos); Passa Sete com 86,81% (553 idosos); Herveiras com 86,65% (318 idosos); Sinimbu com 82,14% (1.421 idosos); Lagoa Bonita do Sul com 80,00% (304 idosos) e Passo do Sobrado com 74,12% (696 idosos). Os municípios que possuem a população idosa urbana e rural mais próxima em termos percentuais são: Arroio do Tigre, com 52,61% (857 idosos) concentrada do meio rural e 47,39% (772 idosos) no meio urbano; e Vera Cruz, com 50,01% (1.706 idosos) no meio rural e 49,99% (1.705) no meio urbano.

Entre os municípios analisados destacam-se os seis que possuem o maior percentual de idosos (em relação à população idosa total) que vive na zona urbana, são eles: Santa Cruz do Sul com 84,95% (13.218 idosos); Pantano Grande com 82,31% (1.182 idosos); Sobradinho com 78,40% (1.568 idosos); Rio Pardo com 67,37% (4.040 idosos); Encruzilhada do Sul com 60,70% (2.380 idosos); General Câmara com 55,92% (846 idosos).

A análise sobre a população idosa urbana e rural por sexo evidencia que, nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo, a maior concentração está no sexo feminino, tanto no meio urbano como rural, conforme pode ser evidenciado na tabela 2. A população idosa urbana feminina é de 21.081 idosos, o que representa 35,06% da população idosa total dos 23 municípios analisados, enquanto que, a população idosa urbana masculina é de 14.591 idosos, o que representa 24,27% da população idosa total. No meio rural, observa-se que a população idosa rural feminina é de 12.760 idosos, o que corresponde a 21,22% da população idosa total; já a população idosa rural masculina é de 11.688 idosos, o que representa um percentual de 19,44% da população idosa total.

Tabela 2: População Idosa Urbana e Rural por sexo

Unid. Territorial	Pop. Idosa Total	Pop. Idosa Urbana Masc.	% Pop. Idosa Urbana Masc.	Pop. Idosa Urbana Fem.	% Pop. Idosa Urbana Fem.	Pop. Idosa Rural Masc.	% Pop. Idosa Rural Masc.	Pop. Idosa Rural Fem.	% Pop. Idosa Rural Fem.
Arroio do Tigre	1.629	310	19,03	462	28,36	399	24,49	458	28,12
Boqueirão do Leão	896	113	12,61	129	14,40	317	35,38	337	37,61
Candelária	4.846	973	20,08	1.452	29,96	1.090	22,49	1.331	27,47
Encruzilhada do Sul	3.921	1.006	25,66	1.374	35,04	861	21,96	680	17,34
Estrela Velha	462	62	13,42	71	15,37	162	35,06	167	36,15
General Câmara	1.513	375	24,79	471	31,13	370	24,45	297	19,63
Herveiras	367	20	5,45	29	7,90	156	42,51	162	44,14
Ibarama	593	75	12,65	96	16,19	206	34,74	216	36,42
Lagoa Bonita do Sul	380	32	8,42	44	11,58	145	38,16	159	41,84
Mato Leitão	609	97	15,93	123	20,20	176	28,90	213	34,98
Pantano Grande	1.436	566	39,42	616	42,90	145	10,10	109	7,59
Passa Sete	637	38	5,97	46	7,22	285	44,74	268	42,07
Passo do Sobrado	939	102	10,86	141	15,02	324	34,50	372	39,62
Rio Pardo	5.997	1.652	27,55	2.388	39,82	966	16,11	991	16,52
Santa Cruz do Sul	15.559	5.194	33,38	8.024	51,57	1.055	6,78	1.286	8,27
Segredo	960	107	11,15	154	16,04	350	36,46	349	36,35
Sinimbu	1.730	120	6,94	189	10,92	654	37,80	767	44,34
Sobradinho	2.000	635	31,75	933	46,65	216	10,80	216	10,80
Tunas	542	82	15,13	89	16,42	183	33,76	188	34,69
Vale do Sol	1.683	95	5,64	116	6,89	666	39,57	806	47,89
Vale Verde	603	73	12,11	102	16,92	212	35,16	216	35,82
Venâncio Aires	9.407	2.148	22,83	3.043	32,35	1.971	20,95	2.245	23,87
Vera Cruz	3.411	716	20,99	989	28,99	779	22,84	927	27,18
COREDE VRP	60.120	14.591		21.081		11.688		12.760	
Rio Grande do Sul	1.459.597	491.658		697.237		355.812		134.890	

Fonte: IBGE (2010).

Os municípios que apresentam o maior percentual de idosos do sexo masculino no meio urbano são: Pantano Grande, com 39,42% (566 idosos); Santa Cruz do Sul com 33,38% (5.194 idosos); Sobradinho com 31,75% (635 idosos); Rio Pardo com 27,55% (1.652 idosos) e Encruzilhada do Sul com 25,66% (1.006 idosos). A maior concentração de população idosa feminina no meio urbano ocorre nos municípios de Santa Cruz do Sul com um percentual de 51,57% (8.024 idosos) em relação à população idosa total; Sobradinho, com 46,65% (933 idosos); Pantano Grande com 42,90% (616 idosos); Rio Pardo com 39,82% (2.388 idosos) e Encruzilhada do Sul com 35,04% (1.374 idosos).

No que se refere aos idosos do sexo masculino, os municípios com o maior percentual de idosos (em relação à população total de idosos) no meio rural são: Passa Sete com 44,74% (285 idosos); Herveiras com 42,51% (156 idosos); Vale do Sol com 39,57% (666 idosos); Lagoa Bonita do Sul com 38,16% (145 idosos) e Sinimbu com 37,80% (654 idosos). Os municípios que apresentam o maior percentual de idosos do sexo feminino no meio rural são: Vale do Sol com 47,89% (806 idosos); Sinimbu com 44,34% (767 idosos); Herveiras com 44,14% (162 idosos); Passa Sete com 42,07% (268 idosos) e Lagoa Bonita do Sul com 41,84% (159 idosos).

As Políticas Públicas e os direitos da população Idosa Rural

No Brasil, até o final do século XIX a possibilidade de políticas públicas voltadas às necessidades sociais da maioria da população (saúde, educação, trabalho, lazer etc.) ficou condicionada aos quadros históricos de uma economia agroexportadora e escravagista. Assim, até o início do século XX, a "questão social" no Brasil foi tratada como uma "questão de polícia". A partir da década de 1930, com a crise do modelo agroexportador e a ênfase dada ao desenvolvimento do setor urbano industrial, o Estado brasileiro assumiu um papel mais importante na regulamentação econômica e social, desenvolvendo políticas públicas que atendiam necessidades colocadas pelos trabalhadores, porém, de forma seletiva e centralizada; do que decorreu, inclusive, a relativização da importância das peculiaridades regionais do país, utilizando-se diretrizes únicas em todo o território (Almeida Filho, 2003).

No que diz respeito a ações comprometidas com a população idosa no País, somente na década de 1960 surgiram as primeiras iniciativas , sendo o Serviço Social do Comércio (SESC) uma das instituições pioneiras no Brasil e, talvez na América Latina, com a criação do Programa Trabalho Social com Idosos. A partir do SESC foram criados os grupos de convivência de idosos que se intensificaram nos anos de 1970 e que, na década de 1980, se espalharam pelo País através de iniciativas do poder público associadas ao setor privado (Kist, 2011).

É importante registrar, também, que ainda na década de 1970 foram criados importantes benefícios específicos para a população idosa, como a "Renda Mensal Vitalícia" e o "PAI – Programa de Assistência ao Idoso" (em 1974); a Lei 6.334, de "regulação da situação de aposentados da Previdência Social" (criada em 1975); a "Política Social da Velhice" e o documento "Política Social para o Idoso – Diretrizes Básicas", estes dois últimos criados em 1977 (Bulla & Kist, 2009, p. 184-185).

Entretanto, somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi explicitada a necessidade de garantia de direitos de diversos segmentos sociais, da qual foi contemplado o idoso como um dos merecedores de uma atenção específica (Kist, 2011). Em seu art. 3º, IV, é ressaltado o objetivo da República Federativa do Brasil com a promoção do bem de todos, sem preconceito por conta da idade. Especialmente, a partir do art. 230 fica explicitado o dever da família, do Estado e da sociedade para com o amparo das pessoas idosas, assegurando-lhes a participação na comunidade, a defesa de sua dignidade e bem estar e a garantia do direito à vida (Brasil, 1988).

Foi assegurada, também, a universalização da previdência rural, o que possibilitou não somente uma importante contribuição na subsistência do idoso e de seus familiares, mas a possibilidade de estímulo à pequena produção agrícola (Brasil, 1988). Como ressalta Camarano (1999), a aposentadoria do idoso residente no meio rural motivou uma elevação do seu status quo, que passou da condição de "assistido" para "assistente" a partir de uma nova forma de "proteção social moderna", o que tem provocado uma inversão de papeis sociais na medida em que muitos idosos têm assumido a subsistência e o provimento das necessidades básicas do grupo familiar.

Com a Constituição Federal de 1988, o lazer também ganhou importância e passou

a ser considerado como “um direito social” (conforme consta no art. 6º daquela Constituição). Entretanto, não foram especificadas na época as diretrizes que deveriam orientar as ações de lazer, estando o mesmo vinculado unicamente ao esporte, conforme pode se observar nitidamente através do art. 217 que trata do Desporto, onde está ressaltado que o Poder Público deverá incentivar o lazer “como forma de promoção social” (Brasil, 1988).

A partir da década de 1990, com a Política Nacional do Idoso (PNI) se constitui o marco de proteção legal da população idosa no País, reafirmando o principio da responsabilização da família, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos de cidadania dessa população (Brasil, 1994). Em seu art. 1º está explicitado o objetivo de “[...] assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação na comunidade” e, no art. 2º, define-se a pessoa idosa como aquela que possua 60 e mais anos de idade.

Através de seus princípios, a Constituição Federal de 1988 prevê a criação de medidas que possibilitem a implementação da Política Nacional do Idoso através de ações governamentais na área de promoção da assistência social, da saúde, da educação, da previdência social, do trabalho, do esporte, do lazer, entre outros (Haddad, 2000). Está prevista, também, a criação de Conselhos nas três esferas de governo, de caráter permanente, paritário e deliberativo, visado garantir a formulação, a fiscalização e a avaliação de políticas públicas que atendam de fato as necessidades e os interesses da população idosa brasileira. Destaca-se o que está preconizado referente à necessidade de serem observados, para a aplicação da lei, aspectos como as diferenças econômicas, sociais e regionais, e, especialmente, as contradições existentes entre o meio rural e o meio urbano do Brasil (Brasil, 1994).

Como referem Bulla & Kist (2009), a Lei Orgânica da Assistência Social [LOAS] (Brasil, 1993) representou uma grande conquista em nível nacional por se constituir em uma Política de Seguridade Social não contributiva, reforçando o dever do Estado em garantir a igualdade e a integralidade no atendimento, e o direito universal do cidadão. Com ela, é estabelecido o Benefício de Prestação Continuada [BPC] que garante ao idoso e à pessoa com deficiência um salário mínimo mensal mediante comprovação de inexistência de condições individuais ou familiares de provimento de sua manutenção. Porém, somente com a criação do Estatuto do Idoso (Brasil, 2003) foram ampliados os direitos sociais dos brasileiros com idade igual ou superior a 60 anos, foram estabelecidas medidas de proteção e obrigações da sociedade, do Estado e das famílias para com o cumprimento dos direitos desse grupo social, que passa a ser reconhecido como merecedor de absoluta prioridade. No art. 2º está explicito que o idoso goza de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e que deve ser assegurada sua saúde física e mental, seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (Brasil, 2003).

O Estatuto do Idoso estabelece penalidades severas para quem desrespeitar e descumprir o que está previsto (que incluem desde o pagamento de multas à reclusão), através de mecanismos de exigibilidade, que podem ocorrer a partir da atuação dos

governos, por meio da criação de políticas públicas, ou através do Judiciário, por intermédio de instrumentos judiciais (Almeida, 2005). A partir dele, compreende-se que toda a sociedade possui o dever de denunciar situações de violação de direitos da população idosa e que podem ser penalizados, seu responsável, a sociedade, o Estado ou a família, sempre que forem atentados os seus direitos em decorrência de omissão, negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão (Brasil, 2003).

São inúmeros os direitos assegurados a partir desta Lei, que incluem, além da atenção às necessidades básicas da população idosa, a garantia de realização de atividades de lazer, culturais, esportivas; a oferta de programas veiculados nos meios de comunicação com finalidades educativa, informativa, artística e cultural sobre o envelhecimento; a gratuidade em transportes públicos coletivos (estando a cargo da legislação local a definição da idade de 60 ou 65 anos como critério de acesso), entre outros. É vedada toda forma de discriminação às pessoas com mais de 60 anos, bem como, seu impedimento ou dificuldade de acesso a transações bancárias e sua assistência em situações de perigo eminente, entre outros aspectos.

No que se refere à Assistência Social, ressalta-se a redução da idade de 67 para 65 anos, como idade mínima para o acesso dos idosos que possuem o direito de receber o BPC, além do reconhecimento de que o beneficio já concedido a outro membro do grupo familiar não deve ser considerado para fins de cálculo da renda familiar per capita em casos de concessão de um novo benefício. A saúde também ganha destaque e assegura-se que o idoso receberá atenção integral por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS) através do acesso universal e igualitário, por meio de ações e serviços de proteção e recuperação da saúde com atenção especial às doenças que afetam preferencialmente essa faixa etária. É enfatizado que a prevenção e a manutenção da saúde do idoso pressupõem, entre outras ações, o atendimento domiciliar, tanto no meio urbano como no rural (Brasil, 2003).

Conforme previsto no Estatuto do Idoso, a Assistência Social deve ser prestada de forma articulada, tendo como base os princípios e diretrizes da LOAS (Brasil, 1993), da PNI (Brasil, 1994), do SUS (Brasil, 1990) e de demais normas pertinentes. Assim, em 2004 o Conselho Nacional de Assistência Social [CNAS] aprovou a Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica , que instituiu o Sistema Único de Assistência Social [SUAS], responsável pela regulação e a organização das políticas socioassistenciais desenvolvidas em todo o território nacional (Brasil, 2004). Em 2006 o CNAS aprovou a Resolução nº 269 (publicada no DOU de 26/12/2006), da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/RH/Suas), que definiu a política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social (Brasil, 2006).

A Assistência Social, a partir do SUAS, se divide em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Básica visa à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários através de programas, projetos, serviços e benefícios executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Entre os serviços oferecidos aos idosos vulnerabilizados destaca-se o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Através da Proteção Social Especial, direcionada a famílias e indivíduos que se encontram em situação vulnerabilidade e de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, de maus tratos (físicos e/psíquicos), de abuso sexual, situação de rua, entre outros, é prestado o atendimento através dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Está prevista a Proteção Especial de Média Complexidade, para famílias e indivíduos que possuam seus direitos violados, mas que não tenham rompido seus vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Especial de Alta Complexidade, direcionada a famílias e indivíduos que se encontrem sem referência ou em situação de ameaça, com necessidade de serem retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

A partir da PNAS (Brasil, 2004) e do SUAS (Brasil, 2005) a população idosa independente ficou inserida na Proteção Social Básica, cujo objetivo é prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento dos vínculos familiares e sociais. A população idosa com algum tipo de dependência ficou inserida na Proteção Social Especial de Media e de Alta Complexidade.

Considerando-se a significativa população idosa rural existente nos municípios que compõem o Vale do Rio Pardo, constata-se que o lazer e a cultura constituem-se em direitos fundamentais que necessitam ser considerados, devido ao aumento de desafios e a necessidade de se avançar na efetivação de ações concretas para esses segmentos sociais. Embora exista a compreensão de que o idoso não deve ser visto apenas como um sujeito que tem direito à cultura, mas como um protagonista no processo de produção cultural (Brasil, 2010), o acesso aos bens culturais ainda não ocorre de forma igualitária para toda a população idosa, especialmente quando se analisa a população rural e a urbana.

Identifica-se um esforço em nível nacional na perspectiva de oferta de programas culturais que beneficiem a população idosa, em especial a partir do Ministério da Cultura. No que se refere às atividades de lazer especificas para o idoso, muitas delas estão ligadas a ações de esporte desencadeadas a partir do Ministério da Cultura e desenvolvidas através das Secretarias de Esporte dos municípios. Entretanto, em sua grande maioria, essas ações são pensadas e direcionadas para a população idosa urbana, e não contemplam a população rural.

No que se refere à população idosa que se encontra em situação de vulnerabilidade social, considerada como público-alvo da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004), os desafios são ainda maiores. A partir de uma perspectiva territorial devem ser desenvolvidos programas e ações que superem a fragmentação, garantam a universalidade de cobertura, realizem a vigilância social das exclusões e da estigmatização existentes em territórios que apresentem maior índice de vulnerabilidades e de riscos sociais (Brasil, 2004).

Neste sentido, os grupos de convivência de idosos existentes no Vale do Rio Pardo,

realizados a partir do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, tanto no meio urbano como no rural, são fundamentais para garantir os vínculos familiares e sociais através de atividades de lazer e de socialização, bem como, o acesso do idoso à rede socioassistencial dos municípios. Entretanto, embora tenha se verificado um esforço dos gestores públicos municipais na ampliação de atividades voltadas para o idoso, o que se observa é a predominância do urbano sobre o rural e a necessidade de reconhecimento de que a compreensão sobre o território vai além de espaços urbanizados (Couto, Yasbek, Silva & Raichelis, 2010).

Por outro lado, há que se reconhecer, também, que há muitos desafios para a execução das atividades no meio rural, considerando-se a extensão territorial do Vale do Rio Pardo e a localização geográfica dos municípios, o que dificulta o acesso às comunidades rurais. Nesse sentido, torna-se necessário avançar na oferta de atividades que contemplem todos os idosos, especialmente aqueles que vivem no meio rural, a partir de uma perspectiva de territorialidade.

Está prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) itinerantes que contemplem também a população idosa rural, de acordo com as realidades de cada município, na perspectiva da efetivação dos direitos ao acesso de todos os cidadãos à rede de serviços socioassistenciais previstos pelo Sistema Único de Assistência Social (Brasil, 2005). Assim como ocorrem em varias regiões no país, no Vale do Rio Pardo não existem CRAS itinerantes, entretanto, com exceção do município de Herveiras, todos os demais possuem CRAS localizados na zona urbana e desenvolvem ações procurando atender os idosos que vivem também em comunidades rurais.

O atendimento integral do idoso, conforme preconizado pela Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Brasil, 2006), pressupõe a articulação intersetorial através da realização de um conjunto de ações que envolvam a educação, a previdência social, o trabalho e o emprego, os transportes, a justiça, os direitos humanos, o esporte e o lazer, a ciência e a tecnologia. No que se refere ao desenvolvimento urbano, está prevista, também, a implantação de ações que visem o cumprimento das leis de acessibilidade através da garantia da manutenção e do apoio à independência funcional da pessoa idosa, bem como, um reconhecimento quanto aos riscos funcionais à capacidade funcional dos idosos. Entretanto, quando se analisa a legislação brasileira especifica para o idoso, não se percebe uma grande preocupação quanto à necessidade de se promover o desenvolvimento das zonas rurais, conforme previsto no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento pela Organização das Nações Unidas [ONU], (2002).

A estratégia internacional para a Ação sobre o Envelhecimento, criada no ano de 2002, supõe uma “declaração inicial de intenções” expressa por aspectos como direções prioritárias, objetivos, temas, compromissos (Fernández-Ballesteros, 2007) propostos a partir de três vias principais de atuação: as pessoas idosas e o desenvolvimento, a promoção da saúde e bem-estar na velhice e a criação de um ambiente propício e favorável. Destaca-se, em especial, a primeira orientação prioritária, da qual são abordados oito temas, entre eles, o desenvolvimento rural, a migração e a urbanização.

A partir deste tema estão previstos três objetivos específicos e são apontadas algumas medidas necessárias para que os mesmos possam ser concretizados. Dentre eles, destacam-se os objetivos relacionados com a melhoria das condições de vida da população idosa e a diminuição da marginalização das pessoas idosas que residem na zona rural, conforme consta no quadro 1.

Com base nas orientações do Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento (ONU, 2002) e considerando-se a realidade dos municípios analisados, conforme dados já apresentados, ressalta-se a necessidade de se pensar em estratégias de intervenção profissional direcionada à população idosa que contemplem a realidade especifica de cada um dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo. Nesse sentido, torna-se fundamental o reconhecimento da heterogeneidade deste grupo social, bem como, a identificação das particularidades de cada município, levando-se em consideração aspectos territoriais, sociais, familiares, econômicos, culturais, a condição de saúde, a autonomia, a independência e a conduta pessoal dos idosos que serão beneficiados com os programas, projetos e ações desenvolvidas, especialmente, a partir do poder público.

Quadro 1: Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento

Orientação prioritária I - PESSOAS IDOSAS E O DESENVOLVIMENTO

Objetivos: Melhoria das condições de vida e da infraestrutura das zonas rurais.

Medidas:

a) Fortalecer a capacidade dos idosos do campo, proporcionando-lhes acesso continuado aos serviços financeiros e de infraestrutura e capacitação em técnicas e tecnologias agrícolas melhoradas;

b) estimular a criação e a reativação de empresas em pequena escala mediante provisão financeira ou apoio a projetos geradores de rendas e cooperativas rurais e meio de diversificação econômica cada vez mais ampla;

c) promover o desenvolvimento dos serviços financeiros locais, inclusive planos de microcrédito e instituições microfinanceiras nas regiões que não as possuem em quantidade suficiente para promover o aumento dos investimentos;

d) promover nas zonas rurais e distantes a educação permanente para adultos e atividades de capacitação e de reabilitação;

e) ligar as populações rurais e distantes com a sociedade e a economia com base nos conhecimentos;

f) velar pelos direitos das mulheres idosas nas zonas rurais e distantes com relação à igualdade de acesso aos recursos econômicos e ao controle desses recursos;

g) estimular medidas apropriadas de assistência social/seguridade social para os idosos nas zonas rurais e distantes;

h) assegurar o acesso universal de idosos aos serviços sociais básicos nas zonas rurais e remotas.

Objetivos: Diminuição da marginalização de pessoas idosas nas zonas rurais.

Medidas:
a) Elaborar e aplicar programas e prestar serviços para manter a independência de pessoas idosas nas zonas rurais, incluídas pessoas incapazes;
b) facilitar e fortalecer os tradicionais mecanismos de apoio rurais e comunitários;
c) apoiar especialmente os idosos nas zonas rurais que não têm parentes e particularmente mulheres idosas que enfrentam uma velhice mais prolongada e, às vezes, com menos recursos;
d) capacitar prioritariamente as mulheres idosas das zonas rurais, mediante o acesso a serviços financeiros e de infrestrutura;
e) Promover mecanismos inovadores de apoio rurais e comunitários, inclusive, entre outros, os que facilitem o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os idosos.
Fonte: ONU (2002).

Ressalta-se, também, o compromisso das Universidades na identificação da realidade da população idosa nas regiões, bem como, na proposição de ações de ensino, pesquisa e extensão que contemplem a população idosa a partir de sua realidade especifica.

Considerações finais

Atualmente, a expectativa de vida da população representa um dos fatores centrais para o desenvolvimento de uma região, estado e país. Com isso, faz-se necessário o debate e a construção de conhecimentos que deem suporte para os desdobramentos do processo de envelhecimento que aponta para transformações demográficas, já que há mudanças significativas nos indicadores de natalidade, mortalidade e fecundidade na contemporaneidade.

Os dados apresentados neste trabalho mostram alguns indicadores sociais sobre o envelhecimento que evidenciam o aumento da expectativa de vida no Vale do Rio Pardo, como também em nível de Rio Grande do Sul e Brasil, demonstrando uma estrutura etária mais envelhecida principalmente no meio rural. Destacam o grande percentual de mulheres idosas residentes no meio rural e a necessidade de se pensar em ações/programas que ofereçam suporte a esta população.

Considerando-se a significativa população idosa rural existente nos municípios que compõem o Vale do Rio Pardo e a necessidade de se avançar na efetivação de ações concretas para esses segmentos sociais, ressalta-se a importância dos grupos de idosos ligados ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos, desenvolvidos a partir das prefeituras municipais, considerados como espaços fundamentais para a garantia do fortalecimento de vínculos familiares e sociais do idoso.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo (2000). Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para Discussão n° 702. IPEA – Rio de Janeiro Edunicamp/ANPOCS - São Paulo.
- ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli (1999). Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar (PRONAF). In GUEDES, Vicente G. F. e SILVEIRA, Miguel Ângelo – A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável. Jaguariúna, SP: EMBRAPA/CNPMA.

• ALMEIDA, Vera Lúcia V.; GONÇALVES, M. P. & LIMA, T. G. (2005). Direitos Humanos e Pessoa Idosa. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

• ALMEIDA FILHO, J. (2003). O Lazer do Meio Rural. Rompendo com o preconceito. Maceió: Edições Catavento.

• BRASIL. (1988). Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

• BRASIL. (2010). Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Anais da 2ª Conferência Naconal dos Direitos da Pessoa Idosa. Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios. Brasília, DF.

• BRASIL. (2003). Estatuto do idoso. Lei nº 10741/2003. In: Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11ª Região. Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, p. 448-471.

• _____. (1990). Lei da Saúde. Lei nº 8080/1990. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL CRESS 11ª REGIÃO. Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 161-176.

• BRASIL. (1993). Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8742/1993. In: Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11ª Região. Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 179-193.

• BRASIL. (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Politica Nacional de Assistência Social. Brasília, DF.

• BRASIL. (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/Suas. Brasília, DF.

• BRASIL. (1994). Política Nacional do Idoso. Lei nº 8842/1994. In: Conselho Regional De Serviço Social CRESS 11ª REGIÃO. Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 345-349.

• BRASIL. (1999). Ministério da Saúde. Portaria 1395/GM. Política de Saúde do Idoso. Brasília, DF.

• BRASIL. (2011). Revista dos Direitos da Pessoa Idosa: o compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil. Edição Especial I/Novembro de 2011. Brasília: Presidência da República/Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

• BULLA, L. C.; KIST, R. B. B. (2009). O envelhecimento da população e a constituição das politicas sociais para o idoso no Brasil. In: SILVA, V.R; MENDES, J.M.R.; FAGUNDES, H.S.; AGUINSKY, B.G. Política Social: temas em debate. Pelotas: EDUCAT. p. 179-196.

• CAMARANO, A. A. (1999). Muito além dos 60. Os novos idosos brasileiros. Rio de Janeiro: IPEA.

• COUTO, B.R.; YASBEK, M.C.; SILVA, M.O.S.; RAICHELIS, R. (Orgs.). (2010). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez.

• FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocío. (2010). Revisión del Plano de Acción Internacional sobre Envejecimiento. (2007). Acessado em 15 de maio de 2014 em: http://www.ceoma.org/viii-congreso/pdfs/intervenciones/Intervencion_Rocio-Fernandez-Ballesteros.pdf.

• FROEHLICH, José Marcos; RAUBER, Cassiane da Costa; CARPES, Ricardo Homes; TOEBE, Marcos. (2011). Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. Ciência Rural, Santa Maria, v.41, n.9, p.1674-1680, set, 2011.

• GIL, ANTONIO CARLOS. (2008). Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas.

• HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. (2000). Do assistencialismo ao direito. In: Dossiê CEFESS. Revista Inscrita. São Paulo: Cortez. Ano III, n. VI, julho de 2000.

• HORTA, C. L. G.; CARVALHO, J. A. M.; FRIAS, L. A de M. (2000). Recomposição da fecundidade por gerações para Brasil e regiões: atualização e revisão. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12, Caxambu. Anais, Caxambu: ABEP. 1CD.

• INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE. (2000). Sinopse do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, IBGE.

• INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE. (2010). Sinopse do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, IBGE.

• KIST, R.B.B. (2011). Os Grupos de Convivência em Porto Alegre e sua contribuição à garantia de direitos e à autonomia de homens e mulheres idosos. Uma aproximação com os Centros de Idosos em Barcelona. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

• LIMA-COSTA, Maria Fernanda; MATOS, Divane Leite; CAMARANO, Ana Amélia. (2006). Evolução das desigualdades sociais em saúde entre idosos e adultos brasileiros: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1998, 2003). Ciência &Saúde Coletiva, 11.

• SANTOS, Milton. (1996). A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec.

• SCHNEIDER, Ingrid. (1994). Êxodo, envelhecimento populacional e estratégias de sucessão na exploração agrícola. In: Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística – FEE, n. 21, jan., p.259-268.

• ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2002). Plano de ação internacional para o envelhecimento. (2002). Madrid: ONU.

Procesos de construcción territorial en los espacios rurales de Pedro Luro y el ejido de Gaiman a partir de movimientos migratorios

Luque, Natalia
Torrez Gallardo, Marcela
Bustos Cara Roberto

PALABRAS CLAVE
· Territorios
· Transformaciones
· Migraciones

Resumen / El espacio rural en los últimos tiempos ha sido escenario de constantes procesos de cambio, en donde las transformaciones socioproductivas han estado sujetas a la acción de diversos actores, en términos de Manzanal (2007: 24) "[…] actores y sujetos ejercen poder y territorialidad a través de diferentes roles y, consecuentemente, producen transformaciones en el espacio y en las instituciones respectivas, que son la causa y consecuencia de las diferentes formas que asume la producción del espacio". En este marco, se destaca el rol de los movimientos migratorios, los cuales se constituyen como respuesta a la escasez de mano de obra en economías regionales del sector primario, afirmando su identidad y su integración en una cultura globalizada.

Asociado a este fenómeno, es posible identificar espacios en donde, a pesar de las diferentes localizaciones geográficas, los procesos socioculturales son similares, variando entre ellos la dimensión temporal de ocurrencia de los fenómenos de construcción territorial. Constituyen ejemplo de esta situación las zonas correspondientes a Pedro Luro, localizado en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, y la localidad de Gaiman, en la provincia de Chubut.

En el marco del presente trabajo, se plantean los siguientes objetivos:

- Analizar y comprender el proceso de construcción territorial a partir del aporte migratorio en espacios rurales.
- Conocer la dinámica de los grupos migrantes.
- Identificar las transformaciones producidas a partir de la incorporación de nuevas técnicas y modalidades de trabajo.
- Determinar similitudes y diferencias entre los espacios que son objeto de estudio.

LUQUE, NATALIA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur.
Argentina
E - mail: nataliarluque@gmail.com

TORREZ GALLARDO, MARCELA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur.
Argentina
E - mail: torrez_marcela@hotmail.com

TORREZ GALLARDO, MARCELA
Departamento de Geografía y Turismo.
Universidad Nacional del Sur.
Argentina
E - mail: usbustos@gmail.com

Introducción

Diferentes espacios rurales con características particulares, fueron testigo de nuevas prácticas productivas o simplemente han sufrido una reconversión de las prácticas existentes. Dichas situaciones se corresponden con los casos de estudio, por un lado en el espacio rural del ejido municipal de Gaiman, en donde las prácticas tradicionales ganaderas y forrajeras son desplazadas por el avance del nuevo perfil productivo hortícola. En el caso del espacio rural de Pedro Luro, es posible identificar características similares en cuanto a este nuevo perfil, que ha estado asociado a la consolidación de pequeños productores mayoritariamente de origen migratorio, que se radicaron desempeñando actividades hortícolas.

Los nuevos actores del espacio rural empiezan a llegar como trabajadores golondrinas para las actividades hortícolas, y de acuerdo con lo que Benencia (2010) denomina "escalera boliviana", se inician en la actividad como peones rurales para luego convertirse en medieros, posteriormente en arrendatarios y por último en propietarios. Esta situación es bien marcada en la zona de Pedro Luro, en donde a partir de 1972, acompañando el creciente desarrollo en el cultivo de cebolla, importantes grupos de familias de origen kolla, bolivianas y argentinas comenzaron a radicarse en forma estable en la zona del Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC).

Alentados por referentes familiares y amigos fueron llegando a estas tierras en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Los movimientos migratorios y sus desplazamientos se realizan a través de las llamadas cadenas migratorias que se van construyendo por medio de conocidos o parientes. Las cadenas migratorias son estructuras fundamentales en los procesos económicos ya que facilitan la obtención de bienes escasos o de información específica. En tal sentido, la primera inserción de los inmigrantes al mercado de trabajo puede variar según el grado de pertenencia a estas estructuras y el uso de las mismas como recurso (Bruno, 2009).

En el espacio rural del ejido municipal de Gaiman, y del Valle Inferior del Río Chubut en general, este nuevo sector productivo arriba a mediados de los años ochenta, y diferentes autores resaltan lo novedoso de este proceso en el valle, ya que se trata de la construcción de un nuevo territorio hortícola en un espacio en el que, hasta el momento, dicha práctica no existía.

Se incorporan en el espacio nuevas prácticas productivas, las cuales varían de acuerdo a diversos grados de innovación y dinamización, es así como se conforma un territorio particular de acuerdo a la intervención de nuevos actores.

La mayoría de estos movimientos obedecen a la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida, situación que resulta de la combinación e interacción de diversos factores estructurales, principalmente problemas de tipo económico. "[…] En el marco de las economías diferenciales, dentro del espacio geográfico mundial, la fragmentación de los procesos productivos genera flujos entre sus diferentes partes, no sólo de capital o mercadería, sino también de trabajadores […]" (Bertoncello, 1995:03). La riqueza del trabajo de investigación presentado, radica en el análisis particular de los espacios

ya mencionados, indagando en los procesos migratorios y sus características socio – culturales vinculadas con el perfil productivo hortícola, que se vuelve dominante en los territorios en cuestión.

Metodología

Se ha enmarcado este trabajo en un proceso de investigación social ya que el mismo analiza los procesos socioterritoriales, considerando interacciones entre los distintos sujetos y su entorno. Se trata de una investigación social que hace uso del método científico para obtener conclusiones y desarrollar lineamientos vinculados al plan de investigación.
Se realizó una recopilación bibliográfica y documental que orientó sobre el espacio de estudio. Es así como se consultaron distintas fuentes estadísticas locales, regionales y provinciales para contextualizar el tema de estudio; también fueron analizados informes y estudios de la temática en general y del área local en particular.
Para delimitar las variables de investigación se efectuaron salidas de campo, en las cuales se aplicaron entrevistas a productores informantes clave, también se consultaron especialistas de diversas instituciones, con implicancias en el área.

Marco teórico

Para enriquecer el trabajo, se desarrollan brevemente los conceptos que articulan la dimensión territorial vinculada directamente al espacio rural. Dicho espacio, puede ser definido como "sinónimo de espacio de vida para una sociedad enraizada en la tierra" (Sili, 2000: 9). Se entiende que la población rural maneja percepciones y estilos de vida diferentes respecto a quienes viven en el espacio urbano. Esto contribuye a determinar, de acuerdo a variables particulares socioeconómicas, políticas, tecnológicas, naturales y culturales, la configuración de un paisaje característico.
En los últimos años, la migración internacional a nivel mundial se ha incrementado significativamente, cada vez es mayor la movilidad de población entre países. La mayoría de estos movimientos obedece a la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida, situación que resulta de la combinación e interacción de diversos factores estructurales, principalmente problemas de tipo económico. Se entiende que el concepto de migración "constituye un cambio de lugar de domicilio, o cambio de la residencia "usual": la reanudación de la vida en un lugar nuevo o distinto" (Elizaga y Macisco, 1975: 8). La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), determina que la migración consiste en un "Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas" (OIM, 2006: 38).
En el caso de Gaiman, se analiza el proceso migratorio que se inicia en el año 1985, con el aporte de población boliviana y del Noroeste argentino; y en el caso de Pedro Luro se considera el proceso migratorio iniciado en el año 1972, con población de

origen kolla, boliviano y argentino.
Se trata de un proceso migratorio limítrofe, con importante presencia en el espacio, tanto de Gaiman como de Pedro Luro, Benencia ha desarrollado interesantes trabajos, entre los aportes que a proporcionado considera que los procesos sociales de esta comunidad inmigrante incluyen diferentes aspectos como son la "conformación de una economía étnica; existencia de redes sociales y cadenas que movilizan la migración y favorecen su inserción bajo distintas condiciones en diferentes actividades económicas" (Benencia, 2009: 1). La actividad que desarrollan, casi de manera hegemónica y con muy buenos resultados en el plano productivo y comercial, es la horticultura; se trata de una actividad productiva con importantes modificaciones en el perfil cultural y productivo.
En el VIRCH, autoras como Sassone, Owen y Hughes, vienen realizando un considerable aporte con trabajos de investigación que estudian "patrones de asentamiento y de inserción de la comunidad boliviana en los circuitos económicos del valle" (Hughes y Owen, 2002: 2).
Respecto al espacio geográfico correspondiente a Pedro Luro, no se han detectado trabajos específicos haciendo referencia a la misma localidad, pero sí ha sido objeto de estudio el área en el que se encuentra, como el Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC), partido de Villarino y SO de la provincia de Buenos Aires. En este marco general es posible citar a autores como Gorenstein (2005), Ockier, Pérez, Gimenez (2007), Lorda y Fittipaldi, entre otros, que abordan el estudio de la transformación productiva asociada a la horticultura, y por medio de ésta a las migraciones bolivianas.
Los espacios considerados se encuentran sujetos a procesos de construcción territorial, por lo que resulta importante determinar que al hablar de un territorio se hace referencia a "una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serian utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes" (Schneider y Tartaruga, 2006: 73). Es así como se entiende que un territorio es escenario de relaciones sociales, llevadas a cabo en un espacio dotado de recursos naturales; dichas relaciones le otorgan identidad a este territorio que ha sido intervenido por la variable histórica, se generan situaciones de poder que tienen distintas escalas de intervención.
Las localidades de Gaiman y Pedro Luro se enmarcan en espacios rurales sujetos a cambios a través de transformaciones que se manifiestan en la estructura de la explotación agropecuaria, en la organización del trabajo y en las relaciones laborales. En base a esto, radica el interés por abordar el estudio, en escalas espacio - temporales disímiles, de territorios con procesos de construcción territorial similares.

Características generales de las áreas de estudio

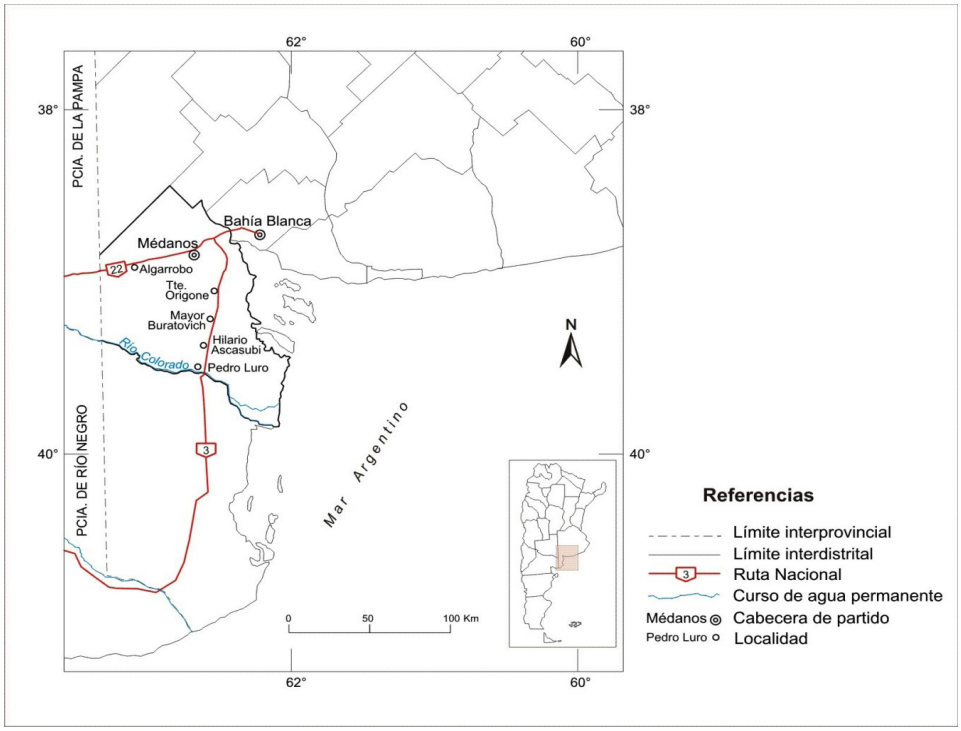
Pedro Luro está ubicado al Sudoeste de la provincia de Buenos Aires, es la localidad

más austral del partido de Villarino1, junto con el partido de Patagones, conforman los distritos más extensos de la Provincia de Buenos Aires. Se halla situado al margen del río Colorado, que favorecido por su ubicación, integra una amplia zona bajo riego.
La localidad presenta particularidades en cuanto a su crecimiento y expansión urbana, con una ubicación favorable dentro de la zona bajo riego del Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC). El crecimiento poblacional, y la dinámica económica actual están fuertemente vinculados a la actividad cebollera.
El VBRC abarca dos partidos: al área Sur de Villarino y el área Norte del partido de Patagones. El río Colorado atraviesa esta región de Oeste a Este, y sus aguas son aprovechadas para el riego gravitacional, desembocando luego en el mar.
El valle presenta suelos muy variados con predominio de los suelos arenosos que permiten el desarrollo de una amplia gama de cultivos, requiriendo un buen sistema de drenaje para evitar los problemas de salinidad. La zona tiene un clima semiárido templado con una deficiencia hídrica de 300 a 500 milímetros, que hace necesario el riego de los cultivos en forma permanente (Torrez Gallardo, 2011:11).

Pedro Luro se ubica a 120 kilómetros del puerto de Bahía Blanca, y a 170 kilómetros de las ciudades de Carmen de Patagones y Viedma (capital de la provincia de Río Negro). Por otra parte, la localidad actúa como sede central de la Corporación de Fomento del Río Colorado (CORFO2), y se encuentra dentro de lo que es el área de influencia de la Estación Experimental INTA de Hilario Ascasubi, situada a 15 kilómetros al Norte. Desde sus inicios asiste técnicamente a los diversos productores de la zona, acompañando el desarrollo productivo del VBRC, a través de la incorporación de nuevos paquetes tecnológicos para la producción de hortalizas (cebolla, principalmente) que comienza a fines de la década del ´70.

1 La superficie del partido de Villarino es de 11.400 kilómetros cuadrados.
2 Es un ente autárquico creado en 1960, descentralizado del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y vinculado al Ministerio de la Producción tiene bajo su jurisdicción 530.419 has ubicadas en los Partidos de Villarino y Patagones.

Mapa 1.
Pedro Luro en el Partido de Villarino
Fuente: Elaboración propia en base al mapa de la provincia de Buenos Aires

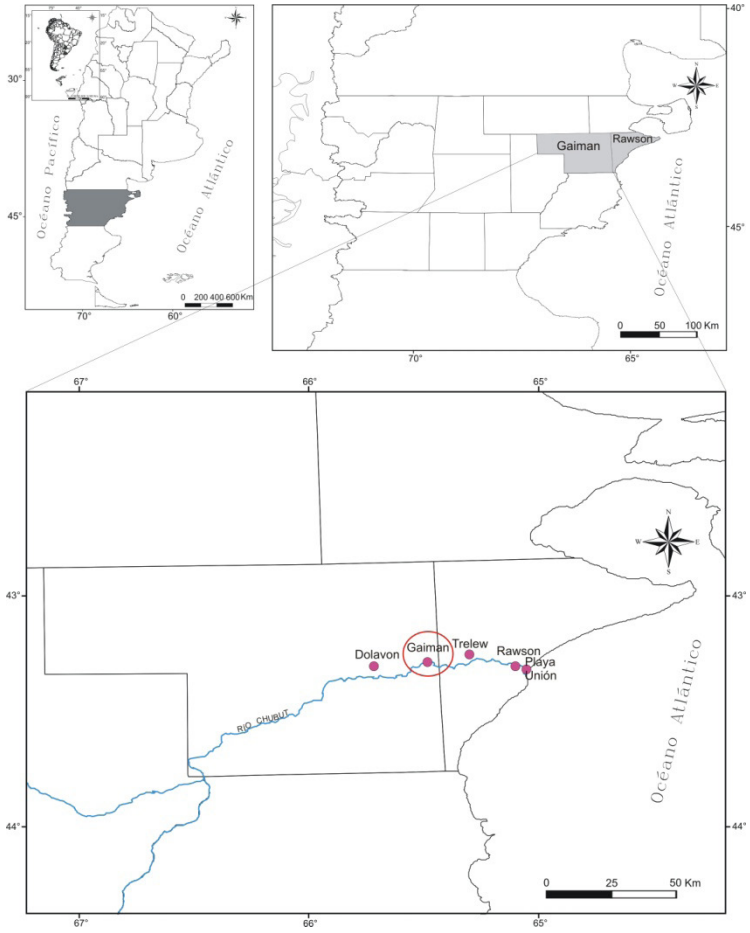


Actualmente la localidad se asienta en un área donde predomina la producción agropecuaria. Dentro de las distintas actividades que se desarrollan se encuentran la ganadería, la producción de semilla de girasol, cereales, alfalfa, producción de miel, producciones hortícolas y principalmente una fuerte especialización en el cultivo de cebolla. La actividad en torno a este tipo de producción hortícola se ha desarrollado en la zona desde fines de la década de 1970, a partir de entonces el incremento del volumen de producción y el área cosechada han sido constantes.

Por su parte, la localidad de Gaiman, situada a 690 km de Pedro Luro, se encuentra dentro del Valle Inferior del Río Chubut (VIRCH), valle comprendido también por las localidades de Rawson, Trelew, Dolavon y la Comisión de Fomento de 28 de Julio (Ver Mapa 2). Constituye un oasis de regadío, característica brindada por la presencia del río Chubut, que tiene sus nacientes en el Sudeste de la provincia de Río Negro, y desemboca en el Océano Atlántico.

Mapa 2

Localización de Gaiman y ciudades aledañas, constituyentes del Valle Inferior del Río Chubut (VIRCH)



Fuente: Elaborado por Natalia Luque sobre la base de Aeroterra, 2014.

Este valle se localiza en el sector Noreste de la Provincia, con una extensión de 70 km por 5 a 7 km de ancho. Su límite Occidental se encuentra a la altura de Boca Toma - una construcción a 60 km de la localidad de Gaiman, sobre el lecho del río, con el fin de proveer agua a los canales de riego- y el Oriental en cercanías de la costa atlántica; los límites Septentrionales y Meridionales a lo largo del valle, en su mayoría están indicados por el pie de las laderas del talud ("bardas") Norte y Sur.

La ciudad de Gaiman es cabecera del departamento homónimo, el cual posee gran importancia en el plano productivo, cultural e histórico de la región. El valle cuenta con un total de 46.400 hectáreas, de las cuales 13.350 pertenecen al ejido de Gaiman. Más del 50% del área cultivada y regada en el valle, tiene desde ligeros a muy fuertes

problemas de salinización. A pesar de contar el valle con agua de riego de muy buena calidad, también la presencia de arcilla dificulta los procesos de drenaje generando un aumento en los procesos de salinización y sodificación.
Respecto a la trama productiva del área, es posible identificar cinco perfiles productivos: pasturas, forrajes, ganadería ovina y bovina, horticultura y fruticultura (producción de cerezas). El desarrollo económico de la zona, también se encuentra vinculado a la actividad turística, con la modalidad del agroturismo; genera gran atracción el hecho de que se trate de una de las más importantes obras colonizadoras del Sur argentino, ya que en el año 1865, con la corriente migratoria galesa, se constituyó como colonia agrícola con el asentamiento definitivo de población.
Dicho espacio cuenta con vías carreteras que dinamizan la conectividad, se da la presencia de Rutas Provinciales, ellas son la RP N° 7 y la RP N° 9, importantes vías de conexión con rutas nacionales, que dinamizan el tránsito turístico además de favorecer la salida de productos agropecuarios del valle.

Breve caracterización histórica asociada a las migraciones

En el caso de Pedro Luro hasta la llegada del ferrocarril (1912), las grandes estancias se dedicaban especialmente a prácticas agropecuarias de carácter extensivo, particularmente ganaderas, que se complementaban mediante una irrigación muy primitiva, favorecidas por la influencia del río Colorado. Luego con la llegada del ferrocarril, se produce un cambio en las expectativas de la región. A una especialización netamente ganadera, se le superponen explotaciones agrícolas que comienzan a desarrollarse favorecidas por la existencia de medios de transporte más adecuados, que aseguran la colocación de la producción en los grandes centros de consumo o en los puertos de embarque al exterior. El proyecto y la ejecución de una serie de canales que fueron construyéndose, de manera irracional a partir del río Colorado, dieron nacimiento a la actual configuración de la red de riego y desagües, bajo la necesidad de asegurar el agua para el ganado y las actividades agrícolas en los establecimientos, sobre todo en aquellos distantes a los cursos del río. Fue así cuando en 1914 se levantó la primera cosecha bajo riego: 170.000 kilos de semillas de alfalfa y una inmensa cantidad de fardos de pasto. Para la década del ´30, Pedro Luro contaba con múltiples recursos naturales y diversas ramas de la producción agrícola y ganadera. El ferrocarril y el loteo posterior de las tierras adyacentes, provocan la atracción hacia ésta zona de agricultores y hacendados argentinos, y empieza a poblarse por importantes contingentes de inmigrantes europeos, entre ellos: vascofranceses, yugoslavos, alemanes del Volga, húngaros, italianos, españoles, checoslovacos, sirios y libaneses. Todos tuvieron el mismo objetivo: buscar un porvenir para ellos y sus hijos. Estas familias ingresaron en la primera etapa de colonización en la zona, y lograron arraigarse como arrendatarios y luego como propietarios (Iurman, 1992).
Estos se sumaron a los colonos y habitantes anteriores del área, que se incorporaron a las labores agrícolas y fueron conformando los núcleos típicos del interior. A partir de

1940 comienza un sostenido crecimiento de la actividad hortofrutícola por toda la zona del valle, paralela a la extensión de la red de riego. En la zona empieza la horticultura con el tomate, la papa, ajo, se prueba con frutales pero no progresan por problemas de tipo climático. Con el tomate se desarrolló la industria tomatera que tuvo su apogeo durante la década del `70, pero la tecnología de invernadero con fuerte presencia en Mendoza hace que pierda importancia hasta que desaparece.

Con el quebranto de esta inmigración europea de postguerra, surge una nueva serie de movimientos migratorios de países limítrofes. Estos nuevos desplazamientos van sustituyendo de forma gradual, desde 1955 - 1959, a la anterior ola migratoria europea. Así fueron llegando a la zona de Villarino los primeros migrantes chilenos. Luego a partir de 1972 importantes grupos de familias de origen boliviano y del Norte argentino, empiezan a llegar como trabajadores golondrina para las actividades hortícolas, y a radicarse en forma estable en la zona.

Estos fenómenos migratorios de tipo limítrofe se consolidan en las últimas décadas, estimulados por las condiciones favorables que encuentran los extranjeros en los mercados de trabajo, la oferta de servicios sociales y las posibilidades de crecimiento personal (Benencia, 2012: 7). Es habitual que la población migrante se incorpore al país receptor por medio de una red social de ayuda creada por quienes tienen más tiempo de residencia en el nuevo país. Esta red proporciona a los más recientes un techo en sus primeras épocas y los ayuda a ingresar al mercado de trabajo. Esto explica por qué en algunas colectividades predomina una actividad o una especialización por actividad, que se relaciona con las posibilidades que tuvieron los primeros migrantes de esa comunidad para sumarse al mercado laboral del país receptor, es decir, aquellos que van inaugurando los senderos migratorios (Benencia, 2000: 254).

En estos últimos años la inmigración temporaria se ha caracterizado no solo por la llegada de migrantes bolivianos, sino fundamentalmente del Paraguay, que empieza a cobrar cierta relevancia para el área de estudio. Sin dejar de tener en cuenta un grupo importante proveniente del NOA y NEA principalmente, que llegan para las épocas de cosecha de la producción de cebolla.

Se puede establecer que el cambio y fortalecimiento de este nuevo perfil migratorio que se evidencia en la zona, se enmarca en un proceso migratorio más bien regional e incluso nacional. De acuerdo a los dos últimos censos nacionales de población, los paraguayos y bolivianos constituyen las nacionalidades con mayor peso dentro de la población migrante. Los paraguayos continúan siendo la nacionalidad cuantitativamente más importante con 550.713 personas en el 2010, mostrando un notable aumento respecto del censo anterior. Los bolivianos constituyen la nacionalidad que creció sistemáticamente desde 1980, consolidándose como el segundo grupo de inmigrantes en relevancia numérica en Argentina con 345.272 personas (Castillo y Gurrieri, 2012: 21).

Por el otro lado, Gaiman se constituye como espacio de asentamiento definitivo en el año 1865 con la llegada de los galeses. Anteriormente, estas tierras eran habitadas por tribus nómades de Mapuches y Tehuelches, con quienes tuvieron contacto un año

después de su arribo, se vinculaban a través del comercio fluido y del aprendizaje que les proporcionaban sobre el manejo de las técnicas de caza.

El movimiento migratorio originario de Gales, se inicia por la combinación de una serie de factores, uno es aquel asociado a la persecución que venia sufriendo el pueblo Galés en su lugar natal y otro es el interés del Estado argentino por utilizar colonias agrícolas "como dispositivos de apropiación territorial" (Williams, 2010: 33).

Al considerar a este movimiento migratorio originario de una nueva "colonia agrícola", es importante mencionar que uno de los mayores inconvenientes con que se encontraron al momento de emprender prácticas agrícolas, fue que la mayoría de los hombres eran mineros o provenientes de oficios (carniceros, herreros y marinos, entre otros). Esta situación acompañada por la deficiente calidad de los suelos complicó durante mucho tiempo el autoabastecimiento de materias primas agrícolas; pudieron subsistir gracias a la ayuda proporcionada, no solo por los aborígenes, sino también por el gobierno argentino que esporádicamente les hacia llegar semillas, animales y otros víveres necesarios.

Luego de prácticas frustradas por llevar adelante la actividad agrícola, en el año 1867 se produce un quiebre vinculado al descubrimiento del riego, es así como advirtieron que no toda la tierra era mala, sino que la falta de humedad no les permitía producirla correctamente. A mediados de 1870 las perspectivas económicas comenzaron a cambiar, dando lugar a su gradual integración con el resto del mundo.

En el año 1873 se envió a Buenos Aires el primer cargamento de trigo; ese mismo año también se estableció un vínculo comercial con las Islas Malvinas. Se comienza a poner en marcha un periodo de pujanza, entre 1874 y 1881 hablan de un fuerte desarrollo agrícola acompañado de una profunda transformación del valle, a partir de la subdivisión de la tierra, construcción de canales de riego, sembrado de cereales en parcelas, materialización de los límites de las propiedades rurales con cortinas de viento y la construcción de viviendas acompañadas en ocasiones por huertas.

Los datos sobre densidad poblacional no siempre coinciden entre los autores, lo que si se verifica es que los años 1875, 1876, 1881, 1882 y 1886 registran los valores de mayor inmigración. De las 150 personas que arribaron en el año 1865, 11 años después -en 1876- pasaron a ser 657. Una fuerte influencia en el aumento del valor demográfico tuvo la segunda corriente migratoria de galeses en el año 1874, este grupo migratorio introdujo nuevas ideas y conocimientos adquiridos en Norteamérica, lo que cambió el panorama agrícola del valle.

Posterior a la etapa migratoria de origen Galés, se produce la llegada de inmigrantes italianos, españoles, polacos, rusos, alemanes, suizos, holandeses, libaneses, lituanos, checos, criollos, se trata de un verdadero crisol de culturas. Este periodo, se encuentra comprendido entre los años 1880 y 1950.

El crecimiento demográfico se encuentra acompañado de un desarrollo en el plano productivo y técnico que reconfigura un nuevo paisaje a partir de la adopción de nuevas prácticas de cultivo y la incorporación de numerosos adelantos, como fueron la adquisición de un molino a vapor y otro a viento, la disposición del alambrado para

fraccionar terrenos y en el año 1884 se dinamiza el espacio con la sanción de la ley N° 1539, mediante la cual se establece la concesión para construir y explotar el ferrocarril que uniría el valle con Puerto Madryn.

El interés por la construcción del ferrocarril tiene como incentivo la venta de trigo producido en el valle, ya que los productores generaban un excedente de óptima calidad y se veían con la necesidad de colocarlo en el mercado de Buenos Aires. En el mismo periodo en que se realizó la construcción del sistema férreo, se trazaron los canales de riego, buscando regularizar el riego de los campos ante las inundaciones o las escasas crecientes del río que aquejaban a los productores. La obra se inició en el año 1883, la extensión coincidía con el proceso de ocupación del valle en sentido Este – Oeste. Se destaca que con la construcción de los canales, la transformación del valle fue generalizada:

"Las tierras cultivadas pasaron de 2000 hectáreas en 1879 a 6000 en 1885, período en el cual la producción de trigo aumentó de 1253 a prácticamente 6000 toneladas. A esto hay que sumar una producción menor de cebada, así como la producción hortícola, frutícola y lechera de cada una de las chacras que, con el tiempo, tendieron a acentuar un patrón de autosuficiencia en lo que respecta a provisión de alimentos" (Williams, 2010: 179).

Una tercera ola migratoria tiene lugar en el valle en el año 1985, correspondiente a población originaria de Bolivia y del Noroeste argentino. Este nuevo grupo migrante, arriba al valle con expectativas de mejorar su perfil socioeconómico y se apropia de las prácticas hortícolas, deficientes en el valle hasta el momento de su llegada ya que prácticamente -de ser producidas- su destino final era el autoconsumo. Se genera un nuevo perfil productivo, que en algunos sectores segrega a antiguos productores de características tradicionales (forrajes – ganadería). Se habla de una reconfiguración del espacio rural, existiendo un éxodo rural de antiguos productores que venden o rentan la chacra a este nuevo sector productivo.

Pero no solamente el valle encuentra en su territorio a los incipientes productores hortícolas, que con el tiempo se afianzan en dicha práctica. Desde fines de los años ´90, se lleva a cabo un creciente desarrollo en el proceso de producción frutícola, especialmente de cerezas; se trata de una situación que en el Sur de la provincia, puntualmente en la localidad de Sarmiento, ha sido pujante. Es así como para el año 2005 las hectáreas productoras de cerezas se incrementan, apuntaladas por un impulso realizado por parte del gobierno.

Perfil productivo en los espacios de estudio

La localidad de Pedro Luro, se enmarca en un área donde su estructura productiva se caracteriza por un perfil agropecuario. La agricultura en su conjunto genera el 80% del valor agregado primario, mientras que la ganadería contribuye con el 20% restante. Dentro de las producciones primarias se observa, cierto desarrollo de la apicultura y las producciones hortícolas con una especialización marcada en la cebolla. Además

de estas se encuentra la producción de semilla de girasol, cereales, alfalfa, y otras hortalizas en menor cantidad.

La apicultura se perfila como una actividad complementaria, originalmente el apicultor ha sido integrante de la clase media-baja residente de la zona urbana. En general, ha asumido este emprendimiento como actividad complementaria a un oficio (mecánicos, albañiles, etc.) o bien a una tarea asalariada. La apicultura ha estado potenciada por el desarrollo de cultivos para la producción de semilla de alfalfa y/o doble propósito (ganadería/producción de semilla). El cultivo de alfalfa bajo riego permitió incorporar a la actividad apícola oferta de néctar y polen estable, a través de los años e independiente de las escasas precipitaciones, promoviendo así una mayor sustentabilidad en los rendimientos por colmena (Gorenstein, 2005:24).

Desde el año 1996, las empresas productoras de semilla han elegido a la región como la principal área de producción de semilla de girasol en el país, generando en el sector apícola local la posibilidad de brindar servicio de polinización y, por lo tanto, ampliando el espectro de actividades derivadas. Esta nueva posibilidad productiva ha modificado sensiblemente la dinámica de la apicultura regional; aparece el proceso de arrendamiento de colmenas para polinización y la afluencia de gran cantidad de ellas desde otras regiones del país, donde el avance de la agricultura reduce año tras año las posibilidades de producción de miel.

La actividad en torno a la producción de cebolla se ha desarrollado en la zona desde fines de la década de 1970, a partir de entonces el incremento del volumen de producción y el área cosechada han sido constantes. La principal trama productiva de la región registra en la década del ´90 una fuerte expansión, sustentada en las oportunidades comerciales que se desarrollan a partir de la conformación del MERCOSUR (Gorenstein y Otros, 2005). Esa tendencia se ha acentuado a partir del año 1995, cuando la actividad comenzó a mostrar un crecimiento muy marcado, con el aumento de la superficie cultivada y la difusión generalizada de los contratos de arrendamiento, mediería y otras modalidades contractuales. El partido de Villarino se caracteriza por presentar unidades de explotación de superficie pequeña con mayor actividad de riego en cultivos intensivos (Ockier, 2003).

Esta expansión en el cultivo de cebolla, fue alentada por el crecimiento de las exportaciones hacia Brasil (particularmente a partir del año 1994) y complementariamente, las colocaciones en mercados europeos. La actividad se ha visto favorecida por las excelentes condiciones climáticas y agroecológicas que ofrece el VBRC, lo cual permite obtener un producto de calidad a costos competitivos. Se suma a esto la infraestructura de riego, la época de cosecha y posibilidad de conservación y la disponibilidad de mano de obra barata.

La especialización en este cultivo ha generado ventajas comparativas sobre otras provincias productoras del país, posicionándose como la principal área productora para la exportación de cebolla. Según datos de CORFO los productos agrícolas en la zona del VBRC representan el 70% del PBI regional, y la incidencia de la cebolla es tal que ha llegado al 80% de esa participación. Gran parte de la producción de cebolla que se

realiza en la zona se destina al consumo en fresco. La mayor exportación se despacha a Brasil y Europa, en menor medida se comercializa a Uruguay, Chile, EE.UU y Puerto Rico. Las producciones más dinámicas desde el punto de vista económico son las que están ligadas a los mercados de exportación, que experimentaron importantes procesos de cambio tecnológico, como lo demuestra el caso de la cebolla. En este sentido la importancia de ciertas producciones destinadas al mercado externo, tienden a disminuir la diversificación productiva de la región y conlleva a la especialización en un tipo de cultivo (Riviere y Otros, 2006).

La entrada de las producciones cebolleras a los mercados europeos, se ha visto favorecida por el Programa de Cebolla de Origen que inició sus acciones a partir del año 1999, garantizando la sanidad, calidad y la identificación del origen de la cebolla con destino a exportación a través de la emisión del Certificado Fitosanitario en zona de producción, procurando satisfacer mercados cada vez más exigentes (García Lorenzana, 2007). Este es un trabajo en conjunto que realiza la Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (FUNBAPA) y SENASA. Lattuada y Neiman (2005), plantean que los cambios recientes en el sector agrario, para aquellos rubros que orientan su producción a la exportación, sufren una mayor presión para adaptarse a las mismas exigencias de esos mercados, fundamentalmente en torno a condiciones de calidad.

Con la certificación de origen, fue necesario que la cebolla pase por los galpones de empaque para su verificación, donde se realizan tareas de clasificación y descolado, generando una mayor asignación para la zona productora. La instalación de estos establecimientos en las áreas periurbanas de la localidad ha generado una importante demanda laboral para la población local y temporaria.

En cuanto a la demanda de trabajo rural en la práctica de esta hortaliza, el requerimiento de mano de obra es fuerte y estacional. De allí la fuerte relación con el flujo migratorio procedente del Norte argentino, Chile, Paraguay y Bolivia, siendo este último origen el de mayor peso relativo. Estos trabajadores llegan bajo condiciones de temporarios o golondrinas, característico de las zonas donde se realiza agricultura intensiva (fruticultura, horticultura), que trabajan como jornaleros y en condiciones laborales de gran informalidad y flexibilidad. También surgen otros actores que participan como el cuadrillero, quien es el que lleva cotidianamente en colectivo u otros medios de transporte a los jornaleros hacia el lugar de trabajo (Torrez Gallardo, 2011).

Por otra parte, en el caso del ejido de Gaiman, es posible identificar los siguientes perfiles productivos: producción de alfalfa y pasturas, complementada en algunos sectores con la producción ganadera (bovina y ovina); también se destaca la producción hortícola, y en los últimos años se empezó a practicar la actividad frutícola.

Los galeses desde su llegada se dedicaron preferentemente a la producción de trigo, complementada con la ganadería ovina. Posteriormente, a partir de 1880, con la llegada de nuevos migrantes se produce una expansión del perfil productivo, incorporando la producción de forrajes como la alfalfa, cebada, centeno, y se amplía la producción ganadera. A lo largo del tiempo, fue incrementándose el número de productores dedicados a dichas actividades, las cuales también fueron innovando. El

proceso de ocupación de este espacio, estuvo acompañado por la actividad hortícola, desarrollada exclusivamente para el autoconsumo.

En cuanto a la ganadería, la mayoría de los productores trabajan en sus propias explotaciones; quienes realizan engorde a corral, como necesitan mayor superficie para la producción de pasturas, arriendan tierras y por ende trabajan con superficies mayores a las que son propietarios (27 a 35 hectáreas). La mano de obra utilizada en la explotación agropecuaria, es de tipo familiar; contratan personal –preferentemente calificado- para labores específicos como puede ser el acondicionamiento del suelo (ejemplo: nivelación y sistematización). Es importante mencionar que algunos productores deben realizar trabajos extra prediales -en algunos casos no asociados a las actividades agropecuarias- para subsistir.

Suele incorporarse el uso de tecnologías para llevar a cabo determinadas prácticas, que favorecen el desarrollo del perfil productivo agrícola, como son la siembra directa, fertilización inorgánica, cambio del arado de reja por cincel; utilización del silo bolsa, indicando que dicha práctica "es más segura y barata que el balanceado". En cuanto a las actividades ganaderas, como ya se comentó, se practica el engorde a corral (feed lot), ya que permite incrementar la producción ganadera en pequeñas superficies y/o con suelos desfavorables. Finalmente, con respecto a este sector productivo, la comercialización es en forma directa, como acopiadores o por medio de cooperativas. Abastecen al mercado local y regional con fardos, también se realiza la exportación de productos especializados, como la lana.

Otro perfil productivo, es el que se encuentra vinculado a la producción frutícola, especialmente con el cultivo de cerezas. En el año 1986 aparecen las primeras plantaciones, y la actividad crece durante los años 1997 y 1999, por un impulso realizado por parte del gobierno. Se trata de una actividad llevada a cabo por nuevos productores extrarurales, el promedio de hectáreas producidas ronda las cinco o seis, de las cuales generalmente son propietarios. Se caracterizan por la incorporación de insumos tecnológicos, mano de obra capacitada y especializada en la actividad, condiciones que demandan una importante inversión. Crovetto (2011), determina que se trata de la conformación de un "empresariado local que vuelca sus recursos a producciones agropecuarias en una clara acción de diversificación de sus actividades económicas, generalmente disociadas de sus profesiones u ocupaciones primarias".

La comercialización de la cereza, se realiza preferentemente por medio de cooperativas, los socios tienen la obligación de destinar como mínimo el 80% de su producción. También pueden comercializar un porcentaje de fruta fina en forma particular, pero se trata de un volumen menor y de cerezas de segunda selección, que son aquellas que no cumplen con los requisitos de la cooperativa. El destino final de la producción es la exportación a un mercado de alta calidad, internacional y nacional.

Por último, la actividad hortícola en el valle es característica en el último tiempo, practicada por migrantes que desde el año 1985 arriban desde Bolivia y del Noroeste argentino. Introducen dicha actividad, innovando en el perfil productivo y en las modalidades de ocupación del espacio. Se asientan, muchos de ellos, en terrenos

pertenecientes a antiguos pobladores, modificando el paisaje original; habitan antiguas viviendas de galeses y en sus inmediaciones pueden observarse herramientas de trabajo (azadas, arado de disco, descoladoras, tractores, etc.), verduras recién cosechadas o preparadas para comercializar, tambores con agroquímicos, un horno de barro, cercos con animales para el consumo personal, camionetas o camiones utilizados para el traslado de la producción. En el caso de no habitar en este tipo de residencias:
"Se construyen habitaciones con materiales como ladrillo, chapa, arpillera sintética, bloques y en algún caso acondicionan un viejo colectivo como vivienda. Las habitaciones se edifican una a continuación de la otra y cada habitación posee puerta y una ventana de pequeñas dimensiones en las que generalmente el vidrio es reemplazado por polietileno. Cada habitación es ocupada por una familia formada por cuatro o más miembros" (Hughes y Owen, 2002: 12).

Análisis de la actividad hortícola

Es posible identificar similitudes y diferencias en cuanto a las actividades económicas que se desarrollan en los espacios geográficos analizados. La actividad hortícola deja su impronta en ambos espacios de estudio, y es por esto, que para analizarla detalladamente, hemos elaborado una tabla síntesis, identificando rasgos generales del perfil productivo en el espacio rural del ejido de Gaiman y de Pedro Luro.
Para el análisis comparativo, se decidió considerar ciertas variables que ponen de manifiesto las similitudes y diferencias. A continuación, se desarrolla brevemente a qué hace referencia cada una de las variables.
Inicialmente, se considera la evolución, es decir que se indica temporalmente el comienzo de dicha práctica productiva, y si se ha efectuado en los años sucesivos algún cambio relevante que tenga implicancias territoriales.
Posteriormente, se determina la producción dominante. De acuerdo a las actividades productivas llevadas a cabo por cada grupo, se detallan las producciones principales, destacando que la producción de cebolla es el principal cultivo en la zona de Luro, y más variado el perfil productivo hortícola en el caso de Gaiman.
Por otro lado se detallan las estrategias productivas, en las cuales se describe el modo de organización de la explotación para llevar adelante tareas vinculadas con la actividad productiva. Se tiene en consideración el grado de intervención del grupo familiar y las tareas que pueden encontrarse desempeñando cada uno de los integrantes, así mismo, se identifica la contratación de personal asalariado de acuerdo a las demandas requeridas y a las condiciones socio – económicas de quienes llevan adelante la explotación agropecuaria.
En cuanto al grado de organización, es decir las condiciones respectivas a la tenencia de la tierra, se puede tratar de productores propietarios de la explotación, arrendatarios u otra categoría. Esta situación es un indicador interesante para conocer, no solamente la flexibilidad con la que se produce, sino también el nivel de capital con el que cuenta este grupo productivo, analizando así mismo, la capacidad de crecimiento en la producción. La localidad de Pedro Luro, al presentar una mayor trayectoria migratoria

asociada a la horticultura, posibilitó que los mismos, en los inicios de la actividad, pudieran acceder a la propiedad de la tierra.

La variable de comercialización, analiza el conjunto de acciones encaminadas a mercantilizar los productos obtenidos en estos espacios rurales. Las escalas de comercialización se diferencian en ambos casos de estudio, Pedro Luro tiene un perfil exportador mientras que Gaiman destina su producción al mercado local y regional.

En cuanto a la utilización de tecnologías, se consideran los medios utilizados en las explotaciones para incrementar los rindes; identificando que en ambos casos predomina un desarrollo tecnológico vinculado al uso de agroquímicos, mientras que la innovación vinculada a maquinarias es nula o mínima.

La última variable, tareas extraprediales, permite identificar la posible existencia de trabajos desempeñados por los propios productores, para solventar los gastos de la explotación. Las tareas pueden encontrarse vinculadas a la prestación de servicios a terceros, manteniendo el perfil hortícola, o puede tratarse de tareas ajenas a dicha actividad.

ÁREA DE ESTUDIO	EVOLUCIÓN	PRODUCCIÓN DOMINANTE	ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS
GAIMAN	**Año 1865: arribo de los primeros migrantes al valle, originarios de Gales.** **Año 1880: población migrante de otros orígenes (italianos, españoles, sirios, libaneses, etc.)** **Ambos grupos migrantes, llevaron a cabo la horticultura con fines de autocosumo.** **Año 1985: arribo de población originaria de Bolivia y del Noroeste argentino.**	**Producción de hortalizas y verduras en fresco: papa, cebolla, zanahoria, hortalizas de hoja, zapallos, tomates.**	**Producción intensiva con importante participación de mano de obra -del grupo familiar principalmente- para actividades como desmalezamiento, abono, cosecha, comercialización.**
PEDRO LURO	**Año 1970: arribo de población originaria de Chile, Bolivia y Norte argentino, impulsó la actividad hortícola.** **Década del ´90 registro de una fuerte expansión, sustentada en las oportunidades comerciales que se desarrollan a partir de la conformación del MERCOSUR. Esa tendencia se ha acentuado a partir del año 1995, cuando la actividad comenzó a mostrar un crecimiento muy marcado.**	**Fuerte predominio de la producción de cebolla. En menor medida se produce morrón, zapallo, tomate y ajo.**	**Sistema tradicional intensivo con mano de obra familiar y asalariada. Fuerte demanda de mano de obra en época de cosecha.** **Poca mecanización.**

GRADO DE ORGANIZACIÓN	COMERCIALIZACIÓN	UTILIZACION DE TECNOLOGÍAS	T A R E A S EXTRAPREDIALES
Los productores se inician como medieros; trabaja todo el grupo familiar en la explotación, las actividades que realizan se vinculan directamente con la producción mientras que el dueño de la explotación suele ocuparse de preparar la tierra para la siembra. Luego de la mediería, el productor se convierte habitualmente en arrendatario, su objetivo final es independizarse. Quienes se convierten en propietarios, aumentan la participación de mano de obra en la chacra por medio del contrato de personal, también incorporan mejoras para aumentar los rindes y obtener mayores ingresos.	Abastecen el mercado interno, a nivel local, provincial e incluso nacional. Los grandes productores cuentan con su propia flota de camiones, lo que les permite transportar la producción al Sur del país y al Norte. También se realiza venta directa en la chacra a familias de la zona o a comerciantes. En algunas ocasiones, se realizan ferias donde también venden sus productos.	Desarrollo tecnológico vinculado especialmente a la utilización de agroquímicos. Siendo mínima o nula la utilización de tecnologías en actividades como el desmalezamiento y abono, entre otras, predominando en estos casos la actividad manual.	No suelen realizarse trabajos extraprediales, quienes se dedican a la horticultura viven exclusivamente de esta actividad. En algunas ocasiones, complementan con la actividad ladrillera.

En el caso de los productores bolivianos prevalece el contrato de arrendamiento, mediería y otras modalidades contractuales, lo que desencadena un predominio de pequeños y medianos productores. Solo un mínimo porcentaje adquiera la propiedad de una pequeña parcela. Por otro lado los productores criollos suelen ser propietarios, si bien tienen fuertes limitaciones para integrar el capital de trabajo que se requiere en cada ciclo productivo (agroinsumos, mano de obra).	La producción de cebolla se destina al mercado interno y fundamentalmente externo, principalmente a Brasil y en menor medida Europa, Uruguay, Chile, Estados Unidos y Puerto Rico. La comercialización se realiza bajo dos modalidades: A) Clasificada y empaque. Consiste en la limpieza de la cebolla, descolado, maquinado, clasificación por tamaño y empaque en bolsas de 20 o 25 kg. Estas tareas pueden ser realizadas en los galpones de empaque o en el campo. Si el producto se destina a la exportación la clasificación y el embolsado debe realizarse en el galpón de empaque por los requerimientos de calidad existentes. En caso de venderse en el campo, y si la producción es exportada, el empacador (normalmente brasilero) es quien hace la clasificación y empaque en un galpón habilitado. B) Producción "en pila" o a granel, sin incorporación adicional de valor, adquirida por los diversos agentes que operan en la comercialización (transportistas, corredores, empacadores, importadores-exportadores).	Requerimiento importante de insumos químicos para incrementar la productividad. Poca mecanización en la etapa primaria, con predominio de fuerza de trabajo manual. En algunos casos la etapa de descolado se complementa a la mano de obra, el uso de máquinas descoladoras.	Mayoritariamente se desarrolla de forma intensiva la producción de cebolla. Sólo en algunos casos se complementa con la producción de zapallo, maíz, tubérculos como la papa, y otras hortalizas de hoja, destinado al consumo familiar y mercado local. Esta última modalidad de producción complementaria se ha incrementado en los últimos años, impulsada por la aparición de ferias locales de horticultores. Los productores ejercen labores en las propias EAPs como jornaleros en otras propiedades. También surgen otros actores que participan como el cuadrillero, quien es el que lleva cotidianamente en colectivo u otros medios de transporte a los jornaleros hacia el lugar de trabajo.

Conclusiones

A partir del trabajo realizado, se identifican similitudes en cuanto a la construcción histórica de los casos estudiados. Ambos espacios, se conformaron a partir del arribo de corrientes migratorias originarias de Europa, quienes iniciaron prácticas agrícolas dando lugar al inicio de un perfil productivo particular. Esta situación, se vio favorecida por la llegada del ferrocarril, en el siglo XIX para Gaiman y siglo XX para Pedro Luro, que promovió la comercialización de la producción generando asentamientos poblacionales consolidados. Así mismo, este proceso se complementó con el trazado de los canales de riego y el loteo de las tierras adyacentes.

Estas corrientes migratorias otorgaron a ambos espacios, una identidad productiva a partir del desarrollo de prácticas agrícolas tradicionales. Posteriormente, se produce la llegada de corrientes migratorias de tipo limítrofe, mayoritariamente de origen boliviano, identificados a partir de la década del ´70 en Pedro Luro y en la década del ´80 en Gaiman. Estos fenómenos migratorios se vinculan con una reconfiguración del perfil productivo en el caso de Gaiman, incorporando la horticultura; y en el caso de Pedro Luro dinamizando dicha práctica a partir de la demanda laboral que ofrecía la región.

Si bien la horticultura se desarrolla en ambos espacios, hay una clara diferenciación, ya que en Gaiman se lleva cabo en el marco de un perfil agropecuario diverso, constituido por la producción de pasturas y forrajes, también por la ganadería y fruticultura. La producción hortícola, diversificada, se destina a un mercado local y regional, reemplazando el anterior abastecimiento proporcionado por los cinturones hortícolas más importantes del país. Por otro lado, Pedro Luro presenta un perfil netamente exportador con una especialización en la producción de cebolla, destinado al mercado brasileño y europeo, lo que ha generado una dinámica importante para el crecimiento regional.

De acuerdo al análisis comparativo, presentado en la Tabla I, se evidencia una mayor dinámica en cuanto a la comercialización que presenta Pedro Luro, destacando una estructura productiva organizada, asociada a la demanda internacional. Esto se ve acompañado de una propagación de galpones de empaque, requerimientos de certificados de calidad y demanda laboral estacionaria. En el caso de Gaiman, presenta una comercialización, destinada al mercado local y regional. A partir de la creciente demanda, en el año 2013, se inicia el proyecto “Desarrollo de Unidad Alimentaria y Fortalecimiento del Sector Frutihortícola del Chubut”, el cual consiste en la construcción de un Mercado Concentrador en la localidad de Trelew, acompañado de tareas de capacitación, diseño y asesoramiento en la entrega de créditos a productores.

En cuanto a las estrategias productivas, encontramos similitudes asociadas a la participación de mano de obra familiar, principalmente para las labores que demanda la horticultura, complementando con mano de obra estacionaria. Respecto al grado de organización, hay un predominio tanto en Pedro Luro como en Gaiman, de un sistema de arrendamiento, mediería y otras modalidades contractuales, destacando la presencia en el espacio, de pequeños y medianos productores.

El nivel de tecnificación, en ambos espacios, se presenta con un leve desarrollo,

asociado exclusivamente al uso de insumos agroquímicos, uso de maquinarias para tareas particulares como el descolado y la clasificación (mayoritariamente en Pedro Luro). Las técnicas productivas preferentemente son de tipo tradicional, con presencia del trabajo familiar para tareas como desmalezado y cosecha; sin embargo es importante destacar que Pedro Luro cuenta con un mayor nivel de tecnificación para llevar a cabo las prácticas productivas.

Las tareas extraprediales no son frecuentes en el ejido de Gaiman, aunque en algunas ocasiones suelen complementarse con la actividad ladrillera. En el caso de Pedro Luro, es posible identificar actividades extraprediales vinculadas a la prestación de servicios a terceros, específicamente en lo respectivo a la producción de cebolla.

Los casos de estudio, evidencian cómo a partir de un proceso productivo –en este caso hortícola-, se genera un fenómeno de construcción territorial. El cual, se asocia a un considerable aporte migratorio, que otorga identidad territorial a partir de acciones colectivas que van más allá de la actividad económica, por medio de acciones socio-culturales que se arraigan al espacio local. La dinámica de los grupos migrantes, tiene una mayor representatividad en el territorio de Pedro Luro, identificada a partir de la creciente intervención espacial de la colectividad boliviana, que ha mostrado un grado de organización y de arraigo bien consolidado con importante presencia socio-cultural. Esto a estado ha estado acompañado de una notable participación y demanda institucional. En el caso del ejido de Gaiman, los procesos migratorios de tipo limítrofe, referentes a la colectividad boliviana, se presentan con un menor grado de participación, debido principalmente a un arraigo continuado en el tiempo de la cultura galesa, fundadora de la colonia agrícola.

Finalmente vinculado al ordenamiento territorial, se distinguen políticas con mayor trayectoria y presencia en el espacio geográfico de Pedro Luro, directamente asociado al perfil productivo de la cebolla y a la existencia de un mercado de comercialización con demanda internacional. Es importante destacar en este sentido, que si Gaiman mantiene un creciente perfil productivo, acompañado de políticas públicas que incentiven la consolidación y el progreso de estas prácticas hortícolas, alcanzará un notable rol como productor y proveedor, equivalente al caso de Pedro Luro.

Bibliografía

BENENCIA, Roberto (2000). “Argentina: la problemática social de la migración limítrofe”. En Comercio Exterior, Vol. 50 N° 3 México.

- BENENCIA, Roberto (2009). “Predominio de inmigrantes bolivianos en los eslabones estratégicos de la cadena agroalimentaria de la horticultura en fresco de la Argentina”. En: Jornadas Internacionales de Investigación Migraciones, trabajo y cadenas globales agrícolas. Murcia.

BENENCIA, Roberto (2012). “Perfil migratorio de la Argentina”. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- BERNABÉ, Martínez Ruiz (1977). La colonización galesa en el valle del Chubut. Editorial Galerna. Buenos Aires.

- BERTONCELLO, Roberto (1995). La movilidad espacial de la población: notas para la reflexión. CENEP. Mimeo. Buenos Aires.

BRUNO, Matías (2009). "Trayectorias laborales diferenciadas entre migrantes paraguayos y peruanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación Argentina de Estudios de Población-AEPA. Catamarca.

- CASTILLO, Julia y GURRIERI, Jorge (2012). "El panorama de las migraciones limítrofes y del Perú en la Argentina en el inicio del siglo XXI". En: El impacto de las migraciones en Argentina. Cuadernos migratorios nº 2. Organización internacional para las migraciones. Buenos Aires.

- CROVETTO, Marcela M. (2011). "Movilidad Espacial, Ocupación y Empleo en el Valle Inferior del Río Chubut. Trabajo y Sociedad". Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero. N° 17, Vol. XV.

- ELIZAGA, Juan C. y MACISCO, John J. (1975). Migraciones internas. Teoría, método y factores sociológicos. CELADE. Santiago de Chile.

- GARCÍA LORENZANA, Úrzula (2007). "Programa de Certificación de Cebolla en Origen". FunBapa. Mayor Buratovich.

- GORENSTEIN, Silvia (2005). "Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle Bonaerense del Rio Colorado". Rimisp. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Buenos Aires.

- HUGHES, Judith C. y OWEN, Olga M. (2002). "Trabajadores migrantes bolivianos en la horticultura argentina: transformación del paisaje rural en el valle inferior del Río Chubut". Scripta Nova. Barcelona: Universidad de Barcelona., Vol. VI, N° 119 - IURMAN, Juan Pablo (1992). "Proyecto Pequeños Productores del Sur Bonaerense". PEPROSUBA. INTA Hilario Ascasubi.

- LATTUADA, Mario Y NEIMAN, Guillermo (2005). "El campo argentino. Crecimiento con exclusión". Colección Claves para todos. Capital Intelectual. Buenos Aires -
LUQUE, Natalia y ALAMO, Matías (2014). "Horticultura en el Valle Inferior del Río Chubut: actores y procesos territoriales". En: III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

- OCKIER, Cecilia (2003). "El valle bonaerense del Río Colorado como espacio de producción cebollera y migración boliviana". Revista Universitaria de Geografía. v. 12, nº. 1 y 2. Bahía Blanca. 119-137 pp.

- RIVIERE,

Isabel M. y Otros (2006). “Actividades productivas rurales en el sudeste de la provincia de Buenos Aires (Argentina) y su vinculación con la dinámica de la población 1980-2001”. En: Revista Huellas, nº XI. Santa Rosa. La Pampa.

- SCHNEIDER, Sergio y TARTARUGA, Iván G. Peyré. (2006). “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En: MANZANAL, Mabel, NEIMAN, Guillermo et al. Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Ed. Ciccus. Buenos Aires. - SILI, Marcelo (2000). Los espacios de la crisis rural. Geografía de una pampa olvidada. EdiUNS. Bahía Blanca.

- TORREZ GALLARDO, Marcela (2011). “Transformaciones socio-espaciales en Pedro Luro, vinculadas a las migraciones de las últimas décadas. Partido de Villarino”. En Actas de las VIII Jornadas Patagónicas de Geografía, organizadas por la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Comodoro Rivadavia.

- WILLIAMS, Fernando (2010). Entre el desierto y el jardín. Viaje, literatura y paisaje en la colonia galesa de la Patagonia. Prometeo. Buenos Aires.

Argentina y Uruguay: Similitudes y diferencias del mundo rural

Negrin Rosmari

PALABRAS CLAVE
· Desarrollo Rural
· Desarrollo Territorial Rural
· Pobreza Rural

Resumen / La presente ponencia es parte de la tesis final de la Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina (UdelaR- UCM), el mismo está en proceso de construcción por lo que no es un trabajo acabado.

El proyecto plantea el estudio de las políticas de desarrollo rural con énfasis en el combate a la pobreza llevados a cabo en Uruguay y Argentina en el marco del MERCOSUR. Se plantea analizar dichas políticas entre los años 2005-2012 entendiendo que este período forma parte de un proceso histórico de cambio socio políticos en el que los gobiernos de izquierda asumen el poder en la mayoría de los países de América latina y de los mencionados países en particular.

Se enmarca en la perspectiva del desarrollo territorial rural, desde donde se plantean una serie de alternativas para el logro de los objetivos del desarrollo, entre las que se destacan las transformaciones productivas e institucionales a escala local, regional y nacional, en búsqueda de opciones que permitan la mejora de la calidad de vida de las personas sin comprometer las generaciones futuras. Se busca conocer si efectivamente las políticas para el desarrollo rural y combate a la pobreza que están siendo llevadas a cabo por estos países en el periodo de tiempo mencionado están siendo coherentes con los objetivos teóricos planteados por el Desarrollo Territorial Rural En este trabajo proponemos analizar y comparar, basados en fuentes secundarias, las principales características de la sociedad rural en Argentina y Uruguay. Más allá de las diferencias de escala, se tratará de destacar similitudes y diferencias entre ambas sociedades tratando de aportar elementos que sirvan de herramientas a la discusión sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo rural en Latinoamérica.

NEGRIN ROSMARI
Departamento de Ciencias Sociales UdelaR
Uruguay
E-mail: rosmarinegrin@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El proyecto del que es parte esta ponencia plantea el estudio de las políticas de desarrollo rural con énfasis en el combate a la pobreza llevados a cabo en Uruguay y Argentina en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En este marco se han dado una serie de acuerdo entre los países del Mercosur que tienen como objetivo el logro de la integración productiva y el desarrollo rural de la región, destinando esfuerzos para combatir la pobreza rural entre ellos el programa FIDA/MERCOSUR.

Uruguay y Argentina tienen una historia en común heredadas por el proceso de colonización y las posteriores corrientes migratorias lo que les ha significado que aún hoy día conserven ciertas características similares más allá de las diferencias de escala. En este sentido comparten además del idioma, -característica compartida por la gran mayoría de los países en América Latina- estructuras productivas similares, una historia socio política con características también muy similares, entre otras. En este último punto si bien los proceso sociales y políticos no se dieron en idénticos momentos en estos países, si siguieron una misma línea con algunos años de diferencia entre uno y otro.

El objetivo de esta ponencia es la caracterización y comparación del medio rural en Argentina y Uruguay. Se presentarán las principales características sociales, económicas, territoriales y productivas del mundo rural en cada uno de los países para luego hacer un análisis comparativo entre ambos siempre teniendo presente las diferencias de escala.

EL MEDIO RURAL URUGUAYO

Su territorio tiene una extensión de 176.215 km2, un clima que es mayormente homogéneo en todo el país definiéndose como templado-húmedo sin estación seca (Köeppen, 1931). La temperatura media anual es de aproximadamente 16ºC en el sur y 19ºC en el norte1. El país tiene un dominio de pasturas naturales, un suelo relativamente llano, con importante presencia de ríos y arroyos que han favorecido el desarrollo de la actividad agropecuaria que históricamente ha caracterizado al mismo. Uruguay ha sido desde sus inicios un país en el cual su principal actividad ha sido la agropecuaria. En este sentido "el pasado, el presente y con toda seguridad el futuro del Uruguay está íntimamente vinculado a la evolución del sector agropecuario, considerado con toda razón la columna vertebral de este país" (Otero, 2003, p.11).

La importancia que tiene el sector agrícola para este país hace que el estudio de las cuestiones vinculadas al agro sea una necesidad imperiosa para la academia en general. Los cambios que se han generado en el último lustro en América Latina junto con las diferentes estrategias gubernamentales impulsadas han ido dando el rumbo a las políticas de desarrollo rural llevadas a cabo en los países del continente, a lo cual Uruguay no está exento. A pesar de que se ha estado en la búsqueda constante de la mejora en la calidad de vida de la población rural el saldo de las

1 http://www.inia.org.uy/disciplinas/agroclima/uruguay_gral.htm

políticas implementadas no ha sido para nada positivo (Idem).

Uruguay desde su origen ha sido un país básicamente agroexportador, esta característica se ha mantenido a pesar de los cambios acaecidos. Con una superficie de 176.000 kilómetros cuadrados, con la ventaja de que su territorio no tiene accidentes geográficos importantes y que el clima no tiene temperaturas extremas, cuenta con 16.400.000 hectáreas aptas para actividad agropecuaria esparcidas en todo su territorio, constituyéndose esta en el principal recurso económico del país (Moraes, 1998).

En términos porcentuales, el territorio apto para actividades agropecuarias en Uruguay es de un 89% del total, siendo este dato significativamente importante si tenemos en cuenta que el promedio para América Latina no supera el 30% del territorio, el caso más similar es Argentina con un 60% de tierras útiles para la producción agropecuaria. Pero si analizamos un poco más en detalles hay que aclarar que de este territorio el 90% son tierras utilizadas para la ganadería (pasturas) y solo el restante 10%, para la agricultura debido a que son éstas las tierras arables y por lo tanto que permiten la explotación agrícola (Idem).De esta forma el peso relativo de la agricultura es bastante menos, concentrándose además en el sur y litoral oeste del territorio. Esta característica histórica, aunque si bien no es la única ha influenciado en el desarrollo del país de forma diferencial según zonas.

La distribución de los recursos naturales es una condicionante fundamental ya que ellas definen las principales distribuciones de la producción (Otero, 2003). En este sentido, los territorios al sur del país son más ricos y fértiles y por lo tanto con mayores índices de productividad, sobre todo en lo que refiere a la agricultura y lechería. La característica de país agroexportador ha marcado su historia desde la colonia hasta hoy día y seguramente su futuro también.

En cuanto a la estructura agraria se puede decir que históricamente, y como resultado del proceso de apropiación privada de la tierra, la distribución y posición de la misma tuvo pocos cambios durante el siglo XX, observándose una estructura contrapuesta en la que hay por un lado pequeñas propiedades agrícolas y por otro grandes propiedades ganaderas. Además, y como sucede en casi todo el mundo con la distribución de la riqueza, pocos productores dueños de muchas tierras y muchos productores que se disputan un número reducido de este recurso. En este sentido si bien hubieron algunos intentos de reforma agraria comenzando por el proyecto artiguista2, ninguno llego a revertir la situación, seguimos ante una situación en la que hay grandes extensiones dedicadas a la ganadería y por otro pequeños productores agrícolas, en su gran mayoría productores familiares3.

El tamaño(pequeño) de Uruguay y el hecho de tener una sociedad bastante igualitaria ha llevado a la falsa idea de que estamos ante un país homogéneo, ocultando las importantes diferencias internas en diferentes dimensiones(niveles de producción, población, cultural, económico, social, territorial, etcétera). Una de las grandes

2 Por más información consultar Benjamin Nahum, Ediciones de la Banda Oriental 2003

3 Ver definición de productores familiares MGAP

diferencias que se observan, tiene que ver con la concentración de la población y de la economía en el sur del país, -mayoritariamente en Montevideo- con respecto al resto de los departamentos. En este sentido se destaca que en Montevideo se concentra el 55%de la población y el 66% de la producción nacional. Por otra parte la población rural se ha reducido alrededor de un 21,2 por mil anual, aumentando en un 10% la población urbana. El proceso de despoblamiento de las zonas rurales ha sido un proceso constante y se viene dando desde hace varias décadas (Otero, 2003, p.18).

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el censo 2011, el número de pobladores rurales es de 164.840 personas, lo que representa un 5,07% del total de la población del país. Este fenómeno de despoblación rural es de larga data, comenzando a registrarse el mismo alrededor de 1950-1960, los datos que se registran en 1963 dan cuenta de que la población rural era de un 20% del total (Piñeiro citado por Fernández & Carambula, 2012).

Los procesos de industrialización han sido una de las principales causas del comienzo de este fenómeno, demandando mano de obra en un país que por mucho tiempo decreció debido a la emigración al exterior. El fenómeno del despoblamiento rural también se intensificó como consecuencias de las políticas neo liberales que se dieron en la década del 70, la liberalización de los mercados trajo consigo la desaparición de pequeños productores que no podían competir en el mercado internacional, provocando a su vez mayores latifundios (Piñeiro citado por Fernández & Carambula, 2012).

El modelo neoliberal pretendió lograr una reinserción internacional del país en la estructura capitalista mundial, las medidas tomadas a fines de los 70 para el logro de dicha inserción favorecieron ampliamente a aquellos productores más vinculados al mercado internacional y con mayor capacidad económica de adquirir los equipos e insumos necesarios para la producción (Chiape,2003).

En este sentido muchos pequeños y medianos productores se endeudaron, yendo más tarde a la quiebra en busca de la reestructura productiva que implicaba este nuevo modelo. Por otra parte a baja de los aranceles para productos de importación, favoreció el ingreso de productos alimenticios importados, lo que estimuló un abaratamiento de los bienes-salario. Esto tuvo una repercusión muy negativa para los agricultores familiares (pequeños establecimientos), que sufrieron una importante disminución de su capacidad de competencia interna y externa. De esta forma entre los años 1970 y 1980 dejaron de existir 8.800 establecimientos agropecuarios, siendo la mayoría de menos de 50 hectáreas (Idem).Esto provocó la huida hacia las ciudades de un importante número de pequeños productores en busca de mejores condiciones de vida y trabajo. En la siguiente tabla se muestra información agrupada sobre la composición de la población rural4 de diversos censos agropecuarios.

Cuadro I. Principales características agropecuarias en los censos 1970, 1980, 1990, 2000

4 Se parte de la simplificación de que la población rural es la que trabaja y reside en el medio rural, no desconociéndose las diferentes composiciones respecto de la temática.

	2000	1990	1980	1970
Nº total de explotaciones	57131	54816	68362	77163
Superficie total	16.420 000	15.803.763	16.024.656	16.517.730
Población agrícola	189.838	213.367	264.216	318.166
Población trabajadora	157.009	140.430	159.446	181.206
Has por explotación	287	288,3	234,41	214,06
Personas por explotación	3,32	3,89	3,86	4,12
Has por personas	86	74,1	60,6	51,9
Trabajadores por explotación	2,75	2,56	2,33	2,35
Has por trabajador	105	112,5	100,5	91,2

Fuente: Instituto Nacional de estadística 2010

De la tabla se desprende que en un lapso aproximadamente de 30 años han dejado de existir 30.000 explotaciones agropecuarias, en términos de población han disminuido en el mismo período de tiempo en 25.000 los trabajadores rurales. En este sentido cabe destacar Uruguay es el país de América Latina con menos proporción de población Rural (Figueredo & Bianco, 2011).

La tecnologización del agro, trajo consigo la implementación de maquinarias como la grandes cosechadora, tractores, sembradoras, máquinas de esquila, ordeñadoras entre otras, que hicieron que la producción requiera de menos mano de obra para las mismas tareas y más calificadas (Piñeiro &Moraes, 2008).

La merma en la población rural comienza aproximadamente en los años 50 como consecuencia de la tecnologización del agro, esta trajo consigo la implementación de maquinarias como la grandes cosechadora, tractores, sembradoras, máquinas de esquila, ordeñadoras entre otras, que hicieron que la producción requiera de menos mano de obra para las mismas tareas y más calificadas(Idem). La disminución de la población rural se agudizó a partir de los años 70 siguiendo hasta el último censo (2011) en merma. En cuanto a la distribución de dicha población, esta se distribuye diferencialmente de acuerdo a las características naturales y por ende productivas de las diferentes regiones, poblándose más los territorios más fructíferos.

En este sentido en el centro y norte del país la densidad de población es visiblemente menor y más dispersa ya que son territorio dedicados mayoritariamente a la ganadería extensiva, en los que hay un escaso requerimiento de mano de obra respecto a la agricultura (Figueredo & Bianco, 2011).

Por otro lado el tamaño de los predios ha aumentado lo que deja ver claramente el fenómeno del latifundio que se habló anteriormente. La concentración de la tierra sigue manteniéndose incambiada en cuanto el 9% de los establecimientos rurales del país poseen más del 60% de la tierra (CGA, 2011). Se observa que el tamaño de los

predios ha aumentado lo que deja ver claramente el fenómeno del latifundio que se habló anteriormente.

Cuadro II. Explotaciones y superficies según tamaño de la explotación



Apertura I: explotaciones y superficie, según tamaño de la explotación. CGA 2011.

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie		
	Total	%	Total	%	ha/explotación
Total	**44.890**	**100**	**16.227.088**	**100**	**361**
1 a 19	12.274	27,3	104.696	0,6	9
20 a 99	12.657	28,2	632.564	3,9	50
100 a 199	5.540	12,3	790.426	4,9	143
200 a 499	6.473	14,4	2.078.220	12,8	321
500 a 999	3.808	8,5	2.680.466	16,5	704
1000 a 2499	2.970	6,6	4.493.059	27,7	1.513
De 2500 y más	1.168	2,6	5.447.657	33,6	4.664

- 56% de las explotaciones acumulan 5% de la superficie
- 9% de las explotaciones acumulan mas de 60% de la superficie

10

Fuente: CGA, 2011

Como se observa en la tabla según los datos del último censo agropecuario, la concentración de la tierra sigue manteniéndose incambiada en cuanto el 9% de los establecimientos rurales del país poseen más del 60% de la tierra.
En cuanto a la desaparición de productores rurales, a la interna se verifica que este indicador se ha dado de manera diferencial según estrato socioeconómico (Fernández & Carambula, 1992).
En este sentido los predios que han desaparecidos han sido los más pequeños, de 0 a 50hs, 50 a 100hás y de 100 a 500hás, siendo estas últimas la que menos merma han tenido (ídem).

La irrupción de nuevas actividades agropecuarias en los últimos 20 años han acelerado este proceso, el aumento sustancial de establecimientos que se dedican a la forestación y el cultivo de secano en especial la soja han tenido un impacto en las reconfiguraciones sociales, laborales, productiva y ambientales. Estas actividades redefinió aspectos como la cultura, relaciones laborales, y el paisaje de las zonas en las que se produce (ídem).Este fenómeno genero profundos cambios en la estructura productiva con un

alza exponencial en los precios de la tierra en el último decenio, los que han incidido fuertemente en la composición y estructura de la sociedad rural (ídem).

En cuanto a la estructura agraria según región se puede decir que en el sur hay mayor presencia de pequeños establecimientos familiares que están dedicados a rubros intensivos como horti-fruticultura y lechería. Esta zona tiene fuerte impacto de la metropolizacion de Montevideo, la cercanía y un fluido intercambio con la capital han llevado a un desarrollo (económico, social, cultural, etc) diferencial de esta región respecto de las más alejadas de Montevideo (Romero, 2003). En el otro extremo tenemos la región norte en la cual hay un predominio de los grandes establecimientos ganaderos extensivos y con muy poco desarrollo de redes con ciudades intermedias. En este sentido es una zona que aún hoy mantiene un nivel de desarrollo inferior al resto del país (Ídem). La región Centro Sur del país es una región muy fértil, con redes urbanas más densas que el norte y en el cual hay un importante desarrollo de la producción agrícola y lechera. La región centro norte se puede decir que se caracteriza por los cultivos extensivos y en la que predominan las explotaciones ganaderas de gran tamaño, una red urbana con ciudades intermedias pero de menor densidad que la región Centro sur (Ídem).

En cuanto a las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en Uruguay hay consenso tanto en el ámbito técnico como el académico en decir que el agro uruguayo ha sufrido en las últimas tres décadas una profunda transformación productiva a raíz de la introducción de nuevos rubros de producción y de una creciente integración agroindustrial, lo que derivó en una acelerada incorporación de cambios tecnológicos. Este proceso ha sido designado por varios investigadores como un proceso de modernización agraria. Sin embargo, este fenómeno presenta la característica particular de haberse desarrollado fuera del sector tradicional de producción de carne y lana, el cual ha mantenido esencialmente las mismas formas de producción desde mediados de siglo, lo que ha generado, salvo algunas variaciones estacionales, su estancamiento de largo plazo (Riella et al., 1999).

El impacto del proceso modernizador sobre la estructura agraria en Uruguay ha producido una pérdida significativa de casi el 33% de los productores con menores superficies de tierra en el lapso de treinta años, aumento de productores con superficies medianas y mantenimiento de productores con las superficies de tierras más grandes (Romero, 2003).No han quedado exentos de estos cambios la estructura social, las relaciones laborales y familiares debido a las nuevas formas de vida y trabajo que la modernización en la agricultura trajo consigo.

Las características históricas, productivas, geográficas, territoriales y políticas entre otras han acentuado la pobreza rural en Uruguay. Este fenómeno es abordado desde diferentes perspectivas según la conceptualización que se haga de la misma

y por lo tanto de acuerdo a la metodología utilizada para su medición. Por ser un fenómeno muy complejo requiere una visión amplia que dé cuenta del mismo tratando de abordar todas sus aristas. Sin embargo en este trabajo se plantearán algunos resultados considerados pertinentes para la caracterización sin entrar en el detalle del/ los método/s utilizados para su medición.Cuando hablamos de pobreza en Uruguay, según la CEPAL, este es el país que tiene los menores índices de pobreza e indigencia en América Latina. Sin embargo es uno de los países que en el periodo1999-2003 sufrió uno de los retrocesos más significativos en la materia (Fossatti, 2005).

Según cálculos hechos basados en la Encuesta hogares rurales y el mapa de la pobreza para áreas rurales, la autora menciona que en Uruguay hay unos 23090 hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza que viven en zonas rurales y localidades menores a 5000 habitantes. Se estima que habría algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en las áreas mencionadas, estas representan la quinta parte de la población residente en este medio (Ídem). Siguiendo en esta línea en las localidades menores de 5000 habitantes la pobreza afecta al 20,3% de las personas y en el área rural dispersa al 16,2%(Ídem).
En un estudio más actual (2003) Paolino y Perera elaboraron un indicador de concentración de la pobreza a los efectos de obtener una visión sintética de la distribución del fenómeno en el medio rural según regiones en comparación con el total de la población. De acuerdo con dicho indicador se destaca que la pobreza en las zonas rurales difiere según la región del país, siendo las zonas más afectadas, la región Nordeste (frontera), Litoral y Centro del país, con mayores niveles de pobreza que la región sur. Además, en el Nordeste y el Litoral se concentran los niveles más importantes de indigencia rural.

Los mismos autores destacan que la pobreza rural medida por el método de ingreso aumenta en el período 1999-2007 (de 17.8% a 26%), por otro lado la incidencia de la pobreza entre las personas que residen en centros urbanos menores a 5 000 habitantes casi duplica la registrada en la población rural dispersa (ej. para el año 2007 34.3% y 16.9% respectivamente). Esta relación se mantiene cuando se consideran otros indicadores del impacto de la pobreza como la brecha y la severidad. Si hablamos de indigencia ya en el año 2007 se logran niveles similares a los medidos en 1999 (alrededor del 3% de la población). La indigencia o pobreza extrema muestra niveles más elevados en las localidades de menos de 5.000 habitantes respecto al área rural dispersa (Paolino & Perera, 2008).

Según las estimaciones de la pobreza por método de ingreso hechas por el INE 2013 “en las localidades del Interior de menos de 5.000 habitantes la indigencia pasa de 0,2 % en 2012 a 0,4 % en 2013. En las zonas rurales, en cambio, se observa una disminución de este indicador con respecto al último año (de 0,3% a 0,2%)” (INE, 2013, p. 27). Los departamentos con mayor incidencia de la pobreza rural

son Tacuarembó, Salto, Cerro Largo y Artigas con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En cuanto a números absolutos Canelones es el departamento con más pobres rurales (Idem).
Cabe destacar que más allá del indicador con el que se mida, a la interna del problema de la pobreza hay un sin fin de características según sexo, edades, empleo etc. que muestran situaciones muy disimiles que no se consideró pertinente enumerar aquí por no ser el objetivo central del trabajo.

En cuanto a algunos rasgos que caracterizan a la población rural pobre según el FIDA se puede decir que "Los pobres rurales son, en su mayoría, hombres y mujeres jóvenes que no tienen los recursos económicos ni la capacitación necesaria para generar negocios rentables; pequeños agricultores que enfrentan crecientes dificultades de acceso a mercados nacionales e internacionales cada vez más competitivos, así como núcleos familiares a cargo de mujeres solas. Si se analiza la pobreza en función de la ocupación de las personas, se observa que la gran mayoría son trabajadores rurales ocupados en actividades no agropecuarias" (FIDA, 2008, p.1).

EL MEDIO RURAL ARGENTINO

Argentina "Es el segundo país en extensión de Sudamérica y el octavo del mundo. Posee una superficie continental de 2.791.810 Km2 incluyendo las Islas Malvinas, otras islas del Atlántico Sur y. Contando al sector antártico posee una superficie total de 3.761.274 Km2.
Este país presenta regiones muy disímiles entre sí, en el mismo encontramos
"…llanuras y cadenas montañosas, bosques y selvas, terrenos áridos y otros pantanosos o arcillosos. Ofrece todas las variedades de climas y paisajes: desde el cálido tropical, siempre lluvioso y lleno de colorida vegetación, hasta el frío polar, con su aspecto sobriamente blanco gracias a la nieve y el hielo. Una de las características más salientes del territorio Argentino es la variedad de climas que posee; húmedos, secos; calor tropical o frío nival, pasando por diferentes tipos de templados". 5

En un comienzo la Argentina rural nace como zona dedicada netamente a la ganadería extensiva como la mayoría de los países en la región. Si bien la estructura productiva se ha diversificado muchísimo se han incorporado un sin fin de actividades agropecuarias y de servicios diferentes a la ganadería, en términos generales sigue siendo un país cuya producción está altamente ligada a la explotación de la tierra. En este sentido Argentina es el segundo país en agro exportaciones y el tercero en producción Agrícola en Latinoamérica (FIDA, 2008).

5 Recuperado de: http://www.surdelsur.com/tierra/geoin/

Tanto la ganadería como la agricultura son consideradas puntales de la economía en Argentina, en este sentido la ganadería se concentra principalmente en la Pampa y en menores proporciones seguidos por NEA, Patagonia, NOE y cuyo. La agricultura por su parte se extiende mayoritariamente en la Pampa oriental y la Mesopotamia sur debido a la lo favorable del clima lo cual permite el cultivo de un número importante de cereales, oleaginosas, forrajes frutas y hortalizas. En este sentido la agricultura en este país ha crecido significativamente tanto en términos de territorio ocupado como de productividad6.

Argentina posee una considerable ventaja comparativa y competitiva en agricultura que le ha permitido convertirse en una potencia agrícola y ganadera reconocida a nivel internacional. El Sector Agropecuario tiene un rol central en la generación de la renta nacional y como motor de la economía, con una participación del 16% en el PIB (año 2006), significando un aporte de gran importancia para el Estado. La base de la riqueza y la potencialidad del sector se encuentra en las condiciones naturales excepcionales en relación a productos que se insertan fácilmente en los mercados mundiales" (Sili, 2007, p.1).

Por otra parte este país ocupa más del 80% de su territorio para actividades agrícolas, ganaderas y forestales, cuenta con aproximadamente 297.425 explotaciones agropecuarias las cuales ocupan 174,8 millones de hectáreas. De este total solamente el 19% de las superficie (33,5 millones de has) son utilizadas para algún tipo de implantación como cultivos diversos (anuales o zafrales), forrajeros, bosques y o montes artificiales. El otro 81%, unas 141,3 millones de hectáreas están compuestos por bosques, pastizales o montes naturales, además de caminos, parques y viviendas, entre otros (Ídem).

En cuanto a la conformación territorial Argentina, la misma ha estado marcada por la época colonial conformándose de forma desigual y en la que se identifican claramente dos territorios con características bien diferentes y opuestas. Por un lado la región pampeana una zona moderna, con rápido crecimiento y desarrollada en términos productivos y otra en la que permanecen características coloniales, lento crecimiento económico y con formas de producir rezagadas como lo son la zona Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino(NEA) del país (Manzanal, 2004). Estas desigualdades nacen con el período en que se comienza con el proceso de organización de la nación (1776-1852), desde entonces se comienzan a generar desigualdades establecidas por las reglas que dieron sustento a este proceso, de allí que "el territorio y su conformación están altamente determinados por las políticas públicas, explícitas o implícitamente formuladas" (Idem, 1).

Las importantes diferencias climáticas a la interna del país colaboran profundizando o

6 Recuperado de http://www.bolsacba.com.ar/

mitigando los efectos de las desigualdades antes mencionadas según la zona.
La necesidad por expansión de territorios rurales ha generado históricamente un aumento en la concentración de la propiedad en manos de un número reducido de propietarios, estos en su gran mayoría se han dedicado a desarrollar sistemas productivos intensivos característica esta que se reforzó a partir de la revolución industrial. Ello ha generado impactos sociales y ambientales negativos como lo son la perdida de la bio diversidad y la emigración hacia las ciudades de un importante número de pobladores rurales (pequeños y/o medianos productores) a trasladarse a zonas urbanas (Olarte Calsina & Olarte Daza, 2013).

Según el censo de 2002 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en ese momento se registraban tendencias negativos como la desaparición de casi una cuarta parte de los productores agropecuarios argentinos y por otro lado un fuerte incremento de la producción agregada del sector. En datos numéricos las explotaciones agropecuarias argentinas pasaron de 421.221 en 1988 a 317.816 en la actualidad. Según algunas estimaciones hechas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) más del 60% de esas explotaciones eran productores minifundistas (C N A, 2002). Esta caída se da de manera diferencial según regiones, la zona que tuvo mayor peso en la caída de las explotaciones agropecuarias (EAPs) fue la pampeana con un -29%, la reducción de estas empresas en esta zona explican el 66% del fenómeno en el país. El promedio en el resto de la Argentina fue de un-14%(Idem). Las diferencias entre los territorios determinan características económicas productivas que son claves en la distribución de la pobreza y sus características.

La heterogeneidad de los territorios rurales se ha visto acentuada por los profundos cambios experimentados en las últimas décadas debido a las grandes transformaciones que se han producido y que han cambiado la conformación, extensión territorial y la organización de los mismos. En este sentido se destacan: la organización de las actividades agrarias como resultado de procesos de modernización y globalización ha sufrido varias transformaciones como son la pampeanizacion y agriculturización, la incidencia de complejos agroalimentarios en un contexto mundial favorable a la concentración de la propiedad de la tierra lo cual promueve la marginalización de los pequeños y medianos productores junto con las nuevas formas de trabajo rural asalariado.

Por otro lado la diversificación de rubros en los espacios rurales como el turismo rural, los servicios y la incorporación de la industria, así como también la elección -por parte de cada vez personas- del medio rural como segunda residencia (Adamo S, 2013). Estas características hacen del mundo rural una sociedad diferente con modos de vida, relaciones laborales, procesos de socialización y consumo bien diferenciados de lo que tradicionalmente se conocía en el medio rural.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV) 2010 en Argentina la población rural sigue una tendencia que comenzó en la década del 60 y que va en declive con una disminución absoluta entre 2001 y 2010 de aproximadamente 228 mil personas, por otro lado, dentro de la categoría, se ha dado un reacomodamiento con un aumento importante de la población rural agrupada (48mil personas más) y una merma de la población rural dispersa (313 mil personas menos). En términos porcentuales la población rural agrupada representaba en 1991 un 32% del total de la población rural, mientras que en 2001 representaban un 36%(Idem).

.."en la República Argentina este proceso se precipitó entre 1930 y 1970, en esta etapa, las tasas de crecimiento urbano y rural se desaceleraron y se produjeron importantes migraciones internas, del campo a la ciudad y de una provincia a otra" Entre los años 30 y 40 se dio una importante merma de la actividad agropecuaria, principalmente la producción de granos, esto produjo una reducción de la demanda de mano de obra impulsando un importante proceso migratorio de pequeños productores y/o habitantes de pueblo pequeños hacia las ciudades, principalmente hacia las más grandes como Bs As, Córdoba o Rosario(Graffigna A, et al, s/f7). Otra consecuencia de este proceso es el aumento de la pobreza rural, ésta se profundizo como consecuencia de los efectos producidos por la "revolución verde", agudizándose aun mas con el impacto negativo de las políticas neo liberales implementadas en la década de los 90(Ídem).

En términos porcentuales la pobreza rural es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, aunque la mayor parte de la población pobre vive en zonas urbanas, esta característica es probable que sea de larga data debido al proceso de urbanización tempano dado en el país (M Murmis, 2001).
Cuadro III. Distribución absoluta de población argentina por categoría urbana / rural, 1991-2010

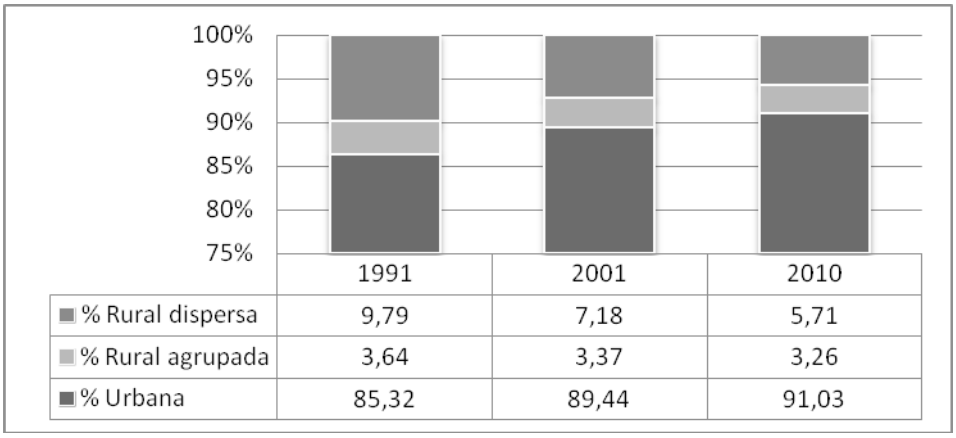
	1991	2001	2010
Población Total	31111225	36260130	40117096
Urbana	26544795	32431950	36517332
Rural total	4179418	3828180	3599764
Rural agrupada	1133849	1223533	1307701
Rural dispersa	3045569	2604647	2292063

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población. Tomado de: Adamo S; 2013

Cuadro IV. Distribución relativa de población argentina por categoría urbana / rural,

7 Tomado de: http://www.isnsc.com.ar/Revista/Numero004/Eje_2/EJE_02_06_Grafigna_Godoy_Ovejero_Proceso_despoblamiento_rural_y_la_nueva_ruralidad.pdf

1991-2010



	1991	2001	2010
% Rural dispersa	9,79	7,18	5,71
% Rural agrupada	3,64	3,37	3,26
% Urbana	85,32	89,44	91,03

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población. Tomado de: Adamo S; 2013

Destacan Graffigna A, et al. respecto de la despoblación rural "en la República Argentina este proceso se precipitó entre 1930 y 1970, en esta etapa, las tasas de crecimiento urbano y rural se desaceleraron y se produjeron importantes migraciones internas, del campo a la ciudad y de una provincia a otra" Entre los años 30 y 40 se dio una importante merma de la actividad agropecuaria, principalmente la producción de granos, esto produjo una reducción de la demanda de mano de obra impulsando un importante proceso migratorio de pequeños productores y/o habitantes de pueblo pequeños hacia las ciudades, principalmente hacia las más grandes como Bs As, Córdoba o Rosario(Graffigna A, et al, s/f). Otra consecuencia de este proceso antes descripto es el aumento de la pobreza rural, esta se profundizo como consecuencia de los efectos producidos por la "revolución verde", agudizándose aun mas con el impacto negativo de las políticas neo liberales implantadas en el país en la década de los 90.

En este sentido, el problema de la pobreza rural en Argentina se generaliza a mediados de los años 80 y son las zonas rurales las que presentan los mayores índices. En términos porcentuales la pobreza rural en el continente en general y en Argentina en particular es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, aunque la mayor parte de la población pobre vive en zonas urbanas, esta característica es probable que sea de larga data debido al proceso de urbanización tempano dado en el país (M Murmis, 2001). Según datos del CNPV en 1991 en el total de las provincias los pobres rurales (medidos con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) son el doble de los pobres urbanos: 32,2% contra 16,7%, sin embargo el número de personas pobres en áreas urbanas triplican a las personas pobres rurales (ídem): "En las áreas rurales, se encuentran en 1991 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas,… y a una población total de un poco más de un millón y medio de personas" (ídem, p.7).
La pobreza en las zonas rurales está asociada con el acceso a la tierra y a los recursos

naturales para la supervivencia que ella brinda. La concentración de la tierra en manos de grandes empresas ha colaborado con el aumento de la pobreza en estas zonas. Pequeños productores se han visto obligados a vender sus parcelas-o a trabajar fuera de ellas como asalariados- por no contar con los recursos económicos que les permita el acceso a las tecnologías requeridas por el mercado para un desarrollo competitivo del rubro.

Según los datos de CGA 2002 el 58% de las explotaciones agropecuarias con límites definidos tienen un tamaño de hasta 100 has y ocupan el 3% de la tierra explotada. En el otro extremo las explotaciones mayores a 2500hás son solamente el 4% de las explotaciones ocupando el 63% de la tierra explotada. Según esta misma fuente entre 1988 y 2002 desaparecieron 103.400 pequeñas explotaciones agropecuarias la mayoría de menos de 200hás.

El aumento en la desaparición de pequeños y medianos productores va en detrimento de los índices de pobreza sea cual sea la manera de medirlos. Esta característica colabora con el aumento de los bolsones de pobreza rural y urbana -muchos de los pequeños productores terminan emigrando a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida- y con la concentración de la posesión de la tierra en manos de unos pocos.

Las características geográficas y climáticas -muy heterogéneas en Argentina- determinan la disponibilidad o no de recursos naturales en los territorios, los que actúan como estimulo o freno al desarrollo productivo y por lo tanto la pobreza adquiere indicadores más o menos importantes. Se identifican zonas de muy baja productividad de las tierras por ser desérticas o casi desérticas y otras con tierras muy fértiles con acceso a recursos productivos de diferente índole (minería, ganadería, agricultura, pesca, turismo, servicios, etc), con mayores posibilidades laborales en las que los índices de pobrezas son menores.

ALGUNOS RESULTADOS

Uruguay y Argentina tienen una historia en común heredadas por el proceso de colonización y las posteriores corrientes migratorias lo que les ha significado que aún hoy día conserven ciertas características similares más allá de las diferencias de escala. En este sentido comparten además del idioma, -característica compartida por la gran mayoría de los países en América Latina- estructuras productivas similares, una historia socio política con características también muy similares, entre otras. En este último punto si bien los proceso sociales y políticos no se dieron en idénticos momentos en estos países, si siguieron una misma línea con algunos años de diferencia entre uno y otro.

Argentina y Uruguay son países territorialmente bien diferente, no solo por un tema de escala, Argentina cuenta con 2.780.400 km2 de territorio y Uruguay con tan solo 176.215km2, sino también debido a las diferencias climáticas y de acceso a recursos naturales. Uruguay por ser muy pequeño tiene un clima bastante similar en todo el territorio con pequeñas variaciones, Argentina por su ubicación geográfica y su mayor

tamaño cuenta con todos los climas cálido, templado, árido y frio con la diversidad que ello implica. Sin embargo y más allá de la existencia de importantes divergencias también comparten algunas características.

En este sentido y más allá de las importantes diferencias de escala, la distribución y concentración de la tierra y por lo tanto de riqueza en manos de unos pocos productores en Argentina y Uruguay al igual que en el resto del continente son un factor común. El avance de las empresas multinacionales en el marco del proceso de globalización comercial es un factor determinante de la concentración de la tierra y la riqueza en nuestro continente.

Este fenómeno potencia el problema de la pobreza, por un lado debido a la desaparición de pequeños productores y por otro en los territorios más fértiles y donde se ha dado un mayor desarrollo productivo- en muchos casos por la instalación de cadenas agroindustriales y otras empresas asociadas al rubro- los indicadores de pobreza son menores debido a la ampliación de la oferta de fuentes de trabajo y acceso a los servicios. La merma de las explotaciones agropecuarias más pequeñas -la desaparición de pequeños y medianos productores agropecuarios- es más allá de las diferencias de escala un fenómeno común a los dos países en estudio. Este fenómeno en ambos países al igual que en la mayoría en América Latina está operando en contra de la reducción de la pobreza rural.

En Argentina en términos porcentuales según datos del CNPV en 1991 en el total de las provincias los pobres rurales (medidos con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) son el doble de los pobres urbanos: 32,2% contra 16,7%, sin embargo el número de personas pobres en áreas urbanas triplican a las personas pobres rurales (Murmis & Craviotti, 2001). "En las áreas rurales, se encuentran en 1991 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas,… y a una población total de un poco más de un millón y medio de personas" (ídem. 7).

Cuando hablamos de pobreza en Uruguay, según la CEPAL, este es el país que tiene los menores índices de pobreza e indigencia en América Latina. Sin embargo es uno de los países que en el periodo1999-2003 sufrió uno de los retrocesos más significativos en la materia (Fossati M, 2005). Según cálculos hechos basados en la Encuesta hogares rurales y el mapa de la pobreza para áreas rurales, la autora menciona que en Uruguay hay unos 23090 hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza que viven en zonas rurales y localidades menores a 5000 habitantes. Se estima que habría algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en las áreas mencionadas, estas representan la quinta parte de la población residente en este medio (Ídem). Siguiendo en esta línea en las localidades menores de 5000 habitantes la pobreza afecta al 20,3% de las personas y en el área rural dispersa al 16,2%(Ídem).

En ambos países el problema de la pobreza viene de larga data y en ninguno de los dos se ha podido obtener resultados satisfactorios en este sentido. Si bien Uruguay estaría mejor posicionado según algunos estudios no deja de ser un tema que ha estado en agenda –en ambos países- en las últimos décadas y que seguramente por su importancia y la dificultad de mejorar la situación en el corto plazo lo seguirá estando.

La pobreza e indigencia, la dificultad de acceso a la tierra por parte de los productores económicamente menos favorecidos, el acceso a los recursos naturales y a los servicios básicos,- en definitiva - el logro de los objetivos del desarrollo rural son solo algunos de los temas que los caracterizan y que hacen pensar la posibilidad de trabajar en la búsqueda de soluciones en conjuntos en el marco del Mercosur antes mencionado.
Más allá de los acuerdos inter institucionales e inter nacionales que puedan existir, y que se consideran un importante avance en la lucha conjunta contra la pobreza, hay que seguir trabajando por que estas iniciativas se multipliquen, y por sobre todas las cosas, se concreten en hechos que trasciendan el ámbito de los papeles y se trabaje por el logro de acciones puntuales que garanticen una mayor equidad y mejores condiciones de vida y trabajo para la población rural en el continente.

BIBLIOGRAFÍA

Adamo S: 2013; Pág. 4. Dinámica demográfica en áreas rurales en transformación: cambios y continuidades. Ponencia presentado en las VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Bs As.
Bianco M, Figueredo S: 2011; La población rural en Uruguay. En: El Campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural. Chiappe, Fernández y Carámbula (comp.). Departamento de Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. UdelaR. Montevideo.
CNA: 2002 Recuperado de http://64.76.123.202/site/agricultura/analisis_economico/02-CNA_2002/_archivos/000001-Resultados%20Definitivos/000001_Parte%20I%20.pdf
Fernández E: 2008; Cap. 3 La Sociedad Rural y La Nueva Ruralidad en "El Campo Uruguayo: Una Mirada Desde la Sociología Rural", UDELAR, CSIC, Facultad de Agronomía.
Figueredo S, Bianco M: 2002; Población rural en Uruguay Miranda C y Mattos A: 2002; Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil.
Figueredo S, Bianco M: 2011 Población rural en Uruguay Recuperado de: http://www.fagro.edu.uy/~socrural/wp-content/uploads/Poblaci%C3%B3n-rural-en-Uruguay.pdf
FIDA, 2008. "EL FIDA en la zona MERCOSUR"
FIDA: 2008; tomado de: http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/ar_s.pdf 13/05/2014
http://www.argentinaturistica.com/datosargen.htm día 20-05-2014
INIA recuperado de http://www.inia.org.uy/disciplinas/agroclima/uruguay_gral.htmdía 20-05-2014
http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/Uruguay_s.pdf
Fossatti Mariana: 2005 Enfoques y Estrategias para Enfrentar la Pobreza Rural en Uruguay. Documento de trabajo IICA Uruguay
Graffigna Anabella; Godoy Gilda; Ovejero Ricardo: s/f Procesos De Despoblamiento Rural y La Nueva Ruralidad Como Oportunidad De Repoblamiento, En Huaycama, Localidad Del Dpto.Valle Viejo, Provincia De Catamarca Universidad Nacional de

Catamarca Recuperado de: http://www.isnsc.com.ar/Revista/Numero004/Eje_2/EJE_02_06_Grafigna_Godoy_Ovejero_Proceso_despoblamiento_rural_y_la_nueva_ruralidad.pdf 20-07-2014

IICA: 2000 El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de la Nueva Lectura de la Ruralidad. Nueva Ruralidad. Serie documentos conceptuales 2000-2001.Panamá.

INE 2003: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202013/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202013.pdf

Manzanal M: 2004 Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural -local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino).VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO -AMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII). Brasil.

Murmis M, Craviotti C: 2001 Documentos de formulación Buenos Aires Nº 4, POBREZA RURAL Diversidad de situaciones ocupacionales, LA FOCALIZACION EN EL PROINDER Ministerio de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.

Moraes Maria Ines: 1998 Estado de la cuestión agraria en Uruguay y fuentes para su estudio Articulo recuperado de: http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/viewFile/105/100 05/04/2014

Olarte-Calsina, S, Olarte-Daza, C: 2013; La concentración de tierra en el contexto del desarrollo rural: una discusión pendiente en Estudios Rurales publicación del centro de estudios de la Argentina rural-UNQ publicado el 25/12/2013 tomado de: http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/issue/current

Otero Manuel :2003 “El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural:Un acercamiento a la realidad del uruguay” Seminario Nacional sobre desarrollo rural sostenble conenfoque territorial: Politicas y estrategias para Uruguay. Montevideo Uruguay 15 - 16 de mayo de 2003

Riella A, Romero J, Tubío M: 1999; Modernización agraria y empleo rural: Un análisis de sus interrelaciones territoriales entre 1970-1990 (Concepción, Chile). Ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Romero Juan. (Julio 2003)

En Simposio N° 7 Empresarios y Trabajadores en la Agricultura: Entre Tradición e Innovación (Siglo Xx). Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE).Terceras Jornadas de Historia Económica.

Sili Marcelo: 2007 El desarrollo rural y agropecuario en Argentina Desafíos para la Cooperación Internacional en Seminario sobre Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina . Informe final

Paolino Carlos & Perera Marcelo: 2008 La Pobreza Rural En Uruguay:La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. FIDA Uruguay

Piñeiro Diego: En Fenandez E y Carambula Matías 2012. Territorio en disputa la producción familiar en el este uruguayo. Pampa 08

Evolución de las condiciones socioeconómicas del territorio mendocino en la última década

Pasteris, Elizabeth
Bignone, Franco
Garriga, Pablo

PALABRAS CLAVE
· Territorios
· Desarrollo
· Ruralidad

Resumen / El objetivo de este trabajo es analizar la distribución en el territorio del crecimiento económico experimentado en la última década y las mejoras en las condiciones de vida de la población, estableciendo relaciones entre estas variables y la ruralidad de cada departamento. En la primera parte de este trabajo se presenta un breve diagnóstico del contexto socioeconómico provincial, incluyendo la distribución de la población en áreas urbanas y rurales, el nivel de actividad, su distribución por sectores económicos y la evolución durante la última década, así como el nivel de ocupación de la población activa y su evolución.

En la segunda parte, se analiza la evolución de las condiciones socioeconómicas de los departamentos, sobre la base del Producto Bruto Geográfico Departamental y su composición, la distribución de la población ocupada por actividades, así como indicadores sociales de condiciones de vida: salud, educación, vivienda, brecha de género en ingresos, salud y educación. Se describen las condiciones de vida locales y se ordenan los departamentos según proporción de población rural e importancia del sector agropecuario. Se realiza, entonces, una caracterización socioeconómica departamental, que se presenta mediante una matriz, donde los departamentos, individualmente considerados y agrupados en regiones, son ordenados según diferentes criterios.

PASTERIS, ELIZABETH
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza
Argentina
E - mail: lizzipasteris@gmail.com

BIGNONE, FRANCO
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza
Argentina

GARRIGA, PABLO
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza
Argentina

Por sus condiciones de clima y suelo, Mendoza concentra su población en una pequeña proporción de su territorio. En las zonas irrigadas por los cuatro grandes cursos de agua que la surcan: los ríos Mendoza, Tunuyán, Atuel y Diamante, se han conformado oasis que, ocupando menos del 5% del territorio provincial, constituyen el lugar de radicación de más del 90% de su población. El resto reside en forma dispersa en las zonas de secano. La Provincia se divide en dieciocho departamentos, que a su vez pueden agruparse en cuatro grandes regiones: Centro Norte, conformada por Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Luján y Maipú; Este, integrada por Junín, La Paz, Rivadavia, San Martín y Santa Rosa; Valle de Uco, incorporando los departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato y, finalmente, la región Sur, conformada por General Alvear, Malargüe y San Rafael.

A lo largo de los últimos cien años, doce departamentos han ido perdiendo peso demográfico en forma paulatina pero constante. Analizando los datos que proporcionan los censos desde 1869 se observa una continua concentración poblacional en la zona del Gran Mendoza, en el Centro Norte provincial, que en el año 2010 aglutinaba el 62% de la población.

El proceso de concentración poblacional no se ha detenido en la última década, pese a que las zonas urbanas dejaron hace tiempo de ofrecer las posibilidades laborales que justificaron históricamente el éxodo rural. Sin embargo, en algunos departamentos, en los que predominan las actividades agropecuarias, la población rural tiene un peso importante. Tal es el caso, en términos absolutos, de San Rafael, Rivadavia y San Martín, mientras en términos de participación los casos más notables son los de Rivadavia y Santa Rosa.

Del mismo modo, en la última década se ha consolidado la concentración económica en los departamentos de la región Centro Norte, que ya venía de larga data, a pesar de que una parte significativa del crecimiento económico del periodo ha sido determinada por actividades agrícolas e industriales de base agraria. En efecto, un hecho importante han sido las inversiones, tanto en estos sectores como en el cúmulo de actividades relacionadas, que trajeron consigo procesos de modernización tecnológica, que aumentaron la productividad y permitieron innovaciones en productos y procesos, determinando mayor ritmo de crecimiento económico. Dado que estas tecnologías tienen características ahorradoras de mano de obra, sus consecuencias distributivas resultan, en principio, ambiguas.

Finalmente, Mendoza presenta, en la actualidad, una amplia dispersión de sus indicadores de condiciones de vida territorialmente considerados, cuya evolución, si bien positiva, no ha sido suficiente para compensar las desigualdades territoriales existentes al inicio de la década.

Siguiendo a Everett Hagen1, se considera que el desarrollo económico es el crecimiento económico más la mejora de la distribución del bienestar material en los territorios de bajos ingresos. En ese contexto, implica una mejora de la nutrición, la salud, y la educación de los habitantes de menores ingresos. Por ello, el objetivo de este trabajo es

1 Everett Hagen. Desarrollo económico. Buenos Aires. El Ateneo. 1984.

analizar la distribución en el territorio del crecimiento económico experimentado en la última década y las mejoras en las condiciones de vida de la población, estableciendo relaciones entre estas variables y la ruralidad de cada departamento. En la primera parte de este trabajo se presenta un breve diagnóstico del contexto socioeconómico provincial, incluyendo la distribución de la población en áreas urbanas y rurales, el nivel de actividad, su distribución por sectores económicos y la evolución durante la última década, así como el nivel de ocupación de la población activa y su evolución.
En la segunda parte, se analiza la evolución de las condiciones socioeconómicas de los departamentos, sobre la base del Producto Bruto Geográfico Departamental y su composición, la distribución de la población ocupada por actividades, así como indicadores sociales de condiciones de vida: salud, educación, vivienda, brecha de género en ingresos, salud y educación. Se describen las condiciones de vida locales y se ordenan los departamentos según proporción de población rural e importancia del sector agropecuario. Se realiza, entonces, una caracterización socioeconómica departamental, que se presenta mediante una matriz, donde los departamentos, individualmente considerados y agrupados en regiones, son ordenados según diferentes criterios.

A. Evolución de las condiciones socioeconómicas de la Provincia

Nivel de actividad

La economía de Mendoza ha crecido en los últimos años hasta llegar a un nivel de Producto Bruto Geográfico de más de 84.000 millones de pesos durante el año 20122. Después del periodo de recesión iniciado en 1998, y que tuvo su punto crítico en 2002, se produjo una fuerte recuperación de la producción provincial, que alcanzó altas tasas de crecimiento. La crisis internacional comenzada en el año 2008 frenó este proceso y, si bien el año 2010 mostró recuperación de la actividad económica, a partir del año 2011 la trayectoria de la economía presenta crecimiento a ritmo fuertemente decreciente.

La evolución de la composición por actividades muestra el incremento en la participación de los sectores terciarios, que alcanzan el 63% en el año 20123. En efecto, el agrupamiento estadístico de actividades económicas, según su evolución durante el periodo comprendido entre 2003 y 2012, indica que integran el "cluster alto4": comercio mayorista, administración pública, enseñanza, actividades financieras, actividad inmobiliaria y venta de automores y combustibles. La única actividad productora de bienes que se incorpora a este cluster es la vitivinicultura, con transición a partir de 2003.

El sector agropecuario ganó participación, aunque no marcadamente, hasta el año 2010, para luego revertir la tendencia. Las actividades secundarias, en cambio, han

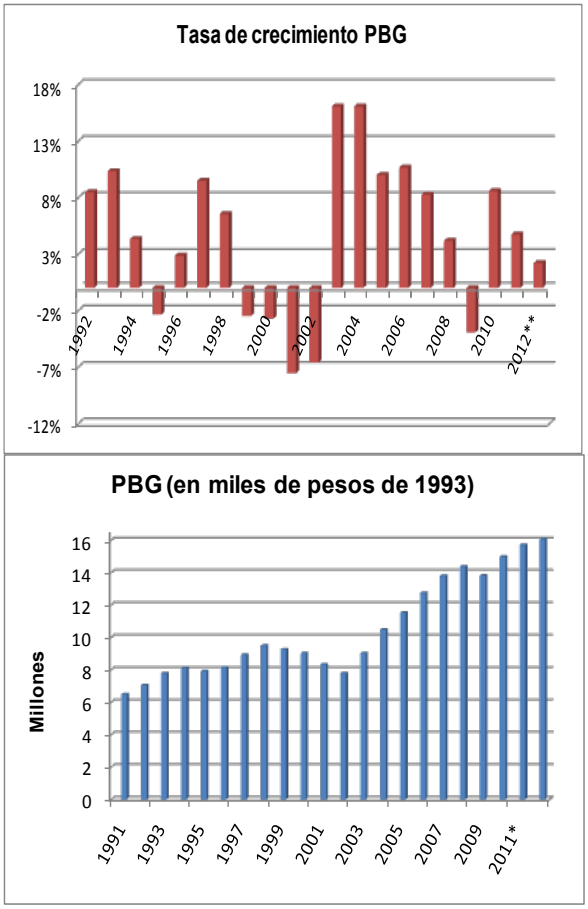
2 Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza y Facultad de Ciencias Económicas, diciembre de 2012, estimación definitiva. Disponible en: www.deie.mendoza.gov.ar

3 En el año 2003 su participación era del 54%.

4 Fuente: Pasteris, E. (2012). El "Cluster alto", obtenido de modo estadísticamente significativo, está integrado por las actividades económicas que han demostrado el mayor crecimiento durante el periodo, o que tienen los mayores porcentajes de aporte al PBG provincial o las dos situaciones simultáneamente. Fuente: Pasteris, E. (2012)

sido las grandes perdedoras en términos de importancia relativa. En el plano sectorial, gran parte de la expansión de los últimos años se explica por la dinámica del comercio, de la producción vitivinícola y del precio del petróleo.

Gráfico 1. Evolución del Producto Bruto Geográfico de Mendoza
Periodo 1991 a 2012. A valores constantes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DEIE y Facultad de Ciencias Económicas.

Si se compara la composición del Producto de Mendoza con el de Argentina, se advierte un mayor aporte del sector primario en la economía provincial. Debe tenerse presente, además, que una parte importante de la industria provincial tiene base agraria.

A los fines de este trabajo, es interesante analizar la evolución económica mediante una construcción que pretende acercarse al concepto de cadenas, aplicándolo a los principales sectores productivos5. La cadena agrícola e industrial de base agraria representó alrededor del 10% del PBG de la Provincia en el año 2012, fundamentando

5 Un análisis completo, aunque menos actualizado, puede consultarse en Pasteris, E. y otros (2012).

su importancia no sólo en los valores de actividad sino, como se verá más adelante, en la inclusión social que genera, tanto directamente como a través del cúmulo de actividades relacionadas. Las actividades comprendidas en esta cadena son: vitivinícola; olivícola; frutícola; hortícola. El Valor Agregado, en conjunto, creció el 23% durante el periodo 2003-20126, con una tasa media de crecimiento de casi el 2% anual. No obstante, el comportamiento fluctuante por la esencia de la cadena, difiere también entre sus componentes7.

La actividad más importante es la vitivinícola, que aportó en el año 2012 aproximadamente el 68% del Valor Agregado de la cadena. El sector frutícola contribuyó con el 20%, el sector olivícola, sólo representó un 4%, mientras la actividad hortícola sufrió una fuerte contracción durante este lapso.

La cadena de extracción de petróleo, refinación, derivados y servicios conexos aportó la quinta parte del PBG provincial durante el año 2012. Entre 2003 y 2012 el crecimiento de valor agregado fue de 45%, lo que equivale a una tasa media anual fue del 3,8%. Presenta tendencia decreciente a partir de 2008 y, acompañando la tendencia general de la cadena, las exportaciones cayeron muy fuertemente.

La industria metalmecánica aportó al PBG provincial 2012 menos del 1%. Es importante por su crecimiento durante el periodo en estudio, de más del 5% medio anual, así como por la evolución de sus ventas al exterior. En efecto, exportó 232,5 millones de dólares durante 2010, mostrando un altísimo crecimiento, a una tasa promedio del 28% anual desde 2003. Sin embargo, las ventas al exterior cayeron significativamente durante el año 2012.

El sector comercio aportó el 27,5% del PBG en 2012, siendo, junto con la cadena petrolera, los sectores de mayor aporte directo al PBG provincial. Restaurantes y hoteles, comercio minorista, comercio mayorista y venta de automotores y combustibles integran este sector. Es el que ha experimentado el mayor crecimiento durante el periodo (178%, lo que significa una tasa media del 8,9%). Si bien todas las actividades han crecido a tasas muy significativas, debe destacarse la evolución de las ventas de automotores y combustibles, así como la de equipamiento para el hogar.

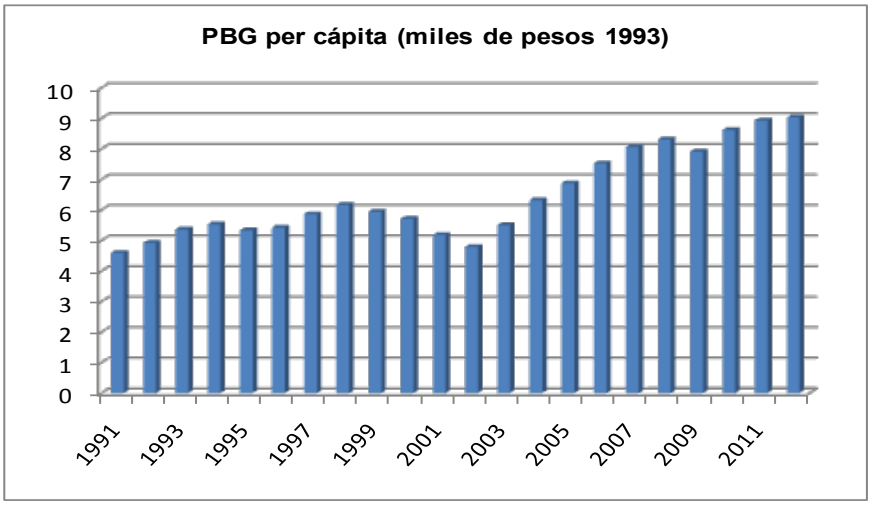
Finalmente, en términos de ingreso per cápita, la tendencia a partir de 1990 ha sido creciente, con tasas más elevadas a partir del año 2003. En el año 2009, en consonancia con la crisis mundial, se observa una caída (la única desde 2003) de casi un 5%, recuperándose al año siguiente. Los últimos dos años muestran crecimiento a ritmo fuertemente decreciente.

Gráfico 2. Mendoza. PBG per cápita

6 El incremento fue del 36% entre 2003 y 2010.

7 Como se verá en capítulos siguientes.

En miles de pesos de 1993



1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
4,5916	4,9201	5,3622	5,5267	5,332	5,4181	5,8593	6,1665	5,9403	5,7092	5,1824
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4,7886	5,4993	6,3157	6,8735	7,5253	8,0614	8,3097	7,9147	8,6211	8,9298	9,0304

Fuente: elaboración propia

Por la estrecha relación que guardan las actividades agropecuarias, la población rural y la caracterización de las condiciones de vida en el territorio de la Provincia, se procede a describir brevemente la evolución del valor agregado bruto del sector agropecuario durante la última década.

Durante el año 2012, el sector agropecuario aportó a la economía provincial un 6.4%, registrando una baja del 7.5% respecto del año anterior. Es la sexta baja consecutiva de la participación del sector en el PBG provincial y el registro más bajo observado desde el año 2000. A partir del año 2003, el sector había mostrado un fuerte crecimiento hasta el año 2007, con un desempeño mejor que el promedio de la economía provincial. Desde 2008, el único año en el cual el Valor Agregado Bruto del sector experimentó una expansión fue 20108.

Cuadro 1. Evolución del Valor Agregado Agropecuario

Agropecuario	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VAB	864379	1078644	1130141	1285867	1324392	1292772	1124395	1140663	1134313	1066062
Crecimiento VAB		24.8%	4.8%	13.8%	3.0%	-2.4%	-13.0%	1.4%	-0.6%	-6.0%
Participación relativa	9.3%	10.0%	9.5%	9.8%	9.2%	8.2%	8.0%	7.4%	6.9%	6.4%

2. Inserción Internacional

La economía de Mendoza tiene una interesante orientación hacia los mercados externos, advirtiéndose a partir del año 2003 un incremento importante de las ventas

8 En pesos constantes de 1993.

al exterior. En efecto, durante el período posterior a la convertibilidad, las exportaciones de Mendoza se triplicaron, lo que significa un crecimiento medio anual de 14,7%. Este incremento ha sido impulsado fundamentalmente por las Manufacturas de Origen Agropecuario.

El comercio internacional ha dinamizado la economía provincial. Se advierte que entre 2003 y 2005 el nivel de actividad creció más rápidamente que las exportaciones, evidenciado una recuperación del mercado interno. En adelante, las ventas al exterior tuvieron un desempeño superior al del PBG. Este proceso se vio interrumpido en el año 2009, debido fundamentalmente a la crisis internacional, con una contracción del 3% de los montos exportados. Sin embargo, debe destacarse que esta disminución del comercio internacional de la Provincia ha sido de menor magnitud que la sufrida por el intercambio mundial, que alcanzó el 22%.

La mayor estabilidad en la evolución de las cifras mendocinas con respecto al mundo puede ser explicada por la composición de las ventas. Se observa una fuerte especialización en manufacturas de origen agropecuario, que representaron en el año 2012 el 70% del total9, siendo estos precios naturalmente más estables que los correspondientes a los commodities.

También es importante la modificación en la composición de la matriz exportadora, con la disminución en la participación de combustibles y el incremento de las manufacturas de origen agropecuario, fundamentalmente de la cadena vitivinícola. Por su parte, las manufacturas de origen industrial desplazaron del segundo lugar a los productos primarios.

Sin embargo, el proceso inflacionario de los últimos años, unido a la política cambiaria, han afectado la competitividad de las actividades económicas regionales. A partir del año 2010 se produce una inflexión en la trayectoria de las exportaciones, siendo razonable esperar que esta tendencia continúe, de no mediar cambios sustanciales en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

B. Evolución de condiciones socioeconómicas del territorio mendocino

1. Población y viviendas

La población de Mendoza creció el 10,1% entre 2001 y 2010, alcanzando 1.738.929 personas. En términos territoriales, el Valle de Uco exhibe el mayor aumento poblacional (16%) durante este periodo. El resto de las regiones muestra una evolución más cercana al promedio, con tasas que varían entre 8% y 10%, siendo la Zona Este la que menos creció10.

La Región Centro Norte en conjunto tiene la mayor concentración de habitantes de Mendoza (65%) incluyendo departamentos con realidades demográficas, económicas y sociales muy distintas. En efecto, mientras Guaymallén, Capital y Godoy Cruz muestran los mayores valores de densidad poblacional (1.730, 2.130 y 2.559

9 Su participación era del 60% en el año 2003.

10 La evolución es más dispar si se analiza la evolución departamental exclusivamente. Así, mientras Malargüe lidera el ranking con una tasa de crecimiento intercensal superior al 20%, en Capital y Santa Rosa el aumento fue inferior al 4%.

habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente), Lavalle se ubica en el extremo opuesto, con una de las menores densidades de la Provincia (3,6 hab/km2). Tanto Las Heras como Luján presentan cerca de 25 hab/km2 mientras Maipú casi alcanza los 280 hab/km2. La elevada concentración poblacional viene de larga data y ha ocasionado que las tasas de crecimiento de Capital y Godoy Cruz sean de las más bajas de la Provincia (3,7% y 4,9%, respectivamente) y las tasas de envejecimiento resulten las más altas. El resto de los departamentos ha crecido entre el 11% y el 15%, respectivamente. La expansión de los asentamientos residenciales hace que Guaymallén y Luján hayan crecido por encima de la media provincial, destacándose el segundo de estos departamentos por la juventud de su población.

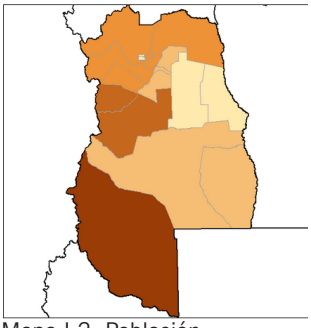
Las diferencias internas, en términos demográficos, son menores en la Región Este, donde se asienta alrededor del 14% de la población mendocina. San Martín concentra aproximadamente la mitad de la Región. La Paz y Santa Rosa se ubican entre los departamentos menos dinámicos, siendo también de los menos poblados; mientras Junín y San Martín se comportan como el promedio, en crecimiento; y por encima de él en densidad, separándose de los valores del resto de la Región. En términos de envejecimiento de la población, la Región se comporta como el promedio provincial, con excepción de Santa Rosa, que presenta residentes más jóvenes.

En el Sur, se destaca Malargüe, con la menor densidad de la Provincia, aunque su dinamismo ha sido el mayor y, consecuentemente, la población sobresale por su bajo índice de envejecimiento. En cambio, General Alvear muestra tanto baja densidad como bajo crecimiento y uno de los mayores índices de envejecimiento. En conjunto, determinan que la densidad de la región sea baja, mientras el dinamismo, compensado por el departamento de San Rafael, que tiene dos tercios de la población regional, resulta medio.

Finalmente, el Valle de Uco es la única región que ha crecido por encima del promedio en todos sus departamentos. Consecuentemente, muestra un índice de envejecimiento muy bajo, salvo en San Carlos, donde está al nivel del promedio. Tunuyán concentra el 42% de la población regional. El Valle de Uco tiene valores que se ubican en el rango medio de densidad, con excepción del departamento de San Carlos, que está muy por debajo.

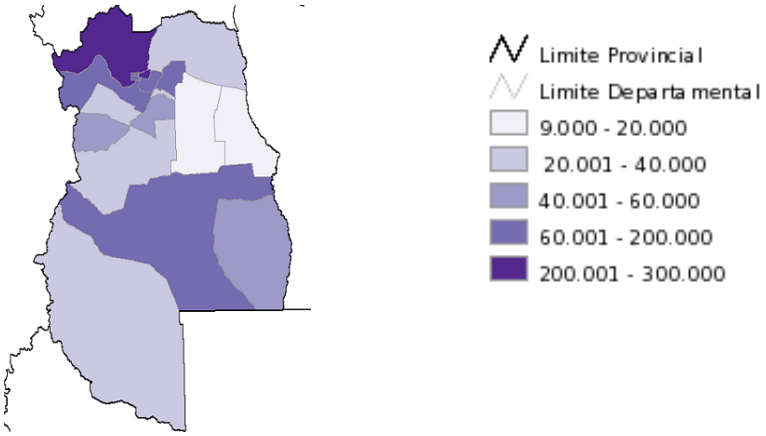
Un aspecto a destacar es que el dinamismo provincial en términos de viviendas ha resultado superior al dinamismo de la población, situación que se repite en todas las regiones y departamentos, destacándose nuevamente el Valle de Uco.

Mapa I.1. Densidad de población





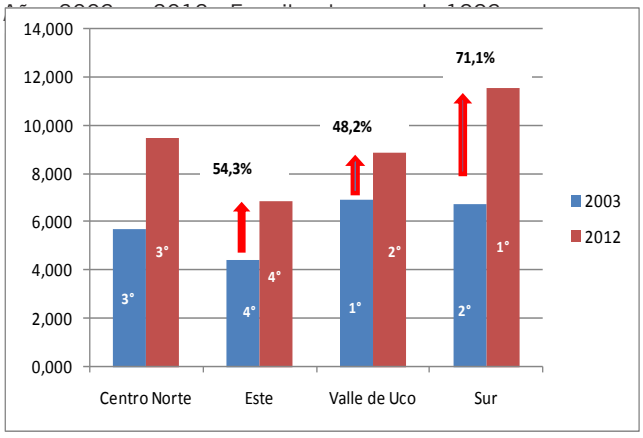
Mapa I.2. Población



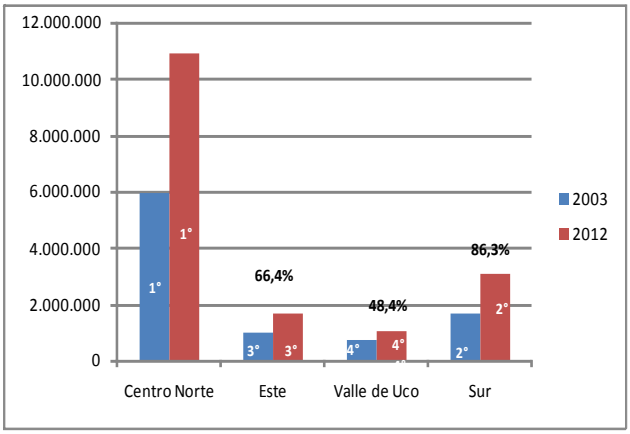
2. Actividad económica y empleo

El Producto Bruto Geográfico de Mendoza muestra un crecimiento cercano al 80% durante el periodo 2003 a 2012. Si bien todas las regiones incrementaron su nivel de producto, el Valle de Uco y el Este lo hicieron por debajo del promedio provincial, y el Centro Norte se comportó al nivel de la media. Apoyada en la actividad minera, la zona Sur manifestó dinamismo superior al conjunto. En términos departamentales, Capital, Godoy Cruz y Malargüe muestran el mayor crecimiento. Los dos primeros, especializados en actividades comerciales y de servicios en general y el último, en minería. Cabe destacar que se trata de territorios con los más elevados ingresos por habitante de Mendoza.

Grafico 3. Evolución del Producto Bruto Geográfico, total y per cápita, por regiones



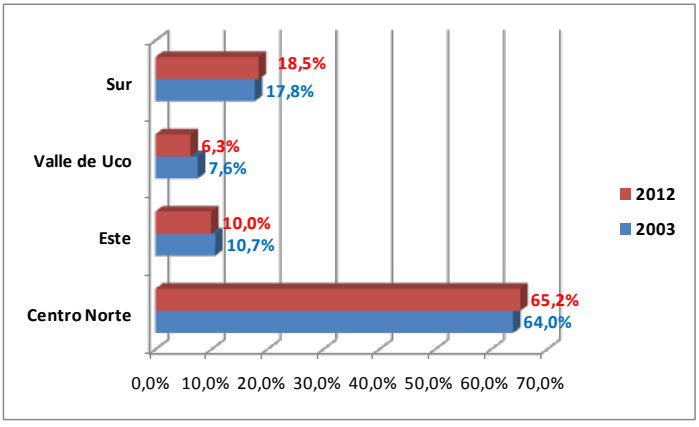
PBG per cápita, por regiones



Fuente: Elaboración propia.

En términos territoriales, la actividad económica provincial presenta un patrón de elevada concentración. En efecto, en el año 2012 la región Centro Norte representa el 65% del PBG de Mendoza. Le sigue en importancia la Zona Sur, que aporta casi el 19%, luego el Este, con una participación del 10% y, finalmente, el Valle de Uco, que aporta un modesto 6,3% al producto. Las participaciones de las distintas regiones se han modificado muy suavemente durante el periodo, profundizando la concentración territorial.

Gráfico 4. Participación regional en el Producto Bruto Geográfico de Mendoza
Años 2003 y 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DEIE y FCE-UNCuyo (2013).

La composición del Producto Bruto Geográfico también se ha concentrado durante la última década, perdiendo diversificación la matriz productiva. Esta es una realidad tanto para Mendoza en su conjunto como para cada una de sus regiones, con excepción del Valle de Uco, único territorio que ha tendido hacia una mayor diversificación. Sin embargo, en esta zona la minería sigue siendo la principal actividad. También apoyada en la minería, la región que ha concentrado su patrón productivo en mayor medida es el Sur provincial, debiendo recordarse que es el territorio de más alto crecimiento.

El Centro Norte ha reforzado su concentración en mayor medida que el promedio de Mendoza, centrado en actividades de comercio, especialmente, pero también de servicios personales. En el Este, los servicios personales son el principal componente de matriz productiva. Es importante recordar que estos servicios son prestados fundamentalmente por el sector público11. Si se analizan los departamentos individualmente, llama la atención que nueve de ellos están produciendo, en primer lugar, servicios personales12. Debe advertirse también que siete de estos nueve departamentos han crecido por debajo del promedio de Mendoza.

En términos de empleo, considerando la Provincia en su conjunto, el principal demandante es el sector de servicios personales, ocupando las actividades comerciales el segundo lugar. Esta circunstancia debe llamar a la reflexión, ya que está indicando que el Estado es el principal empleador de la Provincia, seguido por un conjunto de empleadores privados (comerciantes mayoristas y minoristas, restaurante y hoteles), cuya demanda depende fuertemente del ciclo macroeconómico. Por otra parte, son diez los departamentos cuyos residentes están ocupados, en primer lugar, en actividades de servicios personales. A nivel de regiones en su conjunto, el sector agropecuario es el principal demandante en las regiones del Este y el Valle de Uco. En el Centro Norte y el Sur provincial, en cambio, son los servicios personales los que ocupan el primer lugar.

En relación con el aporte al PBG provincial por tipo de actividad, se observa un claro predominio de la región Centro Norte en los sectores secundario y terciario, aportando en ambos casos más de tres cuartas partes del total provincial. Las zonas Este y Sur le siguen en importancia, aunque en distintas posiciones según la actividad de que se trate (Este, segunda en actividades secundarias y Sur, segunda en actividades terciarias). La minería manifiesta un predominio muy marcado de la Zona Sur, con el 64% de aporte. En cambio, el Sector Agropecuario presenta una composición por regiones mucho menos desigual. Cabe destacar que, con la excepción de Malargüe, se advierte mayor crecimiento en los territorios especializados en servicios. Esta evolución es consistente con la observada en Mendoza en su conjunto, cuya matriz de actividad muestra un nivel creciente de especialización, siendo los sectores de servicios los más dinámicos. La cadena vitivinícola es la única actividad productora de bienes que acompañó esta dinámica13, aunque sólo puede afirmarse que esto ha sucedido hasta el año 2010.

La composición interna del producto regional muestra que el sector terciario predomina en todas las regiones. Las actividades secundarias aportan la menor proporción del PBG en el Valle de Uco y el Sur, con muy baja participación (alrededor del 7% en ambos casos). Estos territorios están especializados en actividades primarias, fundamentalmente minería en la Zona Sur y agropecuaria y minera, en el Valle de Uco. En el Centro Norte, fuertemente especializado en servicios, las actividades industriales ocupan el segundo lugar, superando ampliamente a las primarias. Es importante destacar que la refinación de petróleo representa el 41% del valor agregado del sector secundario y que el resto de este grupo de actividades representa sólo el 13% del producto del Centro Norte. Finalmente, en el Este, las actividades secundarias, en su conjunto, tienen la misma participación que las primarias, representadas en mayor medida por el sector agrícola.

La composición del empleo presenta diferencias en su patrón de especialización. Considerando la Provincia en su conjunto, los servicios son responsables del 65% del empleo. Se destacan Capital y Godoy Cruz, donde el 82% de los trabajadores

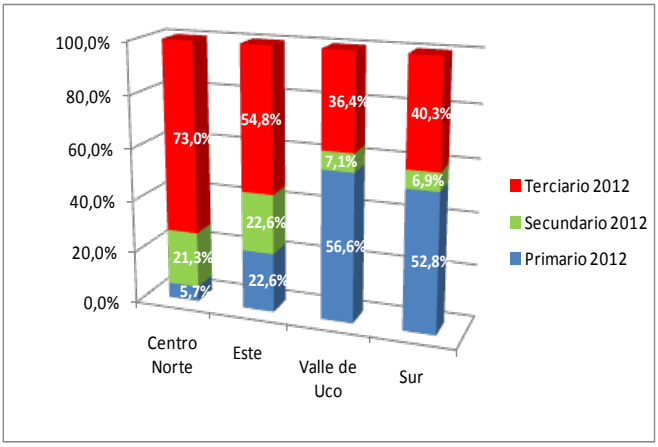
11 En el año 2012, el 82% del sector Servicios Personales fue producido por el sector público.

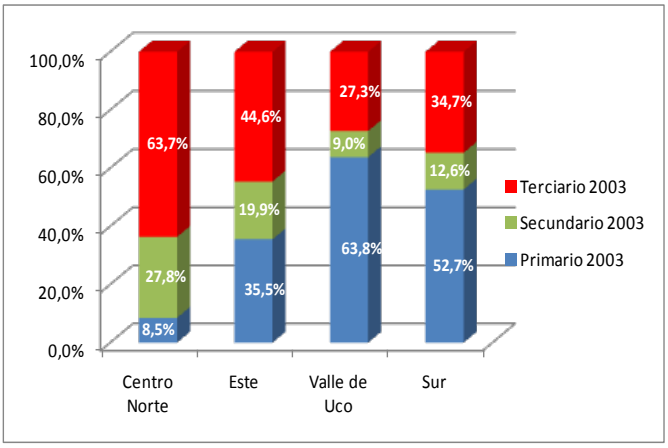
12 En tres de ellos el primer lugar es compartido con otra actividad.

13 Un análisis más detallado se presentó en Pasteris,E. y otros (2012).

están ocupados en este gran sector. Analizando actividades en particular, en la región Centro Norte, y en todos sus departamentos excepto Lavalle, Comercio es el principal demandante. En La Paz y Malargüe es la administración pública la principal fuente de trabajo, seguida por la agricultura en el primero y por el comercio en el segundo. La administración pública es la segunda fuente de empleo en otros departamentos de menor desarrollo relativo, como San Carlos y Santa Rosa. En el resto de las regiones y departamentos el sector agrícola es el principal demandante de empleo, alcanzando una participación que supera el 45% en los casos extremos, como San Carlos, Lavalle y Tupungato, y supera el 35% en otros casos, como Santa Rosa y Junín.

Gráfico 5 Composición sectorial del Producto Bruto Geográfico Regional
Años 2003 y 2012. A valores constantes





Analizando la ***evolución por regiones y departamentos,*** se observa que el Producto Bruto Geográfico de la ***Región Centro Norte***, tanto total como por habitante, ha crecido en similar medida que el promedio provincial[14], aunque la evolución es muy

14 Dado que esta región aporta alrededor del 65% del PBG de Mendoza, es un determinante fundamental de la tasa de evolución provincial.

diferente en los departamentos que la integran. Así, como resultado de un elevado crecimiento en el nivel de actividad – especialmente de servicios - y una baja dinámica poblacional, Capital y Godoy Cruz son los territorios con mayor dinamismo de Mendoza, tanto en valores totales como por habitante. El resto de los departamentos, siendo conveniente destacar los casos de Luján y Maipú, que tienen un interesante desarrollo de la cadena agroindustrial, han resultado poco dinámicos. La economía de la Región, y de la mayor parte de sus departamentos, está fuertemente especializada en Servicios, con excepción de Lavalle, con especialización en agricultura, y Luján con fuerte participación de la industria de destilados de petróleo.

Tanto en términos de nivel de actividad total como por habitante, la ***Región Este,*** y los departamentos que la componen, han crecido menos que la Provincia en su conjunto, con excepción del departamento de San Martín, el de mayor especialización en servicios dentro de la región[15]. El peor desempeño lo exhiben La Paz y Santa Rosa, los territorios más pobres de Mendoza, que dependen del sector agrícola en mayor medida que el resto.

Analizando la evolución por habitante, los departamentos del ***Sur*** no se han comportado de modo homogéneo: mientras San Rafael y General Alvear crecieron como el promedio, Malargüe lo hizo en mayor medida. Las economías de los dos primeros territorios muestran una interesante participación del sector agrícola, y agroindustrial en San Rafael; mientras el último es predominantemente minero[16]. En su conjunto, la región muestra una dinámica superior al conjunto de Mendoza. Analizando el desempeño total, la única diferencia es que San Rafael crece menos que la media provincial[17].

También los departamentos del ***Valle de Uco*** presentan diferentes comportamientos. Tanto en valores totales como per cápita, Tunuyán y San Carlos evolucionan en menor medida que el promedio provincial, siendo San Carlos el territorio con el menor dinamismo en toda la Provincia. Tupungato, en cambio, ha visto aumentar su nivel de actividad a tasas similares a la media de Mendoza. Las economías del territorio de San Carlos está especializada en el sector Minas y Canteras, en primer lugar, y en agricultura en segundo término[18]. Tunuyán concentra los servicios de la región, siendo la agricultura su segunda actividad, mientras en Tupungato se destacan las actividades agrícolas y agroindustriales. En su conjunto, la región muestra crecimiento inferior al promedio.

3. Situación social

Como variable de síntesis se ha elegido la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas19, variable que, según se ha demostrado, es un muy buen indicador sintético de las condiciones de vida de la población20. Las regiones no han

15 Si bien La Paz es el departamento que tiene mayor participación de actividades de servicio, se trata fundamentalmente de servicios prestados por el Estado.

16 Dada la función de producción minera, en el Producto Bruto Geográfico tiene alta participación del sector Minas y Canteras, mientras el principal demandante de empleo es el sector público.

17 El crecimiento de la población de este departamento también está por debajo de la media.

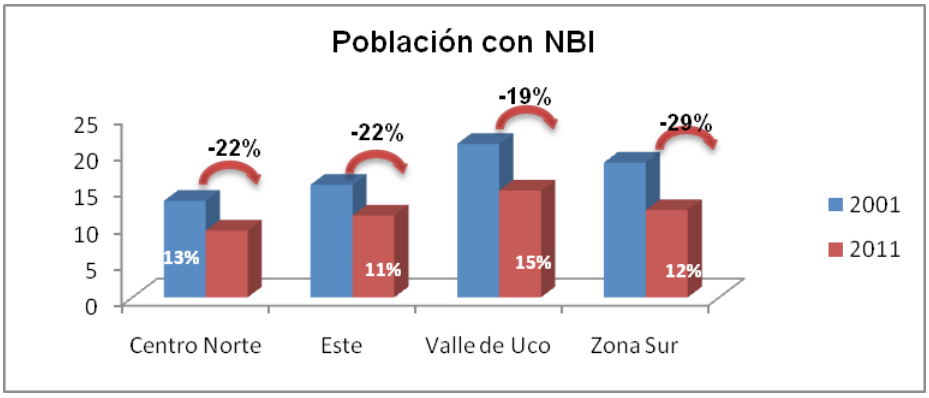
18 Dada la función de producción minera, el primer demandante de empleo es el sector agrícola y el segundo es el sector público.

19 Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: más de tres personas por cuarto (hacinamiento); habitan en una vivienda de tipo inconveniente (vivienda en villa, pieza de inquilinato, local no construido para fines habitacionales u otro tipo, excluyendo casa, departamento y rancho); no tienen ningún tipo de retrete; algún niño en edad escolar (6-12 años) que no asiste a la escuela; : tienen cuatro ó más personas por miembro ocupado y, además, su jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

20 Pasteris, E. y Garriga Suárez, P. (2011)

alterado su posición en el "ranking" provincial durante el periodo 2001 a 2011. Esta conclusión surge de comparar los resultados del Censo Nacional de Población, del año 2001, con los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 201121. La región Centro Norte tiene el menor porcentaje de población carenciada, seguida por el Este, el Sur y, en último término, el Valle de Uco. Es importante destacar que todas las regiones mejoraron significativamente su situación en términos de carencia en condiciones básicas de vida, siendo la Zona Sur la de mejor desempeño.

Gráfico 6. Evolución de la proporción de población con necesidades básicas insatisfechas



Fuentes: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y DEIE, Encuesta de Condiciones de Vida, Mendoza, 2010.

A nivel departamental, los territorios que pueden considerarse en los extremos se mantienen y refuerzan su posición a lo largo del periodo: Capital lidera la lista, con la mejor situación provincial y una disminución de población con NBI del 64% durante la década. Lavalle, por su parte, continúa en la peor situación, con una mejora de sólo el 12%. Junín es el departamento de peor desempeño: la población con necesidades básicas insatisfechas se ha incrementado en un 7%. A pesar de las mejoras, la brecha de desigualdad, medida como porcentaje de población que tiene necesidades básicas insatisfechas, en los extremos, ha crecido significativamente en esta década. Los departamentos intermedios, en cambio, disminuyen sus diferencias en este indicador.

Se advierte también que los departamentos que están económicamente especializados en el sector agropecuario, en general, sufren de las mayores proporciones de población con carencias básicas en sus condiciones de vida. La excepción es Malargüe, que presenta mayor desarrollo del sector minero y, sin embargo, más del 14% de su población tiene necesidades básicas insatisfechas, ubicándose en los últimos lugares del ranking. En cambio, los departamentos con mayor especialización en servicios, en cada región, como Capital y Godoy Cruz en el Centro Norte; San Martín y Santa Rosa, en el Este; y San Rafael en el Sur han tenido una evolución superior al promedio. No ocurre lo mismo en el Valle de Uco, donde el territorio que mejor ha evolucionado

21 Se ha aplicado este procedimiento, metodológicamente débil, debido a que no se dispone todavía de información comparable, correspondiente al Censo 2010.

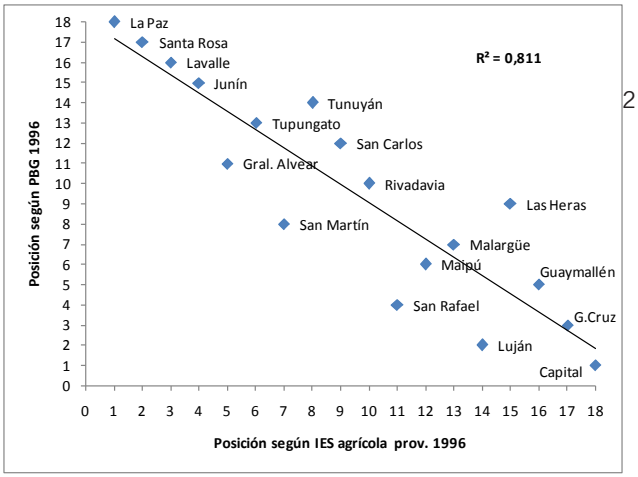
(por encima del promedio provincial) es el de Tupungato, especializado en agricultura. También es importante destacar que las mayores necesidades las padecen los habitantes de áreas rurales. En efecto, mientras el total de la población urbana de Mendoza que sufre carencias básicas es de 7,2%, en las rurales esta proporción asciende al 18,3%. Es decir, los residentes en áreas rurales tienen más del doble de probabilidad de experimentar alguna carencia básica que quienes viven en las ciudades. Esto empeora aún más en los departamentos con tradición agropecuaria, como Lavalle, donde la cifra supera el 25%, General Alvear con un 22,8% y Tunuyán, con un 21,8%. También debe resaltarse la grave situación de Las Heras, donde el porcentaje de NBI en las zonas rurales alcanza el 27,4%.

C. Evolución de condiciones socioeconómicas de los departamentos

1. Relación entre PBG departamental y Especialización Agropecuaria

Como indican Pasteris, Kemnitz y Bignone22, existe una fuerte relación inversa entre nivel de actividad económica y el grado de especialización agropecuaria, estimado mediante el Índice de Especialización Simple. El mismo mide la especialización relativa de un territorio respecto de un área de referencia, para un sector en particular. Su cálculo consiste en comparar la participación del i-ésimo sector (xij) en el VAB total de la j-ésima zona (xj) con esa misma participación en área de referencia elegida:
De esta forma, se puede determinar si un territorio presenta mayor, igual ó menor especialización que el área de referencia en un sector determinado. Los resultados se pueden observar en el gráfico a continuación:

Gráfico 6. Relación entre PBG Departamental e Índice Simple de Especialización Agropecuaria



2 .

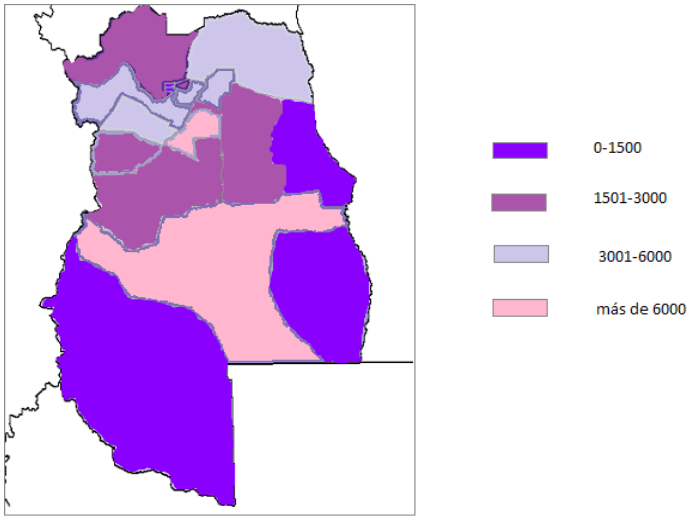
22 Pasteris, E., Kemnitz, T. y Bignone, F, "Convergencia Económica en los departamentos de Mendoza", UNCuyo, 2014

Composición de la población

Se expone a continuación la población rural estimada para cada uno de los departamentos, agrupados por región.

Cuadro 2. Población rural estimada

Región	Departamento	Total de población	Población rural estimada
Gran Mendoza	Capital	114.822	0
	Godoy Cruz	189.578	0
	Guaymallén	280.88	1.684
	Las Heras	203.507	2.104
	Luján de Cuyo	124.418	3.907
	Maipú	172.861	3.395
Este	Rivadavia	56.269	7.701
	San Martín	118.561	4.978
	Junín	37.807	1.63
Nor-este	La Paz	9.867	840
	Lavalle	35.895	3.801
	Santa Rosa	16.099	2.496
Valle de Uco	Tunuyán	49.132	2.115
	Tupungato	32.865	3.587
	San Carlos	32.683	2.179
Sur	General Alvear	46.156	1.324
	Malargüe	28.887	191
	San Rafael	191.323	10.119



Como se observa en el cuadro anterior, el departamento con mayor población rural es San Rafael, con más de diez mil habitantes de zonas rurales, seguido por Rivadavia y San Martín. Le siguen Luján de Cuyo, Lavalle, Tupungato y Maipú, con una población rural estimada entre 3000 y 4000 habitantes. A continuación se encuentran Santa Rosa, San Carlos, Tunuyán, Las Heras, Guaymallén y General Alvear con una población rural entre 1000 y 2500 habitantes. Finalmente, los departamentos de La Paz, Malargüe, Junín, Godoy Cruz y Capital tienen todos menos de 1000 habitantes en zonas rurales.

Si se ordenan los departamentos según el porcentaje de población ocupada en el sector agropecuario, el ranking lo lideran Lavalle y Tupungato, con un porcentaje observado de más de 40% en ambos casos. Le siguen departamentos del Este y del Valle de Uco: Junín, Rivadavia, San Carlos, Santa Rosa, Tunuyán y San Martín, que tienen un porcentaje de población ocupada en actividades rurales que va del 20% al 40%. A continuación, con una tasa entre 10% y 20% se encuentran General Alvear, Maipú, Malargüe, Luján, San Rafael y La Paz. Finalmente, con un porcentaje de población ocupada en actividades agropecuarias menor a 6%, tenemos a Las Heras, Guaymallén, Capital y Godoy Cruz.

Cuando se ordena a los departamentos según la participación del sector agropecuario en el PBG departamental, el ranking está liderado por departamentos del Este y del Valle de Uco. La lista la encabeza Lavalle, con un PBG agropecuario del 38% del total departamental, seguido por Tunuyán, Tupungato, Santa Rosa, San Carlos, La Paz y Junín. Le siguen General Alvear, Maipú, San Martín y San Rafael. Para finalizar, se encuentran Rivadavia, Malargüe, Luján, Guaymallén, Las Heras, Godoy Cruz y Capital, todos con un PBG agropecuario que representa menos del 9% de la economía departamental.

Cuadro 3. Población sin cobertura de salud, según departamento y zona de residencia. Mendoza 2009

Departamento y zona	Total	Capital	General Alvear	Godoy Cruz	Guaymallén	Junín	La Paz	Las Heras	Lavalle	Luján	Maipú	Malargüe	Rivadavia	San Carlos	San Martín	San Rafael	Santa Rosa	Tunuyán	Tupungato
Urbano (%)	35,2	29,7	42,6	33,2	39	36,5	43,7	38,5	35	29	37,5	39,5	32,3	23,4	33	33,2	35,7	44,4	41,8
Rural (%)	49,5	0	58,8	0	56,6	48,1	54,5	64,1	52,3	48,6	58,1	37,3	42,7	41,8	44,9	44,4	34,6	49,9	50,4

Nota: Se considera que una persona posee cobertura de salud si está asociada a una obra social (incluye PAMI), a un plan de salud privada o mutual o a un servicio de emergencia.

Fuente: DEIE. Encuesta de Condiciones de Vida. Mendoza. 2009.

En cuanto a cobertura médica en cada departamento, más de la mitad de la población posee algún tipo de servicio médico. Si analizamos la gente que no posee cobertura alguna, la población que reside en zonas rurales es la que presenta mayor porcentaje

sin ningún tipo de asistencia, superando entre 2 y 10 puntos porcentuales a la media departamental.

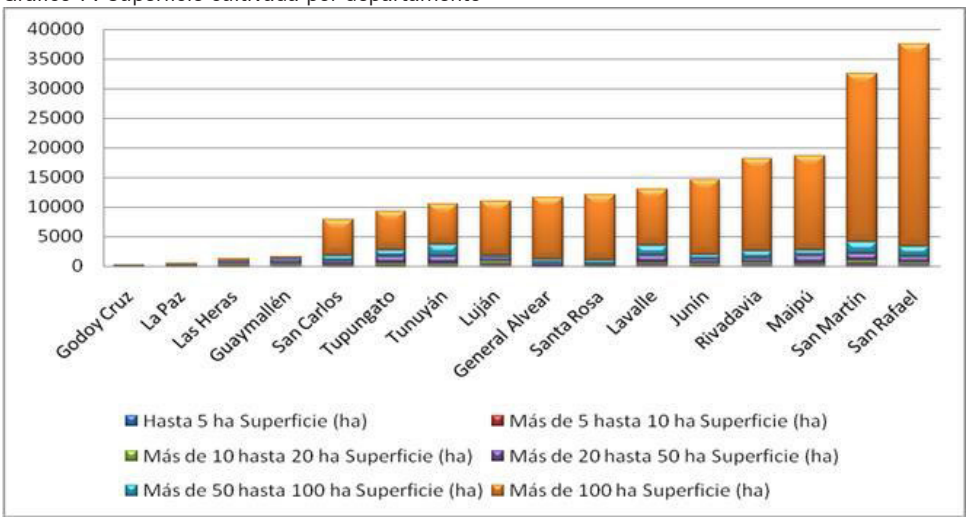
A nivel educativo, en las zonas rurales, el mayor porcentaje está representado por gente que sólo finalizó el colegio primario. Esta situación se ve reflejada tanto a nivel provincia como departamental.

2. Productores Rurales

Como se expuso previamente, a lo largo de los últimos cien años, en los departamentos del Gran Mendoza se observa un continuo aumento de peso poblacional, que para el año 2010 aglutinaba el 62% de la población. El proceso de concentración urbana ha continuado, pese a que las zonas urbanas dejaron hace tiempo de ofrecer las posibilidades laborales que justificaron históricamente el éxodo rural.

En la actualidad, Mendoza presenta índices socioeconómicos de amplia dispersión, que se pueden asociar a la distribución territorial. En algunos departamentos, en los que predominan las actividades agrícolas y ganaderas, la población rural tiene un peso importante. Tal es el caso, en términos absolutos, de San Rafael, Rivadavia y San Martín, mientras en términos porcentuales los casos más notables son los de Rivadavia y Santa Rosa.

Gráfico 7. Superficie cultivada por departamento



Analizando a la Provincia en su conjunto se observa que la mayor proporción de explotaciones agrícolas está representada por superficies superiores a las 100 ha., siendo San Martin y San Rafael los departamentos que lideran el ranking.

De acuerdo a las explotaciones inscriptas en el RUT, al 30 de junio de 2008, la provincia de Mendoza contaba con 883 explotaciones agropecuarias de hasta 10 hectáreas, distribuidas en dieciséis de los dieciocho departamentos. San Martín, San Rafael, Lavalle y Luján son los que presentan mayor cantidad de productores pequeños y, con excepción de San Rafael, también poseen la mayor superficie cultivada en este rango de explotación.

Sin embargo, con excepción de Lavalle, no son los departamentos que tienen la mayor participación del Sector Agropecuario en su Producto Bruto Geográfico. Lavalle, Tunuyán, Tupungato y Santa Rosa tienen el mayor aporte sectorial. Lavalle y Junín, además de Tupungato y Rivadavia, poseen las mayores proporciones de población ocupada en actividades agropecuarias.

Si bien el Sector Agropecuario aporta aproximadamente el 6.4% del Producto Bruto de Mendoza, su contribución llega a superar el 38% (en Lavalle) y es mayor al 20% en cinco departamentos más. Del mismo modo, la población ocupada en estas actividades supera el 50% en Lavalle y es mayor al 25% en seis departamentos más. La función de producción agrícola es intensiva en mano de obra, circunstancia que se puede constatar a partir de las diferencias en aportes de PBG y de población ocupada.

2. Condiciones de vida

A continuación se presenta una matriz de síntesis de indicadores socioeconómicos, que permite caracterizar la población total y rural por departamentos. La misma incluye información económica, como el PBG per cápita departamental y la participación del sector agropecuario en la economía del departamento en cuestión. Además, se presentan otros datos de tipo socioeconómico, tales como la población rural (en valores absolutos y porcentuales), indicadores de infraestructura de los hogares (materiales de los techos, paredes, pisos), porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, hacinamiento y sin cobertura de salud. La matriz también apunta la distancia de los hogares a la escuela y hospital público más cercanos, así como también dos tipos de brechas de género (cobertura en salud y personas con primaria incompleta)

La matriz ha sido ordenada según el porcentaje de personas ocupadas en actividades agropecuarias.

Matriz de caracterización socioeconómica departamental

Departamento	Participaciónde l sector agropecuario en el PBG 2012	% de población ocupada en sector agropecuario	PBG per cápita 2012 (en miles de pesos de 1993)	Brecha de genero en ingreso per capita	% de población rural 2001	Población rural 2001	% Necesidades básicas insatisfechas	% sin cobertura de salud	Maximo nivel educativo: primario incompleto	Hogares con hacinamiento	Hogares con piso de tierra o ladrillo suelto	Distancia al hospital público más cercano: + de 5 km	Distancia a la escuela pública más cercana: + de 5 km	
Lavalle	37.65%	52,5%	6.014	25,2	11,83%	3801	25,2%	50,3%	26,7%	26,0%	13,1%	18,1%	5,8%	

Tupungato	27.13%	42,6%	11.283	39,0	12,57%	3587	12,8%	48,3%	24,3%	17,8%	2,8%	7,0%	4,3%
Junín	16.59%	36,9%	5.658	34,4	4,65%	1630	4,3%	43,3%	20,8%	11,8%	0,5%	5,1%	0,7%
Rivadavia	8.49%	35,5%	9.336	34,9	14,65%	7701	8,0%	38,4%	29,4%	12,7%	1,2%	2,4%	0,2%
San Carlos	21.99%	33,2%	11.190	34,5	7,69%	2179	5,7%	38,2%	14,7%	11,1%	1,9%	7,8%	1,5%
Santa Rosa	26.42%	28,3%	5.580	34,7	15,78%	2496	6,2%	35,0%	15,7%	14,3%	1,3%	5,2%	1,5%
Tunuyán	27.43%	25,8%	5.801	30,1	5,02%	2115	9,3%	47,4%	18,5%	14,6%	3,3%	2,0%	1,4%
San Martín	11.38%	21,9%	6.451	33,0	4,59%	4978	8,3%	38,0%	25,1%	11,6%	2,1%	6,1%	1,8%
General Alvear	16.15%	20,7%	5.923	28,5	3,00%	1324	17,7%	50,7%	28,2%	15,4%	1,8%	3,7%	0,3%
Maipú	13.48%	18,6%	5.545	38,0	2,21%	3395	7,2%	45,3%	18,0%	15,7%	1,3%	7,7%	2,9%
Malargüe	3.96%	17,1%	54.143	52,7	0,83%	191	13,2%	38,6%	19,4%	12,6%	2,6%	4,9%	3,6%
Luján	3.57%	14,2%	17.770	44,4	3,74%	3907	9,6%	35,6%	17,2%	15,4%	1,3%	7,4%	2,6%
San Rafael	11.01%	13,9%	6.546	34,4	5,83%	10119	12,0%	38,4%	19,4%	15,6%	2,0%	6,1%	1,1%
La Paz	20.28%	10,2%	3.230	34,8	8,79%	840	10,0%	48,1%	19,4%	18,5%	1,0%	4,7%	1,5%
Las Heras	2.14%	5,7%	3.276	29,3	1,15%	2104	6,7%	42,7%	13,8%	19,6%	2,4%	2,5%	0,3%
Guaymallén	3.55%	3,7%	3.924	44,9	0,67%	1684	2,6%	40,9%	10,5%	14,4%	1,3%	3,1%	0,3%
Capital	0.00%	1,6%	36.909	30,9	0,00%	0	5,0%	29,7%	7,4%	6,1%	0,7%	0,4%	0,0%
Godoy Cruz	0.01%	0,5%	7.106	35,2	0,00%	0	4,7%	33,2%	8,9%	10,9%	0,5%	1,4%	0,0%
TOTAL	100.00%	13,0%	9.399	35,4			7,7%	39,6%	16,0%	14,0%	1,7%	4,3%	1,1%

Hogares con techo de chapa, caña, tabla, paja, nylon, otros	Hogares con paredes de adobe, chapa, fibrocemento, chorizo, cartón, palma, paja, otros	Hogares en rancho, casilla, pieza en inquilinato, conventillo, pieza en hotel, pensión, local no contruido para fines habitacionales, otros	Brecha de género: cobertura en salud	Brecha de género: educación, primario incompleto
33,8%	23,2%	16,8%	9,4%	-9,4%
27,8%	5,3%	4,1%	0,6%	-1,1%
8,2%	16,4%	0,6%	3,9%	0,3%
7,7%	25,4%	3,5%	-1,1%	12,1%
39,6%	19,8%	1,0%	-1,6%	-3,6%
14,2%	7,2%	1,8%	-2,3%	10,3%
25,7%	9,8%	2,3%	5,3%	2,9%
11,6%	12,5%	1,2%	5,0%	0,1%
48,0%	3,5%	2,4%	19,5%	-4,0%

16,5%	17,5%	2,6%	5,2%	-21,9%
84,4%	9,4%	6,4%	5,6%	1,3%
18,2%	15,4%	1,5%	6,8%	2,2%
62,7%	15,5%	1,8%	3,5%	3,2%
24,1%	7,4%	1,1%	-1,1%	33,3%
11,6%	5,8%	3,0%	9,2%	-2,8%
8,2%	13,0%	0,5%	4,3%	-7,2%
4,9%	4,8%	0,5%	7,3%	60,0%
3,0%	7,5%	0,7%	-3,5%	59,0%
20,5%	11,8%	1,9%	4,6%	3,0%

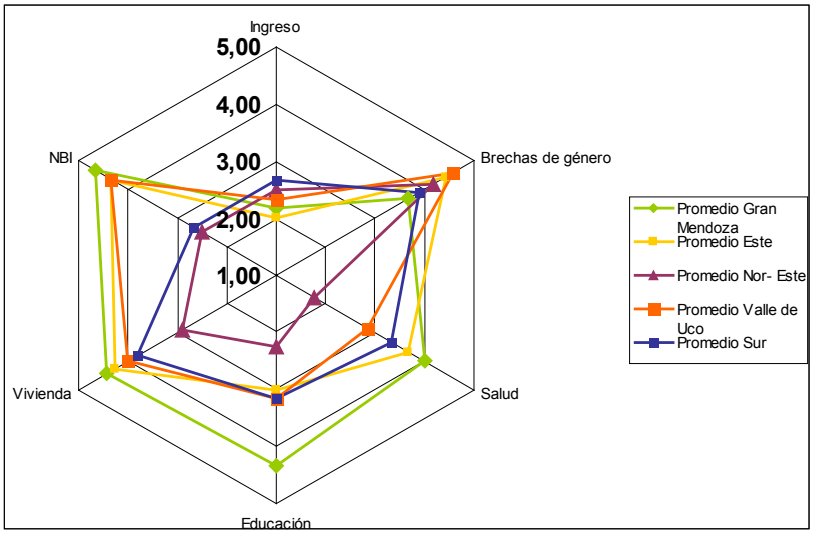
Para jerarquizar las regiones agropecuarias según su nivel socioeconómico, se consideraron seis categorías o componentes del criterio general de condiciones de vida, representadas por los indicadores disponibles, que se detallan a continuación. La información utilizada corresponde en todos los casos al año 2009.

Cuadro 4. Categorías e indicadores socioeconómicos departamentales

Categorías	Indicadores
Ingreso	PBG per capita
Brechas de género	Ingreso per cápita
	Cobertura en salud
	Educación (primario incompleto)
Salud	% sin cobertura en salud
	Distancia al hospital público más cercano: + de 5 km
Educación	Máximo nivel educativo: primario incompleto
	Distancia a la escuela pública más cercana: + de 5 km
Vivienda	Hogares con hacinamiento
	Hogares con piso de tierra o ladrillo suelto
	Hogares con techo de chapa, caña, etc
	Hogares con paredes de adobe, chapa, etc
	Hogares en rancho, casilla, etc
NBI	% con necesidades básicas insatisfechas

Se elaboraron cinco rangos por categoría, ubicando cada uno de los indicadores, para cada uno de los departamentos, en el rango que resultaba. Se elaboraron los correspondientes valores medios por categoría y región. Los resultados obtenidos se indican a continuación.

Gráfico 8. Síntesis de Indicadores



D. Conclusiones

La provincia de Mendoza ha experimentado un interesante crecimiento en la última década. Reconociendo esta circunstancia, se avanzó en el conocimiento de la distribución de ese crecimiento en el territorio y de las mejoras en las condiciones de vida de la población, estableciendo, de ser posible, relaciones entre estas variables y la especialización económica de cada departamento. Un hecho importante de las últimas décadas fueron las inversiones, fundamentalmente en los sectores agropecuario e industrial y en el cúmulo de actividades relacionadas, que trajo consigo procesos de modernización tecnológica, que aumentaron la productividad y permitieron innovaciones en productos y procesos, determinando mayor ritmo de crecimiento económico. Dado que estas tecnologías tienen características ahorradoras de mano de obra, el impacto social neto resultaba, en principio, ambiguo.

La matriz productiva de Mendoza muestra un nivel creciente de especialización en servicios, siendo la cadena vitivinícola la única actividad productora de bienes cuya evolución puede considerarse comparable23, durante la mayor parte de este periodo, con la dinámica de los sectores de servicios. El crecimiento económico del territorio ha acompañado este patrón, siendo los departamentos de mayor especialización en estas actividades los que han dinamizado su economía en mayor medida. Estos territorios son también los que presentan mayor ingreso por habitante, siendo necesario destacar a Capital y Godoy Cruz, en el corazón del Gran Mendoza. En el extremo opuesto, los territorios con mayor especialización agrícola (Lavalle, Tunuyán, Santa Rosa y La Paz, fundamentalmente) han crecido por debajo de la media provincial, siendo la única excepción el departamento de Tupungato. El crecimiento económico producido

23 Su evolución también fue la que originó, a través del cúmulo de actividades relacionadas, en buena medida el dinamismo de las actividades de servicios.

a lo largo de esta década, a un ritmo promedio del orden del 7% anual, se ha distribuido de modo tal que profundiza las desigualdades económicas existentes al inicio del periodo.

La composición del Producto Bruto Geográfico también se ha concentrado durante la última década, perdiendo diversificación la matriz productiva. Esta es una realidad tanto para Mendoza en su conjunto como para cada una de sus regiones, con excepción del Valle de Uco, que ha tendido hacia una mayor diversificación. Sin embargo, en esta zona la minería sigue siendo su principal actividad. Si se analizan los departamentos individualmente, llama la atención que nueve de ellos están produciendo, en primer lugar, servicios personales, fundamentalmente a cargo del sector público. Debe advertirse también que siete de estos nueve departamentos han crecido por debajo del promedio de Mendoza.

En términos de empleo, considerando la Provincia en su conjunto, el principal demandante es el sector de servicios personales, ocupando las actividades comerciales el segundo lugar. Esta circunstancia debe llamar a la reflexión, ya que está indicando que el Estado es el principal empleador de la Provincia, seguido por un conjunto de empleadores privados (comerciantes mayoristas y minoristas, restaurante y hoteles), cuya demanda depende fuertemente del ciclo macroeconómico. A nivel de regiones en su conjunto, el sector agropecuario es el principal demandante en las regiones del Este y el Valle de Uco. En el Centro Norte y el Sur provincial, en cambio, son los servicios personales los que ocupan el primer lugar.

Todas las regiones disminuyeron significativamente sus carencias en condiciones básicas de vida, siendo la Zona Sur la de mejor desempeño. La región Centro Norte tiene el menor porcentaje de población carenciada, seguida por el Este, el Sur y, en último término, el Valle de Uco. A nivel departamental, los territorios que pueden considerarse en los extremos mantienen su posición a lo largo del periodo. A pesar de las mejoras, la brecha de desigualdad, medida como porcentaje de población que tiene necesidades básicas insatisfechas, en los extremos, ha crecido significativamente en esta década. En cambio, los departamentos intermedios disminuyen las diferencias. Se advierte también que los departamentos que están económicamente especializados en el sector agropecuario, en general, sufren de las mayores proporciones de población con carencias básicas en sus condiciones de vida. La excepción es Malargüe, que se ocupa fundamentalmente del sector minero y se ubica en los últimos lugares del ranking. En cambio, los departamentos con mayor especialización en servicios, en cada región, han tenido una evolución superior al promedio. No ocurre lo mismo en el Valle de Uco, donde el territorio que mejor ha evolucionado (por encima del promedio provincial) es el de Tupungato, especializado en agricultura. Finalmente, es importante advertir que las mayores necesidades las padecen los habitantes de áreas rurales. En efecto, los residentes en áreas rurales tienen más del doble de probabilidad de experimentar alguna carencia básica que quienes viven en las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Bignone, Franco, “Convergencia y determinantes del crecimiento en las provincias argentinas”, (FCEconómicas-UNCuyo, inédito, noviembre de 2011).
Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, gobierno de Mendoza, www.deie.mendoza.gov.ar
Fernandez Fraire, Mercedes, “Análisis de competitividad de los cuatro principales aglomerados de Argentina” (FCEconómicas-UNcuyo, inédito, agosto de 2013).
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, “Regionalización: nota metodológica”, mayo de 2011.
Pasteris de Solavallone, Elizabeth, “Evolución y perspectivas económicas para Mendoza”, panel “Evolución y perspectivas económicas” (FCEconómicas-UNCuyo, 30 de agosto de 2012).
Pasteris, E. y Garriga Suárez, P., “Estudio de línea de base para el Programa de Desarrollo Rural de Argentina (Prodear). Provincias de San Juan y Mendoza”, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, agosto de 2011.
Pasteris, E., Farreras, V. Salvador, P., Garriga Suárez, P. y Kuschnaroff, V., “Matriz productiva provincial”, en el marco del Proyecto de la oferta académica de la Universidad Nacional de Cuyo, UNCuyo, mayo de 2012.
Pasteris, E., Jan Casaño, M., Salvador, P. y Suoni, A., “Estimación del Producto Bruto Geográfico de Mendoza y sus departamentos”, Universidad Nacional de Cuyo y Consejo Federal de Inversiones, noviembre de 2013.
Red de Observatorios de Cuyo, Serie “Diagnóstico y perspectivas regionales: la economía de Mendoza”, Segundo Informe Anual, mayo de 2012.
Red de Observatorios de Cuyo, Serie “Diagnóstico y perspectivas regionales: los departamentos de Mendoza”, Tercer Informe Anual, noviembre de 2012.
Sala-i-Martin, X., “Apuntes de crecimiento económico” (Barcelona, ed. Antoni Bosch, 2000).
Utera, G. y Koroch, J., “Convergencia: evidencia empírica para las provincias argentinas (1953-1994)” (Bolsa de Comercio de Córdoba, 1998).

Los desarrollos en territorios de conflicto. Una interpretación del conflicto ambiental del Valle del Famatina

Pérez, Sebastián

PALABRAS CLAVE
· Desarrollo territorial
· Movilización
· Famatina

Resumen / El presente escrito trabaja la idea de desarrollo territorial desde el reconocimiento de la movilización sociopolítica en el sitio del Famatina, La Rioja. Se identifica el problema de investigación en la integralidad de un modelo de desarrollo regional a la vez productivo, sustentable e inclusivo. Con el conflicto como parte de la política, se avanza en la identificación de los posicionamientos actorales. Se reconoce una coyuntura en donde la movilización denominada socio-ambiental deviene reflejo de las disputas por el desarrollo territorial en sentido integral

PÉREZ, SEBASTIÁN
Facultad de Ciencia Política y RRII – Universidad Nacional de Rosario
Argentina
E - mail: sebastian_perez34@hotmail.com

Introducción

En el presente escrito pretendemos presentar los avances de una investigación sobre el noroeste cordillerano argentino movilizado en torno al desarrollo de la mega-minería a cielo abierto. Una álgida disputa por la significación de estos territorios en el entramado político, económico y social de la Argentina actual.

Si bien, la movilización es el tema más en boga en relación a nuestro caso, nosotros tomamos a movilización pero como una variable para observar las diferentes territorialidades que diferentes fuerzas o articulación de fuerzas proyectan sobre el territorio, nunca más valedera la redundancia.

Repasamos elementos neurálgicos de la matriz productiva de la región analizada.

Abordamos a la política pública minera en su generalidad y en el sitio. Caracterizamos al sitio también desde el ciclo de la movilización que, como en cada coyuntura y territorio, adquiere ribetes diferenciados

Finalmente, sin desentendernos del conflicto e incorporándolo como elemento central de lo político, lo des-centramos como problema colocando en su lugar la búsqueda colectiva y conflictiva de un desarrollo sustentable e inclusivo para la región. Reconstruyendo las territorialidades que evidencian las incompatibilidades encuentros y contradicciones entre proyectos de desarrollo enfrentados, pretendemos señalar líneas de conexión entre la movilización socio-ambiental y la exigencia de apoyo a la matriz de pequeños productores.

Recortamos nuestro periodo cronológicamente entre la etapa regulatoria de la mega-minería, coincidente con el ciclo descendente de economías regionales del Valle del Famatina, a principios de la década del 1990s. Cerramos nuestro periodo en el momento más álgido de la movilización sociopolítica en contra del emprendimiento mega-minero, previo a su procesamiento político electoral, en 2010.

Presentamos como hipótesis que (H1) la movilización se impone como un espacio más de disputa por el desarrollo, antes que como la búsqueda por una regulación protectora ambiental. Como segunda hipótesis afirmamos que aunque no integre de forma orgánica a los sectores productivos afectados por la mega-minería, la movilización, creemos, que refleja la instancia actual de una demanda de una matriz social, política, cultural y productiva. Hipótesis 3: la articulación movilizada alcanza a defender el desarrollo presente sin llegar a discutir demasiado sus variables sociales más injustas. Hipótesis 4: producto de la correlación de fuerzas en el sitio de Famatina, la mega-minería no avanzaría pero tampoco pueden articularse otros desarrollos que inhabiliten los aspectos más efectivos del discurso pro-minero, ligados a las actuales injusticias.

El presente trabajo recorrerá algunos aspectos que consideramos relevantes. A modo de objetivos específicos buscaremos: repasar el marco extractivo en la que se encuentran inmersas las economías latinoamericanas y la vinculación que estas lógicas de despojo tienen con una concepción colonial del territorio y las formas de vida en él. Más específicamente en nuestra temática buscamos relevar el marco regulatorio que estructura la actividad mega-minera a nivel nacional y provincial. Más tarde nos abocaremos a describir la acción de los diferentes niveles de estado en tanto que

lógicas de instrumentación de política pública minera. Paralelamente, intentaremos identificar el actual entramado agro-socio-productivo, en potencial competencia por el recurso agua, con el emprendimiento mega-minero, así como las principales acciones estatales para su viabilidad en el tiempo. Buscaremos describir el proceso de movilización socio-ambiental.
Agregativamente, buscamos con esto analizar el proceso de movilización socio-política enmarcado en la disputa por el desarrollo territorial.

Marco de extractivismo.
Las economías latinoamericanas experimentan desde la década del 80 del siglo pasado un proceso de reprimarización que se potencia en el último periodo de crecimiento coincidente con la primera década del siglo XXI. El nuevo ciclo económico coloca a los sectores extractivos primarios como la punta de lanza del desarrollo. La producción de commodities -soja, oro, gas, petróleo- ha devenido en elemento central de nuestras economías; cada una con sus potencialidades, cada una con su producto estrella.
Luego de la crisis de la deuda de los 80s y de la década neoliberal se determinó la función internacional de esta región del mundo, muy similar a la que se configuraba a finales del siglo XIX. Dicho esto nuestra actualidad nos habla más de lo que no pudo ser, más que lo logrado. La crisis energética mundial de fines de los setentas, paralela a las definiciones político-económicas de las dictaduras cívico-militares, dio por terminada la experiencia sustitutiva de importaciones. Uno a uno los países del tercer mundo cedieron más tarde o más temprano a la dupla Reagan-Thatcher y la globalidad neoconservadora.
Luego de probar por más de una década con ajustes en dictadura y en democracia (Torrado, 2007), Latinoamérica, y más particularmente las grandes economías suramericanas experimentaron estruendosas crisis políticas, sociales y económico-productivas que exigieron reajustes al Consenso de Washington.
Aquí Maristella Svampa cree importante diferenciar la última década del siglo XX con la primera del XXI. La gran demanda de productos primarios transforma a Latinoamérica en exportador por antonomasia de dichos recursos. En particular los métodos permiten la extracción sistemática y acelerada de grandes cantidades de productos que en su mayoría degradan el ambiente, e incluso su propia capacidad de reproducción.
El desarrollo de estos sectores económicos, lleva a decir a Svampa (2011), que nos encontramos en una etapa nueva del modelo de acumulación neoliberal. Un nuevo consenso denominado Consenso de los Commodities que subraya el ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, que es sostenido por el gran crecimiento de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, que devienen cada vez más demandados por los países centrales y los emergentes. Se generan así ventajas comparativas, crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias. Se producen así nuevas asimetrías, profundizándose las desigualdades sociales en los países latinoamericanas. Un nuevo tiempo que performa el crecimiento de la región en esta última década modificando el anterior basado en la

valorización financiera, que detentó el nombre de Consenso de Washington.
Nos resulta particularmente interesante esta perspectiva ya que habilita un modo de resistencia que la autora significa por un giro eco-territorial (Svampa, 2011) de las luchas sociales. Nos atrevemos a decir más. Considerando el mapa actual de los conflictos sociales vemos que la innovación en los repertorios y el debate al modelo de desarrollo en un sentido más acabado es llevado adelante por las asambleas territoriales en defensa del ambiente. En otro lugar hemos dicho que el sitio de Gualeguaychú, en Entre Ríos, deviene referencia innegable en el sostenimiento, memoria y renovación de los repertorios colectivos de la lucha social (Pérez, 2013). Ahora nos enfocamos en la minería andina, que nos propone circuitos de movilización renovados.
Se reconocen rupturas y continuidades entre el Consenso de Washington y el Consenso de las Commodities. Entre las diferencias que reconoce radican los sectores más dinámicos de la economía, con centro en la valorización financiera y en la exportación de commodities respectivamente. También Svampa nos habla de la receta neoliberal en el ámbito estatal. Los planes de ajuste y reforma estructural sostenidos como Plan inobjetable del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, parecen ser dejados de lado por el nuevo Consenso. La presión por el equilibrio fiscal ya no es principal tema de agenda en esta nueva etapa.
Las continuidades son reconocidas en los aspectos legales y en la permanencia de una doctrina de la "seguridad jurídica" como disciplinamiento a la decisión política sobre sectores estratégicos. La asociación con los capitales internacionales se sostiene aún en empresas que son renacionalizadas/recuperadas por el Estado producto de los realineamientos político-ideológicos de la región. Realineamientos que en la concepción de consenso encuentran parte de sus contenidos – y en la sigla IIRSA su materialización como proyecto político infraestructural regional.
La adaptabilidad de la región a los ciclos de acumulación y su lugar en la división internacional del trabajo, se constituye como continuidad también.
La mayor problemática del nuevo consenso radicaría en las contradicciones en las que entra con los proyectos políticos nacionales y regionales. La autora afirma que en los procesos políticos participativos abiertos en Ecuador y Bolivia, especialmente en éste último por su aporte a la perspectiva crítica latinoamericana, es donde se observan las mayores contradicciones. Utiliza una clasificación que sostendrá en otra obra (Svampa, 2008) para analizar las diferencias y encuentros entre las perspectivas neo-desarrollistas progresistas y neo-desarrollistas liberales, identificadas con el neoliberalismo más voraz. Finalmente parecen inclinarse por las continuidades pues aunque hubiere diferencias de concepciones las lógicas de "ventajas comparativas" y "oportunidades económicas" seguirían imperando.

Despojo y colonialidad: marco del giro eco-territorial de las luchas sociales.
La idea de David Harvey (2004) de acumulación por desposesión es la base de la caracterización que adquiere la nueva fase del capitalismo la que transitamos actualmente. Harvey revisará las tesis sobre el imperialismo, pero terminará acordando

con Hannah Arendt que el imperialismo se asemejaba más a la primera etapa del dominio político de la Burguesía que a la última fase del capitalismo, como escribía Lenin.

Más interesantes aún, para el autor, son los aportes que Rosa Luxemburgo. En "La Acumulación del Capital", citada en Harvey (2004), refiere a la existencia de dos formas generales: la acumulación por plusvalía y la referente a la disputa existente, y siempre presente, entre el capitalismo y las otras formas de acumulación. Esta segunda forma producto de la relación entre el capitalismo y lo no capitalista fue caracterizada por el propio Marx como acumulación originaria. Lo que implicaba que la depredación, el fraude, la violencia más explícita de la acumulación se desplazaba temporalmente a momentos previos a la concentración de la acumulación por plusvalía. Lo que Luxemburgo nos dice es que estos procesos estarían a simple vista orgánicamente vinculados, así como que el advenimiento de uno no inhabilita la ejecución sostenida del otro. El desarrollo del capital financiero, o cuestiones más específicas como la propiedad intelectual de los eventos agro-bio-tecnológicos en la genética de los granos, son presentados así como nuevos cercamientos de los bienes comunes que operan en la actualidad y de forma muy vital. Esta acumulación por desposesión y/o despojo parece acelerarse en contextos de crisis de acumulación por reproducción ampliada.

Todo este proceso está basado en la mega-extracción de materias primas; Harvey no diferencia del todo del sostenimiento de la matriz neoliberal de pensamiento llevada adelante por el Consenso de Washington. Esta evolución a un capitalismo de rapiña de productos estratégicos, incluso encuentra un anclaje histórico varias veces centenario. La perspectiva crítica latinoamericana, en particular los integrantes del Programa Modernidad/Colonialidad/Descolonialidad , observan la conquista ibérica como el hecho histórico que dio paso a la modernidad y permitió el desarrollo del primer capitalismo de alcance global. Las etapas parecieran más extensas para Harvey que para Svampa. Pero lo más importante aquí son sus coincidencias. La identificación del marco de híper-explotación de recursos naturales de países en vías de desarrollo; eufemismo para referirse a la periferia. Un esfuerzo de recolonización comandado por actividades productivas de alto impacto ambiental, social, económico y político en las sociedades en las que se enclava.

El "nuevo imperialismo" estaría caracterizado por los ajustes espaciotemporales en prácticas cuasi-imperialistas para atender a los problemas de sobre-acumulación. Los "ajustes estructurales" significarán una acumulación por desposesión que luego sirven para la reproducción ampliada. Así la lucha de clases incluye nuevos temas de discusión como el propio ajuste estatal, la depredación económica del capital financiero, la privatización. La crisis de la deuda de los 80s puede contabilizarse entre estos procesos, indicados por David Harvey como una de las estrategias para la reorganización de las relaciones sociales en un país.

Las lógicas extractivas que aquí se repasan constituyen como dijimos el marco general donde se inserta la disputa por el desarrollo, en particular el aspecto sobre la significación del territorio.

Marco legal y articulaciones internacionales sobre minería.

En el contexto de reforma del Estado y su proceso de descentralización, el aspecto de la legalidad se ha tornado peliagudo. Aquí, el apego a la norma (o normatividad) y la direccionalización/determinación de acciones desde un centro claramente definido, han entrado en el terreno de la complejidad.

La relación entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, en muchas ocasiones, reviste de complicaciones y esfuerzos articulatorios desmedidos. La temática en cuestión reviste de cierta complejidad, en la relación que adquiere el Estado Nacional para con sus recursos naturales. La transferencia de estos últimos a la órbita jurisdiccional de los Estados Provinciales, desata controversias de difícil solución.

En este punto, no sólo diversifica el escenario de casos o resoluciones posibles y particularidades varias, de acuerdo a los convenios y/o acuerdos celebrados entre las provincias y los explotadores mineros; sino que, además, discute sobre la problemática que se desprende de la extracción de recursos naturales no renovables de todos los argentinos (y las secuelas de esa extracción), que muchas veces cae en contradicciones con el espíritu de Leyes Nacionales. Y en otras, los convenios escapan de la contemplación del asunto en un sentido nacional, para posicionarse como una problemática con un sesgo meramente provincial.

En el marco de una Reforma de las características antes destacadas, el traslado de atribuciones y facultades a actores regionales y locales (provincias y municipios), viene a hacer del proceso de estructuración de políticas públicas, una actividad de demandante gestión articuladora entre los distintos niveles estamentales.

Por otra parte, la relocalización y traslado de ciertas atribuciones y facultades a unidades de gobierno más pequeñas, indirectamente dota de cierta fortaleza a otros actores no-estatales. Aquí, el protagonismo de algunos agentes con magnitud local o regional, logran adquirir o constituirse como elementos de presión, suficientes en sí mismo, capaces de entorpecer el desarrollo del proceso de aplicación de las políticas públicas.

En este plano, al establecer y fortalecer su lucha -estrechamente localizada- ante actores gubernamentales (ahora con facultades para definir el futuro de ciertas políticas, que proviene de la Constitución de 1994), se reconfigura el abanico sobre los aconteceres posibles. Así como los actores regionales y/o locales (gubernamentales) se ensanchan en funcionalidades; muchos otros (no-estatales), de corte regional y/o local, adquieren un protagonismo mayor, debido a que su capacidad de presión se ha acrecentado por la reconfiguración de las arenas de disputa, hoy en día más espacialmente acotadas, y de un enfrentamiento más directo.

En el marco de las grandes transformaciones neoliberales de fin de siglo XX, se confeccionó en nuestro país la legislación que habilitó el desarrollo de la minería que empezamos a percibir desde el comienzo del nuevo milenio.

El Código Minero de la Nación data de 1886; se constituye en la primera legislación estructurada sobre el sector en la Argentina. Sin tener una gran tradición minera, como

la de nuestros hermanos andinos, la Argentina llegará a fines del siglo XX con un sector minero que no alcanzará el 1% de su PBI total. Incluso hoy considerando inversiones y proyectos productivos, atravesados o no por la conflictividad social, la minería en todos sus rubros representa menos del 5% del PBI.

Visto desde dentro del propio sector el crecimiento, claro, es exorbitante. El mismo lleva más del 1000% en una década y media; no es nada despreciable. Qué decir de los realineamientos de sectores empresarios y sindicales en el concierto criollo. Por ahora nos abocamos a su legislación soporte.

En 1993 se aprueba la Ley de Inversiones Mineras nº 24.196, y su decreto reglamentario 2.686/93, que inicia el camino para la habilitación y promoción del ingreso de capitales privados a la actividad. Contamos también con una ley de Reordenamiento Minero nº 24.224 que apunta a inventariar mediante Cartas Geológicas la totalidad de los recursos no renovables del territorio nacional y coloca esa información para el uso público.

Le sigue, cronológicamente, un Acuerdo Federal Minero sellado, por ley 24.228/93, que plantea uniformar las políticas mineras, promoviendo inversiones, eliminando gravámenes a la minería por 5 años, limitando zonas de protección pero exigiendo informe de impacto ambiental, estableciendo igualdad de condiciones entre inversión pública e inversión privada, extranjera o nacional.

La ley de Actualización Minera nº 24.498/95 apunta a actualizar el Sistema Único de Coordenadas, expande las áreas a concesionar por emprendimiento y por titular, así como los plazos, habilitando la concesión para explotaciones de torio y uranio (minerales nucleares).

La ley nº 24.402/95 trata sobre el "Financiamiento y la Devolución Anticipada del Impuesto al Valor Agregado" está destinada a empresas privadas dedicadas a exportación de minerales y derivados.

La Ley de Actualización de la Ley de Inversiones Mineras nº 25.429, modificatoria de la 24.196 -la cual operaba sobre el Código Minero-, abre más oportunidades a la actividad minera. Basándose en beneficios tributarios, regímenes de inversión con amortización, regímenes de promoción y exención de gravámenes.

Finalmente, tenemos los códigos de procedimiento locales y leyes federales especiales, como las que rigen para los minerales nucleares. La ley de Protección Ambiental nº 24.585 se incorpora al Código Minero como un título aparte exigiendo Informe de Impacto Ambiental y responsabilización por los perjuicios ambientales generados.

Se incorporan en la Reforma Constitucional de 1994 los Nuevos Derechos y Garantías, que atañen a la utilización racional de los Recursos Naturales y al derecho colectivo de un "ambiente sano". Al mismo tiempo legitima el amparo ambiental como instrumento judicial adicional para estos problemas. Los presupuestos mínimos de la protección ambiental presupuesta constitucionalmente se plasmaron bajo la ley nº 25675. La ley de Protección de Glaciares nº 26639 completa el cuadro mínimo de protección ambiental en diálogo directo con la actividad minera.

La explotación minera a lo largo de la extensa frontera andina entre las Repúblicas de

Chile y Argentina está regulada por el Tratado sobre Integración y Complementación Minera, y por normas internas de cada país. El tratado fue firmado, por ambos países, el 29 de diciembre de 1997, regulando aspectos legales, aduaneros y tributarios de la explotación minera bilateral.

El Tratado brinda un marco jurídico al desarrollo del negocio minero entre ambos países. Siendo un instrumento que, sin lugar a dudas, apoya, facilita y favorece el desarrollo de la actividad minera tanto en la República de Chile, como en la República Argentina, permitiendo una ampliación de los mercados e integrando a las actividades productivas en las políticas de Estado.

El mismo, fue perfeccionado con el Protocolo Complementario firmado el 20 de agosto de 1999. Finalmente, ratificado por las legislaturas de los dos países. En Argentina el 23 de marzo del 2000, mediante la Ley 25.243.

El Tratado, posibilitó la exploración y el desarrollo de yacimientos transfronterizos, permitió el acceso a inversionistas de un país a la propiedad minera en el territorio del otro, facilitó el uso de toda clase de recursos naturales, insumos e infraestructura existentes en el territorio de cualquiera de los dos países para utilizarse en el desarrollo de un proyecto minero.

En cuanto a los aspectos aduaneros y tributarios, optimizó y agilizó los controles fronterizos, creó procedimientos para evitar la doble tributación, facilitó la realización del proyecto minero, pero no eximió a las empresas del cumplimiento de las normas ambientales, de salud, migratorias, laborales y otras.

Asimismo, el Tratado prevé la aplicación de la legislación del lugar donde se da la prestación del trabajo (si la misma se realiza en ambos territorios se aplicará la legislación del país en el cual fue contratado). En todos los aspectos de salud, de seguridad y medioambientales, rige la legislación de cada país.

El Protocolo complementario del 20 de agosto de 1999 precisa varios aspectos del Tratado. Permitiendo, por ejemplo, el acceso de la pequeña, mediana y gran minería de un país a la propiedad minera del otro país; posibilitó la ubicación de tranques (represas), estériles, y otras instalaciones (dentro del Área de Operaciones del Protocolo de que se trate), en el territorio de cualquiera de los dos países, cumpliendo con sus normas internas; a su vez, permitió asegurar el pleno cumplimiento de las disposiciones del Tratado en el ámbito nacional, provincial y regional de cada uno de los países firmantes.

Con fecha del 18 de julio de 2001, se creó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Administradora, como órgano encargado de velar por el cumplimiento del Tratado.

Entre los Proyectos de mayor significación en la actividad minera cabe mencionar: Pascua Lama (Explotación), Vicuña (Prospección y/o Exploración), Amos-Andrés (Prospección y/o Exploración), Las Flechas (Prospección y/o Exploración), El Pachón (en proceso de adecuación al Tratado).

Según lo acordado en reunión preparatoria del 30 de diciembre de 2008, Chile y Argentina realizaron reuniones, en el marco del Tratado sobre Integración y Complementación Minera. La misma buscaba la continuidad y aclaración de aspectos pendientes en

relación a los emprendimientos iniciados. Pero, principalmente abordaban los puntos vinculados a la explotación Pascua-Lama y lo referido a los aspectos tributarios que se vincularan a éste.
En la Reunión del Grupo de Trabajo, 15 de enero de 2009, en Buenos Aires, integradas por los equipos técnicos de las respectivas Cancillerías y Ministerios de Minería, las delegaciones de Chile y de Argentina, avanzaron sobre: los seguimientos del estado de avance de los proyectos acogidos al Tratado Minero (Pascua Lama, El Pachón, Vicuña; Amos Andrés y Las Flechas). Pero, focalizando en relación a los aspectos tributarios del Protocolo Pascua Lama: según el Informe del Subgrupo de Trabajo de Asuntos Tributarios respecto de los avances logrados en los temas tributarios, recomendaron continuar con las políticas tenientes a evitar la doble tributación en el emprendimiento binacional.
En el ámbito provincial, se sancionó las leyes 8137 de prohibición de la explotación minera a cielo abierto con técnicas correspondientes al proceso de lixiviación con cianuro, mercurio y/o cualquier otra sustancia contaminante. También se impulsó la ley 8138 que llamaba a una Consulta Popular de resultado vinculante "…a los afectos de que el pueblo de los departamentos de Chilecito y Famatina, se expida afirmativa o negativamente por la explotación minera a cielo abierto...". Finalmente la ley 8139 para la creación una Comisión Investigadora, que indague el Acuerdo firmado entre "Yacimientos Mineros Riojanos S.A." (YAMIRI) y la Multinacional "Barrick Argentina S.A.", en 2005, mediante el cual se le otorgaban derechos exclusivos de exploración y explotación sobre el Cerro del Famatina. Un paquete de leyes impulsadas y aprobadas entre 2006 y 2007 por el Gobierno de Beder Herrera, provisional por la caída de Ángel Maza, y vetadas por el mismo Beder Herrera una vez afirmado en el cargo de Gobernador. Desde la óptica de los sectores movilizados anti-mineros, devendría éste un pecado de origen del Gobierno que había llegado a ser tal subido a la cresta de la ola de la prédica ambiental. Al mismo tiempo, realineamiento pro-minero de parte del oficialismo que habilitará y alimentará la movilización y la no negociación político-institucional por un amplio espacio tiempo.

Política minera provincial.
Para hablar de la política minera provincial es imprescindible iniciar por el nivel nacional. Esto es así a tal punto que la transformación misma que hemos repasado sobre las regulaciones del sector tuvieron en la dupla riojana Menem-Maza sus principales promotores. Durante la Presidencia del Carlos Saúl Menem, Ángel Maza mentó e hizo aprobar desde su lugar en la Secretaría de Minería de la Nación la ley nº 24.196, de Inversiones Mineras, que hemos reseñado. La fuerte impronta privatista que preña la idea de explotación eficiente de este recurso no renovable determinará las acciones de Maza en el ámbito desde su llegada a la Gobernación de La Rioja, en diciembre de 1995. Su participación en la gestión de la empresa propiedad del estado provincial Yacimientos Mineros Riojanos S.E.M., y la arriba comentada acción regulatoria a nivel nacional en la primera mitad de los 90s, fueron medulares y constitutivos de la

impronta de su política minera.
Como Presidente de YAMIRI SEM, desde 1992, condujo el proceso de privatización que le permitiría a él en primera persona, y al capital financiero internacional, entrar a jugar en la planificación del futuro minero de La Rioja.
La historia de YAMIRI, que desde 1994 hasta 1997 es transformada lentamente de una sociedad del estado a una sociedad económica mixta y, más tarde a instancias del ya Gobernador Maza, devenida en sociedad anónima por la retirada -no total- del Estado provincial del paquete accionario.
Será esta misma empresa, ya privatizada, la cual iniciará conversaciones desde 2003 a la canadiense Barrik Gold para planificar la explotación del Cerro del Famatina; potencialmente el proyecto aurífero más importante de la Región.
Es así que el mismo elenco, aunque no hay que olvidar las figuras sanjuaninas en los procesos de liberalización regulatoria de los 1990s, hecha las bases de una política pública nacional -y sus instrumentos provinciales- de la mega-minería a cielo abierto.
Se dijo más arriba que el estado riojano no se desprende del total de la renovada YAMIRI SA. El sostenimiento de alrededor de un quinto del paquete accionario de la empresa supone un mecanismo harto conocido en las privatizadoras. Se apunta así a solidarizar a vetas del aparato estatal con la economía en proceso de transnacionalización, al tiempo que amortigua los conflictos que las transformaciones pudieran generar en una región en donde la administración pública en general absorbe gran parte del empleo.
Hegemonizada por la privatización de los instrumentos públicos de control y explotación de los recursos naturales, provincializados por la reforma constitucional del 1994, la década de los noventa finalizará macroeconómicamente con el estallido la convertibilidad a comienzos de siglo. La recuperación económica con un tipo de cambio flotante, supuso un mejoramiento en las oportunidades de inversión extranjera en unas explotaciones que requieren un trabajo de exploración previo y de input de capital multimillonario.
Según el Plan Nacional Minero se superan todos los records de inversión en las diferentes etapas de diversos emprendimientos desde el año 2003 (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2009). A esto el propio Estado Nacional sumará los objetivos de promover la minería como Política de Estado, la producción de escenarios previsibles para la inversión y el impulso, desde aquí, al modelo productivo nacional.
El contrato de explotación del Famatina otorgará desde abril del 2005 la exclusividad a la empresa canadiense Barrik Gold en asociación con la ya privatizada YAMIRI SA.
El descontento social se mostrará en diferentes cortes desde 2006 en Patquia, Piedras Negras y finalmente en Plaza Vieja. Este año estará signado por la crisis política en la que Ángel Maza será destituido a instancias de su vice gobernador Beder Herrera, quien usufructuará el conflicto sociopolítico para resolver una interna partidaria con el Gobernador.
Así como la política minera paso de caracterizarse por la regulación y posterior privatización de los soportes estatales que controlaban estos recursos a la inversión

extranjera masiva por el mejoramiento de las variables macroeconómicas, la acción estatal devino más compleja y articulada. Una acción estatal más decidida en construir la identidad de La Rioja minera y de las bondades de la aplicación de este modelo productivo a la región del valle del Famatina.

De cualquier manera, quizás el esfuerzo más interesante en defensa de la economía minera en desarrollo nace y se desarrolla al calor del propio conflicto por las consecuencias ambientales de las explotaciones. Una acción de la región minera argentina que articulada por una organización interprovincial subnacional opere en el incierto escenario de la impugnación social, nacionalmente más o menos articulada y solidaria, dejaba a los proyectos mega-mineros.

Acción mancomunada de "estados mineros"

Frente a la movilización que asesta golpes importantes a la implementación de la política minera los estados provinciales afectados constituyeron una organización subnacional, la Organización Federal de Estado Mineros. Grupo de presión -público- en favor de una "minería responsable". Este esfuerzo ha servido para mancomunar los esfuerzos de dirigentes y actores privados pro-mineros, aceitando el compromiso de las clases políticas provinciales con el modelo de desarrollo que esta actividad supone. Creemos que ha significado el reconocimiento de batallas perdidas, y el temor que el reclamo y la movilización se consolide en una erosión radical de legitimidad política sobre algún gobierno que lo obligue a ceder a las exigencias legislativas de las asambleas, sentando precedentes difíciles de retrotraer. Aquí el caso riojano es la excepción que confirma la regla, colocando en jaque al gobernador que realizó esta operación de derogación por decreto de leyes de protección ambiental. Se podría afirmar que la coalición interprovincial se constituye en momentos en los que la justicia nacional y provincial ha asestado duros golpes a explotaciones mineras de varias provincias. A su vez, las propias empresas transnacionales exigían un mayor compromiso por parte de los poderes públicos. Mayores seguridades para inversiones, las que amenazaban abandonar si no conseguían la afamada licencia social.

Abandonando el terreno de las intuiciones, la organización ha trabajado en pos de articular regulatoria, económica y políticamente el esfuerzo de la región andina en dirección al desarrollo extractivo de la mega-minería, sin mayores diferencias a como lo venían haciendo las corporaciones empresarias. Todo esto basándose en toda una legislación vigente desde la década del 90 del siglo pasado que deviene sustento jurídico de la actividad minera nacional y provincial.

La Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), desde su fundación a través del Acuerdo Federal minero en febrero de 2012, llevó adelante un proceso de articulación interprovincial para favorecer el desarrollo de la actividad. En su primer balance anual, enero 2013, afirmaron estar comprometidos con tareas que vinculen al aparato industrial nacional con la actividad minera, favoreciendo la creación de puestos de trabajo.

El compromiso de extracción sustentable de la organización pretende ser también

elemento central en la discursiva oficial. Así en mayo del 2012 Eduardo Fellner, Gobernador de Jujuy y Presidente en ejercicio de OFEMI, admitió realizar negociaciones entre OFEMI y el PNUD (ONU) en pos de materializar "un programa para que auditorías ambientales supervisen a cada uno de los organismos de control" de las provincias mineras argentinas. Los debates a los que referimos, repite la voluntad de articular esfuerzos interprovinciales para favorecer inversiones y generación de trabajo, en lo que se constituye como la "región minera de la República", y con expresiones como esta, incluyen criticadas fórmulas de "control ambiental". Al mismo tiempo, la organización, durante todo el 2012, se robusteció como un polo que propugna una mayor participación estatal (provincial) de las inversiones mineras. Asimismo, se dejan entrever discusiones en relación a la necesidad de que la actividad haga "mayores aportes" a los erarios provinciales; pero, estos últimos posicionamientos, no suelen trascender a expresiones aisladas.

Características sociales y productivas del Valle del Famatina.

Un rico valle en La Rioja profunda, un lugar verde en donde preponderan las cobrizas tonalidades que deja la sequía. El conglomerado de poblados bajo el Cerro nevado del Famatina, General Belgrano, es la segunda concentración poblacional más importante de la Provincia de La Rioja, luego de la capital. Su población presenta un alto componente criollo y producto de inmigraciones internas desde las grandes ciudades. Las actividades y los empleos son mayormente en el área de los servicios públicos y la actividad agrícola estacional. También empleos en los sectores agroindustriales. Finalmente un sector turístico en expansión y consolidación absorbe cada vez mano de obra, pero que aún no llega a cubrir una demanda laboral, que afecta principalmente a sectores juveniles más afectados por el desempleo y principal franja etaria afectada por la emigración.

Según expresa la página oficial de la Universidad Nacional de Chilecito la Región del Valle de Famatina posee una excelente conjunción del suelo, relieve y clima que posibilitan una gran variedad de cultivos.

"El Departamento Chilecito tiene una gran actividad económica en el sector agroindustrial, con el desarrollo de cultivos en dos grandes subsectores productivos: de Horticultura que concentra la siembra y cosecha de Tomate para industria, tomate fresco, cebolla, ajo, melón, sandía, pimiento morrón, hortalizas de hoja zapallo, zapallito y maíz para choclo; de Fruticultura dedicado a la explotación de pera, manzana, membrillo, ciruelo, higuera, durazno, olivo, nogal y vid.

El Departamento Famatina también participa con cultivos de la misma tipología a lo que se debe agregar en el ámbito de la Horticultura: chaucha, remolacha y papa.

La superficie cultivada agrícola de la región es de 21.315 hectáreas involucrando en esta actividad a 120 productores del subsector hortícola y a más de 3.600 productores del subsector frutícola.

La mayor concentración de cultivos en el subsector de fruticultura lo tienen el olivo con 11.000 hectáreas, la Vid con 6.500 hectáreas y el Nogal con 2.800 hectáreas.

Los cultivos se comercializan a nivel local, regional, nacional e internacional. El proceso de industrialización de algunos cultivos como el de la vid se lleva adelante en 15 bodegas que se distribuyen en la ciudad y distritos del Departamento Chilecito. En el caso específico del Departamento Famatina, el proceso de industrialización se lleva adelante en el distrito de Chañarmuyo.

La fabricación de aceite de oliva, está en pleno crecimiento pudiendo registrarse un reducido número de productores que utilizan tecnología de avanzada para su elaboración.

Otra gran actividad económica industrial es la derivada del tratado y curtido de cueros (curtiembre) cuyos productos son colocados en el marco del comercio internacional, siendo generadora esta actividad de una gran cantidad de puestos de trabajo.

El procesamiento y envasado del tomate ha ampliado la frontera agropecuaria llegando en la actualidad a 350 hectáreas cultivadas con una producción estimada en 12.500 toneladas, también con la inclusión social de personal para el desarrollo de las tareas del subsector hortícola.

La incipiente actividad de la explotación del turismo, sustentada en las bellezas naturales de la región, la tranquilidad y la hospitalidad propia de la gente que la habita, está empezando a consolidarse con el desarrollo de infraestructura en servicios acordes a las demandas de los clientes que se distinguen en la actualidad por turistas organizados que hacen usos de paquetes turísticos, siguiendo un itinerario preparado y organizado por los tour-operadores, que compran en las agencias de viajes y, turistas que visitan a su ritmo lugares populares y de moda utilizando estos servicios difundidos por los medios de comunicación".

Según el informe de Estructura Socio-productiva de la Región NOA (República Argentina, sin fecha), para fines de la primera década del nuevo milenio el sector agrícola agregado alcanzaba al 5 % del Producto Bruto geográfico de la provincia, al tiempo que significaba el 10 % del empleo registrado. Al mismo tiempo el sector servicios, el más dinámico de la economía, significaba, sin contar al sector público, casi el 30%. Por otro lado ocupaba a menos del 15% de la mano de obra. Con el sector industrial en el intermedio, con cuantías más proporcionadas, se ve claramente que una gran masa de trabajadores se ocupa en ramas de la economía frágiles, con una oferta laboral estacional, y con poca capacidad de acumulación de las unidades económicas que las componen.

Sectores que dependen en mucho del consumo externo, como son las cadenas agroindustriales de la vid y del olivo, radicadas en los valles precordilleranos de la provincia. Dependen grandemente de las fluctuaciones de consumo del extra regional e internacional. Al mismo tiempo, mientras que estas producciones alcanzan grandes escalas por unidad productiva, la economía nogalera, otra de importancia en la región, se caracteriza por una amplia matriz de pequeños productores y de una extensa red de generación de empleo formal e informal (López, Lovi y Trejo, sin fecha). Esta última característica y la falta de inversión en riego y prevención de plagas deja al borde la quiebra a muchos productores; y a una economía con una intensiva demanda de mano

de obra.
Cadenas agroindustriales de la vid y del olivo, radicadas en los valles precordilleranos de la provincia, dependen grandemente de las fluctuaciones de consumo del extra regional e internacional, y de las inclemencias climáticas. Al mismo tiempo, mientras que estas producciones alcanzan grandes escalas por unidad productiva, la economía nogalera, otra de importancia en la región, se caracteriza por una amplia matriz de pequeños productores y de una extensa red de generación de empleo formal e informal (López, et al, sin fecha). Esta última característica y la falta de inversión en riego y prevención de plagas deja al borde la quiebra a muchos productores; y a una economía con una intensiva demanda de mano de obra.
Claramente, entre estas economías existen emprendimientos rentables y viables, pero han sido más producto de la concentración inevitable heredera de la quiebra de las economías familiares.
Agregativamente, Cao y Vaca caracterizaran a la provincia emplazada en la región "de menor desarrollo relativo del país y ostentan niveles bajos de desarrollo humano. Varias de ellas han empeorado su situación durante la última década. El aporte al producto nacional es insignificante o débil. El grado de informalidad laboral es alto y entre las actividades formales predomina el sector público" (Cao y Vaca, 2006).

La intervención de los diferentes niveles del estado sobre estos sectores productivos.
La intervención por parte del Estado provincial, y Nacional, coinciden los analistas, es deficitaria en materia de infraestructura para el sector frutihortícola que predomina en la ruralidad riojana. Estas serían las inversiones que otorgarían sustentabilidad a algún patrón de desarrollo basado en las producciones y actividades hoy existentes. Se reconoce el desarrollo de actividades manufactureras en la provincia desde el decreto/ley Nacional de Promoción Económica 22.021 del año1979. De allí en adelante los aportes a la provincia desde Nación se vieron afectados por la emergencia económica casi permanente que caracterizó a los de los años 1980s (Provincia de La Rioja, 2009). Desde el Estado provincial, la intervención sobre las economías regionales entre las décadas 1990s y 2000s, se basó, cuando las hubo, principalmente en la distribución de subsidios, y vía extensión fiscal.
Hacia el 2003, se realiza un diagnóstico de las problemáticas agregadas del sector agrícola que incluyen: un "incorrecto manejo de las cuencas hídricas, que provoca erosión, aporte de sólidos y destrucción de la infraestructura de riego superficial"; la "reducida inversión para el mantenimiento de la infraestructura hídrica de riego de superficie"; un "manejo inadecuado del suelo agrícola" y "deficiente de los cultivos agrícolas"; también inadecuadas prácticas de riego, haciendo hincapié en el déficit infraestructural; las "deficiencias en la Comercialización" (Ministerio de Economía, 2003). El diagnóstico socio-productivo que recorre el extenso informe apunta a señalar el nivel altísimo de deterioro que sobre el fin de la crisis había alcanzado la matriz de pequeños productores. Al tiempo que evidencia la falta de un pensamiento estratégico de los actores productivos, principalmente del Estado provincial. Se habilitaron créditos

para épocas de la vendimia con participación del Consejo Federal de Inversiones CFI, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV). Se aprovisionó a productores con forraje para el ganado en algunas regiones en crisis hídrica, a las cuales también se las asistió con estructuras provisorias para bajar agua desde el cerro; evitando las costosas inversiones en presas o perforaciones, vitales para las producciones en contexto de sequía. A comienzos de la década de 2000s se implementó la realización de Ferias del Productor al Consumidor. La idea suponía acercar a los extremos del proceso de comercialización como esfuerzo contra una injusta intermediación.

Intervenciones estacionales y puntuales en áreas más o menos críticas, que no llegan a detener la caída del número de productores en todo el periodo.

Nuevamente las declamadas inversiones infraestructurales, que serán un eterno reclamo de estos sectores, no llegarán más que a algunos sectores más concentrados de estas economías, caracterizados por Giarraca y Hadad (2009), como verdaderos monocultivos a mediana escala. Desde el comienzo de nuestra década, incluso estas economías se declaran en crisis.

La movilización

La movilización en el Famatina fue, cronológicamente, iniciada por un grupo de docentes de la escuela media preocupadas por el desarrollo acelerado e inconsulto de los proyectos mega-mineros en la provincia de La Rioja. Durante el año 2006, el conflicto habilitó un quiebre en la dupla gobernante de la provincia. El viejo caudillo menemista riojano Ángel Maza, traicionado por su delfín político, el vice gobernador Luis Beder Herrera, luego de una larga interna, promovió un juicio político que destituyó al gobernador, prohibió los emprendimientos mega-mineros, lo desbancó del liderazgo del partido gobernante, obtuvo el apoyo a nivel nacional y alcanzó la Gobernación; primero provisionalmente y, desde diciembre de 2007, electoralmente.

Los sectores movilizados del Famatina obtuvieron una victoria que no duraría demasiado. Con una promiscuidad política sin precedentes, a menos de un año de sancionada la ley provincial número 8137 que prohibía la minería a cielo abierto a instancias del bloque oficialista, es echada por tierra. El Gobernador sincera sus posiciones vinculándose sin tapujos a la coalición promotora de la política minera.

Desde los primeros intentos por 2005-2006 hasta 2013, la movilización de los pobladores del Valle expulsó a tres corporaciones mineras internacionales. Activaron un corte de ruta que solo permite pasar a los pobladores locales montaña arriba.

Su auge mediático y de masificación fue a principios de 2012 cuando los pobladores y cientos de militantes ambientales y simpatizantes nacionales e internacionales se dieron cita en el Corte de Alto Carrizal para darle volumen humano, simbólico, y aumentar al máximo el costo político de cualquier aventura represiva por parte del Gobierno Provincial de Beder Herrera.

La movilización estuvo acompañada por actores fuertes de la política regional. Dos sucesivos intendentes de Famatina acompañaron el reclamo. La asunción, en 2007, de una nueva autoridad municipal vinculada al kirchnerismo provincial, articulado

inicialmente con la figura de Beder Herrera, complicó las posiciones. La movilización le salió al cruce. El intendente, Bordagaray, inmediatamente respondió con el apoyo, pero sin romper con el kirchnerismo a nivel nacional, dejándolo en una situación más que incómoda. Sin recursos provinciales, el Municipio resistía hasta 2013 poniéndose enteramente a disposición de la asamblea, que nunca abandona sobre éste una mirada vigilante.

La iglesia replicó, de manera más moderada, el juego político institucional. El sacerdote párroco de los pueblos del Valle se plegó rápidamente a la lucha. Un hombre joven de un gran carisma, sin problemas para transformar su sermón dominical en un pasquín anti-minero. Del otro lado, la institución eclesiástica provincial presionando inicialmente con su reubicación, luego con su sanción. De gran agudeza en el uso de la palabra, el sacerdote pudo suavizar las posiciones pro-gubernamentales de la curia provincial. El contenido popular del conflicto, la fidelidad de los feligreses movilizados que nunca dejaron de lado el lugar de las creencias católicas en la producción de consignas. Finalmente el apoyo, aunque tibio, que desde el Vaticano recibió la lucha anti-minera, sostuvieron a este importante actor en su lugar y a la iglesia local del lado de la movilización. Las mismas asambleas se realizan en el salón parroquial.

El lugar de la juventud es todo un renglón aparte. La presencia de una juventud activa, en una región que pierde población en favor de los grandes centros urbanos, produce un efecto multiplicador sobre la franja etaria más afectada por dicha emigración.

Dejamos para lo último lo que consideramos más interesante. En la movilización se encuentran presentes, claro, los sectores económico-productivos más activos de la región. Familias propietarias de pequeñas, y no tanto, haciendas nogaleras, de olivos, otras dedicadas a la vitivinicultura, los tomates, las peras, las manzanas. Estas prestan los recursos necesarios para la movilización, los profesionales que la asamblea necesita para multiplicar los campos de la disputa (abogados, contadores, técnicos). Pequeños y medianos empresarios del turismo que se decantan en favor de la lucha de los pueblos, que en sí misma ya tiene valor turístico en la región y porque la actividad minera afectaría la belleza natural explotada por este incipiente pero prometedor sector. Son los representantes de líneas de desarrollo ya existentes en la región. Sectores pequeño-burgueses subalternos, o subalternizadas por el desarrollo tecno-productivo del capitalismo nacional e internacional.

Esto último que decimos nos interesa aquí; se constituyen en potencia y límite para la movilización. El entramado de pequeños y medianos productores emplea a una mano de obra precarizada sin mayores alternativas de empleo. Sin subsidios a sus actividades, a lo que se suma un castigo provincial al Valle por su actitud de rebeldía, los productores son cada vez menos y la estabilidad de su economía cada vez más compleja, hacia 2013. Frente a esto la idea de la minería responsable y generadora de puestos de trabajo sostiene espectralmente su efectividad discursiva.

A modo de cierre.

En el marco de una economía en donde las actividades de corte extractivista devienen

las más dinámicas, todo posicionamiento serio por el sostenimiento/viabilidad de una matriz de pequeños productores agrícolas y su forma de vida, deviene en sí mismo resistencia. Como hemos repasado, pero sobre todo retomado de otros trabajos, dependiendo de las producciones y las escalas económicas, la heterogénea red de productores va desde la pequeña propiedad rural familiar a los monocultivos intermedios, como en el caso de olivo. De cualquier forma, las producciones suponen un impacto sobre el recurso agua que podría devenir viable y sustentable con inversión pública en infraestructura.

Con un diagnóstico, en general, fracturado de la matriz de pequeños productores, el territorio del Valle del Famatina, deviene por prestidigitación del Consenso de las Commodities, en el nuevo El Dorado precordillerano. La re-significación territorial que a nivel nacional, regional y provincial supondría el emprendimiento mega-minero del Famatina, niega de plano -por disponibilidad de recursos e insumos- la posibilidad a mediano plazo de las producciones, la estructura social y las formas de vida, hoy existentes.

Frente al deterioro de la red de pequeños productores, se habían percibido a nivel provincial sucesivas declamaciones por inversión pública, nunca totalmente articuladas. Pero la re-significación territorial antedicha, supone tal golpe final a la red que re-organiza las resistencias.

Creemos fortalecida una hipótesis esbozada al principio. Decíamos "aunque no integre de forma orgánica a los sectores productivos afectados por la mega minería, la movilización, creemos, que refleja la instancia actual de una demanda de una matriz social, política, cultural y productiva". La resistencia socio-ambiental es comprensible en un marco más general de reclamos ambientales; con esto queremos decir productivo, sociopolíticos y culturales de una comunidad. Una matriz productiva, sociopolítica y cultural comunitaria negada de plano por un emprendimiento productivo del tipo enclave, creemos ha respondido rechazando de raíz el modelo de desarrollo que representa. Así la exigencia del sitio por el ambiente no se agota en la prédica ecológica, o en una referencia a la regulación y el control sanitario y medioambiental de emprendimientos productivos. Ésta incorpora, con toda naturalidad, las líneas generales de un modelo de desarrollo, antes que alternativo, alternativizado por las tendencias del capital transnacional; en este caso minero.

Las limitaciones de esta resistencia se vuelven evidente tras el fracaso de las sucesivas avanzadas de la coalición promotora de la mega minería. Decíamos que la articulación movilizada alcanza a defender el desarrollo presente sin llegar a discutir sus variables sociales más injustas. En realidad lo que terminamos viendo, de este repaso propuesto, es que la discusión puede existir mas no se produce la apropiación por parte del colectivo movilizado de las herramientas para avanzar sobre estas contradicciones propias del modelo de desarrollo en resistencia. Quizás esto se explicaría, en dimensiones más objetivistas, respondiendo a la pregunta por la real articulación de la cada vez más heterogénea red de productores de la región del Valle. Quizás se explicaría, en dimensiones más subjetivistas, a través de la pregunta por el

momento de esta resistencia. Resistencia que llega hasta donde alcanzan sus propios argumentos, desarrollados al calor y al nivel de complejidad alcanzada por la propia disputa, que es siempre histórica y territorializada.

De cualquier manera, creemos que estas contradicciones no inhabilitan sino que fortalecen la interpretación de estas disputas enmarcadas en un periodo mayor de pugna por el modelo de desarrollo territorial integral de una comunidad, negada de raíz por las lógicas hegemónicas del capital transnacional.

Bibliografía

- Alimonda, Héctor. (2011). La Colonialidad de la Naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En Alimonda, Héctor (comp.) La Naturaleza Colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. EURE Santiago, 32(95), 95-111.
- Giarracca, N., & Hadad, G. (2009). "Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena". En Svampa, Maristella y Mirta A. Antonelli (Comp.). Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Bs. As.: Biblos.
- Harvey, David (2004). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. Revista Socialist Register. Volumen 40. Buenos Aires: CLACSO.
- López, Ignacio; Lovi, Agustín y Trejo, Joaquín. "Análisis del Agregado de Valor en la Cadena Agroalimentaria de la Nuez de Nogal. Caso Establecimiento Finca Don Manuel, Chilecito – La Rioja". (sin fecha). FCA-UNC. Disponible Web: http://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/1569/Lopez%20y%20otros.%20%20Agregado%20de%20valor%20en%20la%20cadena%20Agroalimentaria%20de%20nuez%20de%20nogal.pdf?sequence=1. Vigente al 27/10/2014.
- Pérez, Sebastián. (2013). La interpelación reconvertida. Un estudio de la transformación de consignas en la asamblea de Gualeguaychú, desde mediatización e institucionalización. Tesina de grado. Rosario, Santa Fe. Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Svampa, Maristella. (2008). "Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina". Ponencia preparada especialmente para las I Jornadas de Análisis Crítico. Universidad del País Vasco.
- Svampa, Maristella. (2013). Consenso de las Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. En <<Emancipación o dependencia>>. Los recursos naturales en América Latina. Revista Nueva Sociedad. Número 244. Págs. 30-46.
- Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro eco-territorial hacia nuevas alternativas?. En Lang, Miriam/Mokrani, Dunia (Comps.). Más allá del desarrollo. (pp. 185-216). Quito: Ediciones ABYA Ayala/ Fundación Rosa Luxemburgo.
- Torrado S. (2007). Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad.

En Torrado S. (Comp.) Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX. Tomo I. Bs.As.: Edhasa.

Informes.

• Informe: Provincia de La Rioja. Informe de situación. (2009). EGES. Disponible web: http://www.eges.com.ar/archivos/informes/1258722901_informe-la-rioja.pdf. Consultado 27/10/2014.

• Ministerio de Economía y Producción; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Dirección de Desarrollo Agropecuario. Consultor Salomón Jorge Hernán, Diagnóstico socio-productivo (niveles de vida y producción) de los pequeños productores agropecuarios de la Provincia de La Rioja (2003). PROINDER. Disponible Web: http://www.proinder.gov.ar/productos/DocumentosProvinciales/La%20Rioja/Diagnostico%20socioproductivo-Salomon-2003.pdf. Consultado 27/10/2014.

• República Argentina. Ministerio de Educación. INET. Estructura Socio-Productiva de la Región: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero Y Tucumán" (sin fecha). Disponible web: http://catalogo.inet.edu.ar/files/pdfs/regiones/socioproductiva/noa.pdf. Consultado 27/10/2014.

• República Argentina. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2009). Plan Nacional Minero. Mayo 2009. De: Informe: Provincia de La Rioja. Informe de situación. (2009). EGES. Disponible web: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm. Consultado 27/10/2014. Consultado 27/10/2014.

Notas periodísticas

• El Balance 2012 de la OFEMI". (2013, Enero). Diario digital Minería al día. Disponible web: http://www.mineriaaldia.com/el-balance-2012-de-la-ofemi/. Consultado 27/10/2014.

• El Gobierno quiere potenciar la industria olivícola en Mendoza. (2014, Octubre). Diario UNO Digital. Disponible Web: http://www.diariouno.com.ar/mendoza/El-Gobierno-quiere-potenciar-la-industria-olivicola-en-Mendoza-20141019-0094.html. Consultado 27/10/2014.

• La minería ya representa el 4.5 por ciento del PBI argentino". AEMCA. Nota Periodística. Sitio: http://www.aemca.com.ar/noticia-1663-la-minera-ya-representa-un-45-del-pbi-argentino.html. Vigente al 27/10/2014.

• La OFEMI quiere que la ONU audite los controles ambientales". (2012, Mayo). MDZ ON LINE. Disponible Web: http://www.mdzol.com/nota/389937-la-ofemi-quiere-que-la-onu-audite-los-controles-ambientales/. Consultado 27/10/2014.

• Los productores de Castro Barros recibieron alimento para el ganado. (2003, Diciembre). El independiente digital. Disponible web: http://www.elindependiente.com.ar/papel/hoy/archivo_2003/noticias_v.asp?4867. Consultado 27/10/2014.

• Maza y Medina fueron facilitadores de grandes negocios de la minería". (2008, 30 de diciembre). El Independiente Digital. Disponible Web: http://www.

elindependiente.com.ar/papel/hoy/archivo_2008/noticias_v.asp?153891. Consultado 27/10/2014.

• Momento histórico para la minería argentina". Fundamin. Nota Periodística. Disponible Web: http://www.fundamin.com.ar/es/desarrollo-sustentable/52-avances-y-logros-en-la-industria/278-momento-historico-para-la-mineria-argentina.html. Vigente al 27/10/2014.

• Vendimia. Definen apoyo financiero a productores viñateros" (2007, Enero). Riojavirtual. Disponible web: http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/vendimia_definen_apoyo_financiero_a_productores_vinateros. Consultado 27/10/2014.

Paginas consultadas

• Gobierno de la Provincia de La Rioja. Sitio Web: http://www.larioja.gov.ar/portal/

• Infojus. Sitio web: http://www.infojus.gob.ar/

• Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana. Sitio Web: http://www.iirsa.org/.

• Ministerio de Educación de la Nación. Sitio web: http://portal.educacion.gov.ar/

• Legislatura de la Provincia de La Rioja. Sitio Web: http://www.legislrj.gov.ar/

• Universidad Nacional de Chilecito, Chilecito, La Rioja. Sitio Web: http://www.undec.edu.ar/

• Barrik Gold. Sitio oficial: http://www.barrick.com/

A Importância do Marketing para o Agronegócio Brasileiro: Ações de Marketing para Comunicação com o Produtor Rural

Mateus Kwiatkowski Porto
Leonardo Leal
Marcos Paulo Dhein Griebeler

PALABRAS CLAVE
· Agronegócio
· Comunicação
· Marketing

Resumen / O presente texto objetiva, primeiramente, analisar a situação atual do mercado agrícola, em segundo lugar, demonstrar as ações eficientes de marketing para o produtor rural, e, por fim, visa a compreensão do marketing e suas ferramentas de comunicação, apontando futuras tendências para as ações de marketing no meio agrícola, nos próximos anos, por parte dos obtentores de sementes. A pesquisa aqui apresentada deu-se por meio de leituras de referências bibliográficas e entrevistas com produtores rurais da região de Ijuí, Rio Grande do Sul. O trabalho justifica-se pela necessidade das empresas reconhecerem a importância do marketing para uma eficiente comunicação com seus clientes. Além disso, o trabalho visa demonstrar a importância do agronegócio brasileiro e como as novas tecnologias das empresas de cultivares interferem no cenário agrário nacional. Constatou-se que grande parte dos produtores participantes da pesquisa obtém informações sobre as empresas produtoras por meio de pesquisa quantitativa/qualitativa realizada em sites da Internet. Desta forma, percebe-se a necessidade por parte das empresas de atentar para as questões da tecnologia atual no relacionamento com seus clientes.

MATEUS KWIATKOWSKI PORTO
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Brasil
E-mail: mateus.porto@icloud.com

LEONARDO LEAL
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Brasil
E-mail: leonardo.leal.rs@gmail.com

MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ
Brasil
E-mail: marcos.dhein@unijui.edu.br

INTRODUÇÃO

A comunicação está presente na vida atual e, dia após dia cresce a necessidade de comunicação entre as pessoas, através das diversas formas de linguagem. Dessa forma, a comunicação também é importante no relacionamento entre agricultores e obtentores de sementes, por exemplo. A eficiência desta comunicação afetará diretamente o sucesso de comercialização deste produto e assim o fortalecimento da imagem de determinada empresa no mercado de vendas.

Por isso o presente trabalho busca o entendimento de qual o melhor meio de transmitir/enviar uma mensagem a agricultores, de como fazer com que eles percebam corretamente o conteúdo a ser transmitido, seja por comunicação online1 ou off-line2. Ainda, dentro deste contexto, este estudo busca conhecer o mercado do agronegócio, mais especificamente na região de Ijuí – RS no Sul do Brasil.

O agronegócio brasileiro tem crescido a cada ano, devendo ter um aumento de 67%, para poder abastecer o mercado nacional e o mercado asiático, conforme dados do Banco Mundial divulgados em novembro de 2012*. Devido a este fato é importante que os obtentores de sementes saibam quais são as melhores ações e estratégias de marketing3 para divulgar as suas culturas e se comunicarem com o produtor rural, ajudando-os na escolha entre os produtos de uma empresa ou outra. Ainda, é importante detectar quais características possuem os obtentores de sementes que logram êxito em suas estratégias de marketing. É preciso refletir no porquê de certas mídias não funcionarem como comunicação em detrimento de outras, procurando também vislumbrar qual será a nova tendência quanto a ações de marketing no agronegócio nos próximos anos.

Para se entender a respeito do assunto abordado faz-se necessário conhecer o significado do termo agronegócio, largamente abordado neste trabalho acadêmico. O termo surgiu na universidade de Harvard, no ano de 1955 pelos pesquisadores John Favis e Ray Goldberg. O Agribusiness4 como é chamado significa: "Conjunto de todos os processos e operações relacionados com a agricultura, desde a produção até à comercialização dos produtos". Apartir deles (DAVIS, 1955) Assim, um dos criadores do termo conceitua:

"(...) agribusiness era a soma total de todas as operações envolvendo a produção e distribuição de suprimentos agrícolas; as operações de produção dentro da fazenda; o armazenamento, processamento e distribuição de produtos agrícolas e dos itens produzidos a partir deles". (DAVIS, 1955)

A agricultura é um complexo sistema, no qual estão envolvidas as atividades dentro da propriedade rural, atividades de distribuição dos suprimentos agrícolas, armazenamento, processamento e distribuição dos produtos ou em uma linguagem

1 Online – Ligado, conectado.
2 Off-line – Desligado, desconectado.
3 Marketing – Mercado.
4 Agribusiness – Agronegócio

não tão formal o antes, o dentro e o depois da porteira, (Gestão no Campo, 2013).
Neste sentido, este trabalho acadêmico busca estudar o que tem estimulado os consumidores a optar por determinadas empresas, também quer se saber como as empresas têm obtido êxito na comunicação com seus clientes e como estes investimentos têm mostrado, através do retorno, se é viável ou não, este tipo de aplicação em comunicação. Para entender melhor tudo isso foi desenvolvida uma pesquisa teórico-exploratória, abordando questões relevantes ao conteúdo deste estudo sobre a comunicação no marketing das empresas, procurando trazer elementos para uma discussão crítica ao longo do texto. Além disso, foi desenvolvida uma pesquisa de campo com 60 agricultores na região de Ijuí, por meio de questionários estruturados, buscando uma maior compreensão do tema.
Objetiva-se também, através desta produção escrita, demonstrar a necessidade do investimento em ações eficazes e corretas de marketing. Entende-se que esta ação será eficaz quando realizar uma comunicação efetiva entre obtentores e produtores, trazendo um resultado satisfatório nas vendas e comercialização dos produtos. Faz-se necessário, ainda, conhecer quais são as empresas que estão conseguindo resultados positivos com seus clientes e quais serão os meios de comunicação mais eficazes no futuro.
Inicialmente optou-se por entender o significado do agronegócio, seus elementos, ainda como ele se desenvolveu no Brasil foi necessário entender a economia em geral e a importância do mercado de grãos de soja na economia estadual e nacional.
O próximo passo foi o de buscar o entendimento de como se dá a relação entre emissor e receptor no marketing e na comunicação dentro do contexto rural. Nesse aspecto a comunicação e o marketing deixam de ser ferramentas genéricas para ser exclusiva a um determinado grupo de pessoas.
Dessa maneira, o presente texto contribui para a área de marketing agrícola e para comunicação com o produtor rural, objetivando comprovar a importância das tecnologias digitais e sua utilização na comunicação eficiente entre empresa e cliente, pois a rede mundial de computadores é, e será, num futuro bem próximo, o principal canal de transmissão de mensagens e informações ao público.

2. O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

A utilização do termo agronegócio é muito recente, outra maneira pela qual é conhecido é o agribusiness. Para Batalha (2002) “é o conjunto de negócios relacionados à agricultura dentro do ponto de vista econômico”. Esses estudos relacionados ao agronegócio costumam dividir-se em três pontos, os quais são: 1) Negócios agropecuários ou “dentro da porteira”; 2) Negócios a Montante ou “pré-porteira” 3) Negócios Jusante dos negócios agropecuários ou “pós-porteira”.
Cabe salientar que o agronegócio, no estado do Rio Grande do Sul, é um dos setores mais importantes para o crescimento e desenvolvimento econômico e social, independente de ser na produção animal ou vegetal, assim como também são importantes nas indústrias de insumos, usinas de beneficiamentos e produto final. Segundo os autores

Araújo, Wedekin e Pinazza (1990) “o agribusiness brasileiro representava 46% dos gastos relativos ao consumo das famílias, o que correspondia ao equivalentea 32% do PIB brasileiro em 1980.”

Na economia brasileira o agronegócio é um dos responsáveis por 30% do Produto Interno Bruto (PIB), o qual representa em torno de 37% de empregos, exportando em todo o Brasil em torno de 36.782,7 milhões de toneladas. No Rio Grande do Sul o agronegócio representa 33,14% das exportações, sendo crescente o investimento na produção de soja, gerando a maior safra desta cultura, principalmente devido aos investimentos em adubação do solo e mecanização, conforme dados obtidos Geo Mundo, (2004).

O território nacional possui cerca de 56 milhões de hectares de terras cultivados com arroz, aveia, café, cana de açúcar, feijão, laranja, milho, soja, tabaco, trigo entre outras sementes plantadas. Assim também são utilizadas grandes extensões territoriais para a criação de gado de corte e leiteiro. Dentre os produtos mencionados, o Brasil é um dos maiores exportadores de café, açúcar e carne bovina, e a soja brasileira tem disputado espaço com a americana, buscando novos espaços.

O estado do Rio Grande do Sul de acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE) cresceu no primeiro trimestre de 2014, para 3,2% com a sua participação no Produto Interno Bruto, sendo a agropecuária o responsável pela participação de 37,9% desse crescimento na economia do estado, a qual baseia-se também em outros indicadores como a pecuária e indústria.

A principal cultura de verão para a economia nacional e estadual a soja. Esta que foi trazida para o país pelos imigrantes por volta de 1882, passando a ser explorada melhor pelo ano de 1940, quando ganhou posição de destaque na agricultura, esta que até 1980, estava principalmente na região sul do Brasil. A importância dessa oleaginosa ocorre conforme Tajes Ruas, Antunes, Moro, Braun y Mauch Palmeira (2008), o país é o segundo maior produtor mundial da oleaginosa, com uma safra de 52 milhões de toneladas e uma área plantada de 18,4 milhões de hectares.

Na área agrícola, o estado é o terceiro maior produtor de grãos, representando 15,15% da produção nacional. Conforme os dados de 2013 da CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento, o cultivo de soja no Rio Grande do Sul nas safras 2012/2013 atingiu a terceira posição com uma produção de 12.193,1 mil toneladas, isso representa um aumento, se comparado com a safra 2011/2012, de 53,52%. Conclui-se com isso que o produtor gaúcho está voltando mais o seu foco para a área de grãos, pois encontrou neste, uma ferramenta para melhorar seu rendimento no campo.

Como este mercado agrícola vem crescendo e se expandindo cada vez mais em território nacional, e com grande visibilidade internacional, faz-se necessário dar maior ênfase para este produto e trabalhar melhor com as ferramentas de marketing para fazer com que este consolide-se cada vez mais no mercado. Assim, é preciso realizar pesquisas através das quais se possa compreender o que os produtores rurais esperam dos produtos, procurar os melhores canais de comunicação para estar contatando os produtores, e com tudo isso agregar valor às estratégias comercias.

Contudo, existe a necessidade de se entender um pouco a respeito do marketing e suas ações para conseguir estabelecer princípios de como está o cenário atual e tentar propor um futuro para as suas ações em comunicação com o agricultor.

3. O MARKETING NO AGRONEGÓCIO

O marketing é o campo do conhecimento que estuda toda e qualquer atividade relacionada a troca, buscando a melhor direção para satisfazer as necessidades e desejos dos consumidores. Estes desejos são satisfeitos através da consumação do ato de comprar produtos ou serviços, que são, geralmente, impulsionados por necessidades fisiológicas ou psicológicas. Pode ainda ser considerado como uma ferramenta de apoio para a empresa que visa manter o equilíbrio social e a forma como vai se comunicar com seus consumidores. "Marketing é a atividade humana dirigida para a satisfação das necessidades e desejos, através dos processos de troca". (KOTLER, 1996, p. 31)

Peter Drucker (1973) refere-se que o marketing deve ser encarado como uma fórmula para tornar o ato de vender supérfluo. O objetivo é conhecer e entender o consumidor tão bem para que o produto ou serviço seja vendido por si só.

Já Cobra (1988), refere-se que o marketing não está somente relacionado a trocas lucrativas e conquistando espaços antes não imaginados. O autor continua conceituando que hoje é adotado quer por instituições lucrativas, quer por instituições não lucrativas. E, num sentido amplo, procura estudar os fenômenos que ocorrem no intercâmbio de valores sociais, morais ou políticos, onde ele é utilizado para vender idéias ou propósitos que proporcionem bem-estar à comunidade.

Segundo estudos realizados por Maslow (1954), através da projeção de uma pirâmide em que explica as necessidades e desejos do ser humano, dos quais o marketing vai utilizar como campo de trabalho, os desejos humanos passam pela seguinte ordem: necessidades fisiológicas básicas, necessidades de segurança, necessidades sociais, autoestima e autorrealização.

Para Cobra (1988) apud Maslow, "A hierarquia de necessidades humanas é descrita por Maslow como necessidades que as pessoas têm: fisiológicas (como sede, fome, sexo), de segurança (de se sentirem seguras, salvas), sociais (o desejo de pertencer a um grupo social, de receber atenção ou ser aceito pelos grupos de companheiros), de estima (auto-respeito, autoconfiança, realização e reconhecimento), de auto-realização (autodesenvolvimento e auto-realização).

As necessidades básicas representam alimentação, sono, repouso, abrigo, vestimentas, estas estão na base da pirâmide. Logo após, o ser humano tem a necessidade de sentir-se seguro, protegido contra as possíveis ameaças que possam existir. Após, as necessidades sociais referem-se a relacionamentos pessoais, relacionamentos amorosos. A necessidade de autoestima envolve a necessidade de aprovação social, respeito, prestígio e consideração. Ao final de tudo, no pico da pirâmide, o homem encontra as necessidades de autorrealização, quando dedica-se a realizar seus sonhos, objetivos pessoais e particulares, estes estão no mais elevado nível. Quando

uma das necessidades da pirâmide for atingida, automaticamente o ser humano terá necessidade da outra.

Kotler (1984) lembra que os desejos humanos, são uma forma de necessidade influenciada pela cultura e individualidade da pessoa. Os desejos são a maneira como a vontade se manifesta além das necessidades básicas. Um exemplo seria que um prato de arroz e feijão alimentaria e saciaria a fome do indivíduo, mas este deseja comer um hambúrguer de determinada rede de fast food5, ou seja, algo que vai além das necessidades básicas.

Após demonstrar a diferença entre necessidade e desejo, torna-se interessante exemplificar o que significa produto. De acordo com KOTLER (1980) "... produto é tudo aquilo capaz de satisfazer a um desejo". Ou ainda,

"Um produto é tudo aquilo capaz de satisfazer a um desejo. A existência de necessidades e desejos humanos leva-nos ao conceito de produto. Qualquer coisa capaz de prestar um serviço, isto é, de satisfazer a uma necessidade, pode ser chamada de produto. Isto inclui pessoas, lugares, organizações e ideias." (GURGEL, 1995 p.66).

Os obtentores de sementes da soja, por exemplo, já conseguiram fazer com que as seus produtos satisfaçam desejos, principalmente através do uso de novas tecnologias e pesquisas. As empresas tem colocado no mercado sementes de soja com alto número de grãos e com um peso elevado, despertando maior interesse no produtor, porém precisa-se planejar melhor a divulgação deste produto para que a mesma seja maior e atenda de maneira satisfatória o público a que foi destinado:

"(...) é a área do conhecimento que engloba todas as atividades concernentes ás relações de troca, orientadas para a satisfação dos desejos e necessidades dos consumidores, visando alcançar os objetivos da empresa" (LAS CASAS 2001, p.23)

Após distinguir quais são essas necessidades e desejos, as empresas/indústrias procuram fabricar os produtos ou proporcionar o serviço que atenda essa demanda para o público ao qual ela segmentar seu mercado, e para conquistar e manter esses clientes utilizam o marketing como ferramenta.

"Marketing é uma atividade central das instituições modernas, crescendo em sua busca de atender eficazmente alguma área de necessidade humana. Para sobreviver e tornar-se bem-sucedidas, as instituições devem conhecer seus mercados, atrair recursos suficientes, converter esses recursos em programas, serviços e ideias apropriadas e distribuí-los eficazmente aos vários públicos consumidores. Estas tarefas são conduzidas em uma estrutura de ação voluntária por todas as partes interessadas. A instituição moderna está disposta principalmente em oferecer e trocar valores com diferentes participantes para obter sua cooperação, assim, atingir as metas organizacionais". (KOTLER e FOX, 1994, p.24)

É interessante observar os seguintes instrumentos, dos quais o marketing utiliza-se

5 Fast food – Comida rápida, normalmente são lanches para pessoas que não dispõem de muito tempo para fazer suas refeições.

para auxiliar em suas ações que são, produção, preço, logística e comunicação. O mundo empresarial do contexto atual é bastante competitivo e, de acordo com Kotler e Fox (1994), vai sobreviver e vencer, enquanto empresa, quem conseguir atender às necessidades e desejos do seu público de forma econômica e através de uma comunicação eficaz. Por isso precisa-se entender e trabalhar com muita calma no momento da tomada de decisões a respeito da comunicação que irá será implementada na empresa.

Para Shannon e Weaver (1949) o conceito de comunicação é uma teoria sobre a transmissão de mensagens. Pode seguir os caminhos da escrita, fala ou gestos. Os processos de comunicação exercem um esquema de fácil interpretação que é o seguinte: emissor – mensagem – receptor.

"O modelo comunicativo proposto por eles é o seguinte; Existe uma fonte de informação, a partir da qual [e emitido um sinal, por meio de um aparelho transmissor; esse sinal viaja por um canal, ao longo do qual pode ser perturbado por um ruído; quando sai do canal, o sinal é captado por um receptor que o converte em mensagem que, como tal, é compreendida pelo receptor." (CARDOSO, 2006, p. 1129)

O marketing e a área comercial tendem a seguir o esquema anteriormente explicitado para comunicar-se com o cliente, para mostrar seus produtos e serviços, utilizando-se de meios visuais gráficos impressos (placas, catálogos, outdoors), mídia audiovisual (televisão e rádio) e digital (internet, Smartphone...).

Para o profissional de marketing é muito importante entender o canal de comunicação mais eficiente, pois precisa saber exatamente onde irá investir seus recursos para uma ação eficaz, na qual irá obter um feedback do público ao qual esta destinando este recurso e saber se suas mídias propiciarão o resultado esperado.

O consumidor contemporâneo está mais exigente e, por isso o profissional de marketing precisa cada vez mais aprimorar suas estratégias para atender a este mercado consumidor, ao mesmo tempo exigente e competitivo. Dessa forma um produto de qualidade é o mínimo requisito atual para se entrar no mercado.

"O marketing moderno exige mais do que desenvolver um bom produto, determinar corretamente seu preço e torna-lo facilmente acessível ao cliente. A empresa que quer mais do que apenas vendas "eventuais" deve desenvolver um programa eficaz de comunicação e promoção. Toda empresa é forçada pela própria natureza dos clientes e da concorrência a adotar o papel de comunicador". (KOTLER, 1996, p. 380)

Neste contexto muitas empresas e empresários tem optado na contratação de escritórios especializados em comunicação, design e publicidade, buscando atender as exigências do seu consumidor através de mensagens transmitidas por signos visuais e audiovisuais, atrativos e convincentes. O objetivo desta ação é o de conquistar a atenção do seu público, de forma agradável, trazendo uma resposta positiva nos lucros da empresa, pincipalmente, através dessas ações, campanhas de divulgação e venda de seu produto e/ou serviço. Por isso, cabe ao papel do marketeer planejar bem a estratégia que irá aplicar, assim como selecionar os investimentos financeiros disponíveis, para que através desses canais de comunicação pretendidos, consiga-se

escolher aquele que trará a resposta esperada, elevando a compra do seu produto e/ou serviço nos caixas da empresa.

Cabe ressaltar ainda que na comunicação existe a presença de dois agentes, o emissor e o receptor. Porém, o advento da globalização acabou com esse paradigma, fazendo com que a mesma mensagem possa ser comunicada através da mídia de massa, propagando-se com maior amplitude para inúmeros receptores.

Dessa forma, o emitente, seja ele representado pelo profissional do marketing ou da comunicação, precisa entender que para transmitir um conteúdo é preciso entender quem diz o que, em que canal, para quem e com que efeito, ou seja, precisa conhecer o comunicador, a mensagem, o canal, o receptor e o resultado. O comunicador é quem vai enviar a mensagem, é denominado também de autor ou emitente. A mensagem, por sua vez, do ponto de vista do comunicador, é definida como um grupo de significados e signos que estão sendo enviados. Ainda, o receptor é quem recebe esse conjunto de significados. E, por fim, os canais são os meios escolhidos para transmitir a mensagem, ou seja, as mídias impressas, audiovisuais, digitais, as quais devem ser escolhidas com muita cautela para alcançar o receptor da forma desejada.

Quando se quer comunicar uma mensagem, divulgar um produto ou um serviço, é necessário planejamento e previsão de qual meio é o mais eficaz para não ter um ruído e esta chegar distorcida no receptor. Por este motivo a escolha do canal e o fato de conhecer a quem se destina a mensagem são fatores indiscutíveis do sucesso na comunicação, pois para cada grupo de receptores existe um meio com o qual esta mensagem vai ter efeito, e isto, na maioria das vezes, requer um investimento alto, o qual deverá retorno ao investidor no final da campanha.

4. AÇÕES DE MARKETING NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Para se saber qual o melhor meio de comunicar-se com o produtor rural, a metodologia adotada na presente pesquisa, que aqui está sendo exposta, foi a de utilização de uma pesquisa quantitativa e qualitativa de abordagem direta e indireta com 60 agricultores, no período de abril de 2013. Buscou-se também descobrir qual o perfil dos entrevistados e qual ação de marketing é mais eficiente para divulgação de novos produtos/tecnologias a estes agricultores. Do público entrevistado, 45 pertencem ao gênero masculino, 15 entrevistadas ao gênero feminino, sendo que 25% tem de 18-28 anos, 5% de 29-38 anos, 8% de 39-48 anos, 41% de 49-58 anos e 21% de 59-68 anos.

A maioria dos entrevistados pertence a geração “Baby Boomers”6 que são nascidos entre 1946/1964 e, cujos valores pessoais são os de dar boa educação para os seus filhos, manter o foco em suas atividades e preferir agir em consenso com os outros. Os entrevistados ainda demonstraram priorizar sua qualidade de vida, uma boa relação com sua família, dedicar-se ao trabalho e são muitos disciplinados. No contexto do homem no campo são eles quem ainda comandam suas propriedades, adotam ainda

6 Baby –boomers – pessoas nascidas entre 1946/1964

o conceito conservador de fazer negócios e estão dispostos a optar pela tradição das empresas que fornecem seus produtos.

O segundo lugar fica para a Geração X, mais conhecida por geração internet ou geração micro-ondas. São os nascidos entre 1978 e 1995. Caracterizam-se pela estreita ligação com a tecnologia, pois cresceram e se desenvolveram com acesso a mesma, também, utilizam muito vídeo game, conversam longos períodos por meio de salas de bate papo, em redes sociais, carregam seus celulares e/ou smartphones por todos os lados, estão preocupados com a sustentabilidade e com a qualidade de vida. Acompanharam a evolução do computador, o advento da internet e o surgimento de outras tecnologias mais sofisticadas, tendo assim um privilégio quando comparados às gerações passadas. Querem contribuir com o negócio, para isso trazem consigo agilidade e inovação para o meio ao qual estão inseridos, mas isso tudo tem que fazer algum sentido para sua vida pessoal e profissional. No futuro será essa geração que irá cuidar dos negócios da família, para isso muitos destes tem se preparado e estudado nas áreas do conhecimento que venha a contribuir com o meio rural.

Outro fator determinante para conhecer o perfil do produtor é a questão das quantidades de hectares que este planta. O alvo da pesquisa foi de pequenos produtores que representam 71% da amostra, acompanhados por 21% de grandes e 8% de médios. É importante saber quem são os produtores porque, de acordo com o tamanho das propriedades, mudam suas formas de agir e pensar mudam suas necessidades de suas propriedades. Pois, enquanto os pequenos produtores estão preocupados em novidades de grãos e tratamento de solo para garantir a produtividade de suas plantas, os grandes produtores, preferem investir em maquinários agrícolas, sementes novas, novas técnicas de plantio, negociar com novos obtentores de sementes, os quais podem oferecer um produto de melhor qualidade, produtividade e com um bom resultado no campo, geralmente, plantando-as em uma parcela pequena no campo.

Nota-se no quadro abaixo que há uma lista com os itens que o produtor rural possui em sua residência, seja ela na cidade ou no campo, esta lista serve para conhecer em quais canais/ferramentas que podem ser utilizadas as ações de marketing pelo obtentor de sementes. Estes tipos de dados são interessantes, pois, demostram como é a estrutura domiciliar dos entrevistados quanto à quantidade de aparelhos onde ele vai estar conectado em seus momentos de descanso.

QUADRO 17 APARELHOS ELETRÔNICOS DE RECEPÇÃO

Itens possuídos na residência	1	2	3	4
Rádio	33.33%	20%	33.33%	13,34%
Aparelhos de televisão	20%	46,67%	20%	13,34%
Computador/Notebook	20%	40%	26,66%	13,34%
Celular/Smartphone	40%	40%	20%	0%

Fonte: Dados da Pesquisa.

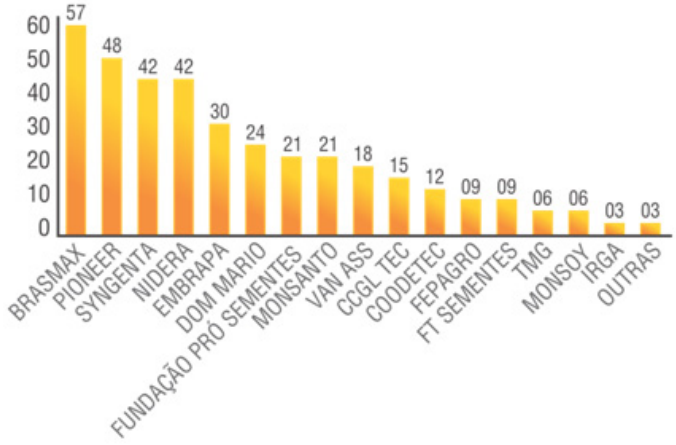
Notou-se que 100% dos produtores possuem computadores e/ou notebooks em suas residências e os utilizam com frequência, se comparado aos demais itens, a utilidade é para manterem-se informados. Grande parte está conectado a internet que é considerada um dos canais de vendas e divulgação com maior abrangência e significância. Porém, para a obtentora de sementes é necessário conhecer que tipos de sites o agricultor utiliza para assim melhor se comunicar com ele. Outra informação importante é a de que os agricultores valorizam a questão do marketing de relacionamento, este sendo estendido com a visita do técnico em sua propriedade rural, o qual lhe auxilia na hora da compra de sementes.

Outro ponto questionado aos participantes da pesquisa é com relação às empresas das quais compram produtos. As cultivares de soja ao qual o produtor rural está, acostumado a plantar conforme Gráfico 3, são, em sua maioria das empresas Brasmax, Pioneer, Syngenta e Nidera.

Por meio deste gráfico é possível visualizar que algumas empresas de sementes não tem conseguido, com suas ações de marketing, alcançar seu público, mesmo com um produto de qualidade no mercado. Sendo que o principal motivo disso é o ruído na comunicação de suas ações que acaba atrapalhando a mensagem que o obtentor quer entregar ao agricultor.

7 O Quadro 1 Aparelhos eletrônicos de recepção, representa os aparelhos eletrônicos que cada produtor rural da região da cidade de Ijuí que participou da pesquisa possuí em sua residência

GRÁFICO 18 – OBTENTORAS DE SEMENTES



Fonte: Dados da Pesquisa.

Um dos fatores que podem ser decisivos na hora da compra é a imagem da marca. Para Keller (1993), a imagem da marca é criada a partir das percepções e das associações que o consumidor a ela faz. Quanto ao posicionamento no mercado através do marketing, conforme já analisado no gráfico acima, as quatro primeiras marcas são as mais conhecidas no meio rural, e com isso vê-se mais divulgação das mesmas.

"(...) como o conjunto de activos (e passivos) ligados ao nome e símbolo da marca que adicionam (ou subtraem) valor a um produto ou serviço de uma empresa e/ou aos clientes dessa empresa (...)" (AAKER, 1996, p. 7-8)

Já, ao serem questionados sobre qual a melhor maneira para os obtentores de sementes divulgarem seus produtos, os entrevistados apontaram as feiras locais, regionais e estaduais, assim como também a realização do dia de campo, nas respectivas unidades demonstrativas. Estes meios de comunicação e divulgação de novos lançamentos funcionam porque os produtores podem visualizar o produto final, comprovar a análise a respeito das características agronômicas do produto e tirar todas as suas dúvidas com o técnico responsável, obtendo um feedback instantâneo da parte do obtentor de semente. Acredita-se que pelo fato de o perfil do agricultor ser de uma geração mais conservadora, esses meios tornam-se mais confiáveis para realizarem atividades de negócio.

A futura geração de proprietários, arrendatários e produtores de soja, em sua maioria será composta pela atual geração Z, como esta é chamada atualmente, e para estes as estratégia/ações/forma de comunicar com o marketing terão que ser diferentes, mais atrativas, criativas e interativas. Este público tem a tecnologia como sua aliada, estão quase sempre conectados a web, conforme MOURA(2013) aponta, os clientes

8 O Gráfico das Obtentoras de Sementes, refere-se ao resultado da pesquisa com os produtores ruis da região da cidade de Ijuí, que demonstram satisfação com ao canal utilizado pelas obtentoras de sementes para comunicarem-se com ele.

com seus celulares, computadores, iPod, relógios, tablet´s acompanhando tudo o que acontece na rede.

Devido a esse forte laço com a mídia digital, os Z passam a ditar a moda, opinar e retornar o feedback[9] sobre novos produtos e empresas, através do botão "curtir" e comentários em redes sociais. Assim, é imprescindível para eles que a empresa invista em ações sociais e de sustentabilidade.

Ainda, através das entrevistas realizadas com os produtores rurais foi constatado que os cinco meios mais eficazes para a obtentora de sementes comunicar a divulgação dos novos produtos (cultivares) nos dias de hoje são os seguintes: a) Catálogo/folders[10], b) Feiras, c) Dia de Campo, d) Anúncio em rádio/televisão, e) Anúncio em jornal.

O que o futuro reserva para que a empresa de grãos consiga comunicar-se com o agricultor é, sem sombra de dúvidas, a utilização das novas tecnologias, focando principalmente nas mídias digitais como a internet, utilizando-se de sites institucionais, portais e redes sociais para manter um relacionamento com o produtor. Esta possibilita ao cliente uma forma cômoda, sem precisar deslocar-se de sua residência, para ir até uma empresa buscar informações técnicas sobre determinado produto, uma vez que com alguns "cliques" poderá encontrar o que precisa através de seu computador conectado na world wide web[11].

"Os canais de marketing eletrônicos, conceito de base para a abordagem do marketing digital, ainda não se encontram integralmente definidos, considerando sua funcionalidade, alcance e configuração. Como, de qualquer forma, esses canais demonstram significativa taxa de desenvolvimento e transformação como conceito de negócio, diferentes autores admitem que os próximos anos ainda serão marcados por mudanças relevantes. (CROCCO, 2010, p. 77)

Esse é um meio que está em constante desenvolvimento, sendo que a cada dia que passa, surgem novas funções e novos conceitos tecnológicos, para ajudar e facilitar a comunicação interpessoal através de meios eletrônicos, para tornar o mais "natural e real" possível. O obtentor de sementes que quiser negligenciar estas informações, de que a internet é um dos principais canais de comunicação para com seu cliente, não sabendo se inserir e adaptar-se a esse meio, tende a vir a perder espaço para a concorrência. Pois o que os consumidores procuram é a agilidade no atendimento, ou seja, não querem deslocar-se de suas residências/propriedades rurais, até a cidade para sair de loja em loja à procura de informações a respeito de sementes para plantarem em sua lavoura, e com o advento da internet isso é possível.

A possibilidade de os agricultores escolherem antecipadamente seus cultivares, antes mesmo antes de sair de casa e fazer esta escolha conforme as características técnicas que lhe agradaram, fará de determinada empresa a mais competitiva e com excelente diferencial de mercado em relação às demais, desde que utilize as mídias eletrônicas honestamente quanto às informações ali divulgadas.

9 Feedback-Retorno.

10 Folders – Pequeno encarte utilizado para apresentação sintetizada de matéria informativa.

11 World Wide Web – rede de alcance mundial, mais conhecida por www.

5. CONCLUSÃO

Assim, em resposta a questão de proposta inicialmente na presente pesquisa, pode-se constatar que algumas empresas tem conseguido comunicar-se com seu público de forma eficaz, em detrimento de outras. As empresas de sucesso vêm utilizando mídias online e off-line para levar o conteúdo do seu material técnico a todos os interessados e comprovando o ditado popular de que "quem não é visto, não é lembrado".

Constatou-se também que o agronegócio já é promissor para a economia nacional, mas que as commodities agrícolas, como a soja, ajudarão a alavancar ainda mais o poder econômico brasileiro. Porém, para o Brasil reforçar sua característica de mercado atrativo e bem estruturado financeiramente, os obtentores de sementes precisam aumentar sua comercialização de grãos para o produtor, comunicando-se com ele da maneira mais adequada possível. Utilizando-se para isso das estratégias e ações de marketing, as quais terão de ser viáveis e rentáveis para divulgação do seu produto (sementes de soja) destinadas ao consumidor final (agricultor).

Nos dias atuais as melhores formas para divulgar estas informações são as mídias impressas (catálogos, folders, panfletos), as feiras locais, regionais e estaduais e as mídias audiovisuais, todas elas acompanhadas do marketing de relacionamento, pois é mais fácil manter do que conquistar novos clientes.

Para os próximos anos constatou-se que as ferramentas de mídias digitais serão a grande tendência de comunicação para então atender as necessidades dos agricultores, que vão estar mais familiarizados em relação aos atuais, com o uso de notebooks, smartphones e tablet´s, os quais vão estar mais conectados na web. Neste sentido, sugere-se que sejam estudados melhor essas áreas digitais e tecnológicas compreendendo o poder da comunicação que estão emergindo através delas.

6. REFERENCIAIS

AAKER, David, A. Marcas: brand equity, gerenciando o valor da marca. Gulf Professional Publishing, 1998.

ABREU, Kátia. Presidente da CNA quer estreitar relacionamento Brasil-China. 2012. Disponível em: <http://www.cananews.net.br/?p=noticia&sec=1&no=253>. Acesso em: 25, mar, 2013

Agronegócio Brasileiro: Uma Oportunidade de Investimento. 2004. Disponível em: < http://www.geomundo.com.br/geografia-30105.htm>. Acesso em: 03, abri, 2013.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira. Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos deságios teóricos. Revista Administração Pública. 2006.

COBRA, Marcos. Marketing essencial: conceitos, estratégias e controle. São Paulo: Atlas, 1988.

CROCCO, Luciano; GIOIA, Ricardo M. Marketing perspectivas e tendências. São Paulo: Saraiva, 2010.

DRUCKER, Peter F. Management, task, responsabilities, practices. New York, Harper & Row, 1973.

FONSECA, Mário Antônio Porto. Conceito de Agronegócio. Disponível em: <http://

www.gestaonocampo.com.br/conceito-de-agronegocio/>. Acesso em: 20, mar, 2013
GLOBO.COM. PIB do RS cresce 3,2% no primeiro trimestre de 2014, aponta FEE. 2014. Disponível em: <g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/06/pib-do-rs-cresce-32-no-primeiro-trimestre-de-2014-aponta-fee.html> Acesso em 28, out,2014.
GURGEL, F. C. A. Administração do Produto. São Paulo. Atlas 1995
LAS CASAS, A. L. Marketing. São Paulo: Atlas 2001.
MASLOW, A. H. Motivation and personality. New York, Harper, 1954.
KOTLER, Philip; FOX, Karen F.A. Marketing estratégico para instituições educacionais. Tradução Ailton Bonfim Brandão. São Paulo: Atlas, 1994.
OLIVEIRA, José Adilson. O que significa agronegócio. 2010. Disponível em: <http://www.seea.org.br/artigojoseadilson2.php>. Acesso em: 20, mar, 2013
PORTAL DO AGRONEGÓCIO. Safra de soja recorde deve gerar incremento de R$ 33 bilhões na economia do Rio Grande do Sul. 2013. Disponível em: <http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?tit=safra_de_soja_recorde_deve_gerar_incremento_de_r_33_bilhoes_na_economia_do_rio_grande_do_sul&id=93598>. Acesso em: 27, mai, 2013.
PORTAL DO AGRONEGÓCIO. Soja: indicadores são recordes. 2012. Disponível em: <http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=72451>. Acesso em: 05, abr, 2013
SENDIN, Paulo Varela. AGRONEGÓCIO: Conceitos e Preconceitos. 2009. Disponível em: <http://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/espaco-aberto/agronegocio-conceitos-e-preconceitos-58552n.aspx>. Acesso em: 20, mar, 2013
SILVA, Antonio Eduardo Loureiro; DUTRA, Odalniro Irineu Paz. Catálogo de Produtores de Sementes e Mudas do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: APASSUL, 2011/2012
TAJES RUAS, ANTUNES, MORO, BRAUN y MAUCH PALMEIRA: "A economia e o Agronegócio no Brasil e sul do Brasil" em Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 105, 2008. Texto completo em http://www.eumed.net/cursecon/escola/br/

A Influência da estrutura fundiária no Centro Oeste, no Estado de Goiás e o Desenvolvimento Regional.

Marques, Rúbia

PALABRAS CLAVE
· Estrutura Fundiária
· Centro Oeste
· Goiás

Resumen / Este artigo é baseado em estudo bibliográfico e tem o intuito de apresentar e descrever a estrutura fundiária de do Centro Oeste e de Goiás, e como esta estrutura interfere no tipo de produto cultivado na agropecuária com base nas estatísticas geradas a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os resultados encontrados demonstram que, assim como no resto do país, o Centro Oeste e o Estado de Goiás se concentram grandes e médias propriedades rurais, que exploram a terra na forma da agricultura patronal altamente tecnificada, com pouca utilização de mão-de-obra, mantendo assim a concentração do capital nas mãos de poucos, dificultando o desenvolvimento regional.

MARQUES, RÚBIA
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E-mail: rubiacristina@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil norteou os rumos tomados pelo país. O processo evolutivo das regiões foi caracterizado pelo regime de sesmarias, da monocultura, do trabalho escravo que conjuntamente levaram à constituição dos latifúndios, que deram origem a ocupação do espaço agrário. Ao longo da ocupação do território brasileiro, vários momentos permeiam a história do Brasil, que sempre privilegiou a constituição de latifúndios.

Primeiro a ocupação iniciada pela costa do país, sendo então capitania de Portugal e produzindo açúcar que era o produto que os interessava, neste período já preocupavam em entregar a terra a quem tivesse condições de cultivá-la, posteriormente veio a pecuária, que ocupava grandes extensões de terras, e o cultivo do café que desencadeou a concessão das sesmarias que espalhou pelo país os latifúndios que só não abrangeram o Sul do país, este foi povoado por emigrantes europeus em pequenas propriedades.

Depois de 1960 a modernização da agricultura, fator primordial para explicar a ocupação do solo pois, a partir de então novas tecnologias foram criadas e utilizadas para expandir áreas até então consideradas improdutivas como o Centro-Oeste brasileiro. O Governo criou programas que ajudou a desenvolver esta região. A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e o POLOCENTRO que foram os responsáveis por criar a infraestrutura necessária para que a produção desta região chegasse aos pólos consumidores na região Sudeste brasileira.

Contudo, o Brasil sempre privilegiou o apoio às propriedades rurais com grandes extensões. O governo os favorecia com empréstimos e financiamentos o que levou o excedente da população urbana e desempregada a criar os organismos que lutam pela reforma agrária e uma melhor distribuição da estrutura fundiária brasileira.

No Centro-Oeste, e no Estado de Goiás acontece o mesmo que no resto do país. Há uma concentração de terras em grandes propriedades rurais, que são altamente produtivas e tecnificadas favorecendo, assim, a falta de distribuição de renda que assola o Brasil.

Assim, o presente trabalho teve como objetivo apresentar e descrever a estrutura fundiária do Centro Oeste Brasileiro bem como do Estado Goiás, e de que forma isto influência nos produtos frutos de sua agricultura.

METODOLOGIA

Esta pesquisa envolveu um estudo bibliográfico, no qual foram abordados os principais autores que tratam da estrutura fundiária e da agricultura, do Brasil, do Centro-Oeste, e do Estado de Goiás.

Os dados analisados necessitam exprimir os valores referentes à ocupação da estrutura fundiária e culturas, para isso foram considerados os conceitos a seguir:

Estrutura Fundiária: Para Silva (1980) a distribuição da propriedade da terra é o elemento essencial que irá conformar as principais características da agricultura. A estrutura agrária é o pano de fundo no qual se desenrola o processo produtivo.

Regime de Sesmarias: Ainda segundo Silva (1980), é a doação de terras feitas não só em áreas litorâneas, mas, também em qualquer outra área que permitisse a exploração econômica e sem qualquer critério, tanto é que em espaço relativamente curto, a área do Brasil foi inteiramente dividida em imensos latifúndios quase não restando mais terras sem dono, embora tivessem estabelecido limites para tal divisão, estes nunca foram obedecidos, e para a época a injustiça consistia apenas em criar desigualdades dentro da classe dominante composta por nobres e plebeus, ricos ou remediados únicos a merecerem o título de senhores da terra.

Estabelecimentos Agropecuários: "É toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias (...) subordinado a um único administrador" (IBGE, 2014).

Dentre as obras consultadas se destacam:

A Expansão da Fronteira Agrícola em Goiás, de Barsanufo Gomides Borges, autor que trata do Estado de Goiás como poucos, traz em sua obra detalhes da expansão da fronteira agrícola que segundo ele só aconteceu graças à construção de infra estrutura para o Estado e crescimento da população e industrialização do Brasil.

Marchas para o Oeste, de Nasr Fayad Chaul, o autor trata da chegada dos primeiro imigrantes do sudeste para Goiás, que vieram em busca de ouro, mostra como a pecuária e a criação de infra estrutura foram responsáveis pelo desenvolvimento do Estado.

A Nova dinâmica da Agricultura Brasileira e Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira ambos de José Graziano da Silva, tratam da agricultura brasileira, trazem um histórico desde as primeiras divisões de terras no Brasil através da sesmarias, mostram a importância para o Centro Oeste na construção de Brasília e diversos outros assuntos ligados a economia agrária.

RESULTADOS

Ocupação e Concentração da Terra do Brasil

Para Grasiano da silva (1993), O início da colonização do território brasileiro se fez com a doação de grandes extensões de terra a particulares, “sesmarias”, causando o surgimento dos latifúndios escravistas, que por conta da escassez de mão de obra, necessidade de exportar e à existência de um rentável mercado de tráfico de escravos.

O mesmo autor salienta que no início do século XIX a extinção do regime de sesmarias aliada à ausência de outra legislação regulando a posse de terras devolutas provoca uma rápida expansão dos sítios desses pequenos produtores, que culmina no meado do mesmo século começa a declinar o regime escravocrata. Pressionado pela Inglaterra que se interessa por um mercado consumidor de sua produção de manufaturados. Neste mesmo ano se crie uma nova legislação definindo o acesso à propriedade a “Lei de Terras”, que regulamenta que todas as terras devolutas poderiam ser apropriadas mediante compra e venda e a renda proveniente o governo destinaria a vinda de colonos da Europa.

Silva(1993) salienta que é fácil entender a importância da Lei de Terras de 1850 para a constituição do mercado de trabalho, porque enquanto a mão de obra era escrava o latifúndio podia conviver com o acesso a “terras relativamente livre”, porem quando a mão de obra se torna formalmente livre, todas as terras tem que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada, porque se houver homem livre com terra livre, ninguém iria trabalhar nos latifúndios.

O Brasil apresenta uma estrutura fundiária extremamente concentrada, fruto de sua ocupação colonial através de doações de terras a uma minoria que se beneficiou com o regime de Sesmarias e que privilegiou o processo de concentração fundiária. Pela sua forma de ocupação recente, o território brasileiro é visto com uma abrangência nacional, mas geograficamente muito diferenciada, tanto em seu uso, quanto em sua posse, quando analisada pelas suas grandes regiões. Como exemplo dessa diferenciação territorial, se tem a região Sul com área total de mais de 41 milhões de hectares e a região Centro-Oeste com mais 103 milhões de hectares conforme demonstrado no Quadro 1, na Região Sul há mais de 1 milhão de estabelecimentos agropecuários com tamanho médio de 41,27 hectares enquanto no Centro-Oeste há pouco mais de 317 mil estabelecimentos agropecuários com 326,94 hectares em média, conforme o último Censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2010).

QUADRO 1: Número de estabelecimentos agropecuários por Região Geográfica em 2005/2006.

Região Geográfica	Número de estabelecimentos	%	Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)	%	Tamanho médio dos estabelecimentos (ha)
Brasil	5.175.489	100	329.941.393	100	63,75
Norte	475.775	9	54.787.297	17	115,15

Nordeste	2.454.006	47	75.594.442	23	30,80
Sudeste	922.049	18	54.236.169	16	58,82
Sul	1.006.181	19	41.526.157	13	41,27
Centro-Oeste	317.478	6	103.797.329	31	326,94

Fonte: IBGE (2014)

Conforme relatado pelo IBGE (2014), evolutivamente a ocupação do território brasileiro possui duas tendências distintas que perdurou durante séculos no que se refere ao aproveitamento de diferentes ambientes naturais para atividades agropecuárias. As terras de campo ou Cerrado para a pecuária e as terras de mata para a lavoura, tal tendência fora evidenciada no Centro-Oeste brasileiro e em outras regiões que também não eram exceções no que se refere a latifúndios. Outros fatores contribuíram para a concentração das terras no Nordeste, a monocultura da cana-de-açúcar, a introdução do algodão inicialmente no Maranhão e na Paraíba desbancando o açúcar como principal fonte de riqueza, que posteriormente se espalhou também pelo Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia. Na região Sudeste que juntamente com a Nordeste foram as pioneiras no processo de ocupação, justificando assim ser as regiões mais populosas do país. Esses fatores não garantem um ordenamento fundiário equilibrado ao Sudeste mesmo que esta seja melhor que a do Brasil como um todo. No Sul do país temos a região do ponto de vista fundiário a mais equilibrada, mesmo tendo sido ocupada quase 200 anos depois que o Nordeste e Sudeste, o Sul foi colonizado por estrangeiros o que determinou rumos bastante diferenciados aquela região.

No Centro-Oeste, temos o Mato Grosso do Sul com grandes e médias propriedades produtivas com tamanho médio de 463 hectares, o Mato Grosso se compõe com propriedades de 423 hectares em média, porém, com muitas áreas ainda improdutivas que se assemelham a região Nordeste do país, Goiás que é o mais parecido com o sudeste do país, possui áreas produtivas divididas em médias e grandes propriedades com o tamanho médio de 189 hectares e com 43% dos estabelecimentos agropecuários do Centro-Oeste. Último Estado que compõe o Centro-Oeste é o Distrito Federal, que pela sua pequena área territorial, seus estabelecimentos agropecuários se diferenciam dos demais Estados do Centro-Oeste, com tamanho médio de 64 hectares e com apenas 1% dos estabelecimentos conforme demonstrado no Quadro 2.

QUADRO 2: Número de estabelecimentos agropecuários por Estados do Centro-Oeste em 2005/2006.

Estados	Numero de estabelecimentos	%	Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)	%	Tamanho médio dos estabelecimentos (ha)
Centro-Oeste	317.478	100	103.797.329	100	326,94
Mato Grosso do Sul	64.862	20	30.056.947	29	463
Mato Grosso	112.978	36	47.805.514	46	423
Goiás	135.683	43	25.683.548	25	189
Distrito Federal	3.955	1	251.320	0,2	64

Fonte: IBGE (2014)

A produção agrícola brasileira aumenta e se diversifica a cada ano. Passou pela monocultura da cana-de-açúcar, pelo café e pela produção pecuária em grandes extensões rurais e ao processo da modernização agrícola pelo qual o Brasil entrou a partir de 1960 e que mudou totalmente o perfil agrícola e pecuário brasileiro. Conforme mostra o Quadro 3, houve uma diversificação das culturas e um aumento na produção principalmente das commodities destinadas à exportação e uma diminuição dos produtos que abastecem exclusivamente o mercado interno como é o caso do arroz e do feijão.

QUADRO 3: Série Histórica de Área Plantada (1.000 hectares) no Brasil, safras selecionadas de 1976/77 a 2012/13.

PRODUTO	1976/77	1980/81	1990/91	2000/01	2009/10	2010/11	2012/13
ALGODÃO	4.095,90	4.136,70	1.938,80	868,4	833,7	1.400,3	894,3
ARROZ	5.992,30	6.630,20	4.232,80	3.248,60	2.769,40	2.820,3	2.390,9
FEIJÃO	4.538,70	5.695,70	5.504,20	3.878,70	3.762,20	3.990,0	3.115,1
GIRASSOL	0	0	0	37	67,6	66,4	68,7
MAMONA	249,9	444,9	238,9	161,4	154,8	219,3	87,4
MILHO	11.797,30	12.147,10	13.451,40	12.972,50	12.940,50	13.806,1	15.821,9
SOJA	6.949,00	8.693,40	9.742,50	13.969,80	23.358,80	24.181,0	27.736,1
SORGO	177,6	97,7	194,8	502	694,2	817,4	801,7
TRIGO	3.153,30	2.114,10	2.145,90	1.710,20	2.428,00	2.149,8	1.895,4
BRASIL	37.318,90	40.384,00	37.893,70	37.847,30	47.396,30	49.872,6	53.269,6

FONTE: CONAB (2014).

Concentração fundiária no Centro-Oeste e em Goiás

A história de Goiás tem como ponto de partida o final do século XVII, com a descoberta de suas primeiras minas de ouro, no início do século XVIII. Esta época, iniciada com a chegada dos bandeirantes, vindos de São Paulo em 1727, foi marcada pela colonização de algumas regiões. Para Chaul (2000), os bandeirantes, expedicionários paulistas, na incessante busca por metais preciosos, desbravaram a região do Centro-Oeste e construíram os primeiros vilarejos no estado de Goiás, às margens dos rios favoráveis à mineração. O Contato com os índios nativos e com negros foi fator decisivo na formação da cultura do Estado, deixando como legado principal cidades históricas como Corumbá, Pirenópolis e Goiás, antiga Vila Boa e posteriormente capital de Goiás. O início dos povoados coincide com o Ciclo de Ouro, minério amplamente explorado nessa época. Eles prosperaram e hoje são cidades que apresentam, por meio de seu patrimônio, a história de Goiás.

Para Diniz (2006, p.36), "(...) A descoberta de ouro, em Goiás e Mato Grosso, fez com que a migração para a região aumentasse de forma substancial acelerando o processo de ocupação e criação de vilas e povoados". Com o fim do período aurífero, a agropecuária passou a responder pela abertura da fronteira no Estado de Goiás, propiciando a posse das terras.

Em 1748 foi criada a capitania de Goiás, desmembrada da de São Paulo. Goiás pertenceu até 1749 à capitania de Paulista, a partir desta data, tornou-se capitania independente, e em 1824 tornou-se província. Ao mesmo tempo em que as minas começavam a se esgotar, a agricultura de subsistência e a pecuária se transformaram nas principais atividades econômicas, a partir de 1860. A colonização de Goiás deveu-se também à migração de pecuaristas que partiram de São Paulo no século XVI, em busca de melhores terras para o gado. Dessa origem ainda hoje deriva a vocação do estado para a produção pecuária. Conforme Chaul (2000), o gado abriu as fronteiras de Goiás e foi o responsável pelo crescimento da economia regional.

A partir de 1910 que a economia goiana passou a integrar a economia nacional, porém de forma lenta. O estado de Goiás deparava-se com dificuldades que dificultavam o seu desenvolvimento: havia carência de infra-estrutura básica (pontes, estradas, entre outros), o que contribuiu para elevar os custos da produção. Entretanto, à medida que o capitalismo se ampliava, tornava-se mais urgente a infra-estrutura necessária. De acordo com Chaul (2000), o que provocou e propiciou o desenvolvimento de regiões, e fez com que elas fizessem parte do pólo econômico nacional, foi a criação e implantação da malha ferroviária.

A economia do ouro, sinônimo de lucro fácil, não encontrou, de imediato, um produto que a substituísse em nível de vantagem econômica. A decadência do ouro afetou a sociedade goiana, sobretudo na forma de ruralização e regresso a uma economia de subsistência. Assim como no Brasil, o processo de independência de Goiás se deu gradativamente.

Em meados da década de 30, adotava-se no Brasil um modelo econômico capitalista que exigia mudanças no padrão de acumulação de capitais, que contribuiu para a expansão da fronteira agrícola. Nesse período, a terra passou a ter valor monetário.

Segundo Borges (1996, p.38), "O avanço da fronteira agrícola foi condicionado por fatores 'extra-setoriais e extra-regionais' tais como a implantação e ampliação da infra-estrutura e o crescimento da urbanização e industrialização do país". A frente pioneira em Goiás iniciou-se com a expansão dessas relações capitalistas, a partir da 2ª década do século XX. Primeiramente, pela criação da estrada de ferro, e posteriormente pela "Marcha para o Oeste", iniciada no Estado Novo, que tinha como meta a integração da região Centro-Oeste ao pólo econômico do país.

A concentração do capital no setor industrial do Sudeste e o avanço da fronteira agrícola ocasionaram a expansão de fronteiras em regiões de inexpressiva importância capitalista, como no Centro-Oeste, proporcionando ajuste da economia ao novo padrão de acumulação. O processo de expansão da frente pioneira em Goiás foi fortemente subsidiado pelo Governo Estadual e Federal, onde a abundância e os baixos preços das terras aliados aos fatores estruturais como a ligação por ferrovia de Anápolis ao Sudeste foram fatores marcantes no processo de ocupação das terras e da implantação da comercialização de produtos no território goiano.

De acordo com Borges (1996) e Silva (1998), as ações do Governo Federal e do Governo do Estado de Goiás, foram fundamentais para a integração capitalista da economia agrária e para o expansionismo da fronteira agrícola. A implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás, que tinha por meta a ocupação do Oeste foi um exemplo desta ação. A construção de Goiânia foi importantíssima para a transformação econômica, social e política do Estado de Goiás, pois promoveu a abertura de novas estradas, favoreceu a imigração, desenvolveu vários serviços (bancos, comércio, escolas etc.), que foram primordiais para o aceleramento do processo de urbanização em Goiás (PALACÍN e MORAES, 2001).

Conforme Silva (2000), a construção de Brasília em território goiano criou a necessidade de implantar malhas viárias ligando a capital ao restante do Brasil. Este fator, e também o desenvolvimento agroindustrial do país foram responsáveis por estimular a ocupação em áreas do planalto central, que desencadeou o processo de regionalização e a expansão agrícola no Estado de Goiás.

Para Diniz (2006, p.75), "Além do novo sistema rodoviário nacional a adaptação tecnológica dos cerrados para agricultura e os diversos programas governamentais implantados nas regiões permitiu e incentivou o crescimento acelerados delas". Diante do exposto, confirma-se que a modificação do padrão tecnológico foi um dos fatores responsáveis pela caracterização da fronteira agrícola no Estado de Goiás, a modernização da agricultura, fator primordial para explicar a ocupação do solo em áreas que eram consideradas inférteis, ou seja, não favoráveis à atividade agropecuária.

De acordo com o exposto, a área plantada do Centro-Oeste como um todo vem aumentando gradativamente conforme se constata no (Quadro 4). Isso se deve a novas tecnologias implantadas que propiciaram o cultivo de áreas antes consideradas inférteis. A modernização agrícola acontecida depois dos anos 60, o cultivo de áreas antes consideradas inférteis se deu graças ao uso de tecnologias que permitiram e permitem o desenvolvimento do cerrado e o cultivo crescente da maior commodity

brasileira que é a soja conforme demonstrado no Quadro 5. No Brasil como um todo de 1975 até a a safra 2012/2013 praticamente aumentou em cinco vezes a área plantada de soja, que é o produto mais atrativo do cerrado devido a adaptação para o cultivo no cerrado, facilidade de comercialização e exportação.

QUADRO 4: Área Plantada (1.000 hectares) no Brasil, no Centro-Oeste e em Unidades da Federação do Centro-Oeste, safras selecionadas de 1976/77 a 2012/2013

UF/REGIÃO	1976/77	1980/81	1990/91	2000/01	2009/10	2010/11	2012/13
C-Oeste	4.387,20	5.648,80	5.959,60	9.553,60	15.936,8	16.898,1	20.661,1
MT	2.238,20	1.225,10	1.898,90	4.656,10	9.118,6	9.638,8	12.310,3
MS	123,5	1.566,50	1.727,90	1.872,90	2.805,9	2.965,4	3.640,7
GO	2.022,60	2.823,20	2.254,50	2.938,20	3.899,4	4.173,4	4.576,1
DF	2,9	34	78,4	86,4	112,9	120,5	134,0
BRASIL	37.318,90	40.384,00	37.893,70	37.847,30	47.415,7	49.872,6	53.257,1

FONTE: CONAB (2014).

QUADRO 5: Área plantada de soja (1.000 hectares) no Brasil, no Centro-Oeste e em unidades da federação do Centro-Oeste, em safras selecionadas de 1976/77 a 2012/2013.

U F / REGIÃO	1976/77	1980/81	1990/91	2000/01	2009/10	2010/11	2012/13
CENTRO-OESTE	378	1.364,00	2.946,20	5.759,50	10.539,2	10.819,4	12.778,2
MT	310	195	1.100,00	3.120,00	6.224,50	6.398,80	7.818,20
MS	-	832	1.013,10	1.064,50	1.712,2	1.760,1	2.017,0
GO	68	320	790	1.540,00	2.549,5	2.605,6	2.888,0
DF	-	17	43,1	35	53,00	54,90	55,00
BRASIL	6.949,00	8.393,20	9.742,50	13.969,80	23.467,9	24.181,0	27.736,1

FONTE: CONAB (2014).

A estrutura fundiária de Goiás, assim como no resto do país, mantém-se concentrada (Quadro 6). Em 1996 mais de 47% da área do estado de Goiás estava nas mãos de apenas 4,87% dos proprietários dos estabelecimentos agropecuários.

QUADRO 6: Número de estabelecimentos agropecuários e grupos de área total no Estado de Goiás, 1996.

Especificações	Número de Estabelecimentos	%	Área Total (ha) (1)	%	Tamanho médio dos Estabelecimentos (ha)
Menos de 10	12.526	11,20	69.284	0,25	5,531215073
10 a menos de 100	55.073	49,26	2.425.310	8,83	44,03809489
100 a menos de 1.000	38.728	34,64	12.011.556	43,72	310,1517249
1.000 a menos de 10.000	5.363	4,80	11.445.681	41,66	2.134,193735
10.000 e mais	74	0,07	1.520.816	5,54	20.551,56757
Sem declaração	27	0,02			

Fonte: IBGE (2014).

Elaboração: SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatísticas Socioeconômicas - 2003.

(1) Inclusive terras inaproveitáveis

Em 2006, o número de estabelecimentos agropecuários com mais de 1000 hectares não chegava a 4% e sua área ultrapassa os 46% da área total do Estado (Quadro 7). O que ficou evidenciado foi que nesses dez anos é que permaneceu a concentração de terras no Estado nas mãos de poucos e que as propriedades que já eram menores com menos de 10 hectares ou até 100 hectares ficaram ainda menores aumentando sua proporção de um censo ao outro.

QUADRO 7: Número de estabelecimentos agropecuários e grupos de área total no Estado de Goiás, 2006.

Especificações	Número de Estabelecimentos	%	Área Total (ha) (1)	%	Tamanho médio dos Estabelecimentos (ha)
Mais de 0 a menos de 10 há	22.470	16,48	111.549	0,43	4,96
De 10 a menos de 100 há	72.241	52,99	2.840.569	11,06	39,32
De 100 a menos de 500 há	28.577	20,96	6.472.975	25,20	226,51
De 500 a menos de 1000 há	5.972	4,38	4.218.788	16,43	706,43
De 1000 a menos de 2500 há	3.753	2,75	5.730.839	22,31	1.527,00
De 2500 ha e mais	1.193	0,88	6.309.034	24,56	5.288,38
Produtor sem área	2.113	1,55		-	-

Fonte: IBGE (2014).

Produção agrícola do Centro Oeste brasileiro

A produção agrícola do Centro Oeste, além de aumentar seu volume diversificou ao longo dos anos, no (Quadro 8) isto esta demonstrado, no Brasil, no Centro Oeste e no Estado de Goiás, algumas culturas no Brasil como um todo diminuíram sua área cultivada como é o caso do Arroz, que em Goiás diminuiu consideravelmente, outras como a soja continua sua expansão em ritmo acelerado.

QUADRO 8: Área plantada, produtividade e produção de grãos no Brasil, no Centro-Oeste e no Estado de Goiás, em safras selecionadas de 1976/77 a 2012/13.

Anos	1976/1977			2000/2001		
	Área mil/ha	Produtividade kg/há	Produção em mil to	Área mil/ha	Produtividade kg/há	Produção em mil to
ALGODÃO						
BRASIL	4.095,9	430	1.762,9	868,4	2.834	2.460,7
Centro-Oeste	141,5	886	125,5	541,5	3.410	1.846,7
GO	73,1	1.102	80,6	97,6	3.000	292,8
ARROZ						
BRASIL	5.992,3	1.501	8.993,3	3.248,6	3.197	10.386,0
Centro-Oeste	2.324,7	1.169	2.716,7	630,9	2.670	1.684,3
GO	777,4	798	620,5	117,8	1.760	207,3
FEIJÃO**						
BRASIL	4.538,7	488	2.215,2	3.878,7	668	2.592,4
Centro-Oeste	341,0	528	180,1	187,5	1.608	301,5
GO	225,2	407	91,7	118,4	1.751	207,3
MILHO**						
BRASIL	11.797,3	1.632	19.256	12.972,5	3.260	42.289,7
Centro-Oeste	1.112,6	1.745	1.942	2.028,6	4.059	8.234,3
GO	863,0	1.800	1.553	906,1	4.503	4.080,4
SOJA						
BRASIL	6.949,0	1.748	12.145,0	13.969,8	2.751	38.431,8
Centro-Oeste	378,0	1.429	540,0	5.759,5	2.952	17.001,9
GO	68,0	1.324	90,0	1.540,0	2.700	4.158,0
SORGO						
Centro-Oeste	19,6	1.934	37,9	306,7	1.912	586,4
GO	15,0	1.973	29,6	127,0	1.975	250,8
BRASIL	177,6	2.450	435,1	502,0	1.784	895,7

Safra e safrinha / ** 1ª e 2ª Safras

Fonte: Conab (2014)

2012/2013		
Área mil/ha	Produtividade kg/há	Produção em mil to
894,3	3.723	3.329,1
560,9	3.943	2.211,6
46,1	3.870	178,4
2.399,6	4.926	11.819,7
225,2	3.423	770,8
43,7	3.400	148,6
3.111,0	910	2.832,0
356,0	1.637	582,7
108,1	2.184	236,1
15.799,3	5.123	80.935,3
6.172,9	5.725	35.340,2
1.185,8	6.009	7.125,7
27.736,1	2.938	81.499,4
12.778,2	2.981	38.091,4
2.888,0	2.965	8.562,9
478,4	2.965	1.418,5
291,8	3.085	900,2
801,7	2.621	2.101,5

Enquanto a soja conforme demonstrado no quadro a cima cresceu de 1975 seu cultivo em Goiás de 68mil hectares para 2.888 mil hectares na safra 2012/2013 o feijão fez um caminho inverso, em 1975 eram cultivados no Estado 225 mil hectares e na safra 1976/77 para 108 mil hectares na safra 2012/13, sendo o único dos produtos analisados a sofres decréscimo na produção. Devendo salientar ainda que a produtividade goiana é algo que deve ser destacado já que supera a média do centro Oeste e nacional também.

QUADRO 9: Área plantada, produção e produtividade de Cana-de-açúcar, no Brasil, no Centro-Oeste e nos Estados, em safras selecionadas de 2006/07 a 2012/13.

	2005/2006			2010/2011		
	Área mil/ ha	Produt. kg/ há	Produç. em mil to	Área mil/ ha	Produt. kg/ há	Produç. em mil to
BRASIL	5.840,3	74.318	431.413,4	8.056,1	77.446	623.905,3
CENTRO-OESTE	547,0	70.953	38.807,1	1.202,6	77.624	93.344,7
MT	205,4	65.535	13.460,2	207,1	65.980	13.661,2
MS	139,1	70.451	9.799,0	396,2	84.503	33.476,7
GO	202,5	76.795	15.547,9	599,3	77.100	46.206,8
DF	-	-	-	-	-	-

Fonte: Conab (2014)

2012/2013		
Área mil/ ha	Produt. kg/ há	Produç. em mil to
8.485,0	69.407	588.915,7
1.504,1	70.474	106.001,3
235,5	69.295	16.319,0
542,7	68.095	36.955,2
725,9	72.636	52.727,2
-	-	

No (Quadro 9) fica evidenciado o aumento do cultivo da cana-de-açúcar no Brasil, no Centro Oeste e principalmente no Estado de Goiás, os dados mostram que o avanço da Cana-de-açúcar no Estado demonstra a diversificação de cultivo e a preferencia dos investidores nessa cultura que necessita de grandes áreas/propriedades pelo Centro Oeste brasileiro.

Na safra 2005/06 o Centro Oeste cultiva 9,36% da área total do brasil de cana-de-açúcar, seis anos depois na safra 2012/13 passou a 17,1%, sendo que dos Estados que compõem o Centro Oeste, Goiás cultiva 48,26% desta área, sendo o Estado que mais vem crescendo nesta cultura nos últimos anos. A produção alcançada em Goiás só perde para São Paulo que é a maior do país, Goiás já ultrapassou 725.000 Hectares cultivados em 2012/2013 números que devem continuar crescendo. Estes resultados são frutos da utilização de tecnologia de ponta e mecanização acirrada, tendo como contrapartida a profissionalização dos produtores rurais que vêem a investindo e acreditando na cultura.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITÓRIO.

A partir das últimas décadas do século XX, quando o processo de produção - acumulação fordista entra em crise, surgiu assim, um novo regime de acumulação, contrapondo-se justamente à característica mais marcante daquele, através da chamada acumulação flexível. Desta forma, de acordo com Harvey (1992) a acumulação flexível origina-se na década de 1970, e tem como suporte obter certa flexibilidade nos processos de trabalho, dos padrões de consumo e dos produtos, confrontando diretamente a rigidez imposta pelo sistema fordista.

Desta forma, Harvey (1992) considera que a crescente expansão do capitalismo no mundo amplia o espaço, podendo surgir assim o problema da super acumulação. Em decorrência disto, o resultado que se tem é o do deslocamento espacial do capitalismo, em longo prazo, um significativo aumento da competição inter regional e internacional, fazendo com que os países e regiões que não possuem tantas vantagens sofram graves consequências. Essas tensões por sua vez acabaram gerando grandes impactos nas regiões, assim acabaram dividindo o globo em duas regiões em desenvolvidas e em subdesenvolvidas com sérios problemas em todas as dimensões, promovendo uma perda significativa de suas diversidades.

A partir desta premissa, de acordo com Sachs (2000, p.16) "é impossível falar de desenvolvimento sem se referir a conceitos tais como pobreza, produção, noção do estado ou igualdade" neste sentido, a promoção do desenvolvimento sem estar atrelado o processo industrial ganhou significativas contribuições principalmente a partir da segunda Grande Guerra Mundial, em que o estudo sobre o desenvolvimento passa a ter um novo olhar, com a atenção para as dimensões sociais, culturais, políticas e ambientais. Assim, pode-se considerar que as últimas décadas foram importantes para a discussão acerca do significado do termo desenvolvimento e qual a melhor maneira de compreendê-lo.

Atualmente, as dimensões sobre o desenvolvimento estão ganhando cada vez mais destaque nas discussões na área das ciências sociais, não obstante, estamos em uma época que as tensões entre o global e o regional se fazem presente constantemente, e por resultado estão modificando e promovendo decisões em todo o conjunto de dimensões do processo de desenvolvimento. Portanto, a globalização econômica é apresentada como um subproduto, a reação gerada pelo regional/local diante do global. De acordo com Santos (2002, p. 338 - 339):

Neste contexto, de acordo com Etges (2001) a promoção do desenvolvimento regional exige dos agentes diretamente envolvidos no processo e da sociedade como um todo a definição e a construção de um projeto político que aponte o caminho a ser trilhado. Oliveira (2002) descreve que o desenvolvimento regional pode ser compreendido como um processo complexo de mudanças e transformações no território. As transformações propriamente ditas possuem dimensões de ordem econômica, política, cultural, social e ambiental, que podem transformar para satisfazer as mais diversas necessidades até mesmo no que tange a alimentação dos grupos de atores de uma região. Benko (1999) relata que o desenvolvimento regional volta-se aos problemas da integração

regional, que não possuem apenas implicações econômicas, mas, tem consequências políticas e culturais, tornando a região um produto social construído pela sociedade nos espaços de vida.

Neste contexto, Schumpeter (1985) considerado um dos mais importantes economistas do século XX, já tinha o entendimento do conceito de desenvolvimento econômico como mudanças na vida econômica que não foram impostas de fora, mas, que resultem de dentro do espaço regional, por sua própria iniciativa. Assim, é importante observar que o autor naquele período já estabelecia uma importante distinção de crescimento e de desenvolvimento econômico. Schumpeter (1985) complementa que o desenvolvimento implica em mudanças na vida econômica, criadas pelo próprio sistema e em fenômenos e mudanças na qualidade de vida das pessoas.

As economias capitalistas, organizadas em sistemas de produção de grande escala atuam no território através de processo exógeno na qual todas as regras são impostas a partir de um sistema top down, - "de cima para baixo" e por consequência acabam se beneficiando dos derivados do lugar e modificando o território em todas as suas dimensões. Assim, um território pode-se descrever que a ação exógena atua quando sua fronteira é definida por elementos de identidade escolhidos por agentes externos ao território, numa relação heterogênea quando pode – se dizer que as normas vêm de fora, e, na maior parte dos casos, autoritária.

Nesses casos, a população local nem sempre se reconhece como integrada num mesmo território, visto que participa do processo de instituição territorial. De acordo com Etges (2001), o território tem que ser aceito como algo que está em modificação, uma forma, na qual estejam presentes os laços de união com o passado, resgatando neste sentido as suas principais características aproximando-se ao presente.

Neste sentido, entende-se que o território é definido a partir das interrelações entre as dimensões social e cultural principalmente no que tange a construção de uma identidade territorial, assim Etges (2001, p.353) relata que:

> À medida que a sociedade vai se apropriando de determinado território, ela vai imprimindo as suas marcas; quanto mais desenvolvida ela for, no sentido de dispor de tecnologia para intervir na natureza, mais ela vai moldando o território, visando atender às suas necessidades ou interesses.

Etges (2001) aprimora o entendimento de que para uma efetiva promoção do desenvolvimento regional, é preciso estar atento ao contexto no que tange à dimensão horizontal do processo, tendo presente a importância de ter o conhecimento da região em sua totalidade, buscar identificar todas as suas potencialidades e construir novos instrumentos de coesão social em torno dos propósitos. Etges (2001, p.353) complementa também que "é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir da participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gerada". Fatores esses que são comuns a todos os atores regionais. Portanto, é necessário que a sociedade no âmbito regional

se organize e trabalhe em cooperação em sociabilização para que a promoção do desenvolvimento regional seja desencadeada considerando os impactos causados pelas forças externas que atuam sobre a região, tendo como princípio básico a busca por melhores níveis de qualidade de vida não apenas à pequenos grupos sociais, mas sim que a todos os atores.

Se por um lado, a modernização e tecnicização da produção agropecuária, impulsionada pelo meio técnico-científico-informacional, possibilitou o aumento da produtividade, a diminuição dos custos de produção e a acumulação ampliada do capital, privilegiando áreas, produtos e classe social, por outro lado ela promoveu a exclusão técnica dos agricultores menos capitalizados, promoveu e ampliou o êxodo rural e a destruição da biodiversidade, causando profundos impactos sociais e ambientais. Desse modo, contrastando com os pressupostos da função social da propriedade da terra (CF/1988), e deixando menos obscura as diferentes formas de racionalidade atuantes no uso do espaço agrário brasileiro. Para o Desenvolvimento Regional, a desconcentração fundiária, seria uma alternativa onde todos poderiam ter a oportunidade de produzir e gerar o desenvolvimento e não só o crescimento econômico de uma região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi constatado que a estrutura fundiária brasileira é altamente concentrada, composta por grandes e médias propriedades rurais.

Considerando o território brasileiro, evidenciou-se que o regime de sesmarias foi responsável pela divisão agrária brasileira em latifúndios que privilegiou nobres que receberam terras e consequentemente o título de senhores da terra. O Estado de Goiás mesmo tendo sido povoado anos depois da costa brasileira, prevaleceu e ainda se mantém a concentração de terras e a extrema desigualdade fundiária.

Quanto à produção agrícola fica evidenciado que no Centro-Oeste e em Goiás são apresentados altos índices de produção e produtividade, concentrado em médias e grandes propriedades que são altamente tecnificadas e com pouca utilização de mão-de-obra, uma vez que são mecanizadas. O Estado de Goiás é um dos maiores produtores de grãos do país, e vem se firmando como o segundo maior produtor de cana-de-açúcar no Brasil, levando-o a ser destaque nacional.

Esta concentração fundiária não permite a divisão justa da renda obtida com o cultivo da terra. Fica evidenciado que prevalece a concentração da renda na mão de poucos, o que só dificulta o desenvolvimento regional, e o crescimento economico de maneira justa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENKO, Georges. A Ciência regional. Tradução de Antônio Gonçalves. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BORGES, Barsanufo Gomides. A Expansão da Fronteira Agrícola em Goiás. In: História Revista: Revista do Departamento de História 1ª. Ed. Goiânia: Editora UFG, 1996.

CHAUL, Nasr Fayad. Marchas para o Oeste. In: Relações Cidade-campo: Fronteiras, 2000

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Acompanhamento da Safra Brasileira: Disponível em: http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php. Acesso em 15/02/2014.

DINIZ, Bernardo Palhares Campolina. O Grande Cerrado Brasil Central: Geopolítica e Economia. 2006. Tese de Doutorado em Geografia USP.

ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. Vale do Rio Pardo: Reconhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. Condição Pós Moderna. São Paulo: Contexto, 2007

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistitica. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: HTTP://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro. Acesso em: 20/02/2014.

PLACIN, L;MORAES,M. A.S. História de Goiás. 6.ed. Goiânia: Editora UFG, 2001.

RIO VERDE. Secretaria de Indústria e Comércio. Agronegócio no caminho do desenvolvimento, 2007 - Informativo Guia Agrishow comigo 2004, p.28

SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Tradução Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gylokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis , RJ: Vozes, 2000.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SEPLAN. Secretaria de Planejamento e desenvolvimento de Goiás. SEPIN. Superintendência de Pesquisa e Informação. Disponível em: http://www.seplan.go.gov.br/sepin/. Acesso em 23/02/2014.

SCHUMPETER, Joseph. O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico. In A Teoria do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985

SILVA, José Graziano da. A nova dinâmica da Agricultura brasileira. 2.ed.Ver. Campinas-SP: UNICAMP.IE, 1998.

SILVA, José Graziano da. Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira. 2.ed.São Paulo-SP: HUCITEC, 1980.

A apropriação das TICS por extensionistas e agricultores familiares: possibilidades para o desenvolvimento rural

Silva, Marcela Guimarães E

PALABRAS CLAVE
· Comunicação
· Extensão Rural
· Midiatização

Resumen / A relação entre desenvolvimento e comunicação historicamente se desdobrou em distintas perspectivas, sendo possível analisa-la nos serviços públicos de extensão rural, já que no Brasil constituíram uma das principais estratégias de desenvolvimento. Foi nesse cenário, que os meios de comunicação assumiram importante papel tanto na difusão de tecnologias e informação para o campo, como na relação entre agricultores e extensionistas. Assim, a problemática desta investigação considera o avanço das TICs diante da sua popularização e possibilidade de participação que representam para os indivíduos no processo comunicacional. Tendo como objetivo compreender o significado das TICs, a partir da sua apropriação na relação entre extensionistas e agricultores. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo tendo como principal referencial a teoria da comunicação de Muniz Sodré (2002) que argumenta que a comunicação na sociedade midiatizada recobre questões sobre vinculação social e consumo dos veículos, incidindo assim, em uma nova forma cognitiva de percepção e interpretação do mundo pelos indivíduos. Estes aspectos foram empregados como categorias de interpretação e análise dos resultados obtidos na pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas e observação do cotidiano dos extensionistas do escritório municipal da EMATER/RS – ASCAR e de 16 agricultores familiares de São Borja, na Fronteira Oeste do RS. Diante da realidade estudada observou-se que o tanto os meios tradicionais de comunicação, como as TICs estão inseridas nas rotinas destes indivíduos, representando a expansão das suas relações sociais, a reorganização das suas práticas e a inserção da mulher no gerenciamento da propriedade familiar. Por fim, concluiu-se que as TICs na relação entre agricultores familiares e extensionistas significam novos vínculos, a ampliação do acesso à informação pelos grupos, e, principalmente o reposicionando de cada um destes atores no âmbito do desenvolvimento rural.

SILVA, MARCELA GUIMARÃES E
Universidade Federal de Santa Maria - UFMS
Brasil
E-mail: marcelaunipampa@gmail.com

Introdução

A relação entre desenvolvimento e comunicação historicamente se desdobrou em distintas perspectivas, sendo possível analisá-la nos serviços públicos de extensão rural, já que no Brasil constituiu uma das principais estratégias para consolidação dos projetos de desenvolvimento. Foi nesse cenário, que os meios de comunicação assumiram importante papel tanto na difusão de tecnologias e informação para o campo, como na mediação entre agricultores e extensionistas, sendo estes últimos os agentes de intervenção do Estado.

Assim, a modernização da agricultura, no país, apresentou características que se refletiram de modo similar em várias regiões, sendo que em São Borja/RS, tal realidade não foi diferente. Assim, a problemática desta investigação se pautou pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs (internet e telefone móvel celular), ou seja, pela sua popularização e como uma 'possibilidade' de participação que representam para os indivíduos no processo comunicacional, num contexto em que emergem novas políticas públicas no âmbito da extensão rural, da inclusão digital e da agricultura familiar. Com o objetivo compreender o significado das TICs no contexto do desenvolvimento rural a partir da sua apropriação na relação entre extensionistas e agricultores familiares esta pesquisa.

Desta forma, primeiramente apresenta-se o contexto histórico da relação entre comunicação e desenvolvimento, papel da comunicação no âmbito da extensão rural e o surgimento das TICs. Na sequência aborda-se a teoria da comunicação de Muniz Sodré (2002), empregada como referencial para interpretação e análise do cotidiano dos extensionistas do escritório municipal da EMATER/RS – ASCAR e de 16 agricultores familiares de São Borja, na Fronteira Oeste do RS. E por fim, são apresentandos alguns resultados da investigação.

Relação comunicação – desenvolvimento

Os debates sobre a relação entre desenvolvimento e comunicação , não são recentes. Os estudos tiveram início ainda na década de 60, quando surgiram as primeiras críticas ao modelo desenvolvimentista aplicado principalmente nos países subdesenvolvidos da América Latina, entre eles o Brasil . Nesse período emergiram novos modelos teóricos a partir da realidade encontrada nesses países.

Em 1918 o então presidente dos Estados Unidos da América, Woodrow Wilson, em um de seus pronunciamentos mencionou a noção de desenvolvimento, pois até Segunda Guerra Mundial se falava apenas em evolução dos países atrasados (primitivos) para países civilizados, após seu progresso. Entretanto foram em meados dos anos 1950 que surgiu a noção de desenvolvimento em substituição as ideias de progresso.

Seguindo a linha histórica, em 1949, durante a posse do presidente reeleito, Harry Truman dos EUA, em seu discurso declarou a intenção de tornar o país hegemônico, estando disposto a apoiar os países subdesenvolvidos no pós-guerra. "É preciso que nos

dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas" (Truman, 1949, apud ESTEVA, 2000). Neste mesmo período, foi criada a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), responsável por auxiliar os governos, entre eles os latino-americanos na melhoria de sua infraestrutura e qualidade de vida da população. Além de infraestrutura, os programas incluíam serviços públicos voltados para setores como da agricultura, saúde e educação. Para tanto, os EUA utilizou da comunicação para difundir tais serviços, principalmente na América Latina, marcando a origem à relação entre comunicação e desenvolvimento. Cimadevilla afirma que essa relação se consolida primeiramente na prática e não no âmbito crítico e normativo, concluindo que "el binomio comunicación y desarrollo fue de algún modo razón fundante como eje de problematización y compromiso intelectual" (2008: 03).

Desta forma, essa problematização (comunicação – desenvolvimento) que foi impulsionada pela modernização da sociedade, tanto no campo teórico, como prático, permanece desde 1940 até os dias de hoje. Por isso, para melhor compreensão da relação é necessário percorrer décadas e estudos sobre a questão, partindo dos modelos teóricos norte-americanos que foram replicados na América Latina como estratégia de desenvolvimento.

Do primeiro modelo funcionalista de comunicação da década de 1930, que explicava as funções dos meios de comunicação, sendo uma abordagem geral dos meios de comunicação de massa no seu conjunto, na qual são destacadas as funções em detrimento dos efeitos, foram se fundamentando os modelos teóricos de fundo sociológico funcionalista da comunicação. Sendo expoentes dessa corrente na década de 1950, Daniel Lerner e Wilbur Schramm que partiram de que a comunicação e os meios de comunicação eram fundamentais para o desenvolvimento, sendo o processo comunicativo persuasivo um vetor e os meios de comunicação instrumentos de disseminação das ideias modernizantes entre a população, ou seja, através da comunicação o indivíduo seria preparado para participar 'ativamente' do desenvolvimento econômico e social, mas para isso precisava conhecer e ter acesso à informação e ao conhecimento.

Inspirado nas teorias de Lerner e Schramm, Everett Rogers, fundamentou a teoria de Difusão de Inovações, que serviu de base para o modelo extensionistas adotado para o desenvolvimento agrícola brasileiro da década de 1960, culminando conhecida na Revolução Verde . De acordo com Rogers "o desenvolvimento-modernização é concebido como um tipo de mudança social no qual novas ideias são introduzidas em um sistema social tendo em vista produzir um aumento da renda per capta e dos níveis de vida mediante métodos de produção mais modernos e de uma organização social aperfeiçoada" (apud Mattelart & Mattelart, 2009, p: 50).

Diante desse cenário, na América Latina, onde os modelos funcionalistas norte-americanos de disseminação dos ideais modernizantes entre a população foram à base do processo comunicativo, Beltrán (2005) destaca que prevalecem duas

possíveis percepções sobre o papel da comunicação no processo de desenvolvimento: uma da comunicação de apoio ao desenvolvimento; e outra da comunicação de desenvolvimento. Essas definições deflagram o lugar da comunicação no projeto de desenvolvimento, que ora foi instrumental, responsável por repassar informações; ora foi persuasiva no convencimento dos indivíduos a aderirem ao projeto modernizante da sociedade, em abandono a sua condição de atraso.

Destarte, se na década de 1960 predominou modelos funcionalistas sociológicos da comunicação, prevalecendo à transferência vertical de ideias desenvolvimentista, os anos seguintes foram registrados pela 'popularização' da comunicação. A década de 1970 ficou marcada por novos olhares e críticas sobre a comunicação e a sua relação com o desenvolvimento. E diante da efervescência crítica, Beltrán passou a realizar suas análises, compreendendo o desenvolvimento como um processo dirigido e acelerado de mudança sociopolítica "que genere transformaciones sustanciales en la economía, la ecología y la cultura de un país a fin de favorecer el avance moral y material de la mayoría de la población del mismo en condiciones de dignidad, justicia y libertad" (2005: 15). Sendo necessário pensar o desenvolvimento de forma a incluir a população, considerando suas demandas, em detrimento ao modelo suplantado pelos EUA, que consistiu mais num acordo político e econômico de subserviência, no qual os meios de comunicação foram aparelhos do Estado para concretização desse projeto.

Paulo Freire foi uma grande influência da década de 70, propondo uma abordagem da comunicação pelo viés da educação popular. Seu método pedagógico parte da troca entre educador e educando no ambiente que compartilham significados e constroem o conhecimento. Para Freire o processo em que um domina o outro através da informação não pode ser considerado comunicação, e sim antidialógico , pois sustenta em uma ideologia opressora e de manipulação através da comunicação. No entanto o sujeito não é passivo no processo: "a comunicação verdadeira não nos parece estar na exclusiva transferência ou transmissão do conhecimento de um sujeito a outro, mas em sua co-participação no ato de compreender a significação do significado" (1970: 70).

Diante desse novo cenário, Beltrán (2005) apresenta uma terceira concepção da comunicação em relação ao desenvolvimento, alicerçada no acesso, no diálogo e na participação, de uma comunicação alternativa para o desenvolvimento, período que culminou com o fim dos governos ditatoriais, fazendo surgir um movimento a favor reconstrução da democracia e da comunicação para o desenvolvimento democrático. Período em que foi reconhecida a inconsistência do modelo de desenvolvimento e de comunicação importando dos EUA, não só no que se refere à política e economia, mas principalmente, aos efeitos sobre a cultura e a população latino-americana, sobre as quais não podem ser minimizados os efeitos, mas também não podem ser compreendidas a partir dos modelos norte-americanos.

Jesús Martín-Barbero enfatizou que nos anos anteriores a comunicação foi compreendida como motor das ideias de desenvolvimento e difusão de inovações no processo de modernização da sociedade, pois os meios de comunicação foram reduzidos a instrumentos da ação ideológica do Estado. Neste cenário a democracia

aparece como 'subproduto da modernização', pois o foco do desenvolvimento está no crescimento econômico possível, e sendo a democracia política um processo natural originário desse crescimento. Assim, no modelo funcionalista e modelo informacional, adotados pelos governos dos países latino-americanos, a comunicação ficou submersa no processo, atuando para a hegemonia política e exercício do poder do Estado, "nos anos do desenvolvimento o massivo passa a designar apenas os meios de homogeneização e controle das massas" (200: 252). Barbero chamou a atenção para a compreensão da comunicação no processo de modernização e desenvolvimento a partir da cultura e não dos meios.

Por seu turno, o somatório de transformações recentes, como a globalização, o novo projeto econômico neoliberal e a novas tecnologias da informação e comunicação, incidem diretamente sobre as formas de comunicação e sobre a cultura e modo de pensar o desenvolvimento. Na 'aldeia global' proposta por Mcluhan as tecnologias da comunicação diluem as fronteiras entre local, nacional e internacional, e os meios possibilitam novas forma de interação e protagonismo social (Gomes, 2004). Porém segundo Canclini (2000) embora os indivíduos se tornem cidadãos do mundo, a afirmação das identidades locais é crescente frente à hibridização cultural, na qual a cultura local passa a conviver com uma cultura global, chamando a atenção para importância da democratização do acesso aos meios de comunicação na construção da comunicação participativa e popular.

Muitos outros se somam na reflexão sobre a comunicação-desenvolvimento, em abandono a vertente funcionalista, associada à persuasão e manipulação para dar lugar à comunicação democrática, baseada no diálogo e na participação. Segundo Beltrán (2005) passadas as décadas de 1980 e 1990 permanece nos dias atuais os estudos por uma comunicação democrática, como base para a mudança social, pois é sabido que esses ideais não correspondem à realidade de muitos cidadãos latino-americanos, mesmo diante do surgimento da sociedade da informação.

Desta forma, trajetória da comunicação para o desenvolvimento foi marcada pela superação de modelos de comunicação sociológicos funcionalistas e pela constante evolução a partir das experiências práticas para uma proposição, ainda em construção, de uma comunicação em apoio ao desenvolvimento democrático e participativo, sendo essa não o 'fim', mas um 'meio'. E também pelo reconhecimento desta como um fenômeno da sociedade não limitado a ideias de progresso, ou a concepções de desenvolvimento debruçadas sobre a égide de uma estratégia política e econômica de modernização.

Concomitante e fortemente marcado por esses ideais de desenvolvimento a história da extensão rural no Brasil foi construída e a comunicação ora foi compreendida como instrumento, ora como processo do desenvolvimento. Nesse contexto o 'rural' emerge paralelo ao projeto de desenvolvimento da nação no período pós-guerra, quando as preocupações relativas ao desenvolvimento agrícola ganham força na década de 1960, dando origem a extensão rural no país. Assim, a partir dos modelos historicamente instituídos pelo Estado, do centralizado, passando pelo privatizado até

o pluralista, ou descentralizado vigente a seguir será situado o papel da comunicação no desenvolvimento, conforme o proposto por Duarte e Castro (2004), que definem quatro fases da comunicação rural brasileira: o de disseminação de informações, o difusionista, o estruturalista, e por fim, o pluralista.

Breve história da extensão rural no Brasil

A existência da extensão rural na agricultura remonta do período Neolítico, quando se deu início ao cultivo da terra e a criação de animais, nesta época os homens já trocavam experiências. Assim, se sucedeu durante o feudalismo, até a consolidação do capitalismo, em que as relações sociais e trabalho mudaram, em função da nova dinâmica econômica e política. Anos mais tarde, essas transformações impulsionaram a institucionalização dos serviços de extensão rural, sendo o Estado mediador e um instrumento de garantia do modo reprodução capitalista. Entretanto, a passagem para o capitalismo aconteceu gradativamente, do mesmo modo que o modelo de transferência de informações técnicas foi alterando-se com o novo sistema de mercado (Caporal, 1991).

Nos EUA a extensão rural iniciou após a Guerra da Secessão quando agricultura passou da estrutura escravista para a mercantil e capitalista, mas foi apenas em 1914 que o governo instituiu os serviços com o objetivo de veicular entre a população rural os conhecimentos necessários para mudança dos hábitos e atitudes nos processo produtivos de suas propriedades rurais. "Esse modelo, oficializado pelo Estado americano e denominado pelos especialistas de 'modelo clássico' é o que vai servir de base à criação e à organização dos Serviços de Extensão implantados nas regiões consideradas subdesenvolvidas, a partir da Segunda Guerra" (Fonseca, 1985, p. 41), as regiões no caso, a América Latina.

No Brasil, o extensionismo "já nasceu como instituição, que se utilize este conceito sob a ótica de um conjunto de normas estabelecidas, quer se utilize instituição como sinônimo de organizações patrocinadas pelo Estado" (Caporal, 1991: 36). Entretanto é somente em 1974, com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), é que o Estado brasileiro passa "a contar com um instrumento rápido e eficiente para a execução de programas integrados visando o aumento da produção e da produtividade assim como a promoção do homem do campo" (EMBRATER apud Caporal, 1991: 45) sendo o único responsável pelos serviços.

Neste período os extensionistas passaram a receber treinamentos que nada mais eram do que a reprodução de conhecimentos sobre tecnologias e crédito rural, para que persuadissem os produtores e suas famílias a adotar as inovações tecnológicas na agricultura e em seu cotidiano. Anos mais tarde o modelo funcionalista de difusão foi substituído pelo método de Freire, baseado na troca de saberes, entrando em vigor um modelo pautado no planejamento participativo. Exigindo uma revisão do papel do agente extensionistas e das instituições de assistência técnica e extensão rural,

subsidiadas pelo Estado.

Com a crise política e econômica, de 1990, durante o governo do presidente da república Fernando Collor de Melo, a EMBRATER é extinta dando lugar aos serviços privados de extensão rural, sendo essa uma das ações para consolidação de uma gestão neoliberal. Embora essas experiências já tivessem tido início em outros países ainda na década de 1970. Entretanto, esse modelo gerou uma margem de desassistidos, pois o Estado passa apenas a regulamentar os serviços privados, criando inclusive mecanismos de apoio ao setor, sendo necessário reconhecer a importância do Estado, não só como órgão regulamentador, mas financiador dos serviços àqueles excluídos, dando origem ao pluralismo.

O sistema pluralista na extensão rural resultou da reforma neoliberal, sendo uma alternativa e uma justificativa do Estado brasileiro para optar por um modelo descentralizado, que não questiona a participação do setor privado e possibilita a participação de vários agentes financiadores e provedores dos serviços. O pluralismo emerge concomitante ao processo de redemocratização, assim a gestão dos serviços passa a ser compartilhada com os governos dos estados, dos municípios, e ong's que representam a sociedade civil organizada no atendimento de suas demandas das populações rurais específicas conforme estabelecido pela PNATER em 2003.

Segundo Duarte e Castro (2004) a compreensão do processo de modernização da agricultura e da comunicação rural, concomitante a trajetória da extensão rural se dá a partir de quatro períodos históricos: 1º de disseminação pelos meios de comunicação de massa; 2º difusionismo; 3º estruturalismo; e o 4º pluralismo. Assim, os processos político-econômicos e socioculturais foram responsáveis por configurar as funções dos meios de comunicação na trajetória da extensão e da comunicação rural na longa história do desenvolvimento brasileiro.

Do monológico ao dialógico: a comunicação na extensão rural

Os modelos extensionistas adotados ao longo da história estiveram vinculados ao projeto de desenvolvimento dos países desenvolvidos, de difundir sua hegemonia política e econômica e ao projeto dos subdesenvolvidos, que vislumbravam na modernização uma saída o desenvolvimento. Assim, esses modelos foram instituídos a partir de acordos políticos e econômicos, e a comunicação sendo ora meio de transferência de informações, ora meio de resgate da participação dos atores sociais do desenvolvimento. No Brasil esses modelos foram reproduzidos, marcando profundamente a trajetória da extensão rural no país.

O primeiro modelo de extensionismo adotado foi o norte-americano conhecido como modelo clássico, que Duarte e Castro definem como o primeiro período de disseminação de informação pela imprensa "os meios de comunicação assumem a função instrumental para disseminar informações e orientar o agricultor" (2004: 38). Esse mesmo modelo logo se expandiu para a América Latina, a partir de convênios firmados entre os governos dos países latino-americanos com as agências de extensão

rural do EUA. Nesta fase os extensionistas tinham a função de informar e persuadir o agricultor para melhores práticas agrícolas para aumentar sua produção. Para esse modelo "a forma encontrada para transmissão desse conteúdo técnico-científico aplicável à agricultura foi o uso intensivo de recursos audiovisuais para difusão das mensagens" (Fonseca, 1985: 41), a autora ressalta que Bordenave criticamente apontou para os interesses dos fabricantes desses recursos, que não poderiam ser esquecidos, pois nessa época não se falava em comunicação e sim em informação agrícola ou informação rural.

No Brasil, esse modelo de informação agrícola permaneceu até o final da década quando o Ministério da Agricultura, através do Sistema de Informação Agrícola (SIA), seguindo o método norte-americado de extensão, desenvolveu entidades autônomas de extensão em vários estados do país. Essas entidades autônomas, filiadas a Associação Brasileira de Crédito Rural (ABCAR) eram responsáveis por transmitir a informação agrícola com o apoio dos meios de comunicação de massa para os agricultores.

De acordo com o Bordenave (1983) a diferença entre a SIA e ABCAR, é que a primeira difundia a informação rural apenas através dos meios massivos de comunicação, enquanto a segunda, além desses meios, estabelecia uma relação com os agricultores através de intermediários, que eram lideranças rurais locais. Entretanto apesar dessa diferença, o objetivo ainda era o mesmo o de difundir tecnologias para aumento da produtividade da agricultura, ambas embasadas na persuasão para mudança de comportamento dos agricultores.

Entretanto a experiência do uso dos meios de comunicação de massa entre os agricultores latino-americanos não resultou no esperado, pois esse modelo não apresentava condições de ser aplicado à realidade dos países subdesenvolvidos. Então o modelo clássico cedeu espaço ao de difusão de inovações de Everett Rogers, postulado a partir das pesquisas realizadas em zonas rurais por antropólogos e sociológicos e da Teoria dos Sistemas Sociais de Talcott Parsons . Para Rogers o sistema social é uma coletividade que atua conjuntamente para atingir uma meta comum, sendo esse sistema se constitui em uma estrutura social, onde os membros são organizados hierarquicamente, o que facilita difusão e adoção de novas ideias, o que ele denomina de 'efeitos do sistema'. Nesse sistema social o poder de influência que uns exercem sobre os outros é fundamental na difusão de novos comportamentos e atitudes, modificando a estrutura social do sistema. No modelo de Rogers, formulado a partir desses conceitos, alguns têm a capacidade individual de inovar, pois passam por um processo mental desde o momento em que recebem a primeira notícia sobre a inovação até decidir adotá-la ou rejeitá-la, e confirmar depois a sua resolução.

Esse processo de ensino-aprendizagem representou uma forma para superação do subdesenvolvimento, pois o difusionismo partia de que a mudança social ocorre no nível comportamental dos indivíduos, ao ponto de transformar o sistema social, pois partia de que pela ação individual a caminho das inovações, o desenvolvimento econômico e social seria uma consequência. E assim, a proposta rogeriana, se disseminou no setor agrícola dos países subdesenvolvidos na década de 1960.

O Brasil, durante a Revolução Verde, a difusão de inovações prevaleceu, pois acreditavam que o desenvolvimento seria resultado da modernização da agricultura e do crescimento do país através da industrialização. Para isso foi necessário difundir entre os agricultores, novas tecnologias de produção, como garantia do aumento da produtividade. Como já disse Rogers, agir sobre o nível psicológico e comportamental do indivíduo, influenciando-o para a mudança, a partir da comunicação persuasiva.

Entretanto Rogers constatou que em países como o Brasil, onde há pouco ou nenhuma exposição dos agricultores aos meios de comunicação de massa, o meio para que seu método promovesse a mudança social seria a transferência de informações pelos agentes de extensão (Marques de Mello, 1977). Desta forma, a extensão rural no país e o trabalho dos agentes extensionistas se deram a partir da relação face a face com os agricultores, pois essa foi à via encontrada para transferência de informações.

Ainda com relação ao caso brasileiro Lloyd Bostian (1978) lembra que a partir da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional USAID, os EUA investiam no desenvolvimento agrícola do país, dando ênfase na comunicação. Como resposta foi criado na década de 1960 a Associação Brasileira de Informação Rural (ABIR) e o Centro Nacional de Treinamento e Pesquisa em Comunicação Agrícola (CECOR), pois segundo o autor acreditava-se que a comunicação, seria uma das condições básicas para o êxito do desenvolvimento nacional, sendo necessário o desenvolvimento de um sistema de comunicação dirigido as áreas rurais.

A partir de pesquisas realizadas no Brasil, mais especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, Bostian observou que nesse período a produtividade agrícola do Brasil não aumentou, mesmo com a adoção de novas técnicas de produção, o que segundo o autor ocorreu pelo fato de que "a informação técnica alcançou poucos agricultores e, além disso, haviam poucos fluxos de informação intermediária – aquela dos institutos de pesquisa para os técnicos agrícolas trabalhando ao nível local" (1978: 14).

Assim, o modelo de difusão que embasou teoricamente os serviços de extensão durante décadas, foi alvo de muitas críticas, pois fortalecia o discurso do governo de que as condições dos agricultores não eram miseráveis, porque não havia uma estrutura econômica e política favorável ao seu desenvolvimento, mas porque esses agricultores apresentavam um baixo nível cultural e, portanto se mantinham atrasados ao negar as inovações. Com isso, se justifica também os serviços de extensão rural, já que condições e meios para produção existiam, porém esses agricultores necessitavam de alguém pudesse ensinar como fazer.

Anos mais tarde quando emergiram críticas método de Rogers, surgiram novas perspectivas para a extensão e a comunicação rural. Juan Diaz Borndenave ao analisar tal realidade declara que "é difícil ver como qualquer programa de desenvolvimento rural pode ser útil se não envolvesse uma estreita colaboração entre especialista de comunicação e especialista de educação" (1981: 241), apresentando assim, uma nova perspectiva para a extensão rural, como um processo de comunicação e educação indissociáveis.

Na década de 70 com, com a substituição da ABCAR pela EMBRATER, Bordenave

ressalta que foram as mudanças na filosofia da extensão rural e nas estratégias e procedimentos adotados pelos extensionistas é que estabeleceram uma comunicação rural, já que a extensão tem por finalidade a educação, a partir da qual o extensionistas atua no sentido de capacitar o agricultor para que este a partir da sua percepção da realidade, encontre soluções para seus problemas de ordem técnica, econômica e social. Sendo que nesse processo "a comunicação rural, pelo menos em teoria adquire a modalidades de diálogo 'participativo'" (1983: 29), além disso, "assume uma nova responsabilidade: a de promover a conscientização, a politização dos agricultores, visando ajudá-los a perceber e articular seus problemas e necessidades e a reivindicar ajuda externa dos serviços oficinais" (Bordenave, 1981: 243), configurando o papel de extensionistas, agricultores e meios de comunicação.

O diálogo também foi a perspectiva defendida pelo estruturalismo de Paulo Freire, que ao questionar o difusionismo, acabou por instituir um divisor de águas no método da extensão rural brasileira, pois analisou a relação entre o extensionistas e o agricultor como um processo de troca de saberes, através do diálogo. Freire questionou o termo extensão por sua relação significativa com "transmissão, entrega, doação, messianismo, invasão cultural, manipulação" (Freire, apud Duarte e Castro, 2004: 42), propondo o diálogo e não persuasão. Os estudos de Freire tiveram repercussão direta sobre os serviços de extensão rural no Brasil, que passaram por profundas reformulações, se constituindo num processo educativo e popular.

Frente a essa condição histórica e como resposta aos modelos precedentes, as experiências convergiram para um modelo que Duarte e Castro denominam de 'pluralista', no qual "os sujeitos do desenvolvimento buscam alternativas para enfrentar o isolamento e falta de alternativas adequadas proporcionadas pelo Estado" (2004: 47). No sistema pluralista, a preocupação central está no empoderamento dos atores sociais, tornando-os capazes de identificar problemas e encontrar soluções, a partir da participação na consolidação de políticas nacionais, como reflexo das demandas e realidades locais. "Com as transformações no ambiente da agricultura e na própria sociedade, os atores sociais envolvidos com a utilização de tecnologias no campo sofreram transformações em seu papel, atuação e relacionamento" é que concluem os autores.

O pluralismo tornou-se a palavra de ordem na extensão rural brasileira, pois tanto do ponto de vista político-econômico, quando este parece ser o caminho para a consolidação de uma política pública embasada na descentralização do poder e na participação de diversos setores; quanto sociocultural, quando a construção do conhecimento se dá a partir da interação entre os atores sociais, no qual as tecnologias de informação e comunicação são os meios de produção, circulação e consumo de conhecimento na sociedade da informação, na qual não há distinção entre emissor-receptor ou rural-urbano.

As TICs como alternativa para o diálogo na extensão rural

O desenvolvimento de novas TICs bem como o crescente acesso a essas, resultaram em mudanças na estrutura economia, política, cultural e social do Brasil. Além disso, nessa nova estrutura, a informação e o conhecimento passaram a exercer papel fundamental no processo de desenvolvimento. Um desenvolvimento democrático, no qual as TICs representam a porta de entrada dos indivíduos para a sociedade da informação.

No meio rural um dos reflexos dessa mudança estrutural, foram o rompimento de dicotomias entre espaço rural e urbano, sociedade tradicional e moderna, sustentadas por anos nos projetos de desenvolvimento. Com a inserção dessas tecnologias, esses limites foram se desconstruindo, e aos poucos as populações rurais estão se integrando a sociedade da informação. Sendo necessário lembrar que a exclusão digital é uma realidade da população brasileira, principalmente a rural, pois mesmo com políticas nacionais de apoio à inclusão digital, muitos são os desafios para mudança desse cenário.

Como abordado anteriormente, o projeto de desenvolvimento rural adotou vários modelos extensionistas, nos quais a comunicação foi assumindo importância, e as TICs, foram tidas ora como meios de divulgação, ora como meio de difusão, e recentemente como um meio de interação e construção social.

Na sociedade atual as TICs que por muitos anos foram reduzidos aos meios de comunicação de massa e por muitos criticados, representam ou simbolizam o espaço de interação e construção do conhecimento entre os atores sociais, nesse caso os agricultores. Desta forma, como a descentralização parece uma característica de um governo liberal, e a opção por um sistema pluralista de extensão rural aparece como consequência dessa lógica, pois tanto do ponto de vista político-econômico, pois há uma convergência para o deslocamento do poder das mãos do Estado ou do setor privado, para as mãos da população, como é o caso da consolidação dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural, quanto sociocultural, pois essa pluralidade também emerge no processo comunicativo, deslocando dos meios e centrando-se na informação e construção coletiva do conhecimento na extensão rural.

Além disso, as TICs representam para o meio rural, conforme Silveira (2003), a ampliação de horizontes e de expectativas, a constituição de grupos de comercialização, novas políticas públicas, estimativas de safras e desempenhos nas bolsas de valores e commodities, serviços bancários, cooperativas de crédito e de produção, educação à distância e assistência técnica. Do mesmo modo como podem ser tidas como instrumentos de trabalho com os quais o agricultor convive cotidianamente, as TICs também podem ser meios de inclusão e participação desses agricultores nos debates sobre os rumos do desenvolvimento da sociedade.

Duarte e Castro afirmam que na sociedade da informação “os relacionamentos e fontes de informação no meio rural ficaram mais fluidos, conectados por múltiplas redes e abrigados por instrumentos bastante variados de comunicação, que se estabelecem a partir desses múltiplos relacionamentos” (2004: 54). Desta forma, na sociedade da informação, a reestruturação não se limita a um projeto político-econômico, mas interfere nas relações socioculturais e históricas dessa sociedade, redefinindo

papéis de cada setor, principalmente dos indivíduos, o que se reflete diretamente no desenvolvimento rural brasileiro.

Teorizando sobre a Comunicação: Muniz Sodré

Antes mesmo da publicação do livro Antropológica do Espelho: uma teoria da comunicação linear e em rede, Muniz Sodré explica o que entende por vinculação social e a defende como o objeto do campo da comunicação, tese desenvolvida a partir de anos de pesquisa na área. E juntamente com vinculação analisa as questões relacionais e cognitivas que, embora não sejam novas, se reconfiguram na sociedade midiatizada.

É possível sustentar que a Comunicação ocupe hoje uma posição reflexiva sobre a vida social, se não como 'um' objeto claramente discernível, certamente como um 'nó' ou um núcleo objetivável, onde se entrelaçam problematizações diversas do que significa vinculação ou atração social (Sodré, 2002: 222).

Nessa perspectiva, o autor argumenta quanto à necessidade de se abandonar a concepção do campo da comunicação como apenas um "reflexo das práticas da mídia", e que a problemática pode ser reduzida à interação midiática, ou seja, que a relação tecnológica ou político-econômica são determinantes. Mesmo operando em um sistema de mercado capitalista, ainda é possível perceber a "vinculação entre o eu e o outro", e "apreensão do ser-em-comum", não apenas como forma de compartilhamento de coisas entre os indivíduos, mas compreendendo a vinculação como substancial para a "diferenciação e aproximação entre os seres humanos", ou seja, para a compreensão cognitiva do eu em si-mesmo, em uma relação com o outro, porque o eu e o outro não são criaturas prontas e acabadas, mas se constituem em relação e na relação entre si. "Vinculação, entretanto, é muito mais do que um simples processo interativo, porque pressupõe a inserção social do sujeito desde a dimensão imaginária (imagens latentes e manifestas) até a deliberação frente às orientações práticas de conduta, isto é, os valores". (Sodré, 2002: 224).

Vínculo para Sodré, é o que Kant definiu como "ação recíproca" ou "comércio" entre agente e paciente que dão origem à comunidade, em um processo de reciprocidade. A partir disso, Sodré entende que a comunidade não ocorre pelo estar junto em um território, ou pelos laços de parentesco ou religiosos, mas pelo compartilhamento de uma realização entre os indivíduos, em uma relação entre eu e o outro, do ser-em-comum. "O conceito de comunicação aponta para a movimentação concreta de toda a comunidade. Evidencia que se trata de pôr em comum as diferenças práticas na dinâmica da realização do real" (2002: 225), o que, na contemporaneidade, vem se modificando pela sua integração ao sistema de mercado e de poder, e, consequentemente, se refletindo na vida dos indivíduos.

Em entrevista para a Revista Pensamento Comunicacional Latino Americano, cedida em 2001, Sodré esclarece porque a sua definição para comunidade não pode ser

encarada como objeto da sociologia, pois, segundo ele, a sua concepção ultrapassa a ideia de comunidade como agregação de pessoas, como o é para a sociologia. Sodré afirma que comunidade:

É o laço atrativo. E esse laço é atrativo é a obrigação simbólica originária, que faz nascendo uma dívida simbólica com o grupo social. E a dívida simbólica é com o meu pai, minha mãe, comigo mesmo. É também um compromisso de vida ou de morte [...] Isso eu chamo de vínculo social. E esse vínculo é tanto consciente quanto inconsciente (Sodré, 2001).

No estabelecimento desse vínculo que a mídia trata como relação, segundo o autor há o envolvimento das dimensões psicanalítica e psicológica que acabam por diferenciar vínculo de relação, ou veículo. Enquanto o vínculo apresenta uma profundidade sobre o ser humano nessas dimensões, a relação se estabelece sobre o que é vivido socialmente, ou seja, o que a mídia consegue abordar. "A comunicação é maior que a mídia. Ela envolve a existência mesmo. O núcleo dela é a comunidade. Então é preciso entender radicalmente o que é comunidade" (2001). A vinculação é de base sociável e, portanto, a comunicação não se reduz a uma atividade midiática (2002).

Ainda na definição vínculo e veículo, Sodré (2001) afirma que a sociedade tentou acabar com a comunidade, com a formação sociável, porque compreender a comunidade como um lugar de vínculos implica reconhecê-la também como um lugar de tensão. Assim, a mídia trata da externalidade dessa vinculação, que é a relação/veiculação, que com as TICs tem se tornado cada mais externa. "Hoje, na Internet, por exemplo, nunca as pessoas estiveram tão conectadas, tão ligadas, mas não vinculadas". A veiculação ou relação é o que se estabelece a partir do contato entre os indivíduos através do uso das tecnologias, de natureza societal, dando origem à midiatização (2002) e na qual atua o bios midiático (2007).

Sodré (2002) faz essa distinção sociológica entre sociável e societário, pois diante do desenvolvimento dos dispositivos tecnológicos de informação e do crescimento das instituições da mídia, com capacidade de fazer recortes sobre o que é relevante no mercado político-econômico global, torna "irrelevante qualquer conteúdo humano" que represente uma forma de resistência à lógica instituída pela sociedade capitalista. Assim, sociável refere-se ao "informal humano de uma sociedade que opera de cima para baixo, no nível de redes de reciprocidade" e societal é "tudo que diz respeito à construção oficial de uma sociedade, portanto, aos mecanismos ou aparelhos reguladores, cuja ação vem de cima para baixo" (2002: 238).

E diante desse cenário é que o bios midiático se institui como uma nova forma de vida, que se estabelece através dos meios tecnológicos de comunicação e se entrelaça com as formas de vida tradicionais, implicando em uma nova forma de interpretação cognitiva do mundo. Para Sodré a cognição é a terceira instância do campo da comunicação, e que é empregada na teoria da comunicação, ou seja, a cognição significa, nas palavras do autor, "como é que eu conheço, como é que eu sei sobre a relação ou a vinculação"

(2001). A teoria da comunicação de Sodré, ao mesmo tempo em que trata da mídia e da vinculação, é um recurso para o individuo pensar sobre a própria comunicação diante da virtualização e midiatização das relações sociais.

Daí o imperativo ético-político, logo, coletivo, de uma formação cognitiva crítica, não para simplesmente aumentar o potencial interpretativo de atores individualizados do estamento intelectual (professores, escritores etc.), e sim para possibilitar uma "intervenção"politicamente transformadora, por parte de minorias e grupos de militância no campo da apropriação popular dos meios de comunicação (Sodré, 2007: 23, grifo do autor).

Por muito tempo predominaram as pesquisas no campo da comunicação direcionadas ao estudo dos efeitos e influência da mídia, convictas de que a mídia era a única "estruturadora e reestruturadora das percepções e cognições", constituindo uma agenda coletiva. Na contemporaneidade, a reflexões se dão em torno de um novo sistema de compreensão do vínculo e das relações que, segundo Sodré (2002), significa uma redefinição das relações entre o homem e as novas tecnologias e as suas implicações para a consciência e o self e um empenho ético-político-antropológico para viabilizar uma compreensão dessas mudanças socioculturais, em um processo de autoquestionamento. A concepção dessa compreensão é apresentada por Klaus Krippendorf:

A comunicação se transforma em um fenômeno social precisamente quanto seus participantes re-conhecem ou constroem, em sua compreensão da comunicação daqueles com os quais se comunicam, quando sua teoria da comunicação abriga recursivamente as teorias da comunicação dos Outros, e quando os comunicadores participam pode, então, ver-se a si mesmos através dos outros dos outros (apud Sodré, 2002: 246).

Sodré, em sua contemporânea teoria da comunicação, considera três instâncias: vínculo, veículo e cognição, à luz da mídia tradicional e reticular, que não representa toda a comunicação, mas se inscreve, por meio das novas tecnologias, como uma nova forma de vida virtualizada e midiatizada que, em relação às demais formas de vida tradicionais, constituem-se em referencial para o indivíduo na compreensão de "si" e do mundo. Assim, a comunicação, ainda que estabelecida por meio tecnológicos de comunicação, e numa lógica de mercado, não se reduz à(s) instituição (ões) da mídia, tampouco aos dispositivos técnicos, constituindo-se em uma atividade cognitiva do indivíduo ao analisar os vínculos e relações que estabelece.

Procedimentos Metodológicos:

Este estudo se estruturou em três principais fases. Na primeira fase realizou-se a

construção do aporte teórico sobre a relação histórica do desenvolvimento e da comunicação no contexto da extensão rural, a trajetória desses serviços públicos no Brasil e a emergência da agricultura familiar nesse contexto. Ainda, refletiu-se sobre o desenvolvimento dos meios de comunicação das mídias tradicionais e as TICs e a sua incidência no cotidiano da sociedade moderna. Aprofundou-se a reflexão sobre a abordagem comunicacional da midiatização defendida por Muniz Sodré (2002), e os aspectos sobre os quais a comunicação na sociedade midiatizada recobre, ou seja, vínculo, veículo e cognição, que foram empregados como categorias operacionais nesta pesquisa.

A fase seguinte consistiu no estudo empírico, por meio da aplicação das entrevistas junto aos agricultores familiares e extensionistas da unidade da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS – ASCAR) do município de São Borja/RS. Este método de abordagem permitiu observar as imbricações inscritas na relação entre os indivíduos, uma vez que constitui-se de informações difíceis de obter-se por meio de métodos quantitativos porque se transita em um universo de cognições e significações.

A amostragem foi definida a partir do princípio da saturação de amostra, o qual determina que a coleta de dados encerra-se quando não há mais informações novas ou adicionais e os dados tornam-se repetitivos (BAUER; GASKEL, 2008). Por isso, foram realizadas 21 entrevistas — 16 com agricultores familiares e cinco com extensionistas. Todas as entrevistas foram gravadas em meio digital (mp3) e complementadas por anotações em caderno de campo, registros fotográficos e observação da realidade.

Realizada a coleta, os dados foram tradados inicialmente com a transcrição literal das entrevistas, usando-se para tanto o programa Windows Media Player. Em sequência, a análise dos dados obtidos no campo foram transferidos para o software NVivo®, versão 10, que auxilia a organização, a codificação e a análise do conjunto de dados, permitindo sistematizar as interpretações e análises, conforme as categorias operacionais estabelecidas a partir do referencial teórico e da teoria da comunicação não linear e em rede de Muniz Sodré.

Resultados e Discussões:

A partir da pesquisa desenvolvida observa-se, inicialmente, que o debate acerca da relação histórica entre a comunicação e o desenvolvimento não se esgota, principalmente no âmbito da extensão rural, o qual se renova diante da emergência de novas políticas públicas. E isso não se refere apenas às políticas de extensão rural, mas à convergência de políticas públicas decorrentes do processo de democratização nacional ainda recente.

Entretanto, constata-se que a perspectiva empreendida como desenvolvimento, no Brasil, por muitos anos foi sinônimo de crescimento econômico e, por isso, nesse cenário, as tecnologias foram utilizadas para fins de modernização agrícola do mesmo modo que a extensão rural e a comunicação, tanto enquanto processo quanto meio,

foram estratégias empregadas por essa perspectiva. Por isso, o foco foi a produtividade econômica e não os indivíduos que, só recentemente, passaram a "protagonizar" o desenvolvimento rural em uma lógica econômica, mas também social.

Dessa forma, talvez hodiernamente seja o momento de maior reconhecimento da realidade do campo, a exemplo da própria agricultura familiar como de refere Abramovay (1998). Entretanto, é nesse mesmo cenário que se identificam os avanços a serem dados para transformar o rural em um espaço produtivo, socialmente ativo, por meio dos seus próprios atores que, segundo Navarro (2010), ainda estão pouco preparados e muitos até despreparados para participar do processo de construção social e política do local onde estão inseridos. Isso está refletido nos indivíduos, como se pode constatar ao longo da pesquisa de campo.

E é nesse cenário que as ações voltadas para a entrada na sociedade da informação, no Brasil, assumem importância. Por meio de planos de banda larga e telefonia as TICs, no campo, constituem-se em políticas voltadas para a inclusão digital dos indivíduos. Por outro lado, os problemas por exemplo, planos e projetos com metas que se prolongam no tempo e que não dialogam entre si além da pouca formação da população para a apropriação dos meios e conteúdos constituem-se em adversidades a serem superadas.

Destaca-se, ainda, a grande extensão territorial e as diversas realidades que demandam investimentos, tecnologias e projetos que comtemplem tais especificidades, e que explicam, em parte, as dificuldades de acesso a tais políticas pela população de São Borja/RS. Entretanto, além de investimentos em infraestrutura tecnológica são necessários ações e projetos articulados entre si, e com as demais dimensões (social, ambiental, política, etc.) do desenvolvimento para se constituírem em possibilidades estratégicas para o desenvolvimento rural.

Assim, o que se observa no contexto estudado é que, mesmo com políticas voltadas ao reconhecimento de uma nova sociedade rural, constituída não apenas por processos produtivos, mas por agentes e atores sociais do campo e de expansão do acesso às TICs como forma de inclusão e acesso à informação, ainda há que se romper com, pelo menos, a concepção economicista do desenvolvimento, compreendendo o processo como uma mudança social resultante da participação e envolvimento individual e coletivo, incidindo no reposicionamento dos indivíduos diante da sua história e da realidade que se quer construir.

Porém, sem ser otimista é possível reconhecer o papel das mídias e das novas mídias no campo do desenvolvimento por meio da ampliação das formas de interação social entre os indivíduos. Considerando-se que, se, durante muitos anos tanto a extensão rural quanto a comunicação foram compreendidas enquanto transferência de informações do Estado, através dos extensionistas para os agricultores familiares, as convergências das políticas públicas mediante alguns projetos articulados começam a romper com a unilateralidade do processo, ampliando os espaços de participação e inclusão de novos atores sociais.

Embora a presença das mídias tradicionais e das TICs, no cotidiano, pareça estar

naturalizada pelos indivíduos, e, por isso, o seu uso e acesso tornam-se rotineiros e desapercebidos, é em localidades rurais como as investigadas para realização desta pesquisa no município de São Borja/RS que se pode observar, na ação dos indivíduos, o que representam essas mídias inscritas em seu cotidiano. Para uns é uma forma de segurança; para outros é uma ferramenta de trabalho, mas para todos eles "é estar em contato com o outro", "é estar no mundo", e "é não estar sozinho".

A partir da presença das novas mídias, Sodré (2002), entre outros autores, aborda a midiatização da sociedade, na qual as TICs mantêm seu papel de dispositivos tecnológicos de comunicação e do mercado da informação; ao mesmo tempo dão origem a novos vínculos, por meio da virtualização das relações sociais, incidindo em uma nova forma de vida e, consequentemente, de interpretação e compreensão do mundo pelos próprios indivíduos. No caso estudado, é no cotidiano de agricultores familiares e extensionistas que o significado dessas TICs repercute em mudanças por estarem integradas as suas rotinas e práticas, reconfigurando esses contextos e, em consequência, as relações sociais estabelecidas por esses grupos.

Por isso, como conclusão desta etapa, é possível vislumbrar outras questões que merecem atenção e olhar sob a perspectiva do desenvolvimento rural, pois se refere às políticas públicas de extensão rural frente a uma sociedade rural constituída por um novo agricultor familiar. Nessa sociedade, a inclusão de outros agentes a mulher e os jovens na gestão da propriedade rural familiar constitui-se uma das principais estratégias para o desenvolvimento rural, e nas quais as TICs exercem papel fundamental, como se constatou neste estudo.

Dessa forma, em decorrência de várias políticas e programas públicos dirigidos à mulher (extensão rural, inclusão digital, etc.) se percebe seu crescente protagonismo diante de instituições como a família, a EMATER, entre outros. Em realidade, a apropriação das TICs pela mulher ampliou principalmente a sua participação nos processos decisórios da propriedade rural familiar. Hoje, munida de informações essa agente tornou-se responsável por administrar os recursos e investimentos da família, conquistando o respeito do marido, dos filhos e da comunidade, o que, por sua vez, tem reflexo direto em sua autoestima e empoderamento diante do desenvolvimento rural.

Assim, as TICs vêm transformando as mulheres em agentes potencializadores das mediações entre as políticas públicas e a sociedade rural, ou seja, se antes o agente mediador na relação Estado/agricultor era o extensionista, neste caso estudado a mulher também de inscreve como tal. Não se quer dizer que a mulher seja a única agente, mas evidenciar o seu papel no contexto da propriedade rural, abandonando a concepção que se lhe impunha de indivíduo passivo no processo comunicativo de extensão rural, como destaca Pérez (2003). Além disso, o ato de apropriar-se dos meios de comunicação e das informações faz com que essa mulher adquira um poder ainda que simbólico (Thompson, 1998) que, aos poucos, passa a ser reconhecido pelas instituições nas quais atua socioeconomicamente (Estado, família, EMATER, etc.).

O mesmo se observa em relação aos jovens. São muito recentes as políticas direcionadas

aos filhos dos agricultores, as quais, conforme relatado pelas famílias, são essenciais para a permanência deles na propriedade crédito, educação, inclusão, etc. Hoje, esses indivíduos requerem a sua participação na gestão da propriedade, além da autonomia diante do 'pai' e da comunidade. Desse modo, a partir deste estudo se percebe que as TICs favorecem a inserção desses indivíduos em diferentes contextos, pois, mesmo estando no campo, encontram alternativas para participar e acessar informações que lhes propiciam condições de dialogar sobre a gestão da propriedade. Ou seja, não são apenas mão-de-obra ou sucessores de um modelo produtivista, mas socialmente ativos no processo de gestão da unidade rural familiar.

Entretanto há muito a ser percorrido pelas mulheres 'dentro e fora de casa', e pelos jovens para a sua permanência no campo, considerando-se que é necessário, em primeiro lugar, romper com estruturas sociais e culturais cristalizadas, tanto no âmbito da extensão rural quanto da própria família rural. Logo, é preciso pensar em novas relações na extensão rural, centradas na capacidade de articulação individual e coletiva e que de um lado estejam os extensionistas, e do outro, as famílias. Porém, constata-se que o conservadorismo na intervenção dos extensionistas, dizem Caporal (1998) e Deponti (2010), somado às marcas históricas de dependência do agricultor ao sistema (Navarro, 2010), constitui-se um dos principais desafios para a extensão rural, partindo da concepção de que o processo de mudança social parte dos indivíduos socialmente ativos em seus contextos.

Diante dessa realidade, na qual as mídias tradicionais e as novas mídias estão integradas, e que a relação entre TICs e desenvolvimento rural ainda se configure como uma ponte em construção, percebe-se, nas práticas e rotinas dos indivíduos, a importância dessas tecnologias e, principalmente, o seu consumo e apropriação. Isso porque as TICs passam a representar uma das possibilidades de autonomização dos indivíduos e ação para além do seu contexto, principalmente no que se refere ao papel da mulher no gerenciamento da propriedade e na relação de negociação estabelecida entre o agricultor familiar e o extensionista diante da implementação das políticas públicas do setor.

Considerações Finais

Na sociedade midiatizada o significado que as TIC assumem na relação entre agricultores e extensionistas pode ser sintetizado em três principais aspectos:

- Primeiro, por representarem um meio para a comunicação, e, consequentemente, para o estabelecimento de distintas vinculações;
- Segundo, por que representam uma alternativa para o acesso à informação, considerando-se o contexto em que vivem e as práticas que realizam, ou seja, uma autonomização do indivíduo em relação aos produtos midiáticos e às mídias tradicionais, que se reflete na relação entre ambos e destes com as demais instituições.
- E terceiro porque dilata seu horizonte cognitivo, alimentando expectativas individuais e sociais.

Por fim, é importante ressaltar que as mídias tradicionais e, principalmente, as novas mídias, embora estejam imbricadas na trajetória histórica do desenvolvimento e da extensão rural no Brasil, a partir da realidade estudada se constata que essas mídias, por si só, não promovem o desenvolvimento rural. Entretanto, o acesso à informação e sua apropriação confere autonomia aos indivíduos, reposicionando-os no processo dialógico com as demais instituições. Ao romper com o fluxo unidirecional de informações do Estado para os agentes de extensão, e destes para o agricultor, ampliando os canais de acesso à informação torna esses indivíduos (extensionistas e agricultores) agentes orientados por seus interesses, com capacidade para agir no contexto da sua realidade.

Considera-se, também, que ao se reconhecer o rural com uma nova sociedade, não é uma determinada política ou outra que de modo isolado será capaz de dar conta da sua complexidade, pois assim como o próprio 'desenvolvimento' não se esgota, requerendo a convergência de diversas políticas públicas frente aos novos atores sociais do desenvolvimento rural. E por isso pensar o consumo e apropriação das TICs por estes atores como estratégico pode parecer um pouco esperançoso, mas justificável diante da necessidade de articulação de distintas dimensões (econômica, social, ambiental, política) à quais as TICs estão integradas.

Referências Bibliográficas

Abramovay, Ricardo. (1998). Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para extensão rural. In: Cadernos de Ciência e Tecnologia. São Paulo, v. 15, n. 1, (pp 132-156).

Bauer, M. W.; Gaskell, G. (Ed.). (2008). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 7 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Bletrán Salmón, L. R. (2005). La comunicación para el desarrollo en Latinoamerica: un recuentro de medio siglo. Documento presentado al III Congreso Panamericano de la Comunicación – Painel 3: Problemática de la Comunicación para el Desarrollo en el contexto de la Sociedad de la Información. Buenos Aires.

Bordenave, J. E. D. (1983). O que é comunicação rural. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

Bostian, L. R. (1978). Papel da Comunicação Coletiva no Desenvolvimento Agrícola Brasileiro. In: Marques de Mello, J. (Org.). Comunicação, modernização e difusão de inovações no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, (pp 13-25).

Canclini, N. G. (2000). Culturas híbridas. São Paulo: Editora da USP.

Caporal, F. R. (1991). A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público. 1991, 221 p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

_____. (1998). La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998. 532 f. Tese (Doutorado em Agronomia) – Programa de Doutorado em Agroecologia, Campesinado e História, Instituto de Sociologia y Estudos Campesinos, Universidade de Córdoba, Córdoba, Espanha.

Cimadevilla, G. (Org.). (2008). Cinco tesis y uma semblanza: trayectos académicos en la convergencia comunicación – desarrollo. In: CIMADEVILLA, G. (Org.). Comunicación, tecnología y desarrollo: trayectorias. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, (pp 03-16).

Deponti, C. M. (2010). Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Duarte, J.; Castro, A. M. G. de. (2004). Comunicação e tecnologia na cadeia produtiva da soja em Mato Grosso. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica.

Esteva, G. Desenvolvimento. (2000). In: SACHS, W. (Ed.). Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: RJ: Vozes, (pp 59-83).

Fonseca, M. T. L da. (1985). A extensão rural no Brasil, um projeto político para o capital. São Paulo: Edições Loyola, (Coleção Educação Popular, n. 3).

Freire, P. (1970). Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

Gomes, P. G. (2004). Tópicos de teoria da comunicação: processos midiáticos em debate. 2. ed. São Leopoldo: Editora Unisinos.

Lerner, D.; W. Schramm. (Org.). (1973). Comunicação e mudança nos países em desenvolvimento. São Paulo, Melhoramentos, Ed. USP.

Marques de Mello, J. (1977). Comunicação, opinião, desenvolvimento. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Martín-Barbero, J. (2006). Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia. 4.
ed. Rio de Janeiro: UFRJ.

Mattelart, A. & Mattelart, M. (2009). História das teorias da comunicação. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola.

Navarro, Z. (2001). Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. In: Estudos Avançados. São Paulo, v. 15, n. 43, (pp 83–100).

Pérez, Isaac E. (2009). La construcción social de las teorías del desarrollo: un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Polistchuk, I.; Trinta; A. R. (2003). Teorias da Comunicação: o pensamento e a prática da Comunicação Social. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
Silveira, A. C. M. da. (2003). Sociedade da informação: TICs e o combate à exclusão digital no meio rural do Brasil. In: SILVEIRA, A. M. C. da et al. Divulgação científica e tecnologias de informação e comunicação. Santa Maria: UFSM-FACOS.
Sodré, M. (2001). Objeto da comunicação é vinculação social. In: Revista Pensamento Comunicacional Latino Americano. (Entrevista). São Paulo: UMESP, v. 3, n. 1, out./nov./dez.
_____. (2002). Antropológica do Espelho: uma teoria da comunicação linear em rede. 2 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
_____. (2005). O globalismo como neobárbarie. In: MORAES, D. (Org.). Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, (pp 21-40).
_____. (2006). Eticidade, campo comunicacional e midiatização. In: Moraes, D. (Org.). Sociedade Midiatizada. Rio de Janeiro: Mauad, (pp 19-31).
_____. (2007). Sobre a episteme comunicacional. In: Revista Matrizes. São Paulo, n. 1, out., (pp 15 –26).
THOMPSON, J. B. (1998). A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia. 8.ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
Werthein, J.; Bordenave, J. E. D. (Org.). (1981). Educação rural no Terceiro Mundo: experiências e novas alternativas. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Las nuevas formas de organización del territorio a nivel nacional y su influencia en los sistemas territoriales locales. El caso de la localidad de Huaco.

Soria, María Valentina
Nozica, Graciela Noemí

PALABRAS CLAVE
· Planificación
· Sistema Territorial
· Espacio Rural

Resumen / En el marco de las actuales políticas de desarrollo urbano-territorial que están siendo instrumentadas desde el gobierno nacional con el Plan Estratégico Territorial Argentina 2026 y a nivel provincial con la Planificación Estratégica San Juan 2023, se pretende dar cuenta de los significativos cambios que las políticas de planificación están generando en los sistemas territoriales locales, en particular en los espacios rurales de la provincia de San Juan. A partir de allí visualizar las perspectivas que se abren para realizar una revalorización de los mismos y prever su reinserción en los sistemas productivos locales, nacionales e internacionales.

Estos cambios influyen directamente en la localidad de Huaco y su área más próxima, a partir de la concreción del denominado Corredor Bioceánico Central. La metodología propuesta parte por reconocer cual ha sido el proceso de ocupación del territorio en estudio, la localidad de Huaco, en el sistema productivo tanto de Jáchal, como de la provincia de San Juan. Posteriormente se efectúa la delimitación conceptual y geográfica del sistema territorial en estudio, entendido como un sistema complejo.

El alcance de los procesos de planificación en el sistema territorial en estudio muestra un claro proceso hacia la integración provincial, nacional y a escala MERCOSUR. A la vez reflejan la complejidad de las problemáticas del territorio, así como la multiplicidad de variables que intervienen en el sistema complejo que conforma la localidad de Huaco y su entorno. Por lo tanto, el futuro para este territorio deben ser lo suficientemente contemplativos de todas las variables, flexibles a las coyunturas, imaginados a partir de lo inimaginable y definidos a partir de la idea de territorios producidos endógenamente.

SORIA, MARÍA VALENTINA
Instituto Regional de Planificación y Hábitat.
Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional
de San Juan - Argentina
E-mail: valentina@unsj.edu.ar

Introducción

El desarrollo de ésta ponencia se centra en el estudio del sistema territorial que comprende el tramo final del Corredor Bioceánico Central sobre Ruta Nacional 150, y que incluye la localidad de Huaco y su entorno más próximo. La construcción de ésta vía de comunicación tendrá un impacto significativo en la región ya que se pretende sea el lazo de unión entre los puertos de Coquimbo en Chile y Porto Alegre en Brasil.

Esta propuesta permite reconocer la dinámica del territorio, donde accionan fuerzas permanentemente, dejando en claro que sobre el territorio no sólo puede leerse el pasado, sino que también ha de construirse nuestro futuro, abordando procesos y evaluando situaciones futuras.

En primera instancia se debe reconocer la idea esencial del territorio como algo dinámico, modelado y producido por las relaciones sociales y para ello resulta necesario comenzar por definir las características de nuestro objeto de estudio, el Territorio. Padilla (1997:50) lo define como "la construcción físico social, sobre una naturaleza ya dada, del sistema de soporte materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Sus formas constitutivas se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad, en un continuo, movimiento dialéctico de totalización y fragmentación sucesiva y simultánea.

Se propone entonces comprender al territorio como instrumento de análisis para la acción, poniendo énfasis tanto en los elementos cualitativos como cuantitativos, que se materializan en el territorio y que por lo tanto tienen expresión espacial.

Se ha tomado la consideración de reconocer al área de estudio como un sistema complejo, definido éste como una totalidad, donde los problemas relativos a la conectividad territorial y las transformaciones del uso del suelo comprometen al conjunto del sistema y no solo a una parte del mismo. De ésta manera se presenta un panorama complejo de oportunidades para el desarrollo local, con impactos significativos en lo ambiental y una variación en el uso del suelo, dentro de un nuevo contexto de las relaciones cambiantes del hombre con la naturaleza. Esto lleva a la necesidad de focalizar cuál es el rol de éste sistema territorial, de tal manera de reconocer criterios para organizar y regular las actividades humanas, considerando un aumento futuro de bienes, servicios y personas que circularán por ésta área.

La herramienta político-técnica de actuación sobre el territorio es la planificación, ejercicio que requiere de conocimiento específico para la acción, es decir, teorías y métodos que permitan analizar la realidad, esto es, explicar, interpretar, identificar tendencias y construir el futuro. Hoy la planificación se entiende, básicamente, como estratégica, y consiste en un proceso que selecciona, el objetivo deseado pensado en el mediano o corto plazo, y ordena las actividades para alcanzarlo.

El rol de la planificación en el proceso histórico de conformación del sistema territorial.

El territorio se entiende como una proyección en términos de presente–futuro: no sólo lo que actualmente "es" sino lo que "va siendo" y lo que "desea ser". En este sentido, el territorio es una construcción sociocultural compleja, estructural, controversial, política y tecnológica. Como sistema complejo —en virtud de la mutua interdependencia de sus diversas relaciones económicas, políticas, culturales, espaciales— el territorio es modificado por la intervención en cualquiera de sus componentes: las infraestructuras, las políticas culturales, la promoción económica, las regulaciones sobre los usos del suelo y manejo de recursos naturales, etc. Intervenciones todas que tienen lugar en el marco de lo que denominamos "desarrollo rural".

El análisis de la realidad territorial en cuanto a planificación, motiva en primera instancia a efectuar una revisión histórica de cómo han influido los modelos de planificación, o la ausencia de ellos, en la organización del territorio argentino y en la configuración de las realidades territoriales locales como es el caso de la localidad de Huaco. Exponer las distintas intenciones que sustentaron los procesos de planificación y sus intereses, implica resaltar, que las formas que se dan en el paisaje no son fortuitas, sino que hay razones y causas que deben analizarse e interpretarse si se quiere comprender la configuración territorial actual.

Lo expuesto anteriormente permite identificar al menos cinco momentos en el proceso de ocupación del territorio de Huaco y su entorno, los cuales están relacionados a los procesos de planificación y la función del rol del estado en cada momento histórico, ya que las ideas que han prevalecido en cada uno de ellos, han sufrido cambios y han definido una concepción de territorio acorde a idea de desarrollo predominante de cada época.

Momento 1. Fines del siglo XIX: Proyecto pensado de país, desde Buenos Aires

El territorio cumple una función de enclave comunicacional, de circulación de bienes y servicios con base en una economía extensiva, fundada en el cultivo de forrajeras y cereales, y una ganadería de invernada, que le imprime a región las características que conservará hasta entrado el siglo XX. Se convierte en centro regional compitiendo con la ciudad de San Juan, tanto en población como en actividad económica.

Momento 2. Fines siglo XIX hasta década del 1960: Planificación Tradicional o Normativa

El fuerte protagonismo al Estado, promovía una industrialización basada en la sustitución de las importaciones, promoviendo polos de crecimiento económico e industrias, en caso de Cuyo basado en la vid.

Este momento se caracteriza por el declive y ruina de la economía extensiva de cereales, forrajeras y ganadería de invernada, que irá definiendo el carácter de territorio marginal respecto de los modelos de desarrollo, y que tiene su manifestación más evidente en los procesos masivos de migración que experimenta el Departamento Jáchal y sus localidades y con un carácter crítico a partir de 1960.

Momento 3. Décadas del 1970 y 1980: Desmantelamiento de la Planificación
Las políticas públicas fueron encausadas para beneficio de grupos económicos (nacionales y extranjeros), círculos militares, corporaciones religiosas, que acumularon poder político y económico a costa del interés general.
Las proyecciones de los documentos elaborados por los organismos gubernamentales dedicados a la planificación se vieron notoriamente frustrados por la evolución real de la economía. La inflación y la restricción externa mantuvieron una gran persistencia y continuaron afectando negativamente la evolución de los niveles de actividad y empleo. (Leiva, 2012)
Se da una importante disminución de la superficie cultivada total en Jáchal y en particular de Huaco, y un reemplazo de cultivos tradicionales por el cultivo de hortalizas que permite recuperar, en alguna medida, la economía departamental y equilibrar, después de 1980 los valores poblacionales.

Momento 4. Durante los años '90: Repliegue de la Planificación
Los programas de reforma estructural inspirados en el Consenso de Washington redujeron, durante los años noventa, la actividad e influencia de los organismos de planificación al mínimo. Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales. Se privatizaron empresas o instituciones que anteriormente eran del Estado y se desregularon actividades. Se eliminaron instrumentos de política hasta hacer desaparecer las políticas de desarrollo productivo sectorial, incluyendo las políticas agrícolas e industriales que habían tenido tanta importancia en el pasado. (Leiva, 2012:35)
La radicación de importantes proyectos productivos bajo la Ley de Desarrollo Económico, fundamentalmente producción de olivo en la zona de Huaco, y de exploración minera en cordillera y precordillera, son ejemplos del proceso vivido en ésta década.

Momento 5. Desde 2003 al 2013: Planificación Estratégica
Se ejecutan instrumentos de Planificación, todos de carácter estratégico. A nivel Nacional PET 1916 - 2016, Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. A nivel provincial, PLOTUR y Planificación Estratégica San Juan 2023. A nivel Local Identificación de Estrategias para la formulación de planes de Ordenamiento Territorial para los Departamentos de Iglesia, Jáchal y Calingasta.
Se concreta la construcción del Corredor Bioceánico Central (Agua Negra), donde Huaco y su entorno se presenta a futuro como una zona de oportunidades, con la posibilidad de integración de territorios, con el fortalecimiento del bloque Mercosur. Se presenta la oportunidad de recuperar posiciones históricas como centro regional, tomando en cuenta el patrimonio cultural como recurso para el desarrollo con sustentabilidad ambiental y preservación de los valores culturales.

Momento 6. Desde el 2013: Planificación Prospectiva
La Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la

Argentina formula “la necesidad de apoyar la ejecución de la visión de largo plazo sobre la estrategia de Desarrollo Local - es decir el desarrollo de los lugares cotidianos - para poder captar los cambios, las nuevas conductas y construir el escenario deseado y posible desde la perspectiva de las personas, considerando al argentino como actor multifacético responsable del desarrollo del territorio. (República Argentina OT:19)
La prospectiva-, visión global, cualitativa y múltiple del futuro-, busca comprender el pasado del sistema territorial y la estructura de su presente para perfilar diferentes futuros posibles. Para poder construir diferentes escenarios es necesario partir de la lectura de las realidades pasada y actual.
Con la presencia del Corredor Bioceánico Central, se abre un abanico de posibilidades en el uso del suelo de la región comprendida por Huaco y su entorno más próximo. Esto genera la posibilidad de proyectarse hacia el futuro a través del planteo de diversos escenarios, generaros a partir de la planificación prospectiva.

En esta secuencia histórica aparece la idea que expresa Leiva (2012:24) “de que el proceso de planificación no es independiente sino que forma parte los procesos políticos que genera el intento de llevar a la práctica una estrategia de desarrollo. La relación entre políticos, planificadores y la burocracia aparece como clave para que la planificación haga un aporte sustantivo al desarrollo”.
De esta manera en la actualidad se pueden reconocer instrumentos como el Plan Estratégico Territorial (PET) a nivel nacional (2008), la elaboración de un documento de prospectiva territorial denominado Los Territorios del Futuro. Escenarios prospectivos del territorio Argentino hacia el 2026 (2013), el Plan de Ordenamiento Territorial Urbano Rural (PLOTUR) a nivel provincial y Propuesta de Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento territorial de los Departamentos de Iglesia, Jáchal y Calingasta, a escala local; todos elaborados en el ámbito de la gestión pública (y en algunos casos con instancias participativas) tienen por objetivo orientar las inversiones en el territorio, permitiendo analizar qué oportunidades reales se pueden presentar para el caso de Huaco en los nuevos escenarios planteados, en los que la conectividad, la inversión en infraestructura y la integración provincial, nacional y a escala MERCOSUR, son los ejes principales.

El sistema territorial local
El diagnóstico del sistema territorial correspondiente a la localidad de Huaco y el área de influencia generada a partir de la presencia del último tramo del Corredor Bioceánico Central, es una etapa fundamental en donde se pretende reconocer la influencia, los alcances, las relaciones que tienen los elementos o subsistemas dentro del sistema total. “El diagnóstico territorial es un momento en el cual se busca un conocimiento integral del territorio y su proyección futura a partir de la detección de elementos, funciones, procesos y fenómenos que explican la situación actual y permiten valorar las potencialidades, limitaciones y problemas (PLP) existentes... En el contexto del Ordenamiento Territorial, la integridad del diagnóstico adquiere una

dimensión territorial, lo que lleva implícito un necesario ensamble espacial de los análisis sectoriales. (Massiris, 2005:72-73)

Los límites del sistema territorial

El análisis de las realidades locales como son las áreas rurales, en particular las conformadas en la provincia de San Juan, que se organizan en función de lo que se denomina oasis, es decir aquella "alcanzada por la red de riego tanto superficial como subterránea, comprende un espacio que incluye las explotaciones irrigadas, que pueden contener fracciones sin riego, zonas intermedias no irrigadas sin uso, con agricultura o ganadería de secano, otros usos incluyendo el urbano con todas sus manifestaciones" (Van Den Bosch, 2008:25). De ésta manera la ruralidad sanjuanina tiene la particularidad de ser un territorio donde las actividades agrícolas se basan en la presencia de un río, cuya sistematización permite el regadío de los oasis. Esta limitación, configura una realidad diferente a la pampeana y define una relación particular del hombre con su entorno.

De esta manera realizar el recorte del sistema territorial es fundamental considerando que el territorio la mayoría de las veces, no tienen límites físicos definidos, o los mismos se diluyen en función de las condiciones del estudio. Por ello la propuesta efectuada por Rolando García (2006), está dada en cómo abordar una realidad que se nos presenta inabarcable, permitiéndonos recortarla y sin que ello signifique desconocer o dejar de lado otros aspectos de la misma realidad. De esta manera se pretende abordar el estudio del área ocupada por Huaco y su entorno más próximo, vinculados directamente con la construcción del Corredor Bioceánico sobre ruta nacional Nº 150, como un sistema complejo definido éste como una totalidad, donde los problemas relativos a la conectividad territorial y las transformaciones del uso del suelo comprometen al conjunto del sistema y no solo a una parte del mismo.

La metodología contempla definir los límites conceptual y geográfico del sistema en estudio. En relación a lo conceptual, es preciso establecer desde dónde se enfoca el problema de estudio que para éste caso en particular corresponde a la influencia impacto sobre los usos del suelo que genera la construcción del Corredor Bioceánico.

En relación al límite geográfico, la delimitación se definió en concordancia al área que ocupa un sector del trama final del Corredor Bioceánico de la Ruta Nacional Nº 150. Esta área de estudio, definida para el proyecto, corresponde a una franja comprendida entre la Quebrada Caballo Anca al este y la zona de La Cuesta al oeste, en cuya área central se ubica Huaco, territorio históricamente relegado de las políticas de planificación territorial y puesto en valor en la actualidad. Esta localidad pertenece a un ecosistema extremadamente frágil y vulnerable, como lo son en general los oasis y zonas rurales de ambientes áridos. (Figura 1)

Es de destacar que la localidad de Huaco y su oasis dentro del esquema de integración al MERCOSUR, toma el rol de concentrador de servicios conectado con otros asentamientos tales como La Ciénaga, Punta del Agua y énclaves importantes desde el punto de vista minero como es Gualcamayo, de allí su importancia. Toda ésta área

se encuentra influenciada en la actualidad, por el tramo final del Corredor Bioceánico Central, Ruta Nacional Nº 150, que se encuentra es su etapa de finalización.



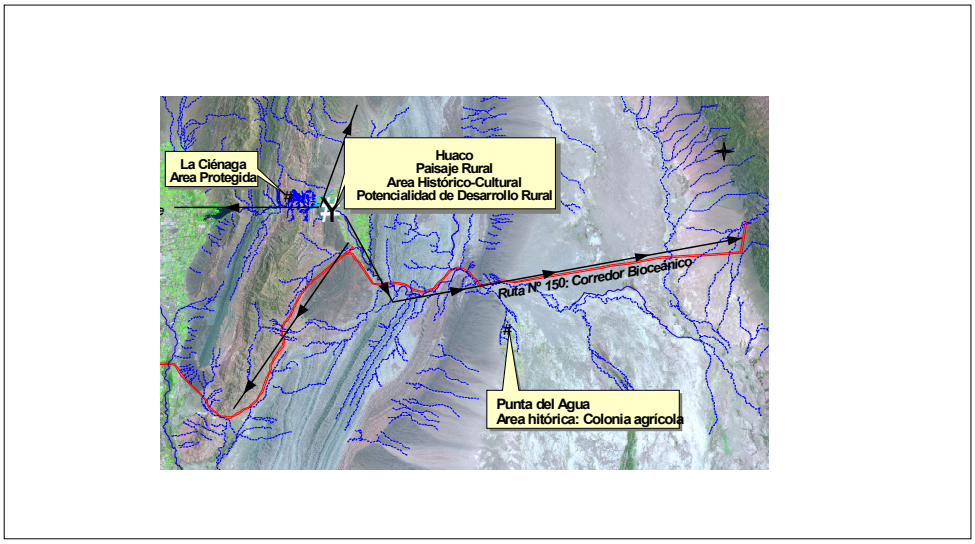


Figura 1. Ubicación del área de estudio

El denominado Corredor Bioceánico Central Ruta Nacional 150, actualmente en construcción, conectará la región central de la Argentina con los puertos de Puerto Alegre (Brasil) y Coquimbo (Chile). El Corredor tendrá una extensión de 2472 kilómetros e ingresará en la provincia por la Ruta Nacional Nº 150, por Patquía, provincia de La Rioja. De ahí va a Ischigualasto, pasa por el departamento norteño de Jáchal y llega al Paso Agua Negra en el departamento Iglesia, cuyo paso a Chile estará constituido por un túnel de ida y otro de vuelta.

“Un corredor es un espacio geográfico sobre el cual se distribuyen flujos de pasajeros y cargas a partir de la dotación de infraestructura específica que este contiene. Estos flujos establecen una relación biunívoca con el territorio que atraviesan, modificándolo y a la vez siendo modificados por éste, otorgando a cada corredor su dinámica

característica. Asimismo, cada corredor se articula con el resto y es precisamente la interacción entre las dinámicas respectivas la que confiere a todo el sistema su singularidad" (PET 1816-2016, 2008: 92).

Si bien el denominado Corredor Bioceánico Central de la Ruta Nº 150 conecta dos puntos en dos océanos diferentes resulta interesante rescatar la utilización del término "Corredor Interoceánico" propuesta por Vincent Gómez-García (1997:39) para enfatizar los territorios que se encuentran entre los dos océanos y a través de los cuales cruzan rutas que van de costa a costa. En este sentido, se destacan los efectos de desarrollo y crecimiento que tiene el corredor sobre las «regiones interiores» del subcontinente, eliminando la posibilidad de que los corredores se constituyan en elementos ajenos al desarrollo de las regiones por las cuales atraviesan.

Los sistemas complejos tienden a permanecer estables o a recuperar la estabilidad, redefiniéndose constantemente. Los efectos de estas transformaciones se concretan en procesos que actúan en diferentes niveles y ámbitos. El sistema de la localidad de Huaco y su entorno más próximo se define entonces a partir de la influencia que genera la construcción de un corredor bioceánico y las posibilidades de desarrollo local que esto conlleva. Si bien un corredor bioceánico conecta dos puntos en dos océanos, no debemos dejar de reconocer los territorios interiores, aquellos que son paso, donde se logra entender mejor la interacción de los procesos que van de lo local a lo global.

Una vez definido el límite geográfico cabe especificar el límite conceptual del sistema. El mismo está dado en las variaciones en los usos del suelo que se producirán a partir del Corredor Bioceánico Central como fuerza trasformadora del territorio. De esta manera al identificar un sistema requiere también identificar los elementos o subsistemas que lo componen y las relaciones que se establecen en ellos.

Para el sistema comprendido por la localidad de Huaco y su entorno más próximo se identificaron cinco subsistemas, entendidos como áreas problemáticas específicas.

Cuadro 1. Subsistemas que componen el sistema territorial

	Escalas		
Subsistemas	Espacial	Temporal	de Fenómenos
Físico - Natural	Cuenca Inferior del río Huaco	Geológica Histórica	Riesgos naturales (aluviones) Fenómenos de desertificación
Construido (Sistemas: Vial, riego y drenaje, energético)	Eje de desarrollo: definen la estructura del territorio a nivel local, nacional y regional.	Conformación del oasis	Conectividad territorial Corredor Bioceánico Eficiencia en los sistemas de riego
Socio-Cultural	Huaco La Ciénaga Punta del Agua	1890-1960 1960-1980 1980-1999 1999-2013	Prácticas Culturales

Agroproductivo	Oasis productivo	1890-1960 1960-1980 1980-1999 1999-2013	Declive de la economía extensiva de cereales Sustitución de cultivos Cambios en la tenencia de la tierra y tecnologías de producción Inversión en infraestructura
Político-Institucional	Estado Municipal Estado Provincial Estado Nacional Mercosur	Fines del siglo XIX Fines siglo XIX hasta década del 1960 Décadas del 1970 y 1980 Durante los años '90 Desde 2003 a la actualidad	Crisis económicas Inserción en el modelo de acumulación nacional, provincial y global Bloques económicos: Integración económica y territorial Políticas de planificación

Esta distinción permite estudiar cierto tipos de procesos en los que se interrelacionan aspectos relativos a lo natural, lo social y lo culturizado. Cada subsistema involucra escalas espaciales y de fenómenos, así como tiempos diferentes. Estas variables o subsistemas se redefinen constantemente a lo largo del diagnóstico del sistema territorial. En una primera aproximación a la situación de partida del sistema se han podido identificar los siguientes subsistemas que componen a la totalidad del sistema en estudio. En el Cuadro 1 se sistematiza esta información.

La imprevisibilidad de los fenómenos y procesos que se suceden en el territorio hacen necesario contar con una herramienta lo suficientemente flexible que permita la planificación del territorio a partir de un análisis integral del mismo, sin perder de vista las variables que lo conforman.

El futuro del territorio

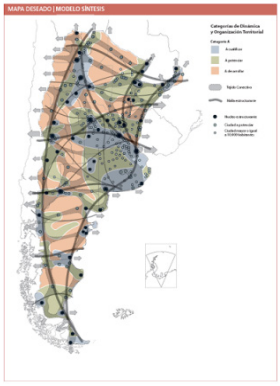
Según Quetglas (2011), el desarrollo es una forma especial de concebir las relaciones económicas, políticas, culturales y espaciales y, por lo tanto, conforma un modelo de "construcción territorial". Para este autor, el desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, transformándolas para mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes, habilitar los recursos de manera sustentable, prevenir los desastres y conservar el patrimonio cultural, todo ello con el debido resguardo para las generaciones futuras.

Las nuevas formas de ocupación y organización territorial, que se proyectan a nivel nacional y provincial, y considerando la velocidad con que los territorios se van transformando, prevén un impacto significativo sobre los usos de la tierra. En particular

se estima que la presencia del Corredor Bioceánico Central sobre Ruta Nacional 150 tendrá una influencia tanto a nivel nacional, provincial y en el departamento de Jáchal, en particular sobre la localidad de Huaco y su entorno, lo que generará modificaciones, tomando en cuenta el futuro aumento de flujos de servicios, personas y bienes que se producirá a partir de su concreción.

Bajo estos conceptos, una zona como Huaco que fue polo económico y tuvo una función de enclave comunicacional, de circulación de bienes y servicios con base en una economía extensiva, fundada en el cultivo de forrajeras y cereales, hacia finales del siglo XIX, que posteriormente por más de 100 años, fue marginada de las políticas de planificación, logra tener hoy en día, por la presencia del Corredor Bioceánico Central Ruta Nº 150, una posición geográfica y rol central que se le asigna para su desarrollo económico y productivo, así como para su integración con la economía provincial, nacional y global. De tal manera que un Corredor Bioceánico Central genera influencia a diferentes escalas, local, nacional y regional.

Modelo Deseado Nacional



Modelo Deseado Provincial

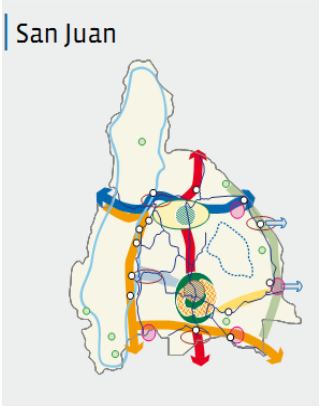


Figura 2. Situación del área de estudio en diferentes escalas de análisis
Fuente: Plan Estratégico Territorial 2016. Avance I

Huaco se presenta como un asentamiento con una manifiesta identidad cultural y muy vasto en recursos naturales, culturales y paisajísticos, perfilado para el turismo rural concebido en términos de sustentabilidad ambiental y explotación a escala de la comunidad local a partir del conocimiento profundo y colectivo que tiene la población huaqueña, de cómo funciona el territorio.

Retomando el concepto de territorio como aquel modelado por las relaciones sociales es que se plantea la necesidad de una construcción futura de territorio consensuado, de tal manera de darle identidad y coherencia local. En el territorio coexisten diversos sujetos sociales (individuales o colectivos) que ejercen diferentes grados de dominio territorial en éste espacio geográfico y que se expresan en diversos conjuntos de prácticas y expresiones materiales y simbólicas que permiten diferenciarlo y construir a partir de allí, capacidades endógenas que permitan articular los procesos de desarrollo locales con las tendencias globales.

Por ello y considerando la fragilidad de este ecosistema árido, la posibilidad de articular las actividades del turismo rural, de servicios, complementados con las actividades agrícolas actuales, la planificación del uso y gestión del suelo, se vuelve esencial para que su uso y goce sea compatible con las nuevas formas de ocupación del territorio, de tal manera que un incremento en el desarrollo de la región valla de la mano con las necesidad de la comunidad local.

Las líneas de gestión que se plantean a partir del PET 1816-2016 (2008), forma parte del Modelo Deseado del Territorio a nivel nacional, donde las líneas de acción a desarrollar en el corto y mediano plazo, plantean objetivos para alcanzar una organización territorial más equilibrada, superadora de la histórica radiocéntrica y capaz de proveer oportunidades de inclusión social a todos los habitantes del territorio, a través de un sistema de corredores.

El documento “Identificación de Estrategias para la formulación de planes de Ordenamiento Territorial para los Departamentos de Iglesia, Jáchal y Calingasta” (Gobierno de San Juan, 2007) rescata la necesidad de reposicionar a Huaco a partir de una clara definición de su rol en el sistema de asentamiento:

Huaco: asentamiento que se destaca por su identidad cultural manifiesta en el paisaje, costumbres, testimonios, arquitectura, que da cuenta del rico potencial para el desarrollo de un turismo alternativo, de tipo rural, concebido en términos de sustentabilidad ambiental y explotación a escala de la comunidad local. Por tanto, se propone consolidarlo a partir de actividades vinculadas al turismo rural que complementen las actividades agrícolas actuales.

De ésta manera de concretarse el Proyecto de Apertura del Paso de Agua Negra, punto final de la Ruta Nacional 150, se convertiría en el principal nodo de servicios para el Corredor Bioceánico, encargado de suministrar los servicios básicos para cruzar la cordillera. La zona de Huaco la presenta como un área de recursos turísticos abundantes basados en su riqueza paisajística, geológica, cultural y minera. Sin embargo existe una insuficiencia en servicios de apoyo, “registrando pérdidas demográficas importantes y NBI mayor al 30%, y una profunda inequidad territorial que limita sus posibilidades

de desarrollo en base a los presupuestos municipales regulares. Las propuestas de ordenamiento territorial están encaminadas a fortalecer y reorganizar con introducción de nuevas funciones destinadas a prestar servicios al transporte internacional y nacional en el mediano y largo plazo, vinculados a su situación estratégica en el Corredor Bioceánico. Se promueve, asimismo, su desarrollo y consolidación sobre la base de la diversificación creciente que ha tenido lugar en el contexto de una actividad agrícola-ganadera reactivada y orientada hacia los mercados nacional e internacional, con una fuerte actividad agroindustrial". (República Argentina 2008:174-175)

Actualmente la Planificación Estratégica San Juan 2023, bajo el lema "La integración implica conectar a San Juan al mundo y transformarlo en un lugar atractivo para las personas, el turismo y a la radicación de inversiones", propone reinsertar nuevamente a San Juan, pero sobre todo aquellos territorios relacionados con el Corredor Bioceánico, como el huaqueño, en un nuevo sistema conectado a nivel nacional y regional.

Reconocer la idea esencial del territorio como algo dinámico, modelado y producido por las relaciones sociales, constituido por subsistemas que interaccionan entre sí y que se encuentran influenciados por fuerzas que los redefinen constantemente. En particular en la actualidad con la presencia de un corredor bioceánico, esa relación entre los subsistemas permiten definir a nuestro sistema territorial en estudio en diferentes escalas, lo local, lo nacional y lo regional.

Ello supone no solo cumplir con los objetivos planteados en los diferentes instrumentos de planificación mencionados. Más aun, implica la acción por parte del estado, tanto a nivel provincial como nacional, para lograr este complejo proceso de integración, considerando que el área de estudio históricamente fue relegada por los procesos de planificación centrales y hoy comienza a perfilarse como nodo de comunicación.

Conclusiones

El análisis de la realidad territorial en cuanto a planificación muestra como los modelos de planificación, o la ausencia de ellos, han influido en la organización del territorio argentino y en la configuración de las realidades territoriales locales como es el caso de la localidad de Huaco.

En una primera instancia, el proceso de ocupación del territorio identificó la relación agua-suelo-recursos como la relación primaria que da origen al sistema y permite visualizar los fenómenos, niveles de procesos y escalas de análisis. Se identificaron cinco subsistemas, entendidos como áreas problemáticas específicas.

En relación con la delimitación conceptual y geográfica del sistema territorial en estudio, se ha efectuado una aproximación a la identificación del sistema Huaco. Desde lo geográfico es pertinente considerar a como límite la cuenca del río Huaco a escala 1:100.000, que posibilita observar los fenómenos que involucran riesgos naturales y fenómenos de desertificación. En relación con la dimensión agroproductiva y sociocultural se considera apropiado la escala del oasis, utilizándose dos escalas geográficas 1: 50.000 y 25.000, mientras que la referida a las redes y la política institucional requiere trabajar las tres escalas, bloque- nacional, provincial y municipal.

Exponer las distintas intenciones que sustentaron los procesos de planificación y sus intereses, implica resaltar, que las formas que se dan en el paisaje no son fortuitas, sino que hay razones y causas que deben analizarse e interpretarse si se quiere comprender la configuración territorial actual.

Bibliografía

García, Rolando (2006). Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Gedisa editorial. 1º Edición, Barcelona.

Gómez-García, Vincent (1997). Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial. Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible. UDAPEX – ILDIS. Bolivia

Leiva Lavalle, Jorge (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Serie Gestión Publica Nº 75. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, marzo de 2012

Massiris Cabeza, Angel (2005). Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, Colombia.

Padilla Cobos, Emilio (1997). Regiones o Territorio, totalidad o fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. Revista Latinoamericana de Estudios Vol XXI. Abril, Nº 68 pág. 50. Chile.

República Argentina (2008). Plan Estratégico Territorial Avance I. 1916 – 2016 Argentina del Bicentenario. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Quetglas, Fabio (2011) ¿Qué es el Desarrollo Local? Territorio, Políticas y Economía. Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

Van Den Bosch, María Eugenia (2008). Zonas Agroeconómicas Homogéneas San Juan y Mendoza. Estudios económicos de los sistemas productivos y recursos naturales. Nº 4 ISSN 1851-6955 EEA Mendoza. INTA.

Historia de vida en la Estepa Patagónica. Mujeres rurales, trabajo y organización colectiva

Steimbreger, Norma
Kreiter, Analía

PALABRAS CLAVE
· Mujeres Rurales
· Economía Social Y Solidaria
· Línea Sur Rionegrina

Resumen / El trabajo pretende analizar la participación de las mujeres rurales en la organización y construcción de espacios de acción colectiva no sólo como forma de obtención de ingresos que mejoren las condiciones de vida familiar, sino también como una forma de resistencia a la expulsión territorial y a la pérdida de identidad sociocultural. Para ello se toma un caso especial: el Mercado Artesanal La Estepa. Se trata de un ejemplo de Economía Social y Solidaria, en que se articula la utilidad material con los valores de solidaridad y cooperación, y en cual sobresale el rol asumido por las mujeres.

El área de influencia del Mercado Artesanal La Estepa es el departamento Pilcaniyeu pero se extiende hacia otras áreas rurales que forman parte de la denominada Línea sur rionegrina, zona de mesetas y sierras, históricamente destinada a la producción extensiva de ovinos y en menor medida, caprina. Caracterizada por el predominio de pequeños productores familiares, muchos de los cuales son ocupantes de tierras fiscales linderos de las grandes estancias.

La perspectiva analítica se basa en la técnica de historia de vida, a partir de la entrevista en profundidad a una artesana rural. El estudio intensivo (historia de vida) permite indagar las particularidades y complejidades del caso singular, sumergirse en el relato de sus proyectos de vida a partir de sus vivencias y representaciones, y desde la propia teoría sustantiva de quienes investigamos.

Los hallazgos permiten comprender cómo la mujer construye un espacio de trabajo y de generación de ingresos tendiente a la reproducción social de la unidad doméstica, uniendo producción y reproducción, y al mismo tiempo aumento de la autoestima, la re valoración de su propia cultura y de sus saberes ancestrales, la motivación por capacitarse en sus labores artesanales, en temas de economía familiar y social, y de participación comunitaria, entre otras.

STEIMBREGER, NORMA
Departamento de Geografía – Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Comahue, Argentina
E - mail: nsteimb@fibertel.com.ar

STEIMBREGER, NORMA
Departamento de Geografía – Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Comahue, Argentina
E - mail: kreitera@hotmail.com

Introducción

El proceso de reestructuración de áreas rurales produce cambios en el uso del suelo y/o en la tenencia de la tierra, en los procesos y modalidades de trabajo, pero también trae cambios en los niveles de ruralidad que afectan el desarrollo y las prácticas de los colectivos sociales y de los estados. En este sentido, las transformaciones en el campo van más allá de las unidades agropecuarias y de las actividades principales, generan dinámicas y respuestas que redefinen los horizontes de vida rural y las estrategias de los actores sociales. Junto a la lógica de los sectores hegemónicos del campo que concentran los recursos naturales y económicos, se redefinen prácticas laborales, productivas y de organización de los grupos subalternos (asalariados rurales y pequeños productores) como formas de resistencia a la expulsión / exclusión.

Esa persistencia de pequeños productores (campesinos o con rasgos campesinos) no sólo se explica por la lógica interna de este tipo social agrario mediante la intensificación del trabajo familiar y la maximización de sus ingresos, sino también, porque dentro de la unidad doméstica de producción, los integrantes acceden a desarrollar una pluralidad de actividades que genera ingresos extra-prediales e incluso pueden combinar fuentes de ingresos (Tsakoumagkos, 1993).

En este contexto, este trabajo pretende analizar la participación de las mujeres rurales en la organización y construcción de espacios de acción colectiva no sólo como forma de obtención de ingresos que mejoren las condiciones de vida familiar, sino también como una forma de resistencia a la expulsión territorial y a la pérdida de identidad sociocultural. Se trata de la organización del Mercado Artesanal La Estepa Quimey Piuké (en lengua mapuche significa “corazón bueno”), ejemplo de constitución de un espacio de organización comunitaria, que permite ir construyendo tramas de valor- económico, social, cultural, simbólico, ambiental y político- en los territorios (Caracciolo en Rofman 2014). En él sobresale el rol asumido por las mujeres que se han transformado en el actor principal de este mercado. El mismo tiene sus orígenes en el año 2000, a partir de la creación de la Asociación Civil Surcos Patagónicos con el objetivo de fomentar el desarrollo y la comercialización de productos artesanales del departamento Pilcaniyeu, provincia de Rio Negro. El edificio se construyó en el año 2004 en la localidad de Dina Huapi, ubicada a 15 km de la ciudad de San Carlos de Bariloche.

El área de influencia fundamental del Mercado Artesanal La Estepa es el departamento Pilcaniyeu pero se extiende, además hacia otras áreas que también forman parte de la denominada Línea Sur rionegrina, zona de mesetas y sierras, históricamente destinada a la producción extensiva de ovinos y en menor medida, caprina.

La perspectiva analítica se basa en la técnica de historia de vida, a partir de la entrevista en profundidad a una mujer rural, artesana, representativa de los procesos arriba mencionados. Desde la memoria activa, se reflexiona genéricamente acerca de la participación femenina en el trabajo rural y en la economía social. Trabajar con esta técnica significa sumergirse en el relato de sus proyectos de vida para comprenderlos a partir de sus vivencias y representaciones, pero también desde la propia teoría sustantiva de quienes investigamos.

De esta forma, nos proponemos comprender la conformación y la dinámica de la construcción, por parte de la mujer, de un espacio colectivo a partir de una actividad tradicionalmente realizada al interior de la unidad domestica para los integrantes de la familias, para la venta por encargo o para el trueque, y que ahora pueden orientarla a la generación de ingresos extra-prediales. El Mercado La Estepa a su vez representa un ejemplo de Economía Social y Solidaria, como ámbito que interpela, demanda y cuestiona lo existente, espacio donde se articula la utilidad material con los valores de solidaridad y cooperación, al decir de José Luis Coraggio (2002), se trata de una economía social porque produce sociedad y no solo utilidades económicas, donde el trabajo se antepone al capital. Tema que desde el campo académico y de gestión requiere de la sistematización de experiencias que se desarrollan, que no son novedosas en sus prácticas, pero sí en el campo de estudios, análisis, investigación y formación.

Es importante señalar que en esta actividad la mujer tiene la posibilidad de utilizar el "saber hacer", propio de estas comunidades y también la utilización de los recursos y la materia prima (lana y pelo mohair) que brinda el ambiente en el que viven. Estas mujeres integran familias de pequeños productores que combinan tierra-ganado y trabajo familiar. De esta forma, la posibilidad de construir y participar del Mercado, resitúa a la mujer rural en el contexto histórico familiar, colectivo y comunitario.

Por lo tanto, la aproximación empírica integra dialécticamente los niveles de análisis macro estructural y microsocial. El estudio intensivo (historia de vida) permite indagar las particularidades y complejidades del caso singular. Se complementa con otras técnicas cualitativas de recolección de datos como observación etnográfica y entrevistas dirigidas a informantes calificados en las áreas de vida y de trabajo.

La historia de vida nos permite recoger experiencias personales y comunitarias que expresan dinámicas diferenciales de lucha y organización, y de esfuerzos cotidianos de mujeres campesinas de la región que junto a los hombres toman decisiones orientadas a satisfacer las necesidades de vida y de trabajo y las posibilidades de persistir como productores/as.

En este sentido, partimos de la definición de conceptos básicos que nos permiten aproximarnos a la comprensión de esta forma de organización colectiva: la economía social y solidaria, la relevancia del enfoque de género y el territorio como espacio de poder y de resistencia social. Luego nos enfocamos en el análisis de una trayectoria de vida en el ámbito rural: el caso de una mujer artesana, transitando por sus experiencias de vida y de trabajo, su articulación con otros sujetos (hombres y mujeres) del territorio, los posibles cambios en la organización familiar y en la toma de decisiones, las instituciones que las respaldan, la disponibilidad de financiamiento, asistencia técnica y capacitación, entre otras; y las formas de organizarse para continuar resistiendo a la expulsión.

Área de estudio

El departamento Pilcaniyeu se encuentra en la denominada Línea Sur rionegrina. La rigurosidad de las condiciones naturales y el aislamiento, la convirtieron en un área

marginal y postergada, condiciones estructurales que la definen como la región más deprimida desde el punto de vista socioeconómico.

El proceso de ocupación y apropiación de la tierra forma parte de la historia de la Patagonia en donde la disputa por el territorio tuvo un papel destacado. Desde fines del siglo XIX, el aumento de la presión por tierras en la región pampeana implicó la expansión hacia las áreas marginales y un nuevo reparto de tierras a nivel nacional. Las mejores tierras hacia el sur de la región pampeana se "desalojaron" de los habitantes originarios y es, a partir de ese momento que se inicia el repoblamiento del territorio al sur del río Colorado. Este proceso se materializó en el territorio mediante diversas etapas de expansión de la frontera las que fueron acompañadas por la apropiación privada de los recursos productivos y simultáneamente por el surgimiento de amplias extensiones de tierras fiscales bajo el control del Estado nacional.

En la "nueva frontera", la tierra se repartió en grandes extensiones, y en gran medida, se concentró en capitales británicos, dando lugar a las denominadas "estancias de los ingleses" . Así, comenzó un proceso que llega hasta nuestros días caracterizado por el dificultoso camino para el acceso a la propiedad de la tierra que protagonizan los pueblos originarios y pequeños productores criollos, asentados en las tierras fiscales.

En este contexto, la denominada Línea Sur fue objeto de interés de las autoridades nacionales para garantizar el desarrollo de la ganadería extensiva orientada a satisfacer la demanda europea de fibras textiles. No obstante, por el tipo de actividad pero fundamentalmente por sus condiciones y objetivos, las obras de "fomento" de los entonces Territorios Nacionales no garantizaron la creación de un sistema urbano como tampoco promovieron la relación y comunicación entre sus pobladores, distribuidos de manera dispersa en el vasto espacio geográfico. El ferrocarril, que da nombre a la región, es un ejemplo de ello.

El trazado de esta línea de ferrocarril que atraviesa la meseta desde el litoral atlántico hasta la cordillera, se inició en 1910 y recién en 1934 se logró completar el recorrido. Durante ese tiempo, diversas poblaciones como Valcheta, Maquinchao, Ingeniero Jacobacci, Comallo y Pilcaniyeu, fueron surgiendo al transformarse en sucesivas puntas de rieles. Los propietarios de los establecimientos agropecuarios de la región se vieron favorecidos con la llegada del ferrocarril pues el ganado, principalmente ovino, y la producción lanera tuvieron una salida asegurada, más rápida y barata que con el antiguo sistema de carretas. (Bandieri, 2005).

A partir de fines del siglo XIX y principios del XX, la ocupación del espacio rural se ha dado formalmente por medio de la apropiación privada de la tierra, y de todo lo que ella contiene. Las formas que adquiere dicho proceso han tenido consecuencias relevantes en las relaciones sociales de producción, en la distribución de los recursos naturales y sociales y en las condiciones de vida de la población rural.

Por un lado, en las grandes explotaciones capitalistas, basadas en el principio de explotación de la fuerza de trabajo (asalariada), la apropiación de la tierra se realizó desde el inicio con el propósito de generar beneficios y mayores lucros. Por lo tanto, la tierra asumió características de "tierra de negocio". Por otro lado, las formas de

propiedad familiar/comunal donde la tierra tiene funciones de reproducción familiar y de reproducción de la propia actividad productiva, asumió características de "tierra de trabajo". Bajo estas condiciones, y a lo largo del siglo XX se fue consolidando el otro sujeto social característico de la región: el "criancero" . Esta figura, localmente, involucra un diverso conjunto socioeconómico en el cual se encuentran productores criollos e integrantes de pueblos originarios, fiscaleros, puesteros de estancias e incluso segmentos de pequeños productores capitalizados. Combinan tierra-ganado-trabajo familiar, con una baja capacidad técnica y financiera y se caracterizan por la dispersión espacial y la escasez de alternativas productivas. Históricamente han desarrollado la actividad en un contexto de importantes restricciones estructurales y de creciente degradación de los pastizales por problemas climáticos, fundiarios, de manejo de los recursos, de mercado de productos y precios relativos. Estos procesos impactan en el volumen de existencias ganaderas y su productividad como en los niveles de rentabilidad, lo cual trae aparejado una continua descapitalización y la consiguiente pérdida de ingresos que en algunos casos conduce al abandono de los campos.

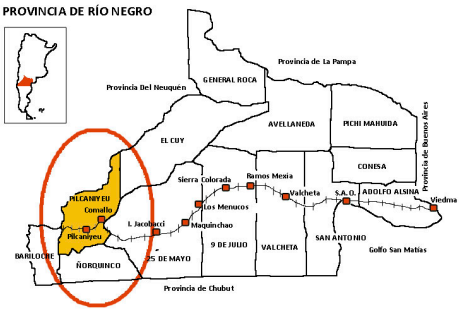
El departamento Pilcaniyeu, como parte de la Línea Sur, exhibe una desigual estructura socio-productiva. Según los datos del CNA 2002, del total de EAPs (1206) del Departamento, el 36% no presenta límites definidos, lo cual estaría indicando la existencia de tierras fiscales. Este valor adquiere mayor relevancia aún si se le suma el 13% de las explotaciones con límites definidos que corresponde a tierras fiscales. Dentro de las mismas, predomina el régimen de tenencia ocupación con permiso. Tomando solo las explotaciones con limites definidos, el 31,2% de las mismas posee menos de 500 has, detentando el 2,6% de la superficie total. En el otro extremo, el 4% de las EAPs de más de 10.000 concentra el 43 % de la superficie.

De acuerdo a datos mencionados, el departamento registra un predominio de pequeños productores familiares cuya dotación de ganado promedio es de 300 cabezas, principalmente ovinos, y en menor medida caprinos, con baja capacidad técnica y financiera para hacer frente a las reiteradas crisis que por factores climáticos/naturales (sequías y nevadas, y recientemente las cenizas del volcán Puyehue en Chile) y/o factores macroeconómicos afectan a la actividad (Kloster, 2005).Gran parte de estos productores son ocupantes de tierras fiscales linderos en algunos casos, de las grandes estancias como la Eº Pilcañeu, propiedad de la empresa Benetton.

Además del acceso desigual a los recursos, en el área se suma otra condición que emerge como un elemento de conflicto. La proximidad al área andina se traduce en un mayor valor estratégico de las tierras, tanto por el valor paisajístico de la zona como por la mayor oferta de recursos naturales (cursos de agua y mallines). Así, en las últimas décadas el valor inmobiliario de las tierras ha aumentado notoriamente ante la fuerte demanda de inversores nacionales y extranjeros. Sobre la zona más occidental del Departamento, costas del Lago Nahuel Huapi y de los ríos Ñirihuau y Limay en el ejido de Dina Huapi, se observa una dinámica inmobiliaria con venta de lotes para uso urbano, orientados a sectores sociales de ingresos altos como también propuestas de proyectos turísticos en gran escala. Por lo tanto, en años recientes la situación territorial

alcanza dimensiones diferentes y tiende a hacerse más compleja por la valorización que adquieren los recursos naturales, en especial la tierra, en un contexto de presión del gran capital. En este marco, se reconfiguran los usos del territorio y surgen nuevas disputas por la tierra, que involucran a grandes inversores pero también a pequeños productores crianceros y comunidades indígenas en el proceso por la recuperación de sus tierras ancestrales (Sili y Massari, 2005).

Área de Estudio



Fuente: elaboración propia.

Según información recabada, en el departamento Pilcaniyeu existen litigios por la tierra en parajes como Pilquiniyeu del Limay, Lipetren grande, Pichi Leufu, Mallin Ahogado, Blancura Centro, Anecón Grande, Anecón Chico y Las Guaitecas. Estos procesos afectan las formas de organización y reorganización social de los territorios rurales en general, y del área de estudio en particular. En buena medida su comprensión resulta de considerar cómo se articulan los procesos socioeconómicos, en el contexto del sistema regional de acumulación de las explotaciones agrarias y del accionar del Estado (Mare, 2012).

Como expresan Sili y Massari (2005), la conquista de la tierra no ha terminado aún desde el punto de vista formal, todavía permanecen en manos de estados provinciales miles de hectáreas, históricamente ocupadas de manera precaria por pequeños productores campesinos. Según el autor, dicha situación se hace todavía más relevante en Río Negro, por la complejidad de la temática y la diversidad de situaciones, ya sea desde el punto de vista espacial (distribución y tamaño), o jurídico (parcelas con mensura, sin mensura, sin deslinde, etc.) .

Algunas precisiones conceptuales

La Economía Social representa una forma de economía diferente a la capitalista, implica otro criterio para producir y distribuir beneficios, en la cual lo social y lo económico se vuelven indisociables. Por ende, la actividad económica no es regida por la lógica

de la reproducción ampliada del capital sino, como expresa Coraggio (2005), por la lógica de la reproducción ampliada de la vida, es decir, del mejoramiento creciente de las condiciones de vida de la sociedad. De este modo "la Economía Social puede ser considerada como una extensión necesaria de la unidad doméstica, irradiando vínculos personales y/o asociativos, sean estos mercantiles o no mercantiles y públicos, hacia otras unidades" (Hintze y otros, 2003: 41).

Al considerarse la economía como inseparable de la cultura, se plantea como un "espacio de acción constituido por individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos volunta¬rios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y los valores de solidaridad y cooperación, limitando (no necesariamente anulando) la competencia" (Coraggio, 2011: 45/6). Se trata de poner límites sociales al merca¬do capitalista y, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración social y colectiva con un esfuerzo y unos resultados distri¬buidos de manera más igualitaria.

Por lo tanto, esta economía es social porque produce so¬ciedad, porque genera valores de uso y vuelve a unir producción y reproduc¬ción para satisfacer las necesidades de los mismos productores o de sus comunidades. Su sostén es el trabajo y el conocimiento de los trabajadores, pero la base mate¬rial de la economía exige contar con medios de producción, crédito, tener mercados propios o competir en los mercados que arma el capital.

Es importante destacar que la Economía Social no puede ser para los pobres y excluidos, por el contrario, debe asegurar su inclusión real porque no se trata de una alternativa coyuntural o transitoria hasta que la dinámica de la economía y del empleo los pueda incluir. Se trata de desarrollar otras formas de economía que satisfaga una amplia variedad de necesidades materiales, sociales y de recuperación de los derechos de todas las personas. (Coraggio, 2011)

"No es meramente una economía de pobres, una economía popular gestada en situaciones de falta de dinamismo económico, ni una forma de respuesta coyuntural a crisis agudas. No debe entenderse como una forma precaria de organizarse del pueblo ante la urgencia. Pensarla así es reducirla, quitarle contenido político y valorativo. No se puede pensar que termina en esas experiencias". (Rofman, en Caracciolo Basco y Foti, 2010: 4)

En la esfera política se expresa una confron¬tación entre las lógicas de la "Economía Social" (o "Economía del Trabajo") y de la "Economía del Capital". En la primera, el trabajo auto-organizado está en función de la reproducción ampliada de la vida; es decir, el trabajo produce valores de uso. Los precios no son regidos por el mercado sino que son regula¬dos a través de intervenciones políticas o so¬ciales estratégicas. Se desarrollan esferas en que se plantean "precios justos", a la vez que el sistema de precios en su conjunto debe ser acorde con la racionalidad repro¬ductiva. En cambio, en la segunda, la reproducción ampliada del capital se basa en el principio de explotación de la fuerza de trabajo, la reducción de costos y la generación de valor de

cambio y plusvalor. (Coraggio, 2011)

Algunos autores distinguen entre una Economía Social y una Economía Social y Solidaria dado que si bien ambas se basan en formas no capitalistas de producción, en una pueden estar ausentes los valores y las prácticas solidarias. En este sentido, en el presente trabajo recuperamos esa diferenciación, definiendo que la Economía Social es también Solidaria "cuando las unidades económicas que la conforman desarrollan prácticas en función del bien común, de la justicia, y la corresponsabilidad. (...) expresa una serie de valores que tienen que ver con formas de vivir, de producir, y de consumir más respetuosas de otros/as y del medio ambiente. Y respecto de la cuestión de género, sólo se puede hablar de Economía Social y Solidaria si se dan relaciones de reciprocidad, de reconocimiento y corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los diferentes trabajos: de la familia, del emprendimiento, y del territorio". (Caraccioli Basco y Foti, 2010:5)

Esta economía debe ser sustentable, generar redes y circuitos de circulación de bienes, servicios y de conocimientos que generen el excedente necesario para que sea sostenible en el tiempo. Así la Economía Social y Solidaria es una economía no capitalista. Se desarrolla con la existencia de un mercado compartido con el capitalismo, del cual se provee de bienes y servicios, sin tener una expresión anticapitalista.

El Mercado La Estepa, como ejemplo de Economía Social y Solidaria, está conformado mayoritariamente por mujeres. Creemos necesario abordar su análisis desde el concepto de género, haciendo referencia a las relaciones y jerarquías sociales que colocan a la mujer en un lugar de subordinación y falta de jerarquización que se expresa en diferentes ámbitos de la vida personal y laboral (Sanchís en Caraccioli Basco y Foti, 2010). Muchas veces las mujeres, aun en la Economía Social y Solidaria, deben soportar la denominada triple jornada, es decir, realizar el trabajo reproductivo del cuidado familiar, el productivo y en ocasiones también el comunitario o gremial

Al incorporar el enfoque de género en el estudio de la Economía Social y Solidaria, se ponen de relieve los procesos de educación popular y se valoriza la cotidianeidad de las mujeres populares y campesinas, además de comprender la inserción diferencial de hombres y mujeres en el mercado de trabajo tanto productivo como reproductivo. Esto implica centrarse no sólo en la situación de la mujer en sí misma, sino fundamentalmente en evidenciar las relaciones sociales de poder entre varones y mujeres en diferentes espacios como el hogar, la comunidad y el trabajo, entre otros; y la necesidad de lograr cambios hacia una mayor equidad y reciprocidad de las relaciones.

Las experiencias organizativas como cooperativas, grupo de compras colectivas e iniciativas económicas de mujeres emprendedoras, entre otras, hacen visible el potencial femenino en la forma de gestionar a partir de nuevos lineamientos económicos basados en "producir abundancia sustentable y eliminar la escasez". En consecuencia, el comercio justo , el consumo crítico y responsable pueden ser rediseñados creando nuevas relaciones entre género, pero también entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. (Primavera en Hintze, 2003: 136)

Por otra parte, la diversidad de ámbitos espaciales urbano, rural, y las heterogeneidades

demográficas al interior del grupo de mujeres, implica considerar además un enfoque socioterritorial, pensando que el territorio es un espacio apropiado bajo determinadas relaciones sociales que lo producen y lo mantienen a partir de una forma de poder. Se trata de un ámbito de lucha, de conflicto y contradicción; que constituye tanto la arena para la producción y la reproducción social como para las prácticas sociales. Para los "actores hegemónicos" el territorio usado es un recurso, garantía de realización de sus intereses particulares", para "los actores hegemonizados" es al mismo tiempo un abrigo y el lugar donde recrean estrategias de sobrevivencia (Santos et al, 2000, en Haesbaert, 2004: 59).

El territorio, en tanto campo de fuerzas que refleja los conflictos, es "conflictualidad geografizada" (Freitas, 2006). Él opera con base en las asimetrías no sólo de recursos, sino también de clase, género, étnica y cultural, propias de las estructuras de dominación. Las acciones humanas están situadas; hasta la más insignificante reacción de una persona ante otra, está atravesada de toda la historia de ambas, así como de su relación. Por medio de diferentes estrategias los agentes buscan, individual o colectivamente, mantener o mejorar su posición e imponer el criterio de jerarquía más favorable a sus propios intereses. En tal sentido, la Economía Social y Solidaria, al tener características de autogestión y de acción solidaria y de cooperación, abre oportunidades y desafíos a las mujeres para convertirse en sujetos de derechos, para intervenir y decidir en espacios públicos, para disponer de su vida y para ser respetada (Caracciolo Basco y Foti, 2010). En definitiva para construir un ámbito económico y social más equitativo; un territorio donde se comiencen a visibilizar alternativas a las relaciones de poder instauradas y hegemónicas.

El Mercado de la Estepa, ámbito de economía social y solidaria. Lugar de encuentro

El Mercado Artesanal La Estepa Quimey Piuké es una asociación civil sin fines de lucro constituido por artesanas/os que tienen en común "un territorio": la Línea Sur rionegrina en la estepa patagónica, y "una cultura", se trata de familias de pequeños productores crianceros, y también de comunidades de pueblos originarios.

"Surge a partir de un proyecto de economía social que se fue gestando a través de otra asociación civil denominada Surcos Patagónicos creada en el año 2000" (Roberto, Surcos Patagónicos –SP-, 2014).

Desde este momento se fue definiendo el territorio: Departamento Pilcaniyeu. Así se empezó a convocar a la gente para producir y vender artesanías. Hasta ese momento, la producción lanera se vendía a las cooperativas, y las mujeres hacían tejidos para uso familiar o para la venta por encargo, en ocasiones los intercambiaban mediante trueque para obtener otros bienes necesarios para la unidad doméstica.

A partir de la convocatoria se inicia el proyecto del Mercado y lo importante era poder ser dueños del mismo. El edificio se construyó en el año 2003 en la localidad de Dina Huapi, a unos 20 km de la ciudad turística de Bariloche. En la obra participaron productores de la región. Comenzó a funcionar como comercializadora de productos artesanales en base al Comercio Justo, logrando una identidad cultural. "Creemos en

el asociativismo simple", mencionó Roberto de SP (2014). Las relaciones sociales entre productores-artesanas y compradores fueron construyendo una nueva ética que buscaba eliminar o disminuir la presencia de intermediarios, precios más justos, calidad, equidad de género y cuidado del ambiente (Caracciolo, 2014). En este sentido, el Mercado Artesanal La Estepa como forma de economía no capitalista "trata de reinstalar en las estructuras de relaciones de producción y reproducción una cultura de valores que den prioridad a los derechos humanos y responsabilidades universales de todos los ciudadanos" (Coraggio, 2005: 6).

En un principio, los socios provenían de pueblos y parajes rurales próximos como Pichi Leufu, Comallo (más de 80 mujeres), Pilquiniyeu del Limay (comunidad mapuche, 15 mujeres), Laguna Blanca (20 mujeres). Pero poco a poco se fueron integrando otras áreas rurales de la estepa patagónica como Valcheta, Sierra Paileman, Corralito Panquehuau, Pilcaniyeu, Dina Huapi, Río Chico, Ñirihuau, Las Bayas, Ingeniero Jaccobacci, Comallo, Anecón, Sierra Colorada, Ñorquinco, San Antonio Oeste. Esta construcción territorial da cuenta de un emprendimiento mercantil asociativo basado en relaciones comunitarias sobre vínculos de cooperación, que además comparten un capital cultural común. En tal sentido se trata de un concepto amplio de mercado no sólo como ámbito donde se realizan intercambios comerciales, sino también como espacio de recreación y fortalecimiento de las relaciones sociales y culturales de la comunidad.

"Hoy son 300 socios pero solo 100 son permanentes. En Comallo hay más de 80 mujeres que pertenecen al grupo Comallo, en Pilquiniyeu del Limay (comunidad mapuche) son 15; en Laguna Blanca, 20 mujeres" (Roberto, SP, 2014).

El actor principal de este ejemplo de Economía Social y Solidaria es la mujer rural, en situaciones diferenciales de vida y de trabajo, inserta en un ámbito de pequeña producción ganadera, caracterizado por condiciones de aislamiento, pobreza y escasas alternativas laborales / productivas. Estas mujeres rurales viven en un territorio donde se confrontan las lógicas de la Economía del Trabajo (o Social) y de la Economía del Capital. Pero en este caso en el cual la mujer forma parte de familias de pequeños productores ovinos, el trabajo familiar es organizado en función de la reproducción ampliada de la vida, complementando la actividad ganadera con estas formas asociativas. Así se articula la economía social con "la tierra del trabajo", donde lo que se extrae de la tierra depende de la necesidad de reproducción familiar y de reproducción de la propia actividad productiva. A diferencia de la economía del capital y de "la tierra del negocio" propia de la acumulación ampliada del capital de las medianas y grandes empresas ganaderas de la región.

Uno de los principios organizativos del Mercado ha sido la conformación de grupos de mujeres o asociaciones no jurídicas de artesanas. Con el correr del tiempo, las artesanas comenzaron a organizarse y cada pieza realizada lleva el nombre de la tejedora y del lugar, por ejemplo, María P. de Dina Huapi. El precio lo pone la misma persona,

… "nosotros ayudamos a poner el costo, así empezamos a fijar precios. … Tienen su propia capacidad financiera. Toda la gente sabe lo que hay, lo que se vende y lo que se

cobra, hemos logrado mucha transparencia…La gente de Bariloche no puede vender en el Mercado. Le dimos lugar a la gente de campo" "Una vez que las comunidades se posicionaron, Surco Patagónicos transfirió el Mercado. Hoy el Mercado es una asociación civil. La idea es generar una empresa rural, ir definiendo el modelo con la gente. Se sustenta a sí mismo, no necesita vivir de subsidios. Se trata de una economía social". (Roberto, SP, 2014).

Es importante aclarar que si bien en la entrevista se hace mención al Mercado como "empresa rural", las organizaciones de la economía social pueden ser denominadas así. Sin embargo no se trata de empresas capitalistas o "con rostro social o humano"; desde el inicio se autodefinen como asociaciones sin fines de lucro, recordando a Coraggio (2011) no las vuelve anticapitalistas, pero sí las hace no-capitalistas. Su lógica es diferente, es la de "contribuir a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de perte¬nencia o, por extensión, de toda la humanidad" (Coraggio, 2011:47).

Para el funcionamiento y gestión interna del Mercado se elaboró un reglamento y las decisiones que se toman se basan en deliberaciones y acuerdos entre las/os integrantes. Se observa la división del trabajo, de los siste¬mas de representación y de control de las respon-sabilidades. Por ejemplo, las artesanas de Dina Huapi son las que por razones de cercanía, integran la comisión directiva.

"Todos tienen que atender todo, hay una grilla donde se van anotando los turnos. De lunes a viernes atiende la gente de Dina Huapi; y los fines de semana la gente rural que se queda a pernoctar en el mercado. Por ejemplo, no se trabaja con anilinas, no se trabaja con lanas sintéticas, no se trabaja con lanas top (lana que pasa por un proceso de lavado industrializado). Esto ha sido establecido por consenso... Acá es una formación de ida y vuelta con un mecanismo de intercambio de saberes y consolidación de la trama social… Esa vinculación productor – consumidor hace que se mejore el producto. Se intercambien saberes". (Roberto, SP, 2014).

La conformación del Mercado tuvo efectos positivos en los ingresos de las unidades domésticas de estas mujeres artesanas.

"Hay un mejoramiento de las condiciones de vida pues además se suman asignaciones universales por hijo, subsidios, jubilaciones. Con lo que sacan de la esquila les sirve para mejorar la producción y parte de los alimentos. Lo que sacan las mujeres se orienta al estudio de los hijos, la ropa, entre otras (…) El Mercado de la Estepa vende más de un millón y medio de pesos al año. Es plata que queda en la zona". (Roberto, SP, 2014)

Los ingresos provenientes de la venta de productos artesanales son muy significativos en las familias que participan de esta economía social. Es importante mencionar que de ese total de ventas (por artesana), el 10 por ciento queda en el Mercado para pagar servicios de funcionamiento (luz, gas, seguro, entre otros). Entre los productos comercializados se destacan: lana hilada de oveja, productos de telar con y sin laboreo, diversos tejidos, objetos de cuero, plata, madera y cerámica, dulces y conservas. "Se fue complejizando más el "hacer", mencionó Roberto (2014).

A partir de la obtención de financiamiento de Nación mediante la presentación de diferentes proyectos, logran realizar obras con fines sociales. Por ejemplo, han incorporado centros de acopio de lana y se construyó la Casa de la Mujer Rural en la localidad de Comallo . Este edificio es un centro de reunión de las mujeres de la comunidad donde se realizan actividades de formación, almacenamiento del vellón de lana de oveja, hilados y artesanías y de comercialización, que permite aumentar los ingresos familiares. Estas obras permiten sustentar y consolidar el modelo de economía social, de empresa rural.

"La idea es que sirva como un centro para que las más de 140 artesanas de la zona urbana y rural nucleadas en este proyecto tengan este lugar para desarrollar su actividad y para que las que vienen de la zona rural puedan tener un sitio donde poder albergarse. Además se eligió un sitio estratégico para su construcción, pensando en el turismo. Puede servir como un punto de parada para que el turista pueda ver como se hace una matra, un caminito, etc. Es un poco la idea de este proyecto", detalló el intendente de Comallo, Raúl Hermosilla (http://www.elsurenlinea.com.ar, 2012).

Por otra parte, un porcentaje de los excedentes generados en el Mercado se orienta a expandir la producción artesanal, creando o subsidiando etapas iníciales de otras actividades que comparten su lógica. En este sentido, se observa el desarrollo de otros proyectos productivos como el presentado a partir de un consorcio entre Surcos Patagónicos, Mercado La Estepa, Universidad Nacional de Río Negro y Dirección de Fauna Silvestre para la utilización de la fibra de guanaco y su posicionamiento en el mercado .

De esta manera se van ampliando cada vez más los contactos y relaciones con otros actores sociales fortaleciendo y consolidado redes que facilitan la sustentabilidad y sostenibilidad de la economía social y solidaria.

Espacio de participación colectiva de las mujeres rurales

A continuación se reconstruye la historia de vida de una artesana, que participó en la conformación y consolidación del Mercado La Estepa. El caso se seleccionó teniendo en cuenta la representación social, espacial y generacional, focalizando específicamente en las decisiones, trayectoria y forma de participación en la organización y construcción de un espacio de acción colectiva. Como menciona Ruth Sautu (2004: 23), "el relato que hace la persona no es sólo una descripción de sucesos sino también una selección y evaluación de la realidad".

La entrevista se realizó en el mismo Mercado Artesanal, junto a la presencia de otras artesanas.

Rosalía nació en el paraje Pichi Leufu, departamento Pilcaniyeu. Hizo solo hasta tercer grado.

La presencia en la región de la familia de Rosalía se remonta a principio del siglo XX. En 1911, llegaron sus abuelos desde el norte de la provincia de Neuquén (Chos Malal), y desde el Valle Medio rionegrino (Choele Choel). "Tengo ascendencia tehuelche", comentó Rosa y relata que la zona donde viven actualmente estaba habitada por este

pueblo.
Siendo muy joven, se fue a trabajar a Bariloche, donde se casó. Tuvieron cuatro hijos, que actualmente viven en esa ciudad.
Después que sus hijos se independizaron Rosalía y su esposo José, regresaron al Paraje. Obtienen la tenencia precaria de un campo fiscal de antigua ocupación familiar (50 ha), dedicándose a la cría de ovejas.
Cuando se fueron a vivir a Pichi Leufu, no había caminos de acceso al campo.
"Un estanciero no nos permitió hacerlo (camino vecinal). Después de un tiempo pudimos lograrlo a través de la Ley de los Mapuches indígenas, y ahí si lo conseguimos. El CODECI y Radio Nacional Bariloche ayudaron, luchamos hasta que salió. Hace ocho años que se hizo. No podíamos quedar aislados".
Esta situación pone de manifiesto la coexistencia de estos productores crianceros con grandes estancias y también la lucha que llevan adelante los pueblos originarios por la recuperación de tierras.
En Pichi Leufu hay unas 40 familias productoras, algunos tienen la propiedad de la tierra y otros ocupan tierras fiscales con tenencia precaria. En el Mercado participan solo algunas familias. "En Pichi Leufu hay 15 anotadas pero son 4 o 5 las que traen artesanías".
Rosalía es la que tiene mayor trayectoria, en este espacio colectivo está desde antes de la construcción del edificio. Si bien se dedica mucho al campo, tiene un fuerte compromiso con el Mercado, donde vende quesos, plantas aromáticas y de otras especies, y tejidos.
Poco a poco va relatando como se inicia el proyecto.
"Ana junto a Roberto (miembros de Surcos Patagónicos) empezaron a visitar las zonas rurales. En Pichi Leufu hay una Cooperativa Peumayen (tiene 40 años) donde se junta la lana de los productores y, Ana fue a la cooperativa para ver si había interés de las familias de participar en el Mercado". (…) "Empezamos con reuniones y exposición de artesanías en la casa de Roberto. Éramos una familia". (…) "Esto (el Mercado) se levantó con mucho esfuerzo, con la participación de las mujeres pero también de hombres".
Al igual que otras familias que integran el Mercado, Rosalía y su esposo, se definen como pequeños productores/as laneros, aunque si bien ambos tienen historia campesina, estuvieron viviendo durante varias décadas en la ciudad de Bariloche donde nacieron y criaron a sus hijos.
Como fuera mencionado por Roberto, la mayor parte de las mujeres rurales hacían tejidos por encargo o los intercambiaban mediante trueque; es el caso de Rosalía que se dedicaba a tejer antes que este proyecto comenzara a ser pensado.
"Hay unas 320 familias anotadas en el Mercado, no están todas, activas deben ser más o menos 100, y de ellas, habrá menos de 30 hombres pero no vienen casi nunca al Mercado".
"Hay una comisión conformada por la gente de Dina Huapi. Las asambleas a veces se hacen en otros parajes. Hay un reglamento sobre lo que no se debe traer, solo lana de

oveja y cabra, los teñidos deben ser naturales. El reglamento vino de otros Mercados". Ese reglamento interno implica que "todos tienen que aprender a hacer todo, hay turnos".

Reafirmando lo que en su momento explicó Roberto de Surcos Patagónicos, Rosalía también explica que de lunes a viernes atienden las mujeres de Dina Huapi; y los fines de semana las artesanas de áreas rurales que se quedan a pernoctar en el mercado. Comenta que quienes vienen a trabajar son "solo las mujeres". En su caso, como tiene sus hijos en Bariloche, permanece solo durante el día.

También menciona la importancia de la capacitación y de intercambios de saberes, por ejemplo, los cursos de hilandería. Asimismo y desde el Mercado, se realizan viajes a diferentes lugares tanto de la provincia, de otras provincias, incluso a Chile, para que las propias artesanas conozcan "otras formas de hacer".

"Es importante conocer gente, el mercado es como una familia, me ha tocado hablar por televisión, salimos en la televisión".

Otros beneficios de esta economía social, es la creación del "Banquito de la Buena Fe" que funciona en el Mercado, y se orienta a otorgar créditos para los/las socias. Para Rosalía,

… "es una ayuda, uno pide y se devuelve por mes. La cosa es ir devolviendo como pueda. Cada vez te dan más. A veces se paga con la misma producción".

Estos créditos se destinan para la compra de herramientas, para hacer gallineros, invernaderos, etc., es decir, que se suman a las estrategias de reproducción social de las unidades campesinas.

Es necesario mencionar que tanto Rosalía como el resto de las mujeres participan del Mercado, no solo son artesanas, sino que además se transforman en vendedoras, manejan dinero, incorporan conocimientos contables y de computación, aprenden a calcular los gastos de producción y fijar precios, todo ello en un ámbito colectivo.

"Nosotros hacemos venta directa a turistas. El Mercado nos descuenta el 10 por ciento para los gastos de administración, servicios. Pero el Mercado es de todos.

Respecto de los ingresos provenientes de las ventas de sus tejidos, Rosalía afirma que son sumamente significativos, incluso para ella son más importantes que la jubilación mínima que recibe. "Este verano llegue a vender 6.000 pesos en el mes. En épocas de baja, solo 900 pesos".

Rosalía nos explica que trae sus artesanías,

"porque estoy sola de ese lado del río, sino a veces una trae la de varias, pero cuando me pagan a mi todo lo del grupo (correspondiente a las artesanas de Pichi Leufu) yo dejo el dinero en la escuela (de Pichi Leufu) y se lo hacen llegar a las otras artesanas". (…) "El pago es mensual, antes era semanal, pero como vienen una vez por mes, se hizo mensual".

En su caso, los ingresos se destinan para mejorar la infraestructura rural porque junto a su esposo están desarrollando un proyecto de Turismo Rural Comunitario.

"Mi marido reconoce que yo tengo una entrada, que tengo como un sueldo acá, es como un negocio que yo tengo".

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos cotidianos de estas mujeres campesinas y artesanas que, junto a los hombres, toman decisiones orientadas a satisfacer las necesidades de vida y de trabajo, no se observan cambios en la organización de la familia. Hay un reconocimiento de sus parejas de la relevancia que asumen los ingresos y su trabajo, pero la división de tareas no se modifica.

"Él no cocina, salvo cuando se queda solo. Se encarga de hacer los galpones, ha hecho un montón de cosas. Cuando va gente, toca la guitarra a los turistas".

A diferencia del trabajo del hombre, como proveedor del hogar, la gestión femenina corresponde "culturalmente" al paradigma de la abundancia: hacer que lo poco alcance para mucho, evitar el desperdicio.

Rosalía ha desarrollado innumerables formas para incrementar los ingresos que provienen del campo. Además de su interés desde el inicio en la organización del Mercado La Estepa, participó durante más 10 años de la Feria de Productores de Bariloche (verduras). El año pasado dejó de asistir porque en febrero le otorgaron junto a otras familias, un crédito del PRODERPA (Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia, con fondos del Gobierno Nacional) para desarrollar el proyecto turístico en su campo. "El año pasado ya tuvimos turistas pero tenemos que terminar las obras".

Es un proyecto interesante. Según expresa Rosalía, desde la Red Cultura Rural Patagónica (que integra la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario), se contactan con turistas nacionales o internacionales. Rosalía además, vende artesanías en ese proyecto.

… "no recibo gente para quedarse porque no tengo terminado. Ahora voy a terminar la habitación y los baños, que están terminados pero no tengo agua caliente, tengo termotanque a leña. En el turismo rural comunitario le ofrecemos lo que nosotros comemos, si en mi casa se me ocurre hacer un guiso, comen eso. Ven como uno cocina". "hemos ido a conocer cómo trabajan en otros lados. Yo fui a Salta, en una casa, a mí me recibieron como una turista más. Me pago todo la subsecretaria para que nosotros veamos cómo se trabaja. Hay que tener todo en orden, limpito, nos capacitan en la limpieza".

"El año pasado hicimos como una pre inauguración. Analía de la Red Cultura Rural Patagónica, llevó gente, como 15 personas, que pagaron la tarjeta para comer ahí asado. Compraron un montón de tejidos. La idea de ellos es que yo pueda vender mis productos allá (en el campo), pero yo no quiero salir de acá (del Mercado) yo quiero seguir acá, hasta donde pueda, porque esto me dio mucho, entonces no puedo agarrar e irme. Yo no soy desagradecida porque esto me abrió la puerta, es una casa más que tengo acá. Voy a seguir viniendo y a traer cosas, irme así, no. Voy a seguir". Respecto de los ingresos, Rosa comenta que el ingreso proveniente del turismo rural comunitario es más importante que la venta de artesanías, pero rápidamente aclara que en turismo rural se trabaja solo en verano, de noviembre a abril. "Y acá en el mercado es todo el año. Son dos o tres meses de turismo porque después no se puede entrar. Por eso me conviene el mercado, yo en invierno vendo mucho acá".

Así, simplemente Rosalía expresa la importancia y el significado social que ha tenido y

sigue teniendo el Mercado en sus estrategias de vida y de trabajo.
Rosalía siempre fue luchadora, “pero el mercado me dio más, me ayudo a hacer negocio, a vender”, finalizó.

A modo de reflexión

La experiencia presentada sobre la trayectoria del Mercado Artesanal La Estepa y el testimonio de Rosalía ponen de manifiesto el recorrido transitado en la construcción y consolidación de un espacio de Economía Social y Solidaria, desarrollado casi exclusivamente por mujeres rurales. En este proceso de autogestión se fueron entretejiendo valores como la solidaridad y el compañerismo, el compromiso y la organización comunitaria. Desde este lugar, pretendemos contribuir a visibilizar a estas mujeres como productoras, comercializadoras y gestoras de un espacio colectivo. Ellas redefinen prácticas laborales, productivas y de organización, transformándose en protagonistas activas de la reproducción ampliada de la vida.

Desde el punto de vista económico, la participación de las mujeres en el Mercado ha permitido un sostenido aumento de los ingresos domésticos que mejoran las condiciones de vida de la familia rural; ingresos que muchas veces se destinan a fortalecer la educación de los hijos. Esta participación forma parte de las estrategias de reproducción familiar más o menos deliberadas para lograr mantener o mejorar sus condiciones de vida y/o su estatus social a lo largo del tiempo. Se trata también de una forma de resistencia a la expulsión territorial y a la pérdida de identidad sociocultural.

Asimismo, la construcción de este espacio repercute en otros cambios que no están vinculados con un valor monetario como es el aumento de la autoestima de la mujer campesina, la re valoración de su propia cultura y de sus saberes ancestrales, la motivación por capacitarse en sus labores artesanales, en temas de economía familiar y social, y de participación comunitaria, entre otras.

De esta manera, la Economía Social y Solidaria al recuperar los lazos colectivos y de autogestión, genera posibilidades para el empoderamiento de la mujer, para que se reconozca como sujeto de derechos. Así, se va fortaleciendo para participar en otros espacios buscando la igualdad de condiciones con el hombre, y superar situaciones de subordinación históricas.

En este sentido, el Mercado de la Estepa, que como toda organización dispone de capital cultural, simbólico y social, tiene un valor múltiple. Por ser una experiencia colectiva, fundamentalmente sostenida por mujeres, y por su sostenimiento en el territorio, brinda nuevos elementos para hacer visibles y lograr los cambios estructurales que la región necesita.

Bibliografía

Bandieri, S. (2005). Historia de la Patagonia. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

Caracciolo, M. (2014). Economía Social y Solidara: mercados y valor agregado en actividades rurales y urbanas. En Rofman, A. y García, A. (compl.) Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principio de siglo XXI. E-book. CEUR-CONICET

Caracciolo Basco, M. y Foti, M. del P. (2010). Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina. Buenos Aires. Universidad Nacional de San Martín.

Coraggio, J. L. (2002). Documento de lanzamiento del debate sobre "Distintas propuestas de Economía Social" en Urbared, Red de Políticas Sociales. (www.urbared.ungs.edu.ar)

Coraggio, J. L. (2005). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria". Trabajo presentado en el Panel sobre "Nuevas formas asociativas para la producción. En Seminario De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2005.

Coraggio, J. L. (2011). Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, editores. Quito, Ecuador. Ediciones Abya-Yala.

Freitas, M. (2006). Territorio, trabalho e poder: por uma geografia relacional. En CAMPO-TERRITORIO: revista de geografia agraria, v.1, N° 2. Agosto 2006. Internet.

Haesbaert, R. (2004). O Mito da desterritorializacao. Do "Fim dos Territórios" á Multiterritorialidade. Brasil. Ed Bertrand.

Kloster, E. (2005). Análisis comparativo e la evolución, la distribución y la estructura de la población de las provincias de Río Negro y Neuquén en la última década. En Boletín Geográfico. Nº 26. UNCo. Departamento de Geografía.

Mare, M. (2012). Aportes metodológicos para el análisis de las condiciones sociales en el uso del recurso tierras y los consecuentes procesos de degradación. El caso de la sierra de Catan Lil: cuencas del río Kilca y del arroyo Covunco. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Luján. Inédita.

Primavera, H. (2003). Riqueza, dinero y poder: el efímero "milagro argentino" de las redes de trueque". En Hintze, S. (Editora) Trueque y economía solidaria. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Rosa, P. (2014). "En construcción": la formación en investigación en Economía Solidaria. Avances, desafíos y propuestas. Agregado en actividades rurales y urbanas. En Rofman, A. y García, A. (compil.) Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principio de siglo XXI. E-book. CEUR-CONICET.

Rosa, P.; García, A. y Motta, J. (2014). Producción social del habitad y economía solidaria. La experiencia de la asociación civil Madre Tierra en el mejoramiento de viviendas en el AMBA. En Valenzuela, C.; García, A. y Rosa, P; Inclusión social en las economías regionales. Estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio. Buenos Aires. CEUR-CONICET.

Sili, M. y Massari, A. (2005). La última frontera. La regularización de tierra fiscal en la

Patagonia Argentina. El caso de la Provincia de Río Negro. En www.landnetamericas.org.
Tsakoumagkos, P. (1993). Acerca de la descomposición del campesinado en la Argentina. En Posada, M. (comp.) Sociología rural argentina. Estudios en torno al campesinado, Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

Alteración del paisaje y pérdida de servicios ecosistémicos en Córdoba: consecuencias del avance indiscriminado de las fronteras agrícola y urbana.

Tamburini Daniela M
Barri Fernando R

PALABRAS CLAVE
· Pérdida
· Bosques
· Servicios ecosistémicos

Resumen / Cambios provocados por el hombre en los patrones e interrelaciones funcionales de los elementos físicos y biológicos de un ecosistema son direccionados por paradigmas de desarrollo. Los bosques naturales son piezas clave de los ecosistemas, con los que la sociedad se ha relacionado desde los albores de su existencia. La comprensión de cómo han ocurrido algunos procesos de ocupación de la tierra en el tiempo y el espacio es un tema que no debe ser postergado. Con este trabajo se pretende reseñar los procesos del avance de las fronteras agrícola y urbana en la provincia de Córdoba, y evaluar su relación con la alteración del paisaje y la perdida de servicios ecosistémicos vitales para el hombre. Se analizaron los principales factores históricos que favorecieron el reemplazo de los bosques nativos de la provincia a través del tiempo, en la llanura como en la región serrana. Pueblos originarios utilizaron los bosques por siglos sin llegar a degradarlos. Con la conquista española se originó un grupo humano mestizo con profundos cambios culturales, que dio lugar al campesinado, cuyas prácticas agrícolas y ganaderas si bien implicaron un cambio de uso de la tierra siguieron coexistiendo con los bosques. El actual modelo de desarrollo reemplazó grandes extensiones de bosques por monocultivos, que se traduce en expulsión de familias de pequeños productores a zonas marginales, pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos. Sin embargo, el avance de la frontera agropecuaria no es la única amenaza. El avance descontrolado y sin planificación de la urbanización en las regiones serranas, es un fenómeno que ha crecido de manera paralela al anterior. Si no se detiene este nivel de destrucción ambiental en pocos años Córdoba no tendrá bosques nativos, y, como consecuencia, perderemos bienes y servicios esenciales. Debemos pensar otro modelo de desarrollo, donde no prime la lógica económica a corto plazo en la modelación del paisaje y uso de los recursos naturales.

TAMBURINI DANIELA M.
CERNAR (Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables). Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina
E - mail: dtamburini@efn.uncor.edu

TAMBURINI DANIELA M.
CERNAR (Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables). Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina

Introducción

Los cambios de patrones e interrelaciones funcionales en el conjunto de elementos físicos y biológicos, provocados por el hombre en un ecosistema a lo largo de la historia, son direccionados por los paradigmas de desarrollo según las culturas y las interpretaciones de la relación hombre-naturaleza (Tamburini & Kufner, 2006). En este sentido, y en la actualidad, el desarrollo de la sociedad occidental ha dejado de ser ambientalmente sustentable, socialmente responsable y económicamente viable, producto de un acelerado proceso de consumo y deterioro de los recursos naturales, debido a que la intervención antrópica no ha sido coherente con la capacidad natural (PNUD, 1998; Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Tamburini & Kufner, 2006). El caso de los bosques nativos es un claro ejemplo de ello. La sociedad se ha relacionado con estos ecosistemas desde los albores de su existencia, constituyendo piezas clave en la lucha contra la pobreza para una cuarta parte de la población mundial en esas condiciones (FAO, 2009; UMSEF, 2007). Además proporcionan bienes y servicios fundamentales que pueden ser utilizados en diferentes vías, y actúan protegiendo otros ecosistemas; su pérdida costará a los países en desarrollo un 25% de su PBI, que deberán invertir en el futuro para revertir los daños su desaparición (Costanza, d´Arge & de Groot, 1997; FAO 2009).

Es así como la pérdida de los bosques es un problema reconocido por especialistas como una de las principales tragedias ambientales que atraviesa el planeta en general, y Argentina en particular (FVSA, 2005). Sin embargo, la pérdida de superficie forestal no es un fenómeno nuevo. La deforestación fue protagonista en los últimos tres siglos (especialmente en los siglos XVIII y XIX) en el Hemisferio Norte, donde en promedio se deforestaron 6 millones de ha anuales de bosques. Actualmente, estos procesos no sólo han aumentado significativamente sino que, además, se han centrado en el Hemisferio Sur (UMSEF, 2007).
Históricamente se ha señalado a la agricultura como factor común en casi todos los estudios sobre la deforestación, donde la producción de alimentos se ha llevado a cabo a costa del reemplazo de centenares de millones de hectáreas de bosque por cultivos. Al fenómeno de la deforestación se suma el deterioro del recurso que consiste en la pérdida de biomasa y da como resultado un bosque empobrecido (UMSEF, 2007). Argentina posee (o poseía) aproximadamente 30 millones de ha de bosque nativo, el que ha sufrido un importante reemplazo en los últimos años principalmente por avance de la frontera agropecuaria y consecuente cambio del uso de la tierra (UMSEF, 2012). Los bosques originales de la provincia de Córdoba no fueron ajenos a la situación general, ya que de sus 12.000.000 ha de cobertura original (alrededor de 71,4% del territorio provincial), se redujo en la actualidad a solo el 3.6% (594.000 ha); la vegetación nativa remanente alcanza aproximadamente el 12% de la superficie total (1.980.000 ha), constituida por arbustales, matorrales, sabanas, pastizales, roquedales, y/o sistemas asimilables a los anteriores. De los bosques remanentes

(3.6%), corresponde al Bosque Chaqueño Occidental menos del 2.8% del original, cerca del 0.5 % del Bosque Chaqueño Oriental, 0.2% del Bosque Serrano y menos de un 0.1% del Espinal (Barchuk, Britos & De la Matta, 2009). La tasa anual de pérdida de bosques nativos en nuestra provincia en los últimos 30 años fue superior al 6% sobre los remanentes (una de las más altas del mundo) (Zak, Cabido, Cáceres & Díaz, 2008).

Sin embargo, la agricultura no fue el único factor que impactó sobre los bosques. Si bien más reciente, el constante crecimiento de las áreas urbanizadas que tiende a expandirse sobre áreas boscosas (en especial en áreas serranas), incentivada por el valor paisajístico (Gavier & Bucher, 2004). En la deforestación urbana influyen, además del desarrollo vial y la pendiente, algunos factores culturales.

En Córdoba, es de fundamental importancia para lograr el ordenamiento sustentable del territorio la comprensión de cómo han ocurrido algunos procesos de ocupación de la tierra, en el tiempo y el espacio. El objetivo de esta contribución es reseñar los procesos del avance de las fronteras agrícola y urbana en la provincia de Córdoba, y evaluar su relación con la alteración del paisaje y la perdida de servicios ecosistémicos vitales para el hombre.

Abordaje metodológico

La metodología consistió en un análisis de los principales factores que favorecieron el reemplazo de los bosques nativos de la provincia de Córdoba a través del tiempo, comparando tiempos pasados con lo acontecido en las últimas décadas, así como las relaciones de ocupación y uso del territorio, tanto en la región de llanura como en la región serrana. Para ello se revisaron y analizaron fuentes secundarias de información, trabajos de investigación publicados y otras referencias.

Revisando la historia de la ocupación del territorio cordobés

En América, el vínculo del hombre con la naturaleza tuvo profundas implicaciones culturales en tiempos precolombinos, ocupando algunos recursos naturales (como la fauna silvestre) un lugar fundamental en el desarrollo de los grupos sociales rurales, en términos tanto simbólicos como materiales (Ojasti & Dallmeier, 2000). Es así como los pueblos originarios habitaron y utilizaron los extensos bosques chaqueños y sus recursos por siglos, sin llegar a degradarlos. Algunos cronistas y viajeros que recorrieron el territorio sudamericano (D'Orbigny, 1945), destacaron la variedad y abundancia de la biodiversidad del Nuevo Mundo y el amplio uso por la población nativa. Considerando las estrategias de uso de estos recursos, las características de las intervenciones en el medio, la baja densidad demográfica y la dispersión de estos grupos humanos en el territorio, es posible decir que el impacto de estos asentamientos en los procesos ecológicos y el paisaje habría sido bajo y localizado (Tamburini & Kufner; 2006).

Los conquistadores llegaron al centro de Argentina en 1.528; entraron a la Sierra Grande de Córdoba pasando primero por San Luis. En 1.571 Jerónimo Luis de Cabrera ingresó al actual territorio cordobés por el Norte; motivado por la abundancia de

recursos (entre ellos el agua) y la belleza del paisaje, fundó el primer asentamiento español en la provincia en 1.573, Córdoba de la Nueva Andalucía, en las barrancas del Río Suquia (Tamburini & Kufner, 2006).

En el Chaco Árido de Córdoba (al oeste de la provincia), los españoles comenzaron la explotación ganadera y forestal, actividades que determinaron importantes cambios en la diversidad biológica, y la estructura y productividad de este ecosistema (Bonino, 2010). Hasta este momento, de las 16.800.000 ha de la provincia, los bosques nativos originales cubrían alrededor de 12.000.000 ha (71% del territorio) (Tamburini, 2002). Con la conquista española se originó un grupo humano mestizo con profundos cambios culturales, lo que dio lugar al surgimiento del campesinado, cuyas prácticas agrícolas y ganaderas (diferentes a las practicadas hasta el momento), si bien implicaron un cambio en el uso de la tierra y la modificación a baja escala del paisaje natural, siguieron coexistiendo con los bosques nativos de la región chaqueña de manera estrecha (Bonino, 2010). Es así como el campesinado vive en el bosque y del bosque. El Chaco Árido cordobés es un ejemplo dramático del efecto de la acción humana sobre los bienes y servicios ecosistémicos que prestan los ecosistemas. Las actividades productivas para satisfacer las cada vez más grandes necesidades humanas, han conducido a un severo proceso de desertificación, transformando ecosistemas nativos en áreas con vegetación de baja productividad. Esto se debe a la intensa deforestación, sobrepastoreo intenso e introducción de ganado europeo (Bonino, 2010).

Si bien la ocupación de la región es muy antigua, las grandes modificaciones ambientales se produjeron a comienzos del siglo XX, especialmente a partir de la llegada del ferrocarril (Bonino, 2010). El mismo fenómeno se verifico en las Sierras Chicas, donde este medio de transporte facilitó el acceso a materiales, acelerando la ocupación y urbanización del territorio, con las concomitantes modificaciones del paisaje natural. El surgimiento de localidades que acompañó el tendido de vías férreas, tuvo impactos importantes especialmente en el piedemonte de la Sierra Chica debido al crecimiento económico, inmigración europea, conflictos campesinos, así como alteraciones y pérdidas en escala ecosistémica (Tamburini & Kufner, 2006). De esta manera, tanto para la zona de traslasierra como para la serrana, el ferrocarril acercó la capital provincial al resto del territorio, intensificando estos procesos, así como la demanda de recursos.

Argentina y Córdoba en la actualidad

En las regiones centro y norte del país la pérdida de los bosques nativos tuvo y tiene en la actualidad diversos orígenes, aunque la principal causa ha sido la deforestación para el cultivo de granos (fundamentalmente soja) en la porción centro y norte del país (Paruelo, Guerschman, Piñeiro, Jobbágy, Verón, Baldi & Baeza, 2006; Carreño, Pereyra & Viglizzo, 2009), con pérdidas de un 4.3% de tierras naturales entre 1988 y 2003. Más adelante en el tiempo, el proceso se ha intensificado, por ejemplo, entre 1992 y 2008 en la región chaqueña la expansión agrícola se triplicó, pasando de 182.000 a 516.000 ha/año respectivamente (Ginzburg, Torrella & Adámoli, 2007). Adicionalmente, los bosques no deforestados se han reducido por actividades como:

extracción forestal selectiva, incremento en la frecuencia de incendios, invasión de especies exóticas y urbanizaciones (principalmente en el bosque serrano), la extracción de leña y carbón en el chaco semiárido y por la ganadería extensiva en extensas áreas de toda la región chaqueña (Morello, Rodríguez & Pengue, 2009; Barchuk, Barri, Britos, Cabido, Fernández & Tamburini, 2010).

Es probable que el sobrepastoreo y la implantación de pasturas exóticas en las regiones más áridas (producida por un corrimiento de las regiones dedicadas tradicionalmente a la ganadería, que ocuparon áreas de mayor aridez ya que no permiten el cambio de uso de suelo para la implantación de cultivos), sea una causa progresivamente mayor de deforestación (Baldi & Paruelo, 2008).

Las causales indirectas o subyacentes de este fenómeno están vinculadas a la creciente demanda global de alimentos de origen animal, a los que se alimenta con forraje en base de granos como la soja (Grau, Gasparri & Aide, 2005), fenómeno favorecido además por el desarrollo tecnológico (siembra directa, variedades resistentes a sequías, uso intensivo de plaguicidas fertilizantes, etc.), las políticas cambiarias (depreciación del peso), y el aumento regional de las precipitaciones (asociado al cambio climático global) (Zak, Cabido & Hodgson, 2004; Gasparri & Grau, 2009). Así, el estímulo para incrementar el avance de la frontera agropecuaria, sumado a la falta cumplimiento de la legislación vigente en materia de conservación de los bosques nativos (especialmente en lo que al control en las provincias más afectadas se refiere), y la casi ausencia de políticas públicas en relación con el ordenamiento territorial, ha favorecido la pérdida de bosques nativos.

En base a lo expuesto y las evidencias relevadas, el futuro de los bosques nativos de la región centro de Argentina dependerá en gran parte de las tendencias que se observen sobre el uso de la tierra, y es esperable que en los próximos años la presión para la expansión de cultivos seguirá alta o creciente. Ni siquiera la Ley 26.331 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, sancionada en noviembre de 2007, ha logrado detener las altas tasas de deforestación, dado que desde su sanción el avance de la frontera agropecuaria en desmedro de los bosques nativos ha continuado.

Independientemente de la discusión sobre si el actual modelo de desarrollo en Argentina, basado centralmente en la producción agrícola intensificada de unas pocas “commodities” de demanda mundial, como la soja transgénica, apunta a la solución de las desigualdades sociales, podemos asegurar que la limitante medioambiental impone un freno a dicho modelo (Barri & Wharen, 2009). En Argentina, este modelo de desarrollo ha provocado un desmedido avance de la frontera agropecuaria en la región Chaqueña, generando la pérdida de más del 70% de sus bosques nativos desde la década de 1990, y una tasa de deforestación seis veces mayor al promedio mundial (Barchuk et al., 2010; SAyDS, 2012).

Servicios de los bosques nativos y consecuencias de su pérdida

Para comprender las consecuencias de la desaparición de los bosques naturales, tal vez analizar los múltiples beneficios que éstos brindan a la sociedad, permita asimilar

la gravedad de su pérdida.

Entre los beneficios de los bosques nativos se pueden mencionar: 1) proveen especies de interés económico, incluyendo plantas alimenticias, medicinales y maderables; 2) disminuyen desertificación y pérdida de productividad de los suelos, que en Córdoba ya supera el 25% del territorio como consecuencia de las malas prácticas agrícolas; 3) mitigan los efectos del cambio climático global; 4) mantienen servicios ecosistémicos esenciales como la provisión de agua de las cuencas; 5) sostienen las economías regionales y garantizan la soberanía alimentaria de millones de personas.

Entre los servicios ecosistémicos más importantes que se ven afectados por la deforestación se pueden mencionar:

Producción de alimentos: La pérdida de bosques nativos trae aparejado diversos efectos sobre la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, dependiendo de la escala de análisis. Por ejemplo, de todas las interacciones planta-animal, el mutualismo de polinización es considerado como un importante servicio ecosistémico comparable a la preservación de las cuencas hídricas o la integridad de los suelos provista por la vegetación. Un 35% de la producción global de alimentos (en toneladas) proviene de cultivos que dependen total o parcialmente de polinizadores (Klein, Vaissiere, Cane, Steffan-Dewenter, Cunningham, Kremen & Tscharntke, 2007). Los efectos negativos que trae aparejado la pérdida de este servicio ecosistémico sobre la producción de cultivos en nuestro país ha sido bien documentado en los últimos años (Aizen & Harder, 2007).En la Argentina, el 66% del área cultivada durante el 2008 estuvo ocupada por cultivos dependientes en algún grado de polinizadores (Chacoff, Aizen & Aschero, 2008). Existen evidencias que los servicios de polinización que proveen los animales silvestres están decreciendo local y regionalmente en diversas partes del mundo. Ello se debe a una retracción en la abundancia y/o diversidad de polinizadores (es decir, pérdida de especies), cuya principal causa es la pérdida de hábitat causada por la destrucción de ambientes naturales.

Efecto invernadero: La pérdida de bosques nativos, fundamentalmente en lo que refiere a su rol como fijadores de CO2 (así como la liberación de éste que se produce por la deforestación), incrementa el cambio climático global, existiendo evidencias locales en ese sentido (Gasparri, Grau, & Manghi, 2008). El fenómeno del calentamiento global es ya un hecho reconocido internacionalmente, y se prevé que las consecuencias de ello puede repercutir seriamente en un futuro cercano sobre el desarrollo social, económico y productivo de diversas regiones del planeta, provocando a su vez el incremento de catástrofes de origen climático (IPCC, 2003).

Provisión de agua: Con relación a uno de los servicios ecosistémicos más sensibles para la población humana, la provisión de agua, se estima que con el incremento de la deforestación se afecte seriamente en pocas décadas la provisión de este recurso vital a millones de personas en el mundo (IPCC, 2003, Millennium Ecosystem Assessment, 2005). En este contexto, estudios preliminares realizados en las sierras de Córdoba (Cingolani et al., datos inéditos), indican que el caudal de las cuencas que proveen de agua a la región disminuye con la pérdida de bosque nativo. A su vez, existe evidencia

que en áreas de sierras con cultivos forestales exóticos (pinares) baja menos agua de la cuenca durante la estación seca que las pobladas con pastizales autóctonos (Farley, Jobbágy & RB Jackson, 2005).

Productividad de los suelos: En relación al mantenimiento de la productividad de los suelos, además de las evidencias directas de que la deforestación incrementa la desertificación, particularmente en regiones áridas y semiáridas (Abraham, Macagno & Tomasini, 2005), existen algunos ejemplos que muestran que, al ser deforestadas estas tierras para cultivos intensivos, sus sales pueden empezar a ser lavadas y acumularse, con efectos muy perjudiciales para las propiedades del suelo (Jobbágy, Vasallo, Farley, Piñeiro, Garbulsky, Nosetto, Jackson & Paruelo, 2006). La degradación de los suelos producidas por prácticas agrícolas inadecuadas y cambio de uso del suelo en regiones no aptas para tal fin, así como la aplicación de inadecuadas variantes productivas (como las tierras bajo riego en áreas desmontadas con precipitaciones menores a las necesarias para realizar agricultura intensiva), alcanza 60 millones de hectáreas, afectadas por distintos grados de desertificación y degradación de suelos, en un proceso cuyo avance se estima en 650.000 ha por año (SAyDS, 2012). Por su parte, Carreño et al. (2009) evaluaron que la "pampenización" de la región chaqueña implica un cambio negativo en un gran número de servicios ecosistémicos, sobre todo en lo que refiere a los flujos de energía, ciclos minerales, procesos hidrológicos, estabilidad y fertilidad de los suelos, señalando a su vez que la conversión de bosques nativos a sistemas agrícolas en esa región implica la aplicación de un alto grado de insumos, en tanto que la relación entre productividad y estabilidad productiva se hace inversamente proporcional.

Pérdida de recursos naturales: En el caso de los bienes que se pierden junto con la desaparición de los bosques nativos, un relevamiento realizado por Morello, Rodríguez & Pengue (2009) para la Provincia del Chaco indica que la explotación racional de los bosques de algarrobos (Prosopis sp.), quebracho colorado (Schinopsis lorentzii) y quebracho blanco (Aspidosperma quebracho-blanco), representa 2.548.731 m3 de leña y carbón/año, señalando que con la pérdida de los bosques nativos de la región también se pierden abundantes volúmenes de forraje, frutos y miel, entre otros recursos naturales de valor económico. Con la pérdida de los bosques chaqueños también se pierde la posibilidad de la explotación racional de su fauna, y los productos derivados, como cueros, pieles, plumas, grasas, etc. (Bolkovic & Ramadori 2006), sin contar las demás especies silvestres con potencial de explotación comercial (como por ejemplo las plantas medicinales). En la región oeste de Córdoba, algunas comunidades rurales incorporan en la actualidad la carne obtenida de la fauna silvestre como parte de sus economías familiares (Tamburini y Cáceres, 2012), la que podría verse afectada por la disminución del bosque.

Amenazas

La desaparición de grandes extensiones de bosques nativos se profundizó dramáticamente en las últimas décadas, produciendo además la expulsión de familias

de pequeños productores de sus territorios. El actual "modelo de desarrollo", o mejor, "el modelo sojero de desarrollo" implicó (e implica aun hoy) el reemplazo de grandes extensiones de bosques chaqueños sustituidos por monocultivos transgénicos (principalmente soja). Esto se traduce no solo en la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, sino el desplazamiento de las poblaciones rurales a zonas marginales y con ello la pérdida de su acervo cultural.

En Córdoba se verifican las consecuencias socioambientales del enceguecimiento en el que están inmersos nuestros gobiernos, detrás del llamado "oro verde". Si bien las ganancias por la producción de soja transgénica son grandiosas para los grandes productores agropecuarios (y aportan al gobierno nacional a partir de las retenciones), no se contabilizan las "externalidades" que deja el avance indiscriminado del monocultivo de soja, antes de evaluar si es conveniente no solo en términos económicos sino también sociales y ambientales.

Hasta hace unos pocos años quedaban en Córdoba menos del 39% de bosque chaqueño occidental, cerca del 8% del bosque chaqueño oriental, un 5% del bosque serrano, y menos de un 3% del espinal (Barchuk et al., 2010). Esto es, de los 12 millones de hectáreas de bosque nativos con las que contaba a principios del siglo XX, para el año 2004 solo quedaban cerca de 600 mil ha. Particularmente, en la década de los 90 donde el menemismo introdujo casi a escondidas la variedad de soja RR (resistente al glifosato) de Monsanto, se produjeron en los departamentos del norte de nuestra provincia las tasas de deforestación más altas del planeta (muy superiores a las que suelen impactar en los documentales sobre la desaparición de las selvas tropicales del mundo).

Sin embargo, el avance descontrolado y sin planificación de la urbanización principalmente en las regiones serranas, es un fenómeno que ha crecido de manera paralela al anterior, generando imactos de magnitud sobre los ecosistemas naturales. Las zonas montañosas de la provincia se han visto sometidas a importantes procesos de deforestación para la construcción de nuevos barrios cerrados, complejos turísticos y distintos proyectos de infraestructura, entre otros, afectando las cuencas serranas de la Provincia que cumplen un rol fundamental para la provisión de agua al conjunto de la sociedad.

Desde principios del siglo XX la estructura florística de la provincia de Córdoba viene sufriendo distintos cambios a una velocidad muy preocupante, principalmente debido a incendios, sobrepastoreo e invasión por especies exóticas. Mediciones realizadas por Gavier & Bucher (2004) en una porción de la vertiente oriental de la Sierra Chica, muestran los principales cambios de la estructura florística y el avance del desarrollo urbanístico y agrario en la región. Estos estudios indican que al presente ritmo de perdida y reemplazo de los bosques nativos, para el 2020 la superficie se reduciría a la menos de la mitad de lo que ocupaba en los años ´70 (Gavier & Bucher 2004). El continuo desplazamiento del bosque nativo en la zona de la Sierra Chicas se produce con altas presiones desde la zona agraria pedemontana, la zona ganadera de pastizales de altura y en su zona central con la expansión urbana (Gavier & Bucher 2004).

Por otro lado, la Sierra Grande de Córdoba ha sufrido una intensa degradación de sus suelos exponiendo extensas áreas de roca con la consiguiente pérdida de pasturas (Cingolani, Renison, Tecco, Gurvich & Cabido, 2008). Según Renison, Hensen, Suarez, Cingolani, Marcora & Giorgis (2009) en la actualidad se ha perdido un 80% de los bosques y un 20 % de los suelos, con la consiguiente pérdida de sustento económico en el área, afectando la cantidad de ganado presente (disminuido 10 veces) y por ende el desplazamiento poblacional humano (casi exclusivamente el campesinado serrano), siendo en la actualidad mucho menor que hace 100 años.
Este porcentaje de suelo erosionado es consecuencia directa del mal manejo humano con un fuerte impacto ganadero tala y de fuego en el área (Renison et al., 2009). De los servicios ecosistémicos que se pierden, se ha probado que a medida que se reduce la proporción de bosque nativo en las sierras disminuye también el caudal base de los ríos y arroyos serranos, afectando el abastecimiento de agua a toda la población.

Conclusiones

En Córdoba, la transformación del paisaje natural comienza con la conquista y la fundación de las primeras ciudades y solares, acompañadas de la apertura de caminos, lo que implico necesariamente la tala y clareo del bosque nativo, así como diversas actividades extractivas a baja escala. Estas poblaciones generaron además contaminación de cursos de agua y erosión del suelo derivadas de las primeras industrias (molinos de trigo, saladeros de cueros y extracción de oro, plata y hierro, introducción de ganado). Posteriormente, la paulatina ocupación del sistema serrano por la cultura europea, mantuvo desde el principio un uso indiscriminado de los recursos naturales, poco coherente con la capacidad y características del sistema natural, produciendo pérdidas y empobrecimiento general.
La llegada del ferrocarril aumentó las posibilidades de asentamientos humanos, abrió nuevos caminos y creó la necesidad de abastecimiento, la que fue ofertada por los nuevos poblados. Este crecimiento a costa del uso no planificado del territorio no solo nunca se detuvo, sino que fue aumentando sin pausa con el paso del tiempo.
Luego, la agricultura a mayor escala. A mediados del siglo XX el agronegocio avanzó primero sobre suelos con mejores aptitudes para la actividad, y luego se fue extendiendo sobre áreas marginales. El bosque fue arrasado y con él, los bienes y servicios que ofrecen.
Ya en las últimas décadas al afianzamiento del modelo capitalista en el campo argentino, fundamentalmente a partir del modelo sojero de desarrollo, terminó de destruir la reducidas extensiones de bosques nativos que quedaban en la provincia, desplazando comunidades campesinas y empobreciendo bastas economías regionales. Mantener la vida campesina no solo implica evitar la expulsión de cientos de familias a las áreas marginales de las ciudades, sino también conservar los bosques nativos, utilizándolos, y los bienes y servicios que brindan a la sociedad toda.
Si no se detiene este nivel de destrucción ambiental, en pocos años Córdoba no tendrá

siquiera pequeños parches de lo que alguna vez fueran grandes extensiones de bosques nativos, y, como consecuencia, habremos perdido toda posibilidad de sostener bienes y servicios esenciales que no podrán ser reemplazados por la tecnología. Es necesario comprender los efectos negativos que implican para el conjunto de la sociedad el actual modelo de desarrollo agrario y urbano en la provincia. Este modelo no solo implica la devastación ambiental, sino también la marginación de la población rural y la pérdida de soberanía alimentaria. Por lo tanto, debemos pensar otro modelo de desarrollo, donde no prime la lógica del poder económico (relacionado a la producción agrícola y al negocio inmobiliario) en la modelación del paisaje y uso de los recursos naturales.
En ese contexto es fundamental que las instituciones del Estado establezcan un real ordenamiento ambiental del territorio, y que se ocupen de educar, ordenar las actividades y conservar los escasos fragmentos de bosque nativo, para así poder garantizar una verdadera sustentabilidad para el desarrollo de nuestra sociedad.

Bibliografía

Abraham, E.; Macagno, P. & Tomasini, D. (2005). Desertificación: indicadores y puntos de referencia en América Latina y el Caribe. SAyDS, GTZ, UNDC y IADIZA (Eds.), Mendoza, 412 Pp.

Aizen, M. A., & Harder, L. D. (2007). Expanding the limits of the pollen-limitation concept: effects of pollen quantity and quality. Ecology, 88(2), 271-281.

Baldi, G., & Paruelo, J. M. (2008). Land-use and land cover dynamics in South American temperate grasslands. Ecology and Society, 13(2), 6.

Barchuk, A. H., Britos A. H. & De la Matta E. (2009). Diagnóstico de la cobertura de bosques nativos de la provincia de Córdoba en Sistema de Información Geográfico. Inédito. Grupo de Investigación de Ordenamiento Territorial Participativo, Universidad Nacional de Córdoba.

Barchuk A., Barri F., Britos H., Cabido M., Fernández J. & Tamburini D. (2010). Diagnóstico y perspectivas de los bosques en Córdoba. Revista Hoy la Universidad, 2010, N° 4: 52-73.

Barri, F. & Wahren J. (2009). El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: consecuencias sociales y ambientales en la era de los agronegocios. XXVII Congreso ALAS, Bs. As.

Bolkovic M. L. & D. Ramadoni (eds). (2006). Manejo de Fauna Silvestre en la Argentina. Programas de uso sustentable. M. L. Bolkovic et al.; edición literaria a cargo de 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 176 pp.

Bonino E. (2010). Los cambios ambientales producidos en el chaco árido de Córdoba desde la colonización europea. El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos. UNC. CD-ROM. ISBN 978-950-33-0785-4. Compilado por Ana Karl de Vega. 1º Edición. Pp. 18.

Carreño, L., Pereyra, H. & Viglizzo, E. (2009). Los servicios ecosistémicos en áreas de transformación agropecuaria intensiva. Pp. 229-246, En El Chaco sin bosques: La Pampa o el desierto del futuro (Morello J. & Rodríguez A. Eds.). GEPAMA, UNESCO,

Buenos Aires.
Chacoff, N. P., Aizen, M. A. & Aschero, V. (2008). Proximity to forest edge does not affect crop production despite pollen limitation. Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences, 275(1637), 907-913.
Cingolani A. M., D. Renison, P. A. Tecco, D. E. Gurvich & M. Cabido. (2008). Predicting cover types in a mountain range with long evolutionary grazing history: a GIS approach. Journal of Biogeography (J. Biogeogr.) () 35, 538–551.
Costanza R., d´Arge R., & de Groot R. (1997). The value of the world ecosystem services and natural capital. Nature 387: 253-260.
D'Orbigny A. 1945. Viaje a la América meridional realizado en 1826 a 1833. Editorial Futuro, Buenos Aires. Dorney, R.S., D.R. Pp. 816.
Farley, KA; EG Jobbágy & Jackson, R. B. (2005). Effects of afforestation on water yield: a global synthesis with implications for policy. Glo. Ch. Biol., (11): 1565-1576.
Food Agricultural Organization (FAO). (2009). La situación de los bosques en el mundo. En <http://www.fao.org>.
Fundación Vida Silvestre Argentina (FVS). (2005). La Situación Ambiental Argentina. Brow et al. (Ed.). Buenos Aires, Argentina.
Gasparri, N. I., Grau, H. R., & Manghi, E. (2008). Carbon pools and emissions from deforestation in extra-tropical forests of northern Argentina between 1900 and 2005. Ecosystems, 11(8), 1247-1261.
Gasparri, N.I. & Grau H.R. (2009). Deforestation and fragmentation of Chaco dry forest in NW Argentina. Forest Ecology and Management (258): 913-921.
Gavier G. & Bucher, E. H. (2004). Deforestación de las Sierras Chicas de Córdoba (Argentina) en el período 1970-1997. Academia Nacional de Ciencias, Córdoba, Argentina. Miscelánea Nº 101. 28 pp.
Grau, H. R., Gasparri, N. I. & Aide T. M. (2005). Agriculture expansion and deforestation in seasonally dry forests of NW Argentina. Environmental Conservation 32(2): 140-148.
Ginzburg, R. G., Torrella S. A. & Adámoli, J.M. (2007). Cuantificación y análisis regional de la expansión agropecuaria en el Chaco argentino- Pp. 19-27. En: Pacha,
Klein, A. M., Vaissiere, B. E., Cane, J. H., Steffan-Dewenter, I., Cunningham, S. A., Kremen, C. & Tscharntke, T. (2007). Importance of pollinators in changing landscapes for world crops. Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences, 274(1608), 303-313.
Millennium Ecosystem Assessment. (2005). Ecosystems and human well-being. Current state and trends—findings of the condition and trends working group. Island Press, Washington, DC.
Morello, J., Rodríguez, A. & Pengue W. (2009). Análisis descriptivo del proceso de desmonte y habilitación de tierras en el Chaco Argentino. Pp. 291-312, En: El Chaco sin bosques: La Pampa o el desierto del futuro (Morello J. & Rodríguez A. Eds.). GEPAMA, UNESCO, Buenos Aires.
Ojasti J. & Dallmeier F. (eds.). (2000). Manejo de Fauna Silvestre Neotropical. SI/

MABSeries 5. Smithsonian Institution/MAB Biodiversity Program, Washington D.C.
Paruelo, J.M.; Guerschman, J.P.; Piñeiro, G.; Jobbágy, E.G.; Verón, S.R.; Baldi, G. & Baeza, S. 2006. Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis. Agrociencia 2: 47 – 61.
PNUD. (1998). Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Ediciones Mundi Prensa, Madrid. 228 pp.
Renison D., Hensen, I., Suarez, R., Cingolani, A. M., Marcora P. & Giorgis, M. A. (2009). Soil conservation in Polylepis mountain woodlands of Central Argentina: Is livestock deploying our natural capital? Austral Ecology Journal. 35 (4), 435-443.
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). (2012). Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina, Período 2006-2011. En http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf
Tamburini D. M. (2002). Aspectos institucionales de la conservación del bosque nativo y el uso de la tierra en las Sierras Chicas de Córdoba (Argentina). Tesis de Maestría den Manejo en Vida Silvestre. Centro de Zoología Aplicada, UNC. Pp. 65.
Tamburini D. y M. Kufner. (2006). Procesos ecológicos y sociales de ocupación del espacio en la Sierra Chica de Córdoba, Argentina. Gestión Ambiental (Chile) 12: 41-54. ISSN N° 0717-4918.
Tamburini, D., and D. Cáceres. (2012). Cambios en la importancia y usos de la Fauna Silvestre para campesinos del Chaco Seco de la Provincia de Córdoba (Argentina). X Congreso Internacional de Manejo de Fauna Silvestre en la Amazonia y América Latina. Salta, Argentina.
Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). (2007). Informe sobre deforestación en Argentina. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.10 pp.
Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). (2012). Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina. Período 2006-2011. Regiones forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 61 pp.
Zak, M., Cabido, M. & Hodgson J.G. (2004). Do subtropical seasonal forests in the Grand Chaco, Argentina, have a future?. Biological Conservation, 120: 589-598.
Zak, M., Cabido, M., Cáceres, D. & Díaz, S. (2008). What drives accelerated land cover change in central Argentina?. Environmental Management, 42 (2): 181-189.

La lógica familiar del desarrollo rural en la década actual. Una mirada desde las políticas de familia (2003-2013)

Urcola, Marcos
Nogueira, María Elena

PALABRAS CLAVE
· Desarrollo rural
· Políticas de familia
· Agricultura Familiar

Resumen / El Estado, el mercado y la familia constituyen dimensiones principales de análisis desde la perspectiva de las políticas de familia de Esping Andersen. El objetivo de esta ponencia es analizar cómo se produce en Argentina esa articulación básica propuesta por dicha perspectiva, en un contexto en que el Estado vuelve a tener un rol importante en los procesos de desarrollo y los productores familiares han ocupado también un lugar central en tanto principales destinatarios de los programas rurales en la última década (2003-2013). A partir de esto, se propone un análisis alternativo y exploratorio de las políticas que involucran a la agricultura familiar como sujetos de intervención. Con este fin, se tomaron dos grupos de programas de desarrollo rural gestionados en el marco de distintas agencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), actualmente enmarcados en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), y el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) y el Programa para un Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), gestionados en el marco de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Se trabajó con fuentes documentales primarias de dichos programas (Manuales Operativos, Informes de Gestión, sitios Web oficiales, informes de evaluación de resultados e impacto, sistematización de experiencias, etc.) y entrevistas exploratorias a informantes clave vinculados con la problemática del desarrollo rural y la agricultura familiar.

URCOLA, MARCOS
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas Y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Argentina
E - mail: murcola@hotmail.com

NOGUEIRA, MARÍA ELENA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas Y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Argentina
E - mail: mariaelenanogueira@gmail.com

1- Introducción

A lo largo del tiempo, los estudios sobre desarrollo rural se han estructurado en torno a diferentes enfoques privilegiando actores y problemáticas divergentes, de acuerdo al momento específico de intervención. Los contextos, académicos y políticos, fueron marcando la construcción del objeto de desarrollo rural y la identificación de sujetos de tal construcción, o lo que es lo mismo, a quiénes afectan las acciones del desarrollo rural.

El Estado, el mercado y la familia constituyen dimensiones principales de análisis desde la perspectiva de las políticas de familia. Esta perspectiva, a través de los trabajos de uno de sus más difundidos exponentes: Gösta Esping Andersen (1996), supone un abordaje de los llamados "regímenes de bienestar" a partir de la consideración del rol, central o residual, que Estado, mercado y familia puedan tener en un régimen en particular. El concepto de "regímenes" de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existente en un cierto momento en una determinada sociedad. En las sociedades capitalistas el intercambio mercantil es el principal aunque no el único mecanismo de asignación de recursos. Bajo la primacía del mercado, todas las sociedades lo hacen también a través de otros mecanismos como la familia o la política pública.

Brevemente expuesta, puede decirse que esta perspectiva se presenta como valiosa para el estudio del desarrollo rural que nos hemos propuesto en la investigación en curso.[1] El objetivo de esta ponencia es analizar cómo se produce en Argentina esa articulación básica propuesta por la perspectiva de las políticas de familia: el Estado, el mercado y la familia; en un contexto en que el Estado vuelve a tener un rol importante en los procesos de desarrollo y los productores familiares han ocupado también un lugar central en tanto principales destinatarios de los programas rurales en la última década (2003-2013).

Dado que los principales sujetos del desarrollo rural son los agricultores familiares, es importante comprender los alcances de esa condición de "familiar" y especialmente de las familias en este tipo de políticas. Se ha estudiado mucho a este sujeto desde la Sociología y la Antropología rurales y sus múltiples posibilidades, mientras que, por el contrario, no se han analizado estos matices desde la lógica que presentan las llamadas "políticas de familias" que se desprenden de las discusiones sobre los Estados y regímenes del bienestar.

A partir de esto, se propone un análisis alternativo y exploratorio de las políticas que involucran a la agricultura familiar como sujetos de intervención para: a) indagar y actualizar la batería conceptual con la que se definen los sujetos del desarrollo rural; y b) indagar acerca de la percepción sobre la familia existente para la construcción de estos sujetos.

Para la puesta en discusión de las líneas de análisis indicadas, se tomaron dos grupos de programas de desarrollo rural gestionados en el marco de distintas

1 Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación Plurianual del CONICET (PIP 2013-2015) bajo la dirección del Dr. Mario Lattuada (Código: 112 201201 00344 CO). El mismo se denomina "Políticas de desarrollo rural y asociaciones rurales en la Argentina (1990-2013)".

agencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: el *Programa Social Agropecuario* (PSA) y el *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER), actualmente enmarcados en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), y el *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales* (PRODEAR) y el *Programa para un Desarrollo Rural Incluyente* (PRODERI), ambos gestionados en el marco de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR).

Para la elaboración de esta ponencia se realizó una revisión bibliográfica sobre: a) las políticas de familia y los regímenes de bienestar y b) los enfoques sobre desarrollo rural y sus sujetos de intervención. Se trabajó con fuentes documentales primarias de programas de desarrollo rural (Manuales Operativos, Informes de Gestión, sitios Web oficiales, informes de evaluación de resultados e impacto, sistematización de experiencias, etc.) y con entrevistas exploratorias a informantes clave vinculados con la problemática del desarrollo rural y la agricultura familiar.

En un primer apartado presentaremos los elementos teóricos que tomaremos del enfoque de las políticas de familia para aplicarlos al análisis de las políticas de desarrollo rural. En segunda instancia señalaremos la relación entre Estado, mercado y producción familiar en el marco de los enfoques del desarrollo rural argentino desde 1990 hasta la actualidad. Finalmente, se traslada el enfoque propuesto al análisis concreto de los cuatro programas de desarrollo señalados.

2-Elementos teóricos para el análisis de políticas públicas focalizadas en los regímenes de bienestar

Desde los años de 1990, en el marco de un final estrepitoso del Estado de Bienestar como espacio institucional (o lo que es lo mismo, como reproductor de reglas de juego), los modos de percibir las políticas públicas, los procesos y actores que las nutren, y, asimismo, sus alcances y sujetos a quienes se orientan, han atravesado ciertas transformaciones.

De acuerdo a esto, las perspectivas en juego sobre la protección y las políticas sociales se han concentrado en las dimensiones de género y familia como estructuradoras del bienestar (Draibe y Riesco, 2006). En este contexto, y en varios países de América Latina, se han extendido análisis de las mismas a partir del trinomio planteado oportunamente por Esping Andersen (1996), para los países del norte, la región escandinava, el sudeste asiático y algunos países de América Latina. Como indica este autor, la vigencia del Estado de Bienestar -o benefactor- (en adelante EB) supone un esfuerzo de re-construcción económica, moral y política.

La incapacidad del EB para sostener sus alcances se vincula con tres variables que el autor desarrolla en cada caso: el grado de industrialización y el crecimiento de la población, es decir, los parámetros demográficos y la difusión del empleo “irregular”, amplio universo en el que podemos contar situaciones de informalidad, precariedad, etc. Esping Andersen mencionaba por entonces la presencia de un “EB congelado” y las posibilidades de que pueda “reinventarse”. Ese es un

interrogante abierto cuya respuesta se orienta de diverso sentido para América Latina, y en particular, para el caso que nos convoca, la Argentina, que llega a última década del siglo XX con un EB totalmente desmantelado[2] (se volverá a este punto más adelante).

Este autor, a la manera de los tipos ideales weberianos[3] indica (construye) tres regímenes de bienestar, sobre la base empírica de países que forman parte de la OCDE, pero también con referencias a otros países. Para definir los regímenes de bienestar, el autor analiza los roles que poseen el Estado, la familia y el mercado en cada caso, planteando la existencia de tres posibilidades: liberal, conservador-corporativo y socialdemócrata, tal como queda reflejado en el cuadro que sigue.

Tipo de régimen	FAMILIA	MERCADO	ESTADO
Liberal	Posición marginal	"locus" de solidaridad	Posición marginal
Conservador-corporativo	Solidaridad familiar	Acción residual	Carácter subsidiario
Social-demócrata	Solidaridad de base universal	Posición marginal	Posición fuerte

Fuente: Esping Andersen (1996) y Sunkel (2007).

Martínez Franzoni (2005), utiliza este esquema para dar cuenta de la cuestión en los casos latinoamericanos. En principio, se pregunta acerca de la construcción del bienestar, y luego, la relación del bienestar con dos preocupaciones centrales y permanentes en América Latina: la democracia como régimen político y las reformas económicas. Desde esta perspectiva, tres son las esferas que en la actualidad definen el bienestar: el mercado laboral local-nacional y transnacional (a través de las migraciones); las familias, definidas en un sentido amplio (en tanto redes sociales fundadas en el trabajo no remunerado) y los servicios públicos que se ofrecen desde el Estado, la cooperación internacional y formas asociativas que realizan algún tipo de asignación autorizada de recursos. Estas relaciones definen el acceso directo o indirecto al mercado laboral y por lo tanto a los ingresos, a los servicios públicos y al propio trabajo familiar no remunerado.

De acuerdo a esta articulación, y a los matices que se sustentan en cada caso, es posible dar cuenta de algunos procesos: desmercantilización, desfamiliarización y desclientelización. Es decir, el bienestar distanciado del poder adquisitivo, la no identificación del bienestar con el carácter "cuidador" de las familias, y particularmente a las mujeres, de acuerdo al actual escenario de división sexual del trabajo, y, finalmente, del bienestar de acuerdo al grado de universalidad las políticas públicas.

2 La presencia del "Estado de Bienestar" en Argentina forma parte de una discusión histórica. Algunos autores le otorgan un carácter corporativista, a partir de la figura del peronismo, por ejemplo. De todos modos, aquí se recupera en los mismos términos que lo hacen los autores que desarrollan la relación entre las políticas de familia y los diferentes contextos del bienestar.

3 Aunque Draibe y Riesco entienden que no se trata de tales puesto que no se presentan como tipos de amplia aplicación a distintas situaciones y/o casos

Los regímenes de bienestar dan cuenta entonces de pautas de asignación de recursos que prevalecen, o se mezclan, en diferentes contextos de acumulación. Si tomamos el caso de Argentina en los años de 1990, de acuerdo a los aspectos mencionados por Esping Andersen (1996) y Martínez Franzioni (2005), hay varios elementos que permiten evaluar el escenario: 1) la reforma económica que supuso la consolidación del régimen monetarista que introdujo la última dictadura militar de 1976 y el consecuente retroceso del proceso de industrialización (que presentaba cuellos de botella de larga data), 2) el crecimiento desacelerado de la población total (y especialmente de la población rural) entre los censos de 1947 y 2001 y el envejecimiento de la población, acercándose al escenario de los países de Europa y 3) los procesos de intensificación de la informalidad y precariedad de los mercados de trabajo.

Si bien el caso que nos convoca no atiende a políticas sociales específicamente, ya que el foco está puesto en las políticas de desarrollo rural, los últimos elementos mencionados aportan al análisis, en algún punto comparado, de cómo las familias y su interpretación cobran un papel relevante en la definición de los sujetos del desarrollo rural y en el carácter de sus acciones. Durante los años de 1990, y de acuerdo a la caracterización previa, Argentina tuvo un régimen de bienestar plenamente liberal: familia y Estado, tuvieron un rol residual bajo la determinación excluyente del mercado. Evidentemente, y como menciona Esping Andersen, "el mercado puede ser un mecanismo eficaz para la asignación de recursos, pero no para la edificación de la solidaridad" (1996: 552).[4]

Como indicaremos más adelante, el tema del desarrollo rural ingresa en la agenda Argentina ante la necesidad de paliar situaciones de pobreza y precariedad en los territorios rurales, producto de las políticas de "ajuste" estructural del Estado y apertura económica de la década de 1990. Los programas de desarrollo rural eran pensados como acciones paliativas de tipo asistencial y económico, destinadas a los pequeños productores y sus familias, bajo el supuesto (no explícito) de que asegurando o incrementando sus ingresos (vía créditos o subsidios, asesoramiento técnico y capacitación), estos podrían superar sus condiciones de pobreza y "atraso competitivo" para incorporarse a la actividad económica. En este sentido, los programas planteaban la ambiciosa meta de inclusión social y económica de los sujetos destinatarios de sus acciones, vinculando necesariamente dichas acciones "para el desarrollo" con las del "bienestar social".

Por estos motivos, no es casual que, desde aquel entonces, los debates sobre el desarrollo rural en Argentina tengan muy presentes las consideraciones acerca del rol central o residual del Estado, el mercado y la familiar en el marco de sus acciones y sobre las condiciones de vulnerabilidad económica y social de sus destinatarios.

4 En este punto, es conveniente indicar que la noción de "bienestar" es comprendida a la manera de Sen, es decir, no corresponde aquí a la suma de utilidades agregadas sino a "las otras libertades" de las que objetivamente los individuos disponen de acuerdo a los derechos y oportunidades existentes (Sen, 1995). Se considera que sin el Estado no es posible generar -construir de manera concertada- tales derechos y oportunidades (Nogueira, 2014).

Para usar la expresión de Martínez Franzioni (2005), el criterio de selección de los programas de desarrollo rural durante la década de 1990 (los instrumentos de esta política pública) era totalmente focalizador. Las acciones estaban dirigidas a productores en situación de vulnerabilidad y pobreza (previamente definidas) y respondían a ciertos criterios operacionales que los organismos internacionales que los financiaban definían. Los programas no tenían entonces un carácter "universal". Al respecto, deben mencionarse algunos elementos del plano de la ciudadanía social que los autores de estas corrientes mencionan. Desde Marshall (1963) en adelante, sabemos que el carácter de la ciudadanía es multidimensional e integra simultáneamente tres elementos: el civil, el político y el social. El clásico autor inglés da cuenta de estos en términos incrementales, siguiendo la evolución histórica de su país. Según explica Nun, el máximo alcance de la ciudadanía social desde esta lente resulta en el Estado de Bienestar. Sin embargo, para Marshall, éste no constituía un tipo ideal o un concepto general puesto que se modifica de acuerdo a los contextos (probablemente por eso los autores previamente mencionados definan "regímenes" de bienestar), pero si existe un "espíritu esencial" que radica en la responsabilidad del Estado de suplir las carencias, promoviendo la "dimensión *social* de la ciudadanía" (Nun, 2000:63).

Martínez Franzoni, utilizando el ejemplo de las comunidades aborígenes y las ampliaciones de derecho consecuentes, menciona cómo este carácter incremental en la construcción de la ciudadanía no ha sido tal en nuestras latitudes. De hecho, muchos miembros de estas comunidades no han accedido a derechos civiles y/o políticos como "primera parte" del proceso. Inevitablemente, esto se vincula con los alcances del Estado, o lo que es lo mismo, ¿hasta dónde llega el Estado y a quiénes interpreta como ciudadanos? La complejidad de situaciones a este nivel las convierte en más heterogéneas. En este sentido, como podrá observarse en los próximos apartados, el carácter "focalizador" de los programas de desarrollo rural se ha modificado y, en la actualidad, se discuten muchos matices vinculados a esta noción de ciudadanía social en términos amplios: desde la perspectiva de género, a partir de las tradiciones culturales propias de las comunidades aborígenes, a través de la incorporación de los "jóvenes" en los las acciones promovidas, etc.

De acuerdo a lo que presenta Sunkel (2007), aquello que denominamos políticas de familia se identifica con "el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias". El fortalecimiento tiene que ver fundamentalmente con "la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)" (Goldani, 2005 citado en Sunkel, 2007).

En este sentido parece pertinente destacar que, al estar centrados mayoritariamente en la figura del productor y su familia, los programas de desarrollo rural han presentado una orientación "familista" más o menos explícita. Por "familismo" se entiende al proceso por el cual un programa o política social da centralidad a la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros, bajo el supuesto de

que asegurando sus ingresos, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con la reproducción económica y social de la comunidad. La familia aparece en estos programas y/o políticas como medio (y no como fin) para el logro del bienestar de las personas, la satisfacción de necesidades y el cumplimiento de derechos (Sunkel, 2007:171). Mientras que los regímenes que dan mayor centralidad al Estado postulan políticas de familia en forma explícita y orientada a la igualdad de género, los regímenes que dan mayor centralidad al mercado se caracterizan por la ausencia de este tipo de políticas o por un "familismo" no explícito (Idem: 174).

Por otra parte, Montaño (citado en Sunkel, 2007) plantea la necesidad referirse a "políticas hacia las familias desde una perspectiva de género". Es importante destacar que este viraje al género no significa centrarse en una argumentación diferencial en las estrategias para "las mujeres". La meta de estas intervenciones supone necesariamente la igualdad de género y las acciones se hacen más visibles en materia de políticas sociales de carácter tradicional como así también en aquellas vinculadas con situaciones de violencia o derechos reproductivos que, en última instancia, no son políticas de familia, sino con efectos sobre la composición, roles y atributos de las familias en cuestión.

No es el objetivo de este trabajo calificar las políticas de desarrollo rural, a través del análisis de los programas seleccionados, como políticas de familia. No obstante, creemos pertinente recuperar algunos elementos aquí mencionados que pueden aportar al estudio de la agricultura familiar como sujeto del desarrollo rural utilizando herramientas analíticas que estas visiones aportan para el análisis.

3- Estado, mercado y producción familiar en el desarrollo rural argentino

Puede observarse un largo recorrido en cuanto a las miradas posibles sobre el desarrollo rural en América Latina entre los que se pueden destacar el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (2000-).

No obstante, en Argentina, dicha problemática fue ajena hasta una época bastante reciente opacada por la relevancia productiva, social y simbólica de la región pampeana que contrastaba con el escaso peso que tenían las demás economías regionales para el funcionamiento del conjunto de la economía nacional. Si bien en estos últimos territorios el tema del desarrollo ha ocupado un lugar destacado, el bajo número de personas, el nivel de recursos movilizados, el grado de organización y activación social no fueron suficientes para que sus necesidades y reclamos alcanzaran un lugar en la agenda pública nacional, salvo en situaciones esporádicas (Lattuada *et al.*, 2012).

Por ello, aunque el tema del desarrollo rural tiene algún antecedente incipiente en las regiones llamadas extra-pampeanas en la década de 1980, se instala definitivamente en la Argentina en la década de 1990 cuando se diagnostica que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían (incluso las pampeana), en las

condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía.

Con el telón de fondo de los procesos de reforma estructural de los Estados de la década de 1990, como indica Barsky (1992), las políticas agropecuarias en América Latina han estado muy vinculadas al "ajuste".[5] De este modo, la problemática del desarrollo rural se instala en la agenda pública argentina, no desde la visión y la búsqueda de equidad de un *Estado de bienestar*, sino en el proceso de consolidación de un modelo que minimiza el rol del Estado en la sociedad, desplazando las decisiones al mercado y proponiendo programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran condenados a la exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración a la economía mundial. Por ello, las políticas de desarrollo rural emergentes en dicho contexto, se concentraron más en la asistencia a pequeños y medianos productores, considerados sujetos de tales políticas. La atención a este segmento tenía que ver con la capacidad de generar autoempleo, retener población rural y evitar migraciones hacia los centros urbanos, atenuar la degradación de los recursos naturales y mitigar parcialmente la pobreza de un sector de la sociedad históricamente marginado (Lattuada *et al.*, 2011).

La ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) ejecutó una serie de proyectos de desarrollo rural, mayoritariamente financiados por distintos organismos internacionales, con el objeto de brindar a pequeños y medianos productores agropecuarios en forma grupal o asociativa, capacitación, asistencia técnica y, en los sectores de menores recursos también apoyo financiero, con el objeto de obtener la supervivencia de sus explotaciones en algunos casos o la reconversión y viabilidad en otros.6 Estos programas (Cambio Rural, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA, entre otros) se convirtieron en paliativos concretos, aunque insuficientes para la magnitud y velocidad del proceso de concentración y exclusión en marcha. En todos los casos, y a pesar de las experiencias favorables en términos de asociativismo –por ejemplo– los programas no dieron lugar a políticas articuladas, sistemáticas y sustentables en el tiempo, sino que cada uno ocupó el lugar de una política de desarrollo rural ausente. Estas iniciativas no fueron acompañadas por la concepción de una política integral de largo plazo para el sector, sino subordinadas a las necesidades inmediatas y coyunturales de la política macroeconómica, en un contexto de reformas estatales orientadas a la reificación del mercado como actor único y excluyente en la creación y distribución del excedente agropecuario.

Hacia la segunda mitad de la década de 1990, un "nuevo" paradigma de desarrollo

5 En el contexto del ajuste estructural y el pensamiento neoliberal, después del Consenso de Washington -para marcar un hito- se acentuaron las miradas negativas sobre el Estado que se presentaba, en el espectro político, como hipertrofiado, innecesario y obsoleto.

6 El proceso de modernización agrario que se inicia en la década de 1960 y se acelera en la de 1990 modificaron los modos de producir en el agro argentino. Este proceso se caracterizó por la difusión de la siembra directa como técnica de cultivo, la incorporación de maquinaria de mayor tamaño y complejidad, la introducción de biotecnologías relacionadas con el uso de semillas transgénicas resistentes a un determinado herbicida (como es el caso de la soja RR resistente al Glifosato) y la inclusión de tecnologías de la gestión empresarial. Muchos productores -pequeños y medianos- utilizaron los programas para reconvertirse y contar con la escala necesaria que los nuevos formatos requerían. Muchos otros, sin embargo, se vieron forzados a dejar la actividad.

rural se introduce y consolida en la región. Se difunde un "nuevo discurso" vinculado a temas y acciones del desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales, participación y territorio (Manzanal, 2006). Otros autores (Lattuada et al., 2012) sitúan en esa coyuntura y a comienzos de la década actual, los "nuevos" planteos provenientes del Desarrollo Territorial Rural (en adelante DTR). La propuesta del DTR enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial y su articulación con lo público a nivel local como clave de los procesos de desarrollo rural.

Dicho paradigma comienza a permear la lógica de acción de los programas de desarrollo rural en Argentina hasta la actualidad. Desde esta perspectiva, se recomienda una estrategia de desarrollo rural que contribuya a la cohesión y la inclusión social estimulando y facilitando la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos, la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales y la inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de las micro y pequeñas empresas agro-rurales en los procesos de transformación productiva y desarrollo institucional (Schejtman y Barsky, 2008). En otras palabras y de modo sumamente esquemático, podemos sintetizar que la propuesta de un nuevo paradigma de desarrollo rural basado en un enfoque territorial se asienta en el supuesto de una multiplicidad de acciones de tipo económicas o productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperan y complementan sus esfuerzo, a las que pueden articularse otros actores de carácter regional, cuya sumatoria y sinergia confluye en un proceso de desarrollo rural (Lattuada et al., 2006).

La propuesta resulta sumamente valiosa en su rescate de la importancia del capital social local y regional, y de su consolidación para cualquier iniciativa de desarrollo que se pretenda sostenible en el tiempo. No obstante, resulta sugerente el rol casi residual que las agencias estatales a nivel nacional poseen como agentes del desarrollo rural desde esta perspectiva. Resulta evidente su concepción a partir de una visión donde el Estado nacional se retiraba de la agenda y de su rol como agente del desarrollo.7

Al ubicarnos en el contexto de la "posconvertibilidad", que marcó el abrupto final de la paridad monetaria peso/dólar, el escenario se modifica. No ya en el sentido de los modos de producir que se sostienen estrechamente vinculados a la variable tecnológica y su tendencia a la concentración económica, y sí en relación con los atributos del Estado y sus responsabilidades en cuanto a la intervención en la economía y la sociedad. Especialmente a partir de 2002, el Estado logró recuperar algunas capacidades. Se observa un panorama diferente en cuanto a cierta recuperación de su protagonismo en el plano de la intervención pero, además, con mayor autonomía en relación a la toma de decisiones en materia de políticas públicas. La recuperación de la flexibilidad para el manejo de ciertas variables de la economía a partir del abandono

7 Estos aspectos fueron incorporados tardíamente en el enfoque, más como justificación ante las críticas que como parte constitutiva y funcional del modelo propuesto (Lattuada et al., 2006).

de la convertibilidad, el incremento de las reservas monetarias y las mejoras en las cuentas fiscales modificó el rol asignado al Estado en sus relaciones con el mercado, con los grandes grupos empresarios, y especialmente con los organismos financieros internacionales.8

Con la recuperación de una mayor presencia e intervención del Estado argentino a partir de 2003, tanto en el discurso como en la práctica, comienzan a registrarse una serie de iniciativas tendientes a llevar adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural en esta perspectiva. Al analizar integralmente, la relación aparato estatal, políticas públicas y desarrollo rural, podemos mencionar estas tres transformaciones institucionales, que no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que ejemplifican el carácter de los cambios que queremos indicar. La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial -en adelante PEA9- (2010-2016) modificaron el panorama de cara al rol del Estado y el carácter de las políticas públicas, especialmente respecto de los modos en los que la participación de los actores puede producirse en términos reales en el desarrollo rural.

La creación de este Ministerio en septiembre de 2009 asegura por un lado, la continuidad y permanencia de los problemas vinculados al medio rural en la agenda de gobierno y, a la vez, una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales y del desarrollo rural. En esta reformulación de las agencias, se reconfigura la visión del medio rural que no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial y que permite la visibilidad de algunos sujetos sociales, tales como los productores familiares. El desarrollo rural comienza entonces a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial.10

De este modo, la comparación previa y posterior a la "convertibilidad", en términos de desarrollo rural nos ofrece un panorama diferenciado en cuanto a las concepciones de la política y del desarrollo, haciendo mayor hincapié en la presencia del mercado o el Estado.

No obstante, este cuadro queda incompleto si no tenemos en cuenta el rol y peso de la familia agricultora o rural en el marco de los discursos y prácticas llevadas adelante por programas y políticas tendientes a generar procesos de desarrollo y bienestar social en los territorios rurales. Al igual que en las "políticas de bienestar", la articulación del desarrollo rural "deseado" por los programas se produce en el marco de la familia agricultora, en tanto organización social y económica fundamental a través de la cual las personas acceden a las estructuras de oportunidades dadas por los mercados

8 Véase al respecto, entre otros, CENDA, 2010.

9 El PEA fue lanzado oficialmente en setiembre de 2011. El detalle sobre el estado actual del plan puede encontrarse en http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/index.php

10 La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación no ha sido fortuita. El mismo constituye, en realidad, el resultado de la puesta en agenda pública de la temática agropecuaria desde el llamado "conflicto campo-gobierno" del año 2008, cuyo primer antecedente fue la creación por decreto 571/08 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de la agricultura familiar. Sobre las características y evolución de este extenso "conflicto campo-gobierno", puede consultarse, entre otros, el trabajo de Barsky y Dávila (2008).

laborales y la inversión pública.

En este sentido, con distintos matices y resultados, los programas han cumplido la doble función de generar procesos de crecimiento económico y asistencia social de grupos vulnerables en los territorios rurales. La mayoría de los denominados programas de desarrollo rural implementados en Argentina desde la década de 1990 hasta la actualidad, han tomado al pequeño productor agropecuario y su familia (sintetizado en la idea del "agricultor familiar") como sujeto destinatario de sus acciones económico-productivas (asistencia técnica y financiera) y socio-asistenciales (seguridad alimentaria, acceso a servicios básicos y obras de infraestructura, igualdad de género, inclusión de comunidades aborígenes y jóvenes, etc.).

Si bien el agricultor familiar o pequeño productor ha sido históricamente el sujeto central de las políticas de desarrollo rural, los distintos modos de concebir e intervenir sobre este sujeto nos permiten dar cuenta también de los cambios en términos de políticas públicas y desarrollo rural. En los programas de desarrollo rural de la década de 1990 aparecía el agricultor o productor familiar en términos más generales como un sujeto "en peligro" y de allí el carácter asistencial de aquellos programas. Desde 2003 a en adelante, se observa un proceso donde el productor familiar o pequeño productor ha dejado de ser un simple "beneficiario" en condiciones de pobreza al que se asiste compensatoriamente para convertirlo en un sujeto activo, promotor de procesos de crecimiento económico, de desarrollo de los territorios y de auto-producción alimentaria. Este cambio de concepción se vincula claramente con el impulso generado desde los organismos internacionales y de los procesos de recuperación de ciertas capacidades de los Estados nacionales en la región.

4- Estrategia de intervención de los programas de desarrollo rural del último tiempo

4.1- Del PSA a la Secretaría de Agricultura Familiar

A continuación, se indagará respecto de cómo aparece la cuestión familiar en tres ámbitos (simultáneos y correlativos en distintos momentos) que han ido institucionalizando un tratamiento de la cuestión familiar en términos incrementales, y de acuerdo a los contextos en los que "aparece" el desarrollo rural como objeto de política pública y el, inicialmente, "pequeño productor" como su principal sujeto de intervención (PSA, PROINDER y SAF).

Ya en los primeros años de 1990, se hablaba de "familias beneficiarias". La iniciativa del *Programa Social Agropecuario* (PSA, 1993-2013) estuvo destinada a la promoción de "emprendimientos asociativos que aportaran a la reconversión productiva de los minifundistas", a través del cambio hacia producciones no tradicionales, diversificación productiva, integración vertical e intensificación de tecnología. Para 1997, el programa asistía a 23.354 familias beneficiarias (SAGPyA, 1997).

Por su parte, el *Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER, 1998-2011) se presentó como una "continuación y ampliación "de las acciones del PSA, consolidándose -sin reemplazarlo- a través de un fortalecimiento nacional y provincial de la capacidad de la SAGPyA para las políticas de desarrollo

rural (Lattuada *et al.*, 2012). El mismo también se asentaba sobre una población beneficiaria constituida por familias y en sus inicios otorgó apoyos financieros no reembolsables de hasta $500 por familia y $10.000 por grupo de proyectos para autoconsumo. La primera etapa del programa se cerró casi una década después, en 2007. Mientras que PSA tenía un presupuesto total provisto por el gobierno nacional, PROINDER tuvo fondos de dos orígenes: el 75% fue aportado por el BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial) y el 25% restante por el Gobierno Nacional.

En cuanto a la cuestión convocante, debe señalarse que, coincidente con el cambio en los contextos de intervención, tanto en relación con el rol del Estado como en términos de la discusión sobre objeto y sujeto del desarrollo rural, PROINDER amplía el carácter de sus "beneficiarios", pasando de pequeños productores y trabajadores rurales transitorios a población rural no agropecuaria pobre, productores de subsistencia, indígenas rurales, asalariados rurales de la rama agropecuaria y población no agraria con NBI (citado en Lattuada *et al.*, 2012).

Si bien, por lo dicho al comienzo, podría pensarse al PSA como un programa de reconversión productiva para productores minifundistas o pequeños productores[11] por lo mencionado previamente, lo cierto es que el programa tuvo, desde sus inicios, una "orientación compensatoria de las nuevas condiciones de la economía" (Pereira, 1996 citado en Lattuada *et al.,* 2006). A los fines prácticos, PSA se implementó y ejecutó como un programa de asistencia. Mientras tanto, PROINDER, en cambio, tuvo una gama más variada de alcances en cuanto a los tipos de productores, o mejor, de familias productoras.

En estos alcances, resulta conveniente marcar la situación general de las mujeres en las acciones de los programas señalados. Como bien indica Soverna (2013), el actual ministerio, y las estructuras previas, llevan alrededor de veinte años trabajando con campesinas e indígenas. De hecho, según la autora, el 40% de los financiamientos fue recibido por mujeres, por lo que su mera presencia no es, en sí misma, señal de una transformación. Sí lo es, en todo caso, en cuanto a los roles de las mujeres rurales no sólo en el marco de las tareas reproductivas en el hogar, sino también en las actividades productivas y las organizaciones de diversa índole. En este sentido, su presencia activa en ambos ámbitos, las acerca cada vez más en términos de equidad de género.

Los cambios en lo que aquí se ha denominado contextos del desarrollo, marcaron un camino de institucionalización, considerando el punto de partida descentralizado y coordinado por programa que plantearon estas intervenciones en sus orígenes. La existencia del Ministerio es, en parte, un producto de la gran visibilidad mediática que

11 Nótese que tanto en PSA como en PROINDER, al menos en su primera etapa, se utilizan estas categorías (minifundista, pequeño productor) y no todavía "productor familiar". Asimismo, no resulta un dato menor que la información disponible sobre los alcances de los programas se contabiliza en términos de "familias beneficiadas".

tuvo el conflicto iniciado en 2008 que "empujó" la problemática "rural" a la agenda pública, permitiendo, además el ingreso de cuestiones más vinculadas al desarrollo rural y la agricultura familiar (Nogueira, 2014).

Una de las cuestiones de mayor relevancia en esta nueva coyuntura se vincula, precisamente, con la problematización de la agricultura familiar. Como bien indica Craviotti (2013), la agricultura familiar "como noción conceptual y operativa que engloba a un conjunto heterogéneo de productores que recurren al trabajo de sus familias, toma cuerpo al comienzo del nuevo milenio". La autora señala que este proceso se acompañó de una "progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de políticas" (Craviotti, 2013: 2).

Esta institucionalización tiene un carácter particular al considerar a quienes son sujetos, es decir, a las familias de productores familiares a las que van dirigidas. La orientación que ha tomado la, actualmente, Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), tiene que ver, a nuestro parecer, con dos tipos de elementos: 1) la consideración del sujeto "campesino" y su alcance en términos productivos y 2) la consideración del campesino como un sujeto de derechos (desde la perspectiva de la ciudadanía social en términos amplios).

En cuanto a 1), es necesario advertir el tipo de experiencias que la agencia gestiona. A partir de la recuperación de las acciones territoriales (a través de cada delegación regional de la secretaría) sistematizadas en un documento de reciente publicación (MAGyP, 2013), se han definido las "experiencias de desarrollo rural" como, "procesos de cambio de un grupo de sujetos rurales iniciadas con el propósito de alcanzar una mejoría en materia económica y social en el marco de políticas públicas y/ o acciones diferenciadas dirigidas a la agricultura familiar" (MAGyP, 2013: 14). La sistematización permite considerar en este caso, elementos que hacen a la incorporación de los productores familiares a los procesos productivos que no son estrictamente agrícolas, sino que los exceden largamente. En todos los casos, las experiencias retoman las capacidades y acciones que productores y sus familias ponen en juego en cada caso.12

El punto 2) representa, en nuestra opinión, la transformación más importante en materia de percepción de los sujetos que la Secretaría promociona sostenida en una particular concepción política de los productores y sus familias, como sujetos "campesinos" (así denominados campesinos mayoritariamente por sus propios funcionarios y en los documentos más recientes) portadores de derechos. No es casual que uno de los "lugares" de gestión que la Secretaría permite poner en funcionamiento son las denominadas hasta aquí "Casas campesinas", con el objetivo de generar instancias de coordinación territoriales a partir de la cercanía entre las intervenciones de este tipo.

De este modo, más allá del carácter productivo o económico que dichas acciones asignan

12 Las conclusiones del trabajo definen el carácter y alcance de las experiencias territoriales. En primer lugar, se señalan experiencias cuyo fin tiene que ver con la apropiación de valor agregado en origen por parte de los productores (Salta, Mendoza, Cordoba, Misiones, Chubut, La Pampa, Corrientes). Un segundo tipo de experiencias se vincula con asegurar la disponibilidad y el acceso a "alimentos frescos y de calidad" (Neuquén). Finalmente, mencionamos un tercer conjunto de experiencias vinculadas con la promoción y fortalecimiento de procesos organizativos de la agricultura familiar (San Luis, La Rioja, Catamarca, San Juan, Buenos Aires, Santiago del Estero, Chaco, Tucumán y Santa Fe) (MAGyP, 2013).

al campesinado, es importante remarcar que pretenden incluir a poblaciones rurales que histórica y parcialmente han estado excluidos de los procesos de construcción de ciudadanía. Por ello, considera algunas de sus experiencias de desarrollo rural en los territorios (MAGyP, 2013) enmarcadas en procesos de formación de derechos de los pueblos indígenas, de acceso al hábitat, la tierra y el agua (en Formosa, Jujuy, Río Negro y Entre Ríos).

En este sentido, las acciones de la secretaría resultan muy relevantes en los términos planteados por O´Donnell (1993). El autor señala que "la ciudadanía está en juego cuando, al establecer una relación contractual, una de las partes puede o no dirigirse a un organismo público legalmente competente del que debe esperar un trato justo para que intervenga y talle el asunto" (1993:167). O´Donnell ilustra esto marcando que hay "zonas marrones" que no presentan grado alguno (o es muy débil) del Estado, tanto en términos funcionales como territoriales. Para la Secretaría, las acciones en este punto están dirigidas a modificar esta situación y extender los alcances del Estado, empoderando a los sujetos en los tres términos planteados por Marshall (1963): políticos, civiles y sociales.

4.2- Los programas FIDA-UCAR

El segundo grupo de programas seleccionados para el análisis propuesto, corresponden a las acciones destinadas al financiamiento de proyectos de desarrollo rural en el marco de convenios entre el gobierno argentino y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA),13 cuyos primeros antecedentes se remontan al año 1983. En aquel entonces dicho organismo inició sus actividades en respuesta a una solicitud del gobierno nacional para realizar un proyecto de desarrollo rural en el norte del país. El préstamo fue aprobado cinco años después en 1988 para dar origen al PNEA, cuya ejecución se hizo efectiva en 1991 hasta su culminación en 1996. Desde 1996 hasta la actualidad el FIDA ha aprobado otros cinco proyectos, de los cuales tres han concluido (PRODERNEA, 1998-2007, PRODERNOA, 1999-2012 y PRODERPA, 2007-2014) y otros dos se encuentran vigentes (PRODEAR, 2009-2015 y PRODERI, 2011-2017).

Los programas del FIDA formulados bajo el paradigma de desarrollo rural de 1990 fueron concebidos como una política compensatoria para atender las necesidades de la población que resultaba relegada por su "falta de competitividad" y pobreza en las áreas rurales, situación que se pretendía remediar en base al supuesto teórico-metodológicos básicos de que, a través de la aplicación de capacitación, asistencia técnica y crédito, la producción familia a pequeña escala lograría insertarse competitivamente en los mercados, aumentando sus ingresos y habilitando procesos de superación de sus condiciones de pobreza (Márquez, 2005).

A principios del nuevo milenio, comienzan a desarrollarse en el marco de los programas

13 El FIDA se constituye en el año 1977 como una agencia internacional de financiamiento especializada de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su interés se vincula con la erradicación de la pobreza rural existente en los denominados "países en desarrollo" y se destaca por su relevancia en la financiación de programas de desarrollo rural en la región.

una serie de discusiones en torno al papel del Estado, el rol asignado en materia de política pública al sector privado y a la sociedad civil organizada, y la generación de ciudadanía. Por ello, en los programas de "última generación" como el PRODEAR y el PRODERI el foco está puesto en el rol mediador, negociador y articulador del Estado en la interacción entre diversos actores y en beneficio de los más débiles. El rol de los programas, como instrumentos de política pública, se justifica en el intento de propiciar la articulación entre los productores familiares con productores de otros estratos y los agentes y sistemas de comercialización existentes a través del fortalecimiento de la comunidad organizada como representativa de los colectivos en que los programas hacen foco (Márquez, 2005). Sumadas a esta perspectiva interventiva, se consolidan también otros elementos de índole étnico-cultural tales como las acciones para las poblaciones aborígenes, los jóvenes rurales y la perspectiva de género aglutinándolos en una noción ampliada de agricultura familiar.14

En términos institucionales, desde su inicio en el país los programas del FIDA han tenido una única Unidad Nacional de Coordinación (UNC) hasta la efectividad del PRODERPA en 2007, cuando se decidió la existencia de dos UNC en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Finalmente, el MAGyP por Resolución Nº 45 del 9 de diciembre de 2009 creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con el fin de reunir y coordinar este tipo de programas de desarrollo rural con financiamiento externo. A partir de ese momento, la UCAR centraliza en una sola instancia las funciones relativas al planeamiento, negociación, formulación, ejecución, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación de todas las operaciones de financiamiento externo bajo el MAGyP.

La creación de este organismo con la misión de lograr una mejor articulación de los instrumentos de intervención del Ministerio, asegurando su coherencia con los lineamientos centrales de la política agropecuaria, y la estrategia de intervención con enfoque nacional de los nuevos programas bajo su órbita, dan cuenta del rol central que pretende cumplir el Estado Nacional en materia de desarrollo rural del último tiempo.

El PRODEAR y PRODERI presentan un cambio de estrategia de los programas financiados por el FIDA en Argentina al pasar del enfoque regional al nacional. Dando continuidad al PRODERNEA y PRODERNOA, estos programas tienden a expandir su capacidad de intervención al conjunto del territorio nacional aunque con focalizaciones prioritarias en las provincias del NEA y el NOA.15

Con una duración de seis años, el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR, 2009-2015) propone realizar actividades en respuesta a demandas de

14 Estos aspectos aparecían incipientemente en los programas PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA. Sin embargo, en PRODEAR y PRODERI estos temas aparecen con mayor énfasis y con acciones concretas en estos términos.

15 El área de influencia del PRODEAR lo constituye la totalidad del territorio nacional, pero con delimitación de prioridad en las provincias que integran las regiones del Noreste Argentino (Formosa, Misiones, Corrientes y Chaco), Centro (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe) y Cuyo (Mendoza, San Juan). El PRODERI tiene cobertura nacional, aunque, inicialmente, dando prioridad de sus acciones a las provincias del Noroeste Argentina (Catamarca, La Rioja, Tucumán y Jujuy) para luego sumará a provincias de la región Centro u otras zonas que quieran adherir.

los beneficiarios, incluyendo mejoras en las organizaciones rurales productivas, en la gestión empresarial, el desarrollo de negocios y el saneamiento de títulos de propiedad de la tierra, tomando como población objetivo a los habitantes rurales pobres mayores de 14 años y a la población aborigen independientemente de la edad, distinguiéndose 3 categorías de beneficiarios: a) pequeños productores minifundistas, campesinos y familias que producen para la subsistencia y el mercado (con dificultades de acceso al crédito, al capital y a tecnología); con irregularidades en la tenencia de la tierra y un grado de organización relativamente débil; b) comunidades aborígenes constituidas por un número variable de familias asentadas en áreas rurales (mayoritariamente pertenecientes a las etnias Guaraní, Mocoví, Qom y Wichi) y c) jóvenes rurales pobres, en particular mujeres, con dificultades en el acceso a la tierra y al mercado laboral, con alto potencial de migración hacia las ciudades (FIDA, 2006).

El objetivo general del PRODEAR consiste en la integración de la población atendida por sus servicios a la vida social y económica, desarrollando capacidades de organización que le permitan incrementar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida y participar en los procesos de desarrollo de los territorios, con una perspectiva de equidad de género y con un uso sustentable de los recursos naturales (FIDA, 2006).

En este programa, la agricultura familiar es reivindicada como agente económico y sus organizaciones promovidas como representación social y política de sectores hasta ahora invisibles; los gobiernos provinciales y las organizaciones en los territorios pasan a ocupar un lugar central en la ejecución de los programas y la pobreza deja de ser concebida en términos absolutos y asistenciales para ser considerada en términos relativos y relacionales.

Al igual que el PRODEAR, el objetivo del Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI, 2011-2018) consiste en mejorar la calidad de vida y la inclusión social a partir del incremento de los ingresos de las familias rurales pobres, fortaleciendo a sus organizaciones y facilitando el aumento en la producción, la productividad, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo, con equidad de género y conservando el medio ambiente (FIDA, 2011a).

De especial relevancia resulta que, a diferencia de los programas anteriores, el PRODERI prevé establecer sus relaciones con los beneficiarios por intermedio de organizaciones preexistentes de diferente naturaleza y grado de consolidación (la falta de personería jurídica previa no es un criterio excluyente), las que deben estar integradas al menos por un 70% de sus miembros con las características del grupo objetivo.

El grupo objetivo del PRODERI lo constituyen: 1) familias con explotaciones agropecuarias de la agricultura familiar clasificadas como pequeños productores (según criterios PROINDER: Obstchatko, 2007) con ingresos familiares netos anuales inferiores a una vez y media el salario mínimo vigente del peón rural fijado por ley; 2) familias pertenecientes a grupos de pueblos originarios asentados en el medio rural con NBI y con ingresos inferiores a los limites definidos; 3) mujeres pertenecientes a los grupos anteriores; 4) jóvenes (mujeres y hombres) pertenecientes a los grupos anteriores con o sin acceso a la tierra; 5) asalariados rurales transitorios con o sin

acceso a la tierra y con ingresos familiares inferiores a los limites definidos.
En este programa se define explícitamente a la agricultura familiar como objeto de sus acciones, dando un uso amplio de la categoría que incluye a la población rural vulnerable –mujeres, jóvenes– y de escasos recursos económicos –comunidades aborígenes, trabajadores que sin disponer de tierras tienen emprendimientos económicos en el medio rural como las artesanías, el turismo, la pesca o la apicultura entre otros, los emprendedores agroindustriales pequeños y medianos dedicados a la elaboración de quesos, dulces, vinos, aceites, encurtidos, etc.– (FIDA, 2011b), así como a los pequeños productores agropecuarios que dirigen o trabajan directamente unidades domésticas de producción con diversidad de escalas y grado de capitalización.
Lo central en esta definición amplia del programa es que las personas que componen este universo desempeñan un papel protagónico en la construcción social de los territorios rurales y de su identidad. Los sujetos integrantes de esta "otra agricultura" se caracterizan por sus asimetrías respecto de la agricultura empresarial en cuanto al acceso y disponibilidad de información, recursos productivos y poder de negociación, quienes expresan una manera diferente en el modo de sentir y construir su relación con el medio rural.

5- Consideraciones finales

En esta ponencia se presentó una perspectiva de análisis, sustentada en los ejes centrales de las denominadas "políticas de familia": Estado, mercado y familia, para el estudio de las estrategias de desarrollo rural en el país.
Indicamos cómo el tema del desarrollo rural ingresa en la agenda pública en los años de 1990, en un escenario donde el Estado se restringe a la elaboración de política sectorial (tecnológica, de insumos, competitividad empresarial, aumento del producto y la rentabilidad, etc.), mientras la concepción del desarrollo y, particularmente, del desarrollo rural, no tenía que ver con la posibilidad de generar bienestar y sí se orientaba a revertir las externalidades negativas (expulsión de pequeños productores de la actividad, ausencia de crédito, etc.) existentes a través de los denominados programas de desarrollo rural. Estos fueron concebidos desde entonces como instrumentos de política asistencial de corte focalizado para sectores rurales en condiciones de pobreza.
Al estar centrados mayoritariamente en la figura del productor y su familia, los programas han presentado una orientación "familista" no explícita, donde la familia aparecía como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros, bajo el supuesto de que asegurando los ingresos del productor ("jefe" de familia), ésta podía hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con la reproducción económica y social de la comunidad donde se encontraba inserta.
A principios del nuevo milenio, señalamos como el Estado recupera ciertas capacidades y fundamentalmente un rol de mayor intervención en el plano económico y social. Esto se ve reflejado en materia de desarrollo rural en dos aspectos: por un lado, en la institucionalización de instrumentos de políticas de desarrollo rural (creación de agencias, ampliación y creación de nuevos programas, carácter de las intervenciones,

etc.), y por otro lado, en la redefinición de los sujetos destinatarios de dichas políticas. Se advierte una revalorización del pequeño productor concebido ahora como agricultor familiar.

Si bien sigue prevaleciendo una lógica "familista", la categoría se amplía en términos de los sujetos que la componen (campesinos, trabajadores rurales, mujeres y jóvenes rurales, comunidades aborígenes, etc.) y de las relaciones entre los mismos y con el Estado. La familia agricultora o rural aparece en estos programas como medio para el logro, por un lado, del bienestar de las personas, la satisfacción de necesidades y el cumplimiento de derechos (igualdad de género, reconocimiento étnico-cultural, organización política, alimentación adecuada, acceso a recursos naturales, etc.), y por otro, del desarrollo de sus capacidades productivas para desempeñarse como sujetos económicos autónomos frente al mercado y el Estado (acceso a los mercados, apropiación tecnológica, integración a cadenas de valor, asociativismo económico, etc.).

En el primer caso, los procesos de institucionalización de la agricultura familiar mencionados en esta ponencia contribuyen a una concepción amplia de los sujetos en términos civiles, políticos y sociales. En este sentido, resulta un aspecto novedoso la consideración del campesino como un sujeto de derechos en las acciones que se reproducen en el marco de la actual SAF. En el segundo caso, el rol de los programas gestionados por la UCAR, buscan la articulación entre los productores familiares con productores de otros estratos y los agentes y sistemas de comercialización existentes a través del fortalecimiento de sus organizaciones.

De este modo, al igual que en las "políticas de bienestar", la articulación del desarrollo rural "deseado" por los programas se produce en el marco de la familia agricultora, en tanto organización social y económica fundamental a través de la cual las personas acceden a las estructuras de oportunidades sociales y económicas. En este sentido, podemos afirmar que, con distintos matices y resultados, los programas han cumplido la doble función de generar procesos de crecimiento económico y asistencia social de grupos vulnerables en los territorios rurales con una orientación "familista" más o menos explícita.

Teniendo en cuenta esta afirmación, cabe señalar que, el mayor hincapié puesto en las organizaciones preexistentes como intermediarias para establecer el vínculo con sus beneficiarios en el marco de los programas del último tiempo, parece una instancia superadora de dicho carácter "familista". La mayor centralidad otorgada a las formas asociativas (económicas y reivindicativas) de la agricultura familiar como intermediarias para la asignación de recursos entre los productores familiares y los servicios públicos provenientes del Estado y la cooperación internacional, parecen auspiciar procesos de "desfamilización" de los programas, al no identificar exclusivamente el desarrollo con el aumento de ingresos familiares y promover acciones de visibilización, diferenciación y participación de las mujeres y los jóvenes en la actividad rural.

Las estrategias que centraban su acción en la conformación de pequeños grupos asociativos constituidos mayoritariamente sobre la base de lazos de proximidad

y confianza (vecindad o familiares), durante la década de 1990 y parte del nuevo milenio, no han permitido la superación del individualismo de las prácticas productivas y comerciales de los productores que tendían a cerrarse sobre sí mismos y restringirse al ámbito local próximo.16

En este sentido, nos parece relevante indicar que el carácter "familista" de los programas puede presentarse como un importante obstáculo para el logro de verdaderas condiciones de desarrollo y representación de la agricultura familiar, en la medida que no propicie la articulación de acciones perdurables con otros actores públicos y privados que les permita trascender el carácter fragmentado de sus acciones para desempeñarse con autonomía frente al mercado y al Estado. El fortalecimiento de la agricultura familiar centrado en sus organizaciones se presenta así, como una alternativa económica para enfrentar las debilidades de los productores frente al mercado y también para generar cierto grado de empoderamiento que les brinde reconocimiento (visibilidad) y mayor capacidad de participación en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.

Creemos que un análisis de estas características aporta una mirada teórica alternativa sobre las políticas públicas que involucran a la agricultura familiar como sujetos de intervención y sobre los modos en que se articulan en los programas el desarrollo con el bienestar social.

6- Bibliografía

Barsky, O. (1992). "Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del -ajuste-". Ruralia, 3.

Barsky, O. & Dávila, M. (2008). La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino. Buenos Aires: Sudamericana.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Craviotti, C. (2013). La agricultura familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural? Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile.

Draibe, S. & Riesco, M. (2006). "Estado de Bienestar: desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea", en CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas: México.

Esping-Andersen, G. (1996). "Después de la Edad de Oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial". Desarrollo Económico, 36, 142, 523-554.

FIDA-República Argentina (2006). Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), Informe de evaluación ex ante. Buenos Aires: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

16 Algunos estudios específicos (Landini et al., 2013), señalan que en regiones caracterizadas por situaciones de pobreza rural, las propuestas de acción colectivas entran en tensión con el individualismo de los productores (y su grupo familiar), impulsados en muchos casos por sus necesidades y condiciones de vulnerabilidad y en muchos otros por rasgos vinculados a sus estilos de vida particulares.

FIDA-República Argentina (2009). Evaluación del Programa en el país. Servicios Técnicos, Comercialización e Integración al Mercado. Oficina Independiente de Evaluación, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), diciembre.
FIDA-República Argentina (2011a). Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Informe de Diseño del Programa. Texto Principal. Buenos Aires: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
FIDA-República Argentina (2011b). Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), Documento de Trabajo Nº 1. Pobreza, focalización y género. Buenos Aires: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), mayo.
Landini, F., Lacanna, M. C. & Murtagh, S. (2010). "Presencias y olvidos en la categoría ´agricultura familiar´. Un abordaje psicosocial". En N. López Castro & G. Prividera (Comps.), Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana, Buenos Aires: Ciccus, 249-264.
Lattuada, M., Renold, J. M., Binolfi, L. & De Biasi, A. (2006). "Limitantes al desarrollo territorial en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas". En M. Manzanal, G. Neiman & M. Lattuada (Comps.). Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus.
Lattuada, M., Márquez, S. & Neme, J. (2012). Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión, Buenos Aires: Ciccus.
MAGyP (2013). Argentina, experiencias de desarrollo rural: sistematización y revalorización de saberes, Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
Manzanal, M. (2006). "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En M. Manzanal, G. Neiman & M. Lattuada (Comps.). Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus.
Márquez, S. (2005). Una propuesta de estrategia de salida para el PRODERNEA. Buenos Aires: PRODERNEA-PRODERNOA.
Marshall, T. H. (1963). Sociology and at the crossroads and other essays. Londres: Heinemann.
Martínez Franzoni, J. (2005). "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 4, 2.
Nogueira, M. E. (2014). "¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014)". Pampa, revista interuniversitaria de estudios territoriales, en prensa.
Nogueira, M. E. & Urcola, M. (2013). "La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011". En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 39, 5-38.
Nun, J. (2000). Democracia ¿gobierno del pueblo o de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Obschatko, E., Foti, M. P. & Román, M. (2007). *Los Pequeños Productores en la*

República Argentina. Importancia en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: PROINDER- IICA.
O'Donnell, G. (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.
SAGPyA (1997). *La Siembra y la cosecha. El crecimiento del sector agropecuario y pesquero argentino*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.
Sen, A. (1995). "Rationality and social choice". En *The American Economic Review*, 85, 1, 1-24.
Schejtman, A. & Barsky, O. (Comps.) (2008). *El desarrollo rural en la argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
Soverna, S. (2013). "Una lectura de las políticas de desarrollo rural en Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias". Ponencia presentada en *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, Centro de Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
Sunkel, G. (2007). "Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina". En I. Arriagada (Coord.), *Familia y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL, 171-185.

07
La acción colectiva: Concertaciones y conflictos

MODERADOES DE MESA
EDUARDO CORSI
FACUNDO SOLANAS
CARLOS ABIHAGGLE
MARIA VIRGINIA MONAYAR
BEATRIZ GARRIDO
JUAN CARLOS ETULIAN
MARCELA RODRÍGUEZ

Aportes para un avance hacia la planificación participativa en intervenciones urbanas. El caso del conflicto en torno al Viejo Mercado de la Ciudad de Rafaela.

Alfaro, María Belén

PALABRAS CLAVE
· Gobernanza
· Concertación
· Espacio Público

Resumen / El presente trabajo se centra en una discusión de las oportunidades y limitaciones que presenta la implementación de esquemas de gobernanza para avanzar hacia una planificación participativa. Dichos mecanismos se basan en un trabajo colaborativo y más horizontal en la definición de las políticas públicas. Complementando estas ideas, se retoman además los aportes vinculados a la racionalidad colaborativa que se basan en esquemas de decisión más flexibles y horizontales, argumentando la necesidad de trabajar en la articulación con la ciudadanía. Reforzando estas ideas teóricas que se sintetizan, se presenta un estudio de caso sobre el conflicto en la toma de decisión referida al destino del edificio del Viejo Mercado de la ciudad de Rafaela. La articulación entre los aportes teórico-conceptuales y el estudio del caso abordado permite comprender la manera en que se toman las decisiones en un caso particular vinculadas al uso y la renovación de los espacios urbanos públicos, así como las oportunidades y los desafíos para poder implementar prácticas más colaborativas en el proceso de planeamiento urbano. La integración de los puntos claves discutidos a partir de los aportes teóricos puede contribuir a abordar los conflictos que son intrínsecos a las dinámicas urbanas de una manera más eficiente al tiempo que se fortalece la participación ciudadana y la mayor representatividad de intereses en el proceso de toma de decisión.

ALFARO, MARÍA BELÉN
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: mabelen.alfaro@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La riqueza y diversidad que caracteriza a los espacios urbanos en la actualidad, con sus contradicciones, dinámicas y resistencias, se ha convertido en un desafío cada vez mayor para entender y abordar la gestión de las ciudades. La idiosincrasia conflictiva y contradictoria de los intereses que radican en torno a decisiones respecto a intervenciones urbanas, requiere que los gobiernos (en sus diferentes escalas) se adapten y modernicen para poder encontrar los mecanismos apropiados que el contexto actual demanda.

Como parte de los objetivos que perseguía el proceso de descentralización y reestructuración del Estado que se impulsó (con muy poco éxito) desde fines de la década de los ´80 en Argentina -y América Latina en general-, se planteó la necesidad de acercar a quienes desarrollan e implementan las políticas (gobernantes) con los ciudadanos (Montecinos, 2005; Cao y Vaca, 2006). Este propósito pretendía superar la tradición verticalista y centralista que ha caracterizado a nuestras instituciones de gobierno. Sin bien esto ha permitido que los gobiernos locales adquieran mayor relevancia en la definición de políticas públicas a dicha escala, el trunco proceso de descentralización ha hecho que en términos generales los municipios se encuentren con una agenda local sobrecargada así como escasos recursos económicos y capacidades para abordarla (Montecinos, 2005; Orlanski, 1998). Estos impactos se han profundizado a partir de la crisis de 2001 en Argentina; las funciones se siguen complejizando aún más y son pocos los municipios con capacidad para hacer frente a estos cambios definiendo su propia agenda local en función de sus competencias y capacidades (Cravacuore, 2009)

Teniendo en cuenta ese nuevo papel que fueron adquiriendo los municipios como escala más apropiada para hacer frente a las demandas de los ciudadanos, sumado a la creciente movilización de los propios actores en el territorio preocupados por involucrarse y ser parte de las decisiones que permitan mejorar la calidad de vida de los lugares en los que habitan, sigue siendo necesario comprender la capacidad y posibilidad de avanzar hacia esquemas de gobernanza que permitan conectar las instituciones gubernamentales con la sociedad civil y el sector privado. Se trata de formas de gobernar más horizontales y colectivas que se basan en la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad (gubernamentales y no-gubernamentales). Cuando se trata de decisiones en torno al espacio público, es decir en el ámbito de la planificación urbana, generar mecanismos participativos se vuelve aún más relevante como pretendemos mostrar en este trabajo.

Existe una gran cantidad de contribuciones en torno a estos nuevos modos de gobernanza sobre los que se viene debatiendo en el campo del planeamiento urbano, que a su vez se encuentran vinculados al enfoque de la racionalidad colaborativa. En el presente trabajo recuperamos algunos de estos aportes teórico-conceptuales para poder abordar parte de los interrogantes que guían un trabajo de investigación aún más amplio. ¿Cómo se toman las decisiones vinculadas a intervenciones urbanas en torno a espacios públicos? ¿De qué manera es canalizado el conflicto en cuanto al uso

y acceso a espacios públicos? ¿Cómo avanzar hacia esquemas de gobernanza que sean más participativos e inclusivos?

Para abordar estas preguntas el trabajo presenta en una primera instancia una resumida articulación entre dos perspectivas teóricas. El primero es el enfoque de la gobernanza (Mayntz, 2001; 2003, Jessop, 2003), que aporta un esquema más amplio en donde comprender la importancia y la necesidad de buscar modelos más participativos y horizontales que apunten a una apertura en las formas de gobernar. El segundo de los enfoques, el de racionalidad colaborativa, se encuentra más vinculado a la implementación de mecanismos más inclusivos y democráticos en el campo de la planificación urbana, principalmente difundido en países europeos y Estados Unidos (Healey, 1997; Innes; Booher, 2012). Éste último se basa en trabajar desde el conflicto para la búsqueda de consensos que permitan alcanzar decisiones que contemplen diversos intereses en juego. Para poder profundizar en la discusión en la segunda parte se resume un estudio caso que refiere al conflicto en torno a la decisión de intervenir el edificio del Viejo Mercado de la ciudad de Rafaela (Santa Fe, Argentina).

En Argentina ha predominado, en términos generales, una actitud pasiva y de tipo reaccionaria a la coyuntura en cuanto a los temas y problemas urbanos (Reese, 2006). Pero los tiempos de crisis (tanto económica como política) son propicios para los cambios, se presentan como una oportunidad para la renovación y readaptación de las instituciones y de los mecanismos que permitan enfrentar funciones y demandas crecientemente más complejas y dinámicas. La importancia de promover estos esquemas de gobernanza permitiría avanzar en esa dirección.

Los aportes de los esquemas de gobernanza y su relevancia para la toma de decisiones sobre el espacio urbano

Las ideas de gobernanza vienen tomando fuerza en el marco de la reestructuración de la relación Estado a partir de la década del ´70, en el que se inscriben a su vez los procesos de descentralización que tuvieron impuso en Argentina y en la región en general desde principios de los ´80. Se trata de un nuevo esquema de articulación entre gobierno-ciudadanía que se caracteriza por ser más cooperativo y colectivo en el abordaje de problemáticas y la resolución de conflicto y que viene a contraponerse a las formas jerárquicas y centralistas extendidas en las últimas décadas (Mayntz, 2003: 27) .

El fin último de la gobernanza radica en la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas y por alcanzar el bien común, según define Mayntz (2001). Es decir, formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, donde actores gubernamentales, el sector privado, instituciones intermedias y ciudadanos participan y cooperan regularmente en la formulación e implementación de políticas públicas. Para que pueda generarse, la bibliografía argumenta que son necesarias ciertas condiciones estructurales e institucionales entre las que se encuentran la distribución de poder; la legitimidad democráticas de las autoridades públicas; un sistema gubernamental con relativa autonomía financiera, que sea diversificado en sus funciones y con competencias específicas (Mayntz, 2001). Sumado a ello se requiere de una sociedad

civil fuerte, diversificada y bien organizada, así como una identidad e interés común que posibilite entrelazar las diversas organizaciones y sub-sistemas.

Como describe Jessop (2003), estos mecanismos son apropiados para aquellos sistemas que son resistentes a la administración interna de arriba-abajo y/o al control externo directo, lo que co-evoluciona con otros conjuntos complejos de relaciones sociales cuyas variadas decisiones, operaciones y propósitos con recíprocamente interdependientes (Jessop, 2003: 4). En tal sentido el autor cita una nota que viene a reforzar esta idea:

"…las ventajas de la coordinación jerárquica están perdidas en un mundo que se caracteriza crecientemente por patrones de interdependencia recíproca que son densos, extensas y altamente cambiantes; y por altamente frecuentes, pero efímeras, interacciones que se dan a través de todo tipo de límites pre-establecidos: intra e inter-organizacional, intra e intersectorial, intra e internacional" (Scharpf 1994: 37, en Jessop, 2003: 4, traducción propia de la autora).

En tal sentido, la idea de gobernanza permite contemplar esas ´interdependencias recíprocas a lo largo de múltiples barreras´ que caracterizan a las sociedades modernas, lo que Jessop (2003) define como ´heterarchic´ .

Sin embargo existen implicancias significativas para la dinámica de los mecanismos de gobernanza y su capacidad de enfrentar desafíos. Entre ellas se encuentra el hecho de que ciertas formas que adopta el sistema político y económico tiende a privilegiar algunas estrategias sobre otras, a acceder algunas fuerzas sobre otras, algunos intereses sobre otros, algunas escalas espaciales de acción sobre otras, algunos horizontes temporales sobre otros, algunas posibilidades de coalición sobre otras. Como bien resume Jessop (2003: 7), "(las) restricciones estructurales siempre operan de manera selectiva".

Tal como concluye el autor con respecto a ese punto, una gobernanza satisfactoria puede depender de un monitoreo y una transformación auto-reflexiva de cómo las diferentes selectividades impactan en las prácticas sociales arraigadas y en las expectativas sociales consolidadas. Por lo tanto, la gobernanza debe brindar un marco en donde actores centrales pueden llegar a un acuerdo a pesar de las diferentes posturas que tengan ya que los diversos actores siempre actúan influenciados por la complementariedad que exista entre las materialidades institucionales y la interacción de otros actores sociales (Jessop, 2003: 8).

Existen diferentes modos en que la sociedad y el estado pueden cooperar y articularse, siguiendo las ideas de los esquemas de gobernanza, algunos más extendidos que otros. El énfasis estuvo puesto principalmente en la interacción entre gestión pública y los actores privados, en donde se hizo más evidente la cooperación para la definición de políticas públicas.

Ahora bien, ¿cuáles son las ventajas o los beneficios de generar estos mecanismos y marcos de articulación entre actores en la toma de decisión de intervenciones en espacios públicos? ¿Por qué es necesario generar este debate vinculado a la gobernanza y la participación en el ámbito de las políticas urbanas? En el siguiente

apartado avanzamos sobre algunas ideas que permiten reflexionar sobre mecanismos de participación y articulación entre diversos actores principalmente cuando se trata de decisiones vinculadas al uso y apropiación del espacio urbano en el ámbito del planeamiento urbano.

La importancia de la concertación de actores y el manejo de conflicto en la gestión urbana

En el nuevo rol que comenzaron a jugar las ciudades en una economía capitalista cada vez más globalizada, y como consecuencia de las políticas neoliberales que han impactado de manera significativa haciendo que se conciban las ciudades como mercancías , se torna imprescindible discutir sobre estos nuevos mecanismos que permitan mejorar la gestión del espacio urbano.

Como bien retoma González (2007: 7), citando al geógrafo David Harvey (1989), en las últimas décadas las ciudades cada vez se gestionan más como si fuesen negocios y, más que responder a las necesidades de los ciudadanos, el objetivo ahora es ser competitivas en las redes de flujos internacionales. En consecuencia, retomando nuevamente la palabras de Harvey, "vivimos en ciudades cada vez más divididas, fragmentadas y proclives al conflicto" (2013: 35). Como afirman académicos y expertos en el campo de los estudios urbano y el planeamiento: "el planeamiento [urbano] nunca se alcanza sin conflicto" (LeGates y Stout, 2011: 421). Ahora bien, a menos que los planificadores no se involucren y trabajen con la gente, lo que comúnmente se dice "poner los pies en el terreno", los planes van a ser deficientes. La mirada que cree que los planes hechos por ´técnicos-expertos capacitados´ que no necesitan del trabajo con los ciudadanos para los que trabajan van a ser fácilmente aceptados y satisfactorios es irreal, como bien coinciden Peter Hall, Nigel Taylor y otros teóricos más (LeGates; Stout, 2011: 373; 386; 421).

En ese contexto viene tomando diversos movimientos y enfoques preocupados por reivindicar el ´derecho colectivo y el derecho a la ciudad´ frente a las contradicciones y el impacto que han tenidos estos cambios basados en las políticas neoliberales e individualistas extendidas desde fines del siglo XX. Como argumentan los referentes de la Teoría Urbana Crítica, para poder transitar hacia una forma de urbanización que sea más democrática, socialmente justa y sustentable (Brenner, 2012: 11) es necesario abordar de manera crítica la realidad existente para poder encontrar alternativas posibles a aquellas basadas en la lógica del mercado.

Complementando estas ideas, Jordi Borja argumenta que las realidades contradictorias que refleja la ´revolución urbana´ que caracterizo el proceso de urbanización de finales del siglo XX "cuestionan la crisis de la ciudad como ámbito de ciudadanía. Existe una relación necesaria entre el medio urbano y los derechos ciudadanos" (Borja, 2012: 280). La respuesta política deberá ser más compleja frente a esta reconfiguración de la geografía urbana y se requiere de un mayor control democrático sobre el proceso de urbanización y la forma de apropiación y acceso al espacio urbano (Harvey, 2013: 46). Pensando en la relación entre espacio urbano-ciudadanía, allí radica otra de las ventajas

de la planificación participativa y los mecanismos de gobernanza, que es la de propiciar un proceso más transparente e inclusivo para la toma de decisión, especialmente cuando se trata de temas significativamente controversiales y conflictivos como suelen predominar en lo urbano.

Los esfuerzos por incrementar la democracia participativa y expandir la participación en decisiones públicas se enmarca precisamente en este desafío aún mucho más grande y complejo de reclamar el derecho a la ciudad, una ciudad pensada para las personas y no para las ganancias (Marcuse, 2012: 39). En tal sentido es fundamental que se replanteen los mecanismos y las políticas para poder gestionar de manera eficiente el espacio urbano, promoviendo la concertación de los intereses sociales y políticos que entran en juego por la idiosincrasia conflictiva y contradictoria del espacio público y de los bienes comunes de la ciudad.

En esa dirección existe una larga tradición en el campo del planeamiento urbano en países europeos y norteamericanos de contribuciones teóricas dentro de la planificación participativa, informadas a su vez por una gran cantidad de trabajos empíricos. Entre las más relevantes de los últimos tiempos, y siguiendo los aportes de los clásicos, se encuentran los trabajos realizados por Patsy Healey, Judith Innes y David Booher, exponentes de la ´racionalidad colaborativa´. Esta idea viene a complementar el enfoque de la gobernanza, que si bien tuvo mayor difusión en el ámbito de las ciencias políticas, es retomado por estos autores.

Con sus particularidades estos autores desarrollan un importante esfuerzo por resumir y articular los aspectos y condiciones básicos para la generación de procesos de colaboración en planeamiento. Innes y Booher definen un proceso colaborativo racional como:

"todos los intereses afectados conjuntamente comprometidos en un diálogo cara a cara, trayendo a la mesa sus variadas perspectivas para deliberar sobre los problemas que enfrentan juntos"."(…) Todos los participantes deben además estar completamente informados y ser capaces de expresar sus visiones y de ser escuchados, ya sean poderosos o no" (Innes; Booher, 2010: 6, traducción propia de la autora)

Como bien ocurre con todos los modelos y definiciones teóricas, se trata de una situación ideal, por lo que los autores sugieren que podrían existir diferentes niveles y modos de colaboración. En líneas generales deben reunir tres condiciones críticas: diversidad de intereses entre los participantes; interdependencia en los mismos; y un auténtico diálogo cara a cara (Innes; Booher, 2010: 35). En última instancia, la generación de estos procesos traería consigo varios resultados, incluyendo innovaciones que conduciría a la adaptación del sistema de políticas.

Las autores coinciden en reconocer que las estructuras de gobierno centralizadas y jerárquicas no han sabido responder a propósitos múltiples y a los altamente dinámicos problemas urbanos y regionales. Ello explica en parte la creciente desconfianza hacia el gobierno, las resistencias y apatías frente las prácticas y las instituciones, es decir a la crisis de la gobernabilidad y de los sistemas representativos. Frente a este contexto

es donde toman fuerza las prácticas colaborativas como un enfoque alternativo al planeamiento tradicional basado en expertos.

Los aportes de Innes y Booher (2012) centrados en la ´construcción de consenso´ apuntan suplantar el enfoque arriba-abajo, donde predomina un modo de comunicación y acción multidimensional que genera las condiciones para que los actores actúen de manera racional. Es pertinente añadir que estos enfoques teóricos retoman en y combinan contribuciones de la teoría crítica social de la Escuela de Frankfurt y de la teoría de la negociación y de la resolución de conflictos. Debido a esa complementariedad es que logran un síntesis significativa de cómo se desenvuelven los procesos de diálogo para la concertación de intereses al momento de abordar un problema.

Tal como expresan en su trabajo Innes y Booher (2010), en general estos procesos de colaboración son motivados e implementados por fuera de los sistemas de gobierno, si bien están avalados por los mismos. En consecuencia, para que se pueda plantear un verdadero giro hacia la planificación participativa en decisiones sobre el espacio urbano es necesario pensarlas como parte de una política de las instituciones de gobierno, es decir no como instancias aisladas y soluciones contingentes.

En ese sentido, las ideas que plantean con este enfoque están centradas en el proceso en sí, argumentando que ello impactará en los sistemas de definición de políticas (Innes; Booher, 2010). Sin embargo, el argumento que este trabajo plantea sostener es que también es necesario trabajar en el sentido contrario, es decir en pensar en adaptar las estructuras para que estos procesos de colaboración formen parte de los esquemas formales de toma de decisiones.

En esa dirección, Patsy Healey enfatiza la necesaria participación de todos los actores relevantes en un proceso de planeamiento específico con el fin de permitir la transformación de la gobernanza que puede conducir al desarrollo de capacidades institucionales de los lugares (Gregorio Hurtado, 2012: 53). La articulación de diversos enfoques que utiliza de base esta autora le permite construir su argumento sobre modos de gobernanza más democráticos y pluralistas, y estilos de planeamiento más colaborativos que permitan concretar esos esquemas.

Entendiendo que la política pública se constituye por diversas organizaciones y relaciones informales a través de las cuales acciones colectivas tienen lugar, Healey (1997) pone atención en analizar cómo ´infraestructuras blandas´, que consisten en el diseño e implementación de prácticas de planeamiento, pueden moldear la ´infraestructura dura´, que incluye las regulaciones, reglas y procedimientos establecidos por los sistemas (Gregorio Hurtado, 2012: 92).

En base a los estudios que desarrolla la autora sobre los diversos modelos de las formas de gobernanza, provee algunos parámetros útiles sobre el diseño sistémico institucional para esquemas democrático-participativos. El rango de atributos que dicho sistema debe satisfacer incluye (Healey, 1997: 288):

- La identificación de un rango y variedad de actores/intereses y la inclusión de todos los miembros de comunidades políticas
- El reconocimiento que mucho del trabajo vinculado a la gobernanza sucede

por afuera de las agencias formales de gobierno

- La organización de este sistema para distribuir poder desde el gobierno por afuera de las instituciones del Estado pero controlando el proceso de manera de no generar incluso mayor desigualdad de poder
- La apertura a oportunidades para la creación informal y de iniciativas locales; para permitir y facilitar el estímulo a la diversidad de rutinas y estilos de organización
- El propósito de ser abierto y continuamente responsable/confiable (accountable), poniendo a disposición los argumentos, la información y las consideraciones de las preocupaciones de los interesados que se encuentran en el trasfondo de las decisiones
- El requisito de un desafío y revisión crítica

La bibliografía que trabaja en esta temática sostiene que los mecanismos colaborativos en planeamiento no son la panacea ni la mejor solución a un problema en cualquier contexto, por lo tanto no significa que tenga que ser una norma. Al respecto sirve una cita de Arnstein que sostiene que "la participación ciudadana es como comer espinaca –todos están a favor en un principio. Pero ¿existen límites?" (LeGates; Stout, 2011: 239).

La posibilidad de ser aplicados para lograr los objetivos y las ventajas que presentan, debe ser evaluada a la luz del problema y de las características del contexto institucional, es decir que se requiere desarrollar una capacidad de análisis y reflexión previa del contexto, lo que se presenta como un desafío para estructuras que se caracterizan por decidir y actuar frente a la coyuntura. Frente a la diversidad de gobiernos locales que hay en la Argentina (Cravacuore, 2009), no es objetivo poder generalizar ya que existen casos y políticas en las que por el contrario se evidencia la esa capacidad de planificación y diagnóstico previo. Como afirma Healey, si bien es posible encontrar algunas analogías, los modos de gobernanza son específicos de las contingencias locales, las tradiciones de los lugares y las comunidades políticas, y las dinámicas específicas de cambio in situ (1997: 233).

Sumado a ello, existe una gran diversidad de puntos que se plantean como desafíos y que deben ser contemplados al momento de encarar estas instancias basadas en el trabajo colaborativo entre Estado-sociedad civil. Uno de ellos es la problemática de la desigualdad de poder que presentan los actores que confluyen entorno a un problema, frente a lo que se vuelve necesario generar reglas del juego que sean claras desde el planteamiento del mecanismo de colaboración. Los esquemas de gobernanza y las instancias de participación implican una delegación del poder y ello va a determinar si se prioriza un real empoderamiento (empowerment) de los actores o si simplemente se termina utilizando como una instancia para legitimar una decisión que ya está tomada. La realidad altamente cambiante y dinámica en general aparece como un desafío para las instituciones de gobierno, principalmente en aquellas que tienen un legado centralista y se definen por ser burocráticas como es el caso del Estado en Argentina. Estas características frenan la capacidad de poder generar innovaciones tales como plantear mecanismos alternativos para mejorar la relación gobierno-ciudadanía, o

impulsar políticas basadas en la participación e inclusión de diversos actores, etc.

Otro de los puntos a considerar refiere a la capacidad de manejar el conflicto, donde aparecen dispositivos útiles para poder mediar los intereses contrapuestos de los actores. En el plano del planeamiento urbano, existe una amplia trayectoria en el abordaje de conflictos en torno a las dinámicas, decisiones y actuaciones en el espacio urbano. Estos exponentes se destacan por trabajar en la articulación entre la teoría y la práctica, a diferencia de los célebres académicos que discuten más en el plano teórico los temas urbanos. Estas ideas inspiraron los trabajos sobre racionalidad colaborativa y planificación participativa retomados previamente en este apartado.

Finalmente, algunos aportes basados en evidencias empíricas muestran que en muchas situaciones los vecinos se oponen a proyectos que son necesarios aclamando defender algún aspecto colectivo o de bien público cuando en realidad están defendiendo sus intereses privados. Estos grupos son conocidos en Estados Unidos principalmente como NIMBY´s (not-in-my-back-yard), ´no en mi patio trasero´ lo que se vuelve un impedimento para concretar proyectos en muchos lugares donde se ha dado un lugar importante a los reclamos ciudadanos y grupos opositores (LeGates; Stout, 2012: 239). En síntesis, encontrar un balance entre delegación del poder, espacios de participación y avance del gobierno es indispensable pero uno de los mayores desafíos al mismo tiempo.

La complementación de todas estas ideas y conclusiones arroja puntos interesantes para pensar en la práctica. A continuación se retoman algunos aspectos sobresalientes de un caso de estudio que permite reflexionar sobre estos debates y planteos teórico-conceptuales.

Reflexiones empíricas para re-repensar los conceptos: el Estudio de Caso del Viejo Mercado de Rafaela

Este apartado pretende resumir el estudio de caso elegido, cuya selección se basa en diversos criterios. Por un lado, en el contexto de una ciudad cuyo modelo de desarrollo se basa, entre otras cosas, en la importante articulación que se ha logrado entre el gobierno y el sector privado (Costamagna, 1998; Ferraro y otros, 2003) se vuelve relevante entender cómo se generan las articulaciones con otros actores cuando se refiere a una decisión en torno al espacio urbano público. Por otro lado, se trató de un proceso que fue altamente conflictivo, uno de los que generó mayores debates y negociaciones, con una gran variedad de actores e intereses que interpelaron fuertemente a la gestión pública.

El análisis de la reconstrucción del proceso que se presenta a continuación se basó en las diversas entrevistas realizadas con representantes de todos los grupos involucrados. Además se analizaron documentos oficiales vinculados al tema así como todo el material de los medios.

Contexto y surgimiento de la problemática

A principios del 2009 en la ciudad de Rafaela (Pcia. de Santa Fe) se estaba terminando de construir la nueva terminal de ómnibus que para ese entonces funcionaba en un edificio céntrico que había sido construido en 1929 para albergar el Viejo Mercado

Municipal. El peso de esta función empezó a declinar hacia la década del 60, como aconteció con la gran mayoría de los mercados en el país. Las características que tenía la estructura del edificio permitieron que el mismo sea reutilizado para albergar la estación de ómnibus que funcionó allí por más de 35 años. A medida que la ciudad fue creciendo, como una consecuencia natural de la dinámica urbana, ese sector del centro histórico donde el predio estaba localizado comenzó a congestionarse significativamente, lo que representaba una dificultad importante para el tránsito de colectivos y el flujo de personas que concurría diariamente. Por tal motivo se definió su traslado a un área más periférica de la ciudad, y que permita responder a las demandas que se presentaban en este momento.

Mapa 1: Localización del Predio del Viejo Mercado en el centro histórico de la ciudad respecto al Bv. Santa Fe, arteria comercial y la Plaza Principal 25 de Mayo



Fuente: Elaboración propia de la autora

Figura 1: Imágenes del edificio cuando funcionaba como Viejo Mercado Municipal



Fuente: Archivo Municipal de Rafaela

La preocupación por el destino que se le daría a ese emblemático edificio de la ciudad, que forma parte de la "Lista de Edificios Protegidos de la Ciudad" dentro de un área

urbana protegida , comenzaba a ser cada vez mayor entre los ciudadanos, intereses privados, organismos no-gubernamentales, etc. Sin embargo, hubo un proyecto que prosperó o supo actuar en consecuencia para aprovechar la oportunidad de esa vacancia. Se trató de un inversor privado que en Octubre del 2009 presenta un proyecto para realizar un centro comercial (´Multiespacio Cultural y Comercial´) en el edificio donde funcionó el Viejo Mercado y la Vieja Terminal. La propuesta se enmarcada en la Ordenanza N° 2.857, aprobada en el año 1996, que regula la presentación de iniciativas privadas para desarrollar cualquier trabajo público o proveer un servicio público en la ciudad bajo la dirección del gobierno municipal.

En líneas generales, el proyecto además de proponer un shopping en ese sitio incluía otras modificaciones que impactaban directamente en dependencias del predio donde funcionan instituciones vinculadas a la cultura entre las que se encuentran: El Museo de Bellas Artes; el Museo de la Fotografía; el Archivo Municipal; la Biblioteca Pública; y el Liceo Municipal. El grupo privado pretendía demoler algunas de esas propiedades y relocalizarlas dentro el nuevo edificio que proponían, en una obra que iba a significar una inversión cercana a los 40 millones de pesos.

Cuando trascendió la noticia de esta propuesta, principalmente a través de los medios de comunicación locales, varios sectores de la comunidad se expresaron en desacuerdo y comenzaron a movilizarse.

Los sectores resistentes

Uno de esos sectores que se opuso fue el cultural y que iban a verse altamente impactados por el proyecto. Diversas instituciones del sector se agruparon para defender sus intereses y la postura de las ONG´s culturales. Entre los argumentos que sostenían, y que le expresaron a los miembros del cuerpo legislativo (Concejo Municipal) y al Ejecutivo (Intendencia municipal) enviada mediante nota en Noviembre de 2009, se encontraban:

- prevenir la destrucción de un edificio histórico para la ciudad,
- habilitar la explotación de un bien público donde funcionan diversas instituciones culturales a un privado; en donde se prioriza ese interés por sobre el acceso de todos los ciudadanos
- algunas deficiencias que presenta la propuesta, entre ellas la cuestionable coexistencia de dos usos que no son completamente compatibles: el comercial y el cultural
- la construcción de un centro comercial de estas características alterará profundamente el carácter distintivo de una zona histórica y algunos hábitos locales, como el descanso dominical que ya se ve alterado con la actividad de los supermercados

Para poder arribar a estas conclusiones y mantener su postura a lo largo del proceso el sector cultural se informó ampliamente sobre otras experiencias y lo consultó con diversos especialistas que entienden de museos y el funcionamiento de este tipo de instituciones.

Otro de los grupos que expresó explicita y abiertamente su oposición al proyecto privado

fueron los comerciantes representados a través del Centro Comercial e Industrial de Rafaela (CCIRR), principalmente aquellos comerciantes que poseen sus locales en la arteria comercial principal de la ciudad que se ubica a tan sólo una cuadra del edificio (ver mapa 1). En este caso los motivos de fondo que poseía este sector detrás de su argumento eran diferentes a los del sector cultural como era de esperar. Los comerciantes privados temían que la localización de un centro comercial de estas características impactara negativamente en su actividad y en el consecuente deterioro de esta arteria principal. Pero supieron darle fuerza a su postura con otros puntos también.

Si bien no pueden impedir que un privado desarrolle uno de estos emprendimientos en la ciudad su postura era que se le otorgaría a esa empresa inversora el beneficio de acceder a un predio de carácter público que se encuentra estratégicamente ubicado, ya que el proyecto contemplaba que se le dé la concesión del lugar para que pueda ser explotado con esos fines. Es decir, reclamaban que el uso público que define a ese espacio sea privatizado, punto en el que también coincidían con el sector cultural, pero que debido a algunas diferencias no llegaron a concretar ninguna alianza o articulación sino que prosiguieron en su reclamo por separado.

Por su parte, el sector comercial, a través del CCIRR se asesora y desarrolla su propia propuesta alternativa para ese espacio, con apoyo de la Cámara de la Mediana Empresa (CAME). El mismo es presentado públicamente, pero eso no anulaba ni impedía que la iniciativa privada siguiera su curso dentro del proceso administrativo que la avalaba. Frente a esta resistencia de la comunidad rafaelina institucionalizada, sumado a algunas notas editoriales aisladas que expresaban también su rechazo al proyecto, el intendente de turno decide convocar a una reunión a los principales actores afectados con el fin de iniciar negociaciones y concertaciones en torno a este tema que llevó meses de reuniones y diálogo con los actores.

Es importante aclarar en este punto que no existe ninguna instancia formal dentro del esquema de iniciativa privada, ni dentro del proceso de decisiones vinculadas al desarrollo urbano, donde se convoque o se expongan estas propuestas que afectan directamente al bien público. Sí existe una comisión creada para evaluar dichas propuestas una vez que las mismas son declaradas de interés municipal y siguen curso para ser analizadas por el cuerpo legislativo. Sin embargo el trabajo en dichas Comisiones es a puerta cerrada para el público. En consecuencia, se pone en evidencia que los mecanismos para la toma de decisión de esta índole no son los adecuados para facilitar la concertación con otros intereses ni al menos parar facilitar una instancia donde los ciudadanos puedan ser parte del proceso de una decisión que claramente impactará en un bien público y en la vida diaria de las personas.

Retomando los aporte teórico-conceptuales planteados anteriormente, vemos que las estructuras no están preparadas para promover esquemas más colaborativos, transparentes y flexibles, basados en la democracia participativa. No existen regulaciones que garanticen que estas políticas y estrategias privilegiarán el bien común. En este caso queda sujeto a la voluntad política de los funcionarios de turno de

abrir el juego a los ciudadanos y otros actores afectados, como sí sucedió en el caso del viejo mercado. Pero no fue sino a partir de una importante resistencia de esos sectores movilizados que interpela y obliga al gobierno a replantearse de qué manera se va a resolver este conflicto en torno al futuro destino de la vieja terminal y viejo mercado de la ciudad.

Como quedó claramente expresado en esta ponencia, estas decisiones son por naturaleza conflictivas, lo que demanda replantear los mecanismos y las regulaciones vigentes. Ello se vuelve aún más relevante cuando lo que está en juego es el acceso a un bien público frente al riesgo de que se sigan acentuando las tendencias que conciben a las ciudades como ganancias y mercancías por encima del derecho de las personas a la ciudad (Harvey, 1989; Borja, 2012; Marcuse, 2012; Brenner, 2012).

Figura 2: Fotografía que refleja el abandono del edificio luego de que la Terminal de Ómnibus se mudara a su nueva ubicación. El edificio funcionó temporalmente como estacionamiento y como escenario de algunos eventos como la feria universitaria, mientras se discutía sobre su destino



Fuente: Diario Sin Mordaza (2012).

La salida del conflicto: el debate participativo en torno al edificio de la Vieja Terminal

Con el fin de resolver el conflicto sobre el destino del edificio del Viejo Mercado y la Viejo Terminal, en el mes de Septiembre de 2010 el gobierno municipal decide convocar a un debate participativo con el fin de que los diferentes interesados puedan presentar ideas y propuestas para la intervención del predio. Para alcanzar ese propósito el Consejo Consultivo Social (CCS) , espacio que congrega a diversas instituciones de la ciudad con el fin de dialogar y compartir diversas posturas sobre problemáticas locales, fue desinado para liderar el proceso. Apoyaron y acompañaron otras instituciones vinculadas directamente al tema: el Colegio de Arquitectos Distrito Rafaela; la Universidad Católica de Santa Fe (donde funciona la carrera de Arquitectura) y la Agencia de Desarrollo de Rafaela (Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela -(ACDICAR).

Si bien habían existido otras instancias de participación en la ciudad, como fue el Plan

Estratégico de Rafaela 1998-1999 (PER) y hacía poco tiempo se había iniciado con la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad, este constituyó un gran precedente para la ciudad.

Hubo un el plazo establecido para la presentación de propuestas que participarían del "Seminario La Vieja Terminal en Debate", donde se invitó a instituciones, profesionales, y ciudadanos en general a participar. La finalidad del seminario residía en poder reflexionar sobre otras experiencias nacionales e internacionales que hayan presentado una problemática similar y recolectar insumos para definir los ejes de la intervención futura del edificio.

En un actividad que congregó a alrededor de 200 participantes, se presentaron 12 propuestas que se habían inscripto en tiempo y forma. Previamente a que cada postulante presente las propuestas hubo una etapa de presentación de las características del edificio y del área por parte de funcionarios del gobierno, presentaciones de otros especialistas lo que ayudó a la reflexión y una etapa de trabajo por mesas para discutir en grupos más pequeños las actividades y los usos que podría tener el predio. Es decir, además de una postulación de propuestas por parte de diversos grupos, que iban desde la iniciativa privada del centro comercial que también participó hasta diversos proyectos que priorizaban el acceso y la administración pública del espacio, este seminario sirvió como instancia de aprendizaje.

Los proyectos presentados presentaban diversos niveles de intervención que incluían paseos culturales, turísticos, educacionales, centro de eventos más una sola propuesta de explotación privada. Todas destacaron el carácter patrimonial del edificio que demanda ser preservado. Por otro lado, las conclusiones resaltaron la importancia y potencialidad que reviste la revitalización del edificio, que además impactaría en el sector ya que las cuadras aledañas también habían sufrido un deterioro importante. Se enfatizó en la necesidad que tiene hoy la ciudad de contar con un lugar destinado a actividades culturales y recreativas que esté abierto para toda la ciudadanía. Con respecto a la gestión hubo un mayoritario consenso en que el edificio debía ser de gestión pública pero con la necesidad de que se contemplen mecanismos participativos para incluir a los actores que usan y ocupan el espacio.

Con respecto a las resistencias frente al hecho de que el CCS esté a cargo de liderar este proceso, aparece la del Concejo Municipal, cuerpo legislativo de la ciudad que cuestionaba que este espacio cumpla ese rol. El argumento de algunos representantes de este cuerpo residía en que debía buscarse otros mecanismos o espacio más propicio para tomar esa decisión final, como por ejemplo el Concejo Municipal ya que es el cuerpo elegido directamente por los ciudadanos. A pesar de esta postura el CCS continúo a cargo de su rol hasta el final del proceso.

Con todos los insumos del seminario, el CCS trabajó en consensuar los ejes principales para elaborar de esa manera el programa que guiaría la intervención. El uso predominante que tendría el "Complejo Cultural y Centro de Convenciones y Exposiciones" sería el cultural con actividades complementarias y compatibles con los museos, el archivo de la ciudad, el arte, entre otros.

Si bien esta fue la manera en que en líneas generales se desenvolvió el proceso para manejar el conflicto, las etapas siguientes para avanzar con la implementación de este programa de usos y actividades también continúo con un carácter participativo. La Municipalidad de Rafaela y el Colegio de Arquitectos Distrito Rafaela firmaron un convenio para que esta institución organice en conjunto con las áreas técnicas municipales, un "Concurso de Estudios Previos e Ideas para la refuncionalización, puesta en valor, reciclaje y ampliación del edificio del Ex Mercado de Rafaela". Allí es donde se comienza a poner en valor otro aspecto identitario del lugar, como fue el Mercado Municipal, ya que ese había sido la finalidad que le dio surgimiento al edificio en sus orígenes.

El concurso, iniciado a principios del 2011, estuvo presidido por un especialista a cargo de la coordinación, y se propuso además el desarrollo de un Taller-proyectual para que los profesionales que querían participar puedan contar con mayor información del edificio y del predio así como aspectos centrales que debían contener los proyectos técnicos. Se presentaron 14 propuestas que fueron evaluadas por un jurado compuesto por 7 especialistas. Luego de designada la propuesta ganadora las áreas municipales avanzaron con el ajuste del proyecto que dio origen al "Complejo Municipal del Viejo Mercado". El edificio fue recientemente inaugurado y ya se encuentra algunas de las instituciones funcionando, mientras que se planifica el resto de los espacios y usos, para lo cual fue designada una persona a cargo de la coordinación.

Figura 3: El Complejo Municipal del Viejo Mercado luego de la renovación y re-inauguración del edificio el 24 de Octubre de 2014.



ela, por la magnitud
ía, espacio público,
ansición en la que se encuentra el gobierno local hacia formas de gobierno más flexibles e innovadoras que vienen transitando las instituciones principalmente desde la década del ´90 cuando toman fuerzas las políticas neoliberales y los procesos de descentralización.

La parte que pone en valor el proceso participativo es entendida con esa finalidad. Sin embargo, las lecturas actuales que se hacen desde la mayoría de las áreas del gobierno tienden a opacar o evitar el punto del conflicto, lo que en cierta manera pone de

manifiesto una falta de reflexión crítica sobre el proceso y la naturaleza de las dinámicas urbanas. En parte ello se explica por el temor de la clase política de que su legitimidad y capacidad se vea cuestionada. Pero también se debe a la falta de capacidad dentro de las estructuras de generar planificaciones y evaluaciones pertinentes de las políticas y estrategias implementadas.

Este aspecto se plantea como una limitación al momento de pensar en las alternativas para avanzar hacia esquemas de gobernanza que se basen en este tipo de procesos participativos y de colaboración. Estas experiencias deben trascender para que los aprendizajes permitan re-evaluar los mecanismos vigentes y generar innovaciones que tiendan a la mejora de los procesos de decisión y definición de las políticas.

Figura 4: Pasaje Carcabuey, una de las calles lindantes del edificio el día de la inauguración de la obra



nzar en la superación del enfoque tradicional y jerárquico de la toma de decisión. Se puso el énfasis en las decisiones vinculadas al espacio urbano público y aquellas que afectan el bien común. En cuanto al caso retomado, el mismo contribuye a entender mejor cómo actúan estas ideas y las oportunidades que existen para poder mejorar los esquemas de gobernanza con el fin de aportar herramientas para enfrentar la complejidad que presentan hoy las problemáticas urbanas y las demandas de los ciudadanos.

La propuesta de conectar los argumentos del derecho a la ciudad con los aportes referidos a la gobernanza, y el aporte de la racionalidad colaborativa para el manejo de conflictos en temas urbanos, plantea ciertos desafíos que se suman a la agenda pendiente en estos temas.

El plantear procesos de colaboración no implica que no vaya a existir conflicto ni que se vaya a lograr un consenso donde todas las partes concuerden. Lo qué si facilita

una iniciativa que se base en la participación es la inclusión de los diversos actores afectados y la posibilidad de desplegar mecanismos que sirvan para concertar la solución al problema.

La clave se encuentra en la capacidad institucional y la voluntad política de aceptar dichos conflictos y poder capitalizarlos, trabajando por la búsqueda de mecanismos acordes. Es importante rescatar que para hablar de un proceso genuinamente participativo debe existir cierta delegación de poder y empoderamiento por parte de los ciudadanos, y que los debates y conclusiones se traduzcan en las acciones y estrategias a encarar. Como vimos uno de los grandes desafíos hoy para las instituciones de gobierno es cómo encontrar un equilibrio en la manera en qué se toman las decisiones y se avanza en la gestión de las ciudades.

Con respecto al rol del planeamiento urbano es necesario continuar el debate sobre la importancia de trascender la postura tradicional y reactiva que predomina frente a las intervenciones en el espacio urbano. Encontrar un equilibrio entre desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad en el desarrollo urbano. Es la ecuación que en primera instancia parecería imposible, pero en la dirección que se debe seguir trabajando con el fin de generar ciudades que sean más inclusivas, equilibradas, vibrantes y democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, M.B. 2013. Collaborative Decision-making processes in Planning: Opportunities and Challenges in the city of Rafaela, Argentina. Tesis de maestría desarrollada en el marco del Master of Regional Planning, University of Massahusetts Amherts, Estados Unidos, Septiembre de 2013, Link on Scholarworks: http://scholarworks.umass.edu/theses/1103/
- Arnstein, S. 1969. "The Ladder of Citizen Paarticipation", en LeGates, R. Stout, F. 2011. The City Reader. Quinta Edición, Urban Reader Series, Routlefge: 238-250.
- Borja, J.2012. "El fin de la anticiudad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas", en Belil, M.; Borja, B.; Corti, M. Ciudades, una ecuación imposible. Colección Urbanidad, Editorial Café de las Ciudades y Fundación Förum Universal de las Ciudades: 279-320.
- Brenner, N.2012. "What is a critical urban theory?", en Brenner, N.; Marcuse, P.; and Mayer, M. (eds.) Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City, New York and London, Routledge: 11-23.
- Cao, H., Vaca, J. 2006. "El fracaso del proceso descentralizador Argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuesto conceptuales", Nómades, Revista Crítica de Ciencias Jurídicas y Sociales, Publicación Electrónica de la Universidad Complutense, 14 (2): http://www.ucm.es/info/nomadas/14/hcaojvaca.pdf
- Capel, H. 2007. "El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado ´Modelo Barcelona´", Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XI, N° 233.

• Costamagna, P. 1998. “Desarrollo económico local: la experiencia de Rafaela.” Aportes para el Estado y la administración gubernamental, año 5, N. 10.
• Cravacuore, D. 2009. “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”, in Molina, G. (coord.) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador, Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), Mendoza, Argentina: 149-170.
• González, S. 2007. “Trepando por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa”, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento, N°5, Universitat Oberta de Catalunya: 6-13.
• Gregorio Hurtado, Sonia De. 2012. Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa: Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.
• Harvey, D. 1989. “From managerialism to entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, Geografisker Annaler, Series B (Human Geography), 71: 3-17.
• Harvey, D. 2013. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Edición Española. Ed. Akal, España.
• Healey, P. 1997. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, London, Macmillan.
• Healey, P. 2003. “Collaborative Planning in Perspective”, in Planning Theory, Vol. 2 (2): 101-123.
• Innes, J. and Booher, D. 2010. Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy, Routledge.
• Jessop, B. 2003.´The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance” publicado por el Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN; http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf
• LeGates, R. Stout, F. 2011. The City Reader. Quinta Edición, Urban Reader Series, Routlefge: 238-250.
• Marcusen, P. 2012. “Whose right(s) to what city”, en Brenner, Neil; Marcuse, Peter; and Mayer, Margarit (eds.) 2012. Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City, New York and London, Routledge: 24-41.
• Mayntz, R. 2001. “The State and civil society in modern governance”, presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre, 2001. Traducción al español publicada en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, Octubre, Caracas. http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004
• Mayntz, R. 2003. “New challenges to governance theory”, in Bang, H.P. Governance as social and political communication, Manchester University Press Manchester: 27-40.

• Montecinos, E. 2005. “Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, Revista EURE, Vol. XXXI, n 93, Agosto, Santiago de Chile: 77-88.
• Orlansky, D. 1998 “Las políticas de descentralización”, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol 38, Nº 151, Octubre- Diciembre. Buenos Aires: 827-843.
• Reese, E. 2006. “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina”, Revista Enfoques Urbanos: 3-21. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.%20Reese.PDF

“Vos fuiste elegido para defendernos, no para decirnos que es lo que tenemos que hacer”: contradicciones y conflictos en los procesos de radicación de villas.

Arqueros Mejica, Maria Soledad

PALABRAS CLAVE
· Acción Colectiva
· Políticas Públicas
· Villas

Resumen / Este trabajo se interesa por las distintas formas en que se articulan la acción colectiva y la acción estatal en los procesos de radicación de villas. Recuperando el caso de la Villa 19 Barrio INTA, el análisis se indaga en la producción de conjunta de políticas estatales y modalidades de acción de las organizaciones de villas, poniendo de relieve el papel del territorio en esa dinámica.

ARQUEROS MEJICA, MARIA SOLEDAD
Área de estudios urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina
E - mail: Soledad.arqueros@gmail.com

Introducción

Este trabajo se interesa por las distintas formas en que se articulan la acción colectiva y la acción estatal en los procesos de radicación de villas. En particular, indaga en la interacción entre las organizaciones territoriales de villas y los organismos estatales, sus mutuas influencias, y las dinámicas que generaron en los procesos de radicación. Con este objetivo se recupera el caso de la Villa 19 "Barrio INTA", que fue un barrio fuertemente interpelado por los organismos estatales en el marco de las políticas de radicación.

El análisis indaga en la producción de conjunta de políticas estatales y modalidades de acción de las organizaciones de villas (Manzano, 2007), poniendo de relieve el papel del territorio en esa dinámica. En este sentido, como señalan Rodriguez y Di Virgilio (2011: 18), el territorio no es una simple proyección espacial de las iniciativas públicas, sino una construcción social que condensa acciones y comportamientos diversos, acumulados en el tiempo, con capacidad de influir de forma significativa sobre el desarrollo de la política en un sistema de retroalimentación dialéctico.

En el contexto de desempleo y precarización laboral que caracteriza al capitalismo neoliberal, la acción colectiva fue asumiendo un carácter cada vez más territorial (Harvey, 2013; Svampa, 2009; Rodriguez, 2008; García Linera, 2005; Merklen, 2004). La ciudad y, más específicamente, el barrio, en tanto espacios de reproducción individual, familiar y colectiva, fueron cobrando peso en los procesos de acción colectiva . Pero también los organismos estatales, que son organismos del Estado capitalista, acentuaron su acción en el territorio. En este marco, "el territorio opera, por un lado, como container del proceso político, constituyéndose en una manifestación espacial de las actividades, prácticas y relaciones que los actores desarrollan en pos de la apropiación del producto social. Y, por el otro, las actividades, prácticas y relaciones del proceso político adquieren rasgos que le son propios y que están definidos por las singularidades de la estructura espacial" (Rodriguez y Di Virgilio, 2011: 20).

Apoyándose en esta perspectiva y a través del caso de Barrio INTA, este trabajo focaliza su atención en las relaciones, influencias, contactos que se van tejiendo en un proceso que vincula ciudad y política. El periodo analizado recorre la maduración de procesos de participación democrática en la década de 1980 y culmina con su debilitamiento a finales de la década de 1990. En este marco, evidencia cómo en las décadas posteriores a la recuperación de la Democracia, en el contexto de la radicación del barrio se desarrollaron procesos que fueron transformando la democracia participativa en mera democracia formal, y los efectos que esto tuvo en la dinámica de los propios procesos de radicación.

Se trata de un análisis incipiente que recupera algunos aspectos que surgieron, sin buscarlos, en el campo de mi tesis de maestría. Se utilizaron fuentes como entrevistas y diferentes documentos producidos por las organizaciones de villas y por los organismos estatales.

La ponencia se divide en cinco apartados. Los dos primeros se focalizan en los procesos de reorganización, indagando en los procesos enmarcadores (Goffman, 1994)

de la acción colectiva en las villas. Los tres apartados siguientes realizan un recorrido histórico por el periodo analizado, que indaga en las relaciones que establecieron las organizaciones con los organismos estatales y en las dinámicas que asumió el proceso de radicación en Barrio INTA. El último apartado se concentra en los efectos que trajo el cambio de orgánica de la Comisión de Barrio INTA en la gestión de los procesos de radicación. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones parciales.

I. Los procesos de reorganización en Barrio INTA

La memoria de la erradicación de la última dictadura militar y la falta de ejecución de la ordenanza de radicación, fueron cristalizando hacia fines de la década de 1980 la necesidad de avanzar en un proceso de reorganización de las villas. Si bien algunas organizaciones venían realizando reclamos organizados, se buscaba generar un proceso de mayor fortaleza y alcance hacia adentro y hacia afuera de los barrios.

La Comisión de Barrio INTA se reorganizó en este contexto. Se trató de un proceso de complejo y no exento de conflictos, que implicó la construcción de ciertos acuerdos sobre las problemáticas y objetivos del barrio. En este sentido, los habitantes del barrio constituían un grupo diverso, con diferentes trayectorias barriales, organizativas y personales, que se traducían en percepciones y prácticas diferenciadas.

La reorganización de la Comisión se sostuvo en la identificación de una integración desigual de los habitantes del barrio a la ciudad, que vinculaban: por un lado, con las condiciones de hábitat, que condicionaban su reproducción individual, familiar y colectiva; y, por el otro lado, con los procesos de estigmatización de las villas, que reproducían y reforzaban las desigualdades preexistentes (Bourdieu y Passeron, 2014). Estas definiciones permitieron nuclear a los habitantes del barrio en torno a una reivindicación común: el mejoramiento de las condiciones de hábitat del barrio y la transferencia de la propiedad de los terrenos.

La identidad específica de la Comisión, formada en torno al barrio, se enmarcó en otra más amplia, la villa, favoreciendo su integración al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) . El MVBC fue una organización federativa de villas, fundada sobre la base de la Comisión de Demandantes que había denunciado judicialmente a la CMV durante las erradicaciones de la dictadura. Esta organización se proponía continuar la lucha por la radicación, que habían iniciado las Comisiones Vecinales de villas y el Movimiento Villero Peronista en la primera mitad de la década de 1970.

Al momento de su fundación, en 1987, el MVBC señalaba en su declaración de principios que “Nuestro Movimiento es la continuidad histórica y legítima de las luchas villeras y de barrios de emergencia que se vienen sosteniendo en esta ciudad, desde hace medio siglo, contra las condiciones de injusticia y marginación social, que impuso una sociedad, que mientras declama formalmente la igualdad de derechos constitucionales y humanos, en la práctica, y en nuestro caso muy específicamente, no ha hecho otra cosa que congelar situaciones de opresión y diferenciación social […]” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96).

También avanzaba en una definición de las villas y sus habitantes, que vinculaba en

una única identidad la condición de trabajadores y villeros, "[…] Nuestros barrios están compuestos fundamentalmente por familias trabajadoras que, en su origen, y durante mucho tiempo fueron las que tuvieron que abandonar sus provincias y países limítrofes, simplemente por falta de posibilidades y horizontes en su tierra natal. Siempre se nos pretendió atraer a las ciudades en calidad de mano de obra barata, muchas veces para realizar los peores trabajos y los muy mal remunerados" (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96).

Con eje en lo espacial, la radicación apuntaba a superar la condición de "villa", que no solo remite a las características físicas del espacio, sino que opera también como una categoría social y simbólica que legitima y refuerza las desigualdades sociales de origen. Se trataba de una disputa que desbordaba los aspectos meramente físicos, buscando modificar la posición relativa de los habitantes de las villas en el entramado de relaciones que constituyen y se constituyen en el territorio de la ciudad.

Tanto la Comisión Vecinal de Barrio INTA como el MVBC, se definieron como organizaciones territoriales, independientes de los partidos y proyectos políticos, y autónomas del Estado. Plantearon la lucha por la radicación frente a y en el Estado (Thwaites Rey, 2005), orientando su acción a la construcción de ámbitos alternativos de producción de la política y, desde allí, a la transformación de las definiciones políticas dominantes sobre las formas y procedimientos de intervención en los barrios.

II. Estructuras organizativas y definiciones políticas

En este periodo la estructura orgánica de las villas estuvo basada en un sistema de instancias asamblearias en diferentes escalas. En Barrio INTA se eligieron representantes por manzanas y a escala barrial. Parte de los integrantes de la Comisión participaban de la Mesa Colegiada del MVBC, y un grupo más amplio participaba de los plenarios periódicos, que era el máximo órgano de toma de decisiones de dicha organización.

Esta orgánica permitió interpelar de manera directa a los habitantes de los barrios, que, con distintos niveles de compromiso, fueron integrándose y contribuyendo con su participación al desarrollo de los procesos organizativos. Pero además fue un aspecto clave en las estructuras conectivas y estructurantes (García Linera, 2005) de movilización.

En primer lugar, la asamblea permitía, sin eliminar la diferencia, mediar conflictividades, generar contrapesos, aproximar posturas y alcanzar ciertos niveles de acuerdo sobre aspectos de la vida organizativa y barrial. Por ejemplo, uno de los referentes de la Comisión de INTA, nos relataba la siguiente anécdota,

"Después, fue [Rubén, el presidente de la Comisión], porque Rubén era el dirigente máximo, pero quería ir aparte en la Municipalidad, pero 67 miembros más o menos había [en la Comisión] y la reunión nosotros la hacíamos en la capilla. De ahí, de la reunión, tiene que salir el grupo de gente para ir a hacer tal cosa. Él [se refiere a Rubén] se largaba solo. Entonces, cuando nosotros nos dimos cuenta de eso… Es más, en un momento, él le quiso sacar la casa a Mario [el vicepresidente de la Comisión], porque dice que es su casa y esa es una cuestión personal. Yo agarré en la reunión y le dije:

Señor Rubén, la lucha que nosotros hacemos es la lucha de la comunidad, la lucha de INTA y usted tiene tremendo terreno –le digo–. ¿Qué? ¿Va a pelear por una casa? A eso políticamente los políticos lo pueden aprovechar y viene acá y nos hace pelear a todos y usted es buena gente. Yo siempre trataba de pacificar la cosa para no enfrentarlo" [Elbio].

Algo similar ocurría a nivel del MVBC, que nucleaba a barrios con orígenes y trayectorias diferentes. Además, la estructura de oportunidades vinculada a las propias condiciones de localización (Di Virgilio, 2007) también definía necesidades y problemáticas específicas, no siempre compartidas. Incluso los referentes del MVBC distaban de constituir un grupo indiferenciado. En este contexto, la Mesa Colegiada y los plenarios se constituyeron en espacios de selección de fines y de definición de demandas, permitiendo articular voluntades colectivas diversas.

En segundo lugar, la orgánica de la Asamblea estaba pensada como un sistema de deliberación, gestión y control, que disputaba con la institucionalidad estatal los ámbitos legítimos en donde producir política. En este sentido, uno de los elementos de peso en la disputa por la radicación de las villas, fueron los ámbitos y procedimientos de decisión sobre el diseño e implementación de la política.

III. "El método es: hacemos una asamblea y lo resolvemos en el barrio y si Ud. no está de acuerdo con este método, Ud. de este barrio se va"

Los habitantes de INTA plantearon la radicación del barrio como un proceso colectivo y democrático. En asambleas semanales se discutían las prioridades, propuestas y se organizaba el trabajo en el barrio. Las primeras intervenciones se desarrollaron de manera autogestionaria, con recursos propios de los habitantes y con el apoyo de dos abogados y un arquitecto de organizaciones afines.

Esto permitió avanzar en algunas mejoras materiales, como el desmalezamiento de los terrenos y la reconstrucción del tendido eléctrico, y fortalecer el propio proceso organizativo. También posibilitó un mayor conocimiento y estrechamiento de los vínculos entre los habitantes del barrio así como una mayor identificación y apropiación del espacio barrial y sus problemáticas.

Durante este periodo, el MVBC orientó su acción a tensionar la relación con el Estado para visibilizar el conflicto y avanzar en la construcción de escenarios de negociación. Como resultado de este proceso en 1989, durante la intendencia del justicialista Carlos Grosso, se firmó el Acta de Compromiso que dio origen a la Mesa de Concertación, en donde confluían el Movimiento y el Municipio para actuar de manera conjunta en los procesos de radicación. Este fue el origen del Programa de Radicación de Villas.

Como parte de la estrategia táctica de las organizaciones en el proceso de construcción de institucionalidades alternativas para la producción de la política, se buscó desvincular a la CMV de la gestión de los procesos de radicación. Observaban que las prácticas y rutinas (Allison, 1992) de este organismo entraban en conflicto con la institucionalidad que buscaban construir, que tenía como eje la participación activa de la población de los barrios en el proceso de toma de decisiones de la política. En este sentido, Juan

Cymes, uno de los principales referentes del MVBC relataba la siguiente anécdota,
"[…] Nosotros teníamos una trabajadora social de la Comisión Municipal de la Vivienda, una señora que, en el fondo pobre, no tenía la culpa de lo que le pasaba y voy a decir porque. Esta señora trabajaba como tal en época de la dictadura y ustedes saben lo que nos ha pasado, a la villa, en época de dictadura […]. Cuando adviene esta nueva etapa, estoy hablando en este caso de nuestra villa, de villa 15, aclaro que nosotros somos la dirección de villa 15, nos costó muchísimo organizarla, nos costó 15 meses organizar nuestra villa, 25 asambleas de base, casa por casa, porque sino no se podía organizar el barrio. Entonces, esta señora y, por supuesto, quienes la mandaban, estaban acostumbrados a venir con las órdenes, bien en picada como la plomada y ya hacía rato que veníamos discutiéndole y diciéndole: 'mire señora, lo que nosotros queremos, la organización del barrio que ha sido elegida democráticamente por el barrio, que los problemas los discutimos en común y que los resolvamos en común. […] Y lamentablemente esta señora no entendía. Hasta que sucedió un hecho bastante delicado. Cuando se producían los traslados de los que iban al Barrio Illia, su manejo era: 'Usted, se va para acá, usted cambia de casa, usted aquí…', entonces, la Comisión Vecinal, que tenía una visión diferente [le dijo] 'mire señora, esto no se puede resolver de esta manera, porque acá pasó esto' y nos dice: 'no, escúcheme estas son órdenes y hay que cumplirlas'. Le digo: 'perdóneme señora, pero Ud. está equivocada. Acá no hay órdenes, acá la única orden viene del barrio, tampoco nosotros [se refiere a la Comisión Vecinal] damos órdenes y si Ud. tiene alguna duda, no le vaya a preguntar a su patrón. El método es: hacemos una asamblea y lo resolvemos en el barrio y si Ud. no está de acuerdo con este método, Ud. de este barrio se va, porque es enemiga de la democracia, ¿me entiende señora?" (Juan Cymes, en III jornadas de APS-CONAMER-A.R.H.N.RG).

La conflictividad entre el Movimiento y la CMV fue uno de los factores que influyó en la decisión municipal de anclar el Programa de Radicación a la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad. Ese fue el ámbito de funcionamiento de la Mesa, que en estos primeros años se focalizó en generar condiciones formales que permitieran avanzar en los procesos de radicación.

Las acciones de la Mesa se orientaron a la generación de un marco jurídico-normativo que estableciera algunas condiciones necesarias para efectivizar la radicación de los barrios. Por un lado, el gobierno nacional promulgó los decretos 1.001 y 1.737, que permitían destrabar el dominio de los terrenos en donde se asentaban algunas villas y transferirlos a sus habitantes. Por el otro, el Consejo Deliberante de la ciudad sancionó la Ordenanza 44.873/91 en el Consejo Deliberante, que flexibilizaba algunas de las regulaciones urbanas vigentes con el fin de facilitar los procesos de reurbanización de las villas.

Esto tuvo como trasfondo un intenso proceso de negociación entre las organizaciones, los diferentes organismos municipales (así como entre los organismos) y los diferentes poderes del Estado en sus distintos niveles. Involucró, además, un intenso trabajo al interior de las organizaciones que, entre otras cuestiones: realizaron diferentes

relevamientos para conocer la situación urbana de cada villa; fueron generando instancias de información y discusión en los barrios para ampliar la comunicación; apoyaron la reorganización de las Comisiones en las villas que carecían de estas instancias; y avanzaron en la discusión de propuestas "globales" de radicación y proyectos "particulares" para cada barrio.

En INTA, la Comisión Vecinal con el apoyo de su equipo técnico, se abocó a la definición de una propuesta marco para la radicación del barrio. Allí se abordaban una diversidad de aspectos relevantes como el tamaño de los lotes, las relocalizaciones, la sujeción de la transferencia del dominio al completamiento de las obras de reurbanización, las formas de pago de los terrenos, y se enfatizaba, en particular, la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones sobre el diseño, implementación y ejecución de la radicación.

En este marco, la Comisión Vecinal comenzó a madurar la idea de adoptar alguna figura jurídica formal, que permitiera fortalecerse frente a los organismos estatales como órgano legítimo para la gestión del proceso de radicación del barrio, "Veníamos con la pulseada ganando, ganando, ganando. El abogado nos dijo: para que esto sea más fuerte, tenemos que fomentar una cooperativa o una asociación civil" [Eugenio]. Los habitantes de INTA eligieron la figura de Asociación Civil porque consideraron que su estructura permitía un funcionamiento más democrático que la figura de "Cooperativa" –tal como las regula la ley en argentina-, "Y nosotros elegimos asociación civil, por sus programas, que es diferente de una cooperativa, porque en la asociación civil todo el mundo puede ser autoridad. En la cooperativa la autoridad es la directiva" [Eugenio]. En adelante, la Asociación Civil Barrio INTA asumió la representación de todos los habitantes del barrio ante los organismos estatales, estuvieran formalmente asociados o no a la misma.

IV. "Bueno, entonces dijimos: nosotros, en esta asociación civil podemos hacer convenios": cambios de coyuntura y redefiniciones estratégicas

Aun cuando no podría decirse que la relación entre las organizaciones de los barrios y los funcionarios y autoridades del municipio de la ciudad fue armónica –de hecho más de una vez las villas presionaron y reclamaron al municipio para que cumpliera con los acuerdos alcanzados-, el Programa de Radicación se había sostenido en una estrategia participativa. Pero, hacia 1992, un conjunto de decisiones comienzan a afectar los términos y formas de participación, lo cual repercute en la Mesa de Concertación y en el MVBC.

El Municipio, que veía próximo su reemplazo, propone la integración de referentes de las villas a su personal de planta, lo que despierta reacciones a favor y en contra adentro del MVBC. La parte del Movimiento que estaba a favor, argumentaba que se trataba de una buena oportunidad para intervenir desde adentro de los organismos estatales y para contar con los recursos económicos necesarios para dedicarse exclusivamente al trabajo en las villas. La parte que estaba en contra, argumentaba que se trataba de

un avance del Estado sobre la autonomía de las organizaciones y que la integración de referentes al cuerpo de empleados del municipio resultaba en una capitalización individual de la lucha colectiva.

Estas posiciones fueron irreconciliables. La aceptación de la propuesta por algunos de los referentes generó una crisis interna en el MVBC, que terminó fracturándose (Cravino, 2006). De esta manera, los habitantes de villas perdían su principal instrumento de lucha, que era la propia organización.

El cambio de posición del sector estatal frente al tema de la participación y la fragmentación organizativa, modificaron la estructura de oportunidades y constricciones (McAdam, 1995) de la Asociación Civil Barrio INTA que, en este contexto, comenzó a ampliar su repertorio táctico integrando acciones de tipo jurídico. Se esperaba que esto respaldara legalmente la radicación del barrio y limitara la libertad de acción de los organismos estatales en el proceso, "Bueno, entonces dijimos: nosotros, en esta asociación civil podemos hacer convenios, podemos hacer convenios con la ciudad. Entonces dijimos: tenemos que ir a firmar un convenio para que la Comisión de la Vivienda se comprometa con que en el Barrio INTA se van a pagar, se van a conseguir los terrenos […]" [Sandra].

El convenio se firmó en diciembre de 1993 durante la gestión de Saul Bouer (1992-1994) y reconoció la propuesta marco de radicación elaborada por la Comisión del barrio.

V. "Cuando asumió De la Rúa […]nos dijeron que este gobierno no quería trato con Asociaciones Civiles, que los barrios tenían que tener Comisiones Vecinales"

La intervención estatal para la regularización del barrio cobró fuerza en la gestión de Fernando De la Rúa (1996-1999). Por entonces la ciudad, que daba los primeros pasos en su proceso de autonomización, atravesaba un momento de intensa actividad legislativa. En este marco se sancionaron diversas leyes sobre hábitat y vivienda, que reconocían la participación democrática en la gestión de las operatorias. Sin embargo, el caso de barrio INTA muestra que mientras se reconocía el derecho a la participación democrática de los habitantes, los procesos de intervención fueron asumiendo un perfil cada vez más autoritario.

El proyecto urbano del barrio fue diseñado por la CMV, intentando respetar su trazado original. Para readecuar el trazado urbano de INTA a las regulaciones del Distrito U31 (creado a través de la Ordenanza 44.873), era necesario abrir calles y desarrollar intervenciones de reordenamiento parcelario. Esto implicaba avanzar sobre el espacio construido, lo cual constituye una de las principales dificultades de este tipo de procesos.

La Asociación Civil tenía gran interés en el desarrollo de estas intervenciones. Por entonces INTA atravesaba un proceso de densificación que se acompañaba por la subdivisión de los terrenos y verticalización de las viviendas, y el incipiente desarrollo del mercado del suelo en el barrio. Los referentes evaluaban que estos procesos implicaban un empeoramiento de la calidad de vida y un obstáculo para acceder a la

propiedad de los terrenos, "[…] y nosotros veíamos que íbamos a vivir en una lata de sardinas con el tiempo, y queríamos que se parcelen y nadie pueda vender más nada. [¿Y había mucha venta en ese momento?] Sí, había. Gente muy pobre, que necesitaba un lugar donde vivir, y de los países limítrofes venía mucha gente, y querían un lugar donde estar, y los mismos de siempre les vendían por partes, un terreno para una familia lo vendían entero. Nosotros queríamos pedir eso. […] sufríamos por ver que un lugar donde había una familia después había cuatro, o construían encima, vivían encima, que dificulta después tanto el objetivo que es tener la propiedad" [Rodolfo].

Para comenzar a desarrollar las intervenciones la CMV impuso como condición el reemplazo de la Asociación Civil por una Comisión Vecinal, "[…] Cuando asumió De la Rúa nosotros fuimos a pedir algunas cosas [a la CMV] y nos dijeron que este gobierno no quería trato con Asociaciones Civiles, que los barrios tenían que tener Comisiones Vecinales, para lo cual tenía que haber elecciones, presentar listas y elecciones". La intención de la CMV era que crear una junta vecinal fuerte, que cumpliera un rol activo en el proceso de intervención "La juntas vecinales fuertes en ese sentido son las que más ayudan en cualquier proceso que se quiera intervenir, sobre pavimentación, sobre vivienda, sobre el plan general de urbanización" [Fernandez]. Se esperaba que el proceso de toma de decisiones quedara concentrado en la CMV y que la Comisión cumpliera un rol activo en el proceso de ejecución.

El reemplazo de la Asociación por la Comisión se desarrolló en un contexto particular. En primer lugar, con la fragmentación del MVBC a principios de la década, las organizaciones de villas habían quedado en una situación de relativa debilidad para enfrentar a los diferentes gobiernos. En segundo lugar, los modelos de decisión y participación que se habían desarrollado en INTA en los años previos, atravesaban un momento crítico debido al desgaste que fue produciendo la paralización de las intervenciones en los previos. Finalmente, según el relato de los referentes, fue "necesario" aceptar la propuesta para avanzar en el proceso de reurbanización del barrio.

En este marco, se dictó un reglamento electoral y se convocó a elecciones. La lista ganadora fue la que reunía a los integrantes de la Asociación Civil del barrio. Sin embargo, el pasaje de la Asociación a la Comisión implicó transformaciones en la estructura de la organización barrial, que afectaron la democracia en el barrio.

La CMV se constituyó en el ámbito de toma de decisiones sobre el proceso de intervención barrial. Las asambleas dejaron de realizarse y buena parte de los habitantes del barrio fueron alejándose del órgano de representación barrial, "¿qué pasó? La gente que quedó no era confiable, tenían otras prácticas. Raúl [uno de los referentes] trabajaba de una forma, Andrés [otro de los referentes] era un poco más honesto. Yo era socia hasta que se fueron ellos [se refiere a un grupo con fuerte presencia en los años previos, que abandonó la organización]. Después nos abrimos porque ya no veíamos transparencia, no se hacían las asambleas".

La Comisión asumió la ejecución de las relocalizaciones y las cesiones, que no fueron discutidas en el barrio. En este marco, un sector de los habitantes de INTA comenzó a

percibir que sus referentes estaban alineados a los intereses de la CMV, convirtiéndose en simples ejecutores de las decisiones del sector estatal en el barrio. En este sentido, Ana nos contaba que "Por ejemplo, nosotros esa discusión la tuvimos con Andrés porque yo le dije una vez: vos fuiste elegido para defendernos, no para venir a echarnos, para venir a decirnos que es lo que tenemos que hacer". Norberto, a su vez, nos señalaba que no contó con ningún tipo de apoyo para defender sus intereses cuando fue relocalizado, "Era una vergüenza, una vergüenza. Era como para hacer cualquier cosa pero bueno… uno se tuvo que masticar esas cosas ¿viste? Y por eso a veces son los odios que les tengo a esta gente, me da odio que hagan esas cosas ¿vio? Porque no defienden nada. A mí me hacen notificar por la CMV, me hacían notificar, y ellos en vez de defenderme estaban a la par de los patrones, de los jefes. No hacen nada para defenderme a mí acá. Yo estaba solo".

Estas tensiones se agravaron cuando las familias relocalizadas debieron ocupar las viviendas que se les habían asignado. La CMV había contratado a empresas privadas para la construcción de viviendas modulares. Sin embargo, se produjeron demoras e interrupciones en el circuito de pagos y las empresas dejaron los módulos sin terminar. En este marco, la Comisión trasladó a las familias a los módulos, asumiendo el costo político "[…] después la empresa tenía problemas con el gobierno y dejaba los módulos sin terminar, y nosotros los trasladábamos a los vecinos con los módulos sin terminar, y ellos los terminaron" [Rafael]. Esto tensionó aún más la relación con las familias que fueron relocalizadas, "Y bueno, ya me hicieron la guerra a mí. Me entregaron (la casa) ahí, en donde tengo el negocito ¿viste? Una 'caja de zapatos', sin puerta, sin ventanas, sin nada. Ni contrapiso ni nada, así me entregaron. Me cansaron, me cansaron entre los representantes de acá […]" [Norberto].

Otro punto de conflicto giró en torno a los usos de los terrenos vacantes. Los referentes estaban "desesperados por cada m2" y se enfrentaban al problema de que "no había ya [terrenos] porque todos los terrenitos que quedaban estaban siendo ocupados por gente que tenía mucha necesidad de vivienda y esto se fue poblando. Entonces dijimos: bueno, a ver vecinos, no construyan más, no vendan más en pedacitos, porque la gente ante la necesidad [dice]: bueno, venite que te doy un cuarto, venite que te doy esto, y obviamente [después el barrio] no lo urbanizás más […]" [Sandra]. Esto provocó, por ejemplo, un fuerte conflicto entre la Comisión y el sacerdote del barrio que, hasta entonces, habían articulado en el reclamo por la reurbanización del barrio y la transferencia de los terrenos .

El sacerdote y su grupo se habían propuesto fundar un jardín de infantes en el barrio. El proyecto fue, originalmente, rechazado por la Comisión que necesitaba aglutinar la mayor cantidad de terrenos disponibles para realizar las relocalizaciones y, en este marco denunció el proyecto en la CMV "A mí la gente del barrio me hizo una especie de interpelación en la CMV por el tema de Jardín, por el lote. Me quería aplicar la ley del FOS [Factor de Ocupación del Suelo], FOT [Factor de Ocupación Total] y que se yo. Yo por supuesto no firmé, y se los eché en cara. Nosotros venimos del barrio y una cosa simbólica fue que el presidente del barrio, se puso como de la CMV enfrente de

nosotros. Entonces le digo: bueno, esto es lo que pasa, vos te sentás ahí y nosotros estamos acá, vos estabas acá y ahora estás allá" [Carlos]. Finalmente el Jardín se construyó y actualmente es un equipamiento importante en el barrio, "No cedieron, hicieron el Jardín de Infantes ahí, y bueno, igual es un beneficio para el barrio también, en su momento nos dio bronca, pero bueno, está bien, todo lo que sea beneficio bienvenido sea" [Rafael].

VI. 'fragmenta y triunfarás', fragmentar y bueno, son ellos, porque ellos hacen lo que quieren acá"

El reemplazo de la Asociación Civil por la Comisión Vecinal implicó cambios sustantivos en el ejercicio de la democracia. En primer lugar, esta modificación involucró una transformación en la orgánica barrial, que pasó de una estructura basada en la participación a otra basada en la representación. Las elecciones, además, comenzaron a realizarse por lista en vez de por miembros, afectando la pluralidad en la composición de la organización. En este marco, el barrio fue dejando de generar respuestas colectivas y autónomas a sus necesidades.

Rafael relata que en los años anteriores "todos estaban compenetrados con el tema [de la reurbanización del barrio]" pero "Después de que se fue la asociación civil, ya está, no hubo nunca más asambleas, ninguna. Y nosotros hemos tenido que luchar en un momento donde no había nada para…no había materiales, no…no conseguíamos para nosotros, para repartir entre la gente, nada. En cambio, en las comisiones que vinieron después, conseguían cosas, cemento, piedra, arena, chapa, tirantes o lo que hacía falta, pero nada era transparente, todo lo hacían a dedo. Y así siguió hasta hoy día". Esta dinámica fue generando situaciones de distancia y desconfianza entre los habitantes del barrio y sus referentes, "cuesta mucho que [la población del barrio participe] porque lo ven como que uno… querés sacarle rédito político, 'vos los vendés o los estafás', como todos. Disculpame, los vendés o los estafás, lo ven por ese lado. Entonces cuesta mucho que participe la gente, cuesta mucho" [Ana].

Al mismo tiempo, la dinámica de intervención – no intervención fue sumiendo a la Comisión Vecinal en un proceso de desgaste. Si bien se habían atravesado numerosas instancias en el reclamo por la transferencia de la tierra –desde cortes de calles hasta reuniones con legisladores y funcionarios de la CMV-, el proceso nunca se había iniciado. En este sentido, Sandra relata que, "El Ejecutivo respondió que sí, que iban a aprobar [se refiere a que el Ejecutivo iba a aceptar lo estipulado en la declaración 212/98], que sé yo, se fue el Ingeniero que era el presidente de la Comisión Municipal de la Vivienda en ese momento ¿si? Se fue, y trajeron a otro funcionario a ocupar ese lugar. Bueno, obviamente, pasaron cuatro años y ese funcionario que estuvo ahí no hizo absolutamente nada porque desconocía totalmente el convenio. Nosotros peleamos mucho, peleamos mucho, le cortamos la 9 de Julio. Peleamos mucho, mucho para que [el director de la CMV] pudiera por lo menos iniciar algún trámite para la entrega de las tierras. No lo pudimos lograr, ni con él ni con su equipo. Inclusive en ese entonces,

cuando nosotros presentamos el primer proyecto Silvia ya estaba trabajando en el Instituto de la Vivienda. Cuando a Silvia la nombraron diputada de la ciudad, nosotros la fuimos a ver ¿te acordás de ese proyecto? Ella se quedó con todo nuestro proyecto. El compañero Andrés, presidente de la Comisión Vecinal en ese entonces, le entregó toda la documentación del proyecto […]. Cuando ella fue legisladora la fuimos a ver, y nos atendió muy bien la compañera pero nunca hizo nada. Cuando ella termina su mandato, vuelve a la Comisión de la Vivienda. La volvimos a ir a ver, planteamos todo de nuevo, nunca fue viable. Después fueron cambiando y cambiando las autoridades de la Comisión de la Vivienda.", "Entonces, por lo tanto, las trabas, mucha burocracia, muchos papeleos que después terminan en nada, muchos proyectos que firman los legisladores que después ni se acuerdan de los proyectos que han firmado."

La Comisión fue asumiendo un rol cada vez más instrumental. Sus principales funciones pasaban en lo cotidiano por llevar a los organismos correspondientes pedidos puntuales, "La gente iba y decía: tengo un problema tal, que lo asentaba en el libro de actas. Con eso se hacía una nota. Por ejemplo, [me decían] 'mire, la columna de la luz se está torciendo y me toca, el cable de luz pasa sobre mi techo, mi techo es de chapa y toca', 'en tal lugar, la canilla, la cloaca reventó y bueno', tenés que anotar ahí [en el libro de actas]. Al otro día lo que hacíamos era elevar una nota y venían acá a ver la columna de luz, lo que hay que hacer y demás. Sí, sí, hay que elevar los reclamos de la gente, no es que queda meramente ahí en un libro de actas y se acabó" [Sandra].

Esta dinámica fue generando una dispersión en los reclamos y en las soluciones, que fueron constituyéndose en respuestas individuales a problemáticas colectivas. Al mismo tiempo, según la perspectiva de los habitantes de INTA, fue profundizando el proceso de fragmentación barrial y consolidando condiciones para que los organismos estatales tuvieran un mayor control sobre el territorio, "Se cambió mucho, muchas cosas porque se fraccionó todo con esto de la CMV, que vino a quebrarnos, claro. Como dicen que se reparten las cosas y se…'fragmenta y triunfarás', fragmentar y bueno, son ellos [se refiere a los organismos estatales], porque ellos hacen lo que quieren acá".

Algunas reflexiones provisorias

Este trabajo se propuso indagar en la interacción y mutuas influencias entre la Comisión de Barrio INTA y los organismos estatales en los procesos de radicación, así como las dinámicas que estos procesos asumieron en diferentes contextos de participación. En este marco, se buscó poner de relieve el papel del territorio en la producción conjunta de políticas estatales y modalidades de acción.

El análisis muestra el peso del territorio en los procesos enmarcadores de la acción colectiva. En este sentido, el territorio, entendido como un producto y un proceso social e histórico, favoreció la definición de identidades, objetivos, adversarios y reivindicaciones. La identificación con la "villa", además, permitió generar solidaridades más amplias y nuclear barrios diferentes en un único movimiento, mostrando que el territorio desborda los límites geográficos específicos y genera condiciones para la expansión de la acción organizada.

En el territorio las organizaciones fueron definiendo espacios alternativos de producción de política y, en esos espacios, propuestas de radicación democrática. Desde esta posición y a través de un repertorio amplio de instancias de protesta fueron interpelando a los organismos del Estado. De esta manera, se paraban, al mismo tiempo, frente a y en el Estado, logrando algunos avances parciales en el proceso de lucha.

La lucha encabezada por las organizaciones fue generando cristalizaciones en el Estado (como el Programa de Radicación de Villas, por ejemplo), pero a la hora de iniciar los procesos de radicación los organismos ejecutivos estatales impusieron condiciones que modificaron sustancialmente la lógica de estos procesos.

Específicamente la acción estatal generó un conjunto de dinámicas que tuvieron impacto en las orgánicas de las villas, que fueron mutando de estructuras participativas a estructuras representativas. Esto afectó las formas de ejercicio de la democracia en los barrios e implicó redefiniciones en los espacios de producción de política.

El caso de Barrio INTA, en particular, muestra como el Estado en sus interpelaciones programáticas, intervino en la trama organizativa del barrio, estrechando los ámbitos de participación decisoria territorializada y sustituyéndolos progresivamente por representaciones delegativas unipersonales, fragmentadas, heterónomas y debilitadas en su legitimidad. Estos procesos generaron dinámicas contradictorias y hasta nocivas en el territorio, que en el caso analizado se tradujeron en una fuerte conflictividad a escala barrial que afectó, incluso, el desarrollo de las intervenciones impulsadas por los organismos estatales en el barrio.

Bibliografía

- ALLISON, Graham (1969), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis (ed.) (1992), La hechura de las políticas. México: Porrúa.
- Arqueros Mejica, Maria Soledad (2013), Políticas públicas y producción social del hábitat en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella.
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude (2014), Los herederos. Los estudiantes y la cultura. Buenos Aires: Siglo veintiuno ediciones.
- DI VIRGILIO, Mercedes (2007), Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- GARCÍA LINERA, Alvaro (coord.) (2005), Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. La Paz: Plural editores / AGRUCO / nccr Norte-Sur.
- GOFFMAN, Ervin (1994), La presentación de la persona en la vida cotidiana. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- GUTIERREZ, Juan (1999), La fuerza histórica de los villeros. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- HARVEY, David (2013), Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la

revolución urbana. Madrid: Akal.

• MANZANO, Virginia (2007), "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de los campos de las fuerzas sociales". En CRAVINO, Cristina (ed.), Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: UNGS.

• McADAMS, Doug (1995), "Marcos interpretativos y tácticas utilizadas por los movimientos: dramaturgia estratégica en el movimiento americano pro-derechos civiles". En McADAMS, McCARTHY y ZALD, Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: ITSMO.

• MERKLEN, Denis (2004), "Sobre a base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas de acción". En Lavboratorio, Revista de estudios sobre cambio social, año IV, núm. 16, verano de 2004.

• RODRIGUEZ, Maria Carla (2008), Autogestión, políticas de hábitat y transformación social. Buenos Aires: Espacio Editorial.

• RODRIGUEZ, Maria Carla y DI VIRGILIO, Mercedes (2011), "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En RODRIGUEZ, Maria Carla y DI VIRGILIO, Mercedes (comp.), Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo Libros.

• SVAMPA, Maristella (2009), "Identidades astilladas. De la patria metarlúrgica al heavy metal". En SVAMPA, Maristella (ed.), Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Biblos libros.

• THWAITES REY, Mabel (2005), "El Estado como contradicción". En THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (ed), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo libros.

El diseño e implementación de la política habitacional en el litoral norte uruguayo durante el último quinquenio

Bisio Carvallo, Natalia
Robaina Moriondo, Natalie

PALABRAS CLAVE
· Política habitacional
· Vivienda
· Participación

Resumen / La política de vivienda pensada en términos de política social, implica identificar los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para permitir el acceso a la vivienda a sus ciudadanos, principalmente de aquellos que más dificultades tienen para ello. Más allá de las formas o modalidades en que cada territorio satisface la necesidad de cobijo y protección de sus pobladores, la vivienda es un elemento básico para el funcionamiento de la vida social y por ende, sus efectos inciden directamente sobre la estructura social de un territorio y sus pobladores; la vivienda pues, construye física, emocional y socialmente los espacios en los que los sujetos desarrollan sus vidas y proyectan su existencia en tanto seres particulares y genéricos.

Desde este enfoque, el trabajo que se presenta, pretende dar cuenta de los aspectos políticos y sociales que sustentan el diseño e implementación de la política de vivienda materializada en algunos programas socio-habitacionales ejecutados en el último quinquenio en la región litoral norte del Uruguay. A los efectos de dar cuenta de ello, se toman como unidades de análisis tres de los principales programas priorizados por el Estado: Cooperativas, Autoconstrucción (para familias en situación de pobreza) y Plan Juntos. Tales programas surgen en el marco del segundo gobierno del Frente Amplio, con el desafío de acentuar los cambios introducidos en el primer quinquenio, sobre todo en lo que respecta a la disminución de la pobreza y erradicación de la indigencia, y al reposicionamiento del Estado como actor clave en el diseño e implementación de la política.

BISIO CARVALLO, NATALIA
Departamento de Ciencias Sociales - CENUR Noroeste
Universidad de la República del Uruguay
E - mail: bisio.carvallo@gmail.com

ROBAINA MORIONDO, NATALIE
Departamento de Ciencias Sociales - CENUR Noroeste
Universidad de la República del Uruguay

La Política Social como política pública

El conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia social, es lo que se denomina política social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (Adelantado, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

En este sentido, diversos son los enfoques y concepciones que definen tanto la naturaleza como el contenido de la política social. Juan Pablo Terra, entiende por ella al "conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente" (1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana. Rolando Franco, por su parte, las define como "la intervención en la realidad, mediante acciones -ojalá coordinadas-, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza" (Franco apud Mirza, 2001:3). Así pues, el origen de la política social se remonta al momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial que coloca en condiciones miserables de vida a un contingente de trabajadores cada vez mayor, motivando su organización y movilización para reivindicar, ante sus patrones y el Estado, la atención de ciertas necesidades vinculados a la educación, la salud, y las condiciones laborales.

Para otros, las políticas sociales se definen como "productos específicos de gobierno o cuerpos encomendados por gobiernos. Son formas de intervención en la esfera de la reproducción de la fuerza del trabajo y la familia, mientras que la política económica es intervención estatal en la esfera de la producción" (Gough 2003 apud Mirza 2010). Desde este enfoque, las políticas sociales forman parte de un conjunto de productos de políticas (claramente diferenciadas de la política económica) cuyo fin es lograr el bienestar humano, entendido como la capacidad para lograr aquellos funcionamientos que resultan valiosos (Sen, 1996) para la satisfacción de las necesidades humanas (Gough, 2003). De este modo, las políticas sociales operan en la coordinación, producción y distribución de satisfactores en el marco de la atención a las necesidades básicas, definidas de acuerdo al contexto histórico y cultural que le es propio, pero universalmente definidas en términos de autonomía y la salud física de las personas (Doyal y Gough apud Santarsiero, 2011).

Desde otra mirada, José Paulo Netto (1997) sostiene que las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto

de los trabajadores. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, con el fin de legitimar políticamente su accionar a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. La significación pues, de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico, como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada "globalización"(ídem).

Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que dan cuenta tanto de una determinada forma de problematizar los hechos objeto de intervención, como de la concepción de bienestar, de protección y de sujeto implícita en las mismas. Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la procura existencial a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, "cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad" (Montoro, 1998: 38). Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos "riesgos" (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales (ídem).

Desde este enfoque, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral

en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas sociales, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

Las Políticas Sociales en el Uruguay

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Entre sus pilares fundacionales encontramos: la Asistencia Pública (creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud), la educación pública laica, gratuita y obligatoria, la regulación del mercado de trabajo y, la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira, 1991). En esta primera etapa, las políticas no eran distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década del 50.

En este contexto, se fue consolidando en el país desde muy temprana edad un imaginario colectivo en el que la vivienda propia aparece como una aspiración casi universal de las familias, abarcando a más del 65% de éstas en el transcurso del siglo XX. El papel del Estado en tanto dinamizador de la oferta de vivienda como derecho social, ha sido uno de los factores determinantes en la conformación de una "ciudadanía propietaria" que entre los años 1921 y 1990, vio ampliada su estructura de oportunidades debido al perfil distributivo del Estado que promovió la desmercantilización del acceso a la vivienda (La Ley de Derecho a la Vivienda en 1921 y la Ley Nacional de Vivienda en 1968, dan cuenta de ello).

En las décadas siguientes, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina -instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso-, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificada. Desgraciadamente, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudieran ser aplicados. Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal

burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra, 1990).

En la década de los noventa, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y reestructuración económica global, emerge con fuerza el debate en torno al rol que debe cumplir el Estado y, sus herramientas de intervención, las políticas sociales. En este marco, se avanzó en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, introduciendo como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD (Coraggio, 1996). En este contexto, los programas de focalización de la pobreza se convirtieron en la nueva modalidad de la política social. Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, BM y FMI; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta la autora, Bertha Lerner, "fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal" (1996:95). De este modo, el discurso neoliberal que se había instalado ya en la dictadura, coloca al mercado como el principal proveedor de bienes y servicios, desmantelando la estructura de bienestar del área pública de la vivienda y profundizando con ello los procesos de segmentación espacial. Esta reorientación refleja la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado acompañado del surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de "compensación social", con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de "focalización" del gasto social y las técnicas de "selectividad" de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada. Las principales desventajas de estos programas radican en que no consideran ni la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, ni el proceso de formación de identidades colectivas. En este sentido, la selección del grupo objetivo, excluye a importantes segmentos poblacionales que ya no pueden acceder a ciertas prestaciones, dejando la posibilidad de satisfacer sus necesidades, librada a las leyes y variaciones del mercado (Coraggio, 1996).

Los primeros años del siglo XXI, estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta los nuevos riesgos sociales. En este contexto sociopolítico y económico, la llegada del FA al gobierno, vuelve a colocar al Estado en el centro del debate, procurando retomar el universalismo distributivo en la provisión del

bienestar, incluido en él, el acceso a la vivienda. Así pues, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales, puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social; reorganizando la provisión pública de bienestar dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010).

Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de "excepción institucional" en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apud Midaglia y Castillo, 2010).

No obstante las dificultades señaladas, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable. Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social; y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

Teniendo en cuenta los resultados arrojados por el Instituto de Ciencia Política (2008), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no contributivas que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES; 2008).

La política habitacional como política social

La política de vivienda pensada en términos de política social, implica identificar los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para

permitir el acceso a la vivienda a sus ciudadanos, principalmente de aquellos que más dificultades tienen para ello. De este modo, las políticas sociales de vivienda, no escapan a las tensiones y a los debates que se suscitan en el interior de cada grupo humano o sociedad, en torno a una escala de valores a partir de la cual se establecen ciertos niveles "mínimos" de "vivienda digna". Pensar por tanto la política social de vivienda implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (Sánchez Vera, 1998). Su alcance pues, trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la procura existencial a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar.

Los Programas de Cooperativas y de Autoconstrucción (en su doble modalidad: individual y colectiva), constituyen actualmente dos alternativas claras de construcción propia para la población uruguaya (sobre todo para la población más vulnerable). El primero de ellos (con más de 40 años de existencia) con un acento fuerte en la acción colectiva como principio fundamental de la intervención, y el segundo (creado en el último quinquenio) con una fuerte impronta individual y particularizada más allá de su propuesta colectiva. Por su parte, el Plan Juntos concebido para atender la situación de emergencia habitacional, es creado a instancias presidenciales con la pretensión de "agilizar" el acceso a la vivienda a los sectores en condicione de mayor vulnerabilidad habitacional.

De acuerdo al Plan Quinquenal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la tenencia de un terreno, la disponibilidad para construir o contar con la colaboración de organizaciones para realizar dicha tarea, habilita a las personas a participar del programa de Autoconstrucción. Asimismo, el MVOTMA ha definido otros requisitos básicos para poder ser beneficiario del mismo, a saber: ingresos menores a 60 Unidades Reajustables (UR), no tener vivienda propia ni haber sido parte de un subsidio del Sistema Público de Vivienda y contar con terreno con documentación al día. El objetivo principal de este programa es facilitar el acceso a las familias a una solución habitacional. Los beneficiarios reciben capacitación en construcción, a la vez que son acompañados a lo largo de todo el proceso por un equipo multidisciplinario (MVOTMA, 2013). La construcción puede ser realizada en terreno propio o público, debe estar ubicado en un área urbana o suburbana no inundable y viable de construir, mayor a 100 metros cuadrados que cuente con evacuación de aguas servidas autorizada por OSE, con conexión autorizada a OSE y UTE y si hay edificación en el predio, deben estar regularizadas. A nivel de la región norte de Uruguay, la implementación del programa se dio de manera diferente: en 2011 se realizó el plan piloto en Artigas, encontrándose actualmente abiertos los llamados para la autoconstrucción de vivienda en todo el país, al tiempo que en los departamentos restantes comenzó tiempo después con un alto nivel de demanda, sobre todo en el departamento de Salto donde el programa ha tenido un nivel de aceptación mayor al promedio nacional.

Por su parte, Cooperativas comparte el objetivo propuesto por el programa anterior de facilitar el acceso a una vivienda digna a las familias, pero desde un método diferente. Familias u hogares unipersonales pueden recibir un préstamo a través del Programa de Cooperativas de Viviendas, con el que podrán construir una vivienda nueva. Como requisito para iniciar una cooperativa es necesario contar con un mínimo de diez socios, siendo el máximo cincuenta, debiendo los núcleos familiares que la integren, tener un máximo de 60 UR de ingreso. Los titulares de los grupos deben ser mayores de edad, residir en el territorio nacional y no ser propietarios. Además, la cooperativa debe contar con un contrato firmado con un Instituto de Asistencia Técnica autorizado por el MVOTMA cuyo cometido es asesorar, orientar y capacitar a los cooperativistas para dirigir el proceso constructivo en sus diferentes dimensiones y etapas. El programa es financiado desde la creación de dicho Ministerio, por el Fondo Nacional de Vivienda, articulando fundamentalmente con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua tiene más de 45 años en el país, siendo Salto y Río Negro dos de los tres departamentos pioneros en su instrumentación; su institucionalización se realiza a partir de la Ley Nacional de Vivienda (Nº 13.728 de 1968) y de la creación de FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), en mayo de 1970. Más allá del "freno" que sufrió esta propuesta de construcción del espacio público en la dictadura y su posterior marginación de la política pública, "las cooperativas han hecho más que edificar viviendas: han construido ciudad y ciudadanía; han llevado servicios donde no los había; han articulado un poderoso movimiento social constituido en significativo actor político en la sociedad uruguaya, y han levantado un modelo social contracultural, que opone la solidaridad al individualismo" (Nahoum, 2002:2).

Una mirada al litoral norte uruguayo

El litoral norte uruguayo se caracteriza por tener departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias con respecto fundamentalmente a la cantidad y a la distribución etaria y geográfica de la población, así como a la condición de pobreza y de desarrollo humano de la misma; no obstante ello, se pueden identificar ciertos comportamientos comunes, que dan cuenta de la situación de privación que viven los habitantes de estos territorios en relación al resto del país (sobre todo en términos de acceso y calidad de la vivienda). A continuación se presentan algunos datos que dan cuenta de esta realidad.

Tabla 1. Población, pobreza e IDH en la región litoral norte de Uruguay

		ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RIO NEGRO
Población *		73.162 (12º)	124.683 (4º)	113.112 (6º)	54.434 (17º)
Sexo	Mujeres	49,1%	50,5%	51,3%	48,7%
	Hombres	50,9%	49,5%	48,7%	51,3%
Distribución etaria	0-14	28,3%	26,8%	25,4%	24,5%
	15-29	22,6%	23,2%	22%	23,7%
	30-64	38,8%	38,2%	39%	40%
	65 y más	10,3%	11,8%	13,6%	11,8%
Pobreza (LP) **		37,2%	16,3%	9,7%	12,3%
Pobreza (NBI) **		45,5%	40,4%	33,5%	33,4%
IDH 2010***		0,738 (16º)	0,742 (13º)	0,748 (11º)	0,753 (8º)

Fuente: elaboración propia a partir de datos: DINEM en base a ECH 2010 / (*) INE Censo 2011 / (**) DINEM en base a ECH 2011 / Informe PNUD 2010(***)

Tabla 2. Situación Habitacional en la región

ESTADO DE SITUACIÓN (% promedio nacional)	ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ	RÍO NEGRO
Ocupantes (21,4%)	18,5%	21,7%	24%	25,1%
Inquilinos (18%)	9,5%	11,5%	13%	12,9%
Propietarios de la vivienda y del terreno (53,7%)	50,3%	61,7%	57%	59,5%
Propietario sólo de la vivienda (6,9%)	21,8%	5,1%	6%	2,5%
Viviendas precarias y modestas - estructural (10,8%)	24,6%	19,9%	12,5%	9,4%
Situación de la vivienda mala y muy mala - Coyuntural (51,6%)	42,1%	49,5%	51,8%	44,7%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Documentos Planes Departamentales DINEM- MIDES. ECH-INE 2011.

Algunas reflexiones…

Entre las principales reflexiones se destaca que el año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la oferta habitacional, así como a la

consideración de las situaciones particulares de cada familia en el acceso a la vivienda, procurando superar algunos vacíos y reactivar viejos programas habitacionales dirigidos a personas en situación de pobreza así como de aquellos conformados por personas jóvenes y con menores a cargo. No obstante, si bien se visualiza con mayor claridad el énfasis que en la agenda pública ha adquirido la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, los requisitos y/o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna.

En este sentido, sumado a la falta de terreno propio o de ahorro previo, requisitos excluyentes en gran parte de los programas, se señala el efecto inverso o no-buscado que puede desencadenar la creación de programas como el "Juntos", al margen de las estructuras institucionales (tales como el MVOTMA o MIDES), a quienes por su especificidad se les asignó la función de centralizar la asistencia y prestación de servicios a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Asimismo, poner el énfasis en la autoconstrucción como componente clave y casi excluyente en las nuevas formas de abordar la demanda habitacional, puede ser contraproducente en tanto esta "condicionalidad" es percibida como una suerte de "boleto de compra" del derecho a acceder a una vivienda digna, o dicho en otros términos, como una forma de "ganarse el derecho" a ella cuando los recursos propios no son suficientes para obtenerla en el libre juego del mercado.

De esta forma, la autoconstrucción se transforma en el eje central de la participación o involucramiento del o de la beneficiario/a, en una iniciativa en la que puede y debe "participar". Sin embargo "tener parte" en ella no se reduce al cumplimiento de determinadas cargas horarias, cuotas, o concluir la etapa constructiva de la obra. Los programas que conciben a la autoconstrucción y a la ayuda mutua como criterio ordenador de la intervención, si bien consideran la construcción integral y participativa del territorio como un aspecto clave de la misma; en general condicionan o limitan la participación de los beneficiarios a su etapa constructiva, disolviéndose una vez concluida la obra. De este modo, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas "integrales", queda reducida o acotada a una etapa puntual del programa sin generar estrategias de desarrollo que den continuidad a otros aspectos del territorio luego de finalizada la obra propiamente dicha.

Ahora bien, para que la participación no se reduzca a la mera asistencia de las personas a instancias de encuentro como contraparte de una prestación, es necesario modificar los patrones de redistribución de los recursos y fondos públicos (técnicos y financieros) para que organizaciones y grupos de personas residentes en el territorio puedan materializar su participación mediante la acción concreta de emprendimientos elaborados por los propios actores. En efecto, "para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae" (Ferrando, 1994: 126).

La priorización de necesidades y la definición de estrategias consensuadas a partir

de un proyecto compartido, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y fracasos. No obstante, para que la movilización y organización de las asociaciones barriales o "grupos de participantes" sea real, se requiere no solo de instancias formativas para la administración de los recursos materiales y financieros transferidos, sino además, de un sistema de evaluación y seguimiento continuo por parte de las dependencias municipales y ministeriales involucradas en el proceso. Ello reafirma el supuesto de que para ser efectiva, la participación requiere de la intervención y sobre todo de la articulación de intereses particulares representados por distintos actores vinculados a la producción y reproducción de la vida social, política y económica del territorio (Claramunt, 2003).

En este sentido, consideramos que, la legitimación y sustentabilidad de este tipo de propuestas "integrales", exige a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, respaldar y promover estrategias de desarrollo elaboradas por y desde la comunidad luego de finalizada la obra. Este abordaje integral del territorio ofrece a los gobiernos departamentales y demás actores político-institucionales, la posibilidad de incorporar en el diseño de la política pública, la demanda organizada y contextualizada de la sociedad civil; facilitando así, la priorización de la intervención pública y colocando al municipio como un espacio multiactoral que promueve en su accionar, la gobernanza local.

Desde este enfoque, la "lucha" y el conflicto, aparecen como principios rectores de la participación ciudadana mediante la cual la implementación de la política social deja de ser concebida como un mero proceso de ingeniería social para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder (Lucero, 2009). En este sentido y teniendo en cuenta el énfasis colocado en el "anclaje territorial" de los programas sociales de vivienda, resulta interesante destacar la contradicción que genera la concepción centralizada de la mayor parte de las propuestas relevadas o su restricción a la ejecución de acciones establecidas en el plan rector definido centralmente con poco margen de autonomía para las iniciativas locales.

Por otra parte, se visualiza la centralidad que la vivienda ha ido adquiriendo en el último quinquenio en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales, al tiempo que persiste una fuerte tendencia centralista en la ejecución y el financiamiento de la mayor parte de los programas que se despliegan en el territorio, variando según capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento. No obstante ello, tal como lo mencionan los entrevistados, la ejecución y financiamiento de la mayor parte de los programas que se ejecutan desde tales oficinas, dependen fuertemente de los lineamientos centrales que define el Ministerio de Vivienda en tanto rector de las políticas de vivienda, variando según capacidad de organización de los actores sociales y políticos de cada departamento. En este sentido, se destacan propuestas elaboradas desde el territorio en tres de los departamentos, surgidas en el marco de acuerdos interinstitucionales que fueron pensados en los espacios de coordinación y articulación territorial de las políticas sociales, así como el

ímpetu que en los últimos cinco años han tenido las Cooperativas.

Finalmente, un aspecto significativo de los programas habitacionales basados en la ayuda mutua y autoconstrucción, refiere a la tensión existente entre un discurso que promueve la movilización colectiva como mecanismo de acceso a la vivienda desde una concepción integral del territorio y las acciones llevadas a cabo para su logro. En efecto, más allá de las aspiraciones de una construcción colectiva del espacio público, la búsqueda del "éxito individual" vinculado casi exclusivamente a la obtención de la vivienda, sigue siendo su común denominador. Ello refleja, entre otros, la debilidad que propuestas acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a los vaivenes de las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de pensar la vivienda como espacio privado pero sobre todo como espacio público.

En este sentido y considerando que la vivienda construye física, emocional y socialmente los espacios en los que cada persona desarrolla su vida y proyecta su existencia, cabe cuestionarse el alcance e impacto que el tipo de intervenciones propuestas en los programas seleccionados –caracterizados por su bajo costo, por ser realizadas en espacios físicos "cedidos" por los gobiernos departamentales o instituciones públicas sin previa planificación y estar ubicados en contextos (mayormente periféricos y marginales) con escasez de servicios básicos–, puede generar en términos de integración social y de desarrollo personal y social de sus pobladores.

En efecto, la vivienda se asienta en el requerimiento de techo y protección que tiene el individuo pero también en el de afecto pues el espacio de la vivienda no es sólo un continente sino que también está cargado de contenido simbólico, afectivo y emocional (Sánchez Vera, 1998) que va habilitando y/o cerrando los canales de interacción entre sujetos provenientes de diferentes estratos sociales y/o trayectorias familiares. Evitar procesos de "guetización" de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, constituye a nuestro entender, uno de los mayores desafíos que hoy enfrenta la política social de vivienda. La selección y agrupamiento de familias con indicadores socio-económicos y culturales "homogéneos" como población objetivo de la mayor parte de los programas dirigidos a reducir los niveles de pobreza, no sólo es un riesgo que puede socavar el abordaje integral de la vivienda, sino sobre todo, puede reforzar los procesos de exclusión para cuya mitigación fue pensada la política.

La apuesta a programas con un fuerte énfasis en la autoconstrucción, si bien es postulada por algunos entrevistados (referentes institucionales) como una de las mayores fortalezas de las nuevas orientaciones de la política de vivienda, se considera constituye también su gran debilidad. En efecto, la reducción en el carácter proveedor de los organismos públicos que históricamente han sido responsables del financiamiento y también de la construcción de las viviendas (MVOTMA, BHU), abre paso no sólo a la población beneficiaria sino también a otros actores sociales y políticos del territorio en el proceso constructivo, fortaleciendo su apropiación. No obstante ello, se considera que cuando tales programas se dirigen a la población de menores recursos, deberían considerar otras formas de pago de la cuota (sobre todo cuando la misma

es subsidiada totalmente). Estas formas debieran considerar que la autoconstrucción (como mecanismo de pago) no siempre es viable ni posible en estos contextos donde la preocupación por la reproducción cotidiana resta tiempo y voluntad para participar en ámbitos donde se discuten y planifican acciones que afectan sus vidas y que se plantean desde los programas como "contrapartidas" o requisitos excluyentes.

Así pues, el diseño de los programas basados en la autoconstrucción si bien dan cuenta que la participación es producto de una decisión personal, difieren en su carácter social ya que en algunos casos, se trata de programas que no contemplan espacios de negociación ni de toma de decisiones colectivas, al tiempo que reflejan las dificultades que presentan, sobre todo los sectores más pobres de responder a las exigencias de participación que establecen algunos de ellos. En este sentido, se puede decir que este tipo de programas, no tiene en cuenta que, tal como lo sostiene Arzaluz: "la participación no siempre puede darse igual para todos los individuos, no todos participan de la misma forma ni obtienen iguales beneficios. Los individuos participan a diferentes ritmos y magnitudes y obtienen también resultados diversos" (Arzaluz 1999).

Las desigualdades que la estructura social de la región presenta en la distribución de la riqueza, sumadas a los procesos de segregación territorial y debilitamiento del tejido social, van erosionando las bases de la cohesión social. Es por ello que la construcción de espacios de inclusión, requiere no sólo de políticas asistenciales y de prestación directa que reviertan el modelo desigual de distribución de la riqueza, sino también políticas de desarrollo social, dirigidas a fortalecer la organización colectiva, la identidad, el sentido de pertenencia y la apropiación de los espacios socialmente compartidos por parte de los individuos y de la comunidad. La permanencia de un modelo cultural que promueve el individualismo, desestimulando las acciones colectivas y dejando la toma de decisiones en manos de "especialistas", sumada a la desconfianza en la capacidad de respuesta o de iniciativa de los organismos públicos para atender sus problemáticas; constituyen trabas significativas para la construcción de una política social pensada desde el territorio. En este sentido, si bien los programas seleccionados reflejan una intencionalidad en promover nuevas formas de articular la oferta y la demanda en términos sociales, se señalan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana y de movilización colectiva en la gestión y construcción del espacio público así como de nuevas formas de solidaridad y de apropiación de la "cosa pública".

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). La hechura de las Políticas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. ISBN 968-842-990-2 (pp 5-89).
- Claramunt, A. (2003). Descentralización, participación y democracia. En: "Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional". CSIC. DTS – FCS. UdelaR. Montevideo.
- Coraggio, José Luis (1996). Las nuevas políticas sociales: el papel de las

agencias multilaterales. En: Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad. Peñalva,S. y Rofman (comp.). A. Ed. Nueva Visión. Bs. As. Argentina.

• DINEM-MIDES (2012). Informe de caracterización departamental de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Material presentado en las mesas interinstitucionales para la elaboración de los Planes Departamentales.

• Ferrando, J. (1994). Incluidos y excluidos: reflexiones sobre políticas sociales. Obsur. Montevideo.

• FILGUEIRA, F. y FILGUEIRA, C. (1994): El largo adiós al país modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay. Montevideo. Uruguay. Ed. Arca.

• Franco, Rolando (1988). Las políticas sociales en la post-crisis. En: Políticas sociales en Uruguay: planificación, evaluación y desarrollo regional. Instituto Nacional del Libro. CEPAL/OPP/PNUD.

• INE 2010. Informe Encuesta Continua de Hogares. www.ine.gub.uy

• INE. Censo 2011. www.ine.gub.uy

• Lerner, Bertha (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Cap. 3 y 4. Ed. Miguel Angel Porrua. México.

• Lucero, M. (2009). Participación ciudadana. En: "Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur". Aquín (comp.). Buenos Aires.

• Midaglia y Castillo (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.

• MIDES (2008). Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa. Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelaR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo - MIDES. Uruguay.

• MIDES (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR. Montevideo, Uruguay.

• Mirza, Christian (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Uruguay.

• Montaño, Carlos (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: La Política Social Hoy. Montaño. C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editora.

• Montoro, R. (1998). Fundamentos teóricos de la Política Social. En: Política Social. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.

• MVOTMA (2012). Memoria Anual 2011. Disponible en: http://www.mvotma.gub.uy/images/memoria_anual2011.pdf Consultado el 15 de mayo 2013.

• Santarsiero, Luis Hernán (2011) Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. Enfoques [online]. 2011, vol.23, n.1, pp. 23-44. ISSN 1669-2721.

• Terra, Juan Pablo (1990). Luces y sombras de las políticas sociales. Notas del CLAEH Nº 60. Montevideo. Uruguay.

Luchas por y en el espacio. Tomas de vivienda en Santa Fe

Bordas, Juan Salvador
Mosso, Emilia Carla

PALABRAS CLAVE
· Producción del espacio
· Luchas por vivienda

Resumen / A mediados 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se lanzó el Plan Federal de Construcción de Viviendas; plan que propiciaba la construcción de 120mil unidades habitacionales, una inversión de 3900 millones de pesos y la creación de 360mil puestos de trabajo en todo el país. En el contexto de la crisis -producto de la reestructuración neoliberal a escala continental- el Plan Federal constituyó uno de los instrumentos económico-políticos de recomposición del orden social.

En simultaneo, tras las inundaciones de y en Santa Fe del año 2003 se desencadenó un proceso -representado como- de reconstrucción urbana. La crecida del Salado, devenida en inundaciones urbanas, destruyó -material y simbólicamente- las condiciones de vida de las fracciones sociales más empobrecidas. Las condiciones del habitar existentes adquirieron visibilidad y, paradójicamente, se profundizaron con el fenómeno. Esa aparente paradoja, antes que excepcional, es el núcleo de la sociogénesis del orden urbano en Santa Fe: la inundación ha sido el dispositivo histórico central del proceso de periferización de población sobrante (Bordas, 2014; Crovella et.al., 2013; Nuñez et.al, 2014).

En este marco, este trabajo buscará analizar el desarrollo de la política habitacional implicada en la operatoria del Plan Federal, particularmente en Santa Fe, ciudad en que dicha operatoria imbricó estos dos procesos históricos: la salida de la crisis económica del país y la crisis urbana que significó la inundación de 2003. Desde este lugar nos proponemos reflexionar ¿Qué procesos sociales, políticos y económicos se desenvuelventras Plan Federal?

BORDAS, JUAN SALVADOR
CONICET - GISAU
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina
E - mail: bordasjs@gmail.com

MOSSO, EMILIA CARLA
CONICET - Oficina de Estudios Urbanos
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
E-mail: emilia_mosso@hotmail.com

Introducción

Venimos afirmando que la reconstrucción urbana -desencadenada tras la inundación de Santa Fe del año 2003- fue un proyecto social, político y económico en disputa (Bordas, 2011a, 2011b, 2014); que signaría el sentido de la transformación urbana y el desarrollo de las alianzas sociales tensando el haz de intereses anudados en esta representación. Cuando hablamos de reconstrucción urbana hablamos del proceso construcción-destrucción de relaciones sociales, en los términos de Marín (1996), hablamos de la dialéctica en la producción del espacio, abierta como tríada: representaciones del espacio, las prácticas espaciales y el espacio de las representaciones (Lefebvre, 1970).

De este proceso de lucha, son observables la creación de nuevas instituciones técnicas (ProCIFE en 2003, la Agencia Santa Fe Hábitat en el ámbito municipal en 2011 y la Secretaria Provincial de Hábitat en 2012), el (re)lanzamiento de planes estratégicos municipales y provinciales, y la aprobación y ejecución de grandes presupuestos para infraestructura y vivienda destinados las poblaciones afectadas por las inundaciones (Bordas, 2011a, 2011b, 2014).

A más de diez años del 29 de abril de 2003, tras las inundaciones y anegamientos pluviales del 29 de marzo de 2007 y, aunque menos impactantes, las inundaciones sucesivas de los años 2009, 2010, 2012, 2013 y 2014, se evidencia una profunda reestructuración del orden urbano santafesino. Un ordenamiento que comienza en el interregno de la doble inundación y va consolidándose concurrentemente con el nuevo ciclo de expansión económica verificado en Argentina a principios del Siglo XXI.

En este contexto, pretendemos aportar al análisis del desarrollo de las políticas públicas urbanas partiendo de una doble necesidad : la necesidad de estudios sistemáticos sobre la cuestión habitacional y la necesidad de una reflexión –intensa y extensa- sobre las dimensiones históricas, políticas y económicas implicadas en la producción del espacio. En este marco nos proponemos indagar ¿Qué procesos sociales, políticos y económicos se desenvuelven tras el Plan Federal?

En este contexto, analizaremos el desarrollo de Plan Federal entendido como un conjunto de operaciones tanto epistemológicas como prácticas . Empíricamente, buscamos contribuir, a nivel exploratorio, con una periodización del surgimiento y desarrollo de diversas políticas urbanas y habitacionales de “salida de la crisis del 2001”, desarrolladas como lucha interburguesa. En Santa Fe, este proceso se imbrica con las luchas desenvueltas en y tras las inundaciones de 2003. Postulamos que -tras el acceso a la vivienda- se ha mantenido oculto un proceso generalizado de apropiación privada de la renta urbana (Jaramillo, 2009), produciendo y reproduciendo condiciones deshumanizantes de vida de la población “beneficiaria”.

Consideramos que este proceso implica, siguiendo a Nuñez (2012), principalmente tres aspectos: 1) una visión tecno-burocrática que constriñe los ejes del debate a la naturalización de la escasez, conduciendo la reflexión a la hegemonía de las obras; a materializar objetos, manteniendo la génesis del problema como inobservable; 2) aun los que propugnan observar los aspectos sociopolíticos del problema, construyen la

identidad social del demandante (Castro, 1999:2002), perdiendo de vista que, por un lado, no siempre y no toda carencia material se transforma en demanda social (por qué y cómo, nos preguntaremos), y , por otro lado, que la demanda y la apropiación de las respuestas a esa demanda es una de las formas en que la rutina burocrática, que descansa omnipotente e infinita sobre la propiedad parcelaria diluye, fragmenta y dispersa de esa manera la lucha social (Lefebvre, 1970); 3) y a la ausencia del análisis sobre el cual es el contenido de la expresión de una lucha de clases como lucha política, económica y teórica (Marín, 1996).

Pero entonces, ¿Qué es política pública? y ¿Cómo la analizamos?

Siguiendo a Nuñez (2009), pretendemos abrir el Estado, transformándolo en un instrumento de análisis de las fuerzas reales que operan en su transformación y en el proceso de construcción del orden social. Promovemos la superación de análisis superestructurales de la política asumida como cosa, para avanzar en una comprensión del Estado como producción y reproducción, como relación social de fuerzas, es decir, se trata del desenvolvimiento de confrontaciones / alianzas de fracciones de clases. Sugerimos que, en las políticas, observamos la resultante de un proceso de lucha social, constitutiva de ese proceso como paquete tecnológico , que nos permite inteligir la táctica y estrategia de las fracciones dominantes (Marín, 2007).

En sentido amplio, pretendemos aportar al conocimiento de las teorías sobre el espacio avanzando en la construcción de una perspectiva desalienada abriendo el campo de observabilidad de los procesos y momentos que componen las luchas de clases. Con estas premisas nos instalamos en el campo de la sociología urbana para indagar ¿Qué procesos sociales se desarrollan en y con las viviendas?

Hemos avanzado –avances provisorios, minados de sugerencias y fugas reflexivas- en señalar que el proceso histórico de construcción del orden urbano, como proceso de periferización, puede ser visualizado como sucesivos momentos de acumulación originaria (Bordas, 2014). Esta propuesta teórico-política, implica comenzar a entender que el proceso de acumulación originaria de la producción del espacio, es tanto una dialéctica de profundización de la estatalidad , en los términos de Nuñez (2009; 2011; 2012), como una dimensión del proceso de confrontaciones que producen y reproducen relaciones sociales heterónomas. Es decir, estamos hablando de confrontaciones sociales desenvueltas en torno a la construcción del soldado-ciudadano (Marín, 2009) por y en el espacio; confrontaciones violentas, pero silenciosas, que devienen y retroalimentan cotidianamente la construcción de sistemas normativos.

Sin embargo, y asumiendo nuestro supuesto de la existencia de un proceso histórico de periferización, aún no podemos explicarnos cómo fue ese proceso de génesis y desarrollo del orden urbano santafesino. Es decir, podemos ver el resultado espacial de un proceso de urbanización sin conocer su desenvolvimiento. Siguiendo a Lefebvre, entendemos que para avanzar en el conocimiento de dicho desenvolvimiento tendremos que "espacializar una actividad social, vinculada una práctica en su conjunto, produciendo un espacio apropiado" (1976:9). Para dicho proyecto necesitamos observar "la acción de la burocracia estatal, la distribución del espacio según las exigencias del sistema de

producción (capitalista), es decir, de la reproducción de las relaciones de producción", como producto de estrategias antiguas de poder, toda vez que el espacio es político y estratégico (Lefebvre; 1976:46).

Este proyecto teórico-político, proyecto que requiere extender la lucha de clases al espacio, y no en el espacio (Nuñez, 2011:145), enfrenta diversos obstáculos epistemológicos (Bachelard, 1987). Precisamente en los estudios sociales en Latinoamérica, se han ido edificando formas predominantes de producción científica donde las "teorías, políticas o prácticas pueden adquirirse en un sui géneris 'libre' mercado mundial intelectual, institucional, gubernamental o empresarial", como afirma Pradilla Cobos (2010:9); o como definen Nuñez y Rozé (2011), son teorías subsidiarias de formas de mercantilización teórica y, por lo tanto, partícipes activos de la llamada ciencia normal . Concomitante con este desarrollo hegemónico, en el campo de los estudios urbanos la relación espacio y sociedad viene siendo instrumentalizada teórica, política y económicamente de forma constante y homogénea a partir de conocimientos fragmentarios o parcelarios ; conocimientos que construyen "objetos (objetos abstractos: modelos, simulaciones) que se salvan de la crítica porque se salvan de la confrontación" (Lefebvre, 1976:93). Asimismo, es sutilmente operante una concepción espacio-temporal basada en una historia cronológica y un espacio geográfico y abstracto; concepciones subordinadas a y "consecuencia de estrategias históricas del poder de las clases dominantes" (Marín 2009:57). Finalmente, un tratamiento cosificado de los conflictos urbanos que expresa y se expresa en la fetichización de la política urbana como producto de actores sociales previamente constituidos (Nuñez 2006; 2007).

Entonces, estos tres obstáculos –la fragmentación analítica de espacio-sociedad, la adopción acrítica de nociones hegemónicas de tiempo y espacio, y el estudio de las políticas públicas como producto racional de un Estado fetichizado- constituyen un nudo epistemológico con profundas implicancias teóricas. Implicancias de la disputa emprendida cuando intentamos desnaturalizar esas concepciones construidas históricamente en las confrontaciones (Bordas, 2014).

Un mapa de situación, las confrontaciones en los pliegues de la estatalidad.

Hace una década atrás el ex presidente Néstor Kirchner anunciaba elocuentemente el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas. Es anunciado como uno de los "planes más ambiciosos de las últimas décadas en la Argentina" (Casa Rosada, 29/07/2003). Plan que le permitió, al cabo de 8 años, afirmar a Cristina Fernández que "hemos tenido una política habitacional en el gobierno que más viviendas ha construido en la historia de la República Argentina" (Ámbito Financiero, 09/06/2011). No es para menos; ambas afirmaciones, repetidas en otras oportunidades y por otros funcionarios, se fueron alineando tras las 120mil unidades habitacionales proyectadas en 2004, a las 300mil de 2005, a las 800 mil viviendas en 2011 y a las 1.186.255 soluciones habitacionales -terminadas o a terminar- que muestra la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación en su página. Sucede que, además

de expresar cierta forma de exitismo político -necesario para la administración de las poblaciones a partir de los aparatos de Estado y de la gestión como motor de dicha administración- expresan, en acto y concretamente operantes, el fetichismo del número: ilusión estadística, ilusión estatal, urbanística (Lefebvre, 1972; Nuñez, 2009). Fetichismo que mantiene como inobservable "ciertas relaciones sociales, mediadas por objetos, entre la burocracia y la población" (Nuñez y Bordas, 2013:61). Nos preguntamos qué hay detrás de estos números y, con esto, qué procesos sociales se desarrollan en y con las viviendas.

En principio, decimos que Plan Federal fue producto y proceso de la construcción de alianzas sociales de distintas fracciones en pugna. Pugna de alianzas cambiantes desenvueltas en Argentina en el contexto de crisis económica emergente desde mediados de los 90's, principalmente. Venimos sugiriendo que esta alianza "confluyó en fortalecer programas sociales destinados a la emergencia habitacional, como una forma de recomposición política y económica, y de contención social, expresada bajo el paraguas del Plan Federal de Viviendas, mediante el cual se financiaría la construcción de viviendas para las fracciones sociales más desfavorecidas" (Nuñez y Bordas, 2013:71). Abrir ese proceso, como proceso de lucha social, como campo donde se libran confrontaciones de apropiaciones y expropiaciones, es el objetivo de este capítulo.

¿Cómo abrir(lo) entonces?

Volvamos al anuncio del lanzamiento del plan como momento , como situación de anudamiento histórico. Con las 120mil viviendas, los 3900 millones de pesos de inversión pública y la creación de 360mil puestos de trabajo, se anunciaba en 2004 la resolución de "salida a la crisis" que venían disputándose diversas fracciones sociales. En concreto, el plan constituía la piedra fundamental del proyecto de reactivación del aparato productivo -la economía- a partir de la masiva construcción de infraestructura y obra pública. Implicaba también la concreción de las distintas iniciativas emprendidas por el gobierno de "negociación con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para obtener algunos préstamos para fines concretos" (La Nación, 19/05/2003); negociaciones que soldaban a los empresarios y a los financistas como partícipes principales de dicha alianza.

Las coordenadas de dicho plan económico fueron el leitmotiv del proselitismo electoral que llevó al propio Kirchner al gobierno. En la contienda que tuvo a Rodríguez Saá, Menem y Carriócomo sus principales adversarios venía siendo publicitada la necesidad de un acuerdo social , un proceso de pacificación del "caos" -que ciertas fracciones sociales se representaron- desencadenado por la crisis. Frente a la depresión económica y de la crisis financiera, se había instalado y consolidado la idea de un programa de obras "para un Estado fuerte", es decir, con fuerte intervención e inversión de fondos públicos a fin de re-activar la economía y, consecuentemente con esto, "atacar también los problemas de pobreza, falta de empleo y recesión" (La Nación, 15/03/2003).

Afirmamos entonces que Plan Federal, como momento táctico -e instrumento en la

construcción de lo social- expresa la victoria de unas fracciones sociales -en alianza- sobre otras, ya que, como afirma Marín, "el orden jurídico expresa una correlación de fuerzas y por lo tanto un 'estado del poder' [es decir es] el resultado del triunfo y la consolidación del dominio" de las alianzas cambiantes (1998:5) de fracciones sociales. Sin embargo, sigue quedando pendiente, y lo asumimos como un proceso de apertura e indagación colectivas, por conocer cuáles fracciones y en cuáles alianzas, ganan y pierden. Y preguntarse, aún más, cuáles fueron las pre-condiciones y cuáles las condiciones de la victoria. Empecemos, por organizar un mapa de situación (política) y de coyuntura (económica) y de sus procesos.

Desde hacía años, ya desde el Gobierno de la Alianza, venía sosteniéndose la idea de un Plan Federal de Infraestructura financiado con fondos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, con contrapartidas nacionales y provinciales. Renunciado De la Rúa de su cargo de presidente, el 8 de enero de 2002 el nuevo mandatario presidencial, Duhalde , mantenía reuniones con dirigentes del sector de la construcción -Directivos de la Cámara Argentina (CAC) y de la UOCRA (La Nación, 08/01/2002). La CAC impulsaba la toma de créditos específicos para obras de infraestructura -como canales para desagües en las zonas inundadas- y viviendas; se argumentaba la necesidad de ese plan en "la gravedad de la crisis que atraviesa el país, y también la industria de la construcción, cuyas empresas carecen de capacidad financiera, y que presenta un índice de desocupación que ronda el 50 por ciento" . Frente a la pérdida de "180.000 puestos de trabajo", Gerardo Martínez, secretario General de la UOCRA y participante de la misma demanda, planteaba "avanzar hacia la reactivación de la construcción" como actividad "generadora de empleo directo en los niveles sociales que más lo necesitan" (El Litoral 23/04/2001). El clivaje entre los intereses empresariales y sindicales, como sector o rama productiva identificada corporativamente (de la territorialidad burguesa), se cristaliza en el pedido de "financiamiento que necesitan las empresas constructoras" y la correlación establecida con el interés general de los desempleados de trabajo genuino, digno y decente. Si superamos la mirada superficial, administrativa e instrumental de las medidas de gobierno sumergiéndonos en su producción podemos observar cómo se desenvuelve el proceso concreto de lucha política, económica y teórica: detrás del título "Preocupa por el desempleo", que cincela el sentido común como interés general, se (re)establece el interés particular de las fracciones dominantes. En la eficiencia de esa gramática (crisis económica desempleo inversión pública empleo) se erige su hegemonía.

Hacia mayo del 2002, desde la CAC se continuaba alertando "sobre el alto grado de desocupación en esta industria" (La Nación, 25/05/2002). Sobre este índice, se argumentaba "la necesidad de instrumentar un plan de viviendas" a partir de la "recuperación de la capacidad operativa de los bancos" y de garantizar créditos accesibles para las empresas constructoras (La Nación, 25/05/2002). Sin embargo, a esas alturas la novedad era "la idea de[l Ministro de Economía] Lavagna de autorizar el uso de fondos del corralón para la compra de inmuebles". Propuesta que, conjuntamente con las negociaciones iniciadas con el Fondo Monetario Internacional

(FMI) y los acuerdos presupuestarios, monetarios y fiscales entre el estado nacional y los provinciales , significó el punto de gravitación del programa que soldaría los intereses de "recuperación" de las fracciones financieras y de las fracciones industriales de capitalistas . Sin embargo, los empresarios de la construcción mantenían la aspiración de "que el dinero del corralón sólo se pueda usar para comprar inmuebles nuevos". Se evidenciaba así, la necesidad de eliminación del stock sobreproducido de viviendas y con esto su realización como mercancía . Es en esta acción, donde se vería realizada, por otro lado, la apropiación de las rentas del suelo como componente central en la valorización del capital inmobiliario.

Propuesto y defendido por las fracciones dirigentes -representadas en la CAC- bajo la premisa de "elegir obras que potencien la integración del Mercosur, que tengan alto impacto social y económico y sean de repago rápido" (La Nación, 19/05/2003) PF siguió la gramática de los intereses de acumulación de las empresas de la construcción. Así, en el contexto de la crisis producto de la reestructuración neoliberal a escala continental, constituyó uno de los instrumentos económico-políticos centrales de la recomposición del orden social operada: atando acumulación y disciplinamiento como dialéctica de la heteronomía. En julio de 2004 se firma el convenio marco del PFCV entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abriéndo nuevas bifurcaciones temporales en la construcción/destrucción de territorialidades sociales.

Tácticas para la construcción de otra ilusión: lo jurídico.

Plan Federal constituyó un macro-programa habitacional de enorme complejidad que articuló la implementación de ambiciosos procesos de urbanización impulsados por la ejecución de infraestructura y vivienda pública que posibilitó la apropiación privada de renta urbana (Bordas, 2014). Además de la Construcción de Viviendas (PFCV) se incluyeron distintos paquetes y acciones nacionales como los de Reactivación de Obras del FONAVI I y II (ReFONAVI); de Solidaridad Habitacional (PFSH); de Villas y Asentamientos Precarios (PF-Villas); Mejor Vivir (PROMEVI); de Emergencia Habitacional (PFEH); de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); y de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA); y programas específicos como el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II (PROSOFA); de Viviendas Cáritas y Rosario Hábitat. El Plan en su conjunto implicó la coordinación legal, técnica y burocrática de, como mínimo, los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Al tiempo, que vehiculizó una articulación vertical –inter e intragubernamental- y horizontal -extragubernamental- (Bordas, 2014) que implicadas en la modificación de funcionamiento y estructura de los aparatos de Estado en los niveles nacional, provincial y municipal que expresan la modificación de las tácticas del ordenamiento social.

El convenio del año 2004 -conocido como PFCV I-, se firmó con el "objeto de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas" (Art. 1); se estableció que los

objetivos eran: a) revertir el déficit habitacional; b) fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción; c) disminuir el índice de desempleo; d) capacitar recursos humanos; y, e) mejorar la calidad de vida de los hogares, en la última de las instancias. Asimismo, estableció que los "financiamientos se concederán en forma individual por proyecto" (Art. 9) según listados propuestos por los institutos de vivienda provinciales y serían evaluados según el cumplimiento de: a) las superficies mínimas de 44 y 49 m2 (sólo en la Patagonia) y los "Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social". b) la utilización preferente de mano de obra intensiva (Art. 6). Asimismo, la distribución geográfica-provincial propuesta sería ajustada según: a) la eficiencia del gasto; b) el déficit habitacional y el nivel de desocupación; y, c) el cumplimiento del Programa de Recupero de Cuotas de FO.NA.VI.

Con el fin de "proseguir con la política nacional destinada a dar solución al problema" (Art. 1), se firma en agosto de 2005 el PFCV II por un total de 300mil unidades de vivienda. Este plan buscó atender "con especial énfasis en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)". Además, de ampliar la cantidad de unidades, aumentaba las superficies mínimas por unidad de 44 a 55m2 y de 49 a 60m2 en la patagonia. Para el otorgamiento se establecían compromisos de cumplimiento, eficiencia de gestión (presentación, aprobación, licitación y contratación) y de gastos (utilización efectiva de los recursos) de la etapa de construcción de las unidades asignadas por PFCV I y conjuntamente con la ejecución del Programa de Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI) (Art. 4). La aparición del PROMEVI habilita, a partir del análisis de las diferencias, a inteligir el ciclo de confrontaciones desenvueltas durante ese año.

¿Cuáles eran esas diferencias?

En primer término, asumiendo que el financiamiento nacional cubría el ciento por ciento (100%) del costo de la el vivienda y de su infraestructura, se disponía de un "financiamiento complementario a través del SUBPROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT URBANO, OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y COMPLEMENTARIAS, destinado a la ejecución de obras imprescindibles" (Art. 5). Es decir, se suponía -o expresamente se sabía- de las condiciones infraestructurales de las localizaciones , de suelos baratos y sin servicios, considerándose una "solución" ejecutiva y financiera que, en última instancia, consolidaba el proceso de valorización del suelo.

En segundo término, se estableció que la licitación pública, contratación y adjudicación podría hacerse "por medio de entidades intermedias de reconocida trayectoria y solvencia, siempre que estén en condiciones de aportar terrenos donde se ejecutarán las obras" (Art. 9). Es más, en el "Manual de ejecución" (Disposición 53/2010) se establecía que "cuando los terrenos sean provistos por el oferente, deberán consignarse…los requisitos que establecerán los pliegos para que dichos terrenos sean considerados aptos por el 'ENTE EJECUTOR'".

En su combinación, estas cláusulas libraban al interjuego de la burocracia estatal-empresarial -y su reproducción profunda como estatalidad- la producción y apropiación de la renta del suelo.

Es en la indagación detenida y minuciosa de estas acciones -que operaban con el trasfondo de las disposiciones sobre los terrenos para las obras- donde podemos comenzar a explicarnos cómo el proceso de licitación, construcción y adjudicación de las viviendas estuvo permeado por un conjunto de dispositivos de heteronomía, puestos en juego por distintas expresiones de la estatalidad (Núñez, 2010; 2011; Núñez y Ciuffolini, 2011; Bordas, 2014); y comprender así qué fracciones y en qué alianzas se encarnaron dicho proceso. Es decir, cómo se constituye esa argamasa -bastante menos diferenciada que en su apariencia pseudoidentitaria- de sindicatos, empresas, aparatos de estado; en los términos de Nuñez (2009), ni sindicalistas, ni empresarios, ni burócratas: estatalidad. Y hacer observable también que "los intereses particulares de las personificaciones que lo protagonizaron se velaron bajo diversas formas de violencia, corrupción e impunidad por parte de las fracciones sociales dominantes, representando acumulación económica para las empresas y deshumanización e indefensión para denominados beneficiarios" (Nuñez y Bordas, 2013:71).

Todas al norte o la pérdida del norte : dialécticas del espacio y su producción.

Una vez lanzadas las licitaciones del PFCV, en la prensa hizo aparición, ahora, otra escasez, concurrente y consecutiva al déficit de viviendas antes instalado: "escasean terrenos donde construir las casas" (La Nación, 27/09/2004). En la misma nota se avizoraba "un conflicto entre la Nación, las provincias y los municipios" ya que "ninguno de ellos está en condiciones de aportar terrenos y entonces los tendrían que aportar los privados o los vecinos". En Santa Fe, se seguía fogoneando la idea de que la "inversión enfrenta la disponibilidad de terrenos" (El Litoral, 24/09/2004) mientras, en la misma nota, se anunciaba que:

"está previsto edificar 1.698 unidades habitacionales con 60 millones de pesos, en terrenos de la ex avenida de Circunvalación (en su vieja traza norte), y en otros predios que son propiedad del gobierno provincial"

Mensaje que se ajustó a la representación de las reconstrucciones y recuperaciones. Sobre este proyecto, se debatía acerca del "proyecto de recuperación urbana" de los 7 km de terrenos desafectados -en 1995- de dicha obra vial. Se argüía "una situación heterogénea y desordenada: coexisten tierras de Vialidad Nacional con otras de jurisdicción provincial y terrenos privados, además de asentamientos irregulares y sectores consolidados" (El Litoral, 30/11/2004).

Verificada esta disponibilidad, cabe preguntarse entonces por qué y cómo, finalmente, las licitaciones realizadas el año siguiente -por 1.500 viviendas y obras de infraestructura- incluyeron la provisión de terrenos por parte de las empresas oferentes. Es decir ¿qué estaba en disputa? y ¿cómo se desenvolvieron las confrontaciones?

Hacia diciembre de 2004, la Dirección Provincial de Vivienda de Santa Fe envía un proyecto a la municipalidad de modificación de la zonificación obedeciendo, planteaba, a "dos situaciones de distinto origen: a) La necesidad de zonificar la ex traza Norte de la Avda. de Circunvalación en virtud de su desafectación según lo dispuesto por la Dirección Nacional de Vialidad; b) La constante y creciente demanda de urbanizaciones

de tierras...que ha dado origen a diversas autorizaciones de excepción otorgados por ese Honorable Cuerpo más las urbanizaciones con planes de vivienda de promoción social".

Es interesante remarcar que -en torno al "agotamiento" de los terrenos- el Ejecutivo Municipal propone, a través del mensaje 49 (VT-04-12-09): a) la recategorizaciónde distintos distritos como residenciales, sobretodo el gran banco de tierras utilizando -y disponible- como RU.I. (Rural Intensivo) destinados a la explotación agropecuaria intensiva (Zona de Quintas), regularizándose la "situación y reconocer esa tendencia de crecimiento se propone incluir a las citadas urbanizaciones en el Distrito R5 y rezonificar aquellos sectores aledaños que los estudios urbanísticos realizados aconsejan incorporar a la trama urbana de uso residencial"; b) la modificación de las medidas de lotes, considerando "conveniente para las urbanizaciones con planos de vivienda oficiales en los distritos R5" establecer las "dimensiones mínimas de lotes: 10 m de frente – 200 m2 de superficie. No se admiten subdivisiones con parcelas internas"; y, c) la modificación de las exigencias de infraestructura mínima a efectos del mejoramiento de las condiciones del hábitat que se listaban en "Nivelación y limpieza de terreno; Apertura, desagüe, cordón cuneta y mejorado de calles, asegurando el libre escurrimiento de las aguas; Forestación de calles y espacios verdes; Red eléctrica de baja tensión y alumbrado público; Tendido de red domiciliaria de agua potable por extensión de la red existente o por perforación y bombeo con torre tanque de reserva; Pavimento y desagüe de una de las calles principales de la urbanización, y acceso pavimentado que comunique dicha calle con alguna otra calle pavimentada del entorno".

Este proyecto es aprobado la semana siguiente sin modificaciones por los ediles del oficialismo, el Partido Justicialista. Como respuesta, en el inter-juego institucional desplegado en el Concejo Deliberante, la Unión Cívica Radical planteaba una oposición a la re-zonificación de la ex-traza con el argumento de darle un "buen uso estratégico" por significar:

"la oportunidad de disponer sobre el territorio acciones estratégicas que tengan que ver con una ciudad digna que intenta que el día de mañana todos sus habitantes tengan una calidad de vida similar. Aquí cuando se hizo el Parque del Sur o el Parque Garay alguien pensó que esos terrenos no iban a ser utilizados para uso residencial sino que se iba a hacer un parque y no se permitió que se avanzara en urbanizaciones, precarias o no precarias" (Sr. Schneider)

Mientras otro, recostándose en el documento "Transformar Santa Fe" , sostenía la necesidad de creación de una Unidad Municipal de Planificación Urbana y Territorial para "orientar el desarrollo de la ciudad de Santa Fe, concebido como proceso integral, consensuado y sustentable, y revertir las condiciones de vulnerabilidad de la ciudad", afirmando que la improvisación "va a terminar definiendo, al aprobarse este proyecto, los graves problemas que la ciudad de Santa Fe va a tener en los próximos 25 años" (Sr. Henn).

En el debate, los ediles justicialistas contestaban que era el momento de aprovechar

la oportunidad de la “inyección” e “inversión directa de la Nación”, a título de subsidio para “poder derribar pasillos estrechos y conformar barrios a través de una verdadera promoción comunitaria, con todos los servicios esenciales”, poniendo en su lugar las 1500 viviendas. El oportunismo los llevaba a preguntar “¿la vamos a desperdiciar?”. Hediger continuaba:

“aquellos que accedan a la vivienda van a tener que devolverle ese dinero a la Provincia, más el dinero que pongan la Provincia y el municipio en los demás estamentos que hacen a la provisión de agua, electricidad y otros servicios”

Nuevamente queda en evidencia el carácter de los terrenos: sin servicios, suelo barato: y cómo se procesa históricamente la periferización.

Finalmente, el debate se desplaza al ámbito público, donde las confrontaciones se revestirán con otros ropajes e instrumentos: técnicos, expertos, etc. Es interesante -por su elocuencia- el siguiente extracto, que citamos en extenso :

“Más allá de la traza.

Es indiscutible que hacia el norte se manifiesta claramente el crecimiento de la ciudad. Es allí donde se proyectan los nuevos planes habitacionales y donde se producen asentamientos que luego toman la forma de un barrio.

Cuando en diciembre se suspendió la licitación de 1.500 viviendas en el marco del Plan Federal, en razón de las onerosas propuestas presentadas por las empresas, la Municipalidad encontró una “segunda oportunidad” para planificar. Profundizó la coordinación con la provincia e hizo foco sobre ese amplio sector de ciudad que se abre más allá de la traza.

Así fue que se volcaron a un plano los conjuntos de viviendas en construcción y los proyectos nuevos, se evaluaron la red vial y de desagües, y el acceso a espacios verdes y servicios comunitarios. El resultado fue trasladado a un plano, donde quedaron delimitadas las viviendas en construcción y la probable ubicación de otras nuevas, como también la existencia o ausencia -según el caso- de infraestructura”•

Se consolida el crecimiento en el norte. El desafío de pensar la ciudad, El Litoral, 13/04/2005.

Esta noticia expresa un momento de la lucha política, económica e ideológica resuelta como proceso licitatorio, a partir de presentaciones de propuestas y pliegos que duplicaban homogéneamente los costos por unidad estipulados, el fracaso sistemático de las licitaciones por falta de oferentes, y otras tácticas burocráticas, de ofensivas, contraofensivas y contraofertas.

Paradójicamente, en estos terrenos se localizaron sólo las 132 viviendas del PFEH, las únicas construìdas por cooperativas organizadas desde los aparatos de estado . Entonces, ¿qué estaba sucediendo con la escasez terrenos?



Las confrontaciones: "contraoferta busca salvar las licitaciones"

Según la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Santa Fe, durante el primer año de aplicación del Plan se realizaron 134 licitaciones con más de 16.000 viviendas en 90 localidades de la provincia. Esta operatoria tuvo algunas particularidades: i) debido a la "falta de terrenos" se licitaron en primer lugar aquellas obras con terrenos provistos por la Repartición o la Jurisdicción correspondiente, y luego las obras en que las empresas debían proveer el terreno en su oferta; ii) las primeras licitaciones utilizaron el precio tope para las viviendas y presupuesto estimativo para las infraestructuras. Sin embargo, debido a los altos costos de los terrenos e infraestructuras, se dieron de baja las licitaciones -en Santa Fe y Rosario - y "se procedió a licitar nuevamente con presupuestación por separado de los terrenos, las obras de infraestructura de nexo y conjunto y también las de vivienda, reservándose la Repartición la posibilidad de adjudicar indistintamente uno o todos los rubros licitados, según los intereses provinciales, municipales o comunales" (Consejo Nacional de La Vivienda, 2005), iii) la provincia se haría cargo de la redeterminación de precios por la aplicación de la Ley Prov. N°12046, recibiendo a su vez el reconocimiento a través del Decreto Nac. N°1295 Nacional, por lo que toda diferencia en más que tengan los costos de obra serían cubiertos con el presupuesto provincial.

En mayo de 2005, bajo el Decreto Nº 0754, se decide "aumentar la capacidad en la especialidad "Arquitectura y Ejecución Anual" para aquellas Empresas que participen

en las licitaciones de obras financiadas por el Programa Federal De Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”. Las razones expuestas señalan que hasta esa fecha se habían concretado 49 licitaciones que debieron declararse desiertas por falta de oferentes en 14 de ellas, y de las 35 restantes, se realizaron 21 licitaciones donde solo se presentó un empresa, lo que según lo expresado en el boletín del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, “estaría desvirtuando la necesaria compulsa de precios sin una real puja entre Empresas Contratistas, todo ello para alcanzar el precio más conveniente para el Estado”.

Esta situación provocó ciertas inquietudes descritas en el decreto ya que, como señala el mismo, “en las principales ciudades de la Provincia se evidencia un marcado resurgimiento de la obra privada, verificado a través de los permisos de edificación otorgados, como así también, mediante la observación de las obras en propiedad horizontal que se encuentran en ejecución”, sumado a una serie de facilidades propuestas como “que la gran cantidad obras que se están licitando o que se licitarán a corto plazo en la Provincia, ha coadyuvado a crear condiciones como para las que las Empresas puedan seleccionar las obras de su interés, realizando ofertas por encima del precio oficial; inclusive licitaciones que abarcan una cantidad razonable de unidades habitacionales (40 viviendas en la mayoría de los casos) para que puedan presentarse las pequeñas y medianas Empresas; y visto que las Empresas inscriptas en el registro de Licitadores de la Provincia de Santa Fe con capacidad en la especialidad ‘Arquitectura’”, para presentarse en las licitaciones en marcha suman 102, no obstante cuando se analiza la cantidad de Empresas en condiciones de participar en más de una compulsa; y que, aún así “en muchos casos no ha habido oferentes ( ) originando la necesidad de proceder a efectuar un segundo llamado por falta de interesados, sin tener garantías que esta gestión de compulsas lleguen a tener respuestas”.

Tal es la preocupación por dicha situación que se teme porque “este fenómeno no se agrave con el transcurrir de las Licitaciones”. Pero entonces, con todas las facilidades previstas para los numerosos llamados a licitaciones ¿A qué se debe esta participación -prácticamente nula- de las empresas contratistas en las licitaciones?

La resolución decretada por consiguiente establece en su Art. °1, “Que las empresas que tengan un desempeño que haya sido valorado mínimamente como “bueno” por los Organismos Técnicos correspondientes para Obras Públicas ejecutadas en los últimos dos años en la Provincia, verán incrementada en forma automática su Capacidad Técnica de Contratación Individual “Arquitectura” y su Capacidad de Ejecución Anual”.

Sin embargo, al parecer esta situación no fue única en el país: ante una situación similar, en la Provincia de Buenos Aires se dictó el Decreto Nº 78/05 al efecto de facilitar el ingreso de las pequeñas y medianas empresas a las licitaciones de obras relacionadas al Plan Federal y de esta manera cumplir con los compromisos asumidos con la firma de los convenios precitados.

Sin embargo, generadas estas modificaciones, excepciones y beneficios en favor de las constructoras se destraban las licitaciones hacia mediados del año 2005. Según

los datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la provincia de Santa Fe recibió 127 (7,86%) planes -sólo debajo de Córdoba con 183 (11,32%)- y 10460 (10,38%) unidades de vivienda -sólo debajo de Buenos Aires con 18765 (18,62%) unidades. En la ciudad se construyeron 15 conjuntos, de los cuales dos quedaron inconclusos: Santa Rita II (180 unidades) y Las Delicias (84). Abandonados por más de cinco años, sin aparente salida financiera para su terminación, serían objeto de un nuevo proceso de enfrentamiento por su posesión en las tomas.

Las tomas

El 3 de abril de 2012 es ocupado un conjunto inconcluso en el barrio Santa Rita II; consecutivamente, el 5 del mismo mes, resulta ocupado otro el conjunto en Las Delicias. Ambas obras, pertenecientes a Plan Federal I de Viviendas, permanecían inconclusas desde hace unos años.

En el caso de Santa Rita II, conjunto iniciado en 2006, las obras llevaban 5 años inconclusas y paralizadas por motivos que, según fuentes oficiales, consistían en la falta de fondos para la realización de obras de infraestructuras faltantes. Sin embargo, la situación ya había sido denunciada públicamente por algunos diputados provinciales, inclusive con pedidos de informes al poder Ejecutivo provincial. Dentro de ellos, el diputado Acuña señaló en una entrevista que: "la construcción comenzó en 2003 y, cuatro años después, se había culminado el trabajo en algunas unidades, inclusive estaban pintadas, pero nunca fueron otorgadas" El Litoral, 21.03.2012.)

Rápidamente, las noticias comenzaron a correr: "varias familias movilizadas por la Corriente Clasista y Combativa (CCC) ocuparon por la fuerza gran parte de las 180 viviendas. Pronto llegaron nuevas familias de manera espontánea, para usurpar las pocas casas que aún no habían sido tomadas."(El Litoral, 05.04.2012.)

Será, justamente en esta acción -visibilizada como la toma- donde veremos reforzarse y desenvolverse los diversos modos de conciencia operantes y permeados, muchos de ellos invisibilizados, por la burocracia estatal produciéndose y reproduciéndose como obstáculos epistemológicos.

Particularizando en el barrio Santa Rita II ¿En qué consistió el proceso de toma?

Luego del primer día de la ocupación, el 4 de abril la Directora del Instituto de Vivienda provincial, Alicia Pino, junto a otros funcionarios firma un acta acuerdo con representantes de las familias que habitaban viviendas para: i) trabajar en forma conjunta; ii) la DPVyU ofrece un programa de acceso a un lote con infraestructura y una canasta de materiales para "promover la autoconstrucción de una solución habitacional"; iii) reconocer a través de un relevamiento a las familias que están en la ocupación; vi) los ocupantes (representados por Saldaña, Spagnolo, Princh, Ifran y Ahuir) se comprometen a la desocupación en etapas a medida que se avance en lo acordado; v) el inicio en etapas de la construcción; vi) que en caso de ser usurpados los terrenos de las manzanas hacen caer el acto; y vii) una reunión prevista para el 10 de abril para avanzar en el nuevo proyecto.

Este acuerdo fue desconocido por el gobernador Antonio Bonfatti al día siguiente

de ocupado el segundo plan -Las Delicias-, declarando que: “no lo vamos a aceptar porque estamos en un estado de derecho, no en la ley de la selva (…) tienen el derecho a la vivienda pero hay otros mecanismo (…) hemos creado la Secretaría de Estado de Hábitat para tener la posibilidad del terreno propio, estamos conversando, buscando tierras, ya hemos hecho convenios con presidentes de comunas e intendentes, estamos avanzando. Pero así de esta forma no porque también le están quitando el derecho a otras familias” (06.04.2014)

El gobernador anclaba su impugnación a la acción respaldándose en reglas de la sociedad que “todos hemos acordado entre todos, porque para algo existen”, el derecho como orden prescriptivo de la acción social. Al tiempo, Pino declaraba inaceptable “la usurpación como método de coacción para acceder a una vivienda social” (El Litoral, 06.04.2014) y la apertura de las causas penales contra quienes habían firmado el acta acuerdo siendo los representantes de los ocupantes.

Mientras, el Intendente municipal José Corral emprendía una campaña de criminalización que apelaba, desde la moral, a la “firmeza, porque no puede ser que en Santa Fe tengan casa los más vivos”; y decía que “cuando cortaron los accesos a la ciudad presentamos las denuncias y por suerte hemos corregido esa situación, habrá que corregir también esto”, para esto habían “reunido mucha información durante este fin de semana” (06.04.2014): haciendo referencia a la actuación ilegal de identificación y amedrentamiento que había realizado la Guardia de Seguridad Institucional.

Si bien, en las declaraciones públicas existía este matiz, desde ambos niveles del Estado se realizan presentaciones judiciales. Bonfatti declaraba que “estamos dispuestos a ejercer todo lo que nos corresponde como estado para que esto no sea un ejemplo para la provincia porque si no hay más posibilidad de tener más viviendas…no me interesan los costos políticos, yo tengo una responsabilidad”. Mientras, se habían alineado el ejecutivo y el legislativo municipales -a partir de la secretaría de gobierno y de la presidencia del concejo, ambos en posesión de cuadros técnico-políticos del radicalismo- en pos de acompañar las denuncias penales iniciadas.

Sin embargo, en representación de las familias Sebastián Saldaña (miembro de la CCC) expresaba que “el miércoles habíamos llegado a un acuerdo y ahora salen con que no lo van a cumplir. Cada familia tiene el acta firmada ese día por Alicia Pino y avalado por un escribano. Las intimaciones que llegaron ahora también están firmadas por ella. Por ende, si su firma no vale en el acta del miércoles tampoco vale en las intimaciones”. (El Litoral, 09.04.2014). Claramente, el acta de acuerdo significaba para las familias un antecedente de lucha importante como modo de visibilización de la situación: “el objetivo principal de la ocupación era mostrar y hacer visible, poner sobre la mesa esa problemática que hasta el momento en santa fe pocas voces la estaban planteando ( ) que hasta el segundo día se había logrado porque si esta acta de acuerdo se cumplía por parte del gobierno era el objetivo de esta familia. O sea no querían quedarse sino plantear una solución a esa necesidad” (Entrevistado CCC).

Finalmente, la sentencia del desalojo es dictada el 13 de abril de 2012. Estas acciones judiciales posibilitan y consolidan un discurso criminalizador que se representaba a los

ocupantes como usurpadores, intrusos, vivos. Al decir del intendente, “No queremos una ciudad donde para habitar una vivienda haya que ser más vivo o pertenecer a una corriente”. Se dicotomiza está “acción ilegal” con el “derecho legítimo” de otras fracciones de trabajadores: los inscriptos en las listas de la Dirección de Vivienda. Dicotomía que constituye una trampa para la problematización de las condiciones y profundidad de la cuestión de la vivienda en el orden social.

Por otro lado, se desconocía, y ocultaba, el largo proceso de negociaciones, gestiones y acuerdos construidos -e incumplidos por la provincia- que habían iniciado en el 2011 las familias ocupantes -nucleadas en la CCC) para realizar la auto-construcción de sus viviendas a través de cooperativas, en terrenos y con materiales provistos de forma subsidiada por la provincia. Frente a la dilaciones se emprende la toma como una medida de presión para lograr el cumplimiento del convenio.

Esto respondía a que el cambio de situación que “nos tocó como movimiento social, de no sólo reclamar por trabajo digno o trabajo de cooperativas, sino también por el tema alimentario de los comedores y el tema del techo, el tema de la vivienda” (Entrevistado CCC). Con la ocupación del Indoamericano y de las tierras de Blaquier en Jujuy lo que “empezaba a emerger en diferentes lugares y provincias era la necesidad de la vivienda … que los gobiernos no estaban dando respuestas en lo inmediato”.

Finalmente, en enero de 2014, se realizó el operativo policial, judicial concretó el desalojo de las últimas familias. Con una orden judicial firme realizar este procedimiento le llevó a la provincia dos años realizarlo. Dado que un desalojo es un proceso -referido al ámbito de la construcción y destrucción de relaciones sociales, es decir refiere al ámbito del poder- asumimos que entre la orden y su efectivización permanecen ocultas acciones centrales en el desenvolvimiento de la confrontación; es decir, queda pendiente explicar cómo se llevó a cabo efectivamente el desalojo, quiénes y cómo participaron, qué temporalidad tuvo, hacía qué procesos expropiatorios abre dicho momento.

Este desalojo culmina el proceso de toma e inicia otro proceso ya vivido por muchas de las familias: buscar nuevamente un lugar donde vivir. A partir de un relevamiento realizado por la CCC, “la gran mayoría de las familias que estaban ocupando en Santa Rita volvieron a vivir a los ranchos..muchas de las cuales muchas ahora fueron noticias porque vimos que el municipio intentó trasladarlas a Coronda, que son familias que estan hace mas de 15 años viviendo en la vía del tren ahí cerca de barrio La Loma, otras han puesta ranchos en el extremo norte de la ciudad, ahí donde hay un basural…y muchas otras distribuidas en Loyola, Cabaña Leiva…en todos esos ranchos nuevos que se han ir armando también, todos alrededor de los reservorios, alrededor de la autopista, la mayoría terminó ahí y muy pocos han logrado hacer algo de material…la gran mayoría hoy sigue ilegal pero en otro lago” (Entrevistado CCC).

Pero esta culminación es todavía una apariencia, ya que sólo es un momento del proceso de lucha, donde tomas y relocalizaciones deben observarse como representaciones de acciones estratégicas del proceso de sociogénesis de las expropiaciones como totalidad (Crovellaet.al. 2013).

Conclusiones y aperturas. Del análisis de la operatoria a la acción estratégica en y por el espacio.

En el transcurso de este proceso de consolidación de identidades construidas previamente sujetodesposeído estrategias/mecanismos/prácticas de control/poder sujeto poseedor - no se evidencia un vestigio de implicación de los sujetos involucrados ; al contrario, la peculiaridad reside en procesos sin construcción de autonomía, deshumanizantes, y alienantes, donde no se construyen lazos y por lo general, se empeoran las condiciones de habitabilidad existentes.

En toda esta batería conceptual, los beneficiarios, las soluciones habitacionales, la vivienda digna, ( ), parafraseando a Izaguirre (1998) encubren la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas en nuestra sociedad, ya naturalizadas, normalizadas, donde la fuerza material se aplicó mucho antes, en el proceso de construcción de la relación. La insistencia de concebir y asumir la solución al problema habitacional con la materialización de objetos, concebidos a la vez desde la cosificación de la "vivienda digna" para el "sector marginal", definidas según los indicadores internacionalmente considerados de vivienda adecuada y de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es una de las primeras evidencias.

Pero, ¿Quién tiene presente la violencia material que opera en el origen de estos ámbitos de relaciones sociales?. Citando a Izaguire (1998):"Se reconoce así, en la constitución misma de su conocimiento, la posibilidad de existencia de formas reales de violencia no directamente visibles que, sin embargo operan sobre lo que es esencial al vínculo violento: el sometimiento de una de las partes".

Entonces, la producción y reproducción del "otro" inferiorizado, sujeto cosificado que tiene necesidades básicas (agua, luz, educación, salud, movilidad) a satisfacer, y por lo tanto, al que le corresponden la provisión de los mínimos básicos para vivir, concluye en la vivienda como objeto (único) a satisfacer.

Sin embargo, la "vivienda digna" para el sector marginal" o bien la "solución habitacional" implica una relación naturalizada: solo al sector marginal le corresponde una vivienda de carácter digno. Bajo este análisis espectral de los sectores dominantes (el espacio como respuesta a ciertas necesidades; la ciudad como "reflejo" de la sociedad), la "política urbana" es la encargada de anudar esa relación cosificada. Sólo localizamos ciertas "cosas" o ciertas personas cuyo atributo sería el poder: "la relación de la población con su lugar de vida es una de las áreas donde programas y proyectos operan como acciones de ingeniería social y violencia, de la mano de teorías configuradas como políticas urbanas" (Nuñez y Roze, 2011: 19).

Dicha relación opera de la mano de "teorías naturalizadas" que se configuran como "políticas urbanas" pero que en su esencia constituyen relaciones asintóticas: por un lado ideas y trabajos "rectores", planes, proyectos y programas importados de un "urbanismo a la carta" (Delgadillo,2013) y por el otro, la ciudad real, con sus particularidades socio-territoriales propias.

Es este el "tránsito hacia la estatalidad extensa, a través de ese conjunto de heteronomías, también se allana el camino para la organización capitalista del delito

de los funcionarios de la clase dominante" (Nuñez y Bordas, 2013:71).

BIBLIOGRAFÍA

- Asiain, Andrés y Crivelli, Agustín (2011): Políticas anticíclicas en Argentina. Un análisis comparado de su implementación bajo el régimen de Convertibilidad y de Tipo de Cambio Industrial Competitivo en "Los dos modelos económicos en disputa", Prometeo, 2011.
- Bachelard, Gastón (1987): "La formación del espíritu científico", Siglo XXI editores, México.
- Bordas, Juan Salvador (2011a). "Socioterritorialidades Emergentes de la Catástrofe. Las políticas habitacionales post inundación en Santa Fe, 2003-2010". La Plata: HITEPAC-UNLP. En Prensa.
- Bordas, Juan Salvador (2011b): Construcción/Destrucción de territorios sociales. Las Políticas habitacionales en Santa Fe a partir de las inundaciones 2003. IIGG-UBA. VI JJI. Noviembre. ISSN 2250-4486.
- Bordas, Juan Salvador (2012): Las políticas urbanas en y de la inundación en Santa Fe del año 2003. Continuidades y Transformaciones. Tesis de Grado. Indédita.
- Castro, Edgardo (2004): El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Prometeo. Buenos Aires.
- Crovella, Fernán (2011): "¿Lugares en emergencia o espacios emergentes? Contra-dicciones del territorio La Tablada de la ciudad de Santa Fe luego de las inundaciones del año 2003", en "Política y territorialidad en tres ciudades argentinas". Buenos Aires: Ed. El Colectivo.
- Crovella, Fernán, Sar Moreno, Cristian y Acebal, Anahí (2013). Si no lo creo no lo veo. El campo ciego entre la "toma" y la "relocalización" en "Tiempos Itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas". Mar del Plata: EUDEM.
- Harvey, David (2004): El Nuevo Imperialismo: acumulación por desposesión. En Leo Panitch y Colin Layes (editores), El Nuevo Desafío Imperial, Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- Izaguirre, Inés (1998): El poder en proceso. La violencia que no se ve. En Sader, Emir (comp.). "Democracia sin exclusiones ni excluidos". Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- Lefebvre, Henri (1976): Espacio y política. El derecho a la ciudad II. Ediciones 62. Barcelona.
- Lefebvre, Henri (1972): La revolución urbana. Madrid: Ed. Alianza.
- Marín, Juan Carlos (1996): Conversaciones sobre el poder (una experiencia colectiva). Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Oficina de Publicaciones CBC, UBA
- Marín, Juan Carlos (2007): "Los Hechos Armados". (3ª Ed.). Buenos Aires: La Rosa Blindada.
- Marín, Juan Carlos (2009): Cuaderno 8. Ed. PICASO/Colectivo Ediciones Ed.

PICASO/Colectivo Ediciones. Buenos Aires.

• Marín, Juan Carlos (2009): La silla en la cabeza. Ed. PICASO/Colectivo Ediciones. Buenos Aires

• Marx, Karl (2012): El Capital. Tomo I. Volumen III, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

• Núñez, Ana ([2006] 2012): Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana: poder, violencia e identidades sociales. Buenos Aires: El Colectivo ediciones

• Núñez, Ana (2011a): Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial, en revista Territorios Nº 24. Universidad del Rosario, Colombia, Bogotá. Pp. 165-191. Versión electrónica en http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1598/1432

• Núñez, Ana(2009a): Abriendo la política...urbana. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa, En Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, Nº 30, mayo-agosto. México: El Colegio Mexiquense

• Núñez, Ana (2009b): De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre. En Revista Theomai, Nº 20, segundo semestre. Buenos Aires.

• Núñez, Ana (2007):Política urbana y proceso de estatalidad". EnConfluências. Revista interdisciplinar de sociologia e direito, Nº 9. Brasil: Universidade Federal Fluminense

• Núñez, Ana (2007): Los linderos perdidos de la política urbana: estado del poder, violencia e identidades sociales. En Ortecho, E.; Peyloubet, P., de Salvo, L. (comp), "Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento". Nobuko. Buenos Aires.

• Núñez, Ana y Roze, Jorge (2011):Reflexiones sobre falacias conceptuales y acciones concomitantes en políticas urbanas y sociales en Argentina, en Revista Theomai. Estudios sobre sociedad y desarrollo, Nº 23, primer semestre. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes

• Núñez, Ana y Ciuffolini, A. (comp.) (2011): Política y territorialidad en tres ciudades argentinas. Buenos Aires: El Colectivo ediciones

• Nuñez, Ana y Bordas, Juan (2013): "...Venimos a llevarte..." Bifurcaciones espacio-temporales de la territorialidad burguesa en "Tiempos Itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas". Mar del Plata: EUDEM.

• Nuñez, Ana, Crovella, Fernán y Bordas, Juan (2014): Relocalizando el riesgo y la segregación. Análisis sobre apariencias e inobservables en las políticas públicas vinculadas al habitar en riURB nº11. Disponible en http://www.riurb.com/n11/11_02_Nunez_Crovella_Bordas.pdf

• Oslender, Ulrich (2008): Comunidades negras y espacio en el Pácifico colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales, Editorial ICANH. Bogotá.

• Pradilla Cobos, Emilio (2010): Teorías y políticas urbanas. ¿Libre Mercado

Mundial, o Construcción Regional?, en Estudos urbanos e regionais Vol. 12, Nº. 2, Publicação semestral da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa emPlanejamento Urbano e Regional), noviembre, San Pablo. Versión electrónica disponible en: http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/issue/view/25

• Zemelman, Hugo (2001): Pensar teórico y pensar epistémico: Los retos de las ciencias sociales latinoamericanas. Universidad de México. México DF.

O espaço das Rádios comunitárias: Ação coletiva nos Espaços Públicos das cidades brasileiras.

Lemos dos Santos Borges, Tatiana
Azevedo da Silva, Paula

PALABRAS CLAVE
· Rádios Comunitárias
· Espaços Públicos
· Espaços políticos

Resumen / Apesar de sua forte relação com a formação da opinião pública ao longo da história brasileira, argumentada por Matos (1994) e Rêgo (2008), o rádio tem sido sucessivamente posto de lado na discussão sobre o papel dos meios de comunicação na formação da opinião pública. Ao mesmo tempo, dados recentes do Ministério das Comunicações reforçam o crescimento do número de emissoras de rádio na última década, chegando ao total de 9.184 emissoras em 2011, das quais 4.196 são comunitárias. Estes dados indicam a valorização do papel do rádio e da escala local na análise da política nacional e da prática democrática.

Ainda que tema de discussão em diversas disciplinas, a relação entre a comunicação, o espaço e a política tem sido pouco apreendida pela geografia. O desenvolvimento de uma abordagem espacial do tema, aprofundando-se na discussão da relação entre a comunicação e o exercício da política em escala local é importante para refletir sobre como estes meios mobilizam o cotidiano do cidadão. Neste sentido, as rádios comunitárias, fenômeno relativamente novo na comunicação brasileira, tornam-se objetos interessantes por seu papel diferenciado na criação e dinamização dos espaços políticos. Elaborar um panorama destas rádios na tentativa de compreender qual a lógica espacial que orienta este crescimento e quais os fatores primordiais para sua instalação e funcionamento trará grandes avanços a esta análise.

Segundo Lourenço (1997) as rádios comunitárias se tornam uma arena pública de discussão e definição de opinião e posicionamento da própria comunidade, dependendo do contexto de sua criação e funcionamento. Por fim, compreender qual a lógica de funcionamento destas rádios e qual o seu papel na formação de espaços de discussões locais ajudarão a perceber como os mecanismos de “democratização” das comunicações brasileiras têm sido apropriados em diversas escalas, em diferentes espaços e de diferentes formas.

LEMOS DOS SANTOS BORGES, TATIANA
Programa de Pós Graduação em Geografia.
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Brasil
E - mail: tatianalemos09@yahoo.com.br

AZEVEDO DA SILVA, PAULA
Programa de Pós Graduação em Geografia.
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Brasil

Ao refletir sobre o papel dos meios de comunicação perceberemos a importância deles para a prática política, tendo em vista que todo meio de comunicação em massa ao emitir qualquer informação tem o poder de influenciar a opinião pública e as escolhas da sociedade, bem como mobilizá-la.

(...) no terreno eleitoral, devemos admitir – sem exagero – que a mídia tem certa influência na determinação do comporta- mento do cidadão. Sendo a mais importante fonte de informação política para a maioria dos cidadãos, o que aparece na mídia não pode ser deixado de lado quando se faz previsões do comportamento eleitoral. Mas isto não quer dizer que a mídia cria a preferência do eleitor (...). (SINGER, 2001, pp.60)

O rádio foi o primeiro meio de comunicação de massa a se instalar no Brasil, em 1922. Desde então ele vem se firmando como um meio de comunicação consistente, capaz de alcançar diversas camadas sociais e de se relacionar diretamente com o cidadão.

Ao considerar a efetividade política de um meio de comunicação, Charaudeau (2007) argumenta que estes são regidos por duas lógicas: uma econômica e outra simbólica. O autor entende que a lógica simbólica compreende a vocação que todo meio de comunicação possui para participar diretamente da formação da opinião pública. Desta forma, Ferreira (2006) afirma que o rádio apesar de ser um veículo muitas vezes posto de lado, possui forte papel na formação da mesma:

Via de regra, figura como um meio menor (...)No entanto, ainda hoje, mais de 80 anos após as primeiras transmissões no Brasil, o rádio se mantém como o meio de comunicação de maior alcance e o que tem sido mais diretamente associado à formação da opinião pública, principalmente dos segmentos historicamente excluídos. Ele foi e continua sendo um veículo decisivo em várias etapas da história contemporânea. (FERREIRA, 2006, pp.21)

Ao considerarmos a formação da opinião pública como lógica simbólica, argumentada por Charaudeau (2007), o rádio se destaca. A facilidade de acesso - tanto quanto ao custo de um aparelho de rádio, quanto pela quantidade de rádios instaladas no país - sua ubiquidade no território brasileiro e, o fato de acompanhar o ouvinte em diversas atividades, faz do rádio um meio de comunicação diferenciado. Outra característica marcante deste meio de comunicação é sua forte relação com a escala local fazendo dele um meio de comunicação ideal para pequenas comunidades. Como abordado por Ferreira (2006), nas últimas décadas a importância deste meio de comunicação tem sido subavaliadas (ou depreciadas) em favor de novos meios e novas tecnologias. Ao mesmo tempo, dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações comprovam que o número de rádios autorizadas no país tem crescido consideravelmente, ao passo que, em 2011, foi estabelecido um número total de 9.184 emissoras. Deste total, 4.196 são comunitárias e 465 educativas (OBSERVATÓRIO DE IMPRENSA, 2011).

Estes números apontam para um novo aspecto destas relações, as rádios comunitárias. Estas se apresentam como um espaço de discussão e debates locais visando conquistas e melhorias para uma determinada comunidade. Baptista (2009) destaca que ainda na década de 1930, o dramaturgo Bertold Brecht, propôs modificar

a utilização do rádio observando a necessidade de o rádio se "comunicar" com a sociedade e com as comunidades. Na década de 1970 este texto serviu para embasar o movimento das rádios livres, que anos depois foi assim reproduzido em seu manifesto:

A rádio poderia ser o mais formidável aparelho de comunicação imaginável para a vida pública, um enorme sistema de canalização, ou antes, poderia sê-lo, se não soubesse unicamente emitir, mas receber; não somente fazer o auditor escutar, mas fazê-lo falar; não isolá-lo, mas colocá-lo em relação com os outros. Seria então necessário que a rádio abandonasse a sua actividade de fornecedora, organizasse este aprovisionamento com os próprios auditores. (MATTELART, 1991, pp.74).

A necessidade de "Comunicação" abordada por Brecht e Mattelart pode ser facilmente relacionada ao papel das rádios comunitárias brasileiras, fornecida pelo Ministério das Comunicações. De acordo com o mesmo, as rádios comunitárias são definidas como:

Radiodifusão de sons, em frequência modulada (FM), de baixa potência (...), que dá condições à comunidade de ter um canal de comunicação inteiramente dedicado a ela, abrindo oportunidade para divulgação de suas ideias, manifestações culturais, tradições e hábitos sociais (...). As entidades detentoras de outorga para execução do serviço de radiodifusão comunitária devem ser abertas à participação de todos os residentes na área de cobertura da rádio, bem como a sua programação deve ser aberta à participação da sociedade (...). Uma rádio comunitária não pode ter fins lucrativos nem vínculos de qualquer tipo, tais como: partidos políticos, instituições religiosas etc. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2013, s/p)

De acordo com Leal (2006), um aspecto importante da radiodifusão comunitária é a obrigatoriedade de uma gestão compartilhada e de um conteúdo que valorize a comunidade. Para Nunes (2004) as rádios comunitárias asseguram a participação plural de amplos segmentos sociais que compõe uma comunidade, entendida como grupo social, agregado por interesses, vivências e/ou um espaço geográfico comum.

Este autor ainda afirma que, apesar de seu cunho comunitário e forte ligação com movimentos sociais, estima-se que o número destas seja bastante reduzido em relação às rádios comunitárias organizadas por políticos e pequenos empresários. Portanto, a radiodifusão comunitária por ser um veículo de comunicação de diversos usos e com um potencial político diferenciado, possuindo um papel primordial na formação de espaços públicos e políticos na comunidade em que está inserida, ao mesmo tempo pode ser usada para fins pessoais, como para a manutenção de eleitorado, dando espaço para uma lógica ambígua de sua apropriação.

Logo, este trabalho se debruçará no panorama das rádios comunitárias brasileiras. Tentando compreender onde estas se concentram e analisando-as regionalmente, buscando relacionar sua distribuição com as possíveis relações políticas de seus gestores ou com as necessidades locais mais evidentes em cada região.

Para atingir os objetivos designados ao trabalho foi necessário delimitar como escopo teórico o que entendemos por uso dos meios de comunicação como moeda de barganha, bem como o que delimitaremos como espaços políticos, que podem ser estimulados pela existência deste aparelho de comunicação.

Castro afirma que o espaço político seria aquele "circunscrito pelas ações das instituições políticas (instituído) e das forças instituintes, que lhe conferem um limite, dentro do qual há efeitos identificáveis e mensuráveis" (Castro, 2012). Para a autora, o espaço político é:

Delimitado pelas regras e estratégias do poder político; é um espaço dos interesses e de seus conflitos, da norma, do controle e da coerção legitimados pelos atores sociais. Em outras palavras, um espaço político demarca um território onde interesses se organizam, as ações possuem efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e onde existe a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou pela força legítima. (CASTRO, 2005)

Segundo Lourenço (1997) as rádios comunitárias se tornam uma arena pública de discussão e definição de opinião e posicionamento da própria comunidade, dependendo do contexto de sua criação e funcionamento. Desta forma, a concepção de rádio comunitária possui estreita relação com o seu papel na formação dos espaços políticos locais, sendo um mecanismo para a organização das lutas comunitárias.

Contudo, conforme já abordado, estas rádios apresentam uma relação ambígua quando se trata de seu uso político e eleitoral. Visando a compreensão do papel das rádios comunitárias como moedas de barganha será utilizado o conceito de coronelismo eletrônico, como forma de cooptação do voto através do controle da informação. Lima e Lopes (2007) argumentam que este é um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século 20, que apesar de ter diminuído com após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, persiste e se reinventa depois ela. Para os mesmos autores as rádios comunitárias representariam uma nova forma de coronelismo eletrônico intitulado de coronelismo eletrônico de novo tipo:

(...) na sua maioria, são controladas, direta ou indiretamente, por políticos locais – vereadores, prefeitos, candidatos derrotados a esses cargos, líderes partidários – vindo num distante segundo lugar o vínculo religioso, predominantemente da Igreja Católica. Vereadores, prefeitos, candidatos derrotados a esses cargos, líderes partidários representam, portanto, uma nova mediação dentro do sistema maior do coronelismo eletrônico que sobrevive como prática política, nem sempre bem-sucedida, mas ainda fundamental em muitos municípios brasileiros. (LIMA e LOPES, 2007, p. 6).

Desta forma, é possível perceber a existência de uma relação conflituosa entre os objetivos propostos quando da criação das rádios comunitárias, e dos diversos usos que são feitos das mesmas, tornando a discussão sobre o tema obrigatória para compreender quais as formas de participação e mobilizações comunitárias estão disponíveis em diversas comunidades e a relação que estas comunidades têm com seus espaços de debates, discussão e mobilização política e social.

Espaço Político Local, Escalas e Território

Apesar da temática dos meios de comunicações serem pouco abordada pela geografia, as rádios comunitárias apresentam uma territorialidade e um aspecto espacial de grande interesse para a geografia. Estas estão relacionadas a uma ação em diversas

escalas, bem como a formação e mobilização de espaços políticos locais e a política em território nacional.

A discussão das rádios comunitárias enquanto espaços de formação da opinião pública é necessária para que possamos compreender qual será a função destas na formação dos espaços políticos, de decisão e discussão das necessidades e aspirações de uma determinada comunidade.

Segundo Gomes (2012), o espaço público se caracteriza como o lugar em que se institui o debate, onde os conflitos tomam forma pública, onde podem surgir soluções e compromissos, onde os problemas adquirem visibilidade e reconhecimento. O autor ainda afirma que o espaço público pode ser visto simultaneamente como um lugar material e imaterial, já que estes são capazes de unir uma dimensão física a uma dimensão abstrata de comunicação social.

As rádios comunitárias se caracterizam justamente por dar voz e visibilidade a necessidades da comunidade em que se insere, sendo também um espaço de discussão comunitária. Todavia, para atingir as aspirações apresentadas neste trabalho é preciso buscar avançar na discussão destes espaços, buscando compreender a dimensão política que lhes é inerente.

Entendendo que apesar de um espaço público ser em essência um espaço político, estas definições não devem ser reduzidas uma a outra. Em artigo Castro (2004) afirma que existem dois tipos de espaços públicos, aqueles políticos e não políticos. O que nos interessa, o espaço público político, seria o das regras necessárias ao convívio dos livres diferentes. Neste sentido o espaço público político seria um território onde interesses se organizam, as ações possuem efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao uso do espaço. Portanto, a ideia de um espaço da política está relacionada à aceitação de que a política possui autonomia na vida social e que fenômenos políticos podem qualificar o espaço.

Para a autora o "espaço político seria aquele circunscrito pelas ações das instituições políticas (instituído) e das forças instituíntes, que lhe conferem um limite, dentro do qual há efeitos identificáveis e mensuráveis" (Castro, 2012). Portanto, em sua concepção, o espaço político é:

Delimitado pelas regras e estratégias do poder político; é um espaço dos interesses e de seus conflitos, da norma, do controle e da coerção legitimados pelos atores sociais. Em outras palavras, um espaço político demarca um território onde interesses se organizam, as ações possuem efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e onde existe a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou pela força legítima. (CASTRO, 1995)

Estes espaços se diferem por ser o lugar do livre enfrentamento das diferenças, onde a política é utilizada como forma de mediação dos conflitos e interesses. No caso das comunidades em que as rádios comunitárias se inserem, o espaço político seria justamente o do debate entre os diferentes, visando aprimorar a convivência social e a criação de uma agenda política.

Portanto, a escolha deste conceito se fundamenta na necessidade de compreender qual

o espaço concreto da política local e como ele se forma, entendendo que a existência de um meio de comunicação como o rádio, em escala local, terá um papel diferenciado na formação da opinião pública, na organização destes espaços e na disseminação de ações e decisões estabelecidas nos mesmos.

Estas rádios apresentam forte ligação com a escala local, principalmente no espaço urbano. Esta ligação reforça a sua importância, pois sua área de atuação permite um nível diferenciando de conexão com a comunidade, Ferreira (2006) centra sua discussão no fato destas rádios permitirem a valorização do "local" e o protagonismo do ouvinte, que passa a fazer parte de um espaço em que as mensagens são produzidas, passa a ter voz ativa, e não apenas destinatário da mesma. Desta forma, o caminho percorrido pelas rádios livres e comunitárias e as definições atribuídas ao veículo estão ligadas a construção de um espaço político local.

Logo, a escala deste fenômeno – as rádios comunitárias - é a local, apesar de compreender a escala como uma construção social, Souza (2013) fornecerá subsídios para a definição de uma tipologia que auxilie esta análise, de acordo com o autor a escala local é:

A escala local propriamente dita se refere a recortes espaciais que, em graus variáveis, de acordo com seu tamanho, expressam a possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço, para além do nível nano – e, adicionalmente, a possibilidade de formação de identidades sócio-espaciais bastante particulares sobre a base dessa vivência (...) precisamente na escala local, a participação política direta se mostra mais viável, notadamente no que concerne à possibilidade de interações entre as pessoas em situação de copresença (ou seja, contatos face a face). (SOUZA, 2013)

Todavia, apesar de entender a escala local como a escala da possibilidade da participação direta, o autor introduz uma subdivisão que será interessante para o desenvolvimento das análises propostas neste trabalho, à escala Micro local:

(...) Equivale a recortes territoriais que, a despeito de apresentarem tamanhos diversos, teriam, todos eles, em comum o fato de que se referem a espaços passíveis de serem experienciados intensa e diretamente no quotidiano. Esses recortes (ou subníveis específicos da escala micro local) são, sistematicamente (...) o quarteirão, o sub-bairro (quando um bairro for grande e complexo a ponto de comportar diferenciações internas perceptíveis), o bairro, o setor geográfico. Os diversos subníveis da escala micro local são, além do mais, relevantes do ponto de vista tanto da auto-organização comunitário-associativa dos cidadãos (associações e comitês de moradores) quanto do planejamento e da gestão promovidos pelo Estado (...) é precisamente na escala do quarteirão, do sub-bairro ou do bairro que os indivíduos poderão constituir instâncias primárias de tomada de decisão (plenárias, assembléias etc.), e é também nessa escala que eles poderão monitorar mais eficientemente a implementação de decisões que influenciam sua qualidade de vida no quotidiano. (SOUZA, 2013)

Portanto, é possível perceber que o fenômeno das rádios comunitárias, por estar diretamente relacionado a escala local, fornece novos elementos para a discussão política nas comunidades em que estão inseridas.

Por fim, entende-se que as rádios comunitárias apresentam uma territorialidade diferenciada, uma vez que seu raio de atuação é bem delimitado e de curto alcance. Contudo, a forma como o processo de concessão e outorga é encaminhada faz com que haja certa aproximação entre a escala local e nacional, esta proximidade muitas vezes tem levado a utilização deste meio como barganha política.

As rádios comunitárias brasileiras e o fortalecimento da escala local

De acordo com Matos (1994), com o advento da democracia de massa na sociedade moderna, a política, seja como discurso, estratégia ou ação, não se realiza de forma eficaz sem a mediação comunicativa e seu suporte: Os meios de comunicação.

As rádios comunitárias brasileiras tiveram origem no movimento de rádios livres surgido na Europa e nos E.U.A na década de 1970. Estas se caracterizam pelo discurso de democratização dos meios de comunicação e pela ilegalidade. Contudo, ao mesmo tempo em que sua formalização visava à construção de uma comunicação mais democrática, o histórico de seus usos mostram que muitas vezes estas são usadas para manter monopólios e articular a manutenção de elites políticas locais.

As rádios livres, em essência, se caracterizavam pela tentativa de constituição de um espaço autônomo de manifestação política longe dos laços institucionais, de acordo com Guatarri (2005) apud Leal (2007) estas rádios representavam a utopia de ajudar movimentos de emancipação dos países em que se localizavam.

Andriotti (2004) argumenta que as rádios livres desafiavam o monopólio Estatal através de transmissões ilegais, segundo a autora seus integrantes buscavam a democratização dos meios de comunicação e elas seriam na realidade as precursoras dos movimentos democratizantes que surgiriam nos anos 80. Uma das principais características destas rádios seria o caráter coletivo de sua gestão. Todavia, autores como Cunha (2005) e Cheval (2003) apud Leal (2007), argumentam que estas rádios não desafiariam o monopólio Estatal, uma vez que não questionariam o modelo de concessão por parte do Estado, suas reivindicações giravam em torno do modelo econômico das rádios comerciais.

De acordo com a autora, "As rádios livres criadas nas décadas de 1970 e 1980 em vários países do mundo podem ser compreendidas como resultado do rompimento do estado de subordinação da sociedade civil em relação à estrutura organizativa da mídia oficial" (LEAL, 2007. p. 112)

No Brasil, assim como em países europeus, as rádios livres foram importantes para a consolidação e institucionalização das rádios comunitárias. Esta luta pela institucionalização destas rádios ganhou ecos nacionais durante a constituinte e o processo de redemocratização, dando destaque principalmente a discussão sobre a democratização da mídia. De acordo com Leal (2007), este tipo de rádio se proliferou pelo mundo, com diferentes designações em diversos países, e em contextos de instalação diversos, contudo sua bandeira sempre foi a democratização do acesso a comunicação. Para a autora:

Na América do Norte, como em alguns países na América Latina (Brasil e

Colômbia),utiliza-se mais o termo "rádios comunitárias" para designar o pertencimento da rádio local a uma comunidade religiosa ou à sociedade civil, geograficamente limitada. Nos países de tradição legal anglo-saxão, a rádio local, também designada mídia comunitária, está atrelada ao significado do termo comunidade remetendo-se, assim, a um conjunto de pessoas que compartilham uma dimensão humana, um assento territorial e um poder de ação local. A rádio livre é o termo utilizado na Europa latina para colocar em destaque um espaço de liberdade da palavra fora das estruturas do Estado e da iniciativa privada comercial. As rádios educativas na África designam as experiências de utilização das mídias eletrônicas com finalidade de alfabetização e de desenvolvimento. Mas na América existem redes de estações educativas públicas, às vezes, ligadas a universidades. (LEAL, 2007, p. 114)

Na América Latina espanhola estas rádios sempre foram vinculadas a movimentos de protesto político e econômico, principalmente na época das ditaduras impostas no continente. Neste período foram intituladas de rádios populares. Em um primeiro momento, por não haver nenhum tipo de regulação sobre este tipo de rádio, estas eram tomadas como um modelo de comunicação alternativa a radiodifusão comercial e tradicional. Este viés não é mais comum a estas rádios, uma vez que após sua regulamentação estas passaram a não concorrer com rádios comerciais tradicionais, se tornando uma forma de mobilização restrita a escala local.

Considerando o contexto em que as rádios comunitárias se institucionalizaram no país, Perruzo (2003) define as rádios comunitárias como tendo a finalidade de servir à comunidade e contribuir efetivamente para o desenvolvimento social e a construção da cidadania. A autora ainda afirma que a programação destas rádios deve ser definida de forma a se centrar na realidade da comunidade, preocupando-se principalmente com a difusão da cultura e compromisso com a cidadania.

Entretanto, Leal (2007) acredita que a definição dos usos das rádios livres ou comunitárias é permeada por uma lógica ambígua, de acordo com a autora:

"(...) Às rádios livres, compreendidas também como piratas, desde sua origem na Europa, oscilam entre finalidade publicitária, como negócio rentável, como um veículo para divulgação de mercadorias e suas marcas, como também são percebidas pelas suas atribuições sociopolíticas e culturais, vinculadas a movimentos sociais, protestos coletivos, comprometidas com o questionamento do monopólio estatal ou privado dos meios de comunicação, inspiradas na perspectiva do exercício direto da democracia." (LEAL, 2007. P. 120)

Todavia, enquanto na América Latina estas rádios surgiram como forma de comunicação e levantamento das bandeiras dos operários, trabalhadores rurais, indígenas e povos marginalizados, no Brasil, a institucionalização das rádios comunitárias não passou por este histórico de guerrilhas, porém, não se pode negar o papel político destas uma vez que muitas vezes estão relacionadas a denuncia de injustiças sociais contra a população local.

Como já apontado, o movimento das rádios locais brasileiras coincide o declínio da

ditadura militar e a luta pela democratização do país. Leal (2007) argumenta que apesar desta busca pela democratização das comunicações, no Brasil, a comunicação sempre esteve fortemente atrelada a grandes famílias detentoras de concessões de outorga, formando grandes conglomerados de comunicação que dominam o setor. Portanto, a luta pela institucionalização das rádios locais brasileiras enfrentou fortes barreiras por parte destes grandes conglomerados que dominam o setor. Contudo, Lima e Lopes argumentam que as rádios comunitárias não se apresentam como um contraponto para a este modelo dominante. Para os autores:

No entanto, não se pretende afirmar que as rádios comunitárias como meios de comunicação locais, sem fins lucrativos, representem a contra-hegemonia, no sentido gramisciano do termo, sobretudo porque a concentração da apropriação privada e teleológica recorrente no cenário da mídia de grande alcance tem se reproduzido nomeio das rádios comunitárias. (LIMA e LOPES, 2007).

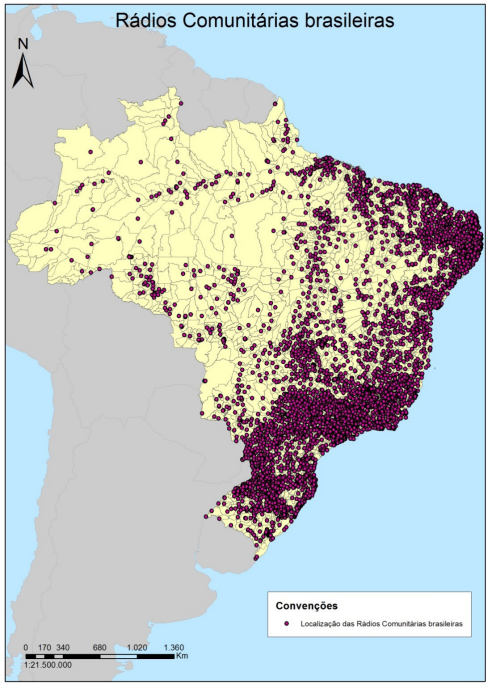
Desta forma, as rádios comunitárias brasileiras, mesmo que se caracterizem legalmente como um mecanismo de democratização da mídia, muitas vezes tem se mostrado como um mecanismo de reprodução de velhos vínculos políticos.

O reconhecimento destas rádios e sua legalização só ocorreram em 1998 a partir da Lei nº 9.612, desde então estas apresentam um crescimento constante, apesar da quantidade de processos de outorga que ainda estão em tramitação. De acordo com o Ministério das Comunicações (2013) define radiodifusão comunitária como:

Radiodifusão de sons, em frequência modulada (FM), de baixa potência (25 Watts – 1 Km), que dá condições à comunidade de ter um canal de comunicação inteiramente dedicado a ela, abrindo oportunidade para divulgação de suas ideias, manifestações culturais, tradições e hábitos sociais (...). As entidades detentoras de outorga para execução do serviço de radiodifusão comunitária devem ser abertas à participação de todos os residentes na área de cobertura da rádio, bem como a sua programação deve ser aberta à participação da sociedade (...). Uma rádio comunitária não pode ter fins lucrativos nem vínculos de qualquer tipo, tais como: partidos políticos, instituições religiosas etc. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2013, s/p)

Atualmente o Brasil conta com 4.888 rádios comunitárias, estima-se que em 2011 o Ministério das Comunicações possuía mais de 11.000 projetos ainda não analisados.

Figura 1.0 – Localização das rádios comunitárias



Fonte: Ministério das Comunicações, Anatel e IBGE.

A análise da imagem acima remete não somente ao grande número de rádios na faixa litorânea como também aponta a ubiqüidade do fenômeno, pois mesmo sendo de menor densidade do interior, como no Centro-Oeste e no Norte do país, estas rádios ainda estão presentes nestas áreas mostrando o quanto estão se disseminando e como seu papel pode ser diferencial, por diversos motivos, em diferentes áreas.
Esta forte presença das rádios comunitárias em todo o território também pode ser atribuída a um diferencial destas rádios, seu baixo custo de instalação e manutenção. Segundo a AMARC (Associação Mundial de Rádios Comunitárias):

No Brasil, a popularidade desse tipo de emissoras entre as comunidades se deve em muito às facilidades técnicas e ao baixo custo de instalação do meio, além de sua abrangência e universalidade. No aspecto político e social, a multiplicação das rádios comunitárias, no início da década de 1980, coincide com o processo de reabertura democrática, sendo, ao mesmo tempo, consequência e instrumento da então recente rearticulação da sociedade civil por transformações políticas e sociais (...)É importante notar que as rádios comunitárias brasileiras iam surgindo justamente em regiões economicamente desfavorecidas e muitas vezes distantes dos grandes centros urbanos. Após uma rápida articulação, a comunidade já conseguia os recursos e o equipamento necessários para montar uma rádio de baixa potência: ali se formava um novo canal de

informação e mais um espaço de articulação para os atores sociais locais. (AMARC, S/D)

Portanto, o grande crescimento de rádios comunitárias no Brasil pode representar sua forte ligação com o espaço político local, suas necessidades e bandeiras. Contudo, como veremos a seguir, o modelo de concessão de radiodifusão comunitária no Brasil apresenta um contraponto ao objetivo inicial destas rádios ao centralizar a decisão na esfera federal, articulando-a a escala local ao mesmo tempo em que promove a utilização das mesmas para fins próprios e políticos.

O modelo de Concessão brasileiro e o uso político da RADCOM

O modelo de concessão de outorgas de radiodifusão no Brasil tem sido duramente criticado ao longo dos últimos anos. Todavia, quando se aborda a temática das rádios comunitárias o problema da concessão da radiodifusão brasileira se acentua, mostrando como as diferentes escalas políticas interagem ao mesmo tempo em que mostra como este meio de comunicação pode ser utilizado como estratégia eleitoral de determinados candidatos para sua eleição.

Conforme já abordado, a legislação brasileira, apesar de definir regras rígidas sobre o conteúdo a ser veiculado pelas rádios comunitárias parte de um pressuposto territorial para defini-las, são rádios comunitárias aquelas que têm alcance máximo de 1 km, atendendo somente a pequenos bairros e vilas.

Atualmente as outorgas destinadas a radiodifusão comunitária são concedidas pelo Ministério das Comunicações e autorizadas pelo Congresso Nacional. Isto ocorre porque a constituição nacional define que a única esfera capaz de legislar sobre a telecomunicação e a radiodifusão é a esfera federal. Desta forma, a radiodifusão comunitária que atua em escala local tem de se articular a esfera nacional para que possa funcionar.

Para que uma comunidade receba uma rádio comunitária esta deve primeiramente manifestar junto ao MinCom o desejo de sediar uma rádio, em seguida o ministério analisará a viabilidade e dará seu parecer quanto a instalação da mesma. Por último os gestores da rádio deverão entregar toda a documentação que comprove estar cumprindo com todos os requisitos e após a análise desta o ministério deferirá ou não o pedido, se deferido o processo segue para o congresso nacional onde a outorga é autorizada por um período de dez anos, renováveis por mais dez.

Todo este trajeto é demorado, o que tem levado a um grande número de processos parados no ministério e de rádios piratas em funcionamento. A centralização desta etapa em esfera federal tem feito com que muitas das rádios que são autorizadas tenham apadrinhamento político, levando a um quadro chamado de coronelismo eletrônico. De acordo com Santos (2006):

(...) Desse modo, chamamos de coronelismo eletrônico o sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de

comunicação. (SANTOS, 2006, p. 9)

Os diversos usos das rádios comunitárias no Brasil

Ao longo desta abordagem é possível perceber que a radiodifusão comunitária foi pensada para suprir a lacuna da comunicação local, tendo como objetivo reunir a população de determinada comunidade e mobilizá-la em prol de assuntos e demandas locais. Lourenço (1997) vincula a discussão das rádios comunitárias com a esfera pública proposta por Habermans (1984), ele argumenta que na medida em que existe uma superexposição de um determinado tema – ou uma opinião pública específica – na esfera pública, torna-se inevitável à atenção por parte das autoridades políticas, dando destaque às demandas de comunidades ou grupos menores. Desta forma, o autor acredita que as rádios comunitárias se tornariam uma arena pública de discussão e definição de opinião e posicionamento da própria comunidade, é claro, dependendo do contexto de sua criação e funcionamento. Contudo, o que se apresenta é um quadro onde estas rádios têm servido em grande parte como mecanismo para a preservação e expansão do eleitorado, em suas bases locais, de determinados políticos.

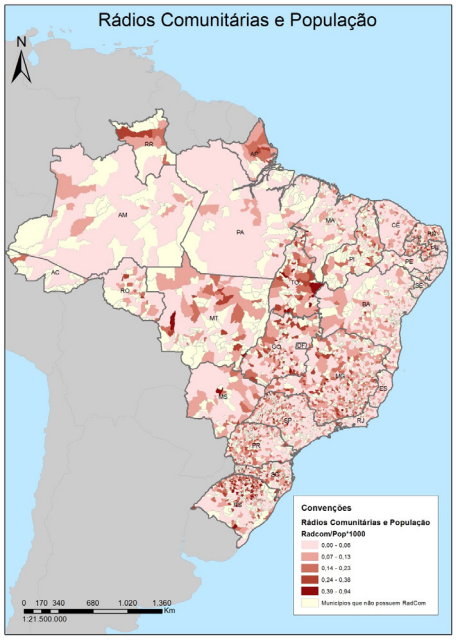
Apesar de não permitido por lei que rádios comunitárias tenham qualquer tipo de ligação com políticos, Lima e Lopes (2007) acreditam existir um novo tipo de coronelismo eletrônico. Para os mesmos após a constituição de 1988, quando o município passa a ter maior autonomia e importância na organização política nacional este fenômeno se intensifica. Neste contexto de valorização da política local este novo tipo de coronelismo se desenvolve, direcionando-se as permissões e autorizações destinadas a comunidades locais.

Portanto, apesar de concebida para valorizar comunidades locais e servir como arena de debates e discussões, sendo de livre acesso aos moradores das mesmas, o uso dessas rádios tem sido subvertido em algumas comunidades. De acordo com Lima e Lopes:

“As rádios comunitárias, na sua maioria, são controladas, direta ou indiretamente, por políticos locais – vereadores, prefeitos, candidatos derrotados a esses cargos, líderes partidários – vindo num distante segundo lugar o vínculo religioso, predominantemente da Igreja Católica. Vereadores, prefeitos, candidatos derrotados a esses cargos, líderes partidários representam, portanto, uma nova mediação dentro do sistema maior do coronelismo eletrônico que sobrevive como prática política, nem sempre bem-sucedida, mas ainda fundamental em muitos municípios brasileiros.” (LIMA e LOPES, 2007).

A forma de concessão e o fato de que o órgão regulamentador destas rádios se encontra centralizado na capital federal a fiscalização dificultam o combate às rádios dominadas por políticos. Todavia, torna-se necessária uma análise concreta destes dados, uma vez que apesar deste aparente domínio de rádios com fins políticos e pessoais, estas em muitos espaços serão importantes para a comunicação e mobilização locais.

Figura 3.0 – Rádios Comunitárias/População Municipal



Fonte: Ministério das Comunicações, Anatel e IBGE

O destaque da região Norte bem como do noroeste do Rio Grande do Sul são evidencias de como o alto número de rádios comunitárias em relação à população pode se relacionar ao histórico de lutas comunitárias locais. Parte-se da premissa de que a região Norte possui um histórico de ativismo diferenciado bem como o Noroeste do Rio Grande do sul onde as rádios tiveram, historicamente, um papel importante para a comunicação local e para integração com o resto do estado.

Por fim, o fato de estados não tão populosos possuírem um alto quantitativo de rádios comunitárias nesta análise pode ser atribuído as oligarquias e políticos locais com maior facilidade para proporcionar um salto de escalas e interagir com relações políticas em escala federal, dentre estes casos destacam-se Tocantins e Mato Grosso.

Considerações Finais

Este trabalho buscou demonstrar a clara relação entre as rádios comunitárias, a política e o território. Entender a comunicação comunitária como instância importante para a percepção do funcionamento da política para além dos meios institucionais, mesmo que este seja um mecanismo criado e regulamentado pela maquina estatal, e revela sua importância para a espacialidade da política e sua relação com as articulações de base e formas não institucionalizadas de participação, como as associações de moradores e organizações políticas locais.

Ao mesmo tempo objetivou-se demonstrar que práticas territorializadas na política

local e nacional tem se apropriado deste novo meio como forma de manutenção e preservação do poder. Portanto, o cerne deste trabalho foi elucidar como a distribuição espacial destas rádios se relaciona com estas práticas espaciais pré-estabelecidas, sejam elas associativas ou de elites políticas locais.

Referências Bibliográficas

- AMARC.(s/d). Documento final para a Audiência Temática:Situação das rádios comunitárias no Brasil. Disponível em: http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf. Acesso em: 29 de julho de /2014.
- ANDRIOTTI, C. DIAS, O. (2004). O movimento das rádios Livres e Comunitárias e a democratização dos meios de comunicação no Brasil. Campinas.
- BAPTISTA, A. (2009). Radios Comunitárias e desenvolvimento Local. Lisboa.
- CHARAUDEAU, P.(2007) Discurso das Mídias; tradução Angela S.M. Corrêa. 1.ed., 1ª reimpressão. São Paulo. Ed. Contexto.
- CASTRO. I. E. de. CORREA.R.L. GOMES. P. C. da C. (org.). (2012). Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil.
- _____ Espaços públicos: entre a publicidade e a política. (2004) ALCEU - v.4 - n.8 - p. 141 a 155 . Rio de Janeiro.
- FERREIRA, G. S. N. (2006). Rádios comunitárias e poder local: estudo de caso de emissoras legalizadas da região noroeste do estado de São Paulo. p. 1–309.
- HABERMANS, J. (1984). The theory of communicative action. Vol 1. Reason and the rationalizalion of society. Boston, Beacon Press.
- LEAL, S. (2006). Repensando a Rádio Comunitária no Brasil : desafios e perspectivas para as Políticas Públicas. v. 1, p. 1–16.
- _____ (2007) Rádio Comunitária, Espaço Público e Democracia: Estudos de casos na França e no Brasil. Tese de doutorado, Brasilia.
- LIMA, V. A. ; LOPES, C. A.(2007) Rádios Comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo. 1. ed. São Paulo: Observatório da Imprensa. v. 1. 333p
- LOURENÇO, A. L. (1997) Rádios comunitárias como arenas públicas : contribuições para a análise e construção democrática.
- MATOS. H. (org.). (1994). Mídias, Eleições e Democracia. São Paulo. Editora Página Aberta.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. (2013) Rádiodifusão Comunitária. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao-comunitaria>. Acesso em: 06 de novembro de 2013.
- PERRUZO, C. M. K.(2003) Mídia Local e suas interfaces com a Mídia Comunitária.
- SANTOS, S. CAPPARELLI, S. (2005) Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, V.□ BOLAÑO, C.R.V. (Org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.1 ed. São Paulo, v.1, p.77-101.

• SANTOS, S. (2006). E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras. Ecompos, Brasília.
• SOUZA, M.L.(2013). Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro.

Detrás de un "espacio verde". Apuntes sobre la juridificación de un conflicto urbano.

Canestraro, María Laura

PALABRAS CLAVE
· Actores
· Emprendimientos
· Frontera

Resumen / Como parte de un proyecto más amplio, la ponencia se propone analizar lo que Melé (2003) llama un conflicto de proximidad, derivado por el posible destino de un predio para la construcción de un desarrollo urbanístico en la ciudad de Mar del Plata, en el marco del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR). El abordaje se centra en el proceso de juridificación del mismo, atendiendo a las condiciones prejurídicas existentes y a las re-significaciones y transformaciones que se producen una vez que el conflicto ingresa al mundo del derecho. En definitiva, se pone énfasis en su productividad social; es decir, en los efectos sociales que produce no sólo en función de la disputa en sí misma sino, principalmente, en relación a la dinámica y estructura urbana de la ciudad.

CANESTRARO, MARÍA LAURA
CONICET –
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
E - mail: mlcanestraro@gmail.com

1. A modo de introducción: notas sobre el problema

El fondo público fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) se crea en junio de 2012 mediante el Decreto Nacional 902/2012, con el objetivo de "*facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social*". Se prevé *"la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos"*[1]. En Mar del Plata, ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon, transcurridos apenas dos meses desde su sanción se estima que existen más de 400 grupos familiares inscriptos para las diversas líneas de crédito que se contemplan[2].

Hacia fines de septiembre de ese mismo año, el Municipio de General Pueyrredon[3] anuncia las tierras disponibles para comprometer en su implementación bajo la modalidad desarrollo urbanístico, entre las que figura el predio conocido como "Canchita de los Bomberos" en el barrio Parque Luro, previéndose allí la construcción de departamentos monoambientes y dúplex, en terrenos aportados por el Estado nacional.

Tan pronto como se realiza el anuncio un grupo de vecinos del lugar se autoconvoca para manifestar su oposición a la concreción de un proyecto en la zona, en vistas a defender la utilización de las tierras como *espacio verde*. Para ello, despliega una diversidad de estrategias, considerando tener el legítimo uso y disfrute del predio: asambleas y abrazos a la manzana, espectáculos y actividades gratuitas e, incluso, la presentación de un recurso de amparo ante la justicia para detener el inicio de las obras. Inicialmente, el conflicto se plantea como una disputa entre un grupo de vecinos de la zona y el municipio; sin embargo, en su desarrollo suscita la aparición en escena de otros actores (Sociedad de Fomento Barrio Parque Luro, Colegio de Arquitectos, Colegio de Martilleros, etc.) que juegan un papel central en la producción de la ciudad y pugnan por legitimar sus posiciones en él. En definitiva, se produce lo que Mele (2003) llama un *conflicto de proximidad,* que se vincula a aquella definición que dan los residentes cuando un proyecto afecta su entorno.

Alejándose de las perspectivas que se centran en las causas de los conflictos para poder pensarlos como parte del proceso de formación y transformación del orden social (Azuela y Mussetta; 2009), Mele sugiere estudiar su *productividad social*; es decir, los efectos sociales que produce. Lo hace a partir de tres dimensiones: la *territorialización,* que refiere a la delimitación de un territorio y a las representaciones sociales que se ponen en juego en él, que suelen reforzarse o modificarse en función del conflicto*; la irrupción del conflicto en el espacio público*, que remite a las formas de deliberación pública en que el conflicto es procesado, y la *actualización local del derecho*, que

1 Posteriormente, se añade a ellos la adquisición de viviendas a estrenar.

2 Recientemente, el titular de la ANSES– Diego Bossio - ha manifestado que es la *"ciudad récord en Procrear de la Argentina"*, donde mayor cantidad de créditos para la construcción de vivienda se están efectivizando (Fuente: *"Mar del Plata es récord en los planes Procrear"*. Diario La Capital, 07-05-14).

3 En adelante, MGP.

alude al proceso de juridificación del conflicto y, con ello, a las re-significaciones y transformaciones que se producen una vez que ingresa al mundo del derecho (Azuela y Mussetta; 2009; Azuela y Cosacov; 2013).

Si bien estas tres dimensiones deben abordarse de manera conjunta, a los fines analíticos las hemos estudiado separadamente. En un trabajo reciente (Canestraro; 2013) profundizamos en las dos primeras – sobre las que volveremos a lo largo de esta ponencia – pero aquí nos detendremos sobre la última dimensión, indagando sobre el proceso de *juridificación del conflicto*. En ese sentido, tal como plantean Azuela y Mussetta, "*preguntarse cómo se "actualiza localmente" el derecho equivale a seguir el modo en que las normas jurídicas, que normalmente resultan "distantes" (en el tiempo y en el espacio) respecto de la experiencia cotidiana, son traídas a una situación concreta. Eso constituye una forma prometedora de abordar el significado que tiene el orden jurídico en la experiencia de los actores, al margen de lo que puedan proclamar juristas y litigantes*" (Azuela y Musseta; 2009: 195). Esto supone abordar cómo la sociedad se transforma en la medida en que juridifica sus expectativas.

En definitiva, nos proponemos abordar la función simbólica del derecho, plasmada en el proceso de juridificación del conflicto, prescindiendo del análisis de su función regulatoria, propia de una perspectiva jurista, que pone el foco en el problema de la eficacia de la ley (Azuela; 2006).

En este marco, recogiendo una mirada sociológica del problema, analizamos el conflicto suscitado por el posible destino de tierras para la implementación de un desarrollo urbanístico en el marco del Pro.Cre.Ar en el barrio Parque Luro de la ciudad de Mar del Plata. Nos preguntamos: ¿qué actores impulsan el ingreso del conflicto al mundo jurídico?, ¿con qué lógica lo hacen y bajo qué objetivos?, ¿qué intereses representan?, ¿los mantienen en el corto plazo o, más bien, los modifican?, ¿es posible identificar estrategias por parte del Estado en función de sus diferentes dispositivos institucionales (ejecutivo, legislativo, judicial) y jurisdicciones (municipal, provincial, nacional)?, ¿son coincidentes o contrapuestas?, ¿qué efectos sociales produce el conflicto?, etc.

Con el propósito de reflexionar sobre estas cuestiones, realizamos entrevistas en profundidad a vecinos autoconvocados, recopilamos documental producido por estos actores y participamos de las charlas informativas que realizaron para dar a conocer la problemática. Asimismo, relevamos normativa (leyes, ordenanzas, decretos, debates de sesiones), documentos de planes y proyectos, datos estadísticos, planos, fotos aéreas, etc). Finalmente, sistematizamos información periodística, boletines vecinales y publicaciones realizadas en redes sociales. También realizamos un registro fotográfico.

A continuación describimos el origen y desarrollo del conflicto; para luego, para poner el foco en el proceso de juridificación del mismo y las controversias que emergen en el mismo. Finalmente, reflexionamos en torno a la *productividad social* del conflicto, vinculándolo con los efectos sociales que produce en la dinámica y estructura urbana de la ciudad.

2. Disputas por la apropiación del espacio

2.1. Usos y destinos de la "Canchita de los Bomberos"

En su origen, las tierras que actualmente se hallan en disputa por su posible destino para la implementación del Pro.Cre.Ar pertenecen a María Luro de Elissathe Chevalier - hija de Pedro Luro, uno de los principales propietarios del Partido de General Pueyrredon[4] -, delimitándose posteriormente sobre ellas el barrio que alude a su figura: Parque Luro[5]. Ya hacia inicios de la década de 1900, varias hectáreas de la zona pasar a ser propiedad de la familia Unzué que destina el predio en cuestión a la construcción de un Solarium para el tratamiento de la tuberculosis en niños[6], que depende del Sanatorio Marítimo[7]. El mismo es inaugurado en 1918 por la presidenta de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, María Unzué de Alvear, que está por entonces al mando de ambas instituciones. Dicha Sociedad tiene a su cargo también al Asilo Unzué[8].

En el año 1947 se crea la Sociedad de Vecinos Zona Parque Luro. A partir de ella comienza a canalizarse una variedad de reclamos orientados a urbanizar la zona[9]. Dos años más tarde, en 1949, se reconoce oficialmente la Sociedad de Fomento Parque Luro[10], junto a la de uno de los barrios limítrofes, Villa Primera. Ese mismo año, se emplaza en el barrio el Destacamento del Cuerpo de Bomberos, aledaño al terreno que actualmente se halla en disputa; y cuya denominación deviene de aquel hecho histórico, siendo el lugar utilizado para actividades recreativas de los bomberos.

Según relata el informe técnico realizado por profesionales a pedido del grupo de vecinos autoconvocados, encabezados por la Sociedad de Fomento, por la negativa ante la construcción de viviendas en la "Canchita de los Bomberos"[11], ya por el año 1951 *"surgió la necesidad de una plaza pública sugiriéndose las cuatro manzanas delimitadas por Strobel, Rocha, Cardiel y Mármol"*. No es casual la mención de este dato, pues como analizaremos seguidamente la apelación a esta demanda se erige como un hito en el argumento construido por estos vecinos, desde una doble dimensión: como espacio público y como espacio verde. A partir de ellos se hilvanará el ingreso del conflicto al mundo del derecho.

Hacia 1950 se disuelve la Sociedad de Beneficencia, que había sido destinataria de la donación de la familia Unzué, y se transfieren sus bienes al patrimonio del Estado

4 Hacia 1880, casi la totalidad del territorio que forma parte del ejido se encuentra en manos de Patricio Peralta Ramos y Pedro Luro (Mariano; 2000).

5 En su origen el sector está comprendido por las calles: Patagones – Pasteur – Florisbelo Acosta – Strobel.

6 Se considera que la distancia de tres cuadras que separa al Sanatorio del mar reduce la acción benéfica del aire marino, al que necesitan estar expuestos quienes padecen tuberculosis. Por ello, los médicos de la institución aconsejan la construcción del Solarium, sobre la franja costera, para evitar el traslado diario de los enfermos. Con ese propósito, Saturnino Unzué y su esposa, Inés Dorrego, donan a la Sociedad de Beneficencia el predio necesario para concretar el proyecto.

7 Que había sido fundado en 1893.

8 Inaugurado en 1912, con el propósito de asilar niñas huérfanas.

9 Se demanda, entre otros, extensión del alumbrado público, recolección de residuos domiciliarios, etc.

10 Tal como se estipula en la Ordenanza 506/49, está delimitada por Charlone – La Ribera – Av. Constitución – Chile y Río Negro.

11 Nos referimos al informe *"Impacto por el cambio de uso del predio "Canchita de los Bomberos"*, coordinado por Arq. Norma Fernández Bravo, Arq. Ariel Ondartz y Lic. Paula Rivera. El mismo consta de cuatro partes: I) Impacto Histórico-Ambiental, II) Impacto Urbano-Arquitectónico, III) Impacto sobre la infraestructura de servicios públicos y IV) Impacto demográfico, habitacional y educativo; y es presentado públicamente en el mes de abril de 2013.

nacional[12]. Una década más tarde, hacia 1960, con la erradicación de la enfermedad que había motivado su construcción, el Solarium queda abandonado y sus autoridades no le otorgan destino al predio. Fue a partir de inicios de la década de 1980 que, con la demolición de la histórica institución, se suscitaron diversas disputas en torno a los usos y destinos del predio. Desde entonces, permanece sin destino certero.

En 1985, se reservan algunas parcelas para *"la construcción futura de un Centro de Convenciones y Congresos Nacionales e Internacionales con Salda de Conciertos y Hotel de cinco (5) estrellas"*, tal como se estipula en la ordenanza 6331 y para lo cual se modifica su uso residencial de baja densidad y se afecta como Distrito de Urbanización Futura[13].

En 1990, a través de la ordenanza 7896/90, se declara de interés municipal *"las fracciones no construidas de propiedad de los gobiernos nacional y provincial, y de sus empresas y organizaciones descentralizadas, ubicadas en el Partido de Gral. Pueyrredon"*. Y se agrega que, en aquellos casos en que no esté contemplada la cesión gratuita al municipio, este solicitará un tratamiento prioritario para constituirse como comprador preferencial. Si bien esta normativa alude con vaguedad a una diversidad de inmuebles, en 1991 se señala explícitamente el interés del municipio por gestionar la cesión de las fracciones fiscales del predio en cuestión, hasta el momento bajo la jurisdicción del Estado Nacional.

En 1996, hay un intento instalación de un Parque de Diversiones "Park American"; sin embargo, el Ejecutivo municipal deniega el permiso de uso del suelo, a través del Decreto 0063/96. Dicha medida se toma en función de: que los usos solicitados difieren del uso al cual está afectado el predio[14]; que los mismos *"en cuanto a concurrencia de público, nivel de ruido y concentración vehicular se muestran incompatibles con el carácter residencial del área circundante al predio propuesto"*; que se tuvo en cuenta la proporción de vecinos opuestos a la instalación del mismo; entre otros[15].

Para 1997, a través de la ordenanza 11150[16], se establece la normativa urbanística relativa al destino como "Centro Cultural de Convenciones y Hotel Cinco Estrellas", desafectándose parcialmente del distrito de Urbanización Futura y ordenándose la apertura de tramos cedidos y no abiertos al público; y la donación al uso público (calle), definiéndose además el ensanche de diversos tramos. Asimismo, se declaran de utilidad pública y sujetas a expropiación dos de las parcelas del predio para ser afectadas a espacio verde y libre de uso público.

En 1998, mediante la ordenanza 11738, se convalida un convenio por el cual el Estado Nacional designa a la municipalidad como *"depositaria en custodia del inmueble propiedad de aquel* (…) *hasta tanto el Estado Nacional determine el destino final del*

12 Por ese entonces, la Fundación Eva Perón absorbe el patrimonio de la Sociedad de Beneficencia.

13 Figura que remite al Código de Ordenamiento Territorial entonces vigente.

14 Se menciona que el uso solicitado refiere a Servicios Turísticos-Recreativos y que, como se dijo anteriormente, el mismo está afectado a un Urbanización Futura.

15 Resulta interesa que, en relación a este último punto, se menciona también la satisfacción de algunos vecinos por el funcionamiento del emprendimiento – centralmente, en función de los servicios laborales a prestar – y la realización de una encuesta domiciliaria en los inmuebles frentistas al predio en cuestión.

16 Abroga la ordenanza 6331/85

predio en el marco de lo dispuesto en las normas que rigen la materia", reservándose el derecho de revocar el convenio; y, si así fuera, exigiendo la restitución inmediata del inmuebles.

Los años subsiguientes se suceden una serie de denuncias alrededor de diversas actividades que se desarrollan en la Canchita de los Bomberos. Desde la instalación de un circo durante la temporada estival, pasando por el funcionamiento de un camping clandestino e incluso la ocupación forma esporádica y permanente. Posteriormente, en el año 2009, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado trasfiere parte del predio al gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la construcción del Museo de Arte Contemporáneo.

Un año después, en marzo de 2010, se aprueba el marco urbanístico para un "Plan Particularizado de Desarrollo" del sector, que alcanza tanto la construcción del Museo como la del Distrito descentralizado Norte y la posibilidad de afectación de parte de la zona para vivienda multifamiliar y/u hotel de categoría no inferior a tres estrellas[17]. Días antes de la resolución, algunos vecinos manifiestan su malestar por los rumores al respecto, reclamando la existencia de un espacio verde en el lugar. *"Esa ordenanza contempla el museo, una sede para la descentralización de la Municipalidad, la cual es muy importante, pero también indica que podría haber un hotel cinco estrellas y edificios, nada tiene que ver con nuestra intención y con los que nos habían dicho. Nos oponemos rotundamente a todo esto"*, declara por entonces Cristina Rojo, presidenta de la Sociedad de Fomento del Barrio Parque Luro a un medio local. Haciendo hincapié en las dificultades que ese proyecto acarrearía en términos de infraestructura; agrega que "*la lucha por la plaza sigue"*[18].

Finalmente, se construye el Museo y hacia fines de 2013 queda inaugurado. También continúan desarrollándose iniciativas privadas en la zona - en general, edificios sobre la costanera -. En paralelo, se desestima la concreción del Distrito Norte, previéndose una localización alternativa. Pero, sin dudas, las principales disputas se vinculan al proyecto urbanístico de construcción de viviendas en el lugar, enmarcadas en el Pro. Cre.Ar.

2.2. De la oposición a la juridificación: el conflicto por el desarrollo urbanístico

Apenas días más tarde del anuncio que hace la MGP sobre el posible destino del predio "Canchita de los Bomberos" para la construcción de un desarrollo urbanístico en el marco del Pro.Cre.Ar, se conforma un grupo de vecinos autoconvocados en defensa de la utilización del predio como espacio público-verde y en contra de la construcción de viviendas en el lugar, atendiendo además al impacto perjudicial que podría ocasionar en términos del efectos del crecimiento poblacional de la zona. Frente a ello, desde la MGP, se hace referencia a la sanción de normativa adecuada (Ordenanza 19640/2010) que *"supone modificaciones importantes respecto del marco normativo que estaba vigente, ya que buscan reducir sus usos, garantizar el predominio del espacio público verde –el cual es de un 60% de la superficie- y asegurar que los emprendimientos*

17 Ordenanza 19640/2010. El Plan queda sujeto a la convalidación por parte del Poder Ejecutivo Provincial.

18 *"Vecinos se oponen al negocio inmobiliario que se escondería detrás del Museo de Arte Contemporáneo"*, Portal de Noticias 0223.com.ar; 17/02/2010.

que se pudieran hacer en el futuro no impactaran en la morfología del sector. Por lo tanto, se dictaron normas e indicadores restrictivos de los que estaban vigentes", sostiene Marcelo Fernández, director de Asuntos de la Comunidad, en declaraciones a la prensa local[19].

En este contexto, se reúnen vecinos con referentes de MGP, ANSES, Ministerio de Economía y Banco Hipotecario, a los fines de conocer el proyecto e intentar alcanzar algún tipo de consenso sobre el mismo. Desde la MGP se reitera la intención de contemplar los espacios verdes, previéndose que del total de la superficie quede un 70% de plaza pública y un 30% de viviendas. Asimismo, funcionarios de ANSES explican que se está desarrollando el estudio en cumplimiento de Ley de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 11.723) que exige la presentación de Evaluación de Impacto Ambiental*,* que será cumplimentado con otros que realizarán las empresas a la hora de presentar la propuesta. Luego de la misma, los vecinos critican que las autoridades "*mantengan el mismo discurso, con algunos cambios en las cifras, nada más*".[20]

Mientras tanto el Colegio de Arquitectos como el de Martilleros se manifiestan en relación al conflicto poniendo ciertos reparos a la propuesta recogiendo parcialmente los argumentos de los vecinos autoconvocados, quienes además de sostener la demanda de convertir al espacio en un polo cultural y de esparcimiento, recurren al patrocinio de un abogado en vistas a una posible presentación judicial, poniendo en duda la legalidad del proceso. El letrado José Esaín, especialista en derecho ambiental, considera que la selección de ese predio "*está viciada*" ya que "*no se cumplió con lo establecido por la ley provincial que exige la realización de una evaluación de impacto ambiental para cualquier proyecto de estas características (…) El error es que no han evaluado los impactos y tampoco tuvieron en cuenta el valor ambiental urbanístico que tiene el predio*"[21].

Pasados cuatro meses y habiéndose vencido la presentación de oferentes para la licitación de las obras, las oposiciones parecen no cesar. Ahora el propio Ejecutivo municipal sale al cruce de aquellos descartando la idea original de construir en el predio el Distrito Descentralizado Norte y promoviendo la creación de un parque público en el lugar. Tal decisión intenta desmotivar la oposición de los vecinos, que desde la MGP se piensa mayoritariamente centrada en la "necesidad" de mantener un espacio verde. "*Ahora van a tener un espacio verde. Ya no pueden decir nada, salvo que reconozcan que no quieren esas casas ahí",* manifiesta un referente municipal en un portal de noticias[22]. Conjuntamente, el Concejo Deliberante respalda la decisión del ejecutivo respecto de la construcción de parques públicos, en medio de una sesión en la que, en general, los ediles de las diversas bancadas expresan una postura favorable a la iniciativa de crear espacios públicos, los matices derivan de la reserva de superficie

19 En tal sentido, el funcionario agrega que el proyecto *"se desarrolla en el marco normativo de la Ordenanza sancionada en marzo 2010, en la cual se autorizó la construcción del Museo de Arte Contemporáneo, se adquirió una de las manzanas para construir el Distrito Descentralizado Norte y se dictó indicadores para las dos restantes".* Portal de Noticias 0223.com.ar, 28/09/12.

20 Diario El Atlántico, 15/10/12.

21 Portal de Noticias 0223.com.ar, 27/10/12.

22 Portal de Noticias 0223.com.ar; 14/03/13.

disponible o no para el Pro. Cre. Ar. Casi en simultáneo al respaldo del HCD, el titular de ANSES anuncia la construcción de 250 viviendas en la Canchita de los Bomberos. En sentido estricto, el monto total de la inversión se estima en de $183.965.354, con un plazo de 13 meses. Así, queda expresado en el cartel de obra colocado en el predio, que es pintado de blanco – tapándose la información - apenas horas después de ello.
Sin embargo, a pesar de las modificaciones que se producen al proyecto original en vistas a recoger parcialmente el pedido de los vecinos, estos intiman al municipio - bajo el patrocinio de Esaín - para que realice una evaluación de impacto ambiental en el predio y, hasta tanto ello se produzca, se detengan las obras. En líneas generales, la presentación gira en torno a tres ejes:
1) la solicitud de información ambiental[23] en tanto la construcción de viviendas en el lugar *"debe necesariamente poseer licenciamiento ambiental, mediante declaración de impacto ambiental previo procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ante el Municipio".* Aclarando que *"someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto arquitectónico no es idóneo para evaluar y prevenir los posibles impactos que sobre el ambiente se pueden dar por este proyecto porque en esa lógica se parte de un supuesto erróneo: que el suelo a edificar es suelo edificable, cuando en realidad lo que se debe pensar es que ese suelo, ese terreno tiene un uso histórico dado por el barrio y la comunidad marplatense: como espacio verde. Si partimos de que no hay agravio al ambiente urbano con ese cambio en el uso del predio, y que lo que se debe evaluar es el proyecto arquitectónico en sí, los impactos que se corregirán serán mínimos. En cambio si lo que se somete a evaluación es la decisión de perder el único espacio verde de todo Parque Luro, transformándolo en urbanización, en un complejo de viviendas, si medimos ese impacto sobre el ambiente urbano el procedimiento será idóneo" [24]*;
2) que en caso de no poseer la información requerida *"solicitamos que se notifique al Banco Hipotecario Nacional SA y al Fondo Fiduciario PROCREAR del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar y se ordene suspender todo tipo de trámites administrativos hasta tanto cuenten con la correspondiente licencia ambiental"*[25]
3) que se acceda a los expedientes de evaluación de impacto ambiental y se convoque a una consulta o audiencia pública[26], argumentándose que *"Si la jurisprudencia y las leyes dicen que no hay licenciamiento ambiental válido sin consulta o audiencia pública, y esta nunca se realizó, no podemos más que entender que las autoridades de Mar del Plata aún no han concluido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental"*[27]. Siendo así, debe suspenderse la ejecución del proyecto.
La intimación *"se hace en carácter de urgente, para que se ordene la suspensión de manera inmediata en un plazo de 5 días hábiles, bajo apercibimiento de iniciar*

23 Conforme a lo reglado por la ley 25831 de acceso a la información pública ambiental.
24 Extraído de intimación realizada por vecinos al Intendente del Municipio de General Pueyrredón, con fecha 25 de octubre de 2012.
25 Idem
26 Prevista como obligatoria en los artículos 20 y 21 de la ley 25675.
27 Idem

acciones judiciales pertinentes"[28]*.* Los plazos se vencen y la MGP no da respuesta a la solicitud. Consecuentemente, en el mes de marzo de 2013 los vecinos, a través de la Asociación Vecinal de Fomento Parque Luro, presentan un recurso de amparo[29] en el Juzgado Correccional N° 4.

En los días subsiguientes, continúan las denuncias sobre los supuestos incumplimientos del municipio. Y ante la llegada de operarios de la empresa constructora – COARCO - que intentan colocar postes para alambrar la manzana junto a personal de seguridad, los vecinos se instalan en la plaza a las 5 de la mañana, exigiendo a aquellos una autorización judicial para hacerlo. Un día después de estos hechos, y a un mes de la presentación judicial, el 25 de abril de 2013, la Dra. Camadro, titular del Juzgado Correccional Nº 4, dicta una medida cautelar a favor de los vecinos, ordenando a la MGP la suspensión de las obras hasta completar el informe de impacto ambiental.

En ese contexto, la jefa regional del ANSES, Guadalupe Escaray, declara a un medio local que *"El estudio presentado es sumamente completo, ya que incorpora modelizaciones sobre el impacto en el paisaje, análisis de impactos por vientos costeros y por el aumento del tránsito, que confirman que no habrá un efecto negativo para el medio ambiente. La propuesta cuenta desde el punto de vista técnico y de infraestructura, con todas las autorizaciones preliminares (agua, cloacas, gas, energía, desagües) y desde el punto de vista socioeconómico, demuestra que va a consolidar la tendencia de crecimiento del sector Norte de la ciudad de Mar del Plata. Se comprobó así, que no existen impactos que puedan poner en duda la concreción del desarrollo urbanístico en ese predio"*[30]. Días después se anuncia la presentación del mismo, realizado por la consultora Trecc S.A, dando continuidad al estudio preliminar elaborado en octubre de 2012 que integra el pliego del concurso de proyecto, precio y plazo para la construcción de viviendas promovido por el Banco Hipotecario. Todo ello, con la intención de que se levante la medida cautelar, pudiéndose así avanzar con las obras. Incluso la misma presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, reclama la remoción de la resolución: *"Estamos convencidos de que vamos a levantar la cautelar porque nos cuesta creer que se pongan impedimentos a que la gente pueda acceder a la vivienda propia"*[31]*.*

A raíz de ello, días más tarde, el Secretario de Obras y Planeamiento de la MGP, José Luis Castorina, expresa que el municipio se encuentra respondiendo a la causa, contando tanto con la declaración de impacto ambiental extendida por la Dirección de Gestión Ambiental como con los planos aprobados. Por tanto, si bien no hay posibilidad de comenzar las obras hasta que la justicia no resuelva de manera firme

---

28 Idem

29 Esaín sostiene que "*el municipio ha omitido pasos del procedimiento que deben realizarse para emplazar un complejos de estas características" y que están "explicitados en la resolución 538/99 de la Secretaría de Políticas Ambientales"*. Añade que la construcción de casas "*no correspondería porque se estaría sacrificando un espacio verde, que tiene un uso histórico para eventos deportivos y recreativos", "se estaría provocando un daño o poniendo en peligro a todo el sector y hasta se generaría un colapso de los servicios públicos". "Todo eso habría surgido si el estudio se hubiera realizado y por eso los vecinos creen que la Comuna lo omitió a propósito*". Portal de Noticias 0223.com.ar; 26/03/13.

30 Diario La Capital, 03/06/13.

31 Diario La Capital, 15/06/13.

no se descarta la construcción en la Canchita, aunque se han comenzado a evaluar terrenos alternativos para avanzar con las obras del Pro.Cre.Ar.

Sin embargo, en el mes de agosto, el juez subrogante Leonardo Celsi - a cargo del Juzgado Correccional Nº 4 - resuelve reafirmar la medida cautelar y rechazar la presentación de la MGP. En resumen, la sentencia presenta tres disposiciones: *"1. Hacer lugar a la acción de amparo, 2. Invalidar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, 3. Imponer costas a la Municipalidad de General Pueyrredón"*[32].

Finalmente, a pesar de la apelación de la MGP a la sentencia en primera instancia, el 24 de octubre de 2013, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo – a través de los jueces Riccitelli y Mora - resuelve fallar en segunda instancia a favor de la petición de los vecinos, quedando así la sentencia firme[33]. En este marco, si la MGP no presenta un recurso ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el caso jurídico llega a su fin. Si así lo hiciera, la resolución del tribunal podría demorarse hasta cinco años.

Mientras tanto existe una tensa calma y los vecinos continúan desarrollando algunas actividades en el lugar aunque significativamente menores – en frecuencia y en poder de convocatoria – que en ocasiones anteriores. En paralelo, se suscitan algunas diferencias al interior de este grupo: concretamente entre quienes realizaron las primeras convocatorias contra la construcción de las viviendas y la Comisión Directiva de la Sociedad de Fomento que encabezó el recurso de amparo[34]. En tanto aquellos reclaman que no hubo una continuidad con las acciones iniciadas por parte de la asociación[35].

En ese interregno, el 01 de septiembre de 2014 la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires aprueba y gira al Senado un proyecto de ley para expropiar terrenos aledaños al Museo de Arte Contemporáneo y construir una plaza pública. Este proyecto condice con la ordenanza 19640 – anteriormente mencionada – que establece el marco normativo del plan de desarrollo urbanístico. Según la legisladora Alejandra

32 *amarlaplaza,* Revista Mensual de Vecinos "Canchita de los Bomberos", Año 1, número 09. Septiembre de 2013. En sentido estricto, el fallo reza: *": "1) HACER LUGAR a la acción de amparo interpuesta […], con el patrocinio letrado .del Dr. José Alberto Esaín, contra el Municipio de General Pueyrredón (art. 14 de la-ley 13.928).- 2) INVALIDAR el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental realizado respecto del anteproyecto de PRO.CRE.AR. en el predio delimitado entre calles Mármol- F Acosta- Gutiérrez- Gomara de esta ciudad de Mar del Plata, en especial la consecuente Declaración de Impacto Ambiental del ENOSUR de fecha 11 de junio de 2013 (art. 41 de la CN, 28 de la CBA, ley nacional 25.675, ley provincial 11.723 y resolución 538/99 SPA).- 3) Imponer costas a la Municipalidad de General Pueyrredón, en su objetiva condición de vencida (art. 19 de la ley 13.928, conf. Ley 14.192)."*

33 Ordenan: *"Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por Cristina Rojo y Fabiana Marcela Roldán –en representación de la Asociación Vecinal de Fomento Parque Luro-, Vicente Greus y Matías Gerónimo contra la Municipalidad de General Pueyrredon y, en consecuencia ordenar a la demandada: (a) ajustar la aprobación ambiental del emprendimiento denominado "Desarrollo Urbanístico para la Construcción de Vivienda Multifamiliar e Infraestructura de Servicios – Programa de Crédito Argentino del Bicentenario Pro.Cre.Ar.", a las disposiciones de la ley 11.723 y Resolución SPA 538 /99, transitando las etapas de prefactibilidad y factibilidad que esta última establece, con la formación de un expediente administrativo específico para la cuestión aquí debatida en el cual queden plasmados, ordenadamente, cada uno de los pasos procedimentales cumplidos conforme la normativa aplicable y (b) conferir participación a la ciudadanía -con anterioridad a la emisión de los actos administrativos que acuerden viabilidad ambiental al citado proyecto- a través de los mecanismos de participación ciudadana que considere oportunos, garantizando en forma previa y amplia el derecho a la información ambiental de los habitantes interesados, debiendo asentar las conclusiones de la audiencia en el expediente administrativo al que se hace referencia en el punto anterior".*

34 Estratégicamente la presentación se hizo a través de la entidad.

35 Las diferencias se exacerban al momento de realizarse la renovación de autoridades de la asociación vecinal en las que ambos grupos constituyeron dos listas; y en donde el proceso eleccionario consagró ganadora a aquella que planteaba la continuidad de la otrora Comisión.

Martínez, creadora del proyecto *"La expropiación propuesta ayudará a atender una serie de necesidades concretas del ámbito local, al generar nuevos espacios verdes para el esparcimiento, la recreación y el disfrute de los habitantes y visitantes de la ciudad de Mar del Plata (...) servirá para acompañar y valorizar las importantes inversiones en infraestructura pública que han sido llevadas adelante por el estado nacional, el gobierno provincial y el municipio del Partido de General Pueyrredon"*[36]. Tal iniciativa ha generado cierto malestar entre los vecinos autoconvocados pues deja entrever una voluntad tendiente a aunar el proyecto de construcción de viviendas junto al de conservación de un espacio verde, tal como otrora lo planteara el municipio ante las primeras resistencias de estos.

3. Sobre la función simbólica de la juridificación

Al momento de teorizar en torno al proceso de judicialización de un conflicto, Azuela (2006) sostiene que existen condiciones prejurídicas previas al ingreso del mismo al mundo del derecho: la *mediación simbólica* y la *selección social*[37]. La primera refiere a que no existe una reacción directa a los problemas sino que cada sociedad lo hace en función de los códigos que hereda de su propia historia; mientras que la segunda refiere a que ante la imposibilidad de compartir todas las representaciones que construyen los individuos en relación con el entorno, aquellas imágenes que terminan predominando son el resultado de la selección que es producto también de aquellos códigos. Si bien ambos conceptos, dice Azuela, "*son, de entrada, fáciles de aceptar, cuando son usados de manera sistemática constituyen el mejor antídoto en contra de las simplificaciones vigentes en el sentido común: la idea de que la difusión de cierta información sobre la crisis ambiental es suficiente para crear una "toma de conciencia" que a su vez producirá los cambios de comportamiento que se requieren para enfrentar dicha crisis"* (2006:16).

En relación a ello, Carman (2011) sostiene que existe un contexto en el que la cuestión ambiental aparece de manera progresiva en la agenda pública de gobiernos nacionales e internacionales, destacando la creciente "concientización" que sobre ellas han asumido diversos actores – en su mayoría, colectivos que se organizan en función a una amenaza – y que han sabido desplegar diversas estrategias vinculadas tanto a la exigibilidad de normativa existente como a la creación de jurisprudencia al respecto. En relación a ese proceso, Azuela (2006) reconoce que *"en los códigos de las sociedades modernas, existen rasgos que nos predisponen a favor de causas ambientales"* (2006:16).

Como decíamos anteriormente, en un trabajo previo (Canestraro; 2013) indagamos sobre el *proceso de territorialización* de este conflicto y encontramos una serie de concepciones que preexisten a él y que se convierten en condiciones que coadyuvan al ingreso de la disputa al mundo del derecho, judicializando el mismo – es decir, las condiciones prejurídicas que señala Azuela (2006) – y, agregaríamos, que se refuerzan

36 Diario La Capital, 12/09/2014.

37 Si bien Azuela refiere exclusivamente al derecho ambiental, consideramos que ello bien podría extrapolarse a otros campos.

en su desarrollo. Así, a partir de la sistematización del trabajo de campo delimitamos cuatro categorías que dan cuenta de la configuración de *imaginarios urbanos*[38] (Hiernaux; 2008a), que inciden en la definición de las prácticas de los actores. Ellas son: la concepción del e*spacio público,* la *apelación al pasado* o el *mito de origen,* la alusión a *lo político,* y las tensiones entorno a la *valorización del espacio.*

Haciendo hincapié en las características generales de ellas, podemos decir sucintamente que al hacer referencia al espacio en disputa los vecinos autoconvocados aluden a "*nuestro espacio verde"*, *"de uso comunitario"*, un bien colectivo que merece ser defendido, desde una actuación proactiva y no reactiva, apoyándose para ello en argumentos legales. Este *imaginario dominante* se construye alrededor de una idea de espacio público-verde-comunitario – al que se refiere indistintamente de esa manera - que se halla amenazado[39]. No sólo en relación al déficit infraestructural de su entorno – que, en sentido estricto, ha venido creciendo de manera sostenida en los últimos años[40] - sino, centralmente, en función de la imposibilidad de conservar lo que han elegido: *"una vida apacible, en un ambiente limpio y con una vecindad respetuosa de los otros"*[41]*.* Parafraseando a Bauman (2003), una *comunidad imaginada.*

La presunción comunitaria señalada se pone en tensión al momento en que trasciende el espacio barrial y se lo define como un espacio de la ciudad. Así, refieren a que *"no solamente hay que tomar la cuestión de la Canchita de los Bomberos como una cuestión de índole barrial sino que hay que tomarlo como una cuestión ciudadana, o sea, una cuestión de los marplatenses. El espacio ese no va a ser solamente de la gente de barrio Parque Luro sino que va a ser de los marplatenses"*[42]. Tanto desde lo técnico, por estar situada en un espacio lineal dentro de la franja costera; como desde lo simbólico, para ser usado y disfrutado por todos los marplatenses e, incluso, turistas. "*Desde Plaza España hasta Camet no hay un solo espacio público y ahora lo estaríamos perdiendo (…) se está cambiando un extremo de la cuerda por otro extremo: este espacio verde y de todos se convertiría en uno completamente cementado y privatizado*"[43], dice José Esaín, abogado patrocinante de los vecinos autoconvocados.

38 Siguiendo a Hiernaux los entendemos como *"fruto de la capacidad humana para representarse la ciudad a partir de imágenes que se presentan de ella al individuo y la sociedad y transformar esa representación en un imaginario actante, es decir, actos guiados por la imaginación* (2008a:18)*"*. Así, nos distanciamos de aquellos enfoques donde prevalece la representación de la ciudad sin interrogarse sobre las implicancias que ello puede tener sobre las prácticas de los individuos en el espacio urbano.

39 Dicen los vecinos autoconvocados que *"se llama espacio público al lugar donde cualquier persona tiene derecho de circular, en oposición a los espacios privados, donde el paso puede ser restringido, generalmente por criterios de propiedad privada, reserva gubernamental u otros (…) El espacio colectivo supone, pues, dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades, características entre las que existe gran cantidad de posibilidades".* Y añaden que *"la privatización de lo público convierte el acceso a la ciudad, en la capacidad de usarla y disfrutarla, en una posibilidad cada vez más condicionada a la disposición de poder adquisitivo para consumir la ciudad, dentro de espacios que se definen por ser excluyentes y cerrados".* Fuente*: amarlaplaza*, Revista Mensual de Vecinos de "Canchita de los Bomberos", nº 8, agosto 2013.

40 De acuerdo con la Dirección de Estadística (MGP), en 1991 Parque Luro tenía 9041 habitantes, en 2001 la cifra ascendía a 10189 y para 2010 alcanzaba las 11353 personas. Ello significa que el crecimiento poblacional – en términos relativos - una variación intercensal de 12,69% y 11,42% respectivamente - se viene produciendo desde hace algunas décadas y ha demostrado una merma en el último período.

41 *amarlaplaza*, Revista Mensual de Vecinos de "Canchita de los Bomberos", nº 2, Febrero 2013.

42 Palabras de Arq. Fernández Bravo, coautora del informe *"Impacto por el cambio…".* Charla informativa de presentación, 29/04/13.

43 Portal de Noticias 0223.com.ar, 26/03/13.

Ligada a esa representación aparece una idea de *identidad unívoca*, que aquellos consideran preexistente al conflicto y que pretende conservarse. *"Entendemos que este lugar aún tiene una identidad propia dentro de la ciudad de Mar del Plata, con bases culturales, étnicas y geográficas"*[44]. Además, la misma se visualiza no sólo en relación a los beneficios que ello acarrea para el barrio en particular, sino que lo trasciende y permea la definición de la ciudad misma, con pretensiones de alcanzar cierta legitimidad dentro de la "ciudadanía marplatense", e incluso, turista. Incluso, se descalifican los argumentos de quienes se manifiestan favorablemente al proyecto: *"Muchos por desconocimiento y sin ningún tipo de argumentación válida, intentan quitar legitimidad al reclamo de la conservación del espacio público como plaza (…)"*[45]

Sumado a ello, los vecinos aluden reiteradamente a la donación del inmueble que realizara la familia Unzué con un fin específico, benéfico. Es ese argumento, ligado al "origen" del predio otorga legitimidad al reclamo, anclado en una idea de naturaleza-plaza-beneficio que se erige como suprema, siquiera dando lugar a poner en duda si acaso el acceso a la vivienda no lo es. Se refuerza así, parafraseando a Dascola (1996, citado en Carman; 2011), la existencia de un *arraigado naturalismo,* sostenido en la creencia de que la naturaleza existe como objeto trascendental, con un dominio ontológico que es exterior a los seres humanos y que además cuenta con iguales fronteras y que está activada por las mismas leyes. Como contrapartida, los futuros beneficiarios del desarrollo urbanístico del Pro.Cre.Ar serían destructores de esa naturaleza, de ese espacio verde; cuyo carácter público quedaría vedado. Es decir, del discurso de los autoconvocados se puede inferir que la ejecución del programa implicaría la privatización de ese espacio, echando por tierra la finalidad que aquel pudiera tener como *uso social-colectivo,* como lo sería en su afectación a la necesidad de vivienda e incluso incorporando los intereses de ambas partes (Estado-beneficiarios/vecinos autoconvocados), a partir de la contrapropuesta hecha desde la MGP. Sin embargo, paradójicamente, la acepción de lo público quedaría supeditada arbitrariamente a un fin de algunos actores que lo pretenden legitimar como si fuera universal – y que, bajo otras condiciones, no se opusieron a un destino alternativo, como la construcción del Museo de Arte Contemporáneo u otros emprendimientos inmobiliarios privados -.

En ese mismo sentido, se pone en jaque el incumplimiento de la "finalidad originaria" por parte del Estado que, consideran, se ha apropiado de las tierras y es necesario *"hacer entrar en razón".* Lo novedoso aquí es, a diferencia de lo que sucede recurrentemente en otros *conflictos de proximidad* que se vertebran a partir de las "amenazas a la naturaleza", que inicialmente se demanda al Estado la intermediación frente a un privado-desarrollador de un emprendimiento, por parte de quienes habitan el entorno y/o se solidarizan con la causa, tal como queda evidenciado en los trabajos de Azuela y Mussetta (2009) sobre la construcción en áreas protegidas de México, de Carman (2011) sobre la ejecución de un proyecto en la Reserva Ecológica de la ciudad

44 *amarlaplaza*, Revista Mensual de Vecinos de "Canchita de los Bomberos", nº 2, Enero 2013.

45 Idem.

de Buenos Aires, o de Azuela y Cosacov (2013) en relación a la construcción de torres en el barrio porteño de Caballito, sólo por mencionar algunos ejemplos. Pero en el conflicto de la Canchita de los Bomberos es precisamente el Estado – específicamente en su jurisdicción municipal y nacional, y en su dimensión ejecutiva - quien promueve el proyecto, remitiéndose así la disputa a la concreción de una política pública y no a un problema entre privados[46]. Más allá de que en su desarrollo aquellos conflictos logren irrumpir en el espacio público y se visibilicen como disputas que involucran a un espectro más amplio de actores e interlocutores (justicia, gobiernos locales, provinciales y nacionales, colegios profesionales, etc.); en su origen, aquellos y estos implican puntos de partida diversos. Parafraseando a Wright Mills (1994), en su inicio unos constituyen *inquietudes vecinales* mientras que el otro se erige como una *resolución de un problema público*, vinculado a la necesidad de acceso a la vivienda. Sumado a ello, si analizamos el punto de inflexión que supone la entrada del conflicto al mundo del derecho observamos que los discursos – acciones y omisiones – del Estado son múltiples e incluso contradictorios, desplegando alternativamente - parafraseando a Bourdieu (1999) - su mano izquierda y su mano derecha. Es decir, de acuerdo al prisma desde donde se mire la disputa, por un lado, se pretende garantizar el acceso a la vivienda y, por otro, se obstaculiza ese proceso priorizando su función regulatoria y excluyendo tal posibilidad. De esa manera, el derecho como discurso no sólo designa la realidad sino que la instituye (Austin 1999, citado en Azuela; 2006).

Y en esta disyuntiva, la constitución de un *imaginario dominante o colonizador* es central. Este emerge, principalmente, de las representaciones de los vecinos autoconvocados y alternativamente de otros actores que apoyan su demanda (Colegio de Arquitectos, Colegio de Martilleros, concejal, etc.). Si bien ellos se perciben a partir de estrategias de resistencia – básicamente, a la ejecución de una política pública – lo hacen a partir de prácticas tendientes a reforzar una dinámica sociourbana crecientemente segregativa. En tal sentido, como sostiene Oslender *"no todas las resistencias se dejan clasificar como "progresivas". De hecho, algunas resistencias refuerzan estructuras existentes de dominación y sujeción"* (2002:9). Un elemento central aquí son las estrategias de visibilización que ponen en juego aquellos: amplia difusión de la problemática (Facebook, Blog, Página web, Boletines vecinales, etc.), realización de actividades en el predio, pedido de Banca 25, búsqueda de adhesiones entre otros actores (Petición "Sí a la plaza"), asesoramiento profesional (arquitectos, abogado, etc.), marchas a tribunales y al municipio, entre otros.

Con ellas logran irrumpir en el espacio de la deliberación publica y su punto cúlmine confluye en la judicialización del conflicto, que pone en evidencia que el derecho despliega su fuerza comunicativa como si el orden jurídico no pudiera ser de otra manera naturalizando lo cultural, lo que no es sino una construcción histórica (Azuela; 2006). Más aún, la apelación a la "justicia ambiental" constituye una práctica central para legitimarse en ese espacio deliberativo. Ello se ve favorecido porque, como dice

46 Nos desconocemos que al constituirse el Pro.Cre.Ar como una política crediticia, la resolución queda, en última instancia, supeditada a la esfera privada-doméstica. Sin embargo, aquí nos referimos a la modalidad desarrollo urbanístico y, centralmente, al acceso al suelo que estaría garantizado por el Estado.

Carman (2011) el campo ambiental no está dado sino que tiene límites en permanente construcción, que son objeto de múltiples disputas.
A lo largo del proceso, también identificamos un *imaginario de resistencia* que sostiene una representación distinta del territorio en cuestión, que encuentra su legitimidad en la defensa del derecho a la vivienda y, en menor medida, a la ciudad; centrado en la crítica a la estigmatización subyacente al discurso de los vecinos autoconvocados. Estas representaciones, si bien son compartidas alternativamente por una diversidad de actores (vecinos del barrio, "posibles" beneficiarios, funcionarios de gobierno (ANSES, MGP, etc.), no logran plasmarse en un argumento sólido que dispute la definición de otro imaginario dominante, subvirtiendo la situación actual[47].

4. Palabras para el cierre: efectos de lugar, efectos de ciudad

Los vecinos autoconvocados vertebran el conflicto suscitado por el destino de las tierras en cuestión a partir de la díada "espacio verde-espacio público". Así, el hecho de instalar la disputa en el campo ambiental facilita su deliberación pública en tanto, como dice Azuela (2006), *"en los códigos de las sociedades modernas, existen rasgos que nos predisponen a favor de las causas ambientales"* (2006:16).
De alguna manera, para ser "políticamente correcto" se antepone el discurso ambiental. Ello evidencia que, como sostiene Carman (2011), algunos usos y apelaciones a la naturaleza funcionan como máscara de la segregación sociourbana.
En el conflicto de la Canchita de los Bomberos, el posicionamiento estratégico de los vecinos autoconvocados en el campo ambiental y, a partir de él, en el jurídico posibilita la reconversión del capital adquirido en el campo urbano, obstaculizando la implementación de una política de acceso a la vivienda, en particular; y el refuerzo de una dinámica urbana excluyente, en general. Y que, como contrapartida, coadyuve a la revalorización de la zona o, al menos, la mantenga acorde con los cánones del imaginario dominante descripto.
De esta manera, esta disputa por el espacio urbano, genera de manera controversial la reproducción de una estructura urbana progresivamente *segregacionista, fragmentadora* y *segmentadora* de la sociedad local, que naturaliza el binomio distancia social-distancia espacial y profundiza la desigualdad existente. Tal como si la categoría de beneficiario de una política de vivienda se asociara al merecimiento de sólo algunos lugares de la ciudad, jerarquizando el espacio urbano y restringiendo el derecho a ella sólo a quienes pueden acceder desde una lógica privada.

5. Bibliografía

AZUELA ANTONIO (2006); Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental; Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Fontamara; México.
AZUELA ANTONIO y COSACOV NATALIA (2013); *"Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la*

47 Cabe señalar que habiendo contactado a tres familias potenciales beneficiarias del desarrollo urbanístico de la Canchita de los Bomberos, no accedieron a ser entrevistadas. Sólo manifiestan que perciben el "fracaso", por intereses mezquinos, del derrotero del acceso a la vivienda propia.

construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires [versión electrónica]. Eure, 39 (118), 149-172.

AZUELA ANTONIO y MUSSETTA PAULA (2009); *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México"*; Revista de Ciencias Sociales*;* año 1, n. 16, 2009, p 1-25.

BAUMAN ZYGMUNT (2003); Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil; Siglo XXI; Madrid

BOURDIEU PIERRE (1999); Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal; Anagrama; Barcelona

---------- (dir) (2002); La miseria del mundo*;* Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.

CANESTRARO MARIA LAURA (2013); "*Disputas en torno al proceso de territorialización de un conflicto urbano: el caso de la "Canchita de los Bomberos*"; ponencia presentada a VII Jornadas de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas/Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, noviembre.

CARMAN MARÍA (2011); Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires, CLACSO - Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

HIERNAUX DANIEL (2008a); *"Presentación. Los imaginarios urbanos de la dominación y la resistencia: un punto de partida"*; Iztapalapa 64-65; Año 29; pp. 7-12.

---------- (2008b); *"De los imaginarios a las prácticas urbanas: construyendo la ciudad de mañana";* Iztapalapa 64-65; Año 29; pp. 15-35.

MARIANO CECILIA (2000); *"Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910";* ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Antropología Social, UNMDP, Mar del Plata; septiembre.

MELE PATRICE (2003). "*Introduction: conflits, territoires et action publique*" en Mele, P., Larrue, C., Rosemberg, M. (Coord.) *Conflits et territories*. Presses universitaires Francois-Rabelais, Maison des sciences del'homme.

OSLENDER ULRICH (2002); *"Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una `espacialidad de la resistencia'"*; Scripta Nova; Revista Electrónica de geografía y Ciencias Sociales; Universidad de Barcelona; vol VI, nº 115; junio.

SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA CAPITAL (1937); Pensar; Buenos Aires.

WRIGHT MILLS CHARLES (1964); La imaginación sociológica; Fondo de Cultura Económica; México.

Associativismo e a produção de leite no município de Bagé-RS-Brasil: estudo de caso na Associação Bageense de Leite

CASSAL, V. B.
AZEVEDO, L. F. de
MENDONÇA, K. R.
NETO, A

PALABRAS CLAVE
· Produção
· Leite
· Associativismo

Resumen / O leite é um produto de origem animal bastante consumido em todo Brasil, de grande importância nutricional, contudo requer fiscalização quanto a padrões de qualidade, podendo disseminar várias doenças ao consumidor, quando de baixa qualidade. O presente trabalho se originou a partir da necessidade de uma análise do desenvolvimento da Associação Bageense de Leite (ABALEITE) a qual foi idealizada com o objetivo de beneficiar os produtores de leite informal do município de Bagé, RS, Brasil. Nossas principais questões norteadoras nesta pesquisa se resumem em avaliar e identificar os benefícios que esta associação trouxe aos produtores de leite informal quanto à quantidade e qualidade do sistema produtivo. Foi elaborada uma abordagem do cenário do mercado de leite no período de atuação da associação, especificamente entre 2007 a 2014, com o objetivo de conhecer as condições de sanidade e alimentação animal, qualidade e produtividade de leite dos produtores de leite do município. A criação da Associação Baggeense de Leite possibilitou aos associados maiores e melhores condições de produção e comercialização do leite. Deste modo conclui-se a importância do associativismo na melhoria nas condições físicas dos produtores informais de leite, na formação de parcerias estáveis e nas relações mutuamente proveitosas.

SILVA, MARCELA GUIMARÃES E
Docente IDEAU Campus Bagé/RS.Coordenadora
do Curso de Pós Graduação
Brasil
E-mail: vicassal@ibest.com.br

Introdução

O leite é um produto de origem animal bastante consumido em todo Brasil, que possui uma grande importância nutricional, porém requer fiscalização quanto a padrões de qualidade, pois pode representar um risco à saúde pública se apresentar baixa qualidade, podendo veicular várias doenças ao consumidor (SOARES et al., 2010).

A pecuária leiteira é de fundamental importância para o setor agropecuário brasileiro, tendo em vista que a atividade leiteira participa na formação da renda de grande número de produtores, além de ser responsável por elevada absorção de mão-de-obra rural (contratada e familiar), propiciando a fixação do homem no campo (CAMPOS e PIANCETI, 2007).

A produção de leite, em sua grande parte, está sob responsabilidade de pequenos e médios produtores. A exploração econômica se processa, preferencialmente, de forma rústica, com poucos cuidados higiênicos e sanitários aplicados ao rebanho, o que, sem dúvida, é condição predisponente ao surgimento de casos de mastite bovina, principalmente aquelas produzidas por microrganismos ambientais (FONSECA, 2000).

A produção de leite bovino no Brasil possui duas extremidades distintas e muitas vezes antagônicas que coexistem num universo de políticas públicas e incentivos unilaterais. De um lado se tem produtores especializados, empresários, em menor número, mas com grande produção e potencial produtivo. Do outro, nada especializados, encontram-se os produtores familiares, em maior quantidade, com pequeno volume de leite produzido, baixo nível tecnológico, falta de política para o setor, comercialização precária e qualidade pouco controlada (OLIVEIRA e SOUZA JUNIOR, s.d; MONDAINI, 1996).

Juntamente com o crescimento da produção de leite sob inspeção federal (leite formal), cresceu também a produção de leite clandestino (leite informal). Este fato é preocupante, pois com o crescimento da produção de leite informal, cresce o consumo de produtos clandestinos pela classe de baixa renda. Esses produtos não são fiscalizados pelo governo, seja municipal, estadual ou federal, o que indica que a população brasileira está cada vez mais, consumindo produtos de baixa qualidade e que podem comprometer a sua saúde, proliferando, por exemplo, doenças como a tuberculose. Além disso, outra consequência é o impacto negativo sobre a modernização e a competitividade do setor (SCALCO e SOUZA, 2006).

Leite informal é o produto vendido diretamente do produtor ao consumidor, sem garantia que tenha sido submetido a qualquer tratamento térmico ou que tenham sido obedecidas condições mínimas de higiene exigidas para captação, transporte e comercialização deste tipo de produto (BELOTI, 2002).

Ainda em algumas cidades no Brasil é comum comercializar leite in natura, também chamado de leite informal. O hábito da população de consumir leite cru (in natura) está relacionado diretamente com conceitos previamente formados que o produto possui boa qualidade, além de desconhecimento dos riscos que este produto pode oferecer (PORTELA; MUSSI; BELO, 2013).

Nero et al. (2004) afirmam que, apesar de ilegal, a venda de leite cru, no Brasil, representa uma importante alternativa de comércio uma vez que existe uma demanda bem estabelecida para o leite não pasteurizado no país.

As instabilidades no mercado de leite em nosso país faz com que os pequenos produtores de leite procurem alternativas no comércio, que incluem vendas de leite cru para pessoas que preferem mais este tipo de leite ao leite processado pelo calor (NERO et al., 2004). A falta de conhecimento do leite por parte do consumidor, bem como sua visão do que seja leite, é um dos entraves ao crescimento do consumo (GOLDBARG e CORTEZ, 2006).

Por parte dos produtores que realizam o comércio deste tipo de produto, além do desconhecimento técnico e da falta de recursos financeiros para investir nos precários estabelecimentos, existe a elevação nos lucros adquirida mediante o mecanismo de fraude fiscal, que também assegura 100% de aproveitamento dos alimentos passíveis à condenação pela inspeção veterinária (GERMANO, 1991).

O comércio informal de leite torna-se risco à Saúde Pública, onde a Organização Mundial da Saúde relata doenças bacterianas e viróticas veiculadas pelo leite cru, dentre elas a tuberculose, a brucelose e gastrenterite (BANDINI, 1997). O comércio de leite cru é proibido no Brasil desde a década de 1.950 pela Lei n° 1.283 e pelo decreto n° 30.691 de 1.952 (BRASIL,1997).

Algumas doenças como a brucelose e a tuberculose zoonótica são quadros sistêmicos relatados desde a descrição original como zoonoses clássicas transmitidas ao homem pelo leite e derivados (VALLE; ANDREOTTI; THIAGO, 1998).

Atualmente, no Brasil, a prevalência de brucelose bovina é variável. Os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentam valores reduzidos, contudo, em Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e espirito Santo ainda persistem valores elevados (VASCONCELOS,2006)

A estrutura produtiva de leite está inserida em um mercado que possui muitos fornecedores da matéria-prima (produtores) e poucas empresas receptoras do produto (laticínios), criando um certo poder de oligopsônio por parte dos laticínios. Esta estrutura acaba desfavorecendo os produtores de leite, já que possuem poucas alternativas para entregar sua produção. A IN 51 é a mais recente alteração no processo produtivo e transporte do leite. Esta busca controlar a qualidade do leite brasileiro, a fim de garantir uma maior segurança aos consumidores finais (REVISTA BALDE BRANCO, 2003).

A IN 51 trata da regulamentação técnica de produção, identidade, qualidade, coleta e transporte de leite no país. O cumprimento das determinações da IN 51 é de grande interesse para a cadeia produtiva do leite, uma vez que o Brasil pode firmar-se como exportador de lácteos. Com a abertura comercial no início dos anos 1990, o leite brasileiro passou a sofrer concorrência de produtores do mundo todo. Para vencer essa competição o país precisa produzir com competência e qualidade e a Normativa vem buscando conquistar essa confiança do consumidor (FAEP, 2006).

Uma associação legalmente registrada possibilita a seus associados ter voz e se fazer ouvir na sociedade e nos espaços de decisão pública, como os conselhos municipais

de desenvolvimento rural sustentável, de educação, de saúde, de segurança, de meio ambiente, entre outros. A decisão do produtor rural, do trabalhador rural e de suas famílias, de participar de uma associação representa, antes de tudo, uma escolha consciente de buscar caminhos próprios que atendam suas necessidades, interesses e objetivos comuns (SENAR, 2011).

O presente trabalho se originou a partir da necessidade de uma análise do desenvolvimento da Associação Bageense de Leite (ABALEITE) a qual foi idealizada com o objetivo de beneficiar os produtores de leite informal do município de Bagé, RS. Nossas principais questões norteadoras se resumem em avaliar e identificar os benefícios que esta associação trouxe aos produtores de leite informal quanto à quantidade e qualidade do sistema produtivo.

Este trabalho está dividido em três partes. Inicialmente apresenta-se a introdução onde foram apresentados e justificados os objetivos do estudo, após é descrita a metodologia de análise, expondo o estudo de caso e a descrição da instituição investigada, e por fim, a análise dos resultados obtidos.

MATERIAL E MÉTODOS

De acordo com o IBGE (2012), o Rio Grande do Sul é o segundo estado em produção de leite no país. Em 2011, foram produzidos 4 bilhões de litros – 12,5% da produção nacional – que geraram R$ 6 bilhões.

Segundo a PREFEITURA MUNICIPAL DE BAGÉ (2006), o município encontra-se situado na bacia do Alto Camaquã, região sudoeste do Rio Grande do Sul, entre os paralelos 30º31′ e 31º56′ latitude sul, e os meridianos 55º30′ e 54º30′ longitude oeste de Greenwich, ocupando uma área de 4.096km2. Encontra-se localizado na mesorregião Sudoeste Rio-Grandense e na microrregião Campanha Meridional. Seus limites são: a norte os municípios de Lavras do Sul e Caçapava do Sul, a leste os municípios de Pinheiro Machado, Hulha Negra e Candiota, a oeste o município de Dom Pedrito e a sul a República Oriental do Uruguai e o município de Aceguá. O município fica distante 374 km da capital Porto Alegre. Situa-se a 218 metros de altitude, apresenta um clima temperado. O município e responde por um número de, aproximadamente, 2.000 unidades de produção rural, sendo 1.400 consideradas de caráter familiar. Apresenta uma produção mensal de leite de 200 mil litros, sendo maior no verão e depende muito das condições do clima, que interfere na pastagem (Prefeitura Bagé,2014).

O presente trabalho é um estudo de caso que pretendeu analisar os benefícios trazidos a produtores de leite informais a partir da criação e desenvolvimento de uma associação.

Para tal necessitou de dados concretos para atingir os objetivos almejados. Para tal a pesquisa de campo foi fundamental na busca pelos resultados. A observação direta dos fatos por realizada meio de pesquisa ou indagação das pessoas envolvidas no tema objeto de estudo. Antes da pesquisa de campo realizou-se uma pesquisa bibliográfica de dados teóricos e estatísticos, para a fundamentação da análise (NUNES, 2002).
A pesquisa bibliográfica foi realizada através de livros, revistas, internet, entidades ou integrantes da associação, que serviram de suporte à pesquisa a campo. A pesquisa bibliográfica serviu de base para a busca do referencial teórico e a metodologia da pesquisa

O foco em estudo é a Associação Bageense de Leite (ABALEITE) localizada na cidade de Bagé, RS, Brasil. A criação desta associação foi idealizada por um pecuarista familiar de leite, que acreditava na melhoria da qualidade de vida de outros produtores do município. Inicialmente realizou-se uma pesquisa de campo a fim de determinar a adesão da ideia. Após muitas reuniões e debates a associação foi criada em 10 de abril de 2006 em parceria com a Prefeitura Municipal de Bagé, sem fins lucrativos. A princípio a associação apresentava 25 sócios, com o passar dos meses espontaneamente foi aumentando e até o momento apresenta 123 matrículas, mas com 80 produtores ativos com uma produção média mensal de 127.201 litros de leite vendidas a uma Cooperativa situada no município do Capão do Leão, RS.

Foi elaborada uma abordagem do cenário do mercado de leite no período de atuação da associação, especificamente entre 2007 a 2014, com o objetivo de conhecer as condições de sanidade e alimentação animal, qualidade e produtividade de leite dos produtores de leite do município. Como sabido, o preço de muitos produtos agropecuários, como o do leite, é sazonal, ou seja, há períodos em que os produtores tendem a receber um preço mais alto/baixo pelo produto devido à oscilação da oferta. Também quando de acontecimentos externos que reduzem ou aumentam a oferta do produto pode-se observar alterações no seu preço nacional.
Foram observadas as seguintes variáveis: vacinação dos animais, produção de leite, qualidade do leite e o uso de medicamentos terapêuticos nos animais.
Após a coleta dos dados utilizou-se a estatística descritiva, através da distribuição de frequência a fim de agrupar os dados e proporcionar uma visualização dos resultados.
As áreas de produção de leite dos associados localizam-se na área urbana do município de Bagé, nos bairros denominados de Arvorezinha, Piraizinho, Vista Alegre, Santa Cecília, Olhos D'agua, Malafaia, Passo do Peres, Kenedy, São Domingos, Quebrachinho e Alexandrina.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Verificou-se através do acompanhamento da documentação analisada que a associação promove campanhas de vacinação obrigatórias contra raiva, brucelose e aftosa, que até então não eram realizadas pelos produtores informais de leite, hoje associados na mesma.

Animais saudáveis, além de garantirem a produção de bezerros e de leite compatível com as suas performances, não representam gastos adicionais com medicamentos e serviços veterinários (LAU, 2005).

As vacinas de uso em veterinária são essenciais para a saúde e bem-estar animal, melhoram a eficiência da produção de alimentos e atuam na saúde pública evitando a transmissão de zoonoses e de doenças transmitidas por alimentos (ROTH, 2011). Entretanto, isoladas não são eficientes. Para impedir a proliferação de uma doença são necessárias ações associadas de manejo, saneamento ambiental, educação sanitária, quimioterapia profilática, vigilância epidemiológica e viabilidade de diagnóstico. Instalações adequadas e recursos financeiros também são importantes para que o controle das doenças seja efetivo (THRUSFIELD, 2004).

Até o final do ano de 2014 a associação pretende lançar a campanha de vacinação contra rinotraqueíte infecciosa bovina (IBR), diarreia viral bovina (BVD) e leptospirose que são doenças infecciosas responsáveis por perdas na gestação, cerca de 40 a 50 %, causando um grande impacto econômico da pecuária leiteira. A importância no controle destas doenças é baseada essencialmente na prevenção, protegendo-se os animais suscetíveis mediante programas de vacinação.

CANAL et al. (1998) em pesquisas realizadas no Rio Grande do Sul, com soros provenientes do próprio Estado e de algumas fazendas da região de Corrientes, Argentina, detectaram a presença de anticorpos para BVDV em 56% dos animais testados. Entretanto, com o alto predomínio relatado para esta doença, é fácil perceber a importância de novos estudos que versem sobre o controle desta enfermidade de uma maneira eficaz, a fim de minimizar os prejuízos imputados à pecuária nacional (CARON, 2001).

Foi verificado que após a criação da ABALEITE a produção média anual de leite aumentou (Figura 1). A adesão dos produtores à ABALEITE proporcionou além do retorno financeiro pela venda do leite à Cooperativa, a melhoria da sanidade animal e alimentar. A diminuição na produção média de leite no ano de 2014 é devido à produção quantificada somente até o mês de março.

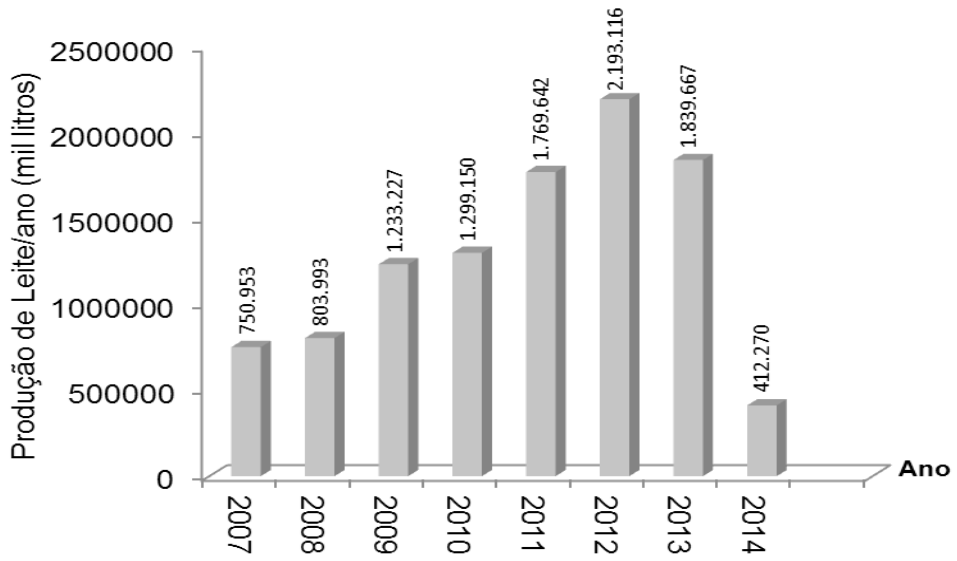


Figura 1: Produção média anual de leite (mil litros) da ABALEITE no período de 2007 a março de 2014.

O leite produzido por uma vaca leiteira é considerado como um subproduto de sua função reprodutiva e ambos são dependentes de uma dieta controlada. Manter uma alimentação adequada é de fundamental importância tanto do ponto de vista nutricional quanto econômico (OLIVEIRA, 2008). Também a qualidade do leite está diretamente relacionada com a higiene do ambiente. De acordo com Brito e Brito (s.d.) o estado de saúde e higiene da vaca, o ambiente do estábulo e da sala de ordenha e os procedimentos usados para limpeza e desinfecção dos equipamentos de ordenha, tanque de refrigeração e utensílios que entram em contato com o leite, são importantes com respeito à contaminação microbiana do leite cru.

Quanto à qualidade do leite foi examinado que diariamente são coletadas amostras dos tanques resfriadores que são levadas ao posto de resfriamento do leite no município de Candiota, a 40 km da cidade de Bagé, onde são realizados os possíveis testes de fraude. Os testes de rotina realizados são crioscopia (água no leite), teste de acidez, presença de antibióticos, etc.

Semanalmente são realizadas visitas surpresas ao local onde se tem resfriadores coletivos (30) para que sejam coletadas amostras individuais por produtor, para que seja realizada essa mesma análise por fraude.

A mastite subclínica é outra enfermidade que acomete grande parte do rebanho leiteiro, a qual só pode ser diagnosticada com o teste da raquete (California Mastit Test- CMT). É a forma mais comum de mastite e não é aparente, já que não há sinais

visíveis da doença e o diagnóstico depende de testes como CMT e contagem de células somáticas (CCS) (HOE, 2004). Apesar do desenvolvimento de diversas estratégias de controle e prevenção, a mastite continua sendo a doença que mais causa prejuízos à indústria leiteira, afetando diretamente o produtor, os processadores e o consumidor final (BOTARO e SANTOS, 2008).

Tradicionalmente, o tratamento de casos subclínicos é realizado na última ordenha do período de lactação com antibióticos aprovados para uso em vacas secas. O tratamento durante a lactação tem sido controverso e é geralmente assumido como ineficaz (HOE, 2004).

O controle da mastite subclínica realizada nos animais oriundos dos produtores da ABALEITE é realizado basicamente com uma visita mensal a cada produtor. Os animais acometidos são tratados com medicamentos homeopáticos (CURANTUR), sem carência no leite (Figura 2).

Estes medicamentos são provenientes de uma empresa do norte do Rio Grande do Sul. São utilizados dois tipos de homeopatias, sendo um deles utilizado todo mês durante 10 dias uma vez ao dia na dose de 25g por animal, junto com o concentrado. A segunda é administrada na dose de 50g por animal uma vez por dia durante 7 dias nas vacas que apresentam mastite subclínica. Estas doses são utilizadas pelo controle sanitário da ABALEITE, mas podem variar conforme o veterinário considerar mais adequado. Resultados semelhantes foram encontrados por Martins et al. (2007) na redução de mastite subclínica quando da utilização de homeopáticos.

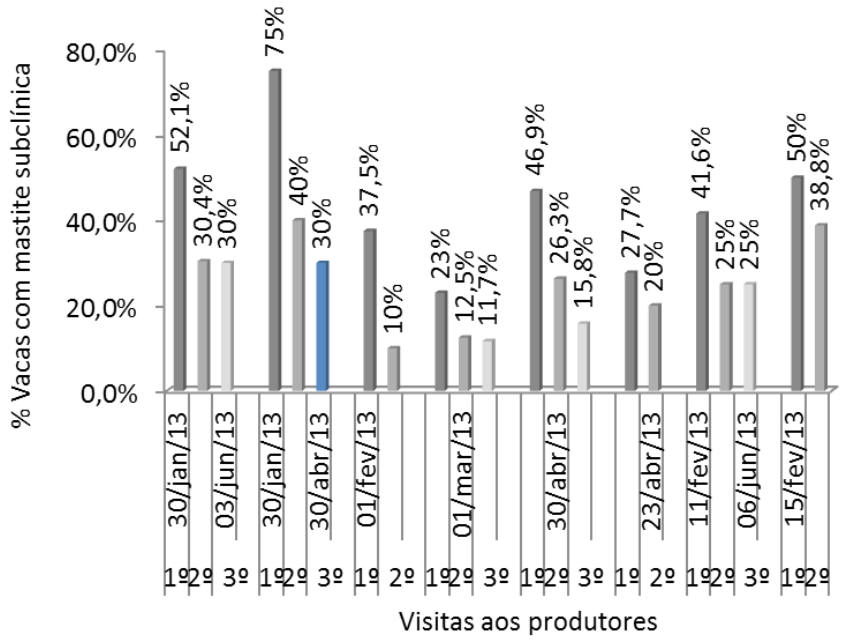


Figura 2: Percentagem de vacas leiteiras com mastite subclínica presentes

nas propriedades dos produtores da ABALEITE.

O uso de terapêuticos menos agressivas, que se contrapõe ao modelo convencional de criação de animais, tem sido amplamente defendido visando o tema bem estar animal nas discussões sobre produção animal sustentável (ALMEIDA et al., 2011).
Mensalmente são recolhidas amostras de todos os resfriadores, para encaminhamento ao laboratório de leite da EMBRAPA/Pelotas, RS, para que sejam feitas análises de CCS (contagem de células somáticas), CBT (contagem bacteriana total) e composição química do leite (gorduras, proteína, sólidos totais e lactose). Os resultados são repassados para a associação e analisados.
Os produtores fora dos padrões são visitados por um técnico da associação onde recebem informações para o aperfeiçoamento na atividade leiteira. Estas informações são quanto a padrões exigidos pela Instrução Normativa no 62, quanto a composição e qualidade do leite (MAPA, 2011) e limpeza e higiene dos equipamentos de ordenha. Verificou-se através da média das amostras coletadas que ocorreram modificações na composição química do leite produzido (Tabela 1). A composição química do leite pode variar dentro de uma mesma espécie (GONZÁLES e CAMPOS, 2003).

Tabela 1: Percentagem média dos componentes do leite de 20 produtores da ABALEITE, coletados nos meses de janeiro, setembro e outubro de 2013.

	Gordura %	Proteína %	Lactose %	%Sólidos Tts	CBT x1.000
30 de janeiro	2,12	3,34	4,40	10,95	*
24 de setembro	3,54	3,17	4,39	12,06	1910
28 de outubro	3,60	3,04	4,41	11,82	1244

*Análise não realizada no mês de janeiro de 2013.

A gordura é o componente do leite sujeito à maior oscilação, variando entre 2 e 3 unidades percentuais. Embora os fatores genéticos tenham influência sobre os níveis de gordura do leite, as principais causas dessas alterações são de origem nutricional (SILVA e VELOSO, 2011).
Os produtores de leite associados na ABALEITE dispõem do maquinário necessário para a implantação da pastagem (inverno e verão) provenientes da Patrulha Agrícola da Prefeitura Municipal de Bagé, assim como os insumos (sementes e adubo) da Cooperativa de Leite, a qual desconta este valor do total na entrega do leite. Acredita-se que esta assessoria proporcionou melhores condições alimentares para estes animais, ocasionando assim uma diferenciação no teor de gordura do leite.
Segundo Edwards e Parker (1994), o potencial genético para produção de sólidos totais na Nova Zelândia, é consideravelmente sub explorado, sob as atuais condições

de alimentação das vacas leiteiras. No Brasil, há pouca pesquisa a esse respeito (FONSECA, 2001). Os resultados médios obtidos na análise da % de sólidos nos produtores da ABALEITE assemelham-se aos teores encontrados na Alemanha de 12,70% (A.D. R., 2001) e no Brasil 12,10% (DURÄES et al., 2001).Os elementos sólidos representam aproximadamente 12 a 13% do leite e a água, aproximadamente 87%.

Os principais elementos sólidos do leite são lipídios (gordura), carboidratos, proteínas, sais minerais e vitaminas. Esses elementos, suas distribuições e interações são determinantes para a estrutura, propriedades funcionais e aptidão do leite para processamento (BRITO et al., 2007).

O resfriamento do leite, a presença de resíduos de medicamentos ou produtos químicos e a qualidade microbiológica da água podem também influenciar a CBT do tanque de refrigeração de leite (GENTILINI e CAMPOS, 2005). Verifica-se que a CBT do leite proveniente da ABALEITE decresceu, mostrando que a CBT é um parâmetro da qualidade do leite que pode ser reduzido rapidamente e que depende implantação de práticas simples de higiene, aplicáveis à rotina de ordenha de qualquer sistema de produção.

Conclusão

A criação da Associação Baggeense de Leite possibilitou aos associados maiores e melhores condições de produção e comercialização do leite. Deste modo conclui-se a importância do associativismo na melhoria nas condições físicas dos produtores informais de leite, na formação de parcerias estáveis e nas relações mutuamente proveitosas.

Referências Bibliográficas

ADR - ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER RINDERZUCHTER, Jahresbericht, atualizado em 19/10/2001. Disponível em : http:// www.adr-web.de Acesso em: 20 out 2014.

ALMEIDA, A. C. de; SOARES, T. M.P.; SILVA, D. B. da; SILVA, B.C. da M.; ALMEIDA, P. Natalicia M.; SANTOS, C. A. dos Atividade de bioterápicos para o tratamento de mastite subclínica bovina. Revista Brasileira de Agroecologia 6(2): 134-141 (2011) ISSN: 1980-9735 .

BADINI, K.B.,(et.al., 1997) Rev. Saúde Pública, 30 (6): 549-52, 1996.

BOTARO, B.; SANTOS, M. V. Conhecendo melhor a mastite ambiental: parte 1. 8 de set de 2008. Disponível em: <http://www.milkpoint.com.br/radar-tecnico/qualidade-

do-leite/conhecendo-melhor-a-mastite-ambiental-parte-1-47844n.aspx. Acesso em 10 set 2014.

BRASIL, (1997). Ministério da Agricultura. Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – R.I.I.S.P.O.A. Aprovado pelo decreto n 30691 de 29 de março de 1952, alterado pelo Decreto 1255 de 25 de junho de 1962. Alterado pelo Decreto 2244 de 04/06/1997. Brasília-DF. 1997.

BRITO,M.A.; BRITO,J.R.; ARCURI,E.; LANGE,C.; SILVA, M.; SOUZA, G. AGRONEGÓCIO DO LEITE. EMPBRAPA, BRASILIA, 2007.Disponível em http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia8/AG01/arvore/AG01_128_21720039243.html Acesso em 23 set 2014

BRITO, J. R. F.; BRITO, M. A. V. P. A qualidade do leite. Juiz de Fora: EMBRAPA, 1998. p. 75-82.

CANAL, CW; STRASSER, M; HERTIG, C; MASUDA, A; PETERHANS.E ; Detection of antibodies to bovine viral diarrhoea virus (BVDV) and characterization of genomes of BVDV from Brazil. Veterinary Microbiology, v.63, p. 85-97, 1998.

CAMPOS, K.C.; PIACENTI,C.A. Agronegócio do leite: cenário atual e perspectivas. In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Londrina, PR,22 a 25 julho de 2007.

CARON, L.F. Intercorrência entre diarréia viral bovina (bvdv), rinotraqueíte infecciosa bovina (ibr/ipv) e leptospirose dos bovinos em vacas leiteiras descartadas. 47f. 2001 Dissertação Mestrado. Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

COLEÇÃO SENAR – 153 Associações Rurais, Práticas associativistas, características e formalização, 2011.59p.

DURÃES, M.S.; FREITAS, A R.; COSTA, C.N. Influência da raça e do touro na qualidade do leite. Embrapa, Revista Balde Branco, São Paulo, p. 36-42, 2001.

EDWARDS, N.J.; PARKER, W.J. Increasing per cow milk solids production in a pasture-based dairy system by manipulating the diet: a review. New Zealand Society of Animal Production. Proceedings.1994, n.54,p.267-273.

FAEP – Federação da Agricultura do Estado do Paraná. 2006. Boletim informativo n°/909.Disponível em: http://www.faep.com.br/boletim. Acesso em: 01 maio 2014.

FONSECA, L. F. L.; SANTOS, M. V. Qualidade do Leite e Controle de Mastite. São Paulo: Lemos Editorial, 2000. 175p.

FONSECA, L.F.L. Pagamento por qualidade: situação atual e perspectivas para o Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO INTENSIVA DE LEITE, 5., 2001, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Instituto Fernando Costa, 2001. p. 17-30.

GENTILINI,M.; CAMPOS, M. Contagem Bacteriana Total: parâmetro de qualidade do leite
2005- Equipe Unileite - Escola de Veterinária / http://rehagro.com.br/plus/modulos/noticias/ler.php?cdnoticia=729 Acesso em 14 out. 2014.

GERMANO, P.M.L. Comércio clandestino de produtos animais prejudica Saúde Pública. Higiene Alimentar, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 11-12, jun. 1991.

GOLDBARG, M.; CORTEZ, M.A.S. Perfil do Consumidor de Leite do Município de Volta Redonda-RJ. Revista Higiene Alimentar, v.21, n.150, p.38-39, 2006.

GONZÁLEZ, F.H.D.; CAMPOS,R. 2003 Indicadores metabólicos do leite. In:Simpósio de Patología Clínica Veterinária da Região Sul do Brasil Anais... Porto Alegre: Gráfica da Universidade federal do Rio Grande do Sul. P.32-47.

HOE,F. Tratamento de mastite subclínica durante a lactação. Rehagro- Artigos Técnicos. Disponível em http://rehagro.com.br/plus/modulos/noticias/imprimir.php?cdnoticia=712. Acesso em 20 out 2014.

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA 2012. Disponível em http:// www.ibge.gov.br. Acesso em 16 ago 2014.

LAU,H.D. Criação de Gado Leiteiro na Zona Bragantina Embrapa Amazônia Oriental. Sistemas de Produção, 02 ISSN 1809-4325 Versão Eletrônica Dez./2005

MARTINS,C.R.; VIEIRA, E.C.; GAZIM, Z.C.; MASSAMBANI, C. Tratamento de Mastite Subclínica por meio de Suplementação Mineral Homeopática da Dieta de Vacas Leiteiras em Lactação – Estudo de Caso - cultura Homeopática • p. 16-19 • abr-mai-jun • nº 19 • 2007

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO 2011. Disponível em http://www.agricultura.gov.br/. Acesso em 20 set 2014.

MODESTO, J.C.; VELOSO, C.M. APRENDA FACIL Ano: 2011 / 1 ° Edição,182p.

MONDAINI, I. A rentabilidade da atividade leiteira: um caso de produtores no médio Paraíba do Estado do Rio de Janeiro. Lavras: UFLA, 1996. 83 p. (Dissertação de Mestrado em Administração Rural).

NERO, L. A.; MATTOS, M. R.; BELOTI V.; BARROS M. A. F.; NETTO D. P.;PINTO, J. P. A. N.; ANDRADE N. J.; SILVA W. P.; FRANCO B. D. G. M.Hazards in non-pasteurized milk on retail sale in Brazil: prevalence of Salmonella spp, Listeria monocytogenes and chemical residues. Brazilian Journal of Microbiology, v. 35, n.3, p. 211-215, 2004.

NUNES, L. A. R., 1956. Manual de Monografia: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA,J.C.; SILVA,R.W.S.da; EQQLETON, C.M.J.; PORTELLA, J.da S. Sistema de Criação de Bovinos de Leite para a Região Sudoeste do Rio Grande do Sul Embrapa Pecuária Sul - Sistemas de Produção, 3ISSN 1679-3641 Versão EletrônicaAgosto/2008

OLIVEIRA,J.T.C.; JUNIOR SOUZA,J.P.de Caracterização do comercio informal de leite in natura no município das Correntes-Pe. Disponível em: http:// http://www.eventosufrpe.com.br/jepex2009/cd/resumos/R0862-1.pdf Acesso em 23 set.2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAGÉ – Produtores de leite de Bagé recebem incentivo da Prefeitura. Disponível em Http:// www.bage.rs.gov.br/noticias_visualiza.php?id=2542. Acesso em 10 ago 2014.

PORTELA, L.R.L.; MUSSI, L.A.; BELO, M.A.A. Alterações no leite cru comercializado informalmente no município de buri, estado de são Paulo. In: Encontro de Pós-Graduação e Iniciação Científica – Universidade Camilo Castelo Branco. 2013. p.105-6.

REVISTA BALDE BRANCO, 2003 – Instrução Normativa 51, de 18 de Setembro de 2002. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: http:// www.baldebranco.com.br. Acesso em 4 ago 2014.

ROTH, J. A. Veterinary vaccines and their importance to animal health and public health. Procedia in Vaccinology, v.5, p.127-136, 2011.

SCALCO, A. R.; SOUZA, R. de C. Qualidade na cadeia de produção de leite: diagnóstico e proposição de melhorias. Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 8, n. 3, p. 368-377, 2006.

SOARES, K.M.P.; GÓIS, V.A.; AROUCHA, E.M.M. et al. Hábitos de consumo de leite em três municípios do estado do Rio Grande do Norte. Revista Verde, v.5, n.3, p.160-

164, 2010.

THRUSFIELD, M. Epidemiologia Veterinária. 2 ed., São Paulo: Roca, 2004. 556p.

VALLE, E.R.do; ANDREOTTI,R.; THIAGO, L.R.L.de S. Estratégias para aumento da eficiência reprodutiva e produtiva em bovinos de corte. Campo Grande, MS. EMBRAPA-CNPGC. Documentos, 71, 1998.

VASCONCELOS,S.A. As principais zoonoses transmitidas pelo leite. Situação atual. In: MESQUITA,A.J.; DURR,J.W.;COELHO,K.O. Perspectivas e avanços da qualidade do leite no Brasil.Goiânia: Talento, 2006,v.1, p.227-239.

Desencuentro de políticas públicas y su impacto en el acceso justo al hábitat en la ciudad de Santa Rosa. La Pampa

García, Leticia Nora

PALABRAS CLAVE
· Políticas públicas
· Acceso al hábitat
· Gestión del suelo urbano

Resumen / El presente trabajo se encuadra en el proyecto de investigación "Planificación y gestión del suelo urbano: instrumentos de control regulatorio y fiscal en el desarrollo territorial de una ciudad intermedia. Santa Rosa – Provincia de La Pampa", que propone analizar la disponibilidad de suelo urbano vacante y revisar los procesos de planificación y gestión urbana con el propósito de generar aportes, que permitan elaborar estrategias para contrarrestar los procesos de fragmentación y segregación en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa.

Durante el curso de esta investigación a mediados de 2013 se desencadena el otorgamiento de la línea de créditos ProCreAr destinada a compra de terreno y construcción de vivienda. Más que nunca la valorización del suelo urbano se constituyó en un indicador relevante de la sujeción a la economía de libre mercado. Como resultado, el sentido de bien social de la tierra urbana quedo relegado a la espectacularidad descarnada de la reproducción del capital. En el camino de analizar las posibilidades de acceso a la vivienda por parte de los y las beneficiarias del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, línea "Compra de terreno y Construcción de Vivienda" con domicilio en la Ciudad de Santa Rosa y las intervenciones del Estado en la disponibilidad de suelo vacante se presentaron acciones colectivas y dictámenes particulares del Estado Municipal y Nacional. Bajo una metodología cualitativa se utilizaron estrategias combinadas en la recolección de los datos: entrevistas a informantes claves, fuentes secundarias, relevamiento de datos in situ y su georreferenciación.

Explorar las perspectivas de las y los diferentes sujetos involucrados ofrece una mirada que da cuenta de la relación entre las inmaterialidades, la subjetividad espacial y la ciudad en cuanto a sus formas materiales y las prácticas inscriptas en ella.

GARCÍA, LETICIA NORA
Instituto de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa
Argentina
E - mail: Leticia.garcia092@gmail.com

Introducción

En el contexto nacional los territorios urbanos metropolitanos y de ciudades intermedias presentan una serie de desajustes y desequilibrios vinculados esencialmente con la expansión urbana y las posibilidades de acceso al suelo urbanizable por parte de las mayorías ciudadanas.

La escasa oferta de suelo urbanizable y el aumento desmedido de los valores alcanzado por este bien no permite a una importante masa de población proveniente de los sectores populares y de las clases medias de acceder a una parcela urbanizable en cualquier sector de la ciudad y excluye del mercado a nuevos compradores.

En este sentido, el mayor dilema que tienen que enfrentar los poderes públicos está vinculado con un conjunto de políticas públicas basadas la participación mayoritaria de la ciudadanía y en un modelo de ciudad que evoque las premisas de inclusión y equidad para todos los ciudadanos.

Para ello se requiere una planificación vinculada a la gestión. Las acciones y la práctica de la gestión requieren de una fuerte articulación y concordancia con las normas urbanas. Estas se traducen en intervenciones urbanas, inversiones, infraestructuras y equipamientos, políticas de vivienda, regulación del transporte público, entre otros, las cuales involucran a muchos actores públicos y privados que tratan de influir en las decisiones.

La planificación opera en una esfera técnica y la gestión en una dimensión política, pero ambas requieren de un marco normativo y fiscal. En la actualidad, muchos gobiernos locales se encuentran en la búsqueda de instrumentos normativos que permitan un verdadero avance en la gestión urbanística.

En el actual contexto las ciudades han modificado su configuración territorial a partir de la reactivación económica de los últimos años que ha producido una expansión de la demanda de bienes y particularmente de suelo urbano para desarrollar nuevos usos y actividades. El suelo urbano, se convierte entonces en el protagonista principal de los procesos de segmentación de los grupos en las periferias de las ciudades y en la segregación y desigualdad ciudadana.

Existe una relación compleja entre la normativa urbanística, los procesos de planificación urbana y los mecanismos de gestión para su práctica, a ello se suman los diferentes intereses individuales en torno al crecimiento de las ciudades.

Estos intereses se reflejan en el conflicto que se suscita entre las diferentes concepciones de ciudad, es decir si el suelo urbano se plantea como valor de uso individual o colectivo, si opera como valor de cambio para propietarios del suelo urbano y empresarios del sector de la construcción e inmobiliario, el Estado debe actuar necesariamente como articulador de todos estos procesos

El derecho a la vivienda, al lugar, a la ciudad…

Borja (2003) plantea que el derecho a la vivienda está integrado necesariamente en el derecho a la ciudad. La vivienda si no está integrada en un tejido urbano articulado con el resto, en el que conviven poblaciones y actividades diversas, puede suponer, de hecho, la marginación de los sectores de bajos ingresos (la exclusión territorial).

Catenazzi y Resse (2013) consideran que la política habitacional Argentina ha tenido por objetivo principal la atención de demandas relacionadas con el déficit cuantitativo de vivienda y con la insuficiencia material y sanitaria de las mismas, sin demasiada preocupación por su localización.

Los proyectos de vivienda social distribuidos por las localidades pampeanas arbitraron los medios entre provincia y municipios para incorporar suelo urbanizable con financiamiento para dotarlos de infraestructura básica y conectividad a la ciudad. Los datos proporcionados por el Instituto Provincial Autárquico de la Vivienda (IPAV) dan cuenta que el re empadronamiento provincial para el acceso a vivienda social realizado a mediados de 2013 contaba con más de 10.000 personas. La ejecución de la mayor parte de las 6000 viviendas construidas con fondos nacionales y de los planes de la provincia de La Pampa estima cubrir las dos terceras partes de la demanda registrada de viviendas sociales. Siguiendo la línea teórica acerca de la inclusión real de la vivienda en el contexto urbano surge el interrogante si estos barrios no conforman verdaderas islas urbanas. Si bien la última década generó planes tradicionales (FONAVI/IPAV -Plan 5000; Plan 3000; Plan Reconversión etc.-) también evidenció otras posibilidades en la ejecución de programas de construcción de viviendas. La Operatoria Asistencia Financiera Individual lanzada en Noviembre de 2013 por el I.P.A.V se dirigió a familias que registraran ingresos entre 7 mil y 12 mil pesos con "terreno propio en zonas urbanas y suburbanas con servicios y libres de inundación". Los montos asignados de 200 mil pesos, con tasa nominal anual de del 5 % tendrán un plazo de cancelación de 20 años con un período de de gracias de 12 meses al momento de recibir el dinero. El contexto de mejoramiento de capacidad adquisitiva del salario, recuperación de la producción y actividad económica junto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población fueron acompañadas por variadas soluciones habitacionales (dentro de Pro.Cre.Ar: Proyecto Urbanístico; Crédito para construcción de vivienda particular con terreno; Créditos para compra de terrenos y construcción de vivienda particular; (I.P.A.V): O.A.F.I.). Sin embargo, las dificultades de acceso al suelo y con ello a la vivienda se mantienen vigentes. Se dificulta conciliar una política inclusiva en relación a la vivienda con los mecanismos de reproducción del capital vigentes en las ciudades. Harvey (2012) plantea que si bien vivimos en una época en que los derechos humanos se han situado en el primer plano como modelo político y ético, la propiedad privada y la tasa de ganancia prevalecen sobre los derechos de las personas y en ello explora el derecho a la ciudad. Este autor concibe el derecho a la ciudad más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Entendiendo este derecho más colectivo que individual y que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.

Escenarios de acceso al suelo urbano y a la vivienda en Santa Rosa

La ciudad de Santa Rosa ha experimentado un crecimiento de magnitud considerable que requiere intervención inmediata para regular no solo el crecimiento sino los desequilibrios producidos por una demanda sostenida y oferentes de terrenos

urbanizables altamente especuladores.
La implementación y ejecución de programas crediticios de construcción de viviendas habilitaron soluciones habitacionales a ciudadanos y ciudadanas de niveles adquisitivos medios que a su vez se vieron truncadas por la imposibilidad de acceso real a la tierra. Poca disponibilidad y elevados valores han dado nulas posibilidades a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar en la ciudad de Santa Rosa, mientras que en otras localidades la intervención Municipal a través de compra de terrenos y venta a valores requeridos por el programa de construcción de viviendas habilitó la posibilidad de los créditos. La acción colectiva de los y las beneficiarias en la búsqueda de solucionar el acceso propio a la tierra urbana, ha reconfigurado en el camino de la acción su protagonismo ciudadano posicionando la demanda mas allá de lo individual, sino la tierra para todos y todas. La demanda de acceso a la tierra no es solo para este grupos sino para los que vendrán; y las condiciones del hábitat no solo para vivir hoy sino para el futuro.
Surge así la acción en red que en principio fue convocada a través de redes sociales, y toma visibilidad en acciones autoconvocadas de Cabildeo en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa.
En este contexto, la función primordial del Estado es la de diseñar políticas junto a grupos sociales con menores ventajas de poder acceder al suelo urbano recuperando modos solidarios de construir ciudad. En ese sentido se presenta durante el presente año un conjunto de proyectos de Ordenanzas con acuerdo de los diferentes bloques de Concejales de la Municipalidad de Santa Rosa. El espíritu de las mencionadas ordenanzas pretendía abordar de manera integral el problema del acceso justo al hábitat acorde a un planeamiento de la ciudad a futuro, de esa manera incluían la modificación del Código Urbanístico para entre otras cosas ampliar el ejido urbano, la creación de un Registro Municipal de Bienes Inmuebles , la creación de un registro de interesados, la creación de una cuenta especial “Fondos de Bienes de Capital” y el Derecho de participación del Estado Municipal en la Renta Diferencial Urbana.
Las propuestas contenidas en el Proyecto de ampliación del ejido urbano, votado por mayoría en Concejo Deliberante fueron vetadas por el Ejecutivo Municipal. Para atenuar el conflicto, se realiza una intervención política nacional a través del ofrecimiento de 150 terrenos en el predio de Unidad Penal del Servicio Penitenciario Federal, lindante al Proyecto urbanístico (Procrear) a los beneficiarios Procrear (sin terrenos) que vieron peligrar el acceso a los créditos.
Por su parte el Ejecutivo Municipal envía un nuevo proyecto al Concejo Deliberante que trata la modificación y actualización del Código Urbanístico vigente, el cual consta de varias propuestas, entre ellas la de modificar la traza de la Avda. Circunvalación, desplazándola hacia el norte, este y sur, es decir, una nueva arteria que circunvale la ciudad como una forma de prever el crecimiento o la expansión de la ciudad y la ampliación de la red circulatoria. Ese “perímetro envolvente contribuirá a una disminución de los conflictos viales y dará fluidez al tránsito vehicular y mayor seguridad al transporte”. También una nueva red de vías primarias y secundarias al sur y sudeste de la ciudad que posibilitará una conexión directa entre las ciudades de

Santa Rosa y Toay. Los inmuebles afectados por la futura traza podrán ser declarados de de utilidad pública y sujetos a futura expropiación.

Otro de los aspectos contemplados en la modificación propuesta es la ampliación del área de urbanización prioritaria (AUP) establecida por Código Urbanístico del año 2005, que tiene el propósito de aumentar la disponibilidad de terrenos para futuras urbanizaciones en el Distrito situado al sudoeste de la ciudad. La fundamentación de la propuesta está basada en el análisis de la totalidad de los aspectos vinculados con lo urbanístico, ambiental, social, entre otros.

Se suma superficie urbana equivalente a 13000 lotes aproximadamente, de modo de ampliar la oferta de suelo urbanizable y se espera que "regule de alguna manera el valor de la tierra urbana".

En la fundamentación del proyecto se expresa que en cuanto a "la eficientización de recursos e inversiones, se entiende que la zona propuesta es la más adecuada para el crecimiento, lo ha determinado la oficina de desarrollo urbanístico y se ha consensuado con diferentes asociaciones que fueron convocadas para participar y debatir."

La base principal se sustenta en consolidar la ciudad hacia el Sur, vinculándola a Toay, de manera tal de atender demandas de áreas que hoy no tienen servicios.

En cuanto a otros tópicos de la estructura urbana, se propone una actualización del código, mediante la modificación de algunas zonificaciones dentro del área urbana existente. Se recategorizan zonas y corredores comerciales permitiendo una mayor altura y la articulación de distintos sectores de la ciudad previendo al crecimiento, con arterias de circulación principales y secundarias, de manera de tener previsto cuáles serán corredores comerciales en un futuro, a partir de la proyección de una nueva Avenida de Circunvalación. Se expresa demás que "la intención es que la futura Circunvalación esté dentro de lo que es la jurisdicción de Santa Rosa porque las vías principales siempre traen consigo el desarrollo económico y de actividad que es deseable".

Los términos de actualización, ampliación y articulación presentes en la propuesta del Ejecutivo se enmarcan en una propuesta con sobrada valoración sobre lo técnico y enuncia en presentaciones públicas que "la premura de la gente del Procrear llevo a la demanda y el avance sobre el periurbano de Toay" cuando hoy se necesita ir consolidando la densidad. Las definiciones expresas sobre la intervención en la regulación del valor del suelo, solo se centra en la incorporación al mercado de nuevos loteos que "automáticamente regularían el valor de la tierra". Las inmobiliarias, aunque a favor de la medida, anunciaron que la oferta de nuevos lotes abrirá el mercado, "pero las zonas que ya están definidas como residenciales, difícilmente compitan con eso" y en términos reales los precios no bajarán (La Arena,19-10-2014) Otra fuente consultada advierte que "esta nueva opción quizás genere algún ajuste de precios, pero hay propietarios que implementan precios muy elevados y no venden, la variación de los costos es muy relativo y depende de cada propietario".

Teniendo en cuenta que si bien el proyecto contempla nuevos indicadores en cuanto a la cesión de superficie destinada a espacios públicos y un porcentaje para la creación

de un banco de tierras para futuras localizaciones de conjuntos habitacionales y equipamientos comunitarios, la regulación de los valores del suelo urbano queda supeditada al libre juego de la oferta y la demanda.
En este sentido, se torna imperioso implementar desde la gestión local los instrumentos de diversa naturaleza: jurídicos, administrativos, de planeamiento, de participación social, fiscales, financieros, que puedan resultar cruciales para la organización de territorios urbanos integrados y equilibrados en las ciudades intermedias.

A modo de cierre

Existen diferentes instrumentos normativos y jurídicos referentes al espacio urbano que tienden claramente a reducir las desigualdades socioespaciales y garantizar un desarrollo urbano equilibrado e integrado.
El Estado es el protagonista fundamental de la definición de políticas públicas basadas en la participación de las mayorías y minorías ciudadanas que redunden en una planificación y organización territorial vinculada a la gestión y al crecimiento equitativo de las ciudades y accesible a todos los ciudadanos.
La planificación opera en la esfera política, técnica y de gestión de planes, programas y proyectos cuya acción e implementación favorece la accesibilidad del espacio urbano, preserva su valor simbólico, fomenta la vida urbana de relación donde se expresa la diversidad.
La aplicación de instrumentos regulatorios requiere, necesariamente, la capacidad de los gobiernos locales de asumir la organización territorial de las ciudades y la responsabilidad de implementar políticas públicas dirigidas al conjunto de la ciudadanía de manera tal crear patrones de ocupación de territorio incluyentes.
La disociación entre los niveles técnicos, políticos y los instrumentos de gestión y normativos tiende a situar los derechos de las personas y el derecho a la ciudad en situaciones de inequidad y exclusión.
El derecho a la ciudad es más que la posibilidad de un acceso individual o colectivo a los recursos que ésta proporciona, es también el ejercicio de una acción colectiva sobre el proceso de urbanización.
La acción colectiva de los y las beneficiarias del PROCREAR en la búsqueda de solucionar el acceso propio a la tierra urbana, ha reconfigurado en el camino de la acción su protagonismo ciudadano. Hoy la movilización no es por el terreno individual, sino la tierra para todos y todas; el acceso a la tierra no es solo para este grupos sino para los que vendrán; y las condiciones del hábitat no solo para vivir hoy sino para el futuro.
En este contexto, la función primordial del Estado es la de diseñar políticas junto a grupos sociales con menores ventajas de poder acceder al suelo urbano recuperando modos solidarios de construir ciudad.
En ese sentido se plantea la creación de instrumentos de control y regulación de los valores del suelo urbano y de las acciones especulativas que giran en torno al acceso equitativo al suelo urbano, entendiendo que son cuestiones vinculadas con la inclusión

y la ampliación de nuevos derechos, al habitar y al hábitat en la ciudad. Estas últimas deberían considerarse fundantes en la planificación y gestión urbana y debieran ser asumidas como voluntad política de los que llevan adelante esos procesos.
Establecer una política de suelo urbano, que permita un acceso justo y equitativo al suelo urbano, entendiendo a éste como un bien social constituye actualmente un elemento crucial que merece seguir siendo analizado desde múltiples miradas.

Bibliografía

- BORJA, JORDI 2003 La ciudad conquistada Alianza Editorial Madrid
- CATENAZZI, A, QUINTAR; A; CRAVINO, MC; DA REPRESENTACAO, N; NOVICK, A
- 2009. El retorno de lo político a la cuestión urbana Prometeo Libros Universidad Nacional de
- General Sarmiento
- CATENAZZI, A; REESE, E (2013) Cómo mejorar el acceso a la vivienda Suplemento
- Economia. Pagina 12. 12 de Agosto de 2013.
- GARCÍA, L; ABELAIRAS, M; CARCEDO, F; MALSAM, D; DELUCA, L El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda
- Única Familiar - PROCREAR - y el acceso justo al hábitat en la ciudad de Santa
- Rosa. La Pampa en FERNANDEZ EQUIZA, ANA MARÍA (Comp) Geografía el desafío de construir territorios de inclusión. 1° ed. Tandil Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 2014
- COSSIO, B; GARCIA, L (2013) La gestión del suelo urbano y la búsqueda de entramados de
- regulación en una ciudad intermedia. Santa Rosa. La Pampa XXI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas General Pico. La Pampa
- DILLON, B.; COSSIO B. (Dir). (2009) Población y Ciudades. Dinámicas, problemas,
- localizaciones y representaciones. EdUNLPam: Santa Rosa.
- DILLON, B.; C.OSSIO B.; (2011). Valoración social, valor hedónico y fragmentación territorial en áreas de expansión de ciudades intermedias. En III Congreso de Geografía de Universidades Públicas, Santa Fe: Ed. UNLitoral.
- HARVEY, D. (2007) Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Ediciones Akal.
- HARVEY, D (2012) Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana Ed.

Anexo

Fundamento de las Ordenanzas vetadas por el Ejecutivo Municipal.

Ordenanza De interés público Derecho de participación del Estado Municipal en la Renta Diferencial Urbana	Fundamentos del proyecto de Ordenanza	Fundamentos del veto del Poder Ejecutivo al proyecto presentado	Veto 11 de Abril 2104
Modificación de la ordenanza 3274/2005 Código urbanístico definición técnica subdivisiones	Aplicable a los inmuebles que se encuentren dentro de los límites del ejido municipal (RDU): diferencia de valor en más cuando por una intervención del Estado Municipal son modificado los parámetros urbanísticos de un inmueble y /o uso del suelo en una zona o predio. Instrumentación: a través del Ejecutivo proponiendo el contenido de un Convenio urbanístico. Toda propuesta de C U deberá adecuarse a los avances de planificación de servicios de S Rosa; deberá incluir las tasaciones (de valores anteriores y posteriores a la modificación de los parámetros urbanísticos del inmueble Participación: 30 % del total. Se descontarán los espacios con destino al desarrollo de equipamientos públicos por aplicación del C Urbanístico Documento público firmado entre Municipalidad y el/la propietaria Cesión de espacios destinados a usos públicos	Hechos imponibles :impuesto (prestación de dinero o especie) Se diferencia de Tasa se relaciona con la prestación efectiva o potencial de interés público que afecta al obligado. Contribuciones especiales: prestaciones obligatorias derivadas de la realización de obas públicas o especiales del Estado "Los municipios tienen la potestad para establecer tasas y contribuciones, así como también impuestos con limitantes legalmente establecidas" Calidad de impuesto "no puede prosperar" Creación de tarifas o tasas: requiere ser sometida a audiencia pública Las modificaciones están contempladas como "contribución por mejoras" (tributo que se le paga al estado en retribución de la plusvalía o aumento de valor que a raíz de la construcción de una obra pública experimentan las propiedades privadas) Es un tributo que grava el aumento del valor de la propiedad (se haría dos veces) e involucra a todos los inmuebles dentro del ejido municipal Colisión del Convenio urbanístico con el código urbanístico Transferencias de dominio a cargo del registro de la propiedad Inmueble de la PLP y no de la Dirección de Catastro	

ORDENANZA Modificación del código urbanístico	Fundamentos del proyecto de Ordenanza	Fundamentos del veto del Poder Ejecutivo al proyecto presentado	Veto 11 de Abril 2014 Resolución 393/2014
Modificación del plano de zonificación del área urbana (Código urbanístico 2004)	Delimitación nueva: Distrito R3 IV; VIII; X con parcelas a incorporar Distrito R5 III; IV con parcelas a incorporar Distrito R6 II con parcelas a incorporar	La ordenanza carece de estudio o diagnóstico urbano previo, basado en parámetros de densidad ocupacional; flujos circulatorios, saturación o degradación del espacio urbano, requerimientos de nuevos usos para proyectar una trama urbana o definir un tejido con usos mixtos. Que actualmente el Código Urbanístico de la ciudad define dos zonas de crecimiento como Áreas de Urbanización futura (AUF), hacia el Sur Distrito R3 V y hacia el Este Distrito R3 IV y la ordenanza desestima la localización sur y se amplía al este. En ninguna de las propuestas de la ordenanza se define las AUP por lo tanto mantienen su condición de Áreas de reserva para urbanizaciones futuras La ampliación del ejido urbano acrecienta los distritos periféricos por fuera de los actuales límites que resulta extremadamente extensa para ser definida como AUP. Estos nuevos distritos definen una estructura y usos permitidos que difieren de un área residencial de baja densidad. Por otro lado se amplía el distrito con carácter residencial de baja densidad que avanza sobre el área rural sin considerar que el mimo solo admite usos no residenciales (servicios ;productivos y semindustriales)considerándolos como preexistentes No hay generación de zonas de transición Desestima el artículo 2.2.1 del Código vigente. (No se habilitan nuevas subdivisiones hasta tanto no se consolide el AUP en más del 70% y con más del 50% de obras ejecutadas	Sobre el diseño Sobre la ampliación desmedida (atenta contra la calidad de vida y la relación costo-beneficio)

ORDENANZA 28 de Marzo 2014 Expediente 1746/2014	Objeto: Facilitar el acceso a la tierra urbana en el marco del derecho al hábitat para la construcción de viviendas	Fundamentos del veto del Poder Ejecutivo al proyecto presentado	VETO 11 de Abril 2014
Creación de un Registro Municipal de bienes inmuebles	Alcance: todos los inmuebles privados de la Municipalidad de Santa Rosa y los que sean producto de la renta diferencial urbana	Simultaneidad impracticable Contradicción de conceptos	
Creación de un registro de interesados	Se inscriben personas que cumplan con los siguientes requisitos: Uno de los cónyuges; residencia efectiva de 5 años; no poseer otro inmueble o propiedad; no estar en situación de morosidad y la compra de un solo lote. La adjudicación contempla tres momentos: sorteo, oposición y adjudicación. El Contrato de compraventa estar condicionado a cláusulas del ejecutivo y a condiciones de vivienda con destino a uso familiar; plazo de construcción de 5 años; no se vende antes de los 10 años, la escritura traslativa de dominio a favor del/la adquirente. Precio: 50 y 80% del valor de mercado. Venta: Ejido 047. Circ VII Radio I Quinta 12 y 16	Prever otras situaciones Encuentra oposición en la adjudicación por sorteo y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Contradicciones sustanciales entre contrato de compraventa y boleto de compraventa. Tasación por parte de matriculados particulares se contradice con las competencias legales del tribunal de tasaciones municipales que actúan en la valuación de todo bien inmueble municipal y o particular cuando la Municipalidad tenga interés sobre el mismo.	
Creación de una cuenta especial "Fondos de Bienes de Capital"	La recaudación proveniente de la enajenación de terrenos de dominio municipal, se afectará a la atención de infraestructura fuera del radio servido y a la adquisición de lotes urbanos y/o rurales para proyectos urbanísticos residenciales		

El Derecho a la Ciudad como posibilitador también de reflexiones.

Garrido Hilda Beatriz
Álvarez Daniel
Marteau Emilse
Salvatierra Gustavo Nicolás

PALABRAS CLAVE
· Derecho a la Ciudad
· Conflictividades
· Posibilidades

Resumen / Enunciar a la ciudad como un espacio habitable conlleva diversas reflexiones, ya que depende desde el ángulo que se la enfoque, cada una de las lecturas o miradas serán divergentes. Ese espacio material, es diferente al espacio representado y al mismo tiempo es diferente al espacio vivido, ese espacio repliega visibilidades y espacios acotados con fronteras que se vuelven invisibles, pero que aparecen demarcadas en los hábitos y costumbres de los actores sociales que la habitan. Por un lado esa ciudad que allí aparece está entramada en una red de diferentes prácticas que se multiplican en ese uso habitual donde a través de estas interrelaciones se pueden identificar tensiones, conflictos, barreras, inclusiones y pseudoinclusiones y por otro como un campo posibilitador de re-pensar el derecho a la ciudad donde mínimamente se pueda visualizar como un conjunto de posibilidades del habitar/vivir la ciudad.

GARRIDO HILDA BEATRIZ
Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Nacional de Tucumán
Argentina
E-mail: beatrizgarri@gmail.com

Hablar de “ciudad”, discutirla, pensarla, reflexionar sobre ella, es hablar, pensar y reflexionar necesariamente sobre las relaciones entre esta y sus habitantes, como se llevan adelante, identificar los conflictos y las tensiones que se generan a partir de estos vínculos. Solo a partir de allí podremos intentar si así lo requiere el caso, diseñar políticas públicas realmente inclusivas.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de “Derecho a la Ciudad”?

Más allá de las distintas definiciones que a lo largo de estos años y sobre todo a partir de los ’70 se han elaborado intentando definir lo que es el “Derecho a la Ciudad”, preferimos seguir a Yuri Romero Picón quien lo define diciendo que: “El derecho a la ciudad es en principio, el derecho a acceder y participar de la ciudad en tanto escenario que posibilita el acceso a los derechos políticos y a la ciudadanía”.

Sin embargo la ciudad es también un escenario donde se originan luchas por mínimas condiciones necesarias para vivir, representadas en la mayoría de los casos por el acceso a la vivienda propia y los servicios públicos, por vías que no siempre cumplen con las normas del Estado.

A su vez, y desde la Sociología Urbana, Robert Parker define la “Ciudad” como: “el intento más exitoso del ser humano de rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con el deseo más íntimo de su corazón. Pero si la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, es también el mundo en el que a partir de ahora está condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin un sentido nítido de la naturaleza de su tarea, al hacer la ciudad, el ser humano se ha rehecho asimismo”.

Como bien lo expresa David Harvey, el Derecho a la Ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: “…se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”.

La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y –como venimos reflexionando- a nosotros mismos, es un Derecho Humano de los más descuidados.

A modo de síntesis de lo hasta aquí tratado podríamos decir que si la “ciudadanía” es aquella condición por la cual tenemos obligaciones y detentamos derechos, ser ciudadanos además, implica habitar una ciudad.

Consideramos que cuando hablamos de “ciudad” debemos verla más allá de lo edilicio, más allá de una mayor o menor forma estética, estilística, etc., observando además las distintas formas de discriminación social y segregación espacial que ocurren en la ciudad y las distintas formas de organización -intentando entender los cambios urbanos, la violencia urbana, las distintas políticas de participación popular, la relación entre los géneros y las culturas jóvenes muchas de ellas producto justamente del entorno urbano en el que viven, etc-.

Si bien cuando comenzamos a pensar la ciudad nos domina la tendencia de trazar en teoría una línea divisoria entre lo que cumple con la norma oficial y lo que no, la frontera entre lo legal y lo ilegal es con frecuencia difusa.

De tal manera, las formas de urbanización pueden ser consideradas legales o ilegales.

Entre las ilegales, encontramos distintas formas de nombrarlas, en algunos lugares de Latinoamérica son conocidas como piratas, asentamientos, urbanizaciones informales, etc. Es decir el acceso mediante apropiación -tanto de terrenos como de edificaciones- en forma más o menos violenta y sin un sustento legal. Sin embargo estas urbanizaciones piratas son tan ilegales hacia abajo como hacia arriba socialmente hablando, un ejemplo de esto son los grandes y lujosos condominios construidos en reservas naturales, en pulmones verdes, etc. Con la diferencia de que sobre estas urbanizaciones la mirada de los medios no será condenatoria, más bien y en general, pasarán inadvertidas en el discurso mediático.

Así es como aparece un nuevo elemento a ser tenido en cuenta en el análisis, la "norma". Y este será un elemento fundamental en la regulación y conformación de las relaciones sociales que en una ciudad ocurren.

Pues en general, las urbanizaciones y quienes detentan el poder para normar la construcción, apelan y aspiran justamente a generar normas que regulen no sólo la construcción de viviendas si no la trama de relaciones, intereses e imaginarios que esta genera.

Sin embargo esta norma, debe ser vista como un factor de poder totalmente bifronte y no solo como un elemento de cohesión, pues esto sólo llevaría a tener una mirada casi romántica de la situación.

Cuando decimos bifronte, nos referimos a que la norma es un elemento de poder, emitido por alguien que tiene poder, impuesto por alguien que tiene poder y seguramente en beneficio de grupos o sectores que pretenden seguir teniendo poder.

En sentido opuesto, es decir, hacia el otro extremo social, en los grupos de desplazados, -incluso desclasados- pauperizados, marginados, excluidos, que ocupan de la manera que fuera un asentamiento ilegal, una urbanización pirata, hace surgir entre ellos, a una persona que también tendrá "poder", es aquella que pueda entender la norma y convirtiéndose esto en un capital (que será cultural, político, etc.) y que lo convertirá en una persona con la capacidad de tener la palabra del grupo, de representar con su palabra a este, es decir en definitiva con la capacidad de negociar ante el Estado y/o sus funcionarios/as.

Pero, ¿negociar qué?, pues nada más y nada menos que la manera de hacer habitable el barrio como espacio de vida.

¿Ciudad dual o ciudad múltiple? Ciudad que excluye

Quizá hoy debemos poner en discusión al comienzo de cualquier análisis y hacernos cargo del debate de cómo conceptualizar la ciudad. En general, seguimos partiendo de la noción de "ciudad dual", aquella que forjaba Manuel Castells allá por los inicios del 90 para definir Nueva York, o nos inclinamos a categorizar a la ciudad como una ciudad múltiple, es decir, ya no ver las ciudades duales y altamente excluyentes, con una masa marginal: los excluidos. Sobre todo en América Latina, ya Francisco de Oliveira en 1972, criticaba esta noción.

Debemos pensar más bien en que el capitalismo integra dentro de su lógica a todos los

grupos de personas, incluso los marginales. Lo que en realidad existe son diferentes maneras de integrarse a la acumulación capitalista.

A partir de este análisis, las vías de abordaje de la exclusión y la marginación dentro de las ciudades adquieren la complejidad y la densidad necesaria.

Queramos o no en la ciudad se tejen redes de relaciones entre las personas y entre ellas y la ciudad, entre ellas y los espacios que habitan, que circulan, que en definitiva viven o ignoran, callan o directamente estigmatizan.

No debemos caer en aquel análisis que ve la ciudad como algo homogéneo, sino buscar conocer para luego tratar de explicar los distintos espacios, tanto físicos como antropológicos que la ciudad nos presenta.

Hasta aquellos espacios que a simple vista nos parecen impersonales, sólo de tránsito, iguales unos a otros en cualquier lugar del mundo, y aquí específicamente hacemos mención a lo que el antropólogo francés Marc Auge llama los "No Lugares", tienen en sí mismos y generan a su vez discriminación y segregación.

La dinámica de cada lugar de la ciudad debe ser puesta en valor en un análisis que devele lo micro sin olvidarnos de ponerlo permanentemente en contexto. Y por supuesto teniendo en cuenta que lo que para algunas personas es una pesada carga para otras puede significar todo lo contrario.

Como ejemplo de lo dicho podemos mirar ahora hacia aquellos lugares socialmente considerados como "exclusivos": countries, barrios privados, pero también bares, paseos de compras, etc. Si bien por un lado el concepto "exclusivo" aplicado a estos espacios tendrán una connotación de distinción, una connotación profundamente clasista, por otro lado exclusivo viene de excluir, es decir que por un lugar dará status a alguien segregando de dicho espacio a otro/a.

Las formas de segregación, las formas de exclusión en una ciudad son numerosas. Tenemos el caso de los jóvenes que tienen que vivir en una ciudad pensada construida y sobretodo normada por adultos. Así es como los/as jóvenes y sus distintas formas de agrupaciones, en sus distintas formas de sociabilidad (tribus urbanas, culturas urbanas, culturas juveniles, etc.), se "apropian" de distintos espacios de la ciudad donde llevan adelante sus prácticas identitarias. Prácticas que por otro lado también son estigmatizadas por la mirada adultocéntrica que la sociedad tiene.

Otros lugares que debemos incluir en nuestra agenda de investigación son aquellos lugares ligados al miedo, al temor, lugares de sospechas. Las zonas conocidas comúnmente como rojas, llevan en sí mismas el estigma y la categorización denostativa. Son lugares dentro de la ciudad que deben ser evitados, evitados y vigilados claro está por aquellos habitantes que el discurso social habilita como "ciudadanos respetables". Y son estos ciudadanos respetables lo que elevan sus voces pidiendo seguridad, que indudablemente debe venir dada por y desde el Estado. Sin embargo las voces de reclamo de los sectores pauperizados de la ciudad exigiendo lo mismo para ellos será totalmente desoída.

Por último queremos hacer mención aquellas zonas, pero sobre todo aquellas prácticas que provenientes de una tradición ligada al medio rural, son llevadas a cabo por las

personas. Hábitos, tradiciones, y hasta formas de construir sus viviendas aprendidas en ese "continuum rururbano" que tan bien nos describiera la escuela de chicago. Formas de vivir que perviven (en un claro acto de resistencia) filtrándose entre las grietas de una ciudad normada por personas que las ven como "simpáticas", "exóticas" o fuera de lugar. La llamada denostativamente "cultura popular" y sus "lugares" deben ser puestos en agenda.

A manera de conclusión

Al estudiar la ciudad, lo urbano, no debemos dejar de lado el intento de comprender las relaciones que en ese medio ocurren. En este sentido la etnografía y los distintos métodos cualitativos para intentar acceder a la subjetividad de las personas que la habitan, a la forma que tienen de ver la ciudad, de vivirla nos será sumamente útil. Por qué en definitiva una ciudad que no es vivida carece de sentido, para sus habitantes como para cualquier cientista que pretenda encontrarlo.

La dinámica de lo cotidiano marca y es marcada por la ciudad, pero y quizá esto sea lo más importante, a nosotros/as como investigadores/as también.

Así es que es nuestra obligación mantener permanente vigilancia epistémica sobre nosotros/as mismos/as como investigadores/as, de tal manera que en nuestros análisis no queden impresos los prejuicios de género, de formación profesional y sobre todo nuestros prejuicios de clase.

Bibliografía:

Bourdieu Pierre: "Efectos de lugar". La miseria del Mundo. AKAL, 1999

Castells Manuel: "La cuestión urbana". Siglo XXI Editores, México, 1976.

Duhau Emilio: "La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis" Revista Nueva Sociedad No 243, enero-febrero de 2013, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org

Girola María Florencia: "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires". ANTHROPOLOGICA/ AÑO XXV, N.º 25, diciembre de 2007, pp. 131-155, en http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S0254-92122007000100006&script=sci_arttext

Harvey David: "Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana". Akal, Bs. As., 2013.

Rodríguez Alfredo y Ana Sugranyes (Ed): "Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social". Ed. Sur, Chile, 2005.

Silva Armando: "Imaginarios urbanos. Cultura y comunicación urbana". Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998.

Pobreza urbana e ação coletiva pelo direito à cidade: uma experiência em Uberlândia (MG – Brasil)

Lins, Hoyêdo Nunes
Ferrari, Juliana Pena

PALABRAS CLAVE
· Reconfiguração urbana
· Periferização e segregação
· Organização comunitária

Resumen / Cidade do Triângulo Mineiro (MG), região situada no sudeste do Brasil, Uberlândia representa ilustração do forte crescimento das cidades médias observado nesse país nas últimas décadas. Na base dessa expansão figura um intenso movimento migratório em direção a Uberlândia, ligado a dinamismo econômico que refletiu, entre outros fatores, a localização estratégica dessa cidade e sua área, que tiveram fortalecidas durante décadas a sua condição de integrantes de um importante roteiro de fluxos comerciais desdobrados em escala nacional. Esse processo demográfico não deixou de resultar na multiplicação de áreas carentes no espaço de Uberlândia, paralelamente ao contínuo robustecimento da economia local. Essa proliferação significou produção de espaço crivada de persistentes embates dos moradores, travados principalmente com o Estado na sua dimensão local, por melhores condições de moradia e vida. Situado na periferia leste de Uberlândia, o Bairro Dom Almir destaca-se nessa realidade urbana por conta de uma particular incidência de ações coletivas com tais características. Sua trajetória, aqui estudada com base em pesquisa bibliográfica, documental e também de campo, constitui uma verdadeira saga de produção de espaço e de incansável luta pelo direito à cidade.

LINS, HOYÊDO NUNES
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil
E - mail: hoyedo.lins@ufsc.br

FERRARI, JULIANA PENA
Universidade Federal de Santa Catarina
Brasil

1. Introdução

A paisagem urbana brasileira registrou forte crescimento das cidades médias nas últimas décadas. Em vários estados, esses espaços urbanos exibiram especial dinamismo demográfico, espelhando atração exercida sobre contingentes populacionais oriundos de áreas mais ou menos próximas. Uma ilustração é Uberlândia, sede de município do Triângulo Mineiro (MG) que possuía 600,3 mil habitantes no Censo Demográfico de 2010, 94% deles em área urbana.

Como muitas cidades que canalizam grandes fluxos migratórios, Uberlândia viu multiplicarem-se as áreas carentes, em geral na esteira de invasões e ocupações de terrenos. Produtoras de espaço, essas ações são crivadas de lutas pelo direito à cidade visando reconhecimento também institucional e medidas do Estado para mitigar as mazelas amargadas.

O campo de interesse deste estudo é a produção de espaço nos termos assinalados e a luta pelo direito à cidade nas condições sugeridas. O foco específico são os processos ligados à trajetória do chamado Bairro Dom Almir, situado na periferia talvez mais pobre de Uberlândia. Procura-se mostrar que, desde o início, a comunidade bateu-se incessantemente pelo seu direito à cidade. A interlocução, não poucas vezes ríspida e tingida de manifestações de preconceito e discriminação, deu-se sobretudo com o Estado, na sua dimensão local.

O estudo baseia-se em pesquisa documental, principalmente na Prefeitura Municipal de Uberlândia, junto ao Núcleo de Uso e Ocupação do Solo, da Secretaria de Planejamento Urbano, à Secretaria de Habitação Social e ao Arquivo Público Municipal. Envolveu também levantamento de informações na Pastoral de Terra e na ONG Arte e Consciência, presentes na comunidade. E foi nutrido por informações obtidas em entrevistas, realizadas no segundo semestre de 2011 e no primeiro de 2012, com moradores e com médica que prestava serviços no local voluntariamente.

Inicia-se com os contornos do debate teórico sobre produção de espaço e luta pelo direito à cidade. Depois se fala brevemente de Uberlândia como polo regional, destacando o seu papel de destino migratório. Em seguida, aborda-se a produção de espaço representada pelo surgimento do bairro Dom Almir. Na última parte, antes das conclusões, a atenção recai na luta dessa comunidade pelo seu direito à cidade, um embate que frutificou mas que está longe do seu final.

2. Produção de espaço e luta pelo direito à cidade: contornos do debate teórico

Espaço, entendido como dimensão espacial da vida em sociedade, representa uma materialidade socialmente produzida que reflete a estrutura da sociedade da qual constitui expressão. Todavia, configurando também um legado histórico, o espaço afeta, ao mesmo tempo, as relações sociais, condicionando-as em maior ou menor grau. A expressão "dialética socioespacial" captura esse duplo traço e marca orientação analítica explorada por diferentes autores, na tradição anglo-saxã (HARVEY, 1982; MASSEY, 1984, 2008; SOJA, 1979) ou em outras tradições (CASTELLS, 1972; LEFEBVRE, 1970; LIPIETZ, 1983).

A escala urbana é especialmente propícia à observação do caráter social incrustado na produção do espaço. Sendo uma espécie de escultura social, a cidade, sobretudo desde que engolfada pelo processo histórico de urbanização da sociedade (LEFEVBRE, 1970), é uma síntese de forças que se chocam e influenciam mutuamente. A forma urbana assim produzida/reproduzida é repleta de contradições, exibindo contrastes socioespaciais que costumam agredir o senso comum. Nestes sobressaem problemas como segregação residencial, proeminente na tendência de privatização dos espaços urbanos (que envolve proliferação de ambientes exclusivos, para moradia e para consumo de bens e serviços). Em conjunto, essas desigualdades constituem espaço socialmente produzido e representam estrutura urbana que afeta a reprodução social, a qual é igualmente espacial, pois a "sociedade recria o seu espaço sobre a base de um espaço concreto, sempre dado de antemão, herdado do passado" (LIPIETZ, 1983, p. 22).

Mas são várias as forças que produzem e reproduzem o espaço urbano. Na estilização de Corrêa (1989), têm presença entre os agentes modeladores os proprietários de meios de produção, os promotores imobiliários, os proprietários fundiários, os grupos sociais excluídos – que ajudam a desenhar a cidade pela "produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos" (op cit., p. 30) – e o Estado. Este último, na condição de instância reguladora, é foco de convergência das demandas e pressões das demais esferas e exibe um precário equilíbrio nas suas ações, apresentando propensão, a rigor, a privilegiar nas suas ações os interesses das camadas mais afluentes da sociedade (HARVEY, 1973; JARAMILLO, 1986).

O Estado marca especial presença na produção de meios de consumo coletivo urbano (MCCU), ligados às necessidades em educação, saúde e transporte, entre outras. Embora sejam elementos fundamentais da reprodução social, e despontem entre os atributos que tornam a cidade "útil" ao capitalismo (LOJKINE, 1981), os MCCU tendem a atrair pouco o capital privado, que percebe em outras destinações acenos de melhores resultados. A "lacuna" assim provocada, representando importante elemento de crise na urbanização capitalista (PICKVANCE, 1976), resulta em intervenção pública ou na intensificação desta. Todavia, tal envolvimento não se revela forçosamente eficaz, situação em que se pode falar em crise da ação do Estado com respeito à crise urbana (CASTELLS, 1977). A presença do Estado tampouco é desacompanhada de contradições, visto ser perpassada por conflitos de interesses (LEFEBVRE, 1974).

Merece realce o fato de a ação pública ser, ela própria, vetor de segregação socioespacial, exercitada por meio do planejamento, do zoneamento do uso do solo e das obras públicas, para não falar em renovação urbana, com remoção de contingentes populacionais. A intervenção do Estado configura-se, desse modo, como "uma nova fonte de contradições e de conflitos" (CASTELLS, 1977, p. 167), enfeixados em lutas pelo direito à cidade (LEFEBVRE, 1974; GOTTDIENER, 1997).

Essas lutas não passam ao largo do setor habitacional. Ao contrário, esse domínio registra uma particular intensidade de tais embates. Como assinala Saunders (1986, p. 118), entre os mais básicos processos sociais urbanos figuram os que se relacionam

à alocação de "habitação escassa e desejável e à resultante luta em torno desta travada por distintos grupos situados em diferentes pontos da hierarquia habitacional". Essa importância reflete a condição de elemento essencial à reprodução ampliada da força de trabalho incrustada na moradia (LIPIETZ, 1974). Mas o destaque guarda relação, sobretudo, com a racionalidade do capital privado ligado ao setor: produzir majoritariamente, senão exclusivamente, para a demanda solvável, isto é, para os grupos de mais alta renda e maior capacidade de compra. A produção para os menos afortunados só é atraente em certas circunstâncias, quando a má qualidade da construção significa custos muito baixos, a escassez de moradias é tão grande que mesmo imóveis precários são vendidos a preços altos ou o Estado cria mecanismos especiais de estímulo.

Isso contribui para a escassez de habitações para os mais pobres, como observado em diferentes países (LAMARCHE, 1976). Esse quadro se desdobra em processos de segregação residencial, já que, quando produzem moradias para os pobres, as empresas privadas quase sempre o fazem em localizações distantes, onde os preços dos terrenos são bem mais baixos comparativamente.

Assim, o Estado é chamado a intervir também no setor habitacional, cujos problemas sobressaem nas contradições da urbanização capitalista. Isso tem lugar direta e indiretamente, pelo favorecimento e estímulo às empresas privadas. As tensões sociais e seus efeitos políticos, derivados da penúria em tal setor, via de regra figuram no centro das correspondentes motivações (FAUDRY-BRENAC, MOREAU, 1973).

Contudo, quando cotejadas com o que seria uma intervenção de fato consequente, resultando em moradias disponibilizadas a preços acessíveis para os mais pobres e localizadas suficientemente próximas às fontes de emprego, as ações do Estado deixam muitas vezes a desejar. Daí o seguinte diagnóstico, de validade aparentemente ampla: "Na maioria dos casos, a intervenção estatal [...] torna-se eventualmente muito cara e não soluciona as crescentes contradições do mercado habitacional" (MINGIONE, 1981, p. 53). Mais do que isso, a própria ação pública no setor habitacional costuma criar problemas. Despontam a segregação residencial, pela construção das habitações populares em locais distantes e frequentemente desprovidos de serviços adequados (MINGIONE, 1981), e a especulação imobiliária, ligada ao encarecimento devido aos investimentos públicos, operando como vetor de crescente distanciamento dos mais necessitados.

Lutar pelo direito à cidade é, assim, uma verdadeira sina dos grupos mais carentes. Isso é fato em diferentes países, sobretudo fora do centro do capitalismo mundial. Essa luta significa produção de espaço, com incessante (re)desenho da paisagem urbana. Uberlândia é um caso em questão.

3. Uberlândia, polo regional

Localizado praticamente no meio da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Figura 1), o município de Uberlândia erigiu-se na segunda metade do século XX em importante polo regional, o mais proeminente na parte mais ocidental de Minas

Gerais. Essa condição se manifesta em vitalidade econômica bastante ligada à atração de investimentos e em dinamismo demográfico caudatário de fortes imigrações. A proximidade de São Paulo e a localização estratégica para relações comerciais e de prestação de serviços em escala de país fizeram o crescimento industrial brasileiro entre os anos 1950 e 1970 repercutir intensamente no Triângulo Mineiro e em Uberlândia. O município foi envolvido na divisão inter-regional do trabalho que tomou forma nacionalmente, com fortalecimento do seu papel de intermediador comercial e a ampliação da complementaridade em relação a São Paulo (SILVA et al., 2001).

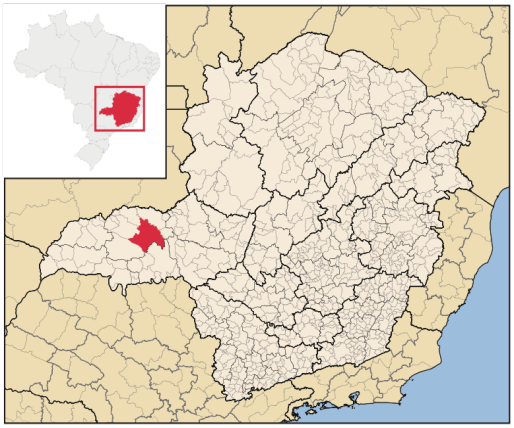


Figura 1 – Localização de Uberlândia
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MinasGerais_Municip_Uberlandia.svg

Modernização dos serviços e grandes investimentos federais em infraestruturas diversas fizeram-se notar, impulsionando a indústria e o comércio local. Tal processo consolidou o Triângulo Mineiro, particularmente Uberlândia, como uma espécie de carrefour de fluxos e interações de amplitude macrorregional. A construção de Brasília (1957-1960) não deixou de reverberar nesse sentido, pois sua inauguração abriu período de forte atração de investimentos em geração de energia e melhoria do transporte rodoviário, e provocou um concreto e definitivo envolvimento daquela região na dinâmica econômica nacional (GUIMARÃES, 2010).

Tal quadro se fortaleceu nas décadas seguintes. Os investimentos industriais se expandiram, a reboque de iniciativas enfeixadas em agressiva política de atração escorada na divulgação de atributos como mão de obra (cujo baixo custo e grande disponibilidade foram alardeados), boa infraestrutura em geral e, em particular, os benefícios de uma malha de transporte rodoviário e ferroviário interligando o Sudeste do Brasil e o Planalto Central (SOARES, 1988). O eixo da propaganda, feita principalmente pelo poder público, era a imagem de uma cidade dinâmica e progressista.

Esse processo resultou na instalação de várias importantes empresas, de modo que já nos anos 1980 era grande a presença de unidades tanto nacionais como estrangeiras

(BESSA, 2004). Daí a posição de crescente destaque industrial vis-à-vis outros locais do Triângulo Mineiro, como Uberaba e Araguari. Nos anos 1970 esse dinamismo incidia particularmente no setor alimentar, espelhando conexão com a histórica presença regional da produção agropecuária. De fato, são dignas de nota as condições naturais para a agricultura na região: além de fertilidade das terras e estabilidade climática, há boa presença de água e uma topografia apta à mecanização. Mais recentemente, essa centralidade regional baseia-se fortemente no setor terciário, sobretudo nos serviços. Têm influência ações como a criação do Entreposto da Zona Franca de Manaus, em 2010, para distribuição dos respectivos produtos (ENTREPOSTO..., 2011) com redução dos custos logísticos das empresas (QUEIROZ, 2011). O número de empresas operando nesse entreposto cresceu rapidamente (BELAFONTE, 2013), algo também observado após a anunciada instalação, na zona oeste da cidade, do Centro de Distribuição das Lojas Americanas e da B2W, para envio dos produtos encontrados nos sites Americanas.com, Submarino e Shoptime a estados do Sudeste e do Centro-Oeste e ao Distrito Federal (SILVA, 2012).

O Estado na sua dimensão local e o capital privado engajado em atividades industriais e no setor terciário – incluindo o imobiliário – entrelaçaram-se na modelagem do espaço urbano em Uberlândia. Mas esses não foram os únicos agentes implicados, como indica a dinâmica demográfica. Os movimentos no front econômico fortaleceram o papel de Uberlândia como destino de fluxos migratórios, fazendo-a despontar nas últimas décadas como principal receptor em mesorregião que se destacou na geografia das migrações estaduais (SILVA et al, 2001).

Escrevendo no início dos anos 2000, Juliano e Leme (2002) assinalaram que o maior contingente de migrantes para Uberlândia originava-se da própria mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, onde a população rural de Minas Gerais sofreu, nas últimas décadas do século XX, "os maiores decréscimos relativos entre as regiões [estaduais]" (FAUSTO, HORTA, 2002, s/p). Considerável proporção também provinha de outros municípios, inclusive do sul de Goiás e do norte de São Paulo. Como tende a ser a regra, a grande maioria buscava oportunidades de trabalho (JULIANO et al., 2001).

Em resumo, a centralidade regional de Uberlândia vem incidindo num grande e abrangente arco de influência. Vincula-se a essa condição o dinamismo demográfico exibido pelo município no passado recente. Em quarenta anos, de 1970 a 2010, sua população residente quase quintuplicou e a representatividade na população estadual cresceu três vezes (Tabela 1). Uma verdadeira explosão teve lugar entre os censos demográficos de 1970 e 1980, quando a população aumentou 91%, mas também nas décadas posteriores a expansão foi notável.

Tabela 1 – Evolução da população residente: Uberlândia e Minas Gerais – 1970-2010

Ano	Uberlândia		Minas Gerais
	Total (mil)	% sobre o total estadual	(mil)
1970	126,1	1,1	11.645,1
1980	241,0	1,8	13.651,8
1991	367,1	2,3	15.732,0
2000	501,2	2,8	17.891,5
2010	604,0	3,1	19.597,3

Fonte: FIBGE – Censos Demográficos

Esse dinamismo demográfico gerou um forte vetor de produção de espaço nessa cidade: um expansivo contingente de pobres, completamente à margem dos interesses do capital imobiliário.

4. Produção de espaço em Uberlândia: o Bairro Dom Almir

O funcionamento da Universidade Federal de Uberlândia, a partir da federalização em 1979 de uma estrutura universitária criada em 1969, galvanizou ainda mais a centralidade regional dessa cidade, tornando mais fortes os seus contornos como polo. E foi no seio dessa instituição que brotaram evidências capazes de afetar a imagem de Uberlândia como cidade próspera e fonte de oportunidades para todos. Dois estudos, um de meados dos anos 1990 (SHIKI, NEDER, 1996), o outro do início da década seguinte (LEME, NEDER, 2001), mostraram que havia grande pobreza em Uberlândia. O trabalho de Gomes et al. (2001), integrante do segundo estudo, informava que o índice de pobreza populacional Uberlândia era de 43,3%, com percentual em termos de famílias de 39,3%; a constatada proporção de indigentes atingia 10,7% da população. Esse "reconhecimento" causou forte impressão, a julgar pela apropriação do tema pela mídia local (MORAIS, 2007, 2011). A ampliação dos contingentes mais necessitados não era, a rigor, de difícil percepção, já que o crescimento da informalidade e das atividades tipificadas pelo baixo rendimento, inclusive na área central da cidade, era evidente (COELHO, PEREIRA, 2011). Com efeito, Ribeiro, Borges e Cunha (2001) observaram no início dos anos 2000 que o mercado de trabalho informal atingia em Uberlândia 44% da população ocupada, e que 60% desta (nos mercados formal e informal) percebiam até três salários mínimos.

Bastante instrutiva era a multiplicação das áreas carentes. Junto com a dinamização do setor imobiliário, incluindo muitas compras de grandes terrenos – para loteamento e edificação ou para posterior venda com lucratividade escorada na especulação,

normalmente em meio a complexos vínculos entre as empresas e o Estado (MOTA, 2003) –, aprofundou-se a diferenciação socioespacial na escala da cidade. Integrantes das camadas mais abastadas deslocaram-se de áreas próximas ao centro para bairros ao sul de Uberlândia, tornados mais acessíveis pelos investimentos públicos em avenidas, entre outros, que favoreciam a descentralização residencial. Esses ambientes passaram a atrair famílias de maior poder aquisitivo também pelo status ligado à presença de shopping centers e outros serviços de alto padrão (SILVA, RIBEIRO FILHO, 2012). Os condomínios horizontais fechados proliferaram rapidamente nesses bairros, que se firmaram como localizações "nobres" (BOTELHO, 2008) e se tornaram o foco principal das ações do capital privado na produção de espaço em Uberlândia, em sintonia com padrão de conduta já sublinhado, quando se falou do interesse na demanda solvável no mercado de habitações.

Ao mesmo tempo, cresceu sobremaneira a população vivendo em localidades não somente distantes da área central, mas também muito carentes em infraestrutura e diversos tipos de serviços. Em vários bairros periféricos e nos seus arredores, espaços populares se constituíram e fizeram surgir continua urbanos com paisagens repletas de mazelas evocativas de muitas necessidades e urgências (MORAIS, 2007). Criadores de espaço, esses processos se manifestaram em loteamentos que a linguagem oficial intitula como irregulares ou clandestinos (PLANO..., 2009). Na sua base, figuraram movimentos de ocupação nutridos por migrações principalmente intra-urbanas, protagonizadas por famílias expulsas de outras áreas devido à própria dinâmica do mercado imobiliário, que afeta os preços dos terrenos e dos alugueis (SHIKI, NEDER, 1996).

Movimentos em curso atualmente fortalecem ainda mais esse padrão urbano, definindo uma estrutura bastante fragmentada. Segundo Alves e Lopes (2012), ganham corpo novas centralidades – subcentros surgidos no bojo da tendência à descentralização dos novos grandes empreendimentos – mais ou menos distantes da área central da cidade, geralmente relacionadas à instalação de shopping centers ou hipermercados. Os efeitos no espaço urbano tomam quase sempre a forma de brutal elevação dos preços dos terrenos e dos imóveis em geral, afastando as populações de menor renda.

Entre os loteamentos indicados como irregulares nos documentos oficiais, encontra-se o "residencial Dom Almir" (PLANO..., 2009, p. 83), localizado na parte leste de Uberlândia, contíguo a vários outros loteamentos com características semelhantes (Figura 2). Esse bairro resultou de ocupação urbana iniciada em 1990, quando Uberlândia já se destacava em termos econômicos e na geografia das migrações em Minas Gerais. O surgimento inscreveu-se no já referido processo de multiplicação de áreas carentes nessa cidade, mostrando que a pujança da economia não representou acolhimento e absorção para todos.

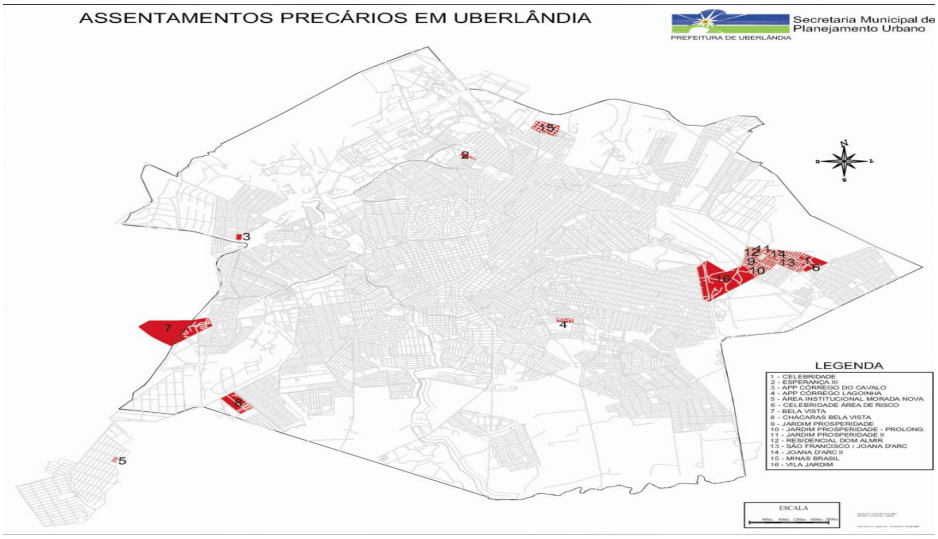


Figura 2 – Localização do Bairro Dom Almir
Fonte: Plano (2009), p. 80

Em meados de 1990, numerosas famílias pobres invadiram terreno pertencente ao município, mais precisamente à Empresa Municipal de Construção Popular (EMCOP), na localidade intitulada parque São Jorge IV, onde os ocupantes instalaram o acampamento Vila Rica. A reintegração de posse concedida pela Justiça à Prefeitura, com ordem de despejo das famílias, resultou na transferência destas – pelo poder municipal, após intensa mobilização e forte envolvimento de instituições como a Igreja Católica – para uma propriedade rural (Fazenda Marimbondo) em processo de inventário, com disputa entre os herdeiros.

Nessa área foi criado o Acampamento Dom Almir, como era designado no início, posteriormente tornado bairro com o mesmo nome. Sendo área desprovida de infraestrutura, colocar o que fosse necessário (água, luz) e agilizar o processo de legalização foram promessas então feitas pela Prefeitura. Menos de um ano depois, outro contingente de famílias, oriundas de diversas localidades em Uberlândia, ocupou área ao lado, que recebeu o nome de Dom Almir II.

Em ambos os casos, a iniciativa implicou famílias majoritariamente originárias de outros locais carentes de Uberlândia. O já mencionado estudo coordenado por Shiki e Neder (1996) observou que 84% das pouco mais de 370 famílias presentes na área do Dom Almir, no período da correspondente pesquisa, tinham se deslocado de outros lugares da cidade; 12% haviam migrado diretamente desde outras cidades, e apenas 4%, da zona rural. O grupo mais numeroso, protagonista de deslocamentos intra-urbanos, habitava Uberlândia havia muitos anos, embora as pessoas tivessem nascido em outros municípios, principalmente da mesorregião Triângulo Mineiro e Alto

Paranaíba.

Não há dados precisos sobre a população local no início da ocupação. Uma estimativa, baseada no número de lotes informado pela Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Uberlândia – 219 – e considerando a média de cinco pessoas por lote, sugere algo como 1.100 moradores. Na leva de ocupantes de 1991, em processo que a Prefeitura denominou "prolongamento do Dom Almir", surgiram mais 79 lotes, representando, pelo mesmo critério, mais 395 pessoas. Somados, esses contingentes permitiriam falar em uma população de 1.500 moradores nos primeiros anos. Entrevista realizada na pesquisa de campo, com advogado da Pastoral da Terra que acompanha o processo de regularização fundiária do local (tratado posteriormente no artigo), confirmou essa estimativa com base no cadastro das famílias.

A entrevista com esse advogado forneceu outra importante informação. Praticamente todos os moradores do Bairro Dom Almir no período da pesquisa que embasou este estudo pertenceriam aos contingentes que realizaram os movimentos de ocupação em 1990 e 1991. A quantidade de famílias teria permanecido quase a mesma, querendo isto indicar uma estabilidade da população local durante mais de duas décadas. Trata-se de uma apreciação geral, referindo-se ao conjunto das duas levas de instalações, e que deve ser considerada com alguma reserva: Petuba (2001) constatou ao final do primeiro decênio da trajetória local que "boa parte das famílias que vieram do Parque São Jorge não [...] [estavam] mais no bairro Dom Almir" (p. 103).

De todo modo, ainda que relativo, o quadro de alguma estabilidade na composição do contingente instalado permite mais de uma interpretação. Por um lado, refletiria a ausência de alternativas, mesmo em um longo período, para bom número de moradores. Mas, por outro, sugeriria a presença de algum sentido de resistência, ligado à tentativa de garantir permanência no local e defender os direitos associados, passando uma imagem de coesão do grupo.

Os ocupantes tinham diminuta ou, a maioria, nenhuma escolaridade (SHIKI, NEDER, 1996) e exerciam atividades de rendimentos muito baixos. Material jornalístico que captou os primeiros movimentos informou que "A maior parte das famílias vive com um salário mínimo e tem que dividir o dinheiro entre os gastos gerais e ainda remédio e transportes" (GUARANYS, 1991, p. 8). Os desempregados não eram poucos, e as necessidades impunham práticas como a de catar papel. É eloquente a informação, de Shiki e Neder (1996), de que ¾ das famílias fossem pobres, querendo isso dizer nível de renda familiar inferior ao valor da cesta básica, e de que pouco menos da metade tivesse renda familiar por equivalente adulto menor do que o valor de uma ração essencial, indicando a presença da fome.

Era grande a dificuldade dos moradores para conseguir trabalho no centro da cidade. Isso decorria em parte da distância, que encarecia para os empregadores o engajamento de integrantes do Bairro Dom Almir devido aos reflexos no custo e no tempo de transporte. A precariedade do acesso ao bairro, evidente sobretudo nos primeiros anos, agravava esse problema. Naquele período, para chegarem ao centro de Uberlândia, os moradores precisavam caminhar muito até o ponto de ônibus mais próximo. O

atraso na chegada ao trabalho era, assim, frequente. Tudo isso evoca o problema da segregação residencial, acompanhada de carências extremas e ligada à ação do Estado, de que se falou anteriormente no artigo.

Mas os problemas iam além. Discriminação e preconceito se manifestavam nas tentativas de obtenção de emprego, segundo depoimento de moradora captado em entrevista durante a pesquisa de campo:

"As pessoas do bairro sofriam muito preconceito, eram muito discriminadas. Saíam daqui para o centro da cidade para arrumar emprego; quando [se] ficava sabendo que eram daqui...; fazia[-se] toda a entrevista, todo o processo de seleção, e quando [se] perguntava 'Aonde você mora?', [e se respondia] 'no Dom Almir', pronto... O bairro era visto assim, como só tendo marginal. Era visto com muito preconceito. (Entrevista com moradora do Bairro Dom Almir no segundo semestre de 2011).

O Bairro Dom Almir consiste, portanto, numa eloquente ilustração da circularidade perversa que castiga as populações pobres não só de Uberlândia, mas de praticamente todas as cidades. A condição de pobreza impõe o afastamento das áreas de moradia em relação às oportunidades de emprego, isto é, gera segregação residencial. E essa geografia dificulta o acesso ao emprego e pereniza e reforça a condição de pobreza, quadro que inclusive nutre – e simultaneamente reflete – sentimentos de rejeição (com manifestações de preconceito e discriminação) no lado "formal" da cidade, cristalizando a divisão social do espaço urbano (HARVEY, 1973).

Nos primeiros anos, isso significava mazelas como inexistência de infraestrutura básica, especialmente esgoto sanitário e água encanada, no que viria a ser o Bairro Dom Almir (SHIKI, NEDER, 1996). O quadro motivou, como registrou Petuba (2001), o envio de carta de reivindicação redigida pelas lideranças do acampamento à Prefeitura Municipal de Uberlândia, solicitando: urgente disponibilidade de água pela rede de abastecimento e também de energia elétrica; materiais para construção (de imóveis com três cômodos e um banheiro); atendimento médico e fornecimento de remédios; urgentes serviços de creche e escola; doação de barracas, até o início das construções das casas, e de cobertores e agasalhos; e providências quanto à presença e adequada frequência de transporte coletivo.

Pode-se dizer que, com tal iniciativa, ganhava uma nova dimensão a obstinada luta dessa comunidade pelo seu direito à cidade. Como se destacará depois, esse embate começara no período do Acampamento Vila Rica, de onde foram transferidas as famílias que formaram o "primeiro" Dom Almir, conforme indicado.

Na atualidade, numerosos moradores do Bairro Dom Almir mostram-se absorvidos pela economia formal de Uberlândia. É difícil fornecer números sobre isso para área que no site da Prefeitura era indicada até recentemente como exibindo discordância quanto à delimitação, para fins de levantamento populacional, entre os Setores Censitários do IBGE e os Bairros Integrados definidos pelo governo municipal. "Esta diferença, que ocorre principalmente nos setores Leste [onde se localiza o Bairro Dom Almir] e Sul da cidade, não permite inferir a população destes territórios discordantes" (PREFEITURA..., S/d, S/p). Todavia, percebeu-se no local que vários moradores atuam

hoje na construção civil, como pedreiros e serventes, e em serviços, como doméstica, cozinheira, vigilante e mecânico. Além disso, as condições são hoje muito melhores do que nos primeiros anos, quando a paisagem era marcada por "plásticos pretos [...] [cobrindo] a maioria dos barracos" (GUARANYS, 1991, p. 8) e a ausência de saneamento básico provocava, principalmente junto às crianças, problemas de "vermes, desidratação, [...] respiratórios e do sistema nervoso" (ibid.).

Contudo, essa melhoria inscreve-se num quadro maior de desenvolvimento social em Uberlândia, em curso desde 1991 e intensificado nos anos 2000, como mostra a tabela 2. Mas esse desenvolvimento não significa o desaparecimento de problemas importantes: em 2010, o déficit habitacional da cidade equivalia a 9,1% dos domicílios particulares permanentes, menor do que o do Brasil como um todo (11,4%), mas superior ao da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que era de 8,7%; tal déficit incidia majoritariamente nas áreas norte, oeste e leste da cidade (PEREIRA, CUNHA, 2014).

Tabela 2 – Uberlândia: indicadores de desenvolvimento social (1991, 2000, 2010)

Indicadores	1991		2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,577	0,702	0,789
IDHM Educação	0,366	0,587	0,716
IDHM Longevidade	0,758	0,802	0,885
IDHM Renda	0,691	0,734	0,776
Índice de Gini	0,53	0,56	0,50
% de pobres	12,50	9,01	2,98
% de extremamente pobres	2,50	1,71	0,70
% de vulneráveis à pobreza	36,22	27,45	12,41
Indicadores	**1991**	**2000**	**2010**
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,577	0,702	0,789
IDHM Educação	0,366	0,587	0,716
IDHM Longevidade	0,758	0,802	0,885
IDHM Renda	0,691	0,734	0,776
Índice de Gini	0,53	0,56	0,50

Fonte: elaborado pelos autores com base em Atlas (2013)

Seja como for, o percurso do Bairro Dom Almir, especificamente, é indissociável do que os moradores, como sujeito político coletivo, lograram realizar ao longo dos anos.

5. Defendendo o direito à cidade e (re)produzindo espaço no Bairro Dom Almir

A luta pelo direito à cidade travada pelos moradores do Bairro Dom Almir representou, segundo Petuba (2001), uma continuidade do que ocorreu no curto espaço de tempo em que grande parte dos protagonistas formou o Acampamento Vila Rica, instalado

nas terras públicas que haviam sido invadidas e ocupadas em meados de 1990, como anteriormente referido. Portanto, é útil iniciar aludindo às ações testemunhadas naquele período.

Uma importante iniciativa no Acampamento Vila Rica foi a criação de uma Comissão de Frente formada pelas lideranças da ocupação. Sua principal atribuição era dialogar com o poder público municipal, notadamente a Empresa Municipal de Construção Popular (EMCOP). Mas também a articulação em distintas frentes, junto a membros da Câmara de Vereadores ou a outros movimentos sociais, era papel dessa Comissão, que igualmente se ocupava da obtenção de medicamentos em postos de saúde da cidade. No âmbito interno do acampamento, a Comissão realizava assembleias para informar sobre o andamento das providências tomadas junto à Prefeitura no interesse dos ocupantes, incluindo o acompanhamento dos trâmites judiciais.

Nessas assembléias discutiam-se os procedimentos para pressionar a Prefeitura e as formas de encaminhamento das lutas, até mesmo em termos políticos. Os procedimentos abrangiam passeatas e exigências publicamente manifestadas de iniciativas para melhorar as condições locais. Fizeram parte das estratégias a preparação e distribuição na cidade de material informativo sobre as adversidades locais, na tentativa de envolver na causa outros contingentes ligados às lutas populares em Uberlândia.

O papel da Comissão de Frente foi particularmente importante nas negociações em torno da transferência dos ocupantes do Vila Rica para o novo local, onde foi criado o Acampamento Dom Almir. A assistência jurídica, na forma de serviços de advogados que acompanharam os trâmites, foi obtido mediante articulações com entidades do movimento popular. Mas também a organização da defesa do acampamento, envolvendo vigília para antecipar e rechaçar ações de invasão que pudessem resultar, por exemplo, em destruição dos barracos, foi uma importante atribuição desse grupo de líderes.

A sustentação do embate com a Prefeitura redundou na disponibilidade, pelo poder municipal, de um destino (em princípio) mais adequado para os ocupantes do Vila Rica, e de meios para a transferência. A Comissão de Frente, chamada para conhecer as alternativas de instalação, optou por local na Fazenda Marimbondo tendo em vista a menor distância da área central da cidade, entre as opções. Inexistia mesmo a infraestrutura mais básica, como se ressaltou, mas a Prefeitura comprometeu-se em fornecer (água, luz, acesso), tanto quanto a promover a legalização da área objetivando a instalação de um bairro.

Como a situação encontrada significou um prolongamento da extrema adversidade já vivenciada – falta de água e de luz, para não falar de assistência médica, educação e segurança, além das próprias condições das moradias –, o espírito de mobilização e reivindicação presente no período anterior foi também transferido para o Acampamento Dom Almir. A Comissão de Frente foi não só mantida, como teve ampliado o leque de representantes. E o mesmo sentido de solidariedade, coesão e resistência coletiva, intenso na outra experiência, marcou presença nos primeiros anos do Dom Almir. Evidências eloquentes foram as ações de edificação das moradias: em que pese a

grande precariedade, aparentando serem tendas ou barracos, com cobertura de folhas de latas, plástico, lona ou até papelão (SHIKI, NEDER, 1996), era de autoconstrução que se tratava, com a ajuda de vizinhos.

A capacidade de ação igualmente se manifestou em torno do transporte coletivo. A debilidade do serviço e a própria rejeição de que eram alvo os moradores, tendo em vista, por exemplo, a sua aparência, provocou forte reação e ameaça de conflito. Interpelado e pressionado, o órgão municipal responsável incluiu o Acampamento Dom Almir nas linhas de ônibus da cidade: um único ônibus, velho e de circulação irregular, passou a ser utilizado. Também no tocante à alimentação o sentido de coesão e a capacidade de iniciativa se fizeram notar, para suprir uma improvisada cozinha coletiva. A gravidade das privações impôs a coleta, em carroças alugadas, de restos de frutas e verduras em armazéns e no CEASA e a busca de auxílio junto a instituições de caridade e mesmo a habitantes de outros locais da cidade, um processo que resultou na realização periódica de um "sopão" (SEM-TETO..., 1991). Quanto à água, o atendimento por um caminhão-pipa foi a medida – isolada, paliativa e nem sempre concretizada – protagonizada pela Prefeitura no início da trajetória do que viria a ser o Bairro Dom Almir: a imagem de famílias carregando baldes de água na cabeça era bastante frequente (GUARANYS, 1991), reafirmando a maneira como as necessidades das periferias urbanas costumam ser consideradas entre as prioridades do Estado relativamente aos meios de consumo coletivo.

Os problemas de saúde, recorrentes e agravados entre as crianças – devido à fome, às condições locais de saneamento e também à presença de animais peçonhentos, como assinalado por Guaranys (1991) –, foram enfrentados com o mesmo espírito. Conseguir apoio e doações de pessoas e instituições, incluindo postos de saúde e farmácias, no intuito de obter medicamentos e serviços profissionais gratuitos, foi uma tarefa prioritária da Comissão de Frente. Os esforços deram resultado, como registrou Petuba (2001), pois se organizou uma minúscula "farmácia" com materiais doados e houve a visita esporádica de médicos (do Exército). Relativamente à educação infantil, os primeiros anos assistiram ao funcionamento (muito precário, evidentemente) de uma pequena escola improvisada, cuja utilização prolongou-se até a construção de uma escola da rede pública, anos depois.

A vivência dessas dificuldades agudas fez a comunidade do Dom Almir elaborar e enviar à Prefeitura Municipal, por meio de suas lideranças, a carta de reivindicações já mencionada. Essa ação, para além do seu caráter específico e pragmático, foi permeada de significado.

"Ao se dirigirem diretamente à Prefeitura Municipal de Uberlândia, os moradores acampados do bairro Dom Almir realizam um movimento político de implicações concretas na dinâmica da cidade e na disputa travada com o poder público. Ao assumirem as reivindicações expressas no documento, como fruto de uma situação de privação experimentada por [...] [numerosas] famílias, eles se colocaram como um sujeito social coletivo [...] e trouxeram para si a legitimidade de uma interlocução direta com o poder público" (PETUBA, 2001, p. 75).

Essa interlocução foi costumeiramente tensa, conflituosa e pontilhada de avanços e retrocessos, em boa medida por conta da postura rígida da cúpula do poder municipal quanto à disposição para receber os manifestantes e negociar soluções. Reportagem do jornal Correio do Triângulo publicada no início de 1992 destacava, com efeito, a recusa do Prefeito em ajudar os ocupantes, especificamente os que invadiram a área vizinha, onde instalaram o chamado Dom Almir II, em 1991 (VIRGÍLIO..., 1992). Mas os moradores acumularam força política via demonstrações públicas com passeatas que incluíam mulheres e crianças e ocupações de espaços na Prefeitura Municipal e na Câmara de Vereadores, apoiados por políticos ligados aos movimentos populares. O papel mediador de integrantes da Igreja Católica, no embate entre os moradores e a administração da cidade, com fidelidade às posições historicamente assumidas pela instituição sobre problemas de terra e moradia para populações necessitadas, também se revelou muito importante e fortaleceu o lado dos acampados.

Nos anos 1990, os resultados atingidos incluíram a instalação pela Prefeitura de uma escola de ensino fundamental em 1994, de um posto de saúde em 1995 e de uma creche em 1996, ano em que também se observou uma iniciativa de pavimentação (RAMIRES, SANTOS, 2001). Segundo captado nas entrevistas durante a pesquisa de campo, 1999 foi um ano simbólico, pois tiveram início as obras referentes ao saneamento básico, um processo que se prolongou por um ano e representou a única benfeitoria executada pela gestão municipal daquele período. A década de 2000 registrou intensificação na melhoria da infraestrutura, refletindo na condição geral do bairro, como se constatou nas visitas ao local.

Opiniões colhidas junto a moradores não permitem dúvidas de que a situação local mudou muito desde o início do percurso cumprido. Por exemplo, quando se começou a pesquisa de campo, em 2011, havia pelo menos um supermercado em operação, pertencente a um morador, que empregava 38 pessoas e apresentava uma rápida progressão do seu faturamento. De toda maneira, o dono não deixou de reconhecer em entrevista que o melhoramento das condições gerais do Brasil, com menção particular aos programas de transferência de renda do Governo Federal, foi um importante fator no crescimento do seu negócio.

Sobre as administrações municipais, os moradores entrevistados ressaltaram as realizações da gestão 2001-2004 relativamente às ações de interesse do bairro. Uma das mais importantes foi o asfaltamento da via principal, em 2001, que estimulou a instalação de atividades comerciais e de serviços, gerando empregos no local e contribuindo para elevar a condição socioeconômica local. Seja como for, constatou-se na pesquisa de campo que o asfalto colocado até então restringia-se à principal via de circulação – intitulada Avenida Solidariedade –, dando razão às manifestações críticas de vários entrevistados, que salientaram ter a prefeitura se preocupado apenas com os locais onde o transporte público transitava.

Assinale-se que essas intervenções foram afetadas pelos tipos de conflitos que costumam perpassar a defesa do direito à cidade protagonizada pelos contingentes pobres, de um modo geral. No caso aqui abordado, os moradores viram-se atingidos

pela disputa política entre o grupo que ocupava o poder municipal e a oposição. Em outubro de 2001, um jornal local trazia esta informação: "Moradores pressionam Prefeitura e Câmara: obras de infra-estrutura foram embargadas depois de ação da bancada de oposição do governo" (MORADORES..., 2001). Uma liminar interrompera as obras, protelando as benfeitorias, escorada na situação legal das terras em que o bairro fora instalado. É verdade que o processo de desapropriação ainda estava em curso, mas na Prefeitura interpretou-se a iniciativa como tão somente uma tentativa de prejudicar a gestão. O dano maior e efetivo, claro, recaiu sobre os moradores.

Frente ao impasse, a capacidade de mobilização e reivindicação dos moradores mais uma vez aflorou com estridência. Poucos dias após a paralisação das obras, vários deles foram à Câmara de Vereadores e exigiram a retomada das atividades. Nas palavras indignadas de uma moradora, transcritas na reportagem mencionada anteriormente, "A gente 'sentou' eles [os vereadores] lá, nossos impostos pagam os salários deles e eles nos viraram as costas; [...] na próxima eleição eles vão procurar o povo humilde e nós vamos dar a resposta" (MORADORES..., 2001, p. A8).

Assim, embora se tenha observado durante a pesquisa a presença de água encanada, rede de esgoto, luz e (na via principal) asfalto, carências em serviços públicos urbanos seguiam castigando a localidade. As opiniões foram unânimes sobre necessidades em ensino de segundo grau (a escola instalada é para ensino fundamental), creches, postos de saúde, quadras de esportes e rede pluvial. De fato, jovens em idade de cursar o segundo grau tinham que se dirigir a bairros vizinhos, algo dificultado, de qualquer modo, pelas limitações do transporte público, que disponibilizava poucos ônibus à localidade. Havia uma creche municipal, mas a falta de vagas era permanente, e o posto de saúde apresentava demora no atendimento e recorrente ausência de médicos. Registre-se que a rede pluvial seguia como uma completa carência, causando grandes transtornos e, por conta disso, merecendo manifestações indignadas dos moradores.

A ONG Arte e Consciência, criada por uma moradora e atuante na comunidade desde 2006, oferece serviços de creche, atendimento médico, centro profissionalizante e uma fábrica de velas. O objetivo, segundo informado pela coordenadora em entrevista, é promover o desenvolvimento em escala de bairro. O atendimento médico ocorre em meio a uma parceria com a Pastoral da Criança, envolvendo os serviços de uma pediatra que desde 1999 trabalha como voluntária em projetos sociais no Dom Almir, entre outras localidades. O seguinte trecho da entrevista com essa médica merece transcrição: "em termos de pobreza, esse [o Dom Almir] é o bairro mais pobre que eu atendo. Os outros locais são mais estruturados". Naquele momento, a pediatra atendia 18 crianças nas suas visitas ao local, proporcionando, além dos seus serviços como médica, também remédios gratuitos.

De tudo o que se apresentou, impõe-se a conclusão de que o Bairro Dom Almir é amplamente resultado dos esforços da comunidade local, quer se considere a escolha do nome ou as benfeitorias que se logrou obter. O substrato é uma forte capacidade de mobilização e participação coletiva, forjada na vivência conjunta de grandes dificuldades, as quais galvanizaram, ao mesmo tempo, uma consciência política

notável. Entrevista realizada, durante a pesquisa de campo, com uma assistente social da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano registrou a seguinte impressão sobre os moradores do Dom Almir: "[Esse] Foi o povo que mais cresceu politicamente e socialmente em Uberlândia".

Essa mesma disposição e esse mesmo engajamento marcam o "diálogo" dos moradores com o que parece ser o principal objetivo da luta política no período atual: a regularização fundiária. Até o momento em que se realizou esta pesquisa, a Prefeitura Municipal não considerava o Dom Almir como um bairro propriamente dito, devido à situação fundiária irregular. A regularização é um problema que se arrasta há pelo menos duas décadas. Segundo entrevista com a coordenadora do Núcleo de Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura, o processo foi bloqueado pela contestação dos herdeiros à partilha de uma grande superfície de terra, o proprietário da qual faleceu no início dos anos 1960 sem deixar testamento, e entre cujas glebas resultantes encontra-se o terreno para onde a Prefeitura transferiu as famílias que formaram o Dom Almir.

A regularização fundiária da área tornou-se, assim, um dos focos principais da luta pelo direito à cidade entre os moradores do bairro. Nesse embate, contam com serviço de advocacia, disponibilizado pela Pastoral da Terra, que move ação em nome de sete mil famílias para regularizar áreas de moradia em bairros da periferia leste de Uberlândia. O advogado assinalou em entrevista que o caráter irregular desses bairros, preservado por conta de interrupção em inventário, foi um elemento central nos processos de invasão, "pois, como muitos sem-teto sabiam dos problemas com as terras dos herdeiros Costa, optaram por seguir lideranças locais que ocuparam essas terras de difícil identificação dos proprietários". Para os habitantes do Dom Almir, o significado, nas palavras de uma moradora entrevistada em 2011, é este: "Toda a área, toda esta região aqui, ninguém tem o documento da casa. Nenhuma casa tem escritura, só tem a planta".

Os problemas vinculados à regularização estão presentes desde os primeiros passos da trajetória do bairro. Documentos mostrados pelo advogado da Pastoral da Terra durante a entrevista indicam que a Prefeitura desapropriou a área em 17 de setembro de 1990 e a doou em 5 de dezembro do mesmo ano à Empresa Municipal de Urbanização e Construções Populares (EMCOP). O objetivo era urbanizar a área com edificação de casas para famílias de baixa renda. Os desapropriados, conforme a documentação apresentada, manifestaram concordância com a iniciativa naquele momento. Entretanto, em meados de 1993 a Justiça acatou pedido de cancelamento da matrícula de regularização do que seria o loteamento Dom Almir. Esse quadro perdura sem alteração até a atualidade. No período em que se concluiu a pesquisa de campo, durante o ano de 2012, o local do Bairro Dom Almir era ainda caracterizado pela Prefeitura Municipal como "loteamento irregular".

Os moradores não permaneceram inertes. Após duas décadas sem que o problema fosse equacionado, famílias do Dom Almir juntaram-se às de outros bairros irregulares da porção leste da cidade – São Francisco, Joana d'Arc, Zaire Rezende, Celebridade, Prosperidade – e criaram, em 2011, a Associação dos Bairros Irregulares de Uberlândia

(ABIU). Com a força coletiva representada pela estrutura de uma associação assim abrangente, os interessados fizeram elaborar uma demanda judicial, pelo serviço de advocacia disponibilizado pela Pastoral da Terra objetivando a legalização dos lotes. A solicitação foi vinculada a um projeto, intitulado "A minha casa agora é minha".

O líder da ABIU informou em entrevista que esse foi o caminho encontrado pelos moradores para tentar a aceleração do processo de legalização, propósito que se inscreve numa intenção mais geral de assegurar o direito das populações periféricas da cidade à moradia e às benfeitorias. Nas suas palavras, "Entramos com a petição para garantir os nossos direitos porque achamos que temos direito, sim, à moradia. Temos também direito a escola, saúde, saneamento básico. Nós temos todos esses direitos."

Em resumo, não obstante o longo histórico de organização, manifestação e reivindicação, sem o que as melhorias registradas certamente não teriam ocorrido da maneira observada, a luta pelo direito à cidade continua no Bairro Dom Almir. Na sua principal frente nos dias atuais, voltada à regularização fundiária, esse embate mostra-se especialmente árduo. Como fez questão de ressaltar o líder a ABIU, "Estamos fazendo o que já deveria ter sido feito há anos [...]. Só que aí se ficou esperando, esperando as políticas para fazer média com o sofrimento do povo pobre daqui da região leste de Uberlândia".

6. Considerações finais

A mobilização e a organização em nível comunitário, implicando o engajamento e o desempenho de lideranças locais e de diferentes instituições, são os principais vetores dos resultados alcançados pelo Bairro Dom Almir nos seus pouco mais de vinte anos de existência. Como observado em muitas experiências em distintos contextos e salientado no debate teórico sobre a "questão urbana" – alguns termos do qual estão presentes no início deste artigo –, também os contingentes necessitados produzem espaço, e o fazem ao lutar pelo seu direito à cidade.

No Dom Almir, resultaram dessa luta conquistas na forma de intervenções públicas envolvendo a disponibilidade de infraestrutura e serviços, fontes de melhoria das condições locais, embora ainda persista uma clara insuficiência. Ao longo do tempo, também as condições de moradia foram aprimoradas, a alvenaria substituindo a precariedade das armações de madeira cobertas de papelão ou lona, em todos os casos com edificação providenciada em sistema de autoconstrução, sob o signo da costumeira solidariedade entre os mais vulneráveis ao infortúnio.

Embora o Dom Almir permaneça um dos bairros mais pobres de Uberlândia, talvez o mais carente, tudo o que foi alcançado deveu-se à força da mobilização e da organização comunitárias. O próprio surgimento da localidade ocorreu em atmosfera de ação conjunta, envolvendo uma ocupação coletiva anterior e, numa escalada que implicou deslocamento derivado de negociações com o poder público, uma recorrente ajuda mútua no enfrentamento das adversidades. Seu percurso foi, portanto, "construído" coletivamente, com reivindicações tão estridentes e pressões tão fortes na esfera política, que até na mídia as ações reverberaram intensamente.

A história do Bairro Dom Almir é, portanto, a de uma saga urbana em que se combinam produção de espaço e luta renhida pelo direito à cidade, um combate incessante em prol da condição de cidadania efetiva. Mas a mobilização e as reivindicações continuam na ordem do dia, pois os moradores seguem tentando obter a regularização fundiária. Esta luta é particularmente dura, tantos são, ao que parece, os interesses em jogo nas arenas política e institucional, com os obstáculos que inevitavelmente representam.

Referências bibliográficas

- ALVES, L. A.; LOPES, M. de L. (2012).Perspectivas sobre as dinâmicas espaciais em Uberlândia (MG). Caminhos da Geografia, v. 13, n. 42, p. 216-227.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2013. Perfil do Município de Uberlândia, MG. PNUD/Fundação João Pinheiro/IPEA. Obtido em: http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil_print/uberlandia_mg Acesso em: maio 2014
- BELAFONTE, C. (2013). Número de empresas que operam no entreposto em Uberlândia dobra em 1 ano. Correio de Uberlândia, 01 mar. Obtido em: http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/numero-de-empresas-que-operam-no-entreposto-em-uberlandia-dobra-em-1-ano/ Acesso em: 02 maio 2014.
- BESSA, K. C. F. O. (2004). Constituição e expansão do meio técnico-científico-informacional em Uberlândia: o local na era das redes. In: SANTOS, Rosselvelt J.; RAMIRES, Júlio C. de L. (Orgs.). Campo e cidade no Triângulo Mineiro. Uberlândia: Edufu, p. 59-91.
- BOTELHO, D. N. (2008). Dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana: estudo de caso dos condomínios horizontais fechados no setor sul de Uberlândia (MG). Goiânia. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás.
- CASTELLS, M. (1972). La question urbaine. Paris: François Maspéro.
- CASTELLS, M. (1977). Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, N. (Dir.). O Estado em crise. Rio de Janeiro: Graal, p. 159-329.
- COELHO, O. de M,; PEREIRA, M. F. V. (2011). O circuito inferior da economia na área central de Uberlândia (MG): avaliação e caracterização. Geografia, v. 20, n. 1, p. 163-188.
- CORRÊA, R. L. (1989). O espaço urbano. São Paulo: Ática.
- ENTREPOSTO da Zona Franca de Manaus em Uberlândia tem treze empresas em operação (2011). Correio de Uberlândia, 26 abr. Obtido em: https://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/entreposto-da-zona-franca-de-manaus-em-uberlandia-deve-movimentar-r-15-bi-por-ano/ Acesso em: 02 maio 2014.
- FAUDRY-BRENAC, E.; MOREAU, P. (1973). Urbanisation et développement capitaliste. Espaces et Sociétés, n. 8, p. 71-90.
- JULIANO, A. A,; LEME, H. J. de C. (2002). Transformações econômicas e dinâmica migratória recente na área de Uberlândia: um perfil socioeconômico da população migrante. XIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS,

Ouro Preto, ABEP. Anais...

• LAMARCHE, F. (1976). Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). Urban sociology: critical essays. London: Methuen, p. 85-118.

• LEFEBVRE, H. (1970). La revolution urbaine. Paris: Gallimard.

• LEFEBVRE, H. (1974). Le droit à la ville suivi de Espace et politique. Paris: Anthropos.

• LEME, H. J. de C.; NEDER, H. D. (2001). (Coords.). Condições sócio-econômicas das famílias de Uberlândia. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES.

• LIPIETZ, A. (1974). Le tribute foncier urbain. Paris: François Maspéro.

• LIPIETZ, A. (1983). Le capital et son espace. 2ª ed. Paris: La Découverte.

• LOJKINE, J. (1981). O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes.

• MASSEY, D. (1984). Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production. London: MacMillan.

• MASSEY, D. (2008). Pelo espaço: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

• MINGIONE, E. (1981). Social conflict and the city. Oxford: Basil Blackwell.

• PEREIRA, H. D. L. B.; CUNHA, S. T. C. (2014). Uberlândia: qualidade das moradias – 2010. Uberlândia: UFU/IE/CEPES, 2014. (Pesquisas).

• PETUBA, R. (2001). Pelo direito à cidade: experiência e luta dos ocupantes de terra do Bairro D. Almir – Uberlândia (1990-2000). Uberlândia. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal de Uberlândia.

• PICKVANCE, C. G.(1976). Introduction: historical materialist approaches to urban sociology. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). Urban sociology: critical essays. London: Methuen, p. 1-32.

• PLANO Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia. Diagnóstico Estratégico de Habitação de Interesse Social (2009). Uberlândia: Prefeitura Municipal de Uberlândia.

• PREFEITURA Municipal de Uberlândia. Obtido em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=secretariasOrgaos&s=56&pg=135 Acesso em: 27/05/2014.

• QUEIROZ, D. (2011). Evento na SUFRAMA debate redução de custos logísticos para o PIM a partir da utilização do entreposto da ZFM em Uberlândia. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, 14 jun. Disponível em: https://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=11174 Acesso em: 02 maio 2014.

• RAMIRES, J. C. de L.; SANTOS, M. A. F. (2001). Exclusão social em Uberlândia: algumas reflexões a partir do Bairro Dom Almir e seu entorno. Caminhos da Geografia, v. 2, n. 4, p. 73-87, 2001.

• RIBEIRO, R.; BORGES, M. M. de C.; CUNHA, S. F. da (2001). O mercado de trabalho em Uberlândia. In: LEME, H. J. de C.; NEDER, H. D. (Coords.). Condições sócio-econômicas das famílias de Uberlândia. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES, p. 87-107.

• SAUNDERS, P. (1986). Social theory and the urban question. 2ª ed. London: Hutchinson.
• SEM-TETO do Dom Almir vivem dias de angústia e tristeza (1991). Correio do Triângulo, p. 5, 10 out. (Cidade Geral).
• SHIKI, S.; NEDER, H. D. (1996). (Coords.). Condições sócio-econômicas das famílias na periferia de Uberlândia. Uberlândia: UFU/Centro de documentação e Pesquisa Sócio-Econômica. (Série: Relatórios de Pesquisas, n. 001).
• SOARES, B. R.(1988). Habitação e produção do espaço em Uberlândia. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo.
• SOJA, E. W. (1979). The social-spatial dialectic. Annals of the Association of American Geographers, v. 70, n. 2, p. 207-225.
• VIRGÍLIO reafirma que não dará apoio a invasores sem-teto (1992). Correio do Triângulo, p. 10, 21 jan. (Cidades).

La movilización colectiva por el habitat durante la reconstrucción democrática en Córdoba

Medina, Leticia

PALABRAS CLAVE
· Acción colectiva
· Habitat
· Democracia

Resumen / El trabajo propone un abordaje sociohistórico de algunas experiencias de acción colectiva por el habitat en la transición democrática en Córdoba, articulando aportes de los estudios urbanos con la perspectiva de la acción colectiva y sus efectos performativos. De esta manera, propone aportar al reconocimiento acerca de las formas en que ciertos movimientos ligados a la cuestión del habitat participaron en la regeneración del espacio público, tensionando los contornos y límites formales de la democracia "procedimental" a partir de la instalación de nuevas demandas y la apertura de nuevos "contextos de experiencia" (Cefaï, 2011) en el marco de la reconstrucción democrática.

En ese marco, analiza en qué medida y cómo se va constituyendo un movimiento urbano por el habitat desde los espacios territoriales, y alrededor de qué demandas y sentidos se articuló la cuestión del habitat en el espacio público durante los años ´80. De este modo, el trabajo busca avanzar en la comprensión de las relaciones entre la movilización colectiva y la política democrática, abordando el complejo entramado de identidades, trayectorias de los actores, políticas públicas, negociaciones y disputas de poder que indefectiblemente constituyen cualquier proceso de movilización en torno a un problema público.

MEDINA, LETICIA
Centro de Investigaciones "María Saleme de Burnichón"
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: letmedina@hotmail.com

Introducción

El trabajo propone un estudio de la movilización en torno a la problemática del habitat en Córdoba desde la perspectiva de la acción colectiva, buscando reconstruir los antecedentes inmediatos de una de las experiencias de organización y movilización social por el habitat más significativas de las últimas décadas del siglo XX en la provincia. El colectivo denominado Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, que contó con el apoyo de cinco ONG[1] de desarrollo dedicadas centralmente a la cuestión del habitat, emerge como tal en 1992; sin embargo, desde comienzos de los años ´80 es posible dar cuenta de una diversidad de acciones colectivas que instalaron demandas en torno a esta cuestión y la configuraron como problema en el espacio público.

Enfocamos así en la cuestión del habitat urbano en la ciudad de Córdoba, como campo de problemas que estuvo presente en la agenda pública –con distintos asuntos, demandas y actores movilizados según el contexto- al menos desde la última reconstrucción democrática. Alrededor de esta agenda se constituyeron y actuaron una diversidad de colectivos que disputaron por el reconocimiento y satisfacción de sus demandas, contribuyendo desde la acción colectiva a la construcción / redefinición de lo público y lo político.

En Córdoba se registra una significativa producción de estudios sobre la configuración estructural de la ciudad -la distribución de los equipamientos urbanos, los procesos de segregación socio-residencial, la evolución del mercado del suelo y la distribución de los diferentes tipos de suelo urbano, entre otros- que aportan elementos a la caracterización de las condiciones materiales en las que se despliega la acción colectiva, a la vez que permiten dar cuenta del peso de la participación popular en la producción desmercantilizada[2] del habitat. Incorporando esta necesaria dimensión de análisis, proponemos aquí un abordaje sociohistórico que articula esta perspectiva con la relativa a la constitución y actuación de movimientos sociales, atendiendo con ello a las acciones colectivas y sus efectos performativos. De esta manera, proponemos aportar al reconocimiento acerca de las formas en que ciertos movimientos ligados a la cuestión del habitat participaron en la regeneración del espacio público, tensionando los contornos y límites formales de la democracia "procedimental" a partir de la instalación de nuevas demandas y la apertura de nuevos "contextos de experiencia" (Cefaï, 2011) en el marco de la reconstrucción democrática.

En ese marco, analizamos en qué medida y cómo se va constituyendo un movimiento urbano por el habitat desde los espacios territoriales, y alrededor de qué demandas y sentidos se articuló la cuestión del habitat en el espacio público durante los años ´80. De este modo, el trabajo busca avanzar en la comprensión de las relaciones entre la movilización colectiva y la política democrática, abordando el complejo entramado de

1 Las cinco ONG son SEHAS (Servicio Habitacional y de Acción Social), SERVIPROH (Servicio de Promoción Humana), CECOPAL (Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal), SEAP (Servicio a la Acción Popular) y Mutual Mujica.

2 Retomamos aquí la conceptualización de Esping-Andersen (1990), estableciendo como supuesto que los procesos de remercantilización y desuniversalización que transformaron la matriz de las políticas sociales desde los años ´80 (Repetto y Andrenacci, 2006), implican nuevas concepciones y formas de ejercicio de la ciudadanía, impactando de manera regresiva en los procesos de democratización.

identidades, trayectorias de los actores, políticas públicas, negociaciones y disputas de poder que indefectiblemente constituyen cualquier proceso de movilización en torno a un problema público.

Partimos de una concepción de democracia que resalta su carácter histórico y conflictivo, lo cual supone enfocar en los procesos de ampliación y retracción en el acceso a derechos, distanciándonos de perspectivas normativas orientadas a determinar la presencia de mayores o menores grados de democracia en un régimen dado. Por otra parte, nuestro concepto se aparta de la tradición liberal abonada por la noción de *poliarquía* de Robert Dahl, de honda caladura en la teoría política contemporánea, para recuperar la centralidad de dos aspectos constitutivos de la "tradición democrática" (Mouffe, 2003; Freibrun y González Carvajal, 2007): la igualdad como principio sobre el que descansa en última instancia toda concepción democrática[3], y la intervención popular como condición misma de la política[4]. La instalación de una demanda en el espacio público, su configuración como *cuestión* de la agenda política (en la medida en que logra articular sentidos provocando una fisura en la distribución *normal* de problemas y soluciones), la confrontación con adversarios portadores de contrademandas, la apelación a un público que debe reconocer el reclamo tanto como a los propios actores, resultan así claves de lectura pertinentes para este enfoque.

Desde esta perspectiva, es posible identificar y analizar algunas acciones colectivas y ciertos discursos que las enmarcaron, en el camino de reconstruir los procesos de configuración del habitat urbano como cuestión que debía ser incorporada en la agenda de la incipiente experiencia democrática. Retomando algunos aportes teóricos de los estudios urbanos, entendemos al habitat como una "configuración de bienes y servicios que deben satisfacer necesidades humanas primordiales" (Yujnovsky, citado en Rodríguez y Taborda, 2009), concepción que se distancia de otras nociones restringidas sobre el habitar la ciudad que muchas veces orientaron las políticas públicas respectivas. El trabajo sostenido de distintas organizaciones en todo el mundo ha permitido la consolidación de un concepto de habitat que incluye "la totalidad de las relaciones entre las circunstancias físicas, los recursos naturales y las características y actividades socioculturales de la población, todo lo cual constituye el medio ambiente en el cual se reproduce la vida social urbana" (Shutz, citado en Buthet, 2005).

En esta aproximación al estudio sobre las luchas por el habitat en la reconstrucción democrática, resulta central atender a las estrategias, recursos y acciones de los actores, incluyendo al Estado; en ese sentido, las políticas públicas emergen como "nudos" del proceso social de constitución de la cuestión. En este caso, una mirada que articula el plano de las estructuras con el plano de las políticas públicas -y en particular, de los

3 Esta concepción -cuya dimensión ética y normativa es evidente- tiene también implicancias teóricas: en particular, sostenemos que no todos los movimientos sociales tienen efectos democratizadores; por el contrario, son democratizadores aquellos movimientos cuyas demandas se orienten explícitamente hacia el horizonte de ampliación de las condiciones de igualdad (Bringel, 2009).

4 Frente a las formas "consensuales" del orden instituido, la democracia es la institución de la política misma, es el "sistema de las formas de subjetivación por las cuales resulta cuestionado, devuelto a su contingencia, todo orden de distribución de los cuerpos en funciones correspondientes a su "naturaleza" y en lugares correspondientes a sus funciones" (Rancière, 2007: 128).

instrumentos directos e indirectos del Estado para regular y conducir los procesos de producción urbana (Pirez, 2011)- permite identificar tres nudos centrales alrededor de los cuales se desarrollaron las luchas por el habitat en esta etapa: las políticas de acceso al suelo, la distribución de servicios públicos y equipamiento urbano, y la participación en los procesos de construcción/reconstrucción de la institucionalidad democrática vinculada al territorio.

Córdoba. De la ciudad colonial a la ciudad industrial

En lo que podría caracterizarse como una primera etapa en la historia de la ciudad -desde su fundación en 1573 hasta fines del siglo XIX-, Córdoba se establece dentro del espacio definido por sus límites naturales. Posteriormente, el crecimiento de la ciudad de Córdoba consolida el predominio del medio urbano por sobre el espacio rural. Sin embargo, este desarrollo no supuso una modificación sustancial del patrón de urbanización precedente -de origen colonial-, centrado en la Plaza Mayor y organizado en círculos concéntricos, que jerarquizaba social y funcionalmente los distintos sectores de la ciudad (Foglia y Goytia, 1989; Molinatti, 2013).

La afluencia de capitales extranjeros y la dinamización del intercambio comercial[5] a fines de siglo fortalecieron el lugar de esta ciudad como nodo estratégico en la geografía nacional, y estuvieron en la base de su crecimiento demográfico y de los cambios en su estructuración. Entre 1895 y 1914, Córdoba pasó de 54 mil a casi 135 mil habitantes, creciendo a una tasa anual de 48 por mil. El desarrollo de la ciudad se expresó en dos tendencias: por un lado, la extensión de la trama urbana, y por el otro la renovación y densificación del trazado original, a partir de la incorporación de nuevos patrones y estilos arquitectónicos.

Será hacia mediados del siglo XX que el proceso de fuerte industrialización, asociado al sostenimiento de tasas altas de crecimiento demográfico[6], comenzará a generar una transformación de la estructura urbana que hacia la década del 80 se expresará en la ruptura del patrón tradicional de segregación residencial. En efecto, el período 1940-1960 resulta de fundamental importancia en tanto definió los contornos de la ciudad que aun hoy reflejan su estructura física. En el marco de un continuo crecimiento de la mancha urbana, la ausencia de control y planificación estatal redundó en un proceso de densificación edilicia y expansión de los asentamientos que incluso traspasó los límites del ejido urbano, definiendo los contornos de la fisonomía de la ciudad (Agüeros, s/d). Los principales rasgos de esta nueva configuración urbana pueden sintetizarse en: una

5 Hacia fines de siglo se construyen las vías férreas que permitirán el acceso de Córdoba al puerto atlántico, a la vez que la ubicarán como ciudad conectora de distintas regiones geográficas. De esta manera, Córdoba se integra a la región pampeana y así al circuito agroexportador, principal sostén de la economía nacional.

6 El impacto industrial supuso un incremento poblacional de alrededor del 50% entre 1947 y 1960; al mismo tiempo, el empleo industrial creció en proporción aún mayor. La mayoría de las industrias se concentró en la capital provincial, que así aumentó considerablemente su peso poblacional con respecto al resto de la provincia (Ziloc-chi y Stimolo, 1987).

intensa suburbanización (por aumento significativo de la población con baja densidad global); la ocupación del espacio urbano por grupos socioeconómicos diferenciados; la apertura de tierras sin ocupación efectiva, y la expansión indiscriminada de asentamientos residenciales bajo la forma de pequeñas propiedades (Municipalidad de Córdoba, 2000). Así, hacia mediados de la década del 70 un nuevo perfil urbano se evidencia en la expansión de la mancha urbana, marcando una tendencia que se profundizaría en adelante: la creciente extensión del área urbanizada a bajas densidades edilicias, con existencia de bolsones intermedios sin urbanizar a la espera de su valorización comercial.

En cuanto al papel del Estado en la regulación de este proceso de expansión de la ciudad, los primeros antecedentes de planificación urbana integral en Córdoba se remontan a mediados de la década del ´50, con los estudios del arquitecto La Padula para el Plan Regulador que sirvieron de base para las posteriores regulaciones sobre uso del suelo y edificación (Irós, 1991)[7]. En 1965 se crea el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Córdoba (IPV, ley N° 4849), entidad que se mantuvo autárquica hasta mediados de los años 90. Originalmente, su financiamiento provenía de un gravamen sobre los impuestos bancarios y de un adicional sobre el impuesto inmobiliario aplicado a propiedades urbanas suntuarias. Luego, estas fuentes se diversifican y se incorpora además la opción de financiar programas de vivienda construidos con el sistema de ayuda mutua, con participación de organizaciones de base y otras entidades civiles (Rodríguez y Taborda, 2009).

Sin embargo, las legislaciones y planes diseñados para encauzar el crecimiento urbano de Córdoba fueron desbordados hacia mediados de siglo, con la explosión demográfica asociada a la floreciente industria cordobesa. La lógica de anexión de suelos de la periferia urbana mediante el mecanismo de “loteos”, con una limitada provisión de servicios y sin una adecuada integración con el resto de la ciudad, está en el origen de un conjunto de deficiencias en la provisión de infraestructura habitacional así como de los enormes costos asociados a la urbanización en esta ciudad mediterránea.

Conflictos por el habitat y producción de la ciudad a fines del siglo XX

Acceso al suelo, habitat informal y regulación estatal: las luchas por la tierra

Desde mediados de los años 70, el estancamiento en el desarrollo industrial de Córdoba se acompañó por el fenómeno de crecimiento de los asentamientos informales. En efecto, el censo económico de 1985 refleja una caída de la actividad industrial en Córdoba con fuerte impacto sobre las condiciones de vida de los sectores trabajadores. Al desplazamiento de más de 25 mil empleados industriales entre 1974 y 1985 y el crecimiento de las actividades por cuenta propia, sumado a la caída vertiginosa del salario medio, se agregaron las consecuencias de la liberación de los alquileres a

7 Existe sin embargo un antecedente significativo: el Plan Regulador de 1927 encargado por el entonces intendente de la ciudad, Emilio Olmos. Si bien no se logró avanzar en la concreción de la mayoría de las iniciativas contempladas en el Plan, sus principales directrices fueron retomadas en proyectos e iniciativas posteriores: el trazado de la Avenida de Circunvalación (en el marco del Plan Regulador de La Padula ya mencionado), la sistematización del río Suquía (realizada entre 1980 y 1990) y La Cañada (iniciada en 1940 y completada entre 1980 y 1990). (Venturini y otros, 2010; Irós, 1999).

través de la ley 21.392 de Normalización de Locaciones Urbanas, que en 1976 puso fin a varias décadas de regulación estatal sobre el precio de los alquileres de viviendas (Yujnovsky, 1984; Menazzi Canese, 2012), dejando a miles de inquilinos a merced de las leyes del mercado.

En ese marco, resulta significativo el incremento de la incidencia de la población asentada en villas de emergencia respecto del total poblacional de la ciudad. Según los datos existentes, se registra una tendencia creciente en este indicador, que va del 2% de los habitantes de Córdoba asentados en villas en 1970, para triplicarse a mediados de la década del 80 (Zilocchi, 1987). El primer estudio sistemático sobre población y vivienda en las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba se realiza desde la ONG Sehas en 1994. La investigación arroja como resultado la existencia de 107 villas de emergencia, con una población de casi 14 mil familias (74 mil personas), que representan el 6,26% de la población total de la ciudad. Además, el estudio demuestra que el crecimiento de las villas en esa última década era consecuencia de procesos de migración intraurbana -movimientos de población dentro de la misma ciudad, fundamentalmente desde barrios tradicionales hacia los nuevos asentamientos precarios-, y se vinculaba con la creciente desocupación y pauperización de los sectores medio-bajos en todo el país (Sehas, 1998; Galán, 2010).

En este período, se registran además de las villas otros tipos de expresiones del habitat informal[8]: por un lado las ocupaciones colectivas de tierras, de carácter organizado y con inclusión de ciertos criterios de urbanización en el horizonte de lograr la incorporación formal al trazado urbano. En las décadas posteriores a la recuperación democrática es posible contar al menos doce procesos de ocupación, que involucraron a unas 2400 familias; varios de esos procesos de urbanización informal fueron regularizados luego a través de programas como Arraigo y Promeba (Galán, 2010), ejecutados en Córdoba desde mediados de los 90.

Durante la primera intendencia de Ramón Mestre (1983-1987) se impulsó desde el Estado municipal el Plan General de Desarrollo Urbano, una iniciativa orientada a garantizar la integración de un espacio urbano altamente fragmentado[9]. A mediados de los ´80 se sancionó un cuerpo normativo que, con ligeras modificaciones, estructuró el desarrollo urbano en las décadas siguientes, orientando las políticas estatales y regulando la iniciativa privada. En efecto, el conjunto de ordenanzas aprobado entre 1985 y 1986[10] era un intento por abordar la heterogeneidad del territorio urbano con

8 La noción de informalidad refiere a dos aspectos del habitat: la irregularidad de la situación dominial (respecto de la propiedad de la tierra y/o la vivienda) y las condiciones de urbanización (aspecto socio-ambiental, acceso a servicios, encuadre normativo en cuanto a la edificación, densidad poblacional) (Galán, 2010). Según Abramo (2008) la informalidad es un rasgo característico de la estructura urbana de las ciudades latinoamericanas, producidas con preponderancia de la lógica de la necesidad y el acceso a la tierra y la vivienda vía el mercado informal.

9 En su informe de gestión, el gobierno municipal indicaba como principales objetivos del PGDU los siguientes: "(...) compactar y consolidar el área urbanizada, con un mayor equilibrio de la densidad efectiva de población y restricciones al crecimiento desordenado; (…) la provisión de equipamientos periféricos básicos (para salud y educación) en las áreas más carenciadas (…); la dignificación y promoción social de la población marginada que habita en villas de emergencia; la descentralización de funciones urbanas e integración de sectores inconexos (...)". (Irós, 1991).

10 Ordenanza 8060/85 de fraccionamiento de tierras; ordenanza 8256/86 de regulación de la ocupación del suelo; ordenanza 8057/85 que regula la ocupación del suelo y la preservación de ámbitos históricos en el área central; ordenanza 8133/85 sobre regulación del uso del suelo industrial; y ordenanza 8248/86 que regula la preservación del patrimonio arquitectónico

normativas que pudieran adaptarse a las particularidades de cada zona, así como constituir un sistema capaz de regular de manera integral el desarrollo urbano y edilicio en sus diferentes dimensiones: fraccionamiento y ocupación del suelo urbano, regulación del uso del suelo industrial, preservación de edificios históricos en el área central y normas de edificación:

"[la planificación] comenzó en los 50 pero en los años 70 hubo estudios muy interesantes que fueron la base para las normas [del ´85 y ´86]. Cuando se dice "Córdoba no tiene planificaciones", en realidad Córdoba tuvo ideas fuertes en planificación, lo que pasa que tuvo también la cuestión discrecional de las administraciones de turno que fueron adecuando o incumpliendo algunas cuestiones que eran muy claras". (Entrevista a Rosa Harari, 3/7/2013)

En este conjunto normativo se contempla un apartado referido a las urbanizaciones para la radicación de villas de emergencia. Si bien ya existía un antecedente en la llamada Ley de Villas[11] -de nivel provincial, sancionada en 1971 durante el gobierno militar del Gral. Guozden-, en la ordenanza del año 1985 se establecen por primera vez algunos criterios normativos diferenciales[12] orientados a flexibilizar las condiciones para la edificación de viviendas populares:

"(...) quienes los armaron definieron que esto era una manera de reconocer, porque hasta entonces ni en los planos aparecían, ni en los planos municipales, aparecían villas o los pobres, era una cosa informe. Entonces de algún modo se reconoce y se consideran algunos requisitos más laxos..." (Entrevista a Rosa Harari, 3/7/2013)

En este paquete de normativas sancionadas a mediados de los 80 es posible rastrear ya la presencia de algunos actores que operaban en los territorios de la ciudad. Sin embargo, las influencias en este caso responden más a relaciones personales y profesionales con funcionarios del Estado que a la presentación pública de demandas por parte de colectivos, como señala la directora del Sehas:

"A nivel local, en los '80 también, acá nosotros empujamos mucho para que se definieran los loteos de interés social, las medidas de loteo, acá en la Municipalidad de Córdoba. (...) varias de nosotras empujamos a eso y se logró que hubiera un loteo de interés social, que tiene medidas diferentes a las establecidas (...) para el resto de los loteos" (entrevista a Graciela Maiztegui, Sehas, 18/10/2012).

Por otra parte, en los meses previos a la recuperación democrática comienza en varias provincias, entre ellas Córdoba, la lucha de los deudores hipotecarios afectados por la *Circular 1050*. Esta circular, emitida por el Banco Central en abril de 1980, instituyó

(Irós, 1991).

11 La Ley Nº 5288 "Plan de Promoción Integral de Villas de Emergencia", sancionada en 1971, proponía un "Plan de Promoción Integral, tendiente a solucionar el problema de la población de las villas de emergencia en todo el ámbito de la Provincia". Una cuenta especial dentro del presupuesto provincial garantizaba el financiamiento de los distintos planes: construcción de viviendas, formación de organizaciones de base, educación y salud.

12 La Ley N° 8060/85 contiene un apartado específico: "Sección II: De las Urbanizaciones para radicación de población de Villas de Emergencia".

un tipo de préstamo en el que las deudas se indexaban por la tasa de interés vigente en el mercado. La elevada tasa registrada en esos años implicó que las deudas crecieran exponencialmente, e incluso superaran el valor de las viviendas o terrenos adquiridos mediante el crédito. Muchos de los que tomaron créditos hipotecarios perdieron mediante este mecanismo sus propiedades en todo el territorio nacional, y también en Córdoba.

Los afectados por la Circular 1050 fueron mayoritariamente sectores medios y medios-bajos, que en la transición democrática y previo a la década neoliberal conservaban cierta capacidad de pago y habían tomado créditos para tierra y vivienda en el sistema bancario. En este escenario comenzó a intervenir un equipo de abogados que posteriormente conformó el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), y algunos de cuyos principales referentes provenían de la militancia política en el Partido Intransigente. En mayo de 1984, el trabajo de la Coordinadora de Loteos Indexados de Córdoba -integrada por vecinos afectados por las indexaciones y con el asesoramiento de CECOPAL-, en el marco de una fuerte movilización a nivel nacional por este tema, permitió instalar el conflicto de los deudores hipotecarios en la Primera Asamblea Nacional Legislativa. La demanda de las organizaciones estuvo presente en el mensaje del Presidente Alfonsín ante la Asamblea, con el anuncio de la "suspensión de los trámites judiciales y/o administrativos de cobro compulsivo con atraso y en vías de ejecución de deudas indexadas sobre viviendas populares". En julio, el Congreso Nacional sancionó la ley 23.073, que establecía un mecanismo para determinar el valor de los lotes y revalúo de lo pagado.

La lucha de los indexados en defensa de la tierra y la vivienda aparece así como una de las primeras experiencias de organización y confrontación pública en torno al habitat durante la transición democrática:

"Nosotros nos cruzamos con el tema de la 1050, (…) gente que tenía un ingresito, en fin, compraba un lote en la periferia de la ciudad, en cuotas, treinta y seis cuotas de $50, la indexación se los mataba. A las cinco, seis cuotas ya no podían… el valor de la cuota excedía su sueldo (…) Nosotros nos encontramos con ese proceso, entonces hacíamos defensa legal. Al final cambiamos la ley, generamos la 23.073 que prohíbe la venta de lotes sociales con el sistema de indexación; ahora, mientras tanto hacíamos actos en el Ministerio de Gobierno de la provincia, hacíamos marchas en la calle, bueno, fuimos el primer movimiento social barrial organizado post-dictadura y la ganamos a la lucha en el sentido de que salvamos cerca de cinco mil viviendas, lo cual en la ciudad de Córdoba no es poco" (entrevista a Marcelo Mateo, CECOPAL, 8/12/2012).

Los reclamos de la Coordinadora se dirigieron principalmente contra las empresas privadas e inmobiliarias que lucraban con la tierra urbana –a las que denominaron "vampiros de la tierra"[13]-, mientras que el Estado fue posicionado más bien como

13 CECOPAL (1990) *Esta tierra es mía*, material de sistematización de la experiencia de la Coordinadora de Loteos Indexados, Córdoba.

un aliado potencial cuyas políticas podían garantizar la protección y el acceso a los derechos de los sectores populares. La ley nacional que protegía estos bienes de la especulación de las inmobiliarias constituyó, así, una de las primeras conquistas de los pobladores organizados en defensa del habitat luego de la traumática experiencia dictatorial.

La lucha contra la indexación de las tierras fue un proceso largo, al calor del cual se alcanzaron significativos niveles de articulación y movilización. Uno de los formatos de protesta desplegado en esta experiencia fue la concentración en espacios públicos céntricos; en la sistematización de la experiencia de la Coordinadora de Loteos, se registra una primera concentración en la Plaza de la Intendencia en abril de 1985, reclamando al gobierno la falta de difusión de los alcances y prórrogas de la ley 23.073, *"que eran seiscientas personas reales, constantes y sonantes, que venían de veinticinco barrios de Córdoba, digamos, era una representación casi de... hasta por cuoteo mucho más importante que por ahí tal que es presidente de una cooperativa" (entrevista a Marcelo Mateo, CECOPAL, 8/12/13)*

En los años subsiguientes, y junto con el crecimiento de la organización, se incorporó como formato de protesta la marcha con antorchas, que permitió al movimiento alcanzar una alta visibilidad pública. La primera marcha de antorchas se realizó en abril de 1986, y se desplazó desde la Plaza Colón a la Legislatura, para culminar en la Casa de Gobierno tras la consigna "no queremos que nos regalen nada, queremos pagar lo justo". Para esta época, la Coordinadora nucleaba ya a pobladores de 63 barrios de la capital.

A fines de 1986 se incorpora una modalidad de protesta que podría considerarse un antecedente de los "escraches" impulsados por los organismos de derechos humanos en la década siguiente. La Coordinadora desarrolló una serie de "plantones" frente a cada una de las inmobiliarias acusadas de lucrar con la tierra y la vivienda amparándose en la circular 1050. Los plantones, reiterados sistemáticamente a lo largo de todo el año 1987, buscaban generar la condena pública ante la falta de respuestas por parte de un Estado provincial y municipal que cedía a las presiones de las empresas privadas. Este tipo de acciones orientadas a la visibilización del reclamo se acompañó a partir de este año con la publicación de la revista "El indexado", distribuida gratuitamente en más de 60 barrios de Córdoba.

En septiembre de 1988 se realiza la segunda marcha de antorchas, en reclamo por la vigencia y cumplimiento de la ley nacional 23.266 que establecía que el precio de venta de los terrenos adquiridos en cuotas sería fijo e inamovible.[14] Posteriormente, y hasta la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989, las concentraciones en las plazas y los plantones frente a las inmobiliarias se combinarán con una estrategia de negociación y gestión administrativa -audiencias en el Ministerio, firma de convenios colectivos, trámites de escrituración colectiva- por parte de la Coordinadora y con el

14 La Voz del Interior, 22/9/88, 6A: "Marcha por loteos indexados". La Ley 23.266 había sido sancionada en septiembre de 1985 y establecía un conjunto de normas y procedimientos para la compra y venta de inmuebles orientado a limitar las maniobras especulativas de los agentes inmobiliarios.

asesoramiento de CECOPAL.

Paralelamente, desde comienzos del período democrático pobladores de distintas villas de la ciudad organizados -en algunos casos- bajo la forma de cooperativas y mutuales, iniciaron procesos de articulación sectorial en distintos agrupamientos, asesorados por otras organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción social y el habitat popular. Un hito fundante de una de estas redes -la Comisión Intervillas- fue la Marcha Villera realizada el 25 de octubre de 1983, pocos días antes de las elecciones convocadas por la Junta Militar aun gobernante. Tras las consigna "¡No nos moverán. Tendremos la tierra!", cientos de personas de distintas villas de Córdoba se movilizaron por el centro de la ciudad, trazando un recorrido que evidenciaba la intención de instalar la protesta en el espacio público. En efecto, la marcha se desplazó por dos plazas céntricas, se instaló frente al diario La Voz del Interior y culminó en la Casa de Gobierno de la provincia, exigiendo a las autoridades la suspensión de todos los desalojos en marcha y "una solución definitiva a través de la expropiación y cesión de la tierra en condiciones adecuadas"[15].

La Marcha Villera fue una novedosa y contundente respuesta de las organizaciones nucleadas a partir del conflicto por el intento de desalojo del Establecimiento San Jerónimo, un asentamiento precario con más de 30 años de historia en la zona norte de la ciudad. A partir de la orden judicial, emitida tras la demanda de una fundación privada[16] que reclamaba la propiedad de los terrenos, algunos vecinos de San Jerónimo comenzaron a buscar apoyo para enfrentar un desalojo que parecía inevitable. En pocos meses, un conjunto de villas urbanas que atravesaban conflictos legales en relación a las tierras sobre las que se asentaban comenzaron a movilizarse en reclamo de soluciones, afirmándose sobre formas incipientes de articulación. En julio del año siguiente, un nuevo conflicto por intentos de desalojo adquirió visibilidad pública a partir de la movilización de los habitantes de dos villas de la zona norte, comenzando a instalarse el nombre de la Comisión Intervillas.[17]

Dos elementos resultan claves para comprender la magnitud de la respuesta a esta nueva maniobra de ciertos actores económicos que, amparados por el poder dictatorial, habían logrado apropiarse de numerosos terrenos en zonas estratégicas de la ciudad. Por un lado, el contacto de algunos referentes de las villas de Córdoba con las experiencias de ocupación de tierras que, en los primeros años de la década, venían desarrollándose en distintos lugares de Buenos Aires. En efecto, las primeras reuniones de lo que poco después sería la Comisión Intervillas contó con la presencia de una delegada del asentamiento de Quilmes, proceso de ocupación registrado a comienzos del '83. En segundo lugar, la organización de tales reuniones y la acción legal de los villeros frente a a los desalojos recibieron el apoyo del Servicio a la Acción Popular (SEAP), una asociación civil integrada por militantes y profesionales dedicada al trabajo de promoción social.

15 Volante de difusión de la Marcha Villera.

16 Se trataba en este caso de la Fundación María Luisa Saavedra Zelaya de Carreras, vinculada a una familia de la alta sociedad porteña.

17 "Reclamo de villeros". La Voz del Interior, 14/07/1984, 12B.

En la articulación de estas dos cuestiones se evidencia la relevancia -para estas experiencias de organización de sectores fuertemente marginalizados- de los mecanismos de difusión (Tarrow, 2010; Mathieu, 2007) de ciertos marcos, repertorios de acción y formas organizativas que resultan exitosos en un contexto determinado. En este caso, el proceso organizativo y contencioso desatado a partir del intento de desalojo en San Jerónimo permite observar el papel de las organizaciones técnicas en la puesta en marcha de ciertos mecanismos (reuniones, visitas de referentes de otras experiencias similares, producción de cartillas informativas y de capacitación) que permitieron la socialización e incorporación de aprendizajes y competencias para la acción colectiva, así como en el fortalecimiento de los procesos organizativos locales mediante el asesoramiento técnico, la formación política y la producción de análisis que colaboraron en los procesos de identificación/construcción colectiva de las oportunidades políticas para la acción. En síntesis, puede observarse a partir de estas primeras experiencias de movilización contra los desalojos y contra la indexación de los terrenos, que se desarrollaron en simultáneo a la instauración del gobierno democrático, el papel de ciertos apoyadores externos y de los mecanismos de difusión en la configuración de un espacio de acción en torno al habitat.

El año 1987 resulta clave en este proceso de reconstrucción democrática por la confluencia de una serie de factores de distinto orden. Por un lado, los efectos de la crisis económica sobre los sectores más vulnerables comenzaban a generalizarse, y se acentuaba el malestar generado por el proceso inflacionario. En este marco, se registra en ese año un aumento significativo en la cantidad de protestas protagonizadas por actores barriales / comunitarios, situación que se profundizará en los años subsiguientes con el incremento generalizado de las acciones colectivas de protesta en todo el país y en Córdoba (Franco y Medina, 2012). Pero al mismo tiempo, 1987 es declarado el Año Internacional de los Sin Techo, generándose un marco de acción que las organizaciones técnicas identificaron y construyeron como una oportunidad para avanzar en la visibilización pública de las luchas por el habitat.

En julio de 1987 se realiza el primer Encuentro de Organizaciones Villeras en la localidad de Alta Gracia, distante a unos 35 km. de la capital cordobesa. El intenso intercambio de experiencias y articulación sectorial permitió entre otros resultados la elaboración de un documento de “Propuestas del sector villero”, en el que se recogieron las conclusiones de las comisiones de trabajo en torno a los temas planteados: Tierra y vivienda, Salud y alimentación, Infraestructura y servicios, Educación y guarderías, Trabajo, Recreación y Deporte y cultura. En relación al primer tema, la tenencia de la tierra, el documento denunciaba un “estado de injusticia social”, resultado de la combinación de tres procesos concurrentes: la falta de recursos económicos de los pobladores de las villas (desocupación, bajos salarios), la especulación por parte de los dueños de la tierra y la falta de regulación estatal sobre el mercado del suelo. Frente a esta situación, las organizaciones apelaron a un marco de injusticia que invocaba como principio superior compartido el respeto por la legalidad y las normas constitucionales, recientemente restituidas:

"Ante esta situación contradictoria, donde por un lado el Estado dispone del derecho de todo ciudadano a la tierra, y por el otro la realidad nos muestra que un gran número de ciudadanos no la puede adquirir, QUE EL ESTADO CUMPLA CON LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y PROVINCIAL, INTERVINIENDO A FAVOR DEL QUE NO TIENE TIERRA".[18]

De esta manera, el texto constitucional operó como marco común desde el cual se ejerció presión sobre las capacidades estatales de regulación y orientación de las políticas públicas, definiendo como oponentes a los actores privados que amenazaban con el desalojo.

Servicios, infraestructura y equipamientos: la lucha por el acceso a los bienes urbanos

Los años posteriores a la recuperación democrática estuvieron marcados por el diseño de planes estratégicos y grandes obras de infraestructura y equipamientos urbanos. Por un lado, se construyeron equipamientos centralizados de envergadura como el Nuevo Mercado de Abasto, el Hospital Infantil, la Dirección de especialidades médicas, el Banco de Sangre, la Farmacia Municipal, el Estadio Polideportivo Municipal de Barrio San Martín, y se realizó el mejoramiento y completamiento del Cementerio San Vicente. Por otra parte, en este primer período se desarrolló un importante conjunto de equipamientos distribuidos en las áreas periféricas de la ciudad[19]; durante los años 80 y 90 se realizaron importantes obras viales y de desagüe que permitieron superar algunos problemas estructurales como inundaciones y anegamientos, a la vez que dotaron de mayor conectividad a las distintas áreas de la ciudad. Al avance de la obra del anillo de Circunvalación, iniciado en la década del 60, se sumó la construcción de rutas y autopistas en lo que posteriormente se denominó Red de Accesos a Córdoba.

Durante toda la década del 80[20] las necesidades de la obra pública orientaron los procesos de relocalización de las villas y asentamientos precarios, para la posterior renovación y utilización de las tierras. Entre 1984 y 1991, los programas de erradicación de villas incluyeron la apertura de calles y loteos, la provisión de servicios esenciales, el alumbrado público y los desagües cloacales en las nuevas urbanizaciones. En cuanto a la distribución y acceso a los servicios públicos, a mediados del siglo pasado la provisión de energía eléctrica así como de agua y saneamiento se encontraba en manos del Estado, tanto a nivel nacional como, luego de la transferencia a las provincias[21],

18 "Propuestas del sector villero". Documento de conclusiones del Encuentro de Organizaciones Villeras, 25 y 26 de julio de 1987, Alta Gracia *(destacadas en el original)*.

19 Entre otros: Creación de 38 escuelas municipales, 3 guarderías infantiles, 9 dispensarios y 3 centros de salud. Mejoramiento de la sistematización del arroyo La Cañada, que atraviesa el casco urbano; recuperación (funcional y estética) de la Costanera como vía y conexión; creación del Nuevo Mercado de Abasto. Realización de importantes viaductos, puentes, avenidas y obras de desagüe. Además, la gestión municipal durante esta primera década es recordada por el énfasis en las acciones de revalorizacion de plazas barriales y la reforestación de los espacios verdes. Se desarrolla más extensamente en el apartado sobre *infraestructura y equipamientos urbanos*.

20 Diversos autores y entrevistados coinciden en esta caracterización del período de gobierno del intendente Mestre (1983-1991) (Galán, 2010; Liborio y Peralta, 2010, Irós, 1991, entre otros). Galán extiende además esta tendencia a la creación, durante la gestión de Rubén Martí en 1996, de la Dirección Provincial de la Vivienda, un organismo "enfocado en atender a los asentamientos afectados por la ejecución de la obra pública" (Galán, 2010).

21 Ley N° 18586 de 1970. organismos nacionales en jurisdiccion provincial. Trans-

en el ámbito local. Pero, más allá de ciertas políticas públicas y de la participación del Estado en la gestión de los servicios, las características del perfil urbano de Córdoba supusieron la continuidad y profundización de la desigualdad en el acceso y uso de los bienes urbanos también en el contexto de recuperación de la democracia.

En ese marco el acceso al agua, al servicio eléctrico y a las redes de gas natural, el trazado de los circuitos de transporte colectivo y la provisión de servicios de salud y educación, fueron demandas que estuvieron presentes en las acciones de cada una de las organizaciones con anclaje territorial activadas durante los años 80. En el marco de la fuerte desarticulación de la organización barrial producida -represión mediante- durante la última dictadura, la lucha por necesidades materiales inmediatas, tangibles y alcanzables se constituyó en espacio de confluencia entre ciertos actores con trayectorias políticas previas -que optaron estratégicamente por la construcción de organizaciones en el espacio barrial- y comunidades afectadas por la falta de servicios y equipamientos esenciales:

"te digo, la salud pública tenía muchos problemas ya en ese momento… pero, a ver, había un nivel de laburo hacia adentro (...) de las organizaciones y se abordaban cosas más pequeñas como qué se yo, decirte, el agua potable era un problema grave en muchas partes. Es más, en la cooperativa donde nosotros estábamos, veníamos de hacer, en el '85 una red de picos públicos, porque no tenía agua potable directamente… estaba como a 15 cuadras, una cosa así (…). El tema de la salud comunitaria la abordábamos desde… teníamos una salita de salud comunitaria (…)" (Entrevista a Pedro Plaza, Cooperativa de Los Boulevares, 1/8/2014)

"recuerdo que a fines del '86, después de todo un proceso de trabajo se define trabajar la temática de la salud; este… la cuestión de la documentación personal, la actualización de trámites en general porque había mucha indocumentación; y el tema del agua, porque un sector de la villa no tenía agua" (Entrevista a Ernesto Morillo, Mutual Mujica, 5/7/2013)

Las publicaciones y documentos elaborados por las organizaciones barriales estudiadas dan cuenta también de este foco de atención en los problemas derivados del desigual acceso a los servicios y equipamientos urbanos. En el caso de la *Revista Barrial*[22], dedica las tapas de su segundo y tercer número a difundir informes sobre el gas y sobre el agua en Córdoba, mientras que la quinta edición[23] se dedica a analizar el sistema de transporte urbano. En todos los casos, la *Barrial* releva el descontento de los vecinos en relación a las carencias de los servicios en los barrios populares, y expresa demandas al Estado en torno a una mejor provisión de los mismos apelando

ferencias de los mismos a las provincias.

22 La *Revista Barrial* fue una experiencia de comunicación alternativa que durante los primeros años de la reconstrucción democrática congregó a militantes políticos con origen en el PRT-ERP, y muchos de los cuales luego conformaron el Movimiento Cordobés, vinculado a la organización nacional Movimiento Todos por la Patria. La Revista se publicó entre 1984 y 1988, y se distribuyó gratuitamente en distintos barrios de la ciudad de Córdoba.

23 Revista Barrial N° 2 (diciembre 1984), N° 3 (febrero 1985), N° 5 (abril de 1985).

a un marco de derechos y de igualdad en el contexto de la naciente democracia. En el mismo sentido, en el *Encuentro del sector villero* realizado en junio de 1987 se consignaron como demandas prioritarias, además del acceso a la tierra, la provisión adecuada de infraestructura y servicios. Concretamente, se requería por el acceso al agua y a la energía eléctrica -a través de la disposición de normas de instalación y tarifas adecuadas a la capacidad económica del sector-, servicio de transporte, asfalto, limpieza y servicio policial. Las conclusiones en torno a estas necesidades prioritarias fueron resultado del trabajo de tres mesas temáticas, alrededor de las cuales la incipiente Comisión Intervillas había resuelto organizar sus acciones ya en 1984: agua y luz, tierra y vivienda, y prensa y difusión.

A todo esto se sumó, desde mediados de la década, una política estatal de promoción de la organización formal de los sectores de barrios y villas, a través del Ministerio de Asuntos Sociales, como estrategia para la canalización de las múltiples demandas elaboradas desde los teritorios en el contexto hiperinflacionario:

"La explosión de las organizaciones se da hacia mediados de los 80, más próximo a lo que fue la hiperinflación, cuando empiezan a pulular las organizaciones populares, comedorcitos, merenderos, ollas populares. (…) En la última gestión de Martí [secretario de Asuntos Institucionales], a finales de los 80, se dio un gran impulso a lo que era la organización de cooperativas y mutuales de villas. Se fomentó la organización en las comunidades populares bajo el formato legal de mutuales y cooperativas. Sobre fines de los 80, nosotros contamos que en un solo año se habían registrado 145 cooperativas y mutuales villeras, o populares" (entrevista a Mariel Ariaudo, Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

De esta manera, la demanda por el acceso a servicios vitales en los barrios y villas de Córdoba constituyó un eje ordenador de las luchas a lo largo de todo el período, y estuvo en la base de la conformación de un amplio conglomerado de organizaciones que, a mediados de los años 80, comenzaron a transitar algunas experiencias de (re) articulación sectorial.

La organización desde los barrios y villas: la lucha por la reconstrucción de una institucionalidad democrática

En 1985 la Municipalidad de Córdoba convocó a los vecinos de la ciudad a un proceso de normalización de los centros vecinales, que habían sido intervenidos durante la dictadura militar. La iniciativa recibió fuertes críticas de algunas agrupaciones organizadas en barrios y villas, que respondieron con una convocatoria propia lanzada desde la *Revista Barrial*. El Encuentro Vecinalista, organizado por la *Barrial*, se desarrolló el 18 de mayo de 1985 en la Facultad de Arquitectura de la UNC, y contó con la participación de distintos actores comunitarios y organizaciones técnicas vinculadas a estas experiencias. Como resultado del encuentro se elaboró el *Manifiesto de los Barrios*, que fue difundido por distintos medios de comunicación comunitarios e institucionales. Además de la propia *Revista Barrial*, la crónica y los resultados

de este evento también fueron divulgados por la *Revista Tiempo Latinoamericano*, una publicación del Centro del mismo nombre en el que se congregaban referentes y militantes católicos de la llamada "opción por los pobres". Durante los años 80, esta organización operó como uno de los apoyos y promotores institucionales de las primeras organizaciones de derechos humanos de la provincia de Córdoba.
En relación al Encuentro Vecinalista, la revista destacaba el compromiso de las organizaciones barriales con el proceso de democratización de las instituciones:
"Después de años de represión y vaciamiento de las organizaciones barriales de bien común, el VECINALISMO en Córdoba se puso de pie para retomar su rica tradición de servicio y lucha en defensa de una auténtica democracia y de los intereses populares"
(Revista Tiempo Latinoamericano N° 18, julio 1985, pp.18)

Además de la recuperación de la historia del vecinalismo cordobés y de la descripción de las carencias y dificultades materiales que aquejaban a las comunidades, el Manifiesto expresaba una fuerte crítica al proceso de institucionalización de los centros vecinales impulsado por el Ejecutivo Municipal. Según las denuncias de las organizaciones, la iniciativa oficial limitaba la autonomía política de los centros vecinales y reordenaba las jurisdicciones forzando la desaparición de unos 150 centros. Frente a esta propuesta de normalización, estructurada sobre un conjunto de principios democráticos formales y conducida por el Estado, el encuentro vecinalista proponía impulsar un proceso de democratización basado en la participación popular y la articulación entre los diferentes actores barriales con la conformación de la Coordinadora Vecinalista de Córdoba, un actor político independiente del Estado.
Si bien la experiencia de esta Coordinadora no se extendió en el tiempo, logró elaborar una serie de puntos programáticos que articulaban diversas dimensiones de la vida urbana, expresando su concepción acerca de la vinculación intrínseca entre lo social y lo político. Los cuatro puntos reclamados eran: la realización de elecciones libres en todos los centros vecinales realmente existentes; la sanción de una ordenanza de centros vecinales acorde a la realidad de los barrios y de sus estrategias de organización; regulaciones estatales sobre las tarifas del transportes urbano; y el cumplimiento de las disposiciones económicas nacionales vinculadas al control de precios y el abastecimiento[24]. El marco movilizador desde el que se impulsaron estas demandas -siempre en tensión con las concepciones formales y nunca en relación de antagonismo con el Estado- puede resumirse en el slogan de tapa de la revista Barrial: "Participando en defensa de la democracia".
En 1987, la Comisión Intervillas realizó un trabajo de reconstrucción de la historia de la organización, en el que se plasma también el valor asignado en el discurso a la democracia recientemente conquistada:
"Estamos abocados a reunir a todos los villeros de Córdoba, para que nuestra voz sea escuchada. Si somos villeros no es porque nos guste, sino porque no podemos adquirir terrenos donde construir la vivienda. Otro de nuestros objetivos es fortalecer

24 Revista Barrial, N° 6, junio de 1985.

la democracia a través de la verdadera participación popular, logrando lo que tanto se proclama: integración y dejar de ser ciudadano únicamente en época de elecciones".[25]

De esta manera, se evidencia en la construcción de estas organizaciones la articulación entre un horizonte político democrático, vinculado a la recuperación de la participación y el protagonismo popular en la definición del tipo de sociedad que se estaba configurando, y la reconstitución de los lazos sociales y las formas más elementales de acción colectiva alrededor de la resolución de problemas y necesidades inmediatas.
Como se mencionó más arriba, 1987 fue un año clave en la historia de la lucha por el habitat. Estuvo marcado por la agenda internacional y los usos que algunas instituciones hicieron de la declaración del Año de los Sin Techo, pero también por la local puesto que en octubre de ese año se realizaron las elecciones legislativas y ejecutivas de cargos municipales y provinciales. En ese marco, la Comisión Intervillas impulsó la organización de una actividad pública a la que convocó a los candidatos de los diferentes partidos, con el objetivo de instalar las demandas del sector villero en la agenda electoral de todas las fuerzas. El acto se realizó en el céntrico Teatro Maipú, y asistieron la mayoría de los referentes de los partidos, excepto la UCR. La Comisión Intervillas escuchó a los candidatos y presentó su "Documento de propuesta a los partidos políticos", que también había sido difundido a los medios de comunicación.
De esta manera, se evidencia ya tempranamente la capacidad e iniciativa de los dirigentes villeros en relación a la visibilización de las demandas y propuestas a partir de la intrepretación/construcción de oportunidades políticas, la planificación de acciones públicas y la articulación de un discurso sobre la ciudadanía que cuestionaba los límites de la democracia formal.
En este proceso, tal como quedó señalado, algunas ONGs que trabajaban en los territorios en torno al habitat cumplieron un papel clave. Además del acompañamiento de SEAP en la conformación de la Comisión Intervillas y de CECOPAL a la Coordinadora de Loteos Indexados, otro aporte significativo por esos años fue el trabajo del SEHAS en la constitución de la Red de Organizaciones Populares en Marcha, a partir del desarrollo de un ciclo de formación de dirigentes villeros realizado en 1985.
En toda la década del 80, el SEHAS tuvo como principal apuesta la construcción de experiencias de encuentro y articulación entre diferentes espacios villeros:
"en esos años '80… era superar la cosa individual de cada barrio, o cada organización, procurando articular entre ellas, siempre con el objetivo de tener más fuerza para tener mayor participación en la sociedad, que se traduzca en ejercicio de derechos para la población de estos sectores, ¿no? Entonces la cuestión de articular, de coordinarse, de crear espacios colectivos y demás" (entrevista a Graciela Maiztegui, Sehas, 18/10/2012).

El Encuentro de Comunidades Populares en Marcha formaba parte a su vez del Movimiento por el Habitat Popular, constituida en 1987 e integrada por ONGs

25 "Haciendo memoria desde Intervillas". SEAP, Córdoba, 1987.

y organizaciones populares de todo el país. En la misma perspectiva, aunque con distintos orígenes y arraigos territoriales, otras dos organizaciones integradas por profesionales y militantes acompañaron experiencias de organización desde los barrios y villas de Córdoba, en lo que constituye otro antecedente inmediato de la Unión de Organizaciones de Base: la Mutual Mujica, fundada a comienzos de los 80 y con una fuerte marca vinculada al cristianismo de base, y Serviproh, una ONG que en la transición democrática atravesó un proceso de refundación y orientó su trabajo hacia la promoción social, enfocándose en la cuestión del habitat.

Hacia finales de la década, estas experiencias -algunas de las cuales conformaron estructuras de movilización con cierta proyección en el tiempo- confluyeron en algunos espacios de acción común en el marco del ciclo hiperinflacionario, cuyos efectos sociales se agudizaron y exhibieron de manera cruenta en 1989. Crisis de por medio, la cuestión del habitat retornará a comienzos de la década del 90 de la mano de la Unión de Organizaciones de Base, que recupera y recrea en el desarrollo de sus acciones las principales reivindicaciones, concepciones sobre la democracia y horizontes de justicia elaborados durante los años precedentes.

Conclusiones

A partir del análisis de algunos conflictos y acciones que adquirieron visibilidad en los 80, es posible dar cuenta de la confluencia de una variedad de trayectorias, experiencias e identidades políticas que en el contexto de la reconstrucción democrática encontraron en el territorio un espacio y una alternativa para la recuperación de la actividad política. La acción colectiva en torno al habitat habilitó la configuración de sujetos políticos desde las villas y barrios populares, proceso en el cual el Estado -en la tensión entre su papel como articulador, como interlocutor y como destinatario de las demandas- resultó clave. Del mismo modo, también es posible comprobar el peso de la acción realizada por las ONG en la producción y difusión de ciertos marcos y repertorios de acción, así como en la construcción e interpretación de los escenarios en tanto oportunidades políticas para la inscripción pública de las reivindicaciones por el habitat.

En este mismo sentido, la apertura democrática en nuestro país supuso, además del desafío de reconstruir la institucionalidad y los procedimientos formales del orden democrático, una oportunidad para la elaboración y formulación pública de demandas económicas y sociales, y por lo tanto para la lucha por la ampliación -o restricción- de los derechos vinculados al habitat. En ese marco, si no todas las necesidades sociales pueden ser atendidas simultáneamente, la configuración de las necesidades vinculadas al habitat como cuestión pública dependía de que algunos grupos lograran identificarla como problema y hacerla ingresar a la agenda de la democracia en construcción. La acción democratizadora de estos colectivos que en los 80 formularon exigencias como el derecho a la tierra y a la vivienda, la igualdad en el acceso a los servicios públicos o la participación en la construcción de las instituciones democráticas, suponía la expresión pública de un desacuerdo, la evaluación de un estado de cosas a la luz de principios de justicia socialmente compartidos.

En la década del 80, los actores colectivos que demandaron por el acceso a ciertos bienes y servicios urbanos debieron actuar en un escenario complejo, en tanto la democracia se presentaba como un logro que debía defenderse no sólo contra la amenaza militar, sino incluso contra los "excesos" de otros actores sociales que reclamaban por la restauración de conquistas perdidas o por la ampliación de derechos, desbordando la capacidad de respuesta del sistema político. En este escenario, el análisis de los marcos de movilización retomados y/o construidos en torno a las luchas por el habitat permite despejar cierto sesgo racionalista de la teoría, particularmente en relación a dos aspectos: por un lado, un marco de acción colectiva no necesariamente es más efectivo cuanto más "robusto" y "consistente" se presenta, puesto que en muchas oportunidades, por el contrario, cuanto más ambiguo y más abierto es el significado del discurso, hay más posibilidades de interpretaciones y reapropiaciones que motivan a la acción. En este sentido el derecho a la tierra, la defensa contra la usura, la apelación a la Constitución y la reivindicación de la participación como clave de la democracia, constituyeron marcos movilizadores que permitieron contener y encauzar distintas experiencias, trayectorias políticas y expectativas en un mismo horizonte de sentido articulado en torno del derecho al habitat.

En segundo lugar, es posible reconocer que la producción de un discurso militante puede ser un resultado más que una condición para la movilización colectiva (Mathieu, 2007). En este caso, la producción de nuevos sentidos vinculados al derecho al habitat en el marco de la construcción y consolidación de la democracia, puede ser pensada como efecto de la acción colectiva, y no necesariamente como mecanismo que la torna explicable. Queremos señalar con esto que las ideas -y su formulación como discurso público- son constitutivas de la acción, y por lo tanto se van desarrollando y transformando en el curso de la misma. Un estudio sociohistórico de las formas de justificación de la acción colectiva permitiría, en este sentido, reconocer las compleja relación entre la acción y los marcos movilizadores, despejando perspectivas instrumentales que suelen obscurecer la comprensión.

El reconocimiento del carácter público y social de los marcos es fundamental para comprender las justificaciones esgrimidas por los actores, que les permitieron avanzar en la conquista de derechos en torno al acceso y uso de la ciudad. En tanto los motivos tienen un estatuto público -no están "en la cabeza" de los agentes sino que pertenecen a la dinámica social que los solicita y que ellos contribuyen a modelar (Trom, 2008)- es necesario reconocer en los años 80 los particulares cambios en el contexto cultural, la emergencia de ciertos conflictos y sentidos de injusticia que, en la medida en que fueron compartidos colectivamente, justificaron la oposición a la autoridad. El desafío de las organizaciones barriales y villeras fue, en estos años de reconstrucción democrática, la justificación de la presión ejercida sobre las capacidades estatales y políticas en un escenario de democratización conflictiva y percibida como en permanente riesgo de reversión.

Por otra parte, estas experiencias de organización y acción colectiva desde los territorios en la transición democrática permiten matizar otro de los excesos de la

perspectiva estratégica de la acción. Al menos, es posible a partir de este análisis reconocer que no todos los actores tienen la misma competencia para evaluar el estado de las relaciones de fuerza, leer las oportunidades y proponer acciones adecuadas al escenario analizado. En este caso, el papel de las organizaciones técnicas fue clave para la construcción de marcos de interpretación de la situación y de lecturas acerca de las condiciones de posibilidad para el éxito de ciertas iniciativas, así como para la apropiación de ciertos marcos de movilización disponibles que justificaron las acciones de confrontación por el derecho al habitat.

Bibliografía

- Buthet, Carlos (2005) Inclusión social y habitat popular: la participación em la gestión del habitat, Bs As: Espacio Editorial.
- Cefaï, Daniel (2011) "Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso", en Revista de Sociología, Univ. de Chile, n° 26, pp. 137-166.
- Esping-Andersen, Götta (1990) Los tres mundos del estado de bienestar, Valencia: Edicions Alfons El Magnánim.
- Franco, María José y Leticia Medina (2012) "Transformaciones urbanas y acciones colectivas con base territorial durante la reconstrucción democrática. Córdoba, 1983-1989". Ponencia en las 3ras Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos: Movimientos Sociales, Estados y Partidos Políticos en América Latina: (re) configuraciones institucionales, experiencias de organización y resistencia. Universidad Nacional de Cuyo, 28 al 30 de noviembre.
- Foglia, M. Elena y Goytia, N. (1989) Procesos de Modernización en Córdoba, Dirección de Publicaciones de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Freibrun, Nicolás y González Carvajal, Lara (2007) "La democracia en tres tiempos: itinerario de un concepto y una práctica", en Emiliozzi, Pecheny y Unzué (comps) La dinámica de la democracia, Bs. As: Prometeo, pp. 81-109.
- Galán, Marco (2010) "Hábitat informal y políticas públicas, desde la perspectiva de los Derechos", Ponencia presentada en el Congreso del Bicentenario, Córdoba, UNC, mayo.
- Irós, Guillermo (1991) Desarrollo urbano: reflexiones y acciones, Córdoba: editorial municipal de la ciudad de Córdoba.
- Mathieu, Lilian (2007) "El espacio de los movimientos sociales", en Revista Politix, N° 77, Paris, pp. 131-151.
- Mc Adam, Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2005) Dinámica de la contienda política, Barcelona: Ed. Hacer.
- Molinatti, Florencia (2013) "Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba", tesis de maestría en Demografía, CEA-UNC.
- Mouffe, Chantall (2003) La paradoja democrática, Bercelona: GEDISA.

• Rancière, Jacques (2007) El desacuerdo. Política y filosofía, Bs. As: Nueva Visión.
• Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2005) "Ciudadanía y capacidad estatal", en Andrenacci, L (comp) Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Bs. As: Prometeo-UNGS, pp. 289-337,
• Rodríguez, Marcela y Taborda, Alberto (2008) Análisis de políticas públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: políticas de vivienda. Córdoba, 1991-2007, Córdoba: Brujas.
• Trom, Danny (2008) "Gramática de la movilización y vocabulario de motivos", en Natalucci, Ana (ed.) La comunicación como riesgo, Bs As: Ed. Al Margen, pp. 21-47.
• Pirez, Pedro (2013) "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", en Revista Andamios, vol. 10, N° 22, pp. 45-67.
• Zilocchi, Gustavo y Stimolo, María Inés (1987) "Evolución de la política urbana en la ciudad de Córdoba", en Revista del IIFAP N° 1, Córdoba, UNC, pp.7-10.

Conflictos urbanos y privación de derechos en la ciudad de Córdoba. Argentina

Gargantini, Daniela
Martiarena, Miguel
Peralta, Joaquín

PALABRAS CLAVE
· Derecho
· Conflictos
· Córdoba

Resumen / En esta ponencia se propone identificar, caracterizar y geo-referenciar conflictos urbanos existentes en la ciudad de Córdoba, Argentina, con el objetivo de orientar políticas públicas de ordenamiento y planificación hacia la intervención priorizada en áreas donde las violaciones al derecho a la ciudad ponen de manifiesto niveles altos de conflictividad urbana.

Presenta avances de la investigación Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba, desarrollado por un equipo interdisciplinario integrado por miembros de diversas unidades académicas de la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Nacional de Córdoba.

Los conflictos son definidos, a los fines de este trabajo, como "tensiones, en estado latente o manifiesto, no esporádicas, existentes entre dos o más agentes individuales u organizados (de carácter público o privado), vinculadas al soporte físico de la ciudad, producto de la violación de derechos colectivos explicitados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, según la cual, todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de las políticas públicas y las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para que ello suceda.

Entendemos que los conflictos urbanos no siempre emergen como producto de una situación puntual, presente, sino que forman parte de procesos muchas veces latentes que se han ido articulando a lo largo del tiempo, que pueden manifestarse según determinados contextos de oportunidades políticas, construcción de identidades, entre otras motivaciones.

Se intenta, mediante la integración de variables urbanas, ambientales y sociopolíticas cuantitativas relevantes, y de análisis cualitativos de las representaciones y prácticas

PERALTA, JOAQUÍN
CEVE, Universidad Católica de Córdoba
Argentina
E-mail: joaquinp@faudi.unc.edu.ar

de los distintos agentes involucrados en la gestión y construcción de la ciudad, hacer visibles las violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba Capital, en un proceso de investigación orientado a la incidencia ciudadana.

Introducción

La desigualdad y las tensiones en la construcción de los territorios, con su consecuente y creciente fragmentación socio-económica y su asimetría en lo referente a calidad ambiental y consumo de recursos, constituyen características históricamente subyacentes en las ciudades latinoamericanas.

En el marco contextual actual se evidencian marcados procesos de desterritorialización y reterritorialización (Bervejillo, 1997), los cuales se complementan desde la confrontación, y ponen de manifiesto que si bien a partir de la emergencia de sistemas globales la planificación territorial y regional pareciera estar cuestionada, los factores decisivos del desarrollo no han dejado de poseer características y condicionantes de base territorial.

Estos fenómenos acaban cristalizando en lo que se denomina geografía de la complejidad, como intento de caracterización de las múltiples conexiones de sujetos que actualmente se generan entre variados sistemas territoriales (Subirats, 2002).

Desde esta visión global, los procesos de planificación y configuración territorial local se encuentran sujetos a una serie de tensiones fundamentales entre tipos diferentes de integración.

La integración a la economía y a redes globales exige a las ciudades adaptarse a ciertos requerimientos de la economía imperante (“adaptación inclusiva”) y exige una apertura de los mercados internos a la competencia mundial. El espacio físico indefinido de una nueva “clase corporativa” transnacional emergente, “la hace totalmente indiferente a la suerte de los diversos territorios, a su posible destrucción o contaminación, a la aniquilación o empobrecimiento de su población, al desarrollo de la violencia, a la destrucción del tejido social, de los recursos colectivos, de las bases culturales” (Subirats i Martori, 2013, p. 166).

Este proceso de integración con la economía y a redes globales que configura el modelo de desarrollo imperante sigue excluyendo a mayorías que aún no gozan de derechos básicos, como resulta el derecho a la ciudad . Se produce así lo que Borja y Castells caracterizan como la dualización de las ciudades: dinamismo productivo y fuerte conexión externa a las redes globales, conviviendo con desconexiones internas hacia sectores considerados funcionalmente innecesarios o socialmente perturbadores (Borja y Castells, 1997). Se vende así la porción competitiva de la ciudad y se esconde a la porción inviable para el sistema, manifestándose en el espacio urbano la dualidad ocupacional y social resultando en grandes espacios “residuales” periféricos con graves consecuencias para la calidad de vida de los ciudadanos y para la sustentabilidad del territorio.

Para el caso particular de la ciudad de Córdoba (Argentina), su trayectoria histórica en materia de segregación y violación de derecho a la ciudad comienza a evidenciarse ya

hacia la década del '30 con la instalación de grandes industrias que fueron expandiendo la mancha urbana, otrora más "compacta" que en la actualidad.

Esta tendencia se ha ido reproduciendo, encontrando un claro correlato en los avales otorgados para la construcción de urbanizaciones tipo countries o barrios cerrados; las producidas por la habilitación de megaurbanizaciones y emprendimientos inmobiliarios de escala sin contar con la infraestructura adecuada; la privatización de recursos ambientales estratégicos; la falta de una planificación con criterios ambientales actualizados; la escasa intervención estatal en la regulación del mercado de suelo y de la sustentabilidad de las intervenciones en el territorio; y los limitados recursos estatales para satisfacer ciertos derechos sociales, entre otras cuestiones.

Frente a esta realidad, el creciente proceso de inaccesibilidad a un hábitat digno en nuestras ciudades -específicamente a un ambiente sano y sostenible- constituye una de las principales evidencias de un modelo de desarrollo urbano que lejos de ser inclusivo, reproduce situaciones de inequidad y exclusión. Como consecuencia, los focos de conflicto y violencia social han crecido de manera exponencial, poniendo de relieve los efectos sociales, urbanos y ambientales que generan los procesos de segregación y violación de derechos.

Bajo este marco contextual, el análisis integral de los focos de conflictos urbano-ambientales en la ciudad de Córdoba (Argentina) forma parte de los objetivos de los procesos de investigación desarrollados junto a investigadores de los grupos temáticos Desarrollo Urbano y Ambiente de la Red Nuestra Córdoba , los cuales buscan producir conocimiento pertinente a fin de incidir en la formulación de políticas del territorio que contemplen las realidades puestas en evidencia.

La hipótesis del trabajo desarrollado sostiene que cuando se analiza el sistema urbano de un modo integral, emergen vinculaciones espaciales que derivan en situaciones conflictivas, predominando la sectorización y la compartimentación según problemáticas focalizadas, sin que existan actualmente políticas que integren la complejidad de aristas que suponen las mismas. Esta situación también se observa en el campo de las representaciones y prácticas relacionadas a dichos conflictos, donde se registran fuertes diferenciaciones entre las de la ciudadanía afectada por situaciones de violación de derechos a la ciudad, y aquellas que tienen los sectores públicos y/o privados con incidencia en las mismas.

Ambas situaciones inciden en la formulación y ejecución de políticas públicas que no terminan de resolver las disputas que se materializan en el territorio. De aquí que el propósito del trabajo sea reconocer, caracterizar espacialmente y comprender de manera integral los conflictos urbanos entendidos como violaciones al derecho a la ciudad, confrontando las distintas miradas y acciones que coexisten en su construcción territorial; y en base a ese diagnóstico, proponer estrategias de superación de dichas tensiones e incompatibilidades.

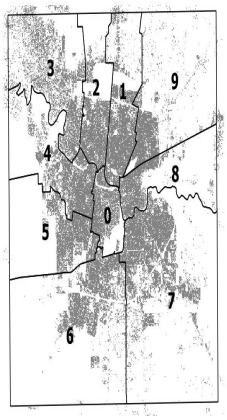
El presente texto se enfoca de manera específica en los conflictos ambientales como violaciones a los derechos expresados por la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que considera al desarrollo urbano equitativo y sustentable como una obligación de

las ciudades, las que deben asegurar el derecho a un ambiente sano y sostenible. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben - entre otros puntos-:

- Tomar medidas de prevención de la contaminación y ocupación desordenada que incluye el ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes.
- Respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos (Foro Mundial Urbano, 2004).

Para la delimitación del área de estudio, se consideró el ejido administrativo del municipio de Córdoba, coincidente con el departamento capital, caracterizado como un una figura regular, de 24 km de lado, con centro geométrico en la plaza central San Martín, con un área de 576 km2 con una población de 1.329.604 habitantes (INDEC, 2010). Este criterio de delimitación territorial presupuso el interés de incidir prioritariamente en el nivel de gobierno municipal de la ciudad de Córdoba, aunque sin descartar la incidencia en las escalas metropolitana, provincial y nacional, con competencias en la ciudad.

Este criterio es coincidente con el propuesto por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, adoptante primario de los resultados de la investigación, y está contemplado en una de las acepciones del término ciudad, utilizados en la Carta Mundial (Artículo 1, Inciso 4) como definición genérica de la unidad local de gobierno (Foro Mundial Urbano, 2004). Es importante destacar que parte de la información presentada se organiza según los Centros de Participación Vecinal (CPC) los cuales funcionan territorialmente en distintas zonas de la ciudad, creados con el objeto de asegurar la participación de la ciudadanía en el debate público (Mapa 1).



Mapa 1. Ejido administrativo del municipio de Córdoba y Centros de Participación Comunal. 0: Centro; 1: Centro América; 2: Mons. Pablo Cabrera; 3: Argüello; 4: Colón; 5: Ruta 20; 6: Villa Libertador; 7: Empalme; 8: Pueyrredón. Fuente: Elaboración propia basada en Municipalidad de Córdoba (2012)

Metodológicamente la instancia cuantitativa del proyecto se estructuró en base al análisis de fuentes primarias y secundarias derivadas del censo provincial y nacional, y otras fuentes de información disponibles en el ámbito local. Sólo en casos excepcionales se produjo la información necesaria.
Algunas de las dimensiones analizadas y parte del conjunto de variables seleccionadas a partir de las exigencias establecidas por la Carta Mundial pudieron ser incluidas en un Sistema de Información Geográfica y representadas en el plano de la ciudad mediante mapas coropléticos. Para permitir su comparación, se estandarizaron las variables según su desviación estándar (Buzai y Baxendale, 2006) utilizando la fórmula:

Donde es la variable analizada, es la desviación estándar de la variable, y el promedio. De este modo el valor representado en el mapa se expresa en desviaciones estándar respecto al promedio. Esto hace que las variables no tengan diferentes unidades, haciéndolas comparables entre sí. La representación del mapa permitió identificar el promedio de la variable como el color predominante, resaltando su variación tanto en positivo como en negativo, medida en número de desviaciones estándar.
Las diferentes capas de variables seleccionadas fueron analizadas según su tipo por distribución y/o radios de influencia o accesibilidad lineales, determinando de este modo un área teórica de cobertura. Los mapas resultantes permiten identificar sectores urbanos con conflictos latentes o manifiestos, según la criticidad de las capas superpuestas.
Para analizar con mayor precisión la distribución de las variables dentro de las áreas de interés, la información demográfica de los radios censales se desagregó en píxeles utilizando una clasificación supervisada de las áreas construidas, realizada aplicando el módulo SOM de Idrisi en una imagen Landsat del 21 de julio de 2010 (Mapa 2). Dicha imagen fue posteriormente ajustada manualmente utilizando como referencia una imagen de mayor resolución, extrayendo las áreas correspondientes a grandes superficies industriales, vías de circulación de mayor escala, áreas verdes y sectores rurales con reflectancias similares a las de las superficies construidas. También se corrigieron las franjas sin datos resultantes de los daños ocurridos en el satélite Landsat 7.



Mapa 2. Clasificación corregida de la imagen Landsat 7 de 21 de junio de 2010. En negro la superficie construida. Fuente: Elaboración propia.

Debido a los objetivos de la investigación, una de las capas principales a procesar fue el nivel socioeconómico de la población. Esta información -normalmente compuesta por las variables de educación, empleo y riqueza - no está incluida en los censos. Según Mora y Araujo (2002), la educación es la variable que mejor explica el conjunto de indicadores tomados para caracterizar la "calidad social". En función de su alta correlación y siguiendo también a Rodriguez Merkel (2012), consideramos al Máximo Nivel Educativo alcanzado por el jefe de hogar como un indicador del nivel socioeconómico de los hogares (NS), distinguiendo cuatro estratos (Tabla 1).En la Figura 1 se muestra la distribución de los NS según Centros de Participación Comunal.

Tabla 1. Sistema de categorías de la variable Nivel de instrucción del Jefe de Hogar, y agrupamiento en cuatro estratos de nivel socioeconómico (NSE).

Orden	Nivel de instrucción	Estrato de Nivel Socioeconómico
1	Sin Instrucción	NS1
2	Inicial	
3	Primaria Incompleta	
4	Primaria Completa	NS2
5	EGB Incompleto	
6	EGB Completo	
7	Polimodal Incompleto	
8	Secundario Incompleto	

9	Secundario Completo	NS3
10	Polimodal Completo	
11	Superior no universitario Incompleto	
12	Universitario Incompleto	
13	Superior no universitario Completo	NS4
14	Universitario Completo	
15	Post universitario Incompleto	
16	Post universitario Completo	

Fuente: Elaboración propia basada en Rodriguez Merkel (2012)

Figura 1. Niveles socioeconómicos según Centros de Participación Comunal (CPC). Córdoba capital. Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2010 e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

El análisis cualitativo de las representaciones, intereses, preocupaciones y necesidades existentes entre diversos actores sociales con incidencia en la ciudad, asociadas con la producción de los conflictos, se realizó mediante la aplicación de técnicas de observación-participante, investigación documental y entrevistas en profundidad1 a través de un muestreo evaluado. En particular, se recortó el campo de estudio a las zonas Sur y Este de la ciudad en tanto zonas con mayor criticidad en materia de conflictos urbanos "objetivos" (derivados del análisis estadístico y por georreferenciación) así como aquellos que fueron visibilizados en la agenda pública a través de los medios de comunicación gráficos.

Los medios gráficos relevados fueron La Voz del Interior y La Mañana de Córdoba, periódicos referenciales localmente, durante el período 2013. En el análisis de contenido se contabilizaron: las problemáticas más recurrentes, su ubicación geográfica, tipo de secciones donde se visibilizaban estos conflictos y la manera en que se construían los interlocutores de la comunicación. Asimismo, el estudio de las representaciones favoreció potenciar la comprensión sobre las diversas miradas que tensionan la producción de los territorios urbanos, con correlato en los planos físico y simbólico.

2. Desarrollo

2.1. Análisis cuantitativo

Del análisis de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se seleccionaron los indicadores ambientales cuantitativos según la disponibilidad de datos actualizados y/o georreferenciables. Para esta publicación, los mismos fueron agrupados en cuatro secciones relativas al acceso a los servicios públicos, a los espacios verdes, a los

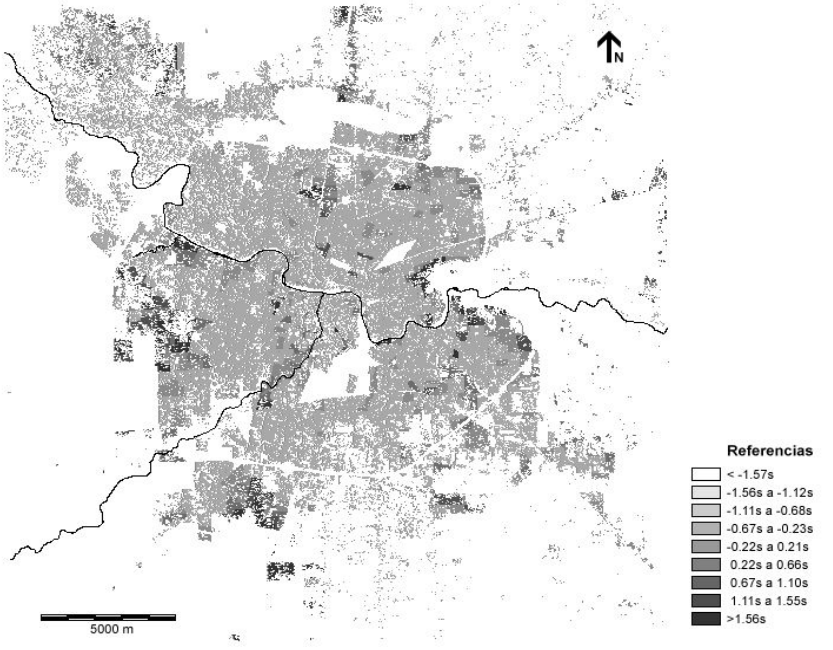
1 Las entrevistas aún se encuentran en proceso de sistematización por lo que los resultados que de ellas se derivan no están incluidas en este trabajo.

residuos sólidos urbanos y a los asentamientos residenciales en zonas ambientalmente no aptas.

2.1.1. Acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos

2.1.1.1. Consumo energético eléctrico diario promedio por hogar en la ciudad

El consumo anual promedio de la categoría residencial por habitante para el año 2012 de la ciudad fue de 791 KWh/hab (Secretaría de Energía, 2012). Los picos de consumo registrados en Córdoba2 podrían atenuarse si se controlara adecuadamente la calidad constructiva de las construcciones. Según los datos censales, el 6.3% de las viviendas tiene calidad constructiva Insuficiente, y el 39.7% tiene calidad Básica, esto resulta en que 46.0% de las viviendas no contaría con una adecuada aislación3 (Mapa 3). Las viviendas deficitarias se ubican agrupadas principalmente tres en sectores periféricos al Oeste, al Sur y al Este de la ciudad. El estudio realizado por Bracco, Angiolini, Pacharoni, y Sánchez (2010) advierte sobre la baja eficiencia energética de las tecnologías utilizadas actualmente para la construcción de viviendas sociales y el modo en que estas utilizan la energía de una manera no racional ocasionando un consumo energético 31% mayor que las tecnologías utilizadas hace 50 años.



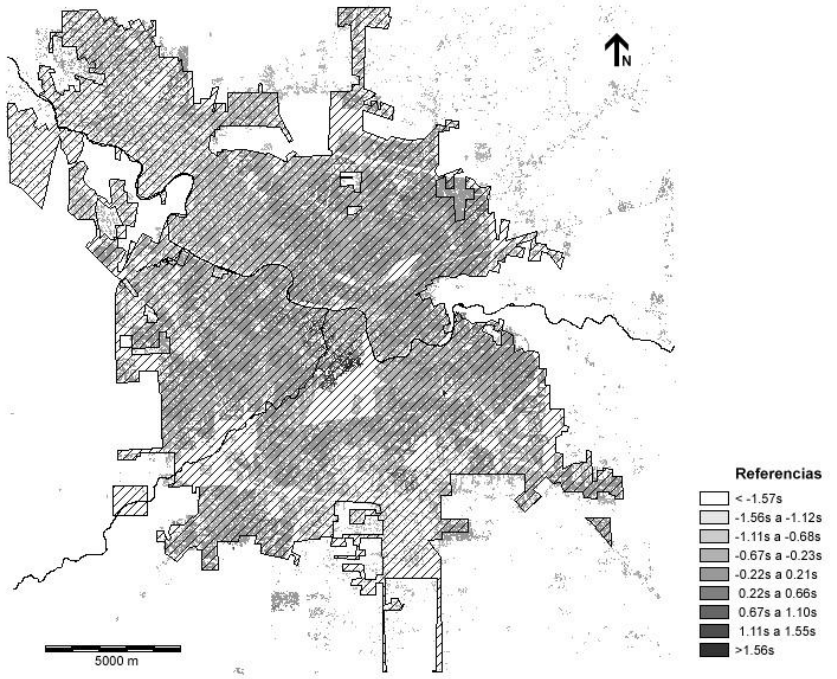
Mapa 3. Calidad constructiva de la vivienda. Calidad Insuficiente. Córdoba capital. Fuente: Procesamiento propio en base a INDEC, 2010e imagen Landsat 7 de Julio de

2 Diciembre de 2014 igualó al consumo anual (La Voz del Interior, 2014)

3 Este valor se obtuvo agregando las categorías Básica e Insuficiente del ítem Calidad constructiva dela vivienda. Ambas categorías consideran que las viviendas "no cuentan con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento" (INDEC, 2013). Si bien no se especifica con precisión la tecnología utilizada, se podría considerar como indicador de falta de acondicionamiento térmico.

2010.

2.1.1.2. Consumo de agua potable diario promedio per cápita total para la ciudad
Los datos más actualizados que brindó la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba corresponden al año 2008. Utilizando el mapa de cobertura del servicio de la red de agua potable se calculó el área de cobertura de la misma, que para esa fecha era de 221,88 km^2 (Mapa 4). Por su parte, según los indicadores provistos por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012), la Empresa Aguas Cordobesas informó que la cobertura directa-semidirecta alcanza al 98,88% de la población de la ciudad.



Mapa 4.Cobertura de red de agua potable sobre mapa de población. Córdoba capital. Fuentes: Elaboración propia en base a Secretaría de Desarrollo Urbano- Municipalidad de Córdoba (2008) y Empresa Aguas Cordobesas en: Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012); INDEC (2010); imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

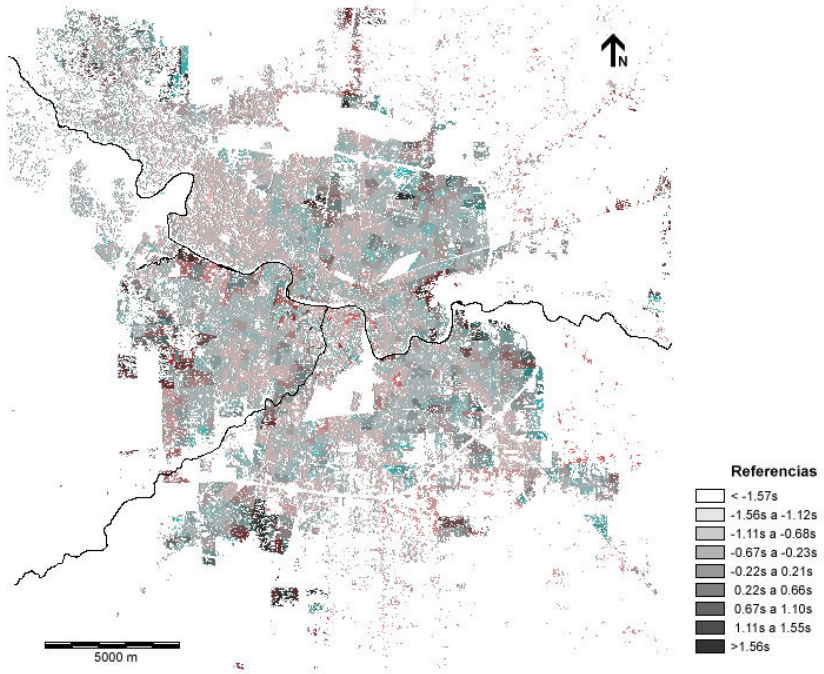
Al superponer la información censal de Hogares por tenencia de agua con Niveles socioeconómicos, estos se correlacionan de manera inversa (Tabla 2). La mayor correlación (0,84) se obtiene entre los sectores con hogares con NS1 y aquellos en que los hogares tienen agua en el terreno pero no en la vivienda (Mapa 5) alertando sobre la necesidad de planes para el mejoramiento de las viviendas. No ocurre lo mismo con los sectores con hogares que tienen agua fuera del terreno, que no alcanzan valores de

correlación notables con los niveles socioeconómicos, siendo inclusive importantes los casos encontrados en NS3 y NS4 desmitificando que las políticas de mejoramiento se requieren en sectores sociales bajos.

Tabla 2. Correlación entre sectores según Nivel socioeconómico, Hogares pon tenencia de agua: dentro del terreno pero fuera de la vivienda (AGTERR) y fuera del terreno (AGFUER).

	NS1	NS2	NS3	NS4
AGTERR	0.84	0.77	0.69	0.68
AGFUER	0.63	0.59	0.67	0.67

Fuente: Procesamiento propio en base a: INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.



Mapa 5. Imagen anaglífica: Hogares por tenencia de agua según niveles socioeconómicos. Córdoba capital. Rojo: Nivel Socioeconómico 1. Cian: Hogares por tenencia de agua: Fuera de la vivienda pero dentro del terreno. Fuente: Procesamiento propio en base a: INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

Para el año 2011 el consumo de agua potable era de 307 litros por persona por día (Aguas Cordobesas S.A. en: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012).

Este consumo varía según los diferentes barrios de la ciudad, los que más utilizan el recurso son los barrios cerrados que registran en promedio 2300 litros diarios con casos extremos que llegan a consumir hasta 10000 litros diarios (Sosa, s/f). En el sector que agrupa al Cerro de las Rosas, Urca y Villa Belgrano, el promedio es de 1700 litros. Los medidores de la zona de Alta Córdoba y Barrio Jardín registran consumos que rondan los 890 litros diarios. Los sectores que corresponden a barrios más populares registran consumos máximos entre los 610 y 760 litros diarios. Según datos del diario La Voz del Interior, el consumo promedio de agua para 2013 fue de 360 litros diarios, con picos de 406 (Litvinoff, 2013). Como valores de referencia, la Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que se requieren entre 50 y 100 litros para cubrir las necesidades básicas por día.

La cesión de la totalidad de la provisión de un recurso estratégico como es el agua a una empresa privada, más allá de los cuestionamientos que se podrían realizar en cuanto a la cesión de derechos soberanos, implica la responsabilidad de la misma y del organismo de control estatal correspondiente en cuidar el recurso asegurando el acceso equitativo a todos los ciudadanos.

2.1.1.3. Servicio cloacal

Según el último mapa entregado por la Municipalidad de Córdoba correspondiente al año 2008, se calculó el área de cobertura de la red de cloacas obteniendo una superficie de 84,10 km^2 (14,60% del ejido municipal) (Mapa 6). Al igual que los puntos anteriores, los terrenos urbanos dentro de la cobertura de la red de cloacas tienen un valor mayor por disponer del servicio, aunque no se encuentren conectados a la red.

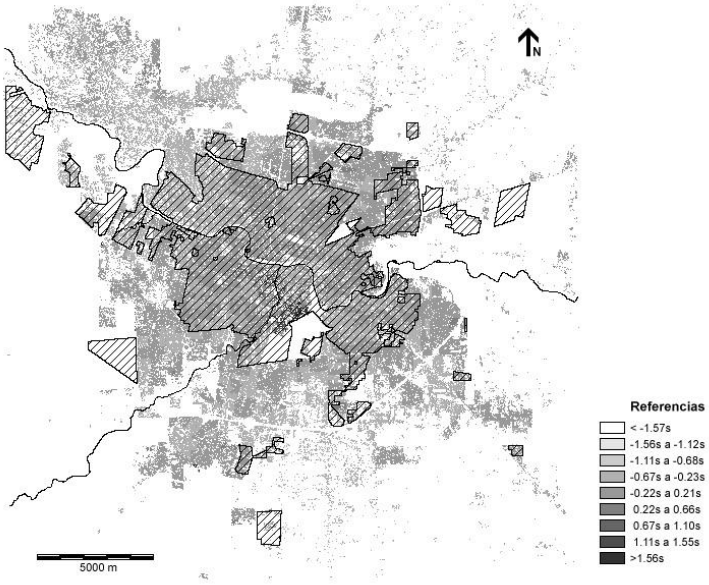
En 2011, según la Dirección de Redes Sanitarias y Gas dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012), el número de conexiones a red cloacal –incluyendo baldíos– ascendía a 246.554.

Según la Municipalidad de Córdoba (2012) la población que posee cloacas es el 53%. Esto significaría un incremento de 11.164 conexiones (4,3%), no habiendo una mejora paralela de la capacidad de la planta de tratamiento.

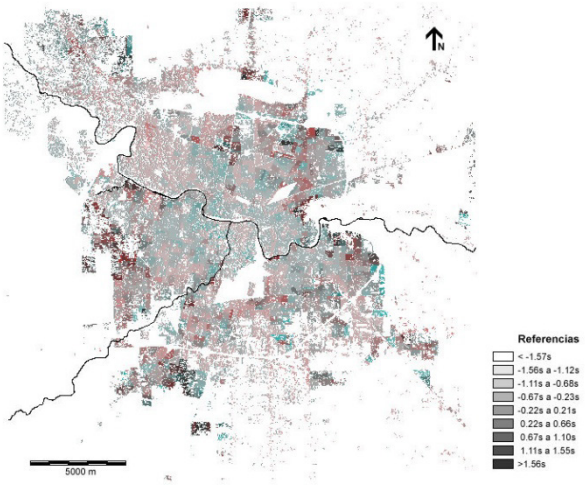
La planta de tratamiento EDAR Bajo Grande se encuentra ubicada al este de la ciudad, en el camino a Chacras de la Merced. Tiene una capacidad de 111.000 m3/día. Sin embargo el caudal medio que ingresa es de 170.000 m3/día. El sobrante es volcado sin tratar al Río Suquía (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012, 2014).

La distribución de la red se puede verificar en los mapas elaborados según el Censo 2010 quedando particularmente expresado en los hogares que desagotan sus líquidos cloacales a cámara séptica y pozo ciego. En los mapas los barrios privados y los barrios-ciudades aparecen conectados a planta depuradora propia. Estas, si bien son una solución viable, requerirían un control de efluentes según parámetros internacionales de calidad no existiendo datos de su estado de funcionamiento. Los sectores resaltados en los mapas con hogares que desaguan a pozo ciego y en particular los que lo hacen a hoyo o excavación en la tierra se ubican en la periferia y coinciden con la ubicación

de los sectores más pobres de la ciudad (Mapa 7). Los resultados del cálculo de correlación muestran la falta de equidad en la distribución de la red de cloacas, siendo los NS4 y NS3 los más favorecidos.



Mapa 6.Cobertura de red domiciliaria de cloacas sobre mapa de población. Córdoba capital. Fuentes: Elaboración propia en base a Municipalidad de Córdoba (2008) y Dirección de Redes Sanitarias y Gas dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba en: Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012); INDEC (2010); imagen Landsat 7 de Julio de 2010.



Mapa 7. Imagen anaglífica Hogares por desagüe sólo a pozo ciego según niveles socioeconómicos. Córdoba capital. Rojo: Nivel Socioeconómico 1. Cian: Hogares por desagüe de inodoro: Sólo a pozo ciego. Fuente: Procesamiento propio en base a: INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

Tabla 3. Correlación entre sectores según Nivel socioeconómico y Hogares por desagüe del inodoro. Córdoba capital.

	CLOAC	SEPT	POZO	HOYO
NS1	0,66	0,70	0,83	0,66
NS2	0,71	0,73	0,77	0,61
NS3	0,99	0,66	0,67	0,67
NS4	0,99	0,64	0,65	0,66

Referencias: A red pública (CLOACA); a cámara séptica y pozo ciego (SEPT); sólo a pozo ciego (POZO); a hoyo, excavación en la tierra, etc. (HOYO). Fuente: Procesamiento propio en base a: INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

2.1.2. Acceso y uso a espacios verdes

2.1.2.1. Cantidad de metros cuadrados de espacio verde de dominio estatal por habitante (Índice de Áreas Verdes)

Este indicador considera la totalidad de servicios brindados por las áreas verdes en un entorno urbano: ambientales, recreativos, estéticos, de estructura vial (boulevares, rotondas), etc.

Según estudios propios la cantidad de metros cuadrados de espacio verde de dominio estatal por habitante, eran en el año 2012 de 16.85 m2/hab (Martiarena y Amione, 2013). Si se consideran sólo los espacios verdes mantenidos por la Municipalidad este valor era de 6.88 m2/hab.

La segmentación por CPC del Índice de Áreas Verdes muestra grandes diferencias en la distribución de las áreas verdes, siendo los más desfavorecidos los CPC de Rancagua y Centro América. El valor alto del CPC Colón se debe a la presencia de la Reserva General San Martín y del parque del Kempes (Figura 2). En relación a los Niveles Socioeconómicos, el CPC Colón (junto con Centro y Argüello) es uno de los lugares con más población de NS4.

Figura 2. Índice de áreas verdes (IAV) según CPC. Córdoba capital.

Fuente: Martiarena M. (Dir.), Amione A. (Codir), Re G. y Eynard C. Resultados de la investigación "Accesibilidad a las Áreas Verdes Públicas de la Ciudad de Córdoba", Universidad Católica de Córdoba. 2012-2013

2.1.2.2. Porcentaje de población que vive dentro de un radio de acceso de 300 m a un espacio verde apto para la permanencia

Se entiende como áreas verdes aptas actuales o potenciales para la permanencia, aquellas que por su forma, dimensiones, área y facilidad de acceso pueden o podrían ser utilizadas, dado un manejo determinado, a la función de permanencia. Tienen un lado transversal mínimo de 15 m y no poseen restricciones de acceso (Martiarena y Amione, 2013).

Tomando de referencia la población registrada por el censo 2010 y los espacios verdes registrados para 2012, sólo el 72% de la población vive dentro de un radio de acceso eficiente a un espacio verde apto para la permanencia. En cuanto a los CPC, los que se encuentran más desfavorecidos son Pueyrredón y Libertador, sin embargo es Empalme el que mayor cantidad de población tiene fuera del radio de acceso (Tabla 4). Estos tres CPC son los que tienen mayor cantidad de hogares con NS1 (Figura 1).

Tabla 4. Cantidad de población excluida y porcentaje de población dentro del radio de acceso a Áreas Verdes de Permanencia (IACC). Córdoba capital.

	Población excluida	Población dentro del IACC 300m
CPC 1 - Centro América	37539	74%
CPC 2 - Mñor. P. Cabrera	21576	74%
CPC 3 - Argüello	44149	70%
CPC 4 - Colón	34450	73%
CPC 5 - Ruta 20	34074	72%
CPC 6 - Libertador	53772	66%
CPC 7 - Empalme	70214	71%
CPC 8 - Pueyrredón	27702	65%
CPC 9 - Rancagua	18745	80%
CPC 0 - Central	30010	78%
Total	372231	72%

Fuente: Martiarena M. (Dir.), Amione A. (Codir), Re G. y Eynard C. Resultados de la investigación "Accesibilidad a las Áreas Verdes Públicas de la Ciudad de Córdoba",

Universidad Católica de Córdoba. 2012-2013.

2.1.3. Manejo de residuos sólidos urbanos

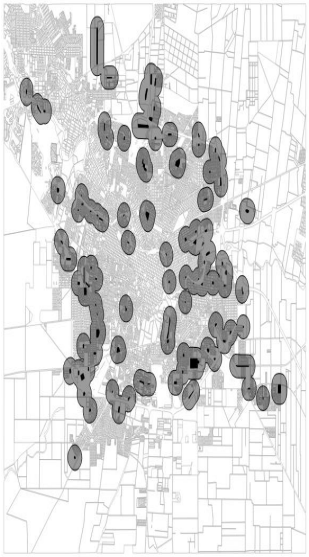
Para el año 2012 se recolectaban 0,870 kg /hab/ día (generación domiciliaria) (Municipalidad de Córdoba, 2012). El Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Secretaría de Ambiente de la Nación calculaba para el total de la provincia de Córdoba en 2010 la producción total de 1,011 kg/hab/día (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2010). Como valores de referencia, el mayor valor fue para la ciudad de Buenos Aires con 1,25 kg/hab/día, el menor le correspondió a la provincia de Misiones con 0,641. El promedio del país fue para ese año 1,003.

En el año 2012 existían, según datos de la Municipalidad citados por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2012), 117 basurales a cielo abierto. Sus localizaciones, con un buffer de 500 m, (Mapa 8) corresponden al año 2009 dado que es la última versión provista por la Municipalidad (donde no aparece el actual predio de enterramiento de Piedras Blancas ubicado al Sur).Casi la mitad de los hogares con NS1 se encontraban ubicados dentro del radio de 500 m a los basurales a cielo abierto (Gráfico 3), la distribución de los NS hace evidente la fragmentación existente.

Para el año 2011 el porcentaje de residuos recuperados por sobre el volumen total de residuos generados en la ciudad ascendía sólo al 0,003%, resultante de dividir el valor mensual de “cantidad aproximada de residuos recuperados” por la “cantidad mensual promedio de residuos generados en la ciudad” (Municipalidad de Córdoba, 2012). Esto se superpone con la situación conflictiva relacionada con la inminente saturación del actual relleno sanitario de Piedras Blancas. Se está modificando el diseño original del predio para extender su funcionamiento más allá de 2014, hasta tanto se decida la ubicación de un nuevo terreno con ese fin (Curto y Guadagno, 2013).

Figura 3. Porcentaje de hogares en el Nivel socioeconómico dentro del radio de 500 m a un basural a cielo abierto. Año 2009.

Fuente: Elaboración propia basada en datos provistos por Observatorio Urbano- UNC; INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.



Mapa 8. Basurales a cielo abierto con buffer de 500 m. Córdoba capital. Año 2009. Elaboración propia basada en datos provistos por Observatorio Urbano-UNC.

2.1.4. Radicación de asentamientos residenciales en zonas ambientalmente no aptas

2.1.4.1. Existencia de radicación residencial en áreas de patrón de uso de suelo no compatibles

La ocupación de viviendas en sectores de patrón de uso de suelo no compatibles ocasionada por la desigual distribución de suelo urbano conlleva graves riesgos para los ciudadanos.

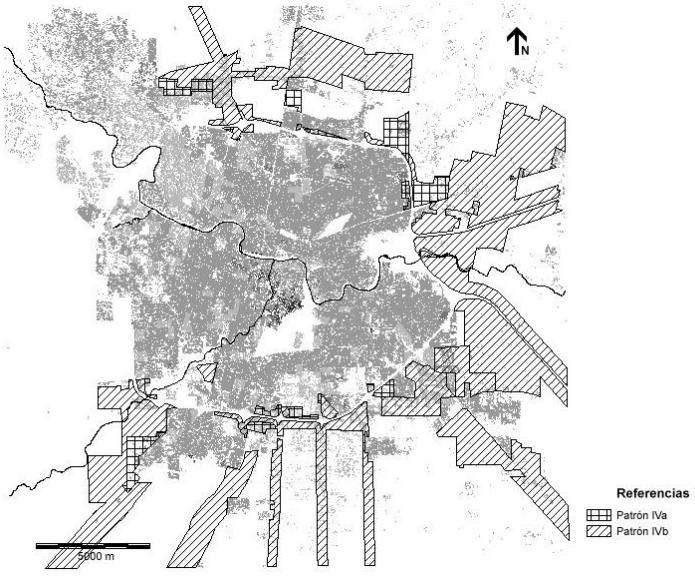
Según la Ordenanza de Uso de suelo 8133/85 el patrón IV habilita la instalación de "actividades que producen molestias importantes al medio, que deben ser controladas mediante disposiciones urbanísticas o tecnológicas, por lo que su asentamiento limita la localización de usos residenciales". Mientras el patrón IVa permite de forma condicionada usos residenciales, el patrón IVb no admite usos residenciales, ya que habilita la instalación de industrias (nombra como ejemplo a curtiembres, fabricación de pasta de papel y destilación y fraccionamiento de alcoholes) utilizando los máximos valores de superficie.

En el Mapa 9 se identifica la localización de asentamientos residenciales (urbanizaciones sociales) en zonas industriales IVb, no compatibles con dicho uso.

Los sectores con patrón V no admiten el uso residencial y condicionan otros usos debido a que permiten el asentamiento de industrias peligrosas o con influencia nociva (Mapa 10). Sólo un sector hacia el Noreste está abarcado por este patrón, con una superficie de 1695 ha. Dentro del mismo se identificaron urbanizaciones residenciales incompatibles (Figura 4).

Los sectores de patrón Industrial – Área Rural (IAR) abarcan un importante área dentro del ejido urbano (17100 ha). En este sector la ordenanza permite la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, nombrando como tales al suelo, aguas, flora y fauna. También incluye las actividades para procesar dichos recursos. En este lugar se ubica el cinturón verde de producción frutihortícola. La utilización de agroquímicos y su deriva aérea ocasiona conflictos con la actividad residencial en muchos casos anexa a estos sectores limitando su uso y reduciendo su rentabilidad lo que conduce a pedidos de cambio de patrón para el fraccionamiento y venta como lotes residenciales con la consiguiente pérdida de sectores de producción de alimentos cercanos a la planta urbana (Figura 5).

La Ordenanza 10590/2003 prohíbe, como una medida de emergencia, la aplicación aérea o terrestre de agroquímicos a 2500m de cualquier vivienda de Barrio Ituzaingó, mientras la ley provincial 9164/2004 establece una distancia de 500 m4. Trazando un radio de 500 m alrededor de la superficie edificada identificada en la imagen Landsat de 2010 (Mapa 11) se advierte que 11500ha, 67% del total, no podrían ser tratadas con agroquímicos afectando esto directamente a la producción del cinturón verde de la ciudad.

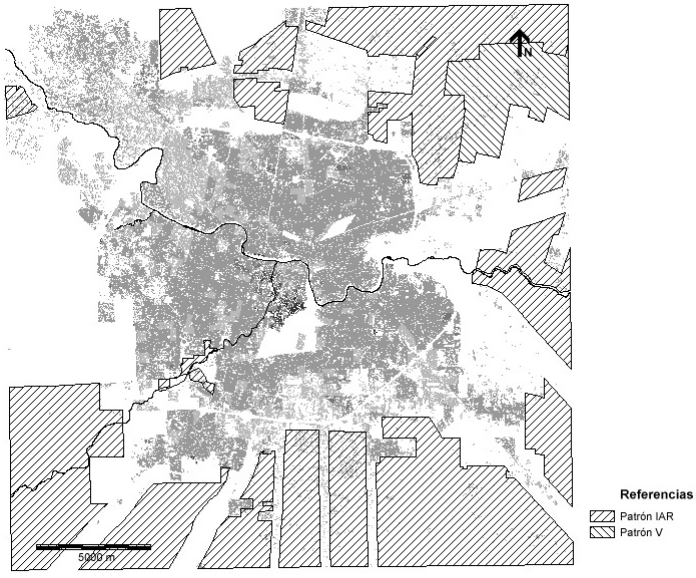


Mapa 9. Patrones industriales IVa y IVb y densidad de habitantes según superficie construida. Córdoba capital. Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010), Ordenanza 8133/85 de "Usos de suelo" de la Municipalidad de Córdoba e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

4 El origen de estas reglamentaciones así como la lucha de las Madres de Ituzaingó está desarrollada en http://parendefumigar.blogspot.com.ar/2012_05_01_archive.html (15-09-2014)



Figura 4. Urbanizaciones residenciales dentro del patrón V (industrial contaminante). Córdoba capital. Fuente: Elaboración propia basada en imagen Google Earth de 16/09/2013.

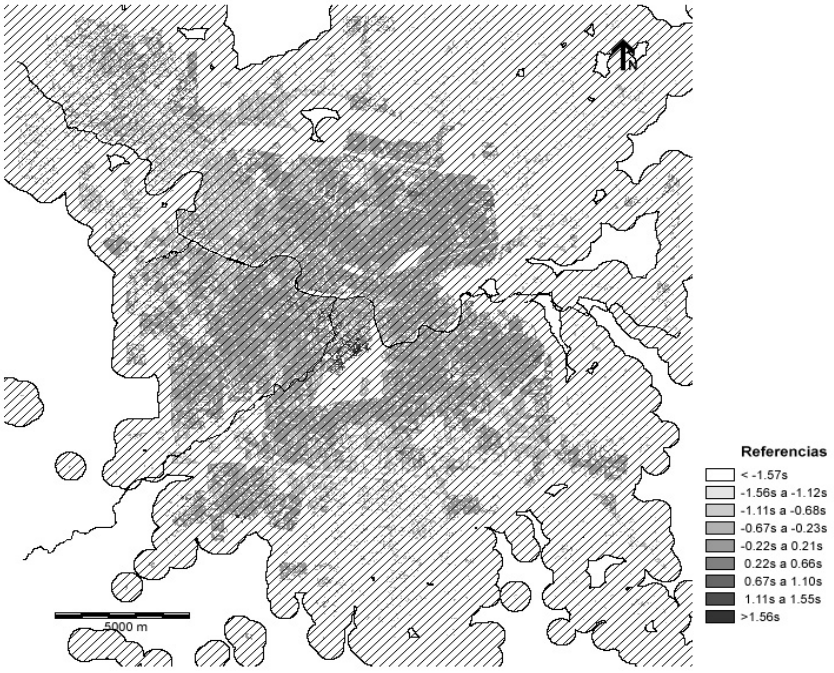


Mapa 10.Patrón industrial (V) e Industrial – Área Rural (IAR) y densidad de habitantes según superficie construida. Córdoba capital. Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010), Ordenanza 8133/85 de "Usos de suelo" de la Municipalidad de Córdoba e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.





Figura 5. Urbanizaciones residenciales dentro del cinturón verde de producción frutihortícola, patrón IAR. Córdoba capital. Fotos: M. Martiarena (13/8/2014).



Mapa 11.Restricción de aplicación de agroquímicos según ley provincial 9164/2004:

buffer de 500 m trazado alrededor de los sectores construidos de la mancha urbana. Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

2.1.4.2. Cantidad y localización de asentamientos residenciales en zona inundables o de riesgo

Se identificaron tres tipos de amenazas (Quintana Salvat, Barbeito y Menso, 2001):

- Inundaciones fluviales: son las ocasionadas por las crecientes de los ríos y arroyos y afectan principalmente a los sectores bajos.
- Anegamientos en interfluvios: Se incluyen también los anegamientos por afloramiento de la capa freática.
- Erosión de márgenes y base fluviales: Un importante porcentaje de la población se encuentra asentada en sectores con riesgo de anegamiento (Tabla 5). Esto ocurre en sectores de la periferia, siendo el agua conducida por cañadas que al encontrarse en las áreas construidas continúan su recorrido por las calles (Mapa 12). Esto podría preverse en nuevas urbanizaciones, evitando construir sobre las cañadas.

El riesgo de inundación ocurre en los bordes bajos de río y del arroyo La Cañada en toda su extensión (Tabla 6) poniendo en riesgo a un total de 16% de la población.

Tabla 5. Porcentaje de población con riesgo de anegamiento.

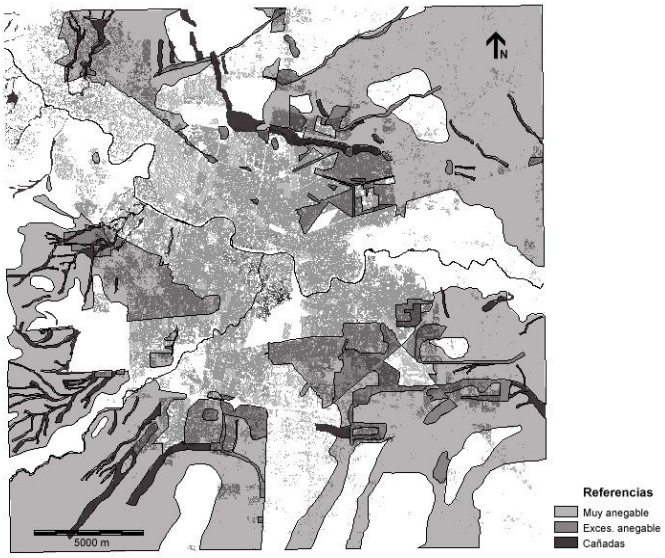
Riesgo de anegamiento	Hab.	% población
Excesivamente anegable. Viviendas e infraestructura en general muy afectados	90238	7%
Muy anegable. Viviendas e infraestructura afectadas, sobre todo en las áreas más deprimidas	503617	38%
Anegable. Viviendas e infraestructura moderadamente afectados	757810	57%

Fuente: Elaboración propia en base a Quintana Salvat, F., Barbeito, O., & Menso, R. (2001), INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

Tabla 6. Porcentaje de población con riesgo de inundación.

Riesgo de inundación	Hab.	% población
Parcialmente afectable en crecientes ordinarias e inundable en crecientes severas	18745	1%
Parcialmente afectable en crecientes severas e inundable en crecientes extremas	38700	3%
Poco afectable en crecientes severas e inundable en una creciente excepcional	153377	12%

Fuente: Elaboración propia en base a Quintana Salvat, F., Barbeito, O., & Menso, R. (2001) e INDEC (2010) e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.



Mapa 12.Riesgo de anegamiento y densidades de población según superficie construida. Fuente: Elaboración propia basada en Quintana Salvat, F., Barbeito, O., & Menso, R. (2001), INDEC (2010), e imagen Landsat 7 de Julio de 2010.

2.2. Análisis cualitativo

2.2.1. Análisis de medios gráficos

Complementariamente al análisis cuantitativo se procedió al análisis cualitativo a partir de entrevistas en profundidad (etapa no concluida) y estudios de medios gráficos locales. A fin de iniciar el análisis de medios, las problemáticas a rastrear se organizaron en las categorías accesibilidad, ambiente, desarrollistas urbanos, espacios verdes, gestión de riesgos, inundaciones, peatonales, tierra, tránsito, transparencia, infraestructura, patrimonio, servicios públicos y vivienda5 (Cels y Romero, 2014).

En términos de resultados obtenidos, se evidenció que en cuanto a la frecuencia de aparición de las categorías la misma es similar en ambos diarios diferenciándose principalmente en que La Mañana publicó mayor cantidad de noticias relativas a Servicios Públicos y en La Voz del Interior aparece la categoría de Espacios Verdes que casi iguala a la de Ambiente (Figura 6).

5 La categoría Infraestructura considera el aspecto físico de las redes y servicios (como el tendido de cañería en Cloacas o la construcción en Dispensarios). Servicios Públicos en cambio tiene en cuenta la calidad (frecuencia, buen funcionamiento, continuidad, etc.) de la provisión de los diferentes servicios.

Figura 6. Frecuencia de aparición por categoría y por medio gráfico. Fuente: Cels, E. y Romero, H., 2013.

Específicamente en la categoría de Ambiente (Figura 7), en La Mañana de Córdoba puede observarse la priorización de conflictos relativos a Fumigaciones (incompatibilidad entre usos de suelo), con un porcentaje de 45% de aparición (sobre el total de noticias de Ambiente), con un especial énfasis en la disputa sucedida en Barrio Ituzaingó.

Por su parte La Voz del Interior presenta una mayor diversificación de temáticas con énfasis en los conflictos en torno a Basurales, con un porcentaje de aparición correspondiente al 26%. Luego Fumigaciones, con 21%. Si se agrega Contaminación del agua (del río Suquía) con el ítem Cloacas (constituido principalmente por el volcado en la vía pública) la frecuencia de ambas subcategorías suma 27% superando a la de Basurales.

Figura 7. Frecuencia de aparición por subcategoría de ambiente en medios gráficos. Fuente: Cels, E. y Romero, H., 2013.

Tras el estudio descripto se enfatiza que existe una visibilización diferenciada de conflictos que ocasiona que la frecuencia de los mismos se vea aumentada en algunos sectores, mientras que otros sectores y temas son invisibilizados, produciendo así una jerarquización de los espacios y temáticas asociadas.

Conclusiones y discusión

El Derecho a la Ciudad no es un derecho más, sino que es el derecho a hacer cumplir los ya existentes reconocidos en los instrumentos regionales e internacionales. El mismo supone generar las condiciones para el uso y usufructo equitativo de la ciudad por parte de todos los ciudadanos. El derecho a un ambiente sano y sostenible, que asegure una ocupación equilibrada del territorio, y un uso equitativo y sustentable de los recursos forma parte de los derechos contemplados dentro del derecho a la ciudad.

El cruce de variables y sus representaciones en el espacio, han permitido la detección de situaciones críticas desde el punto de vista de los derechos a la ciudad y la orientación de políticas para la mejora de las condiciones ambientales de la ciudad.

La situación de la ciudad de Córdoba en relación a los conflictos urbano- ambientales analizados es grave, con altos índices de segregación e inaccesibilidad a los recursos en particular por parte de los sectores más necesitados, generando muchos conflictos tanto latentes como efectivos.

De los análisis emergieron diferentes formas de construcción y representación de los conflictos tanto por los medios de comunicación (según su línea editorial) así como diferencias en cuanto al tipo de conflictos visibilizados por los vecinos en relación a aquellos que emergen de otros datos “objetivos”.

En el caso de los medios, en principio surgieron omisiones respecto a conflictos que están muchas veces instalados como preocupación en los territorios, o formas

particulares de construir la noticia según las líneas editoriales, las cuales favorecen o subestiman el accionar de ciertos actores urbanos frente a otros.
Respecto a los vecinos, se detectan tanto diferencias como semejanzas en las estrategias organizativas que comienzan a visibilizarse desde distintas formas de acción.
En términos de incidencia, los análisis e interrelación de datos obtenidos en materia urbano-ambiental tras la investigación presentada permiten enfatizar que las políticas públicas locales deberían hacer particularmente énfasis en:
- mejorar la construcción y el acceso a información territorial como base para la gestión y la toma de decisiones;
- instalar canales de participación genuinos que permitan a los ciudadanos ser atendidos en sus reclamos de manera efectiva, acercando la distancia entre las diferentes representaciones de los conflictos;
- promover la existencia de organizaciones que funcionen a nivel barrial y de toda la ciudad independientes del Estado, con las cuales abordar territorialmente los conflictos detectados;
- reducir el consumo de energía residencial mediante la aplicación de normas de eficiencia energética en las construcciones e incentivos para el mejoramiento de las viviendas existentes;
- exigir a las empresas concesionarias de servicios públicos que aseguren el acceso a los mismos por parte de todos los ciudadanos, mediante programas de mejoramiento habitacional y de mejora de las condiciones de disponibilidad de infraestructura básica;
- ordenar el uso de suelo de acuerdo a criterios ambientales actualizados que beneficien al total de la población;
- recuperar las plusvalías generadas por la producción de territorio urbanizable teniendo en cuenta el valor ambiental;
- exigir el cumplimiento de las leyes ambientales en lo referente al tratamiento de efluentes cloacales y a su volcado en la vía pública;
- equilibrar la dotación de espacios verdes de mayor escala, en particular al sector Este, previendo de manera estratégica el crecimiento de la planta urbana mediante la creación de reservas de suelo;
Las múltiples vinculaciones espaciales y representaciones sociales detectadas derivan en situaciones conflictivas compartimentadas, que no fueron asumidas por los diferentes gobiernos con una estrategia acorde. Se hace evidente también la fragmentación de los diferentes estamentos del Estado con respuestas limitadas a problemáticas complejas mediante políticas remediativas de corto plazo y de alcance limitado.
La definición de indicadores para mirar la ciudad desde el análisis espacial de los conflictos , pone en valor nuevas formas de diagnosticar y pensar la realidad, a fin de avanzar en la definición de políticas urbanas superadoras. Constituye asimismo un aporte concreto a la reflexión sobre las condiciones necesarias para el efectivo cumplimiento del derecho a un ambiente sano y sostenible en nuestras ciudades, y al análisis político sobre los poderes y mecanismos de control y regulación de los territorios urbanos actuales, como producto de un proceso de investigación orientado

a la incidencia ciudadana.

4. Bibliografía

Ascher, Francois, 1999, “Medir la nueva revolución urbana. De la planificación al management estratégico urbano”, Seminario Internacional “El renacimiento de la Cultura Urbana”, Rosario.

Bervejillo, Federico, 1997, “La reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores”, Seminario “Repensando y redefiniendo la Planificación del Desarrollo Regional para el Siglo XXI”, Bogotá, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

Borja, Jordí y Castells, Manuel, 1997, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, España: UnitedNations for Human Settlements (Hábitat), Taurus- Pensamiento, Grupo Santillana

Bracco, Marta, Angiolini, Silvina, Pacharoni, Ana, y Sánchez, Gabriela, 2010, “Comparación del gasto energético para acondicionamiento térmico en vivienda social de distintos períodos en Córdoba”, en AVERMA, Tucumán, ASADES.

Buzai, Gustavo D y Claudia A Baxendale, 2006, Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica, Buenos Aires, GEPAMA - UBA.

Cels, Evelyn y Hugo Germán Romero, 2014, “La producción del espacio en el mundo de las construcciones escenográficas. Los casos La Voz del Interior y La Mañana de Córdoba”, Córdoba.

De Cerceau, Michel, 1990, La invención de lo cotidiano. 1 Artes de hacer, México, D.F., Universidad Iberoamericana.

Curto, R. y L. Guadagno, 2013, “Los proyectos se demoran y la basura seguirá en Piedras Blancas”, en La Voz del Interior, Córdoba, 13 de mayo.

D’Amico, Desiré y Paula Reinoso, en prensa, “Territorios en conflicto: análisis desde una epistemología situada”, en Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.

Foro Mundial Urbano, 2004, “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, Barcelona.

Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2012, “Programa provincial de energía eficiente” [en línea] <http://www.cba.gov.ar/programa-provincial-energia-eficiente/> (14-09-2014).

Guber, Rosana, 1991, El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo, Buenos Aires, Editorial Paidós.

INDEC, 2013, “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Definiciones de la base de datos”, Argentina, p. 12.

--- 2010, “Censo nacional de población, hogares y vivienda,” [en línea] <http://www.censo2010.indec.gov.ar/> (8-09-2014).

Litvinoff, Edgardo, 2013, “Desperdicie toda el agua que quiera” en La Voz del Interior, Córdoba, 3 de noviembre.

Martiarena, Miguel y Alejandra Amione, 2013, “Diagnóstico de áreas verdes urbanas: Uso de índice de paisajes para el diagnóstico del sistema de áreas verdes de la ciudad

de Córdoba, Argentina", en Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes vol. 4 No. 2: gepama, Buenos Aires.
Mora y Araujo, Manuel, 2002, La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC.
Municipalidad de Córdoba, 2012, "Córdoba una ciudad en cifras", Municipalidad de Córdoba, Córdoba.
Quintana Salvat, F., O. Barbeito y R. Menso, 2001, Carta de Peligrosidad (amenaza) de inundación, erosión y anegamiento para las acciones de prevención. Ciudad de Córdoba, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2014, Indicadores ciudadanos Nuestra Córdoba 2013, Córdoba, Taller gráfico Alejandro Barrera.
--- 2012, Indicadores ciudadanos Nuestra Córdoba 2012, Córdoba, Taller gráfico Alejandro Barrera.
Rodriguez Merkel, Gonzalo M., 2012, "El uso de zonas censales para medir la segregación residencial. Contraindicaciones, propuesta metodológica y un estudio de caso: Argentina 1991-2001", en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2010, Estadísticas. Generación per cápita y total por provincia y país. [en línea] <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=8214> (16-6-2014)
Secretaría de Energía, 2012, Informe estadístico del sector eléctrico 2012 [en línea] <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3783> (10-9-2014)
Sosa, Sergio, s/f, "Consumo de agua en countries y edificios en la ciudad de Córdoba," en Propiedad horizontal y desarrollo inmobiliario, No. 90.
Subirats i Martori, Marina, 2013, "Pobreza y globalización. Nuevas clases sociales, nuevos actores", en Cambio social y cooperación en el Siglo XXI (vol.2). El reto de la equidad dentro de los límites ecológicos, Eds. Begoña Román y Gonzalo De Castro, Barcelona, Universitat de Barcelona.
Subirats, J. (ed), 2002, Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización., Barcelona, Diputación de Barcelona.
La Voz del Interior, 2014, "Más reclamos por cortes de energía eléctrica en Córdoba" en La Voz del Interior, Córdoba, 23 de enero.

Região Metropolitana de Porto Alegre pensada por cenários: tensionamento entre o urbano e o rural

Prudente, Letícia Thurmann
Reyes, Paulo E. Belo
Campos, Heleniza Ávila

PALABRAS CLAVE
· Acción colectiva
· Habitat
· Democracia

Resumen / O território metropolitano contemporâneo é complexo e múltiplo, repleto de conflitos e disputas entre diferentes agentes na produção do espaço. Essa situação é refletida em políticas públicas excludentes que fragmentam o território e não abrangem a diversidade de uso e ocupação do solo. Este trabalho busca explicitar essa discussão, apresentando conflitos, diferenças e aproximações entre o espaço rural e urbano, a partir da metodologia de projeto por cenários. O objetivo é construir cenários a partir do estudo de caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (Região Sul do Brasil). A abordagem metodológica prioriza a análise sócio-espacial, através do cruzamento de características conceituais e empíricas de espaços rurais, urbanos, públicos e privados. Os espaços de interface rural-urbana localizados na periferia urbana dessa região metropolitana são caracterizados como espaços plurifuncionais, com presença dispersa e fragmentada de usos característicos do solo urbano e rural. Nesses locais são frequentes os conflitos e o tensionamento entre o rural e o urbano, conforme busca-se ressaltar neste artigo. A construção de diferentes cenários auxilia na exploração dessa realidade atual. Tais perspectivas contribuem para auxiliar na tomada de decisões através do consenso entre um maior número de visões e necessidades possíveis dos agentes envolvidos na produção do espaço. O propósito não é encontrar um único cenário, mas múltiplas possibilidades de leituras da realidade que contribuam para ampliar as relações complexas existentes e nem sempre explícitas. Portanto, neste artigo, aponta-se para uma visão mais contemporânea de território, a fim de que seja possível ampliar a discussão sobre as relações entre o rural e o urbano, auxiliando a compreensão das especificidades desses espaços. Busca-se aqui o apoio em novos conceitos que apontem para um planejamento do espaço mais includente e múltiplo.

PRUDENTE, LETÍCIA THURMANN
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil
E - mail: letmedina@hotmail.com

REYES, PAULO E. BELO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

CAMPOS, HELENIZA ÁVILA
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

O território metropolitano contemporâneo é complexo e múltiplo, repleto de conflitos e disputas entre diferentes agentes que produzem o espaço, tanto públicos quanto privados. Essa situação é mais evidente e explícita em interfaces entre espaços com características diferenciadas, a exemplo dos espaços urbanos e rurais, principalmente nas metrópoles brasileiras, pois ainda não são claras as distinções conceituais e empíricas entre o que é urbano e o que é rural no Brasil. Nesse contexto, há pressões para apropriações de espaço de ambos os lados (rural e urbano), refletidas em políticas públicas excludentes que fragmentam o território e não dão espaço à diversidade existente de uso e ocupação do solo.

As metrópoles contemporâneas brasileiras representam a exacerbação do planejamento territorial voltado à visão predominantemente capitalista e urbano-centrada na produção do espaço. O poder público tem legitimado demandas do poder privado, representado pelo mercado imobiliário no espaço urbano e pelo agronegócio no espaço rural. Essa situação é mais conflitante nessas áreas de interfaces entre os espaços urbanos e rurais metropolitanas.

Este trabalho tem como proposta ampliar essa discussão, explicitando conflitos, as diferenças e aproximações existentes, de caráter conceitual e empírico, a partir das propostas metodológicas de projeto por cenários discutidas por Reyes (2010). A ideia de cenários é utilizada para diferenciar polaridades pertinentes entre o espaço rural e o urbano – mais conflitante e representativa -, estabelecendo o recorte à categoria de espaço público e privado.

O objetivo é buscar identificar diferentes tipologias de espaços rurais e urbanos, principalmente em áreas de transição rural-urbana na realidade metropolitana contemporânea. Será apresentada a construção de possíveis cenários tipológicos conceitualmente, visando a sua exemplificação dentro da realidade existente na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – objeto de investigação da pesquisa de doutorado em desenvolvimento no PROPUR/ UFRGS. A abordagem metodológica prioriza a análise socioespacial, descrevendo cenários de espaços rurais público e privado, espaços urbanos público e privado, assim como suas inter-relações através de gráficos de análises.

OS CONFLITOS NAS RELAÇÕES ENTRE ESPAÇOS RURAL E URBANO

Os conflitos existentes no entendimento das relações entre espaços rural e urbano, no âmbito do planejamento territorial, têm demonstrado a necessária verificação de aspectos e categorias para se discutir as diferenciações existentes entre os conceitos rural e urbano. Historicamente, a definição de espaço rural está diretamente relacionada ao que não é urbano. Nesse mesmo sentido, o que não é público, seria privado. Mas esses conceitos vêm de uma visão dialética que perde significado, dadas as possibilidades atuais da cidade contemporânea, como o caso dos espaços de interface que não possuem hoje uma definição clara, a exemplo das áreas de transição urbano-rural existentes nas periferias das cidades. Essas áreas são territórios que possuem ambas as características ao mesmo tempo, tanto rurais quanto urbanas. No contexto

metropolitano, essa questão é ainda mais complexa, pois os limites legalmente definidos como perímetros urbanos intermunicipais não são contínuos espacialmente, devido à fragmentação do planejamento territorial, o qual vem sendo desenvolvido apenas na escala municipal.

Na realidade, a visão compartimentada dos conceitos de rural e urbano vem de um paradigma ainda utilizado pelo planejamento urbano e regional, o paradigma cartesiano, que não contempla a visão mais complexa do território. A visão de complexidade hoje é mais evidente e tem sido discutida a fim de abrir a possibilidade de se integrar diferentes visões de mundo que se complementam (Morin, 2006). O paradigma complexo aceita tanto o uno quanto o múltiplo e, assim, na relação entre urbano e rural, que até então era uma coisa ou outra, hoje não mais atende às demandas de áreas de interface, necessitando de novos conceitos e parâmetros para sua caracterização.

A sociedade contemporânea encontra-se imersa em uma realidade complexa de relações e territorialidades, que devem ser incorporadas no planejamento e na gestão do território. A desconstrução e a aceitação de diferenças e multiplicidades de identidades tentam conviver de forma equilibrada e integrada, cada vez mais percebidas na realidade das cidades contemporâneas. A partir do paradigma complexo, é possível refletir e explicar para melhor compreendê-las. Pode-se perceber que há uma inclusão de fenômenos que ocorrem ao mesmo tempo e em um mesmo espaço, como um espaço urbano e rural. As definições que antes eram pertinentes ao urbano e ao rural se relativizaram, deixando em aberto e de forma mais ampla as noções e delimitações conceituais, técnicas e físicas dos espaços.

Há hoje uma gama de definições que, por um lado visam à desintegração total desses dois conceitos, no sentido de não haver mais nem um ou outro, e, por outro lado, reafirmam a existência e a necessidade de tais delimitações. Entre ambos, há inúmeras práticas de expressões de poder ainda a serem preenchidas, que mostram jogos de poderes e disputas territoriais, das quais, nem sempre a ideia do equilíbrio entre diferentes visões de mundo é contemplada.

As relações conceituais sobre o que venha a ser rural e urbano tem sido, portanto, pauta de discussões atuais. O rural segue sendo visto através de uma relação antagônica em relação ao urbano, apresentado como espaço de atraso ou retrógrado para a sociedade contemporânea, a qual se organiza a partir da cidade como uma das bases operativas da reprodução do capitalismo. Segundo uma visão dicotômica e dialética, a maioria dos autores ressalta que a expansão do espaço urbano sobre o rural é inevitável e constituirá uma continuidade espacial ou um hibridismo, não havendo mais distinções entre ambos os espaços (Léfèbvre, 1976; Harvey, 2005). Esta é a visão que predomina na área de Planejamento Urbano e Regional. Por outro lado, os autores voltados à área de Desenvolvimento Rural apontam novos olhares e releituras do rural, reafirmando a continuidade desse espaço e dessa cultura (Graziano da Silva, 1997; Carneiro, 1998). Esses autores apontam para a necessidade de ressignificações sobre as relações entre rural e urbano, pois são inúmeras as facetas do urbano e do rural existentes em diferentes realidades socioespaciais que caracterizam a metrópole

contemporânea.

Alguns autores apresentam a ideia de uma ruralidade como um renascimento do rural, devido a sua resistência e capacidade de renovação de atividades, contrapondo a ideia de que a industrialização absorverá a produção agrícola e propiciará uma urbanização completa da sociedade (Carneiro, 1998; Miranda, 2008). A ruralidade passa a ser considerado um modo de utilização do espaço e um modo de vida caracterizados por novas atividades (moradia, lazer, preservação e prestação de serviço) e por novas cadeias produtivas que transformam o uso e a ocupação do solo (Graziano da Silva, 1997). Porém, o espaço rural foi permeado uma urbanidade, representada por modelos econômicos relacionados ao sistema capitalista da cidade, que transformou os tradicionais meios de produção no campo - consequência direta dos novos sistemas de transporte, comunicação e tecnologias.

As áreas de transição rural-urbana, existentes nas bordas urbanas (ou periurbano) das cidades, são os espaços de interface entre o rural e o urbano que apresentam estas mudanças de forma mais expressiva. Segundo Miranda (2008), estas áreas são espaços plurifuncionais, com presença dispersa e fragmentada de usos característicos do solo urbano e rural, que ainda não foram identificadas como uma unidade espacial. Além das bordas urbanas, há também outros espaços caracterizados por múltiplas territorialidades dentro dos próprios espaços definidos como urbanos quanto como rurais.

A partir de uma visão complexa e contemporânea de território e sua multiplicidade de expressões, que podem ocorrer em um mesmo espaço e tempo, a construção de diferentes cenários auxilia na explorarão desta realidade atual. Haesbaert (2012) traz o conceito de multiterritorialidade na análise do território no mundo contemporâneo, buscando desconstruir a ideia de desterritorialização difundida com o propósito de desarticular disputas territoriais, principalmente quem não tem acesso a tomadas de decisões. Explica que anteriormente, no “mundo moderno”, as territorialidades eram consideradas contínuas e contíguas, regidas pelo princípio da exclusividade – uma coisa ou outra, como o caso de ser urbano ou rural. Ao contrário da desterritorialização, este autor mostra que a complexidade do território hoje é tão ampla que existem novas formas de territorialização que ainda não foram identificadas e caracterizadas como tais. A exemplo do estudo de caso deste trabalho, as áreas de transição rural-urbana poderiam ter sua própria caracterização não como rural e/ou urbano, mas indo além de uma visão dicotômica e híbrida do espaço.

É importante, portanto, que se busque caracterizar as relações entre espaços urbanos e rurais atualmente, questionando suas definições teóricas e empíricas, a fim de buscar novos conceitos que podem contribuir para um planejamento territorial mais apropriado à realidade do território contemporâneo, de forma múltipla e complexa. O projeto por cenários é um dos caminhos a serem explorados e que podem dar algumas diretrizes neste sentido.

CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

O projeto por cenários vem da proposta de apresentar alternativas de expressão de diferentes olhares, necessidades, perspectivas e desejos para espaços de interface entre o urbano e o rural, enfatizando o uso e ocupação do solo público e privado. O objetivo não é encontrar o cenário correto, mas múltiplas possibilidades de futuro que contribuem para ampliar as relações complexas existentes e nem sempre explícitas. Também não tem como finalidade a previsibilidade, mas sim o exercício de pensar em múltiplas formas possíveis para lidar com as incertezas do ambiente futuro (Reyes, 2010).

O importante é pensar cenários a partir de um paradigma complexo, o qual valoriza as contradições, relações e, de igual valor, o "erro" e o "acerto". O paradigma anterior, simplificador e racionalista, ainda utilizado como base para o planejamento urbano e regional, não tem mais atendido ao contexto complexo do território contemporâneo, a exemplo de planos diretores deterministas que não abrem espaço para mudanças possíveis, imprevisibilidades, etc. No caso das áreas de transição rural-urbana, muitas têm sido as possibilidades de mudanças não previstas pelos planejadores urbanos, o que acaba acarretando soluções simplificadas e redutoras, como a expansão do espaço urbano sobre o rural e do espaço privado sobre o público.

O projeto por cenários e a tentativa de múltiplas alternativas podem ser chave na busca de soluções para os conflitos entre espaços de interface, como rural-urbano e público-privado. Esses contribuem com a finalidade de exaurir possibilidades e auxiliar na tomada de decisões através do consenso entre o maior número de visões e necessidades possíveis dentre os agentes envolvidos na produção do espaço contemporâneo complexo. A exploração de diferentes cenários e suas relações abrem novas possibilidades através do cruzamento de características que podem gerar cenários mais integrais e equilibrados entre diferentes interesses.

Assim, em um primeiro momento, serão construídos e caracterizados cenários que apresentam aspectos antagônicos e/ou complementares. Posteriormente, serão exemplificados os cenários mais significativos que tenham referência na realidade empírica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – objeto de estudo da tese.

A construção de cenários parte do cruzamento entre eixos antagônicos, criando-se um Gráfico de Polaridades, segundo o método proposto por Reyes (2010). Nesse caso, serão dois eixos, o primeiro referente ao Espaço Rural - Espaço Urbano, dado o foco do trabalho, e o segundo em relação à oposição entre o Espaço Público e o Espaço Privado. O recorte de análise do critério entre o público e o privado se deve ao fato de ser considerado o mais antagônico e conflitante na relação entre o rural e o urbano, principalmente nas áreas de transição rural-urbana. A figura 1 apresenta o gráfico de polaridades deste trabalho.

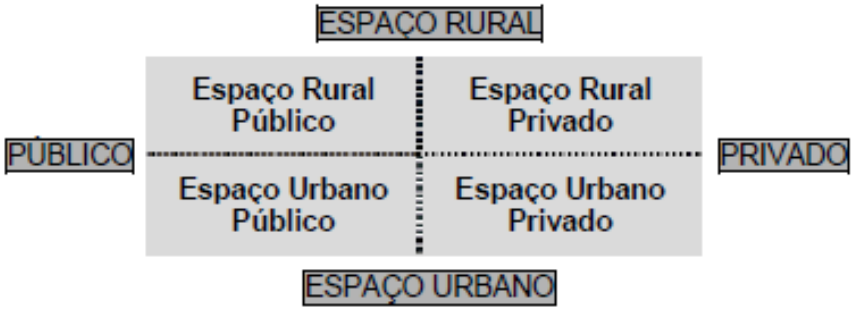


Figura 1: Gráfico de Polaridades

Através deste gráfico, formam-se quatro cenários a serem caracterizados pontualmente e em relação aos demais, construídos a partir do cruzamento entre as polaridades opostas de cada eixo. Do cruzamento entre as polaridades Espaço Rural e Público resulta um cenário denominado de (1) Espaço Rural Público, assim como: entre Espaço Rural e Privado resulta (2) Espaço Rural Privado; entre Espaço Urbano e Público resulta (3) Espaço Urbano Público; e entre Espaço Urbano e Espaço Privado resulta (4) Espaço Rural Privado. Para auxiliar na caracterização desses cenários são utilizados aspectos teóricos e empíricos, relativos aos conceitos sobre o que é considerado espaço urbano e espaço rural. O quadro 1 apresenta uma síntese de definições, com aspectos mais relevantes e explícitos.

Quadro 1: Síntese de Definições

ASPECTO	Espaço Urbano	Espaço Rural
TEÓRICO	Cidade, cidadão, civilizado, Adiantado, futuro, moderno, tecnológico Comério, serviços	Campo, rústico, Atrasado, passado Agrícola (produtivo)
EMPÍRICO	Estatuto da Cidade Dentro dos limites perímetro urbano Atividades econômicas secundárias e Cultura ligada à cidade Alta densidade demográfica e construtiva	Estatuto da Terra Fora do perímetro urbano Atividades econômicas primárias Cultura ligada ao campo Baixa densidade demográfica e construtiva
ASPECTO	**Espaço Público**	**Espaço Privado**
TEÓRICO	Aberto, acesso irrestrito Coletivo, comum, sociável Prioriza a coletividade Representativo Interesse público	Fechado, acesso restrito Individual, particular, pessoal Prioriza o sujeito Específico Interesse privado
EMPÍRICO	Limite físico flexível Direito público Administração estatal Recursos públicos (financeiros e humanos) Infraestrutura, estrutura e serviços públicos	Limite físico rígido Direito privado Administração privada Recursos privados (financeiros e humanos) Infraestrutura, estrutura e serviços privados

Essas definições pré-estabelecidas e apresentadas de forma dicotômica e/ou dialética entre os conceitos de espaço rural e espaço urbano e espaço público e espaço privado, servem para provocar novas definições a partir das descrições dos cenários. A ideia é abrir e ampliar possibilidades, imaginando outros aspectos, de preferência sem referências concretas, para depois tentar associá-las a alguns exemplos empíricos. Assim, serão apresentadas as descrições dos quatros cenários construídos.

Cenário 1: Espaço Rural Público

Seria uma área definida como rural situada fora dos limites do perímetro urbano da cidade, como um espaço aberto e acessível a todos, pois daria prioridade à coletividade e à representatividade do interesse comum do meio rural. Seus limites seriam mais flexíveis do que um espaço privado ou um espaço urbano, devido às proporções de terras maiores, adequadas à realidade do meio rural e pré-estabelecidas dentro de um planejamento territorial local.

Teria como prioridade o bem comum e o direito público enquanto lei maior, sendo administrado pelo Estado, articulando as diferentes escalas de gestão e planejamento territorial (União, Estado e Municípios), com recursos financeiros e humanos apropriados. Respeitaria a legislação municipal e metropolitana estabelecidas de forma integrada entre os entes federativos, seguindo prioritariamente as determinações do Estatuto da Terra e do recente Estatuto da Cidade, o qual determinar que os municípios devem legislar sobre todo o território (rural e urbano).

Possuiria baixa densidade demográfica e construtiva, mas maior do que o espaço rural privado. O uso e ocupação do solo seriam prioritariamente atividades econômicas ligadas à produção primária, mas também ao comércio e serviços necessários a uma centralidade mais rural. Seria um espaço representativo da cultura pertinente ao campo, relacionando o símbolo de "rústico" de forma positiva e desconstruindo a ideia pejorativa de espaço de atraso e de passado, fortalecendo e valorizando a cultura rural. Teria infraestrutura, estrutura e serviços públicos básicos de saúde, educação, transporte e moradia, entre outros pertinentes às demandas da população rural. Enquanto propriedade pública não recairia tributos públicos, como o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.

Cenário 2: Espaço Rural Privado

Também seria uma área definida como rural, situada fora dos limites do perímetro urbano da cidade, porém como um espaço fechado e acessível apenas a alguns, pois seria restrito a indivíduo(s)/ sujeito(s) relacionados diretamente ou indiretamente. Representaria o interesse específico e particular, seguindo o direito privado, com recursos financeiros e humanos privados e também com acesso a programas de fomento e incentivos fiscais voltados à produção alimentar, habitação, etc.

Teria uso e ocupação do solo com baixa densidade demográfica e construtiva, desenvolvendo atividades econômicas prioritariamente voltadas às atividades primárias, representativas da cultura pertinente ao campo. Utilizaria tanto tecnologias

tradicionais associadas a novas tecnologias agropecuárias para a produção alimentar, desconstruindo o status de atrasado e de passado e fortalecendo o diferencial do modo de vida rural tanto quanto à urbana. Seus limites físicos seriam mais delimitados e mais rígidos do que o espaço rural público, de acordo com a gestão e planejamento territorial desenvolvido pelo poder público, o qual determinaria as dimensões apropriadas e diversificadas em região, dada às grandes extensões de terras existentes em área rural. Existiria um controle em relação ao acesso e à manutenção desse espaço internamente, sob responsabilidade de planejamento e gestão privada, mas também deve seguir as legislações públicas pelo Estatuto da Terra e Estatuto da Cidade.
Enquanto propriedade privada, recairia tributos públicos, como o ITR e outros locais que seriam arrecadados e administrados pelo município, como um "IPTU rural". A valorização do solo rural seria diretamente relacionada à capacidade produtiva da terra e sua localização em relação ao acesso a infraestrutura e serviços locais.

Cenário 3: Espaço Urbano Público
Teria área definida como urbana, situada dentro dos limites do perímetro urbano estabelecido por legislações municipal e regional, sendo um espaço aberto e acessível a todos. Sua prioridade seria para uso e ocupação de atividades coletivas e representativas do interesse comum. Estaria associado diretamente à cultura urbana, pertinente à cidade, valorizando os aspectos de futuro e "moderno", sem desmerecer a cultura rural. Priorizaria o bem comum e o direito público enquanto lei maior, sendo administrado pelo Estado, com recursos financeiros e humanos apropriados.
Seria delimitado fisicamente, com limites mais flexíveis do que um espaço urbano privado, de acordo com o planejamento urbano (plano diretor). Seguiria a legislação federal do Estatuto da Cidade, com alta e média densidade demográfica e construtiva, prioritariamente com uso e ocupação do solo com atividades econômicas secundárias e terciárias. Possuiria infraestrutura, estrutura e serviços públicos básicos de saúde, educação, transporte e moradia, entre outros pertinentes à cidade. Seria um espaço isento do tributo do IPTU por ser propriedade pública.

Cenário 4: Espaço Urbano Privado
Seria uma área definida como urbana, porém como um espaço fechado, delimitado fisicamente e legalmente, dentro dos limites legais da cidade do perímetro urbano. Teria acesso restrito a algum(s) indivíduo(s)/ sujeito(s) relacionados diretamente ou indiretamente, havendo um controle nesse sentido, sob responsabilidade de planejamento e gestão privada. Mas seguiria as diretrizes do Estatuto da Cidade, assim como a gestão e o planejamento urbano local e regional.
Com alta e média densidade demográfica e construtiva, dependendo do planejamento urbano, teria como prioridade o uso e a ocupação com atividades econômicas secundárias e terciárias, associadas diretamente à definição de cidade, diferentemente do espaço rural. Estaria associado diretamente à cultura urbana, valorizando os aspectos de futuro e moderno, sem desmerecer a cultura rural. Teria acesso direto a

infraestrutura, estrutura e serviços públicos básicos de saúde, educação, transporte e moradia, entre outros pertinentes à cidade.

Por estar situado dentro do perímetro urbano e ser de propriedade privada, recairiam tributos públicos do IPTU, arrecadados pelo município, diferentemente do espaço público. O valor deste imposto seria diretamente relacionado à localização deste espaço dentro da cidade, assim como ao acesso de serviços e infraestrutura urbana, diferentemente do espaço rural que valoriza a capacidade produtiva do solo.

Representaria o interesse específico, seguindo o direito privado, com recursos financeiros e humanos privados, mas também públicos através de programas de fomento e incentivos fiscais, voltados ao mercado imobiliário, por exemplo, ligados a serviços urbanos privados (saúde, educação, transporte, etc.) ou mesmo à habitação social.

Para finalizar a descrição dos cenários, ampliar essa visão e tentar equilibrar os valores e ponderações, são ainda organizados aspectos citados mais relevantes e representativos de cada cenário, através de um novo gráfico que analisa forças e fraquezas internas do possível cenário, assim como ameaças e oportunidades externas à ideia. Este gráfico denomina-se Análise F.O.F.A. (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), também conhecido como SWOT (Strength, Weakness, Opportunity e Threat), utilizado como base na gestão e no planejamento estratégico de cenários. O quadro 2 apresenta esta análise dentro do gráfico de polaridades.

Quadro 2: Gráfico da Análise F.O.F.A.

Espaço Rural Público	
FORÇAS	FRAQUEZAS
Grandes extensões de terra	Símbolo de atraso e passado
Produção alimentos	Pejorativo de rústico
Coletivo e representativo	Pouca estrutura e serviços
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Fortalecimento cultura rural	Limites físicos
Agricultura familiar	Apropriação como urbano
"Cidadania" rural	Aberto (limites frágeis)

	Espaço Rural Privado
FORÇAS	FRAQUEZAS
Grandes propriedades	Impacto ambiental
Produção alimentos	"Muita terra p pouco dono"
Acesso restrito	Circulação e transporte
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Reforma agrária	Monocultura e agronegócio
Agricultura familiar	Êxodo rural
Tecnologia na produção	Expansão urbana

Espaço Urbano Público	
FORÇAS	FRAQUEZAS
Adiantado e civilizado	Pouca recurso e manutenção
Tecnologia e informação	Alta demanda de serviços
Cidadania e coletividade	Poucos tributos
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Valorização e uso	Limites físicos
Empregos e renda	Irregularidades
Participação decisões	Privatizações

	Espaço Urbano Privado
FORÇAS	FRAQUEZAS
Privatizações	Alta densidade
Comércio e serviços	Individual
Fechado com acesso restrito	Regularização fundiária
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Novas tecnologias	Periferização
Recursos e serviços públicos	Falta de recursos naturais
Mercado imobilário	Alta demanda de serviços

CENÁRIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A RMPA foi uma das primeiras regiões metropolitanas criadas no Brasil em 1973, com 14 municipios inicialmente. Hoje reúne 33 municípios em um total de 10.000km^2. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2010), corresponde à quarta região mais populosa do País, com cerca de 4.000.000 de habitantes, em uma densidade demográfica de 382,4 hab/km^2. O espaço metropolitano é caracterizado por processos crescentes de conturbação urbana que formam uma única mancha urbana, situada ao longo de um eixo norte-sul, entre a capital (Porto Alegre) ao sul e a centralidade norte formada pelos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo. Esta mancha urbana corresponde a uma porção pequena do território, pois sua maior extensão é rural. Porém, grande parte dos espaços rurais está prevista como reservas à urbanização nos planos diretores municipais, à espera do crescimento demográfico urbano.

Algumas situações próximas aos cenários apresentados são encontradas no território da RMPA, localizadas tanto nos espaços de bordas urbanas (áreas de transição rural-urbana) quanto nos espaços urbanos e rurais propriamente ditos. Dentre os quatro cenários, destacam-se os cenários 1, 2 e 4, Espaço Rural Público, Espaço Rural Privado e Espaço Urbano Privado, por estarem exemplos localizados em três contextos sócio-espaciais diferenciados: na área urbana de Porto Alegre (capital); na borda urbana do município de Gravataí; e na área rural de Nova Santa Rita. São apresentadas suas principais características sobre sua localização, uso e ocupação do solo. A figura 1 apresenta a localização da RMPA no território brasileiro, dentre as 55 regiões metropolitanas existentes, e a situação da mancha urbana no território metropolitano.

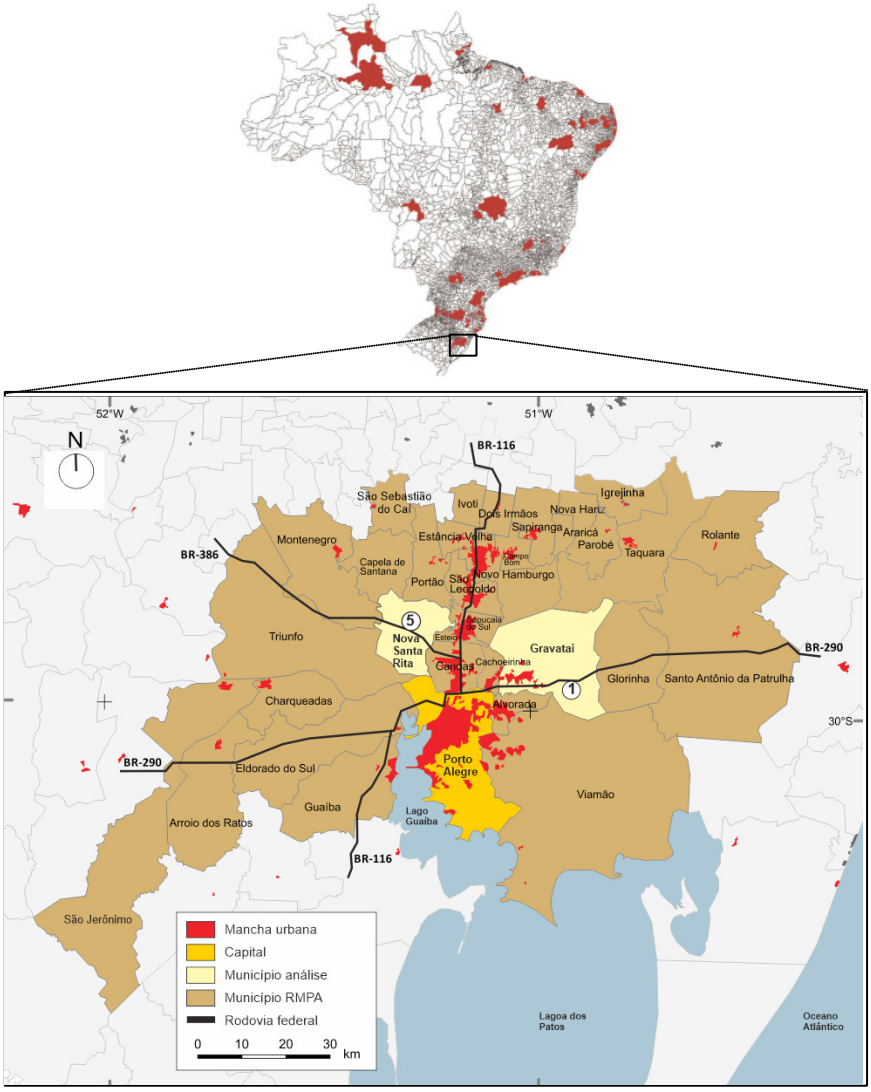


Figura 1: RMPA no Brasil, mancha urbana metropolitana localização dos cenários. Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA (Costa, 2013) e IBGE (2013).

Foram identificadas neste território metropolitano algumas situações próximas aos cenários apresentados. Dentre os quatro cenários, destacam-se como mais significativos os cenários 1, 2 e 3 (Espaço Rural Público, Espaço Rural Privado e Espaço Urbano Privado), por apresentarem diferentes contextos sócio-espaciais. A figura 1 destaca a localização destes cenários e seus respectivos municípios. O primeiro (1) situa-se na área urbana da capital (Porto Alegre), o segundo (2) na área rural do município de Nova Santa Rita e o terceiro (3) na área de transição rural-urbana do município de Gravataí. Neste sentido, serão apresentados exemplos que contemplam alguns

aspectos das descrições apresentadas.

1) Espaço Rural Público na RMPA

Este cenário remete diretamente aos núcleos administrativos dos distritos rurais dos municípios, que na realidade são considerados como área urbana para, entre outros aspectos, otimizar a gestão e o planejamento local através do IPTU, já que o ITR seria arrecadado pela União. Mas há outros exemplos que poderiam ser considerados como espaço rural público, tais como os espaços das vias de circulação e redes de infraestrutura, juntamente com suas áreas adjacentes. Estes são normalmente considerados como área rural. Também se pode associar as áreas de preservação, no caso as que tenham possibilidades de acesso ao público, que são encontradas em maior escala e diversidade no meio rural do que no meio urbano. Na legislação brasileira, as áreas de preservação são consideradas como área rural.

Mas um exemplo concreto poderia ser o centro da Vila Nova, bairro da capital, onde tradicionalmente acontece a "Feira do Pêssego de Porto Alegre". Corresponde a um evento que reúne atividades de comércio de produtos locais da agricultura familiar e atrações culturais relacionadas ao modo de vida rural, são desenvolvidas. Estas atividades ocorrem no Centro de Eventos Rurais da Vila Nova, sendo promovidas com recursos públicos municipais da prefeitura e do Estado, via a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER/RS), contando com o apoio de organizações locais. São comercializados produtos da zona sul da cidade, como melão, ameixa, morango, flores e principalmente o pêssego. A figura 2 mostra imagens desta feira e do bairro Vila Nova, o qual poderia ser em qualquer distrito rural de um município.



Figura 2: Feira do Pêssego de Porto Alegre e bairro Vila Nova. Fontes: Porto Alegre (2005); Rio Grande do Sul (2012).

Na realidade, a zona sul de Porto Alegre, assim como parte da área do bairro Vila Nova, foi redefinida como área urbana na última revisão do Plano Diretor da capital, o qual extinguiu a área rural do território municipal. Porém, há um movimento popular da região que é contra essa definição, reivindicando o retorno da área rural para a zona sul do município. A feira acontece em uma área pública considerada urbana, mas talvez pudesse ser considerada como como espaço rural dentro da área urbana, ou mesmo um espaço de interface rural-urbano – categoria ainda não inserida no planejamento territorial. O fato é que independente das definições de planejamento, seguem estas atividades rurais, e o mesmo poder público municipal que definiu que não há mais área rural, também construiu em uma área pública "urbana" um espaço definido como centro de eventos rurais.

2) Espaço Rural Privado na RMPA

São diversos os exemplos existentes desse tipo no meio rural que variam desde grandes proprietários rurais até comunidades tradicionais, tais como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, bem como assentamentos rurais da reforma agrária (Movimentos Sem Terra - MST). Além destes, há também as áreas de preservação ambiental de caráter privado, como as RPPN (Reserva Particular do Patrimônio Natural). Como o espaço rural ainda vem sendo mais relacionado a um espaço de produção e pouco de moradia, são poucos os recursos investidos na promoção da reforma agrária e da agricultura familiar, sendo mais direcionados à produção em larga escala e à monocultura.

Um exemplo positivo nesse sentido é a agrovila do assentamento rural do MST, localizada no município de Nova Santa Rita, que possui a Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita (COOPAN). Esta agrovila reúne um grupo de famílias residentes em torno da sede da cooperativa, onde se localizam os estabelecimentos de produção e industrialização de alimentos, principalmente suínos e arroz, além de diversas atividades comunitárias, como reuniões, alimentação coletiva e educação do campo (formação MST). A figura 3 mostra imagens desta sede e espaços de reunião, produção e comercialização.



Figura 3: Cooperativa de Produção Agropecuária do MST.
Fonte: COOPAN (2014).

Este é um caso que vem sendo reproduzido nos assentamentos do MST, principalmente próximos da capital, onde comercializam seus produtos na rede de comércio varejista, a exemplo da loja da Via Campesina existente no Mercado Público e das feiras de bairro. Um assentamento rural é uma propriedade coletiva de moradores/produtores, que possuem lotes individuais de grandes dimensões, característicos da área rural. Este exemplo apresenta a possibilidade de compartilhar lotes pequenos de moradia com dimensões mais próximas dos lotes urbanos, como se fosse um "condomínio rural". Porém esta organização sócio-espacial (lotes para a produção e lotes para a moradia) não é reconhecida no meio rural, pois este tipo de parcelamento do solo não corresponde aos parâmetros legais de propriedade rural. Os programas públicos de financiamento de habitação social rural, por exemplo, somente disponibilizam recursos para serem aplicados nos lotes maiores de produção e não nos menores do centro desta agrovila, gerando conflitos de uso e ocupação do solo, bem como desperdício ou não aproveitamento de recursos públicos.

3) Espaço Urbano Privado na RMPA

Este cenário é o mais comum para os planejadores urbanos no que se refere ao parcelamento do solo urbano. Porém, os casos que vem se perpetuando nas áreas de transição rural-urbana, nos mais diversos municípios metropolitanos, são os

condomínios de larga escala territorial e alto padrão construtivo, fruto da especulação de terras e da pressão do mercado imobiliário para a expansão da área urbana sobre a área rural. Tem sido frequente a aprovação de loteamentos fechados ou "condomínio de lotes" que vem ocupando os perímetros urbanos. O grande problema tem sido a escala territorial e a pouca relação que alguns empreendimentos acabam tendo com o município onde se inserem, pois desenvolvem relações de trabalho e renda relacionadas mais diretamente com a capital. São empreendimentos considerados metropolitanos.
Correspondem a uma grande propriedade privada, de uso coletivo, muitas vezes caracterizado pelo parcelamento de solo diferenciado do padrão do município, bem como caracterizado pelo alto padrão habitacional. Esse tipo de empreendimento vem se tornando um grande cinturão privado em torno da área urbana dos municípios, potencializando o distanciamento entre as áreas urbanas e áreas rurais. Ao mesmo tempo, costuma ser justamente a paisagem rural, em conjunto com a preservação ambiental, um dos principais atrativos, difundido a ideia de um modo de vida diferenciado da cidade e mais próximo ao campo. Devido às grandes dimensões espaciais, a acessibilidade e a mobilidade pública entre a parte urbana da cidade e a zona rural são prejudicadas, tornando-se um enclave no território.
Um exemplo com estas características é o Condomínio Paragem Verdes Campos, localizado na borda urbana do município de Gravataí. Compreende uma grande área que era rural que se transformou em Área Especial Residencial Urbana, segundo o plano diretor do município – fruto de negociações entre a iniciativa privada e o poder público local. O mercado imobiliário local, visando um caráter diferenciado para um público de alta renda que poderia morar neste local e trabalhar na capital, pressionou a prefeitura para ampliar o perímetro urbano e iniciar um núcleo padrão de uma zona residencial especial maior, limítrofe à zona rural. Há apenas um único acesso pela Rodovia Federal BR-116 (Free-way), principal via de ligação entre a capital de Porto Alegre e o litoral. Fica localizado entre esta rodovia federal e a zona rural do município, distante da parte urbana. A maioria dos moradores trabalham na capital e pouco frequentam o centro de Gravataí. A figura 2 mostra a imagem aérea do local, o acesso restrito pela a portaria, suas áreas de lazer e esporte conjugadas à preservação ambiental e localizadas no centro da propriedade.



Figura 4: Condomínio Paragem Verdes Campos.
Fonte: Paragem Verdes Campos (2008).

Este tipo de espaço privado também contribui para algumas distorções entre espaço público e espaço coletivo, pois difundem a ideia de que suas áreas internas coletivas, sejam sociais ou de preservação ambiental, são áreas públicas. Mas, na realidade, são de uso coletivo e privativo aos seus moradores. Outra questão é a reprodução da segregação sócio-espacial no território e desigualdades de uso e ocupação do solo, pois junto a esses locais normalmente se reproduzem áreas de moradia de baixa renda, normalmente ilegais, características da periferia urbana. As áreas de transição rural-urbana têm sido a principal foco da privatização do solo através da especulação imobiliária, que acaba direcionando o planejamento territorial segundo suas demandas. Os exemplos de cenários encontrados na RMPA mostram a complexidade do território metropolitano, no que diz respeito à diversidade de espaços de interface entre o rural e o urbano que necessitam serem caracterizados e apropriados ao planejamento territorial, em suas múltiplas escalas de gestão e política pública. O primeiro cenário (Espaço Rural Público – Feira do Pêssego de Porto Alegre) explicita a falta de integração e coerência das políticas públicas voltadas ao território em um mesmo município, bem como a invisibilidade dada ao espaço rural existente. Por mais que não haja hoje um planejamento integrado metropolitano, a capital que passa a ter um papel de referência de planejamento para os demais municípios. Se o espaço rural não está mais sendo previsto na capital, o mesmo irá se repercutirá nos demais municípios desta região metropolitana. O segundo cenário (Espaço Rural Privado – Agrovila e Cooperativa de

Produção Agroindustrial) mostra o quanto o território não é homogêneo, principalmente o espaço rural, que ainda prima pela inserção no planejamento urbano e regional. O espaço rural necessita de uma ressignificação e uma valorização de suas distintas facetas atuais, de forma a incorporar as necessidades de populações que querem viver no campo e não na cidade. Por último, o terceiro cenário (Espaço Urbano Privado – Condomínio Verdes Campos) apresenta o modo como a privatização das áreas de transição rural-urbana está ocorrendo e sua escala de apropriação do espaço.

A falta de falta de planejamento e gestão metropolitana, bem como a falta da caracterização dos espaços intermediárias entre o urbano e o rural, acaba fragilizando a ação do poder público nestes locais, no sentido de incorporar as diretrizes da política urbana nacional que determina o uso da propriedade em prol do bem coletivo. O mercado imobiliário acaba se apropriando destes espaços pelo viés urbano e, pelo viés rural, o agronegócio acaba se expandido e retirando populações rurais de seu lugar. Neste contra fluxo, a agricultura familiar, tanto no meio urbano quanto rural, tem sido um exemplo de resistência de um modo de vida que contrapõe o processo de esvaziamento do rural e da expansão urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dicotomia entre o urbano e o rural ainda se apresenta como hegemônica, contribuindo para a invisibilidade do espaço rural e suas interfaces com o urbano. O não planejamento de determinados espaços, sejam eles rurais ou rural-urbanos é também estratégico para a sua desvalorização. É fundamental que hajam definições para estes espaços intermediários entre o rural e o urbano, para que seja possível amenizar os conflitos e relações entre as limitações e delimitações atuais estanques no território.

O projeto por cenários, que trabalha as diferenças e aproximações entre o espaço urbano e rural, partindo do recorte entre espaço público e privado, auxilia a expandir possibilidades de identificação de espaços de interfaces entre o urbano e o rural. Este exercício serve para exemplificar quais tipos de espaços de transição e de interface são encontrados na realidade atual contemporânea e quais são as tendências futuras que podem ser incorporadas nas discussões de gestão e planejamento urbano e regional.

A partir da visão contemporânea de território de Haesbart (2012), o conceito de multiterritorialidade pode ampliar a discussão sobre os espaços intermediários entre o rural e o urbano, assim como suas caracterizações próprias e apropriadas aos diferentes contextos sócio-espaciais. Esse autor desconstrói a visão anterior do mundo moderno, regida pelo princípio da exclusividade, que traz a lógica de um zoneamento do território (território-zona), através da composição de mosaicos de espaços, contínuos e contíguos. Essa visão fomenta a ideia de exclusão de espaços, se não reconhecidos por não mais apresentar conceitos pré-estabelecidos. No mundo contemporâneo, que vive a lógica das relações em rede, o autor busca apropriar a ideia de um território-rede, ou territórios em rede, abrindo para múltiplas territorialidades coexistirem e se relacionarem em um mesmo espaço, ou de forma fragmentada e descontínua. Neste sentido, conforme esclarece o autor, na realidade não há uma desterritorialização e sim

uma reterritorialização, ou seja, uma transformação e uma nova forma de territorializar. Incorporam-se, portanto, as relações complexas atuais do território contemporâneo, podendo-se pensar que há territórios rurais e urbanos se atualizando e coexistindo em espaço de interface.

Os critérios e padrões intermediários entre o urbano e o rural podem ser incorporados nas políticas públicas territoriais, as quais deveriam assumir estes espaços diferenciados enquanto unidades espaciais de planejamento urbano e regional, visando compatibilizar legislações rurais e urbanas de forma multiescalar dentro do território contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- Carneiro, M. J. (1998). Ruralidade: novas identidades em construção. Revista Estudos Sociedade e Agricultura (Rio de Janeiro), 11, 53-75.
- Cooperativa de Produção Agropecurária Nova Santa Rita LTDA (2014). Alimentando um mundo mais saudável. Recuperado em 05 janeiro, 2014, de http://www.coopanrs.com.br.
- Costa, M., & Tsukumo, I (Org.). (2013). 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- Graziano da Silva, J. (1997). O Novo Rural Brasileiro. Revista Nova Economia. (Belo Horizonte), 7, 43-81.
- Haesbaert, R. (2012). O Mito da Desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (2005). A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Censo Demográfico 2010. Recuperado em 10 setembro, 2013, de http://censo2010.ibge.gov.br.
- Léfèbvre, H. (1976). Espacio y Política. Barcelona: Ediciones Península.
- Miranda, L. I. (2008). Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife. Tese de doutorado. Recife: UFPE.
- Morin, E. (2006). Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Paragem Verdes Campo. (2008). Galeria de Fotos. Recuperado em 26 janeiro, 2014, de http://www.paragemverdescampos.com.br/galeria.asp.
- Porto Alegre (2005). Festa do Pêssego tem shows no final de semana. Porto Alegre: Secretaria de Comunicação Social. Recuperando em 15 janeiro, 2014, de http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs.
- Reyes, P. (2010). Construção de Cenários no Design: o papel da imagem e do tempo. Anais do Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design, São Paulo, SP, Brasil, 9.
- Rio Grande do Sul. (2012). Festa do Pêssego. Porto Alegre: Agência de Fotos Palácio Piratini. Recuperado em: 05 janeiro, 2014, de http://www.estado.rs.gov.br/fotos.

Impacto urbano-territorial de la actuación del sector privado (mercado) en el área metropolitana Santa Fe–Paraná.

Rodríguez, Miguel Sergio
Costa, Camila
Nicolini, Andrés
Mosso, Emilia

PALABRAS CLAVE
· Organizaciones de la sociedad civil
· Mercado
· Transformaciones territoriales

Resumen / El presente trabajo pretende dar continuidad a las indagaciones acerca del impacto urbano territorial de la actuación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSCs) que se realizaron en el proyecto homónimo en el Área Metropolitana Santa Fe – Paraná (en adelante, AMSFP) desarrolladas entre los años 2009 y 2012 en el marco del PACT Taller de Estudios Metropolitanos financiado por la convocatoria CAI+D 2009 de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral.

La hipótesis central de ambos trabajos se basa en el supuesto de que el Estado ha concedido cierto protagonismo como principal promotor de las transformaciones territoriales en el AMSFP en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Del mismo modo que en el trabajo inicial se hizo foco en el grado de impacto que las organizaciones del tercer sector han tenido en la configuración del territorio, en esta oportunidad se analiza dicho impacto pero desde las actuaciones del sector privado (mercado).

Como objetivo general, se busca contribuir al conocimiento de los procesos de transformación del AMSFP y a la generación y difusión de información urbanística precisa sobre el área, principalmente la referida a aquellos (procesos) que evidencian impactos en el territorio y han sido protagonizados por el tercer sector y el mercado inmobiliario. Desde este lugar se pretende contribuir en la construcción de información consistente, que permita mejorar las condiciones en que se desarrollan los procesos de toma de decisiones, tanto sea en el ámbito público como privado. Se espera incidir favorablemente en la elaboración e implementación de políticas públicas de calidad relacionadas con las problemáticas del área.

Como cierre, se espera poder interpretar prospectivamente el AMSFP, identificando aquellos posibles escenarios futuros que podrán presentarse a partir de la

RODRÍGUEZ, MIGUEL SERGIO
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: msrodriguez@fadu.unl.edu.ar

COSTA, CAMILA
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: cami.costa@gmail.com

implementación de políticas públicas y acciones privadas articuladas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, ordenado y sostenible.

Introducción

Los territorios exhiben históricamente transformaciones estructurales -a diferentes escalas y en distintas dimensiones de análisis- cuyas dinámicas cambiantes demandan una permanente actualización en los modelos teóricos que tratan de explicarlos. Estas transformaciones son objeto de valoraciones diferentes según los distintos sujetos sociales afectados y normalmente generan situaciones problemáticas que demandan esfuerzos analíticos orientados tanto al mundo académico –en tanto actor relevante en el universo de las explicaciones- como al mundo de la acción, caracterizado por sus actores es decir: los hacedores de políticas públicas, los agentes del mercado, las OSCs, y otros colectivos sociales.

El AMSFP presenta, en este sentido, algunas evidencias significativas de que el accionar del Estado, como gran impulsor y racionalizador de las transformaciones territoriales estructurales, se ha encontrado en los últimos veinte años del siglo XX y los diez primeros del Siglo XXI con actores que disputan su primacía. De esto dan cuenta el aumento de la capacidad que las OSCs han adquirido como nuevos actores relevantes en la configuración del territorio y las dinámicas del mercado inmobiliario generadas por nuevos inversores (CAID 2009).

Además de las organizaciones sociales, se suman a la disputa por el protagonismo en la construcción del territorio los actores del mercado que, a partir de la recuperación económica argentina (basada entre otras cuestiones por las condiciones muy favorables para la producción de soja de la primera década del Siglo XXI), intentan responder a las nuevas demandas que plantean los cambios económicos y sociales que propone la contemporaneidad.

En este contexto, el presente proyecto pretende dar continuidad a la investigación anterior (“Impacto urbano territorial de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. El caso del Área Metropolitana Santa Fe – Paraná”), con la aspiración de cerrar un ciclo de revisión de las actuaciones de los principales actores que participan en la construcción del territorio.

Efectivamente, el accionar estatal ha sido objeto de numerosas investigaciones que, desde perspectivas diferentes y de diversos modos, han ensayado explicaciones para los procesos de transformación urbano-territorial a partir del análisis de su rol, responsabilidades, logros y fracasos. Sin embargo, los procesos económicos y sociales

NICOLINI, ANDRÉS
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: nicoliniandres@gmail.com

MOSSO, EMILIA
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad Nacional del Litoral
Argentina
E - mail: emilia_mosso@hotmail.com

contemporáneos parecen interpelar profundamente el papel del estado como actor primado de la transformación territorial. Por este motivo se entiende importante observar, reconocer y comprender cuál ha sido el juego de los demás actores con capacidades suficientes para incidir en los procesos de conformación del territorio metropolitano. En el primer caso, el interés se centró en el reconocimiento y caracterización del rol de las OSCs, sus capacidades y los resultados por éstas alcanzados. En esta nueva oportunidad, se estudiará a los actores del mercado (desarrolladores, constructores, servicios inmobiliarios, entre otros) para que, siguiendo su actuación, se pueda recomponer la huella que la misma va dejando en el proceso de conformación del AMSFP y sus respectivos aglomerados urbanos. En ambos casos se definen las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del corriente como período a estudiar.

Con este fin, los objetivos generales de este trabajo apuntan a: a) En lo institucional: difundir la producción del Programa Taller de Estudios Metropolitanos y sus proyectos integrantes; colaborar con las organizaciones que procesan e intercambian información sobre las áreas urbanas en general y sobre el AMSFP y asistir a gobiernos y entidades intermedias en la sistematización información relevante con capacitación de equipos; b) En la investigación: contribuir al conocimiento de los procesos de transformación del AMSFP y a la generación y difusión de información urbanística precisa sobre el mismo área; c) En la docencia: contribuir en la formación de los estudiantes de aquellas carreras de la universidad en las que se abordan las problemáticas de interés de la propuesta.

La hipótesis central de ambos trabajos, se basa en el supuesto de que el Estado ha concedido cierto protagonismo como principal promotor de las transformaciones territoriales en el AMSFP en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Del mismo modo que en el trabajo inicial se puso el foco en el rol de las organizaciones del tercer sector, para el segundo se analiza dicho impacto pero desde las actuaciones del sector privado (mercado). En este marco, se aspira a contribuir en la construcción de información consistente que permita mejorar las condiciones en que se desarrollan los procesos de toma de decisiones tanto sea en el ámbito público como privado. Se espera incidir favorablemente en la elaboración e implementación de políticas públicas de calidad relacionadas con las problemáticas del área.

El primer estudio avanzó generando información sobre, por un lado, cuáles han sido los intereses y condicionamientos de las agendas de las organizaciones sociales y, por otro, la capacidad que las mismas han evidenciado para ejercer modificaciones territoriales relevantes de índole físico-espacial. En primer término, se propuso un marco conceptual que justifique un recorte del universo muestral definiendo tanto cuáles organizaciones se analizaron, como aquellas condiciones que deberían reunir las actividades a relevar. En segundo lugar, se diseñaron una serie de herramientas (fichas y cuestionarios) que permitieran ordenar el relevamiento y facilitar la construcción de información significativa; ambos necesarios para realizar la caracterización final del impacto estudiado. De este modo, se han conseguido datos cuya interpretación permite inferir algunas situaciones como muy probables respecto de los intereses y

condicionamientos de las agendas que las organizaciones han construido y llevado a cabo, en relación a temas cuyo desarrollo impacta claramente en la dimensión física-espacial del territorio. Posteriormente, se ha trabajado sobre la información catastral y territorial, lo que permitió formular algunas conjeturas más o menos consistentes sobre la relevancia y/o magnitud del mencionado impacto en el actual proceso de transformación del área de estudio.

Respecto del trabajo que se encuentra en desarrollo actualmente, el enfoque se ha basado en el estudio de la incidencia de la actuación del sector privado en la conformación del territorio. Se implementa un esquema metodológico similar al anterior a partir de la selección, definición, aplicación y evaluación de indicadores de impacto y sostenibilidad referidos a la evolución del mercado (y el desempeño de sus actores principales) en los procesos de transformación del territorio.

Este trabajo se encuentra en su fase inicial de consolidación conceptual y delimitación del objeto de estudio, definiendo tanto el universo muestral como las variables a emplear. Esto implica también el desarrollo y ajuste de los instrumentos que se utilizarán para el relevamiento. De esta manera, se espera comprender los procesos recientes para poder interpretar prospectivamente el AMSFP, identificando los posibles escenarios futuros que podrán surgir a partir de la implementación de políticas públicas y acciones privadas articuladas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, ordenado y sostenible.

Los resultados de significación esperados de la investigación consisten en la elaboración de un atlas de las acciones registrables a nivel territorial por parte de los actores del mercado en el área de indagación ya referida. Si bien no todas las acciones que, de forma individual o colectiva, pueden realizar todos los actores del mercado son susceptibles de volcar a la cartografía, el “mapeo” de la información es una herramienta muy importante a la hora de comprender el alcance las actuaciones. Mediante esta herramienta se podrán contrastar distintos momentos de los procesos que determinaron la conformación del área a indagar, comprobar la incidencia de los actores relevados, jerarquizar las acciones, etc. La utilización de sistemas de información georeferenciada permitirá además realizar modelizaciones interpretativas de los procesos como así también de carácter anticipatorio.

Unidad de estudio: ¿Qué abarca el AMSFP? ¿Quiénes y cómo la construyen?

El AMSFP es un resultado del proceso de urbanización que involucra a las capitales de las provincias argentinas de Santa Fe y Entre Ríos (más sus respectivos conglomerados) y que se ubica en el denominado litoral fluvial que conforman los ríos Paraná, Uruguay y sus respectivos afluentes. Estas ciudades se encuentran prácticamente enfrentadas y separadas (o vinculadas) por el río Paraná - uno de los más importantes de América del Sur que, 500 km más al sur, desemboca en el río de La Plata, y para el cual existe la hipótesis de transformarlo en una hidrovía que alcance hacia el norte territorio paraguayo y brasilero -. De igual modo, en sentido este-oeste, se cruzan de una costa a la otra una serie de corredores terrestres que vinculan Uruguay y Brasil con Chile,

pasando por lo que se conoce como Región Centro de la República Argentina.
Esta descripción, como una forma de destacar el valor estratégico de la localización de este asentamiento urbano en proceso de metropolitanización, resulta convalidada en cierta medida por las previsiones del propio Plan Estratégico Territorial proyectadas al año 2016 por el actual gobierno nacional. Más abajo, el esquema de desarrollo deseado que propone el PET (Figura 1) muestra claramente las dos tensiones – norte-sur y este-oeste – antes referidas y la localización relevante del conglomerado urbano que nos ocupa.
En estudios anteriores, realizados en el marco del Observatorio Urbanístico del AMSFP (OU AMSFP), se ha definido el perímetro de la misma a partir de una serie de parámetros e indicadores que proponen "…una primera perimetración para Santa Fe, abarcando completo el departamento La Capital y los siguientes distritos: Emilia, Cabal, Llambi Campbell, Campo Andino (o San Pedro) Nelson, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Monte Vera, Santa Fe, San José del Rincón, Santo Tomé y Sauce Viejo. En el caso de Entre Ríos, es el departamento Paraná particularizado en los distritos Espinillo, Quebracho, Sauce y Antonio Tomás."
Desde este mismo ámbito (OU AMSFP) se ha reconocido como escala de aproximación lo que se denomina área de conglomerado – aglomerado, que refiere fundamentalmente a la noción geográfica de continuidad física (de lo urbanizado) y a la vez es reconocida como unidad física de información estadística y censal. Si bien se acepta que la presencia del río Paraná no impide la continuidad de flujos de interacción cotidianos pero sí interrumpe la continuidad física y, por lo tanto, se consideran en forma autónoma ambas ciudades cabeceras: "El Gran Santa Fe (como área "ampliada" establecida por el INDEC y de uso habitual) está conformado para Santa Fe -incluyendo áreas identificables por sus particularidades como La Guardia y Colastiné- por Santo Tomé y Sauce Viejo con Villa Adelina (como expansión sur), Recreo (expansión norte), San José del Rincón (expansión este). El Gran Paraná, por su parte, está conformado por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur). Constituyen espacios de descentralización y de desborde de usos especializados además de vivienda permanente y finisemanal, las áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, las facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde, así como el cementerio y actividades recreativas en San Benito, entre otras."
Estos aglomerados se toman inicialmente como el ámbito para el desarrollo de la indagación, justamente porque la continuidad física permite contrastar momentos clave del proceso de construcción del territorio con mayor facilidad -advirtiéndose sus modificaciones-, y por la referida disponibilidad de información sistematizada.

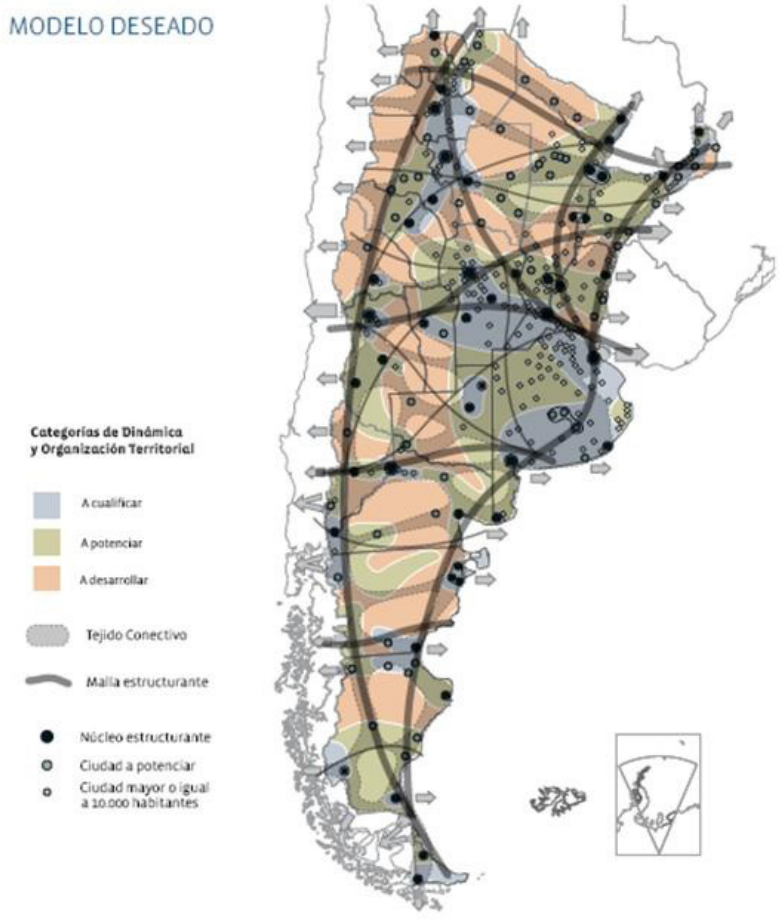


Figura 1 - Desarrollo deseado PET 2016 - FUENTE: 1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010.

Las delimitaciones del AMSFP establecidas del modo indicado, son asumidas como flexibles, provisorias, y su vigencia perdura en la medida que se las entienda funcionales para el avance del trabajo.

En este sentido, los actores tradicionales de nuestro medio fueron las inmobiliarias, las empresas constructoras, los profesionales vinculados a la actividad (arquitectos, contadores, escribanos, agrimensores, etc.), entre otros que según los vaivenes de la economía intentaban satisfacer las demandas del mercado con recursos y estrategias más o menos ajustadas a las condiciones y tradiciones locales: loteos, urbanizaciones, edificios bajo régimen de propiedad horizontal, entre otras.

Los procesos que confluyen en la denominada globalización (revolución tecnológica, cambios en los modelos de producción, migraciones, desplazamientos, deslocalizaciones, etc.) han generado nuevas posibilidades de interacción y construcción del territorio y por lo tanto, demandas -hasta el momento- poco conocidas en nuestro medio: barrios cerrados, clubes de country, edificios de alta gama con oferta de un alto estándar de confort y prestación de servicios sofisticados, enclaves y grandes superficies comerciales, desarrollo de áreas temáticas o de alta especificidad funcional, etc.

Del mismo modo que las nuevas áreas residenciales de alto estandar de calidad y confort optaron por localizarse por fuera de los límites previstos para la extensión de las áreas urbanizables, algunas actividades tradicionalmente centrales para la ciudad se han desplazado hacia las áreas periféricas: equipamientos, actividades comerciales, hoteles, etc.

En otro extremo de la demanda, vastos sectores de la población con menor capacidad económica han debido buscar su acceso a la propiedad y/o lugar de residencia en áreas periféricas producto de las subas de precios del suelo y del costo de construcción.

Estos fenómenos, aún poco estudiados en nuestro medio, se han producido en un contexto de crecimiento económico que ha sumado al escenario a los inversores como actores muy influyentes en los procesos de transformación que se pretende estudiar.

Aproximaciones conceptuales

Es conveniente señalar que todo lo que se referirá al proceso de globalización social y mundialización de la economía debe ser entendido en el contexto latino americano es decir, atravesado por la pobreza como rasgo estructural y por lo tanto caracterizado por una fuerte inequidad social que ha generado altos niveles de exclusión a importantes sectores.

Si bien la Argentina ha experimentado cierta recuperación económica durante la primer década del Siglo XXI los elevados niveles de concentración de riquezas no se han podido revertir hasta el momento a pesar de los esfuerzos del estado. Aunque algunos indicadores socioeconómicos han resultado favorables durante los primeros años de la década, la crisis de la economía mundial parece afectar sensiblemente la situación interna al final de la misma.

Como contraste de lo sucedido en las dos últimas décadas del Siglo XX, donde el estado cedió protagonismo en favor del mercado y las OSCs, para la primera del Siglo XXI el modelo de administración basado en políticas públicas con fuerte protagonismo del estado apareció un tanto extemporáneo, y en algunos casos incurriendo en ciertas falencias.

Teniendo en cuenta que tradicionalmente los procesos de transformación territorial demandan períodos prolongados y, por lo tanto, su comprensión demanda el análisis de dinámicas de largo aliento y de políticas sostenidas, es necesario advertir que:

1.- este estudio se instala en una coyuntura de cambio muy particular.

2.- el vértigo con que se producen los fenómenos contemporáneos demanda cambios en las formas en cómo se los intenta comprender.

3.- la complejidad creciente de los procesos exige miradas más abarcativas y transversales, con enfoques desde distintas perspectivas disciplinares.
4.- la complejidad referida no sólo viene dada por la mutiplicidad de actores intervinientes, diversidad funciones, sofisticación de las interacciones, etc. sino además por los constantes cambios de escala que involucran jurisdicciones que van desde un distrito urbano hasta regiones transnacionales.

Los instrumentos de medición

La metodología implementada plantea tanto un desarrollo lineal e incremental de tareas como también un proceso de permanente revisión y ajuste que permita la construcción de algún conocimiento significativo. La información disponible y el modo como la misma se ha construido y ordenado, exigen un ajuste permanente de los procedimientos a implementar. Para esta etapa del trabajo, los instrumentos de medición utilizados serán similares a los del trabajo anterior, pero con ciertos ajustes (algunos ya realizados y otros a la espera de posibles revisiones).
En este marco, el primer trabajo avanzó generando información sobre, por un lado, cuáles han sido los intereses y condicionamientos de las agendas de las organizaciones sociales y, por otro, la capacidad que las mismas han evidenciado para ejercer modificaciones territoriales relevantes de índole físico-espacial. En primer término, se propuso un marco conceptual que justifique un recorte del universo muestral definiendo tanto cuáles organizaciones se analizaron, como aquellas condiciones que deberían reunir las actividades a relevar. A partir de allí y en segundo lugar, se diseñaron unas herramientas (fichas y cuestionarios) que permitieran ordenar el relevamiento y facilitar la construcción de información significativa, ambos necesarios para realizar la caracterización final del impacto estudiado. De este modo, se han conseguido datos cuya interpretación permite inferir algunas situaciones como muy probables respecto de los intereses y condicionamientos de las agendas que las organizaciones han construido y llevado a cabo, en relación a temas cuyo desarrollo impacta claramente en la dimensión físico-espacial del territorio. Posteriormente, se ha trabajado sobre la información catastral y territorial, lo que permitió formular algunas conjeturas más o menos consistentes sobre la relevancia y/o magnitud del mencionado impacto en el actual proceso de transformación del área de estudio.
Respecto del trabajo que se encuentra actualmente en desarrollo, el enfoque se ha basado en el estudio de la incidencia de la actuación del sector privado en la conformación del territorio. Se implementa un esquema metodológico similar al anterior a partir de la selección, definición, aplicación y evaluación de indicadores de impacto y sostenibilidad referidos a la evolución del mercado (y el desempeño de sus actores principales) en los procesos de transformación del territorio. Este trabajo se encuentra en su fase inicial de consolidación conceptual, es decir, delimitando del objeto de estudio (espacial y temporalmente), definiendo tanto el universo muestral como las variables a emplear y explicando el enfoque para el análisis del contexto.
Sintéticamente, la propuesta metodológica comprende dos etapas diferenciadas. Una

primera, de tipo exploratoria, con implementación de técnicas cualitativas y relevamiento de información existente cuyo objetivo principal consiste en una adecuación de las conceptualizaciones existentes sobre la problemática.
En la segunda etapa, de carácter cuali–cuantitativo, se prevé la implementación de técnicas de relevamiento y medición con el objeto de ponderar las distintas variables que aportan a la caracterización, por un lado de aquello que denominamos transformaciones territoriales recientes y por otro que permitirán ensayar nuevas hipótesis y explicaciones sobre los fenómenos relevados y que tengan como protagonistas a los actores del mercado.
Esto implica el desarrollo y ajuste de los instrumentos que se utilizarán para el relevamiento. Y para ello los principales instrumentos de relevamiento y medición consisten en i) ficha de relevamiento; ii) cuestionarios semiestructurados.

i. La ficha
Para esta etapa, se ha elaborado y ensayado un instrumento de relevamiento y medición que se ajustó según se pudo comprobar la eficiencia del mismo. Siguiendo la lógica planteada en el trabajo anterior y lo evaluado hasta el momento del sector privado, para relevar las transformaciones directas del mismo, como así también los datos de los usuarios (o usuarios potenciales) y de los emprendedores que los han llevado a cabo.
La ficha posee dos cuerpos de información claramente definidos. En el primero, se consignan los datos propios de la acción que se releva (el destino, la situación dominial, las superficie del polígono o parcela, volumen edificado, recursos invertidos, tiempo de ejecución, estado de avance, datos catastrales, ubicación, etc.). También aquí se consignan los datos del promotor de la acción, indicando el tipo de gestión de funcionamiento, la orientación de la oferta, es decir, el perfil del usuario actual por nivel de ingresos (muy alto, alto medio, bajo), edad (+60 años, entre 60-50, entre 50-40, entre 40-30) y el tipo de ocupación (rentas empresario, profesional, trabajador independiente, asalariado). Finalmente, la situación dominial (boleto compra-venta, régimen de prehorizontalidad, escritura, registro de la propiedad) y una vasta descripción del proyecto respecto a la dotación de equipamientos (Piscina, Equip. Náutico, Equip. Deportivo, Seguridad, Salud, Educación, Club house, Auditorio-cine-teatro, Estacionamiento, Área administrativa Amenities, etc) e infraestructuras (alumbrado, asfalto/ripio, cloacas, agua cte., electricidad, gas, internet, parquización).
En el segundo cuerpo, se detallan datos que permitirán caracterizar y medir no sólo la acción misma, sino también el impacto que ésta produjo en el territorio aledaño. Para ello, se consignan datos tales como la provisión de servicios y la dotación de infraestructura en el área, previa y posteriormente al desarrollo de la acción. Lo mismo en materia de dotación de equipamiento urbano (salud, educación, seguridad, comunitario, entre otros) y alteraciones del marco normativo regulatorio en la jurisdicción donde la acción ha sido implementada (variaciones en la densidad edificable, restricciones en las alturas permitidas, avances sobre retiros de frente, fondo

o respecto de ejes medianeros, etc.).
Simultáneamente, los datos recogidos de esta forma son volcados a un mapa del AMSFP, cuyo propósito es identificar y ubicar la actuación geográficamente, para luego revisar la relación de las acciones del mercado con el proceso de construcción del territorio mediante contrastes entre las imágenes que reflejen los estados de la conformación física en los distintos momentos analizados (antes y después de la ejecución de las acciones). En general, se trabaja en la identificación de resultados cuya visibilidad debería estar garantizada, ya que suponen la transformación de la dimensión física del territorio, independientemente de que, como señaláramos anteriormente, se trate del resultado de acciones directas o indirectas.
Es necesario señalar aquí que las tecnologías disponibles actualmente (fotos satelitales, sistemas de información georeferenciada, etc.) permiten obtener registros de una calidad muy superior a las disponibles anteriormente. La construcción de los catastros, así como los registros fotográficos de las variaciones en la división del suelo y en la agregación de lo edificado efectuada hace veinte o treinta años, ofrece resultados que dificultan en alguna medida las operaciones de contraste, sin embargo se espera que éstas permitan la elaboración de conclusiones y reflexiones relevantes.

ii. El cuestionario

Esta parte de la metodología consta de dos partes. La primera esta orientada a describir el perfil del emprendedor y de los inversores. Allí se consignan datos que ayudan a elaborar una imagen de la trayectoria de la empresa (ya sea en el sector mismo del proyecto analizado o en otros lugares o regiones) y su conformación interna (departamentos técnicos, cantidad de empleados, etc). De esta manera sabremos si se trata de una sociedad conformada a un solo destino particular, de una empresa con larga trayectoria en el mercado, u otras situaciones mas específicas. Y al mismo tiempo nos ayuda a orientarnos en la búsqueda de nuevas muestras ya que cada entrevistado puede vincularse a mas de un proyecto.
La segunda parte se orienta a explicitar la relación del emprendedor con el proyecto y para ello se relevan datos sobre el dominio de los terrenos, la modalidad de adquisición de los mismos, y sobre todo, las condiciones en que se encontraba el sector antes y después de la intervención planteada. De esta manera sabremos si el emprendimiento produjo modificaciones sustanciales en la calidad urbana del barrio donde se inserta o si ha variado el precio del suelo en el área.
Queda claro, entonces que tanto las fichas como el cuestionario se complementan para describir una realidad de cambios territoriales. En el primer caso, cambios físicos y acciones directas e indirectas que puedan suceder a partir de la ejecución del proyecto. Y en el segundo caso, el perfil de los actores intervinientes y la posible proyección a futuro de sus acciones.
Los resultados conseguidos se volcarán en mapeo digital de toda el AMSFP y en tablas que sistematicen la información relevada.

Unidades de análisis tentativas

Se han identificado hasta el momento cuatro tipos de actuaciones del mercado, según su destino y ubicación. A continuación se explicitan cada una de ellas:

1.- Residencia suburbana (clubes de campo, barrios cerrados, loteos residenciales, etc.)

Se trata de la expresión de las nuevas condiciones de residencia/trabajo que propone la contemporaneidad como consecuencia de las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en materia de comunicaciones (Internet, telefonía móvil, etc.) y movilidad territorial (autopistas estatales, trenes de alta velocidad, vuelos de bajo costo, etc.). Que a su vez se combina con un alto costo de la tierra en las zonas centrales y el eterno anhelo de la vida urbana vinculada a la naturaleza, dando lugar al impulso a ubicarse en las afueras de la ciudad, muchas veces sobrepasando los límites jurisdiccionales de la misma.

2.- Residencia urbanas de media y alta densidad (edificios de vivienda en propiedad horizontal, mínimo 10 unidades) en el área central y peri-central.

Aquí se intenta entender un fenómeno que surge como consecuencia por un lado, de la recuperación económica basada en la producción agrícola que induce a los nuevos inversores a buscar preservar el excedente generado - en la renta inmobiliaria de bajo riesgo - de las oscilaciones económicas a las que se exponen las economías más frágiles y por otro lado, al surgimiento de una demanda de sectores de la población con ingresos medios y medio altos que prefieren evitar los desplazamientos que conllevan las localizaciones periféricas y los altos precios con que estos sofisticados productos exclusivos de presentan en el mercado.

3.- Áreas o enclaves comerciales (grandes superficies comerciales, centros comerciales, recuperación de áreas obsoletas, etc.).

Del mismo modo que los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y movilidad han permitido la localización de áreas residenciales en puntos distantes de los límites urbanos tradicionales también han facilitado la concentración y localización de actividades comerciales ciertamente alejadas de los potenciales usuarios y consumidores. La nuevas estrategias del mercado parecen privilegiar la concentración de actividades y la creación de ciertas atmósferas que predispongan a cierta alienación orientada al consumo y que tiendan a la 'deslocalización' tanto física como mental del consumidor conectándolo con un mundo ideal que propone la fantasía consumista de 'tener para poder ser'..

4. Áreas deportivas (clubes y sus dependencias en la periferia)

Se debe aclarar aquí que si bien los clubes son Organizaciones de la Sociedad Civil en la medida que no persiguen fines de lucro, en el período que se estudia los mismos han realizado actividades orientadas a la generación de recursos claramente vinculadas al mercado inmobiliario. En algunos casos han realizado urbanizaciones colocando tierras en oferta al público general y en otros han desarrollado inversiones convocando a sus socios para participar en las potenciales utilidades. Solo en estos casos se los habrá de

considerar actores del mercado inmobiliario.

Primeros recortes: Los casos de Paraná y Santa Fe

En primera instancia hemos volcado en un mapa web las intervenciones supuestas como relevantes para el equipo que se localizan en las ciudades centrales de Paraná y Santa Fe (Figuras 2 a 7). Y a partir de allí comenzó una primer actividad que consiste en el relevamiento de los sitios web que promocionan dichos emprendimientos.

Por lo tanto se presenta aquí el mapeo logrado sobre imágenes extraídas de Google Earth para ambos casos en el que se diferencian las residencias urbanas, suburbanas y otros emprendimientos comerciales definidos anteriormente.

Este mapeo nos permite observar tendencias preliminares en la localización de cada tipo de emprendimiento, su importancia a nivel de superficie ocupada en el territorio e hipotetizar sobre escenarios futuros en función de las tensiones que generen en su entorno.



Figura 2 - Residencia suburbana en Paraná



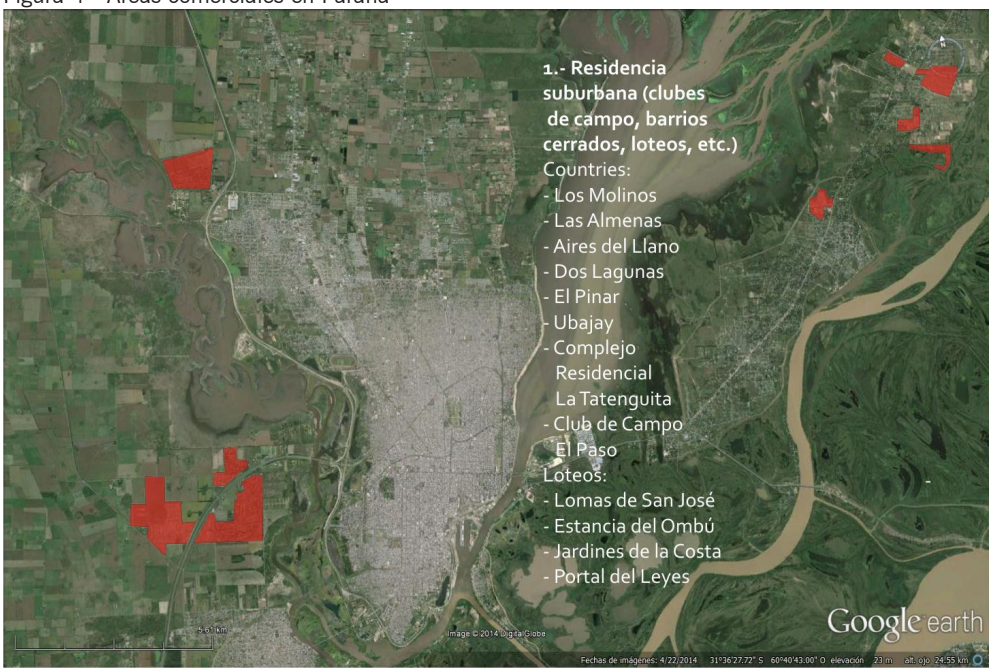
Figura 3 - Residencia urbana de alta densidad en Paraná



Figura 3 - Residencia urbana de alta densidad en Paraná



Figura 4 - Áreas comerciales en Paraná



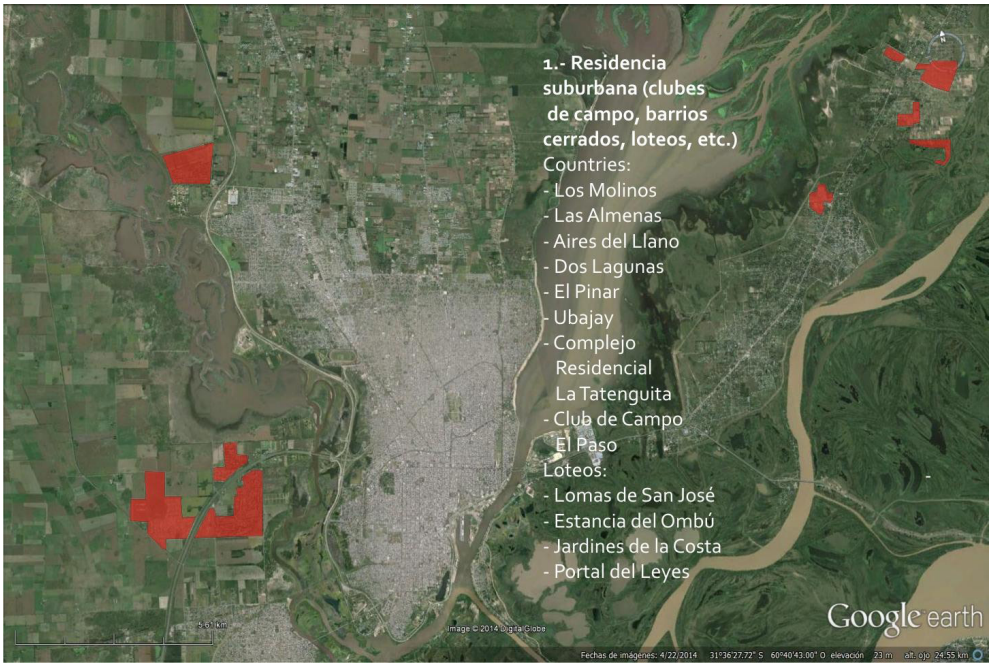


Figura 5 - Residencia suburbana en Santa Fe



Figura 6 - Residencia urbana de alta densidad en Santa Fe

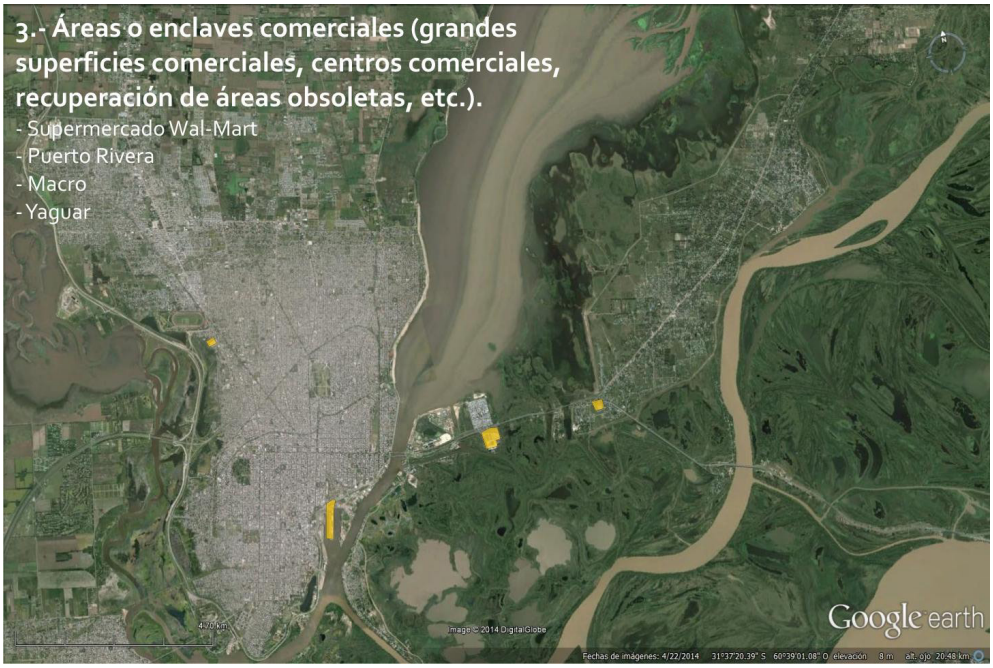


Figura 7 - Áreas comerciales en Santa Fe

También presentamos dos capturas del avance realizado con las fichas destinadas a los emprendimientos que hemos realizado desde el relevamiento web (Figuras 8 y 9). Las fichas, como se explicó, son más extensas que lo que muestran las imágenes y habrá una por cada caso relevado que se irá completando a lo largo del proyecto con diversas entrevistas a agencias inmobiliarias, emprendedores y otros actores del mercado.
Los casos relevados son dos countries, uno en Santa Fe y otro en Paraná (Aires del Llano y Puerto Barrancas respectivamente). En el caso de Paraná solo se consigna la imagen capturada de Google Earth pues en la provincia de Entre Ríos no hay aun sistemas oficiales de georeferencia que contengan la información en formato multimedial y con acceso al público en general.

DENOMINACIÓN DELA ACCION	**AIRES DEL LLANO COUNTRY CLUB**									
PROMOTOR DE LA ACCIÓN	PIONEROS ARGENTINA – GRUPO DESARROLLADOR									
TITULAR DEL DOMINIO	FIDEICOMISO INMOBILIARIO									
UBICACION	AUTOPISTA SANTA FE - ROSARIO KM. 5,5									
DESTINO	RESIDENCIA	RECREATIVO (casa quinta, club,etc.)	HOTELES	COMERCIAL	INDUSTRIAL	SUELO EDIFICABLE	**ESTADO DE DESARROLLO**			
							PROYECTO APROBADO	EN EJECUCION	FINALIZADO	
	X							X		
VALOR ESTIMADO /MONTO INVERSIÓN										
DATOS CATASTRALES	MANZANA	SECCION	PARCELA	LOTE	**TIPO DE GESTIÓN DE FUNCIONAMIENTO** Fideicomiso inmobiliario - Ley Nacional Nro. 24.441 Pioneros Argentina asociados a Pioneros Chile					
							PUBLICA	PRIVADA	MIXTA	
SUPERFICIE EDIFICACION			JURISDICCION	Santo Tomé				x		
SUPERFICIE TERRENO										

FOTO AEREA GOOGLE



PLANO SEGUN IDESF



PLANO SEGUN SCIT



ORIENTACIÓN DE LA OFERTA (perfil del usuario actual)					**SITUACIÓN DOMINIAL**	
x INGRESOS	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	BOLETO COMPRA-VENTA	
	x	x				
x EDAD	+60	50-60	50-40	40-30	REGIMEN DE PREHORIZONTALIDAD	
					ESCRITURA	x
x OCUPACION	RENTAS	EMPRESARIO	PROFESIONAL TRABAJADOR INDEPTE	ASALARIADO	REGISTRO DE LA PROPIEDAD	
		x	x			

DESCRIPCION DEL PROYECTO	DOTACION			
5 barrios: Los Boulevares; La Mansa; El Amanecer; Las Brisas; Las Serenas. Sistema de seguridad inteligente Cableado subterráneo	EQUIPAMIENTO		INFRAESTRUCTURA	
	Piscina	x	alumbrado	x
	Equip. Nautico		asfalto/ripio	x
	Equip. Deportivo	x	cloacas	x
	Seguridad	x	agua cte	x

Figura 8 - Ficha Country Aires del Llano (Santa Fe).

DENOMINACION DELA ACCION	PUERTO BARRANCAS									
PROMOTOR DE LA ACCION	Puerto Barrancas S.A.									
TITULAR DEL DOMINIO	Puerto Barrancas S.A.									
DESTINO	RESIDENCIA	RECREATIVO (casa quinta, club,etc.)	HOTELES	COMERCIAL	INDUSTRIAL	SUELO EDIFICABLE	ESTADO DE DESARROLLO			
							PROYECTO APROBADO	EN EJECUCION	FINALIZADO	
	X	X						X		
VALOR ESTIMADO /MONTO INVERSIÓN										
DATOS CATASTRALES	MANZANA	SECCION	PARCELA	LOTE	TIPO DE GESTIÓN DE FUNCIONAMIENTO Organización propia Tercerización Convenio c/Estado					
					PUBLICA	PRIVADA	MIXTA			
SUPERFICIE EDIFICACION			JURISDICCION	Paraná		X				
SUPERFICIE TERRENO	+ 100ha									
FOTO AEREA GOOGLE	PLANO SEGUN IDESF		PLANO SEGUN SCIT							
ORIENTACION DE LA OFERTA (perfil del usuario actual)					SITUACIÓN DOMINIAL					
x INGRESOS	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	BOLETO COMPRA-VENTA					
		X			REGIMEN DE PREHORIZONTALIDAD					
x EDAD	+60	50-60	50-40	40-30	ESCRITURA					
x OCUPACION	RENTAS	EMPRESARIO	PROFESIONAL/ TRABAJADOR INDEPTE.	ASALARIADO	REGISTRO DE LA PROPIEDAD					
DESCRIPCION DEL PROYECTO	DOTACION									
ingreso libre	EQUIPAMIENTO		INFRAESTRUCTURA							
ingreso controlado X	Piscina	X	alumbrado	X						
reglamentos edificaciones	Equip. Nautico	X	asfalto/ripio	X						
normas de convivencia X	Equip. Deportivo		cloacas							
	Seguridad	X	agua cte.	X						
	Salud		electricidad	X						
	Educación		gas							
	Club house	X	internet							
	Auditorio-cine-teatro		parquizacion	X						

Figura 9 - Ficha Country Puerto Barrancas (Paraná).

Primeras reflexiones

En una primera mirada de lo realizado hasta ahora creemos que ante todo debemos rescatar la metodología elaborada para los fines del proyecto. Por un lado, ésta nos ayudará a delimitar el universo muestral, ya que se vierte en fichas y cuestionarios información de los diferentes emprendimientos que nos permitirá avanzar en su caracterización más allá de los primeros supuestos mapeados para este trabajo. Las caracterizaciones que rescatamos como más determinantes en la delimitación son: la superficie de ocupación, el perfil del usuario, la situación de dominial (reconociendo las nuevas formas que adquiere el dominio) y, por último, el perfil de los emprendedores, lo cual nos dará pautas para una proyección de sus acciones futuras. Pero también, y no menos importante, las fichas nos permitirán medir el impacto sobre el territorio respecto de acciones directas e indirectas.

Luego, y frente a las primeras aproximaciones que hemos realizado con los diferentes casos, podemos vincular los fenómenos observados con lo que Francesco Indovina (2004) denomina como “ciudad difusa.” El fenómeno de los barrios country se ubica en lo que el autor caracteriza como la búsqueda de mejores condiciones de vida, ya

que la expulsión de la ciudad central no se realiza por la imposibilidad de costear el suelo en esa zona sino por la posibilidad de adquirir mayores porciones de tierra a precio barato. A simple vista reconocemos que los emprendimientos residenciales mas importantes se ubican en la periferia de la ciudad, en muchos casos en los bordes jurisdiccionales, dando lugar a identidades confusas (una casa esta ubicada en un country dentro de la jurisdicción de Santo Tomé pero sus habitantes sin dudas se reconocerán santafesinos). Esto tiene que ver con la disponibilidad de tierras y con la calidad paisajística que se busca para este tipo de emprendimientos, dando lugar a equipamientos y áreas anexas que le otorgan valor agregado al conjunto.

En segundo lugar, se observa una nueva modalidad de residencia de alto valor agregado que son los edificios de alta gama. Éstos no se ubican en la periferia, sino en la ciudad central, y en el caso de Paraná más particularmente sobre una vía que tiene privilegiada conexión con el centro administrativo y con el borde costero. La aparición casi repentina de estos emprendimientos tiene que ver con dos factores: por un lado, la renta económica proveniente de la producción agrícola que, combinada con la baja confianza en los depósitos bancarios hace que todo ese dinero se vuelque en ladrillos; y por el otro con las modificaciones realizadas en los reglamentos de urbanización de Paraná y Santa Fe (en 2006 y 2009 respectivamente), que han otorgado permisos de densificación en ciertos sectores centrales de la ciudad.

Por último las grandes áreas comerciales detectadas son de tipo enclave, pues como explica Indovina (2004), no tienen múltiples conexiones, sino solo una vía de llegada y que las conecta con el resto de la ciudad. Este fenómeno se consolida porque los servicios que estas áreas prestan son exclusivos en los sectores donde se asientan, por lo tanto su supervivencia está garantizada.

Todos estos fenómenos plantean de alguna manera una nueva estructuración urbana, y se influencian entre sí. Por el momento solo podemos plantear supuestos sobre discontinuidad urbana que puede ser física (por la auto-exclusión que plantean los barrios cerrados y por la especificidad de algunos enclaves de servicios) o espacial (la imposibilidad de llegar a ciertos sectores por parte de ciertas clases sociales). Pero estas reflexiones deben consolidarse sobre nueva información recolectada.

El trabajo sigue su proceso de desarrollo, la próxima etapa será relevar los casos detectados y continuar poniendo a prueba la metodología. Pero como todo estudio de tipo cuanti-cualitativo, la recolección de datos y su etapa de análisis pueden (y deben) superponerse, pues no estamos exentos de la realidad que analizamos; y en ese camino tal vez sea necesario ir revisando la propia metodología.

Bibliografía

- CABALLERO A, et al (1998). Especulaciones sobre ciudad y urbanismo. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- CLICHEVSKY, N. (2001) “Mercado de tierras y sector inmobiliario en el Área

Metropolitana de Buenos Aires – AMBA- Transformaciones e impactos territoriales". En Seminario Internacional de la RII, Rosario.

• DUCCI, M. (2004) "Las batallas urbanas de principios del Tercer Milenio". En revista Urbared, http://.www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_trabajos_consul.htm

• FORMIGA, N. (2005) Nuevos productos y agentes en el mercado inmobiliario. En revista Scripta Nova. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-02.htm> ISSN: 1138-9788. Vol. IX, núm. 194 (02).

• INDOVINA, F. (2004) "La ciudad difusa" en Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Ediciones UPC, Barcelona.

• MONCLUS, F. (Ed.) (1998). La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

• SOIJET, M. et al (2008). Primer avance en la lectura de imágenes. Universidad Nacional del Litoral. VOLUMEN 1.

Acciones urbanas: construcción colectiva del espacio público

Stang, José Ignacio

PALABRAS CLAVE
· Espacio público
· Crisis
· Acciones urbanas

Resumen / El presente trabajo apunta en primera instancia a analizar y reflexionar nuestras ciudades desde la perspectiva de la crisis actual. Luego desde esta mirada y en la búsqueda de caminos posibles para intervenir en ellas, el foco se centrará en las denominadas Acciones Urbanas y como a partir de estas se abre la posibilidad de manifestar, intervenir y modificar patrones de comportamiento en los espacios públicos apuntando a una construcción colectiva de ellos. Debido a la acotación de esta investigación, se pondrán a luz solo tres Acciones Urbanas realizadas en distintos escenarios. Se seleccionarán de acuerdo a su escala de intervención, el tejido de inserción, los actores implicados, el contexto urbano y social, y su repercusión.

Metodológicamente y debido a limitaciones objetivas se desarrollará en dos momentos. Uno primero que parte de la preocupación temática descripta y en base a la cual se realizará una reflexión inicial. Desde el área problemática descripta se llegará un reconocimiento de la situación. En base a esta exploración y descripción, se formulará que posibilidad de cambio o mejora existe para tal situación. En el segundo momento se reflexionará sobre la posible estrategia, desde el estudio de casos, a utilizar para transformar la situación-problema; estrategia que apunta a generar el cambio o la mejora que se busca. Así se integrará la preocupación temática junto con las posibilidades y limitaciones objetivas que se observan en la realidad.

STANG, JOSÉ IGNACIO
CONICET
Universidad Nacional de Córdoa, Argentina
E - mail: josestang@gmail.com

Introducción

Si deseamos hacer algún tipo de aproximación a nuestra realidad actual, inevitablemente aludiremos a los conceptos de globalización o a la crisis económica y social. Estos Fenómenos se pueden entender en pocas palabras como una descripción de la penetración del mercado en la vida social y cotidiana, y refiere a un proceso de larga duración que al acelerarse en las últimas décadas, ha terminado por introducirse prácticamente en todas las esferas.

De acuerdo a la postura planteada por Lipovetsky y Serroy (2010), en los tiempos hipermodernos, la cultura se ha convertido en un mundo que tiene la circunferencia en todas partes y el centro en ninguna. Esto se traduce en una economía política de la cultura donde esta última no puede separarse de la industria comercial, infiltrándose en todas las costumbres. Es así como estos autores con el término cultura-mundo designan a la cultura que se desprende del capitalismo, el individualismo y la tecnociencia, una cultura que al ser global propone nuevas estructuras cambiando radicalmente las relaciones de las personas consigo mismas y con el mundo. La cultura-mundo no reprime las idiosincrasias nacionales; busca unificar el planeta a través del mercado. En este enfoque afirman que esta dinámica hipermoderna no omite la cultura, sino que al contrario, la convierte en su principal rasgo hasta el punto de que hoy se podría hablar de un capitalismo cultural.

En esta intersección global, Renato Ortiz (1998) propone que en lugar de pensar el mundo desde América Latina, pensemos el mundo en su flujo y, luego, hagamos las preguntas pertinentes a nuestra realidad. Esta concepción guía a la reflexión respecto a la desterritorialización que los centros de poder hoy han logrado. Esto repercute sobre nuestro mundo en donde el ejercicio de lo público se agota en el consumo, hecho cultural por excelencia que incorpora al individuo en el universo globalizado.

Pero refererirse a la la situación actual no es solo hacer alusión a la decadencia, es también posibilidad. Frente a tanta universalidad global se abre el camino de poder valorar lo local y, en particular, el territorio ciudadano, pensando modelos para nuestras ciudades con proyectos históricos que nos vinculen a la cultura-mundo. Es posibilidad de apuntar a construir este vínculo, no desde un reconocimiento otorgado desde los centros de poder, sino desde un auto-reconocimiento alcanzado en la propia regulación de la producción simbólica que nos re-presente y en la construcción de escenarios urbanos en donde socializar dichos símbolos. La disminución del poder del Estado nación y la reaparición de lo local hacen de la ciudad el nuevo espacio desde donde construir las nuevas relaciones colectivas, en tanto que se reterritorialice la ciudad como escenario y espacio político y público, y se construyan identidades por fuera de los universos virtuales de la cultura mundializada.

“Hablar de crisis del espacio urbano significa, entonces, hablar también de la crisis del territorio empático y de la acción del individuo sobre éste” (Di Felice, 2012:174). La ciudad, el territorio, es el resultado de las relaciones y contactos entre sus ciudadanos. En un territorio viviente y cambiante se debe apostar por repensar la ciudad, el territorio, como el lugar donde es posible maximizar las posibilidades de relaciones e

intercambios. El espacio público es un espacio de ciudadanía y participación, y cuya calidad requiere respuestas complejas, que han de venir también, aunque no solo, del urbanismo y la arquitectura.

Sobre el espacio público y su gestión

El espacio público representa a las ciudades, allí se muestra cómo son ellas y cómo se reconoce al ciudadano. Mediante las prácticas cotidianas los habitantes dan sentidos y significados colectivos a ellos. Así el espacio público es la calle, la vereda, el parque, la parada del transporte, la unión entre barrios, las intersecciones, lo visible, aquello que es de todos. En el espacio público se evidencia la sociabilidad, característica ineludiblemente humana, en la que cada individuo decide cómo actúa, si se acepta o rechaza, si reconoce o ignora. En el espacio público se va y viene entre desconocidos, entre diferentes. Se atraviesa pero también se habita. El espacio público moderno acepta la co-presencia de otros, la heterogeneidad, la homogeneidad y la discriminación. En esa dinámica de transformación de ciudad y de relaciones, "el espacio público también ha pasado de ser el lugar de encuentro y socialización a transformarse en uno de simple tránsito entre uno y otro punto de la ciudad; su diseño parece más orientado a optimizar los flujos de producción de un sistema capitalista que se expande sin resistencia aparente, que a satisfacer los deseos de bienestar y recreación de los ciudadanos" (Iregui, 2007:84).

La relación del ciudadano con el espacio público se refleja a través de sus actitudes. Por ejemplo, cuando se asumen derechos y beneficios plenos sobre algún espacio público como cuando alguien estaciona su auto en doble fila o en una calle angosta en una actitud en la que prima una necesidad personal que se superpone a la necesidad del otro o colectiva que es poder salir de su vivienda, o de su automóvil estacionado o transitar normalmente por la calle sin obstáculos.

Se genera entonces una doble dimensión de los usos y significados del espacio en la vida diaria: lo que pasa todos los días y es el cotidiano y lo que pasa esporádicamente. Los espacios públicos no son los mismos todos los días, hay ferias, fiestas, manifestaciones y marchas. Hay transgresiones él que pueden ser o no consensuadas y aceptadas.

Pero, además, el espacio público enfrenta otros inconvenientes. Por ser un espacio no excluyente y de acceso libre e incondicional es sujeto de usos abusivos porque aparentemente no tiene un dueño. Por otra parte, se le atribuyen los problemas de inseguridad y violencia. Al respecto, es necesario entender que el espacio público no es el problema, lo que ocurre en él es lo que hace el problema y eso es resultado de múltiples determinantes sociales y económicos.

Es interesante resaltar la mirada de Giglia (2003), que señala que los aspectos más característicos del espacio público de la ciudad moderna, en relación a la inclusión y el libre acceso, la coexitencia de funciones diversas, la acepción de lo extraño y lo nuevo en un marco de reglas públicas conocidas por todos, tienden a desaparecer o son menos evidente.

“Las megaciudades se convierten cada vez más en conjuntos desarticulados de espacios separados, segregados, provistos de dispositivos de cierre a menudo agresivos, donde el transeúnte no puede pasar sin previa exhibición de credenciales o después de pagar el boleto de ingreso. Son espacios a menudo mono funcionales, relativamente homogéneos en cuanto a su función, y sobre todo seguros, en la medida en que en ellos quedan eliminados muchos de los riesgos típicos de las plazas y de las calles abiertas” (Giglia, 2003:341)

Frente a la ausencia de espacios públicos que estén en buen estado y que sean seguros, y como respuesta generada por las nuevas formas de consumo global conocida por todos (los shoppings, centros comerciales o mall, como los equipamientos que en ellos se encuentran, como salas de cines por ejemplo) se convirtieron en este último tiempo en alternativa para el ocio y la recreación. Son nuevos lugares asociados a las nuevas formas de consumo y vinculados a la globalización en la ciudad, funcionando claramente como alternativa adicional al uso de espacios públicos tradicionales.
Además de esta breve descripción es necesario agregar que la gestión del espacio público enfrenta diferentes dificultades: falta de financiamiento y de asistencia técnica calificada, problemas de gestión y procesos de información, debilidades en la planeación y ordenamiento territorial, ocupación y aprovechamiento inadecuado, falta de educación ciudadana y por ende poca apropiación del ciudadano, etc.
Como se planteó en la ponencia presentada para el UPE 11 , es necesario comprender para la gestión de nuestras ciudades que hacer espacios públicos proyecto a proyecto no es suficiente como tampoco eficiente, el espacio público provoca renovación urbana. Efectivamente, hoy en día se reclaman espacios públicos con alta calidad, que respondan a las transformaciones de la misma ciudad. El tema espacio público está en la agenda pública y en el imaginario colectivo. Desde la mirada de la gestión pública, la importancia de trabajar en la recuperación, creación y mantenimiento del espacio público en las ciudades tiene que ver con oportunidades de desarrollo. El espacio público articula diferentes actividades entre sí y con el entorno, genera condiciones propicias para el desarrollo de estrategias de convivencia y de seguridad ciudadana, incentiva competitividad y productividad urbana, atrae insumos en turismo, cultura y recreación y contribuye a la salud pública y aminora impactos sobre el medio ambiente.
Como se mencionó, muchos proyectos de recuperación o creación de espacios públicos, al ser concluidos y entregados a la comunidad son dañados, deteriorados y no pueden mantenerse porque no existen planes de sostenibilidad, administración, ni mejora. La comunidad no los cuida, no se hace responsable, no siente que le pertenece, solo usa y, a veces, abusa. El ciudadano no se apropia del espacio público, solo pasa por él, lo aprovecha y muchas veces participa en su destrucción.
Ante esta realidad, los gobiernos locales tienen el reto, no solo de proponer planes urbanos con políticas claras y mediante una red de instituciones encargadas de él, sino también, de plantear modos de gestión participativa y procesos de control. Esto implica políticas de generación, mantenimiento y sostenibilidad con mecanismos de

administración y defensa del espacio público, equidad y regulación de uso.

Si acordamos en que el involucramiento del ciudadano pueden ser recibir información, participar en reuniones o mesas de discusión, tener presencia en comités de trabajo que desarrolla el plan en conjunto, ser consejeros constantes, o tener tareas concretas para la acción, quiere decir que las políticas para el funcionamiento del espacio público deben orientarse a lograr más participación e involucramiento ciudadano para que éste conozca los proyectos, se apodere y se sienta parte de ellos. Los proyectos referidos al espacio público deben, además, identificar los beneficios y las problemáticas, desarrollar espacios de involucramiento ciudadano en su proceso de ideación y propuesta, tener claro el costo de hacer el proyecto y de mantenerlo con una proyección financiera real, lo mismo que tener claras sus posibilidades de administración y/o responsabilidad.

Como se señala en muchos de los textos expuestos en Ciudades en Transformación (Urquía, coord. 2011), entre los diversos factores a considerar para el éxito en la gestión de espacios públicos, es fundamental la orientación hacia procesos concertados y no impuestos, donde se involucre de manera real a la comunidad desde el inicio, donde se genere credibilidad en las acciones, con transparencia y liderazgo de todos los actores involucrados, con una continua difusión e información a la población.

En una especie de ecuación, el espacio público transforma casi de manera directa y pudiendo ser también positivo, el impacto en el entorno donde se interviene. Cuando la intervención es abordada de manera integral tiene impacto en lo social, lo cultural-patrimonial, lo económico, lo físico y ambiental y se incorpora a la cotidianeidad del hábitat del barrio o de la ciudad. Puede proponer una gestión del uso del suelo diferente, puede aportar en los determinantes ambientales y hasta, ampliando las variables de impacto, generar ganancias.

La ciudad de Bogotá en Colombia, por ejemplo, propone desde su administración, un aprovechamiento del espacio público. Si bien estas políticas o teorías son relativamente nuevas y corta en el tiempo como en su implementación, a través de ella se propone que el espacio público se aborde como un activo social que genera encuentro y vida social y también como un activo económico porque genera recursos y rentabilidad, pudiendo ser auto-sostenible en el tiempo.

Como se puede observar en estas grandes líneas esbozadas, existen posibilidades de rentabilidad y aprovechamiento económico en el espacio público que pueden ayudar a su gestión y mantenimiento, como a su reproducción. Sin embargo, es necesario normativa y reglas claras de juego para regularlo. Se debería partir de definir la visión de ciudad que la gente y la administración de la ciudad tenga, sobre el lugar donde se vive y sobre el lugar que se desea. Es decir plantearse el sentido de futuro que se anhela, que oportunidades se disparan al trabajar en el espacio público, y dónde y cómo se quiere llegar con él, son algunos de los puntos a tomar en cuenta como partida.

Sobre la participación ciudadana

Referirse a cultura ciudadana es hacer alusión a los hábitos, costumbres y prácticas culturales que tienen los habitantes de una ciudad. Apunta a que a través de su promoción, se promueva una buena convivencia basada en el respeto al otro y al espacio público. Para ello se necesitan "transformaciones culturales porque se trata de lograr cambios de hábitos, comportamientos, valores, actitudes y percepciones, promoviendo prácticas sociales que generen sentido de pertenencia y faciliten la convivencia urbana" (Barrau, 2011:166). Desde esta óptica, se fortalece principalmente la dimensión humana del ciudadano que deja de ser comprendido en torno a sus derechos y obligaciones únicamente, es decir ya no solo el receptor de beneficios de la buena convivencia sino que se convierte en garante de ella, es decir en un real participante de la construcción ciudadana. Así el ciudadano abandona su rol pasivo en la ciudad y es considerado como un activo, dispuesto y posible de ser invitado a promover y crear voluntariamente estas transformaciones, porque entiende que para convivir mejor es necesario que las personas transformen determinadas conductas y asuman acciones de tipo colectivo y de compromiso con la otredad con la que comparte su cotidianeidad.

En su texto, Barrau (2011) destaca la experiencia desarrollada en Bogotá, y frente a ello apunta que Murrain destaca cuatro aspectos que contribuyen a las políticas públicas de cultura ciudadana: 1, contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos; 2, generar procesos de agencia cultural de manera focalizada y creativa; 3, realizar procesos de retroalimentación con los ciudadanos y 4, entender estos procesos como acciones colectivas. Sobre esto, considera que contar con cifras e indicadores y sistemas de información "prepara un camino que asegura, por un lado, la intención seria de estudiar y conocer, al ciudadano en sus hábitos, costumbres y lógicas culturales, y por otro, entender qué se tiene que trabajar o en qué focalizar el trabajo" (Barrau, 2011:166).

Cuando se refiere a acción colectiva, se refiere a la importancia que tiene el involucramiento de los ciudadanos en la transformación de ciertas prácticas, hábitos o comportamientos. Aquí cabe resaltar que la sociedad tiene la gran cualidad y capacidad de transformarse a ella misma cuando quienes la integran, los ciudadanos, comprenden la necesidad de hacer ajustes en alguna práctica cultural, cuando se involucran y participan se generan cambios y transformaciones. Por eso es importante la motivación y el incentivo a la participación como ciudadano activo de la ciudad. A veces lo que uno pueda llegar a realizar parece imperceptible o se percibe como una sensación de anonimato derivando automáticamente al pensamiento de "nadie nota lo que yo hago". Por eso es sumamente necesario llegar al ciudadano, al sentimiento y a la convicción sobre lo que cada uno quiere y hace para lograrlo. Así se torna relevante la regulación social, la autorregulación o ayudar a regular a otros mediante el control social. Este punto es importante "porque pone en juego una fuerza reguladora que puede promover el rechazo de comportamientos no aceptables y el cumplimiento de las normas" (Barrau, 2011:167).

Acciones urbanas: hacia la motivación de la participación ciudadana

Como se puede observar, la ciudad contemporánea es más compleja cada día pero también más rica en formas y contactos. No es posible describirla ni entenderla fácilmente, como tampoco a las soluciones que se proponen para su intervención. De esta mirada surge la necesidad de actuar sobre la ciudad con diferentes estrategias y aproximaciones, mezclando escalas, formas de actuación y protagonistas. Esta multiplicidad de elementos invita a plantear también novedosas estrategias de intervención. Al trabajo del planeamiento y construcción de las ciudades, es necesario sumar un plus a favor de acciones que estimulen a la ciudad y que logren un máximo efecto con una mínima intervención. Dentro de estas intervenciones existen algunas que al definirse como menores, por ser transitorias, estar ubicadas en tejidos locales y tener un mínimo costo, pueden ser realizadas por ciudadanos para ser habitadas por ellos mismos y sus comunidades. Estas intervenciones a escala local son las denominamos Acciones Urbanas.

En la ciudad, que contiene lugares, comunidades, estructuras, historias, memorias, recorridos y situaciones, la actuación a través de Acciones Urbanas, posibilita la construcción de tejidos físicos y sociales a partir de la apropiación del espacio público. La Acción Urbana proviene de la posibilidad (y el deber) de hacer algo por la ciudad que se habita, por tener un efecto sobre la comunidad que se interviene, por dar valor a un espacio anónimo, por mejorar las condiciones de vida del lugar cotidiano.

Estas actuaciones puntuales que parten del trabajo con la comunidad y dejan un sello en ésta, reactivando, trasformando y dando nuevos significados al espacio público tienen como propósito primero convertir a la comunidad en protagonista de la construcción de la acción, apropiándose del espacio y protegiéndolo a futuro. En los últimos años se muestra un crecimiento importante a nivel mundial de colectivos, artistas, arquitectos y urbanistas que intervienen la ciudad a partir de este accionar. Este crecimiento, en número, demuestra que las maneras tradicionales de actuar sobre la ciudad, o de esperar que otros actúen, no satisface a muchos de los ciudadanos. Cualquier persona o colectivo tiene la posibilidad de promover una acción desde lo local, con recursos mínimos, pero con un impacto máximo.

En las últimas décadas se han visto gran número de acciones llevadas a cabo en distintos puntos del continente latinoamericano, para promover y motivar la participación de los ciudadanos en la construcción de los espacios públicos. La intención común que une a las distintos casos expuestos es la de mejorar la relación del ciudadano con el espacio público, logrando un mayor involucramiento y motivando asumir un compromiso para su mantenimiento. Son experiencias alrededor de temas puntuales que muestran un horizonte de posibilidades.

Muchas de estas acciones, estimulan la participación teniendo como objetivo la realización de actividades que sean atrayentes para los vecinos, para poder llamar su atención y provocar su implicación en la participación de recogida de ideas, deseos y problemáticas del espacio público de su barrio. La intención es buscar interacciones colectivas desde la propia calle, reflexionando juntos y sumando propuestas

vecinales para tomar conciencia, recuperar y redefinir el espacio público de manera colectiva. Algunas de ellas son propuestas por las administraciones de los gobiernos, pero muchas, prácticamente la gran mayoría, son promovidas por colectivos y por autoconvocatoria de los ciudadanos motivados por el deseo de cambio. La intención es que la comunidad se convierta en protagonista de la construcción de la acción, y por ende de la ciudad misma, apropiándose del espacio, reflexionándolo y viviéndolo como propio. Se resaltan así la transformación de nuestros espacios públicos desde la orientación de los valores de intervención a la creatividad, la participación y el involucramiento ciudadano.
Se busca a través de estas acciones, un claro rol de manifestar, accionar y modificar patrones de comportamiento en las ciudades. Son posibilidades planteadas en pos de generar efectos en la comunidad, de dar valores a los espacios anónimos, de producir regeneración urbana, para revitalizar, como se dijo anteriormente, no solo aspectos físicos sino también relaciones y contacto entre los vecinos y ciudadanos.

3 escenarios - 3 acciones
A continuación se presentarán tres acciones urbanas llevadas en tres escenarios diferentes. Son experiencias desarrolladas a partir de temas o necesidades puntuales, que muestran un horizonte de posibilidades. A través de ellas la detección de lineamientos de información, involucramiento y corresponsabilidad son indispensables e ineludibles cuando se piensan y desarrollan políticas de espacio público, de educación, involucramiento y participación ciudadana. La intención de traer a colación algunos ejemplos llevados a cabo, es la de reconocer la riqueza en diversidad de iniciativas, quedando claramente expuesto que no existen soluciones ni recetas universales que puedan funcionar en todas partes de igual manera. Como se detecta en los ejemplos citados, la dinámica de cada ciudad, de cada sector, de cada barrio, es diferente. Tomando la ciudad como conjunto, las necesidades de hoy seguramente no serán las mismas en una década, por lo que las políticas y sus programas de acción y gestión, deben ser flexibles e incluir sistemas de información e indicadores necesarios para detectar direcciones y caminos de trabajo.

Bogotá, Colombia
Desde el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), en la ciudad de Bogotá, Colombia, se promovió el proyecto “Adopta tu espacio público”, generando contratos de sostenibilidad y promoviendo la responsabilidad de la comunidad en ellos. El objetivo del proyecto es la de generar un modelo según el cual, a través de la concesión de premios y de incentivos tributarios, se propone a los sectores privados (personas naturales o jurídicas) el rescate y mantenimiento de espacios públicos tales como parques, canchas deportivas, espacios abiertos, bibliotecas, plazas, etc.



Cubiertas verdes en las paradas del transporte público y juegos en parques, como parte del proyecto.
Fuente: DADEP, Bogotá, Colombia

Todos los ingresos recaudados a través de la adopción son reinvertidos en el espacio público de la ciudad para mejorar pavimentos, luminarias, arbolado, etc. La decisión de los equipamientos a colocar como de las intervenciones a realizar son consensuadas a partir de las necesidades expresadas por los vecinos. Ellos participan tanto en la elección de los lugares como en la acción a realizar. Actualmente se tiene más de 70 concesiones de mobiliario urbano por un año y existen modelos de contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público para que también puedan ser administrados por privados.

Oaxaca, Méjico
Desde la Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca A.C., a través de la Casa de la Ciudad, se desarrolló un proyecto que pretende la construcción de núcleos de equipamientos en las colonias más precarias de la ciudad de Oaxaca, Méjico, que permitan la consolidación de un centro de actividades sociales en cada uno de los sitios. El concepto intenta hacer llegar a la población espacios adecuados que permitan un favorable intercambio social de los habitantes del barrio o colonia. Un Jardín para las Azucenas es un proyecto que busca revitalizar la colonia Azucena en Oaxaca, Méjico, al generar espacios públicos donde los habitantes de todas las edades puedan convivir. El proyecto consistió en dar soporte a un jardín de niños con tres salones, un conjunto de baños, una sala de usos múltiples, una cocina y un espacio cubierto, además de un espacio para juegos, un parque público con juegos para niños que además facilite la conexión entre las dos calles y las colonias, un sector verde que conecte el parque con una colonia vecina y además incluyó la siembra de árboles en el sector con propuestas puntuales e idóneas al terreno y a las condiciones climáticas locales.
Para la ejecución del proyecto, la comunidad y los padres de familia del Jardín de Niños Gustavo B. Mendoza se comprometieron a colaborar en el proyecto como fuerza de trabajo, involucrando al mismo tiempo a escuelas, instituciones y la sociedad civil en esta dinámica participativa. El proyecto se centró en primer instancia en la participación y el involucramiento ciudadano en la construcción de sus espacios

comunitarios y demás se desarrolló siguiendo principios de sustentabilidad como reducción del consumo de energía y agua, utilización de tecnologías renovables (paneles solares) en el alumbrado exterior e interior del proyecto, reciclaje de agua, etc.



Construcción Un Jardín para las Azucenas, Oaxaca, Méjico.
Fuente: Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca A.C.

Desde el blog , y orgullosos de lo logrado, destacan y agradecen la labor y el involucramiento de todos los vecinos comunicando lo sucedido como ejemplo posible de hacer ciudad juntos con el aporte de todos los habitantes. Mediante estas intervenciones se pretende hacer llegar a una población con grandes carencias equipamientos básicos que ayuden al desarrollo comunitario. Lo que eventualmente se traduce en una reducción en la necesidad de desplazamientos obligados fuera de la colonia, mejor convivencia y la construcción de inercias sociales en positivo, entre otras cosas. El objetivo final de estas intervenciones es aportar a la construcción de un modelo de ciudad equilibrado, que genere personas con bases sociales fuertes convencidas del valor del trabajo en conjunto de todos los componentes de la sociedad.



Un Jardín para las Azucenas en uso, Oaxaca, Méjico.
Fuente: Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca A.C.

Córdoba, Argentina
La Asamblea de Vecinos y Organizaciones de Campo de la Rivera, es un espacio de

reunión, participación y contención, conformada por vecinos y organizaciones que buscan mejorar el barrio Campo de la Rivera al este de la ciudad de Córdoba. Allí trabajan diversas organizaciones, donde algunas de ellas se consideran organizaciones políticas sin formar parte de ningún partido. La principal intención de estas agrupaciones es modificar la realidad desde la generación de talleres culturales y educativos que son dados en el barrio. Uno de los objetivos principales que promueven es la de estimular un pensamiento crítico y creativo a través de procesos educativos poniendo en práctica estrategias y metodologías para promover actividades transformadoras a nivel micro (el barrio) con un horizonte que llega hasta la estructura macro (la ciudad y la sociedad). Constantemente se encuentran en la búsqueda de caminos que posibiliten los cambios de políticas económicas y sociales en la comunidad.

Desde la Asamblea se propuso la construcción de un espacio para las actividades comunitarias, de recreación y formación que se realizan a diario en el barrio. La intención fue que la construcción de este espacio fuese realizado por los vecinos acompañados por quienes integran las distintas agrupaciones que asisten a la Asamblea. Esta decisión implicó que tanto la elección del sitio donde se emplazaría como el programa, el modo constructivo, etc. con que se realizaría el salón comunitario, fuese elegido por los vecinos con la orientación de los integrantes de las agrupaciones provenientes de distintos ámbitos y ramas profesionales. Así se concretó la ejecución de un domo para responder a la necesidad de la construcción de un salón comunitario. Se motivó la autoconstrucción, colectiva y autogestionada, como una forma de accionar incluyendo a la comunidad en la toma de decisiones y en la actividad propia de construir, cambiando la perspectiva y la óptica cotidiana que se vivencia en el barrio, en donde lo que se construye para uso comunitario habitualmente viene otorgado por los gobiernos de turno. La decisión de que la forma y el proceso adoptado fuese un domo, significó transmitir que cada una de las piezas son fundamentales para su construcción y ejecución, que ninguna se puede remplazar y que es importante la unión de cada una de ellas con las demás para poder concretarlo. El principal objetivo fue la de construir algo más que un espacio físico para el desarrollo de las actividades del barrio y de las organizaciones, fue la de generar vínculos entre los vecinos y en cierta manera transmitir y estimular que la construcción de los espacios públicos deben ser colectivos, porque son en primera instancia espacios para la realización cotidiana de cada uno de ellos. Se pretendió que comprendieran además, que la ciudad no se construye únicamente a través de los llamados desarrollistas o de las obras que los gobiernos generan, sino que ellos también son actores fundamentales en la construcción de ciudad.

Desde la óptica de la generación de una acción urbana en la autoconstrucción del domo se buscó principalmente la transformación de los valores, para luego generar transformaciones en la economía. Transformar nuestros espacios públicos desde la orientación de los valores de intervención a la creatividad, la participación y el involucramiento ciudadano. El domo es una acción planteada en pos de generar efectos en la comunidad, de dar valores a los espacios anónimos, de producir regeneración urbana, para revitalizar no solo aspectos físicos sino también relaciones y contacto

entre los vecinos y ciudadanos.

Caminos posibles

Como se resaltó en el esbozo realizado al inicio, el crecimiento de las ciudades más allá de los espacios proyectados, a través de un tejido complejo y con nuevos ritmos de vida, genera nuevas formas de relación social. Es necesario en ese sentido reparar en la importancia del espacio común, del espacio público y de sus usos, relaciones y problemas. La ciudad tiene alma, está viva, es un cuerpo que siente, se mueve y tiene corazón propio. Es necesario resaltar nuevamente que el espacio público es el activo social, cultural y común de una ciudad; defenderlo y fortalecerlo debería ser de interés general porque prevalece al individual en la medida en que el espacio público es un bien común.

"La ciudad es una totalidad pero cada uno de los lugares que la conforman es singular. La historia que los conforman y las clases sociales que los habitan le dieron características propias y particulares" (Salomna, 2006:21). Así se detecta entonces que la educación y la participación ciudadana para el espacio público no se pueden promover bajo un manual. Son necesarias la observación, la planificación y normativa para intervenir de manera enfocada y centrado en una óptica de análisis de la historia y la memoria social de cada caso en particular. Cada proyecto de espacio público será la mejor respuesta mientras responda de mejor manera a las necesidades del lugar donde se llevará a cabo, con la gente que lo habita, con las condiciones propias del lugar y en un diálogo de intercambio.

Es cívico, y en cierta manera inteligente, que los ciudadanos contribuyan a mejorar sus barrios ya que uno cuida lo que valora y valora lo que conoce. Sin embargo, es peligroso que los gobiernos y municipios deleguen su responsabilidad de cuidar y crear espacios públicos sólo en esas iniciativas ciudadanas. Todos los lugares urbanos, desde el centro consolidado hasta las periferias olvidadas, son lugares que invitan a una Acción Urbana que revitalice no sólo los aspectos físicos sino las relaciones y contactos de los habitantes; a través de ellas nos vemos obligados a mirar con respeto y aprecios estos vacíos, rincones o lugares anónimos. Las acciones urbanas por sí solas no son una única respuesta a las tensiones urbanas generadas por la creciente fragmentación social, segregación espacial, desigualdad y falta de oportunidades. Por ser muchas de ellas de carácter transicional, son un puntapié para el llamado a la reflexión y el llamado de atención por parte de la comunidad para incentivar al cambio, pero que además deben ser acompañadas por políticas que direccionen estas energías en hechos concretos para la ciudad.

La ciudad es una situación multidimensional. Es imposible, desde esta mirada, abordarla solo desde la solución de los aspectos físicos o la imaginación de planes que se ven solo en planos. "Para que la igualdad sea posible por lo menos en el espacio público, este debe ser abierto, permitiendo la apropiación de todos los ciudadanos" (Salmona, 2006:22). La ciudad es de todos y el espacio público es su esencia. No

se debe pasar por alto que la ciudad se cuida y se construye colectivamente, por eso es necesario trascender los intereses individuales y ponderar los de la comunidad. Se debe comprender que la promoción, la búsqueda y el aprovechamiento de los nuevos espacios son claves para pensar y proponer mejoras en las políticas urbanas. Se deben establecer marcos legales para el uso y construcción del espacio público, apuntando al trabajo en la educación del ciudadano para favorecer la relación, apropiaciones y forma en que se lo usa. Es fundamental que se logre el involucramiento ciudadano para que se apropie de la ciudad, motivar que el ciudadano haga viva su ciudadanía y reclame sus derechos a la ciudad.

Bibliografía

- BARRAU, H. (2011). Cultura ciudadana: espacio público y participación ciudadana. En Urquieta, P. (coord.). Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía. (pp. 161-172).
- DI FELICE, M. (2012). Paisajes posurbanos. El fin de la experiencia urbana y las formas comunicativas del habitar. Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba Ediciones.
- GIGLIA, Á. (2003). Espacio público y espacios cerrados en la Ciudad de México. En Ramírez Kuri, P. (coord.), Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. (pp. 341-364).
- IREGUI, J. (2007). "Los espacios del espacio público". Zehar: revista de Arteleku-ko aldizkaria, San Sebastián, España, Nº 62, pp. 82-87.
- LIPOVETSKY, G. y SERROY, J. (2010). La cultura-mundo. Respuesta a una sociedad desorientada, Barcelona, Anagrama.
- ORTIZ, R. (1998). Introducción a Otro territorio, ensayos sobre el mundo contemporáneo, Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- SALMONA, R. (2006). La ciudad: arte, espacio y tiempo. En Salazar Ferro C. (comp.), Viajes por la ciudad. Memorias del seminario. (pp. 18-23).
- URQUIETA, P. (coord.) (2011). Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía. La Paz, Bolivia, Plural Editores.

Implementação de políticas públicas por organizações civis: os casos do Círculo Operário Leopoldense e da Themis na Rede Parceria Social

Tirelli, Cláudia

PALABRAS CLAVE
· Assistência Social
· Oportunidades e restrições políticas
· Dinâmicas associativas

Resumen / O trabalho apresenta os resultados de dois estudos de caso realizados em organizações que atuam na área da assistência social e que, integraram, entre 2008 e 2010, o Programa Rede Parceria Social, desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS)/Brasil. A partir desses casos, buscou-se problematizar algumas teses presentes na literatura das Ciências Sociais brasileiras que apontam para processos amplos de colonização do espaço social pelos atores e metodologias do mercado ou para a hegemonização das organizações civis por um macro projeto político neoliberal. A nosso ver, as mudanças observadas nas dinâmicas associativas das organizações da assistência a partir dos anos 90 – seja nos seus repertórios organizacionais e táticos, no acesso a recursos e na adoção de novos quadros interpretativos (frames) - vão estar relacionadas à possibilidade de compreensão e de apropriação das oportunidades e das ameaças políticas pelos atores sociais. A partir de uma perspectiva teórica assentada na sociologia relacional, analisa-se de que forma a trajetória institucional dos atores sociais, que lhes propicia ocupar no presente determinadas posições (relacionais) no campo da assistência, condiciona a forma como essas organizações interpretam e se apropriam de oportunidades políticas como a representada pelo Programa Rede Parceria Social.

TIRELLI, CLÁUDIA
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: ctirelli@unisc.br

Apresentação

Desde os anos 90, tem-se observado no Brasil inúmeras experiências que envolvem a participação de organizações civis na implementação das políticas públicas, o que já havia sido previsto na própria Constituição Federal de 88. A participação da sociedade civil tornou-se o cânone a ser copiado por todos os governos que se definem como democráticos, progressistas e populares. No entanto, observa-se nesse alargamento da participação civil nas políticas públicas processos muito díspares, tanto em relação a sua condução como nos seus efeitos.

Este trabalho irá apresentar os resultados de dois estudos de caso realizados em organizações que atuam na área da assistência social e que, integraram, entre 2008 e 2010, o Programa Rede Parceria Social, desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS)/Brasil. A partir desses casos, buscou-se problematizar algumas teses presentes na literatura das Ciências Sociais brasileiras que apontam para processos amplos de colonização do espaço social pelos atores e metodologias do mercado ou para a hegemonização das organizações civis por um macro projeto político neoliberal. A nosso ver, as mudanças observadas nas dinâmicas associativas das organizações da assistência a partir dos anos 90 – seja nos seus repertórios organizacionais e táticos, no acesso a recursos e na adoção de novos quadros interpretativos (frames) - vão estar relacionadas à possibilidade de compreensão e de apropriação das oportunidades e das ameaças políticas pelos atores sociais. A partir de uma perspectiva teórica assentada na sociologia relacional, analisa-se de que forma a trajetória institucional dos atores sociais, que lhes propicia ocupar no presente determinadas posições (relacionais) no campo da assistência, condiciona a forma como esses organizações interpretam e se apropriam de oportunidades políticas como a representada pelo Programa Rede Parceria Social.

O trabalho encontra-se estruturado em três partes: na primeira parte, descreve-se o processo de reconfiguração da área da Assistência Social ocorrido no Brasil na década de 1990; na segunda parte, problematiza-se a literatura que apresenta as teses da colonização ou da hegemonização da sociedade civil e se apresenta as referências que embasam a nossa análise; e, finalmente, na terceira parte, expõem-se os principais resultados dos nossos estudos de caso e as conclusões do trabalho.

1 A reconfiguração da Área da Assistência no Brasil dos anos 90

Na década de 1990, no Brasil, ocorreu um amplo processo de reconfiguração da área da Assistência, resultante de uma série de mudanças macro sociais, entre as quais destacamos as seguintes:

A emergência de uma nova legislação

Nesse período foram aprovadas diversas leis que atingiram os atores da área da assistência, como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Também foram criadas as leis que constituem o chamado “Marco Legal do Terceiro Setor”, com destaque para a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs),

de 1999, e a Lei das Organizações Sociais (OS), de 1998, ambas relacionadas aos procedimentos de "publicização" previstos no Programa de Reforma do Estado de 1995, no 1º Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essas novas legislações vão afetar as organizações sociais que atuam no campo da assistência, pois, por um lado, vão disciplinar a condução do trabalho social e a distribuição dos seus recursos, exigindo um maior planejamento e profissionalização das atividades desenvolvidas e; por outro, vão abrir novos espaços para a contratualização de organizações da sociedade civil para a execução de programas e projetos vinculados às políticas públicas setoriais ou, em alguns casos, para o desenvolvimento de projetos desenvolvidos paralelamente a essas políticas.

A ampliação dos espaços de participação institucional para as organizações da sociedade civil

A partir da redemocratização do país e da aprovação da Constituição de 1988, vários espaços foram abertos à participação das organizações da sociedade civil (Orçamentos Participativos (OPs), os conselhos gestores de políticas, os conselhos de direitos, os fóruns, as conferências públicas, etc.). Esta participação passou a exigir uma maior especialização e profissionalização dos quadros das organizações sociais, sobretudo daquelas que não estavam habituadas a trabalhar com base em procedimentos de planejamento e de gestão.

A entrada de novos atores associativos no campo da assistência

Observa-se, também, a entrada de novos atores associativos no campo da assistência (ONGs, fundações e institutos empresariais, empresas, organismos de cooperação internacional), os quais irão se somar às organizações tradicionais vinculadas a esse espaço, ou seja, às organizações/entidades caritativas e às instituições assistenciais do Estado.

Alterações nas formas de sustentabilidade financeira das organizações

Muitas organizações da sociedade civil brasileira recebiam recursos financeiros de organismos e agências de cooperação internacional, bem como de ONGs, sobretudo as de origem europeia e canadense. A partir de meados dos anos de 1990, esses recursos passam a ser redirecionados para o continente africano e, aqueles que foram mantidos em solo brasileiro, deslocados para organizações dos estados da Região Nordeste.

A nosso ver, essas mudanças vão conformar uma conjuntura crítica na década de 1990, abrindo novas oportunidades e constrangimentos para as organizações sociais do campo da assistência, ao mesmo tempo em que são problematizadas as formas tradicionais de organização e atuação daqueles atores (TIRELLI, 2013).

2 Problematizando a literatura

Todos os pressupostos apontados pela literatura como característicos da adoção de um modelo gerencial se encontram contemplados no Programa Rede Parceria Social: o incentivo as "parcerias público-privadas", a ideia de "sinergia", o desenvolvimento do "capital social" e do "capital humano", a busca pela "eficácia e eficiência" nos projetos sociais, a valorização dos procedimentos de gestão, entre outros aspectos.

Vários autores irão apontar esses pressupostos como sendo funcionais a um projeto neoliberal pautado na diminuição e na desresponsabilização do Estado com relação à garantia dos direitos sociais (PAOLI, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; TATAGIBA, 2006)

Nosso objetivo, contudo, é compreender de que forma os distintos atores sociais que interagem no campo da assistência no RS respondem às oportunidades políticas como essa representada pelo PRPS e, nesta resposta, (re) significam o próprio sentido deste programa. Desta forma, partimos de uma perspectiva teórica que coloca sob suspeição as teses que sustentam haver um processo generalizado de "colonização" das organizações da sociedade civil pelo mercado ou da sua "hegemonização" por um projeto político neoliberal a partir da adoção de instrumentos de planejamento e gestão e/ou do envolvimento em programas como a RPS.

Desta forma, o trabalho se contrapõe as teses produzidas dentro das Ciências Sociais brasileiras que têm interpretado a incorporação e valorização de ferramentas gerenciais por parte das organizações civis como expressão da adesão dos atores sociais a marcos discursivos vinculados ao projeto neoliberal, como é o caso do marco da "participação solidária" (ALMEIDA, 2006) ou do marco da "democracia gerencial" (TATAGIBA, 2006), ou ainda, como uma colonização do espaço social pela esfera do mercado (MÜLLER, 2006).

Tanto a tese que fala da colonização do espaço público pelos atores e lógicas do setor privado quanto àquela que aponta para a hegemonização das organizações civis por um projeto neoliberal constituído e funcionando transversalmente às distintas esferas, tendem a explicar, cada uma a seu modo, as mudanças operadas nas organizações civis nas duas últimas décadas (adoção de novos repertórios organizacionais e de atuação, incorporação de novos marcos interpretativos) a partir de fatores ideológicos que agem sobre elas, as quais aparecem sem capacidade de agência, mesmo que relativa.

Em consonância com os trabalhos de Scott (1990; 2002), consideramos que o conceito de hegemonia apresenta limitações para a compreensão dos atores em posição de subalternidade, o que poderia nos levar a reafirmação da sua condição de dominação e a impossibilidade de vê-los enquanto agentes. Esse autor afirma que os trabalhos baseados no conceito de hegemonia pressupõem que os analistas sociais possuem uma compreensão superior da realidade social, enquanto que os grupos subalternos teriam acesso apenas a uma sub-representação desta, ou seja, a uma falsa consciência. Contrapondo-se a essa visão, o autor (2002) vai dizer que os grupos subordinados podem adotar uma postura de "adaptação pragmática", a qual apresenta aspectos diferentes da idéia de hegemonia, na qual estaria implícita uma perspectiva de adesão ativa dos atores aos valores dominantes.

Além disso, os atores estão sujeitos a vários níveis de constrangimentos que limitam as suas ações, sobretudo daquelas ações que são explicitadas no âmbito público.

Interpretar as ações dos atores associativos com base em sua adesão a macro projetos políticos parece-nos superestimar o fator ideológico na explicação da dinâmica

associativa adotada pelos atores, pois as mudanças em termos de padrões organizativos e repertórios de ação respondem, a nosso ver, em boa medida às mudanças nas oportunidades e restrições políticas e de que forma os atores se utilizam delas. Dentre as organizações da área da assistência que investigamos, nem sempre se podem vincular mudanças organizacionais no sentido de uma maior profissionalização e gestão das ações com a adesão a um projeto político neoliberal. Pela análise dos nossos resultados de pesquisa, observa-se que o processo de conformação deste "modelo gerencial" é muito mais complexo do que parece a primeira vista, pois seus elementos provêm de diferentes fontes (instituições políticas, agências de cooperação internacional, bancos e organismos internacionais, fundações e institutos privados, organizações da sociedade civil, empresas e instituições religiosas) e foram sendo agregados e modificados, paulatinamente, pelos atores através de suas redes de relações.

Além disso, as organizações sociais irão adotar e utilizar essas ferramentas de acordo com a sua trajetória institucional e suas percepções acerca das oportunidades e constrangimentos existentes. Nesse sentido, a incorporação de ferramentas de planejamento e de gestão não deve ser interpretada automaticamente como adesão a um projeto político neoliberal.

Com base na perspectiva da sociologia relacional, consideramos que as ações dos atores coletivos somente são passíveis de compreensão quando inseridas em um campo relacional que necessita ser evidenciado e explicado. Isto significa que não se pode atribuir, do ponto de vista da análise, uma intencionalidade imanente (seja do ator, seja do campo) como chave explicativa para as ações dos diferentes atores. Elias (2008) descreve essa relação da seguinte forma:

O processamento de um jogo, que surge inteiramente como um resultado do cruzamento da jogadas individuais de muitos jogadores, toma um rumo que não foi planeado, determinado ou pensado antecipadamente por nenhum dos jogadores individuais. Pelo contrário, o decurso não planeado do jogo influencia repetidamente as jogadas da cada jogador individual. (ELIAS, 2008, p. 103).

Na produção das Ciências Sociais brasileiras, vários autores têm desenvolvido suas análises a partir de pressupostos da sociologia relacional. Marques, por exemplo, vai afirmar que essa abordagem

[...] parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes. Para essa linha de análise, as redes moldam as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, em um processo dinâmico e contínuo. Da mesma forma, redes e identidades se constituem mutuamente de uma forma complexa que apenas começa a ser explorada. (MARQUES, 1999, p. 47).

Também Houtzager, Lavalle, e Acharya (2004) propõem a adoção de uma perspectiva da polis, a qual compartilha esta ênfase nas relações sociais. Segundo eles, esta abordagem

[...] preocupa-se antes de tudo com a análise histórica e comparativa de atores institucionalmente situados. Sugere que a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações civis, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares. (Houtzager, Lavalle e Acharya, 2004, p. 8).

Partindo dessas referências teóricas, procurou-se recuperar a trajetória institucional de duas organizações da área da assistência compreender as distintas formas com que elas têm interpretado e se apropriado de oportunidades políticas como a do PRPS.

3 Os casos estudados: COL e Themis

Os dois estudos de caso, desenvolvidos entre 2011 e 2012, foram realizados em organizações sociais que integraram o Programa Rede Parceria Social/RS (PRPS) nas suas três primeiras edições (2008-2010): O Círculo Operário Leopoldense (COL) e a Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. Esse programa, desenvolvido desde 2007 no RS, organizou-se a partir da estruturação de uma rede - envolvendo empresários, organizações da sociedade civil e o Estado - para a realização de projetos e ações na área da Assistência Social.

Os nossos dois estudos de caso se constituíram enquanto contra-exemplos de processos amplos de "colonização" da sociedade civil pelos atores e metodologias do mercado e do Estado, bem como de processos que evidenciariam a "hegemonização" dessas organizações por um macro projeto político neoliberal. Esta observação de forma alguma deve obscurecer as diferenças existentes entre as duas organizações, resultantes das suas distintas trajetórias institucionais e das posições que ocupavam no campo da assistência na "conjuntura crítica" que se abriu nos anos de 1990, que as levou a interpretar e aderir a certas oportunidades políticas de forma particular. Apesar do COL e da Themis atuarem, no presente, enquanto executores de projetos e prestadores de serviço vinculados às políticas públicas, isto é interpretado de forma distinta pelos seus membros.

No caso do COL, o fato de ter se constituído enquanto uma organização vinculada à Igreja Católica e voltada à prestação de serviços na área da assistência, o que mudou foi a perspectiva que norteia o trabalho social desenvolvido pela organização ao longo de sua trajetória institucional, o qual deixou de ser um trabalho "assistencialista" e "clientelista", conforme as palavras das nossas entrevistadas do COL, para se voltar à promoção e defesa de direitos de segmentos populacionais vulneráveis. Esta mudança se tornou possível, no caso dessa organização, pelo rearranjo institucional ocorrido nos anos 80, que a aproximou de movimentos sociais populares que lutavam pela redemocratização do país e pela ampliação e garantia dos direitos sociais. A partir de então, o COL passou a atuar em conjunto com esses movimentos, cedendo espaços físicos da instituição para suas reuniões e promovendo trabalhos de assessoria que os auxiliasse nos seus processos de mobilização.

O fato de hoje o COL ter várias frentes de trabalho voltadas à prestação de serviços e execução de políticas públicas através de convênios e parcerias com o Estado - em nível municipal, estadual e federal - não é percebido enquanto um problema pelos

seus integrantes: primeiro, porque eles compartilham, em grande medida, da linha política desses programas e participam – nos fóruns e conselhos gestores de políticas e nos conselhos de direitos – do trabalho de controle social e implementação dessas políticas. Além disso, eles não se percebem enquanto "reféns do Estado", pois grande parte dos recursos que financiam os seus projetos provém da própria organização e, o que parece ser o mais importante do ponto de vista dos entrevistados, os projetos realizados para o Estado não se opõem às diretrizes políticas estabelecidas pelo COL. As relações do COL com a agência Kinder Not Hilfe e com as empresas, tanto privadas quanto públicas, se desenvolvem dentro da mesma perspectiva, ou seja, as doações são bem-vindas desde que não interfiram nas diretrizes políticas defendidas pela organização e nas metodologias de trabalho que estas requerem.

Já a Themis apresenta algumas peculiaridades em relação à prestação de serviços ao Estado. Como uma ONG de defesa dos direitos humanos das mulheres, criada por um grupo de advogadas feministas no início dos anos 1990, a sua identidade esteve pautada, desde o início, pela perspectiva de manter uma postura de autonomia frente ao Estado. Em várias entrevistas apareceu esta questão como sendo primordial para a organização se manter dentro da sua missão, o mesmo não acontecendo quando as entrevistadas se referiam ao aporte financeiro de organismos e agências internacionais ou fundações privadas (Fundo das Nações Unidas para as Mulheres - UNIFEM, Fundação Ford, Fundação McArthur, Fundação AVINA, entre outras). Estes financiadores jamais foram apontados como agentes que pressionaram ou intervieram nas diretrizes políticas da organização. Essa perspectiva evidenciada nas entrevistas está vinculada ao tipo de aporte financeiro realizado pelas agências de cooperação internacional durante a década de 1980 e parte da década de 1990. Nesse período, o apoio financeiro era direcionado ao projeto institucional das ONGs como um todo e não a projetos pontuais, permitindo que as organizações se constituíssem como atores sociais com relativa independência em relação ao Estado e ao mercado. Essa marca na constituição de certas ONGs pode ser percebida nas entrevistas que realizamos com as integrantes da Themis, na medida em que elas reforçam uma visão normativa de sociedade civil, a qual deve ser autônoma em relação ao mercado e ao Estado e virtuosa no que se refere a seus princípios e objetivos.

Na medida em que a Fundação Ford deixou de financiar a Themis em 2004, após dez anos de apoio institucional, a organização necessitou diversificar rapidamente as suas fontes de financiamento para manter-se em atividade. No entanto, todos os relatos de membros das diferentes gestões da Themis, sobretudo daqueles que vivenciaram a "saída da Ford", apontam para a dificuldade em manter uma organização através da execução de projetos específicos, cujos financiamentos, de uma forma geral, não permitem o custeio da própria organização (pagamentos de luz, água, telefone, internet, salários, tributos).

A necessidade de obtenção de recursos financeiros, por parte da Themis, levou a organização a executar vários projetos vinculados aos programas governamentais, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. No entanto, segundo os relatos das

entrevistadas, como esses projetos, em geral, não permitem o pagamento de despesas relacionadas á manutenção das organizações, eles acabam levando-as a um processo de "estrangulamento" financeiro, pois as organizações vão acumulando dívidas de difícil resolução.

Este processo de contratação das organizações da sociedade civil pelo Estado acabou aproximando as ONGs de defesa de direitos de outras organizações/entidades que atuam no campo da assistência também prestando serviços ao Estado. No entanto, a avaliação dos membros dessas organizações em relação a esse tipo de trabalho é bastante distinta como se pôde perceber no caso de nossa pesquisa, pois as ONGs de direitos se constituíram sobre outra lógica e consideram esse processo como algo a ser evitado e confrontado pelas organizações.

Mesmo participando de um mesmo programa, que representa a adesão de setores do Estado a um modelo de trabalho social baseado na parceria público-privada e na valorização de processos de gestão, modelo percebido por parte da literatura nas Ciências Sociais como sendo funcional ao projeto político neoliberal, o que se percebeu em ambos os estudos de caso foi que as organizações não sobrepujaram os seus ideais políticos e ideológicos em função da sua sustentabilidade organizacional e financeira. Embora a situação financeira das organizações estudadas fosse muito desigual, nos dois casos este fator não desencadeou uma adesão ativa dos seus integrantes a um projeto político avesso ao seu. Pelo contrário, as narrativas enfatizaram que as organizações têm participado de editais somente na medida em que esses não comprometessem as suas diretrizes políticas, isto é, desde que a sua "missão" fosse resguardada. Como já mencionado, parece-nos que essas organizações realizam uma espécie de "adaptação pragmática" (SCOTT, 1990), ou seja, produzem certas alterações em seu trabalho sem que isto signifique uma adesão ativa aos valores de quem as financia, o que possibilita estabelecer diálogos com os financiadores e adequar a linguagem dos projetos de acordo com as exigências dos editais, desde que isso não interfira na manutenção dos seus ideais mais caros.

No entanto, apesar de identificarmos essa mesma postura nas duas organizações estudadas, o temor que seus integrantes expressam se referem a processos distintos, constituídos ao longo de suas trajetórias organizacionais. No caso da Themis, aparece, claramente, o receio de que a organização perca a sua a autonomia política, na medida em que passe a ser contratada pelo Estado para a implementação de políticas públicas, ou seja, se transforme em uma ONG "prestadora de serviços ao Estado". Já nas entrevistas feitas com membros do COL aparece de forma mais enfática a ideia de que as organizações civis não devem substituir o Estado nas suas atribuições constitucionais, o que não impede a realização de um trabalho complementar ao do Estado e com o aporte de recursos públicos.

Considerações Finais

Com base no que foi exposto acima, concluímos que as organizações estudadas ingressaram no PRPS com fins muito pragmáticos e pontuais, ou seja, isto não

significou uma incorporação dos seus pressupostos ideológicos. Pôde-se perceber, também, que cada organização possui uma trajetória institucional que se traduz em possibilidades diferenciadas de apropriação do modelo que o Programa advoga, o que reforça a importância de se considerar a contingência que envolve as ações dos atores, sempre condicionadas por um campo relacional e pela posição que ocupam nesse campo.

Referências

- ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da "Participação Solidária" e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A.(Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006b, p. 95-135.
- CAPOCCIA, Giovanni e KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical Institutionalism. World Politics, 59, p. 341-369, April/2007.
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, A. e PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p.13-91
- ELIAS, Norbert. Introdução à sociologia. Lisboa: Edições 70, 2008.
- EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. The American Journal of Sociology. Sept 1997 v103 n2 p. 281(37) p.1-22.
- HOUTZAGER, Peter P., Gurza LAVALLE, Adrián e ACHARYA Amab. Atores da sociedade civil e atores políticos – participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: Avritzer, Leonardo (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, n.41, outubro de 1999, p. 45-67.
- MÜLLER, Lúcia. A construção do social a partir da ótica empresarial. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÀRIOS E SOCIEDADE, 5, Porto Alegre: PUCRS, 2006. 1 CD-ROM.
- PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

08
Patrimonio, cultura e identidades

MODERADORES DE MESA
CLEMENTINA ZABLOSKY
JULIO TALÍN
HUGO PESCHIUTTA
JOAQUÍN PERALTA
MARIA CRISTINA DOMÍNGUEZ

Defensa del patrimonio, identidad y memoria. Caso Alberdi

Abraham, Eliana Isabel
Campos, Yamila Micaela
Toledo Cescato, Mariana

PALABRAS CLAVE
· Comunicación
· Política
· Cultura

Resumen / Entre los efectos del capitalismo moderno a nivel global se encuentra la propagación de grandes negocios inmobiliarios en las ciudades, lo cual provoca un gran impacto en la organización y funcionamiento de los diversos espacios sociales. En este contexto surgen organizaciones sociales que desafían a dichos procesos de urbanización.

Barrio Alberdi, de la ciudad de Córdoba Capital, afronta desde hace años estos cambios que implican alteraciones físicas en el territorio y conllevan a la fragmentación social.

Este presente trabajo pretende abordar las prácticas colectivas de la "Multisectorial Defendamos Alberdi", de dicho barrio histórico. Como objeto de análisis se privilegiará la imbricación de la política y la cultura como ámbitos que configuran las acciones colectivas del grupo, en defensa del patrimonio histórico-cultural del lugar frente a la amenaza de empresas constructoras. Es dentro de estas prácticas colectivas donde los actores sociales mencionados manifiestan y construyen el sentido del espacio como bien conflictual. Sobre este plano, la comunicación como dimensión transversal de las prácticas colectivas permite la constitución de herramientas expresivas para la manifestación de la demanda y el ejercicio de la ciudadanía.

Los conceptos teóricos sobre los que gira la investigación son cultura, política y comunicación. Se parte de la constitución de la acción colectiva desde el paradigma de los Nuevos movimientos sociales de Alberto Melucci.

El período de observación se concentra durante los meses de diciembre de 2013 hasta el primero de agosto de 2014.

ABRAHAM, ELIANA ISABEL
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: elianaabraham9012@gmail.com

CAMPOS, YAMILA MICAELA
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

TOLEDO CESCATO, MARIANA
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Abordaje Teórico

Los intentos por definir las actuales estructuras sociales comienzan a ser retos cada vez más desafiantes para los investigadores sociales. Las sociedades que emergen se encuentran caracterizadas por procesos difusos, múltiples y fragmentarios a nivel material y simbólico. Al respecto, Alberto Melucci (2002) sostiene: "Creo que es mejor declarar abiertamente que no sabemos de qué sociedad estamos hablando. Lo sabemos abiertamente en el plano empírico, pero en la teoría no disponemos de instrumentos de interpretación general apropiados" (p. 182).

El autor se refiere a estos órdenes sociales como "sociedades de la información" o "sociedades complejas". Estas estructuras sociales están atravesadas por profundos procesos de diversidad, diferenciación e individualización de los actores sociales. El grado de complejidad al que alude el término "sociedad compleja" se refleja en el aumento de las capacidades de control de las lógicas dominantes del sistema a esferas cada vez más privadas de los individuos tales como la identidad personal, motivaciones y las percepciones del tiempo y el espacio. Frente a este panorama, que pareciera adverso, conviven simultáneamente dinámicas que posibilitan la auto-reflexividad e integridad y reconocimiento de los sujetos en determinados espacios colectivos. Las contradicciones que tiñen la experiencia social en los sistemas abiertos promueven al mismo tiempo nuevas formas de construcción intersubjetiva y de producción social. De tal manera, los individuos conviven en la búsqueda de "más recursos y los distribuyen para la individualización, para la autorrealización, para una construcción autónoma de las identidades personales y colectivas" (Melucci, 2002, p.33). De acuerdo a lo anterior, las sociedades de carácter complejo tienden, dentro de las tensiones, a la posibilidad de apertura y pluralidad de distintos espacios independientes para la toma de decisiones.

En este sentido, sería posible constatar la existencia de una "democracia de la vida cotidiana", en cuanto los grupos sociales puedan establecer negociaciones y tomar decisiones transformadoras con oportunidades para el cambio (Melucci, 2001). Dichas negociaciones se llevan a cabo en el marco de la existencia de redes conflictuales, las cuales no solamente dan cuenta de las problemáticas pertenecientes a las sociedades capitalistas industriales sino de las necesidades que se generan en torno a estas nuevas sociedades contemporáneas. Sociedades polarizadas entre grupos sociales que reivindican su autonomía y capacidad de tomar decisiones para la vida cotidiana y aquellos grupos que imponen y reproducen a estos últimos los códigos de significación para interpretar la realidad.

Las Prácticas Colectivas en la Trama Conflictual: la develación de una ausencia sistémica

Según la corriente de pensamiento de la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales, las prácticas colectivas son construcciones sociales, y deben ser estudiadas como categorías complejas que comprenden numerosas dimensiones que no pueden ser encorsetadas bajo conceptos rígidos como dato o unidad empírica. De esta manera,

se intentará deconstruirla como fenómeno social, comprendiendo las relaciones, las decisiones y sentidos que se producen en la manifestación de una práctica colectiva conflictual.

Cuando se refiere a la acción colectiva desde un sentido conflictual se pretende dar cuenta de ciertas estructuras o "redes conflictuales" que enmarcan y refuerzan el sentido de la manifestación colectiva de los actores aunados situacionalmente. Se define conflicto como "el resultado de la diversidad de valoraciones que tienen dos o más agentes sobre un bien que evalúan como importante" (Scribano, 2005, p.2). Es decir, existen distintas visiones y valoraciones del mundo como así también distintas formas de percibir y transitar los espacios que son puestos en discusión y explicitados en el espacio público a través de las prácticas colectivas.

Viaje al centro de las prácticas colectivas: la política y la cultura

Teniendo en cuenta la paradoja interna que gobierna las sociedades actuales, las posibilidades para la individualización de los sujetos se amplían permitiendo la conformación de identidades para la acción. Estas acciones se dirigen a la puja por los sentidos sobre el tiempo y el espacio de la vida. Es frente a la existencia de tramas conflictuales que subyacen a las estructuras y cuyas emergencias son urgentes, que los sujetos producen intercambios simbólicos para la acción. Durante el proceso de visibilización de la demanda, los actores se convierten en sujetos políticos, es decir, en ciudadanos con capacidad disruptiva y de reversión simbólica. Entiéndase al sujeto ciudadano, siguiendo a Mata, como aquel que "puede expresar las demandas y las propuestas, que ha podido construir, como fruto de un ejercicio colectivo de reconocimiento de necesidades e intereses y un ejercicio de análisis a cerca de los poderes que niegan la posibilidad de satisfacerlas o hacerlos realidad". En este contexto, la práctica política es el ejercicio colectivo de "hacer visible la falta de derechos o la necesidad de nuevos derechos" (Mata, 2006, p.31).

Por lo tanto, la política es una dimensión constitutiva de las acciones colectivas y contiene la imbricación de aspectos relacionales y de construcción simbólica. Scribano (2009) afirma que "la politización pasa por la posibilidad de apropiación del sentido" (p.271). Es dentro de esta puja simbólica que para el autor los individuos se conforman como ciudadanos. En resumen, la política es la construcción de acciones conjuntas en base a ciertos objetivos y bajo instancias de deliberación en las cuales los actores se reconocen construyendo sentidos que promueven una manera distinta de percibir el mundo. Sostiene Lechner (2008), "la política no es sólo una acción instrumental, sino también una experiencia simbólica" (p.33). Estas experiencias simbólicas, de intercambio y reconocimiento duales, son atravesadas por determinados códigos culturales. Dichos esquemas culturales revisten componentes afectivos, motivacionales e históricos que son compartidos por los individuos y reproducidos en sus prácticas colectivas e individuales. Siguiendo a Giménez (2003), se afirma que "la cultura no puede entenderse como un repertorio homogéneo, estático e inmodificable de

significados" (p.3), sino que varía, se modifica y renueva acorde al tipo de apropiación que los actores realizan en la experiencia cotidiana. En este sentido, como afirma Swidler (1986), la "cultura en movimiento", es una constante reactualización de los valores, componentes históricos, y emotivos que guían las pautas de acción de los grupos en el presente permitiendo una resignificación constante de sus elementos.

Es decir, que la cultura es aquello que se construye diariamente y en torno a la experiencia colectiva de los sujetos. Trasciende en el tiempo incorporando elementos culturales de un pasado colectivo que son puestos en juego y reactualizados en el "aquí y ahora" de acuerdo a las intenciones de los actores.

Las acciones colectivas se encuentran integradas por los códigos culturales que erigen los sujetos en la significación de sus experiencias y permiten asimismo espacios para la "innovación cultural". Siguiendo la Teoría de las acciones colectivas, se puede afirmar que estos espacios posibilitan el proceso de apropiación y subversión de los códigos dominantes proponiendo nuevas formas de experimentación del espacio.

Como sostiene Melucci (2002): "Los conflictos ponen al descubiertos las lógicas que se están imponiendo en sistemas muy diferenciados por lo que la puja por producción y reconfiguración de significados aparenta constituir el núcleo central de estos conflictos contemporáneos" (p.64).

Frente a vacíos en el sistema, los sujetos despliegan distintas herramientas culturales para la acción. Scribano (2009) denomina "recursos expresivos" a los "objetos textuales que permiten delimitar, construir y distribuir socialmente el sentido de la acción" (p.36). Entonces, la cultura observada desde un aspecto objetivable materializa las capacidades, competencias y creatividades de los actores involucrados en la acción colectiva. Estos códigos culturales se objetivan en las acciones que se manifiestan en el espacio cotidiano en la forma de comportamientos u objetos visibles en las prácticas situadas de los individuos.

En resumen, la política y la cultura son componentes estructurantes de las acciones colectivas y proveen a las prácticas sociales de su sentido y posibilidad. Se observan los modos de enlace de la cultura y la política en la medida en que los sujetos se unen en ciertos intereses y motivaciones comunes para la visibilización de una trama conflictual, proponiendo de manera creativa nuevas formas de percepción del tiempo y el espacio.

Abordaje Metodológico

Las herramientas metodológicas que guían y hacen posible la concretización de las distintas instancias de investigación se encuentran integradas por el uso de las técnicas de observación y entrevista en profundidad.

Como primera instancia en el desarrollo de investigación se realizó la toma de registros de las observaciones de las distintas reuniones de la Multisectorial durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo, junio y julio de 2014.

Consideramos a la observación siguiendo a Yuni y Urbano (2003) como:

Una técnica de recolección de información consistente en la inspección y estudio de las

cosas o hechos tal como acontecen en la realidad (natural o social) mediante el empleo de los sentidos (con o sin ayuda de soportes tecnológicos), conforme a las exigencias de la investigación científica y a partir de las categorías perceptivas construidas a partir y por las teorías científicas que utiliza el investigador. (p.40)

De esta manera, la observación posibilita el acceso a una instancia superior correspondiente al registro sistemático de las situaciones ordinarias (reuniones) del objeto de estudio, desde la mirada del investigador que evalúa y considera los aspectos relevantes a interpretar.

La observación como técnica de recolección de datos se diversifica según los objetivos y requerimientos de la investigación a realizar. Yuni y Urbano (2003) señala que la observación puede evaluarse de acuerdo al grado de implicación del investigador con la realidad a observar, según la cientificidad, la modalidad perceptiva y finalmente según las condiciones en las que se produce la observación. Según la clasificación realizada y teniendo en cuenta los requerimientos actuales del trabajo de investigación se privilegiará la observación no participante. La misma corresponde como señala Yuni y Urbano (2003) a un "cierto distanciamiento respecto a los fenómenos de la realidad observada" (p.41) así como también el investigador adopta el rol de espectador evitando la modificación o alteración de los sucesos o fenómenos que observa.

El proceso metodológico requiere de la combinación de diferentes técnicas para el estudio de un fenómeno social. De esta manera, se complementaría con la utilización de la entrevista para la recolección de datos, herramienta por excelencia en la investigación cualitativa. La entrevista según Ortuzar (2010) es "una técnica útil para profundizar algunos aspectos tales como creencias, sentimientos, motivaciones, valores, representaciones, imaginarios, sentidos" (p. 65). La entrevista complementa a la observación y permite la comparación con los datos recogidos por el investigador de primera mano. Resalta y profundiza aspectos subjetivos de los actores que enmarcan el sentido afectivo e interpretativo de los hechos o fenómenos abordados. De esta manera, la entrevista aporta la reflexividad y el punto de vista del actor sobre hechos pasados o actuales dentro de un marco de interacción social que entablan el investigador y el actor social implicado. Resulta importante mencionar que la entrevista como situación de comunicación, si bien posee características similares a una conversación, incluye ciertas particularidades que le son propias.

Al igual que la observación, existen diferentes tipologías de entrevistas. Se centrará en la entrevista del tipo no dirigida o en profundidad, la que produce condiciones de mayor flexibilidad y libertad, posibilitando un clima de mayor confiabilidad y complicidad entre entrevistado- entrevistador (Ortuzar, 2010).

Por último, cabe destacar que en la selección de las técnicas de recolección de datos durante el proceso metodológico estarán contemplados de manera implícita o explícita siempre posicionamientos ideológicos. Es tarea del investigador controlar la elaboración de los procedimientos metodológicos de manera que se adecuen a las exigencias del trabajo.

Historia de una expresión barrial en lucha

La Multisectorial Defendamos Alberdi es una organización de base que tiene surgimiento en el barrio Alberdi de Córdoba capital, reconocido como uno de los barrios más antiguos de la ciudad. La multisectorial se proclama en defensa del patrimonio histórico del barrio frente a la amenaza de empresas inmobiliarias que atentan contra "la fisonomía tradicional, la idiosincrasia, e identidad del lugar".

A comienzos del año 2010 se anunció que la chimenea de la Cervecería Córdoba, ícono de la época obrero industrial, sería derrumbada por los problemas de mantención que acarreaba. Pese a los constantes reclamos por parte de los vecinos, el 15 de abril de ese año se realizó la implosión de la chimenea. Este suceso impactó fuertemente en la memoria de los habitantes de la zona y fue el punto de partida para el nacimiento de la Multisectorial Defendamos Alberdi. Originariamente esta fue denominada "Multisectorial por la Defensa del Patrimonio Histórico, Cultural e Identitario de Alberdi".

"Empezamos a hacer actividades referidas a eso y bueno la demolición de la chimenea encierra todo esto que le está pasando al barrio, no la demolió cualquiera, la demolió grandes empresas constructoras. Antes yo decía 'desarrollistas' ahora ya le cambiaron el termino en realidad son …empresas inmobiliarias que buscan la máxima renta inmobiliaria, especulativa de alguna forma que no tienen nada que ver con el desarrollo del barrio ni de los que realmente ocupan el barrio en estos momentos o de los que históricamente vivieron en el lugar." Dante, vecino, ex cervecero, miembro fundacional de la Multisectorial Defendamos Alberdi

A partir de tal acontecimiento, comienzan a suscitarse en el barrio diversas políticas de demolición sobre edificios y casonas de valioso carácter material y simbólico. Desde entonces, la Multisectorial Defendamos Alberdi realiza acciones colectivas en contraposición a una lógica privatizante y de estandarización de los espacios. Bajo la consigna "Paren de demoler" la Multisectorial se proclama en busca de la defensa del patrimonio que considera "fundamental para salvar el barrio, su idiosincrasia y forma de vida".

"…que el barrio sea el barrio, Alberdi en la calle. Ahora nos han quitado esa calle pero Alberdi es la calle. Osea, cuando vos salís a la calle y ves al vecino… ese es Alberdi." Dante Martínez

En la actualidad, forman parte de la Multisectorial Defendamos Alberdi, el Centro Vecinal Alberdi, los trabajadores cerveceros, la murga Los Descontrolados de Alberdi, Pueblo Alberdi, el Centro de Estudiantes Manuel Belgrano, y el Colectivo "La Huella" de barrio El Bordo. Se incluyen sectores políticos como la FJC de Alberdi, Montoneros Córdoba, Corriente René Salamanca, y el Partido Obrero. También participan diferentes grupos y estudiantes independientes.

Sus prácticas buscan dar visibilidad a la emergencia de ciertos conflictos dentro del espacio público que implican diferentes formas de concebir y definir el espacio social. La Multisectorial "Defendamos Alberdi" se presenta como "una nueva forma de participación política, en donde los ciudadanos están planteando alternativas

de participación para solucionar ciertas problemáticas ocasionadas por la falta de respuesta del estado...".

A partir de las acciones realizadas a lo largo de estos años, dicha organización ha conseguido la ampliación del Catálogo de Protección Patrimonial, la expropiación del Ex Cine Teatro Colón, la reconstrucción de la Chimenea- aunque este no ha sido su reclamo original- y la creación de la Ordenanza Municipal 11.889/10. Esta última prevé la conformación de una mesa de concertación pública privada donde los vecinos y distintas organizaciones del barrio puedan participar en la toma de decisiones sobre las futuras construcciones y edificaciones dentro del territorio. Por otra parte, la Ordenanza Municipal N° 11.190, también representa un avance al establecer las Áreas de Protección de Patrimonio, es decir, aquellas áreas o situaciones urbanas que por sus cualidades intrínsecas, caracterizadas por sus valores ambientales y/o funcionales, definen un paisaje urbano particular susceptible de ser mantenido y potenciado mediante acciones de intervención que no alteren la calidad ambiental del área.

La Multisectorial Defendamos Alberdi continúa llevando a cabo acciones colectivas como las recién mencionadas, que permitan seguir defendiendo el barrio, su historia, su memoria, sus valores y tradiciones.

Descripción y Análisis

Las prácticas colectivas no son tal, sin la existencia de una aptitud de reconocimiento y definición del actor en sus prácticas y de la capacidad de integrarlos en un circuito mayor de negociaciones e intercambios simbólicos en la arena política.

La Multisectorial Defendamos Alberdi (MDA) se configura como sujeto colectivo en espacios donde la reflexividad de las prácticas y el intercambio de sentidos diversos confluyen en la conformación de argumentos sólidos para el sostenimiento de sus actividades. El lugar para el intercambio y el encuentro es fundamental para la constitución y afianzamiento del grupo.

Se puede determinar un sentido nodal como punto fuga para la composición de redes simbólicas más complejas que despiertan, dan origen y amplían nuevos horizontes de sentido. Este sentido focal se encuentra en el medio del conflicto simbólico por la definición/redefinición del bien en disputa. Es decir, el sentido pretende dar cuenta del objeto o situación que se pretende cambiar o mantener, al mismo tiempo otorga significación a la trama conflictual que lo circunda. De acuerdo a los registros tomados en distintas prácticas colectivas realizadas por MDA se ha configurado una centralización sobre un bien constante y regular que aparece en cada manifestación del sujeto colectivo; el espacio. De esta manera, se puede designar y entender al "espacio" como a sus formas en la categoría de un bien en disputa por MDA dentro de las configuraciones de la trama conflictual. Los actores sociales construyen el sentido del espacio en torno a distintas prácticas colectivas (prácticas deliberativas y prácticas en la calle) que se completan y complementan para dar cuenta de la diversidad y convergencia de valoraciones que sobre el bien entran en juego.

De acuerdo a los distintos registros tomados de las actividades desarrolladas por MDA

en los períodos comprendidos entre noviembre de 2013 a julio de 2014, se desprenden las siguientes valoraciones sobre el espacio como bien conflictual:

- Apertura política y posibilidad para la constitución ciudadana
- Configuración y fortalecimiento identitario con anclaje territorial
- Invocación y mantenimiento de lazos y valores afectivos
- Trascendencia del sentido material
- Recreación del pasado histórico en el devenir de lo cotidiano
- Exigencia de derechos y reconocimiento de transformación

Es decir, sus prácticas colectivas estarán destinadas a "develar" estos sentidos que subyacen a las materialidades y que permiten pensar nuevas formas de concebir el espacio.

La Multisectorial Defendamos Alberdi convoca estos sentidos sobre el espacio barrial y la capacidad de los actores de resignificarlo en la construcción colectiva de un espacio público, plataforma para la demanda y los proyectos, la revalorización de las relaciones sociales y la libertad para la creación social. De acuerdo a lo anterior, los actores sociales pretenden a través de sus prácticas colectivas "elaborar y poner en marcha un proyecto de barrio que sea útil a todos los vecinos de la ciudad de Córdoba, que perdure en el tiempo y que permita construir futuro" (Manifiesto MDA, p. 3). Asimismo, todo lo anterior depende en la medida de que el espacio se convierta en un lugar para el auto y hetero-reconocimiento para la construcción de la subjetividad, es decir, "en una realidad física que los contiene y en la que desarrollan su existencia. Aportando significado cultural, lo que hace que el espacio trascienda las connotaciones físicas para asumir un fuerte rol simbólico" (p.3)

Se observa que la plataforma para este juego simbólico será ese mismo espacio donde los actores realizan sus prácticas colectivas para el develamiento de las ausencias del sistema. Sin duda alguna, aquella "democracia de la vida cotidiana" a la que refiere Melucci se construye en la disputa y la negociación de los marcos referenciales para la significancia del "aquí y ahora", y en los procesos de producción social del espacio. Aquí es importante destacar que los sujetos sociales como MDA politizan el sentido de la vida a través de manifestaciones en el espacio público (prácticas en la calle) y en ámbitos de intenso intercambio y confluencia de opiniones (prácticas deliberativas) donde las inversiones cognitivas y afectivas son recurrentes para la configuración de un sentido común y compartido. Siguiendo en este sentido a Lechner, el campo simbólico constituye la política en la interacción, es decir, en la medida en que MDA activa mecanismos para la emergencia de sentidos alternos al hegemónico sobre el sentido del espacio social (1984).

Las Prácticas Colectivas de MDA: Modos de enlace entre la Política y la Cultura

Teniendo en cuenta las premisas teóricas que guían el desarrollo del trabajo se procede a considerar y definir a las prácticas colectivas como construcciones sociales. Estas producciones colectivas son resultantes de complejos procesos de auto y heteroreconocimiento entre los actores sociales, de tal manera que en ellas se conjugan

diversos sentidos y tramados simbólicos/materiales. Resulta importante mencionar que las especificaciones de las acciones de los sujetos no sólo refieren al bien por el cual se disputa, sino también las distintas estrategias que los actores recurren y despliegan en la manifestación de la ausencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y solamente con fines estratégicos para el desarrollo del análisis, se dividirá las prácticas colectivas de MDA en dos dimensiones: Prácticas Deliberativas y Prácticas de la calle. Ambas perspectivas de las prácticas colectivas son complementarias y vinculantes, y permitirán observar las formas de imbricación de la política y la cultura en cada manifestación de los actores en el espacio social.

Prácticas Deliberativas

Los espacios para el intercambio de opiniones y confluencia de sentidos se realizan en ámbitos donde los sujetos invierten parte de sus componentes cognitivos y afectivos en el consenso por un sentido común del espacio, y de las formas de habitabilidad que giran en torno al concepto. Durante las reuniones que MDA posee se entretejen distintas visiones y perspectivas sobre la forma de concebir la territorialidad y las relaciones sociales deseables/posibles para el espacio en conflicto. MDA se reúne todos los lunes por la noche en extensas jornadas de arduo debate y confluencia de opinión. El espacio para la interacción social se realiza en las instalaciones donde funciona actualmente el Centro Vecinal de Barrio Alberdi, ubicado en Pasaje Cristóbal Aguilar 1890.

Dentro de las prácticas deliberativas los sujetos explicitan sus posicionamientos en relación a la trama conflictual, dichas verbalizaciones entran en juego en la búsqueda del mejor sostenimiento argumentativo para el desarrollo de la acción. En relación a los registros realizados durante las prácticas deliberativas de MDA se puede observar distintas tematizaciones en el espacio social de interacción:

- Líneas de acción futuras
- Reflexividad de las prácticas realizadas / Potencialidades y Límites de la Acción
- Unión de Redes y Adherencia a demandas vinculantes
- Redefiniciones Conceptuales / Procesos Meta-comunicativos

Líneas de Acción futuras

Se evalúan y se toman decisiones con respecto a los distintos mecanismos para la materialización de la demanda. Igualmente, se visibilizan las capacidades de detención del grupo de las herramientas para la consecución de las actividades.

“Hay que agotar todas las formas de lucha” (11 de febrero)

“Tenemos que buscar una propuesta concreta de qué queremos hacer con las cosas, que el Estado los conserve y haga algo, se están desalojando familias, pensar cómo afectan esos edificios en el transporte del espacio público” (11 de febrero)

Reflexividad de las prácticas realizadas / Potencialidades y límites de la acción

Los actores realizan procesos autoreflexivos sobre las prácticas realizadas, de tal manera de poder visibilizar las falencias para superarlas en las materializaciones posteriores. Resulta pertinente referirse a Reguillo cuando menciona que "no hay acción social sin representación". Es decir, en instancias de intercambio intersubjetivo en el planeamiento de prácticas colectivas para la acción, los sujetos requieren de la posesión de "competencias reflexivas".

"En unas dio debate en otras menos pero el balance fue positivo, instalar el cine de nuevo en la Piojera, como que instala el tema", "una buena experiencia que no se pierda y hay que darle continuidad". (Reunión 10 de marzo)- Balance de Ciclo de Cine "Ensayos de Piojera", por la expropiación del Ex Cine Teatro Moderno.

Unión de redes y demandas vinculantes

Se establecen puentes hacia otras problemáticas similares. La importancia de la red de conflicto se focaliza en el hecho de que da cuenta no sólo de un conflicto local y puntual, sino que refiere a problemáticas más amplias. Los actores en ámbitos de deliberación evalúan las formas de anclaje hacia otras demandas en relación a la problemática barrial.

"Me parece que es una consigna más que podemos sumar. (Sofía, 2 de junio)

"No sumarla por sumarla, sino relacionarla con esto de demoler el barrio y el Código de Faltas es una herramienta de ese modelo que se quiere implantar". (Damián, 2 de junio)

Redefiniciones Conceptuales

Durante las reuniones se producen procesos de metacomunicación donde se redefinen y se realizan inversiones para conformar una opinión conjunta sobre la valoración del bien en disputa o sobre alguna estrategia para la acción.

"Patrimonio no es algo arquitectónico, un concepto de patrimonio más general (social, salud, medio ambiente) Buscar un concepto más globalizador, algo más cercano y concreto". (25 de febrero)

"Si tenemos el proyecto que hemos armado hace 2 años, debemos levantar ese proyecto, como dice Sofí. ¡¡Debemos pedir la Gestión Popular!!"(Damián)

"Sí, como bandera sirve 'la gestión popular', ¡pero todavía no hemos definido qué carajo es gestión popular para nosotros!" (Pablo, 19 de mayo)

La praxis política se manifiesta en ámbitos decisorios donde las argumentaciones confluyen y se condensan ideas y proyectos para la acción colectiva. Surgen entonces instancias de procesamiento, articulación, construcción pero también de fuertes fragmentaciones, asimetrías y contradicciones. En estos procesos deliberativos los valores colectivos se recrean en las reuniones para el mantenimiento, fortalecimiento y vehiculización de los lazos afectivos. Aquí se configuran los códigos culturales que nutren la identidad del grupo, y que sirven de soporte para la resignificación de las prácticas en la manifestación del espacio público. En este sentido, Von Sprecher (2010) refiere que los valores "sirven como trasfondo orientativo de las acciones, los

valores nos proveen de criterios que ponemos en funcionamiento (…) Que nos brindan criterios y orientaciones sobre lo que debemos hacer y sobre lo que no debemos hacer" (p.23). Durante las reuniones de MDA se reivindican valores que refieren no sólo al barrio como lugar de recreación de relaciones sociales horizontales y solidarias, como espacio para la constitución del sujeto para el cambio social, sino también para la revalorización de un espacio signado históricamente y que los actores resignifican en sus prácticas. Es decir, se produce la objetivación de una cultura interiorizada que a partir de un punto de vista simbólico es materializada en las enunciaciones de los actores imbricados en las prácticas deliberativas.

Prácticas en la calle

La realización de las ideas y los proyectos delineados en los espacios deliberativos son materializados en las instancias de las prácticas en la calle. Es por ello, que se considera esta dimensión de las prácticas colectivas en estrecha vinculación con las producciones de sentido de las instancias participativas de profundo intercambio argumental de las reuniones. En este punto, la calle cobra un sentido especial e importante en la gravitación de las prácticas de los actores. La calle se convierte en plataforma para la creación y la innovación, donde los sujetos maximizan las herramientas que detentan con el objetivo de manifestar la demanda. Asimismo, en el espacio de la calle se convocan a los actores que componen la trama conflictual (vecino, empresario desarrollista y agentes públicos). Sin embargo, sus presencias desde un plano simbólico no necesariamente se corresponden desde lo material, ya que la ausencia del sector inmobiliario y público en el escenario de la manifestación de la demanda es un hecho regular. Con respecto a lo anterior, los actores sociales de MDA realizan esfuerzos por personificar estos agentes desplegando distintas herramientas y estrategias para la acción. Las apelaciones a una memoria histórica y las referencias a códigos culturales son materializadas en la calle produciendo anclajes de sentido a la problemática en cuestión.

Se analizarán entonces las formas de referencia que los sujetos utilizan para la escenificación de la ausencia, como así también los modos de convocatoria y recreación de la cultura en las materialidades. De igual manera, se entenderá la calle como una superficie para la profusión y producción de sentidos donde la instrumentalización del espacio para la disputa resulta una particularidad central.

MDA recurre a distintas estrategias para el uso político del espacio social:

- Ciclos de Cine
- Marchas Objetivas
- Acciones Conmemorativas
- Intervenciones Esporádicas

La evocación de acontecimientos históricos pasados refuerza el sentido de las prácticas que se despliegan en la calle. Melucci (2002) afirma que "las huellas del pasado, contribuyen a configurar nuevas pautas de acción colectiva donde coexisten

o se combinan los elementos históricos y culturales" (p.102). Se producen entonces, formas de anclaje de elementos culturales e históricos a través de los intercambios intersubjetivos dentro de los espacios de la calle. La remisión hacia el pasado y la reafirmación de los valores afectivos conforman componentes de los códigos culturales que guían y marcan las pautas de acción de MDA. Uranga (2007) refiere que "una comunidad se expresa en sus manifestaciones artísticas, luchas, en prácticas reivindicativas, pero también puede hacerlo en sus formas asociativas" (p. 11/12). En la manifestación de la ausencia también se observan los vínculos relacionales que forjan los actores. De alguna manera dentro del espacio de la calle se reafirman los valores y los lazos afectivos de la identidad para la acción.

Así, de esta manera, los actores proyectan videos sobre acontecimientos históricos en fachadas de inmuebles patrimoniales, realizan evocaciones de distintos hechos (Cordobazo, 2 de abril, Natalicio del Chango Rodríguez) con fuerte anclaje a la demanda que se pretende visibilizar, y marcan el espacio a través de grafitis e intervenciones con esténcil sobre los inmuebles en proceso de demolición. Es decir, las "estéticas en la calle" se producen a través de la utilización de herramientas alternativas por los actores dando lugar a nuevas materialidades instrumentales para la acción colectiva.

Bibliografía

- Emmanuelli, Paulina y otros, Herramientas de metodología para investigar en comunicación, Córdoba, Escuela de Ciencias de la Información, 2009.
- Giménez, G. (2010) La cultura como identidad y la identidad como cultura. En Castellanos, G., Grueso, D., Rodríguez, M., (Coord.) Identidad, cultura y política. Perspectivas conceptuales, miradas empíricas (pp. 35-60). México DF: Editorial Universidad del Valle
- Lechner, N. (1984): Especificando la política. En: Juan Enrique Vega (comp.): Teoría y política de América Latina (pp. 16-39). México: CIDE.
- Mata, M.C., (noviembre, 2006). Comunicación comunitaria en pos de la palabra y la visibilidad social. En Segundas jornadas de comunicación comunitaria. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos, Entre Ríos, Argentina.
- Melucci, A. (2001). Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información, Editorial Trotta
- Melucci, A. (2002). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, México DF: Encuadernación Técnica Editorial, S.A.
- Reguillo, R. (1998). La clandestina centralidad de la vida cotidiana. Quintapata. Revista de artes visuales. Recuperado de http://www.artesvisuales-quito.org/quintapata/1/La-clandestina-centralidad-de-la-vida-cotidiana.pdf
- Scribano, A. (2005) Conflicto y estructuración social: una propuesta para su análisis. En Zeballos E., Tavares Do Santos J.V., Salinas Figueredo D. (Eds.), América Latina una nueva alternativa de desarrollo (pp. 54-68). Perú: Editorial UNSA

• Scribano, A., Cabral, X. (2009). Política de las expresiones heterodoxas: el conflicto social en los escenarios de las crisis argentinas. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, año 16, núm. 51, 129-155. Recuperado de http://www.accioncolectiva.com.ar/sitio/documentos/scribanocabral2009a.pdf

• Uranga, Washington. (2007). Mirar desde la Comunicación: Una manera de analizar las prácticas sociales. Buenos Aires: Mimeo Ediciones

• Yuni, J. & Urbano, C. (2006).Técnicas para Investigar: Recursos Metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. Córdoba: Editorial Brujas.

• Swidler, Ann. (1986).Culture in Action: Symbols and Strategies. American Sociological Review, 51, 273-285, Recuperado de http://www.csub.edu/~rdugan2/SOC%20477%20Culture%20readings/culture%20and%20action%20tool%20kit%20swidler.pdf

• Von Sprecher, R. (2010). Concepto de comunicación social. En M. E. Boito & R. Von Sprecher, Comunicación y trabajo social. (pp. 4- 149) Córdoba: Editorial Brujas

• Ortúzar, I. (2010). Entrevista. En Emanuelli, P., Egidos, D., Ortuzar, I., García Lucero, D., Dorado, C., & Ulla, C., Herramientas de Metodología para investigar en Comunicación: técnicas de recolección de datos (pp. 66-100) .Córdoba: Copy-Rápido.

A identidade territorial gaúcha no branding das marcas regionais: o caso da Polar

Almeida, Giovana Goretti f.
Felippi, Ângela

PALABRAS CLAVE
· Identidade
· Territorial
· Branding

Resumen / O artigo traz a discussão sobre uma identidade territorial que é hegemônica no Estado do Rio Grande do Sul e é utilizada no branding das marcas regionais. Concentra-se no caso da marca da cerveja Polar, que nasceu de capital originalmente do Rio Grande do Sul e em 1999 foi adquirida pela transnacional AmBev. O foco desta pesquisa é a análise, por meio da perspectiva do branding, da identidade territorial através de uma das campanhas publicitárias da Polar, abordando as marcas nos territórios e as estratégias das transnacionais que utilizam essas identidades específicas, que não são inerentes aos produtos. De uma forma geral, construir marcas fortes em um espaço globalizado é uma tarefa que exige pensar, planejar, articular e atuar global e localmente e, portanto, merece estudos acadêmicos. Destarte, discute-se as tensas relações entre global e regional a partir do branding da Polar, expondo as contradições do processo de globalização e a territorialização de capital e marcas.

ALMEIDA, GIOVANA GORETTI F.
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Brasil
E-mail: agenciaggoretti@gmail.com

Introdução

Cada território tem características que o diferenciam dos demais em um ou outro aspecto, portanto, não são iguais. Um território ou mesmo uma região podem ter vários elementos (construídos ou não) que lhes garante unidade, e entre eles, o cultural. Há pluralidades de culturas e identidades dentro de um mesmo território, entretanto, pode haver uma que se destaque hegemonicamente , sobressaindo-se por uma série de decisões que a caracterizam a partir de uma identidade hegemônica. É o caso do Estado do Rio Grande do Sul, que possui uma identidade territorial forte e marcante .

Os elementos identitários dos territórios têm sido integrados a estratégias mercadológicas utilizadas pelas empresas na promoção de suas marcas de produtos. Mais especificamente, as marcas regionais têm aproveitado a identidade territorial como estratégia de mercado em ações de branding para se fortaleceram e, consequentemente, seus produtos; entendendo como se dá a apropriação dessas identidades que não são inerentes a uma marca nem a um produto. São elos de identificação criados a partir do espaço vivido de um determinado território. Sendo assim, aqui se investiga o que se convencionou a chamar de identidade regional gaúcha pela perspectiva de uma identidade territorial gaúcha , e de que maneira as empresas, por meio do branding, se apropriam deste conceito e o utilizam em suas ações estratégicas na divulgação das marcas e, assim, pensá-las na perspectiva do desenvolvimento regional. E faz-se isso a partir da compreensão de identidade como uma construção social de cada território, enquanto espaço vivido.

Num cenário globalizado em que as regiões e os territórios têm que (re)descobrir formas de ganhar notoriedade estão as marcas regionais. Elas podem vir a ser potencializadoras estratégicas das regiões e dos territórios através da publicidade e da comunicação estratégica. O artigo se debruça em uma dessas marcas regionais dentro do território do Rio Grande do Sul, a da cerveja Polar, que, em vez de utilizar os argumentos do próprio produto, vale-se de argumentos emocionais da identidade hegemônica gaúcha em ações estratégicas de branding para comunicar e fortalecer sua identidade enquanto marca e produto mercadológico. Salientando que este estudo de caso traz um aspecto extremamente relevante, pois a marca cerveja Polar se (re) posiciona como um produto cultural do Rio Grande do Sul e não como uma marca de cerveja que pertence a uma transnacional. Como percurso metodológico, o texto utiliza os referencias teóricos dos estudos culturais e a literatura sobre branding, trazendo uma perspectiva sob o ponto de vista do branding das peças publicitárias de uma campanha elaborada em decorrência da realização dos jogos da Copa do Mundo de 2014, em Porto Alegre-RS, problematizando as tensas relações entre o global e o regional.

Globalização, identidade territorial e branding

A globalização é uma forma mais avançada e também mais complexa de internacionalização , implicando em um grau de integração funcional entre as atividades econômicas (produção, distribuição e consumo de bens e serviços) que

estão organizados sob a ótica de uma estratégia mundial que está focada para um mercado global. Na história da economia havia o mercado voltado para o consumo internacional, entretanto, surge uma fusão das partes internacionais que geram o mercado mundial ou mercado global. A globalização não deixa de ser uma questão de escala e, por este motivo, tem uma estratégia diferenciada (ORTIZ,1994).

Devido à tecnicidade dos processos econômicos, as grandes empresas estão operando, cada vez mais, em escala global através de redes também globais. "As redes seriam incompreensíveis se apenas as enxergássemos a partir de suas manifestações locais ou regionais.[...]. A existência das redes é inseparável da questão do poder." (SANTOS, 2006, p. 182). As grandes empresas utilizam os territórios conforme seus interesses econômico-políticos, baseados em seus planejamentos estratégicos. Dessa forma, as transnacionais veem os territórios e suas regiões como lugares estratégicos para a fluidez de seus produtos e mensagens e, consequentemente, a fluidez do capital econômico. Nesse sentido, muitas empresas globais adquirem empresas menores e, por uma questão estratégica de mercado, mantém ainda ativas as marcas que compram. A regionalização das marcas é um fator tão importante frente ao capitalismo que as corporações nacionais e globais temem perder espaço para marcas menores que têm em suas essências identitárias um forte argumento de diferenciação: sua origem geográfica associada a fortes laços entre as pessoas e suas regiões e localidades. Falar a mesma língua do consumidor local ou regional torna-se um elemento imprescindível quando o assunto são as marcas.

Território e região não se acabam devido ao processo de globalização. Negociam um diálogo entre si que nem sempre é de comum acordo. Contudo, as organizações que atuam em grande escala veem oportunidades estratégicas e valiosas nas regiões e em seus territórios. Nesse contexto surgem vários questionamentos sobre como promover processos de desenvolvimento regional dentro do global, abrindo ampla discussão sobre o global versus o regional. Ao se transpor a construção identitária das marcas atuantes em um mercado globalizado para as regiões e os territórios é importante compreender melhor conceitos-chaves sobre o assunto.

Albagli (2004) chama de territorialidade à forma como as pessoas vivem por meio de suas relações sociais e sua compreensão sobre o uso do território. O mesmo território pode ser compreendido de diferentes formas pelos seus grupos sociais e econômicos. Para Raffestin (1993), território é um espaço apropriado por atores sociais, sendo definido e delimitado por e a partir de relações de poder em suas múltiplas dimensões. Os conceitos estão interligados. O território origina-se da forma como seus atores vivem e se relacionam entre si; sejam as pessoas, grupos, empresas, enfim, todos que compartilham desse relacionamento vivido, experenciado cotidianamente. Dessa relação exposta deriva o conceito de territorialidade que cria entre seus atores a coesão social, assim como, o sentimento de pertencimento com determinado território, unindo presente, passado e futuro em uma situação dialética e que se encontra em constante movimento.

A dialética do território acaba fornecendo ao mesmo tempo significados que

intensificam seu poder territorial por meio de suas identidades coletivas e regionais. É como se fosse uma contínua (re)negociação entre os atores que formam o território. Corrêa (1997) lembra que a globalização trouxe a dependência (em maior ou menor grau) de processos gerais e universais, fragmentação na divisão territorial do trabalho (especializações produtivas) e articulação dos diversos fluxos (materiais e imateriais), integrando pontos e áreas diversas. Originando, portanto, uma economia mundial mais complexa constituída de regiões com diversas dimensões, formas e conteúdos.

A identidade territorial utiliza todo esse aparato da comunicação-informação em formato de redes comunicacionais para manter e divulgar, interna e externamente, a representação simbólica que uma região faz uso para criar laços identitários de pertencimento entre seus atores. A identidade regional é uma construção simbólica e socialmente construída, segundo Castells (2006), por seus atores hegemônicos. Se é uma construção, ela é feita para alguém e por alguém. O autor ressalta que ao estabelecer os parâmetros dessa identidade construída, se faz opções por simbologias que sustentem esse posicionamento e essas escolhas. A história e as tradições de uma região podem servir de matéria-prima para esse argumento identitário.

Branding das marcas regionais

Para a American Marketing Association (2008), "branding é fazer com que um consumidor em potencial perceba a marca como sendo a única solução para o que ele busca", ou seja, o consumidor vê a marca como a única escolha lógica para o que ela está oferecendo. Branding é um sistema de comunicação que deixa claro porque a marca importa tanto para o consumidor. Não é apenas uma escolha entre marcas concorrentes, pois não adianta ser apenas diferente. É preciso um algo a mais, uma sintonia que conquiste a atenção do público (AMA, 2008). Já a expressão "marca regional", segundo Aaker (1996), está associada a marcas cuja atuação de suas atividades e venda de seus produtos está limitada a um espaço geográfico mais limitado, ou seja, a uma região . Também pode estar associado a marcas que não atingiram relevância para venda de seus produtos a nível nacional ou internacional. Este estudo considera a expressão "marca territorial", visto que, abordará as marcas que se originam de uma determinada região, utilizando argumentos também regionais em seus discursos.

Em geral, as marcas utilizam os dois tipos de atributos racionais e emocionais para ressaltarem um ou outro em suas mensagens. Os argumentos implícitos nas mensagens das marcas utilizam um discurso elaborado que traz características impregnadas de simbolismo. A construção desse simbolismo cultural é a matéria-prima utilizada pelas marcas para o desenvolvimento de suas mensagens e (re)posicionamento. O território gaúcho tem crenças bem definidas e é considerado, no imaginário coletivo, como sendo um Estado que valoriza muito o que é seu. Sob esta ótica há de se considerar dois fatores.

O primeiro é a supervalorização do que é produzido no território. O segundo é desvalorização ao que vem de fora, no caso em estudo, de fora do Rio Grande do Sul. Compreender como é feita a construção da identidade da marca da Polar é buscar

elementos para o entendimento da relevância da cultura e de como as mídias e as marcas se apropriam desse aspecto cultural hegemônico, além do caráter econômico que as marcas trazem para uma região. Nesse caso "o desenvolvimento deve ser visto como um processo complexo de mudanças [...] de ordem econômica, política, [...] humana e social", (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

O sucesso de uma marca regional está ancorado em sua capacidade de reinterpretar, reinventando-se e sintonizando-se com a cultura da qual faz parte. Contudo, a marca não pode se distanciar de sua existência enquanto produto mercadológico, assim como, de sua essência identitária. É uma relação ambígua que permeia as marcas que utilizam o discurso das regiões para se manterem fortes no mercado. Segundo pesquisas da Nielsen , até agosto de 2007, as marcas regionais eram metade do total de marcas existentes no Brasil. No ano seguinte, em pesquisa realizada entre os meses de janeiro e agosto de 2008, as marcas regionais passaram a representar 52% do total de marcas existentes no país, participantes de ações e eventos locais.

Quando uma marca age, representando de alguma maneira um determinado território, a construção de sua identidade considera primordialmente o sentimento de pertencimento a esse lugar, sua história, sua cultura, sua tradição, etc. Castells (2006, p. 23) diz que essa construção da identidade é um processo coletivo que pode partir de elementos também coletivos. Cada marca utiliza diversos elementos que buscam fortalecer sua mensagem, tornando-a clara e confiável junto aos consumidores e público-alvo. Ainda, segundo o autor, é importante saber quem constrói e para quê se constrói essa identidade, pois essas informações irão determinar o conteúdo simbólico e o seu significado para as pessoas que com elas se identificarem.

Essa construção simbólica da identidade, a qual Castells (p. 22, 2006) se refere, é um processo que se utiliza de atributos culturais locais relevantes e que irão prevalecer sobre outras fontes de significado já existentes. Nessa linha, a forma de se pensar cultura não pode ser apenas como um produto ou mercadoria. Mas como um processo que está ligado simbolicamente aos movimentos da sociedade e seus atributos culturais que se expressam na forma de ser, agir e pensar (FELIPPI, 2008). A escolha desses atributos tem relação com o que Hall (2001, p. 24) chama de construção social da identidade. Essa construção seria um sistema de representações que se ancoram em um patrimônio simbólico de um determinado grupo social. E seria esse um dos motivos que levariam um indivíduo a fazer parte de uma coletividade. Esse sistema de representações atuaria em um território determinado.

Marca global e marca regional: AmBev e Polar

Uma das maiores companhias cervejeiras do mundo é a Companhia de Bebidas das Américas (AmBev). Empresa de capital aberto, com sede em São Paulo, que integra a maior plataforma de produção e comercialização de cervejas do mundo: a Anheuser-Busch InBev (AB InBev). É a cervejaria líder global e uma das cinco maiores companhias de bens de consumo do mundo. A história da AmBev nasceu em 1999, quando as centenárias cervejarias Brahma e Companhia Antarctica anunciaram a

decisão de juntar esforços (AMBEV, 2014). O surgimento da companhia impulsionou o setor de bebidas brasileiro, possibilitou a entrada no mercado de novas marcas tanto da AmBev como da concorrência, ampliou o leque de produtos de qualidade a preços acessíveis, incentivou o lançamento de inovações e mais que dobrou o nível de empregos e a geração de impostos. Na época da fusão, as duas empresas empregavam 16 mil pessoas. Atualmente, a AmBev tem mais de 40 mil funcionários, dos quais aproximadamente 26 mil são do Brasil. Sua cadeia produtiva emprega, de ponta a ponta, cerca de seis milhões de pessoas. Hoje, mais de cem profissionais brasileiros ocupam cargos de liderança em todas as operações da AB InBev no mundo (Estados Unidos, Europa, China, Rússia) .

Em seu portfólio, a transnacional também tem a marca da cerveja Polar, vendida em um território específico, o Rio Grande do Sul. A fábrica da Polar ficava inicialmente estabelecida no município de Estrela, Rio Grande do Sul. A empresa mudou de nome e dono ao longo das décadas – o nome Cervejaria Polar S/A foi adotado em 1969. Em 1972, a companhia foi comprada pela Antarctica. A fábrica original de Estrela já não está mais ativa, no entanto a marca segue sob o controle acionário da AmBev desde 1999. No ano de seu cinquentenário, em 1962, a empresa (ainda gaúcha) exibia comercial da cerveja marca "Casco Escuro" com os slogans: "Polar criou, a nação inteira consagrou" e "A cerveja mais cerveja do Brasil". Em 1972, a Polar S/A é adquirida pelo Grupo Antarctica Paulista e a partir desta data recebeu incentivos do município de Estrela (como doação de áreas de terras em 1973 e 1987) para manter ali sua fábrica (AMBEV, 2013).

Na época, empregava em torno de 800 cervejeiros. Em 1995 triplicou o lucro da Antarctica/Polar no Rio Grande do Sul . Em 1997 aprofundou o processo de reestruturação produtiva iniciado em 1992. E em 02 de julho de 1999 eclode a notícia da megafusão das maiores cervejarias do Brasil, ou seja, Brahma e Antarctica, efetivada em 19 de abril de 2000 após aprovação do CADE . A partir de 2001 a Antarctica/Polar encerra suas atividades, aos poucos, em Estrela/RS. Em 2004, a AmBev noticia aliança global com Interbrew , de Bruxelas e 20 de abril de 2006, a multinacional AmBev anunciou, oficialmente, a desativação da fábrica de cervejas no município de Estrela. Contudo, a marca Polar foi mantida e permanece até hoje no mercado gaúcho (AMBEV, 2013).

O Branding das campanhas publicitárias da Polar

As campanhas da Polar trazem elementos da complexa relação entre marcas, territórios e identidades e expõe a argumentação baseada na identidade hegemônica do Rio Grande do Sul, o que se dá por meio de marcadores identitários . De uma forma geral, as campanhas da Polar utilizam o humor e marcas da identidade gaúcha, em especial as cores oficiais (da bandeira do Estado), a comida e a bebida típicas, expressões da linguagem, costumes e datas comemorativas. Nessas marcas, impõe, sobretudo, os valores e os sentidos mobilizados pela identidade territorial hegemônica do Rio Grande do Sul.

Antes da marca Polar ser vendida para a transnacional AmBev, suas campanhas

tinham foco nacional. Logo após 1999, quase não há campanhas da Polar. Somente em 2004, a Polar ressurge com o posicionamento de utilizar a identidade territorial gaúcha como estratégia principal. As mídias usadas nas campanhas publicitárias são praticamente todas na internet: site, facebook, twitter e youtube. Sazonalmente se valem da mídia impressa ou da TV, nesse caso, algumas campanhas durante ano de co-branding mais focadas na capital gaúcha, e pouquíssimas peças direcionadas para rádio. Ao fazer essa opção, acredita-se que o intuito da marca é o estimulo de uma maior interação com seus consumidores, público-alvo e simpatizantes da marca. O posicionamento atual da marca Polar é centrado no mote publicitário "A melhor do mundo é daqui", que se mantém praticamente igual desde 2004, apenas inserindo a palavra "mundo" a partir da campanha de 2013.

A estratégia de branding focada no mercado regional, conectada à identidade do território em que a cerveja surgiu e é comercializada, reflete-se numa abordagem tática de marketing entre a marca endossante, a AmBev e uma das marcas de seu portfólio, a Polar; tanto nas embalagens do produto, quando nas publicidades. Inclusive, o slogan insiste no oposto. Ao dizer que "A melhor do mundo é daqui", tendo o elemento "mundo" na promessa de valor da marca, ficam subentendido dois argumentos: 1) a questão da superioridade dos produtos dos gaúchos, reforçando esse sentido presente na identidade hegemônica do Rio Grande do Sul e, 2) sendo a AmBev uma das maiores cervejarias do mundo, não deixa de a palavra "mundo" fazer referência à marca endossante, mas de forma mais sutil, sem ir de encontro com a marca regional. As duas marcas convivem numa tensão global-local de comum acordo entre si, fluindo em um território que tem uma identidade muito específica e fortalecida. Tudo é criado, planejado, articulado para o consumo contínuo das marcas. E se há um declínio em sua linha de vida, o posicionamento adotado pela marca é refeito, podendo, inclusive criar uma nova identidade para a mesma, indicando a função da publicidade no capitalismo globalizado.

Posto a forma de operação publicitária da Polar e constatada a relação da estratégia da marca com a identidade territorial gaúcha adotada desde 2004, para o artigo optou-se por analisar a campanha publicitária relacionada à realização de jogos da Copa do Mundo, em Porto Alegre/RS, em 2014. A campanha "latas hospitaleiras" divulga o lançamento de oito novas latas da cerveja Polar com referência aos países das equipes de futebol que jogarão em Porto Alegre-RS, usando o idioma e as cores da bandeira dos países em latas individuais. São tomados dois anúncios veiculados na fanpage da Polar no facebook (Figura 1 e Figura 2). Analisa-se aspectos (1) verbais e (2) não verbais dos anúncios sob três fatores que compõem o branding:

- (a) da identidade da marca;
- (b) do (re)posicionamento
- (c) comunicação.

Neles, observa-se a construção de argumentos físicos, emocionais, simbólicos e culturais.

Figura 1: Campanha Polar “Latas Hospitaleiras” – anúncio 01



Fonte: https://www.facebook.com/CevaPolar/photos/a.185742364828716.42487.158120304257589/57908858815396/?type=1&theater

Figura 2: Campanha Polar “Latas Hospitaleiras” – anúncio 02



Fonte: https://www.facebook.com/CevaPolar/photos/a.185742364828716.42487.158120304257589/57920858815396/?type=1&relevant_count=1

Em relação ao conteúdo verbal, os anúncios têm o seguinte texto: "A Polar caprichou na beca para receber os gringos" (Figura 1), "Tchê, só uma coisa, não deixa levarem embora daqui" (Figura 2) e "A Polar vai lançar as latas mais hospitaleiras do mundo. Logo, tu vais poder ter as tuas, tchê." (Figuras 1 e 2). Em cada lata, cuja foto está nos anúncios (Figuras 1 e 2), na língua de cada um dos países que jogam o mundial no Estado, o texto que aparece é: "Aproveita a melhor ceva do mundo, mas não te agiganta que ela não sai daqui, tchê." Deste modo, o conteúdo do anúncio apela para os consumidores gaúchos, o que pertence, o que teria direito, de fato, à cerveja Polar e, inclusive, às "latas hospitaleiras", muito embora, aparentemente, sejam feitas para o estrangeiro. Enquanto que o conteúdo verbal das latas, aparentemente, se destina ao estrangeiro, o que não pertence, o "outro" na relação de identidade.

Há coerência entre anúncios e mídia adotada, pois, como o nome diz, está numa fanpage, num espaço do público fidelizado que, apesar da abrangência da internet, trata-se de uma página regional/nacional pela língua e pelos argumentos simbólicos e culturais usados no conteúdo. Assim, o consumidor aparentemente visado com a campanha das latas hospitaleiras não acessaria a fanpage, ao menos até tomar conhecimento das latas e da cerveja. Então, os anúncios parecem ser dirigidos ao território de circulação da Polar, serem um informe ao público tradicional da ação da marca Polar, o que pode querer gerar sentidos de consideração por este público, como fazer uma sondagem (pré-teste da campanha) sobre sua reação a estratégia ainda não colocada no mercado de fato. Mantém, com isso, a relação com o território e com o argumento da marca baseado na identidade territorial gaúcha e com o (re) posicionamento adota na última década.

No caso do produto lançado pelos anúncios, as novas latas "hospitaleiras", há outro movimento. A identidade da marca se altera, em parte, incorporando idioma e cores oficiais dos países contemplados pela campanha, mantendo a identidade visual da marca no verso da lata, que repete a identidade visual tradicional, como se vê na lata ao centro das fotos dos anúncios (Figuras 1 e 2). Entretanto, no que seria a parte frontal da embalagem do produto (lata de cerveja da Polar), a identidade visual se altera significativamente em seu layout, mudando cores e nome da cerveja (traduzido para o país visitante). O símbolo da marca mantém-se em formas e localização, sendo as mudanças maiores nas cores da marca (usando as cores dos países) e na tradução do nome da marca na própria embalagem, que em alguns casos muda drasticamente, como no caso de Nigéria, Holanda, França, Coréia e Argélia. De oitos latas alusivas à copa do mundo 2014, apenas três utilizam o nome da marca em sua totalidade. A saber: Honduras, Austrália e Argentina.

Figura 3: Campanha Polar “Latas Hospitaleiras” – Embalagens da Campanha



Fonte: Montagem das autoras com base na imagem das latas dispostas em <https://www.behance.net/gallery/LATAS-COPA-2014/14069079>.

Observando os argumentos (físicos, emocionais, simbólicos e culturais), a campanha mantém os dois primeiros valorizando o produto (“melhor do mundo”) e o apelo aos aspectos positivos ao que é do Rio Grande do Sul. E mantém em parte os dois últimos, quando se dirige aos consumidores tradicionais. Inova nos apelos simbólicos e culturais dirigidos ao público sazonal, o estrangeiro, quando aciona cores oficiais e idioma, alterando parcialmente a identidade da marca e significativamente a identidade visual do produto (embalagem da lata).

Pelo exposto acima, tem-se uma estratégia interessante e arriscada, de manter o argumento na identidade do território de circulação do produto, e, ao mesmo tempo, buscar conquistar o “outro”, apelando para outras identidades, as nacionais. Em que pese a estratégia ser aprovada ou não pelo consumidor, o que ela denuncia é a tensão entre o regional e o global, entre o que a globalização provoca nos territórios. O atravessamento dos jogos da Copa no território em que circula – do global no regional – gera um desvelamento da ação das empresas transnacionais nos territórios. Ou seja, o posicionamento da marca voltado para identidade hegemônica gaúcha é um mero posicionamento, pois ao surgir uma nova situação de mercado, a estratégia tenta se adequar à mesma, tendo que jogar com a identidade sustentada até então. Desnuda-se o fato de a Polar não ser mais, de fato, do território, ter laços estabelecidos pela origem regional e pela história construída como marca e como produto junto à população. Ao travestir suas latas com as marcas de identidades nacionais distintas, mesmo usando o argumento da hospitalidade, uma marca da identidade gaúcha, revela-se o caráter provisório e estratégico das identidades de marca e as formas de operação do capital global pelo planeta. As contradições presentes nas marcas regionais adquiridas pelo capital global se fazem aparecer em momentos como o da campanha das “latas hospitaleiras”, que tem como contexto a Copa do Mundo de 2014, evento mundial que tem gerado uma série de reações no território nacional, tanto críticas à forma como o capital mundial e suas organizações agem no território, como de tentativa de

tradução do evento em oportunidades de negócios para as marcas regionais, nacionais e transnacionais que operam no referido território, como é o caso da Polar.

Considerações finais

Assim, mostra-se relevante considerar a abordagem das questões simbólicas a partir de uma perspectiva sociocultural como o feito aqui. Firma-se posição sobre ser necessário problematizar a relação entre global e regional tentando compreender a força e a influência que uma cultura tem, as intersecções do global nessa cultura e também na própria construção das marcas que valorizam seus territórios através de suas identidades regionais. O que parece é que as marcas se tornaram tão comoditizadas que se fez essencial ir além de seus atributos emocionais e físicos. O que leva a uma discussão maior sobre que força seria essa que os territórios conferem às marcas regionais fazendo com que produtos mercadológicos passem a ser também produtos culturais. E vale o contrário. Pensar a forma que as marcas regionais podem dar força aos territórios e suas identidades através de suas campanhas publicitárias. Marcas que se apoiam em territórios ou territórios que se apoiam em marcas são perspectivas diferentes a serem consideradas.

Essa opção estratégica das empresas, principalmente das que perderam a relação de origem com os lugares, como é o caso das transnacionais, por exemplo, leva ao questionamento do que seria uma marca regional realmente e em que ela se diferencia das marcas mercadológicas.

O que se percebe quando o assunto é branding é que há uma relação muito forte com a multidisciplinaridade, ou seja, as ações estratégias na gestão de uma marca estão também atreladas, além das questões do mercado, às ciências sociais e humanas (comunicação, sociologia, antropologia, psicologia, semiótica, marketing e outras). Esse conjunto de abordagens se torna, portanto, indispensável para a elaboração de eficientes estratégias de branding. Construir marcas fortes em um espaço globalizado como se tem hoje, é uma tarefa que exige pensar, planejar, articular e atuar global e localmente.

Refletir como todos esses conceitos se relacionam entre si é uma oportunidade para marcas virem a investir mais nos territórios; promovendo assim, um maior desenvolvimento regional onde todos os atores, sociais e econômicos, estejam envolvidos e integrados. Ressalta-se que quando se trata de desenvolvimento regional é importante ter em mente as questões relativas ao global versus o regional. Quanto mais tensa essa relação, mais enfraquecida se torna a presença das marcas regionais, no caso, a Polar, que sucumbe ao ser incorporada por uma empresa transnacional, a AmBev. No entanto, essa mesma companhia global se apresenta, em suas campanhas publicitárias, como marca regional e não global.

Referências

AAKER, David. Criando e administrando marcas de sucesso. São Paulo: Futura, 1996.

ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano;

MORELI, Gustavo (Org.). Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 2004, p. 24-65.

AMBEV. Site institucional desenvolvido para a cervejaria AmBev, 2013. Disponível em: <www.ambev.com.br>. Acesso em: 23 set. 2013.

AMERICAN MARKETING ASSOCIATION. AMA Dictionary. Chicago, 2008. Disponível em: <http://www.marketingpower.com/_layouts/Dictionary.aspx?dLetter=M>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CEVA POLAR. Fanpage oficial da marca desenvolvido pela Paim Comunicação, 2010. Disponível em: <www.polar.rs>. Acesso em: 23 set. 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. Região. A tradição geográfica. In: CORRÊA, Roberto Lobato. Trajetórias Geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DECARLI, Rafaela. Latas da Polar: Copa 2014. Porto Alegre, 27 jan. 2014. Disponível em <https://www.behance.net/gallery/LATAS-COPA-2014/14069079>. Acesso em: 05 fev. 2014.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. Jornalismo e identidade cultural: construção da identidade gaúcha em Zero Hora. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Disponível em http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books/61/jornalismo-e-identidade-cultural-construcao-da-identidade-gaucha-em-zero-hora.html.

FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte. 2006. Disponível em <http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Desenvolvimento.pdf> Acesso 17 set 2013, às 15h20min.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NIELSEN. Site Institucional desenvolvido para The Nielsen Company. Disponível em < http://acnielsen.com.br/press/MarcasRegionais.shtml>. Acesso em: 12 nov. 2013.

OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEN, Rubem. A dupla desterritorialização da cultura gaúcha. In: FONSECA, Claudia

(org). Fronteiras da Cultura. Porto Alegre: UFRGS, 1993. p 24-40.

ORTIZ, Renato. Mundialização e cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

Identidad, territorio y sentidos. Jóvenes y memoria en el Campo de la Ribera del trabajo

Ammann, Ana Beatriz
Liponetzky, Tamara
Schneider, Luciana
Bonino, Sebastián

PALABRAS CLAVE
· Jóvenes
· Territorio
· Identidades

Resumen / En la ciudad, el barrio es crisol de identidad, lugar en donde circula el intercambio simbólico y donde se lleva a cabo la fusión, "sentimiento de pertenencia" del tribalismo contemporáneo.

Investigamos los sujetos juveniles en su dimensión política donde el agenciamiento es la capacidad fundamental para la articulación entre sujeto y prácticas discursivas, y es desde allí donde ingresan los recursos del lenguaje, la historia y la cultura para posibilitar el devenir de las auto-representaciones en identidades narrativas (individuales y colectivas) en la trama de la sociabilidad y las experiencias históricas situadas.

A los fines de esta ponencia reflexionaremos sobre los diversos modos de agenciamiento (territorial, político, discursivo) en torno al espacio Campo de la Ribera. A partir de 2011, este espacio se suma al proyecto nacional Jóvenes y Memoria y desde él propone a los alumnos de escuelas de la zona y de otras, la elaboración de producciones en diversos formatos para reflexionar acerca de temas relacionados con la memoria, no solo de la dictadura sino desde una perspectiva más amplia que abarca los Derechos Humanos.

Presentaremos el análisis de al menos dos producciones: una radiofónica y la otra audiovisual referidas al primer y al segundo año de implementación del programa y elaboradas por jóvenes de la Escuela Ipem N 133 Florencio Escardó situada a los márgenes de lo que hoy se denomina sitio de la memoria "Campo de la Ribera" ex-CCDTyE.

AMMANN, ANA BEATRIZ
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: abammann@gmail.com

LIPONETZKY, TAMARA
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Objetivos generales

• Analizar prácticas comunicativas juveniles desarrolladas en el ámbito urbano, en el marco de la mediatización y las transformaciones de la discursividad social.

Objetivos específicos

• Identificar en los discursos que configuran el imaginario social juvenil citadino, las resistencias organizadas o difusas que emergen, las tensiones y luchas de poder que las impulsan y las condiciones sociodiscursivas para su visibilidad.

• Reconocer las tensiones entre la identidad juvenil situada espaciotemporalmente y lo instituido como patrimonio cultural en la construcción del sentido del espacio Campo de la Ribera.

MARCO METODOLÓGICO

Nos planteamos trabajar sobre corpus construidos en diversas versiones: narrativa (contacto directo con entrevistados), figurativa (fotografías, performance) y virtual (discursos que son trabajados y operados mediáticamente). Estos constituyen soportes materiales, (textos verbales, auditivos, visuales, corporales), fragmentos de semiosis, "manifestaciones espacio temporales de sentido" a las que llamamos discursos sociales. (Verón, 1987)

El enfoque metodológico se plantea en torno al análisis discursivo en la línea sociosemiótica (Verón, E. Angenot, M, Charaudeau, P) desde la que es posible preguntarse por la influencia que ejercen las condiciones productivas en el discurso y, por lo tanto, el arraigo de estos últimos en la sociedad y en la evolución histórica. Si bien utilizaremos aquí el instrumental analítico que nos provee el análisis de discurso, incluyendo los aportes de Foucault y Bajtin, y de la teoría de la enunciación, se considera también una instancia de aproximación etnográfica. Para ello, se combinarán diferentes técnicas de tipo cualitativo atendiendo a la especificidad de los objetivos y a los diferentes momentos de la investigación: entrevista de grupo focal, entrevistas individuales en profundidad, historias de vida y observaciones directas en contexto.

CATEGORÍAS TEÓRICAS

Hablamos de "juventud" como condición, en tanto constitución de un modo particular de subjetividad, emergente histórico y producto de relaciones socio-culturales interdependientes; construcción que responde a diversas matrices culturales y perspectivas epistemológicas. Sin embargo, lo que existe y ha venido ganando presencia son las juventudes, vale decir diversas expresiones y significaciones del entramado

SCHNEIDER, LUCIANA
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

BONINO, SEBASTIÁN
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

complejo que surge en nuestras sociedades desde un grupo social y que se expresa de maneras múltiples y plurales. (Duarte Quapper, K. 2000)

Nos ubicamos en el contexto de Argentina, en donde, tal como plantean Kessler y Merklen (2013), la recuperación de la actividad económica ha provocado "una ruptura entre el mundo desolado que dejaron los años noventa y la situación actual". Sin embargo, estos autores señalan también que esa recuperación no ha logrado que el empleo protegido y estable todavía sea accesible para una parte importante de los sectores populares. (2013: 13,14).

El período de transición que vivimos es paradójico; genera una uniformidad aparente y, al mismo tiempo, una diferenciación real o una afirmación, a veces fanática e intolerante, de las particularidades específicas.

La identidad juvenil es una construcción discursiva cultural e histórica. En tanto construcción cultural se relaciona con la forma en la que cada sociedad considera otras dimensiones de la vida: la familia, el Estado, el territorio y la concepción de su papel respecto a las fronteras entre lo público y lo privado. Creemos que el territorio constituye una dimensión que es condición de prácticas y representaciones.

En el espacio material y su interacción con los espacios mentales o imaginarios y los espacios semánticos (Ortega Varcarcel, 2000) se han generado nuevas situaciones de privación relativa, exacerbación de las diferencias y, más en general, una centralidad del mercado y de las expectativas de consumo.

El acceso, ya lo sabemos, no se traduce mecánicamente en posesión de un capital cultural. Hay nuevas formas de apropiación de nuevas tecnologías por parte de los jóvenes de los sectores populares. Nos proponemos trabajar sobre ellas y sobre los sentidos que construyen, las tensiones y condicionamientos del cronotopo, siguiendo a Bajtin (1989) el carácter indisoluble del espacio vinculados de manera productiva a la materia y al movimiento.

El sujeto crea significados sobre su entorno y se lo apropia, lo transforma o lo hace perdurar en el tiempo. En esta constante construcción, el individuo es producido por la historia. Su identidad se nutre de elementos comunes a su familia y a los colectivos a los cuales pertenece.

La identidad se construye en la relación del sujeto con su entorno y con los otros, refiere a la construcción del sujeto en lo social. Es un proceso de construcción de sentido, el más importante y permanente que desarrolla todo sujeto.

Hablamos de construcción de identidad, categoría respecto de la cual Stuart Hall (2003) introduce la dimensión de la diferencia como instancia fundante en todos los casos. Así lo expresa:

Como todas las prácticas significantes, está sujeta al «juego» de la différance. Obedece a la lógica del más de uno. Y puesto que como proceso actúa a través de la diferencia, entraña un trabajo discursivo, la marcación y ratificación de límites simbólicos, la producción de «efectos de frontera». Necesita lo que queda afuera, su exterior constitutivo, para consolidar el proceso. Sobre todo, y en contradicción directa con la forma como se las evoca constantemente, las identidades se construyen a través de la

diferencia, no al margen de ella. (2003:30)

En su construcción identitaria el sujeto muta y transmuta en la dimensión espacio-temporal de su existencia en la medida que vivencia nuevas experiencias.

Toda identidad es una identidad situada, ocurre en un territorio que define en parte las posibilidades de acción del sujeto.

La importancia del territorio como una dimensión social capaz de ser reflejo y condición de las prácticas sociales, configura a la ciudad como un espacio material que como tal lleva implícito un proceso de trabajo social en una trama de relaciones sociales de producción (Valdés; 2013).

La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

Este modo de mirar los fenómenos sociales supone un enfoque no disociativo, tanto de lo público/privado como de lo individual/social, es decir, una concepción bajtiniana de la interdiscursividad, donde lo que sucede en un registro está dialógicamente articulado al otro, en un proceso continuo. Donde, por otra parte, toda biografía o todo relato de la experiencia "es en un punto colectivo, expresión de una época, de un grupo, de una generación, de una clase, de una narrativa común de identidad. Cualidad colectiva como huella impresa en la singularidad". (Arfuch: 2000)

El vaivén entre la singularidad y la alteridad, lo arcaico y sus efectos en la actualidad trazan los avatares que conducen a los sujetos a conquistar subjetivamente los espacios: la territorialidad subjetiva (Verón:1984:40). Bajtin sugiere una continuidad existente entre un interior (psíquico) y un exterior (social-ideológico) subrayando, además, la impronta semiótica "…la vivencia psíquica es lo interior que se transforma en lo exterior; el signo ideológico es lo exterior que llega a ser lo interior…" (Bajtín/ Voloshinov: (1929) 1992:62).

Todos los sujetos trazan un recorrido que emerge de un espacio inaugural, primario, para desplazarse, colonizando objetos y espacios del mundo. En ese trayecto se entrelazan dimensiones: lo propio, lo ajeno, lo privado y lo público. Pues, en este y en todos los casos, el vínculo con la realidad material está mediada y mediatizada. La mediación y la mediatización son dos nociones cercanas. A diferencia de la mediación, presente en todo acto de comunicación, la mediatización supone la intervención de procedimientos técnicos. La intermediación tecnológica, el auge de "soportes no evanescentes de los mensajes" (Verón, 2013: 147), trasciende la mera comunicación oral, en presencia y en sincronía en tiempo y espacio. La mediatización, como la virtualidad, tienen la peculiar propiedad de acercar lo lejano, de alejar lo próximo, de actualizar lo histórico, de socializar lo subjetivo y viceversa.

Las experiencias, pasadas por el prisma de la maquinaria de mediatización no son sólo experiencias singulares, sino que bien, recordémoslo, son también plurales, colectivas.

Es en este juego de reenvíos entre el pasado y el presente, este vaivén entre lo lejano y lo actual, lo social y lo singular, dinámica entre la producción y el reconocimiento, que los discursos sociales actualizan un modo de funcionamiento que desde esta investigación pretendemos propiciar y analizar.

En la ciudad, el barrio es crisol de identidad, lugar en donde circula el intercambio simbólico y donde se lleva a cabo la fusión, "sentimiento de pertenencia" del tribalismo contemporáneo. Espacio estructuralmente limitado. Pertenencia que tiene sentido en relación con un polo repulsivo, si rechaza algo o a alguien. (Maffesoli, M. 2004)

Investigamos los sujetos juveniles en su dimensión política (Arfuch) donde el agenciamiento es la capacidad fundamental para la articulación entre sujeto y prácticas discursivas, y es desde allí donde ingresan los recursos del lenguaje, la historia y la cultura para posibilitar el devenir de las auto-representaciones en identidades narrativas (individuales y colectivas) en la trama de la sociabilidad y las experiencias históricas situadas. (2005:26-27)

Esta ponencia se enfoca en el análisis de algunas producciones en el marco del Programa "Jóvenes y memoria. Recordamos para el futuro" organizado por la Comisión Provincial por la Memoria de Buenos Aires.

Los antecedentes de este programa se remontan al año 2002, pero es en el 2011 cuando la ciudad de Córdoba se suma al proyecto por medio de la gestión y coordinación general del Espacio para la Memoria Campo de la Ribera.

Este programa propone convocar a las escuelas para realizar un trabajo de investigación sobre el pasado reciente de la comunidad en la que se desenvuelven y forman parte. La consigna es que sean los jóvenes los encargados de definir el tema de la investigación. Se propone la creación de un producto que puede tomar diferentes formatos (cortos o documentales en soporte audiovisual o radial, murales, danzas, muestras fotográficas, obras de teatro etc.) en el que se expongan los resultados de la investigación. Estas producciones se comparten y exhiben en un encuentro nacional que se realiza a fin de año en el complejo turístico de Chapadmalal y la idea es que también sean puestas en común en la escuela o barrio de los alumnos encargados del proyecto.

En ese sentido, el rol de los jóvenes no es de receptores pasivos de historias pasadas sino que son ellos los que reelaboran las memorias de su localidad en clave con el presente para pensar no sólo lo que pasó sino otras formas de presentes y futuros posibles. Al final del proceso de investigación, cuando comparten los productos de la misma, los jóvenes se convierten en narradores de la historia, activando nuevos sentidos de lo ocurrido en su barrio.

El programa "Jóvenes y Memoria" también ofrece jornadas de capacitación para los docentes, directivos y asesores de las instituciones involucradas, en temáticas tales como: historia y memoria, formulación de proyectos, metodología e historia oral. Dichos encuentros resultan interesantes instancias para compartir entre docentes y colaboradores las experiencias en torno a los avances de los alumnos, las elecciones de temas posibles, dudas y consultas. Así también se llevaron a cabo jornadas con los diferentes grupos de alumnos de las distintas instituciones y escuelas involucradas,

resultando en momentos recreativos y de intensa reflexión sobre el eje del programa y la construcción del problema de investigación.

El objetivo principal de este proyecto es abrir un espacio donde producir nuevos relatos a través del diálogo intergeneracional, ofreciendo a los jóvenes herramientas de interpretación y de análisis del pasado y del presente, confiando en que sean ellos mismos, a partir de su contacto con el archivo y el testigo, los que elaboren nuevos relatos atravesados por los significados de su experiencia.

Es interesante trabajar con la adscripción identitaria ligada al lugar de pertenencia con el que se trabaja desde esta propuesta. Los alumnos desde su escuela tienen la posibilidad de constituirse como enunciadores y producir sus propios textos.

El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades (Montañez, G Y Delgado, O.1998)La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. (Montañez, G Y Delgado, O.1998) Es desde su lugares, sus espacios, sus territorialidades que los jóvenes se apropian de su palabra y pueden reflexionar sobre su pasado y sobre el presente.

La noción de espacio- tiempo se pone en juego, pues espacio, territorio y región, y los procesos derivados de sus dinámicas, constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social; ellas mismas son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción, y son el producto de la instrumentalidad de espacio/poder/saber (Soja, 1989).

La capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto. (Montañez, G Y Delgado, O.1998)

Siguiendo a Montañez Gómez y Delgado Maheca (1998) consideramos que el territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado y que la realidad geosocial requiere siempre nuevas formas de organización territorial. Estos autores señalan que: “El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad.”(1998:123)

Córdoba, ciudad del centro de la República Argentina, se destaca por la extensión de su Ejido urbano y porque en ella el desplazamiento es una constante social.

En el marco del programa de Regularización urbano-dominial de la ciudad de Córdoba, la Dirección de Hábitat de la Municipalidad ha desarrollado conjuntamente con el Observatorio Urbano de la Universidad de Córdoba, un importante trabajo de mapeo de urbanizaciones irregulares de población carenciada. (** fuente Arq. Bibiana Masuelli). Para esto se establecieron categorías considerando su forma de producción, con el objetivo de formular políticas tendientes a resolver dicha irregularidad. Las categorías

son: villas, asentamientos, urbanizaciones de producción estatal, urbanizaciones producidas por organizaciones comunitarias, urbanizaciones producidas por entidades intermedias, loteos ilegales, loteos iniciados por organizaciones comunitarias y completados por el Estado, mixtas.

Analizaremos ciertas configuraciones territoriales, asumiendo la importancia que la pertenencia territorial se constituye como una marca escencial en las construcciones identitarias. Especialmente en los jóvenes esta dimensión contribuye a permear sus prácticas comunicativas. La memoria no permanece ajena a esta configuración, como no se puede hacer memoria mas que desde el presente, tampoco se puede hacer memoria de otro lado que no sea desde el propio lugar en que uno habita. Esto entraña cierta mirada de los otros sobre el propio espacio y que en el caso de La Ribera tiene que ver con la segregación, la marginación, la discriminación, la represión estatal.

El EX CCDTyE Campo de la Ribera. Antigua historia de segregación residencial

El Campo de la Ribera y sus adyacencias constituye un caso significativo donde el territorio opera como una marca de memoria que permite reconocer los sentidos diversos sobre el pasado. Para la antropóloga, Ludimla Da Silva Catela " El campo de la Ribera se presenta como espacio de conflicto de memorias entre las memorias del pasado reciente y las reivindicaciones de los vecinos del lugar sobre los derechos humanos hoy" (2010: 55). Esta permanente tensión entre el pasado y el presente configura un espacio de discusión permanente donde no se puede imponer un sentido al pasado reciente dictatorial sino que debe necesariamente dialogar con el presente y con la noción de "Derechos Humanos" hoy en un contexto donde la mayoría de la población de los alrededores se encuentra con las necesidades básicas insatisfechas.

La zona donde está situado el Campo de la Ribera, forma parte de la seccional quinta. Según la dirección de Catastro de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, la seccional quinta de la ciudad la componen los siguientes barrios: San Vicente, Los Josefinos, Maldonado, Villa Bustos, Muller, Amplicación Altamira, Acosta, Altamira, Miralta, Colonia Lola, Parque San Vicente, Mirador, Ampliación Empalme, Villa Argentina, Ferroviario Mitre, Empalme Casas de Obreros y Empleados, Dean Funes, 1 de Mayo, Empalme, Ampliación 1 de Mayo, Los Ceibos y Renacimiento.

Se trata de un territorio configurado por barrios en los que la segregación residencial socioeconómica genera tensas desigualdades y promueve estrategias de sobrevivencia que se multiplican y tienen sólo la visibilidad frecuentemente cronicada por la prensa urbana cuando la primicia irrumpe en la particular y reiterada conjunción jóvenes/violencia. Representaciones que construyen una mirada sesgada de la ciudadanía juvenil, sus espacios de expresión y de protagonismo y que difícilmente se detengan en una puesta en relación con la perspectiva de derechos.

Los dominios de continuidad territorial, -de políticas de regulación y ausencia de políticas- construyen una complejidad de control y de poder, de oportunidades, peligros y frustraciones para los habitantes que se puede relacionar con la percepción de la desigualdad. La base de datos de la Encuesta de 2012 (La Voz del Int. 15/12/2013) consigna que la ciudad de Córdoba lleva la delantera y destaca, además, que el auge

delos barrios privados constituye una expresión y una causa de la desigualdad y segregación urbana.

Esta situación se repite en diversos sectores de la ciudad que se clasifican desde las políticas policiales de la provincia de Córdoba en conjunción con los medios de comunicación como "zonas rojas". Este estigma se extiende y abarca el sector genera una multiplicidad de efectos de sentido y aporta a la discriminación concreta de quienes allí viven asi como también al abandono del Estado en sus servicios más básicos.

La presencia en la zona del Sitio de la Memoria Campo de la Ribera (ex centro clandestino de detención de la dictadura), el Cementerio San Vicente con las fosas comunes, el centro de salud que funciona donde hasta 1980 había un leprosario, el hogar de Ancianos Municipal Padre La Mónaca; todos ámbitos —cuyo denominador común es su relación con la enfermedad y la muerte— dejaron su impronta en la historia, la cultura y el imaginario social del sector.

A nivel local están presentes algunas condiciones que atraviesan tanto a los testigos como a

las nuevas generaciones que las interrogan. Tal como se comentó antes, los barrios que conforman la seccional 5ta. de la ciudad de Córdoba se caracterizan por "el estado de emergencia social e institucional; visibilizada en la vasta pobreza, la violencia generalizada, en la prostitución, la drogadicción y las altas tasas de desempleo" (Comisión y Archivo Provincial de la Memoria, 2010: 6). La constitución de los barrios los sitúa como un lugar periféricomarginal en el Este de Córdoba que fue relegado históricamente con la instalación de espacios que lo estigmatizaron socialmente.

Nuestro análisis se centra en las producciones elaboradas en el marco del programa que funciona en el Espacio para la Memoria, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Campo de la Ribera (ex CCDTyE).

Un párrafo aparte merece la contextualización del lugar donde está ubicado el sitio. El Campo de la Ribera fue creado como Prisión Militar de Encausados Córdoba en el año 1945 en una estancia que había sido comprada para ese fin por los militares a la familia Rivera-Palacios. Por eso se puede ver escrito el nombre de Campo de la Ribera con "B", por la ribera del río; o con "V", por los dueños de los terrenos. La cárcel militar funcionó como tal hasta el año 1975, cuando la trasladan a la ciudad de La Calera.

A partir de diciembre de 1975 comienza a ser la sede del Comando Libertadores de América (CLA), un grupo operativo especializado en la "lucha contra la subversión", integrado por miembros del Ejército, de la Policía Provincial y Federal, además de civiles (Servetto, 1998).

Este comando, integrado por miembros del Ejército, de la Policía Provincial, de la Federal y civiles, instaló el terror a través del secuestro, las torturas y la muerte; preparando el Golpe de Estado del 24 de Marzo de 1976.

Como Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE) funcionó desde Diciembre de 1975, hasta Junio de 1978. Una característica de este CCDTyE era la gran rotación de detenidos, permaneciendo en el campo poco tiempo en la mayoría de los casos. Se calcula que pasaron unas 4000 personas, de las cuales alrededor de 100

permanecen desaparecidas .
A raíz del gran número de denuncias en el exterior, por violación a los DDHH, una comitiva de la Cruz Roja Internacional se presenta en el país, razón por la cual trasladan nuevamente la Cárcel Militar desde La Calera, al Campo de la Ribera donde funciona hasta el año 1986. En ese año el predio queda abandonado hasta 1989.
Otro hecho importante que marcó a los habitantes de los barrios cercanos a Campo de la Ribera fue el descubrimiento de fosas comunes en el Cementerio de San Vicente. Restablecido en régimen democrático en 1983, numerosos testimonios de vecinos de los barrios circundantes al Cementerio San Vicente coincidían en la existencia de fosas comunes dentro del cementerio, en donde podrían estar enterrados los Desaparecidos. Al poco tiempo la Cámara Federal de Córdoba decide iniciar las excavaciones para determinar la existencia de dichas fosas clandestinas, para lo cual fueron utilizadas palas mecánicas. En aquellas excavaciones fueron exhumados cientos de restos humanos y todos los restos fueron depositados en 33 bolsas en las cuales todos los huesos fueron mezclados. En 2002 el Equipo Argentino de Antropología Forense fue designado como grupo de peritos oficiales con la colaboración del personal del Museo de Antropología, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) en la conocida causa de Averiguación de Enterramientos Clandestinos.
En febrero de 2003 el EAAF comienza las excavaciones en el cementerio San Vicente y encuentran 15 sepulturas individuales y una fosa común con 120 restos óseos que corresponde al año 1976 y no fue afectada por las excavaciones de 1984. En 2004, como resultado del trabajo en dicho cementerio, se recuperan 93 restos óseos de personas (Olmo, 2005).
En el año 1992, se dispone la apertura de dos espacios en lo que fuera el edificio central de la Prisión Militar de Encausados Córdoba y donde funcionó el CCDTyE, para el funcionamiento del Segundo año de la escuela secundaria. Desde ese año, hasta el 2009, el colegio Florencio Escardó habitó este espacio de horror, demostrando claramente que las políticas de olvido quisieron silenciar, borrar y/o ocultar las marcas del terrorismo de Estado sufrido en nuestro país .
Así es cómo en el año 2009 se traslada el IPEM 133 “Florencio Escardó” a su nueva sede y el edificio del ex CCDTyE fue entregado, en abril del 2009, a la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia a los fines de adecuar el sitio, el cual se inaugura el 24 de marzo de 2010 como Espacio para la Memoria, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos “Campo de la Ribera”.
En noviembre de 2010 el jardín de Infantes y la primaria “Canónigo Piñero” son trasladados también a sus nuevos edificios.
Gracias a la lucha y organización de instituciones, organismos de DDHH, vecinos/as, organizaciones barriales, el Campo de la Ribera fue conquistado para convertirse, desde el 24 de Marzo del 2010, en el Espacio para la Memoria, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Campo de la Ribera. Desde allí, se lleva adelante desde distintas áreas y espacios de trabajo, actividades y propuestas para y junto a vecinos/as del lugar, para niños, niñas y jóvenes de las escuelas de la zona, que posibilita tensionar

la historia reciente con la realidad actual y repensar continuamente las prácticas con relación a la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.
En este sentido la locación del sitio para la memoria viene a hacerse cargo del conflicto, se constituye en un desafío para pensar cómo gestionar la memoria en territorios que además de la herencia dictatorial, asumen un pasado y un presente de marginalidad y ausencia de derechos. Asi como la memoria nunca opera en el pasado sino que se materializa, se construye en el presente, el territorio tampoco se circunscribe a un espacio determinado sino que implica tener en cuenta una red de relaciones con otros lugares.

Dos producciones de jóvenes en este espacio

En el marco de un proyecto mayor y a los fines de esta ponencia, presentaremos análisis parciales referidos a dos producciones relacionadas, en la zona de la bajada de San José y Campo de la Ribera.
Las mismas están vinculadas geográficamente, pero difieren en el soporte y en su fecha de realización. La primera corresponde a un audio documental realizado por alumnos de la Escuela Florencio Escardó en el primer año de implementación del programa.
La segunda corresponde al año 2012 (segundo año del programa) y se trata de un video que ilustra la problemática de los vecinos y de los jóvenes en la zona denominada "la bajada de San José". Los dos textos tienen un escenario en común que es la zona donde se encuentra el ex campo de detención Campo de la Ribera actual sitio de memoria desde el cual se convocó a los jóvenes al programa.
Audio documental de la Escuela Florencio Escardó (2011)
Los jóvenes que elaboraron este audio, haciéndose cargo del peso simbólico del espacio donde deciden situar la narración, salen a buscar testimonios para contar cómo era la vida cotidiana en el barrio. Lo primero que hacer es preguntar a sus padres y abuelos, que es lo que "tenían más mano". Todos, y esto se ve reflejado en la edición del audio, comienzan diciendo que "acá no pasaba nada" pero luego, a medida que se van desarrollando las entrevistas sus propios padres y abuelos empiezan a contar cómo vivieron esos días y qué es lo que ellos mismos recuerdan. Los propios jóvenes como enunciadores de este texto, se sorprenden paso a paso en la elaboración del mismo, primero porque no se les ocurría que en sus casas residiera la memoria de algo que ellos sentían distante y poco conectado con su presente.
Una primera decisión, un poco cómoda quizás, que consistía en preguntar a los que estaban más cerca, se constituyó una bisagra en el trabajo pues los chicos pudieron reconstruir con sus familiares el contexto de ese momento en el barrio. La consigna de contar la vida cotidiana en el barrio habilitó las preguntas sobre otros temas que no eran solo la dictadura y el cercano centro clandestino de detención, aunque a lo largo del audio sobrevuela el peso específico de ese lugar como eje de violencia y ejercicio del poder que se sintió en todo el barrio.
Los vecinos recuerdan la música, las películas el mundial y eso permite que los alumnos construyan un relato de contexto del barrio y de la época. Además, entrevistan a una

sobreviviente del Centro Clandestino Campo de la Ribera, lo que les permite realizar una edición en paralelo donde reflejan el “adentro” y el “afuera” del campo.

Análisis del audio

Descripción técnica: El audio que se realizó como trabajo final del Proyecto “Jóvenes y Memoria” contó con la asistencia de Emiliano Peña Chiappero en la edición y montaje de sonido (duración: 11:05 minutos).

Se trabajó con la idea de un informe especial o audio documental artístico donde no predominara la noticia ni la información, sino las sensaciones que los alumnos pudieron captar a través de las entrevistas. La intención de este producto era compartir con otros su propia construcción de memoria sobre esa época pero desde su presente como jóvenes del barrio.La idea rectora de este trabajo giró en torno a dos espacios sonoros: el adentro y el afuera del ex centro clandestino de detención tortura y exterminio. Esto se evidencia en las entrevistas realizadas por los alumnos: a las personas que estaban transitando por las calles y a las que estaban presas en el CCDTyE de la dictadura que también se encontraba en esa zona. La consigna fue rescatar la vida cotidiana del barrio en esos momentos y esas dos caras de un mismo espacio territorial aparecen fuertemente marcadas por una especie de construcción binaria que se observa a lo largo del texto.

Otra premisa de producción tuvo que ver con el lenguaje radiofónico y el aprovechamiento de todos sus recursos. Se trabajó desde el taller con la intención de incorporar al relato no solo la música, sino también el sonido de forma tal que nos permitiera recrear el clima que se vivió en esos momentos, en el Campo de la Ribera como centro clandestino y también en el barrio, en la calle, en las casas.

En este sentido, un análisis de los cuatro elementos del lenguaje radiofónico, nos revela losiguiente:

- La música: como uno de los principales ingredientes del lenguaje radiofónico cumplió unpapel central y aglutinador del relato aunque también se editorializa a través de ella. Estápresente no solo como acompañamiento, sino que se buscó dejar un mensaje que aporte a la construcción de sentido del audio. En un primer momento se trabajó la supuesta tranquilidad de un barrio como cualquier otro en la ciudad de Córdoba. Luego se intentó comenzar a crear un clima de tensión creciente y que acompaña el testimonio de la sobreviviente y de los vecinos en relación a las actividades de los militares en la zona y del miedo que comienza a crecer en los vecinos.

La música aparece como uno de los tópicos sobre los cuales los entrevistados han sidoconsultados en relación con la vida cotidiana de la gente en esa época. Para dar cuenta deesas referencias musicales, en el audio están presentes algunos temas que se prohibieron en esos momentos y que los testimonios recuerdan como Mercedes Sosa, Leonardo Favio,Horacio Guaraní, Los Olimareños

En ese sentido, los entrevistados advirtieron sobre la estrategia del gobierno militar en relación con ciertas prácticas culturales y populares fomentadas desde el poder que buscaban invisibilizar frente a la opinión pública y también ante organismos

internacionales, las sistemáticas violaciones a los derechos humanos efectuadas entre 1976 y 1983. Como dice uno de los entrevistados: "tampoco eran tan locos los militares, cosas que distrajeran a la gente ellos lo proponían para tapar lo que se estaba haciendo [...] la música era para no pensar" (Vecino 1, 2011). Asimismo, recuerdan un tema que compuso "La Mona Jimenez" (cantante cordobés de cuarteto) sobre una chica militante que es víctima de la dictadura: "La Mona Jimenez escribió hacia una chica que él conoció y que vivía en una pensión y la secuestra, que ustedes cuando la cantan no saben [...] la canción dice que él la veía por la ventana y una vez esa ventana se cerró y nunca más la vio" (sobreviviente, 2011).

Los recursos sonoros: por un lado la música, los carnavales, el mundial de fútbol y sus sonidos que buscaban deliberadamente tapar los sordos ruidos del terror, del dolor, la muerte y la tortura que llegaban desde el campo. Esta sensación también se acrecienta con el uso de los sonidos de los camiones que muchos de los entrevistados afirman haber visto en los alrededores: "veo un camión con personas quienes tienen los ojos tapados" (vecino 1, 2011), "camiones que pasaban a la tardecita..." (Vecino 1, 2011) "Aquí en este barrio mucho no sabíamos hasta que veíamos pasar a los camiones unimog con las personas detenidas vendados los ojos" (vecino 2, 2011).

En la producción y en la edición del documental resaltamos los recursos expresivos de los pudimos hacer uso porque fueron los sonidos (efectos, música) los que nos sirvieron paracontar lo que muchas veces no se podía decir con palabras.

- La palabra: la palabra en radio es el ingrediente principal, preponderante en toda comunicación radiofónica. Sin bien en este texto adquieren su protagonismo otros ingredientes casi ausentes en la radio comercial, de igual manera la palabra es protagonista en este audio.

En este sentido, como decisión editorial de los productores de este texto, se optó por no utilizar la figura clásica de un relator o narrador que organice el texto sino que él mismo se estructuró sobre la base de los testimonios y la edición. El relato testimonial de los vecinos adquiere una importancia central en este texto que tiene como punto de partida y fuente principal las entrevistas.

- El silencio: este elemento se trabajó en el audio a modo de recurso expresivo para contar ciertas experiencias traumáticas vividas en los campos de concentración. Otra de las decisiones editoriales giró en torno a no relatar las experiencias de los sobrevivientes de las torturas efectuadas en el Campo de la Ribera.

Otro de los ejes del trabajo se relacionó con la memoria como ejercicio en el presente, y es en ese sentido que no solo los entrevistados, sino que también desde la edición se intentó reflejar el presente y las huellas que dejó en él la dictadura. Los entrevistados hablan las violaciones de los derechos humanos, la represión con la desigualdad y el acceso diferencial a las oportunidades, y los relacionan. Entonces dicen: "la pisoteada de hoy se llama desigualdad social" (vecino 1, 2011).

Los primeros entrevistados comienzan diciendo que en el barrio no pasaba nada, Sin embargo, acto seguido recuerdan sus experiencias de niños, los miedos, y sus padres que les decían que no se acercaran a la zona del Campo de La Ribera porque allí

pasaba algo raro con los militares.
Algunos de los entrevistados que eran niños cuentan cómo sus padres quemaron libros, un cuadro de Perón; otros cuentan que tenían temor de lo que pudiera ocurrir, que veían camiones que trasladaban gente hacia la Ribera. Que a pesar de no participar en ningún tipo de militancia en esos momentos sentían miedo porque no podían dimensionar el alcance de todo aquello (vecino 2, 2011).
Es interesante analizar como la construcción binaria, en paralelo con este texto llega a un punto donde se une en un fenómeno de largo alcance y que desmonta la idea, instalada desde la propia dictadura, de "algo habrán hecho". En este caso, todos los entrevistados resultaron afectados por la dictadura, que sembró el miedo en toda la población. Creemos que los testimonios dan cuenta de que "la vida cambió para siempre en el barrio" y que en este lugar convivían "militantes", gente común, "de trabajo", trabajadores, niños, mujeres de su casa y a todos con diferentes alcances la dictadura les dejó una marca, una memoria difícil de olvidar aunque más de uno comience sus relatos diciendo que en el barrio se vivía una vida tranquila.
Si bien el audio refiere a lo que ocurrió en el barrio en la época de la dictadura , los entrevistados también hablan del presente y los jóvenes toman esas declaraciones para trazar un puente entre el pasado y el presente en el barrio. Un entrevistado dice "la pisoteada de hoy es la desigualdad " y los chicos se encargan de resaltar esa frase vinculando las teorías de la memoria y su ejercicio en el presente de una manera espontánea.

Video "La Bajada" (2012)

Este video, elaborado en el segundo año de implementación del programa se presenta aquí como una muestra de las problemáticas de los Derechos Humanos hoy que comenzaron a surgir en las producciones de los jóvenes participantes. Se continúa con el análisis de los productos y se puede evidenciar entre otros contenidos las cuestiones relativas a la represión policial, la marcha de la gorra, el código de faltas y otras problemáticas que cruzan lo social desde una mirada donde territorio, memoria e identidades se entrelazan en un tejido complejo. A modo de ejemplo solo introduciremos la temática del mismo en virtud de que se trata de una investigación en curso. Nos interesa presentarlo aquí porque traza una línea de continuidad con la temática de la memoria pero instala el presente y la cuestión de la discriminación y la represión que sufren los jóvenes del barrio hoy.
En relación a los puentes, desde el pasado y hacia el presente, este video traza un panorama del barrio conocido como "La Bajada" en la actualidad. Si bien los alumnos se hacen cargo de la enunciación, lo primero que se observa en el video es una leyenda que dice que los entrevistados "por diversos motivos" han decidido que sus nombres no se difundan. La cámara también respeta esa decisión y los rostros se ven cortados y fuera de foco para que no se puedan identificar quienes allí hablan.
A diferencia del documental sonoro que se sitúa en el pasado, el video se ancla en el presente y desde allí cuenta cómo viven los jóvenes hoy en la zona del campo de

la Ribera y cómo eso tiene que ver con el pasado de la zona y con una marginalidad que se hereda desde la dictadura y que configura territorios sociales con estereotipos relacionados con la delincuencia y la marginalidad.

Desde el inicio el video tiene una fuerte inscripción territorial, comienza con una imagen del planeta tierra girando en el espacio y se comienza a achicar la imagen hasta ver el plano de la zona de "la bajada" y culmina con imágenes tomadas por ellos de las calles del barrio, perros, chicos, personas en bicicleta, autos, colectivos y ciertos edificios "señeros" como los dos cementerios enclavados en la zona. Esto se refuerza desde la perspectiva identitaria con una música de cuarteto de fondo.

Lo primero que preguntan los enunciadores puestos a entrevistar es "qué es la bajada" y las respuestas que obtienen es que es un barrio marginal y abandonado por todos. Los mismos entrevistados opinan que la ausencia de intervención estatal hace de este barrio un lugar "abandonado y discriminado" donde los servicios no llegan, la seguridad no existe y la policía teme entrar.

Ante la pregunta de "que tiene de bueno vivir allí, los entrevistados responden que: Lo bueno es que hay mucha gente que está tratando de salir de la situación, que quiere cambiar, que trabaja. Es un barrio donde hay mucha gente que quiere dar una mano a los otros.

La segregación residencial es posicionarse frente a un fenómeno social relacionado con desigualdades sociales pero también es un fenómeno espacial en tanto que el espacio no es inocente sino, por el contrario, un activo. Es decir, el espacio no es un mero reflejo de las desigualdades socioeconómicas en tanto que por un lado, las áreas residenciales segregadas favorecen el proceso de reproducción de las relaciones de producción ya que en su interior tiende a reproducirse la situación de clase y son precisamente los barrios los espacios donde se reproducen los diferentes grupos sociales; y por el otro, los grupos sociales recurren a la segregación para afirmar identidades sociales. (Sabatini, Cáceres y Cerda 2001:3)

La dimensión subjetiva de la segregación residencial que está signada por las representaciones, la de los "otros", la del pobre que proviene del barrio pobre sobre el que se construye la alteridad.(Valdez, 2013) En este sentido, los jóvenes preguntan a sus entrevistados que es para ellos vivir en un lugar calificado como "zona roja" y los entrevistados responden en un doble juego de auto y heteroasignación pues no pueden decir que viven allí porque son discriminados desde "el afuera" pero también dicen que el barrio es zona roja, zona liberada para la delincuencia y la droga. En este sentido, la segregación urbana opera como la "tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía"(Castells.1999)

"En términos sociológicos, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales. En un sentido geográfico, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. La presencia de un tipo de segregación no asegura la existencia de otro" (Rodríguez Vignoli,2001)

Bibliografía Consultada

- Bajtin, M. Yo tambien soy, (fragmentos sobre el otro). Taurus, Mejico. 2000
- DUARTE QUAPPER, K. (2000) "JUVENTUD O JUVENTUDES? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente" en Última Década Nº 13,CIDPA, Viña del Mar.
- DA SILVA CATELA, Ludmila (2010), "Hacer visible lo invisible: fotografía y video frente a la experiencia concentracionaria", en DA SILVA CATELA, GIORDANO, JELIN (eds.),
- Fotografías e identidad: captura por la cámara, devolución por la memoria, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- CASTEL, KESSLER, MERKLEN, MURARD, (2013) Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?, Paidós, Buenos Aires.
- MONTAÑEZ GÓMEZ y DELGADO MAHECA, (1998) "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional" en Cuadernos de Geografía, Vol VII Nº 1-2 Univ. Nacional de Colombia.
- ORTEGA VALCARCEL,J, (2000) Los horizontes de la geografía, Ariel,Madrid.
- SERVETTO, Alicia (1998), De la Córdoba combativa a la Córdoba militarizada, Córdoba,
- CASTELLS, M. (1999): La cuestión urbana. Ed Siglo XXI España (decimoquinta edición)
- ESTÉBANEZ, J. (1992): "Los espacios urbanos". En Puyol, R et al: Geografía Humana. Ed Cátedra. Madrid
- GUERRERO VALDEBENITO, R., "Nosotros y los otros": Segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile" (pp. 107-118), en A. LINDON, D.
- HIERNAUX y M. Á. AGUILAR (coords.), Lugares e imaginarios urbanos, Cuadernos A temas de innovación social, Barcelona, 2007.
- HARVEY, David (1997): "Las ciudades fragmentadas" Reportaje. Página 12. 23-3-97 Buenos Aires.
- KAZMAN, R (2001a): "Exclusión social y segregación residencial". Exposición. Ciclo de foros sobre Políticas Públicas. Mañanas complejas. 5 de julio http://www.gandhi.edu.uy/complejas/forotres/foro3.htm.
- MONTAÑEZ, G Y DELGADO, O. (1998) Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía VII, 1-2 – 121-134.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001)) "Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿Qué está pasando?, ¿Importa?", Santiago de Chile, CEPAL/ ECLAC Serie Población y Desarrollo, (LC/L. 1576-P) N°S.01.II.G.54
- SABATINI, F. y otros (2001): "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". EURE v.27 n.82 Santiago dic. 2001
- SANTOS, M., Por una Geografía nueva, Madrid, 1996, p.160.

• SOJA E. (1989), Postmodern Geographies, Londres, Verso.
• VALDÉS, E (2001): “Los guetos urbanos residenciales. El caso del Country Las Delicias”. Anuario de la Escuela de Historia. Año 1 Nº 1. Ed. Ferreira. Córdoba
• VALDES Estela, G. (2007) “Fragmentación y segregación urbana. Aportes teóricos para el análisis de casos en la ciudad de Córdoba” en Revista Digital Alfilo, No18. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
• VALDES Estela, G. (2013) “Pobres y maltratados. La ciudad de Córdoba desde la segregación y las políticas públicas de seguridad ciudadana” en Anuario de la Escuela de Historia Virtual, Año 4, Nº 4 , Universidad Nacional de Córdoba ,Córdoba, Argentina.
• VERÓN, E. (1987) La semiosis Social. Gedisa. Bs. As.
• VIDAL ROJAS, Rodrigo (1997): “Metrópolis en recomposición: Elementos para una teoría de de la fragmentación urbana”. En 6to Encuentro de Geógrafos de América Latina, Buenos Aires, marzo 1997.

Territorio, identidad y paisaje en las Comunidades Originarias del Valle de Santa María, Catamarca.

Bravo, María Ileana
López, María Teresa

PALABRAS CLAVE
· Pueblos originarios
· Territorio
· Paisaje

Resumen / Presentamos el ámbito geográfico-productivo y su contexto junto con la escala temporal delimitada. Describimos la ubicación y constitución de las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana, sus características socio-económicas y culturales, sus habitantes, sus actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, así como las vinculaciones con el contexto.

En el capítulo, "Territorios de las comunidades de los pueblos originarios del Valle de Yocavil", analizamos, las representaciones que sobre los pueblos originarios del departamento Santa María tienen diferentes actores sociales e institucionales locales. Ellos construyen relatos identitarios diversos sobre el pasado indígena o criollo a partir de procesos de recreación de la memoria colectiva. Aunque no todos los grupos se asumen como indios, las significaciones son importantes por la presencia de discursos de reconocimiento de la diversidad. Una situación que comenzó siendo incipiente en la década de 1990, que se acrecentó en el nuevo siglo y que permitió que ciertos grupos sociales locales se identifiquen como indios.

Por otro lado, analizamos cómo el reconocimiento de pueblos originarios en Cerro Pintao e Ingamana por el Estado nacional generó una organización legal (la comunidad indígena) y nuevas demandas. Demandas y discursos que reclaman no sólo los territorios históricos de asentamiento (los sitios arqueológicos), sino también los diferentes espacios de vida, trabajo y producción ocupados en el tiempo. Ello nos requirió identificar y comprender, desde la perspectiva de los etno-territorios, la existencia de territorios permeables y múltiples con distintas escalas socio-materiales y relacionados entre sí. Finalmente, el capítulo culmina con el examen de las disputas presentes por los territorios en el marco de la implementación del Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas.

BRAVO, MARÍA ILEANA
Facultad de Ciencias Agrarias
Universidad Nacional de Catamarca, Argentina
E - mail: mariaimariaileanabravo@hotmail.com

LÓPEZ, MARÍA TERESA
Facultad de Ciencias Agrarias
Universidad Nacional de Catamarca, Argentina
E - mail: mariaimariaileanabravo@hotmail.com

En el siguiente capítulo, “Territorio con identidades originarias: la resignificación de identidades en las comunidades originarias del Valle de Yocavil”, el proceso político de recreación de identidades originarias en el Valle de Yocavil y la vinculación con el/los territorio/s. Destacamos los aspectos que pusieron en juego para ir identificándose como indios. Señalamos la importancia que tiene el territorio para la construcción de la identidad y las reacciones que eso genera en personas que no se consideran indios. Damos cuenta de los tiempos en que su identificación como indígenas ante el Estado y la sociedad no podían darse y, los tiempos, en que la identidad como pueblos originarios pudo ser apropiada y recreada a través de la acción política. Por otro lado, analizamos sus argumentos de porqué son pueblos originarios. Qué hay detrás de la consideración de “descendientes” de aquellos que habitaban un territorio que hoy consideran ancestral. Revisamos las trayectorias temporales y las relaciones sociales en los territorios como formas de construir la identidad, las que se expresan en las prácticas sociales cotidianas y la vida comunitaria.

Por último desarrollamos, “Los paisajes como lugares territorializados de los pueblos originarios”, paisajes y territorios. Proponemos ilustrar el paisaje como escenario de la actividad humana y su vida social, la construcción histórica resultante de la interacción entre los factores bióticos, abióticos y las acciones económicas de las comunidades.

Conclusiones: Como fenómenos sociales concretos (empíricos), los casos de estudio nos indicaban que el reconocimiento como “indios”, como pueblos originarios (por sí y por otros no indios) era un proceso reciente. Hasta comienzos de la década de 1990, en el valle de Santa María sus habitantes sólo se reconocían como “criollos”. El término indios se utilizaba para identificar a individuos que residían lejos de áreas urbanas o de áreas rurales con población concentrada. Los indios, fuera del reconocimiento folclórico de algunos habitantes locales (“descendientes de indios”, se decían), eran los que vivían o provenían de los “cerros”; sobre los cuales pesaba una fuerte carga discriminatoria y peyorativa.

En la misma década de 1990 cambiarían de plano esas identificaciones, de la mano de transformaciones socioeconómicas, institucionales, legales y culturales, de carácter local y global. Por todo el valle de Santa María y sus alrededores emergieron grupos sociales que, ahora sí, podían asumirse e identificarse de forma explícita como los antiguos pobladores del Yocavil. Pero además de los indios, acontecieron la reforma de la Constitución, las comunidades indígenas con personería jurídica, el reconocimiento de la diversidad cultural, la producción de relatos sobre el pasado, el presente y el futuro indígena, y la recreación de la memoria colectiva. Pero sobre todo, emergieron los reclamos por sus recursos históricos (la tierra, el territorio, los sitios sagrados) y las demandas por el respeto de una vida comunitaria en armonía con la naturaleza y sus seres.

El reconocimiento de sus derechos a los territorios ancestrales y comunitarios por la Reforma Constitucional de 1994, les dio la posibilidad de poder administrarlos de acuerdo a sus normas tradicionales. Para la delimitación de sus tierras debían tenerse en cuenta no solo criterios históricos de ocupación, sino que la superficie sea suficiente

para asegurar que las prácticas sociales de uso y ocupación puedan darse en relación a sus contextos culturales locales. No obstante, es claro al presente que muchas de las tierras reclamadas ya están ocupadas (y en propiedad privada), pero esta cuestión está contemplada en las leyes internacionales. Estas indican que es el Estado quien dará solución al conflicto que pueda darse por tierras ancestrales que fueron ocupadas a partir de cualquier proceso de apropiación directa e indirecta.

Respecto al territorio, este trabajo nos permitió no sólo identificarlo como el espacio físico donde se desarrolla la acción socio-productiva, sino también como una construcción social. Es decir, como resultado de diversas formas de apropiación del espacio en el que participan diversos actores a partir de repertorios culturales, de la memoria y de las experiencias sociales surgidas de los procesos históricos. Estos territorios, donde todavía se trata de recrear las relaciones y la vida comunitaria, están ancladas a territorios históricos e, incluso, a territorios considerados sagrados, a territorios dedicados a la producción agrícola, a territorios abiertos para al pastoreo del ganado, a territorios de organización comunitaria, a territorios ancestrales.

En los últimos años el reclamo concreto de las dos comunidades es que todos esos territorios sean reconocidos. En particular, de los territorios ancestrales y de ciertos lugares que el discurso oficial los considera patrimonio provincial con buenas posibilidades de ofrecerlos al turismo. Tales son los casos de los sitios arqueológicos de Rincón Chico, La Ventanita y el Cerro Pintao, para los cuales existe una propuesta comunitaria de explotación turística alternativa. Dicha propuesta sugiere un nuevo sentido de la atractividad turística, ya que además de preservarlos se los recrearía como lugares de la memoria colectiva (pues son territorios cargados de sentimientos heredados), serían íconos/hitos identitarios para hacer conocer el largo proceso de invisibilización a los comuneros y a los turistas y, finalmente, constituirían una fuente de trabajo para los jóvenes de las comunidades y de comercialización de productos artesanales locales.

Aquel último proceso nos ha permitido entender que el paisaje, y en particular el paisaje rural de las comunidades originarias, es además de una realidad física y una construcción estética y afectiva, una construcción social y cultural que es parte del patrimonio de identidad de una sociedad asentada en determinado territorio. Por ello es que está asociado a la memoria colectiva sobre el pasado (que al mismo tiempo es presente y futuro) a la producción simbólica y a la producción material de las personas que han vivido y viven ese territorio. Las personas establecen relaciones sociales, productivas, económicas, afectivas y emotivas con otras personas, lugares y materialidades de la vida cotidiana como la vivienda, el ganado, los cultivos, los sistemas de riego, los puestos en los cerros, las apachetas, los caminos, etc.

Esas relaciones producen los paisajes, una multiplicidad de identificaciones que son convertidas en prácticas sociales, valores y representaciones culturales y simbólicas compartidas. Identificaciones que les confieren a personas, actividades, comunidades, productos/objetos y lugares una caracterización general homogénea endógena y que puede ser leída por otros individuos. Así, el paisaje o los paisajes tienen la particularidad

de integrar todo, lo percibido a través de la mirada, lo evocado a través de la memoria, lo sentido en las prácticas sociales cotidianas, las materialidades identificatorias (como productos culturales de la actividad humana) y los diferentes significados otorgados a cada lugar. El paisaje es en definitiva, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, comprendiendo paisajes materiales u objetivados y paisajes simbólicos o subjetivados. En cualquiera de los casos, los paisajes en tanto construcciones sociales, son paisajes en constante evolución o transformación; donde caben también las relaciones con el ambiente o la naturaleza.

En este trabajo analizamos las representaciones que sobre los pueblos originarios del departamento Santa María tienen diferentes actores sociales e institucionales locales. Ellos construyen relatos identitarios diversos sobre el pasado indígena o criollo a partir de procesos de recreación de la memoria colectiva. Aunque no todos los grupos se asumen como indios, las significaciones son importantes por la presencia de discursos de reconocimiento de la diversidad.

Estudiamos cómo el reconocimiento de pueblos originarios en Cerro Pintao e Ingamana por el Estado nacional generó una organización legal (la comunidad indígena) y nuevas demandas. Demandas y discursos que reclaman no sólo los territorios históricos de asentamiento (los sitios arqueológicos), sino también los diferentes espacios de vida, trabajo y producción ocupados en el tiempo. Ello nos requirió identificar y comprender, desde la perspectiva de los etno-territorios, la existencia de territorios permeables y múltiples con distintas escalas socio-materiales y relacionados entre sí. También se hace referencia al Programa de Relevamiento Territorial.

Examinamos, el proceso político de recreación de identidades originarias en el Valle de Yocavil y la vinculación con el/los territorio/s. Señalamos la importancia que tiene el territorio para la construcción de la identidad y las reacciones que eso genera en personas que no se consideran indios. Damos cuenta de los tiempos en que su identificación como indígenas ante el Estado y la sociedad no podían darse y, los tiempos, en que la identidad como pueblos originarios pudo ser apropiada y recreada a través de la acción política. Por otro lado, analizamos sus argumentos de porqué son pueblos originarios. Qué hay detrás de la consideración de "descendientes" de aquellos que habitaban un territorio que hoy consideran ancestral. Revisamos las trayectorias temporales y las relaciones sociales en los territorios como formas de construir la identidad, las que se expresan en las prácticas sociales cotidianas y la vida comunitaria.

Las Comunidades estudiadas están ubicadas en el departamento Santa María que pertenece a la provincia de Catamarca y limita al norte con la provincia de Salta, al este con la de Tucumán, al oeste con el departamento catamarqueño de Belén y al sur con el de Andalgalá. Posee una superficie de 5796 km2 y una población de 27.242 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010. La comunidad originaria de Cerro Pintao se encuentra ubicada a 5 kilómetros del centro de la cabecera departamental, la ciudad de Santa María. Es un paisaje semirural, salpicado de campos sembrados de alfalfa, vides, frutales y viviendas particulares

sobre la RN N° 40, el Sr. Carlos Cruz es el actual cacique de la comunidad, la cual tiene personería jurídica desde el 11 de agosto del año 2010.

La Comunidad Originaria de Ingamana se encuentra hacia el sur del valle en la localidad de San José que es la cabecera del municipio homónimo. La Comunidad de Ingamana está integrada por varias comunidades de base, Famabalasto, Agua Amarilla, La Quebrada, Paloma Yaco, Cerrillos, Buey Muerto, El Tesoro, Pajanguillo, Punta de Balasto, Casa de Piedra, El Desmonte, La Puntilla, Ampajango, Andalhuala, Entre Ríos, Palo Seco y San José. En la actualidad cuenta con 300 familias censadas formalmente y se estima que se han sumado unas 100 familias más en los últimos años. En diciembre de 2009 se eligió mediante Asamblea Ordinaria a su cacique por el término de 4 años. La comunidad de Ingamana tiene personería jurídica desde el 11 de agosto del año 2010 y está asentada en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) mediante Resolución N° 385 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

La metodología empleada, tanto para el relevamiento como el análisis de los datos, fue principalmente cualitativa. La investigación cualitativa, se refiere a diferentes enfoques y orientaciones, métodos y prácticas que nos permiten tener una visión acerca de la realidad, acerca de cómo conocerla y de cuánto puede ser conocido de ella (Mason, 1996).

Territorios de las comunidades de pueblos originarios del Valle de Yocavil

Si pudiéramos situarnos en los primeros años de la década de 1990 en el Valle de Santa María y preguntáramos por la localización de las comunidades indígenas de la zona, no hubiéramos obtenido una respuesta satisfactoria. Tal vez la respuesta más cercana a nuestro interrogante habría sido acerca de los descendientes de los indios. Una etiqueta general que de todas maneras hubiera involucrado a la mayoría de los habitantes de la zona con diferentes memorias acerca del pasado involucradas (Rodríguez, 2004). Aun así, buena parte de los habitantes se identificaba como criollos y ubicaba a los indios, con una carga peyorativa y discriminatoria, en las zonas altas del departamento, en el Valle del Cajón (Rodríguez y Lorandi, 2005). Ese era el lugar de los "coyas del cerro", los que mantienen costumbres de indios.

No obstante, como señalan las investigadoras mencionadas, en el presente varios grupos sociales santamarianos e incluso el municipio construyen relatos diversos y generan lineamientos identitarios sobre el pasado indígena a partir de procesos de recreación de la memoria colectiva (Rodríguez y Lorandi, 2005). Algunos de esos grupos hacen tabla rasa del pasado indígena, destacando su carácter de habitantes hispanocriollos, urbanos y civilizados; mientras otros grupos sociales resaltan distintas distancias sociales con el pasado indígena del valle. Más allá de las divergencias, lo interesante en esas significaciones es la presencia de discursos de reconocimiento de la diversidad, así como el auto reconocimiento de las identidades atribuidas. Un fenómeno que comenzó siendo incipiente en la década de 1990 y que se acrecentó en el nuevo siglo comprendiendo a sectores sociales urbanos, rurales y rururbanos

que se animaron, después de mucho tiempo, a asumirse e identificarse como pueblos originarios. El reconocimiento de derechos, garantías, identidades, culturas y recursos comunitarios de los pueblos originarios en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, formalizó y visibilizó las reivindicaciones que se venían sosteniendo. Muchas de las disputas por la identidad fueron contenidas en la organización de comunidades indígenas, fomentadas y reguladas por el Estado nacional desde el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Sin embargo, la organización dio inicio a nuevas demandas. Junto a las voces locales que enfatizaban algunos términos de la visibilidad como "pueblos originarios", "indígenas", "ancestros" y "espiritualidad", comenzaron a sonar voces reivindicativas sobre la tenencia de la tierra y, en particular, sobre la recuperación y preservación del territorio indígena ancestral. En esos discursos reclamaban no sólo los territorios históricos de asentamiento (los sitios arqueológicos), sino también una multiplicidad de espacios vividos (productivos, rituales, de tránsito) que escapan a la delimitación y a la contigüidad espacial del concepto usual del territorio.

Las nuevas demandas piden lo que las comunidades consideran sus territorios originales, pero sin desconocer que esos lugares fueron apropiados, fragmentados y reconfigurados por diferentes formaciones estatales a lo largo del tiempo (los incas, la colonización española, la revolución de la independencia y los distintos intentos de formación del Estado Nación). Por ello es que su reclamo territorial actual se da en un contexto donde la propiedad privada fragmentada de la tierra se combina todavía con accesos precarios a través de derechos y acciones a campos comuneros. Una estructura de tenencia de la tierra que también involucra los lugares cotidianos de vida, trabajo y producción de los comuneros indígenas. Sus fincas y sus hogares coexisten con fincas y hogares de familias que no pertenecen a las comunidades. A diferencia de la Comunidad Indígena de Amaicha e incluso Quilmes, la organización de las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana no se fundó sobre un territorio comunal preexistente, sino sobre territorios individuales y colectivos de sus miembros, con diferentes usos y niveles de tenencia de la tierra.

Así, las representaciones socioeconómicas y socioculturales del territorio de las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana en el Valle de Santa María, involucran disputas sobre el derecho a la tierra, pero también sobre el manejo comunitario de los recursos culturales, naturales y arqueológicos.

De los territorios administrativos a los territorios múltiples y permeables de las comunidades originarias:

Todavía se considera al territorio como el espacio delimitado, dominado y diferenciado de otros espacios a partir de límites administrativos definidos desde la esfera estatal. Si bien por lo general se lo entiende como mucho más que un simple espacio físico receptáculo de relaciones sociales, conserva el carácter utilitario vinculado a una localización de tipo geográfica específica, inequívoca y funcional.

Una concepción etnocéntrica del territorio, instalada y aplicada sin muchas

modificaciones desde el período colonial hasta el presente. Sin embargo, desde esos tiempos la definición fue disputada por los pueblos originarios, dado que no concuerda con el uso y la concepción que las comunidades les fueron otorgando en distintos momentos históricos. Como señalan en la actualidad: "…nos hemos organizado en un momento en el que ya todo está organizado, como el Estado la ha hecho…".

Esa perspectiva incorpora el concepto de etno-territorios: "Los etno-territorios constituyen una categoría que da cuenta de los espacios habitados por pueblos indígenas o una parte de éstos, que poseen por característica encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta. Estos territorios son valorizados por los indígenas, al asignarle un contenido político, económico, social cultural y religioso." (Molina, 1995). Así cambiamos la postura sobre el territorio, ya que son los propios comuneros indígenas quienes les dan valores y sentidos a esos espacios, revelando asimismo la naturaleza subjetiva de esta forma de territorialidad. La relación entre territorio e identidad es clave para entender los territorios, debido a las múltiples variables que involucra y la imposibilidad de fijarlas en el tiempo.

Las identidades territoriales y sus territorios corresponden a varios tipos de estructuras superpuestas entre sí. La investigación nos permitió identificar y exponer, de forma metodológica y analítica, unidades de distintas escalas socio-materiales más acotadas y más amplias e interaccionadas entre sí. Estas son:

- los territorios ancestrales. De acuerdo a Barabás (2003), dichos espacios pueden ser caracterizados como "sagrados", ya que son lugares que simbolizan el territorio compartido por diferentes subregiones geográficas. Caben aquí, en particular, los "antigales" de los ancestros que el discurso de los pueblos originarios fue otorgándole categoría de "ciudades sagradas". También esos espacios pueden caracterizarse como "santuarios naturales", dado que se trata de lugares geográficos no construidos o con construcciones marcas como "corrales", piedras amontonadas, "apachetas", etc... En ambos casos se trata de espacios donde las comunidades efectúan rituales y ceremonias regulares que actualizan la vigencia histórica de esos lugares.
- los territorios colectivos. Por una parte, están comprendidos aquí los espacios políticos en los que los comuneros se reúnen, participan, deliberan y deciden cuestiones estratégicas de las comunidades en su relación con el contexto local, extra-local y el Estado. Por otra parte, los territorios colectivos comprenden a los espacios comunes de tránsito, encuentro, residencia y producción construidos en relaciones sociales previas a la emergencia de las comunidades, así como los nuevos espacios surgidos a partir de la recreación de los anteriores. Se incluyen espacios físico-sociales como los cerros, los campos, los puestos, las zonas de pastoreo, al igual que los momentos temporo-espaciales de reconocimiento del ganado (señaladas y yerras), los itinerarios de los santos patronos, las actividades colaborativas agrícolas y de transformación (las "mingas", las "dulceadas"), y la reparación colectiva de obras de regadío (tomas de agua, canales, humedales);
- los territorios locales/privados. Incluimos aquí a las explotaciones y residencias

familiares y a los espacios de las relaciones sociales que desde allí establecen. Si bien puede parecer un absurdo incluir espacios privados dentro de la lógica comunal, no lo es para los casos de las comunidades que estudiamos. Ni el territorio comunitario es una entidad preexistente, ni todos los vecinos de una localidad o paraje son comuneros de pueblos originarios reconocidos;

- el territorio de la comunidad de los pueblos originarios. Como señala Bozzano (2003), "estos espacios involucran tanto al territorio pensado como al territorio posible". En buena medida, porque no se trata de territorios diseñados e implementados desde la planificación territorial sino que es el territorio comunitario como resultado de la visión y el discurso político, autónoma y emancipatorio de las comunidades. Es el territorio que engloba a todos los territorios, el que marca el rumbo de las movilizaciones, el de las disputas y luchas territoriales que se dirimen en "instancias de resolución identitaria... donde se revisan las identificaciones y se actualizan las ya existentes" (Cerra, 2013). En definitiva, es el territorio de los "procesos complejos de construcción simbólica" del presente, definidos por situaciones de conflicto, negociación, incertidumbre y consenso;

- los territorios como lugares. Su existencia es tal vez la más subjetiva y sus delimitaciones no son tan precisas porque es el espacio vivido. Constituye un referente territorial, social e histórico para las comunidades, para sus integrantes y para los vecinos no comuneros, pues todos le asignan significado e identidad. Todos los lugares tienen significados, etimológicos, históricos o geográfico para las personas que viven o se relacionan con ese espacio. Los territorios señalados son simultáneamente lugares, aún aquellos espacios compartidos con otros no comuneros como las asociaciones de productores y artesanos, la localidad, etc.

Como se ve, el territorio y los territorios de los pueblos originarios del Valle de Yocavil se revelan como un fenómeno social complejo en constante transformación. Para su comprensión exigen la combinación de distintas disciplinas sociales como la geografía, la historia, la antropología, la sociología, la economía y el derecho, pero también de disciplinas afines como la ecología y la ingeniería de paisajes. El territorio va tomando vida y memoria a partir de la perspectiva de cada una de estas ciencias.

Los territorios ancestrales

Hoy las comunidades de cerro Pintao e Ingamana se están constituyendo de nuevo. En ese proceso organizativo y cultural, la tradición y la memoria oral, como lecturas actualizadas del pasado y con pronóstico de futuro, le otorgan legitimación a sus demandas de reconocimiento y de construcción de identidades territoriales. Por supuesto, en un contexto de dinámicas territoriales y de tenencia de la tierra locales muy complejo. Los territorios denominados ancestrales y naturales por ejemplo, no se encuentran todavía confirmados y compartidos como espacios simbólicos colectivos a excepción de ciertos lugares donde hay restos arqueológicos decisivos del Valle de Yocavil. Tales son los casos del Cerro Pintao, Rincón Chico o La Ventanita de Fuerte Quemado.

Más, los pueblos originarios los valorizan desde la política cultural, pues son los

dos de significados que facilitan a los comuneros la unión entre el pasado y el presente. Definen un mapa cognitivo que establece y legitima los vínculos con los antepasados (Cerra, 2013). Para la Comunidad Originaria de Cerro Pintao, el mismo Cerro Pintao ubicado muy cerca de la sede de la comunidad en Las Mojarras, es el territorio sensible básico que dibuja la cartografía socio-territorial: "Por los colores del cerro este, el cerro tiene algunos colores como el blanco…tiene marcas…El cerro, el sitio arqueológico está desde acá a unos 500 metros más adelante, siguiendo la ruta nacional. Tenemos la escuela, al frente está el sitio arqueológico... Y ahí está, el único cerro que hay… es nuestro, es nuestra representación. El sitio arqueológico es lo que nos representa y ese cerro es el símbolo en sí. Entonces…si usted cuando suba ve detalladamente los colores de las piedras que hay en el cerro, de ahí deriva su nombre... Entonces, como ese cerro fue algo tan sagrado y donde pasaron tantas cosas nuestros antepasados, entonces no tenemos porqué tomar otro nombre. Que es ahí adonde está nuestra representación, desde donde venimos también, ¿no? Nuestro origen está ahí en ese cerro".

Mientras el Cerro Pintao era para los pobladores locales un lugar más para pastorear las cabras y, simultáneamente, un espacio donde algunos de ellos hacían ofrendas familiares privadas a la Pachamama, cuando los vecinos decidieron que era el tiempo de volver a identificarse como pueblo originario, a organizarse como comunidad indígena y revalorizar el pasado, las disputas por los significados y los sentidos del sitio arqueológico se volvieron conflictivas.

En cambio, para las narraciones y narradores de la comunidad indígena, el Cerro Pintao es el punto referencial, es el territorio sagrado que crea y legitima la memoria colectiva, construye relatos sobre el pasado y equipa de identidad: "Si bien acá en Las Mojarras en toda la comunidad, hubo un tiempo en el que se hacía una representación, digamos, reviviendo lo que pasó. Se dejó de hacer porque...el señor del museo [Arqueológico Municipal] empezó a mezquinar los sitios arqueológicos digamos, a quitar cosas que no le pertenecían. Entonces se dejó de hacer. Pero ahí, en ese cerro se hacía todo eso, se revivía con toda la comunidad. A los niños se los hacía participar y todo para que no se pierda la cultura…"

Similar situación se observa en uno de los sitios emblemáticos del Valle de Yocavil, en La Ventanita de Fuerte Quemado ubicado a 7 kilómetros de la ciudad de Santa María. A diferencia de Cerro Pintao, Fuerte Quemado fue objeto de muchas investigaciones arqueológicas. Buena parte de los restos excavados y estudiados han nutrido de objetos al Museo Arqueológico Eric Boman de la Dirección de Cultura municipal. Pero también en los últimos años la comunidad originaria lo ha disputado como territorio simbólico, identitario y cultural. Esa disputa, al igual que en Cerro Pintao, ha sido movilizadas por prácticas rituales colectivizadas por la comunidad. Las ceremonias familiares o individuales que efectuaban los pobladores a la Pachamama, fueron transformadas en ceremonias colectivas de renovación del ciclo de vida en Fuerte Quemado. La Ventanita reúne a todas las familias y comuneros de la zona, más individuos, familias y organizaciones foráneas que comparten la espiritualidad de los pueblos originarios. Las

reuniones rituales se realizan en la “apacheta”, con lo cual el territorio sagrado pasa a considerarse también como un santuario natural.

Los territorios colectivos

Dos son los aspectos básicos para entender las representaciones sociales (en términos de los significados otorgados) sobre el territorio colectivo de los pueblos originarios estudiados. Por un lado, la reciente experiencia organizativa de las comunidades y, por otro lado, la estructura de tenencia de la tierra en el Valle de Santa María.

El proceso constitutivo de una forma asociativa diferente fue tan largo como el proceso de resignificación de identidades indígenas. En esa dinámica social se fueron dando los lineamientos político-culturales futuros, pero también se fundaron espacios colectivos de participación, liderazgo y decisión que hasta el presente están vigentes. A esos espacios participativos los hemos considerado como partes constituyentes de los territorios colectivos de las comunidades, pues siguen siendo los ámbitos donde los comuneros y la comunidad indígena se reúnen y relacionan de formas múltiples.

Un tipo de territorio colectivo, acorde a lo señalado, está constituido por la vivienda/hogar de los caciques de ambas comunidades. No son espacios neutros, sino constructores de poder territorial (de territorialidad). Aun así, tampoco son espacios arbitrarios, ya que los dueños de casa son las primeras autoridades políticas que han tenido las nuevas comunidades. Antes de su elección como caciques, ellos lideraron el proceso de visibilización de identidades a partir de infinidad de reuniones que realizaron en sus hogares. Es tal la trascendencia que tienen como territorios colectivos hasta hoy día, que los comuneros suelen denominar a las viviendas de los caciques como Casas de la Comunidad.

El otro aspecto decisivo involucrado en la construcción social de otro tipo de territorio colectivo es la estructura de tenencia de la tierra del valle, puesto que los derechos de acceso y su distribución se hallan consolidados. El hecho de que las tierras comunitarias y/o ancestrales no constituyan un territorio colectivo objetivado como lo garantiza la Constitución, no significa que los deseos y las acciones de las comunidades no tiendan a constituirlo. Para ello apelan a resignificar dos formas usuales de acceso a la tierra que al mismo tiempo recrean relaciones comunitarias y un nuevo territorio. Por un lado, los menguantes derechos y acciones a campo comunero que combinan con antiguos derechos hoy mensurados como propiedades privadas individuales que abarcan lonjas de tierra desde la ruta en el fondo de valle hasta las cumbres. Como siguen siendo superficies no encerradas, sobre todo en el pedemonte alto y en los cerros, los límites son permeables al espíritu comunitario y al ritmo de las actividades productivas ganaderas. La resignificación de la memoria colectiva indígena se sustenta en la vigencia de esos territorios socio-productivos compartidos que reconstruyen el tejido comunitario:“Para aquella zona es donde siempre llevan a pastear. No, eso no está delimitado, eso está digamos, es común, más allá que tenga en los papeles, un decir, bueno, un lindero de aquí hasta aquí es de tal persona. Pero sin embargo a eso digamos, la gente pastorea a sus animales por donde es comunitario”.

Por otro lado, apelan a las tradicionales relaciones de intercambio, ayuda mutua y cooperación (las "mingas") todavía vigentes, combinadas con la posibilidad de convertir la sumatoria de parcelas privadas de los comuneros en un agregado de territorio colectivo. Estas prácticas sociales de revalorización de ideales comunitarios pasados y presentes se da más un poco más en la Comunidad de Ingamana, dada la contigüidad espacial de las explotaciones de sus miembros y las relaciones vecinales, amicales y parentales de larga data. Tal como ellos lo manifiestan, "Pasa que acá existe en la comunidad nos conocemos todos y todos más o menos sabemos de los orígenes de cada uno. Entonces es común que mi vecino me preste su tierra para que yo le dé de comer a mis animales, por ejemplo. Y si en algún momento yo llego a matar alguno de esos animales, yo le convido. Eso está constantemente presente que hace que todos seamos dueños de todo y yo le cuide las cosas a los demás y ellos cuiden mis cosas...".
A modo de resumen sostenemos que el territorio puede entenderse como una construcción social múltiple, como medio de subsistencia, como fuente de productos, como refugio, como belleza natural, como espacio de una memoria colectiva, como símbolo de identidad. En los territorios se construyen relaciones sociales, culturales, políticas, ambientales y también resistencias. El territorio y sus territorios son mucho más que montañas, valles, ríos, asentamientos humanos, caminos, cultivos, paisajes y organizaciones. Es el espacio habitado por la memoria y la experiencia de los pueblos, es el espacio construido por el tiempo de la naturaleza y el de los seres humanos.
El etnoterritorio de las comunidades de pueblos originarios de Cerro Pintao e Ingamana comprende varios territorios. Son la concreción de esta historia, el espacio de conmemoración de la memoria y de configuración de las prácticas sociales. En las representaciones del territorio fue posible visualizar apropiaciones del pasado, expresadas en los discursos. En cada momento de la vida, los actores sociales se identifican en estrecha vinculación con el espacio que habitan y, a través de las generaciones, se van construyendo como territorio histórico y cultural, sembrado de símbolos y de memorias colectivas. En las formas de evocar estos espacios está la clave para definir su importancia como lugares vividos. La experiencia tanto desde una visión particular como colectiva, permite actualizaciones para dar nuevo sentido a esos puntos de referencia

La lucha actual por el reconocimiento del territorio y los territorios: el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas

En las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana no se ejecutó todavía el relevamiento territorial dispuesto por la Ley 26.160 de "Emergencia en la posesión y propiedad de tierras indígenas", al efecto de establecer de manera técnico-jurídica el catastro de las tierras ocupadas. Recién en el año 2013 se firmó el compromiso entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y la provincia de Catamarca con la intención de llevar a cabo la política planificada el año entrante. Dado que en nuestra provincia no existe aún un organismo que se ocupe de forma directa de los asuntos indígenas, la implementación del relevamiento puede no ser una tarea sencilla. No sólo porque

los lugares a relevar son espacios en disputa, sino porque no se trata de un territorio geopolítico, administrativo, fácilmente identificable a partir de límites y fronteras objetivables.

No obstante esas posibilidades, las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana siguen a la espera del relevamiento territorial. Pero están atentos y movilizados a los conflictos, a los intereses y a las geografías de poder que crea la constitución de territorios de los pueblos originarios en la provincia de Catamarca:"¿Del relevamiento? No todavía no, están avanzando en el relevamiento en Antofalla y Morteritos. Y de ahí viene, se viene relevando. Por el momento está parado, se relevaron en el 2010 esas comunidades. Pero en Antofalla la misma Coordinadora Nacional...se había relevado el territorio de todo lo que es Antofalla, de todo lo que ocupa, pero después a la hora de llevar la carpeta técnica a Catastro de la provincia se dieron cuenta que se había relevado un territorio que estaba destinado para minería, por ejemplo. Y ahí hubo digamos un choque en el sentido de que el gobierno quería negociar ese territorio con la comunidad, recortar el territorio, cosa que no se puede hacer después del relevamiento territorial". Las interpretaciones de los comuneros sobre el relevamiento anticipan la lucha futura. Un escenario de poder para demostrar cuáles son los territorios originarios que pretenden y para legitimar la ocupación en base a categorías territoriales locales (territorios colectivos, territorios sagrados, territorios comunitarios) y no a categorías estatales hegemónicas (territorios mineros o de la minería). Así, los actores sociales forman parte de un cuadro de negociación constante, donde algunas de las formas de redefinición de las comunidades indígenas se producen a través de los parámetros dados por el Estado Nación:"...si ese territorio es relevado como un territorio que ocupa una comunidad nadie lo puede tocar. Y ahí se rompió las relaciones que estaba teniendo el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que es el que estaba relevando con un equipo de técnicos de ejecución central, que venían de Buenos Aires, que no venían de la provincia. Pero si articulaba con la provincia para poder relevar. De ahí se ha trabado todo y no se ha avanzado hasta el día de hoy".

La arena política del relevamiento territorial estimula las modalidades de acción política de las comunidades, ya sea con la organización mayor constituida por la Unión de Pueblos de la Nación Diaguita, ya sea con organismos estatales. En ese proceso producen actualizaciones sobre las concepciones del territorio y la identidad. A esa dinámica de reorganización social la podemos denominar "territorialización" (Pacheco de Oliveira, 2010) e implica la creación de una nueva unidad sociocultural y de una identidad étnica diferenciadora, contenidas en la multiplicidad de territorios, (Isla, 2002). De allí la importancia del relevamiento territorial en sus mundos de vida: "Entonces las reuniones que nosotros queríamos y que estábamos y pensábamos que se van a dar ahora el 11 de octubre [del año 2012] es justamente para continuar con ese relevamiento. Porque sabemos hasta la fecha no se ha firmado ningún convenio que tiene que ver la provincia con la nación y toda una cuestión política. Por ahí no se ha avanzado, pero si se está pensando en cerrar esas carpetas de relevamiento territorial y avanzar con otras comunidades hacia más al norte".

En la actualidad el Consejo de Participación Indígena de la Provincia está conformado y constituye la base para comenzar con la ejecución de la primera etapa del Relevamiento Territorial. Como señalamos más arriba, no va a resultar una tarea fácil puesto que el Valle de Yocavil manifiesta otros territorios y territorialidades. La estructura agraria se encuentra consolidada, la tierra distribuida y en posesión de particulares que, en su mayoría, no pertenecen a las comunidades originarias.

Territorios con identidades originarias: la resignificación de identidades en las comunidades originarias del Valle de Yocavil. La emergencia de los "indios de ahora" y los problemas del reconocimiento de las identidades étnicas en el tiempo

Las identidades se construyen, ese es su aspecto procesual, a lo largo de un proceso social de identificación. Esto no significa que existan identidades originales o esenciales o verdaderas y falsas que tiendan a ser reemplazadas por otras más o menos legítimas o espurias. En realidad, cada manifestación identitaria corresponde a un momento histórico concreto.

En el caso de las identidades étnicas sostenemos que son una extensión de las relaciones de parentesco, dado que un grupo étnico asume una ascendencia común y comparte lazos de sangre reales o ficticios. Ponen énfasis en los aspectos culturales de la construcción identitaria, a través de los cuales los individuos se perciben, se sienten y se significan vinculados entre sí por lazos vividos como naturales e irreemplazables. Por su parte, las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana ponen el acento en sus costumbres, los vínculos de sangre y la pertenencia a un área específica, a un territorio que los diferencia culturalmente de otros pueblos. Un conjunto de rasgos que asumen como propios, que están destinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras. Como ellos señalan: "…nos hemos organizado en el año 2004, a raíz de todo la protección de los lugares que considerábamos eran sagrados para nosotros y alguien de afuera venía sin el mínimo respeto, digamos, a sacar cosas, a llevárselas. Y lo que más nos ha movido por ahí el levantarnos fue en el momento en que el mismo director...a cargo del museo Eric Boman [de la ciudad de Santa María] andaba con la gendarmería quitándoles y secuestrándole todas las piezas que tuviera la gente de nuestros antepasados que tenían en sus casas. Cuando eso considerábamos que era algo nuestro y que lo debíamos conservar para cuidarlo…".

Este proceso implicó varias estrategias, desde la negación de la existencia de los otros diferentes, pasando por la construcción de estereotipos acerca de lo que era el indio y su identidad pura (más su contracara, el indio muerto), y culminando en la confianza de la nueva identidad general que se ofrecía: los argentinos y la argentinidad. Desde allí se esperaba, previo paso por la criollización, amalgamar el crisol de razas de la Argentina moderna.

En la actualidad, el punto de vista jurídico considera el derecho de los pueblos a organizarse, de acuerdo a derechos consuetudinarios, como pluralismo asociativo indígena (Canet, 2010). En ese sentido, los aspectos que dan identidad a los pueblos indígenas u originarios basados en el derecho tradicional son las siguientes:

- La ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas.
- La ascendencia común con los pobladores originales de esas tierras.
- La cultura en general o ciertas manifestaciones específicas como la religión, la pertenencia a la comunidad, el estilo de vida, etc.
- El idioma o el habla local cotidiana, ya sea que utilice como lengua única o como medio de comunicación en la familia.
- Instituciones y sistemas sociales que rigen la vida de los pueblos y que se consideran importantes para su organización y existencia (autoridades políticas propias, consejo de ancianos, consejo de mujeres, consejo de jóvenes, etc.).

Estos reconocimientos, generan conflictos y reacciones de las personas que no se consideran originarios, en dos sentidos distintos. Por un lado, les exigen a los "indios de ahora" que pongan las pruebas sobre la mesa, que demuestran el origen o la condición para lo que están solicitando. Se les reclama a las comunidades, dado el patrimonio que está en juego (territorio y cultura material) que saquen certificado de autenticidad. Ese fue el juego de reconocimientos parciales y reivindicaciones identitarias que durante siglo y medio caracterizó la relación entre el Estado y los "indios" en la Argentina. Casi siempre invisibilizados, pero otras tantas veces también visibilizados a partir de demandas de los pueblos originarios y de necesidades clasificatorias del Estado a través de políticas sociales y búsquedas de sustento a la identidad nacional. Esas trayectorias no dieron lugar a reconocimientos concretos, pero sí a emergencias o visibilizaciones de identidades y culturas, acentuadas por las evidencias de la vida cotidiana como las ofrendas a la Pachamama, las relaciones comunitarias en torno a los cultivos, el agua y el trabajo, y por la valoración de los lugares vividos.

En muchos casos, los integrantes de las comunidades nunca habían dejado de reconocer sus territorios ancestrales, de venerar sus lugares sagrados, de reproducir relaciones particulares con la naturaleza, de participar en espacios sociales donde los sincretismos culturales pasados y presentes se manifestaban. No obstante, su identificación explícita como indígenas ante el Estado y la sociedad, incluso la local, no podía realizarse. En contextos donde las particularidades culturales eran negadas y rechazadas, identificarse como "indios" no constituía una acción estratégica exitosa ni aún en términos simbólicos o comunicativos. Tenía más rédito atribuirse categoría de criollos o paisanos; incluso, campesinos. Al decir de ellos: "No es que se haya perdido la cultura, la cultura estuvo viva siempre, sino que por ahí que como con la misma colonización decir, no esto es malo, esto no se hace. Entonces, eso lo hacía sentir vergüenza de lo que uno es. Entonces a lo largo del tiempo y al ver que otros hermanos nuestros han ido viendo eso, digamos, y se han ido sumando. Hoy podemos decir que en Las Mojarras muchas familias casi en su mayoría son integrantes de la comunidad porque justamente compartimos todo esto, esta cultura y esta forma de vida que se ha tenido desde siempre...".

Las Comunidades Indígenas son personas jurídicas. En principio, la obtención de la personería jurídica es un requisito importante para acceder a la legalidad formal del reconocimiento, sobre todo con el Estado, pero no es parte de un proceso que se dirime

de forma aislada o con fines utilitarios. La legitimidad exige reconocimientos que hacen a la conformación del "nosotros" frente a los "otros" locales, provinciales y nacionales. La mayoría de las veces esos procesos no son sencillos ya que los pueblos indígenas enfrentan serias dificultades para el reconocimiento de sus recursos.

Esos "nuevos" pueblos indígenas poseen derechos previos a sus territorios, tierras y recursos. El modelo de identidad que se fundamenta en relación al lugar de origen, también tiene en cuenta la realidad de que parte de la población vive en la ciudad pero que mantiene identificación con su sociedad de pertenencia. La tensión entre continuidad con el pasado y el surgimiento de nuevos procesos socio-políticos ocupa una posición central en todas estas sociedades indígenas: "Porqué ha pasado mucho tiempo y seguimos conservando. Hay cosas que son propias de nuestra identidad es nuestro origen...".

Así, la identidad es una construcción que realizan las sociedades para expresar su alteridad frente a otras y ordenar sus conductas. De todas maneras, el discurso explícito de la identidad se hace visible cuando se hacen evidentes las acciones que involucra. En los últimos años los pueblos indígenas tienen un notable protagonismo en cuanto a la visibilización de sus luchas por reivindicaciones concretas. No sólo el reconocimiento social y cultural, sino también como propietarios de las tierras que ocupan y usan, y que legitiman su condición de pueblos originarios: "Se vio lo que tenía que ver con nuestro pasado, también en defensa del territorio en sí. Y bueno a raíz de eso se empezó a fortalecerse las comunidades y a respetar y hacer respetar a nuestro territorio...".

Las demandas indígenas se fundan sobre el significado cultural de los objetos de su lucha política (tierras, territorios e identidades). Es decir, en evidencias de identificación y autodeterminación anteriores a la formación de las identidades colectivas que les propone el Estado (las comunidades indígenas como entidades jurídicas). En el apartado que sigue veremos las representaciones que elaboran sobre la identidad, el territorio y la cultura los pueblos originarios del Valle de Yocavil. Con la intención de acercarnos a las formas en que ellos se visualizan y se legitiman como indios, le damos prioridad a sus propias perspectivas como actores sociales.

¿Por qué somos indios?: la identidad y el territorio

"...la gente de antes era como que tenía vergüenza de considerarse originario, de ser indígena...".

"Nosotros sentimos de corazón, es algo nuestro, no me avergüenzo. Eso es algo nuestro, es un orgullo. Estoy orgullosa de ser nativa y criada de acá y de nuestras raíces que vienen de los antepasados...".

En sus relatos, son pueblos originarios o pueblos indígenas porque son los "descendientes" de aquellos que habitaban un territorio que hoy consideran ancestral y que fuera arrebatado y subordinado (al igual que a sus habitantes) por distintas formaciones estatales hasta el presente. Las trayectorias temporales y las relaciones sociales establecidas en ese mismo territorio les dan legitimidad de ser

“indios”.

La reconstrucción de experiencias de larga duración se vuelve relevante para comprender las conformaciones identitarias y sus representaciones del territorio. Las relaciones entre territorio e identidad adquieren un significado en la construcción de la memoria colectiva: “…nosotros siempre hemos sentido que tenemos sangre de indios, eso es verdad, porque acá en el cerro este ha habido una tribu, no sé cómo se dice… si ahí están las pircas en el Cerro Pintao, toda esa parte ahí. Así que siempre nos hemos sentido que somos, que nuestras raíces han sido, que nuestros padres y nuestros abuelos siempre han sido indios que han venido de ahí…”

Las formas de construir tanto la identidad como el territorio se ven expresadas en las prácticas sociales cotidianas y sus trayectorias temporales. En ese sentido, las narraciones históricas populares son importantes para recrear la memoria colectiva que fue pasada oralmente de generación en generación.

Así, el territorio es el espacio donde inscriben la identidad originaria quienes lo habitan, pero también es el espacio que custodia la memoria colectiva a través de las evocaciones. Para comprender las representaciones identitarias del territorio que se hacen los comuneros es necesario el “entrecruzamiento del tiempo y el espacio en la materialidad concreta” (Cerra, 2010). Las concepciones del territorio como espacio de relación (simbólica y material) están sujetas a las vivencias con la naturaleza y la vida social, donde cada miembro de la comunidad le asigna significados presentes en función a los aprendizajes recibidos: “…es como que ahí mamé toda la cultura, ahí nos han enseñado cuando éramos chicos…”.

Al presente, la recuperación política de la historicidad de las prácticas sociales con la naturaleza constituyen un aspecto primordial en las demostraciones de que “siempre hemos sido indios”. También, una manifestación de que siempre han vivido en los territorios, conciliando el espacio y el tiempo, marcándolos de identidades productivas y étnicas: “…íbamos siempre a la señalada y ella [la abuela] nos decía con mucho respeto que no juguemos arriba de la piedra donde ella tapaba todo, ponía las cosas para la Madre Tierra y ni siquiera que vamos a pisar allí. Eso es muy importante y debemos tener mucho respeto que nadie de nosotros tenía que jugar ahí y nosotros hacíamos la ceremonia con mucho respeto y eso es lo más lindo que yo me acuerdo y que mi abuela me ha enseñado, ¿no?”.

Entonces, el territorio y los territorios son fundamentales para la creación y la recreación de las identidades indígenas. Al momento, las demandas y acciones por el territorio generadas por las comunidades originarias de Cerro Pintao e Ingamana como parte del fortalecimiento del discurso identitario se apoyan en la Constitución Nacional y las leyes. En cuanto a los primeros, involucra personas locales como extra-locales, actores sociales e institucionales y, sobre todo, a vecinos y/o parientes que no se reconocen como comuneros indígenas: “…El problema sería, por ejemplo, la venta de las tierras, que alguien tenga tierras y la venden a uno foráneo. Esa gente viene y ve que son ricos y alambran y son delicados, no puede pasar nadie ni a juntar leña. Ese problema va a tener la gente con la escritura, por ser dueño pueden vender a gente de afuera, eso que

también tendríamos que ver de proteger eso, ver la manera de que no se vendan las tierras a gente que no es de aquí, digamos. Usted ha visto, gente que viene de afuera, tiene sus formas de vida, son digamos, estrictos en el sentido de la propiedad, ¿no?...". Las zonas altas, el cerro como territorio productor de las identidades menos contaminadas en el discurso de las comunidades, se está despoblando: "...la gente se ha venido para acá los jóvenes ni vuelven a ver si existe [el puesto y la estancia]. Han sido de los padres y los abuelos, que se yo... así está y como no se produce nada, entonces han votado todo allá y no pueden hacer nada porque no hay agua...".

La nostalgia por la vida comunitaria de antes se hace sentir ante estos nuevos fenómenos que ponen un obstáculo más a las luchas territoriales del presente: "... Antes se elaboraba más, se trabajaba más, en los años más lindos, era más lindo porque había agua y la gente trabajaba, los grandes, como los chicos, y había agua y de todo. Pero ahora no hay agua para la hacienda, para nosotros y se agota el agua, no hay agua...Así que la hacienda se muere por que no hay pastos, se secan los campos se secan los pastos, se seca todo, no podemos poner una planta por que los ríos y los nacimientos de agua se secan, se van por abajo...".

En un entorno rural donde aún hoy la relación sociedad-naturaleza es directa, con sectores sociales que construyen una relación culturalmente diferente con el ambiente, las nuevas actividades productivas eliminan, deterioran o simplifican sus espacios naturales. Este deterioro en la calidad de paisajes y ecosistemas altera su funcionamiento e influye en las formas de apropiación. Es decir, en las acciones y las prácticas sociales (materiales y simbólicas) por la cual los comuneros de Cerro Pintao e Ingamana extraen elementos o se benefician de algún servicio de la naturaleza para volverlos un elemento social. Parecería que el uso de la naturaleza por parte de estas comunidades originarias que ven en ella una fuente directa de reproducción social, identitaria, cultural y biológica (Alcorn, 1993; Toledo, 1992), se ve afectado en los últimos años.

Paisajes originarios y memorias colectivas

Los paisajes constituyen construcciones multidimensionales, resultado de la interacción de estructuras históricamente determinadas y de procesos contingentes. Como marco de la actividad humana y escenario de su vida social, los paisajes humanos son una construcción histórica que involucra la interacción entre los factores bióticos y abióticos del medio natural. Así, cualquier interpretación histórica debe partir de la comprensión de esta dinámica. Es necesario, por tanto, que consideremos los paisajes como consecuencia de la co-evolución socio natural. Por otra parte, desde el punto de vista dinámico, los paisajes son resultado de la "dependencia histórica de sentido"; es decir, que con frecuencia emergen elementos arbitrarios, no previstos, que determinan el posterior desarrollo histórico.

"...Rincón Chico...es el sitio más grande de todo el valle, fue el centro de todo este valle, mucha gente no lo conoce y no cree que es dos o tres veces más grande que Quilmes...y está muy deteriorado, está muy abandonado..."

El mosaico actual que constituyen los paisajes originarios es producto innegable de la historia. Es una construcción de generaciones sucesivas de experimentación y modificación humana. Es decir, de negociación con los elementos materiales y los procesos biofísicos que definen sus rasgos topográficos, hidrográficos y geomorfológicos. Además, son también consecuencia de prácticas e imperativos ideológicos específicos. Representan una cadena continua de fuerzas creadoras o limitadoras gestionadas por diferentes regímenes político-económicos que se sucedieron desde el siglo XVI hasta el presente. Convenientemente analizado, el paisaje nos puede reflejar el alcance y las formas de las huellas ecológicas de las sociedades del Valle de Yocavil del pasado y el presente. A su vez nos reflejaría, los factores tecnológicos, socioculturales y demográficos que determinaron los impactos de cada huella, y su superposición a lo largo del tiempo. Dicho análisis puede entonces, ayudarnos a discernir las claves de los paisajes que tenemos hoy (Tello, 1999).

En otras palabras, las formas y contenidos del paisaje son resultado de un conjunto de factores y actores que han dejado su huella en el territorio. Se destaca así, la incidencia de grupos humanos que reaccionaban frente a los cambios demográficos, la dinámica de los mercados y de la estructura agraria, la normativa jurídica general y los cambios sociales, empleando tecnologías socio productivas disponibles o transformándolas para dar una configuración concreta al territorio.

Como señalamos, al paisaje lo podemos interpretar como un proceso cultural que nos permite ver el significado del lugar de origen que es continuamente recontextualizado por las experiencias de los individuos/comuneros en relación con el entorno físico. Así, uno de los rasgos decisivos del paisaje es su capacidad de evocar imágenes del pasado. Como han propuesto Stewart y Strathern, el paisaje "sirve como un marcador crucial de la continuidad con el pasado, tanto como un asegurador de identidad en el presente y una promesa para el futuro" (2003:4, citado por Di Giminiani, Piergiorgio, 2012). Esa temporalidad del paisaje (Ingol, 1993, citado por Di Giminiani, Piergiorgio, 2012) consiste en la preservación de signos de la vida de generaciones pasadas que son reinterpretados por los comuneros actuales, de acuerdo a las preocupaciones y las contingencias presentes. El paisaje no emerge simplemente como un repositorio de imágenes del pasado, sino más bien como un proceso dinámico y multidimensional.

La memoria, como narración y relato del pasado es un campo de disputas cuando se dirimen identidades en el territorio. La antropología fenomenológica ha afirmado que el paisaje puede comprenderse como un proceso cultural que involucra las relaciones entre la experiencia y la representación de la vida en su forma ideal (Hirch, 1995¸ citado por Di Giminiani, Piergiorgio, 2012), más que una imagen pictórica o un marco (encuadre y demarcación de una vista) o como una foto (un momento detenido en el tiempo). El paisaje ha sido considerado asimismo como un proceso que abarca la noción de tierra, que además de ser apreciada como un objeto de valor económico y espiritual (Abramson, 2000¸ citado por Di Giminiani, Piergiorgio, 2012), agrega a la experiencia como una fuerza constitutiva en la articulación del paisaje.

En síntesis, nuestra caracterización del paisaje como un proceso centrado en la relación

entre la experiencia y la significación implica que los significados asignados al lugar, al territorio y al entorno local son dinámicos y se transforman constantemente. El paisaje tiene la capacidad de conectar los planos de la existencia y las prácticas cotidianas de los comuneros con representaciones y significados asociados a la pertenencia nacional, regional, local, pero también a la étnica y/o indígena. La mediación ofrecida por el paisaje descansa en la capacidad del proceso cultural para vincular las experiencias individuales con lugares específicos dotados de significados, los que son conocidos colectivamente a través de historias compartidas.

Los paisajes como lugares originarios territorializados

Para nuestro caso de estudio, el concepto de paisaje cultural nos facilita el análisis de territorios que han sido poblados desde tiempos inmemoriales, desde "tiempos de los antiguos" como dicen los comuneros. Es decir, de las vinculaciones con el ambiente y las relaciones sociales que le dieron sustento que, al presente, explican la cultura, la identidad y el compromiso ético con el entorno. En esa relación del hombre con la naturaleza, el paisaje constituye una construcción social sobre los significados y los valores del entorno natural y sociocultural. Sin olvidar que en esas construcciones sociales del paisaje, el medio natural fue y es condicionado por las actividades socioeconómicas que, a su vez, son transformadas por factores socioculturales que lo convierten al paisaje, en el territorio de la vida humana.

De este modo, paisaje y territorio se identifican por el conjunto de elementos que componen las "marcas" a través de las cuales los comuneros se reconocen: por ejemplo, una red de caminos o de senderos, construcciones materiales o líneas de hitos puntuales, los signos o los topónimos. La comprensión de esas cartografías locales de los paisajes y los territorios permite el reconocimiento de los significados que los habitantes les otorgan. Pero también, nos advierte de los paisajes personales, el "paisaje propio" como aspecto básico de la conformación de la memoria personal y la colectiva.

Entonces en cada uno de esos órdenes de complejidad o grupos de escalas, el paisaje participa tanto de la ecología, como de la geografía, la historia y la lingüística propia de cada una de las comunidades originarias. Ese espacio construido de forma entrelazada constituye el sistema territorial social, componiéndose la realidad del paisaje de hechos particulares atomizados en datos y aspectos que expresan una determinada estructura social, un sistema socio-económico concreto. En lo que sigue damos cuenta de los paisajes sociales o culturales que hemos podido identificar y comprender para los pueblos originarios de Cerro Pintao e Ingamana.

el paisaje familiar;
el paisaje agrario;
el paisaje étnico u originario
el paisaje ancestral/ritual

El paisaje familiar

La construcción social del paisaje de las comunidades originarias se fundamenta en una unidad primaria, el hogar familiar. Desde una mirada estática y estética que privilegia los sentidos, lo podríamos entender/ver mejor con el agregado de la vivienda típica, algún objeto resignificado del pasado (mortero, conana, tejos), más la finca o el campo abierto, dependiendo si efectúan producción agrícola o pecuaria en el valle o en las zonas altas. Pero de acuerdo a nuestra postura teórica, para mirar sistemáticamente ese paisaje desde la comprensión, el proceso de agregación de unidades materiales está complementado con el énfasis en las relaciones y las prácticas sociales cotidianas que generan sistemas de ocupación y de residencia, de producción, de consumo, de vivencia y de vinculación con el entorno. El resultado es, como fue señalado en el capítulo sobre los territorios, la aparición del territorio local/privado.

"…No, no tengo lugares especiales, lo especial para mí es la hacienda, los arbolitos, las cabras, las llamas, es lo que yo tengo allá… eso es algo especial para mí…"

El paisaje agrario

Podemos definir al paisaje agrario como la plasmación espacial de una actividad humana, donde intervienen diversos factores o condicionantes. Unos, de carácter físico-ecológico (topografía, pendiente, localización altitudinal, régimen de precipitaciones, de humedad y temperaturas, naturaleza de los suelos, etc.), y otros que marcan la impronta del hombre (tenencia de la tierra, tipos de explotaciones, tipos y sistemas de cultivos, tecnología aplicada, destino de la producción, etc.). O sea, el paisaje agrario es el paisaje humanizado que ha sido generado por la transformación de un paisaje natural en uno afectado por las actividades económicas primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.).

Los paisajes agrarios son expresión de la totalidad de la vida y el medio campesino, porque detrás de cada uno de ellos están "unos hombres, unas mujeres que cultivan, comen, talan el bosque, transportan, guardan rebaños, comercian, intercambian, se desplazan" (Lizet y Ravignan, 1987; citado por Di Giminiani, Piergiorgio, 2012). Son entendidos como un paisaje natural modificado por la acción del hombre cuyo objetivo es el de utilizar los recursos naturales para obtener productos para su aprovechamiento, y estos fueron sufriendo modificaciones y alteraciones a lo largo del tiempo.

Las modificaciones del paisaje agrario de debe a la relación entre lo temporal y las actividades cotidianas con respecto al trabajo agrícola, y que representaciones y prácticas se han venido sosteniendo a través de los tiempos. Los antiguos habitantes practicaron la agricultura y la ganadería desde siempre, la agricultura en las terrazas de cultivo aprovechando los espacios en los cerros y las vertientes cercanas, y la ganadería a campo abierto. Ya en tiempos más actuales, al bajar de los cerros han sabido aprovechar el agua del río Santa María, haciendo tomas de agua a la vera del río y conduciéndolas por acequias, que algunas perduran al día de hoy. Los productos agrícolas que se obtenían eran habas, maíz, papa andina, quinua que eran destinadas

para el autoconsumo y los excedentes eran intercambiados en el valle por otros alimentos.

"…la gente que tenía cabritos, ovejas, todo eso criaba y esa gente, yo me acuerdo esos años cuando era chico, bajaba con habas, maíz, papas…traía carne desde allá y cambiaba con la gente de aquí por angola, por harina y por cosas que cosechábamos aquí…"

El paisaje étnico u originario

Los paisajes étnicos u originarios son construcciones sociales definidos en el tiempo y el espacio por las comunidades, cuyos miembros crean y recrean culturas, identidades y símbolos materiales para expresar limites étnicos o culturales. Esas demarcaciones están basadas en formas de pensamiento, expresión y acción compartidas que pueden no tener justificación con la "tradición". Esta última cuestión suele ser aprovechada por quienes no reconocen a las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana arguyendo genuinidad, puesto que para ellos "indios eran los de antes [los indios muertos o los indios del manual escolar]".

A aquellos, les cuesta comprender no sólo la centralidad de los procesos de invisibilización de identidades, sino también que todos los pueblos construyen paisajes como productos culturales que sus contemporáneos y descendientes los heredan y habitan para sus propios fines. En esos procesos, la conceptualización de paisajes de un grupo social se convierte en un elemento clave de su trayectoria histórica, de la herencia cultural si se quiere, que dota a la comunidad con sentidos y significados propios del tiempo y del espacio. De allí que el concepto de que el paisaje puede utilizarse para señalar o recrear una identidad sociocultural, es fundamental.

"…y la misma llamada "Ventanita" muchas veces hemos reclamado por ser un lugar nuestro y que se nos quería prohibir del mismo municipio, cosa que hemos ido haciendo respetar como propio…"

El paisaje ancestral/ritual

Los paisajes ancestrales y rituales son producto de acciones esterotipadas, incluidos los actos específicos y las secuencias de actos, sean de ayer o de hoy. Ellos representan el orden socialmente preceptuado, mediante el cual las comunidades de Cerro Pintao e Ingamana definen, legitiman y mantienen la ocupación de la tierra que poseen, y reclaman la apropiada por otros. Como vimos para los territorios, de forma usual los saberes locales están ligados a los lugares, por lo cual el paisaje está cargado de relatos y narraciones que generan tanto conocimiento como poder que ayudan a organizar las relaciones sociales en el espacio. La memoria ritualizada estructura, organiza e informa sobre la percepción de los paisajes ancestrales, pero también sobre los paisajes del presente con los que interactúan.

Los estudios de los paisajes ancestrales y rituales complementan el examen de los paisajes arqueológicos. En especial, sobre las pautas de distribución espacial de

"…sola fui arriba (Cerro Pintao) a retarlos a los del ejército, porque… que hacían ahí, digamos…entonces, después nos fuimos todos con la gente de la comunidad porque habían ido a hacer tal prueba si no se puede hacer en algo tan sagrado, tan… para nosotros es una falta de respeto…"

Por ello es que, el paisaje ancestral/ritual es un campo visual "que se percibe como un continuum" cuyos componentes tienen significados específicos para las comunidades. En él se integra el entorno natural en los planos horizontal (cerros, valles y cuerpos de agua) y vertical (movimiento de los astros, los vientos y la lluvia), al que también se asocian concepciones sobre planos inferiores (la tierra). La pertenencia étnica a cierto territorio es una figura histórica que también interviene en la percepción, en el sentido y en la significación que se otorga al paisaje ancestral y ritual.

Consideraciones finales

En este trabajo, observamos que el reconocimiento de sus derechos a los territorios ancestrales y comunitarios por la Reforma Constitucional de 1994, les dio la posibilidad de poder administrarlos de acuerdo a sus normas tradicionales. Para la delimitación de sus tierras debían tenerse en cuenta no solo criterios históricos de ocupación, sino que la superficie sea suficiente para asegurar que las prácticas sociales de uso y ocupación puedan darse en relación a sus contextos culturales locales. No obstante, es claro al presente que muchas de las tierras reclamadas ya están ocupadas (y en propiedad privada), pero esta cuestión está contemplada en las leyes internacionales. Estas indican que es el Estado quien dará solución al conflicto que pueda darse por tierras ancestrales que fueron ocupadas a partir de cualquier proceso de apropiación directa e indirecta.

Sin embargo, en la actualidad el Código Civil indica que para ser reconocidos como dueños de las tierras ancestrales deben demostrar, con independencia del planteo judicial que hayan entablado por ellas, 20 años de posesión ininterrumpida. ¡Cómo demostrar la posesión de tierra comunitaria apropiada! En ese sentido llama la atención que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas exija que los pueblos originarios hagan uso del Código Civil para conseguir la titularidad de la tierra, cuando existe normativa jurídica de mayor jerarquía y con menores exigencias para los pueblos originarios. Por ejemplo, el reconocimiento de la propiedad sin tener que demostrarla judicialmente, salvo la pertenencia de los individuos a una etnia que tiene derechos históricos a un territorio.

En síntesis, pese a los avances en el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos originarios y en la producción de normativas específicas, todavía falta recorrer un largo camino en donde se deben asumir los despojos a la identidad, la cultura y los medios de producción, en particular la tierra, y asumir la reparación. Se deben realizar adecuaciones del marco jurídico, transformaciones en las prácticas en las instituciones públicas y en la cultura, para poder alcanzar el reconocimiento pleno de sus derechos. Ese tránsito debe incluir la participación real y efectiva en la formulación y la ejecución de políticas públicas específicas, no como sujetos diferenciados, carentes o desvalidos.

Debe hacerlo desde políticas interculturales que propicien el respeto a su identidad y a las posibilidades de relacionarse con la sociedad a partir del desarrollo autónomo y genuino de sus capacidades y de uno de sus medios de vida fundamentales: la tierra. En relación a ello destacamos que el Estado es el encargado de la delimitación de las tierras y los territorios de las comunidades originarias a través del Programa de Relevamiento Territorial, que entregaría títulos de propiedad comunitarios y que en nuestra provincia aún no ha comenzado. Se debe garantizar que los pueblos originarios participen como decisores del relevamiento, que indiquen que sus territorios incluyen otros espacios más que el de la vivienda y la producción, como así también la, que se realizará luego del relevamiento.

Respecto al territorio, este trabajo nos permitió no sólo identificarlo como el espacio físico donde se desarrolla la acción socio-productiva, sino también como una construcción social. Es decir, como resultado de diversas formas de apropiación del espacio en el que participan diversos actores a partir de repertorios culturales, de la memoria y de las experiencias sociales surgidas de los procesos históricos. Estos territorios, donde todavía se trata de recrear las relaciones y la vida comunitaria, están ancladas a territorios históricos e, incluso, a territorios considerados sagrados, a territorios dedicados a la producción agrícola, a territorios abiertos para al pastoreo del ganado, a territorios de organización comunitaria, a territorios ancestrales.

En los últimos años el reclamo concreto de las dos comunidades es que todos esos territorios sean reconocidos. En particular, de los territorios ancestrales y de ciertos lugares que el discurso oficial los considera patrimonio provincial con buenas posibilidades de ofrecerlos al turismo. Tales son los casos de los sitios arqueológicos de Rincón Chico, La Ventanita y el Cerro Pintao, para los cuales existe una propuesta comunitaria de explotación turística alternativa. Dicha propuesta sugiere un nuevo sentido de la atractividad turística, ya que además de preservarlos se los recrearía como lugares de la memoria colectiva (pues son territorios cargados de sentimientos heredados), serían íconos/hitos identitarios para hacer conocer el largo proceso de invisibilización a los comuneros y a los turistas y, finalmente, constituirían una fuente de trabajo para los jóvenes de las comunidades y de comercialización de productos artesanales locales.

La visibilización de los pueblos originarios del Valle de Yocavil o Santa María, es aún un proceso inacabado y conflictivo. Todavía están vigentes los discursos de una Argentina culturalmente homogénea que sólo reconoce de manera folclórica a algunas culturas, mientras que a otras como los pueblos originarios que investigamos los consideran "indios muertos" en el período colonial; de la misma forma que lo señalan los manuales y el discurso del aula escolar. A esas perspectivas les cuesta entender los procesos de invisibilización de identidades, así como su opuesto, de resignificación de las identidades. Los tiempos en que identificarse como indios les generaba vergüenza y los tiempos de la autoidentificación y el orgullo.

Lo interesante de estos procesos es que se dan en el mismo territorio, lo cual nos obligó a comprender en este trabajo las relaciones entre el territorio, el lugar y las

identidades desde la propia perspectiva de los actores. En ese sentido, tanto desde los discursos como desde las prácticas sociales, las comunidades pudieron fortalecer admitir y resignificar la memoria colectiva e individual respecto al pasado. Ahora, ya no se asumen como los descendientes, sino como los indios de ahora, pues nunca "hemos dejado de ser indios".

Esa postura los legitima, ante los no indios y las organizaciones estatales, como preexistentes a la formación del Estado. Al mismo tiempo les admite darle nuevos significados a ciertas prácticas sociales cotidianas que estimaban sólo como "costumbres de antes": los homenajes a la Pachamama, los recorridos afectivos por los territorios ancestrales y las ofrendas en los lugares sagrados. Asimismo, dichos tránsitos les permiten, casi de manera inimaginable, que las escuelas les soliciten que les hagan conocer y participar de sus ceremonias. Por último, la recreación de la cultura y la identidad la reafirman en la actualidad de forma estratégica a partir de las narraciones y relatos sobre las vivencias comunitarias de ayer y hoy por parte de los mayores a los niños de la comunidad, la introducción de cultivos andinos en las fincas, las capacitaciones sobre artesanías tradicionales y la revalorización afectiva y cultural del paisaje.

Aquel último proceso nos ha permitido entender que el paisaje, y en particular el paisaje rural de las comunidades originarias, es además de una realidad física y una construcción estética y afectiva, una construcción social y cultural que es parte del patrimonio de identidad de una sociedad asentada en determinado territorio. Por ello es que está asociado a la memoria colectiva sobre el pasado (que al mismo tiempo es presente y futuro) a la producción simbólica y a la producción material de las personas que han vivido y viven ese territorio. Las personas establecen relaciones sociales, productivas, económicas, afectivas y emotivas con otras personas, lugares y materialidades de la vida cotidiana como la vivienda, el ganado, los cultivos, los sistemas de riego, los puestos en los cerros, las apachetas, los caminos, etc.

Esas relaciones producen los paisajes, una multiplicidad de identificaciones que son convertidas en prácticas sociales, valores y representaciones culturales y simbólicas compartidas. Identificaciones que les confieren a personas, actividades, comunidades, productos/objetos y lugares una caracterización general homogénea endógena y que puede ser leída por otros individuos. Así, el paisaje o los paisajes tienen la particularidad de integrar todo, lo percibido a través de la mirada, lo evocado a través de la memoria, lo sentido en las prácticas sociales cotidianas, las materialidades identificatorias (como productos culturales de la actividad humana) y los diferentes significados otorgados a cada lugar. El paisaje es en definitiva, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, comprendiendo paisajes materiales u objetivados y paisajes simbólicos o subjetivados. En cualquiera de los casos, los paisajes en tanto construcciones sociales, son paisajes en constante evolución o transformación; donde caben también las relaciones con el ambiente o la naturaleza.

Referencias bibliográficas

- Barabás, Alicia. Una mirada etnográfica sobre los territorios simbólicos indígenas. Diálogos con el territorio, vol 2, INAH, México, pp 15-34.
- Bozzano, Horacio. 2003. Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. EURE (Santiago) vol. 29, nº 87, Santiago, Chile.
- Canet, Viviana. 2010. Análisis de experiencias de intervención pública y privada con pueblos indígenas. Publicaciones Estudios e investigaciones nº 24. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. www.proinder.gov.arCerra, María Camila. 2010. Instancias de resolución identitaria Comunidad Diaguita-Calchaquí "El Divisadero": Territorio y Derechos. VI Congreso de Ciudades y Pueblos del Interior. Editorial Científica Universitaria. Secretaria de Ciencia y Tecnología. Universidad Nacional de Catamarca.
- Cerra, María Camila; Enrique, Laura. 2013. Territorialidades alternativas en las políticas estatales sobre el territorio. Análisis del Plan Estratégico Territorial y del Programa de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Ponencia en las 8vas Jornadas interdisciplinares de estudios agrarios y agroindustriales. Buenos Aires.
- Di Giminiani, Piergiorgio. 2012. Tierras ancestrales, disputas contemporáneas. Pertenencia y demandas territoriales en la sociedad mapuche rural. Ediciones Universidad Católica de Chile. Chile.
- Isla, Alejandro. 2002. Los usos políticos de la memoria y la identidad. Estudios Atacameños, nº 26, pp.35-44. CONICET. FLACSO. Buenos Aires.
- Molina, Raúl. 1995. En. Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile, Pp. 111-118.
- Pacheco de Oliveira, Joao. 2009. ¿Una etnología de los indios misturados? Identidades étnicas y territorialización en el noroeste de Brasil. Programa de Posgrado en Antropología Social, Museo Nacional, Río de Janeiro, Brasil.
- Rodríguez, Lorena B. 2004. Reflexiones acerca de la memoria y los usos del pasado a partir del análisis de un caso en el Noroeste argentino. Departamento de Santa María (Provincia de Catamarca). Cuadernos de Antropología Social Nº 20. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Rodríguez, Lorena B; Lorandi, Ana María. 2005. Apropiaciones y usos del pasado. Historia y patrimonio en el Valle Calchaquí. Bulletin de L´Institut Francais d´Etudes Andines, nº 34, pp. 431-442.
- Tello, Enric. 1999. La formación histórica de los paisajes agrarios mediterráneos: una aproximación coevolutiva. Historia agraria, nº 19, pp. 195-212. Ed. SEHA.

La valoración integral de los paisajes con recursos patrimoniales como instrumento de planificación. Tensiones entre cambios y permanencias

Colombano Natalia María

PALABRAS CLAVE
· Valoración
· Paisajes
· Transformación

Resumen / Esta investigación tiene por objeto, establecer como el hombre a partir de las transformaciones operadas en el medio, transforma los paisajes de diversas maneras, algunas veces contribuyendo a su conservación, otras generando una transición entre lo ya existente y lo nuevo y otras tantas produciendo una degradación.

La investigación se plantea a partir del estudio de las "valoraciones" producidas en intervenciones de paisajes con recursos patrimoniales, para comprender, cuáles son los factores de permanencia y cuáles los factores de cambio principales en los procesos de transformación.

También considera como las transformaciones de estos sitios permiten definir ciertas características acerca del desarrollo de estas áreas y posibilita comprender e interpretar las valoraciones que el hombre hace de su territorio, con herramientas de valoración paisajísticas.

El estudio se realiza en la Provincia de Córdoba a partir de casos, paisajes que han sido cualificados con la presencia de elementos arquitectónicos declarados patrimoniales, que comparten la característica de vincularse territorialmente.

Los paisajes con recursos patrimoniales se debaten constantemente ante situaciones conflictivas de pulsiones, tensiones y desgastes, entre "lo que se debe y lo que se puede conservar" entre "lo real y lo imaginario", entre lo "históricamente asumido y reconocido" y lo "decidido y elegido".

De estas situaciones se deriva la necesidad de reflexionar sobre las valoraciones que se realizan en los paisajes con recursos patrimoniales, cuando se plantean nuevas intervenciones luego de producidas declaratorias de interés o protección, con el objeto de respondernos acerca de cómo el hombre a partir de las transformaciones del medio, contribuye a conservar, deteriorar o construir, en mayor o menor medida su herencia colectiva cultural.

COLOMBANO NATALIA MARÍA
Universidad Católica de Córdoba
Argentina
E-mail: colombanonataliamaria@hotmail.com

OBJETIVOS

Desde la observación, percepción y análisis de casos de la realidad inmediata se buscan explicaciones respecto a cuáles son las fuerzas que movilizan cambios y cuáles colaboran con las permanencias y cómo podemos operar con ellas.

En los últimos años en la Provincia de Córdoba, Argentina, algunos de los paisajes con recursos patrimoniales declarados de interés por distintos organismos están sufriendo polémicas intervenciones.

Objetivos:

Examinar las bases y los conceptos de valoración de paisaje, de patrimonio y de proyecto en paisajes con recursos patrimoniales y:

- Distinguir y reconocer los tipos de valorizaciones de los paisajes con recursos patrimoniales. Ejemplo definir el caso del valor inmobiliario, el caso del valor escenográfico, etc.

a.1) Detectar cuáles son las fuerzas de cambios y cuáles las de permanencias en estos paisajes.

a.2) Determinar el impacto que el grado de antropización produce en los paisajes con recursos patrimoniales.

- Redefinir conceptos teóricos fundamentales como: valoración, paisaje, recursos patrimoniales, factores de cambio y de permanencias, percepción, valoración, planificación, identidad, entre otros.

- Facilitar una conexión entre los instrumentos de valoración de las disciplinas de paisaje, proyecto y patrimonio.

Establecer conclusiones respecto a los efectos de las intervenciones en los paisajes con recursos patrimoniales en relación a su valoración.

CASOS LOCALES DE ESTUDIO - RESULTADOS PARCIALES

Se observa a lo largo del tiempo que la noción de patrimonio ha ido mutando desde una concepción del monumento individual a hasta una compresión como parte de un todo, un elemento más de un entramado complejo.

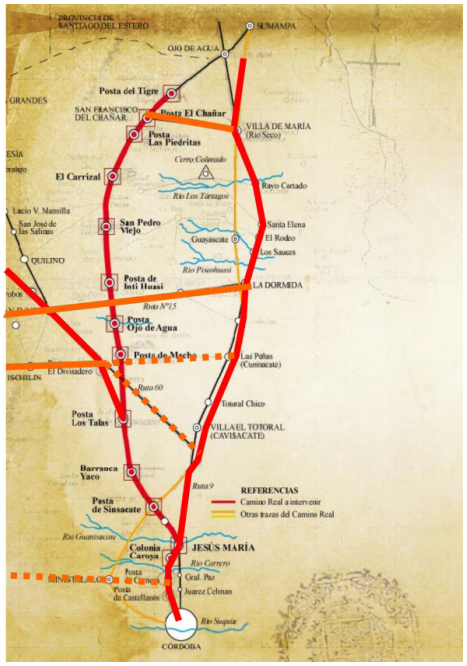
Es en este marco que observamos algunos casos que comparten la característica de vincularse territorialmente, en un paisaje con recursos patrimoniales común.

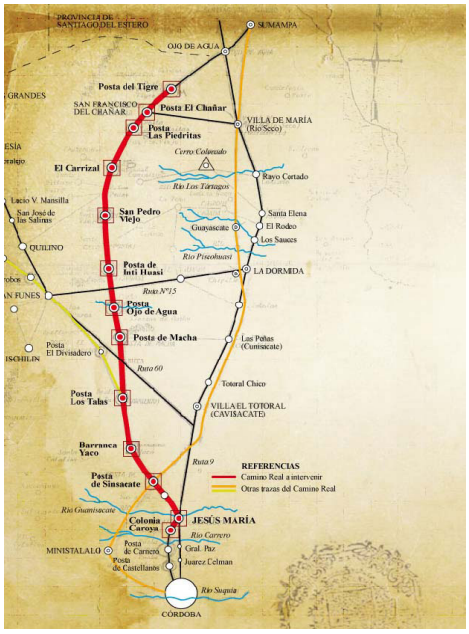
El denominado Antiguo Camino Real fue la vía de comunicación más transitada por los

colonizadores en su época, establecido sobre el camino del Inca, una ruta cuyo objetivo fue crear un acceso al Océano Atlántico comunicando el Alto Perú con Córdoba y con el Río de La Plata. Algunos de estos sitios están sufriendo fuertes transformaciones.
Dentro de este sistema, las estancias y la Manzana Jesuítica, han sido declaradas patrimonio de la Humanidad, en el año 2000, según los criterios II y IV de las Guías operacionales de implementación del patrimonio mundial , y han sido promovidas desde la denominación "Camino de las Estancias". En el criterio IV se introduce la idea de que ciertos paisajes son propensos a ser heridos o recibir lesiones, físicas o morales cuando algunas transformaciones producen un impacto de cambio irreversible, ya sea en el inmediato, mediano o largo plazo.
La declaración impulsa un recorrido de turismo cultural como un solo eje de revitalización. Se generó entonces un programa de revalorización histórica cultural y de promoción turística del Antiguo Camino Real gestionada por el Poder Ejecutivo de la provincia y un plan de acción (de interpretación) coordinado desde el área de Patrimonio Cultural de la Secretaría de Cultura de la Provincia de Córdoba. Estas acciones han determinado dinámicas de cambio en el paisaje, no solo a partir de sus propias acciones sino generando una plusvalía que origina situaciones de riesgo para los lugares.

Esta declaración de la UNESCO es el punto de partida, para estudiar, investigar y definir los aspectos o factores de cambios y permanencias y las pulsiones que se producen en los paisajes, cuando en ellos o en las áreas próximas que conforman parte de los sistemas de paisajes culturales, se realizan diversas intervenciones.

En el año 2011, el poder legislativo de la Provincia de Córdoba declara Lugar Histórico a la traza del Antiguo Camino Real, en la ley N° 9883. (Busso & Arias, 2011)
Éste, se corresponde con las actuales Rutas Provinciales números: 16, 17 y 18 y el Camino de la Red Secundaria Provincial S447, junto a un camino de tierra sin denominación (se superpone en parte con la ruta 9, desde la Estancia Jesuítica de Jesús María hasta la entrada a Barranca Yaco).

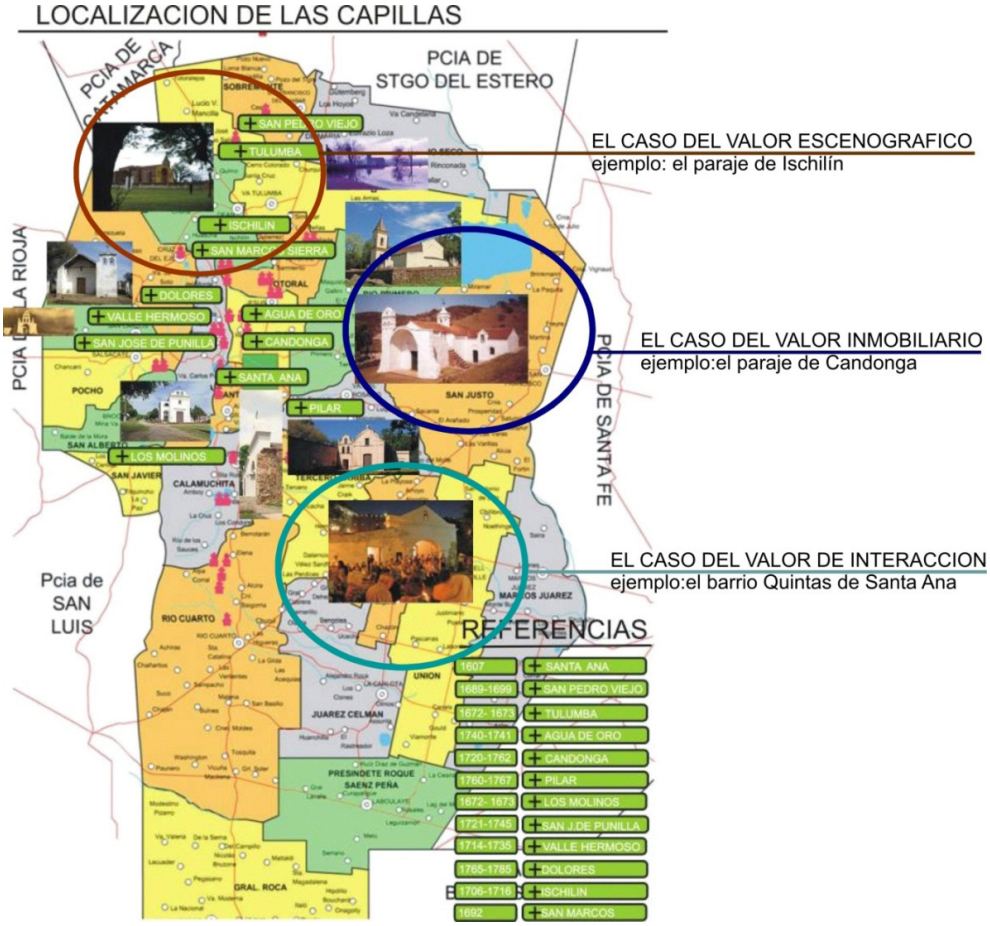




1- Plano promocional de la Secretaria de Cultura del gobierno de la Provincia de Córdoba “Declaración de Lugar Histórico a la Traza del Antiguo Camino Real”.

2- Dos ejes verticales más estructuran paisajes y recorridos importantes que se

relacionan con el ya mencionado, (son los que coinciden con la ruta 9 norte y con la ruta 60 hacia la Provincia de Catamarca), además de otros recorridos transversales, que se presentan como significativos en cuanto al valor de sus recursos.



Ellos presentan estructuras paisajísticas diversas que comparten la característica común de estar cualificados con la presencia de capillas, parte de los sistemas paisajísticos de los siglos XVII y XVIII, y cuyas arquitecturas tienen actualmente una declaración de interés patrimonial.

Se hipótetiza que:

La valoración de los paisajes con recursos patrimoniales, que se produce desde el profundo conocimiento de sus procesos de transformación, obtenida en la combinación de resultados cuantitativos, con variables de carácter socioeconómico y/o cultural perceptual junto a información cualitativa, sirve como un instrumento integral de

valoración y por lo tanto de planificación.

La transformación en si misma del paisaje es una herramienta de planificación y proyección y que:
Un instrumento de valoración que incorpora las visiones de las disciplinas de Paisaje, Proyecto y Patrimonio, arroja resultados complejos, compatibles con la realidad de los paisajes con recursos patrimoniales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACION

La definición de la valoración del paisaje es un concepto que está en proceso de conceptualización y sus metodologías son actualmente puestas a prueba.
Existen sin embargo desde el campo teórico numerosos textos que lo definen, aunque no ahondan en la relación con los recursos patrimoniales, las estructuras existentes del paisaje, y las transformaciones que producen las fluctuaciones económicas, demográficas, tecnológicas y las declaratorias de interés o protección. Es decir no profundizan en los criterios de valoraciones que se realizan al definir el tipo y el grado de antropización en los paisajes con recursos patrimoniales ni en lo que implican distintos niveles de antropización.

Es por ello que este trabajo busca entender las pulsiones entre cambios y permanencias y ahondar en la relación entre paisaje, recursos patrimoniales e intervenciones, profundizando en los criterios de valorizaciones que se toman al realizar intervenciones en los paisajes con recursos patrimoniales, con el objeto de acercarnos a un posible modelo de valorización integral que abarque las variables antes mencionadas.

Existen diferentes problemas cuando se realizan planificaciones e intervenciones en paisajes con recursos patrimoniales, pero el que se estudia en esta investigación se relaciona a las tensiones que se producen en los procesos de transformación de los paisajes, tensiones entre sus fuerzas transformadoras de cambio y los recursos patrimoniales y de conservación.

Se piensa que estas tensiones son producidas por la falta de aplicación de los conocimientos de las condiciones existentes del paisaje de sus recursos y de sus transformaciones, y por consiguiente a una falta de valoración integral de los mismos.

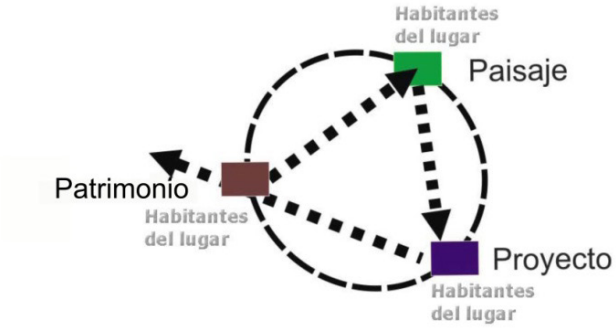
De estas situaciones ante el problema general de la falta de valoraciones integrales a la hora de intervenir en paisajes con recursos patrimoniales, reflexionamos y nos preguntamos: ¿De qué manera intervenir en estos paisajes, para mejorar su calidad? ¿Cómo valorar los recursos existentes? ¿Cómo determinar el grado de importancia que tienen los recursos patrimoniales en la identidad de los paisajes? ¿Qué disciplinas son necesarias para lograr un estudio que arroje propuestas integrales? ¿Puede el problema

provenir en parte de la desconexión entre los profesionales de las distintas disciplinas? ¿Qué implica no valorar los recursos existentes a la hora de proyectar una intervención? ¿Disminuirá luego el valor de la intervención, si no tengo en cuenta los recursos que le son propios, (ya sea esta una disminución en el valor del inmueble, del paisaje o de una determinada gestión)?

Los paisajes son fenómenos complejos: sociales políticos económicos y naturales entre otros y todas las transformaciones que se producen en ellos en el corto mediano y largo plazo, incluyen situaciones de cambios y permanencias.

Se consideraran las lógicas de la valoración paisajística en interacción a las lógicas de valoración patrimonial, y de intervención, generando un instrumento de valoración conjunto con el fin de dar respuesta a la problemática planteada de la falta de valoración integral y con el objeto de entender mejor los mecanismos complejos de transformación de los paisajes y de sus recursos.

Gráfico de elaboración propia.



INTRODUCCION AL MARCO TEÓRICO

Esta investigación utiliza conceptos teóricos que se definen y reconstruyen según su avance. Estos son los siguientes:

Valoración. Cuantitativa/Cualitativa/Percepción

Paisaje. Paisajes armónicos – valoraciones integradas.

Paisajes con recursos patrimoniales. Ambiente. Impacto Ambiental.

Procesos de transformación: Factores de cambio y de permanencias

Planificación. Intervención/Proyectual.
Identidad. Integral.

Valoración: Cuantitativa/Cualitativa/Percepción

La visualización del conflicto de la falta de valoraciones "integrales" cuando se realizan intervenciones en paisajes con recursos patrimoniales, es considerado, en el concepto referido en el Convenio Europeo del Paisaje (2000) y con este término se entiende a todas aquellas actividades, orientadas a la promoción, a la conservación y al incremento de las potencialidades implícitas en un territorio, es decir de sus recursos.
Desde una visión humanística preguntarnos acerca de los valores, nos aproxima a una pregunta acerca de nosotros mismos, es decir como plantea (Barbieri, 2008) "los valores son cruciales no porque tengan un valor per se sino por el hecho de ser nosotros los que los constituimos como importantes; es nuestra decisión la que como causa los hace y como efecto los goza o los padece" (pp.13-14).

Por consiguiente una inadecuada valoración de estos paisajes de sus recursos y de las transformaciones que los constituyen, se traduce en una real disminución de la calidad de vida del hombre y por lo tanto de la sociedad.
Si se habla de inadecuada valoración, me pregunto entonces: ¿cómo es una "valoración adecuada"?

Cuando se habla de valoraciones adecuadas en el paisaje, se refiere a aquellas valoraciones que producen intervenciones que definen y caracterizan a un territorio: es decir que se realizan a partir de la percepción de aquellos que lo habitan. Ningún paisaje es homogéneo aunque lo parezca, ya que está formado por procesos evolutivos de distintos tiempos que se han acumulado en él.
Como describió (Ferriollo, 2012) en su Conferencia titulada Cualidad del paisaje. Cualidad de las Políticas. Por un proyecto estético del paisaje: "…un paisaje puede ser más o menos armónico, sin ser homogéneo, respondiendo a la medida de la belleza, propia de los valores del hombre, de aquellos valores que pertenecen a los sentidos por ser de la apreciación del entendimiento o de la conciencia."

Producir entonces intervenciones adecuadas o armónicas, implica:
realizar buenas intervenciones, que es lo que los griegos llamaron "ethos" y que podríamos referir hoy como costumbre o carácter, (es decir intervenciones desde las costumbres que construyeron a lo largo de la historia el carácter de estos paisajes);
realizar intervenciones verdaderas: lo verdadero en el actual paradigma implica el cuestionamiento constante y a partir de este cuestionamiento se construye o constituye lo verdadero;
realizar intervenciones bellas: implica que la belleza responda por un lado a su propia

temporalidad y que por el otro ofrezca una saludable habitabilidad, física relacional, afectiva y psíquica.

Paisaje

El concepto de paisaje como así también el concepto de patrimonio comparten la característica de relacionarse necesariamente a una situación de espacio y de tiempo. En el paisaje el espacio es el espacio percibido y el tiempo es el tiempo acumulado, incluyendo el tiempo actual; en el patrimonio el espacio es el espacio histórico de origen, el espacio u elemento objeto de la declaración, y también el espacio de conservación, es decir aquel que la sociedad asume como propio y decide conservar, y el tiempo es también el tiempo acumulado, tanto en el paisaje como en el patrimonio se asocian las nociones de cambios y permanencias, asignadas por la sociedad.

Esta investigación propone el estudio de las pulsiones entre cambios y permanencias, a través de la transformación del paisaje, mirada desde sus recursos patrimoniales, y afirma que en el conocimiento del territorio y de las transformaciones que operan en él se encuentra la respuesta adecuada para intervenir en el paisaje y en el patrimonio de manera armónica e integral. También afirma que si se incorporan estos conocimientos a partir de gestiones integradas, normativas, participativas, aplicadas etc. los procesos de transformación se volverán armónicas más rápidamente.

El paisaje -la expresión del trabajo de la sociedad humana sobre la naturaleza, como describe (Maderuelo, 2009) “ni naturaleza, ni territorio, sino construcción humana” (p.5) es un punto privilegiado de encuentro multidisciplinario.

La palabra paisaje y su significado han ido mutando en el transcurso del tiempo, desde “…un significado medieval de paisaje en cuanto a territorio, con las instituciones que lo gobiernan y lo dirigen…” (Renes, 2009) hasta la definición en donde los valores asignados son funciones de un observador.

Sin embargo para poder asignar un valor visual a un paisaje, un observador transformador del paisaje debió asignar previamente valores y realizar “una interpretación del medio físico” este es “… una representación mental que significa un acto de percepción y un acto de conocimiento total o parcial del objeto (medio físico) más que un objeto en sí mismo” (Naselli, 1978) (pp.253-254).

El concepto de paisajes armónicos es desarrollado por (Cancer, 1999) y responde a los cuestionamientos relativos a la protección de los paisajes, planteando parte de la solución al problema en la posibilidad de generar opciones preventivas de los impactos, antes que curativas, considerando el impacto que una determinada actividad ocasiona al medio ambiente y al paisaje. También refiere a la necesidad de construir instrumentos de planificación física y de categorías de formación y protección de los paisajes naturales.”. (p.82)

La transformación del paisaje puede ser entendida como una herramienta, que nos ayude a situarnos en el presente y a proyectar el futuro. A través de la lectura histórica, que es la lectura del accionar de la sociedad, y a través de la lectura gráfica, como modo de reproducción de las condiciones de los cambios y permanencias.

Paisajes con recursos patrimoniales

Como refiere (Naselli, 1978)

"Los recursos naturales son ejemplos de los distintos sistemas ecológicos que tratan de mantenerse en equilibrio sobre la tierra, enseñan al hombre los sucesivos cambios biológicos que han tenido y tienen lugar en la biosfera, y los recursos sociales constituyen el marco que lleva al hombre a experimentar cambios transitorios externos e internos en sus manifestaciones de vida, pero a pesar de su transitoriedad liberan y enriquecen al individuo." (pp. 253 – 264).

Considerar la valoración potencial (relación tiempo/espacio) de los recursos tanto naturales como culturales colabora a establecer pautas de valoración que fundamenten criterios de intervención armónicos e integrales.

En año 1972, la Convención del patrimonio Mundial de la UNESCO crea un instrumento de reconocimiento del paisaje como patrimonio a partir de los valores naturales y culturales, universales y excepcionales, que es de aplicación real, a partir de la incorporación de las categorías de paisajes culturales realizada en al año 1992, conformándose así el primer instrumento jurídico internacional de identificación, protección y conservación de los paisajes culturales de valor universal excepcional, en las guías operacionales de implementación del patrimonio Mundial.

También es de relevancia para esta investigación considerar que el recurso patrimonial, lo es en sí mismo, cuando ya ha acontecido un primer proceso de puesta en valor.

Factores de cambio y de permanencias de los paisajes

Como se describió los paisajes se componen de diversos elementos, algunos de estos, se pueden definir como factores o fuerzas que existen detrás del cambio o de las permanencias en las transformaciones

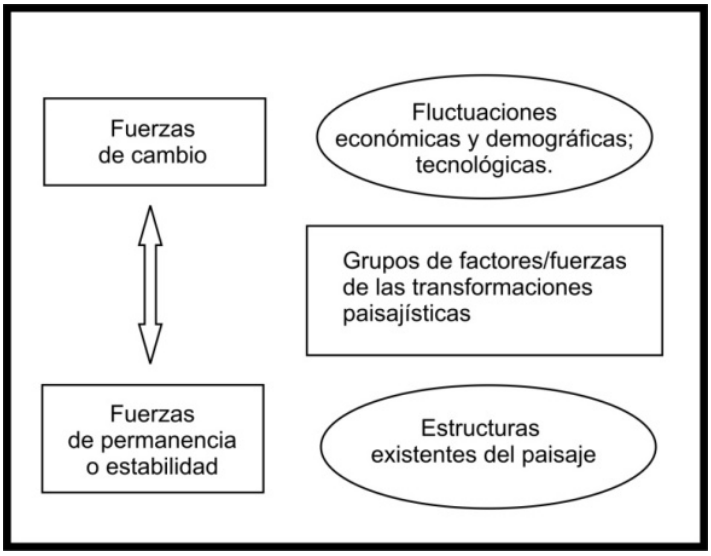
Que sean factores o fuerzas de permanencias va depender de que se conformen o no en elementos básicos estructurantes del paisaje, ya que como plantea (Ormsbee, 1997) los desequilibrios que los hombres producen con respecto al paisaje no están dados por la amplitud de sus intervenciones sino por la fuerte oposición a los caracteres existentes.

Estos son a saber: Naturales (geográficos: forma del terreno, agua, flora y fauna) (climáticos: niebla nubosidad, nieve, microclimas) (geológicos: tipo de suelo, composición química, grado de permeabilidad, napa freática); Culturales (grandes estructuras. usinas, diques, etc.) (Asentamientos urbanos o aglomeraciones: ciudades, aldeas, pueblos, etc.) (Vías: carreteras, caminos, canales etc.); Singulares Naturales (grupo vegetal, ejemplar único, montañas, accidentes naturales significativos);

Singulares Culturales (hitos utilitarios, hitos simbólicos).
Las fuerzas de cambios, transformadoras, pueden ser también: Naturales (precipitaciones, heladas, temperaturas, vientos, mareas etc.) o Culturales (procesos históricos, relaciones con la tecnología, flujos, fluctuaciones económicas y demográficas, relaciones centro periferia, normas legales, etc.).

Estas pulsiones de cambios y permanencias, producirán una revisión general en cuanto a modelos de desarrollo actuales, en paisajes con recursos patrimoniales.

Para desarrollar esta revisión se sintetizan en el cuadro inferior factores que pueden clasificarse en ciertos momentos, como fuerzas de cambios y en otros como fuerzas de estabilidad según sean o no conformadores básicos y estructurantes en las transformaciones paisajísticas.
Que sean fuerzas de estabilidad va a depender de que los aspectos del paisaje se conformen o no en elementos estructurantes básicos.



Como fuerzas de estabilidad coincidiendo con el planteo de (Renes, 2009) se pueden considerar a las estructuras existentes del paisaje y a la geografía física, “los cambios graduales tienen lugar por medio de un enorme número de pequeñas acciones individuales” (pp. 59-60). Las fuerzas de cambio se asocian principalmente a las inmigraciones o emigraciones poblacionales, y a los cambios productivos y de desarrollo económico.

Planificación. Intervención/Proyectual.
El paisaje condiciona y es condicionado. Como existe una relación constante entre el espacio vivido y el usuario, es necesario reconocer la necesidad en las gestiones

paisajísticas, de una cualidad participante y activa del ciudadano, que involucra un profundo conocimiento de los procesos de transformación en la definición de planificaciones integradas, consideradas a partir de los factores culturales/ socio económicos, de los factores ambientales y de los factores perceptuales.

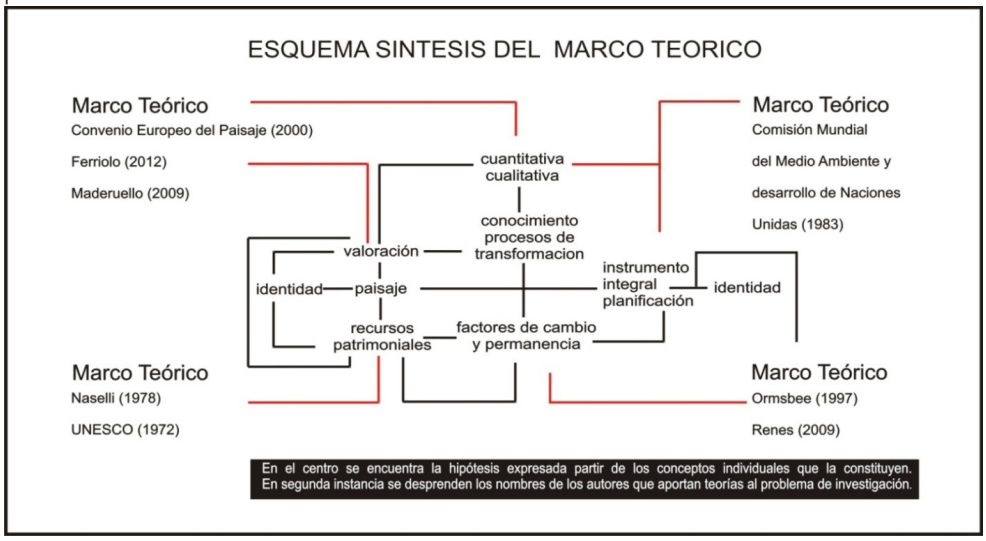
Identidad. Integral

Esta investigación pretende proveer instrumentos de valoración para poder operar de manera integral.Y focaliza la mirada hacia la transformación de los paisajes con recursos patrimoniales.

Como ya se citó a (Naselli, 1978) “El paisaje aparece como el resultado del movimiento hombre y medio según una determinada asimilación de ese medio” (p.253). Estos movimientos deben aparecer vinculados entre sí, a partir de un modo de gestión integral, para lograr paisajes armónicos, “y la armonía se origina siempre cuando un número de partes diversas forman un modelo coherente.” (p.255). Esa armonía también se relaciona con el concepto de sustentabilidad, cuyo objeto plantea la posibilidad de lograr un equilibrio social, ambiental y económico, concepto que fue formalizado en el año 1987, en el informe Bruntdland, fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y desarrollo de Naciones Unidas en 1983.

El problema a investigar relativo a las tensiones que se producen en los procesos de transformación de los paisajes, entre sus fuerzas transformadoras de cambio y los recursos patrimoniales y de conservación, toma como herramientas teóricas los conceptos del grafico a continuación, a saber: valoración, paisaje, recursos patrimoniales, identidad, procesos de transformación, factores de cambio y de permanencia, valoración cuanti/cualitativa y planificación.

Estos conceptos sirven para que generar un tipo de investigación reflexiva en donde se interrelacionan la investigación teórica con la investigación empírica, que trabaja a partir de datos de la realidad.



METODOS DE INVESTIGACION

El objetivo principal que se plantea frente a la instancia de estudio y aplicación metodológica de investigación es el de determinar los efectos de las intervenciones en los paisajes con recursos patrimoniales en relación a su valoración; evaluar las tensiones que se producen entre las fuerzas transformadoras de cambio de los proyectos y los recursos patrimoniales y de conservación, estudiar y anticipar las consecuencias de los diferentes tipos de valoraciones tanto ambientales como de visualización de los mismos en los procesos de transformación, desde el momento de elaboración programática hasta la ejecución. Introduciendo categorías de valoración en un primer momento, como elemento de ayuda para distinguir las ideas y metodologías planteadas en cada tipo de valoración y como verificación continúa de lo que ellas producen.

Por lo tanto las Categorías de valoración, en faz programática y de planificación, permitirán revisar la situación actual de los casos de estudio.

Se proponen aquí dos grupos individuales, que luego se pondrán en interrelación, el primer grupo es de casos locales y el segundo grupo es de casos comparativos no locales, esta experiencia me permitirá verificar el alcance del problema.

A través de la recopilación selección y estudio de las valoraciones, se determinará un enfoque de compatibilidad e integración entre los paisajes con recursos patrimoniales existentes y las nuevas intervenciones. (Referirse aquí al plan de investigación para visualizar las actividades planteadas) en donde en resumen se proponen: la organización del material en fichas, la realización de una matriz comparativa que visualice las tensiones entre cambios y permanencias, tomando como base metodológica la matriz de Leopold, y la obtención de conclusiones preliminares en observación directa de los casos, consultas populares a asesores encuestas y entrevistas entre otros. Para receptar estas actividades propuestas, se procederá a la selección, análisis evaluación y diseño de indicadores necesarios para el proceso de determinación de las valoraciones en relación a los impactos ambientales y de visualización.

Como segunda instancia se pretenderán estudiar conceptos teóricos fundamentales como: valoración, paisaje, recursos patrimoniales, factores de cambio y de permanencias, percepción, planificación, identidad, para poder redefinirlos y lograr contrastar así la indagación teórica con la empírica.

Una vez identificadas y evaluadas las valoraciones producidas en cada caso y redefinidos los conceptos teóricos, se realiza un informe determinando, cuales son las debilidades amenazas, fortalezas y oportunidades que presenta cada tipo de valoración, en relación a los escenarios posibles, con el objeto de lograr identificar como lograr Proyectos y planificaciones integrados armónicamente a los paisajes con recursos patrimoniales, como respuesta de elevación constante de la calidad de vida de los habitantes como fin, y que podrán ser incorporados luego a los planes de manejo

territoriales existentes.
Apoyo técnico de especialistas y expertos
Será necesaria la consulta interdisciplinaria con especialistas en las áreas de proyecto, paisaje y patrimonio, por ejemplo biólogos, expertos en Patrimonio Histórico Cultural, Sociólogos Urbanos, arquitectos proyectistas, y especialistas en Historia entre otros.

TECNICAS DE CONTRASTACION DE LA HIPOTESIS
Se proponen dos grupos individuales, que luego se pondrán en interrelación, el primer grupo es de casos locales y el segundo grupo es de casos comparativos no locales.
Al proponer dos grupos de estudio, (provenientes de una selección previa respecto a la temática), se pretende que el primer grupo, es decir el de casos locales funcione como "grupo de muestreo observacional" (GMO) y que el segundo grupo, es decir el de casos comparativos funcione como "grupo de verificación del alcance del problema" (GVA)
Estos grupos o casos de estudio sirven para contrastar la indagación teórica que plantea la redefinición de conceptos fundantes del MARCO TEORICO.
Además permiten verificar la validez de las hipótesis planteadas.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA
BIBLIOGRAFIA TEMATICA GENERAL - LIBROS
BARBIERI, J. De qué hablamos cuando hablamos de valores. Paidós. Buenos Aires. Argentina. 2008.
CANCER, LUIS ANTONIO. La degradación y la protección del paisaje. Ediciones Cátedra S.A. Madrid. España.1999.
ORMSBEE, S. Landscape architecture, (3th edition) a manual of Land Planning and design. Edit. Macgraw - Hill .United States .1997.
UNESCO Word Heritage Cultural landscapes. Directrices prácticas para la aplicación de la convención del patrimonio mundial. Ministerio de Cultura, Fondos extras presupuestarios españoles. Paris. Francia. 2005.
DIARIOS Y REVISTAS
BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. Ley 9883. DECLARAN LUGAR HISTORICO A LA TRAZA DEL ANTIGUO CAMINO REAL. Busso, J. & Arias, M. Córdoba. Argentina.2011
CUADERNOS SUMMA+ 5 Paisaje. El misterio de la escala. El patrimonio en el tiempo. Waisman, M. Bs. As. Argentina. 1994.

BIBLIOGRAFIA TEMATICA ESPECÍFICA - LIBROS
BALLART HERNÁNDEZ, JOSEPH, TRESSERRAS, JUAN .El patrimonio definido, en gestión del patrimonio cultural. Editorial Ariel. Barcelona. España. 2001.
FOGLIA MARIA E. / GOYTIA NOEMI Los Poblados Históricos del Norte Cordobés. Editorial Secretaria de Turismo de la Provincia de Córdoba-Banco Social de Córdoba. Argentina. 1993.

GALLARDO RODOLFO/ MOYANO A. ALEJANDRO / MALIK DE TCHARA DAVID Estudios de Arte Argentino. Las Capillas de Córdoba. Academia Nacional de Bellas Artes. Bs. As. Argentina. 1988.
KRONFUSS, J. Arquitectura Colonial en la Argentina. 2da reedición Ed. Nuevo Siglo. Córdoba. Argentina. 1998.
DIARIOS Y REVISTAS
LA VOZ DEL INTERIOR En quintas de santa Ana no quieren edificios. Pandolfi, G. Córdoba. Argentina. 2010.
LA VOZ DEL INTERIOR. Candonga, historia a punto de ser urbanizada. Lheman, G. Córdoba. Argentina.2008.
REVISTA DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Monumentos históricos de interés provincial. Córdoba. Argentina. 1977.
REVISTA AMERICANA DEL PATRIMONIO. Paisajes de Entornos. 30 de julio 2013.
DOCUMENTOS DE INVESTIGACIONES
CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE. Florencia. Italia. 2000 Extraído el 5 de Abril de 2001

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Barbieri, J. (2008). De qué hablamos cuando hablamos de valores. Buenos Aires: Paidós.
Busso, J., & Arias, M. (2011). Ley 9883. DECLARAN LUGAR HISTORICO A LA TRAZA DEL ANTIGUO CAMINO REAL. Boletín oficial de la Provincia de Córdoba. [Versión electrónica], 1.
Cancer, L. (1999). La degradación y la protección del paisaje. . Madrid: Cátedra S.A.
Convenio Europeo del paisaje. (20 de Octubre de 2000). 106-112.
Ferriollo, M. (2012). Por un proyecto estético del paisaje. Cualidad del paisaje. Cualidad de las Políticas. Córdoba.: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUDI) Universidad Nacional de Córdoba.
Maderuelo, J. (2009). Miradas sobre la ciudad. En Maderuelo, Paisaje y patrimonio (págs. 5 - 8). Madrid: ABADA.
Naselli, C. (1978). El Paisaje Ser o no Ser. El diseño del paisaje. SUMMARIOS 131, 253 - 254.
Renes, J. (2009). Paisajes europeos: Continuidad y transformaciones. En Maderuelo, Paisaje e historia (pág. 57). Madrid: ABADA.

Formas simbólicas, representaciones territoriales y topónimos. Estudio de caso en el oeste de La Pampa

Comerci, María Eugenia

PALABRAS CLAVE
· Toponomía
· Política
· Poder

Resumen / El estudio de los nombres de estos lugares, complementado con otros abordajes espaciales, permite analizar las transformaciones en el territorio y los cambios en el proceso de construcción. En esta ponencia se pretenden analizar los procesos territorialización en el oeste de La Pampa, estableciendo relaciones entre las categorías de formas simbólicas, representaciones, territorio y toponimia. En este marco se busca estudiar los topónimos, desde una perspectiva diacrónica, en cuatro espacios del oeste de La Pampa (La Humada, Chos Malal, Paso Maroma y La Puntilla), diferenciando los nombres "oficiales" otorgados desde el estado, de los creados por los puesteros-campesinos. Por otro lado, se abordan las representaciones que giran en torno a los escudos de los pueblos del oeste pampeano, sus implicancias ideológicas y particulares lecturas territoriales históricamente construidas. De este modo en la ponencia se desarrollan lineamientos teóricos sobre representaciones, formas simbólicas, territorio y toponimia. Luego se abordan los nombres que el estado atribuyó, a comienzos del siglo XX, a las jurisdicciones del oeste pampeano y las representaciones que generó en algunos pueblos occidentales en torno a los escudos. Posteriormente se avanza en el estudio de los nombres de los puestos, y en las representaciones y sentidos atribuidos por los campesinos a sus espacios de vida a través de los topónimos. Así se describen y comparan los nombres de los lugares en los parajes de estudio y se analizan las representaciones que giran en torno a los escudos de los pueblos pampeanos occidentales.

COMERCI, MARÍA EUGENIA
Departamento e Instituto de Geografía
Universidad Nacional de La Pampa
Argentina
E - mail: eugeniacomerci@gmail.com

Introducción

Los nombres de los lugares contribuyen a producir imaginarios espaciales. El estudio de la toponimia posibilita el análisis de los espacios desde los planos simbólicos. Estas representaciones sobre el lugar ("topo") son dinámicas, vivas ("onoma"), dado que se producen y reproducen socialmente (Guzman, 2004). La toponimia, entendida como forma simbólica espacial, constituye una importante marca cultural impregnada de un intencional sentido político pues expresa una efectiva apropiación del espacio, por ello puede ser considerada como la articulación entre el lenguaje, el poder territorial y las identidades (Lobato Correa, 2012).

Tanto el habla oficial como el habla popular expresados en los nombres propios de los pueblos, parajes rurales y puestos (unidades de producción y consumo campesinas), en los espacios públicos y los símbolos de ciertos sitios, proporcionan saberes retrospectivos de situaciones del pasado de esos lugares. La toponimia de estos territorios del oeste de La Pampa se encuentra atravesada por relaciones de poder en las que algunos sujetos, en determinados contextos históricos, construyeron ciertas representaciones sobre el lugar, mediante diversas denominaciones y sentidos.

El estudio de los nombres de estos lugares, complementado con otros abordajes espaciales, permite analizar las transformaciones en el territorio y los cambios en el proceso de construcción. Así, cursos de agua superficiales, especies vegetales y animales descriptos en los topónimos en un determinado momento pueden perder su significancia a través del tiempo ante los cambios en el paisaje y, de este modo, dar cuenta de las transformaciones socio-territoriales.

En la presente ponencia se pretenden analizar los procesos territorialización en el oeste de La Pampa, estableciendo relaciones entre las categorías de formas simbólicas, representaciones, territorio y toponimia. En este marco se busca estudiar los topónimos, desde una perspectiva diacrónica, en cuatro espacios del oeste de La Pampa (La Humada, Chos Malal, Paso Maroma y La Puntilla), diferenciando los nombres "oficiales" otorgados desde el estado, de los creados por los puesteros-campesinos. Por otro lado, se abordan las representaciones que giran en torno a los escudos de los pueblos del oeste pampeano, sus implicancias ideológicas y particulares lecturas territoriales históricamente construidas.

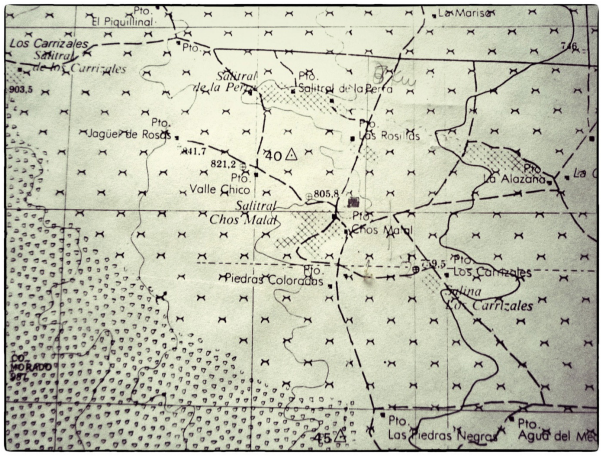
Además de los estudios previos referidos a la toponimia en la provincia de La Pampa y la información generada en las entrevistas y el trabajo de campo realizado en los años 2008 (en los puestos La Humada), 2009 (en el paraje Chos Malal), 2010 (en Paso Maroma) y 2011 (en La Puntilla), se han consultado distintas fuentes cartográficas –física, catastral y religiosa- organizada por fecha de realización e integrada por 18 mapas, que se encuentran disponibles en archivos provinciales.

En el análisis de los topónimos se ha escogido, para cada unidad de estudio, 20 parajes y/o puestos ya que son lugares que actúan como referentes simbólicos tanto sea para los pobladores como para los foráneos. Dada la significancia de estos asentamientos en el territorio, han quedado registrados cientos de puestos en la cartografía física y catastral de la región occidental de la provincia de La Pampa (ver imagen 1). Asimismo, en el

análisis de las formas simbólicas de los escudos de los pueblos pampeanos se trabajó con imágenes que representan a los escudos oficiales y las referencias explicativas de los mismos otorgadas por sus autores.

A continuación se desarrollan algunos lineamientos teóricos sobre representaciones, formas simbólicas, territorio y toponimia. Luego se abordan los nombres que el estado atribuyó, a comienzos del siglo XX, a las jurisdicciones del oeste pampeano y las representaciones que generó en algunos pueblos occidentales en torno a los escudos. Posteriormente se avanza en el estudio de los nombres de los puestos, y en las representaciones y sentidos atribuidos por los campesinos a sus espacios de vida a través de los topónimos. En este marco se describen y comparan los nombres de los lugares en los parajes de Chos Malal, La Humada, La Puntilla y Paso Maroma (ver imagen 2) y analizamos las representaciones que giran en torno a los escudos de los pueblos pampeanos occidentales.

Imagen 1. Lugares, representaciones y topónimos en la cartografía oficial



Fuente: Fragmento de la carta topográfica de Agua Escondida de 1969, IGM.

Imagen 2. Localidades del oeste pampeano y las unidades de estudio



Fuente: Elaboración propia en base a mapa base: mapoteca.educ.ar

Formas simbólicas, representaciones territoriales y topónimos

En la toponimia, las relaciones de poder no sólo influyen en la posibilidad de otorgar o cambiar un nombre sino que también marcan las relaciones entre los pueblos, entre estados, entre etnias. De este modo, si bien son resistentes a los cambios, con una persistencia que puede durar más que los monumentos o las tradiciones, los nombres de un lugar pueden cambiar radicalmente tras una decisión política. Así, la nueva toponimia traduce una necesidad identitaria o el requerimiento de resaltar nuevos y antiguos personajes o eventos de la historia política de un lugar. De este modo, se considera que los topónimos, como formas simbólicas, son el resultado de los encuentros entre espacios y tiempos (Riesco, 2010), expresan las pujas por el control del territorio y la construcción de representaciones territoriales.

Nombrar un sitio de determinada manera implica conceder la existencia de algo y apropiarse real o simbólicamente (Bourdieu 2000; Tort 2003; Guzmán 2004). La elección del nombre de un lugar, sus resignificaciones con el devenir histórico, expresan para A. Benedetti (2009), la posición que ocupa cada región dentro de determinadas territorialidades. La toponimia, como resultado de las relaciones históricas, forma parte de las estrategias de control de un territorio.

Con relación a la toponimia aparecen diferentes perspectivas y abordajes. Para J. Tort (2000; 2003) la toponimia constituye una herramienta para el estudio del territorio dado que los nombres del lugar suponen cierta pertenencia a un espacio, implican la construcción de la memoria colectiva de un grupo y formas de distinción entre lugares, regiones y territorios. Los nombres de los lugares adquieren diferentes significaciones: a) son “reflejo” del concepto de frontera pues expresan límites y delimitaciones entre espacios. De este modo son comunes los nombres referidos a hitos, mojones y señales

que marcan puntos y poseen caracteres fronterizos;
b) suponen la idea de más allá, es decir la posición de ese espacio en relación con otros en función de un límite o un referente. Así algunas denominaciones que comienzan con "trans" (ej. Traslasierra), "ultra" aluden a la idea de posición ("encima de") o bien de lejanía ("más allá de"), y
c) expresan las ideas de marginalidad del espacio. En este caso, en zonas áridas suelen aparecer más topónimos alusivos a fuentes de agua que los referidos a la aridez, asimismo la idea de "llano" o llanura tiene mayor expresión en la toponimia de la zona montañosa que en las de zonas llanas.
El autor además destaca tres atributos principales de los topónimos: la "transparencia", cuando el nombre se deja interpretar rápidamente; la "excepcionalidad", cuando pretenden diferenciar espacios o bien expresar las características únicas del medio y la "significancia territorial", referida a la importancia del nombre otorgado a un lugar por sus pobladores. En este contexto la propuesta metodológica de Tort consiste en analizar el sentido de la toponimia y clasificarlo, reconstruir la trayectoria del nombre con las transformaciones a través del tiempo y el aplicar los principios antes mencionados.
Desde otras perspectivas, para F. Bruguera (2009) la toponimia permite visualizar las transformaciones en el territorio y los cambios en el paisaje natural, agrario o humano. De este modo, vegetales y animales descriptos en los topónimos en un determinado momento pueden perder su significancia ante los cambios en el paisaje. Así a través de los fitotopónimos, zootopónimos, entre otros pueden recuperarse antiguas especies, actividades económicas de diversa índole o viejas costumbres, que dan cuenta de las transformaciones del territorio.
Los topónimos heredados o impuestos expresan las conexiones entre paisajes, memoria colectiva e identidades y privilegian ciertas lecturas espaciales. Claro está que, entre los nombres de los lugares y la representación a la que aluden, siempre hay una mediación y, en este sentido, no se acuerda con Tort en que los topónimos "reflejen" aquello a lo que aluden. Entre el nombre del lugar y la representación existe un proceso de construcción mediado por el contexto histórico, la posición de quien otorga la denominación y quien la utiliza y múltiples factores que intervienen en el proceso. A través de los nombres de los lugares, sobre el espacio se imprimen, simbólicamente, la memoria, la identidad y el poder de aquellos que imponen ciertos topónimos y, así, controlan y comunican significados espacialmente proyectados (Lobato Correa, 2012). Por ello resulta interesante analizar los topónimos en el marco de las relaciones de poder en las que se generan los nombres. A continuación, se resume el proceso de territorialización en las unidades de estudio, para luego avanzar en el análisis de los topónimos en la provincia de La Pampa.

El proceso de territorialización en las unidades de estudio

En los puestos localizados en la zona de Chos Malal y La Humada, luego de las campañas militares de fines del siglo XIX, se reinició el proceso de repoblamiento de criollos, descendientes indígenas y, en menor proporción, inmigrantes, en los

manantiales y campos con buenas pasturas que dieron origen a los puestos dispersos (Comerci, 2012).

En los casos de La Humada, La Puntilla y Paso Maroma, algunas familias llevaron a cabo acciones judiciales (prescripción adquisitiva por la ley veinteñal) para acceder a la propiedad privada de la tierra en la que ejercían actos posesorios. De este modo a fines de los años ochenta fue avanzando el uso privado (intrafamiliar) -delimitado excepcionalmente con alambre perimetral-, persistiendo el manejo de espacios comunes dentro de las familias ampliadas y manteniendo cada generación la vivienda privada. La instalación del alambrado perimetral y la gradual disminución de los campos fiscales lentamente fueron restringiendo la movilidad de las familias en busca de nuevos "campos libres", las actividades de caza y recolección y se acentuaron los conflictos.

En el caso de Chos Malal, la presencia de fuertes redes familiares, unidas a la falta de interés de explotación de los campos por parte de los titulares registrales, posibilitó –no sin amenazas de desalojos -, un uso colectivo del espacio de pastoreo. De este modo, los grupos domésticos fueron apropiándose de ciertos recursos del lugar, dando origen a espacios diferenciados bajo el control de ciertas familias agrupadas que comparten el área de pastoreo.

En el caso de los puestos localizados sobre la depresión fluvial del sistema del Desaguadero (Atuel-Salado-Chadilvú-Curacó) el proceso de asentamiento de criollos, inmigrantes y colonos, se asoció directamente con la presencia de los escurrimientos superficiales y la posibilidad de aprovechamiento de los mismos. Sin embargo los "taponamientos" destinados a regar chacras mendocinas cortaron los brazos principales del río Atuel y los caudales fueron disminuyendo hasta que la construcción del Nihuil, en 1947, interrumpió de manera abrupta el escurrimiento del río. El paisaje y su percepción cambiaron. La ausencia de esta fuente de aprovisionamiento de alimentos y de provisión de agua para consumo humano y ganadero, significó pérdidas económicas, demográficas, ecológicas y culturales de irreparable valor. El daño socio-ambiental provocado no sólo afectó el tramo superior de la cuenca sino también al tramo inferior, en la zona de confluencia del Atuel con el Salado y en la cuenca del río Salado-Chadileuvú-Curacó. La construcción de la represa implicó una marcada disminución de los caudales que escurrían por dicho río afectando especialmente a los puestos ribereños y las localidades cercanas Limay Mahuída, La Reforma y Puelches (op.cit.).

De los topónimos atribuidos por el estado a los generados por los crianceros

En una breve trayectoria de los nombres de las jurisdicciones de la provincia, se rastrearon algunas variaciones a través del tiempo. Una vez mensurado el Territorio Nacional de La Pampa o Pampa Central, en pleno auge de las ideas positivistas, se llamaron "Secciones XVIII, XIX, XXIII y XXIV" a las jurisdicciones en las que se ubica actualmente las unidades de estudio. En el año 1904, ya divididos en departamentos, se les otorgaron las últimas numeraciones del territorio nacional- "12 y 13" para los actuales departamentos Limay Mahuída y Chadileo; "14 y 15" para Chicalcó y Puelén.

En el mapa de 1911 de Córdova y Camusso los departamentos cambian la numeración hacia números romanos estableciendo veinticuatro secciones de este a oeste, como se observa la siguiente imagen.

Controlados los pueblos originarios en el año 1915 se adjudicaron a todos los departamentos de la provincia –excepto a "Capital"- toponimias mapuches tales como: Rancul, Realicó, Trenel, Conhelo, Curacó, Utracán o Toay, entre otros, vigentes en la actualidad. En este marco, el departamento "12" pasó a llamarse "Limay Mahuida" ("sierra del Limay" para Vúletin y "Sierra de la piedra laja" para Casamiquela), o el "13" se lo denominó "Chalileo" ("río Salado" para ambos autores).

Hacia 1922, en el mapa realizado por E. Santorio los departamentos aparecen con la división catastral en números romanos y el nombre toponímico en mapuche, como puede observase en la siguiente imagen:

Imagen 3. Mapa de 1922 con numeración departamental y nombres en mapuche



Fuente: Pulpería de Chacharramendi

De acuerdo a Lazzarri (2010) la lengua muerta se tornó objeto de deseo no indígena una vez refuncionalizada en el nuevo marco institucional. Así una vez controlados los grupos indígenas sobrevivientes era conveniente inventar una "pampeanidad" en la que los indígenas estaban reconocidos (mediante la toponimia mapuche, no ranquel ni pehuenche) pero formaban parte del pasado.

Posiblemente los puesteros buscaban diferenciarse de esa estigmatización "indígena" y por ello atribuían y los siguen haciendo en la actualidad, como ya desarrollaremos, nombres del castellano a sus lugares. En este sentido, D. Escolar (2005, 2007) identificó este tipo de estrategias de diferenciación hasta la década de 1980, pues los crianceros huarpes reemplazaban su identificación indígena por lo "criollo" ante el

terror inscripto en la memoria colectiva durante la represión de formas de resistencia campesina en el siglo XIX.

Como venimos señalando la denominación de los puestos del oeste pampeano ha tenido una correlación directa con la presencia y valorización de ciertos recursos en el espacio, y/o situaciones vividas por los pobladores (Comerci, 2011). Las denominaciones de los puestos de todas las zonas de estudio se han referido a través del tiempo, por lo general, a recursos naturales locales geomorfológicos, hidrológicos, fitogeográficos o zoológicos, o a situaciones vividas, imaginadas o deseadas por los puesteros/ras. Sin dudas los elementos del paisaje imprimen ciertos rasgos, en general físicos, a los nombres de los puestos y parajes. En los cuatro casos de estudio si bien aparecen algunos nombres en mapuche (Trapalcó, Chos Malal o Guayco) referidos a recursos, no es común el uso de toponimias indígenas.

En el primer caso de estudio (paraje Chos Malal) los fitotopónimos, hidrotopónimos y geotopónimos se refieren por lo general a la presencia de agua y jahueles; a especies vegetales asociadas con el agua (carrizales, cortaderas) o bien geoformas propias de un ambiente desértico (salitrales, médanos) y con afloramientos rocosos propios de la zona (piedras coloradas, piedras negras, lomas, etc., ver imagen 4).

Es llamativa la ausencia en este caso, de hagiotopónimos -dada la escasa influencia que ejerce la religión católica en esta zona- y de antropónimos, asociados con los nombres de los propietarios de las tierras, que en este espacio, pertenecen al estado provincial o a privados registrales ausentes (Comerci, 2012). Más allá de los puntos de encuentro, se identificaron diferencias en los casos analizados. En primer lugar, mientras en Chos Malal los nombres de los puestos/parajes se refieren mayoritariamente a recursos naturales del lugar (especies vegetales, colores con los que se identifican los pelajes de los animales, recursos hídricos o geoformas del relieve), en las demás zonas (La Humada, La Puntilla y Paso Maroma) los nombres presentan una mayor diversidad (con la presencia de geotopónimimos, fitotopónimos, zootopónimos, antropónimos, entre otros), refiriéndose a los recursos naturales, pero también a los apellidos de puesteros propietarios, aspectos religiosos (santos católicos), condiciones socioeconómicas predominantes.

Imagen 4. Denominaciones de los puestos y referentes territoriales



Otra diferencia se vincula con la temporalidad de los nombres de los puestos/parajes. Mientras muchas de las toponimias actuales de Chos Malal tuvieron origen a fines del siglo XIX, en La Humada no se registraron nombres en ese período, salvo la "aguada La Ahumada", si bien registramos muchos topónimos, con continuidad hasta la actualidad, de la década de 1920. Posiblemente la menor presencia de ojos de agua en este espacio retardó su valorización, re-poblamiento post campañas militares y apropiación simbólica del espacio por parte de los crianceros con el otorgamiento de nombres. En el caso de La Puntilla y Paso Maroma se registran parajes y puestos desde la década de 1920 en muchos casos con continuidad hasta la actualidad. Una cuarta diferencia que podríamos mencionar es la presencia de varias estancias en La Humada y La Puntilla, menos presentes en Paso Maroma y ausentes entre los asentamientos de Chos Malal (op. cit.).

A diferencia de los puestos de la micro-región de las mesetas occidentales, los puestos localizados sobre la cuenca del Atuel-Salado, poseen rasgos de distinción de los demás casos por la fuerte presencia de los hidrotopónimos, nombres que daban cuenta de la presencia del sistema hídrico en la conformación identitaria del lugar y de la configuración del espacio antes de la interrupción de la construcción de la represa El Nihuil, en el curso superior del río Atuel.

De este modo, los nombres de los puestos permiten acceder a las valorizaciones de los recursos naturales más frecuentes en cada unidad de estudio, a las distintas formas de apropiación del lugar y al conocimiento que los puesteros tienen de ciertos elementos del paisaje. Así como los nombres oficiales y populares mostraron cambios a través del tiempo de la nominación nominal, a la romana y luego a la mapuche, los escudos de los pueblos pampeanos también construyen ciertas representaciones creadas desde el estado en torno a los espacios a los que aluden.

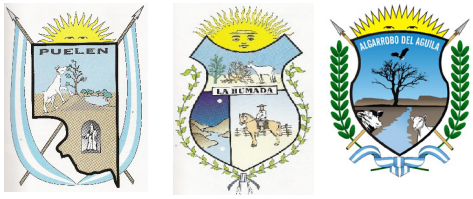
Escudos, formas simbólicas e imaginarios espaciales

En la provincia de La Pampa desde fines de la década de 1980, a partir de una iniciativa de los municipios, y en plena descentralización, se empezaron a dibujar los escudos de las distintas localidades (ver imagen 5), aprobados y puestos en vigencia por los distintos concejos municipales. Como rasgos comunes, en los escudos aparece el ganado caprino, en algunos además poseen vacunos y equinos, separados por líneas divisorias (en La Humada y Algarrobo del Águila). Todos presentan como símbolo común unificando las imágenes al sol y poseen símbolos relativos a pasturas naturales del monte. En tres escudos se rodea la imagen con laureles y cintas que aluden a la nacionalidad argentina.

Los pueblos localizados sobre la depresión fluvial del Desaguadero Salado (ver imagen 2), es decir Algarrobo del Aguila, aluden al sistema hídrico de ríos superficiales mediante un curso divagante del brazo del Rio Atuel. En los escudos restantes, de localidades situadas en la meseta basáltica aparecen los manantiales (en el escudo de La Humada y Puelén) y pequeños cerros.

Como elementos de distinción aparece un gaucho a caballo en el de La Humada, las bardas en Algarrobo, la capilla católica con la virgen de Puelen, el alambre aludiendo a la compartimentación del espacio y a la propiedad privada en La Humada y las banderas argentinas en Algarrobo y Puelén.

Imagen 5. Escudos de tres localidades del oeste pampeano



Fuente: Consultado el 4 de agosto de 2014 desde: http://heraldicaargentina.com.ar

Si analizamos la interpretación que el estado le otorga a estos escudos aparecen las siguientes representaciones explícitas. En el escudo de Algarrobo, dibujado por Oscar Lozano y puesto en vigencia en 1988, se representan los siguientes símbolos:
“el sol naciente personifica la vida y la esperanza al anunciar una nueva población. En el campo superior el nombre del pueblo y debajo las típicas bardas de la región con un algarrobo y el águila que anidaba en su copa, que le legó su nombre y servía de guía a los viajeros. El curso de agua representa a un brazo del río Atuel, el Arroyo de la barda. Las cabezas del vacuno y la cabra la explotación ganadera. Los laureles simbolizan las glorias del pasado, las tacuaras el pasado indígena y la cinta argentina su pertenencia a la nación” Consultado el 4 de agosto de 2014 desde http://heraldicaargentina.com.ar/3-LP-AlgarrobodelAguila.htm).
En el caso del escudo de La Humada, realizado por Miguel Ojeda mediante la resolución Municipal de 1998, se afirma lo siguiente:
“de vida anunciando el advenimiento de una nueva y pujante localidad. En la división superior un paisaje típico pampeano representando la flora autóctona una planta de alpataco, un arbusto de piquillín y un chivo alimentándose que representa la principal riqueza ganadera de la región. En la división izquierda un paisaje del valle de La Humada con su luna llena reflejándose en la laguna. En la división derecha el gaucho a caballo con su vestimenta típica símbolo de un homenaje a los pioneros del oeste pampeano. Los laureles recuerdan la Conquista del Desierto y la cinta con los colores argentinos su pertenencia a la nación” (Consultado el 4 de agosto de 2014 desde http://heraldicaargentina.com.ar/3-LP-LaHumada.htm).

En el caso del escudo de Puelén, dibujado por Osvaldo Correa y sin datos de creación se afirma:
“La forma recuerda la del Departamento Puelén
Lanzas: batalla de Cochicó. (19 de Agosto de 1882)
Monumento: Virgen del Camino ubicado en el acceso Norte de nuestra localidad.

Tamarindos: árbol autóctono del lugar.
Cabra: Producción animal mayoritariamente destacada en la zona.
Sol y Cintas Celestes y Blancas: reflejando que la localidad de Puelén provincia de La Pampa pertenece a la República Argentina.
Agua: Vertiente natural que emana 83 litros de agua por segundo y abastece a Puelén, Chacharramendi, La Reforma, Puelches" (Consultado el 4 de agosto de 2014 desde http://heraldicaargentina.com.ar/3-LP-Puelen.htm).

Es un discurso reiterado en la narrativa de la simbología de los escudos la referencia al "pasado" indígena, claramente diferenciado del presente nacional. Ese pasado se lo representa en distintos escudos con lanzas que expresan la violencia generada entre el ejército argentino y los pueblos originarios, en la tan nombrada y legitimada "conquista del desierto". Subyace un discurso nacionalista que legitima una construcción del pasado que concibe la idea de desierto y barbarie versus progreso y civilización. Asimismo se reitera la incorporación de los municipios a la nación, como si el alejamiento del centro de decisiones del país los ubique en una posición periférica y marginal y sea necesario, en este contexto, recordar la pertenencia a la Argentina.

De este modo los escudos municipales expresan determinadas lecturas territoriales, construcciones socio-políticas otorgadas en ciertos contextos históricos que portan una clara intencionalidad. En estas representaciones espaciales, algunos elementos se pretenden visibilizar, mientras otros se ocultan. En este sentido coincidimos plenamente con Lobato Correa (2012), cuando afirma que las relaciones entre la forma simbólica y el espacio son complejas y bidireccionales, e interfieren una en la otra pues incorporan atributos ya conferidos a determinadas localizaciones e itinerarios, y estos son afectados por la existencia de ciertos objetos y flujos.

Subyace en los símbolos de los escudos analizados (y en el discurso oficial generado en torno a ellos), la antigua concepción de frontera con el indio, de civilización/barbarie, como diría Araoz (1988) "la pampa central entre dos mundos"; mundos que suponen un este desarrollado y transformado y, un oeste virgen, pobre y marginal. Las divisiones de algunos escudos aluden a dictomías que expresan lo tradicional y lo moderno, lo natural y artificializado; el atraso y el progreso.

Resultados finales

La toponimia aparece con un fuerte sentido político en situaciones de tensión y ruptura, envuelve conflictos de clase y étnicos en el interior de los estados. Nuevas situaciones políticas implican, por lo general, la reformulación en la toponimia de los ríos, las montañas, las provincias, las ciudades, las calles, o las plazas (Lobato Correa, 2012). Este proceso puede rastrease en los nombres de los departamentos de la provincia de La Pampa.

Una vez que fueron neutralizadas las resistencias indígenas a fines del siglo XIX, el estado nacional renombró los departamentos y cabeceras con los topónimos originarios. Enmarcados en determinadas relaciones de fuerza, los espacios simbólicos adquirieron otra significación. Paralelamente el habla popular, el conocimiento del

lugar y sus recursos naturales así como la apropiación del espacio, han tendido una doble expresión (material-simbólica) en los puestos, formando parte de las prácticas territoriales que contribuyen a la reproducción social de los campesinos.

Si bien entre el nombre del lugar y la representación del mismo existe un proceso de mediación, es importante rescatar los topónimos atribuidos por los campesinos a través del siglo XX a sus espacios de vida, los puestos. A diferencia de la toponimia araucana, impuesta desde el estado una vez controlado el territorial indígena, los puesteros-campesinos buscaron diferenciarse de las posibles estigmatizaciones y prefirieron denominar en castellano a los lugares (Comerci, 2012).

Los nombres de los puestos y parajes rurales atribuidos por los campesinos expresan la fuerte vinculación de los productores con el entorno, con los recursos y el sofisticado conocimiento popular de las propiedades de la flora, fauna, hidrología y geomorfología regional.

Así como los nombres oficiales de las jurisdicciones departamentales mostraron cambios a través del tiempo, los escudos de los pueblos pampeanos también portan ciertas representaciones creadas desde el estado en torno a los espacios a los que aluden. Las estatuas, los memoriales y los edificios, gracias a la aparente objetividad que presentan, comunican informaciones impregnadas de intenciones. Los escudos de las localidades pampeanas y las formas simbólicas territoriales que subyacen en los mismos, expresan determinadas construcciones de la historia de esos pueblos, suponen ciertas implicancias ideológicas pues resaltan y ocultan algunos elementos simbólicos y proyectan determinados territorios.

Los nombres de los espacios de vida de los grupos domésticos también se asocian al entorno en el que desarrollan sus relaciones y varían regionalmente, según se trate del ambiente de las mesetas occidentales o de la depresión fluvial. En la primera, dominada por los afloramientos rocosos y la aridez, los geotopónimos predominan en las denominaciones de los puestos y parajes. En la segunda, los territorios inmateriales expresados en los topónimos no coinciden con la configuración espacial del presente. Pasos, arroyos, maromas, isla, chacras, mallines, especies de vegetación húmeda, elementos que dan cuenta del paisaje en torno a los bañados del Atuel, se expresan en la toponimia y se resisten al pasaje del tiempo.

La construcción social del espacio en esta zona se organizó en torno al ambiente fluvial, desde el punto de vista material y simbólico. La valorización social de los recursos naturales del lugar, permitía el desarrollo de distintas actividades productivas, usos en la construcción, combustible para cocinar y calefacción o la elaboración de medicinas, que posibilitaban un espacio de vida para las generaciones venideras.

Esa forma de organizar el espacio y apropiarse de los recursos naturales provistos por el ecosistema, se desestructuró parcialmente con la interrupción del caudal permanente del río Atuel luego de la construcción de las obras aguas arriba. En este marco, no sólo se alteró la configuración y distribución de los puestos, sino el modo de vida de los puesteros ribereños y la memoria hídrica en torno al uso de los recursos que este ambiente fluvial proveía. Las generaciones jóvenes de las zonas de La Puntilla y Paso

Maroma que han vivido en un escenario sin río padecen de una pérdida memoria hídrica y ven con extrañez los nombres de los puestos que aluden a ese paisaje del pasado.

El análisis de los escudos municipales y las formas simbólicas, demuestra cómo se construyen determinados territorios inmateriales. Subyace en los símbolos de los escudos analizados la antigua concepción de frontera que supone la separación entre dos mundos: lo tradicional y lo moderno, lo natural y lo artificial; el atraso y el progreso. Es decir, los nombres de los lugares y los símbolos de los escudos municipales, expresan intencionalidades y ciertas lecturas territoriales.

Referencias

- Agnew, J. (1987). Place And Politics: The geographical mediation on state and society, Boston: Allen And Unwin.
- Barros, C. y Zusman, P. (2000). Nuevas y viejas fronteras ¿Nuevos y viejos encuentros y desencuentros. Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, N° 69, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Benedetti, A. (2009). Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino. Geocrítica, Scripta Nova, N° 286, Universidad de Barcelona.
- Bourdieu, P. (2000) Cosas dichas. Barcelona: Gedisa.
- Bruguera Ligero, F. (2009). La toponimia com a mostra de la transformació del territorio. L' exemple, d' Osor. Quadersn de la Selva, Nº 21, Cataluña.
- Casamiquela, R. (2005), Toponimia Indígena de la Provincia de La Pampa. Cooperativa Popular de Electricidad, Santa Rosa.
- Cazenave, W. (2005). Sobre algunos fluviogeónimos del área de los ríos Atuel Salado-Chadileuvú. I Congreso Provincial del Agua, Santa Rosa.
- Comerci, M. E. (2011). "Los productores familiares del oeste pampeano desde el discurso de las políticas públicas (1985-2008)" En Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana, López Castro, N. y Prividera, G. (Compiladores), Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Comerci, M. E. (2012) Espacios y tiempos mediados por la memoria. La toponimia en el oeste de La Pampa en el siglo XX" en Revista Corpus. Archivos visuales de la alteridad americana, Vol II, Nº 2, Portal de Publicaciones Científicas y Técnicas (ISSN 1853-7138), Mendoza, p. 1-19: http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/corpus/article/view/1349/1744
- Escolar, D. (2005). "El estado de malestar". Movimientos indígenas y procesos de desincorporación en la Argentina: el caso Huarpe". En Briones, C. (Compiladora) Cartografías Argentinas, Editorial Antropofagia: Buenos Aires.
- Escolar, D. (2007) Los dones éticos de la Nación: identidades Huarpe y modos de producción de soberanía en Argentina. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Guzman, F. (2004). Memorias del paisaje. Microtoponimia de la Quebrada de Purmamarca. Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.
- Lobato Correa, R. (2012) "Las formas simbólicas espaciales y la política".

En Zusman, P. y Haesbaert, R., Castro, H. y Adamo, S. (2012) Geografías culturales: aproximaciones, interacciones y desafíos. Traducción Carolina Cisterna. Facultad de Filosofia y Letras, UBA, Buenos Aires.

- Lazzari, A. (2010). "Autenticidad, sospecha y autonomía: la recuperación de la lengua y el reconocimiento del pueblo rankülche en La Pampa". En Gordillo y Hirsch (Comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en Argentina. Editorial La Crujía Buenos Aires.
- Riesco Chueca, P. (2010). "Nombres en el paisaje: la toponimia, fuente de conocimiento y aprecio del territorio". Cuadernos Geográficos, nº 46, Sevilla.
- Salomón Tarquini, C. (2010). Largas noches en La Pampa. Itinerarios y resistencias de la población indígena (1878-1976). Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Tello, E. (1942) Toponimia araucana del Territorio de La Pampa, Santa Rosa.
- Tort, J. (2000). Toponimia y Territorio. Los nombres de los nuecleos de población de la Comarca del Baix Camp, Tarragona, desde una perspectiva onomásiológica. Geocrítica, Scripta Nova N° 67, Universidad de Barcelona.
- Tort, J. (2004). Toponimia y marginalidad geográfica. Los nombres del lugar como reflejo de la interpretación del espacio. En Geocrítica, Scripta Nova N° 138, Universidad de Barcelona.
- Vúlentin, A. (1972). La Pampa, Grafías y etimologías toponómicas aborígenes. Capital Federal: Eudeba.
- Zusman, P. y Haesbaert, R. (2012) "Introducción". En Zusman, P. y Haesbaert, R., Castro, H. y Adamo, S. (2012) Geografías culturales: aproximaciones, interacciones y desafíos. Traducción Carolina Cisterna. Facultad de Filosofia y Letras, UBA, Buenos Aires.

Las transformaciones territoriales y su implicancia en la definición identitaria de los espacios públicos de valor patrimonial

Cuadrado, María Verónica
Manavella, Aníbal

PALABRAS CLAVE
· Patrimonio
· Itinerarios culturales
· Espacio público

Resumen / El presente trabajo deriva de sucesivos proyectos de investigación que se han desarrollado desde hace dieciséis años, cuya temática principal gira en torno al Patrimonio Cultural.

Desde la línea de investigación urbano-patrimonial, se indaga el espacio urbano público de valor patrimonial de la ciudad de Córdoba, en especial el Centro Histórico y sus denominados Barrios Pueblo.

Como docentes investigadores de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – UNC, se aplica una metodología particular de trabajo de campo que permite aplicar los conocimientos sobre historia de la arquitectura y patrimonio arquitectónico a los procesos de cambio del tejido urbano de interés patrimonial.

El estudio de variantes e invariantes en el tejido, los usos y los órdenes arquitectónicos basaron algunas conclusiones, entre las cuales la gestión urbana es señalada como el principal responsable de regular la mutación de estos tejidos históricos, pero al mismo tiempo se considera que posee las herramientas adecuadas para su recuperación a partir del estudio del tejido y sus usos históricos, considerando que incluso quien realiza acciones en tejidos modestos de valor patrimonial no lo hace solo sobre su componente material, sino que también actúa sobre su componente intangible, memoria e identidad de una comunidad.

En este caso en particular, se aborda en relación como elementos del territorio, integrando una visión comprensiva y más humana analizando las huellas que el Hombre deja en el mismo, constituyendo la memoria identitaria de una comunidad. Entendiendo que el ordenamiento del territorio debiera propender a equilibrar todos los elementos materiales e inmateriales que conviven en él. Ya que el objetivo es

CUADRADO, MARÍA VERONICA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: veronicacuadrado@yahoo.com.ar

MANAVELLA, ANÍBAL
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: anibalmanavella@hotmail.com

la búsqueda de lograr el bienestar de sus habitantes y reflejar una concepción de sociedad sin exclusiones y desigualdades, sustentando el equilibrio posible dentro de un sistema complejo.

Entre las primeras intervenciones en el Campo Físico Espacial, cabe mencionarse el "hacer ciudad". Al respecto, se refiere Simmel, cuando menciona que "La ciudad se presenta como un laberinto, espacio lleno de sorpresas; no obstante, sólo el mirar perspicaz capta lo que subyace tras su manifestación epidérmica" . En este proceso, el tiempo y el espacio son las dimensiones centrales, donde el individuo necesita referencias tangibles e intangibles en las cuales identificarse cuando transita y/o vivencia las mismas

Los componentes tangibles e intangibles del Patrimonio Cultural se visibilizan en el espacio público, lugar en el cual los habitantes se encuentran, se identifican y se manifiestan, atribuyéndole valores patrimoniales que cualifican el Paisaje Urbano.

El término "paisaje cultural" abarca una diversidad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su medio ambiente natural. Los paisajes culturales reflejan con frecuencia técnicas específicas de uso sostenible de la tierra, tomando en consideración las características y límites del entorno natural en el que están establecidas, y una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de uso sostenible de la tierra y puede mantener o incrementar los valores naturales del paisaje; como lo expresa el Comité Científico de Paisajes Culturales (1992).

Este espacio de reflexión convoca a revisar el concepto de Paisaje Cultural desde la conservación y gestión del patrimonio urbano arquitectónico. Desde esta mirada es indispensable integrar otras disciplinas al momento de analizar el objeto de estudio, retomando los conceptos tradicionalmente empleados como conjuntos patrimoniales y sus áreas de conservación, ciudades, centros, barrios, sectores históricos, etc., en relación con los de paisaje urbano .

El mismo, en relación al territorio, se ha estudiado desde la teoría ambiental. Actualmente, es propicio hacerlo desde las propuestas de Milton Santos y Pierre Bordieu, centradas en lo geográfico y lo social.

En el vasto contexto del territorio, se define inicialmente un paisaje cultural, y luego, en una mayor aproximación, los itinerarios culturales. Entendiendo a los mismos como Toda vía de comunicación terrestre, acuática o de otro tipo, físicamente determinada y caracterizada por poseer su propia y específica dinámica y funcionalidad histórica al servicio de un fin concreto y determinado, que reúna las siguientes condiciones:

a) Ser resultado y reflejo de movimientos interactivos de personas, así como de intercambios multidimensionales, continuos y recíprocos de bienes, ideas, conocimientos y valores entre pueblos, países, regiones o continentes, a lo largo de considerables períodos de tiempo.

b) Haber generado una fecundación múltiple y recíproca, en el espacio y en el tiempo, de las culturas afectadas que se manifiesta tanto en su patrimonio tangible como intangible.

c) Haber integrado en un sistema dinámico las relaciones históricas y los bienes culturales asociados a su existencia.

Particularmente, en Argentina, la ciudad de Córdoba ha definido espontáneamente, a lo largo de su historia, itinerarios. Entre los cuales, cabe mencionarse aquellos que jalonan bienes de interés cultural en el tejido y traza urbanos, como aquellos que conectan instituciones educativas, religiosas, político administrativas, etc.

La Universidad Nacional de Córdoba, en sus cuatrocientos años de vida, ha impreso en la ciudad diferentes rutas, como aquellas que conectan la Manzana Jesuítica (antiguo Rectorado de la misma) con las sedes educativas en Ciudad Universitaria y el llamado Barrio Clínicas.

Con motivo de los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, se han incorporado al tejido urbano diversas obras conmemorativas, algunas de ellas aún inconclusas.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba materializó sus propuestas, a través de:

1) Concurso provincial de ideas “Espacio del Bicentenario en Córdoba- Centro de Interpretación de la Provincia de Córdoba”.
2) Parque de las Tejas.
3) Plaza del Bicentenario.
4) Centro cívico del Bicentenario Juan Bautista Bustos.

Durante la conmemoración del Bicentenario, también el Gobierno Municipal realizó obras en el espacio público, tal como:

1) Rambla sobre Av. Irigoyen.

Contemporáneo a estos festejos, la Universidad Nacional de Córdoba celebra los 400 años de su creación, desarrollando una serie de acciones de revalorización de los espacios de uso público en Ciudad Universitaria. Entre ellos se puede mencionar:

1) Plaza de la Conmemoración de los 400 años.

Estas intervenciones, insertas en tejidos urbanos de valor patrimonial preexistentes, mutan su paisaje cultural y la dialéctica del entorno, porque pretenden un impacto visual masivo con la implantación de proyectos de variada escala en un área urbana estratégica; crean reiteradamente, a través de su multiplicidad morfológica, un gran impacto en la ciudad y en quien las percibe, actitud propia de la posmodernidad; y en su mayoría, manifiestan la supremacía del efecto escenográfico sobre lo esencial, lo fugaz sobre lo permanente, lo icónico sobre la materia.

La valoración del espacio público pre-existente nos reclama a intervenir en el mismo repensando los valores colectivos de la sociedad por sobre los del individuo.

Asimismo, nos conmina a repensar el rol del Estado como gestor del patrimonio cultural y regulador de las intervenciones en el espacio público, que incidirán en la identidad social.

El accionar del Estado debería incluir la formación en valores patrimoniales, con el fin de construir conciencia ciudadana para la conservación de Bienes de Interés Cultural, para la población presente y para las generaciones futuras.
Reconocer y definir al espacio público como el lugar de interrelación e interacción de diversos movimientos y actividades sociales, puede permitir recuperar la memoria y re-definir la identidad de la ciudad.
¿Ante este paisaje cultural modificado, se debería cuestionar la injerencia del Estado en la gestión de espacio cultural de valor patrimonial?
¿Estas intervenciones como producto de una política de gestión transitoria y acotada, sin un plan integral de largo plazo, alcanzarán el rango de Bien de Interés Cultural?

Introducción:
El presente trabajo deriva de sucesivos proyectos de investigación que se han desarrollado desde hace dieciséis años, cuya temática principal gira en torno al Patrimonio Cultural.
Desde la línea de investigación urbano-patrimonial, se indaga el espacio urbano público de valor patrimonial de la ciudad de Córdoba, en especial el Centro Histórico y sus denominados Barrios Pueblo.
Como docentes investigadores de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – UNC, se aplica una metodología particular de trabajo de campo que permite aplicar los conocimientos sobre historia de la arquitectura y patrimonio arquitectónico a los procesos de cambio del tejido urbano de interés patrimonial.
El estudio de variantes e invariantes en **el tejido,** los **usos y los órdenes arquitectónicos** basaron algunas conclusiones, entre las cuales la gestión urbana es señalada como el principal responsable de regular la mutación de estos tejidos históricos, pero al mismo tiempo se considera que posee las herramientas adecuadas para su recuperación a partir del estudio del tejido y sus usos históricos, considerando que incluso quien realiza **acciones** en tejidos modestos de valor patrimonial no lo hace solo sobre su **componente material**, sino que también actúa sobre su **componente intangible**, memoria e identidad de una comunidad.
El Hombre, actuando en sociedad, ha mutado los espacios naturales en ambientes humanos. *"El ambiente humano es el resultado de la acción del hombre de habitar humanamente, se trata de la totalidad de las condiciones de vida recreadas por el hombre, pues donde hay presencia humana siempre se produce una reestructuración, ya sea en superficie o en profundidad, de las condiciones de vida existentes".* (RAINIS, L. Sobre el Patrimonio Ambienta. FAUD.UNC). Aquellos espacios donde existe una alta densidad de población son las más transformados, donde se refleja más intensamente la actividad humana. Estos lugares se denominan ciudades, donde los componentes antrópicos priman sobre los bióticos, generando espacios públicos y privados. El límite entre ambos dominios conforma la envolvente del espacio público, abarcando usos, servicios e infraestructura, es decir, sus aspectos físicos, sociales y personales, delimitado por las fachadas de los edificios que lo circundan. *La ciudad es*

el espacio público, afirma Jordi Borja, en consecuencia, es un fragmento de naturaleza modificado por el hombre.

La ciudad se presenta como un laberinto, espacio lleno de sorpresas; no obstante, sólo el mirar perspicaz capta lo que subyace tras su manifestación epidérmica[1]. En la construcción de la ciudad como ambiente humano, el tiempo y el espacio son las dimensiones centrales[2], donde el individuo necesita referencias tangibles e intangibles en las cuales identificarse cuando transita y/o vivencia las mismas.

De este modo, se va construyendo el Patrimonio Cultural, a partir de las sucesivas intervenciones, tanto individuales como colectivas, otorgándole identidad a cada lugar con la incorporación de elementos particulares, siempre que la población los consagre como tal.

El valor del Patrimonio Cultural (PC) viene determinado por su función como representación de la memoria histórica; siendo, en muchos casos, el Patrimonio Arquitectónico la materialización de esa memoria[3]. En este sentido, un bien cultural histórico patrimonial tiene un valor ante todo referido a sus potencialidades como recurso para hacer presente el pasado.

El patrimonio en general, —del latín *patrimonium:* lo que se hereda—, incluye una pluralidad de bienes que en conjunto dan forma a la identidad de los pueblos. Es más que una reunión de objetos muebles e inmuebles, es un *conjunto de bienes materiales e inmateriales de una comunidad con respecto a un territorio*[4]*;* no centra su objetivo principal en los objetos y su conservación, sino que *se entiende como un recurso para el desarrollo, siendo su objetivo las personas y su calidad de vida.*

En relación a esto, la Arq. Marina Waisman afirma: *"Para mí patrimonio es todo lo que puede ayudar a una comunidad a mantener su identidad. No necesita ser un gran monumento, puede ser una calle, un área… y preservación es mantener vivo a ese patrimonio, mantener ese difícil equilibrio entre la conservación y el cambio, que evite, por un lado el congelamiento de la ciudad, y por el otro, la destrucción de la identidad".*

Su función es materializar la historia de la comunidad, permitirle *"figurarse las sucesivas imágenes"*[5] de su pasado. Todo este cúmulo de elementos es lo que heredamos de generación en generación, a la cual se denomina Patrimonio Cultural.

Dentro de ese conjunto de elementos, se encuentra el espacio público, el cual incorpora continuamente nuevas necesidades y aportes, implicando transformaciones, que refleja la cultura que lo genera.

En el mismo se desarrollan acciones que se encuentran reglamentadas por normas de convivencia consensuadas por los habitantes de la ciudad, ya que se requiere un

1 ORTIZ, Renato. Op. Cit. P. 115

2 HELLER, Agnes. *Sociología de la vida cotidiana* (Barcelona: Ediciones Península, s.f.), citado por Graciela CASTRO en "La Cotidianeidad y el espacio urbano". (*KAIROS* [en línea] 2do. Semestre 2000, Año 4, Nº 7) p.1

3 CRIADO BOADO, F. El futuro de la Arqueología, ¿La Arqueología del Futuro?, en Trabajos de Prehistoria, 53, Nº.1, pp. 15- 35. Madrid. 1996

4 ROMERO MORAGAS, C. Ponencia: "Patrimonio, Turismo y Desarrollo". Bilbao. España. 1996

5 Carta de Atenas, 1941 (adoptada por UNESCO)

comportamiento humano que trascienda su propio bienestar individual en función de **intereses comunes que le permitan integrar una sociedad.**

Hacia fines del Siglo XX, tras la internalización del Movimiento Moderno, la Posmodernidad se ocupó de cuestionarlo y analizar la crisis generada por el mismo. Pero, habría que preguntarse si este movimiento cultural generó un nuevo paradigma en cuanto a la construcción del espacio público y la generación de sitios de referencia identitaria.

Si bien, en general, la Posmodernidad demuestra un interés real por la recuperación de la memoria y la preservación de las características identitarias de la comunidad, paralelamente, produjo intervenciones extremadamente individualistas, que alteraron los valores simbólicos del espacio urbano de manera exacerbada.

Este último aspecto es el que prevalece en Latinoamérica: la huella particular que cada diseñador incorpora al espacio público –mientras más "original", mejor–, sin condecir con la preocupación por la memoria urbana. En consecuencia, más que un conjunto de recuerdos materializados, el espacio urbano es hoy una suma de fragmentos de recuerdos, que no siempre la memoria social puede articular.

Recuperar la memoria y re-definir la identidad de la ciudad latinoamericana, puede iniciarse al reconocer y definir al espacio público como el lugar de interrelación e interacción de diversos movimientos y actividades sociales.

El espacio público de un asentamiento humano, en consecuencia, es un componente del ambiente urbano y refleja la cultura que lo genera. Como bien cultural compartido, el espacio público continuamente incorpora nuevas necesidades y aportes, implicando transformaciones.

De este modo, así como el concepto de tradición puede aludir a la estaticidad del pasado, al método, a la autoridad, la vanguardia es sinónimo de movimiento y tiende a formar otros "ismos". El movimiento que cambió drásticamente escuelas y tradiciones fue en este caso la Segunda Guerra Mundial y la vanguardia resultante, el denominado Movimiento Moderno. Varios "ismos", algunos efímeros y otros más trascendentes se opusieron a las normas invariables de la academia, hasta conformar un nuevo orden.

Lo nuevo y lo viejo, la tradición y la vanguardia convivieron de acuerdo a las necesidades, y lo nuevo ganó lugar cuando consiguió construir y ofrecer una estructura intelectual como respuestas a aquellas.

Toda nueva teoría, como la de la relatividad, debe proponer construcciones científicas frente a la crisis del saber tradicional, construcciones más flexibles, intuitivas y pragmáticas. En esta nueva propuesta nada permanece estático, todo es relativo, todo se mueve entre lo muy grande y lo muy pequeño.

Paradógicamente, hay una contradicción si se consideran los conceptos de vanguardia política y vanguardia arquitectónica. Esta última, aunque de avanzada, no pretendía marcar caminos ni ser masiva. Por el contrario, la política busca seducir las voluntad de las masas, incluso empleando las "novedades" de diseño. Entendiendo además a la vanguardia como ruptura, lo político podrá utilizar el arte de choque para demostrar como una fuerza política rompe con antiguos órdenes y propone nuevos rumbos,

rompiendo con las tradiciones.
Al tomar la idea de vanguardia como ruptura, la historia se visualiza como un escenario de múltiples respuestas, lo que posibilita una concepción más democrática de las manifestaciones estéticas.
En la ciudad latinoamericana, es frecuente que un gobierno construya obra pública apelando a la vanguardia y a la tradición, según la necesidad de su discurso oficial, en ocasiones de la mano de diversos intereses políticos. La planificación urbana es considerada a escala macro según lo propone la vanguardia, pero la forma urbana resultante aúna fragmentos de vanguardia y otros tantos de tradición, que en el caso de la obra pública comparten una esencia monumental. Así, expresiones vanguardistas del racionalismo serán contemporáneas a la búsqueda de la tradición nacional y la forma urbana incorporará a ambas a sus espacios públicos y privados.
En estados como los nuestros, en muchos casos rehenes de los grupos económicos y de interés individualista, la conducción de los asuntos políticos queda en manos de la sociedad civil. Y con una ciudadanía poco entrenada en la construcción del espacio público y acostumbrada al ejercicio de las libertades en busca de la satisfacción individual, la pérdida de tejido urbano de valor patrimonial ¿es evitable?
Las políticas en cuanto a la preservación de las cualidades del mismo, deben ser diagramadas teniendo en cuenta todos las demandas en juego, en muchos casos, dejando de lado los intereses egoístas de algunos sujetos en pos de los derechos a gozar del BIC y de un espacio urbano calificado del otro, que a la larga, redundará, en beneficio de todos. El acuerdo se debe lograr entre todos los actores involucrados en el espacio urbano en cuestión.
Aunque estas acciones por parte del poder público no bastan por sí solas para asegurar la protección de la ciudad que hemos heredado.
De este modo, se lograría la preservación de los valores culturales del espacio público si se invita a concertar a todos los actores involucrados, en tanto es indispensable la conciencia patrimonial de los mismos. Para ello se requiere generar acciones a través de la gestión pública.
"Gestionar" consiste en identificar el rango de opciones disponibles para cada lugar patrimonial de acuerdo con su significado estimado, hacer un balance de estas opciones respecto de otras consideraciones tales como la disponibilidad de fondos y recursos humanos y el posible conflicto con otros objetivos administrativos, ya sea para el mismo territorio o para uno adyacente; y luego elegir las opciones más apropiadas y perseguirlas como una política de gestión. La identificación y adopción de tal proceso se denomina "planificación de gestión" y su elaboración por escrito "plan de gestión".[6]

El espacio público contemporáneo de la ciudad de Córdoba, Argentina

Ante la multiplicidad de abordajes y definiciones del territorio, se entiende al mismo como el sistema socio-ecológico que congrega la sociedad y el medio que ésta habita.

6 PEARSON, M. SULLIVAN, S. Looking After Heritage Places. The Basics of Heritage Planning for Managers, Landowners and Administrators. Melbourne University Press, 1999.

En tanto en la ciudad, el territorio, el espacio público es el de la representación, en el que la sociedad se hace visible[7], donde la sociedad plasma el simbolismo colectivo, por excelencia el espacio de la expresión y la apropiación social que acoge el transcurrir de la vida cotidiana colectiva.

En este trabajo en particular, se aborda en relación como elementos del territorio, integrando una visión comprensiva y más humana analizando las huellas que el Hombre deja en el mismo, constituyendo la memoria identitaria de una comunidad. Entendiendo que el ordenamiento del territorio debiera propender a equilibrar todos los elementos materiales e inmateriales que conviven en él. Ya que el objetivo es la búsqueda de lograr el bienestar de sus habitantes y reflejar una concepción de sociedad sin exclusiones y desigualdades, sustentando el equilibrio posible dentro de un sistema complejo.

Los componentes tangibles e intangibles del Patrimonio Cultural se visibilizan en el espacio público, lugar en el cual los habitantes se encuentran, se identifican y se manifiestan, atribuyéndole valores patrimoniales que cualifican el Paisaje Urbano.

El término "paisaje cultural" abarca una diversidad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su medio ambiente natural. Los paisajes culturales reflejan con frecuencia técnicas específicas de uso sostenible de la tierra, tomando en consideración las características y límites del entorno natural en el que están establecidas, y una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de uso sostenible de la tierra y puede mantener o incrementar los valores naturales del paisaje; como lo expresa el Comité Científico de Paisajes Culturales (1992).

Este espacio de reflexión convoca a revisar el concepto de Paisaje Cultural desde la conservación y gestión del patrimonio urbano arquitectónico. Desde esta mirada es indispensable integrar otras disciplinas al momento de analizar el objeto de estudio, retomando los conceptos tradicionalmente empleados como conjuntos patrimoniales y sus áreas de conservación, ciudades, centros, barrios, sectores históricos, etc., en relación con los de paisaje urbano[8].

El mismo, en relación al territorio, se ha estudiado desde la teoría ambiental. Actualmente, es propicio hacerlo desde las propuestas de Milton Santos y Pierre Bordieu, centradas en lo geográfico y lo social.

En el vasto contexto del territorio, se define inicialmente un paisaje cultural, y luego, en una mayor aproximación, los itinerarios culturales. Entendiendo a los mismos como *Toda vía de comunicación terrestre, acuática o de otro tipo, físicamente determinada y caracterizada por poseer su propia y específica dinámica y funcionalidad histórica*

7 Habermas, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into Category of a Bourgeois Society. MIT Press, Cambridge, Massachusetts. 1993.

8 A partir del debate propuesto por el ICOMOS-IFLA y los conceptos incluidos en documentos como la "Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea", (Nairobi UNESCO, 1976), Memorandum de Viena. "El Patrimonio Mundial y la arquitectura contemporánea. Gestión del paisaje histórico urbano"- (UNESCO/WHC, 2005), DECLARACION DE XI'AN SOBRE LA CONSERVACION DEL ENTORNO DE LAS ESTRUCTURAS, SITIOS Y AREAS PATRIMONIALES. (China ICOMOS, 2005), Declaración de Jerusalén. Nuevas

al servicio de un fin concreto y determinado, que reúna las siguientes condiciones:
a) Ser resultado y reflejo de movimientos interactivos de personas, así como de intercambios multidimensionales, continuos y recíprocos de bienes, ideas, conocimientos y valores entre pueblos, países, regiones o continentes, a lo largo de considerables períodos de tiempo.
b) Haber generado una fecundación múltiple y recíproca, en el espacio y en el tiempo, de las culturas afectadas que se manifiesta tanto en su patrimonio tangible como intangible.
c) Haber integrado en un sistema dinámico las relaciones históricas y los bienes culturales asociados a su existencia.[9]

Particularmente, en Argentina, la ciudad de Córdoba ha definido espontáneamente, a lo largo de su historia, itinerarios. Entre los cuales, cabe mencionarse aquellos que jalonan bienes de interés cultural en el tejido y traza urbanos, como aquellos que conectan instituciones educativas, religiosas, político administrativas, etc.

Los Itinerarios Culturales representan procesos interactivos, dinámicos, y evolutivos de las relaciones humanas, sostiene la Carta de Itinerarios Culturales, elaborada por el Comité Científico Internacional de Itinerarios Culturales (CIIC) del ICOMOS y ratificada por la 16ªAsamblea General del ICOMOS, Quebec (Canadá), el 4 de octubre de 2008.

Este concepto innovador nos revela la valoración del flujo producido por la movilidad y el intercambio humanos en sectores determinados con un fin común. Puede surgir de rutas o recorridos preexistentes o generarse a partir de necesidades o intereses comunes.

El carácter de comunicación, ya sea espontáneo o intencionado, debe ser dinámico y permanecer a lo largo de los procesos históricos para ser considerado un Bien de interés patrimonial que cumpla el rol de itinerario propiamente dicho y testimonie la diversidad cultural de los grupos sociales involucrados.

Asimismo, los itinerarios culturales exceden la condición de ser sólo nexos entre objetos o sitios de valor patrimonial, constituyéndose en fenómenos históricos con características especiales que se originan a partir de su uso espontáneo y reiterado, conformando conjuntos asociativos de bienes culturales.

Usualmente, los itinerarios surgen con el sólo fin de unir sitios u objetos, pero la condición de cumplir el rol de itinerario cultural está asociada a la significación que le es otorgada por una comunidad determinada.

Este concepto innovador requiere un abordaje interdisciplinario que proponga repensar la noción del recorrido e incrementar los saberes históricos, culturales, técnicos y artísticos, con el objetivo de determinar las bases conceptuales y metodológicas de investigación apropiadas al mismo, cuyo fin último es el conocimiento, la valoración, la protección y la

Conservación, para *a posteriori* redactar un Plan de Manejo de estos itinerarios culturales.

A partir del reconocimiento de los diversos componentes de estas rutas, es indispensable

9 CARTA DE ITINERARIOS CULTURALES – ICOMOS. Quebec. 2008

sentar las bases de la cooperación de los distintos estamentos jurisdiccionales para llevar a cabo la salvaguarda y conservación de las mismas.

Toda ruta física, ya sea terrestre, acuática o con otra carácter, para ser considerada un itinerario cultural, debe ser fruto y testimonio de movimientos interactivos, tanto de personas como de bienes, conocimientos y valores entre diferentes territorios a lo largo de un lapso extenso de tiempo.
Además, de haber sido una fuente de recursos culturales, asociados a un proceso dinámico interrelacional que genere un enriquecimiento conformando un patrimonio tangible e intangible, que se inscriben en un contexto natural y / o cultural, comprendiendo bienes materiales que testimonien la presencia física de este flujo; y sentido y significado, que constituyen el componente inmaterial.
La noción de itinerario cultural supera el mero conjunto de hechos físicos que lo integran. En realidad, lo que le confiere tal rol es el valor de conjunto compartido, que va más allá de la suma de sus componentes, para acentuar su identidad global, que reside en su interés común, plural y participativo de la diversidad de culturas que lo integran, que configuran una alternativa a los procesos de homogeneización cultural.
Para poder analizar, comprender, conservar y disfrutar de los itinerarios culturales es necesario vincularlo con el contexto físico y histórico en el cual se inscribe, sin que por ello se confunda a los mismos con sus diversos componentes, variando la relación entre ellos, según sea natural, rural, urbana o monumental.
Toda intervención debe tener presente las características de este entorno, para no distorsionar la lectura de los mismos, respetando los rasgos que lo definen como tal, delimitando claramente una Zona de Amortiguamiento que colabore en la preservación de las características que lo determinan como itinerario cultural.
La Universidad Nacional de Córdoba, en sus cuatrocientos años de vida, ha impreso en la ciudad diferentes rutas, como aquellas que conectan la Manzana Jesuítica (antiguo Rectorado de la misma) con las sedes educativas en Ciudad Universitaria y el llamado Barrio Clínicas.
Con motivo de los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, se han incorporado al tejido urbano diversas obras conmemorativas, algunas de ellas aún inconclusas.
El Gobierno de la Provincia de Córdoba materializó sus propuestas, a través de:
Concurso provincial de ideas "Espacio del Bicentenario en Córdoba- Centro de Interpretación de la Provincia de Córdoba". Este conjunto presidio por el Faro del Bicentenario, inaugurado en el 2011, incluye además un Pabellón destinado a alojar el Archivo Histórico de la Provincia, la Junta Provincial de Historia, el Departamento de Archivística y Áreas Técnicas de Restauración y Digitalización. El predio tiene una superficie de 15000 m2 y la superficie construida es de 6465 m2, materializado predominantemente en hormigón armado y acero, aún permanecen inconclusas debido a la situación económica del Estado.
La premura de ser inaugurado conllevó a tomar la decisión de reducir su tamaño en 12

metros, a pesar de ser concebido como un mirador urbano.
Esta intervención destinada a actividades culturales contempla un espacio de uso social público, tales como conciertos y teatralizaciones, que lamentablemente no puede ser gozada por los habitantes de la ciudad hasta su finalización, momento en el cual se podrá ponderar sus valores como futuro bien cultural en el cual se referencie el ciudadano.



Parque de las Tejas. Emplazado en los terrenos de la ex-Casa de Gobierno, implicó la demolición de la misma, con el fin de permitir la conexión directa entre Plaza España y el Pabellón Argentina de la Universidad Nacional de Córdoba, en Ciudad Universitaria, además de proporcionar mayor seguridad a los estudiantes que transitan diariamente. Entre los usos previstos se propusieron espacios de uso público con espejos de agua, juegos temáticos, un museo interactivo y el Planetario que la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) pensaba construir en la Ciudad Universitaria.
Si bien no se concluyó la obra, es destacable el alto valor de uso social que la población tanto barrial como de la ciudad toda le otorga.



Plaza del Bicentenario. Próximo al Parque de las Tejas, localizada en el extremo oeste del Parque Sarmiento, se inaugurada en diciembre del 2010, sobre un terreno de 10.000 m^2, entre el Museo Emilio Caraffa y el monumento al Gral. Juan Bautista Bustos, en Nueva Córdoba. Esta obra, de la artista plástica Susana Lescano, conmemora los 200 años de la historia argentina simbolizados en 200 aros metálicos pintados de diversos colores, a los que se les adicionan 20 anillos más como homenaje a 20 mujeres significativas de Córdoba, acentuándolos con su correspondiente iluminación ambiental. Esta figura geométrica circular alude el tiempo que se define como una

sucesión continua e inamovible. Esta plaza, junto al espacio donde se localiza el monumento al Gral. Juan Bautista Bustos, es muy utilizada para la práctica de deportes y recreación infantil, favorecida por la conformación de los anillos. Esta intervención muta el diseño original del Parque Sarmiento, diseñado siguiendo las ideas higienistas decimonónicas por el arquitecto paisajista Charles Thays, adquiriendo un nuevo valor social que actúa en detrimento del valor patrimonial del mayor pulmón verde de la ciudad.



Centro cívico del Bicentenario Juan Bautista Bustos. Inaugurado en mayo de 2010, se encuentra compartiendo el espacio urbano con la Plaza del Bicentenario, rindiendo homenaje al primer gobernador de Córdoba. Dominado por una estatua ecuestre del gobernador federal de 4m de altura y realizado en bronce por el escultor Marcelo Hepp. Al igual que la mencionada plaza, adquirió nuevos usos urbanos favorecidos por su configuración que son contrarios a la conservación de la concepción integral de parque.



Durante la conmemoración del Bicentenario, también el Gobierno Municipal realizó obras en el espacio público, tal como:

Rambla sobre Av. Irigoyen. Esta obra forma parte del Plan Director de la ciudad de Córdoba, cuya finalidad es entrelazar los diferentes hitos y objetos arquitectónicos de destacado valor patrimonial, a lo largo de más de un kilómetro de distancia., conectando la ex – Plaza Velez Sarsfield con la Plaza España. La intervención consistió en ensanchar la vereda noreste de la avenida nivelándola con la calzada, acompañada de luminarias, equipamiento urbano y una bicisenda.



Contemporáneo a estos festejos, la Universidad Nacional de Córdoba celebra los 400 años de su creación, desarrollando una serie de acciones de revalorización de los espacios de uso público en Ciudad Universitaria. Entre ellos se puede mencionar:

Plaza de la Conmemoración de los 400 años. Localizada en el borde oeste del Pabellón Argentina, sobre la Av. Haya de la Torre, conformada por una fuente de agua, pérgolas metálicas y equipamiento urbano. Favorece la permanencia de quienes conforman la comunidad educativa de dicha universidad y propiciando actividades culturales extensionistas, como la Feria denominada Cuatrociencia. La resolución plástica del conjunto no le confiere valores adicionales a la Escuela Pública de Medicina, debido a la ausencia de una dialéctica entre ambas.



Estas intervenciones, insertas en tejidos urbanos de valor patrimonial preexistentes, mutan su paisaje cultural y la dialéctica del entorno, porque pretenden un impacto visual masivo con la implantación de proyectos de variada escala en un área urbana estratégica; crean reiteradamente, a través de su multiplicidad morfológica, un gran impacto en la ciudad y en quien las percibe, actitud propia de la posmodernidad; y en su mayoría, manifiestan la supremacía del efecto escenográfico sobre lo esencial, lo fugaz sobre lo permanente, lo icónico sobre la materia.

La valoración del espacio público pre-existente nos reclama a intervenir en el mismo repensando los valores colectivos de la sociedad por sobre los del individuo.

Asimismo, nos conmina a repensar el rol del Estado como gestor del patrimonio cultural y regulador de las intervenciones en el espacio público, que incidirán en la identidad social.

El accionar del Estado debería incluir la formación en valores patrimoniales, con el fin de construir conciencia ciudadana para la conservación de Bienes de Interés Cultural, para la

población presente y para las generaciones futuras.
Reconocer y definir al espacio público como el lugar de interrelación e interacción de diversos movimientos y actividades sociales, puede permitir recuperar la memoria y re-definir la identidad de la ciudad.

¿Ante este paisaje cultural modificado, se debería cuestionar la injerencia del Estado en la gestión de espacio cultural de valor patrimonial?

¿Estas intervenciones como producto de una política de gestión transitoria y acotada, sin un plan integral de largo plazo, alcanzarán el rango de Bien de Interés Cultural?

Conclusión

En Estado, en sus diferentes estamentos, ha desarrollado intervenciones en el espacio público con motivo de las conmemoraciones de los 400 años de la Universidad Nacional de Córdoba y del Bicentenario de la Revolución de Mayo, que modifican el paisaje cultural-urbano. Las mismas mutan las características patrimoniales del territorio, impactando en Bienes de Interés Cultural de diferentes escalas.
La ausencia de una gestión política de visión holística con valores patrimoniales, respecto del territorio, ha generado un conjunto de obras en el espacio público que se caracteriza por:
La pretensión de un impacto visual masivo con la implantación de obras de diversa escala en un área urbana estratégica.
La variedad morfológica de las propuestas materializadas buscan generar reiteradamente un gran impacto en la ciudad y en quien las percibe, actitud propia de la posmodernidad.
En su mayoría, manifiestan la supremacía del efecto escenográfico sobre lo esencial; lo fugaz sobre lo permanente; lo icónico sobre la materia.
De este modo, el espacio público de la ciudad de Córdoba pierde valores identitarios en función de obras que no han contemplado en su gestión las características patrimoniales del mismo, según se verifica en las sucesivas investigaciones realizadas.
En estos sectores urbanos subyacen valores culturales que deberían haber sido tenidos en cuenta. Se considera por Valor Cultural a aquel concepto que ayuda a medir el significado de un lugar. Los lugares que son susceptibles de tener valor son aquellos que ayudan a la comprensión del pasado, o enriquecen el presente, y que serán de valor para las generaciones futuras. Significa valor estético, histórico, científico o social para las generaciones pasadas, presentes o futuras. (Carta de Burra, ICOMOS, 1981).
La valoración del espacio público pre-existente nos reclama a intervenir en el mismo repensando los valores colectivos de la sociedad por sobre los del individuo.
Igualmente, nos exhorta a repensar el rol del Estado como gestor del patrimonio cultural y regulador de las intervenciones en el espacio público, que incidirán en la identidad social.

Con el objetivo de construir conciencia ciudadana para la conservación de Bienes de Interés Cultural, para la población presente y para las generaciones futuras, el accionar del Estado debería incluir la formación en valores patrimoniales, tanto de manera formal como informal.

Finalmente, el espacio público urbano, entendido como un territorio socio-ecológico, en el que se referencian sus habitantes, debería ser gestionado como el lugar de interrelación e interacción de diversos movimientos y actividades sociales, que puede permitir recuperar la memoria y re-definir la identidad de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- BISCHOFF, E.: Historia de los barrios de Córdoba; Córdoba. 1982.
- BRAVO TEDIN, M.: Historia del Barrio Clínicas. Editorial Canguro, La Rioja, 1998.
- FARIÑA TOJO, José. "La protección del patrimonio urbano. Instrumentos Normativos". Madrid: Akal, 2000.
- GAMBONE, D. – FRANCHELLO, M.- MEDINA, María – CUADRADO, María – MANAVELLA, Aníbal, y otros. Informes Finales de Investigación Mutación y Permanencia en Córdoba. Tomo I: El Centro Urbano. Tomo II: La Nueva Córdoba, primera etapa. Tomo III: La Nueva Córdoba, Segunda Etapa". Tomo IV: Alberdi. CONICOR, CONICET, SECyT, 1996-2002. Gral. Paz?
- JELLICOE, Geoffrey y Susan: El paisaje del Hombre: la conformación del entorno desde la prehistoria hasta nuestros días. Barcelona: GG, 1995.
- LUQUE COLOMBRES, Carlos: La ciudad Nueva. El primer medio siglo de Nueva Córdoba, 1886 – 1936. Córdoba, Edición de la Municipalidad, 1987.
- PANERAI, Philippe y otros: Elementos de análisis urbano. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1983.
- PEARSON, M. SULLIVAN, S. Looking After Heritage Places. The Basics of Heritage Planning for Managers, Landowners and Administrators. Melbourne University Press, 1999.
- RAPOPORT, Amos. Aspectos humanos de la forma urbana. Edit. Gustavo Gili S.A. Barcelona, 1978.
- SILVESTRI, Graciela y ALIATA, Fernando: El Paisaje como cifra de armonía. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2001.
- TRECCO, Adriana. Córdoba, Guía de Arquitectura. Editora Mayúscula. Córdoba, 1996.
- WAISMAN, Marina. Córdoba: Arquitectura regional. Revista Summa, Nº 210. Ed. Summa, Buenos Aires, marzo de 1985, pp.33-36

Uso público de espacios sagrados. Caso: Turismo de la Fe en Junín de los Andes, Neuquén

Domínguez de Nakayama, Lía
Marioni, Susana Graciela

PALABRAS CLAVE
· Espacios sagrados
· Itinerarios culturales
· Espacio público

Resumen / Desde épocas muy remotas, el hombre ha desarrollado vínculos de sumisión con las energías superiores: le ha temido, adorado, suplicado, le ha hecho destinatario de sus ofrendas, en un intento por obtener de ellas los beneficios de una buena cosecha, de un parto sin muerte, de un viaje sin peligros.

Esa comunicación con los seres espirituales ha llegado hasta nuestros días, con las transformaciones derivadas del poder explicativo de la ciencia, pero con la misma fuerza y capacidad de incidencia sobre ciertas decisiones humanas.

En el presente trabajo se analiza el fenómeno del desplazamiento de personas por motivos religiosos y las relaciones que establecen las personas en el destino con el objeto de su devoción, con el espacio físico en el cual se encuentra y con los residentes locales, tomando como caso de estudio el Turismo de la Fe en Junín de los Andes, Neuquén, Argentina.

Sus objetivos comprenden la valoración del patrimonio religioso y una aproximación al conocimiento de los rasgos de la afluencia de visitantes, los efectos que esa afluencia produce en el destino, y la construcción colectiva de un sistema normativo adecuado para preservar sus valores en el tiempo.

La metodología de análisis es principalmente cualitativa (investigación bibliográfica y documental, entrevistas focalizadas y su interpretación, análisis histórico-crítico del sistema jurídico aplicable), aunque también son analizados los datos estadísticos relacionados con la afluencia y la oferta de servicios.

Los resultados alcanzados hasta el momento (se trata de un trabajo en ejecución) se relacionan con la valoración turístico-religiosa del patrimonio, una aproximación al conocimiento de la demanda histórica y la detección de situaciones conflictivas producidas por el uso público de lugares sagrados.

DOMINGUEZ DE NAKAYAMA, LÍA
Facultad de Turismo
Universidad Nacional del Comahue
Argentina
E - mail: lianaka@arnet.com.ar

MARIONI, SUSANA GRACIELA
Facultad de Turismo
Universidad Nacional del Comahue
Argentina

Introducción

En los últimos años, la necesidad de fe de los seres humanos ha motivado el fortalecimiento de los vínculos de los creyentes con la espiritualidad. En muchos casos, esa espiritualidad se expresa con la asistencia a lugares inspiradores, ya sea porque allí vivieron seres de gran valía o porque así son considerados por los miembros de las comunidades vecinas. La provincia del Neuquén, está experimentando un notable crecimiento de la afluencia de viajeros que se sienten atraídos por el Vía Christi y por la figura y los actos celebratorios de dos Beatos de la región: Laura Vicuña y Ceferino Namuncurá.

La región de destino de esa afluencia, que en muchos casos admite la calificación de peregrinaje, es la zona de Junín de los Andes, ciudad situada en el sudoeste de la Provincia, muy cerca de la Cordillera de los Andes Patagónicos.

El crecimiento del número de visitantes es un hecho auspicioso en términos espirituales y prácticos, porque genera beneficios tanto para quienes lo practican como para quienes son sus anfitriones. Pero plantea al mismo tiempo, la necesidad de optimizar la calidad de la experiencia, a través de servicios adecuados en todo momento salvaguardando al mismo tiempo la integridad de la fe y la sacralidad de los lugares visitados.

Como en otras modalidades de ejercicio de nuevas formas de turismo, la sustentabilidad del turismo religioso –o turismo de la fe, como luego explicaremos- requiere exigencias elevadas para la comunidad receptora: en sus habilidades como prestadores de servicios, en su carácter de custodios de muchos bienes espirituales valiosos, y en sus cualidades como propagadores de aquellos valores que distinguieron a los Beatos durante sus vidas terrenales.

Los miembros de la comunidad de Junín de los Andes tienen una excelente predisposición para cumplir esos roles. Por ello, la Universidad estima necesario su compromiso, brindando aquellos saberes, habilidades y herramientas que contribuirían al desarrollo de un turismo religioso sustentable en todas sus dimensiones: ambiental, social, institucional y económico. Los destinatarios principales del Proyecto son miembros de la comunidad juninense: custodios de los sitios religiosos, autoridades y personal técnico municipal, prestadores de servicios turísticos y comunicadores sociales.

Problemas o necesidades más relevantes

Las necesidades más relevantes se relacionan principalmente con:

La gestión del destino como un espacio con valores culturales y religiosos notables, en el que no sería conveniente apoyar una aceleración del crecimiento de visitantes, salvo que éstos se distribuyan mejor a lo largo del año. Bueno Sánchez (2005: 5) afirma que “no se puede seguir buscando simplemente el aumento cuantitativo de algunas variables macroeconómicas […] el desarrollo económico y social debe efectuarse por y para la gente; su indicador de éxito debiera ser el mejoramiento de los niveles sociales de vida, sin hipotecar las de las generaciones futuras”

Necesidad de encontrar mecanismos de construcción colectiva de políticas y estrategias,

en un marco de participación responsable y de compromiso con equidad. Para Cañada y Gascón (2005: 2), los actores de la comunidad deben poder denunciar los impactos negativos que pueden generarse en la sociedad anfitriona o en la imagen del lugar que ha motivado su visita. Asimismo, debieran poder reclamar actitudes responsables en los turistas, tour-operadores, anfitriones y agentes del sector público, a fin de que se cumplan los compromisos asumidos con la gestión responsable y sostenible.

Conocimiento e información, tanto sobre las cualidades del patrimonio propio de la región, como aquellos datos referidos al desarrollo del turismo (estadísticas y otros indicadores, cuantitativos y cualitativos). En cuanto a la información sobre el patrimonio local, es necesario que sea accesible para todos los actores locales y ajenos al territorio. En cuanto a la información sobre la afluencia de visitantes (sus caracteres, expectativas y niveles de satisfacción), los registros locales no poseen la continuidad y confiabilidad necesarias para basar en ellas estrategias correctivas.

Marcos normativos legítimos, dentro de los cuales puedan orientarse todos los actores de la actividad: gestores, prestadores de servicios, comunicadores sociales y los propios visitantes. La puesta de los bienes religiosos y culturales "en el mercado del turismo" y el consecuente uso público que dicha situación genera, pone a dichos bienes en riesgo de trivialización. A través de normas de buenas prácticas y de medidas sancionatorias para conductas dañosas, la comunidad local podría contar con una herramienta valiosa para la gestión sostenible del patrimonio religioso y cultural.

La presente comunicación procura dar cuenta del desarrollo parcial de un Proyecto de Extensión del área Derecho y Legislación Turística –actualmente en ejecución-, con el fin de movilizar formativamente a la comunidad de Junín de los Andes para que desarrolle adecuadamente las actividades receptivas del turismo religioso en la provincia del Neuquén fortaleciendo el Turismo de la Fe en el Corredor de los Lagos y sur de Chile por los lazos profundos que los unen y, al mismo tiempo, construya colectivamente un sistema regulatorio de las actividades y el uso público de los espacios sagrados, para que los valores que le dieron origen no se vean menoscabados por la presión del uso público. Se inscribe dentro de una modalidad de trabajo de investigación acción, que implica un proceso de construcción colectiva para el desarrollo comunitario.

Objetivos

General

Desarrollar en la comunidad de Junín de los Andes los conocimientos y habilidades necesarios para ejercer el rol de gestores y protectores del Turismo de la Fe, mediante instrumentos normativos y un sistema de aprendizaje colectivo aptos para ser evaluados y reformulados por los propios participantes.

Específicos

a) Conocer con la mayor aproximación posible las características de su patrimonio religioso, cuyos valores incluyen tanto bienes materiales como inmateriales, procurando fomentar la identificación de los diversos actores sociales con el rol profesional y social que les cabe dentro del Turismo de la Fe;

b) Desarrollar habilidades procedimentales relacionadas con la gestión sustentable de visitantes y peregrinos, a través del conocimiento de los rasgos particulares de su afluencia y de los impactos que esa interacción puede producir en la experiencia turístico-religiosa;
c) Construir colectivamente normas regulatorias del uso público de bienes religiosos, para que la vivencia buscada por los fieles pueda materializarse para todos y con sostenibilidad en el tiempo.

Marco Teórico

Espiritualidad, religión, fe

A lo largo de la historia, todos los pueblos han desarrollado sentimientos de sumisión hacia energías superiores, a las que, desde instancias tempranas, se les atribuía el poder de ser causa de todo lo creado y de todas las contingencias por las cuales debían pasar las criaturas humanas. Al mismo tiempo, fueron desarrollando medios de comunicación o vínculos entre el mundo material –al que pertenecemos los humanos- y el mundo espiritual –al que pertenecían las energías superiores, o dioses-.
Martínez Cárdenas (2013) expresa que, con el tiempo, algunos han logrado que dichos medios se institucionalicen dando origen a las religiones, aunque afirma que la religión nunca es puramente metafísica. En todos los pueblos, las formas y los vehículos y objetos de culto están rodeados por una aureola de profunda seriedad moral.
La espiritualidad es un sentimiento íntimo e individual que trasciende el mundo cognoscitivo. Sin embargo, los modos de expresión de esa espiritualidad son perceptibles en el mundo material, a través del arte, las festividades, los ritos, la liturgia y otras, según los casos. El autor citado agrega que los espacios naturales también han servido como vínculos entre el hombre y la divinidad. Esa ha sido la razón por la que algunas montañas, lagunas, ríos, etc., se han considerado como sagrados.
El hombre se comunica con sus dioses gracias a su fe. Confía en que sus ruegos y agradecimientos son escuchados y, de alguna manera, respondidos. La fe vale para todas las divinidades, sean ellas antropomorfas, animistas o cósmicas. Puede ser parte de las premisas de una religión –como forma institucionalizada de la fe-, o de una cosmovisión –como las que comparten los pueblos indígenas.

Turismo con motivación espiritual o religiosa

Una de las expresiones más notables de la espiritualidad y de la fe es el traslado –desde el lugar en el que viven- hacia espacios ajenos a su mundo cotidiano, con el fin de entrar en contacto con la divinidad. Esos desplazamientos practicados durante más de dos mil años por individuos, grupos familiares o tribales, poseen hoy una singular importancia y han merecido diversas denominaciones –peregrinaciones, turismo espiritual, turismo religioso, etc.-, asociadas, principalmente, con la actividad turística. Puede decirse que el turismo religioso es una de las manifestaciones del turismo espiritual.
Martínez Cárdenas (2013: 10) expresa que las manifestaciones de la espiritualidad comprenden: las religiones institucionalizadas, las religiones no institucionalizadas,

las manifestaciones artístico-culturales y las prácticas de autoencuentro interior. La práctica del turismo espiritual se desarrolla en territorios que poseen dos importantes atributos: caracteres objetivos que lo hacen único e irrepetible para un grupo de personas y un valor místico que impacta en la emotividad de los sujetos que lo visitan. Como consecuencia de ambos, se producen visitas y peregrinaciones.

Para la Santa Sede, (Documento 2000) la peregrinación es "un viaje emprendido por motivos religiosos a un lugar que se considera sagrado (locus sacræ) por actuar allí de una manera especial Dios u otras deidades, para realizar allí unos determinados actos religiosos, de devoción y penitencia".

Puede verse que en esta definición el desplazamiento es un componente insoslayable aunque no se mencione la distancia. Esta ausencia de precisión sugiere que no importa de cuán lejos provengan los peregrinos. Son personas que hacen un viaje y ese viaje es emprendido por motivos religiosos. El mencionado documento define asimismo al peregrino, diciendo que "es el viaje del creyente hacia un lugar santo, santificado por la presencia de alguna divinidad o por la obra de algún religioso o fundador de una religión, con la intención de que allí se ore y se hagan sacrificios". Aclara asimismo que "En un lugar santo habitualmente es erigido un santuario en el que y en torno del que se reúnen los fieles. Este lugar santo puede hallarse en el país del que peregrina o quizás fuera de él, a veces, muy lejano".

Cotejando los elementos contenidos en las definiciones con los que conforman la realidad, en el territorio de Junín de los Andes, constituye un lugar de peregrinaje el sendero ascendente del Parque Escultórico Vía Christi, que recorre desde la base hasta la cumbre de una elevación con profundo valor religioso para las comunidades indígenas que habitaron la región. Se produce así la coincidencia armónica de la religiosidad ancestral con la propia de la fe cristiana, y dan muestras de esa armonía y tolerancia religiosa las multitudinarias procesiones que tienen lugar durante la Semana Santa. En menor escala pero con una afluencia creciente, también son espacios de peregrinaje: el itinerario por los sitios referenciales de Laura Vicuña y los aniversarios de Ceferino Namuncurá en San Ignacio, donde se encuentran sus restos mortales.

Lanquar (2007:1-9) dice que el turismo religioso puede ser también un instrumento fabuloso para tomar conciencia de la importancia de salvaguardar el patrimonio propio y el de la humanidad. El impacto que ha alcanzado esta modalidad de ejercicio del turismo es muy importante. Se calcula que más de 220 millones de personas (Porcal, 2006: 103-104) acuden anualmente a lugares de carácter religioso en todo el mundo. El reciente reconocimiento de los desplazamientos aludidos como nuevas modalidades de ejercicio del turismo, hace que hasta el momento sean controvertidas las definiciones aplicables y sus correspondientes clasificaciones dentro del marco general de la actividad turística y de una de sus especialidades, el turismo cultural.

La expresión Turismo de la Fe surge como especificidad dentro del turismo espiritual, en donde conviven la espiritualidad cristiana y la cosmovisión mapuche. En los dos sistemas de creencias, se comparten los códigos de valores, el respeto por el otro, la sumisión hacia un Ser Superior que moviliza a individuos y colectividades para ser

mejores personas. En cualquier caso, el objetivo principal del viaje debe ser espiritual, religioso o propio de una cosmovisión compartida. Sin embargo, hay otras motivaciones asociadas a estas modalidades de turismo tales como (Kastenholz, 2001: 12):

- Deseo de conocer la historia de la localidad,
- Propósito de participar en eventos y fiestas religiosas,
- Necesidad de comprender un sistema de creencias particular,
- Nostalgia, o para educar a los miembros de la familia acerca de sus creencias,
- Crecimiento espiritual

Blackwell (2007) destaca que la motivación religiosa es compleja, multifacética y tiene varias dimensiones. Es un concepto con más de un significado y puede presentarse con diversos grados de intensidad, dependiendo de la creencia individual y del contexto social del visitante. Por ello Santos (2003: 27 y ss) sitúa el turismo religioso entre dos polos opuestos: el sagrado (peregrinación) y el secular (turismo). La continuidad varía según el grado de intensidad de la motivación religiosa y es posible practicar una variedad infinita de combinaciones de acuerdo a la intensidad de su fe y a otros factores e intereses.

La sacralidad de los espacios y el uso público

El uso público de lugares sagrados genera no pocos conflictos espacio-temporales y sociales que conviene considerar cuidadosamente. Mircea Eliade (1981:7) refiere al respecto que al occidental moderno le cuesta trabajo aceptar que, para determinados seres humanos, lo sagrado pueda manifestarse en las piedras o los árboles. Para el citado autor, estos elementos no son adorados por sí mismos, sino porque son hierofanías, manifestaciones sensibles de lo sagrado. Esto es difícilmente comprensible para el hombre privado de sentimiento religioso, que vive o desea vivir en un mundo desacralizado y relativiza los valores atribuidos a esos lugares por otras personas.

En una ciudad destino de visitas por motivos religiosos, la actitud predominante de los residentes suele ser congruente con el carácter de la ciudad, pero no todos comparten ese sentimiento. Ocurre lo mismo con los visitantes: la mayoría busca experiencias de carácter religioso capaces de transformar sus cotidianeidades; siguiendo las palabras de Eliade (1981:17) obtener un punto fijo orientador en la homogeneidad caótica, fundar el mundo y vivir realmente. Pero otros llegan por curiosidad y, a veces, no llegan a comprender la razón de la sacralidad del destino.

Los impactos producidos por el uso público en los espacios sagrados son importantes, debido a esa multiplicidad de motivaciones e intereses. Para Hiernaux (1996) es una de las acciones más genuinamente territoriales, comparada con otras actividades sociales o económicas, por su capacidad de producir modificaciones tanto en los sujetos como en el espacio.

Para comprender el concepto en toda su complejidad, es necesario revisar el concepto de espacio sagrado ya que, como expresan los autores citados, ningún espacio es sagrado per se, sino porque ese atributo ha sido reconocido o atribuido por seres humanos terrenales.

Macedo Martínez (2013:12) expresa que se consideran espacios sagrados a aquellos marcados por los acontecimientos históricos que allí sucedieron, en relación con la vida y obra de un santo. Por ello adquieren ese significado algunos edificios, ríos, sitios, porque representan algún episodio importante en la vida del ser humano recordado. Eso los convierte en espacios de atracción para el turismo religioso. Otra dimensión del turismo religioso consiste, para la autora citada (2013:13), en encuentros y celebraciones religiosas que atraen visitantes para ser espectadores o participantes de actividades relacionadas con la Semana Santa, representaciones de la Pasión de Cristo o de la vida de santos. Cuando se combinan con elementos naturales y culturales del lugar, adquieren características únicas.

Otra definición interesante es la que se basa en el devenir histórico de los espacios. En tal sentido sugiere Brayley (2010) que hay dos tipos de espacios sagrados:

- Los originariamente sagrados (los que deben su sacralidad a sucesos que allí ocurrieron), y
- Los lugares turísticamente sacralizados (los que deben su sacralidad a eventos organizados con el fin de atraer visitantes, religiosos o no)

En cualquier caso, los aspectos culturales y las expresiones religiosas de la población local juegan también un papel importante.

La interacción entre visitantes y espacios sagrados produce significativas modificaciones en las personas involucradas y en los lugares visitados. Esas modificaciones son interpretadas frecuentemente como positivas y, a causa de ello, la afluencia de visitantes crece y las autoridades y prestadores de servicios locales propician ese crecimiento. Pero en el ciclo de vida de un destino religioso, el crecimiento trae aparejados dos tipos de impactos:

Un primer conjunto de impactos, relacionados con la resiliencia local. Dinis (2013:4) señala que los estudios realizados sobre el impacto del turismo en zonas rurales frágiles muestran que éste depende no sólo del número y tipo de turistas, sino también de la organización de la oferta turística y de su integración en la comunidad. Cita a Barker (2004) expresando que para este autor en algunos casos, son individuos no-residentes o empresas no-locales quienes explotan los negocios turísticos y, en tales casos, los residentes de la comunidad obtienen pocos beneficios del desarrollo turístico.

Un segundo conjunto de impactos, relacionados con la fragilidad de la experiencia religiosa. Si bien es cierto que la estabilidad del patrimonio religioso es comparable a la de cualquier elemento del patrimonio cultural –sea material o inmaterial-, no lo es la experiencia personal que vivencia el sujeto. No es lo mismo compartir una experiencia mística, trascendente o emotivamente fuerte con personas que tienen sentimientos similares, que con otras que hablan en voz alta, se paran delante para sacarse fotos u ofrecen o compran mercancías al paso. La experiencia personal puede malograrse ante tales circunstancias y ello afecta la credibilidad del valor inmaterial del recurso religioso.

Planificación y gestión del turismo en espacios sagrados

Cada destino turístico posee caracteres únicos que resultan de la interrelación entre el territorio y las actividades que en él se desenvuelven. Arregui (2009: 12) considera importante reflexionar sobre el papel que juega el turismo religioso en zonas de montaña y su relación con la gestión sostenible del turismo en general. En algunos casos (Macedo Martínez, 2013: 19), la dificultad de acceso a los lugares sagrados, determinada por el relieve, climas rigurosos, ausencia de recursos hídricos, imprimen al viaje una connotación riesgosa que, a su vez, despierta el deseo de salvar todos los obstáculos para llegar al lugar. En otros, el destino se localiza en una zona urbana y permite aprovechar la infraestructura y equipamiento que brinda para llegar y para quedarse.

Macedo Martínez menciona también a las rutas de tránsito que conducen al sitio sagrado por caminos, veredas, ríos o cañadas, donde la naturaleza adquiere mayor significado como recurso turístico. Los aspectos culturales y las expresiones religiosas de la población rural juegan también un papel importante en las características de los lugares sagrados, que además de los santuarios, el poder de atracción lo ejerce el marco de fiesta de sus celebraciones religiosas.

El turismo religioso presenta (Kastenholz, 2002: 17) un sinnúmero de oportunidades para el desarrollo del destino. Pero para que sea sustentable, es necesario que los planificadores y gestores tengan una gran sensibilidad hacia el significado religioso e identitario del lugar, tanto para los visitantes como para los residentes. Un turismo excesivamente hedónico, una comercialización excesiva, pueden generar distorsiones o alteraciones sobre la religiosidad del lugar, patrimonio intangible único e irrepetible. Por otra parte, ¿podemos confiar en el valor de los beneficios materiales, cuando el Papa Francisco insta (CELAM, 2013) a “no tener psicología de príncipes” y a “no ser ambiciosos”?

Por ello es indispensable recordar y aplicar los principios del desarrollo sustentable al turismo religioso, para que los residentes locales puedan mantener una actitud positiva frente al fenómeno. Page y Getz (1997, citado por Dinis 2013:6) concluyen que ésta se relaciona con la percepción de beneficios tangibles en el largo plazo y con el grado de control que ellos ejercen sobre el desarrollo del turismo. En este sentido, la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1998:9) afirma que a través de la participación, las comunidades obtienen más beneficios del turismo, en la forma de puestos de trabajo e ingresos, oportunidades para la creación de negocios y otras ventajas. Para esta Organización (OMT, 1998) el turismo sustentable debe: hacer uso óptimo de los recursos ambientales, respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades de acogida y garantizar la viabilidad económica de las operaciones a largo plazo, asegurando beneficios socioeconómicos a todos los interesados.

Esto se logra insoslayablemente con la participación informada de todos los interesados y con un tipo de liderazgo que propicie la construcción de consensos pero al mismo tiempo, es capaz de mantener un elevado nivel de satisfacción y una creciente sensibilidad en sus visitantes.

Metodología

Para realizar el Relevamiento de información sobre el valor religioso de personas y lugares, se aplican las siguientes técnicas: Investigación bibliográfica y documental, Entrevistas focalizadas a informantes claves (Centro de Espiritualidad Salesiana, Personal directivo y técnico de la Municipalidad de Junín de los Andes, Centro de Comercio y prestadores de servicios turísticos, Comunicadores sociales)

Para realizar el Relevamiento de información sobre la capacidad de atracción turística de los componentes del patrimonio de Junín de los Andes, sobre los caracteres de la demanda histórica y sobre los inconvenientes observados en relación al desarrollo sostenible de la actividad, se realiza un análisis histórico-crítico de los documentos institucionales: normas jurídicas aplicables, planes y programas sectoriales, estadísticas de afluencia, informes institucionales; luego, análisis de contenidos sobre Entrevistas focalizadas a informantes clave; Talleres participativos con actores responsables de la comunidad local.

Para elaborar los instrumentos normativos a aportar: Código de Buenas Prácticas (norma voluntaria), y Documento Base de una futura Ordenanza Municipal (norma obligatoria), se trabaja de acuerdo al procedimiento recomendado por la técnica jurídica para la elaboración de normas legítimas (redacción secuencial, con la validación comunitaria progresiva de los contenidos a incluir).

Principales Conclusiones

El proyecto se encuentra en ejecución. En esta etapa del Proyecto puede informarse sobre los siguientes temas:

Valor turístico-religioso del patrimonio de Junín de los Andes

Este aspecto es complejo, porque los principales componentes del patrimonio religioso de Junín de los Andes (Vía Christi, Santuario de Nuestra Señora de las Nieves y Laura Vicuña, Cultrún de Ceferino Namuncurá), son recursos de naturaleza distinta, que motivan formas diferentes de expresión de la fe. Al respecto, es notable la coincidencia territorial y temporal de ambos protagonistas pero, también, los diferentes sucesos que signaron esas vidas terrenales, cuyas consecuencias se hacen evidentes en las advocaciones y en las manifestaciones de sus fieles.

Santuario de Nuestra Señora de las Nieves y Laura Vicuña

Se encuentra emplazado en el edificio parroquial, restaurado y adecuado para esa finalidad, en el predio que antes ocupara el Colegio, a unos 200 metros de la Plaza Principal. El edificio posee las características edilicias de las construcciones parroquiales de la primera mitad del siglo XX: líneas simples y una sola nave, con techo a dos aguas y un amplio atrio frente a la puerta principal. Remodelado en 1999 por el arq. Alejandro Santana contiene, a la entrada del santuario, la imagen de Nuestra Señora de las Nieves recibiendo el abrazo de Laura Vicuña. Junto a ellas, un Rosetón simbólico contiene una vértebra de Laura en el centro del cáliz con forma de flor. Las paredes interiores de la iglesia poseen decoraciones inspiradas en el arte aborigen.

La incorporación de estos signos tiene sentido por su relación con el propósito del Padre Milanesio, quien crea la Misión Salesiana de Junín de los Andes a fines del siglo XIX, para que sea un faro que esparcirá su luz evangélica a centenares de millas de distancia (Scalco, s/f: 3). Allí se brindó albergue y educación a niños y niñas de la zona, sin distinción de origen ni patrimonio.

El valor histórico y arquitectónico del edificio se enriquece con lo que representa: la inclaudicable fe y esperanza de una preadolescente, que encontró aquí su camino hacia la santidad, viviendo heroicamente las circunstancias que le tocó vivir –y la enfermedad que la llevó a la muerte, acaecida el 22 de enero de 1904- con una entrega verdaderamente ejemplar. Había venido de Chile con su madre y su hermana cuando tenía 8 años y fue inscripta en el Colegio María Auxiliadora de Junín de los Andes. Sufrió malos tratos y varios intentos de sometimiento en manos del hombre que vivía con su madre. Como alumna interna, fue protegida por las Hermanas hasta que enferma siendo aún una niña y muere a los 13 años (Scalco, s/f: 6). Laura Vicuña fue beatificada el 3 de setiembre de 1988 y su causa de canonización se encuentra en trámite.

En la vida de Laura Vicuña hay dos aspectos que conviene destacar: su condición de menor víctima de abusos y su madurez espiritual. Un siglo más tarde, el abuso de menores no ha concluido; forma parte de la realidad en todos los estratos sociales –aunque en mayor grado en ambientes de menores recursos económicos e instruccionales- dejando secuelas psicológicas y espirituales a veces insuperables. Laura sufrió ataques abusivos pero no se quebró; aún más: se compadeció de su madre y actuó, con los recursos que disponía, para que adquiriera la fortaleza necesaria y cambiara su situación y la de su hermana menor.

Por las razones expuestas, Laura inspira sentimientos conmovedores y el Santuario es visitado, entre otros, por personas que han sido víctimas de abusos infantiles y/o forman parte en la actualidad, de instituciones que luchan contra este flagelo.

El Santuario tiene una capacidad interior de unas 400 personas sentadas. Fuera, el atrio frente a la puerta principal, tiene menores dimensiones. La Iglesia cumple funciones parroquiales, y por esta razón no se encuentra disponible todo el tiempo. Cuando llegan visitantes, es el punto de partida de un itinerario que incluye el sector del río en el que sumergían a Laura para bajarle la fiebre, la Ermita y el solar donde se encuentra la casa-rancho en la que vivía con su familia cuando no asistía a clases.

Actualmente el Santuario no puede sostener económicamente a un Guía de Sitio, pues los ingresos por esa visita son insuficientes. Por otra parte, los Guías que vienen desde otros lugares no tienen suficiente formación religiosa. En la ciudad se han llevado a cabo experiencias de formación de Guías de Turismo Religioso, pero sus egresados no trabajan actualmente en esas funciones. Existe un proyecto de formación de Guías de Sitio cuyos destinatarios sean personas con formación pastoral, integrando ambas finalidades (Hna. Silva, op. personal, 2014).

Cultrún de Ceferino Namuncurá

Se encuentra ubicado en el paraje San Ignacio, situado a 60 km de Junín de los Andes, en la ruta que va de Zapala a esa ciudad. Desde la ruta es necesario ingresar al predio de la comunidad Namuncurá, recorriendo 10 km. de ripio de arena volcánica.

El Cultrún representa al instrumento de percusión del mismo nombre. Tiene una capacidad de unas 20 personas y debajo de la piedra del altar se encuentran los restos de Ceferino Namuncurá, hijo mayor del cacique Manuel Namuncurá. Ceferino había nacido en Chimpay, sobre el río Negro, pero su familia se trasladó luego a estas tierras, que les habían concedido luego de la Conquista del Desierto. La vida de Ceferino también estuvo rodeada de dificultades: asimilado a la sociedad nacional, su padre debió casarse legalmente y para ello no eligió a la madre de Ceferino sino a otra de sus mujeres. Esta circunstancia generó una especie de minusvalía social, porque le impidió profesar como sacerdote salesiano, como era su deseo. Él había manifestado: Quiero hacer algo por mi gente. Luego de cursar estudios en el Colegio Salesiano de Viedma viajó a Turín y luego a Roma para solicitar una dispensa especial, pero su temprana enfermedad y muerte ocurridas en 1905, antes de que cumpliera 19 años, troncharon sus planes. La figura de Ceferino es hoy conocida en todo el país y sus visitantes llegan desde lugares muy diversos del territorio. Fue beatificado el 11 de noviembre de 2007 y hasta nuestros días es el único aborigen que ha alcanzado tal reconocimiento.

El Cultrún suma a sus valores estéticos el de ser el lugar donde se conmemora la muerte (11 de mayo) y se celebra la beatificación (11 de noviembre) y llegada de los restos (12 de agosto de 2009) de Ceferino Namuncurá. A su alrededor hay un amplio espacio de circulación, cerrado en el sector norte por un gran edificio destinado a brindar servicios a los visitantes: dos habitaciones, un salón de 8x4 m. apto para comer, baterías de sanitarios para varones, mujeres y discapacitados, unidos entre sí por una galería. A continuación, un espacio libre donde se ubican 3 pequeños quinchos de madera, con techo (presumible) de paja. En el sector este se ha levantado un altar al aire libre, para la celebración de la misa.

En este lugar las celebraciones tienen un carácter festivo: luego de las actividades religiosas se come, se canta, se adquieren recuerdos y regalos. Para estas actividades hay limitantes: no tienen energía eléctrica ni gas; tienen pantalla solar, pero su capacidad de generación es mínima e inestable. El lugar, enmarcado por un relieve montañoso, invita a permanecer más tiempo; con esa finalidad, se permite el establecimiento de acampantes junto a los ríos Aluminé y Catan Lil.

En los terrenos de la comunidad Namuncurá viven 80 familias, aprox. 250 personas. Hay escuela primaria y ciclo básico del secundario. También tiene dispensario. Viven de la cría de animales lanares y caprinos. La esquila se hace todo el tiempo, en agosto la más grande. El que más tiene son 1000 animales. También realizan artesanías de soga que venden en el lugar o en ferias artesanales de Junín de los Andes (Namuncurá, entrevista personal, 2014).

El predio está abierto en invierno de 10 a 17 y en verano de 9 a 18 hs.

Vía Christi

Situado al oeste de la ciudad sobre unas 22 has. cedidas a la Municipalidad de Junín de los Andes, asciende el cerro de La Cruz desde el cual se visualiza el río Chimehuin casi en su totalidad. En la cumbre de ese cerro el señor Guillaumet, viejo poblador y devoto, emplazó en 1950 una cruz, como agradecimiento por favores concedidos. Fue bendecida por el Obispo de Mendoza en 1954 (Subs. Turismo, Doc. Producto Turismo Religioso, 2011) y a partir de ese momento comenzaron a realizarse ascensiones espontáneas y luego procesiones organizadas para conmemorar la Semana Santa. Sobre esa base, el arq. Alejandro Santana elaboró un proyecto de un Vía Christi, constituido por estaciones representativas de pasajes evangélicos seleccionados, vinculados entre sí por un sendero parquizado, que ofrece la posibilidad de que las personas puedan orar y ejercer sus prácticas religiosas en un marco paisajístico recreado para tal fin (Santana, 1999). Comenzó a construirse en el año 2000, e inmediatamente comenzó a recibir visitantes, locales en un principio y luego provenientes de distintos puntos de la provincia y del país (Vázquez, entrevista personal, 2014).

En la actualidad el Parque Escultórico Vía Christi comprende 23 estaciones, cuyos moldes fueron modelados en arcilla y luego en hormigón armado. El tamaño de cada escultura es mayor al volumen natural. La última obra –en ejecución- es un Cristo Luz, de 45 metros de longitud, que representa el triunfo de la esperanza, de la vida sobre la muerte, que podrá ser visto desde cualquier lugar del pueblo. También falta completar algunos carteles y tramos del sendero.

Posee un valor representativo destacable: intenta integrar, a través de dos lenguajes (occidental e indígena) que a lo largo de nuestra historia se encontraron y desencontraron, un diálogo en favor de la paz, la solidaridad, la justicia y la libertad como expresiones de la civilización del amor (Santana, 1999). Los modelos de sus esculturas son personas importantes de la historia universal y local. Dos de ellos son miembros conocidos de la comunidad mapuche: el sr. Raúl Sayueque y la Sra. Rosa Cañicul. Quezada Luna expresa (Entrevista personal, 2014): Algunos no estuvieron de acuerdo con la incorporación de figuras mapuches en el Vía Christi. Rosa Cañicul, para poder posar en la estación del lavado de pies, tuvo que hacer un “nguillatún” solicitando permiso.

El sendero peatonal transcurre entre coníferas, está construido con losetas y piedra de la zona y está decorado con motivos aborígenes. Es indudablemente una obra de arte que puede recorrerse. Comienza y finaliza en el Centro de Visitantes, donde se lleva el Registro y se organizan las visitas guiadas: dos de carácter gratuito (a las 10 y a las 17 hs); fuera de ese horario son onerosas. No se concede autorización para guiar turistas a los coordinadores de excursiones de otras ciudades. Los profesores de secundario y maestros de primaria pueden guiar a sus alumnos.

El predio posee estacionamiento vehicular en la entrada. Hasta el Centro de Visitantes llegan los que tienen bebés y las personas discapacitadas. En su interior, hay servicios sanitarios diferenciados por sexo, lugares para descansar y comodidades para comer. No hay negocios de ninguna clase.

Está abierto todos los días, entre las 9 y las 18 hs. El cobro de entrada se implementa

desde hace pocos años. Los visitantes locales están eximidos del pago. Los ingresos van a Rentas de la Municipalidad, aunque no alcanzan para sufragar los gastos de mantenimiento y personal. Todo el personal depende de la Municipalidad, con diferentes instrumentos vinculantes (designados, contratados, planes sociales y becarios) (Fráscoli, entrevista personal, 2014).

Caracteres de la demanda histórica.

Sobre este punto, se advierte la necesidad de interpretar la información cuantitativa, proveniente de registros y encuestas, con las observaciones y percepciones cualitativas de los informantes claves. Es interesante destacar que los visitantes centran su interés en uno de los recursos religiosos (rara vez más de uno) y difieren las amplitudes geográficas de sus procedencias. Desde el punto de vista espacial, la devoción hacia Laura Vicuña se desarrolla en el centro urbano y sus cercanías, dentro del reducido espacio en el que se desenvolvió: la casa, la escuela, el río. Laura es invocada como patrona de los niños abusados y su devoción es silenciosa, conmovedora. En cambio, la de Ceferino se mimetiza con las prácticas ancestrales de su comunidad en el paraje de San Ignacio, sacralizado por la tradición mapuche, donde reposan sus restos mortales en el altar del Cultrún. Aquí las celebraciones son festivas y, además de la misa de campaña en un espacio abierto, en ellas se canta, se come y se bebe. A ello se suma un nuevo espacio con significación religiosa, el Via Christi, construido recientemente con la idea de ecumenizar la fe, tomando ejemplo de todos aquellos que iniciaron el camino del amor sin exclusiones. Se trata de un espacio de peregrinación que reflexiona sobre temas claves de la vida, la Pasión y la muerte de Jesús, mientras asciende el cerro que domina el pueblo. Cada una de esas motivaciones genera un uso diferente del espacio en el que se advierten, sin embargo, indicios de problemas similares.

1. Caracteres detectados en estudios institucionales y cotejados empíricamente

Plan de Desarrollo Turístico sobre la demanda religiosa (2000) señala algunos siguientes caracteres que luego del cotejo con la realidad actual, fueron ajustados fundadamente de acuerdo a las pruebas empíricas obtenidas, quedando como sigue:

Es motivacionalmente selectiva, salvo cuando forma parte de una excursión desde San Martín de los Andes u otra ciudad cercana.

La época de mayor afluencia es la temporada estival y es poco probable que se convierta en anual. Las motivaciones religiosas se intensifican en fechas determinadas (nacimiento, muerte, beatificación, Semana Santa, etc.) que son inamovibles. Lo que puede modificarse es el calendario de actividades, incorporando otras, nuevas, que estén relacionadas con las cualidades fuertes de los Beatos: el abuso infantil: previsión, resiliencia, tratamiento social, etc., como vínculo con la figura de Laura; la situación patrimonial y social de las comunidades aborígenes, como vínculo con la figura de Ceferino; la reflexión pastoral y/o social sobre los temas de las Estaciones del Vía Christi.

Las actividades se desarrollan en sitios específicos, en los cuales se produce una concentración significativa de personas en el mismo tiempo. Esta circunstancia

requiere tener en cuenta ciertas necesidades (de alimentación, de uso de sanitarios, de estacionamiento, etc.) que deben ser satisfechas.
El desarrollo es incipiente. Por esta razón, este es el momento adecuado para comenzar a trabajar en una gestión eficiente.
Los turistas pertenecen a grupos institucionales (colegios, congregaciones, misioneros, scouts) religiosos practicantes, devotos, grupos de jóvenes y familias. Este dato es auspicioso, pues la pertenencia institucional facilita las comunicaciones y la difusión de los eventos programables.
Estada promedio es muy corta: La información recabada en la ciudad muestra que la longitud de la estada se relaciona principalmente con la finalidad de la visita. Las actividades religiosas convocantes: Semana Santa, Conmemoraciones, tienen como máximo 4-5 días. Las excursiones por el día desde ciudades vecinas duran menos de una pernoctación. La estada corta es un fenómeno común en los centros religiosos en los que, aún en tiempos de novenas, el porcentaje de gente que se queda todo el tiempo es mínimo.
Procedencia: depende del recurso religioso. En la actualidad, sólo la figura de Ceferino tiene fuerza de atracción, por sí misma, a nivel nacional. Con el tiempo, el Vía Christi y Laura Vicuña pueden ser igualmente convocantes pero, según parece, no en un futuro próximo.
Servicios demandados en Junín: todas las modalidades de alojamiento habilitadas por la Municipalidad.
Canales de comercialización: Contacto por congregación. No hay comercialización como producto. La naturaleza de las actividades religiosas, o relacionadas con la fe, no justifican su comercialización como producto. Un buen sistema de relaciones institucionales, a través de medios informáticos y afines, puede convocar y concretar grupos de visitantes, económica y eficazmente pero sobre todo, ayudan a gestionar sus valores intangibles con menor riesgo.
Hábitos, actividades: Actividades grupales, circuitos con transporte propio, actividades diurnas en la ciudad. A las actividades mencionadas pueden sumarse las propias de los eventos programables para elevar la afluencia previsible.
Por su parte, el Informe Técnico elaborado en 2012 (Tamagni, Zanfardini et al, 2012) ha detectado que del total de la muestra realizada para su estudio, sólo el 32% había realizado una visita a un sitio religioso en los últimos 5 años; en cuanto a su interés en incluirlo en futuros viajes, un 30% manifestó que sí y en el otro extremo de la escala más del 40% de la muestra manifestó que definitivamente no lo haría. Entre quienes sí habían visitado un sitio religioso, el 11% había recorrido el Vía Christi.
En cuanto a la época del año en la que había realizado las visitas, el 45% lo hizo en las vacaciones de verano, el 19% en Semana Santa, el 18% en las vacaciones de invierno y otro 18% en fines de semana largos. Otro dato interesante se refiere a la organización del viaje: el 68% lo hizo por cuenta propia y el 32% a través de instituciones.
Uno de los aportes de mayor significatividad del trabajo mencionado es la clasificación construida a partir de la información relevada, que coincide en parte con otras

formuladas anteriormente (Collins-Kreiner y Kliot, 2000, citado por Tamagni, Zanfardini et al, 2012). De acuerdo a los beneficios buscados por quienes habían respondido afirmativamente, el equipo de trabajo definió 4 segmentos:

Peregrinos: personas que visitan los lugares religiosos motivados únicamente por su devoción y su fe. No visitan esos lugares en calidad de turistas y buscan experiencias íntimas, no sociales. Este segmento está formado principalmente por católicos, y es el que posee mayor proporción de cristianos no católicos entre sus integrantes. Representan el 22% de los que fueron visitantes.

Turistas religiosos: personas que valoran el interés patrimonial de los lugares religiosos y poder manifestar su devoción y su fe. Deciden deliberada y planificadamente sus visitas. Este segmento está constituido mayoritariamente por católicos apostólicos romanos. Representan el 24%.

Turistas sociales: personas que eligen estos destinos sobre todo para conocer a otras personas con intereses en común o para compartir una experiencia con su grupo de viaje. En menor medida también valoran el interés patrimonial y la oportunidad de visitar los lugares donde se encuentran los atractivos religiosos. Representan el 29% y en este segmento es alta la representatividad de jubilados.

Excursionistas seculares: personas que más se acercan a los atractivos turístico-religiosos por tener la oportunidad de estar de paso por el lugar. Se los llamó "seculares" por ser quienes menos buscan manifestar su devoción y su fe con este tipo de visitas, en todo caso se acercan porque valoran su interés patrimonial. Representan el 25% y en este segmento es alta la representatividad de personas que visitan la ciudad en excursión.

2. Caracteres detectados en Junín de los Andes

Afluencia del Santuario de Muestra Señora de las Nieves y Laura Vicuña

No hay estadísticas de afluencia diaria, ni de la que concurre a las celebraciones relacionadas con la vida o la beatificación de Laura. En tiempos no festivos, se estima que el Santuario recibe más visitas que los demás recursos religiosos, porque demanda menos tiempo. Hay una afluencia importante de turistas que se hospedan en San Martín de los Andes -o en otros lugares turísticos próximos- y realizan una excursión por el día, visitando además el paseo artesanal y el lago Huechulaufquen, más el almuerzo o refrigerio (según la hora del día) en un establecimiento gastronómico local. Dice la Hna. Silva: Los interesados en conocer el Santuario y de tener contacto con la vida de Laura son pocos, pero una vez que la conocen no la olvidan más. La afluencia de excursionistas es marcadamente estacional y, en ocasiones, han coincidido varias unidades de transporte colectivo en el mismo momento y lugar. Los sitios que se van convirtiendo en puntos de interés espiritual, asociados con la vida de Laura, son varios: además del Santuario y el Colegio, se recorre la zona del río donde se realizaba la inmersión, el solar donde vivió los últimos días, la Ermita y el primer cementerio del pueblo, en el que reposaron sus restos hasta 1924 (Hna. Silva, entrevista personal, 2014).

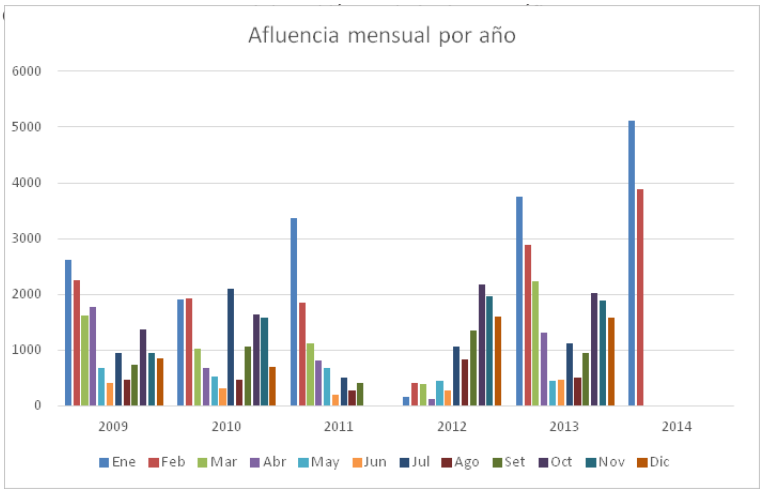
Un aspecto destacable es la actitud de los visitantes ante la historia de Laura. De Bernardín expresa (Entrevista personal, 2014): Laura es más familia, tiene más intensidad; se asocia a los valores de la mujer y a la noción de género. En tiempos de Laura la percepción social era otra, el abuso de mujeres y niñas era frecuente. Sin embargo, hoy sigue siendo muy elevado el abuso de la menor en el campo y en la zona. Los agresores son personas de bajo nivel de formación, con un machismo acentuado. Es la manifestación de un componente cultural ancestral.
Sin perjuicio de la confiabilidad del entrevistado, las noticias de actualidad permiten afirmar que no hay región geográfica que esté liberada de las prácticas abusivas de adultos contra menores, especialmente si éstas son niñas o preadolescentes. Se estima que esta es una importante razón que fundamenta su actualidad, despierta sentimientos de censura y anima a la acción contra tales prácticas.

Afluencia del Cultrún de Ceferino Namuncurá
No se llevan registros de visitantes. Es visitado por pocas personas fuera de los días de recordación: 11 de mayo y 11 de noviembre. En mayo vienen unas 600 personas y en noviembre vienen muchos más porque hay mejor tiempo.
La figura de Ceferino es atractiva por sí misma. Vienen a casarse, a bautizar a los chicos, pero van al Cultrún, no a Junín. No hay transporte público hasta allí. Una empresa de excursiones local hace la excursión a San Ignacio (Vignolo y Valenzuela, entrevista personal, 2014).
En mayo llegan antes de la misa, que se celebra a las 11 de la mañana. Van al cerro y encienden velas. Luego asisten a misa y luego comen. La misa se hace en un altar al aire libre, apenas protegido por una media sombra negra. Demandan comida, bebida y lugar para estar. En esos días se venden empanadas, pan, tortas fritas y bebidas. En otros puestos se prepara y vende carne asada y en otro se venden artesanías realizadas por la propia Comunidad. En noviembre se parte de la capilla situada cerca de la escuela y se camina en procesión hasta el Cultrún. Después se va al cerro y luego al cementerio de los Namuncurá. Luego se desarrolla la parte social.

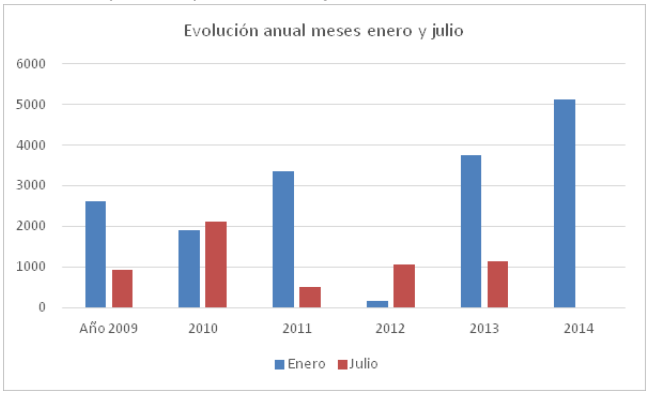
Afluencia del Vía Christi
Inician el registro de visitantes en el 2000. El análisis de los datos estadísticos proporcionados –desde diciembre de 2008- refleja que la afluencia diaria es muy variable: marcadamente estacional, es influenciada por diversos factores y presenta oscilaciones que van desde cero visitantes hasta más de trescientos diarios en determinadas fechas clave (Secr. Turismo, Estadísticas de afluencia, 2008-2014).
El período de mayor afluencia total es, sin dudas, la Semana Santa, que es cuando se realiza la Procesión que sale desde la plaza, cruzándola en diagonal. Luego se sigue por calle Lamadrid, se cruza la ruta y se encuentra la Virgen de María Auxiliadora que da la bienvenida. Se continúa por Antártida Argentina hasta la recepción del Vía Christi. En esta oportunidad la mayoría de los procesantes son residentes, aunque también hay muchos turistas.

Otros días de gran afluencia son los fines de semana largos. En esta oportunidad hay visitantes de otras ciudades y del Valle (Vignolo y Valenzuela, 2014). El Vía Christi va extendiendo su fama cada vez más lejos, y hacia otras manifestaciones espirituales. Han llegado visitantes de Testigos de Jehová, del culto Umbanda y de la Comunidad Mapuche. Muchos visitantes prefieren hacer los recorridos solos, guiados por los mensajes de las estaciones y por la cartelería. De ese modo pueden sentarse a contemplar el paisaje y/o meditar (Vázquez, 2014).

Un fenómeno interesante –que surge del análisis estadístico- es su desenvolvimiento a través de los años: mientras la afluencia a la localidad crece a un ritmo de aprox. 10 % anual, la curva del Vía Christi es un tanto errática, ya sea por la incidencia de factores naturales (la erupción de cenizas volcánicas en la primera mitad del año 2012) o por



Fuente: Depto. Parque Temático y Escultórico Vía Christi. Elaboración propia.



Fuente: Depto. Parque Temático y Escultórico Vía Christi. Elaboración propia

Puede verse que, dentro de una tendencia creciente, hay diferencias muy notorias entre

los registros del mismo mes. Por ejemplo enero o julio, meses claves para el turismo tradicional, presentan cifras dispares a través de los años. Tales asimetrías dificultan la previsibilidad de servicios para los visitantes.

El uso público de los lugares sagrados y los bienes del patrimonio religioso

La afluencia religiosa actual posee actualmente una escala reducida pero creciente. Las aglomeraciones masivas se producen durante pocos días en el año y en esas oportunidades se advierten conflictos y carencias que pueden derivar en insatisfacción (de los visitantes) o trivialización de los valores espirituales que dan sentido a esta actividad. Este será el punto de partida para la elaboración de las normas aplicables.

Impactos, sustentabilidad y gestión del Turismo de la Fe en Junín de los Andes

En los Talleres Participativos realizados en marzo y agosto 2014 se señalan algunos problemas y riesgos, tales como la necesidad de formación de recursos humanos y que éstos, una vez formados, cumplan funciones afines; la falta de material explicativo y las dificultades de financiamiento, la percepción de inseguridad que tienen cuando hay encuentros multitudinarios (como el que se produce con la Fiesta del Puestero), la ocupación de espacios de circulación pública con negocios, la superficial consideración del valor de los atractivos religiosos por parte de los coordinadores de excursiones que vienen de otras ciudades, fallos en la prestación o en la calidad de algunos servicios turísticos. Se destaca la labor del Centro de Espiritualidad y se puntualiza la necesidad de apoyo a su labor.

Sobre el sistema normativo –tema a desarrollar por el equipo de la Facultad de Turismo- se estima importante en estos momentos iniciales de la Gestión del Turismo de la Fe. Tienen la esperanza de que sirva para evitar errores y potenciar aciertos en la gestión, tanto del sector público como del privado.

Coincidentemente, el Acta Acuerdo firmada entre el Gobierno de Neuquén y el Obispado (2014), expresa, entre otras cosas, que será objetivo del Turismo conectado con la Fe: Cuidar que la actividad comercial pública y/o privada, vinculada a los circuitos turísticos asociados a la fe católica, no empañe o desdiga del sentido religioso del lugar y sus fiestas.

Como consecuencia de los temas tratados, surgen las siguientes reflexiones, validadas en el Taller Participativo del mes de agosto 2014:

Sobre la incidencia en la actividad turística de la localidad: En el Plan de Desarrollo Turístico se expresa que el turismo religioso tiene, luego de una evaluación técnica basada en 13 preguntas-clave, los siguientes caracteres: alta jerarquía, singularidad, capacidad decisoria local, accesible, con requerimiento de recursos humanos especializados, de inversiones, de equipamiento e infraestructura no totalmente resueltos, con una mediana atracción primaria, con insuficiente conocimiento por parte de la población objetivo, con una aprovechabilidad no sujeta a factores externos imponderables, y con ventajas competitivas importantes respecto de otros destinos.

Las entrevistas realizadas a actores sociales claves de la ciudad, la observación de los sitios religiosos y el Taller Participativo han corroborado casi todas las afirmaciones

anteriores. Sin embargo, la principal dificultad que presenta el turismo religioso es el riesgo de trivialización de significados y, por esta razón, se hace necesario reinventar los procedimientos y prácticas propios de las planificaciones y del marketing tradicionales. Por ejemplo, si se habla de la necesidad de formar recursos humanos, no puede hablarse de objetivo cumplido con la realización de un curso de x cantidad de horas, con o sin examen final, etc. La formación para el turismo de la Fe es, al mismo tiempo, una formación para la vida espiritual que requiere del compromiso vital y permanente del sujeto en formación. Además, ¿Quiénes integran los llamados recursos humanos? Ciertamente, toda la población. Conocer y comprender el valor de las personas y lugares sería el punto de partida, pero el camino hacia el cumplimiento de ese objetivo debiera ser permanente y extendido a todos los pobladores locales y regionales.

Otra cualidad mencionada se refiere a la capacidad de atracción primaria, a la que se califica como mediana. ¿Cómo incrementarla? Esto obliga a reconsiderar no sólo el discurso tendiente a propiciar una mayor atracción, sino también el medio a utilizar, la oportunidad, el ámbito de destino.

Puede verse que cada aspecto de las técnicas tradicionales de planificación y gestión deben ser reflexivamente consideradas y reformuladas.

Sobre la gestión de los recursos religiosos: Es el aspecto más delicado de la cuestión, por el alto grado de intangibilidad de ese patrimonio. Por un lado, hay necesidad de poner en el mercado a los recursos religiosos: hacerlos conocer, acercarlos a la gente, propiciar su disfrute una y otra vez; por otro, hay necesidad de resguardar sus valores, evitando su deterioro. Uno de los vínculos más riesgosos de la gestión de recursos religiosos es el de éstos con el dinero: cobrar entrada?, pedir una contribución voluntaria?, vender objetos recordatorios?

La revisión de experiencias de otros recursos religiosos, nacionales y extranjeros, muestra que todas las opciones son válidas, o todas las opciones son censurables, según la perspectiva desde la cual se lo mire. Estos reflejan que la gestión más adecuada del patrimonio religioso sería aquella con la cual todos los actores responsables estén de acuerdo.

Ejes del trabajo normativo

Elaboración participativa de la norma voluntaria: Las normas voluntarias responden, en la actualidad, al principio de autorregulación regulada (se sigue en este punto a Darmaculleta Gardella, 2004: 413 y ss). Este vocablo refiere la forma a través de la cual se relacionan los particulares y las organizaciones privadas. Esto nos remite, en principio, al Derecho Privado. Pero en los últimos años la autorregulación social ha dejado de ser un fenómeno estrictamente privado, para convertirse en un ámbito de actuación articulada entre el Derecho Privado y el Derecho Administrativo. Así, el proceso de autorregulación es tomado en consideración por los poderes públicos, interviniendo en la producción y control de normas privadas pero renunciando, al mismo tiempo, a su tradicional carácter coactivo y autoritario, y dando participación a los propios afectados, bajo el compromiso compartido de conducir sus actividades

hacia la satisfacción de fines públicos.

Así, los fines del Estado son asimismo fines propios de la sociedad y se procura que sean satisfechos mediante la autorregulación social. De ese modo, las diversas manifestaciones de la autorregulación responden de algún modo a la definición del buen hacer profesional, de las reglas técnicas o de las normas de conducta adecuadas al quehacer cotidiano de una actividad que requiere de conocimientos con mayor o menor grado de especialización.

Hasta nuestros días, el turismo religioso no ha sido motivo de normas regulatorias ni autorregulatorias. Pero se han dictado hasta el momento varias normas IRAM SECTUR (2008-2010), una de las cuales se refiere a la Gestión de Servicios Turísticos en Áreas Naturales Protegidas, con la indicación de que son aplicables, con las adecuaciones pertinentes, a los Recursos Culturales.

De acuerdo a ellas, la tarea de las organizaciones abarca tres ámbitos de actuación: el primero consiste en asumir compromisos con la conservación de los recursos, con la responsabilidad social, con la educación en la valoración de los recursos, con el desarrollo de prácticas ambientalmente sostenibles, con la seguridad en el área, con la formación y gestión de recursos humanos, con la calidad de los servicios, y en sus relaciones con los prestadores asociados. El segundo ámbito de actuación está relacionado con el establecimiento de objetivos de calidad, seguridad y protección ambiental que sean medibles y coherentes, para cumplir con los requisitos del uso público de los recursos. El tercero, comunicar de forma visible y eficaz los pasos y resultados de las acciones realizadas.

Puede verse que la tarea a realizar requiere de la participación de todos los actores involucrados, pero las actividades conducentes al logro de los fines del Turismo de la Fe, pueden ir previéndose paso a paso, de modo que el aprendizaje social sea la base de sustentación de los compromisos que gradualmente asuma la sociedad.

Elaboración legítima de la norma obligatoria: La autorregulación regulada es aplicada en la actualidad, con el fin de sustituir en parte el ejercicio del poder de policía del Estado. Sin embargo, hay ámbitos de actuación en los cuales el poder coactivo del Estado es insustituible: cuando las normas establecen marcos generales de actuación para todos los sectores de la comunidad o cuando su incumplimiento produce efectos dañosos para el medio natural o los derechos humanos. En esos casos, se hace necesario prever normas obligatorias para todos (tanto para el sector público como para el privado) cuyo incumplimiento tenga previstas sanciones, de acuerdo a los límites impuestos por las garantías constitucionales individuales y sociales.

Se está trabajando en los contenidos de ambas normas, de acuerdo a las pautas consensuadas en los talleres participativos.

Fuentes Bibliográficas y Documentales

- Arregui García, José Alfonso: El Turismo Religioso como dinamizador sostenible del territorio, Patronato de Torreciudad. En: www.unizar.es/centros/eveeh/master/ ARREGUI.pdf
- Barker, M.: Rural Tourism in Spain. International Journal of Tourism Research, Nº 6, pp. 137-149. Citado por Dinis, Anabela en Turismo religioso como oportunidad…
- Blackwell, R.: Motivations for Religious Tourism, Pilgrimage, Festivals ans Events. in R. Raj & N. D. Morpeth (Eds.), Religious tourism and pilgrimage festivals management: an international perspective. Oxfordshire: CABI Publishing, 2007.
- Brayley, R.: Managing sacred sites for tourism. A case study of visitor facilities in Palmira, New York. Tourism, 58 (3), 289-300. Citado por Kastenholz, Elisabeth: O contributo potencial…
- Bueno Sánchez, Eramis: El desarrollo humano sustentable: una nueva hermenéutica de las relaciones entre población y desarrollo. En: http://sociales.reduaz.mx/revista/no9/desarrollo_humano_sustentable.htm. Contacto: marzo 2005.
- Cañada, Ernest y Gascón Jordi: Turismo sostenible y turismo responsable. En: http://www.sodepaz.org/opinion/turismossostenible.html. Contacto: marzo 2005
- Collins-Kreiner, N., & Kliot, N.: Pilgrimage tourism in the holyland: the behavioural characteristics of Christian pilgrims. Geo-Journal , 50, 2000, 55–67. Citado por González, Tamagni, Zanfardini et al: El Mercado del Alto Valle…pp.27-29.
- Consejo Federal de Inversiones: Plan de Desarrollo Turístico de Junín de los Andes y Área de Influencia. Neuquén, 2000.
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial: Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, setiembre 2010.
- Darnaculleta Gardella, Ma. Mercé: Derecho Administrativo y autorregulación. La autorregulación regulada. Tesis doctoral. Universitat de Girona, España, 2004, pp. 413 y ss.
- Dinis; Anabela: Turismo religioso como oportunidad para un desarrollo rural sustentable. El caso de Belmonte, una comunidad judía sefardí. Núcleo de Estudos em Ciencias Empresariais (NECE). Departamento de Gestão e Economia. Universidade da Beira Interior. Portugal. E-mail: adinis@ubi.pt
- Domínguez de Nakayama, Lía: Relevamiento Turístico. Centro de Estudios Turísticos, Santa Fe, 1994. Pp. 23-25, 58-67, 76-80.
- Domínguez de Nakayama: La Regulación jurídica de las modalidades no tradicionales del turismo. Capítulo del libro “Turismo rural y economía local”. Editado por las Universidades de Guadalajara (México) y Nacional del Litoral (Argentina). Jalisco, México, 2003
- Eliade, Mircea: Lo sagrado y lo profano. 4° Ed., trad. Luis Gil. Guadarrama/Punto Omega, Mexico,1981.

• Hiernaux-Nicolás, Daniel: Elementos para un análisis sociogeográfico del Turismo. Capítulo del libro Turismo e Geografia, Reflexoes Teoricas e Enfoques Regionais. Coord. Adyr Rodrigues. Ed. Hucitec, 1996, pp. 39-54.

• IRAM Argentina y el Ministerio de Turismo de la Nación: Normas IRAM-SECTUR 42.300 a 42.910, Buenos Aires, años 2008-2010.

• Kastenholz, Elisabeth: O contributo potencial do marketing para o desenvolvimento de um destino turístico religioso", Universidade de Aveiro. DEGEI/ GOVCOOP. E-mail: elisabeth@ua.pt,

• Lanquar, Robert: La nueva dinámica del turismo religioso y espiritual. Resumen del informe general de la OMT sobre Turismo y Religiones, una contribución al diálogo de las religiones, culturas y civilizaciones. Córdoba, España, OMT, 2007, págs.. 1-9. Citado por Martínez Cárdenas en Turismo espiritual…, p. 4.

• Martínez Cárdenas, Rogelio: Turismo Espiritual: una visión iberoamericana. Coordinador. Disponible en: http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1238/index.htm

• Pastoral del Turismo y Tiempo Libre. 1995. Traducción de Salvador Batalla. En: http://mercaba.org/Pastoral/T/turismo_pastoral_del.htm

• Porcal,Gonzalo, Ma. Cruz: Turismo cultural, turismo religioso y peregrinaciones en Navarra. Las javeriadas como caso de estudio. Cuadernos de Turismo Nº 18, 2006, pp. 103-104

• Scalco, Elda H.M.A.: Laura Vicuña. Contexto histórico, cultural, religioso de ayer y de hoy. Centro de Espiritualidad Salesiana Junín de los Andes, Neuquén, s/f.,

• Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Junín de los Andes: Visitantes del Vía Christi. Registros estadísticos diarios desde diciembre de 2008 hasta febrero de 2014. Marzo de 2014

• Subsecretaría de Turismo: Documento de Producto Turismo Religioso. Dirección General de Planificación y Gestión del Desarrollo Turístico. Neuquén, Agosto de 2011.

• S.S. Papa Francisco: Mensaje al Comité de Coordinación del CELAM. Río de Janeiro, 28/07/13.

• S. S. Papa Francisco: "Lumen Fidei". Disponible en: www.vatican.va/ holy_father/ francesco/encyclicals/documents/papa_francesco_20130629_encyclica_ lumen_fidei_sp.html

• Tamagni, Zanfardini, González et al: El Mercado del Alto Valle para el producto Turismo Religioso. Informe técnico de Investigación de Mercados. Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén y Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue. Agosto 2012.

Edificios escolares como Serie patrimonial y Territorio

Fossatti, Maria Elena

PALABRAS CLAVE
· Peronismo
· Arquitectura escolar
· Plan quinquenal

Resumen / La escuela como Institución ha acompañado el crecimiento de las ciudades, desarrollando sus funciones especializadas en edificios, cuyo resultado histórico en lo material y simbólico integra el patrimonio cultural, sustento de la memoria colectiva.
La investigación histórica es sustancial para recuperar esa memoria, como fundamento para su valoración y apropiación social, como protección legal.
En ese sentido, el trabajo analiza el específico rol desempeñado en lo territorial y social por un conjunto de edificios escolares con destino al nivel primario realizado en la ciudad de Resistencia, capital del entonces Territorio Nacional del Chaco. Estos edificios forman parte de un plan de obras públicas nacionales de vasto alcance e inédito volumen, que se efectiviza a lo largo de Argentina durante el gobierno del primer peronismo a mediados del siglo XX, siendo notable el grado de realización y ocupación espacial en el Chaco y Resistencia, en perspectiva histórica y respecto a la sincrónica producción en el resto de Argentina.
Siendo el territorio el soporte de este patrimonio cultural con el que se entrelaza; analizaremos los términos de la específica articulación de los edificios con la ciudad y sociedad como mediación de la política; en primer lugar a través de su posible encuadre en la categoría Serie Patrimonial que adjetivamos “situada”, luego a través de la forma de la distribución territorial de los edificios como conjunto; y finalmente con la organización y representación de la Institución.

FOSSATTI, MARIA ELENA
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional del Nordeste
Argentina
E - mail: Mariaelf17@gmail.com

Introducción

La escuela como Institución ha acompañado el crecimiento de las ciudades, desarrollando sus funciones especializadas en edificios, cuyo resultado histórico en lo material y simbólico integra el patrimonio cultural, sustento de la memoria colectiva de la comunidad, por ser referente identitario.

La investigación histórica es sustancial, como fundamento para su valoración y apropiación social, como protección legal.

Este trabajo tiene por objetivo analizar el específico rol desempeñado en lo territorial y social por un conjunto de edificios escolares con destino al nivel primario realizado en la ciudad de Resistencia, capital del entonces Territorio Nacional del Chaco; por un plan de obras públicas nacionales de vasto alcance e inédito volumen, que se efectiviza a lo largo de Argentina en su mayoría por el Primer Plan Quinquenal durante el gobierno del primer peronismo, a mediados del siglo XX.

El gobierno nacional durante esa época, reconoce e instala derechos sociales de amplio acceso a los beneficios de lo moderno a sectores más vastos de la población; entre ellos contar con edificios adecuados para la tarea educativa, y especialmente en el Primer Plan Quinquenal, para su materialización asigna un considerable porcentaje de recursos, luego de lo asignado para vivienda. Sin embargo en el Chaco, los edificios escolares serán la principal realización del Plan.

Por otra parte, de los estudios históricos realizados con anterioridad sobre la arquitectura escolar pública chaqueña en la larga duración (FOSSATTI, 2000,2005) resulta que si bien durante esa misma época en áreas centrales de Argentina los edificios escolares del Primer Plan Quinquenal colaboraron en la consolidación del tejido urbano que ya tenía un cierto nivel de desarrollo; por el contrario en Resistencia dadas las modestas condiciones previas, el caso de los edificios escolares realizados constituye una situación diferenciada que intenta direccionar por su cantidad y posición el crecimiento urbano, como hito comunitario y marca simbólica de una determinada y precisa política, de larga proyección en el imaginario urbano más allá de esa específica coyuntura, y por eso de interés su actual estudio.

Valorar a estos edificios públicos como conjunto en su articulación con la ciudad, e integrantes prototípicos de un programa más amplio que se concreta simultáneamente a lo largo de Argentina, nos permite su encuadre en la categoría de Series Patrimoniales, planteada por la UNESCO desde el año 80 ; en el sentido de pertenecer a una serie general por ser un conjunto de elementos relacionados entre sí aunque pertenezcan a lugares distantes, y porque cada bien adquiere valor de conjunto, sobre las valoraciones individuales.

Si bien estos edificios escolares constituyen la serie con elementos prácticamente idénticos, correspondientes a un reducido número de prototipos como ajustado patrón de una invariante serie que se reproduce superando el millar; adjetivamos como “situada” a esta Serie Patrimonial, porque se concreta en variadas localizaciones territoriales y condiciones culturales con las que se entrelaza, resultando distinto el grado y forma de su incidencia, que la ejemplificación del Chaco y Resistencia con

claridad demuestran.
Su valoración aquí no depende entonces de sus diferencias cualitativas, traducciones, o adaptaciones de algún paradigma de características excepcionales así como sostiene la UNESCO, sino por la específica incidencia de prototipos de planes de amplio alcance en diferenciadas situaciones territoriales como sociales, en esa coyuntura histórica de fuerte intervención estatal para una distribución más amplia de los beneficios de lo moderno, que en el caso del Chaco produce una significativa inflexión.
En la serie en análisis se incluyen los seis edificios para la educación formal de nivel primario realizados por el Estado Nacional para las escuelas nº 33, 54, 26,169, 319 y 242, a través del Ministerio de Obras Públicas: y el Primer Plan Quinquenal desde 1948 a 1952. Se excluye la escuela primaria realizada por impulso de la Fundación Eva Perón , porque más allá de las diferencias en cuanto a prototipo respecto al citado conjunto, y su pertenencia a la producción que identificó a la FEP, ha sufrido en estos últimos años radicales transformaciones en su apariencia, organización y grado de ocupación del terreno. .
En la actualidad, la mayoría de estos edificios escolares seleccionados, han sido ampliados desde la implementación de la Ley Federal de Educación en el Chaco recién a fines del XX, pero aún conservan la mayor parte de la organización y apariencia original, y fundamentalmente la relación con el espacio abierto, que ha marcado su impronta en lo urbano como pulmón verde que urge preservar por su calidad ambiental.
Siendo el territorio un campo relacional, y el soporte de este patrimonio cultural con el que se entrelaza; analizaremos los términos de la específica articulación con la ciudad y sociedad como mediación de la política desde varias dimensiones, a saber: la cuestión de la cantidad, la cuestión de la posición territorial y social de la "unidad de acción", es decir la forma de la distribución física y simbólica de los edificios como conjunto, y finalmente cómo se resuelve la organización y representación de la Institución.
El abordaje metodológico: utiliza tanto las fuentes primarias relativas a la edificación escolar nacional, organismos encargados de educación y obras públicas, memorias oficiales nacionales y territoriales, como los registros catastrales municipales y trabajo de campo en los distintos edificios.

LOS EDIFICIOS EN EL TERRITORIO:
a-una distribución ampliada: "la cuestión de la cantidad"
Los Territorios Nacionales eran vastas extensiones periféricas en lo económico y social, fuera de las fronteras provinciales, al sur y al nordeste de Argentina, que se organizan e institucionalizan recién a fines del siglo XIX (LEONI:2004). Hasta su provincialización a mediados del siglo XX durante el gobierno del primer peronismo, dependían administrativamente del Estado Nacional que tenía incumbencia exclusiva en todos los órdenes, incluso lo educativo.
El Chaco se institucionaliza como Territorio en 1884, cuando se dicta también la Ley de Educación común 1420 que indica al Consejo Nacional de Educación la provisión de los edificios escolares adecuados. Cuando adquiere la categoría de provincia

Presidente Perón en 1951, la Nación continúa a cargo de los establecimientos creados bajo su órbita hasta su transferencia a las respectivas provincias décadas después, mientras la jurisdicción provincial orienta acciones en sus inicios, especialmente hacia el oeste territorial y no realiza nuevos edificios escolares en Resistencia.

Según Bernetti y Puiggrós, desde 1943 a 1945 transcurre la etapa de "preparación" del primer peronismo, y desde 1946 las sucesivas presidencias del General Juan Domingo Perón o etapa de "consolidación", que interrumpe el golpe militar en 1955 (BERNETTI Y PUIGGRÓS: 1993). Para la planificación del desarrollo el gobierno elabora dos Planes Quinquenales consecutivos sobre la base del importante material estadístico recopilado desde 1943. Los Planes Quinquenales comprenden múltiples aspectos sectoriales y realizaciones, en función de políticas y estrategias (WALDMANN:1985), siendo las políticas sociales uno de sus ejes principales más visible especialmente en el Primer Plan; e irrefutable marca de identidad política del peronismo en las que se inserta como resultado material y simbólico la construcción de la edilicia escolar pública.

Mientras a nivel nacional, la vivienda encabeza las realizaciones, en el Chaco y en Resistencia en particular; constituyen los edificios escolares la principal referencia del Estado Nacional, como presencia fuerte y excluyente sin intermediaciones, en una cantidad y distribución inédita desde su institucionalización como Territorio a fines del XIX y en relación con décadas posteriores; siendo una de las jurisdicciones más beneficiadas a nivel nacional.

Estos parámetros indican que, si bien por una parte, este conjunto de edificios ejemplifican los distintos prototipos que se concretan con similar diseño a lo largo del país por una vasta, centralizada y extendida política de obras públicas nacional en función del objetivo de mayor redistribución de beneficios a sectores sociales; por otra parte se distingue su específica incidencia en lo territorial, material y simbólico, como proyección histórica dadas las particulares condiciones preexistentes de un área periférica en lo físico y lo social.

En perspectiva histórica, del análisis del problema de la edificación escolar adecuada en el Chaco en la larga duración (FOSSATTI: 2000,2005), resulta notable el grado de intervención del Estado Nacional sobre esta temática en esta época, y el contraste cuantitativo respecto a lo realizado desde los inicios del Territorio a fines del XIX, es decir durante las anteriores seis décadas; tanto en el Chaco como en Resistencia, que impacta en lo territorial y social.

Ahora bien, veamos las condiciones de producción donde se encuadran estas obras. Para la redefinición del Estado –Nación se intensifica el proceso de intervencionismo estatal en todos los órdenes iniciado en la década anterior, y se asigna una nueva dimensión social al sistema político, ampliando la distribución de beneficios a sectores más vastos de población. Entre otros indicadores de un Estado en plena expansión y reorganización, se verifica la creación y modificación de organismos y la magnitud de la obra pública realizada por los Planes, que también atienden otras políticas sectoriales. En efecto, Perón explicita el papel de la obra pública en el Plan y el sustrato ideológico, puesto en mayúsculas, para subrayar su importancia:

“Lo que era necesario hacer (…) fue proceder a un BALANCE DEL DEBE Y HABER DE LA COMUNIDAD- (…) luego recuperar las piezas fundamentales de NUESTRA MÁQUINA, (…) Finalmente, se unió a los argentinos mediante la creación de una DOCTRINA NACIONAL- el Peronismo-que al señalar a todos un objetivo común(…) unificó las voluntades, los recursos y los anhelos de todo el pueblo. Eso fue el primer Plan Quinquenal que echó las bases de nuestra Independencia Económica, de nuestra Soberanía Política y de nuestra Justicia Social”. (…)”Setenta y seis mil obras en todo el país-más escuelas que las que se construyeron en un siglo, entre otras realidades- demuestran las ventajas del planear (…)

Si bien la mayor parte de esa obra pública corresponde a la temática de la vivienda social, el porcentaje destinado a los edificios escolares supera lo histórico, dado el valor asignado a la educación pero fundamentalmente para dar solución a las concretas condiciones deplorables que muestran los edificios a cargo del Consejo Nacional de Educación como situación crónica, tanto en el Chaco como en la mayor parte de Argentina, fuera de las áreas centrales de las principales provincias. Por otra parte, centralización, unificación, uniformidad y coordinación, son las principales estrategias que parecen garantizar la efectividad de los fines y atraviesan como propósito a organismos del orden nacional; pero también a la educación, la arquitectura escolar y la legislación respectiva; instrumentos útiles para lograr una nueva cultura con presupuestos ideológicos radicalmente diferentes a los del modelo liberal.

Efectivamente, a mediados del XX se verifica la máxima centralización del sistema educativo, como resultado de un proceso paulatino y creciente desde fines del XIX, que durante el primer peronismo se consolida. El Consejo Nacional de Educación primero es intervenido en 1943, y finalmente pierde la autonomía en 1947, para ser Dirección General de Enseñanza Primaria bajo dependencia del Ministerio de Educación; mientras su Dirección General de Arquitectura, de larga trayectoria y consolidación histórica; es absorbida en 1945 por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que finalmente concentra como Dirección Nacional de Arquitectura, la mayor parte de la producción de obra estatal nacional durante esta época.

Para el Chaco como Territorio, esta centralización significa ahora un solo organismo encargado de los proyectos de los edificios para todo su sistema educativo, y cierta unidad lingüística en las obras recibidas con las realizadas en espacios distantes en Argentina. En este sentido, aunque es plural el universo lingüístico producido por las oficinas públicas durante el peronismo, no son aleatorias las selecciones, siendo el californiano la opción principal para áreas periféricas nacionales donde puede penetrar también el Estado Nacional, incluso en provincias.

Ahora bien, Perón estima en 1949 en la revista oficial El Monitor de la Educación durante la implementación del Primer Plan, que “no se puede enseñar ni formar espiritualmente a un niño sin los elementos necesarios, o en un ambiente que es más bien para un establo que para una escuela (…) Necesitamos 10.000 escuelas. Creo que solamente podremos construir en cuatro años 1.000 o 1.500 escuelas”. Sin embargo, a mediados del XX el número de edificios escolares realizados a nivel

nacional cuadriplica la estimación, mientras que el Chaco figura en las estadísticas por primera vez entre las primeras posiciones en el conjunto nacional en cuanto a la cantidad de nuevos edificios; como resultado de una política compensatoria, pero también por el atravesamiento de variables provenientes desde el asistencialismo como de la geopolítica, teniendo en cuenta su ubicación estratégica en el territorio argentino como uno de los " 9 pilares económicos-sociales" a potenciar (LN: 1950)y la posición definida frente a lo externo desde lo político.

Esta cantidad de edificios cercana a la centena, y provista en el curso de pocos años, decuplica los escasos ocho edificios adecuados provistos por el Estado Nacional en el Chaco desde su creación como Territorio en 1884, y origina un fuerte impacto simbólico en lo territorial y social, aunque no alcanza para satisfacer las necesidades en su totalidad, dado el déficit acumulado por arrastre durante las anteriores décadas. Las siguientes figuras muestran el grado de ocupación espacial por la obra pública escolar en diferentes épocas y lapsos de tiempo, pero la figura 2 registra lo realizado en pleno proceso de producción de obra pública hasta 1950, (aproximadamente un 70 %) y la forma de redistribución de beneficios a áreas más amplias.

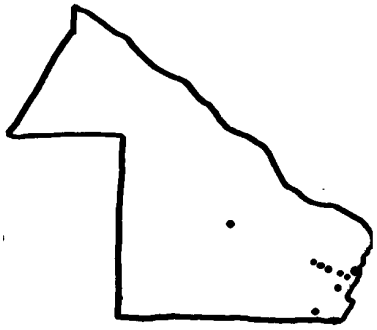


Fig.1-Escuelas en el Chaco.1884-1943
Fuente: Elaboración propia

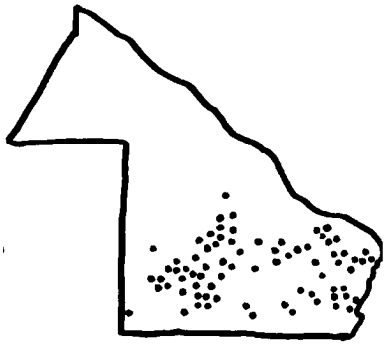


Fig.2-Escuelas en el Chaco.1943-1955
Fuente: La Nación, tercera Edición, 1950

En similares porcentajes, en Resistencia durante el primer peronismo el Estado provee una decena de edificios relacionados a la educación, si se añade a la citada Serie Patrimonial, la escuela primaria donada por Roger Valet (10 en fig.3) en la etapa de "preparación", las realizaciones de la FEP: una pequeña escuela primaria (8 en fig. 3) y el gran Hogar Escuela (9 en fig. 3) para la educación no formal que se termina luego del golpe de Estado y es asiento de la Universidad, y la Escuela Normal (1 en fig. 3), primera secundaria con edificio adecuado.

Este conjunto de nuevos edificios supera en su mayoría con largueza en cantidad y tamaño, a los tres edificios escolares realizados específicamente para ese destino por el Estado en el curso de la precedentes seis décadas para las dos primeras escuelas territorianas localizadas en el área central de Resistencia, es decir la "planta urbana",

definida por un cuadrado de 256 manzanas, con una doble circunvalación de avenidas hacia su perímetro, núcleo inicial de la colonia republicana mensurada a fines del XIX.



Figura 3.Resistencia en 1955. Tipos Escolares instalados: 1: Escuela Normal; 2, 3, 4, 5, 6,7,8: Escuelas primarias Primer Plan; 9: Hogar Escuela, 10: Escuela primaria etapa 1943-1945. Área delimitada con rojo: "planta urbana" .Fuente: elaboración propia sobre base Plan de Saneamiento 1954.

La edificación escolar es la principal realización en el Chaco, pero simultáneamente se construye en Resistencia por gestión estatal nacional: el primer barrio obrero, delegaciones de organismos nacionales, espacios públicos de recreación, un conjunto de obra pública que comparte similar lenguaje californiano como marca de la política. Se referencia en forma breve el lenguaje, porque la cantidad potencia su efecto comunicativo.

b- la posición de la "Unidad de Acción Educativa"

En cuanto a la ocupación y posición espacial, las dos primeras escuelas territorianas (Escuela Benjamín Zorrilla nº 1 y Escuela Raúl B. Díaz nº 2), ocupan desde lo físico y simbólico una estratégica posición central en la típica cuadrícula urbana.

Avanzada la primera mitad del siglo XX, ambas escuelas son parte del escaso grupo de escuelas Superiores del Chaco, es decir con el ciclo primario completo; y las únicas en Resistencia que tienen edificio adecuado provisto por el Estado en 1918 y 1930 respectivamente; aunque la ciudad creció en forma notable desde los´20 superando la media nacional. Cabe señalar que en la década del ´30 aumenta un 80 % la población escolar, y en Resistencia durante 1947, la población asciende a 52.385 habitantes, por las migraciones internas provenientes de Paraguay, provincias vecinas, o el interior chaqueño; atraídas por las posibilidades de trabajo en las innumerables industrias localizadas en la periferia urbana. (ALTAMIRANO et alt: 1994). Acompaña el crecimiento poblacional en estas décadas, la prevalente instalación de escuelas infantiles o elementales, que comprenden según la Ley Nacional de Educación Común 1420, solo los primeros grados del nivel primario; y es el techo educativo de la mayor

parte de la población escolar chaqueña. Muchas de ellas se instalan incluso en el casco céntrico o "planta urbana" en edificios cedidos o precarios. El Chaco era efectivamente "pujante" por sus industrias, "pero las escuelas eran pobres", señala en 1961 un ex alumno (de la escuela 3 de fig.3) sobre la década del 30 .

En este contexto de importante y rápida expansión urbana sin la infraestructura adecuada, por la falta de inversión en las precedentes décadas, se añade que la coyuntura económica desborda las posibilidades financieras de la Municipalidad intervenida desde 1943 por decisión política de alcance nacional. Para los habitantes del Territorio, esto significa la pérdida de autonomía del único espacio electivo (LEONI; 2004), y limitada operatividad. El diario El Territorio en 1948 critica, "el mal estado y abandono de la ciudad por la inacción municipal". Sin embargo, a mediados del ´30, aún con el ejercicio de la autonomía, la situación urbana no había sido diferente, y solo dependía del lente con que se la observaba, y qué espacios comprendía la mirada para definirla. En este sentido, se contrapone la adjetivación de "rica", "feliz" y "moderna" para Resistencia, que en 1935 un artículo de la publicación oficial Album descriptivo del Chaco enfatiza como rasgo principal de toda la ciudad con la ejemplificación de algunos edificios "suntuosos" en calles céntricas o la descripción de la rutina religiosa de "la mejor sociedad"; frente a la sincrónica descripción de docentes y concejales municipales (que consta en la documentación oficial de la época), sobre las miserables condiciones de vida en la periferia urbana.

Efectivamente, a mediados del ´30 Resistencia era "rica" en industrias que dieron origen al nacimiento de distintas villas, aunque éstas se instalaron sin infraestructura y en terrenos bajos e inundables; un problema concreto y grave que en 1942 motiva debates y resquemores en el seno del Concejo Municipal ante nuevos pedidos de subdivisión de Lotes Rurales, y la falta de soluciones estructurales. Una invariante histórica es la falta de planificación, y el importante incremento de población con relativa posibilidad de ocupación en el curso de los ´40, desborda la acción municipal limitada en su capacidad operativa y financiera.

Al promediar el siglo, la declinación definitiva de los pilares económicos regionales que representa el tanino y el algodón, e industrias derivadas; acrecienta las migraciones de distinto tipo, porque ahora Resistencia constituye paso provisorio de población "expulsada" del interior que no tiene posibilidades de permanecer por el cierre de las fábricas, y busca su definitivo asiento en Buenos Aires u otras áreas de la pampa húmeda (VALENZUELA DE MARI:1992).

A partir de 1948 la Nación comienza a asistir a través de una ley de fomento a municipalidades territoriales, que permite la apertura de calles y su mantenimiento, entre otras cuestiones no estructurales pero necesarias para la formación y mejora de barrios.

A mediados del XX, el Estado Nacional marca su presencia concreta y simbólica, primero con la sustitución total de los edificios de tres antiguas escuelas (2,3 y 4 en fig.3) situadas en los límites del casco céntrico, además de refaccionar completamente luego de 30 años sin mantenimiento, una de las primeras escuelas ubicada frente

a la plaza central. Luego, se añade el fundante avance hacia lo suburbano con la provisión de edificio nuevo a escuelas existentes (5, 6,8 en fig. 3), pero también para un nuevo establecimiento de nivel primario (7 en fig. 3), o para el Hogar Escuela para la educación no formal (9 en fig. 3). La mayoría de estos nuevos edificios tiene suficiente capacidad para el cursado del ciclo completo, lo que constituye un factor importante del crecimiento barrial, y la novedosa oportunidad de acceso a similares o mayores posibilidades en cuanto a las condiciones educativas, que ofrecían antes solamente las primeras escuelas centrales. Ahora todas las escuelas cuentan con espacios específicos para el trabajo manual, reunión o comedor con respectivas cocinas completas, higiene, gimnasia, y además, viviendas para director o portero -según la escuela-, para fomentar el arraigo.

En cuanto a regulación urbana, en los ´40 antes de la implementación del Primer Plan Quinquenal la municipalidad trata de normar el crecimiento con el criterio de agregación de plazas según determinado número de manzanas, y determina las reservas para barrio obrero y vivero municipal, que la presión especulativa impidió aplicar desde los ´60 a la actualidad. Pero la falta de equipamiento que tampoco provee el barrio nuevo,(si se atiende al caso realizado en 1948) no encuadra este criterio dentro del concepto de Unidad Vecinal que sustenta los planteos urbanos del arquitecto Pastor en la misma época que oferta a varios municipios argentinos. Mientras, en el orden nacional comienzan a expropiarse los terrenos para las escuelas en todo el país, o definiendo sus reservas, con el requisito de tener una hectárea como mínimo, condición que se cumple en buena medida o en forma aproximada.

En el Segundo Plan Quinquenal se indica la obligación de las municipalidades de formular planes reguladores, pero en Resistencia dado la importancia que asume el problema de su asiento en un sitio punteado por más de 70 lagunas, la municipalidad contrata en 1954, una consultora que elabora un calificado Plan de Saneamiento interrumpido en su aplicación por el golpe militar, persistiendo aún los problemas por las características del sitio y forma de urbanización de Resistencia.

En los hechos, analizado como conjunto el total de las intervenciones casi simultáneas de obra pública en aquella época, resulta inédito cómo los edificios (y establecimientos) nuevos se ubican en todas las direcciones de los puntos cardinales, por una parte para mayor redistribución de beneficios, pero también para direccionar un crecimiento urbano más equilibrado. Términos que parecen sugerir una versión adaptada a la realidad casi rural de Resistencia, del criterio sostenido por el “planeamiento” , que contempla el tratamiento de lo urbano y lo rural en su conjunto; como superación del “urbanismo”, restringido como intervención a solamente la ciudad.

Además de cuestiones de planificación, que no parten de un plan municipal integral; sino de criterios sobre lo territorial vía la obra pública del orden nacional; se asocian cuestiones de geopolítica teniendo en cuenta la inclusión de Resistencia durante esa época en la ampliada franja de la zona de frontera internacional y el potencial papel de los edificios ante la posibilidad de conflicto, pero también se asocian cuestiones de asistencialismo, en pos de mayor redistribución física y equilibrio social así como lo

señalan los Planes Quinquenales .

Es por eso, que se realizan edificios cuya capacidad excede ampliamente la matrícula en algunos casos; y su alcance incluye amplias áreas semi rurales donde los alumnos llegan a pie entre la maleza o a caballo; o es elemento inicial de barrios de vivienda social a los pocos años, asistiendo mientras tanto a la escasa población con agua potable.

El papel de avanzada que representa la escuela como Institución bajo nuevas premisas de relación con la comunidad, como Unidad de Acción Educativa según lo especifican los Planes Quinquenales, lo complementa y favorece esta nueva materialidad, según lo demuestra el estudio detallado de uno de los nuevos barrios a partir de los registros históricos de los docentes de aquella época sobre la evolución en la ocupación catastral de los aledaños a la escuela que la Fundación Eva Perón asiste con un nuevo edificio en Villa Puppo (FOSSATTI: 2014). Esta escuela aparece como importante motor del paso de área semi rural a "barrio", donde se concretan cercanas y simultáneamente, algunas viviendas individuales tipo "chalet" por el Plan Eva Perón financiado por el Banco Hipotecario Nacional, pero también se verifican mejoras en la infraestructura urbana, y densificación de algunos lotes con pequeñas y modestas edificaciones.

Concurren los atributos de los edificios escolares, para complementar la acción educativa respecto al nuevo papel de la escuela como "unidad de acción educativa" según el mandato político expreso en los Planes Quinquenales, en relación más estrecha con la comunidad y con mayor desarrollo de actividades peri escolares; que se concreta con las visitas domiciliarias, la reactivación de cooperadoras por el estímulo a los vecinos a mayor participación, la creación de clubes de niños, costureros y otras actividades de trabajo en sede escolar. Además de la posibilidad de reuniones de alumnos o de la comunidad en su patio cubierto, en los amplios espacios libres se inician las actividades de futuros clubes deportivos locales (2 y 4 de fig.3), como centros de convocatoria social de amplias barriadas.

Una cuestión central que define la impronta urbana de estos edificios, la constituye su emplazamiento en su mayor parte en terrenos de una hectárea, de acuerdo a lo establecido como criterio a principios del ´40 por el Consejo Nacional de Educación a través de su Dirección de Arquitectura, para propiciar la moderna organización extendida del edificio, rodeado de amplios espacios abiertos saturados de árboles, como mejores condiciones de uso y posibilidades pedagógicas frente a la institucionalizada disposición claustral, que ejemplificaban las antiguas escuelas Benjamín Zorrilla y Raúl B. Díaz; no teniendo tampoco la primera ninguna intermediación de espacio abierto respecto a la vereda ni las medianeras.

En la actualidad, pese a la ocupación producida por las ampliaciones; los edificios escolares realizados durante el primer peronismo, aún aportan calidad ambiental como los escasos espacios semivacíos en la densa trama urbana, cuya expansión nunca incluyó plazas o parques.

c- Organización y Representación

Mampostería de ladrillos comunes, revoque común, tirantería y aberturas de madera, pisos graníticos y cubiertas inclinadas de tejas o de fibrocemento, fueron los materiales utilizados en una manufactura correcta. En su conjunto la repetición de prototipos con similares referencias lingüísticas, refuerza la evocación de una imagen asociada a lo rural, y también alusiones mediadas a lo colonial como búsqueda de una identidad nacional, vía el lenguaje del californiano; así como aparece en la publicación oficial La Nación Argentina sobreimpreso a la figura del Chaco. Perón hace referencia a lo hispánico como norte cultural de América, cuando se dirige a los docentes en el día de la Raza:

"(...) El sentido misional de la cultura hispánica, que catequistas y guerreros introdujeron en la geografía espiritual del Nuevo Mundo, es valor incorporado y absorbido por nuestra cultura, lo que ha suscitado una comunidad de ideas e ideales, valores y creencias, a la que debemos preservar de cuantos elementos exóticos pretendan mancillarla. Comprender esta imposición del destino, es el primordial deber de aquellos a quienes la voluntad pública o el prestigio de sus labores intelectuales, les habilita para influir en el proceso mental de las muchedumbres. (...).





Figura 4. Reproducción del prototipo en el Chaco Fuente: La Nación Argentina,1950
Figura 5-Imagen urbana de los edificios Fuente: M. E. Fossatti, 2013

Cabe consignar que en el Chaco, recién se proyectaron obras públicas con estética racionalista con volúmenes puros y abstractos de techos planos, más asociadas a lo urbano, recién a mediados de los ´50 y por el mismo gobierno del peronismo; pero se ejecutan luego del golpe de estado en 1955, como el emblemático caso de la Casa de Gobierno.
Es decir, que estas escuelas realizadas a mediados del siglo XX, consolidan la idea que asocia la escuela "a un hogar", idea ya presente en el prototipo del Consejo Nacional de Educación data del ´30 y se utiliza hasta principios del ´40 en Territorios y suburbios provinciales; pero que también responde a las nuevas directivas políticas en cuanto a la concepción del carácter de la "unidad de acción", y su reproducción ilimitada con variantes superficiales según la región geográfica a lo largo de Argentina, bajo similar enfoque respecto a lo que aspira Perón para lo educativo, quien plantea la necesidad

de crear nuevos métodos pedagógicos "(…) porque a los argentinos hay que enseñarles con un método argentino. No hay necesidad de recurrir a Pestalozzi ni a ninguno de los otros grandes pedagogos.(...)", definir una orientación general para que, así sea en La Quiaca o en Tierra del Fuego, en Buenos Aires o en Mendoza, todos trabajemos con unidad de concepción y con unidad de acción , sin lo cual formaremos hombres de regiones".

La retórica actúa en distintas escalas articuladas: primero en la vista lejana como pulmón verde, luego el acceso cuya clara silueta identifica a la escuela en su totalidad, siempre rodeada de árboles y continúa en un plano más cercano con su denominación, y la autoría del organismo político, para finalmente mostrar en el hall de acceso con cuadros y estatuas de determinados próceres, las relaciones que se establecen desde el presente con la historia.

A esta representación, le corresponde una organización "moderna" extendida de la planta, con alas hacia las mejores orientaciones; que por una parte congela como rígido esquema subyacente a un reducido número de prototipos articulados con formas elementales, las búsquedas de espacialidad de la arquitectura moderna. Esta organización permite el acrecentamiento según el aumento de la matrícula por multiplicación de módulos, y provee tanto a los alumnos de áreas periféricas como centrales, de amplios espacios cubiertos para la reunión, actos o comedor escolar, con el apoyo de completas cocinas, grupos sanitarios provistos de duchas y vestuarios, talleres de manualidades para ambos sexos y espacio para biblioteca, además de vivienda para director o portero; espacios obvios de inclusión en escuelas de áreas centrales de Argentina desde fines del XIX, pero inéditos en casi la totalidad de las escuelas territorianas, que explican el carácter asignado de "modernas", por los docentes que las reciben en esa época en Resistencia, y todo el Chaco.

A MODO DE CIERRE

La serie patrimonial seleccionada como caso de estudio, constituye un ejemplo relevante de la incidencia de la aplicación de un Plan de obras públicas de alcance nacional, por intermedio de un reducido número de elementos prototípicos, en áreas diferenciadas de las centrales; mostrando los particulares matices que imprime su encuentro con las modestas condiciones existentes, y sus efectos importantes en lo físico y social, como el caso del Chaco durante esa época.

Por eso, adjetivamos a la serie patrimonial como situada porque su significación como conjunto surge por el particular carácter del entrelazamiento en tiempos y espacios específicos, con determinada ciudad y sociedad como mediación de la política; además de la efectiva proyección en la memoria histórica chaqueña por sus cualidades de promoción social, y calidad material; más allá de esa particular coyuntura.

Poner en relación arquitectura, territorio y política, a través de las dimensiones relacionadas: de su producción -que incide en la macro política sobre qué hacer y porqué-, y de su materialización e implantación -donde se decide desde el campo de la política, como del disciplinar e institucional sobre cómo resolverlo-, ha permitido

reconocer cuestiones diferenciales en el Chaco respecto a áreas centrales de Argentina. Por el tipo de modestas condiciones materiales previas, el grado de presencia estatal a través de los edificios escolares en Resistencia, ha sido importante en lo material- simbólico, favoreciendo la modernización urbana y edilicia, pero también a la social, como instrumento de una política de redistribución, y superación de la simple modernización estética. Esta concepción más amplia de lo moderno explica su persistencia en las memorias barriales y es la retórica la que redujo la calidad del proyecto a lo esquemático y evocativo.

En el devenir urbano, si las "unidades culturales-espaciales" eran marca concreta y positiva respecto al vacío suburbano motorizando su desarrollo, en la actualidad son valiosos testimonios como patrimonio cultural de intenso uso, y la escasa reserva verde en la especulativa y densa trama, que urge conservar en sus mejores términos. Deben formularse políticas orientadas a reforzar el papel de la cultura como pilar de la educación, y en principio el edificio escolar representa en muchos casos, la ejemplificación más cercana y concreta para tal proceso de producción, siendo su historia asociada a la escuela y al territorio, una posible vía de entrada significativa para un consumo significativo y relevante en el sistema educativo, que podrían complementar programas de divulgación a públicos más amplios

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altamirano, Marcos Antonio; Sbardella ,Cirilo Ramón; Dellamea de Prieto ,Alba Nidia ;Actualización : Omar QUIROGA (1994) Historia del Chaco; (2da ed. Actualizada), Buenos Aires:Cosmos Editorial.
- Fossatti, Maria Elena (2000). La problemática del edificio escolar chaqueño (1884 - 1930)", En "XX ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL" -5 y 6 de octubre de 2000 -Volumen I; Instituto de Investigaciones Geohistóricas- CONICET, (p.373 a 391).Resistencia, Chaco: Meana Impresores
- Fossatti, Maria Elena (2005) La arquitectura escolar chaqueña en la planificación del desarrollo peronista en XXIV ° ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL, IIGHI – Conicet, Resistencia 9, 10 y 11 de septiembre de 2004. ISBN 987-21984-1-1. (p. 238 a 245) Resistencia: Talleres de Gráficos de la Dirección de Impresiones de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Fossatti, Maria Elena (2014) De "Escuelita del monte" a "Escuela de la capital": representaciones de arquitectura escolar y ciudad durante el primer peronismo, en Cuaderno Urbano nº 16, Espacio, Cultura y Sociedad. ISSN 1853 - 3655 (versión digital),ISSN 1666 - 6186 (versión impresa), julio 2014, Resistencia: Co edición Nobuko/ Eudene
- Leoni, María Silvia. (2004). Los municipios y la política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946); revista 3, Escuela de historia, Año 3, Vol. 1, Nº 3, Salta
- Puiggrós, Adriana (dirección), Bernetti, Jorge Luis y Puiggrós, Adriana (1993). Peronismo: Cultura política y Educación (1945 –1955); Buenos Aires;

Editorial Galerna

• Valenzuela de Mari, Cristina (1992). La expansión urbana y demográfica de la ciudad de Resistencia.1878-1986; Resistencia, Chaco: Facultad de Humanidades, UNNE

• Waldmann, Peter (1985) El peronismo - 1.943-1.955, Biblioteca Argentina de historia y polìtica, Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentina, S.A.

Patrimonio, paisaje y apropiación

Freaza, Nadia
Aón, Laura

PALABRAS CLAVE
· Densificación Urbana
· Patrimonio
· Apropiación

Resumen / El artículo explora la transformación del patrimonio arquitectónico y urbanístico del casco fundacional de la ciudad de La Plata. Busca aportar elementos a la discusión sobre la importancia del patrimonio urbano, desde una perspectiva paisajística, en relación con las prácticas urbanas y los de ritmos en el barrio. Y de que manera influyen en los procesos de apropiación del espacio urbano.

FREAZA, NADIA
Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido
Argentina
E - mail: nadiafreaza@yahoo.com.ar

AÓN, LAURA
Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido
Argentina

Introducción.

En las últimas décadas se han advertido cambios en los patrones de urbanización, se puede observar una rápida expansión y generalización de la urbanización a nivel global. Las ciudades latinoamericanas han experimentados fuertes transformaciones, a diferencia de Europa y Asia, las ciudades de la región no se remontan a épocas tan antiguas, sin embargo los cambios se producen en corto tiempo con gran velocidad. Estos cambios están relacionados con dos factores principales, los procesos de globalización y los cambios demográficos (Carrión, 2010).

Según Naciones Unidas el en el año 1999 el 47% de los habitantes del planeta que vivían en ciudades, y es calcula que este porcentaje alcance el 60% en la primeras décadas de siglo XXI. E nuestra región esta tendencia es más pronunciada con un promedio de 75% de la población en áreas urbanas, se constituye como uno de los continentes más urbanizados del mundo, principalmente motivado por Argentina, Brasil, Colombia y México. (CEPAL, 2002) Estos porcentajes tienen su correlato en el proceso de urbanización reconocen dos direcciones principales, por un lado la consolidación de grandes centros urbanos, y por el otro, el crecimiento de ciudades medias (Argentina Urbana, 2011).

Así mismo, se observa un cambio en el patrón de densificación urbana, como señala Carrión (2010) se pueden reconocer dos momentos claves relacionados a los patrones de urbanización en el continente:

Un primer momento, a partir de la segunda guerra mundial: caracterizado por una urbanización exógena y centrífuga, y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana.

Un segundo momento, en torno al cambio de siglo: caracterizado por una urbanización de tipo endógena y centrípeta, una introspección a la ciudad construida.

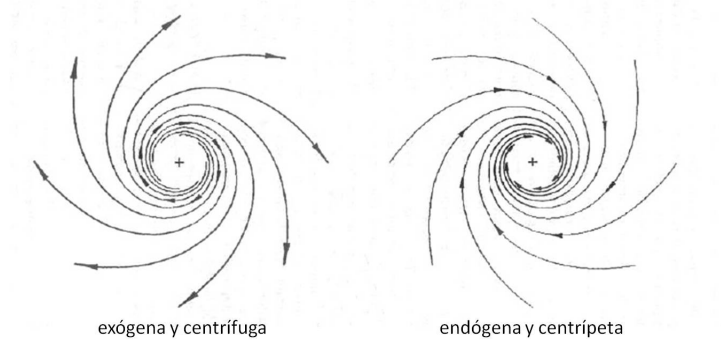


Imagen Nº1. Esquematización de los procesos urbanos.

Janoshka (2002) señalan que “El punto de partida de las reflexiones sobre transformaciones urbanas son los cambios sociales originados en la crisis del sistema económico fordista, la reestructuración económica está estrechamente relacionada al proceso internacional de globalización de mercados y economías.” Este cambio en el patrón de urbanización se inserta en el proceso de globalización, en el cual los

núcleos urbanos se posicionan en la red global a partir de capacidades a nivel local, proceso que algunos autores definen como Glocalización. Como señala Carrión (2010) "El patrón urbano que se desarrolló en América Latina, fundado en su periferización, entra en una nueva etapa. Es decir, frente a la internacionalización, se observa un movimiento hacia el interior de la ciudad (…) que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente."

En este panorama se inscriben las diversas políticas de consolidación y completamiento para las áreas centrales, que han aplicado buscando revertir el deterioro que había expulsado a sus antiguos habitantes en el proceso de periferización. En general estas políticas se han ido aplicando en contextos de baja regulación del Estado, favoreciendo al mercado y a los sectores privados, propiciando la especulación sobre el suelo y provocando con ello, fuertes alzas de los valores de la tierra urbana. Por su parte el Estado desaprovechando su capacidad de regulación de suelo urbano, y se ha limitado muchas veces a la intervención directa a través de obras de infraestructura, o a la intervención indirecta, en la formulación de indicadores de construcción. (Aón, et all, 2008)

Como explica D. Harvey, a partir de finales de los años 1960, el desarrollo inmobiliario pasa a ser un campo de gran importancia para la acumulación capitalista, directa o indirectamente, y las instituciones financieras comenzaron a involucrarse en el desarrollo urbano, que convirtió a la construcción en una de las fuerzas motrices de la economía. Así es que se impulsan procesos de retracción del Estado, que en nuestro país se inician con el golpe militar en 1970 y se profundiza en la década de 1990 con gobiernos neoliberales que llevan adelante privatizaciones, desregulaciones y el desmantelamiento del Estado en pos del mercado.

En las ciudades argentinas de los últimos treinta años, se ha producido como un patrón generalizado, ese abandono de las áreas centrales por parte de la población y paulatinamente se vio también el avance del sector privado en las ciudades, impulsado por la inversión de capitales privados. A partir de 1990 comenzó un fuerte incremento de la construcción de viviendas en el área central, que experimento un corte a partir de la crisis político financiera nacional que estalló en 2001 en el país. La recuperación económica acentuada fuertemente desde 2003, genero capacidad de ahorro en los sectores medios y medio altos, buena parte de la cual va a alimentar la industria de la construcción desde ese mismo año hasta la actualidad. Así el excedente económico se volcó la inversión en inmuebles como bienes de cambio con efectos de fuerte densificación en las áreas centrales de las ciudades.

El rol de sector inmobiliario en la configuración urbana

La ciudad de La Plata es un claro ejemplo de este proceso visible en Argentina. Efectivamente desde 2003 hasta 2008 se incrementaron en el casco fundacional 2.000.000 de nuevos metros cuadrados y si bien el proceso tuvo un breve estancamiento en 2009 por efecto de la crisis financiera internacional, ese mismo año el proceso de construcción continúa e incluso se acentúa al implementarse la nueva normativa de

usos de suelo en el cambio de gestión de gobierno. Este instrumento controvertido, que elimina el catálogo de inmuebles patrimoniales a la vez que incrementa las densidades permitidas en el casco fundacional, potenció fuertemente las operaciones del mercado inmobiliario en la configuración urbana.

No son menores los efectos del cambio normativo, ya que frente a las presiones antes expuestas, ya la escasez de terrenos vacantes en el casco fundacional y el elevado valor de la tierra, el sector inmobiliario opera sobre viviendas unifamiliares insertando como venta "terreno con construcción a demoler". Se desconoce el valor de la pérdida actual material de inmuebles catalogados como patrimonio arquitectónico, esta pérdida podría seguir incrementándose.

Según los datos divulgados por la Dirección de Obras Particulares, hay incremento de los permisos de obra otorgados en los últimos años, correspondiente a emprendimientos privados. Se puede detectar el crecimiento de la construcción en amplios sectores del casco fundacional de La Plata, se registran emprendimientos de propiedad horizontal y con tipología en torre predominantemente, sobre los corredores principales y en torno a las plazas de la ciudad. Focalizados en los sectores de avenida 60, entre 1 y 14, avenida 1 entre 53 y 60, avenida 13, entre 42 y 64, avenida 19, entre 44 y 60, avenida 44 de 7 a 19 y en el entorno de la plaza Olazábal (7 y 38).

En 2008 Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas del Municipio registro 379193,77m2 tramitados, de los cuales 224589.47m2 entran en la categoría "construcción y demolición". Se destaca que un alto porcentaje de los emprendimientos, alrededor del 60%, se tramitan demolición de edificaciones, esto es indicador de la renovación edilicia en la zona central, los edificios de propiedad horizontal reemplazan a las viviendas existentes.



Imagen Nº 2. Oferta de viviendas como lotes vacantes.
Fuente: SIOC Fecha de registro – 10/07/2014

TIPO DE TRAMITE	TOTAL
CONSTRUCCION	
Construcción	152225,09
Construcción y Demolición	224589,47
Construcción y Constr. a Empadronar	897,28
Construccion y Plano según Obra	1313,33
Costruccion y Refaccion	168,6
	379193,77

Imagen Nº 3. Superficies Total Permisados según Destino - Año 2008
Fuente: Dirección de Obras Particulares, Municipalidad de La Plata

Por su parte el sector inmobiliario señala que muchos inversores encuentran compradores "no usuarios", es decir, compradores que adquieren un inmueble con la expectativa de una renta fija como inversión. Lo que refuerza el tipo de adquisición de inmuebles como "bienes de cambio". Lo que trae aparejada una incertidumbre acerca de los nuevos habitantes de las áreas urbanas centrales en el caso de que estos nuevos inmuebles sean ocupados.
A su vez los datos oficiales municipales indican que, la gran mayoría de los permisos de obra otorgados en los últimos años, corresponde a viviendas construidas por privados mediante empresas constructoras, consorcios, o familias.
Según los datos del último censo nacional de población y vivienda, las viviendas desocupadas representan el 19% del parque habitacional en el partido de La Plata, tiene la tasa más alta de la RMBA, de la provincia y del país, siendo solo superada por la ciudad de Buenos Aires con el 23,9% de vacancia. (Dataurbis, 2014) En este sentido el crecimiento de inmuebles que no se ocupan supone un incremento de parque habitacional y paradójicamente una pérdida de habitabilidad. Es decir que el nuevo parque habitacional que tanto crece y tanto patrimonio cuesta a los habitantes, no llega a dar respuesta a la actual demanda de viviendas, tanto por los altos valores de los inmuebles como por las tipologías dominantes, que en el caso son predominantemente departamento de uno o dos ambientes de mínimas medidas y condiciones de habitabilidad y calidad cuestionables.

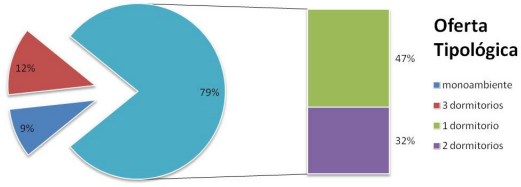


Imagen Nº4. Oferta tipológica. Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento SIOC Fecha de registro – 10/07/2014

La ciudad densificada
Una ciudad densificada bajo la lógica cortoplacista del mercado inmobiliario, que busca alto beneficio en corto plazo, despliega procesos que no tienen en cuenta la calidad urbana, ya que no consideran las externalidades que debe resistir la ciudad en el largo plazo. No solamente relacionado con el incremento de población efecto de la densificación del área, sino además el incremento de espacio construido, de automóviles, de actividades y de estrés urbano, etc. De las problemáticas que observamos a partir del proceso de densificación en un contexto de ausencia del Estado en su rol regulador y planificador; se destacan dos problemáticas estructurales:

Por un lado, la densificación del espacio construido, que implica la pérdida como contra cara la pérdida de espacios verdes públicos, de espacios colectivos, de asoleamiento, de superficies de suelo absorbente y de forestación. Que constituyen pérdidas en la calidad de vida urbana, con un efecto ambiental negativo en dimensiones psicológico-ambientales que afectan a los residentes, y en las dimensiones ecológico-ambientales que afectan al soporte físico de la ciudad.

Por otro lado, las transformaciones descriptas producen la pérdida del paisaje patrimonial. Si entendemos al paisaje como la estampa de los procesos histórico – culturales en los que están implícitos los aspectos naturales y los aspectos simbólicos que caracterizan esa relación y da cuenta de su identidad, o como define Agustín Berque (1996), el paisaje es "la proyección de los valores humanos sobre el ambiente". Estos paisajes, siempre una construcción cultural, son los que se ven amenazados cuando se aplican y/o incentivan transformaciones en el tejido urbano.

Incorporar esta categoría al análisis, nos permite introducirnos en cómo la sociedad ve, reconoce y experimenta su hábitat. Ya que como señala Jacobs (1967), cuando se aplica en un área una política urbana, no solamente se afecta el espacio, sino también a su tejido social. Así se modifican las relaciones entre los vecinos, las actividades cotidianas, transformando las prácticas urbanas insertando dinámicas ajenas a la población que alteran la experiencia con el paisaje dificultando los mecanismos de apropiación del hábitat. Y el repliegue de las relaciones de pertenencia produce un efecto negativo directo sobre la sustentabilidad y la calidad urbana.

Para el caso de la ciudad de La Plata es critico indagar si la transformación del paisaje urbano histórico del casco antiguo y los cambios inducidos en las prácticas urbanas, provoca una pérdida de pertenencia en los habitantes residentes del área central, lo cual repercute en un incremento de la vulnerabilidad del área a los procesos agresivos de densificación urbana.

Los efectos sobre el paisaje y la apropiación

La falta de pertenencia y la desapropiación constituyen problemas urbanos críticos, que traen aparejados problemas más complejos como la desvalorización socio económica de la ciudad, el despliegue de procesos anónimos masivos contrarios a la consolidación de redes sociales. Por el contrario, la apropiación del espacio, o el despliegue de procesos de pertenencia de los habitantes con la ciudad, hace que los "espacios" se conviertan en "lugares", que estos comiencen a tener significado. A través de la acción sobre el entorno, las personas, los grupos y las colectividades transforman el espacio, dejando en él su "huella", es decir, señales y marcas cargadas simbólicamente. (Vidal - Pol, 2005) Este proceso de apropiación presenta dos mecanismos principales, la acción-transformación y la identificación simbólica. Mediante la acción-transformación, vinculado con el concepto de territorialidad, los individuos o grupos transforman el espacio dejando su "huella", marcas cargadas simbólicamente. Y a través de la identificación simbólica, vinculado a procesos afectivos y cognitivos, la persona y los grupos se reconocen en el entorno y se auto-atribuyen las cualidades del entorno como

definitorias de su identidad.
Silvia Alderoqui, agrega que "…la ciudadanía también puede ser pensada como una cierta relación de apego a la ciudad en la que habitamos…". Para Pilar Figueras (2002) "…La posibilidad de identificación con los elementos materiales y simbólicos del entorno supone contribuir a la cohesión interna de los colectivos sociales."
Así el espacio apropiado puede ser considerado como factor de continuidad del Yo, de estabilidad de la identidad y de cohesión de grupo. (Vidal- Pol, 2005) El vínculo con el lugar, entendido como territorio cargado de significación, explica dimensiones de comportamiento que trasciende lo funcional.
Para poder analizar los procesos de apropiación del espacio, que permitan detectar los elementos que influyen en dichos procesos, Tomeu Vidal y Enric Pol (2005) desarrollan un modelo teórico de análisis a partir dos mecanismos principales para el estudio del proceso de apropiación, la acción-transformación y la identificación simbólica. En este modelo identifican tres componentes de la dimensión de la acción: acciones cotidianas en el lugar; acciones orientadas hacia el lugar y acciones en torno a los proyectos de futuro del lugar. Y para la dimensión de la identificación se identifican tres procesos implicados: identificar el entorno, ser identificado por el entorno e identificarse con el entorno. Remarcando la importancia del espacio vital donde se desenvuelve el sujeto, como definitorio en el proceso.
Lynch en su libro "The image of the city" (1960), aborda el estudio de legibilidad urbana, que incorporan la interpretación del espacio por los usuarios, o en otros términos la identificación del espacio. El desarrolla la idea de "imaginabilidad" de la forma de la ciudad, para definir la imagen mental que el observador construye de la realidad visual, esto permite conocer qué formas determinan imágenes vigorosas, y reconocer los elementos constitutivos de dichas imágenes. A partir de este estudio Lynch identifica de tres componentes de las imágenes mentales: estructura, identidad y significación. Y dentro de la estructura de las imágenes de la ciudad, reconoce cinco tipos de elementos: sendas, bordes, barrios, nodos y mojones. Elementos que caracterizan y cualifican al paisaje, elementos físicos que cargan un significado histórico-cultural, y permiten a los habitantes reconocer al entorno y reconocerse dentro del mismo.

El patrimonio platense, pasado y presente
La ciudad de La Plata, en particular el casco histórico, se caracteriza por elementos que dotan a la ciudad de una configuración paisajística propia y particular. Estos elementos son los que se ven alterados, reformados o cambiados, perdiendo las referencias de imagen de ciudad a la que alude Lynch cuando habla de aspectos simbólicos como el significado social de una zona, su función, su historia, etc.; y aspectos físicos como la textura, el espacio, la forma, los detalles, el tipo de construcción o la topografía. (Lynch, 1970)
La ciudad de La Plata tiene su origen en la federalización de la ciudad de Buenos Aires, y el necesario traslado de la capital de la provincia de Buenos Aires. Presenta un diseño cuidadoso y avanzado para la época, con una impronta ambiental muy fuerte desde su

creación. La ciudad de La Plata es una ciudad planificada, basándose en las ideas del higienismo europeo, y en experiencias locales como la ciudad de Campana.
Como señala Segura (2009) "más allá de las filiaciones que es posible establecer, el diseño escogido para la nueva ciudad, obra de Dardo Rocha y Pedro Benoit, se caracteriza por recurrir a múltiples fuentes, representando una síntesis de diversas ideas vigentes a fines del siglo XIX acerca del urbanismo (…) se combinan elementos de la ciudad ideal del Renacimiento en tanto que fue pensada como una obra acabada, cerrada, con límites precisos; los espacios públicos, las diagonales y la representación física del poder en un eje monumental manifiestan una influencia barroca; la preocupación por la circulación y los espacios verdes proviene del higienismo y de la racionalidad de la ciudad industrial del siglo XIX; y por último, se conservó la cuadrícula, elemento tradicional del urbanismo en América Latina."
La traza original es un cuadrado perfecto, con los vértices orientados hacia los puntos cardinales y el eje central perpendicular al río de La Plata. Está delimitada por una avenida periférica, para enmarcar el límite de la ciudad. El eje central, perpendicular al río, cargado de simbología. Un eje proyectado al infinito que conecta el puerto, como apertura al mundo, y la pampa profunda, en alusión a la producción de granos y ganado, imagen con la que pretendía competir con el puerto de Buenos Aires. A su vez sobre este eje se disponen los edificios sede de los poderes espirituales (la Catedral), y el poder local (la municipalidad) en un nivel jerárquico en el centro de la ciudad, y los poderes provinciales (la legislatura provincial y la Casa de Gobierno) en igualdad de condiciones. Esta disposición en el centro de la traza, a igual distancia de de todos los ciudadanos, sugiere la accesibilidad de la población con sus gobernantes.

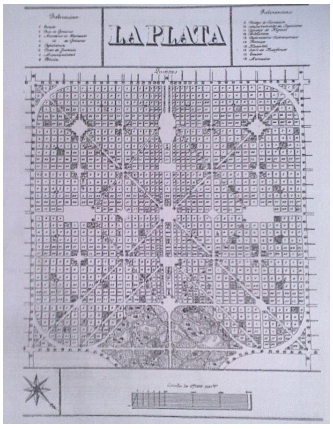


Imagen Nº5. Litografía del Trazado fundacional ciudad de la plata. 1882. Fuente: Garnier (1994)

El trazado presenta cuatro elementos morfológicos distintivos, el sistema de calles, avenidas y diagonales; el sistema de plazas y espacios verdes; el sistema de amanzanamiento y el sistema de distribución de edificios públicos.

El sistema vial esta organizado de manera jerárquica, con cuatro niveles de funcionamiento. El primer nivel esta dado por la avenida periférica, que tiene por objetivo la distribución de los flujos circulatorios hacia las avenidas internas del cuadrado. El segundo nivel lo conforman las once avenidas dispuestas en grilla cada 6 cuadras, que delimitan treintiseis secciones, y también se prolonga por fuera del perímetro marcando la periferia. El tercer nivel lo dan las diagonales que surcan toda la traza remarcan centralidades, mejorando la circulación y el acceso al centro. El cuarto nivel esta conformado por la calles de la cuadricula colonial tradicional. Este sistema se caracteriza por elementos paisajísticos para diferenciar las calles, el solado para la cuadricula es diferente del de las avenidas en forma y en el color de las bandas que marcan la línea municipal. Además hay una caracterización de la vegetación, plátanos, tilos, naranjos, jacarandaes, que dan una coloración y aroma particular a cada una.

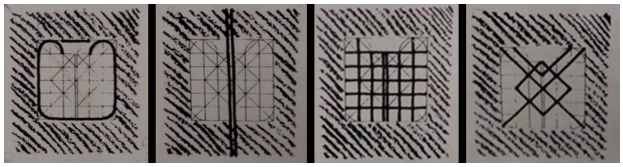


Imagen Nº6. Elementos: circunvalación – eje monumental – red ortogonal de avenidas – sistema de diagonales. Fuente: Garnier (1994)

La vegetación es un elemento que utilizo para dotar de carácter a cada sector del trazado de la ciudad. El sistema de espacios verdes también tiene una organización jerarquizada, y constituye parte determinante de la composición de la ciudad. La distribución de espacios verdes esta en relación al sistema vial, se dispuso una plaza en las intersecciones de avenidas y diagonales. Los tamaños de las piezas refieren al carácter de las vías que confluyen, en el caso de que confluyan diagonales el tamaño de la plaza es mayor. La distribución que se logra con la combinación de las avenidas y la plazas, conforman sectores que tienen como verdaderos centro de barrios a las plazas que en algunos casos tienen funciones cívicas y en otros están destinadas albergar ferias cotidianas.
El sistema de amanzanamiento en la ciudad de La Plata presenta característica particulares, en principio las manzanas son de mayor tamaño, 120m de lado, que la tradicional manzana de las leyes de indias. A su vez la superposición de las calles diagonales fraccionan estas manzanas, generando parcelamientos irregulares, resultando en topologías arquitectónicas muy particulares. El tejido de la ciudad también estuvo previsto, se proyecto un tejido compacto continuo y cerrado, los corazones de manzana eran cumplían una función importante, y las alturas no podrían sobre pasar a los edificios emblemáticos. Así se buscaba obtener un paisaje equilibrado, que destacara los elementos simbólicos.

En 2001 se elaboro la normativa de uso del suelo (Ordenanza 9231/00), y esta

incorporaron instrumentos para la protección del el patrimonio arquitectónico del área fundacional, para esto se instrumento un catalogo de edificios patrimoniales que debían ser conservados.

El articulo 271 de la Ordenanza de ordenamiento territorial y uso del suelo, establece que "Las zonas de preservación y bienes patrimoniales son regulados en forma especial por la presente ordenanza, a fin de proteger intereses públicos comprometidos en su inalterabilidad y jerarquización, en virtud de sus especiales valores y características culturales, históricas, artísticas, urbanísticas, arquitectónicas, paisajísticas y ambientales.

Y especifica las acciones a desarrollar, tanto por la Municipalidad como por los particulares, sobre los bienes a preservar: conservación, preservación, puesta en valor, revalorización, restauración, rehabilitación, reciclaje, refuncionalización, renovación, y reintegración.

Los bienes serán considerados patrimoniales una vez inventariados e incorporados en el Registro, para lo cual se requirió la elaboración del catálogo. El catalogo de bienes patrimoniales inventariados implanto 4 categorias:

- Bienes patrimoniales de Interés Monumental: Los que por su gran valor arquitectónico, histórico o estilístico son considerados urbanísticamente como hitos.
- Bienes patrimoniales de Interés Arquitectónico: Son los que se ajustan correctamente a las tipologías y lenguaje estilístico de la época de su construcción, poseen singular trascendencia urbanística.
- Bienes patrimoniales de Interés Ambiental: Son los que no sólo tienen valor por sí mismos, sino que son parte significativa de la imagen y carácter de determinados sitios, contribuyendo a su identidad paisajística y/o urbana (calles, tramos de calles, plazas, sectores, etc.).
- Bienes patrimoniales de Interés Arqueológico: Son los bienes muebles o inmuebles de características históricas, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, ubicados en la superficie o en el subsuelo, hayan sido o no extraídos a fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos.

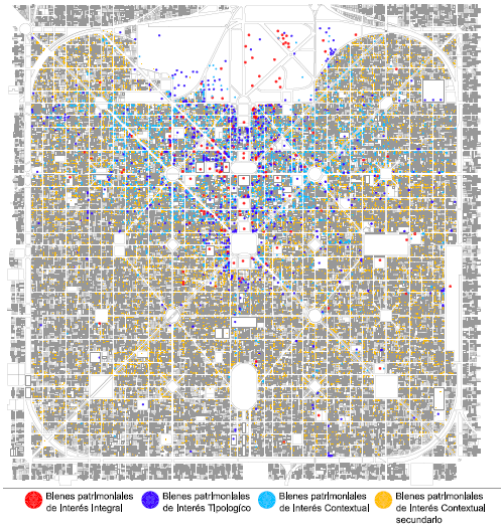


Imagen Nº7. Edificaciones con valor patrimonial. Fuente: Elaboración propia en base a Catalogo

A su vez se establecen Zonas de Preservación Patrimonial, para toda intervención a realizarse en los lotes baldíos y/o en bienes no catalogados que se localicen dentro de los límites de dichas zonas, deberá presentarse ante la Dirección de Obras Particulares, la documentación exigida para los bienes catalogados para su análisis y aprobación.
Sin embargo en la reciente ordenanza, 10703/10, sancionada en abril de 2010 deja sin efecto las medidas de protección patrimonial a la vez que intensifica los indicadores tantos constructivos como de ocupación del suelo. Esta nueva política de suelo sigue la lógica del máximo aprovechamiento privado de los terrenos urbanos, sin considerar los efectos de este aprovechamiento en la dimensión colectiva de la ciudad. Como afirma Losano (2011), los cambios más importantes que introduce la ordenanza 9231/00 del año 2000, incluyen la ampliación del área urbana, la ampliación de las zonas de edificación para viviendas multifamiliares en altura y la creación de áreas para urbanizaciones cerradas en la periferia rural.
La normativa de regulación del suelo vigente para el partido viro los indicadores principales que establecía esta ordenanza, incluyendo: densidad máxima, factor de ocupación total –FOT- y factor de ocupación del suelo –FOS-. La nueva ordenanza contempla además mayores alturas en el área central del casco histórico, ampliación de las zonas de urbanizaciones cerradas y del área urbana en la periferia.
Las modificaciones más importantes tienen que ver con el aumento de los valores de densidad previstos tanto para la zona céntrica, como para el área periférica. Si bien los valores más altos no fueron modificados, las aéreas de menor densidad, tanto en el casco como la periferia, fueron incrementadas. En cuanto al Factor de Ocupación Total

en la Ordenanza Nº 10703/10 los valores se mantuvieron con respecto a la normativa anterior, sin embargo, el incremento se introduce de otra manera, se adicionan premios en densidad y FOT, que van del 70% al 30%, en todas las zonas del casco fundacional. En la Ordenanza 9231/00, las alturas máximas estaban en correlación con los corredores, y variaban de 6 a 10 niveles según la jerarquía de la vía. En 2010 las alturas permitidas se modificaron, ya no llevan estrecha relación con el ancho de la calle, o si el área se define como corredor. Se trata de homogeneizar alturas en cuadrados concéntricos. Para la zona del micro centro las alturas permitidas van de 10 a 12 niveles, para el segundo anillo las alturas permitidas van de 6 a 10 niveles, y para el tercer anillo las alturas permitidas van de 3 a 8 niveles. Aumentando en general entre 2 y 4 niveles a la altura máxima permitida con respecto a la normativa anterior.

Además del aumento de los índices de construcción, se aumentan la intensidad constructiva mediante Compensaciones Urbanísticas. Esto quiere decir que los indicadores crecen todavía más en los casos que, se prevean cocheras y edificación de jerarquía, se engloben parcelas, o el tamaño del lote sea reducido. También se exceptúa de liberar una parte del lote para terreno absorbente a las zonas cen¬trales, y se derogaron los estándares mínimos admisibles para vivienda unifamiliar y multifamiliar. Respecto al Patrimonio arquitectónico se reducen las áreas de Valor Patrimonial, derogando y modificando los artículos referentes a Zonas y Bienes a Preservar. (Losano, 2011)

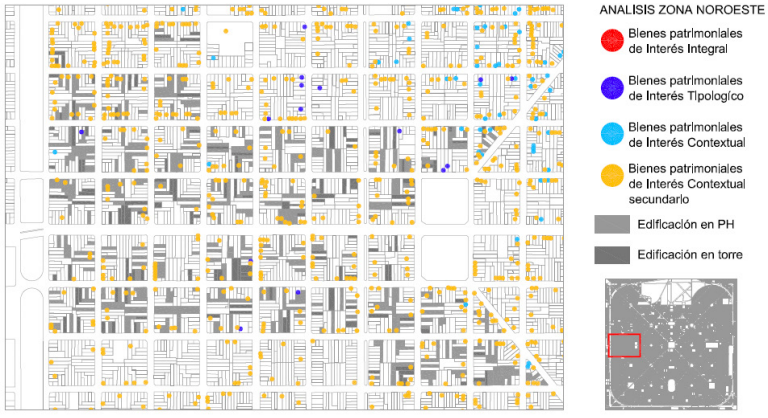


Imagen Nº8. Transformación del parque patrimonial. Fuente: Elaboración propia

A partir del análisis de una zona al noroeste del casco fundacional, se detecta la perdida de algunos de esto edificios catalogados. Se observa que en un área de 42 manzanas hay 78 edificaciones catalogadas que han sido demolidas y reemplazadas, aproximadamente unas dos edificaciones por manzanas. De las cuales veinte fueron reemplazadas por viviendas en torre, lo que implica un grado mayor de transformación del uso y la densidad existente, con los cambios en las prácticas urbanas que conlleva. Y también da cuenta de la alteración del paisaje de la cuadra ya que el perfil se

transforma categóricamente, proyectando conos de sombra, interfiriendo con el arbolado público. Estas intervenciones generan un efecto domino sobre el área en el que se aplica, no solo por efecto de la presión del mercado inmobiliario, sino que los residentes al no identificarse con el entorno y en el entorno, rompen los vínculos de apropiación del espacio barrial. Ya que, y recordando las palabras de Jane Jacobs, cuando se aplica en un área una política urbana, no solamente se afecta el espacio, sino también a su tejido social.

Conclusiones

Por lo expuesto, se confirma que la ciudad se densifica mayormente con la tipología en torre, que tiene máximo aprovechamiento del suelo urbano, pero se demuestra que contrariamente que no aporta a la calidad de vida urbana. A su vez se concluye que la normativa vigente favorece el accionar del mercado inmobiliario, sin intervención en el mercado de suelo, desprotegiendo el patrimonio edilicio existente. Este modelo atento contra el patrimonio paisajístico de la ciudad, contra los aspectos característicos que dan cuenta de su identidad.

De esta manera La Plata se consolida hacia el modelo de ciudad compacta sin una regulación del Estado que tome en cuenta los factores críticos de este tipo de crecimiento, proceso que amenaza la calidad urbano-ambiental de la ciudad.

En base a estas conclusiones se advierte la necesidad de profundizar en la identificación de los elementos patrimoniales afectados y su influencia en los habitantes y sus prácticas urbanas. En pos de elaborar pautas para el desarrollo de instrumentos regulatorios del proceso de compactación del tejido, y medidas necesarias para mitigar los efectos de la densificación sobre los procesos de apropiación y contribuir a la cohesión interna de los colectivos sociales.

Bibliografía

- Alderoqui, S. (2002); "Enseñar a pensar la ciudad", Paidós, Buenos Aires, pp.33-66.
- Bellet Sanfeliu, C.; LLop Torne, J.M. (2002) Las líneas de trabajo del programa UIA-CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial, SERIE Medio ambiente y desarrollo Nº 48, CEPAL
- Carrión, F. (2010) El nuevo patrón de urbanización en América Latina, Textos urbanos No. 5 , OLACCHI Municipio Metropolitano de Quito
- Figueras Bellot, P. (2002); "prólogo", en: alderoqui, s. y penchansky, pompi, ciudad y ciudadanos. aportes para la enseñanza del mundo urbano, paidós, buenos aires, 2002, pp. 17-22
- Garnier, A. (1994) El cuadrado roto. Sueños y realidades de La Plata.
- Harvey, D. (2004) Entrevista. Los nuevos rostros del imperialismo, Archivo Chile, CEME, Chile
- Jacobs, J. (1961) Muerte y vida en las grandes ciudades americanas. New York: Random House.

• Janoschka, M. (2002) El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización, Revista EURE , v.28 n.85
• Jelin, E. (2002); “Los trabajos de la memoria”, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
• Lynch, K. (1960) The Image of the City. Boston, Mass, EE.UU.: MIT Press.
• Losano, G. (2011) Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. Revista Quid 16, año 1, n° 1, 74-91. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”.
• Segura, R. (2009) La persistencia de la forma (y sus omisiones). Un estudio del espacio urbano de La Plata a través de sus ciudades análogas, Cuadernos de Antropología Social Nº 30 Buenos Aires sept./dic. 2009 ISSN 1850-275X
• Vidal, T., Pol, E. (2005) La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. Anuario de Psicología, vol. 36, nº 3, 281-297. Universitat de Barcelona.
• Aón, L., Álvarez, A., Moro, S., Ravella, O. (2008) Potencialidades ambientales del suelo urbanizado en Escenarios de densificación de Áreas centrales. 44th ISOCARP CONGRESS. Unidad de Investigación 6B, IDEHAB, FAU, UNLP. http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1321.pdf
• Freaza, N., Blázquez, D., Aón, L. (2012) La pérdida de calidad urbana en la ciudad central densificada. Factores centrales de insustentabilidad ambiental y paisajística. 1º Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana, UNGS. Unidad de Investigación IIPAC grupo II, FAU, UNLP.
• Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas. http://www.estadistica.laplata.gov.ar/paginas/Publicaciones.htm
• Ministerio de Planificación. (2011) El desafío de la urbanización, Argentina Urbana, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Publica y Servicios

Histórias de Rio Pardo/RS/Brasil: a Importância da Memória e do Imaginário Urbano para a Preservação Patrimonial

Guerin, Yhevelin

PALABRAS CLAVE
· Patrimônio Histórico
· Memória
· Imaginário Urbano

Resumen / O artigo segue parte da premissa de que o patrimônio histórico e cultural de uma cidade está intimamente ligado à memória de seus moradores. Trata-se de resgatar não só a materialidade de uma cidade, mas sim emoções e pensamentos que um lugar desperta, ou seja, seus imaginários. Ao estudarmos os imaginários urbanos de uma cidade se torna possível propor estratégias de valorização patrimonial, já que eles são a realidade construída pelos seus cidadãos. A partir dessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é o de mostrar que é preciso resgatar a memória dos moradores de uma cidade e de que a participação dos atores sociais se torna elemento fundamental para se pensar a preservação patrimonial e projetos que beneficiem a população local, mostrando-lhes e incorporando um sentimento de pertencimento. Para tanto, entrevistamos uma moradora, que viveu nos tempos áureos de Rio Pardo, cidade localizada no Vale do Rio Pardo, a 150 quilômetros de Porto Alegre/RS. A partir de sua fala, percebemos a importância dos espaços públicos na configuração de sua memória e pudemos relembrar grandes transformações que ocorreram nos últimos 50 anos na cidade, tanto positivas e negativas. Inicialmente se imaginava que Rio Pardo estava com problemas de preservação. De que a cidade estaria sendo esquecida inclusive pelos próprios moradores. No entanto, com os relatos de Valéria, foi possível percebermos que ela, de certa forma, consegue sentir um sentimento de pertencimento entre seus moradores.

GUERIN, YHEVELIN
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: nadiafreaza@yahoo.com.ar

O início da história

Cidade é um produto histórico e social, ela está sempre se modificando, porque mudam também seus moradores. Segundo Abreu (1998), pensar a valorização da memória das cidades se torna fundamental, principalmente após um período em que se cultuava somente o que era novo. Aliás, este tema se torna cada vez mais complexo. Embora tenham se passado quinze anos desde que Abreu enfatizou isso, ainda parece existir uma confusão no que entendemos por desenvolvimento urbano, sendo este associado a renovação urbana. Trata-se, na verdade, de uma disputa eterna: de um lado estão os que dizem que modernizar uma cidade é demolir prédios antigos e construir novos empreendimentos imobiliários. Do outro, temos aqueles que acreditam que uma cidade para se modernizar precisar ter história, precisa preservar, já que cada cidade é única. Mas qual é a cidade que os cidadãos querem? Qual é a cidade que eles têm referências? Se o desenvolvimento deve ser endógeno, como uma cidade pode ter história sem referências?

A partir destes questionamentos surgiu a necessidade de analisar a memória de Rio Pardo, cidade localizada no Vale do Rio Pardo, a 150 quilômetros de Porto Alegre. A cidade em questão é uma das mais antigas do Rio Grande do Sul, mas com o passar dos anos parece estar sendo esquecida, inclusive pelos próprios moradores, que parecem não se preocupar com as condições que seus prédios e casas históricas se encontram. Mesmo que Rio Pardo tenha sido conhecida como Tranqueira Invicta – denominação dada pelo fato de jamais ter sido tomada pelos inimigos – (Luz, 2007), parece que, pelas condições que muitos prédios históricos se encontram, ela está sendo tomada é pelo esquecimento.

Rio Pardo remonta ao século XVII. Por volta de 1633, os jesuítas foram os primeiros a se instalar na região. Entretanto, o Bandeirante Raposo Tavares, apoiado por índios Tupis, destruíram a vila ali instalada. Depois de um século, casais açorianos estabeleceram-se novamente na localidade. Para Macedo (como citado em Luz, 2007), a construção em 1753 da Fortaleza Jesus Maria José - consequência do Tratado de Madri -, teria sido o início da povoação de Rio Pardo que, "no final do século XVIII e início do século XIX, despontaria pela sua importância no contexto de disputa de fronteiras entre Portugal e Espanha" (Luz, 2007, p. 23), por ser o centro logístico de operações militares. Após a Campanha das Missões, Rio Pardo se tornaria, em 1809, o maior município da Capitania do Rio Grande de São Pedro do Sul, já que seu território abrangia mais da metade do atual território do Estado[1], totalizando 156.803 km^2 (Luz, 2007).

Em 1820, Auguste de Saint-Hilaire, relatando algumas características da cidade e o início de sua urbanização[2], faz algumas críticas relacionadas com aspectos de

1 Todo o estado do Rio Grande do Sul possui 281.730,223 Km^2.

2 Rio Pardo é inteiramente nova. Todos os que aqui vieram se estabelecer, há menos de 30 anos, contam-me, na ocasião, só se viam choupanas na localidade. A princípio para aqui vieram juízes regulares, após substituídos por juízes-de-fora (...) Sobre a crista de elevada colina, corre a principal rua, ficando as demais nos flancos dessa e de outras colinas adjacentes. A maior parte das ruas não se comunicam uma

organização da localidade, ele impressionou-se ao ver a riqueza da cidade, traduzida em sua arquitetura. No final do relato, pontua o fato de ainda faltar no porto uma estrutura adequada, mesmo que parte do trajeto estivesse calçado[3].

A rua principal é, em parte, calçada e as demais ainda não o são. Todas as casas de Rio Pardo são cobertas de telhas; várias grandes e bem construídas. Contam-se em grande número as assombradas, de um e mesmo dois andares e quase todas as que anunciam abastança têm sacadas envidraçadas. (...) É na rua principal que se vêem lojas e armazéns de comestíveis, uns e outros bem sortidos. Embora seja Rio Pardo uma localidade rica e comercial, nada se fez, até agora, para facilitar o desembarque de mercadorias (Saint-Hilaire[4] como citado em Laytano, 1979, p. 12).

A expansão da pecuária e da agricultura e, principalmente, o aumento das atividades mercantis, fizeram com que Rio Pardo se tornasse um importante local comercial da capitania, fazendo com que, consequentemente, política e economicamente tivesse representação nacional. Em função dessa importância, famílias de diferentes regiões do Estado e do Brasil acabaram estabelecendo-se na cidade, fazendo surgir uma elite, que começa a consumir uma gama de artigos de luxo (lustres, joias, pianos, chapelaria e vestidos oriundos do Rio de Janeiro ou da Europa), que acaba por estimular cada vez mais o comércio local. A vida cultural floresce, "fato que pode ser comprovado pelas irmandades religiosas que se estabelecem no local, influenciando o comportamento moral e religioso da vila" e também acabou sendo "ponto de passagem das grandes companhias de teatro, que se desenvolviam nas rotas fluviais e terrestres existentes, aportando aqui após apresentações em Pelotas, Porto Alegre e Buenos Aires" (Silveira, 2009, p. 47).

Quase duzentos anos depois das palavras escritas pelo viajante Auguste de Saint-Hilaire, que mostrava uma Rio Pardo rica, com uma vida social e cultural efervescente, que não perdia em nada para capitais brasileiras, com o passar dos tempos foi, segundo Silveira (2009, p. 50), transformando-se em um "espaço opaco". "Em fins do século XIX, Rio Pardo, em contraponto com outras regiões do Estado, inicia um longo processo de estagnação econômica" que irá se intensificar mais ainda em meados de 1950[5].

Entretanto, além da trajetória marcada por conquistas e derrocadas, a falta de pertencimento e valorização de seus próprios moradores parecem ser o maior oponente de Rio Pardo. O esquecimento de seu valor histórico pode estar se tornando a sua maior derrota. Os moradores dessa localidade parecem não

com as outras; por assim dizer, não passam de grupos de casa, atiradas aqui e ali, entremeadas de gramados, terrenos baldios e de cercados plantados com laranjeiras: conjunto variado agradável aos olhos (...) (SAINT-HILAIRE como citado em LAYTANO, 1979, p. 12).

3 A Rua da Ladeira, construída em 1813, foi a primeira rua calçada do Estado do Rio Grande do Sul ela ligava o porto da cidade ao centro. Em 1954 foi tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Brasil, após o prefeito ter tirado quase todas as pedras para que os carros, símbolo de modernidade da época, pudessem trafegar.

4 Viagem ao Rio Grande do Sul 1819-20.

5 Silveira (2009, p. 69) escreve que, "muitos casarios e prédios históricos são destruídos, porque a população é tomada por um sentimento público de desvalorização do passado, sendo assim, creem que o sinal de progresso é a derrubada das construções antigas e o erguimento de novas. O abandono e a degradação são visíveis revelando, no seio da sociedade rio-pardense uma negação do passado".

perceber o potencial turístico e cultural de Rio Pardo. É fato que parece ter existido uma falta de interesse político por parte da gestão pública e de projetos que tivessem como foco a preservação patrimonial. Contudo, ao acreditarmos no que Mesentier (2005) escreve, de que o patrimônio histórico-cultural é o resultado da relação entre memória social e projeto social, na qual a construção dos problemas e soluções podem estar amparadas nos relatos dos atores sociais, é preciso cada vez mais valorizar a memória. Sabemos que não basta olhar para o território, é preciso senti-lo para proporcionar possibilidades de desenvolvimento (Flores, 2006). Assim, com a falta desse sentimento e com o esquecimento, as marcas da cidade de Rio Pardo de hoje, nada tem a ver com a Rio Pardo de um passado glamoroso.

A partir dessa perceptiva, o objetivo do presente artigo é o de mostrar que é preciso resgatar a memória dos moradores de uma cidade e de que a participação dos atores sociais se torna elemento fundamental para se pensar a preservação patrimonial e projetos que beneficiem a população local, mostrando-lhes e incorporando um sentimento de pertencimento. Acredita-se que o discurso de pessoas comuns, moradores de uma mesma cidade, mas com olhares diferenciados, se torna indispensável para resgatar o imaginário urbano. São pessoas que escolhem suas histórias particulares e que estão vinculadas a um mesmo espaço de uma determinada época. Porém, ao invés de elas mesmas escreverem suas histórias, suas percepções, suas experiências e sua trajetória, tal como escritores e pensadores o fizeram, é o pesquisador que resgata e captura em suas falas o que procura. Nesse sentido, podem-se resgatar episódios, eventos, situações passadas que, ao estudá-las, através das experiências e versões particulares, pode-se "estabelecer relações entre o geral e o particular através da análise comparativa de diferentes versões e testemunhos" (Alberti, 1990, p. 03).

Para tentar demonstrar essa relevância, realizamos uma entrevista com quem viveu nos tempos áureos da cidade de Rio Pardo. A partir de suas recordações e percepções tentaremos contar um pouco mais sobre Rio Pardo, já que lembrar de si mesmo é lembrar a cidade na qual vivemos. Todavia, antes de nos remeter ao passado e ao presente, se torna necessário desenvolvermos alguns conceitos que permeiam o trabalho, mostrar, por exemplo, o papel da memória nesse processo de reconstrução do passado de uma cidade e os conceitos de preservação patrimonial. Chalhub Júnior (2010, p.1), a propósito, esclarece que "o imaginário da cidade é uma cartografia simbólica da memória coletiva, da identidade cultural e de um fazer histórico no espaço-tempo urbano".

Imaginário urbano, memória, patrimônio histórico e cultural: ingredientes indispensáveis para valorização identitária

A partir da metade do século XX, a problemática do imaginário emerge nos estudos de diversas áreas (psicanálise, antropologia, sociologia, entre outras), sendo que se podem destacar os trabalhos de Jacques Lacan, Cornelius, Castoriadis, Gilberto Durand e Armando Silva (LEVI, 2012). Para a geografia e

história, a sua utilização tem sido essencial para se analisar a cidade. As pesquisas realizadas pelo colombiano Armando Silva, intitulada "Cidades Imaginadas", são exemplos da utilização do imaginário urbano para entender a dinâmica das cidades[6]. A partir de três perspectivas sobre o imaginário - qualidade simbólica da linguagem, construção psíquica e construção social da realidade - Silva (2012, p. 13) acredita que

el proyecto propuesto há buscado poner a funcionar un aparato teórico junto con outro creativo para dimensionar el significado de lo urbano en distintas ciudades familiares entre si, por lengua, geografia o historia, y luego considerar muchas otras variantes hasta irse volviendo poco a poco, como de hecho está ocurriendo, un programa sobre las variaciones de lo urbano de comienzos del nuevo milênio.

Para o autor, a condição de ser urbano, ou de ser uma cidade, passa por diferentes aspectos que, por sua vez, acabam por nos dar diversas reflexões: contexto histórico, condições materiais e econômicas, organização social e modos e estilos de vida. A relação do cidadão com a cidade permite perceber como se estabelecem as representações coletivas sobre a cidade e a constituição de seu imaginário urbano. Dessa maneira, entendê-lo, comprova que não vivemos em uma realidade, de que não temos uma só cultura, mas habitam nas cidades, várias culturas. Por isso, é preciso retratar suas especificidades de forma que possamos caracterizar a personalidade de cada local. Estudar a cidade, a partir de seus imaginários, nos mostra a diversidade dos modos de vida, fazendo com que possamos, inclusive, anteceder os usos que os moradores fazem do espaço urbano e possamos propor maneiras de dinamizar projetos. No momento em que o imaginário antecede o uso social poderemos entender qual é a cidade que os cidadãos enxergam. Não podemos esquecer que vivemos no mundo a partir de nossas percepções e no momento em que as compartilhamos vamos construindo e valorizando nossas identidades. "As cidades criam uma identidade local, com um sistema de representação e um discurso onde suas narrativas estão fundamentadas em uma cultura popular" (Chalhub Júnior, 2010, p. 09).

En la relación entre espacio y memoria, se producen diversos sitios que de una forma u outra reinterpretan o hacen honor al pasado y le dan un lugar en el presente. Algunos son reconocidos como patrimonio, otros son considerados como monumentos, los hay que tienen significados particulares por su manera en que pretenden reflejar el pasado, y también los que en su configuración descuidan la memoria y se constituyen como olvidos. En todos ellos, podemos destacar los diversos actores, las relaciones de la sociedad que los produce y la forma que ésta tiene de otorgarles múltiples significados (Levi, 2012, p. 02).

Não há dúvidas que o patrimônio histórico e cultural de uma cidade é a melhor

6 Armando Silva foi o que originou o "Projeto Imaginários Urbanos". O pesquisador e sua equipe criaram uma metodologia que se propõe em explorar as manifestações urbanas que, para o pesquisador, se tornam essenciais para entendermos toda a complexidade do mundo urbano. A proposta da pesquisa, iniciada em 2001, já foi reproduzida em várias cidades do mundo: Barcelona, Lima, Bogotá, Buenos Aires, Quito, Santiago do Chile, Porto Alegre, La Paz, São Paulo, Montevidéu. Os resultados dessas pesquisas foram transformados na coleção "Cidades Imaginadas".

forma de torná-la única. Segundo Argan (2005 como citado em Chalhub Júnior, 2010), trata-se de uma maneira de representar a identidade cultural. Esta condição também é compartilhada por Fonseca (2005, p. 51). Para ela, "a questão do patrimônio se situa numa encruzilhada que envolve tanto o papel da memória e da tradição na construção de identidades coletivas, quanto os recursos a que têm recorrido os Estados modernos" para legitimar a ideia de nação. Por isso que patrimônios possuem valores particulares que ocupam o espaço da memória coletiva. Esta, assim, ao lado da identidade e da história "produzem o imaginário da cidade que se transforma em força vital para a sua sobrevivência no sistema de capitalismo mundial integrado com espaços privilegiados para o turismo" (Chalhub Júnior, 2010). Camargo (2005) ainda complementa que somente depois da década de 1930[7] é que no Brasil se começa a ter uma política de preservação ou de atrativo turístico. Porém, esta política de preservação está associada ao que pode ser chamado do conceito "clássico" de patrimônio, no qual o que se considera importante está associado a uma cultura e identidade dominante e homogênea.

O grande problema é que até esse período, se acreditava que a modernização de uma cidade era derrubar "velhas" construções e substituí-las por prédios novos, que sinalizavam os "tempos modernos". Nesse período temos como exemplo, como Camargo (2006) pontua, o "Bota abaixo" do prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro, que destruiu grande parte das edificações legadas das colônias de D. João VI.

Já para Mota (2000), mesmo com leis para preservar sítios históricos, a nova forma de ver a cidade, valorizando a memória coletiva, buscando a valorização de seu passado começa de maneira mais acentuada no final do século XX. Podemos dizer que nesse momento se inicia a concepção contemporânea de patrimônio. Este, por sua vez, será o resultado de uma escolha, onde o multiculturalismo ou pluriculturalismo serão permitidos, fazendo com que a valorização do local e regional (não só o nacional como no conceito clássico) também se tornem importantes (Camargo, 2005). Assim, "o passado e suas referências marcadas no território, as manifestações culturais, repassadas de geração em geração, as formas de fazer voltam, na virada do milênio a ser, valorizadados" (Simão, 2001, p. 15). Mota (2000 como citado em Chalhub Júnior, 2010) então irá dizer que os centros históricos das cidades, por exemplo, passaram a ser considerados "elementos importantes para a composição de uma imagem urbana diante do mercado globalizado". Ao associar patrimônio às noções de memória e futuro, possibilita tanto a relação entre memória social e projeto social, como também uma ligação profunda entre a memória social e a construção no presente das perspectivas futuras.

O patrimônio cultural edificado pode ser pensado enquanto suporte da memória social, ou seja, os edifícios e áreas urbanas de valor patrimonial podem ser tomados como um ponto de apoio da construção da memória social; como um estímulo externo

7 Temos como exemplo o caso de Ouro Preto, que se transformou em 1938 em Monumento Nacional.

que ajuda a reativar e reavivar certos traços da memória coletiva em uma formação sócio-territorial (...). A preservação do patrimônio se faz pela escolha dos suportes que serão preservados. É uma seleção, uma escolha de coisas pré-existentes. Não se trata, portanto, de uma construção feita a partir do nada, sendo necessário considerar ainda que esta escolha se dá no âmbito do poder público, mediada pela dinâmica que envolve a esfera pública da vida social, em um contexto político e cultural objetivo. Neste sentido, não se pode deixar de considerar que o avanço de uma formação sócio-territorial no sentido da democratização altera o processo de preservação patrimonial (Mesentier, 2005, p. 3-4).

Essa valorização, o reconhecimento dos traços do passado, reconhecido através de toda manifestação da cidade, potencializa o sentimento de pertencimento e de atitude por parte de seus moradores. Em virtude disso se faz necessário valorizar o imaginário das pessoas. No momento em que valorizamos o imaginário urbano, estimulamos o sentimento de preservação patrimonial de uma cidade. Portanto, é necessário perceber a relação entre imaginário e democracia, já que "quizá imaginários urbanos le apueste a edificar sobre lo ya hecho, a construir futuro. Los imaginários sociales sueñan hacia adelante" (Silva, 2012, p. 30).

Silva (2012) escreve que, desde o início das cidades, seus moradores queriam ser livres e autônomos, sempre exigindo um novo panorama para suas conquistas públicas permeadas dos desejos e intimidade cidadã. Por isso, a cidade imaginada pelos cidadãos é, sem dúvida, de natureza estética, mas a conquista de suas vitórias a torna política, sendo que a ação já vai tomando forma, a partir do pensamento. No momento em que o sentido estético da cidade se torna político, afeta o comportamento do uso da cidade. O espaço, ao tornar-se público, assim como os imaginários, faz com que se possa prever o futuro, já que serão as vivências e experiências pessoais que irão conferir valor e qualidade às formas urbanas visíveis. (Serpa, 2007)

Memória e cidade

O imaginário proporciona elementos para que o passado consiga ser entendido e tenha sentido. Será a memória, nessa situação, que fará o papel de resgatar o passado percebido pelo imaginário e, a partir dele, poderemos interpretar o presente (Levi, 2012, p.2). É sabido, porém, que a memória não possui uma organização única, já pronta de antemão que lhe sirva de encaixe. De Certau (1996) explica que ela, na verdade, vai surgir a partir de imagens que serão desencadeadas no conjunto de representações que povoam nossa "consciência atual", ou seja, tem que se contar com o caráter seletivo da memória. Além disso, para o autor, "a memória, no sentido antigo do termo, designa uma presença à pluralidade dos tempos e não se limita, por conseguinte, ao passado" (1996, p. 157). É através dela que nosso imaginário vai sendo "construído".

Conforme Giddens (1995), a linguagem e a memória são manifestações muito próximas, estando intrinsecamente conectadas tanto na rememoração individual como na institucionalização da experiência coletiva. Para ele, "a memória nada

mais pode ser senão um modo de descrever a cognoscitividade de agentes humanos" (1989, p. 36). Jeudy (1990), ainda deixa claro que a memória coletiva da "cotidianidade" foi valorizada pelo método sociológico das histórias de vida e de depoimentos. Nestas memórias coletivas podem ser incluídas as representações de uma determinada cidade no decorrer do tempo, ou melhor, o seu imaginário urbano.

A memória muitas vezes é descrita como capacidade de lembrar o passado, no entanto, essa definição contém diferente significados, os quais podem ser denominados por diferentes termos. Segundo Myriam Santos (1993), por exemplo, a memória pode ser entendida como a capacidade de recitar um poema de cor, beber um copo d'água, seguir um trajeto diário sem tropeços, ou ainda recordar fatos vivenciados no passado e aprender através deles. Já para Moss (como citado em Haguette, 1987, p. 81), "a memória não é simplesmente um reservatório passivo de dados. (...) Ela está empenhada e integrada com o presente – com atitudes, perspectivas e compressões que mudam continuamente – trabalhando e retrabalhando os dados da experiência em reformulações, opiniões e, talvez, até novas criações".

Muitos foram os autores que, de diversas maneiras, estudaram a memória. Um autor que inaugurou a idéia de memória enquanto fenômeno social foi Maurice Halbwachs (1990, p. 34). Ele investigou não exatamente a memória em si, mas os quadros sociais da memória, escrevendo que

para que a nossa memória se auxilie com a dos outros, não basta que eles nos tragam seus depoimentos: é necessário que esta reconstrução se opere a partir de dados ou noções comuns que se encontram em nosso espírito como no dos outros, porque elas passam incessantemente desses para aqueles e reciprocamente, o que é só possível se fizeram e continuaram a fazer parte de uma mesma sociedade. Somente assim poderemos compreender que uma lembrança pode ser ao mesmo tempo reconhecida e reconstruída.

Além do mais, para Halbawachs, a linguagem é o instrumento socializador da memória, cujo convenções verbais produzidas socialmente representariam o quadro mais elementar e mais estável da memória coletiva. Assim, a memória da pessoa estaria amarrada com a de um grupo, distinguindo-se da outra pela maior complexidade das condições necessárias para que seja lembrada, mas isto seria somente uma diferença de grau, mesmo que ela pareça puramente pessoal. É claro que quanto mais memórias forem resgatadas, mas claro ficarão os contornos da cidade do passado, por exemplo, na qual seus traçados, suas imagens, cores e sentimentos poderão ser sentidos e visualizados, reapropriados, construídos e reconstruídos. No entanto, no presente ensaio, em função do tempo reduzido, entrevistamos uma pessoa, tendo como pano de fundo a maneira como ela vivenciou a cidade de Rio Pardo. A entrevista, realizadas seguiu um roteiro semi-estruturado, um fluxo chamado de sistema aberto de informação, onde os entrevistados acabam falando livremente o que rememoram a partir de uma temática proposta (Galindo Cáceres, 1997).

Alemán de Armas, historiador espanhol, diz que lembrar a cidade é lembrar-se de si mesmo. Pode ser descrito como um exercício, pois cada cidadão tem sua cidade particular, e particulares são suas lembranças. Não importa que compartamos a mesma rua, o mesmo bairro, os mesmos trajetos, cada cidadão guarda em sua memória uma cidade única. Sendo assim, para poder entender as cidades possivelmente têm que se voltar ao passado e colocar as coisas em seu lugar, ou seja, relembrar os encontros da infância, reviver histórias pessoais, parar com o cotidiano e deixar que a memória individual flua, recordando fatos e lugares da vida que sempre tiveram como cenário a cidade da infância e da juventude. Pois, como Armas (1998, p. 01) escreve, "la ciudad con toda esa carga emocional y emocionante de su patrimonio, ha sido un enorme legado de sus antepasados, que muchas veces pesa como una losa sobre la cultura del hombre de hoy".

No livro de Armas (1997), "Secuencias de la memoria", o autor realiza uma expedição da memória pessoal, evocando um conjunto de imagens que relacionam a cidade com o vivido, com o bairro das primeiras brincadeiras, dos dias no colégio ou com as lembranças de certos personagens populares que eram conhecidos e comuns no cotidiano da cidade. Porque na memória permanecem as Igreja, as praças, os teatros, os bares, os passeios etc, todos os lugares que importantes da época e que faziam parte do cotidiano e continuam intactos em nossa mente. Fixamos em na memória as formas das casas, a quantidade de portas e janelas, as ruas, as árvores, as cores dos prédios etc. Para dar exemplo dessa rememoração, Armas nos transporta à cidade de Laguna Antiga, às suas ruas e praças como ponto de encontro e onde tudo acontecia. Descreve, através de suas lembranças, lugares muito familiares onde os cidadãos transitavam para serem vistos. Para ele,

a nadie se le escapa que las ciudades pequeñas y las ciudades históricas, donde casi todos nos conocemos, donde huimos de los lugares del frío, de las zonas ventosas, de aquellas aceras eternamente hundidas, de las paredes en que nacen los líquenes o de los tejados donde crecen hierbajos o, quizás, donde los pretiles están más altos, y nos refugiamos en nuestras esquinas y zaguanes, en nuestros lugares de encuentros cotidianos, en los amplios portales o en alguna tasca de las afueras o de un callejón perdido son, precisamente, las ciudades de nuestra historia y de nuestra memoria" (Armas, 1997, p.02).

Galindo Cáceres (1992), pesquisador mexicano, compartilha desta idéia, pois a cidade é o cenário de milhões de vidas e de histórias, onde as vidas e acontecimentos se cruzam. Seria impossível não lembrar das ruas, avenidas, prédios e fatos importantes de uma cidade que foram construindo e fizeram parte da história de seus habitantes. Para ele, a cidade é a nossa memória e o nosso esquecimento. Assim, "la ciudad es nuestro referente medio de ubicación, en un primer plano aparece nuestro entorno inmediato, en un tercer plano aparece el país, el mundo, el resto, y entre uno y otro la ciudad, el gran mundo cercano, el universo de lo cotidiano" (Galindo Cáceres, 1992, p. 11).

Como já dito anteriormente, a história oral, de história de vida e depoimentos são

recursos para capturar a memória. Porém, poderia existir o empecilho da utilização desta técnica, uma vez que através delas podem-se obter diversos discursos sobre uma determinada cidade e, não podemos esquecer que a "cidade é subjetividade, um espaço interno e psíquico, de força simbólica para cada indivíduo ligada ao tempo da sua história e da sua memória afetiva, ou coletiva" (Chalhub Júnior, 2010, p.3).

Mexía (2005), citado por Flávio (2012, p.53), ainda "alerta que o confronto entre História e memória se explica pelo fato de que "verdade" e "mentira" sempre estão em duelo, no contexto das disputas de poder entre os grupos sociais". Por isso, o fato de existir duas versões não haveria problema, pois na própria História existem descompassos entre os acontecimentos. Historiadores e escritores, por exemplo, escrevem várias versões sobre determinada época. Há livros de histórias que registram fatos da vida urbana de uma determinada época. Estes relatos, por sua vez, também são um ponto de vista, uma versão do acontecido, não raro desmentidos por outros livros com outros pontos de vistas. Mesmo que a história ou memória da cidade, materializadas no conceito de patrimônio, expressem versões diferenciadas ou visões de um imaginário urbano que nem sempre convirjam (Barreira, 2003 como citado em Flávio, 2012, p.315), o importante nos relatos orais está no enfoque do que foi lembrado, do que foi escolhido para perpetuar-se na história da vida de uma pessoa (Bosi, 1994), que mostra como a cidade lhe pertence.

De qualquer forma, a pluralidade dos fatos acabariam mostrando não só a história material da cidade, mas também suas identidades e as facetas não descritas nos livros, pois "a cidade é, por excelência, um objeto de múltiplos olhares, escritas e leituras, que traduzem, por sua vez, uma pluralidade de saberes e sensibilidades sobre o fenômeno urbano" (Pesavento, 2002, p. 249). Sendo assim, os discursos sobre as cidades são plurais, diversos e a diferença de olhares mostra como cada grupo vivia em uma determinada época e o que cada imagem representou em suas vidas e o que pode significar no futuro. Os depoimentos materializam essas experiências e segundo Marinas & Santamarinas (1993, p. 11), trata-se de una mirada capaz de contar, desde lo secuencial de lo particular, los cambios colectivos, las condiciones socioculturales de una época, las relaciones entre diferentes sectores de clase, las conductas de los géneros, los comportamientos de las edades, las expectativas de futuro, los perfiles de linaje en diferentes épocas, lugares y circunstancias.

No livro de Ecléa Bosi (1990), Memória e Sociedade, por exemplo, a autora faz um estudo da história da cidade de São Paulo do início do século, a partir da memória de idosos com mais de 70 anos[8] e que participaram intensamente da vida cultural desta cidade. As recordações sobre a família, o espaço urbano, os fatores marcantes da biografia e, principalmente, do trabalho, mostram como viveram os setores populares de São Paulo nesse período[9]. Em uma passagem do livro de Bosi (1990, p. 231),

8 Este estudo foi realizado no início da década de 1970.

9 Maria Pereira de Queiroz (1988) estabeleceu uma linha similar de trabalho, chamada Centro e Estudos Rurais e Urbanos da Universidade de São Paulo (CERU). Mesmo que o núcleo tenha sido fundado em 1964 por um grupo de professores do Departamento de Ciências Sociais da Facul-

dentre outras, um senhor descreve como era a São Paulo de antigamente:

O centro da cidade de São Paulo só tinha dois viadutos, ambos de ferro, o viaduto do Chá e o Santa Ifigênia. Depois da feitura do prédio Martinelli é que São Paulo começou a ter ares de cidade importante, em 1927 e 1928. Abriram a avenida São João, a rua Líbero Badaró, o centro foi se alargando. Conheci São Paulo como uma cidade provinciana; hoje qualquer bairrozinho de São Paulo tem mais habitantes do que a São Paulo que eu conheci. Era pequeno quando vi a primeira iluminação elétrica (...).“Os automóveis corriam no máximo a quarenta, cinquenta quilômetor por hora, eram automóveis franceses, tinha um Fiat só, que era do filho do Conde Penteado, ele era um playboy, corria muito. Diziam que até as italiana estavam esperanbdo ele passar a toda brida para joga os filhos debaixo do automóvel para ele pagar.... Lembro do Zeppelin; eu estava no viaduto do Chá, quando ele passou.

A passagem anterior é um exemplo do que escreve Bofill e Verón, “que a troca de sensações entre espaço da cidade e os seres que nela habitam é a matéria-prima da vida urbana; às vezes dolorosa, jamais neutra, ela molda dia após dia a existência dos citadinos” (como citado em Pesavento, 1997, p. 25). Em fim, trata-se de resgatar não só a materialidade de uma cidade, mas sim emoções e pensamentos que um lugar desperta. Trata-se, em outras palavras, de resgatar o imaginário urbano e possibilitar um novo olhar, fazendo com que a cidade se mostre. Podemos dizer que a partir da memória e imaginários urbanos se pode divulgar o que muitos não conheceram, mas que ainda permanecem escondidos na poeira das ruas da cidade, em suas ruínas. Os depoimentos, que por vezes podem ser nostálgicos, mas esperançosos e confiantes, podem ser passados para uma geração que não vivenciou uma época onde a cidade tinha outros ares, como no caso de Rio Pardo, e fornecer-lhes, quem sabe, um novo contemplar.

Histórias contadas, recontadas, escritas, esquecidas e relembradas

Seguindo essa linha de raciocínio, a de que memória pode compreender, num sentido mais amplo, reminiscências através das quais o passado é encontrado e apoiando-se nas afirmativas de que a memória, a partir da narrativa do entrevistado é constituída num longo e minucioso processo associativo, que nos fornecem informações paralelas na qual os próprios entrevistados realizam a avaliação em que o “agora” é comparado com o “antes” (Marcuschi, 1991), Valéria nos auxiliou regatar a Rio Pardo de sua infância. Valéria nasceu em 1949. Seu pai, descendente de alemães é natural de Bento Gonçalves, se mudou junto com a família para Cachoeira do Sul. Lá conheceu a mãe de Valéria e, quando ela tinha três anos de idade, a família mudou-se para Rio Pardo.

A entrevistada expôs traços de Rio Pardo e realizou algumas comparações e passagens que ela acredita terem sido importantes para a cidade, além de podermos entender a “Rio Pardo imaginada”. Não se chegou a trabalhar a história de vida da entrevistada, em função do tempo reduzido, mas a partir algumas passagens de sua vida, foi

dade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas que tinham seu foco de estudo no meio rural, com o trabalho de Bosi, esse núcleo também acabou incorporando em suas pesquisas também os fenômenos urbanos.

possível "ver" a cidade e "perceber" elementos da cidade que podem estar presente no imaginário de muitos outros moradores da cidade. Afinal, "é principalmente a história pessoal do indivíduo que determina sua relação com os espaços que compõe seu cotidiano. O lugar se transforma e vira história pessoal, permuta-se em sujeito" (Serpa, 2007, p. 133).

Ao rememorar os espaços mais significativos da infância e adolescência, o relato dos sujeitos, por exemplo, não diferem dos relatos de qualquer cidade com uma vida social mais intensa, assim como enfatizou Armas (1997). Para a entrevistada, cinco eram os lugares mais "badalados", onde aconteciam a vida social da cidade: igreja, cinema, circo, rio Jacuí e estádio. Em Rio Pardo haviam dois cinema, o Cine Coliseu Rio-pardense, que além de filmes, também reuniu diversos espetáculos entre as décadas de 1930 até o início dos anos 1980[10].

Nós tínhamos 4 centros, espaços, que acontecia a vida da infância ou da adolescência em torno aqui da cidade. A igreja, que tinha as festas religiosas e a gente participava (...) festas da igreja que tinha a quermesse dentro, que era uma festa popular que atingia toda a cidade. Muito grande era essas festas. (...) O cinema, o cine Coliseu, era um ponto de encontro da juventude no domingo, na matine. Era criança, juventude, era dali que saia os namoros, a torcida (...), o Comassetto [o dono do cinema], ele era um cara de visão, trazia shows que vinham a Porto Alegre, peças teatrais, a nível nacional. (...) Então esse ponto foi muito importante na vida social coletiva. (...) Outra, é a praça da Matriz. Antes de ser praça da matriz, de ser a praça, era um terreno baldio que recebia os circos. Muito circo, muita apresentação, muito malabarismo, muita coisa eu assisti nesse circo da praça. A praça não sei, ela é de cinquenta e poucos, não sei, mas antes de ser praça da Matriz, recebia o circo que vinha pra cidade, circo no tempo de Leão, de animais, que podia, né (...) E o outro local de vida da criançada era o Rio Jacuí. Que o verão chegava e a gente passava, sábados e domingos lá.

O relato de Valéria, além de se assemelhar muito às ruas da cidade de Armas (1997) também é regado a muitas brincadeiras de infância. De forma lúdica, ela lembra que nesse período, a casa onde ela vivia, atrás da Igreja Matriz, não tinha luz elétrica, nem calçamento e nem calçada. Ela relembra que corria muito pelas ruas, com os irmãos, atrás de vaga-lumes. Nos dias de chuva, brincava na sarjeta, apostando corrida, fazendo a "hora artística" – momento teatro – e modelavam o barro. Tudo era na rua, no meio da rua (...) ali agora onde tem uma locadora, tinha um terreno baldio. Ali era nosso terreno de muita coisa. Toda aquela criançada. Ali aconteciam as festas Juninas, coletivas, da rua. Cada um era responsável por alguma coisa (...). Isso, anos a fio (...). Então, era uma festa coletiva. Era muito rica a infância.

Valéria, ao realizar uma comparação com o passado, percebeu que não se brinca mais como antigamente. De que não há mais crianças nas ruas, mas que não

10 Rio Pardo, entre 1940 e 1970, estava incluído no roteiro dos grandes espetáculos que passavam por Porto Alegre e Argentina. Nomes como Dercy Gonçalves, Procópio Ferreira e Tônia Carrero foram algumas das celebridades que passaram pelo palco do Cine Coliseu (http://www.gaz.com.br/noticia/99012-cineclube_reune_cinema_e_debate.html).

se surpreende hoje quando um circo vai à cidade e sempre faz sucesso. Ela acredita que essa tradição, ainda é preservada. No entanto, o que lamenta é o fato de que no que se refere ao teatro, essa tradição não tenha sido incentivada. No seu período de infância, se lembra que existiam muitos espaços onde o teatro estava presente. Além do teatro, Valéria conta que a vida social era bem agitada, jogos estudantis, municipais e estaduais, carnaval de rua, concurso de fantasia. Esta passagem é retratada por Bellomo (1994 como citado em Silveira, 2007, p. 47) que, por exemplo, mostra essa característica já presente no século XIX. Havia na cidade uma vida cultural intensa.
viajava-se de barco pelo Jacuí, de Porto Alegre a Rio Pardo, onde os viajantes embarcavam em diligências ou carretas para os diferentes pontos da província. Essa polarização de transportes contribuiu para o surgimento, em 1845, do teatro Rio Pardense, organizado por 220 sócios.

Segundo Valéria, as praças da cidade não eram muito utilizadas. Na sua infância, não se lembra de ter sido representativo este espaço. Era um local mais reservado para os adultos. Ela acredita que elas "não tinham nenhuma função. Até existiram algumas tentativas, artesanato, algo isolado, de fazer com que fosse utilizada, mas foram poucos domingos e não se deu continuidade". Entretanto, ao se referir a Praça da Matriz, local que antes era o terreno baldio que recebia os circos, ela fala com pesar de seu estado. De que seria muito bom que esse espaço fosse revitalizado, em função de tudo que ele representa. Também pontua, que os espaços de sua infância, não mais existem.

Ela representa muita coisa na vida da população, já por tá junto da Igreja, tinha muita coisa em torno, festas da igreja (...) agora ela tá abandonada, né. É uma pena (..) Então, a Igreja não existe mais, o cinema não existe mais, daqueles quatro que falei, a praça da Matriz tá decadente, não dá pra caminhá. E o Rio Jacuí, tá naquele pinguinho de espaço, que tem pouca área de areia. É um barranco. Então é forçada uma vida no rio. Eles fazem aquelas festas, aquela coisa. Uma coisa forçada. Não é aquela coisa natural, como era antigamente, que passava o dia lá...é... também teve a mudança na cidade, as piscinas, muita piscina na cidade. Mudou, né, a estrutura.

Relacionadas às mudanças mais significativas de que a cidade passou, Valéria, num primeiro momento, não se lembra de grandes transformações, como as que atualmente a cidade tem passado e que tenham "mexido" tanto na cidade. Entretanto, mesmo que ela tenha se referido ao presente, ela pontua que um fato que afetou negativamente a cidade foi quando um barco bateu na ponte, isolando a cidade.

Rio Pardo tem várias fases. A fase do Rio, do Porto. A fase do trem. E a fase da BR [rodovia que começa a ser ampliada e que ia só até Santa Cruz do Sul, cidade distante 36 quilômetros]. Que nos estamos ainda (...). A queda da ponte foi uma grande mudança. Foi um retrocesso de muitos anos com a queda da ponte. (...) Essa ponte. Ela liquidou o transporte. Como é que tu vai fazer caminhões passarem de barca como nos fizemos aquelas travessias tudo. Então houve um retrocesso financeiro, econômico, pra Rio Pardo. Depois de lá, não sei quanto tempo levou. Uns 5 anos eu acho, 5 ou mais pra reergue. Foi um período que estagnou.

Para ações realizadas no passado, ela lembra também de que uma mudança que lhe causou surpresa na época foi o calçadão, feito inicialmente com a ideia de que seria um espaço para a juventude, mas destaca que a prefeitura da época não realizou nenhuma sondagem. Esta passagem confirma muito do que Serpa (2007) destaca, de que, em geral, alega-se que a "dura realidade" dos órgãos e escritórios de planejamentos impedem a participação. "Da noite para o dia", como ela mesmo disse, foi construída uma calçada que alterou a vida da cidade.

Fizeram o calçadão sem consultar, sem ouvir as pessoas (...), mataram a nossa rua mais ampla, sendo que com o tempo as pessoas foram vendo que ela não teve a finalidade, foi para outro lado. Muita quebra de lâmpada, muita beberage [bêbados]. Tinha que ter a presença ali, pra dar aquela segurança para as pessoas frequentarem o espaço. Não é simplesmente tu bota e pá.

O riopardenese, para Valéria, mesmo que não seja aparente, as características açorianas encontram-se no comportamento. Para ela, num primeiro momento os riopardenses podem parecer indiferentes, "é um povo que olha, analisa, e não demonstra nenhuma reação. Ele não vibra, ele não aplaude, ele não sorri, ele não interage (...) quando eu fui a Laguna, uns anos atrás, eu vi, é o mesmo povo. Açoriano lá, açoriano aqui". Mesmo com essa postura, ela acredita que quando algum tema não agrada a população, esta acaba reagindo. Entretanto esta questão, para a entrevistada está mais ligada a movimentos políticos, religiosos, do que propriamente relacionados à cidade. Para ela, essa postura do riopardense, possivelmente seja resultado do passado, onde a sociedade não poderia demonstrar surpresa e nem muitas emoções. "Não sei se é o clima, se é o povo, mais introspectivo, se é a cobrança para não se expor, de bons usos e costumes que já é uma tradição".

No que se refere à maneia como Valéria percebe o riopardense, quando o assunto é a cidade, essa lógica, a da indiferença, também se aplica. Ela acredita que essa característica está associada à maneira como Rio Pardo foi governada aliada a questões étnicas, que fazem com que características germânicas e portuguesas convirjam para esse traço.

De modo geral, ele não opina muito sobre a cidade, ele olha com indiferença, ele não se coloca ali. A não ser na parte partidária. Que ai todo mundo tem partido. E todo mundo tem opinião. Isso ai é muito forte, isso ai é de cultura, né (...).Quantas décadas atrás que esse povo só se molda, conforme a troca de cadeiras, de poder. Ele molda. Uma hora é amigo daquele, daqui a pouco ele tá indo pro outro, porque a perseguição, entendeu? Por isso que eu acho que ele não se manifesta muito (...) O alemão também não se expõe muito. Até porque na imigração ele não podia participar politicamente. E nos temos muitas famílias aqui, portuguesa e alemão, portuguesa e alemão, tem muitas famílias. Se tu analisar os sobrenomes da cidade tu vai ver, essa mescla. Então não fica muito declarada as coisas. Ela tem uma mistura assim. Então, assim, o riopardense, então, de modo geral, ele não opina muito sobre a cidade....vai se moldando. Ele pode dizer: gostei, não gostei, gostei, não gostei, mas não sai disso. Ele não toma atitude pra defende a cidade.

Valéria, entretanto, acredita que está ocorrendo uma grande mudança, no aspecto positivo, de que hoje se saiu da negatividade, ocasionada pelos eventos históricos que dificultaram o crescimento econômico da cidade. Neste aspecto, a entrevistada acredita que o fato da cidade estar investindo em outros segmentos além da agricultura e pecuária faz com que haja um avanço e percebe bem essa nova fase, não ficando dependente exclusivamente das safras que eram as responsáveis em desenvolver economicamente a cidade. Esta característica é bem pontuada por Silveira (2009) quando relembra que enquanto muitas regiões do Estado começam progressivamente a industrializar-se, passando a comandar a estrutura econômica gaúcha, só que Rio Pardo permanece atrelada às bases da agropecuária, subordinadas a hegemonia e poder das oligarquias rurais. Algo muito semelhante à própria história do Brasil

Agora nos últimos 10, 12 anos que tem esse foco um pouquinho pra indústria, mas até então era agricultura e pecuária. Os caminhões da cooperativa agrícola do arroz interrompiam a Andrade Neves. Filas de caminhões. A safra foi boa e ai Rio Pardo ia lá em cima. A safra foi ruim, Rio Pardo ficava estagnada (...). Agora é uma outra etapa. Já se tentou em outras épocas a industrialização e não deu, né. Hoje não. Hoje tu vê que a Bistex tá ali. A SuperPan tá ali. A fábrica de barco. Agora tem a Bilu, que não deslancha porque eles lá tão com problemas. Então o povo tá se moldando, porque antes ele não dobrava a essa vida de empregado, de indústria.

No que se refere a outras mudanças sentidas na cidade, Valéria fala das mudanças no trânsito, acontecida no início de setembro de 2013. Para ela, "isso mexeu com a cidade", foi uma medida necessária e corajosa por parte da nova administração municipal, mas foi uma troca violenta. Teve seus pontos negativos e positivos. O que não agradou nossa entrevistada é o fato de que agora se anda mais de carro, de que é preciso fazer "uma viagem para se chegar ao lugar que tu quer. Eu, que moro deste lado aqui, tá difícil pra mim (...) de duas uma, ou se tá gastando mais gasolina, tá tudo muito longe, ou o carro tá na garagem e as pessoas estão caminhando mais".

Contudo, ela reflete que há muito de positivo na nova configuração das ruas. Para Valéria, o fato de as ruas do centro da cidade terem ficado com uma única mão facilitou para quem atravessa a rua, porque antes, como ela mesmo disse, "era insuportável, era se arriscar, carro vindo de todos os lados, criança e idoso então era muito violento. Agora tá mais tranquilo (...) mas que ficou mais difícil ficou, mas se é pelo bem geral da nação". Além disso, acredita que a alteração de ruas está movimentado um lado da cidade, o que pode beneficiar o comércio. O fato de ela destacar as mudanças e falar de maneira positiva, mostra uma certa confiança no futuro.

Agora não sei se tudo vai agradar o povo, né. Se gostou ou se não gostou não vai dizer nada pra dizer se gostou ou não gostou. Eu acho que hoje o povo é muito indiferente, mas não negativo, que era há 15, 20 anos atrás. Hoje tá mudando.

Entretanto, no que se refere a aspectos culturais e sociais percebe-se certa resistência de que possa mudar, principalmente, a aspectos relacionados à preservação do patrimônio histórico e cultural, da conservação dos prédios antigos da cidade, por exemplo. Esta

situação não difere da realidade de muitas cidades que demoraram em perceber que a partir do turismo e da valorização do patrimônio histórico conseguiram desenvolver um sentimento de pertencimento. O que assusta nesse sentido é a indiferença que Valéria diz que o riopardense sente e a falta de interesse político.

Eles acham que o patrimônio arquitetônico é um peso para a administração. Tá sendo encarado assim o museu, que tá chovendo dentro. E a prefeitura velha aqui que o telhado tá caindo. Então é um peso, um problema pra administração (...) Daí quando ele senta do meu lado [o prefeito] eu aproveito a oportunidade de dar uma defendida.. Não podemos deixar esse museu cai. Porque pela primeira vez, o município recebeu o museu. Não é mais da marinha, não é mais do governo, não é mais de não sei de quem. Agora a responsabilidade é do município. A prefeitura velha é do município. Não adianta empurrar a culpa pros outros, tem que fazer.

Além disso, Valéria faz uma menção ao trabalho isolado de uma agência de turismo receptivo de Rio Pardo. Para ela, o trabalho realizado por eles é o responsável por ainda existir visita de turistas na cidade. É visível a falta de projetos nessa linha por parte da administração pública, uma vez que geralmente, as pessoas que acabam ocupando o papel de planejadores não possuem capacitação suficiente para pensar estratégias de desenvolvimento urbano vinculados ao incentivo turístico e valorização do patrimônio histórico.

Se não existir, vou te dizer, se não existir a agência de Turismo Rio Pardo, não existiria nem um vestígio de turismo em Rio Pardo. (...) Da prefeitura ou da secretaria de turismo vou te dizer que não vem nenhum. Só pessoas perdidas na cidade, não sabem pra onde vão. Hoje nos temos muito mais coisa, só falta uma decisão política, vamos organizar, vamos fazer, vamos organizar, vamos arrumar as coisas que estão mal. Tem que arruma a praça, não deixar cai esse casarão ali. Umas coisas básicas assim e vamos fazer alguma coisa pra manter o fluxo pelo menos...mas eles não tiveram ainda

Percebe-se a indignação da Valéria porque na década de 1990 ela fala que na cidade não havia quase nada relacionado ao turismo. De que Rio Pardo, nos finais de semana, não haviam lugares onde ir. Nessa época, ela diz que junto com a cunhada conseguiram incentivar parte do turismo da cidade. Na época havia um número muito grande de excursões, principalmente de colégios, que chegavam na cidade, só que não havia infraestrutura.

Nove anos eu trabalhei com a minha cunhada. Ali no casarão. Fazíamos café colonial (...). Daí a gente começou a atender os grupos. Todo dia tinha ônibus que vinham de vários lugares. Daí se resolveu fechar [a cunhada estava na faculdade]. (...). No período que trabalhamos ali, era um período que havia uma lacuna em Rio Pardo. Passava o ônibus no domingo, tudo fechado, não tinha um lugar aberto, só nós. Daí quando ela fechou, já tinha o Guto, tinha o Panatieri, o Ardengue surgiu depois, daí a Magdala restaurou a casa dela, tudo nessa época sabe. Então foram surgindo coisas. O museu de arte sacra foi restaurado nessa época.

Ao se trabalhar com perspectivas futuras para a cidade de Rio Pardo, a entrevistada parece bem confiante e acredita que, aquele sentimento de indiferença do riopardense,

parece estar mudando. O problema é muitas vezes a vontade da administração pública de fazer isso. De ver que a cidade precisa ser preservada e de quem está "lá" não valoriza o patrimônio cultural e histórico. Pelegrini (2009), assim como outros autores já citados anteriormente, nos mostra que são muitos os estudos realizados para mostrar a importância que os patrimônios apresentam nas articulações entre o grupo social e sua memória. Esta relação deve ser intensa para que se possa estabelecer laços entre o desenvolvimento do turismo, a preservação da memória e preservação do próprio patrimônio. Mas, mesmo com toda a dificuldade de que Valéria destaca no investimento municipal nessa área, ela acredita que há grandes chances de que Rio Pardo consiga transforma-se em uma cidade turística, porque se dependesse das pessoas, acredita que, mesmo com a indiferença que ela diz que o riopardense sente, está valorizando mais a sua cidade e acaba se contradizendo quando se refere a participação política.

Hoje temos muito mais condições pra desencadear um trabalho em Rio Pardo que nos tínhamos naquela época. Não tínhamos hotel, não tínhamos restaurante, não tínhamos quase infraestrutura. As lojas não abriam sábado. As igrejas eram tudo fechada. Os pontos turísticos. Não tinha. Não existia o Centro Regional. Tínhamos muito menos condições e a gente fazia. Lutava, entende, pra faze (...). Por isso que eu te falo que a cidade vai sofrer grandes transformações no espaço físico, porque há uma vontade de fazer. Olha, se continuarem no ritmo, que eu tô vendo ai, acho que vamos ter grandes transformações. Tomara que consiga financeiramente resolve os problemas, né?!

Além disso, mesmo que haja uma contradição, dizendo que a administração pública não investe em patrimônio histórico e cultural, acredita que, mesmo assim, existem mudanças positivas que estão para acontecer. Esta parte mostra que, apesar das críticas feitas no início da entrevista, acredita que a nova administração da cidade irá fazer com que existam benefícios para a população. Pontua a preocupação da administração em arrumar os locais de lazer dos cidadãos, como a perimetral[11] e a criação de uma praça que ficará no lugar do atual estádio municipal.

O planejamento de parques urbanos é uma tendência nas cidades. Serpa (2007) enfatiza que a concepção de um parque urbano deve ir muito além do que princípios funcionais. Para o autor, no seu planejamento, deve haver prioritariamente áreas de descanso para grupos de terceira idade, práticas de esportes, áreas de recreação infantil, que otimizem a utilização dos grupos. Esta condição é bem pontuada por Valéria, quando se refere dos projetos futuros da nova administração, que de certa forma, como Serpa (2007, p. 69) enfatiza, todos os parques públicos, de certa forma, "representam alegorias do tempo e dos poderes que os conceberam".

Mas ele [o prefeito] tem um outro plano que é de transformação da cidade. Esse vai dar pano pra manga. Ele simplesmente vai desmanchar o Estádio Amaro Cassep e vai derrubar aquelas paredes e fazer um parque para todos. (...). Ele quer fazer pista de caminha. Quer fazer parquinho pras crianças. Só que tem um detalhe, a gente sabe, se não tiver infraestrutura e manutenção. Tem que ter presença. Se tiver um guarda

11 A perimetral é o acesso secundário para a cidade de Rio Pardo e fica às margens do Rio Jacuí. O local atualmente encontra-se abandonado, com muitos buracos, ocasionado principalmente pela circulação dos caminhões de areia. A prefeitura revitalizou o local em janeiro de 2014.

permanentemente cuidando, plantando, conversando, quem é que não vai entrar naquele esquema, né?! Até de ajudá, né? Agora se é pra fazer e deixar abandonada que nem estão as outras. Vai ser mais outro problema pra cidade. Mas eu vejo uma coisa legal, porque nos não temos um local, pessoas de idade. Eu não vou me bota perimetral afora. Se tu tiver ali segurança, tudo aberto, cuidado, quem é que não vai.

O depoimento de Valéria consegue caracterizar também o que podemos entender por pertencimento. No momento em que os moradores da cidade reconhecem o cuidado e a "presença" acabam por ter o sentimento de pertencimento, tão necessários para a preservação patrimonial. Além disso, Valéria não acredita que seja difícil sentir esse sentimento, uma vez que para ela o riopardense possui um espírito de solidariedade.

Rio Pardo com todos os seus problemas, de dificuldade de evoluir, eu acho que Rio Pardo é uma cidade amiga. Por aqui as pessoas se organizam, vivem em grupo, ninguém vive isolado. Existem assim, hô, células. Várias organizações e a gente não vive isolado. Eu acho que isso é Rio Pardo. Ou é tradicionalismo, Ou é política. Ou é Religião. Ou é Assistência social. Ou é esporte. Ou tu faz parte de dois e de três. Então, eu acho que isso é o mais bonito daqui (...). Essa coisa de viver em sociedade. A gente toma as dores do outro.

O fato de a família ter perdido tudo em um incêndio na década de 1980 e de ter sido ajudada por muitos moradores da cidade fez com que ela sentisse o sentimento de solidariedade e de amizade. A passagem a seguir mostra mais uma vez que o imaginário urbano acaba se misturando com as nossas lembranças. A maneira como vivemos em coletividade dinamizam essa condição.

Com a queima da nossa casa, nos tivemos tanta demonstração deste sentimento. A lavadeira da minha mãe veio fazer uma visita. Trouxe duas xícaras e uma toalhinha de mesa. Aquela coisa assim, humana. De várias pessoas a gente teve. Foi quando eu mais vi Rio Pardo. Foi quando eu conheci mais o povo de Rio Pardo. Antes disso eu tinha aquela visão, de que tudo era negativo.

No momento em que pudemos resgatar traços da cidade a partir das falas de Valéria, como seu imaginário urbano, foi possível mostrar que o sentimento de preservação patrimonial e cultural pode ser desencadeado, principalmente pelas características que ela acredita que o riopardense possui: a de laços sociais fortes. Mesmo que as lembranças se prendam a velhos lugares, nos mostram a necessidade deles existirem, porque mostram o sentido das pedras da cidade. A cidade, então, emerge cheia de alma, de vida, com suas memórias políticas, suas memórias de trabalho e suas memórias de um certo espaço. São as vozes de suas igrejas, seus pregões e cantigas, seus assobiadores da madrugada. Assim, pouco a pouco, através dos relatos, as pedras da cidade são reconstruídas. Afinal, "uma cidade é, sem dúvida, antes de tudo, uma materialidade de espaços construídos e vazios, assim como é um tecido de relações sociais, mas o que importa, na produção do seu imaginário social, é a atribuição de sentido, que lhe é dado, de forma individual e coletiva, pelos indivíduos que nela habitas" (Pesavento, 1997, p. 25).

Nem mesmo uma esquina pode cair no esquecimento

De que maneira se constroem os sentidos de desenvolvimento dos moradores de uma cidade aparentemente abandonada pelo tempo, poder público e seus moradores? Essa era uma questão que surgiu do decorrer do trabalho e sabemos que, mesmo com os relatos de Valéria, não seria possível responde-la completamente. Seria fundamental "escutar" outras memórias e perceber outros imaginários de Rio Pardo para que pudéssemos tentar entender isso. Mas acreditamos que, de certa forma, ela foi em parte respondida.

Inicialmente se imaginava que Rio Pardo estava com problemas de preservação. De que a cidade estaria sendo esquecida inclusive pelos próprios moradores. É claro que seria muito pertinente realizar uma pesquisa mais ampla, com um número de relatos maior, para realmente salientar essa condição. No entanto, com os relatos de Valéria, verifica-se que "já esteve pior". A cidade, mesmo envolta em uma névoa de apatia e indiferença, o imaginário de uma cidade próspera, bonita, feliz ainda está presente no imaginário de Valéria, que participa ativamente de sua "reconstrução". O relato de nossa entrevistada, que viveu a maior parte de sua vida em Rio Pardo e é muito atuante em questões referentes à preservação patrimonial e cultural, apesar de em alguns momentos acreditar que as características açorianas da cidade, por um lado, é a responsável por essa indiferença, acredita que a cidade, hoje, possui muito mais possibilidades de "avançar".

Valéria reconhece grandes transformações que ocorreram nos últimos 50 anos, tanto positivas e negativas. Algumas exemplificam a maneira como Correa (2006) nos mostra como as redes urbanas influenciam a constituição urbana. Valéria relembra quando a ponte da cidade é derrubada em 1990[12] por um barco. Este evento acabou com a passagem dos caminhões que cruzavam o estado, Rio Pardo ficou "abandonada", pois a circulação diminuiu muito e estagnou a cidade. Esta lógica também pode ser exemplificada com a própria configuração da cidade, que explica muito claramente como as redes nos séculos XVIII e XIX vão configurado o espaço urbano. Primeiro, o Rio Jacuí e a Fortaleza militar definem a configuração espacial urbana de Rio Pardo, desenvolvendo-se ali um forte comércio e um intenso fluxo populacional. Entretanto, com a construção da ferrovia, Rio Pardo deixa de ser tornar esse importante ponto de circulação, fazendo com que o Rio Jacuí se "esvaziasse" (Silveira, 2009). Já na década de 1950, com a política de Juselino Kubitschek, começa-se a valorização na construção de estradas, fazendo com que o foco, anteriormente relacionado às ferrovias, fosse transferido para as rodovias. Estas passam a ser as principais vias de escoamento de produção do país e Rio Pardo não estava incluída nesse trajeto[13]. A partir dessa sucessiva mudança literal

12 Barco graneleiro derrubou os pilares centrais da ponte que ligava a BR471 à BR 290 em 23 de setembro de 1990. Durante dois anos a travessia passa a ser feita por barcats que passam a operar nas margens do rio. "Este evento acaba por fechar muitos postos de trabalho, dificultando investimentos produtivos no município em face da morosidade do transporte e das dificuldades da travessia, que se acentuam em dias de chuva ou enchentes da morosidade do transporte e das dificuldades da travessia, que se acentuam em dias de chuva ou enchentes" (Silveira, 2007, p.77)

13 Rio Pardo ficou a 30 quilômetros de distância da BR 290.

de rumos, pouco a pouco Rio Pardo vai sendo esvaziada, mas no final de 1990 parece que, segundo Valéria, uma nova configuração se inicia.

Percebe-se também a importância dos espaços públicos na configuração de uma memória e pertencimento. Historicamente, Valéria nos mostrou que os parques da cidade nunca foram valorizados pelos moradores, mas percebe a importância que eles tem. Como fazer para que nem uma esquina possa caia no esquecimento? É fato de que existe uma relação muito próxima entre o desenvolvimento endógeno e o imaginário social. Como sair de um círculo vicioso, no qual, os que viveram em tempos áureos de uma cidade vão morrendo, fazendo esquecer toda uma cultura. Estudar os imaginários urbanos se torna essencial para propor estratégias de valorização patrimonial, já que eles são a realidade construída pelos seus cidadãos. Por isso é que a valorização local precisa existir. Esta afirmação pode ser amparada pelo pensamento de Benko (1999), quando ele nos mostra que o conceito de desenvolvimento regional (também conhecido sob a designação de desenvolvimento endógeno, desenvolvimento territorial, desenvolvimento por baixo, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento autocentrado ou ainda desenvolvimento agropolitano) é relativamente recente, sendo explorado a partir dos anos 1970, período em que há uma explosão de escritos devido ao fato das teorias de localização entrarem em crise.

Nesse sentido, é preciso olhar para dentro e perceber que "o território deve ser entendido como um espaço de articulação de estratégias de desenvolvimento" (Flores, 2006), na qual a transversalidade deve ser constante. A partir dessa concepção, deve-se ter em mente que a valorização do território é uma das únicas maneiras que pode contrapor-se a globalização. O sentimento de pertencimento precisa ser incorporado ("redescoberto", "descoberto", sentido) pelos atores sociais, definindo como o espaço pode ser "reconstruído", valorizando o local. De que as estratégias para potencializar a participação dos atores locais seja permanente: tanto no planejamento, quanto na gestão; tanto na identificação, quanto na criação; tanto no reconhecimento, quanto no pertencimento. Além disso, temos que saber as diferenças, por exemplos, de regiões administradas (quando quem as concebe está do lado de fora) e regiões estabelecidas por pessoas que nela residem e de que não existe uma receita para desenvolvermos uma região, é preciso vivê-la, analisá-la, e principalmente, cuidar para que nem mesmo uma esquina seja esquecida.

Referências

- Abreu, M. A. (1998). Sobre a memória das cidades. Revista da Faculdade de Letras – Geografia I, série, v. XIV, Porto/Portugal.
- Alberti, V. (1990) História Oral: a experiência do CPDOC. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

• Armas, A. (1998). Mediópolis: la urbe anunciada. Revista Latina, España. Recuperado em maio, 2013, de http://www.ull.es/publicaciones/latina/z8/enero.98.adrian.htm.
• Armas, A. (1997). Secuencias de la memória. Santa Cruz de Tenerife: COAAT.
• Benko, G. (1999). A Ciência Regional. Oeiras: Celta Editora.
• Bosi, E. (1994). Lembranças de velhos. São Paulo: Companhia das Letras.
• Camargo, H. L. (2005). Patrimônio histórico e cultural. 3. ed. São Paulo: Aleph.
• Chalhub Júnior, J. A. (2010). O imaginário da cidade como patrimônio socioambiental e a globalização. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 5. Recuperado em 10 de junho, 2013, de http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/issue/.
• Corrêa, R. L. (2006). Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira. In: CORREA, R. L.. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 311-330.
• De Certeau, M. (1996). A invenção do cotidiano: artes de fazer. Petrópolis: Vozes.
• Flávio, L. C. (2011). Memória(s) e território: elementos para o entendimento da constituição de Francisco Beltrão-PR. Programa De Pós-Graduação em Geografia (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Tecnologia.
• Flores, M. (2006, abril). A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. Taller Internacional "Territorios con Identidad Cultural", Cusco. Recuperado em 09 de março, 2013, de http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_236.pdf.
• Fonseca, M. C. L. (2005). O patrimônio em processo: trajetória da Política Federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
• Galindo Cáceres, J. (1992). De los caminos de vida y la calle en la organización urbanas. Revista Sobre las Culturas Contemporaneas, México, n. 13-14, 11-24.
• Galindo Cáceres, J. (1997). Sabor a Tí: metodologia qualitativa en investigación social. México: Universidad Veracruzana.
• Giddens, A. (1995). Modernidad y identidad del yo. Barcelona: Ediciones Peninsula.
• Giddens, A. (1989). A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes.
• Haguette, T. M. F. (1987). Metodologias qualitativas na sociologia. Petrópolis: Vozes.
• Halbwachs, M. (1990). A memória coletiva. São Paulo: Vértice.
• Jeudy, H. (1990). Memórias do social. Rio de janeiro: Forense Universitária.
• Laytano, D. (1979). Guia histórico de Rio Pardo. (2ª) Edição. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.
• Levi, L. L. (2012). Imaginarios urbanos, territorio y memoria en Tlatelolco, Ciudad de México. Revista Eletrônica Geoaraguaia, v.2, n. 1. Recuperado em maio,

2013, de http://revistas.cua.ufmt.br/index.php/geoaraguaia/article/view/269.

• Luz, M. (coord.). (2007). Antiga escola Militar de Rio Pardo. História e Arquitetura. Porto Alegre: defender.

• Marcuschi, L. A. (1991). Apresentação. In: Preti, D. A linguagem dos idosos. São Paulo: Contexto.

• Marinas, J. M. & Santamarina, C. (orgs.). (1993). La História Oral: Métodos y experiencias. Madrid: Debate, 1993.

• Mesentier, L. M. (2005). Patrimônio urbano, construção da memória social e da cidadania. Vivência, n.28. 167-178.

• Pelegrini, S. C. A. (2009). Historicidades locais: interfaces entre as políticas públicas de preservação do patrimônio imaterial e da cultura material. In: Priori, A. (org.). História, memória e patrimônio. Maringá: UEM.

• Pesavento, S. J. (2002). O imaginário da cidade. Visões literárias do urbano. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

• Queiroz, M. I. P. (1988). Relatos orais: do "indivizível" ao "dizível" In: Von Simson, O. M. (org.). Experimentos com Histórias de Vida. São Paulo: Vértice, 1988, 14-41.

• Santos, M. (1993, outubro). O Pesadelo da Amnésia Coletiva: um estudo sobre os conceitos de memória, tradição e traços do passado. RCBS, n. 23, 70-84.

• Serpa, A. (2007). O espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto.

• Silva, A. (2012). Ciudades Imaginadas. In: Jacks, N. (coord.); Morigi, V; Oliveira, L. D. Porto alegre imaginada. Porto Alegre: Observatório Gráfico.

• Simão, M. C. R. (2001). Preservação do patrimônio cultural em cidades. Belo Horizonte: Autêntica.

• Silveira, E. L. D. (2009). Transformações na organização espacial do município de Rio Pardo- RS. Programa de Pós- Graduação em Geografia - Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria.

Recuperación y transformaciones del paisaje cultural industrial: sentido y significado en Villa Flandria – Jáuregui.

Luchetti, María Cristina
Tuis, Claudio

PALABRAS CLAVE
· Paisaje cultural industrial
· Villa Flandria-Jáuregui
· Ambiente

Resumen / Se reconoce el significado de "lugar" como experiencia del ser, saber y sentido de pertenencia para la mayor parte de la sociedad, a pesar de la proclamación de la atopia global (Escobar, 2000) Esta presentación muestra experiencias de docencia, investigación y extensión, que desde 1995 efectúan docentes-investigadores de la Universidad Nacional de Luján junto con Instituciones Intermedias en la localidad de Villa Flandria-Jáuregui. Los mismos integran el Grupo de Investigación de Redes Ambientales Locales y Patrimonio, perteneciente al Programa de Redes Epistémicas del Departamento de Ciencias Sociales de la mencionada casa de altos estudios. El objetivo del grupo es vincular actores de distintos niveles de educación formal y no formal (docentes, alumnos, familias, visitantes del Museo y públicos de los medios de comunicación involucrados) mediante la producción de conocimiento y su transferencia sobre los paisajes culturales locales. Además, se intenta promover por la vía educativa acciones de la sociedad civil respecto a la agenda política local. Asimismo, se continúa con la preservación y conservación de fuentes históricas locales a través del archivo documental y la atención de visitantes en el Museo y Archivo Textil.

Desde este objetivo se prevé un proceder ligado a instalar el tema en las diversas instancias educativas para luego trabajar técnicas metodológicas de observación, procesamiento y análisis de datos secundarios y experiencias en el trabajo de campo para confirmar, actualizar y reformular la información a partir del dato primario. En ese contexto se han generado una serie de actividades de producción y transferencia de conocimiento interdisciplinario (historia, geología, paleontología, geografía, agronomía, ornitología, derecho y estudios ambientales) e interinstitucional. Los resultados muestran la necesidad de una constitución interdisciplinar y colectiva de espacios educativos para la valoración de los paisajes culturales locales.

LUCHETTI, MARIA CRISTINA
Universidad Nacional de Luján
Argemtoma
E - mail: mcluchetti@yahoo.com.ar

TUIS, CLAUDIO
Universidad Nacional de Luján
Argemtoma
E - mail: ctuiselchano@gmail.com

1 - El escenario territorial local.

En la Provincia de Buenos Aires, el valle del río Luján – fin del curso superior e inicio del medio - constituye el escenario donde se despliega un conjunto de actividades de investigación, educación, turismo, recreación y protección. Estas se basan en una perspectiva de profunda densidad histórica y complejidad espacial, compuesta por expresiones materiales e intangibles del patrimonio natural y cultural, incorporadas en la noción de paisaje industrial cultural (Amarilla, 2010; Rodríguez Da Silva, 2010) El marco de las prácticas de investigación y extensión universitarias e interinstitucionales son las propuestas de los diversos organismos internacionales vinculados con la protección de patrimonio: UNESCO, ICOMOS, TICCHI e ICOM. La noción de paisaje cultural que estas redes organizacionales sustentan es reciente (1992) y los primeros esfuerzos de protección se han dirigido a los territorios de Europa y Asia. Se busca entonces visibilizar los valores de nuestros espacios geográficos del sur.

La génesis y desarrollo del patrimonio cultural industrial se da en un antiguo Molino Harinero (1862) establecido por los Hnos. Mujica y adquirido a los dos años por la sociedad Jáuregui -Pueyo. En 1882 se funda la estación ferroviaria J.M. Jáuregui. En 1928 se instala la empresa Algodonera Flandria S. A. dirigida por el belga Julio Steverlink. Su importancia es decisiva y transforma las costumbres, las expresiones culturales y el mundo del trabajo. Esta fábrica da origen a dos importantes núcleos urbanos en Villa Flandria - Jáuregui, y numerosas instituciones vinculadas con objetivos vinculados con el deporte, la educación formal y no formal, recreación, tradicionalismo, religión, arte emprendimientos económicos familiares y salud en un entorno forestal creado ad – hoc. En 1954 este empresario contrata al paisajista Luis Rais para diseñar el "Parque forestal Algodonera Flandria" a ambas márgenes del río Luján. El mismo fue posteriormente donado a la Asociación de Scouts Local y bautizado como Campo Escuela Scout Flandes. Comprende varias hectáreas a orillas del curso medio del río Luján con una potente forestación y zonas de acampe y de servicios. Es propiedad del Movimiento Scout local.

En 1995 se produce la quiebra de la misma y en diciembre de 2001 se rematan sus instalaciones. Un empresario argentino de la zona de San Martín adquiere el predio creando un parque industrial. El predio del parque comprende 32 ha. y abarca aproximadamente 100.000 m2 cubiertos. Cuenta con numerosas naves y 23.000 m2 de pavimento, sumado a la usina y la represa. En el antiguo comedor se inaugura en 2006 el Museo y Archivo Algoselán Flandria. Este logro es fruto de la labor de docentes – investigadores de la UNLu y una Comisión de voluntarios locales ad-hoc. El patrimonio tangible e intangible que ha dejado el funcionamiento de dicha fábrica resulta importante para el rescate histórico y socio-cultural de la comunidad

El Área forestal protegida José María Jáuregui se crea por decreto del Poder Ejecutivo Municipal de Luján en el año 2000 a instancias de una labor conjunta de un equipo de investigadores docentes y la ONG Grupo de los Sábados (Dto. Municipal 1019/03) Abarca la zona de bosque ribereño del fin del curso superior del río Luján e inicio del

curso medio. Aún no se ha reglamentado su zonificación, uso, ni protección.
Sostenemos que el enfoque de bienes comunes (Ostrom, 1990; Zamagni, 2012) ligado a la noción de derechos humanos de tercera generación e impulsado por la producción y difusión del conocimiento local nos permite articular la complejidad de dicho territorio. Complejidad en el sentido de la propiedad porque confluyen áreas privadas (de empresas pero con sitios culturales de acceso público), otras gestionadas por ONGs, áreas públicas y otras comunes que a su vez implican usos múltiples de producción, turismo, recreación y deporte.

2- El sustento interinstitucional.

El equipo de docentes, investigadores y extensionistas acredita desde 1996 proyectos vinculados con cuestiones ambientales y territoriales, estrechamente relacionadas con la problemática de las forestas y su biodiversidad y la protección del patrimonio cultural. Se logran en ese período (1996-2007) articulaciones interinstitucionales entre Universidad, gobierno local y comunidad.

Cuadro No. 1 Entramado inter-institucional



Posteriormente se incorporan nuevos actores, ya desde proyectos de extensión universitaria y el sentido de los mismos se orienta hacia los paisajes culturales locales como epitome de la labor conjugada entre sociedad y naturaleza. En el cuadro No.1 se muestra el devenir de este entramado institucional que da lugar, cual palimpsesto, a la situación presente de la red inter-institucional.

3- Resultados

En el período 2013-2014 se concretan las siguientes actividades el marco del Grupo de Investigación de Redes Ambientales Locales y Patrimonio:

a) Se continua con la colaboración en la currícula de la asignatura de Derechos Humanos, dictada por L. Vásquez y A. Porcelli de la UNLu, respecto al asesoramiento en el trabajo final sobre Áreas Forestales Protegidas a nivel Municipal, Provincial o Nacional.

Esta asignatura se dicta para todas las carreras de la Universidad por lo que resulta de especial interés para el proyecto ya que permite introducir a una multiplicidad de estudiantes con perspectivas de carrera diversas tanto la Extensión Universitaria como el tema de Áreas Forestales Protegidas y su vínculo con los Derechos Humanos de Tercera Generación. Generalmente se trata de comisiones numerosas con un promedio de 150 alumnos.

La labor tiene dos etapas. Primero se sensibiliza a los estudiantes sobre el tema en clases ad-hoc y luego se los guía para que elaboren una monografía sobre el tema. Se alienta a los mismos a seleccionar áreas que sean accesibles cerca de los lugares donde viven o que hayan visitado ocasionalmente por vacaciones. En ellas pueden experimentar in situ las características del lugar y pueden observar su estado de conservación y la efectividad de las medidas de protección que posee.

b) Se sigue con las actividades de vinculación con la FAUBA:

1. Participación en el Ciclo de Seminarios de la Facultad de Agronomía. Cátedra de Producción Animal Alternativa (2013 - 2014). El tema de la disertación es: Patrimonio natural local Dimensiones políticas, científicas y comunicacionales. El fenómeno de la Callosciurus erythraeus. Destinatarios: estudiantes avanzados de la Lic. en Ciencias Ambientales

2. Coordinación del trabajo a campo de Interpretación del Patrimonio natural local. Destinatarios: Alumnos del Curso de Manejo de Fauna de la Lic. en Ciencias Ambientales. En el Museo Algoselan Flandria, Club Naútico el Timón y zona boscosa ribereña del rio Lujan curso medio.

c) Se prosigue con el trabajo conjunto con el Grupo de trabajo “Epistemología y Metodología para el trabajo en red” (Dir. Nélida da Costa Pereira) mediante la participación en los Talleres de Ordenamiento Ambiental en Territorios Municipales. Construcción de Agendas Ambientales desde criterios múltiples nuestra labor consiste colaborara y orientar la construcción de las agendas escolares locales del Partido de Lujan y Mercedes.

d) Durante 2012 – 2014 Se elaboran comunicaciones a diversos congresos, siendo los temas ejes de las presentaciones efectuadas son:

- Derechos Humanos y ambiente.
- Biovivencias y trasfondo de itinerarios de turismo cultural.
- Espacialidad de la complejidad ambiental local.

- Enfoque de Bienes Comunes como articulador del Paisaje Cultural Industrial.
- Descripción crono estratigráfica de los procesos ambientales locales.

e) Se difunde la temática del proyecto en diversos medios de comunicación. Radiales: en la UNLu los días miércoles a las 9.30 y en un Programa especial por el día del árbol en Mercedes el 29 de agosto. Televisión: participacion en distintos envíos tales como el Programa Noticias UNLu del canal Pares TV (Programa No. 5 y 6) ,Canal Encuentro " La vida de Francisco J, Muñiz " y " Hecho en Argentina " por America 24.

f) Se integra al proyecto un sitio emblemático de la UNLu "El Bosque de la Memoria" y se preparan en 2013 y 2014 presentaciones para la IX Semana de Ciencia y Tecnología con la colaboración de la pasante Sofia Giacaglia de Instituto Inmaculada Concepción de Jáuregui.

g) Se participa en octubre - como organizadores, jurado y ponente - en las I y como participantes en las II Jornadas de Fortalecimiento de la Identidad Cultural Local (Unlu – Instituto Inmaculada Concepción) en instalaciones del Club Náutico el Timón. Participaron Instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales y más de treinta expositores de la zona en cuatro ejes temáticos: Arte, Comunicación y Cultura; Economía y Sociedad; Historia, Memoria e Identidad y Patrimonio natural y Áreas protegidas

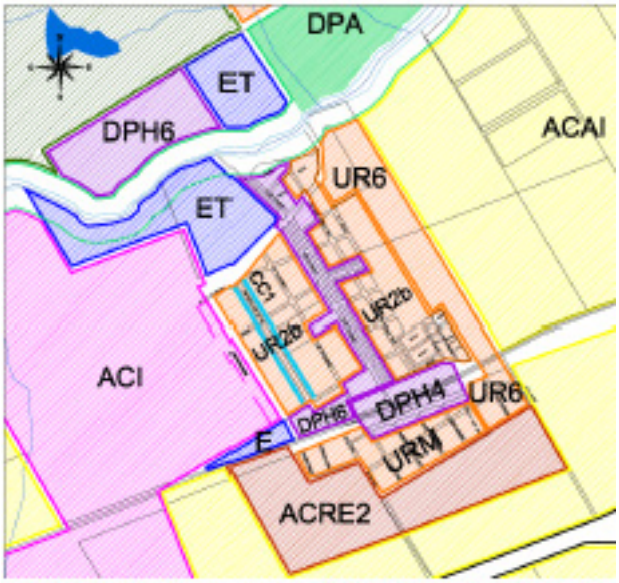
h) Se colabora en 2013 con un emprendimiento Interinstitucional que vincula a Luján 2020, La Cámara de Industria Textil de Luján, BVG Estudio y el Museo Textil Algoselán Flandria que consiste en la colocación de 24 gigantografías en la Avenida Flandes de la localidad de Jáuregui-Villa Flandria. En 2014 parte de las mismas se colocaron en la calle de acceso al Parque Industrial Villa Flandria.

i) Se organiza con la Junta Municipal de Estudios Históricos de Luján el evento "La noche de los museos" en noviembre de 2013 y octubre de 2014. Se efectúa en el Museo Algoselán Flandria: se inicia con la disertación del empresario Carlos Diforti – propietario de Algoselán Flandria- se prosigue con ponencias o videos sobre temas patrimoniales y se cierra con espectáculos musicales.

5 – El futuro: Implicancias del Plan de Desarrollo Urbanístico para el Partido de Luján – Código de Ordenamiento Urbano (Texto Ordenado 2013).

En el Partido de Luján desde 1996 se intenta actualizar el Plan Regulador que desde 1979 ordena su territorio. En la actualidad se debate un Ante proyecto que fue presentado en 2013 al Consejo Deliberante. En el mismo se observan cuestiones de gran interés para los proyectos de investigación y extensión de la UNLu vinculados a Redes Ambientales Locales y Patrimonio.

Plano No.1 Zonificación de Jáuregui (Municipalidad de Luján, 2013)



Referencias: ACAI Agrícola Intensiva. ACI: Área Complementaria Industrial. ACRE 2: Residencial Extra-Urbano. CC1 Comercial. DPH6 y DPH4: Distritos de Protección Histórica. DPA: Distrito de Protección Ambiental E: equipamiento ET: equipamiento turístico URM, UR6 y UR2b Áreas Residenciales

En violeta aparece el DPH6 y DPH4 que son los distritos de Protección Histórica, en verde el DPA que es el Distrito de Protección Ambiental (que coincide con el Área Forestal Protegida) y en azul los ET que corresponden a equipamiento turístico, todos ellos de interés para la protección del Paisaje Cultural Local.

El primer eje estratégico del Plan de Desarrollo Urbanístico para el Partido de Luján "…señala el interés por consolidar un cinturón verde que previendo la futura expansión urbana, proteja a la localidad del proceso de metropolización…" (Municipalidad de Luján, 2013:5) una cuestión ya advertida desde 1996 por el equipo de la UNLu y la ONG GDLS. Respecto al segundo eje, movilizar el potencial económico de la localidad, se destaca el interés por el desarrollo de actividades turísticas y también de actividades universitarias. Por último, la valoración del patrimonio (histórico, arquitectónico o paisajístico) con una normativa ad-hoc y la recuperación de la calidad ambiental aparecen en el tercer y quinto eje. Estos ejes permean los proyectos llevados adelante por el equipo de la UNLu y su red inter-institucional desde 1996.

En consistencia con los mencionados ejes, en los objetivos se busca "…posicionar a Luján como un núcleo urbano autónomo, atractivo, convocante, reconocido como una referencia territorial, espiritual, histórica y cultural que forma parte de la identidad de los argentinos…" (Municipalidad de Luján, 2013:6) Esto implica que se asegure la conservación, mejoramiento y puesta en valor del ambiente a la par de preservar y poner en valor las áreas del patrimonio local que resulten representativas y significativas. Esto último se materializa en los Distritos de Protección Ambiental (las costas inundables del río Luján y de arroyos tributarios de esa cuenca) y los Distritos

de Protección Histórica (Localizados en distintas áreas del Partido) Respecto a estos últimos se proyectan el DPH6, Área de Jáuregui, y el DPH4 , Predio ferroviario, (Ver Plano No.1) y es de nuestro interés que sean parte de los Paisajes Culturales del Partido de Luján.

6 - Bibliografía

- Amarilla L. (2011). Integración entre el patrimonio industrial y el paisaje cultural en Argentina: miradas sobre permanencias y rupturas. Labor & Engenho. L & E, 5 (1), 13-42. http://www.conpadre.org/LaE/LaE_v5_n1_2011/02 Consultado el 7 de marzo de 2011
- Boisier S. (2006). Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores. En: Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial 2-76 Buenos Aires: Puerto de Palos.
- Ceva M. y Tuis C (2010) El Patrimonio Cultural en el Parque Industrial Algoselán Flandria. Ciencia, 5 (20) Mayo 27 —40
- Calcagnini S. y M. Testa (2004) Capítulo 3. Practical aspects of a museum visit En: A Place to Discover: A Manual of Good Practice Based on the Collaboration Between Science Museums and Schools Editor Milan: Museo Nazionale della Scienza e della Tecnologia Leonardo da Vinci.
- Gallopín, G.C., S. Funtowicz, M. O'Connor, and J. Ravetz (2001) Science for the twenty-first century: from social contract to the scientific core. Int. Journal Social Science 168: 219-229.
- Escobar A. (2000) El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿Globalización o pos desarrollo? http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/lugardenaturaleza.pdf Consultado el 5/07/2013
- Luchetti, M.C. (2012) La cuestión ambiental como campo-problema de conocimiento científico. Reflexiones en torno a las condiciones de su producción. En: Morina y Otros. Anuario de la División Geografía 2010 – 2011. Teoría y Metodología Luján: Universidad Nacional de Luján. 1- 16
- Luchetti, M.C. y C. Tuis (2010) Complejidad y ambiente: la dimensión política y educativa de los problemas ambientales de escala local. En: Redes epistémicas ambientales trasnacionales: un estudio a partir de diferentes experiencias científicas. E. Tancredi – N. Da Costa Pereira (Directoras) Departamento de Ciencias Sociales, UNLu p.p. 251-282
- Municipalidad de Luján (2013) Plan de Desarrollo Urbanístico para el Partido de Luján – Código de Ordenamiento Urbano (Texto Ordenado 2013). 46 pág. http://www.lujan.gov.ar/doc/cou2014_01.pdf Consultado el 10 de agosto de 2014.
- Rodríguez Da Silva R. (2010) El Patrimonio industrial: posibilidades para el paisaje cultural. Actas del X Congreso Internacional CICOP http://www.todo patrimonio.com/pdf/cicop2010/46_Actas_Cicop2010.pdf Chile Consultado el 5/07/2013
- Sánchez Fuentes, D. (2008) La deconstrucción del paisaje cultural en la ordenación del espacio turístico: continuidades, discontinuidades y rupturas. En:

Congreso Nacional del Medio Ambiente. Madrid s/d. 1- 14

• Ostrom, E. (1990) Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions) Cambridge University Press 298 pág.

• Zamagni, S. (2012) Bienes comunes y bien común. Conferencia Magistral UBA. Programa PIDESONE http://www.bienescomunes2013.com/assets/bienes-comunes-y-bien-comun---stefano-zamagni.pdf

O desenvolvimento regional a partir dos gastos públicos: política e economia da cultura na região das Missões, RS, Brasil

Martins, Tiago Costa
Silva, Caroline Fernandes da

PALABRAS CLAVE
· Política cultural
· Economía da cultura
·Desarrollo regional

Resumen / A proposta deste artigo é apresentar os resultados parciais da pesquisa que procura relacionar a alocação dos recursos públicos municipais na economia da cultura. São utilizados dados primários oriundos dos gastos públicos das prefeituras da região das Missões do Rio Grande do Sul. As informações são disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado e possibilitam a compreensão da relação entre oferta e demanda de bens e serviços e o deslocamento desses recursos em prol do desenvolvimento regional.

MARTINS, TIAGO COSTA
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: Tiago.martins@pq.cnpq.br

SILVA, CAROLINE FERNANDES DA
Universidade Federal do Pampa
Brasil

Há de se conferir na dinâmica histórica entre economia e cultura um processo de distanciamento como se fossem elementos com polaridades diferentes. Criação cultural e interesses econômicos seriam dicotômicos: a cultura seria uma questão do Estado e da sociedade; a produção e o comércio dos bens culturais uma questão do mercado. A revisão dessa premissa foi rapidamente posta em xeque nos estudos da cultura. Cita-se os debates apresentados por Raymond Willians que enfatizaram o processo produtivo que consolida todo este processo, configurando na própria estrutura do campo artístico uma base material de produção, circulação e consumo. A partir da consolidação do capitalismo "cognitivo" a relação entre economia e cultura cria elos fortes, consolidando práticas sociais e concepções teóricas: "economia do conhecimento"; "economia da cultura"; "economia criativa". O mercado insere-se à cultura, integrando-a em circuitos de produção e distribuição, ao mesmo tempo que os conteúdos culturais moldam a produção, distribuição e consumo de bens e serviços econômicos. Percebe-se uma transversalidade da cultura no campo social, uma ação recursiva: recurso econômico; recurso social; recurso político (YÚDICE, 2004). No campo econômico passa-se a ver a cultura como uma estratégia de desenvolvimento local, regional e urbano, direcionando ações específicas aos processos produtivos de bens culturais e simbólicos. E, por essa ordem, enquadrando a cultura nos processos competitivos e concorrenciais.

Nessa conjuntura é que se pode falar numa reconfiguração entre economia e cultura, tendo por base a sua transversalidade e a presença de diferentes instituições - ora do mercado, do Estado e até da sociedade civil – que reconfiguram a dinâmica da produção, distribuição, uso, apropriação e consumo da cultura. A característica transversal sugere que as práticas sociais estão entrelaçadas por agentes e instituições, constituindo um sistema cultural com ações e movimentos, por vezes concomitante, de mãos visíveis e invisíveis. Estabelece-se, assim, uma das premissas que problematiza o referido estudo: o entrelaçamento constante entre política e economia no campo institucionalizado da cultura. Assim, o pano de fundo desta problematização é entender que na produção cultural o Estado pode ser a mão visível que organiza, fomenta e impulsiona o setor cultural econômico. Ele gera consequências positivas para a economia e o desenvolvimento local; estabelece relações com a oferta privada e o consumo público do mercado da cultura; e exerce um efeito de alavancagem sobre as coletividades territoriais. Essa perspectiva destaca o efeito de deslocamento dos gastos públicos, mobilizando organizações de diferentes coletividades territoriais (outros municípios, regiões, Estados). A alavancagem sobre as coletividades territoriais se aproxima ao conceito de aglomeração e arranjo produtivo local. A especialização de um determinado "sítio" (bairro, cidade, região, estado) em uma atividade particular é o que chamamos de aglomeração. Na medida em que a aglomeração cresce, ela passa a atrair para o entorno os produtores das principais matérias-primas, insumos e serviços utilizados pelas empresas que a compõem. O que induz mais firmas compradoras a se instalarem perto dos fornecedores. O desenvolvimento deste conjunto de círculos de firmas e agências de capacitação produtiva no entorno da aglomeração cria um verdadeiro arranjo produtivo local (APL).

Essa problemática destaca-se ainda mais quando há um ganho de escala territorial. A confluência para um recorte que traz consigo fatores identitários em torno de uma região associa elementos de pertencimento, interação e unidade Nesse contexto a problemática de pesquisa é: se há uma "especialização produtiva" em torno da cultura missioneira, que engloba diferentes setores culturais, como se configura o papel das prefeituras, por meio da alocação dos recursos públicos, na alavancagem do desenvolvimento regional? Objetivou-se, assim, verificar por meio das ações realizas pelas prefeituras municipais na região das Missões (alocação de recursos públicos), o papel das políticas públicas na alavancagem de um arranjo produtivo da/na cultura regional. Metodologicamente a pesquisa está pautada por uma proposta descritiva, através do levantamento de dados primários oriundos da alocação de recursos públicos municipais. Foram coletados dados de 25 municípios da região das Missões do Rio Grande do Sul, dentro da formação da Rota Missões. Os dados estão disponíveis no Sistema de Dados do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e da Receita Federal, sendo que estão categorizados na função "Cultura" em cada ano contábil. Temporalmente será utilizado o ano de 2013. Desta forma, a realização do estudo implica em perceber as políticas públicas no contexto regional; analisar o impacto dos setores culturais na economia local e regional; e mapear os territórios culturais.

Políticas públicas culturais

Desde as primeiras discussões sobre políticas culturais já se pode perceber a importância empregada no papel do Estado como agente fomentador da cultura. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura(UNESCO), 1960, já havia apresentado um conceito indicando que política cultural é entendida como um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e os procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado. (...) Política cultural deve ser entendida como a soma dos usos conscientes e deliberada, de ação ou falta de ação na sociedade, visando atender a determinadas necessidades culturais por meio da utilização óptima de todos os recursos materiais e humanos disponíveis em uma sociedade em um momento determinado. (UNESCO, 1969, p. 4 e 10, tradução nossa).

Brunner(1985) coloca o Estado intervindo na promoção, proteção, controle e a subvenção. Através do valor investido é possível melhoramento de condições de trabalho do artista e, principalmente, ampliação do acesso à cultura.

Cultura, assim, é um fator estratégico de competitividade das instituições do mercado e do Estado; e um setor gerador de emprego e renda. Em grande medida, as estratégias de desenvolvimento regional que acolhem elementos de ação cultural suscitam a concertação de esforços de diferentes organismos e instituições e contribuem para o aumento da coesão social desses territórios.

É o que se verifica na configuração da região das Missões no Rio Grande do Sul. Como toda regionalização ela parte de um recorte territorial a partir de elementos

que identificam e constroem socialmente o território como missioneiro: oriundo da formação social dos Sete Povos indígenas guaranis pelos padres jesuítas espanhóis entre os séculos XVII e XVIII. A região das Missões surgiu a partir do processo de evangelização dos índios Guarani pelos padres (primeiro ciclo 1626-1634 e segundo ciclo 1682-1706), através do sistema de reduções. Hoje, das antigas reduções, restam apenas ruínas nos municípios localizados no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, que formam um importante cenário material do patrimônio. O legado cultural, mesmo com rupturas e apropriações, permanece em inúmeras atividades, tais como o Centro de Cultura Missioneira em Santo Ângelo; "Mostra de Arte Missioneira" no munícipio de São Luiz Gonzaga; Espetáculo Som e Luz nas ruínas de São Miguel das Missões (declarada patrimônio da Humanidade pela UNESCO); dentre outros.

Essa herança cultural deixada pelos eventos históricos remanescentes das missões jesuíticas hoje se configuram como um referencial cultural, impulsionando movimentos turísticos e identitários das localidades. Estas manifestações são pertinentes aos processos políticos e econômicos da região. No entanto, vale dizer que o recorte deste território segue inúmeras proposições funcionais. Uma possibilidade está vinculada ao turismo cultural por meio da formação da "Rota Missões", numa dimensão mais econômica. Uma proposta turística empreendida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE – desde 2001, focada na dimensão cultural como elemento de estímulo e promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural dos municípios envolvidos.

Como meio de disponibilizar os dados econômicos dos municípios da região, no "Controle Social" do Tribunal de Contas do Estado (TRE-RS) estão as descrições dos gastos de cada município. Neste é possível visualizar o credor, o tipo(CPF ou CNPJ), o valor, o histórico e o código do empenho. Sabendo o CNPJ, o portal da Receita Federal possui o cadastro da instituição onde está sua atividade principal e cidade de origem.

Desenvolvimento regional

A noção de desenvolvimento deve ser percebida ora como condição, ora como intervenção, mas sempre como meta de todas as sociedades hodiernas, variando em termos de qualificação: econômico, social, cultural, endógeno, regional, sustentável, etc. A intervenção, neste sentido, implica conceitos e interesses sobre a forma como se configura a realidade social (CIMADEVILLA, 2008). Isto justifica, por exemplo, a ênfase no território (ou na região, para ser mais específico), para aproveitar as vantagens comparativas e competitivas frente a dinâmica global; ou o destaque às reformas, correções e fortalecimento das instituições diante das falhas do mercado e os custos de transação (PÉREZ, 2009).

Pode-se dizer que o uso do termo está associado "às mudanças sociais e econômicas que ocorrem num determinado espaço, porém é necessário considerar que a abrangência dessas mudanças vai além desses aspectos [...]" (SIEDENBERG, 2006, p. 72). Ora, nessa conjuntura é possível falar em desenvolvimento por meio de uma regionalização

que pode enfocar ações exógenas e/ou endógenas. Quando os governos criam políticas públicas regionalizadas há possibilidade de se fazer desenvolvimento regional. Ou quando os processos econômicos globalizantes encontram em determinados espaços elementos recursivos ao capital também é possível associar ao desenvolvimento regional.

No entanto, fundamental para este estudo é compreender que o desenvolvimento regional considera primordialmente os fatores e às condições internas da região, primando pela ação endógena. Ou seja, "diretamente dependente da autoconfiança coletiva na capacidade para inventar recursos, movimentar aqueles já existentes e agir em forma cooperativa e solidária, desde o próprio território" (BOISIER, 2006, p. 69). Do mesmo modo, o regional demonstra o caráter de agente ativo da região em prol do seu desenvolvimento.

Assim sendo, o desenvolvimento responde por uma modalidade de intervenção e por um processo de mudança, implicando em conceitos e interesses (relações de poder de dominação ou apropriação) sobre a forma como se configura a realidade social de determinado território em diferentes dimensões. A ênfase na região busca sistematizar e agir ordenadamente, sobre os recursos materiais e simbólicos, para aproveitar as vantagens comparativas e competitivas frente a determinada dinâmica social. Na contemporaneidade representa a relação dialética local e global em suas múltiplas dimensões (HAESBAERT, 1999) ou, até mesmo, a nova e, também, dialética divisão territorial do trabalho e os seus impactos nas regiões (SILVEIRA, 2010).

Portanto, de maneira geral, o desenvolvimento regional consiste na expansão da gama de oportunidades ou de opções disponíveis para cada indivíduo, significando também a relação entre as instituições e as pessoas com o objetivo comum de construir um projeto de desenvolvimento dentro de um determinado território (BOISIER, 1998). Ou seja, não deixa de ser uma perspectiva de construir uma racionalidade nos processos sociais de intervenção territorial (PÉREZ, 2009).

Os dados primários das Prefeituras

Existem inúmeros instrumentos legais de fiscalização das despesas públicas, especialmente as municipais. Com a informatização dos processos de fiscalização o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE) criou um sistema de "Controle Social" das despesas realizadas pelos municípios gaúchos, oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC. O site do Tribunal oferece acesso livre às despesas (e receitas) dos municípios através dos empenhos, liquidados e/ou pagos pelas prefeituras por ano de exercício orçamentário .

Para acompanhar os gastos públicos na cultura é possível optar por escolher o "órgão" da prefeitura municipal responsável pelas atividades do setor. Isso pode variar de acordo com a estrutura institucional. Há prefeituras que possuem a cultura como uma unidade independente, Secretaria Municipal de Cultura, outras estão vinculadas à educação ou ao turismo e eventos.

Ao escolher um ano de execução orçamentária é possível visualizar todos os empenhos

realizados pela prefeitura. Na descrição do histórico a prefeitura informa o motivo da realização da despesa, tal como o exemplo: "Valor que se empenha para pagamento referente a locação de sala na Avenida Presidente Vargas, nº 2095, para Exposição dos Trabalhos de conclusão da Oficina de Pintura" (TCE-RS, 2013). Nota-se que nessas descrições há referência ao produto ou serviço (locação) e ao domínio cultural (Artes visuais, como a pintura). Por fim, os dados disponíveis ainda possibilitam verificar, para os casos referentes à pessoa jurídica, qual a atividade econômica principal (CNAE) e o local (município) do credor. Nesse sentido, vale dizer, a metodologia da pesquisa versa sobre o tratamento das informações sobre as despesas orçamentárias dos municípios. Se para os indicadores culturais do IBGE a análise dos gastos governamentais com a cultura apresenta o padrão de alocação destas despesas, na presente pesquisa procura-se apontar o perfil desses gastos e os desdobramentos que estes resultam ao atuarem na difusão, preservação e promoção da cultura no que versa aos custos de produção de cada atividade cultural.

Os dados da região

Ao sistematizar os dados dos 27 municípios considerados como a região das Missões tem-se um valor total de empenhos pagos pelas prefeituras municipais de R$635.432.230,80. No que diz respeito somente à cultura, considerando o apontamento do código 13 no SIAPC, o valor baixa significativamente para R$ 3.238.426,01, o que em termos percentuais representa 0,51 dos empenhos pagos pelas prefeituras em 2013 (para os municípios do RS a média percentual é de 0,91). Esses mais de três milhões estão num universo aproximado de 320 mil pessoas. Isso representa um gasto per capita em cultura de aproximadamente R$10,00 por ano (para os municípios gaúchos a cultura por habitante gira em torno de R$17,00) .

Notadamente, mesmo com a intensa associação com a história/cultura e a presença sempre visível do Estado nas ações culturais, percebe-se que o gasto em cultura no ano de 2013 não foi posto como uma ação principal no campo das políticas públicas da região. No entanto, ao se ter em mente que esses recursos, mesmo que parcos, são consequências de uma ação organizativa e promotora da cultura no espaço local e regional visualiza-se um mercado de bens e serviços associados a estes recursos. Assim, é possível apontar um panorama da oferta de bens e serviços privados, os setores culturais dessas atividades e em que condição e posicionamento territorial se estabelecem esses gastos. A partir da metodologia empregada por Valiati (2013) foram sistematizados os dados dos empenhos de acordo com a sub-classe do CNAE das empresas que forneceram bens ou serviços às prefeituras. O quadro abaixo apresenta as vinte primeiras sub-classes mais destacadas nos gastos públicos.

Quadro 01 - Percentual dos gastos em cultura das prefeituras (região Missões) nas vinte primeiras sub-classes CNAE (2013).

Sub-classe	Descrição	%
9430800	Atividades de associações de defesa de direitos sociais	13,08
9001999	Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares	10,31
8230001	Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas	5,84
4399103	Obras de alvenaria	5,66
4120400	Construção de edifícios	5,00
9001906	Atividades de sonorização e de iluminação	4,86
3514000	Distribuição de energia elétrica	2,81
8592903	Ensino de música	2,71
4752100	Comércio varejista especializado de equipamentos de telefonia e comunicação	2,40
4744005	Comércio varejista de materiais de construção	2,39
9312300	Clubes sociais, esportivos e similares	2,26
9499500	Atividades associativas não especificadas anteriormente	2,19
9420100	Atividades de organizações sindicais	2,18
1354500	Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos	2,12
9001902	Produção musical	1,97
9491000	Atividades de organizações religiosas	1,62
4756300	Comércio varejista especializado de instrumentos musicais e acessórios	1,45
6110801	Serviços de telefonia fixa	1,40
7739099	Aluguel de outras máquinas e equipamentos comerciais e industriais	1,31
1412601	Confecção de peças de vestuário	1,25

Fonte: MARTINS (2014), baseado nos dados do Tribunal de Contas do RS e Receita Federal [s/d].

A despeito das vinte primeiras sub-classes corresponderem a mais de 70% dos gastos efetivados na cultura pelas prefeituras, também é fundamental apontar três leituras iniciais para esses dados:

- Na região as atividades relacionadas a transferências governamentais são representativas. Isso está representado pela leitura dos empenhos que estão direcionados para "Atividades de associações de defesa de direitos sociais", "Clubes sociais, esportivos e similares", "Atividades associativas", "Atividades de organizações sindicais". No entanto, tal situação não anula a alocação dos recursos públicos no consumo e oferta de bens e serviços do mercado cultural. O que se estabelece é uma alocação indireta já que grande parte dessas transferências vai para instituições que promovem atividades culturais como festividades, feiras e festas locais e regionais;

- No que diz respeito às atividades nucleares na economia da cultura, os dados apontam para a segunda característica regional dos gastos em cultura. Percebe-se que as atividades econômicas em cultura são diretamente "fomentadas" pelos recursos públicos. Efetivamente se comprova que o Estado é um dos, quando não o único, agentes "propulsores" da economia da cultura. No caso em tela é possível perceber que as atividades econômicas apontam para o campo das artes de espetáculo (dança, música, festividades, etc.);

- O terceiro apontamento dá conta da característica híbrida do Estado

enquanto instância organizativa e fomentadora da cultura. Dito de outra forma, ao propor a organização e o fomento de determinadas atividades culturais o Estado concentra os recursos públicos para estruturar essa prática. Assim, é possível perceber que as despesas mobilizam recursos na economia em atividades de apoio aos processos organizativos/fomentadores. Obras, serviços específicos como de telefonia, energia e aquisição de materiais e demais equipamentos de apoio são justificados dentro da alocação de recursos públicos. Mesmo não sendo atividades nucleares há uma significativa mobilização de recursos em torno de atividades econômicas diversas, que podem apontar a configuração dos demais elos de uma cadeia produtiva do setor. Portanto, pela breve exposição das ideias acima é possível resumir que a alocação de recursos públicos vai estabelecer processos na oferta e demanda de bens e serviços quando transferem recursos para outras instituições "produzirem" cultural; quando viabilizam a produção cultural como agente principal do processo, alocando recursos nas atividades nucleares da economia da cultura; e quando realizam, de forma estruturada, atividades que exigem bens e serviços que servirão de apoio ou de manutenção das práticas institucionais do Estado.

Gastos em cultura e desenvolvimento regional

Os dados disponíveis com a pesquisa também possibilitam compreender o que Tolila (2007) apresentou como "efeito de alavancagem sobre as coletividades territoriais". Em outros termos é possível falar em desenvolvimento regional a partir da alocação de recursos públicos. Cabe a pergunta: os bens e serviços das empresas associadas ao CNAE estão dispersas de que forma no território? No próprio município, na região ou em lugares mais distantes? O quadro abaixo procura sistematizar essas informações .

Quadro 02 – Percentual gastos em cultura das prefeituras em relação dispersão territorial (2013) .

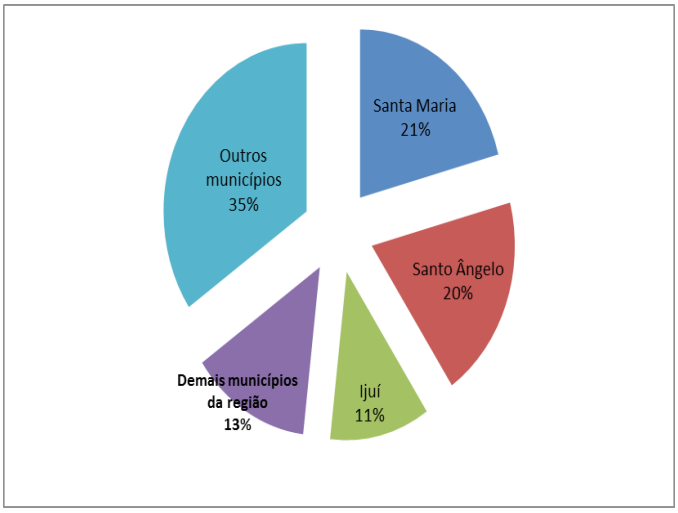
Município	Destino do empenho (em %)	
	Endógeno	Exógeno
São Luiz Gonzaga	99,3	0,7
São Miguel das Missões	83,0	17,0
Cerro Largo	76,8	23,2
Santo Ângelo	75,7	24,3
São Nicolau	73,8	26,2
Santo Antônio das Missões	68,5	31,5
Salvador das Missões	58,9	41,1
São Borja	54,8	45,2
Caibaté	49,1	50,9
Mato Queimado	32,5	67,5
Guarani das Missões	29,0	71,0
Entre-Ijuís	28,9	71,1
Giruá	27,8	72,2
São Paulo das Missões	27,3	72,7
Garruchos	26,5	73,5
Roque Gonzales	21,7	78,3
Itacurubi	19,9	80,1
Bossoroca	14,9	85,1
São Pedro do Butiá	14,3	85,7
Vitória das Missões	3,3	96,7

Fonte: MARTINS (2014), baseado nos dados do Tribunal de Contas do RS e Receita Federal [s/d].

Mesmo que os dados estejam requerendo um tratamento estatístico adequado e incorrer em afirmações pode ser equivocado, vale dizer que a configuração de cada município não deixa de apresentar a particularidade em lidar com a aquisição de bens e serviços à cultura. Não se pode negar, assim, a própria configuração de um mercado, seja ele cultural ou não, dentro de cada município suficiente para atender a demanda de bens e serviços contidos na produção da cultura. Isso evidência, portanto, que se Vitória das Missões adquiriu 96,7% de bens e serviços fora do município é por que o município não tem um mercado adequado à atividade cultural (vale dizer, pensada enquanto política cultural). Por seu turno, São Luiz Gonzaga ao definir as ações na cultura encontra no próprio município os bens e serviços necessários para a execução de tais atividades.

Ora, mas é na "fuga" da alocação dos recursos que vai indicar, ou dar pistas, do efeito de alavancagem sobre as coletividades territoriais e a configuração de um desenvolvimento regional. Para onde vai o percentual exógeno dos gastos públicos das prefeituras? O gráfico abaixo procura demonstrar a economia da cultura em sua territorialidade dentro da alocação dos recursos públicos.

Gráfico 01 - Percentual de recursos em cultura recebidos da região (2013).



Fonte: MARTINS (2014), baseado nos dados do Tribunal de Contas do RS e Receita Federal [s/d].

A economia da cultura e sua territorialização, para os gastos públicos dos municípios da região das Missões, estão concentradas na aquisição de bens e serviços oriundos de três principais municípios: Santa Maria, Santo Ângelo e Ijuí. Juntos eles respondem por 52% dos recursos recebidos em cultura. Santo Ângelo é o único município pertencente à região com valores expressivos (todos os demais somam apenas 13%). Há indícios de que tal município tende a ser um polo microrregional de bens e serviços no setor cultural (isso é mais válido ainda para Santa Maria, fora da região). Mas isso será mais bem trabalhado no decorrer do estudo.

Porquanto, vale dizer que, para o caso em tela o efeito de alavancagem dos gastos públicos tem um alto índice de alocação externa à região. Assim, dos bens e serviços que não são encontrados no próprio município são recorridos fora da região (67%) e o restante dentro (33%).

Considerações

Conclusivamente pode-se dizer que a região das Missões, dentro de sua expressiva dimensão da cultura no patrimônio material e imaterial, mesmo com o parco recurso público destinado à cultura, demonstra alguns elementos peculiares na relação com a oferta de bens e serviços privados: transfere boa parte dos recursos para ação de terceiros e direciona os gastos para atividades nucleares de cultura.

Em outra dimensão é possível perceber um direcionamento às atividades econômicas

voltadas ao município de Santo Ângelo, configurando um micro-polo regional. Por fim, de maneira geral, os dados comprovam que os recursos "aquecem" a economia numa dimensão que ultrapassa os bens e serviços presentes no somente no município de origem desses gastos. A configuração da economia da cultura na região está numa ordem conectada territorialmente, traduzida no efeito de alavancagem sobre as coletividades a partir de uma visão de desenvolvimento regional.

Referências

- AUGUSTO MATEUS & ASSOCIADOS. O sector cultural e criativo em Portugal. Lisboa: Estudo para o Ministério da Cultura, 2010. (Relatório Final).
- BOISIER, Sérgio. (1998). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Revista Austral de Ciencias Sociales. Valdivia, Chile, n. 2, p. 5-18, ago.
- BRUNNER, José Joaquín. (1987). Políticas culturales y democracia: hacia uma teoria de las oportunidades. IN: CANCLINI, Néstor Garcia (ed.) Políticas culturales em América Latina. México: Editorial Grijalbo.
- CALABRE, Lia. (2012). A problemática do desenvolvimento dentro do campo de construção de políticas culturais. Plano da Secretaria da economia criativa: políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014. Ed. 2. Brasília, Ministério da Cultura.
- HAESBAERT, Rogério. (1988). Latifúndio e identidade regional. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.
- MARTINS, Tiago Costa. (2014). A alocação de recursos públicos e a possibilidade de configuração de um arranjo produtivo da cultura regional (relatório parcial de pesquisa). São Borja: MinC/CNPq. 30p. (mimeo)
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. (2013). Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral. [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 23 mar.
- REIS, Ana Carla Fonseca. (2007). Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura. Barueri: Manole.
- SILVEIRA, Maria Laura. (2010). Região e globalização pensando um esquema de análise. Redes. Santa Cruz do Sul, v.15, n.01, p. 74-88. Jan./abr.
- SIEDENBERG, Dieter Rugard. (2006). Desenvolvimento Regional. IN: SIEDENBERG, Dieter Rugard (coord.). Dicionário do Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- THOMPSON, John B. (1995). Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6ª Ed. São Paulo: Editora Vozes.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2013) Controle social. [s.d.]. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 6 mar.
- TOLILA, Paul. (2007). Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural.
- UNESCO. (1969) Cultural policy: a preliminary study. UNESCO: Paris.
- YÚDICE, George. (2004). A conveniência da cultura: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Arte de la selva guaraní-Mbya: Memoria, identidad y patrimonio

Okulovich, Eva Isabel
Anger, Graciela
Ojeda, Blanca

PALABRAS CLAVE
· Guaraní-Mbya
· Arte
· Identidad

Resumen / El arte plástico-visual guaraní-Mbya, consistente en objetos estéticos simbólico-rituales, con capacidad de captura perceptiva visual, producidos con materiales exclusivos de la Selva Paranaense, y comercializados a bajo precio, por la mayoría de los miembros de las colectividades indígenas de Misiones, Argentina, en un contexto de territorialidad, des territorialidad, y exclusión, permite ser redefinido en términos políticos y como un instrumento social, que trasciende las concepciones de arte moderno al que estamos acostumbrados, a partir de investigaciones realizadas y en curso, acerca de la naturaleza, significado y función de las mismas, desde un enfoque antropológico, que permitió abordar el arte como instrumento etnográfico y etnológico, para conocer la sociedad guaraní, cuya concepción en términos de estética difiere de la concepción moderna occidental del arte, como así también su ontología y cosmología, lo que derivó en una etnoplasticología visual, cuyo corolario fue una conjunción de saberes occidentales y amerindios que permitió conocer estrategias de supervivencia y resistencia vinculadas al arte, en respuesta a siglos de colonización, des-territorialización, re-territorialización e invisibilización, que han limitado los dispositivos tradicionales de subsistencia, además de escindir y degradar la transmisión oral de la historia colectiva guaraní, que no obstante logra ser expresada, en el arte de la cestería y la talla, mediante un proceso de transfiguración y conservación de lo nuclear de la cultura, vigente en los imaginarios mbyas, cuyo conocimiento y comprensión desde la teoría perspectivista amerindia, permitió pensar el arte como un espacio que rescata la memoria, reconstruye el territorio, afianza la identidad, pone en valor el patrimonio cultural, ¿y por qué no pensarlo como un recurso alternativo de gestión más incluyente para reubicar y re-conocer las identidades socio-artísticas en ámbitos académicos y/o museísticos regionales?

OKULOVICH, EVA ISABEL
Facultad de Arte y Diseño
Universidad Nacional de Misiones, Argentina
E - mail: evaokulovich@gmail.com

ANGER, GRACIELA
Facultad de Arte y Diseño
Universidad Nacional de Misiones, Argentina

OJEDA, BLANCA
Facultad de Arte y Diseño
Universidad Nacional de Misiones, Argentina

Introducción

La ponencia propuesta deriva de investigaciones en el ámbito de las Artes plásticas y visuales desarrolladas en la Facultad de Arte y Diseño de la Universidad de Misiones, Argentina y la Facultad de Bellas Artes de la Universidad de Granada, España, fruto del trabajo de campo realizado entre los años 2010 – 2013, que culminó en una tesis doctoral titulada: "Sociedad Guaraní-Mbya en Argentina: arte, identidad y supervivencia", (Okulovich, 2013); un informe: "Arte guaraní-Mbya; naturaleza, función y significado", (Okulovich, et al. , 2013) cuyas particularidades, lejos de ser satisfechas, dieron origen a dos nuevos proyectos de investigación en curso: 1) "Materialidades y significaciones en la región de Misiones" (Okulovich, et al., 2014), aplicada al Diseño, y 2) "Etnoplasticología artística visual de la cestería y la talla guaraní-Mbya", (Okulovich, et al., 2014), aplicada al Arte. Paralelamente se realizó la "Primera Muestra de Arte guaraní-Mbya contemporáneo" (Okulovich, 2013) en el marco inaugural del Museo Facultad de Arte y Diseño de la UNaM, en Oberá, Misiones. La idea nace de la percepción de una necesidad de mayor compromiso del sector intelectual humanístico de pertenencia, hacia sectores sociales más vulnerables vinculados al campo artístico y en situación de exclusión, como es el caso de la población guaraní en la provincia de Misiones, y el reconocimiento, desde el principio, de algunas cuestiones paradojales vinculadas con los estudios sobre su arte plástico-visual. Cuya motivación deriva, por un lado, de la evidencia de, cómo un producto cultural de consumo masivo resulta ser un fenómeno tan escasamente estudiado, y por otro, el dilema de cómo estudiar un fenómeno universal como lo es el arte, en un contexto etnológico donde no existe definición de arte tal como se está acostumbrado. En relación con el primer interrogante, es muy notorio como una de las vías para comprender la disposición cultural de la sociedad guaraní-Mbya en el seno de la sociedad regional, y específicamente el papel de sus artes plástico-visuales, se halla impedida, por la imposibilidad de encontrarlas en la enseñanza artística impartida en escuelas, y universidades, como así también su escasa presencia en los museos, espacios sociales en los cuales convergen las luchas y tensiones entre los diversos capitales culturales y simbólicos propios de los campos artístico y educativo, donde las preguntas por aquello que entendemos por arte y sus representaciones culturales, requieren traspasar la frontera de lo netamente disciplinar para entablar diálogo con otros saberes y conocimientos, para así ampliar las miradas que consiguen desnaturalizar el mundo, en este caso, el mundo social y plástico-visual, que permiten develar el compuesto entramado que configura nuestras percepciones y valoraciones sociales-artísticas, en búsqueda de una mayor visibilidad y comprensión de la cultura indígena. En cuanto a lo segundo, preguntarse por el tipo de representaciones y valoraciones que constituyen las prácticas artísticas (pintura, cerámica, cestería, tallas, abalorios) en el contexto guaraní-Mbya actual, y qué papel desempeñan las mismas al interior de la cultura, es un desafío que solo se puede afrontar a partir de una mirada investigativa que conjugue lo artístico con lo etnográfico, en la que se asume que las representaciones y valoraciones culturales expresadas artísticamente no solo

tienen una valoración estética y una significación previamente determinadas, sino que cumplen una función social, y se van configurando en el juego de fuerzas del orden de lo simbólico en espacios y momentos determinados.

Este es un punto de debate importante, ya que los estudios de arte guaraní-Mbya contemporáneos, en su mayoría han sido realizados desde un enfoque occidental, que al posicionarse en las producciones artísticas realizadas por indígenas, para hacer intercambios con la alteridad (los Juruá), se convierten en una situación paradojal para estudiar el arte, en un contexto donde su definición difiere, y donde además las instituciones que configuran el contexto para la producción y la circulación del mismo, no son instituciones artísticas, sino que se encuentran articuladas con instituciones más amplias, que implican sistemas de culto, parentesco e intercambio, con la finalidad de construir corporalidad y socialidad. Este estudio, en principio, difiere de otros anteriores porque pretende identificar, comprender y evidenciar las representaciones y valoraciones de lo artístico, desde la perspectiva histórico-cultural de los creadores guaraníes, a partir de dar lugar, a la posibilidad y legitimación del saber artístico, por diferentes vías: la de la creación plástico-visual y la del discurso oral de los autores, cuyo principal aporte consiste en pretender iniciar el proceso de inclusión por la vía de la institucionalización académica, museística y educativa, dando a conocer las aproximaciones a la sociedad mbya y las intencionalidades y tensiones allí tejidas, que nos lleve a reconstruir el modo de pensar propio de los pueblos guaraníes que nos permita repensar las formas en que pensamos y vivimos las relaciones sociales y políticas dentro de nuestra provincia. En este contexto adherimos al planteo de Viveiros de Castro (2010) en relación con la antropología, en el sentido que esta debe rehacerse como la teoría-práctica de la descolonización permanente del pensamiento, cuyo objetivo teórico es aportar para una refundación de las ciencias humanas y sociales desde la posibilidad de flexibilizar los marcos epistemológicos a los que estamos acostumbrados, lo cual conlleva modificar a su vez la idea, de lo que es pensar y de lo que es pensable. Para lo cual es oportuna aquí la recurrencia breve a algunos de los contrastes que presenta el autor para explicitar las diferencias de pensamiento entre occidentales y amerindios, ya que se considera útil para una mejor comprensión del error epistémico en que se ha incurrido por siglos, en la relación con los indígenas y que ha llevado a naturalizar el sojuzgamiento, la invisibilización y la exclusión como modo de relación con los pueblos originarios. Las mismas que impiden ver y escuchar a los guaraníes. Según el autor, la diferencia es de perspectiva, el occidental acepta pensar que todos los seres vivientes tienen cuerpo, y que la divergencia está dada por el alma y la cultura; en cambio, la perspectiva amerindia acepta como hecho general que todos los seres vivientes tienen alma y por lo tanto cultura, la diferencia está dada por la forma de existencia de los cuerpos; que la condición común a los hombres y los animales no es la animalidad, sino la de ser personas humanas, la posesión de un alma, y la forma corporal visible de cada especie es una cubierta que oculta la forma interna humana, inteligible únicamente a los ojos de la misma especie o de ciertos mediadores como son los chamanes.

De esta manera, el autor nos conduce del perspectivismo a otro concepto: el multinaturalismo amerindio, que se opone a la idea de multiculturalismo que se apoya en una cosmología donde la unidad es la naturaleza y la multiplicidad son las culturas, el multinaturalismo; supone una unidad de espíritu y una diversidad de cuerpos, haciendo referencia a la concepción compartida por los pueblos amerindios, de que el mundo está compuesto por una multiplicidad de puntos de vista, que nace de lo material, de lo corporal, de las formas en que los cuerpos son en la naturaleza. Inmersos en esta concepción, consideramos que el aspecto vinculante de esta teoría con nuestro proyecto de investigación es en principio el de considerar a las concepciones indígenas como algo del mismo orden que las concepciones occidentales. Aunque nuestro estudio se sitúa en el presente, no podemos dejar de considerar los antecedentes en el transcurso del tiempo. Históricamente, la cultura guaraní-mbya conformó un recorrido que permite ver el espacio territorial como una serie de plataformas superpuestas de sistemas de actividades y formas de ocupación y de utilización de los lugares, escenario en el cual sucesivas matrices socio-culturales se fueron articulando e interactuando.

La primera de estas matrices estuvo encarnada por los distintos grupos de habitantes originarios americanos que habitaron la Selva Paranaense en tiempos prehispánicos, cuyo sistema productivo ecológico estaba basado en el mantenimiento del equilibrio cósmico. La segunda, recibe el impacto de la conquista española, cuyo sistema productivo desatendía el equilibrio cósmico, basándose en la explotación. La tercera incorpora la evangelización, con la exaltación religiosa basada en la imposición cultural y tecnológica de los jesuitas a los nativos. La cuarta incorpora la formación del aborigen para las guerras por la independencia, prevalece la militarización, la formación del soldado, se exalta al héroe. Culmina con muerte, persecución, huida e invisibilización. En la quinta matriz cultural, se produce una nueva invasión y colonización europea en la zona sur de la provincia, consistente en campesinos pobres de Galitzia austrohúngara (polacos y ucranianos), en 1883. Una sexta matriz cultural proveniente de la posguerra europea, alemanes (1920), empresarios, colonizan la zona norte y explotan la selva. Con sus habitantes, nace el peón, “mensú” y la incorporación de valores económicos y tecnológicos a su sistema cultural y de intercambio. Se instala la lógica de la apropiación.

La séptima matriz cultural, provocada por colonización espontánea (1940), incrementa la des-territorialización guaraní. El surgimiento de asociaciones y ligas de protección indigenista evitó la dispersión total (1960-1970). Se inicia la escolarización, el bilingüismo (1980-1990), la interrupción de procedimientos rituales cotidianos de origen mitológico por la incorporación de nuevos elementos expresivos y sus significados, irrumpe la tecnología de comunicación (2000-2010). En el marco de esta dinámica territorial, este contexto habilitó un proceso de des-territorialización y re-territorialización de los guaraníes, por parte de diversos actores sociales, que actuaron en función de sus intereses, en un marco de disputas y negociaciones, que resultó en un territorio que abarca la Selva Paranaense en Misiones, muy rico en biodiversidad, administrado por el Estado Nación. De esta manera, la transfiguración cultural

resultante de la relación entre dinámicas territoriales y formas de acción colectiva entre los mbya, desemboca en la actualidad en prácticas artísticas comunitarias. Se pretende así mostrar la red de significaciones y representaciones que del arte, y la cultura se vehiculizaron y se fueron asumiendo e instituyendo mediante la creación plástica, en momentos y contextos particulares, para comprender la relación del arte mbya actual con la selva-su territorio-, y cómo ambos contribuyen a mantener la cultura. El proceso de transfiguración del arte plástico-visual guaraní-mbya como reflejo del par territorio/ territorialidad, entendido esto último como lo que separa lo objetivo de lo subjetivo. Así, territorio, refiere al espacio físico, palpable y objetivamente apreciable por todos, y territorialidad hace énfasis en la relación subjetiva (política, religiosa, u otra) de un grupo hacia un lugar definido, que se manifiesta como posibilidad de influir, observar y acceder individualmente a los bienes naturales, por lo que la desterritorialización consiste en su antítesis.

La complejidad del abordaje exige señalar también la concepción de los fenómenos estéticos, entendiendo que los mismos conducen a la puesta en juego de la sensibilidad y la imaginación en todos los aspectos de la vida humana. Dichos fenómenos conllevan un abordaje de la realidad desde el predominio de lo perceptible, lo sensible, lo visual, lo poético, lo imaginativo. Constituyen un modo de conocimiento y paráfrasis de lo real a través de lo percibido, por lo que admiten una dimensión teórica que involucra reflexión e investigación acerca de la sensibilidad, cuya actividad resultante son las creaciones; tanto económicas como simbólicas (Levi Strauss, 1972), que ingresan a una dimensión práctica. Así, son objetos estéticos o productos de carácter utilitario, si se mueven en el marco de las necesidades sujeta a leyes de la naturaleza y responden a condiciones materiales de existencia. O son objetos estéticos o productos de carácter simbólico en una dimensión creativa, que significan, si se mueven en el plano de generación de significados, de creación de sentido, en la esfera de los deseos, no de las necesidades, como lo señala en el plano artístico, también Danto (2003), al considerar que toda obra de arte encarna un pensamiento, posee un contenido, expresa un significado. Y, siendo la apreciación estética un problema del gusto, y este es un producto del aprendizaje social (Bourdieu: 1969, p. 163), lo estético es una manera de relación social con los objetos que varía según las culturas, y el sociotecnobiocosmos (Moya, 1998, p. 30) al que están vinculadas. Este último concepto refiere al modelo de concepción de realidad y su adecuación al fenómeno de estudio, que involucra categorías de análisis para el abordaje del estudio de cualquier cultura. En este caso, se trata de la sociedad mbya que se encuentra inmersa en un territorio en transformación, que afecta directamente a los pueblos originarios en cuanto a su territorialidad. Cuya reducción, limitación y depredación forestal, es la consecuencia de una política de desarrollo diseñado y ejecutado por el Estado, opuesta al pensamiento indígena.

Metodología

Se trata de una coproducción de saberes, se muestra aquí parte del trabajo etnográfico realizado como un entretejido entre lo teórico y lo empírico, con comunidades indígenas de la localidad de Aristóbulo del Valle, en Misiones. Oportunidad en que se accedió a la observación de unas mil piezas artísticas, entre cestas y tallas, y a la escucha de ideas y significaciones vinculadas con la práctica artística de los autores de distintas edades, todos hablantes de la lengua guaraní-mbya, en muchos casos bilingües, cuya segunda lengua hispana la mayoría de las veces era utilizada no sin dificultad. El grado de alfabetización era mayor entre los jóvenes, siendo analfabetos los adultos mayores, y la franja intermedia de adultos fluctuaba entre, escasamente alfabetizados, y alfabetizados. A quienes se les practicó variadas técnicas de observación durante dos años. La experiencia reveló una particular percepción de la metodología etnográfica y la perspectiva teórica que ha acompañado el trabajo y orientado la investigación. En este estudio fue necesario obtener una visión del contexto previa a la observación y análisis de los discursos y las obras de los agentes estudiados, para lo cual fue útil el esquema de 'realidad' o macrosistema de Moya, que, una vez aplicado a las sociedades guaraníes, revela en el plano del conocimiento componentes particulares que permiten ser caracterizados como: 1) los conocimientos que proporciona el mito por la tradición oral, el chamanismo y la praxis sobre el medio sociobiocósmico; 2); el de las acciones técnicas, espirituales y productivas (magia, ritual y arte) transformadoras del medio; 3) y el de las relaciones socio cósmicas; que hacen posible los saberes chamánicos, imaginarios, trans-específicos, como ampliación de lo real existente, a través de energías poéticas, creativas. Dicho esquema de realidad integrada a su vez por seis subsistemas en la cultura occidental, se enriquece con los aspectos fundamentales del modo de percibir la realidad por los guaraníes, que confirman de algún modo los contrastes que señala Viveiros de Castro, en relación con las sociedades amerindias, que aquí se presenta y destaca en negrita lo que corresponde a la realidad Mbya. 1) "Ecosistema": "Realidad formada hace cinco mil millones de años de historia de la Tierra por procesos geológicos, físico-químicos y biológicos" y espirituales. "[…] el ecosistema englobaría como elementos o subsistemas tanto el fisiosistema (un átomo, el sistema solar…) el biosistema (una célula, un organismo… el sistema social selvático)", y el teosistema (una palabra alma, una deidad abstracta, invisible; Ñanderú y los dioses audibles y visibles en instancias auto hipnóticas: masculinos: Tupa, o Jakaira, o Karaí, o Ñamandú, y sus homólogos femeninos, los dueños de todo lo existente) (Paredez, 2011: Entrevista). 2) "Sistema tecnocientífico": "Todo integrado [… por la ciencia, la tecnología, y sus productos." (Sistema tecnoespiritual. Todo integrado por la tradición de conocimientos (cosmología), corpus de prácticas (materiales y técnicas) que involucra arte, rito, religión, magia, chamanismo, sustentados en el mito, cuya principal función según Mircea Eliade (1991), es "'fijar' los modelos ejemplares de todos los ritos y de todas las actividades humanas significativas". La repetición de dichos modelos tiene dos sentidos: 1) Al copiar los modelos, el hombre permanece en "lo sagrado" y, por tanto, en "la realidad". 2)

Mediante la actualización constante de lo sagrado, el mundo se santifica. "Expulsado de la vida religiosa propiamente dicha, lo sagrado celeste permanece activo a través del simbolismo". 3) "Sistema económico": "Conjunto integrado por las estructuras y sistemas de producción, distribución y consumo de una sociedad". Que en la cultura amerindia sería "la economía de la alteridad" (Viveiros de Castro, 2010) cuyo aspecto teórico fundamental es abordado por el autor como perspectivismo; se trata de una epistemología que es producto de relaciones entabladas entre diversos seres para realizar intercambios y construir una sociedad determinada, que una mirada en perspectiva posee desplazamientos que admiten ver el mundo desde el punto de vista de seres distintos a lo que uno pertenece. Con este concepto todos los puntos de vista (humanos, animales, espirituales, etc.) tienen la misma validez y veracidad. En dicho esquema de conocimiento se generan dos circuitos lógicos: 1) la actualización y corporización de lo existente (en sujeción al mito) y 2) aquel que da cuenta de la acción opuesta: la virtualización o espiritualización. Tanto el primero como el segundo, son procesos que dan cuenta de la epistemología y sociología amazónica, en la que no existe separación terminante entre hombres, y demás animales, donde la alimentación pasa a ser uno de los ejes comunes entre animales y hombres. El autor propone que la depredación, así como la incorporación son dos de las formas arquetípicas de los intercambios que fundamentan la economía amerindia, y donde la asimilación depredatoria en relación con el otro es en términos de una espacialidad de las relaciones, formulada en la posesión de "un punto de vista" o de "una perspectiva". Tales "relaciones de depredación, dada entre sujetos, constituye un modo de subjetivación". Dicha economía de la alteridad para los mbya estaría integrada por el ecosistema selvático al cual pertenecen, reglado por sus creencias míticas y religiosas que organizan el sistema predatorio regulado por la selva, los mitos, los ritos y la tradición de conocimientos (caza, pesca, recolección), el sistema agrario, (roza y cultivo limitado en el monte) y el sistema artístico plástico, (pintura, tejido, talla, y ensamble de materiales vegetales), de carácter comunitario, cuya distribución se basa en el intercambio de dones, igualmente regulado por el sistema de creencias. Para entender esta cuestión del don es preciso considerar que para los amerindios los objetos tienen espíritu. Por lo tanto, los dones u objetos recibidos tienen una propiedad activa ya que cuando alguien regala un objeto la persona que lo recibe «debe» dar algo en pago. Igual ante el concepto de regalo, se debe retribuir a quien ha entregado el obsequio, lo contrario sería no devolver el espíritu del otro. Se debe devolver lo que es parte de su naturaleza y substancia: no devolver, significaría aceptar algo de su (peligrosa) esencia. Negarse a dar-recibir-devolver, habilita un conflicto al oponerse a la ceremonia y a la alianza, un equivalente a declarar la guerra, el rechazo, la enemistad. Actualmente, a dichas estructuras tradicionales se incorporan estructuras y sistemas exógenos que fisura el sistema comunitario, como ser, entre otros, las subvenciones, los cargos y funciones, las changas, etc. Asimismo, en el campo artístico, se produce el ajuste o ensamble con productos tecnológicos de la cultura regional. 5) "Psicosistema": "Realidad integrada por cada una de las mentes individuales". En el caso de los

guaraní-Mbya, se caracterizan por su consagración a las deidades, a cuya voluntad se someten, a través del chamanismo y los sueños. De lo que resulta una lógica particular, que bajo el concepto de perspectivismo y multinaturalismo, Viveiros de Castro (2010, pp. 25-45) ha desarrollado como teoría. Cabe señalar que esto mismo a nivel empírico, es un aspecto insuficientemente investigado. 6) "Sociosistema": "Red de individuos (entidades físicas y espirituales), relaciones sociales (relaciones sociocósmicas) (Ídem, p. 59), instituciones y organizaciones sociopolíticas." (Tradición de conocimientos, religión (Melià, B. (1991), chamanismo, comunidad, arte plástico-visual ritual y colectivo. A lo que se incorpora hoy de manera naturalizada los "Liderazgos políticos impuestos" [Caciques, Caciques Generales, Coordinador de caciques, Concejo de Ancianos]) (Gorosito Kramer, 2005, pp.11-25). "Sistema simbólico": "Red de creencias, filosóficas, religiosas, políticas, míticas, etc. De una sociedad, cultura, etc." Dicho sistema se concreta en prácticas socioculturales específicas. De esta manera, en la cultura, es factible incorporar un sistema más:

El <<Sistema artístico>> reglado por el mito, al respecto Mircea Eliade (1991 [1963]) sostiene:

Se considera que los actos religiosos han sido fundados por los dioses, héroes civilizados o antepasados míticos. […] entre los "primitivos" no sólo los rituales tienen su modelo mítico, sino que cualquier acción humana adquiere su eficacia en la medida en que repite exactamente una acción llevada a cabo en el comienzo de los tiempos por un dios, un héroe o un antepasado. (p. 18)

Dicho sistema de arte colectivo, en un plano analítico interpretativo, se caracteriza como una red de producciones estéticas que en este estudio funciona como "Escenario de aproximación transdisciplinar que potencia la comprensión crítica[…]" (Brea, 2005, p. 6) del arte y la sociedad, se define como: red de creaciones de captura plástico-perceptivo-simbólico-ritual colectivas (entidades materiales subjetivas, que involucra los demás sistemas) con funciones estéticas, semióticas, simbólicas y agentivas, esta última caracterizada por Gell, como ("que es visto como el inicio de las secuencias causales de un tipo particular, es decir, los sucesos provocados por actos de la mente o la voluntad o la intención") (1998, p. 19), representadas en este estudio por: el arte de la cestería y las tallas zoomorfas y antropomorfas, como resultado de las estrategias de supervivencia tradicionales, que conllevan procesos de transformación o "etnogénesis" (Bartolomé, 2009, p. 83), que este pueblo viene desarrollando desde hace varios milenios.

En un plano empírico, en el marco de estudios biográficos realizados, se rescataron algunos conceptos nativos vertidos en los diálogos, que evidenciaron la forma en que se configuran y caracterizan determinados valores que se manifiestan en las conductas y que permitieron hallar la existencia de un sistema de normas que regula la cultura. Un sistema ontológico y cosmológico que determina principios morales de comportamiento que rigen sus identidades y su estar en el mundo, que se vio reflejado en sus artes plásticas. Se abordó el trabajo desde la etnociencia , que en tanto vía científica ha tomado un rumbo significativo en antropología, la que combinada con la

etnografía y la etnología constituyeron una unidad metodológica apropiada para este estudio. Dicha ciencia permitió la correlación de dos tipos de análisis, uno de ellos propició el alcance de las categorías y conceptos implícitos desde el punto de vista de quienes los utilizaron; el otro, trató los mismos objetos o fenómenos desde las categorías o conceptos científicos y del ámbito de las artes plásticas, como ser, el estudio de la naturaleza icónica de la imagen, que consistió en descubrir lo esencial de las mismas, es decir, lo permanente e invariable en ellas.

Villafañe (1998) en su teoría de la imagen propone tres hechos constituyentes de la naturaleza icónica de la imagen y del objeto científico de la misma. Considera que una imagen supone primariamente: 1) Una selección de la realidad. 2) Un repertorio de elementos fácticos. 3) una sintaxis, que además involucra dos grandes procesos: la percepción y la representación (pp. 30-31), lo cual permitió hablar de un análisis interior y exterior, que no implicó ninguna hipótesis a priori sobre la naturaleza de los que se observó, más que referirse a la oposición emic/etic. Se descuenta que no pudo haber realidad etic en estado bruto; la percepción, actuó influida por los "criterios de distinción" aportados por el conocimiento del observador, lo cual siempre ha sido de "orden emic" (ídem). Frente a estos dos puntos de vista; el de los actores y el de la ciencia, se produjo una confrontación. Se intentó resolver dicha confrontación poniendo en pie de igualdad pre-conceptos y conceptos nativos. Se procedió etnológicamente con los factores que se constituyen como fuente de información fundamental para entender el fenómeno. Dado que la propuesta residió en una coproducción de saberes en un plano dialogal, fue necesario establecer la concepción de 'realidad' de los sujetos epistémicos en juego, investigador e investigado; entendida como un <<sistema>> complejo de partes "integradas, jerarquizadas o interconectadas, que fueron enriquecidos con los aportes de la alteridad, para establecer relaciones entre: arte–identidad-supervivencia, en la producción artística de unas 300 cestas y 250 tallas distintas formal y dimensionalmente, realizadas por 30 artesanos originarios entre los años 2010 y 2013, cuya edad osciló entre los 15 y 70 años. Dado el carácter cualitativo de los estudios realizados, por tratarse de un estudio antropológico del arte de una cultura alterna, cuya concepción en términos de estética difiere de nuestra concepción occidental del arte, como ya se ha dicho, metodológicamente, requirió el ejercicio conjunto de la etnografía y la etnología para acceder a las representaciones y significaciones de los sujetos, y al análisis de las producciones artísticas plástico-visuales y del contexto, de la mano de teorías antropológicas occidentales y amerindias, de lo que resultó el desarrollo de una etnoplasticología visual activa, en la que la esencia de la información se transmitió por las imágenes y el discurso oral de los autores devenidos etnógrafos de su propia cultura. Para conseguir una aproximación a la sociedad guaraní Mbya del presente, con el fin de intentar colaborar con una mejor comprensión política y social de dicho pueblo en el contexto regional.

La vulnerabilidad individual y social ante la des-territorialización y desaparición del monte paranaense, causal de desequilibrio en su economía predatoria tradicional, constituyó el eje de análisis para proponer la comprensión del proceso de transfiguración

cultural, reflejado en sus prácticas artísticas de visualidad simbólico-rituales que obran como resistencia y estrategia de supervivencia, desde tiempos pre coloniales, hasta el presente. El perspectivismo de Viveiros de Castro como propuesta teórico-metodológica, el concepto de arte como "agencia" de Gell, y ejemplos etnográficos explorados en profundidad en las comunidades guaraníes de Misiones, permitieron dar cuenta de dichas estrategias asociadas a su sociotecnobiocosmología de Moya, y la interrelación nativa en los procesos de intercambio simbólico con la alteridad, en las que participaron sus tecnologías de captura, como parte de su "economía predatoria", identificadas por nosotros como arte.

Resultados

A modo de ilustración, en esta ponencia ponemos el énfasis en mostrar la conceptualización de la práctica plástica-visual actual desde el punto de vista guaraní-Mbya, en la Selva Paranaense de Argentina, como forma de producir conocimiento, donde las instituciones que configuran el contexto de producción y circulación del arte no son artísticas, sino, que se encuentran articuladas con otras que implican sistemas de culto, parentesco e intercambio. Y se muestran algunos aspectos más representativos del "núcleo resistente" del arte Mbya, en la cestería y la talla, en imágenes. El recurso a la antropología permitió obtener conceptos acerca del arte indígena (cestería y talla) desde la perspectiva de los artistas guaraní- Mbya. Este hecho implica un aporte a la descolonización del pensamiento (Viveiros de Castro, 2010, p. 14), toda vez que se comprenda que lo que se pueda expresar, nunca tendrá el valor de la palabra indígena. Como logro exponemos parte de la profundización en el aspecto emic de la cultura (percepciones, conceptos, significados, sentidos) de los nativos, vinculado a sus producciones artísticas, e imágenes de las mismas. El trabajo etnográfico, permitió recoger expresiones actuales, directamente observables, como una importante opción de validación. Los relatos funcionaron como testimonio de sus representaciones y significaciones. Ejemplo: En relación con el origen mitológico de la cestería: Aunque es tallador, Isabelino reconoce el valor primordial de la cestería, dado que el material con el que se realiza: el takuapí, tiene una fuerte connotación simbólica en el seno de la cultura Mbya, cuyo mito de origen se asocia a la mujer, existen autores que lo atestiguan, como ser, Susnik, Bartolomé, Cádogan, entre otros. La cestería representa una herencia cultural insoslayable y significativa, que se constituye en la actualidad en sello identitario, donde además; la actualización de las esencias, se da en la materialidad de las sustancias sagradas de la primera realidad del mito, como es el caso del takuapi y el güembé, cuya prueba de persistencia se observa en el siguiente relato nativo: I - El origen del takuapí es parecido como apareció este Adán y Eva. Como un mito. […] porque primero; Ñanderú creó un hombre solo. Y bueno, tenía esa visión de que le faltaba algo, alguien; su compañía. Entonces, por eso, hizo esa cañita. Él, no es que le prometió, pero le faltaba alguien. Porque solito, cómo va hacer. E - El hombre se sentía solo. I- No es que el hombre se sentía solo, sino que Ñanderú dijo: ¿cómo va estar solo, a que llegaría solo? Entonces él propuso: tenemos

que hacer algo para que tenga su compañía, solamente para compañía, tampoco no era para… sino que solo compañía. Se creó de un takuapí. Bueno, Dios agarró ese takuapí, del brote, y al hombre le dijo: te voy a hacer una compañía, pero vaya por ahí. Entonces el hombre se fue, y Dios creó a la mujer a partir del takuapí. Y bueno… Le dijo que eso era para compañía. Pero no debía llevar en la parte profunda del arroyo. El hombre desobedeció, le llevó en tres oportunidades al agua y Ñanderú le devolvía a la mujer, y a las tres veces, queda hundida en el agua. Y la mujer se quedó como canasto. Ese es el origen del takuapí y la mujer. En cuanto a la función del arte, nuestro entrevistado confirma que las producciones plásticas artísticas artesanales son la fuente de subsistencia y algo más, como se ve en sus expresiones: I — Artesanía es para conseguir alimento. Yo hago tallas, ahora, pero cestería no puedo dejar. Por que donde hay talla de los aborigen, tiene que hacer cestería, canasto. ¡Tiene que haber takuapí! Si no, parece que no son Mbya. Tienen que tener presencia; los aborígenes, las mujeres, y los varones no deben perder, siendo aborigen tiene que saber de cestería; los dibujos todo, porque si vos no sabés nada de cestería, si vos no tejés, ya perdés directamente la forma de ser. Sus rasgos físicos no cambia, pero si perdés el conocimiento de hacer cestería artesanía, los dibujos su… Su identidad nunca pierde, pero perdes una partecita; su identificación, digamos, se pierden las huellas de los ancestros, lo que te muestra, al otro. La identidad no se pierde, pero hay que tener acompañando. Es presencia, porque cestería… Y talla no tanto, porque talla no se hacía. Acerca de los materiales de la cestería: I-¡Eso no se pierde!, cada año se renueva el takuarembó. Si vos cortas todo, el año siguiente, crece otra vez. El takuapí: Eso desaparece, cada tres años seca todo, se pudre y la larva vuela. Cada cañito tiene su larva, pero también es un alimento para nosotros, el takuarachó. Y la takuara también, cuando termina todo el takuapí, queda solo la takuara, y después a lo último, empieza a producir esa larva. Respecto del aprendizaje: I- Nosotros aprendemos imaginando y pensando. No enseñanza, ni aprendizaje, tiene que recordar lo que tenía cuando estaba con su padre verdadero, en su morada. A través de la oración que se trae, te da fuerza espiritual y física para sobrellevar la vida en la tierra. Además de la oración, cada alma trae consigo sus ideas, su espíritu, de todas sus pertenencias, para concretar físicamente en la Tierra. Todo está en la mente. La oración permite recibir la fuerza de Ñanderú para realizar la idea con la mayor perfección. I- Todo Mbya tiene esa, japychakaa (capacidad de escucha y diálogo), con Ñanderú. No se trata sólo de oír, eendú, sino de entender, para hacer. Ese dibujo, 'mboi chini pará'; dibujo de la víbora de cascabel, que se usaba para hacer los 'ajaka eté', trae solamente las mujeres. Traspasa de generación en generación. Viene traspasando y no se puede cambiar el original, pero sí se puede hacer a partir de él, todo lo que te permite la imaginación. Esa originalidad ya viene junto con el tejido, la técnica tiene un punto originario. Los que realizan canastos, sí o sí tienen ese punto: 'para ryve'. Siendo un trabajo Mbya, tiene que haber ese punto que representa ese trabajo de parcialidad, de etnia Mbyá. Por más que vos te vas a otra provincia y encontrás ese trabajo. Ya se conoce, se dice: Es obra Mbya, El punto original es el 'para ryve' (Fig.1); se forma un dibujo con

cuatro puntos blancos y uno negro en el centro, o al revés. Y a partir de ese punto; 'para ryve', salen las otras partes del dibujo originario: 'mboi chini', que es el dibujo 'oimbá'; completo, así como trae la víbora. Ese total, a su vez tiene partes, que son: 'Para rychy' (Fig. 2), va ascendiendo, como si fuera pájaros volando en hilera, se dice: 'Para rychy'. Dibujo corrido, en hilera. I-El para korá (Fig 3), es el dibujo cerrado, y para kare (Fig.4), es dibujo de ángulo. Es para identificación, se parte del 'mboi chini', y con cada una de sus partes se recrea tantas veces como te permita tu imaginación. Canastas; sí o sí, hay que hacer, se venda o no se venda.



Fig.1 Fig. 2 Fig.3 Fig. 4

Ejemplos: En relación con el origen de las tallas, el recurso a la memoria a través de relatos de vida del artista tallador Isabelino Paredez, a quien fue posible identificar como partícipe, testigo clave de los procesos de des-territorialización y actos de avasallamiento en el siglo XX, de la sociedad guaraní-Mbya, en Misiones, y de cómo la misma adoptó una estrategia de supervivencia que posibilitó su adaptación a una situación histórica, dando muestra de plasticidad interna al dar origen a una transfiguración que en este estudio fue reconocida con la aparición de las tallas, a partir del relato del agente guaraní entrevistado: I: - ¿Y cómo surgió el tema de las tallas? E: - Las tallas… Yo me acuerdo… Yo no hacía talla, ni me viene ni me va. I: - ¿Y qué hacía? E: - Arco, flecha, pulsera. En Línea Cuchilla, cuando empezó, tiene que ser 1968 a 1969, un pastor suizo compraba las artesanías, canastito nomás, no sé cómo surgió. Sí, le pidió… o cómo salió la idea. Llegó la idea de hacer animalitos con arcilla cruda en el colegio de ahí, de Ruiz de Montoya , y le compraban. Hacían eso las mujeres porque los hombres trabajaban a los colonos. Hicieron eso mucho tiempo, ocho años, hasta que escaseaba el trabajo para los hombres. Uno de ellos, observando el animalito de arcilla, tomó la madera y surgió, y ya se puso. Los hermanos menores también lo imitaron. El primer artesano tallador ya no vive, se llamaba Gervasio Ramos. Sus hermanos, Vicente Ramos y Lorenzo Ramos continúan. De ahí pasó a los hijos y a todas las comunidades. Ahora ya es general, pero surgió de una persona. La transfiguración se refleja en la reproducción icónica de la realidad que en los Mbya responde a su realidad socio-teco-bio-cósmica-espiritual, sobre la que obtienen una realidad representativa y simbólica. Se trata de imágenes creadas mediante un sistema de registro mental —de seres de su entorno parental — e imaginación plasmada por modelación manual de tallas tridimensionales zoomorfas y antropomorfas. En relación a las imágenes como registro, a menudo se asemejan a lo que representan, pero lo que distingue a estas imágenes de otras imágenes fabricadas, es que son huellas. Siguiendo a Gell (1998), son índices antes de ser íconos. Y en la mayoría de los casos extraen su poder de convicción a partir de su aspecto indicatorio y ya no de su carácter icónico. Como en el caso de los diseños de la cestería, la semejanza con la piel de las víboras, jarará (serpiente venenosa), ñacanina (serpiente), mboí chini o mboí mbarakava'e (víbora cascabel),

dejan paso al indicio. En este caso, la opacidad otorga entonces a la imagen la fuerza de la cosa misma (la serpiente ancestral) para ejercer su agencia, y provoca el olvido de su carácter representativo, para transformarse ante los ojos del mundo en símbolo identitario guaraní Mbya. Del mismo modo los animales que componen el universo de las tallas guaraní-Mbya son componentes de la cadena alimentaria nativa: el aguará o chivi pará (tigre) (Fig. 5, p. 10), primero en la escala predatoria, el chivi yparaeyva'e (gato onza o tirica), el ovaparave (puma cara pintada), el kaguare (oso hormiguero) (Fig. 6, p. 10), y el ka'í (mono) (Fig. 7, p. 10). Según los relatos recogidos durante el trabajo de campo, el proceso creativo de un artesano guaraní-Mbya se inicia con un diálogo espiritual. A través de la palabra, de la oración, se obtiene el material que obrará como soporte de la imagen internalizada por la observación.



Fig. 5: Tigre *"Chivi pará"*; Micro tallas, madera de *yvyra apy techi* (loro blanco y *kurupika'y*). 8 cm. - 35cm. Autores varios, 2012. Fuente: Colección particular de la Autora.



Fig. 6: Oso hormiguero *"Kaguare"*; Micro tallas, madera de *yvyra apy techi* (loro blanco) *kurupika'y, e ygary* (cedro). 10cm - 30cm. Autores varios, 2012. Fuente: Colección particular de la



Fig. 7: Mono *"ka'i"*; Micro tallas, madera de *yvyra apy techi* (loro blanco) *kurupika'y, e ygary* (cedro). 7cm - 50cm. Autores varios, 2012. Fuente: Colección particular de la Autora.

Este momento culmina cuando se realiza el proceso de incorporar la subjetividad del otro, a partir de lo cual, el artista crea sus obras y deposita lo esencial de lo observado en la pieza bien marcado, para dejar lo demás, a veces apenas sugerido. También forman parte de la cadena predatoria, el jakaré (cocodrilo), el teyú (lagarto), el tatú (armadillo), el chi'y (cuatí), y las aves, entre las cuales están: el taguató (águila arpía), y varios tipos de lechuzas (urukurea, caboreí, tapichí pykururú, urukurea□), el tukã (tucán), loros varios (carapachay, yryvajá, kãyryr), javachi (Martín pescador) e ypé (pato). Según Isabelino Paredez, "ahora ya se piensa en el atractivo de los animales para ser vendidos. Dejaron de hacer águilas porque la gente no los quiere". Muy a su pesar, porque para los Mbya, todos los animales mencionados fueron creados por Ñanderú al principio del tiempo, según la descripción de los mitos. No obstante, se someten obedientemente a la solicitud de los Juruá, quienes hasta el momento se han dejado capturar por el lenguaje visual del arte de la figura o ta'anga (talla), sin conocer que las mismas, son el resultado de una acción receptiva espiritual y perceptiva visual de su realidad que se transforma y visualiza en las tallas, de tal manera que adquiere suficiente iconicidad como para identificar los referentes de cuyas imágenes proceden, sean ellas animales de la selva paranaense, constitutivos de la cadena predatoria de la cultura, o seres humanos antepasados de la etnia. En relación con las figuras antropomorfas, los artistas han realizado la presentación colectiva de significantes rutinas sociales de índole mítico-ritual-religioso del espacio predatorio, mediante figuras humanas de los antiguos o "verdaderos" Mbya y de seres que componen el universo sagrado de la selva paranaense. Algunos creadores han tallado escenas de pesca (Fig. 11) representando las que han sido sus presas favoritas: el pirajú (pez dorado), pírapytã (pez salmón), ipiau (pez boga) y ñujiá (pez bagre).

Según sus relatos, todos los animales requieren del permiso de sus dueños espirituales para ser apresados y consumidos. En la escala de agentividad, el kochi (cerdo salvaje o jabalí), es considerado alimento de las deidades, y puede ser apresado solo cuando el chaman (opygua) visualiza la posibilidad de hacerlo. Es el alimento que mayor poder de purificación posee al ser consumido por los Mbya, por lo que requiere de ritualidad desde la intención de caza, el modo de transportar, la recepción y el acompañamiento por parte del colectivo hasta su presentación en el templo (opy), su posterior cocción y consumo, sin sal, que debe ser distribuido en tantas partes como comensales haya.



Fig.11: "Canoa de pescadores" *"Pirajopoia"*; Micro escultura en madera de *guajayviũũ* (guayuvira negra) (35cm x 8cm x 4cm) Autor: Isabelino Paredez. Posadas, 2012. Fuente: Colección particular de la Autora



Fig. 12: "Los que fueron a matar bichos" *"Mbareiri jukavy"*; Micro tallas, madera *guajayviũũ* (guayuvira negra) (9 x 2,5 x 4,5cm) Autor: Isabelino Paredez. Posadas, 2012. Fuente: Colección particular de la Autora



Fig.13: *"Los que traen la miel" "ei reruakurry";* Micro tallas, madera de *guajayviũũ* (guayuvira negra) (2,5cm x 2,5cm x 8,5cm) Autor: Isabelino Paredez. Posadas, 2012. Fuente: Colección particular de la Autora.

Las micro esculturas antropomorfas coleccionadas y registradas, representan escenas rituales de la tradición guaraní. En la (Fig. 12) se puede observar como los varones portan las presas de acuerdo a las reglas de la tradición, mientras las mujeres recolectan la caza menor de los varones: el cuatí, chi'y, debe ser portado sobre la espalda, cabeza abajo y sostenido de su cola. En tanto el mono, ka'i, puede ser portado con las manos. Los buscadores de miel Otã circulan en caravana. La encabeza un hombre con un hacha, puesto que la miel se encuentra en los huecos de los árboles y, para retirarla, es necesario hacer una abertura en el tronco. Las mujeres acompañan en la recolección portando las calabazas y'a cargadas con miel, como se ve en la (Fig.13). Se visualizó en los creadores, una preocupación por realizar una y otra vez los modelos que reproducen momentos de la vida cotidiana, mediante la imagen de los ancestros, en el tiempo en que nada interrumpía la sacralidad de la existencia. Dichas escenas han sido realizadas por artistas adultos mayores principalmente, quienes han expresado haber estado directamente implicados en ellas. De lo contrario- según sus dichos- no podrían ser realizadas, porque, una vez internalizada la vivencia, se crean las imágenes con la imaginación. La selva ha sido el soporte mismo de su existencia y las figuras antropomorfas eternizan las escenas rituales de dicha tradición, puesto que consideran que los actos religiosos han sido fundados por los antepasados míticos. El pueblo guaraní Mbya se hace presente (da pruebas de su milenaria existencia) con la tradicionalidad de su cultura, mediante su producción artística plástica favoreciendo la subsistencia y la conservación de sus saberes ancestrales, lo que se traduce como la construcción de comunidad y de identidad, resultado del proceso de "transfiguración cultural". La actividad artística se traduce como resistencia cultural ante las incontables negaciones, como: la invisibilización, la des-territorialización y supervivencia ante el acentuado desmonte de la Selva paranaense, que trajo como consecuencia escasez

de alimentos tradicionales. El recurso a la capacidad de "transfiguración cultural" hizo surgir el desarrollo de la actividad artística, apelando a los materiales artísticos autorizados por su tradición, cosmología y religión, los mismos que, al disminuir las áreas de producción actuales, podrían estar comprometiendo sus creencias y saberes tradicionales y su propia existencia. Entre sus producciones artísticas más representativas está la cestería y la talla aluden a los tiempos primigenios. La sociedad guaraní-Mbya conserva la mayor parte de sus tradiciones (como la lengua, la religión, la institución chamánica), con sus prácticas mítico-rituales. Y, en el marco de la interculturalidad, ha desarrollado un "arte religioso" plasmado actualmente en tallas de madera, cuya ritualidad estética en el plano plástico-visual responde a los mitos de la cultura Mbya y se inviste de legitimidad en función del ajuste a reglas de la tradición guaraní, y permite ser reconocido como seña de identidad, a la vez que representa el principal recurso de supervivencia. La Primera Muestra de Arte Guaraní-Mbya Contemporáneo del Museo FAyD de la UNaM, en Oberá, Misiones, ha sido una instancia legitimadora y educativa importante, ya que múltiples contingentes de estudiantes de distintos niveles la han visitado, manifestando sorpresa por los aspectos desconocidos que allí se presentaron en obras y en fichas técnicas, y agrado por la estética guaraní-Mbya.

Conclusión

Consideramos que el trabajo que hemos realizado hasta el momento, con los lineamientos teóricos de Viveiros de Castro nos ha facilitado el trabajo antropológico de manera tal que la investigación nos ha permitido aproximarnos a la sociedad guaraní-Mbya, que se encuentra hoy, más que nunca, inmersa en un territorio en transformación, en una encrucijada donde problematiza la necesidad de absorber o rechazar los signos extranjeros, situación que ya fue vivida por la cultura en el momento de la transculturación colonial y que hoy continua afectando la producción simbólica del pueblo Mbya. Creemos que lo investigado hasta aquí es un aspecto preliminar de lo que pretendemos estudiar a futuro, sin embargo, es factible sacar algunas conclusiones que nos ayuden a sistematizar lineamientos a tener en cuenta en los trabajos venideros, a saber: 1. En lo que atañe a lo estrictamente metodológico, continuaremos con el trabajo de campo etnográfico que hemos comenzado, y profundizaremos la tarea de llevar los conceptos a las relaciones e interacciones entre los sujetos sociales para comprobarlos en las relaciones entre los sujetos, y recuperar lo que ellos tienen para decirnos al respecto. 2. Nuestro estudio antropológico se ha caracterizado por poner en primer plano las relaciones sociales surgidas del trabajo etnográfico para su descripción y análisis, lo cual nos permitió desde un plano más próximo, conocer y comprender la sociedad Mbya, cuya estructura en torno al eje mítico-ritual continúa fundamentando las identidades individuales y comunitarias, transfiguradas en sus artes plástico-visuales. Deberemos continuar con los estudios etnoplasticológicos a fin de organizar una taxonomía que permita la sistematización de las colecciones de obras, y biografías de autores. 3. Defenderemos la idea acerca de que las imágenes

Mbya constituyen un fuerte dispositivo simbólico que, en un marco de interacción e interrelación subjetiva; cumplen una función identitaria en el plano endógeno. Esa misma identidad en un plano exógeno se propone como alteridad, que necesita más que nunca ser re-conocida y comprendida. El ser reconocido supone un largo y doloroso proceso, debido a la existencia de prejuicios racistas contra los indígenas, por lo que las estrategias de legitimación transforman al arte en un recurso político de inclusión toda vez que permite re-ubicar y re-conocer las identidades socio-artísticas en ámbitos académicos, educativos y/o museísticos regionales. 4. Insistiremos en que la territorialidad se reconstruye a través del arte ya que constituye una práctica sujeta a reglas de la tradición y la religión que deben ser cumplidas: involucra la utilización de materiales sagrados de tradición mítica, que se obtienen del monte. Si la sociedad sigue manteniendo los rituales indígenas, indudablemente, el núcleo que los alimenta permanece en el pueblo Mbya, dando lugar a nuevas expresiones que son reguladas y canalizadas como recursos simbólicos comunitarios expresados en imágenes que sin duda alguna constituyen un patrimonio cultural que debemos ayudar a preservar. 5. En un sentido teórico, deberemos profundizar el conocimiento respecto de los conceptos de multinaturalismo y perspectivismo amerindio que ha desarrollado Viveiros de Castro, pensado principalmente en el desarrollo de un multinaturalismo no solo teórico, sino también político, que nos permita pensar y dar cabida a otros mundos posibles. Esto significa que intentaremos crear las posibilidades de una intervención en la realidad a partir de estos conceptos, que nos ayude a pensar una relación diferente entre el hombre y la naturaleza y entre los mismos sujetos, haciendo lugar a las diferentes perspectivas ancladas a la corporalidad de los sujetos. 6. Replicaremos intervenciones del tipo: muestra de Arte guaraní-Mbya, en diversas instituciones a fin de reforzar la tarea de legitimación del saber y la cultura, mediante estrategias de inclusión que seguiremos realizando desde el campo del arte, como ser programación y realización de actividades académicas culturales conjuntas, la incorporación de indígenas como integrantes en los proyectos de investigación, dictado de seminarios culturales conjuntos, publicaciones al respecto y actividades educativas vinculadas. 7. La cultura visual de este pueblo originario, en la cual, materialidad e inmaterialidad es inseparable en tanto representa su realidad concebida desde una cosmología que le es propia, un sistema de creencias, una tradición que regula su organización social y política, construye comunidad y preserva la identidad, mediante una relación simbiótica y social con el medio ambiente natural y sobrenatural, todo ello regido por los mitos, transferidos oralmente, lo que hace que dicho arte ingrese en la tipología de patrimonio cultural tangible e intangible. Participaremos en el diseño de estrategias que busquen conjugar desarrollo sustentable y conservación de la biodiversidad a través del derecho a la demarcación de tierras tradicionalmente ocupadas por los guaraníes e imprescindibles tanto para sus actividades productivas como para la preservación de los recursos ambientales, según sus pautas culturales.

Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. A. (2009). Parientes de la selva. Los Guaraníes Mbya de la Argentina. Asunción, Paraguay: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC). Biblioteca Paraguaya de Antropología, Vol. 72.
- Bonte, P. e Izard, M. (2008). Diccionario Akal de Etnología y Antropología. Madrid: Akal.
- Bourdieu, P. (1969 [1988]). La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Taurus.
- Brea, J. L. (2005). Estudios Visuales. La epistemología de la visualidad en la era de la globalización. Madrid: Akal.
- Cadogan, L. (1968). Chonó Kybwvrá: aporte al conocimiento de la mitología guaraní. Suplemento Antropológico, de la Revista del Ateneo Paraguayo, 2(3), 55-158.
- Danto, A. C. (2005). El abuso de la belleza. La estética y el concepto del arte. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Gorosito Kramer, A. M. (2006). Liderazgos Guaraníes. Breve revisión histórica y nuevas notas sobre la cuestión. Avá. Revista de Antropología, 9, 11-27.
- Levi Strauss, C. (1958-68-72). Antropología Estructural. 4°ed. Buenos Aires: Eudeba.
- Melià, B. (1991). El Guaraní: experiencia religiosa. Asunción, Paraguay: CEADUC-CEPAG
- Moya, E. (1998). Crítica de la razón tecnocientífica. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Eliade, M. (1991). Lo sagrado y lo profano. Recuperado: http://www.filosofía-irc.org/Resúmenes/Lo.Sagrado.y.lo.Profano
- Okulovich, E. I. (2013). Sociedad Guaraní-Mbya en Argentina. Arte, identidad y supervivencia. (Tesis doctoral, Universidad de Granada). Recuperado de http://hera.ugr.es/tesisugr/22080284.pdf.
- Okulovich, E. I. y Anger, G. (2013). Arte, Mbya Guaraní en Misiones: Función y Significado. Informe de Investigación Secretaría de Investigación APOAVA, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Misiones. Editorial Universitaria. ISBN: 978-950-579-270-2.
- Okulovich, E. I. et al. (2014). Materialidades y significaciones en la región de Misiones. (Proyecto de investigación. Secretaría de Investigación APOAVA, Facultad de Arte y Diseño, Universidad Nacional de Misiones)
- Okulovich, E. I. et al. (2014). Etnoplasticología artística visual de la cestería y la talla guaraní-Mbya" (Proyecto de investigación, Secretaría de Investigación APOAVA, Facultad de Arte y Diseño, Universidad Nacional de Misiones)
- Susnik, B. (1979-80). Etnohistoria de los Guaraníes: época colonial. En: Los Aborígenes del Paraguay. Vol. II, Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.
- Villafañe, J. (1998). Introducción a la teoría de la imagen. Madrid, España: Ediciones Pirámide.
- Viveiros de Castro, E. 2010. Metafísicas caníbales: Líneas estratégicas de antropología postestructural. Buenos Aires, Madrid: Katz Editores.

La arquitectura regional cordobesa: posibilidades para redefinir el modelo de la sustentabilidad.

Peschiutta, Hugo Daniel
Franchello de Mariconde, María del Carmen
Pulido. María Elisa
Cebrián, María Victoria

PALABRAS CLAVE
· Sustentabilidad
· Patrimonio
· Historia

Resumen / Este trabajo ofrece un enfoque centrado en la relación sustentabilidad e historia. Al recorrer el pasado de la arquitectura local y regional, se encuentran hechos arquitectónicos fundados en premisas coherentes con lo que hoy llamamos arquitectura sustentable, con fortalezas en sus prácticas de construcción en relación al ambiente y contexto histórico-cultural.

El problema radica en la redefinición, contextualizada en nuestras realidades regionales, del paradigma contemporáneo de la arquitectura sustentable.

Como hipótesis general se sostiene que, a pesar de la sustitución y mutación sistemática de las arquitecturas históricas en el tiempo, el patrimonio construido en la provincia de Córdoba es rico en obras significativas y modestas que aún hoy permanecen vigentes como respuestas arquitectónicas sustentables, con características ambientales e identitarias particulares que permiten delimitar regiones homogéneas. Entonces, el objetivo general propuesto es la redefinición del modelo actual de la sustentabilidad en base al reconocimiento de la arquitectura histórica de la provincia de Córdoba; definiendo regiones homogéneas en base a características del patrimonio arquitectónico con soluciones sustentables según los rasgos identitarios de cada realidad regional.

El tema suma valor para la conservación del patrimonio construido, para mantener las identidades culturales locales de los centros urbanos del territorio cordobés, así como t para contribuir al uso racional de los recursos de origen natural, saberes y técnicas utilizados en las construcciones del pasado. Es un llamado a la valoración ambiental desde un enfoque que rescate los modos tradicionales para la ejecución de arquitectura doméstica.

PESCHIUTTA, HUGO DANIEL
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: hugo@coop5.com.ar

FRANCHELLO DE MARICONDE, MARÍA DEL CARMEN
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: marita@arqpulido.com.ar

1. Marco Conceptual

Reflexionando sobre la base del exhaustivo trabajo de campo realizado y completada una serie de las lecturas bibliográficas, consideramos posible afirmar que la sustentabilidad en el territorio cordobés, objeto de nuestro estudio, no puede obviar la consideración histórica del desarrollo local y regional.

Consideramos que los procesos de urbanización, las ciudades y sus habitantes no son ajenos a los cambios estructurales que se están llevando a cabo a partir de los efectos de la globalización en el mundo. Desde un punto de vista físico, en investigaciones realizadas acerca de la ciudad, la arquitectura y las prácticas sociales del tercer milenio, se analizó y llegó a comprender sus efectos en las ciudades actuales y el hábitat en general, evidenciados en los procesos urbanos de transformación y cambio constante.

En este marco, Enrique Leef expresa que "…el desarrollo sustentable debe asegurar las condiciones de supervivencia para las futuras generaciones (...) Debe ser planteado como un proceso que permita resolver los problemas del mundo actual sin comprometer a las generaciones futuras..." (Leff, 1998).

La sustentabilidad es un concepto que proporciona un nuevo marco básico de referencia y se está introduciendo en todos los ámbitos y actividades humanas ya que propone mantener la calidad general de vida, asegurar un acceso continuado a los recursos naturales y evitar la persistencia de daños ambientales.

Según Roberto Guimaraes (2000) se verifican al menos cuatro nociones de sustentabilidad:

- Sustentabilidad ecológica: relacionada con la adecuada administración de la base física en el proceso de crecimiento, intentando racionalizar el stock de recursos naturales a ser incorporados en el proceso productivo;
- Sustentabilidad ambiental: referida a la capacidad de sustento de los ecosistemas;
- Sustentabilidad política: suponiendo un proceso de reconstrucción de la ciudadanía para fortalecer a las organizaciones sociales y comunitarias;
- Sustentabilidad social: referida al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Se considera al desarrollo sustentable como el proceso que incorpora además del desarrollo tecnológico, al económico y social, así como la creación de condiciones sostenidas para el mejoramiento de estándares referidos a lo social y natural. Con respecto al sistema natural, su gestión apunta a un manejo de la naturaleza a largo plazo –regeneración de recursos, utilización planificada de recursos renovables, etc.-; con respecto al sistema social su objetivo es crear condiciones sostenidas de calidad

PULIDO. MARÍA ELISA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

CEBRIÁN, MARÍA VICTORIA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: marita@arqpulido.com.ar

de vida.

Desarrollo sustentable significa cambios cualitativos en la calidad de vida, aspectos que incluyen dimensiones sociales, culturales, estéticas y de satisfacción de necesidades materiales y espirituales. El concepto de calidad de vida está vinculado al de desarrollo sustentable si se lo entiende como un concepto cultural y social que considera la racionalidad de la relación entre naturaleza y sociedad. De esta manera, la valoración del ambiente es considerada un ingrediente central en la elaboración de la calidad de vida ideal, en el seno de cada formación cultural. Por ello, la obtención de metas culturales de calidad de vida está ligada siempre a un determinado grado de desarrollo sustentable.

En el campo de la Arquitectura todos estos conceptos sientan las bases éticas y son los principios fundantes de la "arquitectura verde". Internacionalmente hay varias denominaciones para las arquitecturas basadas en los mismos principios de la arquitectura verde: "edificios naturales" que hace referencia, generalmente, a construcciones de escala menor y tiende a centrarse en el uso de materiales naturales que estén disponibles localmente o el de "diseño sustentable".

Ecología, economía y equidad social son los tres pilares del desarrollo sustentable y la sustentabilidad y, como consecuencia, son conceptos relacionados con estas prácticas. En referencia a estas arquitecturas y al concepto de sustentabilidad James Wines (2008) dice:

"…Hay muchas publicaciones de hoy que han examinado el tema de la arquitectura verde como si fuera simplemente uno más del conjunto de problemas que deben resolverse a través de la tecnología de avanzada. Aunque obviamente la meta de una vida sostenible puede ser reforzada por esas innovaciones respetuosas con el medioambiente como el uso de materiales reciclados, de vidrios térmicos (inteligentes), de métodos y técnicas para la eficiencia energética, de colectores solares térmicos fotovoltaicos, la mayor parte de estas soluciones tienden a aislar los medios de la ´misión'. Esta ´misión´ es un llamado a un compromiso de las sociedades de todo el mundo para unirse en una causa común y conectarse con el entorno natural en un nivel más profundo, filosófico, psicológico y cultural…"

El entorno construido tiene un profundo impacto sobre el medio ambiente natural, la economía, la salud, la productividad, la cultura, es decir, un profundo impacto en el contexto social. Como respuesta crítica a todas estas cuestiones se plantea hacer más eficiente a la arquitectura y es en este marco que se desarrolla actualmente la práctica de la arquitectura verde. Su objetivo es, utilizando los recursos disponibles, reducir los impactos de la construcción sobre el medio ambiente durante su ciclo de vida, a través de la planificación sustentable de los sitios, de diseños accesibles, de prácticas de construcción y mantenimiento adecuados.

Resulta oportuno, en consecuencia, privilegiar como variables para la definición de áreas homogéneas los aspectos ligados a: condiciones culturales, socio-demográficas, históricas, características geológicas de los suelos, diferentes condiciones climáticas, características fito-geográficas y tecnologías regionales. Debiendo atender

particularmente a aquellos aspectos que hacen a la identidad social, económica, política, geográfica y tecnológica y que las diferencian de los centros de formación y difusión internacionales ligados a una racionalidad eminentemente tecnocrática y consecuentemente alejada de las realidades locales.
Con respecto a los conceptos de sustentabilidad, ambiente, arquitectura sustentable, arquitectura verde, etc., que constituyen los temas del marco conceptual de esta investigación, se comenzó rastreando la bibliografía que señalábamos en el proyecto y luego se procedió a seleccionar aquellos capítulos que referían directamente a los antes mencionados conceptos, para pasar luego a su redefinición a la luz de las reflexiones y relevamientos realizados tanto en el rastreo bibliográfico como en el trabajo de campo.

2. Definición regional

La etapa de aproximación conceptual resultó entonces un valioso instrumento para la marcha de la investigación en sus fases posteriores; se aclararon conceptos, se disiparon dudas y su desarrollo permitió consolidar posturas con respecto a las metas a alcanzar. Sobre todo, permitió reafirmar aquel postulado inicial en el que tímidamente afirmábamos que la sustentabilidad es un tema que reclama atención, y sobre todo una adecuación de aquellas premisas propuestas por centros de homologación de producción arquitectónica, ligados en particular a economías florecientes. Consideramos que la sustentabilidad es una cuestión que va más allá de lo mera y puramente tecnológico.
Nuestro postulado se transformó, entonces, en una categoría de análisis capaz de iluminar el trabajo tanto de investigadores como productores, afirmando que la arquitectura despojada de sus condicionamientos naturales, históricos, socio-culturales, económico-productivos, sólo es una adopción de modelos y premisas provenientes de los centros convalidantes del discurso arquitectónico contemporáneo, más ligado a una grandilocuencia tecnocrática, pero muy alejada de las realidades de los territorios marginales. Para estos últimos, su incorporación, la mayoría de las veces, sólo significa una producción mediocre y muchas veces muy costosa tanto en su funcionamiento como en su manutención.
La segunda instancia, una vez esclarecido y discutido en seminarios el marco conceptual y los criterios que nos permitieron redefinir la categoría y establecer, para nuestra realidad, cuándo una arquitectura puede ser considerada como sustentable, nos permitió proceder al estudio de las diversas realidades a fin de delimitar áreas homogéneas que constituyen diferentes regiones en el territorio provincial.
A partir de zonificaciones del territorio cordobés ya existentes y su reelaboración según los criterios propuestos por esta investigación, se procedió a barrer distintas zonas con el trabajo de campo. Basado en las conclusiones parciales arribadas en la aproximación conceptual, el equipo determinó variables de estudio de casos, que en el transcurso del trabajo fueron varias veces ajustadas. Esta etapa de la investigación demandó la presencia de los integrantes en esos lugares seleccionados para realizar sucesivos relevamientos aproximativos. Él completamiento de una primera ficha de relevamiento por obra, constituyó una herramienta necesaria y eficaz a fin de realizar una primera

aproximación comparativa.

El objetivo perseguido fue determinar regiones con cierta homogeneidad teniendo en cuenta los aspectos naturales, socio- culturales y físico- espaciales, tanto para la arquitectura como para el urbanismo, poniendo especial énfasis en las resoluciones tecnológicas, sobre todo, en ejemplos de arquitectura doméstica y en algunos casos de arquitectura institucional. Todo esto a fin de construir un mapa propio que sintetizara los resultados alcanzados a lo largo de toda esta investigación.

A medida que el trabajo de campo avanzaba se amplió, con el relevamiento de nuevos casos detectados, el ajuste y aplicación nuevas variables. Luego de los diversos encuentros del equipo en sucesivas jornadas de trabajo, compartiendo todo el material producido, se concluyó con la elaboración de una ficha final, en la que se precisaron cada una de las variables tecnológicas y socioculturales relevadas.

En este horizonte, conscientes de la dificultad planteada por Max Sorre , es que nos dimos a la tarea de producir una primera regionalización de la provincia de Córdoba que nos permitiese determinar condiciones y soluciones posibles de ser consideradas sustentables de acuerdo al ser y hacer profundo de las diversas realidades contempladas. Fue así que en el primer momento, etapa de definición regional, se comenzaron a relevar ejemplos. Sin ignorar el riesgo señalado por Sorre, decidimos avanzar en esta tarea y nos propusimos trabajar en una división que se funda tanto en datos provenientes de lo físico, económico, tecnológico y geográfico, a la vez que de aquéllos provenientes del mundo de la cultura.

En nuestra zonificación de la Provincia se conjugan varias de las áreas establecidas por las distintas clasificaciones (Albarracín, Río y Achával, Duhn, Daus) realizadas desde criterios puramente geográficos.

Si bien, en un primer momento, los casos relevados nos hicieron sospechar acerca de posibles unidades socio-histórico-tecno-constructivas y luego nos permitieron reconocer una amplia unidad territorial, después de varios ensayos y corrigiendo nuestras propias afirmaciones, podemos afirmar que la Provincia puede ser dividida, a priori, en tres grandes unidades: la denominada Región Norte, la Región Centro y la Región Sur.

A su vez, estas tres grandes unidades contienen una serie microrregiones con sus particularidades tanto históricas y geográficas como culturales.

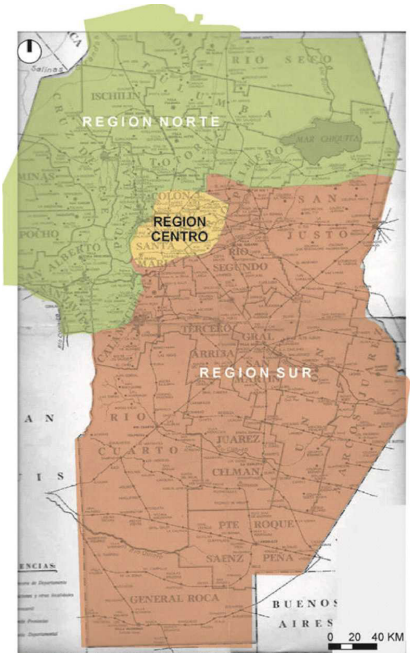


Figura 1: Regionalización de la Provincia de Córdoba según criterios socio-histórico y tecno-constructivos en Región Norte, Región Centro y Región Sur.
Fuente: Elaboración del equipo de investigación.

a. Región Norte

Se trata de una unidad que reúne múltiples facetas y en la que podríamos incluir los departamentos de San Javier, San Alberto, Calamuchita, Punilla, Minas, Pocho, Cruz del Eje, Ischilín, Totoral, Colón, Tulumba, Sobremomente, Rio Primero y Rio Seco.

La misma se extiende desde la punta meridional de las Salinas Grandes, por un lado, Morteros, al este del Mar de Ansenuza por otro, extendiéndose hacia el oeste y abrazando la Capital Provincial llegando hasta Alta Gracia.



Figura 2: Microrregiones de la Región Norte Provincia de Córdoba. Subregión Sierras, Piedemonte y Llanura.
Fuente: Elaboración del equipo de investigación

Para nuestro estudio y a partir de las técnicas, materiales y recursos utilizados en la producción arquitectónica, la región que denominamos Norte reúne las denominadas Pampa Seca, región montañosa y parte de la Región del Chaco -según lo propuesto por Río y Achával- o las Sierras Pampeanas, parte de la Región del Monte y el Chaco, según aquella propuesta por F. Kuhn.
Sobre todo los estudios de Geografía Humana son los que aportan los datos que nos permiten reunir esta diversidad territorial en una unidad de estudio. Fue justamente en esta faja territorial donde transcurre la gran mutación operada en el territorio a partir del asiento definitivo de los españoles desde 1573. En este horizonte podemos reconocer las huellas dejadas por la llegada de los conquistadores, la sustitución de la cultura local por una nueva y la consolidación de las formas de vida que caracterizaron el sistema colonial y los primeros tiempos de la independencia.
La presencia española coincidió en un primer momento con las tierras ocupadas por los Sanavirones, en el Norte, y los Comechingones, en este y el centro. Con un asentamiento centrado principalmente en los valles interserranos y en los faldeos occidental y oriental, el poblamiento español se extendió tratando de consolidar sus comunicaciones con el Alto Perú, primero, y con el Rio de la Plata, después.
Esta situación se conservará hasta el ingreso del Ferrocarril, cuando la llegada de la inmigración, su asentamiento primero en núcleos concentrados y luego su extensión en toda la región, propiciaron definitivas mutaciones y transformaciones, tanto en el ser como en el hacer de los pobladores de la región.
La región constituye en su mayoría una unidad compuesta por un bolsón entre el cordón montañoso, la planicie interserrana, la franja del piedemonte y las sierras. A pesar de las diferencias orográficas y fitogeografías, una fisonomía común las integra y nos permite hablar desde la producción arquitectónica y urbanística de una totalidad

con características homogéneas.

En este amplio y variado espacio geográfico, como dice Alfredo Terzaga, aparecen claramente "…dos elementos vertebrales –muy separados entre sí- que tienden a estructurar paisajes distintos" (Tersaga, 1963, p.31). El monte y las sierras, por un lado, y el río Dulce por otro, nos permiten hablar de tres situaciones claramente diferenciadas que responden no sólo a los aspectos físico-geográficos sino también a las circunstancias socio-culturales e históricas.

La primera abarca los macizos serranos, desde el piedemonte a las sierras altas: las sierras, el segundo corresponde al piedemonte serrano, extendiéndose desde las Sierras a la llanura y la tercera es aquella franja ligada a un suelo más pobre e irregular ocupado por el desagüe de lagunas y bañados y con el aporte salino de la Mar Chiquita, zona de ocupación tardía y lenta. Unos pocos asentamientos humanos -La Rinconada, Pto. Castro, Encrucijada, Villa del Rosario del Saladillo, La Posta, Candelaria Norte- dan prueba de ello.

Cada uno de estos ambientes está articulado por un eje de comunicación que tiene que ver con el desarrollo histórico del territorio, en el primer caso por el denominado "Camino Real", el segundo tensionado por la presencia de la ruta nacional N°9 y por el ferrocarril norte. El tercero fuertemente caracterizado por su escasa ocupación donde predomina una pluralidad de rasgos que hacen más difícil la verificación de la hipótesis propuesta, pero que merece un estudio particularizado para poder así abarcar la multiplicidad de facetas que involucra.



Figura 3: Región Norte Provincia de Córdoba. Ejes de comunicación "Camino Real", Ruta Nacional 9 y Ferrocarril Norte.

Fuente: Elaboración del equipo de investigación.

La Región Norte concentra, en una faja que se extiende de norte a sur, una importante extensión de bosque nativo donde predomina el quebracho colorado. Si bien es un área en peligro, su extensión se ha visto fuertemente recortada a raíz de diversos factores en

los últimos años. Así y todo, ha sido justamente este bosque el que nutrió y alimentó la producción arquitectónica regional y facilitó la disponibilidad de madera para las carpinterías, muebles y cubiertas.

Por otra parte, la presencia de minerales, sobre todo rocas de tipo granítico y calcáreo han favorecido técnicas constructivas ancestrales que usan la piedra como elemento básico de la edificación, tanto en su fundación como en sus mamposterías.

Las tierras con presencia de arcilla permitieron la producción tanto del ladrillo de adobe como el cerámico, la bovedilla y la teja, elemento que reemplazó la paja en los techados de las construcciones en toda esta región.

a. 1. Sub-región Sierras

Área fuertemente marcada por la presencia de rasgos que remontan a la ocupación Comechingón de la Provincia y se caracteriza por la construcción en piedra. En un primer momento, cubierta con elementos orgánicos como la paja sobre estructura de madera y que con el tiempo incorporó materiales que han sufrido procesos de transformación como tierras sometidas a cocción. En cuanto a las mamposterías, predominan los muros de adobe, piedra y calicanto, los que testimonian una evolución en las técnicas constructivas que va desde mamposterías realizadas en base al encastre de piezas de materiales pétreos, sin ligante, hasta diversas soluciones donde se verifica la introducción del mortero de asiento. Es de destacar en esta región la introducción del calicanto como una reelaboración de carácter mixto, donde se incorporan las mamposterías en base a la piedra y los materiales cerámicos ligados por la cal (cocción de materiales pétreos locales). Las cubiertas evolucionan desde la paja hasta la teja, luego se incorpora el mampuesto de ladrillo ligado con adobe y, más recientemente, con morteros en base a cal y después con la introducción de cemento.

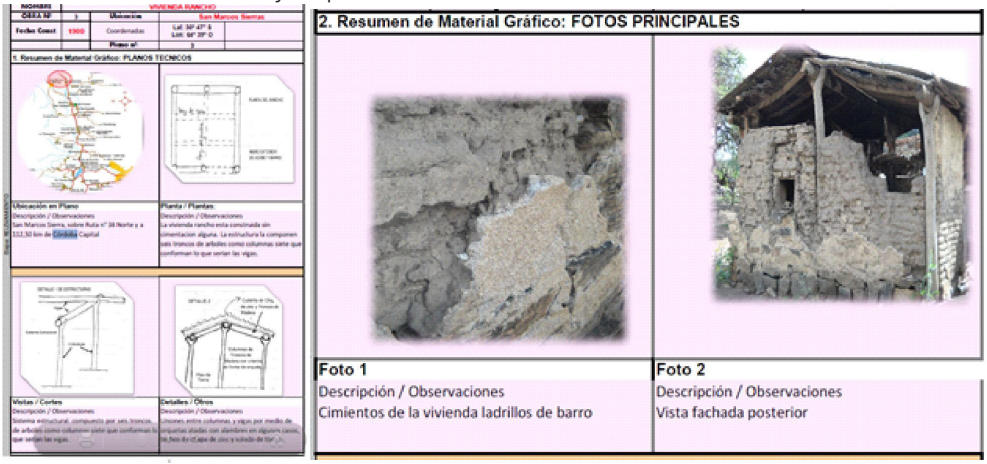


Figura 4: Modelo de Registro de Obra Relevada. Región Norte-Sierras: Caso de estudio San Marcos Sierra.

Fuente: Elaboración del equipo de investigación

a. 2. Sub-región Piedemonte

Esta unidad encuentra su homogeneidad a partir de la herencia española y su actividad transformadora del territorio en el período de la colonización, extendiéndose desde el piedemonte serrano, articulado por el camino Real, hasta las primeras llanuras limitadas por la actual Ruta Nacional Nº 9.

En esta área predominó la arquitectura de adobe, primero asentada sobre barro y que luego se introducen ligantes como la cal. En las cubiertas, en un primer momento se verifica el uso del cañizo con carpeta de compresión de adobe y cierre de paja. Luego se incorporan materiales que presentan un primer proceso de elaboración industrial, sobre todo de tipo cerámica (tejas, bovedillas, etc.); finalmente se introduce el ladrillo y la chapa.

A pesar de las transformaciones, se puede identificar la permanencia de una lógica constructiva básica que subyace pese a las modificaciones introducidas a lo largo del tiempo y que nace como respuesta armónica a las condiciones de la geografía y clima del lugar.



Estación	Imagen	Relacion con red vial	Técnica y materiales Constructivos
TOTORALEJOS Casas de obreros de vías y obras. Vagones c agua para máq. a vapor		A 105 KM al Norte de Dean Funes. Primera estación de Córdoba, límite interprovincial con Santiago del Estero y Catamarca, en Salinas Grande.	mampostería de ladrillo, cubierta de madera y bovedillas, chapa
LUCIO V. MANSILLA		A 80 KM al Norte Dean Funes,	revoque, cubierta de madera y chapa simil canaleta teja
SAN JOSÉ DE LAS SALINAS		A 56 KM al Norte Dean Funes,	revoque, cubierta de madera y chapa zinc
QUILINO		A 26 KM al Norte Dean Funes,	revoque, cubierta de madera y chapa zinc
DEAN FUNES			Revoque, Columnas Hierro fundido, Estructura cubierta de madera y chapa zinc
LOS POZOS		A 18 KM SUR Dean Funes,	Mampostería de ladrillo visto, sin anden.

Figura 5: Región Norte, Subregión Piedemonte. Estaciones de trenes Ferrocarril General Belgrano.

Fuente: Elaboración del equipo de investigación

a. 3. Sub-región Llanura

Esta porción del territorio cordobés recibió una ocupación creciente a partir de las expediciones contra los nativos que aún ocupaban esas tierras en la etapa de organización provincial.

A principios del siglo XIX, apareció la estructura que definió el territorio y marcó una presencia continua en todo el paisaje, ajena a estas tierras pero que con el tiempo se

transformó en un rasgo familiar.

El ferrocarril y sus estaciones se transformaron en polos que atrajeron pobladores y surgieron una serie de centros que hoy pueblan este sector. Con el tren llegó el inmigrante y las tierras se incorporaron al sistema productivo transformando profundamente el paisaje original.

En esta región predominó el rancho de adobe y paja, primero, para luego ir incorporando una arquitectura ligada a la modernidad de pobrísima calidad. La mayoría de las veces este fenómeno se vio favorecido por la acción del Estado a través de sus programas de vivienda económica.

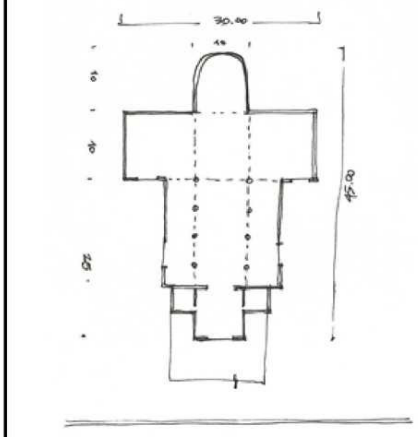
La presencia del inmigrante extranjero y el ferrocarril extendieron en esta área la arquitectura del ladrillo, con muros compuestos de mampuestos cerámicos ligados con mortero de cal. Los techos variaron de acuerdo a diversos motivos, fundamentalmente económicos, y se verifica el uso de techos inclinados apoyados sobre tirantes de pinotea, en algunos casos se incorporan bovedillas y luego una cubierta de tejas, denominadas coloniales. Otras veces directamente se usaba la chapa como cubierta.

A modo de ejemplo de arquitectura de esta región, se eligió como caso de estudio la Iglesia Parroquial San Bartolomé de Morteros de 1898 y 1946.

NOMBRE	IGLESIA PARROQUIAL SAN BARTOLOMÉ			
OBRA Nº		Ubicación	Morteros	
Fecha Const.	1898 1946	Coordenadas	LA 30°42'41.76"S LO 62° 0'26.24"O	link a Google Maps
		Plano nº:		link a Plano

1. Resumen de Material Gráfico: PLANOS TECNICOS





2. Resumen de Material Gráfico: FOTOS PRINCIPALES





Foto 1	Foto 2
Descripción / Observaciones	Descripción / Observaciones
Fachada principal	Vista de techos
ladrillo y chapa	Chapa de cinc

Figura 6: Registro de Obra Relevada. Región Norte-Llanura: Caso de estudio Morteros.
Fuente: Elaboración del equipo de investigación

b. Región Centro

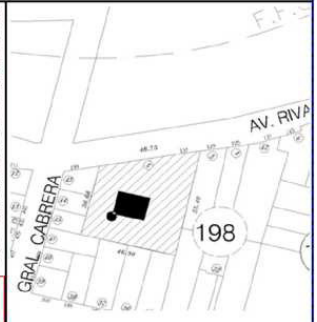
Esta área, que recibe una fuerte ocupación a partir del siglo XIX, se caracteriza por la presencia inmigratoria donde predominan las técnicas constructivas que incorporaron materiales elaborados en función de la cocción de arcillas (ladrillo, bovedilla, teja, etc.). En un primer momento, cubiertos con estructura de bovedilla y teja sobre madera y, luego, incorporando la chapa y otros productos industriales.

NOMBRE	VIVIENDA UNIFAMILIAR BOTTURI			
OBRA Nº	3	Ubicación	LA CALERA	
Fecha Const.	1911	Coordenadas	LA 31°34'44.58"S LO 64°33'93.04"O	link a Google Maps
		Plano nº:	12	link a Plano

31,344458

1. Resumen de Material Gráfico: PLANOS TECNICOS

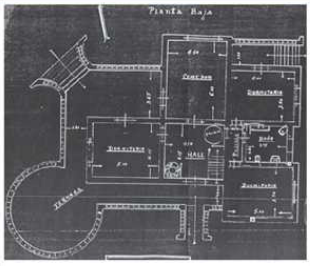


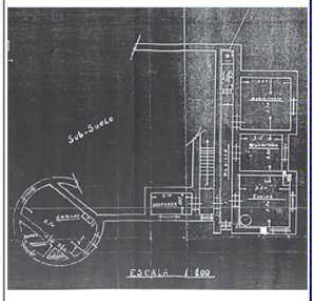


Ubicación en Plano
Descripción / Observaciones
Localizada frente al predio de la vieja Estación La Calera FCGB 1895, en el area Central.

Planta Localización:
Descripción / Observaciones
Lote tipicamente urbano de 50 *50m aprox , construcción aislada en el centro del mismo.

link a carpeta de PLANOS (archivos cad - fotos - escaneados etc.)





Planta Baja
Descripción / Observaciones
elevada de la cota del terreno 1,20m. Los 6 locales sociales y habitaciones en una planta

Planta Subsuelo
Descripción / Observaciones
Enterrado 1, 8m, se desarrollan dependencias de servicios. Dos caras con ventanas.





Foto 1
Descripción / Observaciones
Vista edificio ppal NORTE
Tipología compacta y aislada en el lote.

Foto 2
Descripción / Observaciones
Vista ESTE, sistema mampuesto de piedra caliza y junta cementicia.

Figura 7: Registro de Obra Relevada. Caso de estudio La Calera.
Fuente: Elaboración del equipo de investigación

Esta situación se manifiesta en el caso de estudio seleccionado en La Calera, ejemplo de arquitectura de 1911, donde se combinan materiales locales naturales como la piedra caliza, materiales elaborados como la teja muslera y técnicas más industriales, traídas por los inmigrantes, con el uso del cemento como mortero de asiento.

Resulta interesante constatar las influencias de los grupos ancestrales sobre la tradición constructiva, lo que la convierte en un sector predominantemente heterogéneo, fuertemente sometido a procesos de renovación constante de lo edificado, tanto por motivos de representación como de concentración económica.

c. Región Sur

De los estudios realizados se constata la presencia del FFCC y su arquitectura que se ramifica a lo largo del territorio cordobés, atravesando áreas de profunda coherencia como las descriptas con anterioridad. Esta presencia describe una traza de carácter lineal donde aparecen de manera constante edificaciones ligadas a esta actividad, mostrando tecnologías de carácter internacional (Inglaterra) y que están basadas en la construcción con mampuestos cerámicos y la incorporación de productos industriales derivados del hierro.

Valoración del comportamiento térmico de los saberes constructivos tradicionales

En todas las regiones y subregiones estudiadas se tomaron casos testigos de estudio para realizar una valoración comparativa de los comportamientos térmicos entre arquitectura tradicional y contemporánea, a través de mediciones mensuales durante un año en cada una de las estaciones.

A modo de ejemplo tomamos el caso de las mediciones en la arquitectura tradicional de piedra caliza y arquitectura contemporánea de ladrillo cerámico hueco. El análisis de los resultados obtenidos comparativamente de los dos casos, nos pone de manifiesto ventajas de comportamientos más sustentables de la arquitectura tradicional frente a la contemporánea estudiada.

Las diferencias de comportamiento térmico de las obras frente a ciertas situaciones ambientales pueden obedecer a varias causas. Entre ellas, podemos citar los materiales constructivos utilizados, la evolución tipológica funcional de la vivienda, los cambios de las proporciones de los ambientes y de la superficie llena sobre la vacía en los muros determinando el tamaño de las aberturas, cierta estética arquitectónica que disminuye el uso de protecciones de asoleamiento en las ventanas, la priorización en la localización de aberturas de las visuales sobre la ventilación, otras.

Analizando los valores de temperaturas registradas en la arquitectura tradicional de piedra caliza, en todas las estaciones, se manifiestan diferencias entre el interior y el exterior que oscilan entre un máximo de los 10° y un mínimo de 3°, con un promedio de 5°. Se detecta en las mediciones de varios días continuos con poca variación de

temperatura exterior, que los ambientes relevados conservan prácticamente estable la temperatura interior, favoreciendo al medio día, durante períodos cálidos, mantener la temperatura de las horas más frescas, con una diferencia de 5°. Se podría decir que en general presenta una gran inercia térmica.

En el caso de la arquitectura contemporánea analizada los ambientes interiores copian, con diferencias mínimas de 1° o 2°, la temperatura exterior y frente a rápidos descensos de temperatura exterior, la disminución en el interior se acelera.

En síntesis, el mejor comportamiento térmico de la arquitectura tradicional analizada presenta ventajas debido al diseño tipológico, empleo de técnicas y materiales constructivos como:

- Mampostería de piedra de 60 cm de ancho
- Cámara de aire entre la cubierta de teja muslera y el cielorraso suspendido
- Aventamiento con
  - forma de abrir completa
  - proporción con respecto al lleno menor a 1/4 por cara,
  - protección para el asoleamiento como celosías, pérgolas, otras
  - dos ventanas por cara teniendo en cuenta los vientos predominantes, favoreciendo la circulación de aire
- Altura de espacios interiores de 5m
- Tipológicamente ambientes separados entre sí, con independencia de áreas de servicio, donde se produce el calor, favoreciendo el funcionamiento del resto de los ambientes en periodos cálidos.

Esta obra se encuadra dentro de las que experimentaron la introducción de novedades tecnológicas traídas con el ferrocarril en la década de 1870-1880, con la llegada de inmigrantes y con ello técnicas constructivas y mano de obra especializada. Sin embargo, presenta un marcado regionalismo con el uso de la piedra caliza extraída del lugar, las tejas musleras y fue pionera en el uso del cemento como mortero de asiento, que puede deber su incidencia a que entre los años 1885 y 1890, en Córdoba, los Ingenieros Bialet y Cassaffousth, lo utilizaron para la construcción de los diques San Roque y Mal Paso.

Localización	LA CALERA												LA CALERA		
Barrio	Centro												La Estanzuela 1		
Domicilio	Av. Rivadavia y General Cabrera												lote 6 y manzana 215		
Año construcci	1911												2008		
Propietario	Frutoz												Taddei		
Contacto	03543-466739												0351-2316142		
ESTACION DE RELEVAMIENTO DE TEMPERATURA AMBIENTE															
ESTACIONES DEL AÑO		**PB**	**SS**	**EX**	**PB**	**SS**	**PB**	**EX**	**PB**	**SS**	**EX**	**PB**	**SS**	**PB**	**EX**
		8	**8**	**8**	**12**	**12**		**24**	**17**	**17**	**17**	**21**	**21**		**21**
VERANO	**21-dic**				24	24	33	**34**						17	**15**
	22-dic				23	23		**28**							
	17-ene				25	25		**29**							
	18-ene				23	25		**28**							
	19-ene				24	24		**34**							
	20-ene	30	28	**30**	30	28		**32**				29	28		**25**
	21-ene						33	**34**	26	26	**29**	26	26	21	**25**
	22-ene	26	26	**21**			27	**30**	27	27	**33**	26	26	21	**27**
	23-ene				30	28	39	**40**				25	25	14	**13**
	26-ene				27	27		**32**				27	27		**38**
	27-ene				28	28		**34**				27	27		**30**
	21-feb				22	21	25	**25**				23	20	20	**20**
OTOÑO	**21-mar**						27	**29**						13	**12**
	21-abr						29	**30**						14	**13**
	04-may	20	22	**16**					20	21	**20**				
	15-may														
	21-may				20	22		**17**				16	16		**10**
INVIERNO	**21-jun**						20	**21**						-3	**-3**
	21-jul				17	16		**9**				16	15		**6**
	21-ago						26	**25**						8	**6**
PRIMAVERA	**21-sep**						14	**16**						3	**1**
	21-oct						25	**25**						9	**6**
	21-nov				25	25		**29**							
Referencias															
EX	**Temperatura Exterior**														
PB	**Medición tomada en piso +1,20m**														
SS	**Medición tomada en piso — Subsuelo**														

Figura 8: Modelo de Registro de temperatura Ambiente. Caso de estudio La Calera.
Fuente: Elaboración del equipo de investigación

3. Conclusiones

El tema estudiado en este trabajo suma valor para la conservación del patrimonio construido, para mantener las identidades culturales locales de los centros urbanos del territorio cordobés, así como para contribuir al uso racional de los recursos de origen natural, saberes y técnicas utilizados en las construcciones del pasado. Es un llamado a la conservación ambiental desde un enfoque de la puesta en valor y el rescate de los modos tradicionales para la ejecución de arquitectura doméstica, redefinidos en el contexto contemporáneo.

Actualmente se verifica la proliferación de casos donde se intentan recuperar los saberes ancestrales y adecuarlos a las necesidades de habitabilidad derivadas de los condicionamientos de la vida moderna a lo largo y ancho de todo el territorio provincial.

Estos saberes constructivos tradicionales sustentables combinan técnicas constructivas, habilidades del que las construye y materiales naturales locales. Se destacan, además, las ventajas de estas técnicas para el confort térmico de las construcciones.

Con esta investigación construimos herramientas posibilitantes para la formación de los nuevos profesionales conscientes respecto al paradigma de la sustentabilidad y sus aplicaciones en nuestro medio. Consideramos necesaria la educación en la cultura del ahorro, el buen uso y mejor aprovechamiento de los recursos naturales y la custodia del medio ambiente.

Así mismo, los resultados de las mediciones térmicas comparativas de algunos casos de arquitectura domestica de la historia con la actual, nos ha dejado interrogantes relacionados con la pérdida de respuestas coherentes con sus condiciones ambientales de inserción, relacionadas al uso de técnicas, materiales, tipologías y aventanamientos poco apropiados para la evaluación de los comportamientos con criterios sustentables.

Particularmente, en la mirada relacionada del proceso histórico de conformación del territorio con las características ambientales del mismo y el producto arquitectónico, se evidencia una coherencia interna de cada una de las áreas homogéneas, pero no entre ellas. No existe diálogo entre las diferentes regiones, se superponen, se desplazan, pero no se ha encontrado mestizaje en las técnicas, no se ha generado un producto arquitectónico simbiótico que reúna lo mejor de cada producción.

Habiendo realizado un importante trabajo de campo y completado un intenso rastreo bibliográfico, consideramos posible afirmar que la sustentabilidad en el territorio cordobés, objeto de nuestro estudio, no puede obviar la consideración histórica del desarrollo local y regional.

Los procesos de urbanización, las ciudades y sus habitantes no son ajenos a los cambios estructurales que se están llevando a cabo a partir de los efectos de la globalización en el mundo. En este contexto donde las intervenciones oficiales no reconocen la importancia de los saberes y técnicas locales, donde no existe una eficaz legislación que promueva la protección patrimonial con un sentido renovador que mejore las condiciones de reproducción actual de la arquitectura, es que encontramos la importancia de esta investigación apoyada fundamentalmente en las diferentes identidades regionales de la arquitectura histórica de la provincia de Córdoba.

Creemos que nuestro aporte resulta sumamente importante para la formación de los futuros profesionales a fin de promover la reflexión crítica acerca de la propia realidad, la validez de las soluciones propuestas en otros contextos y la necesidad de optar, de elegir criterios de acción coherentes con los medios propios.

Para ello, desde las ciencias sociales y como transferencia de esta investigación a la docencia de Arquitectura y Diseño, se favoreció a lo largo de toda la investigación la promoción de espacios de encuentro y articulación interdisciplinar, en un primer momento con las cátedras de Historia, Arquitectura, Construcciones e Instalaciones, a través de la consideración, discusión y evaluación de los resultados alcanzados a lo largo del proceso de investigación en un marco transdisciplinario.

Luego, mediante la participación en congresos internacionales y jornadas de

investigación, se pudieron extender las reflexiones del presente trabajo, entre otros, al campo de las intervenciones habitacionales públicas y a la legislación sostenida por la ciudad de Córdoba para promover la definición, preservación y renovación (o no) de lo que se considera como patrimonio arquitectónico sustentable local.

Bibliografía

- Argentina. Provincia de Córdoba. Ley N° 9814. Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de la Provincia de Córdoba. Legislatura de la Provincia de Córdoba, 10 de agosto de 2010.
- ARIAS, L., LATINA, S., ALDERETE, C., MELLACE, R., SOSA, M. y FERREYRA I. (2007) Comportamiento Térmico de Muros de Tierra en Tucumán, Argentina. Tucumán: edición CRIATiC.
- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIERÍA SÍSMICA (2004). Manual para la Rehabilitación de viviendas construidas en adobe y tapia pisada. Colombia: AIS.
- AUGÉ, M. (1994). Hacia una Antropología de los Mundos Contemporáneos. Barcelona: Gedisa Editorial.
- BARBERO, J. M., LÓPEZ DE LA ROCHE, F., JARAMILLO, J. E. (1999). Cultura y Globalización. Bogotá: Ed. Ces.
- BARSEGHIÁN, E. (2004). Inventario Ambiental. Una aproximación desde la Arquitectura. Córdoba: Editorial UNC.
- BERGALLO, J. M., FRANCHELLO DE MARICONDE, M. (2006). La arquitectura barroca iberoamericana. Entre la unidad y la diversidad. Córdoba: Editorial Nuevo Siglo.
- BONALUMI, A., SFRAGULLA, J. (1999). La minería de Córdoba. Córdoba: Edición Facultad Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. U.N.C.
- BRAILOVSKY, A. E. (2006). Historia ecológica de Iberoamérica. Buenos Aires: Ediciones Kaicron - Le Monde Diplomatique.
- BRAILOVSKY, A. E. (2009). Historia ecológica de Iberoamérica II. Buenos Aires: Ed. Kaicron – Le Monde Diplomatique.
- BRAILOVSKY, A. E., FOGUELMAN, D. (1998). Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- BUSCHIAZZO, M. (1967). La arquitectura en la Argentina. 1810-1930. Buenos Aires: Editorial Mac Gaul.
- BUSCHIAZZO, M. (1967). Historia de la Arquitectura Colonial. Buenos Aires: Editorial Emecé.
- CHAUNU, P. (1969). Historia de América Latina (3° Edición). Buenos Aires: Eudeba.
- DE PAULA, GUTIERREZ (1974). La encrucijada de la arquitectura argentina. 1822-1875. Resistencia: Ediciones Universidad Nacional del Noreste.
- FERNÁNDEZ, R. (2000). La ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- FOGLIA, M. E., GOYTIA, N. y otros (1987). La Cuadrícula en el desarrollo de

la ciudad hispanoamericana. El caso Córdoba. 1573 - 1810. Córdoba: FAUD - UNC.
• FOUCAULT, M. (1969). La Arqueología del saber. Madrid: Siglo XXI.
• GALLARDO, R. (1973) Historia de la Arquitectura Argentina. Córdoba: Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba.
• GALLARDO, R. (1993). Las Capillas Rurales de Córdoba. Buenos Aires: Academia Nacional de Bellas Artes.
• GALLARDO, R. (2003). Escritos sobre Arquitectura de Córdoba. Córdoba: Editorial Nuevo Siglo.
• GARCÍA CANCLINI, N. (2004). Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad. Barcelona: Editorial Gedisa.
• GUIMARAES, R. (2000). Apuntes de la materia "Fundamentos socio-económicos de la Gestión Ambiental Urbana. Córdoba: Maestría GADU, FAUDI, UNC.
• GUTIERREZ, R. (1979). Arquitectura del Siglo XIX en Iberoamérica. 1800 - 1850. Resistencia: Universidad Nacional de Nordeste.
• GUTIERREZ, R. (1983). Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica. Madrid: Manuales Arte Cátedra.
• HARDOY, J., SCHAEDEL (1977). Asentamientos urbanos y organización socio-productiva en la historia de América Latina. Buenos Aires: Edit. SIAP.
• IMAZ, J.L. (1984). Sobre la Identidad Iberoamericana. Buenos Aires: Edit. Sudamericana.
• KOPTA, F. (1999). Áreas Naturales Protegidas en la Provincia de Córdoba. En: ACUDE. Problemática ambiental con especial referencia a la Provincia de Córdoba. Córdoba: Edición UNESCO.
• KRONFUSS, J. (1980). Arquitectura colonial en Argentina (2° Edición). Córdoba: Editorial E.R.A.
• LEFF, E. (1994). Ciencias sociales y formación ambiental. Buenos Aires: Editorial Gedisa.
• LEFF, E. (1998). Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México: Siglo XXI Editores.
• LO CELSO, Á. T. (1953). Arquitectura y Construcciones Rurales. Córdoba: Edición Dirección general de Publicidad de la UNC.
• LOTMAN, Y. (1996). La Semiosfera I. Semiótica de la cultura y el texto. Madrid: Cátedra.
• MONTANER, C. A. (2001). Las raíces torcidas de América Latina. Barcelona: Editorial Plaza y Janés.
• ORTIZ, R. (1997). Mundialización y cultura. Buenos Aires: Alianza Editorial.
• PARADISO, M., MILANI, P. (2010). Reconstruir en adobe. Análisis, consideraciones y propuestas para la reconstrucción. Florencia: Edizioni Medina.
• ROGERS, R. (1997). Cities for a small planet. Londres: Faber & Faber.
• ROMERO, J.L. (1972). Las ideologías de la cultura nacional y otros ensayos. Buenos Aires: Edit. Ceal.
• RUANO, M. (1999). Ecourbanismo. Entornos urbanos sostenibles: 60

proyectos. Barcelona: Editorial Gili.

- SORRE, M. (1955). Fundamentos biológicos de la Geografía Humana. Barcelona: Edit. Juventud.
- TERZAGA, M. (1963). Geografía de Córdoba. Córdoba: Ed. Assandri.
- VIÑUALES, G. M., MARTINS NEVES, C. M., FLORES, M., RIOS, L. (1994). Arquitectura de tierra en Iberoamérica. Buenos Aires: Impresiones Sudamérica.
- WAISMAN, M. (1990). El interior de la historia: Historiografía para uso de Latinoamericanos. Bogotá: Ed. Escala.
- WAISMAN, M. (1995). La arquitectura descentrada. Historia y Teoría Latinoamericana. Bogotá: Ed. Escala.
- WINES, J. (2008). Green Architecture. Köln, Germany: Ed. Taschen.

Encuentros y desencuentros entre los proyectos turísticos y patrimoniales: ¿La "Colonia-Sacramentización" de los pueblos históricos bonaerenses?

Pérez Winter, Cecilia

PALABRAS CLAVE
· Centros históricos
· Patrimonio
· Turismo

Resumen / Desde hace décadas existe una valorización patrimonial de los centros históricos, sobre todo a través de las normativas creadas desde la UNESCO e ICOMOS. Aquellos reconocidos como "Patrimonio de la Humanidad" son los centros históricos que aumentan significativamente la afluencia de turistas. Así, la práctica turística no solo revaloriza este tipo de sitios, sino que los coloca en el mercado para su consumo. El objetivo de esta ponencia es a través de dos estudios de casos (los centros históricos de Capilla del Señor, partido de Exaltación de la Cruz, y San Antonio de Areco, partido homónimo) analizar cómo en dos ciudades patrimoniales se generan conflictos entre la lógica patrimonial y la comercial turística. Se presentará, por un lado, las políticas y normativas implementadas para la conservación del patrimonio local. Por otra parte, se examinará cómo se desarrolla la práctica turística, particularmente la emergencia de un proceso que se definirá como "colonia-sacramentización". Durante los trabajos de campo se registró que algunos sectores de las comunidades de Capilla del Señor y San Antonio de Areco en orden de aumentar su visitación toman como ejemplo el caso de Colonia de Sacramento (Uruguay) que fue reconocido "Patrimonio de la Humanidad". Teniendo este sitio como referencia, es que ciertos sectores de ambas comunidades intentan que se incorporen o eliminen determinados elementos para conformarse como una ciudad turística colonial. Lo que produce encuentros y desencuentros entre las iniciativas patrimoniales y turísticas.

Las informaciones utilizadas para esta ponencia fueron obtenidas a través de los trabajos de campo que se llevaron a cabo en las ciudades de Capilla del Señor y San Antonio de Areco entre 2011-2013. Allí se realizaron entrevistas a diferentes actores sociales, observación participante, consulta y análisis de normativas, expedientes y otras publicaciones afines a los temas aquí tratados.

OKULOVICH, EVA ISABEL
Instituto de Geografía "Romualdo Ardissone" e Instituto de Ciencias Antropológicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E - mail: cecipw@gmail.com

Introducción

Desde hace décadas se viene observando cómo el turismo va ampliando sus modalidades en orden de satisfacer las nuevas tendencias de consumo, como es el turismo cultural. Los destinos más consolidados que lo ofrecen suelen poseer ciudades o sitios (prehispánicos o históricos) declarados por la UNESCO como "Patrimonio de la Humanidad", como Toledo en España (1986) o Colonia de Sacramento en Uruguay (1995). En Argentina existen ejemplos de lugares que fueron reconocidos como patrimonio nacional y posteriormente promocionados como atractivos turísticos o viceversa, como sucede con los estudios de caso que serán presentados más adelante. La institución que propone y recomienda qué sitios o elementos pueden ser considerados como patrimonio nacional es la Comisión Nacional de Museos y Monumentos y Lugares Históricos (de ahora en adelante CNMMLH), que durante la década de 1990 inició una "nueva etapa" en la que se ampliaron las categorías patrimoniales y en la que se comenzó a promover la valorización de otros elementos como los "conjuntos arquitectónicos", el "ámbito rural y natural", "pueblos, centros y ciudades históricos" (Disposición Interna N° 5/91). En esa década las denominaciones se concentraron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia bonaerense. Entre ellas interesa señalar la declaración de "Bien de Interés Histórico Nacional" (BIHN) de los centros históricos de las ciudades de Capilla del Señor y San Antonio de Areco (partidos de Exaltación de la Cruz y San Antonio de Areco respectivamente) provincia de Buenos Aires.

Capilla del Señor fue declarada en 1994 (Decreto Nacional N° 1648), lo que generó nuevas normativas locales vinculadas a la conservación de su patrimonio y un turismo incipiente en la ciudad que fue organizado y direccionado a través de políticas turísticas municipales. En cuanto a San Antonio de Areco, el proceso de turistificación sucedió primero en 1938-39 con la inauguración del Parque Criollo y Museo "Ricardo Güiraldes" y la oficialización de la celebración del Día de la Tradición (10 de noviembre); mientras que la patrimonialización nacional ocurrió en 1999 (Decreto Nacional 1305), en el que se reconoció su centro histórico como "BIHN" y cinco edificaciones como "Monumento Histórico Nacional" (MHN).

Si bien en San Antonio de Areco el turismo comenzó a desarrollarse con anterioridad, y en Capilla del Señor pos-declaratoria, en ambas ciudades se detectan conflictos similares. Las políticas patrimoniales apuntan a preservar los centros históricos, particularmente las fachadas de las casas antiguas. Sin embargo, algunas iniciativas que buscan desarrollar el turismo promueven intervenciones, sobre todo cerca de las plazas principales, que aumenten la atractividad[1] de las ciudades pero que no parecen respetar las normativas de conservación patrimonial. Asimismo, desde el 2001 un sector de la sociedad arequera vinculada a organismos de gestión patrimonial y funcionarios del área de cultura y turismo de la municipalidad comenzaron a tomar

1 Para que un elemento o sitio sea reconocido como atractivo debe ser difundido y marcado como tal a través de folletería, cartelería, organización de visitas e infraestructura. Este proceso de construcción social se denomina atractividad (véase Almirón et al., 2006; Bertoncello et al., 2003).

acciones para proponer a S. A. de Areco en la lista de "Patrimonio de la Humanidad" y así consolidar la marca "Tradición" en el mercado turístico internacional. Teniendo todo esto en consideración, el objetivo de esta ponencia es, a través de los dos estudios de casos propuestos, analizar cómo en dos ciudades patrimoniales se generan encuentros-desencuentros entre la gestión patrimonial y la comercial turística. Para ello, se presentará, por un lado, las políticas y normativas implementadas para la conservación del patrimonio local en los casos propuestos. Por otro, se examinará cómo se desarrolla la práctica turística, particularmente la emergencia de un proceso que se definirá como "colonia-sacramentización". En el proceso de entrevista se registró que algunos sectores de las comunidades de Capilla del Señor y San Antonio de Areco en orden de aumentar su visitación y atractividad toman como ejemplo el caso de Colonia de Sacramento (Uruguay) que fue reconocido "Patrimonio de la Humanidad". Teniendo este sitio como referencia, es que ciertos sectores de ambas comunidades intentan que se incorporen o eliminen determinados elementos para conformarse como una ciudad turística colonial.

Las informaciones utilizadas para esta ponencia fueron obtenidas a través de los trabajos de campo que se llevaron a cabo en las ciudades de Capilla del Señor y San Antonio de Areco entre 2011-2013. Allí se realizaron: entrevistas a diferentes actores sociales (vecinos, funcionarios del área turismo y cultural, prestadores turísticos), observación participante, consulta de archivos y expedientes de la Biblioteca Popular Belgrano en San Antonio de Areco y de la Biblioteca de la Casa del Joven de Capilla del Señor, expedientes de la CNMMLH en Buenos Aires, y el análisis de documentos, normativas y otras publicaciones afines a los temas aquí tratados.

Los centros históricos

El centro histórico (CH) es un "producto social", una parte del espacio urbano[2] que implica una organización territorial construida a lo largo del tiempo[3] por un proceso socio-económico. Es decir, se vincula con el proceso de ampliación e industrialización ocurrido en las tramas urbanas, en las que comienza a distinguirse una parte histórica de otros tipos de centros como los administrativos y comercial, por ejemplo. El centro histórico conjuga (no siempre en armonía) la referencia antigua y moderna; lo que formó parte de un pasado y lo que proyecta su futuro. Por ello, en cada ciudad es posible encontrar etapas de su historia constructiva (y evlución) como estilos, monumentos, entre otros (Carballo Perichi, 2000; Carrión, 2003).

2 Este proceso de valorización y segregación de una parte del área urbana surge en Francia a fines del siglo XIX con las acciones de reconstrucción idealizada de Eugene Viollete-le-duc (1814-1879) en Caccassonne en el que "se congelo su esencia histórica" (Carballo Perichi, 2000).

3 Los centros históricos pueden tener diferentes orígenes como: prehispánicos (Cuzco), medievales (Brujas), coloniales (Colonia del Sacramento), moderno (Brasilia), por ejemplo. Por lo tanto, pueden haber varios centros históricos conviviendo en una ciudad y que estos centros se configuren a lo largo del tiempo y no en un periodo determinado vinculado solo con la fundación de la ciudad. Por ello, es importante contemplar la heterogeneidad que los centros históricos establecen y buscar estrategias y acciones de gestión y conservación según cada caso, evitando extrapolar "modelos exitosos" (Carrión, 2000, 2003).

El CH generalmente se define a partir de una construcción idílica del pasado, conformado por monumentos vistos como obras de arte. Con frecuencia el CH posee un carácter central en la ciudad, aunque puede llegar a quedar marginalizado y constituirse apenas como un barrio histórico. Depende de las estrategias de gestión (local-nacional-internacional) implementadas, varias situaciones pueden emerger en relación a su conservación[4]. Generalmente, la preservación de los CH encuentran correlación con la forma en que fue siendo concebida la conservación de los monumentos en la historia del patrimonio a nivel mundial[5].

Cabe destacar que lo que hoy se configura como un CH, anteriormente constituía la ciudad en su totalidad. Lo que hace recordar que una ciudad es diversa y dinámica y los CH son una muestra de ello. Por eso deben mantener su diversidad de actividades. Si se lo destina solo para el turismo o se lo convierte en un área marginal y pobre, termina por deteriorarse. Algunos autores sostienen que precisamente se debe buscar su valor de uso más que la escenografía o "fachadismo". Por lo tanto, la preservación de los CH dependerá de la gestión y la continuidad de políticas implementadas para dicho fin (Carballo Perichi, 2000; Carrión, 2000, 2001, 2003).

La categoría "Patrimonio de la Humanidad"

En el siglo XX, a través de la conformación de instituciones como UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-1946) e ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios-1965), sus lineamientos y

4 Puede ocurrir que a cierto conjunto de monumentos se los convierta en reliquia histórica, o llegar a una instancia de deterioro cuando: se prioriza la expansión periférica de las ciudades; porque el estado permite que los emprendimientos privados se encarguen de su reconstrucción y renovación; o porque se produjo una red institucional administrativa muy complicada (Carballo Perichi, 2000). La gestión también puede provocar tensión y jerarquizar algún aspecto, priorizando lo moderno y negar lo histórico o viceversa, generando posturas "conservadoras" o "progresistas" con sus tintes grises en el medio. La primera postura, destaca lo antiguo por sobre lo moderno, habiendo una tendencia a cristalizar el centro histórico y los elementos innovadores incorporados serán vistos como una forma de poner el peligro su "autenticidad". La segunda postura produce un quiebre con la continuidad histórica y margina sus referentes históricos, colocando al patrimonio como una limitación para el desarrollo urbano. A su vez, en algunas ocasiones la reutilización de inmuebles también puede llevar a destruir lo antiguo para dar lugar a lo nuevo, muchas veces imitando el estilo anterior, lo que desde las normativas de UNESCO e ICOMOS se interpreta como una pérdida de "autenticad" del centro histórico (Carrión, 2000; Scovazzi, 1996).

5 Inicialmente, las elites gobernantes valoraban aquellos referentes del propio sector socio-económico de la localidad. Luego, el Estado fue el que comenzó a construir el marco institucional (por medio de instituciones, ministerios y regulaciones) para preservar, generalmente, una versión de identidad nacional. Algunos autores postulan que recientemente existe una situación de transición entre los marcos institucionales correspondientes al gobierno nacional-local y aquellos de sector internacional y privados. Lo que produce mayor diversidad de posturas respecto a la conservación. Aquellas que apoyan la rehabilitación del casco histórico desde las acciones de instituciones públicas, y aquellos que promueven una modernización de los centros históricos desde su privatización. Así, puede haber formas de gestión concentrada o dispersa, en la que diferentes asociaciones e instituciones de orden público, civil y privado interactúan. Esta última puede favorecer la visibilización de diversas expresiones culturales-populares englobadas en un mismo centro histórico y que expresen el derecho a vivirlo, evitando monopolios y hegemonías en las propuestas de renovación y conservación. Porque como todo patrimonio y elemento de consumo, el centro histórico es un espacio de disputa (Carballo Perichi, 2000; Carrión, 2000, 2003).

acciones buscaron crear y difundir estrategias de conservación patrimonial que se han incorporado e implementado en diversos países, siendo instituciones de referencia a nivel mundial. Una de los aspectos relevantes que se describen en las sucesivas cartas es la importancia de conservar la "autenticidad"[6] del patrimonio (Carta de Atenas, 1931; Carta de Venecia, 1964).

Con el tiempo, las normativas pasaron de la preservación de monumentos aislados a definir conjuntos y zonas de protección como son los CH y que predominan en la lista de "Patrimonio Mundial" desde que esta categoría fue instaurada por la UNESCO en 1972. Este tipo de declaración se presenta como una forma de asumir a nivel mundial la conservación de determinados bienes y sitios; otorga reconocimiento y prestigio a nivel internacional[7] porque permite que el patrimonio de una localidad pueda "saltar escalas" (de local a internacional); puede contribuir a detener proyectos que contemplan la destrucción del patrimonio histórico. No obstante, el reconocimiento de la UNESCO puede ser interpretado también como una forma de situar los lugares seleccionados por las elites en el mapa; promover una significativa mercantilización del patrimonio desde la práctica turística y de esa manera legitimar mecanismos de explotación económica a nivel mundial con la contribución de la sacralización en el imaginario turístico; instalar, desde los lineamientos de UNESCO, lo que L. Smith (2006) conceptualiza como el "discurso autorizado del patrimonio[8]" a través de ponderar el patrimonio desde su "valor excepcional", por ejemplo. García Canclini (2011) también cuestiona a dicha institución por mostrar una sociedad unida, empero existe la dificultad de construir ordenamientos culturales y políticos globales que conformen narrativas creíbles y unificadoras. Para él, el programa de "Patrimonio de la Humanidad" no soluciona los conflictos interculturales, ni puede sustentar una narrativa de integración mundial; por el contrario, la situación de declaración trae aparejada una serie de conflictos que dista bastante de ello, como es el caso argentino de Quebrada de Humahuaca (Castro & Zusman, 2007; Troncoso, 2012).

6 En la Carta de Venecia (1964) se sugiere que los elementos que se utilicen para reemplazar las partes que se restauren de un inmueble deben incorporarse en armonía con el conjunto y evitar su falsificación. En la Carta de Washington (1987), sobre la conservación de las ciudades históricas, se apela a conservar el carácter histórico del área urbana y "todos aquellos elementos materiales y espirituales que determinan su imagen" como la forma urbana, aspecto de los edificios (materiales, estilo, color, etc.), la relación entre la población y su entorno porque cualquier amenaza a esos valores amenazarían su "autenticidad". En varias cartas también se recomienda que la conservación del patrimonio construido sea realizada por un grupo de expertos multidisciplinarios. Y enfatizan también la participación de la comunidad local en el proceso de conservación del patrimonio.

7 Para García Canclini (2011) la noción de "Patrimonio de la Humanidad" estaría en consonancia con la idea de la globalización, ya que los sitios seleccionados se presentan como carentes de fronteras, que pertenecen a todos por igual, pero que en realidad son pocos los que realmente pueden acceder a ellos.

8 Laurajane Smith (2006, p. 4) argumenta que existe un discurso occidental dominante sobre el patrimonio que denomina "discurso autorizado". Su función es naturalizar una serie de supuestos sobre su significado. Generalmente, el discurso autorizado está vinculado con ideas sobre nación y nacionalidad e influenciado por los conceptos de monumentalidad y estética. También es un discurso "profesional" porque los valores y conocimiento de los "expertos" sobre el pasado y sus manifestaciones materiales son tenidos en cuenta. Y por ello, incide, domina y regula la gestión patrimonial.

De esta forma se observa que el ámbito de gestión local y global no pueden ser considerados cerrados o estáticos sino dinámicos e integrados que se van reconfigurando a lo largo del proceso (Castro & Zusman, 2007; Melé, 1998).

Los centros históricos como atractivos turísticos

Un patrimonio, sobre todo aquel reconocido como "Patrimonio de la Humanidad", puede ser valorizado y mercantilizado desde la práctica turística[9]. Generalmente, la modalidad de turismo cultural es la que promociona los patrimonios[10] legitimados como tal. Para crear y desarrollar ese tipo de modalidad, existen actores sociales (agencias, políticos, parte de la comunidad, prestadores de servicios tanto del país de origen como receptivo) que se involucran en configurar un territorio turístico (Bertoncello, 2002). Para ello, es necesario seleccionar elementos, manifestaciones, sitios que serán promocionados como atractivos. La mirada turística contribuirá en esa selección y valorización (Almirón et al., 2006; Bertoncello et al., 2003 Urry, 1990). A su vez, la turistificación de un lugar no solo implica una apropiación y consumo de los atractivos sino también la reestructuración de su espacio material y simbólico (Cammarata, 2006). Y el marketing permitirá que un destino pueda competir y diferenciarse de otro (Britton, 1991; Harvey, 2005). Sin embargo, algunos lugares pueden alcanzar un nivel de atracción y visibilidad tan alto que supera la imagen del propio espacio. Algunos autores propusieron denominar esta situación como "eiffelización". Son sitios que se convierten en íconos universales y que además de tener significados culturales, adquieren significados turísticos. También se pueden implementar otras estrategias tanto para configurar atractivos, como para aumentar el flujo turístico. Investigadores europeos proponen denominar como "espacios simulados" (o "florentización") al proceso por el cual se modifica un lugar para que sea turístico. Así, se toma un referente de carácter universal como modelo para la rehabilitación o condicionamiento de un espacio turístico, disolviendo su forma preexistente (Donaire, 2012).

Asimismo, la patrimonialización también puede promover que el sitio o elemento devenga en atractivo turístico. Por ejemplo, y como ya se comentó, cuando un sitio es incorporado a la lista de "Patrimonio de la Humanidad" aumenta significativamente su capacidad de atracción, siendo una efectiva campaña de promoción turística. Los elementos y lugares que alcanzan esa categoría dan un "salto" de la escala local-nacional a una global, insertándose en el circuito del mercado turístico mundial (Castro & Zusman, 2007; Donaire, 2012). Esto sucedió con Colonia de Sacramento (Uruguay).

9 La Carta internacional sobre turismo cultural (1999) manifiesta la importancia de conservar la "autenticidad" de los sitios patrimoniales debido a que es una característica "esencial del significado cultural" que es "expresado a través de los materiales físicos, del legado de la memoria y de las tradiciones intangibles que perduran del pasado". Y por ello debe ser valorada y difundida para que se logre apreciar el patrimonio cultural.

10 En este artículo se considera que la patrimonialización es un proceso de construcción social, en la que un objeto, sitio, manifestación son seleccionados y activados por determinados actores sociales, que además producen discursos que legitiman la elección de los elementos a ser considerados como patrimonio (Prats, 2004). El reconocimiento de este patrimonio puede ser a nivel local-regional-nacional y hasta mundial como lo determinan las declaratorias de UNESCO. Por lo tanto, la patrimonialización también involucra la creación de redes de escalas, y en cada escala aparecen nuevos actores (locales y globales) que se van articulando (Castro & Zusman, 2007).

El proceso de patrimonialización local comenzó a partir de 1968, en el que se aplicaron una serie de políticas y acciones de valoración y restauración de su CH y en 1995 fue declarado "Patrimonio de la Humanidad". Los procesos, de patrimonialización primero y de turistificación después, transformaron el CH: de ser un "zaguán de paso" hacia los destinos de playa oceánica uruguaya, a convertirse en uno de los principales atractivos del país (Tul Charbonnier, 2012).

El proceso de turistificación puede provocar cambios, tensiones y conflictos ya que está práctica coloca al patrimonio (u otros elementos potenciales) en el mercado, y porque los proyectos patrimoniales pueden no coincidir con los turísticos. Esto se debe a que generalmente el turismo (y en el patrimonio también puede suceder) se visibiliza una versión de identidad simplificada y estereotipada de una localidad-comunidad, que deviene en el producto turístico a desarrollar (Prats, 2006). Otra situación que generalmente ocurre con la atractivización de los CH es que los residentes de bajos ingresos y las actividades populares sean desplazados para destinar esos lugares al consumo de actores con mayores ingresos, por ejemplo. Es evidente que si el turismo no es desarrollado de forma planificada y sostenible, dista mucho de ser una industria "sin chimeneas" o la panacea que soluciona todos los problemas socio-económicos de una localidad (Carrión, 2003).

La preservación de los centros históricos argentinos

En Latinoamérica y Argentina encontramos una figura influyente en la preservación de los CH: Jorge Enrique Hardoy (1926-1993)[11], quien en 1986, junto a su equipo, comenzó a implementar desde la CNMMLH el proyecto de investigación "Elaboración de propuestas para la conservación y rehabilitación de pueblos y ciudades históricas" con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Su objetivo era aplicar un manual o protocolo de preservación de pueblos históricos en diferentes lugares del país; generar una conciencia patrimonial; y promover la identidad comunitaria. Hardoy consideraba que los pueblos históricos no son solo aquellos con arquitectura colonial y que su comunidad debía ser su "socio natural" para lograr su conservación. Para el proyecto se eligieron varios casos en Argentina[12], y entre ellos se decidió incorporar el CH de Capilla del Señor, dando como resultado su declaración de "BIHN" por la CNMMLH (Facciolo, 2005; Hardoy, 1989). Así lo recuerda un

11 Si bien a lo largo de su carrera estuvo involucrado en analizar la gestación de las diversas tramas urbanas, es durante la década de 1980 que comienza a trabajar en proyectos patrimoniales vinculados a la conservación de centro histórico en varios lugares de Latinoamérica como Cuzco (Perú), Quito (Ecuador), Bahía (Brasil), Montevideo (Uruguay), Catamarca y Corrientes (Argentina). Además desempeñó el cargo de presidente de la CNMMLH (1984-1993) en Argentina, donde fomentó la federalización de su gestión al incorporar referentes y asesores de todas las provincias, y a considerar sitios y elementos de otras regiones del país antes no valorizadas, como Chaco y Formosa; además de ampliar las categorías para reconocer mayor variedad de bienes que expresaran las diferentes manifestaciones culturales del país (Gutiérrez, 1995).

12 Lo sitios eran: Tulumba (Córdoba); Villa de Medinas (Tucumán); Bella Vista (Corrientes); Los Ranchos (provincia de Buenos Aires); San José del Rincón (Santa Fe); Villa Atuel (Mendoza) (Hardoy, 1989). Sin embargo, tras su fallecimiento en 1993 pocos casos pudieron ser desarrollados y declarados patrimonio nacional.

funcionario de turismo del partido:

"*...el Instituto de Arte Latinoamericano, ellos empezaron en Sudamérica a implementar un manual de preservación de poblados. (...) y llega a la Argentina. Entonces al querer implementar ese protocolo de preservación de poblados históricos* ***recorren 3 o 4 opciones y la única que cuajó por muchísimos factores fue Capilla del Señor****. (...) El otro intento que hacen es en San Antonio de Areco, pero para cuando el Instituto (...) llegó a San Antonio de Areco, desde la parte de construcción y desde la parte de cohesión urbanística, estaba muy alterado. Entonces era realmente demasiado el perjuicio que iban a causar por implementar ese manual en un lugar que ya estaba demasiado intervenido. (...) Y cuando llegan a Capilla del Señor encuentran que desde la cohesión urbanística estaba perfecta, alrededor de la plaza no tenemos, este, ningún elemento que altere o que vos te des cuenta de que rompe algún equilibrio que tiene dado. (...) Entonces dijeron, eso es ideal, porque fue por convencimiento de la gente,* ***y también tuvieron el acuerdo político para implementar este manual y por eso cuando este manual se implementara, Comisión Nacional viene a monitorear eso y descubre todo esto, bueno, más los antecedentes históricos, más los hechos culturales, entonces el Poder Ejecutivo da la declaratoria***." (Entrevista 2, funcionario de turismo 2011).

En cuanto San Antonio de Areco, y como lo indica el fragmento de entrevista, en su momento no fue incorporado, pero luego de una serie de intervenciones y otras acciones logró que su CH sea reconocido como patrimonio nacional en 1999.

Capilla del señor

Exaltación de la Cruz se encuentra a 80 km hacia el noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la provincia de Buenos Aires. Cuenta con 29.805 de habitantes (INDEC, 2010), Capilla del Señor es su ciudad cabecera. Desde la declaración de su CH como Patrimonio Nacional en 1994 hasta hoy, una serie de políticas en torno al patrimonio comenzaron a crearse e implementarse: la promulgación de ordenanzas municipales[13] para proteger ciertos bienes inmuebles del CH; la catalogación con registro fotográfico de las edificaciones más significativas; la conformación del Equipo de Conservación en la ciudad[14]; la recuperaron de espacios[15]. A su vez, se incorporaron al Código de Ordenamiento Territorial (COT) reglamentos para la protección del patrimonio local[16], particularmente aquellos que se encuentren en el CH. Asimismo,

13 Por ejemplo las ordenanzas municipales 10/1994, 56/1999, 11/2004.

14 El equipo está compuesto por dos arquitectas de Zárate y una museóloga oriunda de la ciudad de Buenos Aires. El Equipo ofrece fundamentalmente asesoramiento gratuito a las obras y construcciones ejecutadas en la ciudad con el objetivo de respetar la armonía arquitectónica y preservar las edificaciones antiguas.

15 como el Centro Cultural La Cosmopolita, revitalización del Paseo Arco Iris y parque de la estación de Ferrocarril de las líneas Urquiza y Mitre

16 En el COT reconoce como bien patrimonial a aquellos bienes que poseen ciertos valores (e.g. auténtico, tradicional, histórico entre otros) que son otorgados por sus habitantes. También establece que cualquier intervención realizada en el centro histórico debe ser consultado a la autoridad correspondiente de la municipalidad. Además suministra una serie de lineamientos de aquellas intervenciones y acciones que están o no permitidas (respecto de alturas máximas, conservación de fachada, reglamentación sobre el tipo de cartelería etc.). Con la implementación del COT el municipio esperar lograr una

en orden de reforzar las normativas e incentivar a la comunidad en la protección de las fachadas de la ciudad, dentro y fuera del CH, se estableció en 1994 del premio anual "Capilla del Señor, Primer Pueblo Histórico Nacional" (Ordenanzas N° 005/95 y 035/04), beneficiando al ganador con la exención de 5 años de la tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza.

Las políticas patrimoniales implementadas por la Secretaría de Cultura de Exaltación de la Cruz, con el apoyo técnico del Equipo de Conservación, muestra que cuando se trata de mantener el CH. Se respeta el reglamentado en el COT: no modificar las edificaciones catalogadas y que las nuevas construcciones respeten la altura máxima, en lo posible con un estilo que no desentone con la fisonomía de la ciudad. Mantienen una postura más "conservadora".

Por otra parte, desde 1994 comenzó a desarrollarse un turismo cultural en el que se ofrece el patrimonio local de Capilla del Señor como atractivo. A partir del 2000 las ofertas empezaron a diversificarse, incluyendo actividades de emprendimientos privados y de otras localidades del partido (Pérez Winter, 2013). La Secretaría de Turismo busca mostrar el "pueblo" de Capilla del Señor tal cual es, por ello no colocaron cartelería ni ningún elemento que pueda exponer a la ciudad como un lugar turístico[17]. Si bien existe una postura "conservadora" del patrimonio desde la gestión local, la misma Secretaría de Cultura y el Equipo de Conservación no parecen tener el mismo criterio cuando promueven iniciativas para fomentar al desarrollo turístico. Es decir, adquieren una postura "progresista". Es la Secretaría de Turismo la que mantiene una postura "conservadora" de su patrimonio-atractivo. Esta situación de diferencia de criterios entre las secretarías genera disconformidad y desconcierto en la comunidad, en la que también existe diversidad de opiniones que serán comentadas más adelante.

San Antonio de Areco

El partido de San Antonio de Areco se ubica al noroeste de la provincia de Buenos Aires, y a 110 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Linda con el partido de Exaltación de la Cruz y tiene 23.138 habitantes (INDEC, 2010). Desde la creación del Parque Criollo y Museo Gauchesco "Ricardo Güiraldes"[18] y el establecimiento de la Fiesta de la Tradición en 1938-39, una serie de políticas y acciones fueron implementadas en orden de desarrollar proyectos turísticos-patrimoniales. Entre las más significativas se pueden mencionar: la creación de la Escuela de Danzas Tradicionales "Ricardo Güiraldes" en 1960; la declaración de "Lugares Significativos" en 1970 como una forma de reconocer el patrimonio local; la organización de la Semana de la artesanía en 1971 que se celebra anualmente para la Fiesta de la Tradición; la creación de la

conservación estructural e integrada de su patrimonio local.

17 Sin embargo, la Secretaría de Cultura (junto al Equipo de Conservación) colocó pequeños carteles informativos y realizó algunas intervenciones para "embellecer" la ciudad, pensando en fomentar su turismo gastronómico. Algunas de ellas parecerían estar en contra de las normativas de conservación patrimonial.

18 El objetivo de la inauguración de dicha institución era homenajear la figura del Gaucho y al fallecido escritor del libro "Don Segundo Sombra", Ricardo Güiraldes (1886-1927), quien se inspiró en el paisaje y personajes de San Antonio de Areco para escribir el libro que fue ganador del Premio Nacional de Literatura en 1926, un año antes de su fallecimiento (véase Pérez Winter, 2014a).

Junta de Lugares Históricos en 1972, institución encargada de investigar y proponer elementos y sitios como patrimonio local; la declaración en 1978 que promovió la delimitación de la "Zona de Preservación Patrimonial Monumental" dentro del CH de la ciudad de San Antonio de Areco; la generación e implementación de un Plan Rector (1981), contemplando la preservación patrimonial; la declaración del CH de la ciudad de San Antonio de Areco como "BIHN" y cinco de sus edificaciones como "MHN" por la CNMMLH en 1999. A su vez, durante el 2002-2003 (pos crisis económica nacional) se realizaron una serie de intervenciones, mayoritariamente desde el sector privado con apoyo del gobierno local, en los alrededores de la plaza central de la ciudad que luego se extendieron a la zona de la costanera para revitalizar y mejorar la conservación de los espacios públicos[19].

Las reglamentaciones patrimoniales implementadas en San Antonio de Areco son muy similares a las promulgadas en Capilla del Señor[20]. Las normativas[21] y acciones llevaron a que en el 2001 la municipalidad de San Antonio de Areco inicie las investigaciones y gestiones pertinentes para iniciar la candidatura de San Antonio de Areco en la Lista de "Patrimonio Mundial" de la UNESCO (Ordenanza municipal N° 001/2001).

En cuanto a la actividad turística, el Parque Criollo y Museo y la fiesta de la Tradición son los atractivos más importantes de la ciudad de San Antonio de Areco, que cuenta con infraestructura hotelera y gastronómica necesaria para sustentar la cantidad de visitantes que recibe anualmente. Generalmente las actividades que se desarrollan en la ciudad están vinculadas a activar la figura del gaucho y sus habilidades ecuestres, siguiendo las representaciones gauchescas que Ricardo Güiraldes describió en su obra "Don Segundo Sombra". Actualmente, el turismo también fue incorporado como práctica económica complementaria en las otras localidades que componen el municipio (Villa Lía, Duggan y Vagges), valorizando otras narrativas vinculadas con su historia ferroviaria, por ejemplo. El partido de San Antonio de Areco se fue configurando con el tiempo como la "Cuna de la Tradición" (Pérez Winter, 2014a y b). De hecho en 2014 el gobierno local comenzó a tramitar la declaración de "capital nacional de la tradición".

¿La Colonia-**Sacramentización de dos centros históricos bonaerenses?**

Desde que se inició el turismo cultural en Capilla del Señor el gobierno local considera que varios logros se han alcanzado: colocar el destino dentro del mercado regional, atraer un determinado perfil de turista (buen poder adquisitivo, familias, parejas jóvenes, jubilados), con flujo regular de turistas y visitantes durante todo el año, particularmente en los fines de semana. El gobierno local de Exaltación de la Cruz no parece estar

19 En 2014 entró en vigencia el nuevo COT de San Antonio de Areco, que aún no se ha tenido acceso. El Informe Final de 2006 plantea lineamientos de preservación del patrimonio similares a los postulados en el Código de Exaltación de la Cruz ya mencionado.

20 Como por ejemplo: cuidar de los frentes, evitar cierto tipo de cartelería, definir una zona de protección patrimonial y eximir de impuestos a aquellas personas que inviertan en la conservación de sus propiedades.

21 Remitirse a las ordenanzas municipales: 1043/1978; 001/2001; 2501/2002; 3262/2007.

interesado en que el CH de Capilla del Señor consiga "un salto" de escala patrimonial (como en el caso de San Antonio de Areco), ni que la ciudad supere su capacidad de carga turística. Si bien un sector de la comunidad adhiere a estas propuestas, existen otros sectores (vecinos, prestadores turístico-culturales) que esperan un aumento en la visitación de la ciudad, alegando que aún es escasa la presencia de turistas en la ciudad. Este grupo concuerda en que aumentar el flujo de visitantes no alterará la "autenticidad" de sus atractivos (que mayoritariamente son su patrimonio local); demandan que los emprendimientos vinculados a los servicios gastronómicos y de alojamiento mejoren sus servicios capacitando a sus empleados y ampliando el horario de atención; esperan que los comercios adopten una estética más "rústica", bucólica" y no moderna; y proponen que se promuevan proyectos de intervención y revitalización que enfaticen o aumenten las características coloniales del CH. Uno de los referentes que se mencionan son las ciudades de Salta (Argentina) y Colonia de Sacramento (Uruguay) como lo expresan algunos entrevistados:

"*Yo creo que al capillero, seguramente al capillero le gusta una cosa estilo Palermo*[22]*, pero sería mejor que el capillero fuera a Palermo a buscar eso. Lo mismo cuando arreglan sus casas. Hay una* ***imagen de Salta que en el fondo es irreal pero que es necesaria y agradable. Esa cosa colonial que tiene la provincia de Salta.*** *En el fondo no es absolutamente real porque Salta también fue saqueada en su identidad, hasta que hace no demasiado tiempo* ***a un gobernador o a un intendente se le ocurrió darle aspecto colonial a la ciudad entonces le propuso a la gente: él que devolviera el estilo colonial a su casa, por lo menos el exterior de su casa, no pagaría impuesto por "X" tiempo.*** *Por ese motivo Salta tiene ese aspecto. Entonces el capillense no tiene concientizado el valor del aspecto de su ciudad*." (Entrevista 35, vecino de Capilla del Señor y gestor cultural, 2013).

"*Entonces, si hay restaurants, hay un polo gastronómico que creo que es importante pero también por allá un domingo están cerrados al mediodía. Y vos decís, viste, es como que no les, al comerciante el turismo no le interesa, no le interesa en lo más mínimo.* ***Entonces, yo siempre digo, mirá como es en Colonia*** [del Sacramento-Uruguay]. ***Colonia deja las ventanas abiertas para que la gente pueda ver****, vos acá no vas a ver una sola ventana abierta. Es como que se resisten*." (Entrevista 36, vecina de Capilla del Señor, 2013).

Estos extractos de entrevistas manifiestan que en orden de fomentar el turismo en una ciudad es necesario aumentar su atractividad. En el caso de Capilla del Señor se propone intensificar sus cualidades de ciudad colonial como sucedió en la ciudad de Salta y en Colonia de Sacramento. A su vez se asume que es válido, en pos del turismo, construir una "imagen irreal" del CH para que consolide sus características coloniales. Además de modificar algunas costumbres como "dejar la ventana abierta" para el turista.

22 El entrevistado hace referencia a un barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el que existe afluencia turística, sobre todo por extranjeros, donde se concentran bares y locales de ropa y diseño con diferentes propuestas, edificaciones antiguas y recicladas, y hotelería (por ejemplo hostels y departamentos disponibles para extranjeros).

Con respecto a San Antonio de Areco, la localidad se encuentra dentro del mercado turístico nacional e internacional promocionando su marca "tradición". En este caso existe un mayor consenso entre el gobierno municipal y parte de su comunidad para que la localidad "salte" escalas patrimoniales que le permitan consolidarse como un destino turístico mundial. Desde que San Antonio de Areco comenzó a desarrollar sus proyectos turísticos-patrimoniales, diferentes referentes fueron apareciendo: primero Toledo (España) y luego Colonia de Sacramento (Uruguay).

Entre las décadas de 1970 hasta 2002 aproximadamente, hubo una figura relevante que promovió gran parte de las acciones turística-patrimoniales en San Antonio de Areco, y fue el comodoro J. J. Güiraldes, sobrino del escritor Ricardo Güiraldes. En una carta de 1985 del comodoro dirigida a J. E. Hardoy[23], presidente de la CNMMLH de ese momento, con motivo de solicitar que el Parque y Museo sean reconocidos como "MHN" por la CNMMLH, mencionaba lo siguiente:

"*Al guacho debemos mostrarlo con los elementos de que podamos disponer, siempre que no pierda imagen su originalidad. (…)* ***Un establecimiento de las características que pueden instalarse en el Parque Criollo y Museo "Ricardo Güiraldes" sería un motivo de atracción turística internacional****, a la vez que un medio para que las dependencias del gobierno nacional tuvieran un lugar para mostrar y agasajar a sus visitantes ilustres. A cien kilómetros de la ciudad capital de la República se dispondría de nuestra historia.* ***San Antonio de Areco vendría a ser con relación a Buenos Aires, como Toledo con referencia a Madrid, en España***".

En un reportaje que le hicieron el 4 de abril de 1994 en el diario local Pregón, sostenía el mismo ejemplo y gran parte de la entrevista redundó en destacar las similitudes entre Toledo y San Antonio de Areco. Esta idea de comprar Toledo con Areco parece proceder de un pariente del comodoro que vivió un tiempo de su juventud en Madrid:

"*….si vos vas a Madrid y te quedas en hotel bueno, 3, 4 estrellas para arriba te ponés en la conserjería por la mañana y decís "¿qué podría hacer señor?" (…) ves la Puerta del Sol, ves la plaza de toros de La Venta, y ya no hay mucho más que ver, no hay mucho más ¿Qué hacen los madrileños? Te mandan a Toledo. Toledo hoy tiene un tren que te deja en 15 minutos, un tren súper rápido. En época mía íbamos en auto en una horita y algo porque eran 100 kilómetros, es San Antonio de Areco.* ***Entonces yo le dije a comodoro una vez*** *(…)* "¿a vos no te parece que San Antonio de ***Areco tiene que ser lo que es Toledo para Madrid?". San Antonio tiene que ser una copia fiel de lo que es Toledo para Madrid, Areco para Buenos Aires. Se le salió en órbita los ojos***" (Entrevista 21, familiar del comodoro Güiraldes, 2013).

Esta comparación parece haber sido difundida y aceptada por a otros vecinos de la ciudad:

"*Entonces si vos hacés un buen trabajo Areco podría ser un pueblo que esté mucho mejor.* ***Y si se trabajara bien el turismo Areco podría vivir del turismo como vive Colonia o como vive Toledo****. Nosotros teníamos un artesano muy importante que*

23 Información obtenida del Expediente 030B-San Antonio de Areco de la CNMMLH.

era ***Draghi. Y él siempre decía que Areco era a Buenos Aires lo que era Toledo para Madrid. Y es así****, y me parece bien. Pero bueno, Toledo lo que tuvo es que preservaron todo. Vos vas a Toledo y es todo, vas para cualquier lado y es Toledo*." (Entrevista 20, funcionario municipal, 2013).

Es importante mencionar que en el momento que el comodoro Güiraldes buscaba el reconocimiento de patrimonio nacional de San Antonio de Areco, Toledo era reconocido por la UNESCO como "Patrimonio de la Humanidad" (1986). Hoy con su patrimonio legitimado[24], varios sectores de su comunidad, con apoyo del gobierno local, esperan aumentar su grado de patrimonialización y atractividad a través del reconocimiento mundial que otorga la UNESCO. Y actualmente, el referente que con recurrencia aparece en las entrevistas es Colonia de Sacramento:

"*…Areco tiene la particularidad que en un espacio muy comenzado tiene una cantidad de propuestas y de íconos muy grandes y está bueno. Una poderosa gastronomía, la arquitectura, el hecho de que sea un pueblo de 1720, 1730.* ***Yo creo que siempre pensé que Areco es Colonia de Sacramente pero de acá*** [de provincia de Buenos Aires]" (Entrevista 53, funcionario de turismo de San Antonio de Areco, 2013).

"***Yo fui director de turismo*** *(…)* ***lo primero que hice fue irme a*** *Colonia, Colonia de Sacramento. Entonces yo creo que ese* ***es el mejor modelo, por algo es "Patrimonio de la Humanidad"****.* (Entrevista 20, funcionario municipal, 2013).

De hecho desde el 2001 un sector de la comunidad (algunos pertenecientes a la Junta de Estudios Históricos), con el apoyo de la Dirección de Turismo, comenzaron a promover las acciones e investigaciones pertinentes para colocar a San Antonio de Areco dentro de la lista de "Patrimonio Mundial" (Ordenanza municipal Nº 001/2001).

"***Nosotros pedíamos que se empezara a trabajar para que Areco fuera declarado "Patrimonio de la Humanidad"****. Sabemos que es un trabajo de acá a 20, 30, 40 años pero si en el 2000 se hubiesen comenzado estaríamos adelantados*" (Entrevista 23, vecina y funcionaria del área cultura, 2013).

"*…****eso surge de que nos instó a nosotros, sobre todo en una reunión que tuvimos con José Draghi, un gran platero de Areco ya fallecido*** *(…).* ***Y Odriozola***[25] *en una reunión con José y otro grupo de personas. Dice que él hizo Colonia de Sacramento, que dice que tardó 40 años en concretarla. En hacer todas las acciones para que se propone, primero en Uruguay y después Uruguay la propone en el ámbito internacional y ahí la consideran "Patrimonio de la Humanidad".* ***Y él dice que Areco tenía más potencial que Colonia del Sacramento, solo que lo tenía más disperso. Que es verdad.*** *(…)* [Areco tiene l]*a historia, su patrimonio tangible e intangible, su estilo de pueblo de casas chatas. Acá se puede construir hasta, de alto, un solo piso. Hay documentación que nos dicen que es desde antes de 1730. Nosotros tomamos como fecha fundacional 1730. Y después si vos mirás y recorres las calles, los edificios.*

24 De hecho, en 2014 se consiguió que la tumba del escritor Ricardo Güiraldes, cuyos restos se encuentran en el cementerio de la ciudad de San Antonio de Areco, sea reconocido como "Sepulcro Histórico Nacional" (Decreto Nacional N° 186/2014) por la CNMMLH.

25 El arquitecto Miguel Ángel Odriozola participó del proceso de nominación de Colonia de Sacramento (Uruguay) como "Patrimonio de la Humanidad".

Éste que vos estas acá de 1865, es de un estilo muy particular. Hay florentino, hay una mezcla. ***Y además no solo el potencial en arquitectura, también en su historia, en sus tradiciones. Areco conserva sus usos y costumbres como muchísimo tiempo atrás.*** *(…) sería bueno sí que Areco sigua profundizando sus, por ejemplo* ***yo conseguí el dinero para las farolas de acá de Alsina, no sé si lo viste de noche. Son divinas. Esa sería la luz que tendría que tener todo el casco histórico, salvo alrededor de la plaza que son originales, las columnas que están acá que quedan pocas.*** *Pero después todo el casco histórico tiene esas farolas adosadas a la pared y los cables van por arriba de la casa.* ***Entonces descontaminás visualmente y es una acción para ser declarada "Patrimonio de la Humanidad" por ejemplo. El tema de eliminar todo lo que es postes de telefonía, soterrar todo, mejorar los frentes****"* (Entrevista 9, funcionario municipal, 2013).

"… ***los que quieren el casco histórico quieren entrar en el empedrado que tenemos solo, lamentablemente, las 4 calles que rodean la plaza y nada más.*** *Y las casas tenés hasta la misma plaza principal tenés casas que son del año ´50 o del ´60. Está bien, hoy se la puede llamar histórica, pero no es el casco histórico que nos referimos que son las casas anteriores ¿no? Entonces, bueno, pero tenemos cosas de valor.* ***El problema es cuando querés hacer pasar unas casas que se reconstruyeron "a manera de", y eso no es histórico, eso no es histórico. Está bien que se haga porque hace a la visión y demás. Pero bueno un porcentaje podés decir "así era".*** *Pero tenemos cosas muy valiosas. (…) Sacamos los aire acondicionado y ¿las antenas?* ***Están las antenas todavía de las televisiones viejas ¿Entonces? ¿Y los cables? (…) Si querés hacerlo bien, hacelo bien.*** *(…) ¿y qué haces con las casas modernas? A ver,* ***si esto fuera como Colonia, y yo tengo el frente antiguo, lo tengo que arreglar pero lo tengo, si, si fuera así yo sí pongo el aire más arriba, lo oculto de alguna manera. Pero las casas que tengo en frente que no son antiguas ¿qué sentido tiene?*** *Por eso te digo que acá no existen un casco histórico, existen casas muy antiguas. Que es así, hay que valorizarlas, nada más. (…)****Si vos tenés un lugar como Colonia. Vos vas a Colonia*** *hacés el recorrido en autos tipo gol a batería. Pero bueno, te ponen un elemento, que bueno, vos vas por las callecitas viendo como desde un móvil moderno lo que era antiguo. Por supuesto si lo hacés en un carruaje, ahora están con eso y bueno*" (Entrevista 20, funcionario municipal, 2013).

En los fragmentos de entrevista se puede apreciar que el modelo a seguir actualmente por varios funcionarios y vecinos de San Antonio de Areco es Colonia de Sacramento. A diferencia de Capilla del Señor, se entiende que para lograr consolidar a la localidad como destino turístico internacional es importante conseguir el reconocimiento que otorga la UNESCO, y consideran que San Antonio de Areco posee todas las condiciones para lograrlo. Por otra parte, también queda claro que en orden de promover la ciudad de San Antonio de Areco como histórica-colonial es necesario intensificar aquellos elementos que la muestren de esa manera, como ampliar las calles empedradas, colocar farolas adosadas a las fachadas de los frentes, cubrir o no exhibir elementos modernos como cables de luz, aires acondicionados y antenas por ejemplo. Y algunas

de las intervenciones y acciones para conseguir esa imagen de ciudad colonial pueden llevar incorporar elementos que nunca estuvieron presentes en la ciudad de San Antonio de Areco[26]. Algunos funcionarios y vecinos parecen estar proponiendo una "colonia-sacramentización" de su CH, como sucede también con algunos sectores de la comunidad de Capilla del Señor. Es decir, replicar, no solo experiencias y acciones, sino representaciones e imágenes escenográficas, o modificar un lugar para que funcione turísticamente convirtiéndose en un "espacio simulado" (Donaire, 2012). Por otro lado, como sucede en ambas ciudades, las reglamentaciones patrimoniales promulgadas por ordenanzas (nucleadas en los COT) no parecen concordar con este proceso de "colonia-sacramentización", justamente porque contradicen las normativas de preservación patrimonial ya mencionadas. Tampoco se consideran los delineamientos propuestos por J. E. Hardoy para la conservación de CH en la Argentina a través de la CNMMLH. Por último, estas iniciativas también parecen ir contra las sugerencias y recomendaciones de "autenticidad" propuestas por la UNESCO, ya que incorporar elementos no originales sería atentar contra la "autenticidad" del CH.

Consideraciones finales

Las entrevistas realizadas en Capilla del Señor y San Antonio de Areco muestran que ciertos sectores de la comunidad (y el gobierno local) ven a Colonia de Sacramento como un modelo a seguir para lograr aumentar el flujo de visitantes, y buscan incluir elementos que exalten el estilo colonial de sus CH. En el caso particular de San Antonio de Areco con el objetivo de lograr un "salto" patrimonial y así legitimarse en el mercado turístico global. Desde la práctica turística el patrimonio es valorizado y utilizado como recurso fundamental para lograr una mejora económica de la localidad.

Por otra parte, se podría plantear que los CH también se ven globalizados ya que para insertarse en el mercado turístico deben cumplir ciertas expectativas de los turistas (y el mercado). En este caso, de lo que para ellos significa un CH colonial. Y para algunos actores locales la imagen o representación que se debe alcanzar para satisfacer esa demanda estaría dado por Colonia del Sacramento. Así, mientras los CH más se parezcan a ella, más visitación se logrará tener. Parecería entonces que ciertas ideas de conservación patrimonial planteadas por el restaurador francés E. Viollet Le Duc[27] son retomadas desde la gestión turística. Así, el tipo ideal a considerar, en orden de obtener un "verdadero" CH colonial, se debe tomar un ideal y no que se preserve como realmente era ese sector de la ciudad[28]. Además, aunque las recomendaciones de UNESCO plantean la importancia de preservar la "autenticidad" del patrimonio[29], la declaratoria de "Patrimonio Mundial" suele generar que se apliquen acciones

26 Como es el caso del empedrado, no todo el centro histórico lo tenía, las calles anteriormente eran, en su mayoría de tierra.

27 Las ideas de E. Viollet-le-duc sobre la restauración de un inmueble significaba restituirlo lo más posible a su tipo ideal más que a su forma original. Es decir, conseguir una identificación con el estado prístino (Choay, 2001).

28 Aunque también otra problemática sería la de definir qué fecha, año representa su estado "auténtico" y "original" para direccionar las acciones de conservación en orden de mantener el CH como "era en ese momento".

29 Véase Carta de Nara (1994) y Brasilia (1995) por ejemplo.

que promuevan el “fachadismo” y “simulación de espacios”. Ya que generalmente existen una motivación turística, como sucede en San Antonio de Areco, para lograr el reconocimiento mundial. Y eso se traduce en satisfacer las representaciones-imaginarios que los turistas tienen de determinado sitio.

Finalmente, no solo las ciudades pueden adquirir elementos urbanos que se encuentran en las ciudades globales, sino que los CH, dependiendo su tipo, también pueden incorporar elementos para ingresar al mercado como un “centro histórico global”.

Agradecimientos

Agradezco a los vecinos y funcionarios de San Antonio de Areco y Capilla del Señor que amablemente aceptaron participar de las entrevistas. Este trabajo se encuentra enmarcado en dos proyectos financiados por la Universidad de Buenos Aires y por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: “Patrimonio y Políticas culturales: Procesos de conformación y dinámicas de reproducción, marcos institucionales y normativos y configuraciones identitarias” (UBACyT20020100100288), “Las heterogeneidades de la ruralidad pampeana actual. Una exploración desde los sujetos y paisajes visibles e invisibles” (UBACyT 20020110200219) y “Procesos de Patrimonialización y Políticas Culturales: conceptualizaciones, prácticas y gestión desde las Instituciones Estatales” (PIP 11220110100675 GI).

Bibliografía

• Almirón, A., Bertoncello, R. & Troncoso, C. A. (2006). Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de la Argentina. Estudios y Perspectivas en turismo, 15(2), 101-124.

• Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. Aportes y Transferencias, 6 (2), 29-50.

• Bertoncello, R.; Castro H. & Zusman, P. (2003). Turismo y patrimonio: una relación puesta en cuestión. R. Bertoncello & A. Fani (Ed.), Procesos Territoriales en Argentina y Brasil (pp. 277-291). Buenos Aires: Instituto de Geografía.

• Britton, S. (1991). Tourism, capital and place: toward a critical geography of tourism. Environment and planning, 9, 451-478.

• Cammarta, E. B. (2006) El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio. En A. Geraiges de Lemos, M. Arroyo & M. Silveira (Ed.), América Latina: cidade, campo e turismo (p. 351-366). São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

• Carballo Perichi, C. (2000). Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo. En: F. Carrión (Ed.), Desarrollo cultural y gestión en centros históricos (pp.105-120). Ecuador: Flacso.

• Carrión, F. (2000). El gobierno de los centros históricos. En: Carrión, F. (Ed.), Desarrollo cultural y gestión en centros históricos (pp. 5-18). Ecuador: Flacso.

• Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En: Carrión, F. (Ed.), La ciudad construida. Urbanismo en América Latina (pp.

7-24). Ecuador: Flacso.

• Carrión, F. (2003). Ciudad y centros históricos. Centros históricos y actores patrimoniales. En: M. Balbo, R. Jordán & D. Simioni (Eds.), La ciudad inclusiva (pp.129-152). Italia: CEPAL.

• Castro, H. & Zusman, P. (2007) Redes escalares en la construcción de los patrimonios de la humanidad. El caso de la patrimonialización de la Quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina). GEOSP-Espaço e Tempo, 21, 173-184.

• Choay, F. (2001). A alegoría do Patrimônio. San Pablo: Unesp.

• Donaire, J. (2012). Turismo Cultural. Entre la experiencia y el ritual. Barcelona: Vietel-la.

• Facciolo, A. M. (2005). Patrimonio, memoria y participación. En N. Rebetz Mota & N. Ganduglia (Eds.), El descubrimiento pendiente de América Latina: diversidad de saberes en diálogo hacia un proyecto integrador (pp. 219-224). España: Signo Latinoamérica.

• García Canclini, N. (2011). La sociedad sin relato. Antropología y estética de la inminencia. Buenos Aires: Katz.

• Gutiérrez, R. (1995). Jorge Enrique Hardoy: su aporte a la historia urbana de América Latina. Eure, 21 (62), 9-15.

• Hardoy, J. E. (1989). Los pueblos históricos de América Latina. Medio Ambiente y Urbanización, 27, 1-9.

• Harvey, D. (2005). El arte de la renta. La globalización y la mercantilización de la cultura: 29-57. En: D. Harvey & N. Smith (Eds.), Capital financiero, propiedad inmobiliaria, y cultura. Barcelona: UAB.

• INDEC (2010) "Censo 2010". Recuperado de: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2014.

• Melé, P. (1998). Sacralizar el espacio urbano: el centro de las ciudades mexicanas como patrimonio mundial no renovable. Alteridades, 8 (16), 11-26.

• Pérez Winter, C. (2013). Patrimonialización, turistificación y Autenticidad en Exaltación de la Cruz, provincia de Buenos Aires. Estudios y Perspectivas en Turismo, (22) 4, 785-804.

• Pérez Winter, C. (2014a).Encuentros y desencuentros en el desarrollo turístico bonaerense. Cuadernos de Turismo, 35, (en prensa).

• Pérez Winter, C. (2014b). El legado Güiraldeano. Actas XI Congreso Argentino de Antropología Social. UNR, Rosario.

• Prats, L. (2004). Antropología y patrimonio. Barcelona: Ariel.

• Prats, L. (2006). La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias. PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, 58, 72-80.

• Scovazzi, E. (1996). Centros históricos y cultura urbana en América Latina. Ciudades, 3, 135-154.

• Smith, L. (2006). Uses of Heritage. London: Taylor & Francis e-Library.

• Troncoso, C. (2012). Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca.

Lugar, actores y conflictos de un destino turístico argentino. Colección Pasos edita N° 9. Tenerife: Pasos.

• Tul Charbuini, F. (2012). La creación del Barrio Histórico de Colonia como atractivo turístico. La activación patrimonial de su conjunto histórico-monumental (1968). Actas X Jornadas de Sociología. UBA, Buenos Aires.

• Urry, J. (1990) The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies theory, culture & society. London: Sage Publications.

Lectura histórica-ambiental como herramienta para la planificación y gestión del desarrollo turístico sustentable. Caso Cuenca Río San Antonio, Valle de Punilla, Córdoba

Repiso, Luciana Inés

PALABRAS CLAVE
· Historia ambiental
· Patrimonio ambiental
· Territorio turístico sustentable

Resumen / El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación titulado "ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN EN URBANIZACIONES TURÍSTICAS PARA SU DESARROLLO SUSTENTABLE. CASO CUENCA RÍO SAN ANTONIO, VALLE DE PUNILLA, CÓRDOBA" (beca CONICET – Tesis de Maestría GADU), que trata sobre la Planificación y Gestión del Desarrollo Turístico. Su objetivo principal es plantear estrategias de gestión ambiental orientadas al desarrollo turístico sustentable en la región serrana de estudio. La instancia investigativa que se presenta parte de la historia ambiental como concepto teórico operativo y sus objetivos fueron: descubrir y conocer aquellos recursos territoriales potenciales para la puesta en valor, conservación y planificación turística del mismo (el patrimonio ambiental transformado en recurso); y reconocer e identificar situaciones de relación sociedad-naturaleza en el transcurso de la historia de la región que se relacionan directa o indirectamente con problemáticas ambientales actuales. A modo de síntesis de los resultados, el estudio sobre la evolución histórica de las transformaciones, y los períodos de tiempos en las cuales se produjeron, revela cambios radicales en el territorio y paisaje originario de la cuenca del Río San Antonio. La lectura realizada constituye un primer abordaje a la comprensión territorial desde esta mirada histórica hacia la planificación futura, un primer reconocimiento de las huellas territoriales. Por otro lado, respecto a los impactos de las transformaciones, se observó que se destacan situaciones de marcada inflexión en la situación ambiental regional en dos de los cinco períodos desarrollados: en el período hispánico con la conquista, y desde 1930 donde se acentúan diversos impactos claves de la actividad humana en este territorio. En el momento histórico actual, por la escala, la cantidad, y el tipo de cambios se producen serios problemas ambientales con graves impactos ecológicos y sociales.

OKULOVICH, EVA ISABEL
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: lucianarepiso@yahoo.com

La instancia investigativa que se presenta parte de la historia ambiental como concepto teórico operativo, mediante el cual, la lectura histórica realizada pone énfasis en los procesos de apropiación y ocupación territorial a lo largo del tiempo, que implicaron cierta relación Sociedad-Naturaleza, generando un ambiente humano particular. Cada organización social tiene una relación diferente con la naturaleza. En consecuencia son distintos los impactos de sus actividades sobre el medio y, también lo son las consecuencias ecológicas y sociales de estas actividades (Braivlosky A. E. y Foguelman D., 1991).

El caso de estudio: la Cuenca del Río San Antonio como una micro-región conformada por un sistema de asentamientos (Comunas del Sur del Valle de Punilla: San Antonio de Arredondo, Mayú Sumaj, Icho Cruz, Tala Huasi y Cuesta Blanca), un territorio donde el paisaje y la naturaleza es el recurso fundamental de atractividad turística. Se plantea en este trabajo iniciar la comprensión de como se produjo la adaptación del paisaje serrano virgen a lo que hoy podríamos reconocer como paisaje serrano.

En función de la larga data de ocupación territorial del caso de estudio, del alcance y escala de un trabajo de estas características se acota la lectura a los objetivos a partir de la información disponible al respecto.

El trabajo es una síntesis de ciertos aspectos histórico-ambientales de la cuenca desarrollado a través del análisis de distintos cortes espacio-temporales, intentando interpretar la lógica que ha presidido la configuración territorial, evaluando aquellos valores que reflejan la identidad natural-cultural para deducir pautas para su proyectación futura.

Metodología

La metodología utilizada parte de considerar la cuenca como unidad histórica-ambiental, definiendo de este modo la escala regional del trabajo con bajadas a escalas locales (en determinadas localidades del sistema cuenca) en distintas instancias de la aproximación. Considerando esta escala espacial, regional-local, la analizamos en distintas escalas temporales, buscando arribar en la medida que la información lo ha hecho posible a las relaciones entre esas escalas temporales y la situación ambiental real. En cada período, además de una breve caracterización se presenta una conclusión relacionada con cada uno de los objetivos planteados, por un lado, las “huellas” territoriales factibles de ser re-significadas como patrimonio y con posibilidades de ser considerado “recurso” para el turismo, y una segunda cuestión relativa a impactos ambientales del período.

Los distintos niveles temporales se basan en la periodización planteada por el Braivlosky y Foguelman (1991) quienes a partir del desarrollo socio-económico argentino y según distintos modelos políticos y económicos, plantearon una periodización de como se fueron reflejando los mismos en la configuración espacial del país, así como en efectos ambientales. Dicha periodización coincide con la visión temporal propuesta por el Lic. Raúl Mercado y la Prof. Mirta Moore (2004), para identificar las distintas etapas de organización territorial de la provincia de Córdoba. En función de ello, se clasifica el

proceso de organización del territorio regional en los siguientes períodos: el aborigen (anterior a 1573), hispánico (1573-1810), aluvional (1880-1930) y más reciente (1930 hasta nuestros días –dividido en sub-etapas).

Se considera de gran interés el planteo que desarrolla Stefanía Gallini (2002) en su ensayo sobre Invitación a la Historia Ambiental, respecto a la forma de encarar trabajos de historia ambiental mediante la construcción de historias unilineales y regresivas que van desde "las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual… implica un giro fundamental, un cambio de mirada, un cambio en el punto de vista".

Se reconoce como lo afirma Gallini, que la interdisciplinariedad y el trabajo en equipo son cualidades intrínsecas al concepto de Historia Ambiental, tal como lo expresa Camus Gayan (2001). Sus relaciones con la geografía, la ecología, la biología, la economía, la sociología, la antropología, la arqueología, la geología, y el urbanismo son estrechas y necesarias.

A los fines de suponer una labor interdisciplinaria en el desarrollo de la Historia Ambiental Regional, se consultaron especialistas relacionados con la temática, y se utilizaron fuentes de información que son productos de varias de las disciplinas involucradas en el tema (Arqueólogos, Licenciados en Historia, Biólogos, etc.). Estas fuentes, abarcan desde informes de investigaciones, publicaciones o bibliografías específicas (que incluyen algunos documentos relativos a cuestiones de propiedad de tierras), hasta contenidos de Talleres de Historia Oral de la Región, entrevistas a pobladores de la zona, publicaciones regionales relacionadas con la temática, etc. Las fuentes de la historia ambiental son unas herramientas multiformes y aptas para varios usos (Gallini, 2002). Reconocemos, como la autora expone en el ensayo citado, la necesidad de anexar a las tipologías de fuente tradicional fuentes heterodoxas de varias disciplinas, evaluando problemas de definición, relatos que tornan subjetiva la información, ambigüedades de ciertas fuentes, etc.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico parte del concepto mismo de Historia Ambiental. Como lo menciona Camus Gayan (2001) la amplitud de definiciones que utilizan los investigadores dedicados a la historia ambiental permite un estudio extremadamente vasto. Este conocimiento reflexivo y crítico orientado a identificar las transformaciones del ambiente humano –interacción social/natural- puede ser estudiado a partir de diferentes temáticas. De las líneas de investigación de historia ambiental que dicho autor define, el presente trabajo se enmarcaría en la línea que concibe la comprensión del impacto de las acciones humanas sobre el medio ambiente (impactos de la antropización) en cuanto a los cambios que transcurrieron en el ambiente serrano de estudio. Un enfoque de este tipo permite plantearnos indagaciones sobre formas de apropiación-transformación de los recursos naturales, el desarrollo socio-económico que tales formas conllevarían, políticas que hicieron posible ese desarrollo, la historia del crecimiento demográfico, los cambios de suelo rural a suelo urbano, y todo ello como fenómenos asociados al concepto de calidad de vida y a los problemas ambientales.

Respecto a la mirada del proceso cultural de transformación socio-natural del paisaje,

James O'Connor (1996), plantea que la historia ambiental incluye los aspectos construidos y culturales del ambiente además de considerar a la naturaleza como agente histórico y distinto. A través de una relación S-N históricamente concebida, por parte de un grupo social, es posible identificar una cierta "configuración estable", una modalidad reconocible en cuanto a la transformación de naturaleza primaria a "segunda naturaleza", verificándose una situación real, espacio-temporal que define un ambiente urbano determinado.

Otro concepto de vital importancia es el de Problema Ambiental: "déficit o defecto de racionalidad: esto es, exceso de carga de las demandas de un consumo social sobre un soporte territorial, incapacidad o inconveniencia de expandir el soporte territorial para disminuir la carga, deficiencia general de sustentabilidad de un grupo social organizado"(Fernández, 2000). Como lo plantearon los fundadores de esta Nueva Historia, Marc Bloch y Lucien Feubre, es posible reemplazar la historia-relato por la historia-problema, afirmando, como lo enuncia Guillermo Castro que "la historia ambiental nos recuerda que nuestros problemas ambientales de hoy tienen su origen en las intervenciones cercanas o remotas de nuestra especie en los ecosistemas de ayer".

Sobre el concepto de patrimonio ambiental Liliana Rainis (1987) lo sintetizó como: "el resultado y a la vez condición del Habitar Humanamente…Culturalmente". Es todo elemento o conjunto de elementos tangibles o intangibles cuya imagen (percepción o información de ella) hace que la comunidad le asigne o reconozca en él o ellos un valor más allá de su valor concreto y cuantificable: representa algo significativo desarrollado en su cultura, identificatorio como comunidad en un tiempo-espacio propio histórico (patrimonio cultural y natural)…es la memoria de la comunidad…debe promover la creatividad y desalojar la mecanización.

Dicha autora ha sintetizado la diferencia entre recurso y patrimonio, definiendo como recurso a todo aquello que tiene valor de aplicabilidad, y a patrimonio a todo aquello que tiene valor de significado (de símbolo para una comunidad).

Es necesario instrumentar a la comunidad sobre las posibilidades que tienen los elementos patrimoniales que les son propios, apoyando y aportando conocimientos que conformen las bases de proyectos futuros. Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica; y respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivo sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales, son dos de los principios básicos del turismo sustentable de la Organización Mundial del Turismo. Como lo expresa Venturini (2001:91) "en la base del fenómeno turístico está la existencia de unos recursos (bienes naturales y culturales) que caracterizan e identifican cada lugar y constituyen el fundamento de la actividad turística".

EL AMBIENTE DE LA CUENCA DEL RÍO SAN ANTONIO

El caso de estudio corresponde a la Cuenca del Río San Antonio, micro-región que

constituye el eje meridional, zona sur del Valle de Punilla, al sur de la ciudad de Villa Carlos Paz. Este valle constituye una depresión estructural elongada en sentido norte-sur por 70 km entre los bloques de Sierras Chicas al este (1200 m.s.n.m.) y las Sierras Grandes al oeste (altitud media de 2000 m.s.n.m.). Fitogeográficamente la vegetación de la Cuenca Alta pertenece a la Gran Región Neotropical, dentro de la cual se encuadra en el Dominio de la Provincia Chaqueña y del Bosque Serrano a nivel de distrito.

La caracterización de esta unidad ambiental regional a través del ambiente natural que la define es el punto de partida, el "factor explicativo" de sucesivos modos de ocupación y producción de ese espacio natural. Berberián y Roldán (2001) al describir el medio natural en el cual desarrollan sus estudios sobre arqueología en las Sierras Centrales de Córdoba expresan:

"…la caracterización geográfica y ambiental…constituye un factor explicativo y no es equiparable a la descripción de una escenografía previa a la narración de la historia sino que, por el contrario, las condiciones geográficas –al igual que las demandas demográficas y sociales, entre otras– han conformado un corpus de referencia a partir del cual, las sociedades prehispánicas, evaluaron decisiones vinculadas con diferentes prácticas".

Una cuenca es una unidad territorial, una entidad geográfica e hidrológica, un territorio donde interdependen e interactúan, en un proceso permanente y dinámico, el agua con los sistemas físico (recursos naturales) y biótico (flora y fauna). Presenta características tanto naturales como antrópicas que componen un sistema integrado e interconectado. Esta relación sistémica entre antrópica-natural se reconoció a lo largo de la historia de este territorio, evidenciando una mayor significación del elemento estructurante "Río San Antonio" en unas épocas más que en otras.

Cabe destacar que el estudio hace referencia, principalmente en los últimos períodos considerados, en la micro-región conformada por las cinco localidades asentadas en la cuenca baja.

Figura 1. Cuenca Hídrica del Río San Antonio

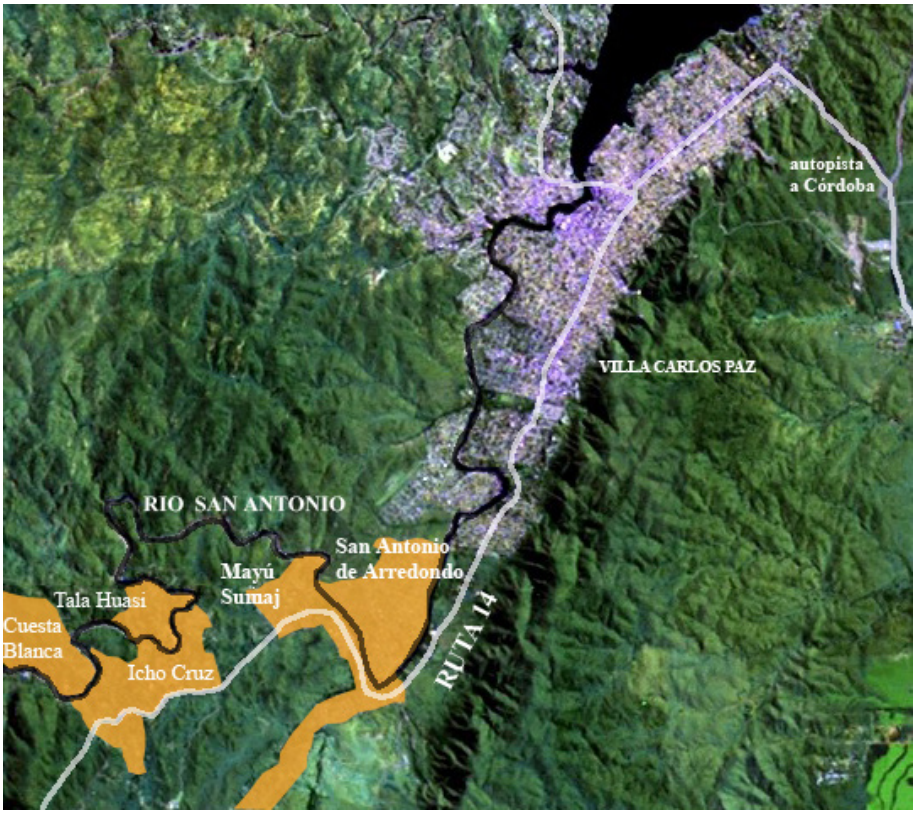


Fuente: Ugarte, Rodrigo, 2006. Centro de Investigación de la Región Semiárida (CIRSA) – Instituto Nacional del Agua (INA) – FCs.EFN/UNC

El caso muestra claramente la relación sistémica entre el asentamiento poblacional, que se da en general en las cuencas bajas de los ríos serranos (en depresiones y valles) y un sistema mayor -hídrico, de vegetación, geomorfológico- (Figura 1), que inclusive forma parte de la cuenca alta del Río Primero (o río Suquía, que desemboca en la Laguna Mar Chiquita). La micro-región del Río San Antonio, localizada en el sur del Valle de Punilla, se trata de un área lineal en la cuenca baja del Río San Antonio, conformada por un sistema de cinco localidades asentadas a lo largo del río (Figura 2), cuya población ronda los 7.000 habitantes permanentes entre las cinco y 13.000 en temporada turística. Este micro-sistema está fuertemente tensionado por la presencia inmediatamente al norte de la ciudad de Villa Carlos Paz (CN 2010: 62.750 hab. permanentes), cuya presión de crecimiento se hace sentir sobre las pequeñas localidades existentes en la cuenca, asi como el alcance de la región metropolitana de Córdoba.

Cabe destacar que este trabajo hace foco en distintas oportunidades a la micro-región de las localidades asentadas en la cuenca (al sur de Villa Carlos Paz), bajando a la escala local en determinados períodos.

Figura 2. Micro-región del Río San Antonio, Zona Sur del Valle de Punilla



Fuente: Elaboración propia en base a foto satelital GOOGLE (tesis de maestría GADU 2013 y beca CONICET 2010)

Cabe destacar que este trabajo hace foco en distintas oportunidades a la micro-región de las localidades asentadas en la cuenca (al sur de Villa Carlos Paz), bajando a la escala local en determinados períodos.

Como se indicó en la presentación de la metodología se parte de la periodización planteada por Brailovsky y Foguelman, en coincidencia con el Lic. Raúl Mercado y la Prof. Mirta Moore (2004), para identificar las distintas etapas de organización territorial de la provincia de Córdoba, y la relacionaremos con lo expuesto por el Lic. Ramón Minieri (2002) quien profundiza sobre la historia regional. Se clasifica el proceso histórico provincial en los siguientes períodos: el aborigen (anterior a 1573), hispánico (1573-1810), aluvional (1880-1930) y más reciente (1930 hasta nuestros días, con distintos cortes temporales: 1930-1960 / 1960-1980 / 1980-1990 / 1990-2010).

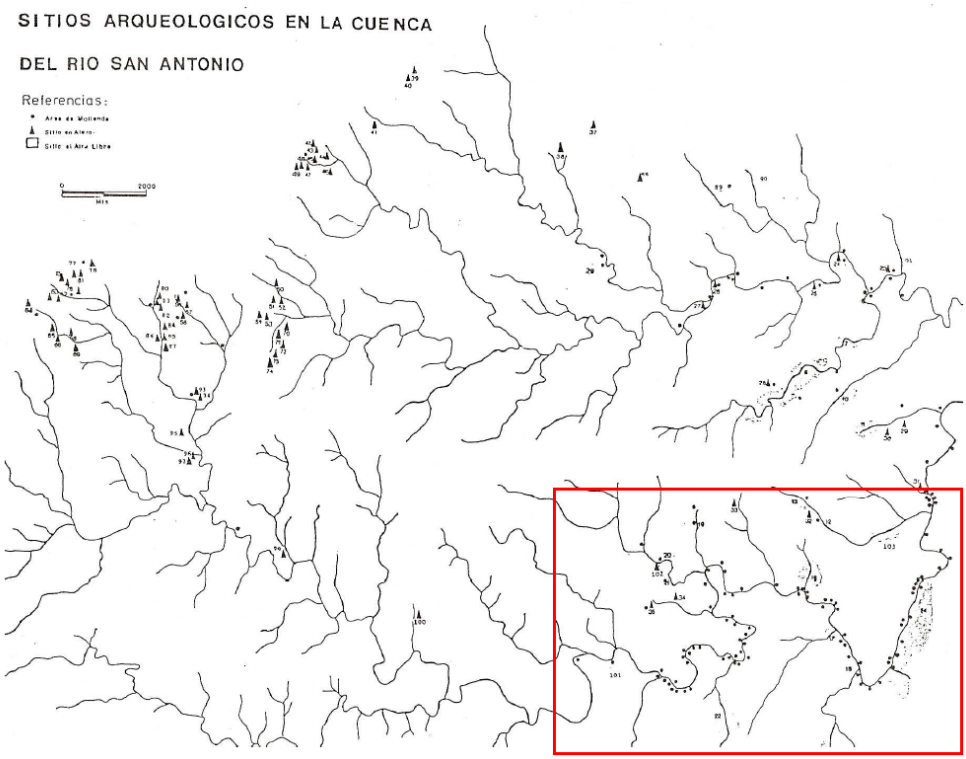
TRANSFORMACIONES ANTRÓPICAS DEL AMBIENTE DE LA CUENCA

Si bien se cita como primeros pobladores a los aborígenes que encontraron los españoles tras la conquista, existen testimonios de que estos aborígenes fueron los últimos pobladores de la región (considerando una región mayor correspondiente a las Sierras Centrales) antes de la época hispana.
Las recientes evidencias arqueológicas obtenidas en el sector central de las Sierras de Córdoba, han permitido confirmar la presencia humana en la región a fines del Pleistoceno, aún cuando los materiales recuperados son reducidos e imposibilitan, por el momento, obtener mayor información sobre las características de sus modos de vida. (Rivero y Berberián, 2005)

De los estudios realizados respecto a la ocupación cazadora-recolectora en la región de las Sierras Centrales, se ha llegado a la conclusión que existieron sitios de propósitos múltiples, tipo "campamentos base", en los que se registra la realización de actividades diversas (procesamiento de productos animales y vegetales, confección y reparación de instrumentos, elaboración y consumo de alimentos. Los trabajos de prospección realizados en la cuenca del Río San Antonio (Pcia. De Córdoba), en un territorio de aproximadamente 700 km2 que tuvieron como objetivos, entre otros, registrar hallazgos aislados o no de los sitios, permitieron reconocer más de cien sitios chicos de propósitos especiales (FIGURA 3). Todos ellos correspondían a comunidades productoras de alimentos, mientras que no se identificó ningún locus de actividad de tales características pertenecientes a los grupos cazadores (Roldán 1996, 1997, 1998, 1999, en Berberián y Roldán, 2001: 654).

Nuestra región está caracterizada por una marcada disociación espacial de los recursos, su incoherencia estacional puede haber favorecido la implementación de una movilidad de tipo residencial.
Esta disociación espacial de los recursos se manifiesta en la distribución espacial de los sitios, con una explotación de los distintos ambientes naturales: sitios ubicados en sectores deprimidos con amplia disponibilidad de frutos para recolección (algarrobo, chañar, etc.) y sitios en sectores superiores de las Sierras Grandes, que constituían el hábitat de especies faunísticas de mayor porte (guanaco, ciervo, etc.).

Figura 3: Sitios Arqueológicos en la Cuenca del Río San Antonio.



Fuente: ROLDÁN, M. Fabiana, 1999. El proceso de desarrollo del modo de vida productor en el sector serrano de la Provincia de Córdoba. Informe Final elevado al CONICOR.

La presencia de instrumentos destinados al procesamiento de productos vegetales en asentamientos ubicados en sectores elevados de las sierras, confirma que luego de la recolección de los frutos silvestres emplazados por debajo de los 1000 m., aprox. los integrantes de las bandas se trasladaban hacia aquellos sectores, transportando estos productos.

Se estaría, entonces frente a un ciclo de movilidad estacional definido por la explotación de una región con ambientes espacial y temporalmente disociados, lo que implicó la ocupación, durante la temporada estival, de los valles serranos y del piedemonte – llanura donde era posible acceder a los frutos de la recolección. Durante los meses restantes, el énfasis debió ponerse en la actividad cazadora y el establecimiento sería en las "pampas" o "pampillas" de las Sierras Grandes…no se ha establecido ningún asentamiento en la llanura propiamente dicha. Todos los asentamientos parecen concentrarse en torno al ambiente serrano, lo que podría interpretarse como una estrategia tendiente a posibilitar la articulación de los paisajes de oferta ambiental complementaria con un mínimo desplazamiento (Berberián y Roldán, 2001: 656)

Esto representa que, a nivel regional, desde períodos muy tempranos el hombre se vinculó, y desarrolló estrategias económicas, de movilidad (circuitos mayores -más largos- y menores) y asentamiento en función de un mejor uso de los recursos ofrecidos por los distintos ambientes naturales (aprovechamiento intensivo de terrenos de buena irrigación natural con una estrategia de dispersión territorial), todo ello según la disponibilidad a lo largo del ciclo anual (de pasturas, de frutos para recolección, etc.) Esta es una hipótesis que se verifica y demuestra una la organización territorial que reflejaba un uso diferenciado del espacio relacionando las actividades realizadas en la Pampa de Achala con otras actividades en los valles.

Se conocen también las prácticas de estrategias basadas en las interacciones sociales para reducir el riesgo de crisis ambientales mediante el acceso a recursos de otras áreas (Roldán, 1999: 72)

PERIODO ABORIGEN (anterior a 1573)	
HUELLAS EN EL TERRITORIO	**IMPACTOS AMBIENTALES**
Numerosos sitios arqueológicos (así como objetos varios, por ejemplo se pueden observar en el Museo de la Memoria de Icho Cruz elementos como puntas de flechas, raspadores, etc.) se encuentran en el territorio regional. Escasas leyes y falta de políticas precisas que definan medidas eficientes de protección de los mismos frente a conductas contravencionales o delictivas de apropiación descontrolada e ilegal del **patrimonio arqueológico.** Muchos de los sitios arqueológicos corren el riesgo de deterioro progresivo, ya que como dice Ferrarassi no hay un cuidado especial de este tipo de patrimonio: "*Esto habla por las claras de la poca importancia que se le da, en Córdoba, a la preservación arqueológica*".	Se observó que los primeros pobladores vivían en armonía con la naturaleza. En esta región concretamente no se ha encontrado registro de impactos ambientales de este período ocupacional. Podemos aseverar que indudablemente se ha intervenido en el ambiente natural, por ejemplo al modificar con la agricultura la vegetación original se crean nuevos hábitats que sostienen altas densidades de mamíferos pequeños (presas preferidas de los horticultores) (Berberián y Roldán, 2001: 682). No se cuenta con estudios que demuestren las causas de desaparición de ciertas especies animales frente al desarrollo de otras (es posible corroborar que la tala indiscriminada en el período hispánico originó la disminución y prácticamente el exterminio de los camélidos locales) y que éstas se relacionen con el desarrollo de las sociedades prehispánicas.

En el marco de tales condiciones ambientales, y dadas las posibilidades tecnológicas disponibles, las comunidades aborígenes desarrollaron diferentes estrategias. Por una parte exhiben un amplio grado de movilidad, cuyas evidencias arqueológicas son los sitios funcionalmente especializados distribuidos en los distintos sectores de la región serrana, vinculada con una estrategia de amplitud de la dieta que resulta de la escasa predictibilidad de los productos agrícolas (Berberián y Roldán, 2001: 680)

Los lazos de parentesco eran muy fuertes (organización social de tipo tribal). Los pueblos serranos tenían contacto entre sí y con los de la planicie. Esta característica se mantendrá en los distintos períodos, evidenciándose en la actualidad según relatos de la población criolla de la región. Los intercambios se producían en un punto de reunión: los algarrobales. Para acceder a las sierras y sus pampas de altura, trazaron rutas naturales, que luego aprovecharon los españoles desde el oeste, norte y este.

PERÍODO HISPÁNICO (1573-1810)	
HUELLAS EN EL TERRITORIO	**IMPACTOS AMBIENTALES**
Las manifestaciones físicas de este período son escasas, ya que el espacio producido en el mismo es la base sobre el cual se construyen los subsiguientes espacios. Existe documentación suficiente de la época jesuita en la región como una posibilidad de recrear este período a modo de historia hispánica regional, a la que podría adicionársele información sobre la vida en las estancias serranas. Son interesantes las hipótesis enunciadas en el Taller de Historia Oral con el cual venimos trabajando, ya que una de ellas supone que existen ciertos lugares con ocupación constante a lo largo de la historia (Las Quintas, La Rinconada, etc.) Ello permitiría revelar si existen vestigios del período que estamos tratando.	***El impacto ambiental de la conquista española fue irreversible***, fracturó definitivamente el soporte territorial, económico, social y cultural de los aborígenes. Se fundaron pueblos, se cultivaron nuevos vegetales (reemplazando y desalojando de distintas regiones los existentes), se aplicaron nuevas tecnologías, se incorporaron nuevos animales. Son destacables las estrategias de ocupación aborigen, originadas desde el propio ambiente serrano y según la etapa evolutiva en la que se encontraban (tecnología, organización socio-económica, etc.), las cuales no se comparan a la hora de evaluar los fundamentos (impuestos) de las tomas de decisiones hispanas a la hora de conquistar el territorio americano. Debido a los numerosos impactos producidos por la conquista sólo citamos el origen de uno de los problemas ambientales que se ha mantenido en el tiempo hasta nuestros días: **La deforestación como problema ambiental y su origen en la región.**

Aproximadamente en el año 1570, los españoles se encontraron en las Sierras Centrales, con dos grupos étnicos: los “Comechingones” y los “Sanavirones”. Estas comunidades aborígenes, a raíz del impacto producido por la conquista y posterior colonización sufrirán profundas transformaciones en sus modos de vida. Los grupos indígenas históricos modificarán sustancialmente sus tradicionales estrategias económicas, de movilidad y asentamiento que venimos analizando (Berberián y Roldán, 2001: 683)

En la época de la Conquista -1573- la tierra se repartió en Mercedes Territoriales de acuerdo al grado de cercanía con el poder y fundamentadas en las probanzas de méritos. La primera expedición de conquista a Punilla comienza el 31 de octubre de 1573. Se destaca en esta etapa, en el s. XVII y parte del XVIII, el eje de comercio altoperuano, las estancias y las mulas.

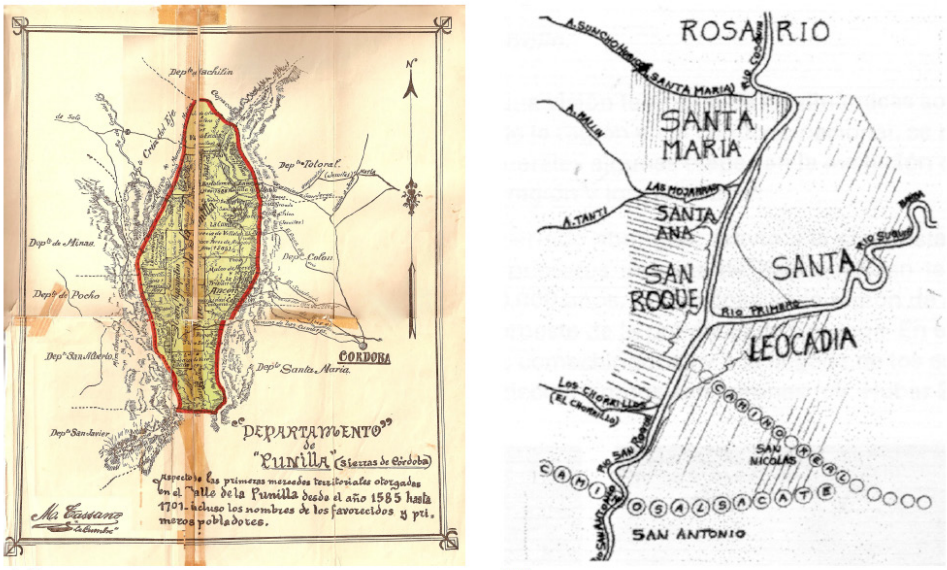
Los españoles precisaban vincular el territorio con el Alto Perú con el Atlántico y para lograrlo avanzaron de modo "lineal", fundando ciudades en puntos claves. La conquista implicó la apropiación del trabajo aborigen y su reagrupamiento, y el desarrollo de emplazamientos urbanos, concentrando los espacios productivos en los mismos valles donde los aborígenes habían organizado sus poblados permanentes. Este, constituye un primer período de explotación rural (Maestría en Desarrollo Urbano, 2000).

El Valle de Punilla es parte del área de influencia de la ciudad de Córdoba, y la cuenca del San Antonio-Icho Cruz se inserta en el circuito de las estancias.

A principios del S. XVII las reducciones eclesiásticas constituyen la base de la evangelización y terminan por imponerse como un tipo más moderno y realista de establecimiento rural. Éstas se consolidarán con el tiempo como modelo de hacienda rural.

Para destinar espacios para la ganadería, se taló de forma indiscriminada el bosque serrano, que fue sustituido por una vegetación baja leñosa, provocando la desaparición de llamas y vicuñas. La conquista española "inauguró" la degradación de la flora y la fauna autóctonas. Otros factores que favorecieron el auge de la economía latifundista (en el S. XVII) fueron: la apertura de canales y acequias, la modificación de las distancias (en función de las carretas y caballos), la aparición de industrias como las curtiembres, la explotación de minas y canteras, la aparición en el paisaje de chacras, pueblos, canteras, obrajes y molinos. Al finalizar el s. XVIII, estancias y quintas eran la base de una próspera economía rural.

Dicen los españoles, cuando llegaron, que al lado de los ríos había frondosa vegetación, tremendos bosquecillos, porque la humedad les permitía el crecimiento de árboles muy pero muy importantes. Inclusive, cuando empezaron a ser cortados en forma indiscriminada, modificaron el ciclo de lluvias, el habitáculo. Lo dicen los antiguos historiadores, que lo que encontraron eran realmente lugares a donde estaba el comechingón había una cantidad de árboles impresionante, que este camino de los Comechingones del que estábamos hablando era un vergel porque donde había humedad…y ellos también sabían usar el agua para regar…(Cuervo, 2006)



(a) (b)

FIGURA 4. (a) Plano de Mercedes Territoriales otorgadas desde 1585 hasta 1701. Fuente: TASSANO, Manuel, 1931. Revelaciones Históricas del Valle de Punilla. Sierras de Córdoba. 1585-1930. J. Lajouane & Cía. Editores. Buenos Aires. (b) Estancias del antiguo Valle San Roque. Fuente: HUBER, Norberto, 2001. Paisaje y Vida del Valle Cordobés San Roque. Editorial Copiar. Córdoba.

En el PERÍODO CRIOLLO (1810 – 1880) se desarrolla la sociedad criolla "tradicional", incluso hasta principios del s. XX. La vida rural caracterizará a Córdoba por un largo período. En la organización del territorio cordobés el 40 % de la población provincial vivía en la zona serrana dedicándose al cultivo del maíz, trigo y cría de cabras.

Ganadería, agricultura, autosustento y comercio de excedentes caracterizan esta etapa. Se realiza cría de mulas para el comercio interior. Se manifiesta como cultura tradicional, en la cual se conservan vocablos quechuas, costumbres y formas de piedad de la sociedad indiana.

El ambiente serrano de este período se identifica con la vivienda rural serrana, las pircas divisorias de los campos y los medios de transporte como el caballo.

En el Valle de Punilla, la vivienda rural serrana variaba según el lugar y los materiales que de él podían extraerse. El rancho de barro era la construcción más elemental, casi de uso temporario. También se distingue el rancho de adobe, considerado por los antropólogos como un tipo de muro relacionado a una técnica de construcción urbana que relegó el muro de paja embarrada para dependencias menores.

La forma más evolucionada es la edificación dispersa, en lugares protegidos por bosquecillos o cerros. (MERCADO,Raúl y MOORE, Mirta, 2004: 156)

En esta instancia del trabajo cabe destacar la importancia del sistema de vías y sobretodo de los medios de transporte, ya que la historia del Valle está muy ligada

al desarrollo de los medios de transporte, ya que serán éstos los que le permitan exportar las riquezas que produce en cada período de su desarrollo: primero, la agrícola ganadera; luego, la minera y por último la turística.

Cabe destacar que en la actualidad se desarrollan distintas prácticas de actividad agrícola intensiva y actividades de granja en variados puntos de la cuenca. Si bien los espacios productivos han variado en cuanto a dimensiones, medios y herramientas de producción, se conservan muchas de las prácticas originadas en este período.

Se observan distintas iniciativas de turismo rural a modo de "modalidad alternativa y específica" en cuanto a la oferta turística, recreando actividades rurales típicas (algunos con innovaciones en cuanto a procesos ecológicos, por ej. la Granja Biológica Madre Tierra). Distintos eventos conmemoran y mantienen viva la idiosincrasia de la vida criolla serrana.

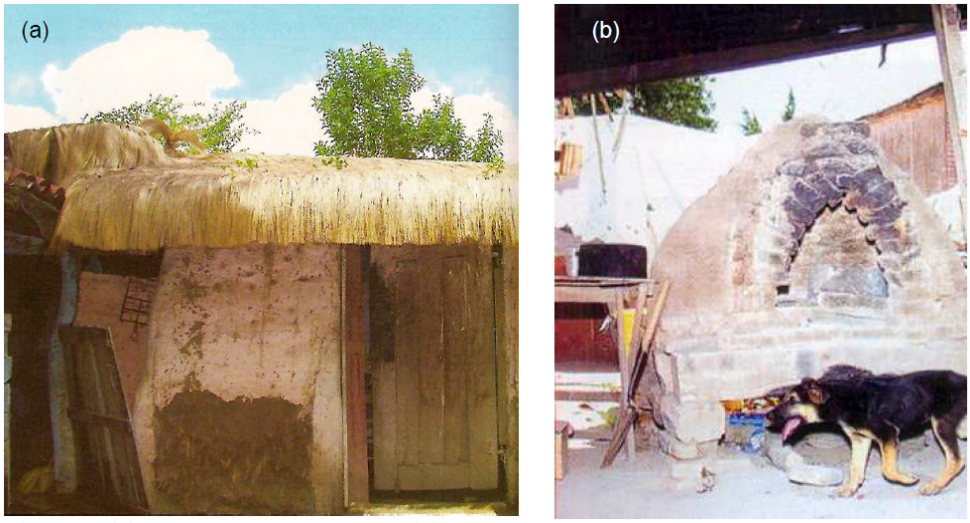


FIGURA 5 (a) Rancho de adobe y paja. (b) Horno de barro, parte del paisaje rural serrano. Fuente: MERCADO Raúl y MOORE, Mirta. 2004. Enciclopedia Geográfica de la Provincia de Córdoba. La Voz del Interior.

PERÍODO CRIOLLO (1810-1880)	
HUELLAS EN EL TERRITORIO	**IMPACTOS AMBIENTALES**
Al igual que el período hispánico las manifestaciones físicas que se conservan en este período son escasas. Es posible considerar aquí nuevamente la hipótesis que supone que existen ciertos lugares con ocupación constante a lo largo de la historia. En este caso La Rinconada (al noroeste de Tala Huasi), donde se encontraba el casco del establecimiento agropecuario de don Germán Caballero, fue destruido por el tiempo y actualmente sólo se pueden apreciar tres columnas y la galería.	De esta etapa cabe destacar, por un lado, que el desarrollo económico generado por la ganadería, la explotación del bosque nativo y en menor grado la agricultura, intensifican los problemas de deforestación, contaminación de las aguas, etc., originados en el período anterior; actividades éstas en pos del crecimiento de capitales del patrón de campo que en la mayoría de los casos no residía en el lugar. Por otro lado, están los puesteros, con sus familias, ***el hombre serrano predominantemente criollo, que conserva un estilo de vida armonioso con la naturaleza y se adecua al ritmo de las estaciones.***

En el PERÍODO ALUVIONAL (1880 – 1930) el país facilita el ingreso de inmigrantes europeos, instalándose diversas colonias en el sur y este provincial, y al norte de la capital (Minieri, 2001). Esta iniciativa configuró la denominada "pampa gringa", paisaje de trigales, molinos, pueblos y vías de tren impulsado por el modelo agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires. Tras las revoluciones del s. XVIII – XIX, se produce la reorientación económica hacia el Atlántico, y la ruptura del eje altoperuano. Se ruraliza la economía, la sociedad y la política. Se produce la inserción del país en la economía del mercado mundial.

En este período se produce un hecho destacado: la inauguración, en 1891, del Dique San Roque, modificando radicalmente el territorio del Valle San Roque.

Algunas huellas de este período son: Ruinas del establecimiento de los ingleses en Icho Cruz, (1930). Una hilandería (fotos, los dos techos, uno de quincha, bloques de gran tamaño, arcos de medio punto en ladrillo) hasta 1942. Arreo de novillos a Alta Gracia por las Jarillas.

- SRA BRITOS DE GUZMÁN entrevista hecha por José. Su bisabuelo era don Rosario Guzmán, que tuvo dos hijos, Ambrosio y Juan. Vino a trabajar con Ramón Garro en el camino de las Altas Cumbres. Cuenta que la hilandería estuvo hasta 1942. Luego fue alquilada por Harold Hastings a una colonia, posiblemente evangelista. Fue abandonada en 1947. La señora venía en su infancia a la escuela, con los hijos del administrador. Hacia 1960, el papá de esta señora entró a prestar ese lugar a Liborio Arco, etc. Las instalaciones fueron vendidas después de 1960.

- La Rinconada estaba más poblada que ahora. Había unas 30 familias, cosechaban maíz y zapallo. Pobladores: Estaba Hermógenes, la mamá de Chabela y Carlos Pereyra. Los Altamirano, los Villarreal.

ENCUENTRO DEL SÁBADO 21 DE JULIO DE 2001

La Rinconada: integrantes del grupo hicieron una visita de observación. Problemas en el camino a Cabalango (por un propietario). La Rinconda se llamaba antes "Santo Tomé". Los morteros. Existió una casa importante, con columnata, molduras. Había perales e higueras, y también higuerías. El árbol con la referencia 20.8.1930 (fecha de muerte de Germán Caballero). La Rinconada ha estado con población "desde siempre".

FUENTE: Taller de Historia Oral y Memoria Colectiva. Coordinado por el Licenciado en Historia Ramón Minieri. Asociación Civil Pueblo Grande. Icho Cruz. 2001.



FIGURA 5. Encuentro Nacional Cultural en San Antonio. Fuente: La Andariega. Guía Turística de distribución zonal. San Antonio de Arredondo, Mayu Sumaj, Villa Río Icho Cruz , Tala Huasi , Cuesta Blanca, Copina y Pampa de Achala. Asociación Civil Asentamiento Cultural Pueblo Grande. Diciembre. 1997.

La inauguración en 1891 del Dique San Roque modificó radicalmente el territorio del Valle. Se destacan los estancieros "ilustrados", entre ellos los Arredondo. Estancia San Bernardo, por donde pasaba el camino en 1930. Linajes patricios.
El camino de 1905 entre Córdoba, San Antonio y Cura Brochero.
En 1914, la población comienza a asentarse alrededor de la Capilla franciscana en San Antonio de Arredondo, originando la primera localidad desde Villa Carlos Paz hacia el

sur.

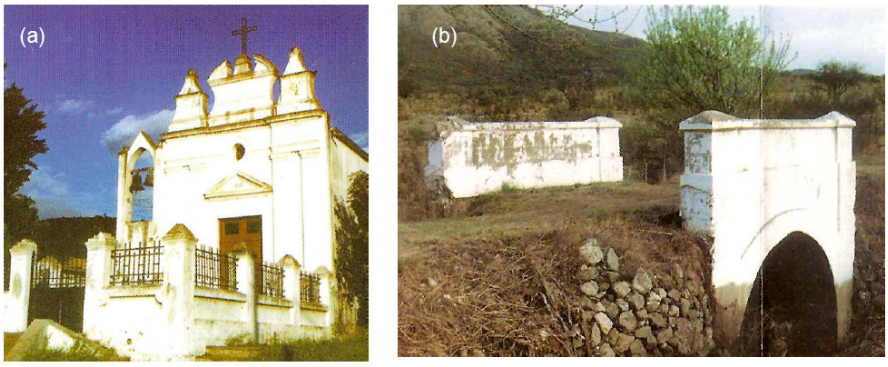


FIGURA 6. (a) Capilla de San Antonio de Arredondo (Franciscanos), 1891. (b) Antiguo puente del Viejo Camino a las Altas Cumbres, por donde transitaba el cura Brochero a lomo de mula, 1914.

PERÍODO ALUVIONAL (1880-1930)	
HUELLAS EN EL TERRITORIO	**IMPACTOS AMBIENTALES**
Se destacan en este período la Capilla de San Antonio de Arredondo, a la vera de la Ruta 14, y el "antiguo puente-alcantarilla construido en 1914, entre otros elementos como la Hilandería, La Rinconada, etc. Se evidencia luego de la presencia de los primeros Padres Franciscanos, la creación del Noviciado y la Residencia Franciscana en el siguiente período. Se inicia de este modo el nodo religioso que quedará conformado por los franciscanos y las monjas benedictinas (1979) a la vera de la Ruta 14.	Se concluye que éste es un período de 50 años en el cual la región comienza a consolidarse, se evidencian los impactos ambientales que se vienen dando a nivel regional, destacándose los efectos de la construcción del Dique San Roque: *"La tortuosa y profunda quebrada que forma el estuario del Río Primero, ya hemos consignado que es la puerta maestra al Valle Punillano. En 1889, las tristes soledades de esa áspera angostura, se estremecieron bajo el estallido de la pólvora que hacía rodar al fondo del precipicio grandes y verdosos peñascos desprendidos de las empinadas laderas. Era el factor impulsivo del progreso que principiaba a borrar el primitivismo indígena en la abrupta quebrada, en cuyas entrañas el vigoroso dinamismo del presente venía jaloneando y abriendo las brechas de los grandes destinos"*(Tassano, 1931)

Respecto al PERÍODO MÁS RECIENTE (1930-1960 / 1960-1980 / 1980-1990 / 1990-2010), si bien Mercado y Moore lo denominan el período más reciente, se evidencian en la región cuatro sub-etapas.

1930-1960

En los años '40 se producen nuevas rupturas, el Estado industrialista–social genera transformaciones que afectan la zona.

Existe también un desarrollo zonal de la minería. Minas y canteras, como importante fuente de trabajo (empresa en el camino de Falda del Carmen).

En los '40 y hasta aproximadamente la década del '60, se da la llamada sociedad tradicional modernizada, contingentes de población inmigrante, mayormente de las sierras (como una etapa en un proceso de éxodo rural, a la que se suele retornar)

Son quizás "inmigrantes de la cultura tradicional".

Lo cultural y lo social se torna más complejo. Hay a la vez continuidad y cambio. Persisten formas musicales y estilos, pero se modifican hábitos de consumo, vestimenta, etc. Icho Cruz y Tala Huasi eran un solo lugar. Se conocían todos, lugareños y visitantes.

Contemporáneo a este desarrollo de la actividad minera se inicia en la zona un desarrollo de turismo social gremial. Aparecen las primeras residencias de veraneo, hoteles y colonias de vacaciones de sindicatos para el turismo social y servicios afines en correlato a la política nacional de bienestar social.

En el siglo XX la puesta en valor del clima y sus bellezas paisajísticas le darán a la región un carácter diferente: El desarrollo de la actividad turística, que provocará modificaciones profundas en la conducta de la gente del Valle.

A mediados del s. XX se inicia un período de una primera urbanización, fomentando un primer auge de la construcción.

- Icho Cruz comienza en 1938 su primer loteo;
- Tala Huasi y Cuesta Blanca entre 1940/50.

En 1948-50 se construye el Hotel de Tala Huasi y el puente principal de Cuesta Blanca. "era más frío…unas heladas terribles…" testimonio de Luis Ortúzar (65 años), nieto del fundador de Cuesta Blanca, José Crosetto, respecto al clima hace 60 años.

1960-1980

A partir de 1960 se inicia el camino hacia la sociedad fracturada que se evidencia en la región en la actualidad.

Existe una crisis progresiva del turismo social.

El ciclo turístico en Villa Carlos Paz, hacía eco en la zona del sur de Punilla:

Se cierra el primer ciclo minero en la década de 1980.

Se construyen las primeras residencias estivales, produciéndose a su vez una inmigración de clases medias urbanas que se asientan la zona, ampliando el mosaico socio-cultural regional, tanto por la atractividad paisajística, como por la cercanía a la ciudad de Villa Carlos Paz y de la ciudad de Córdoba.

Se inicia a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta los '90 una segunda etapa de crecimiento por consolidación y extensión del suelo urbano de las localidades. Con

esta etapa se comienza a sentir en la zona la falta de infraestructura, algunos servicios públicos y servicios sociales.

- Comisiones vecinales eran no partidarias. En 1972 se creaba una en Tala Huasi. La zona no dependió de Carlos Paz.

- Historia política. Rivalidades políticas y conflictos. "El puntano", dirigente peronista; su señora, diestra en la perinola. El Puntano actuó en la época del auge minero, años 50. Otras figuras importantes: Albano (radical); los Escuti, Arcos, Vidosa, Luque. Fuertes oposiciones entre Albano por una parte, Escuti y Arcos (peronistas) por otra. Comisiones vecinales: existía ya una en 1950 en Icho Cruz. Organizaba la prestación de servicios. Frustrada espera de una visita de Angeloz para inaugurar el dispensario de Mayu Súmaj. La ley 8102 a partir de 1993 instaura un régimen electivo formal en las Comunas. López, Bonanate, J.C. Pereyra (Mayu Súmaj), Oyola (UCR), Avellaneda…

1990-2010

En los '90 se produce más intensamente otra inmigración urbana, manifestando una explosión demográfica en la última década. Crecimiento urbano regional por consolidación y extensión, transformando el territorio según lógicas de la economía capitalista neoliberal.

En 1997, viven en la zona en forma estable entre 3.500 y 4.000 personas.

Luego surge una nueva etapa: el asentamiento y la promoción de los Hoteles, que fue lo que realmente dio inicio al asentamiento poblacional. Este fenómeno surge cuando se instala por primera vez el concepto de "veraneo" en la sociedad cordobesa y nacional a fines del Siglo XIX, cuando el turismo surge como industria.

Los hoteles se convierten en verdaderos polos de desarrollo local y regional, posibilitando la estadía en sitios que hasta ese momento eran casi inaccesibles y con lo único que contaban era con algunos ranchos.

En la actualidad se desarrolla un intenso período de crecimiento urbano en la región, tanto de residentes permanentes, como de residentes temporarios (consecuencia del fenómeno de metropolización Córdoba y de la proximidad de Villa Carlos Paz). También se observa propietarios que invierten en alojamientos para turismo residencial (cabañas, casas de alquiler, etc.) y demás microemprendimientos dirigidos a la actividad turística, artesanal y de la construcción.

Actualmente la región quedó conformada por la estructura lineal del eje natural río San Antonio, donde la organización de los distintos asentamientos lo acompañan longitudinalmente . Éste separa -a casi todas las localidades- en dos zonas laterales y actúa simultáneamente como conector y como barrera entre ambas.

La Ruta Provincial Nº 14 también actúa como eje pero no se manifiesta como tal en todo su tramo por esta región, sino en ciertos puntos: los asentamientos generados a partir de balnearios como Fantasio, La Olla y Playas de Oro al Sur de Carlos Paz; algunas zonas de San Antonio de Arredondo y los Solares de Icho Cruz; configurándose como borde en las situaciones restantes.

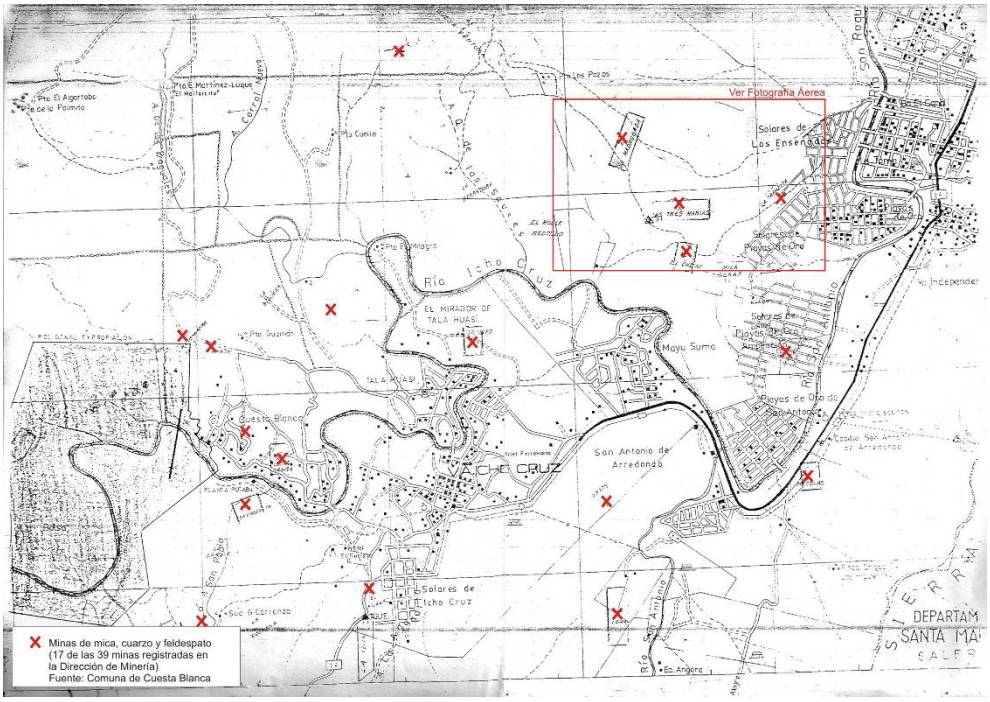


FIGURA 7. Minas de Mica, cuarzo y Feldespato. 17 de las 39 minas registradas en la Dirección de Minería. Fuente: Comuna de Cuesta Blanca.

REFLEXIONES FINALES

A modo de síntesis de los resultados, esta presentación acotada del extenso estudio sobre las transformaciones y los períodos de tiempos en las cuales se produjeron, revela cambios radicales en el territorio y paisaje originario de la región. La lectura realizada constituye un primer abordaje a la comprensión territorial desde esta mirada histórica hacia la planificación futura, un primer reconocimiento de las huellas territoriales. Por otro lado, respecto a los impactos de las transformaciones, se observó que se destacan situaciones de marcada inflexión en la situación ambiental regional en dos de los cinco períodos considerados: en el período hispánico con la conquista, y desde 1930 donde se acentúan impactos de fuerte presencia de la actividad humana en este territorio. En el momento histórico actual, por la escala, la cantidad, y el tipo de cambios se producen serios problemas ambientales con graves impactos ecológicos y sociales. El crecimiento cuantitativo puede modificar o acentuar tendencias que ya se vienen dando en un lugar. En nuestro caso la explosión demográfica y de construcciones parece haber acentuado los rasgos consuntivos – destructivos preexistentes. (Minieri, 2003)

PERÍODO MAS RECIENTE (1930-1960 / 1960-1980 / 1980-1990 / 1990-2010)

HUELLAS EN EL TERRITORIO

Encontramos en este período diversos elementos posibles de ser rescatados. En primer lugar, los "socavones" que reflejan la época minera en la región. Citamos nuevamente lo expresado por el Lic. Ramón Minieri ante estas huellas territoriales:

…ante el abandono de estos socavones hoy, podemos hacernos otras preguntas: ¿por qué no poner en marcha un "paseo de las minas" en la zona, como fuente de ingresos? Ese paseo (quizás complementado con otras actividades turísticas) puede ser una fuente de ingresos para guías y artesanos. Y algo más: ¿será cierto que la mica de las pequeñas minas ya no sirve? Si alguien se pone a imaginar y modelar un poco, podría diseñar objetos traslúcidos decorativos (pantallas, móviles…) y con eso crear otra fuente de ingresos que ya no dependerá de una demanda esporádica ni exigirá una sacrificada producción masiva, sino que estará ligada a una oferta de buen diseño y calidad.

También encontramos tipologías arquitectónicas de los primeros hoteles, hosterías, y residencias construidas a partir de la segunda mitad del S. XX (Por ejemplo, Cuesta Blanca reconoce como paseo turístico "El Camino de las Casas Viejas")

Además de estas huellas tangibles, prioritarias en esta lectura que centra su objetivo en aquello que conforma el *Campo Físico-Espacial,* rescatamos que en esta etapa existe en la región un fuerte componente social representado por población con gran sentido del lugar como "lo propio", que mantiene ese patrimonio intangible del hombre serrano asentado en esta zona sur del Valle de Punilla.

IMPACTOS AMBIENTALES

Son numerosos los impactos ambientales producidos desde 1930. Sin diferenciar aquellos producidos en cada sub-etapa desarrollada, describimos brevemente la situación ambiental de la región en la actualidad.

La aceleración del proceso de ocupación del territorio de la microregión llevada a cabo en los últimos cinco años verifica la tendencia a construir un nuevo paisaje a partir de distintos patrones preestablecidos (como por ej. imagen de paisaje urbano tipo o de paisaje serrano estereotipado) desvalorizando de este modo el altísimo potencial local que identifica la región y que representa una serie de factores clave indispensables para desarrollarse.

Nuevos patrones de ocupación que responden a lógicas neoliberales, con inversiones desarrollistas que tienden a no considerar los impactos ecológicos y socio-culturales, imponiendo un modelo cultural de consumo que destruye la cultura local y promueve la pérdida de identidad.

Minieri dice al referirse a los distintos loteos que conforman los actuales barrios de la trama urbana de la ciudad de Villa Carlos Paz:… la primera actividad de ocupación de un lugar en nuestra ciudad y su zona ha sido frecuentemente el desmonte y la nivelación. Con esto se corresponde una arraigada actitud en el sentido de que "acá no hay nada" o "no hubo nada": se supone un lugar sin historia. Es que el lote ha sido fundamentalmente un espacio disponible, y no un espacio con rasgos propios al que haya que preservar. (Minieri, 2003)

Como consecuencia del desarrollo histórico ambiental descripto, el medio natural fue transformado; los agentes más destructivos fueron: el recargo de hacienda en el campo, la deforestación del bosque nativo, y otras acciones antrópicas produjeron la alteración de las características climáticas y paisajísticas originales del Valle; proceso que se agudizó de manera más acelerada en las últimas décadas como consecuencia de la urbanización y ocupación indiscriminada del suelo con características que no son las adecuadas para este medio.

Los excesos en la explotación del territorio serrano por parte de la inversión privada en emprendimientos para la demanda turística, segundas residencias y residencias permanentes, trajo como consecuencia la contaminación de las aguas y la pérdida del original paisaje serrano (Ferrarasi, 1997).

A partir de los resultados obtenidos es posible, no solo profundizar en la comprensión de la historia ambiental del caso, sino específicamente en el planteo de estrategias para el desarrollo territorial vinculadas directamente a los aspectos estudiados: HUELLAS DEL TERRITORIO e IMPACTOS/PROBLEMAS AMBIENTALES que se presentan en la situación ambiental actual.
La propuesta de programas y proyectos del desarrollo territorial turístico de la microregion de la cuenca, podrían enmarcarse en los siguientes ejes de acción:
*Puesta en valor y conservación de recursos patrimoniales del territorio
*Propuesta de un producto turístico cultural vinculado con la población e historia local
*Creación de Productos turísticos a partir de los recursos patrimoniales identificados y puestos en valor: arqueológicos, históricos, naturales, culturales, etc.
*Mejoramiento y adecuación de atractivos culturales y naturales
* Programas de concientización del patrimonio local-regional; entre otros.

Se reconoce que la lectura realizada debiera profundizarse en relación a un exhaustivo relevamiento de todos aquellos elementos que podrían incorporarse como patrimonio ambiental (natural y cultural) factibles de ser incorporados como recurso turístico en una planificación a modo de sistema de puesta en valor y disponibilidad comunitaria. Esta lectura histórica ambiental constituye un enmarque de tales elementos y aporta significativamente a la comprensión del territorio en el cual se va a planificar y gestionar. Es importante destacar emprendimientos de turismo alternativo que se encuentran en su etapa inicial en la región, considerando que es necesaria una planificación que los contemple en relación a la infraestructura necesaria y a una planta turística adecuada para un desarrollo que no comprometa aun más el territorio de la cuenca.

Se rescata lo planteado por J. Sosa (en Berberián y Roldán, 2001) cuando se refiere en particular al patrimonio arqueológico como "recurso" polivalente (valor cultural, educativo y económico), proponiendo como estrategia de trabajo la integración con sectores como el turismo. Esto debiera asegurar la generación de recursos destinados a la conservación del patrimonio. Berberián (2001) dice al respecto: "somos consientes del riesgo que esto implica…lo que en teoría se pretende es que se pongan en marcha programas globales de actuación sobre el patrimonio arqueológico que necesariamente deben centralizar los recursos y el concurso de todos los sectores implicados. Dentro del mismo hay que contemplar, entre otros aspectos, la conservación, la protección, el inventario, la investigación, la rentabilidad y la divulgación de estos bienes como productores de conocimiento".
Actualmente se están desarrollando actividades de reconocimiento de flora y fauna local, principalmente en Cuesta Blanca (localidad más al sur del valle, y con interesantes políticas de conservación ambiental). También es interesante conocer como vieron la fauna y la flora del Valle de Punilla las distintas generaciones que lo ocuparon, un aspecto a analizar posiblemente es el desprecio que, de modo taxativo, tuvieron algunos ocupantes por las especies autóctonas, a las que consideraron "menores" y

como la nostalgia de algún paisaje europeo, los llevó a reemplazarlas por coníferas "foráneas". (Ferrarassi, 1997: 65)

Se intentó mediante la visión histórica ambiental aportar datos esenciales para profundizar sobre el conocimiento del ambiente serrano actual, indagando sobre situaciones de confrontación o equilibrio entre sociedad-naturaleza, sobre el desarrollo de muchos de los problemas ambientales existentes en la actualidad, y sobretodo buscamos rescatar aquello que hace propia a esta región de la cuenca: su patrimonio ambiental. "El patrimonio ambiental como consecuencia de habitar humanamente… un territorio que se transforma en lugar con calidad humana…más que explotarlo… transformarlo con sentido social, económico y político…la consideración de un territorio que se habita como patrimonio común de la comunidad presente y futuras. …habitar con calidad humana es vivir el presente históricamente. Habitar históricamente es reconocer la propia identidad de los lugares y objetos" (Rainis, 1987).

BIBLIOGRAFÍA

- -Berberián Eduardo (1999). Las Sierras Centrales. Apartado de la Nueva Historia de la Nación Argentina. T.I. Primera Parte: I. El territorio y la población aborigen. Academia Nacional de la Historia. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- -Berberián Eduardo, Roldán, Fabiana, Arqueología de las Sierras Centrales; capítulo en Berberián, Eduardo, Nielsen Axel, Historia Argentina Prehispánica. Tomo II. Ed. Brujas. Córdoba. 2001. pp. 635-691.
- -Bloch, Marc. Introducción a la Historia. Fondo de la Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1952.
- -Braivlosky A. E. y Foguelman D. (1991). Memoria Verde: Historia Ecológica de la Argentina. Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
- -Camus Gayan, Pablo (2001). Perspectiva de la "Historia Ambiental": Orígenes, Definiciones y Problemáticas. Revista Electrónica de Historia N° 1. Disponible en: http://www.pensamientocritico.cl/attachments/074_p-camus-num-1.pdf
- -Fernández, Roberto (2000) La Ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana. Editorial Espacio. Buenos Aires. Argentina. 2000.
- -Ferrarassi, Alfredo (1997). Historias de Punilla. Ed. Grafonauta. Córdoba.
- -Gallini, Stefania. (2002) Invitación a la historia ambiental, en Cuadernos digitales 6, no.18. Disponible en: <http://ns.fcs.ucr.ac.cr/~historia/cuadernos/c18-his.html> [Fecha de consulta: abril de 2004]
- -Gallini, Stefania (2013). Historia, ambiente, política: el camino de la historia ambiental en América Latina. Nómadas (Col) [en linea] 2009, (Abril- núm. 30 pp. 92-102) : [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2013] Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105112060008>
- -Huber, Norberto (2001). Paisaje y Vida del Valle Cordobés San Roque. Editorial Copiar. Córdoba.
- -La Andariega. Guía Turística de distribución zonal. San Antonio de Arredondo,

Mayu Sumaj, Villa Río Icho Cruz , Tala Huasi , Cuesta Blanca, Copina y Pampa de Achala. Asociación Civil Asentamiento Cultural Pueblo Grande. Diciembre. 1997.

• -Mercado Raúl y Moore, Mirta. 2004. Enciclopedia Geográfica de la Provincia de Córdoba. La Voz del Interior.

• -Minieri Ramón (2003). La Riqueza Invisible. Los patrimonios culturales en las escuelas de Villa Carlos Paz. Síntesis de los contenidos del módulo "El patrimonio inmaterial – Patrimonio y Educación", dictado por el autor e incluido en el Curso "Patrimonio Histórico, Identidad y Turismo", con la coordinación general del Lic. Aldo Parfeniuk. Villa Carlos Paz.

• -Rainis, Liliana (1987). Sobre el Patrimonio Ambiental. Cuadernos de la FAU. Instituto del Ambiente Humano. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

• -Rainis, Liliana (1989). Estudio Modelo del Patrimonio Ambiental de Córdoba y su región. Informe Académico del Proyecto. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

• -Roldán, M. Fabiana, (1999). El proceso de desarrollo del modo de vida productor en el sector serrano de la Provincia de Córdoba. Informe Final elevado al CONICOR.

• -Rivero, E. Diego y Berberián E. Enrique, 2005. El poblamiento inicial de las Sierras Centrales de Argentina. Las evidencias arqueológicas tempranas. Cap.: La colonización inicial de las sierras centrales de Argentina. Laboratorio y Cátedra de Arqueología. Fac. de Filosofía y Humanidades. Univ. Nacional de Córdoba.- CONICET.

• -O'Connor, James (1997) ¿Qué es la historia ecológica? ¿Por qué la historia ecológica? Ecología y política. N° 14. pp. 119.

• -Taller de Historia Oral y Memoria Colectiva (2001) Documentos Varios. Coordinado por el Licenciado en Historia Ramón Minieri. Asociación Civil Pueblo Grande. Icho Cruz.

• -Tassano, Manuel, 1931. Revelaciones Históricas del Valle de Punilla. Sierras de Córdoba. 1585-1930. J. Lajouane & Cía. Editores. Buenos Aires.

Calidad ambiental, paisaje cultural y cambio, la ciudad bananera. Golfito, Costa Rica

Riba Hernández, Lucía
Monge Nájera, Julián

PALABRAS CLAVE
· Cambio del Paisaje Cultural
· Ciudad de Golfito
· Gestión Territorial

Resumen / Aproximadamente en el año de 1938, la United Fruit Company instala una de las ciudades división en Golfito, en el Pacífico Sur de Costa Rica, y construye un conjunto urbano flanqueado por una Fila Montañosa y una pequeña Bahía rodeada de manglares. En este documento se analizan los patrones de cambio en dicho paisaje, desde sus variables culturales y ambientales a partir de la repetición fotográfica. Se seleccionaron 14 fotografías correspondientes a la década de 1950, cada una fue repetida desde la ubicación original y fue analizada mediante el método de plantilla y la aplicación de indicadores. Una reducción relevante en la cobertura de zonas verdes urbanas fue identificada, en contraste con un aumento en la cobertura de bosque. Se identificó una baja presencia de equipamientos urbanos, el desmejoramiento parcial en las tipologías arquitectónicas tradicionales y una baja adaptación a las condiciones tropicales en la arquitectura contemporánea de la ciudad. La gestión territorial del paisaje de la ciudad de Golfito debe buscar compatibilizar los componentes naturales con los culturales, ya que se considera un caso único en el país, donde es la relación entre ciudad, historia y naturaleza se considera intensa¨. Esta fragilidad merece una toma de decisiones participativa y desde la planificación territorial.

RIBA HERNÁNDEZ, LUCÍA
Universidad de Costa Rica
E - mail: luciaribah@gmail.com

MONGE NÁJERA, JULIÁN
Universidad de Costa Rica
E - mail: julianmonge@gmail.com

Introducción

El paisaje es una construcción social, se concibe a partir de la percepción de las personas, Salvador (2003) lo define como la expresión visual del medio, la base histórica y cultural de la acción del ser humano, por lo que puede ser entendido como la dimensión natural de la cultura (Urquijo y Barrera, 2009). Se reconoce además como un recurso natural escaso, valioso, con demanda creciente, fácilmente depreciable y difícilmente renovable (Muñoz, 2004).

El paisaje cultural se reconoce, entonces, como un área percibida por las personas, cuyo carácter es el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos (Conferencia General de UNESCO, 1972 y Consejo de Europa, 2000).

Esta condición hace de especial importancia su monitoreo y evaluación como categoría de manejo, y por lo tanto como objeto de conservación (Reunión de expertos sobre los paisajes culturales de Mesoamérica, 2000), especialmente para examinar los impactos y efectos de la intervención humana en su condición ambiental a lo largo del tiempo (Walz, 2008).

Siendo que el paisaje también evidencia significados que permiten a las comunidades relacionarse con su pasado, su identidad está conectada con eventos que están asociados con el ambiente tangible (Antrop, 2005), y por lo tanto con el cambio, ya que al ser una unidad territorial que expresa la interacción entre fuerzas naturales y culturales, en distintos estadíos temporales y espaciales, refleja el resultado de la consecutiva reorganización de orden territorial para adaptar su estructura a las cambiantes necesidades sociales (Antrop, 2005).

El cambio está dirigido por la interacción en espacio y tiempo, entre dimensiones biofísicas y humanas (Bo-Jie Fu et al. 2006), y su análisis debe considerar los lazos entre los patrones y procesos que son del dominio de las ciencias naturales y sociales (Nüser, 2001).

La repetición fotográfica es uno de los métodos que son utilizados con el fin de monitorear el cambio en el paisaje (Carré y Metailié, 2008), con el fin de registrar distintos momentos históricos, para posteriormente analizar los cambios en las estructuras del mismo (Byers, 2007; Nüser, 2001, Zier y Baker, 2006).

Nüser (2001), propone que mediante la comparación de fotografías terrestres es posible obtener una base de datos que facilita hacer frente al problema de la interpretación, en el caso de los paisajes culturalmente inducidos, de la “degradación del paisaje” o “utilización sostenible del recurso”. Además, ayuda a establecer indicadores confiables para medir el impacto futuro de la conservación, ya que puede proveer una línea base accesible sobre las condiciones históricas del paisaje (Moseley, 2006).

La Ciudad de Golfito se encuentra en el distrito primero del cantón de Golfito, provincia de Puntarenas, Costa Rica. Corresponde a un asentamiento urbano con un poco más de 5km de longitud, que se desarrolla entre dos bloques naturales importantes, al Noreste, el Refugio de Vida Silvestre Golfito, administrado por el Area de Conservación Osa, y al Sur, la Bahía de Golfito, una zona de puerto protegida por un sistema de manglares, que a su vez forma parte de un sistema mayor, el Golfo Dulce.

Su confirguración actual responde a las transformaciones realizadas por la United Fruit Company (UFCO) a partir de 1938, para instalar el puerto y el centro operativo regional, en lo que fuera un caserío entre manglares ocupado por pescadores (Sierra et al. 2007).

Algunos rasgos distintivos de la ciudad y su paisaje son la presencia de una tipología arquitectónica que presenta componentes adaptativos a las condiciones climáticas tropicales, una organización urbana distinta al patrón tradicional urbano costarricense, el damero español o la cuadra, sino al modelo de la "Garden City", así definido por Choay (2009). Persiste también, una zonificación heredada por el periodo de Enclave, en la que se diferenciarion las condiciones espaciales a partir del estrato laboral ocupado. Ver la Figura 1.

Para el caso de la ciudad de Golfito, algunos de los aspectos más significaticos en relación con la gestión ambiental y territorial que son considerados como premisas para el análisis desde su paisaje, son:

1. La identificación de una tendencia hacia el cambio de uso del suelo, debido a la deforestación por tala ilegal selectiva, de acuerdo con Sierra et al y PRODUS (2007).
2. El crecimiento urbano no planificado, con un aumento en la especulación sobre el precio de las propiedades y la construcción en zonas no aptas, principalmente en laderas.
3. Ausencia de prácticas de Gestión Ambiental que integre el manejo del que ha sido reconocido como el ecosistema marino más contaminado por materia fecal en la costa pacífica del país (García et al, 2006), la Bahía de Golfito, los residuos sólidos generados, las variables urbanas que impactan el ambiente y las metas de conservación que se han establecido para el Refugio de Fauna Silvestre Golfito y el contexto natural que impacta a la ciudad.

En este documento se busca responder a la pregunta ¿Cuál ha sido el cambio en el Paisaje Cultural de la Ciudad de Golfito desde sus aspectos ambientales?, bajo el entendido de su condición como Ciudad Histórica, enfrentada a múltiples modelos económicos que han dejado su huella y ¿Cuáles podrían ser las estrategias de gestión territorial que pueden ser llevadas a cabo para garantizar la conservación de dicho paisaje?.

Metodología

De un total de 500 fotografías, un grupo de 14 fueron seleccionadas, todas en blanco y negro, en formato digital extensión JEPG. Tods fueron suministradas por el señor Elí Olivares Olivares (q.d.d.g.) vecino de la Ciudad de Golfito.

Las fotografías fueron seleccionadas a partir de la calidad de resolución, la claridad de los elementos mostrados, y el que las condiciones actuales permitiesen una reproducción en un sitio identificable de la ciudad desde la categoría de paisaje. La cámara utilizada fue de tipo digital, marca Olympus, con una resolución de 4 megapixeles y un lente de 14-42mm, todas las repeticiones se realizaron durante el mes de abril del año 2012.



Título de la imagen: Zonas sociolaborables de la ciudad de Golfito. Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Costa Rica
Elaboración: Javier Campos Fernández.

Figura 1. Zonificación establecida por la UCFO, Zona Americana o de personal de alto rango, Zona Amarilla, rangos medios y Zonas Gris, para trabajadores del muelle principal y otras actividades industriales. Fuente: Arq. Javier Campos. 2011

Se elaboró un sistema de indicadores con el fin de analizar los distintos aspectos del Paisaje Cultural identificados en la aplicación de la repetición fotográfica. El sistema se organizó a partir de dos variables asociadas con la gestión territorial desde el nivel de paisaje, en este caso la Conservación del Patrimonio Cultural y del Patrimonio Natural. A su vez, cada variable contiene categorías de análisis, y por último, cada una de éstas a los indicadores.



Figura 2. Repetición fotográfica y plantilla aplicada en el sector de la antigua plaza de fútbol, hoy Estadio de Golfito.

Sobre cada fotografía se colocó una cuadrícula elaborada en el programa Power Point de Office, siguiendo el método de plantilla (Monge y Gieseke, 2006), donde cada intersección entre los ejes generó un punto, un total de 125 para cada fotografía. Ver Figura 2.

Cada punto fue contabilizado, a excepción de los correspondientes al cielo visible, en los casos en que se encontró dentro de algunas de las categorías de análisis, la cantidad total fue transformada en un porcentaje representativo sobre el total del área de análisis. Ver Cuadro 1.

En el Apéndice 1 se muestra la ubicación de los sitios en los cuales se realizó el registro de la repetición fotográfica.

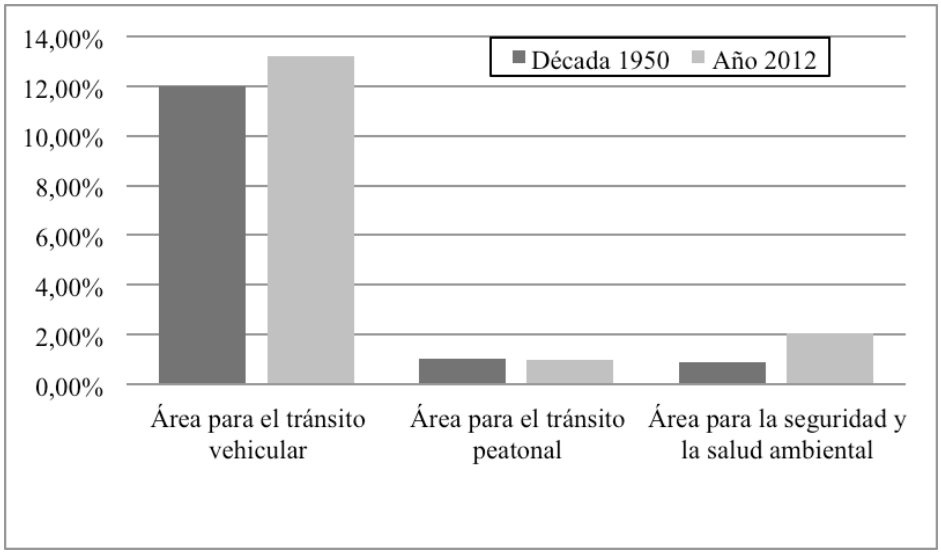
Resultados

Conservación del Patrimonio Cultural

La superficie para el tránsito vehicular aumenta y la superficie de uso peatonal disminuye, ambas levemente, no obstante representan poco más del 10% de cobertura para ambos periodos de estudio, siendo este un porcentaje significativo para el área apreciable de la ciudad.

Se presenta un leve aumento para el año 2012 en el área correspondiente a equipamiento para la seguridad y la salud ambiental, este consiste específicamente en la mayor presencia de cañería pública. No se identifican adaptaciones para la accesibilidad como parte del equipamiento urbano. Ver Figura 3.

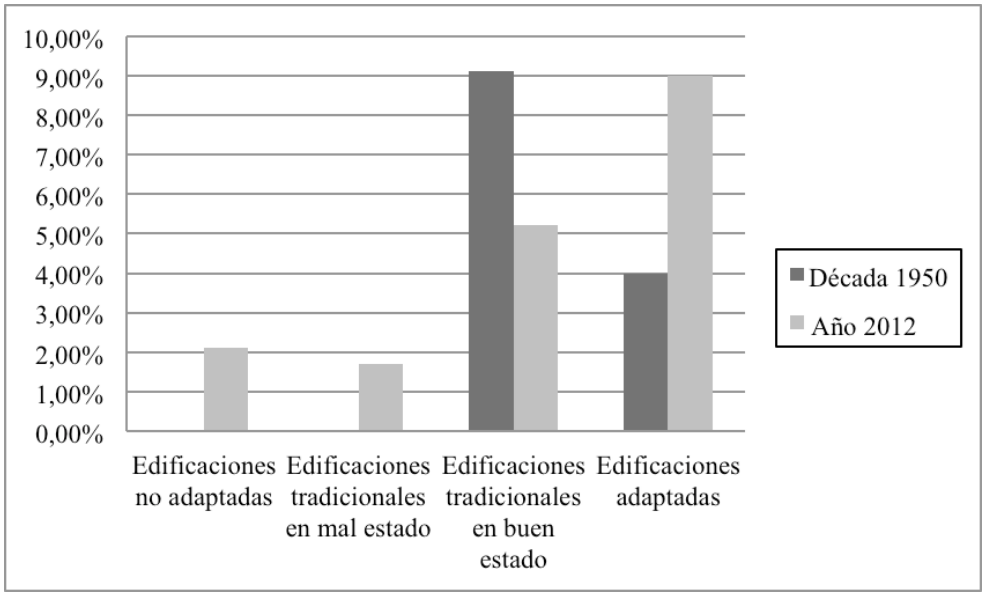
Figua 3. Equipamiento Urbano



En el caso de las edificaciones adaptadas al trópico, se presenta un aumento de un 5% de cobertura, siendo que este indicador no llega a superar una representatividad del 10% en ninguno de los periodos de estudio. No obstante, este aumento no refiere a edificaciones contemporáneas que han considerado la inclusión de estrategias de adaptación al clima tropical, principalmente, sino a la superficie visible en el paisaje de edificaciones tradicionales o propias del periodo de Enclave Bananero, únicamente. Ver Cuadro 4.

Aumenta la condición de abandono en edificaciones, poco más del 3%, al igual que el mal estado en las tradicionales. Los porcentajes identificados son menores en comparación con otros, sin embargo, ante la condición histórica de la ciudad, toma importancia revelar una tendencia en la depreciación del estado de dichas construcciones.

Figura 4. Tipologías Constructivas



En el caso del área visible de cuerpos de agua, hay un aumento de poco más del 3%, el cual se asocia con la disminución de árboles urbanos.

Para el año 2012, hay un aumento en la superficie considerada como contaminación visual, este caso en específico, refiere a la existencia de barreras visuales que consisten en su mayoría en muros de concreto, que en comparación con fotografías de la década de 1950, obstaculizan la apreciación de espacios verdes, árboles y edificaciones tradicionales.

Cuadro 1

Sistema de Indicadores y valores promedio resultado de la repetición fotorgráfica.

Variable	Categoría	Indicador	Promedio 1950 (%)	Promedio 2012 (%)
Conservación del Patrimonio Cultural	Equipamiento Urbano	Área para el tránsito vehicular	12,00	13,21
		Área para el tránsito peatonal	1,03	0,96
		Área para la seguridad y la salud ambiental	0,90	2,06
	Plástica Visual	Superficie de Contaminación Visual	0,32	3,96
		Arte Urbano	0,00	0,00
		Área visible de cursos o cuerpos de agua	8,85	11,38
	Asentamientos humanos	Construcciones anegadas o sin mantenimiento	0,00	3,10
		Superficie de uso comercial	8,17	10,85
		Superficie de uso industrial y de almacenamiento	9,57	4,11
		Renovación urbana adaptativa	0,00	0,00
		Uso habitacional	0,36	0,98
	Tipologías constructivas	Edificaciones no adaptadas al trópico	0,00	2,12
		Edificaciones tradicionales en mal estado	0,00	1,71
		Edificaciones tradicionales en buen estado	9,13	5,21
		Edificaciones adaptadas al trópico	0,00	0,00

Conservación del Patrimonio Natural	Zonas verdes urbanas	Áreas verdes de crecimiento secundario	0,00	0,06
		Área verde baldía o "Charral"	4,50	11,09
		Arboles en zonas urbanas	19,00	20,62
		Jardines privados	1,28	0,00
		Jardines públicos	15,14	6,23
	Bosque	Área cubierta de Bosque	11,89	13,30
		Superficie visible de Manglar	0,39	0,32
	Suelos	Suelo en categoría de Área Silvestre Protegida	0,00	7,52
		Construcciones y movimientos de tierra en suelos de protección	0,07	3,93
		Suelos de protección sin bosque	5,39	0,33
	Contaminación visible	Contaminación visible en cuerpos de agua	0,00	0,00
		Residuos sólidos visibles	0,00	0,00

Tal y como se indica en el Cuadro 1, algunos indicadores no mostraron resultados para ambos periodos analizados, específicamente, el arte urbano, la renovación urbana adaptativa, la contaminación visible en cuerpos de agua y la presencia de residuos sólidos visibles.

Esto no puede interpretarse como la ausencia de estas condiciones en el paisaje de la ciudad, al responder los resultados a una muestra parcial, no obstante, es deseable que una ciudad facilite la inclusión del Arte y la renovación en el espacio público y el paisaje, lo cual está ausente según los resultados obtenidos. Una muestra mayor es necesaria para ampliar estas observaciones.

Conservación del Patrimonio Natural

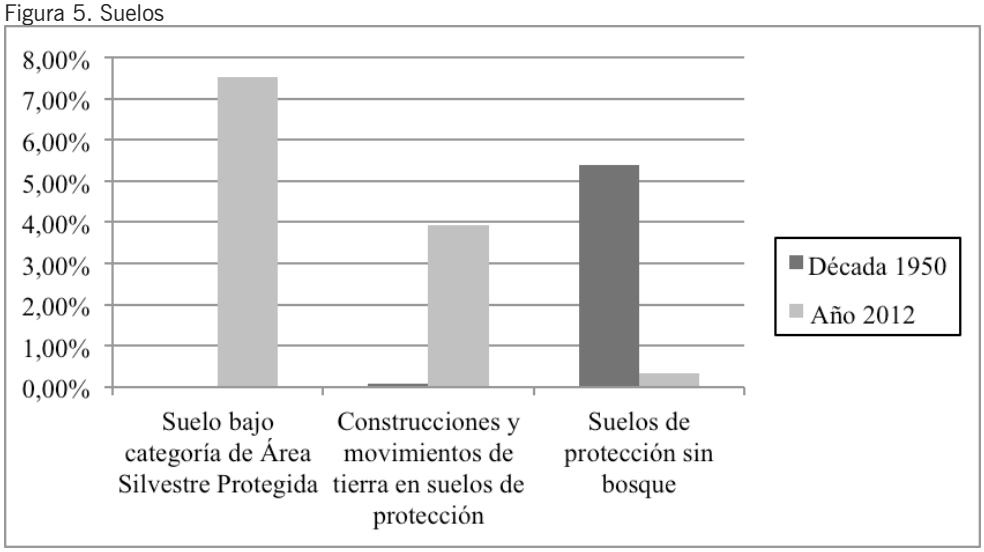
La superficie visible de manglar no presentó una variación significativa, al igual que las zonas de crecimiento secundario. La categoría de árboles en zonas urbanas, presentó un leve aumento, 1,62%, respecto a la década de 1950, siendo ésta una cobertura que en la mayoría de las imágenes tuvo un peso significativo, en promedio del 20%.

Dos categorías merecen especial mención, aumentó levemente el área cubierta por bosque y el suelo en categoría de Area Silvestre Protegida. Para la década de 1950 persiste el ¨desmonte¨o la eliminación de cobertura en parte de las laderas de la

ciudad, práctica que es abandonada con la declaración del Refugio de Fauna Silvestre Golfito, área a la que se suma el bosque existente desde ese periodo de análisis y que dan como resultado un porcentaje importante de representatividad en varias de las fotografías analizadas. Ver Figura 5.

Igual situación se da para los suelos de protección sin bosque, es decir, aquellos cuya pendiente los hace calificar como vulnerables, esta superficie disminuye significativamente para el año 2012.

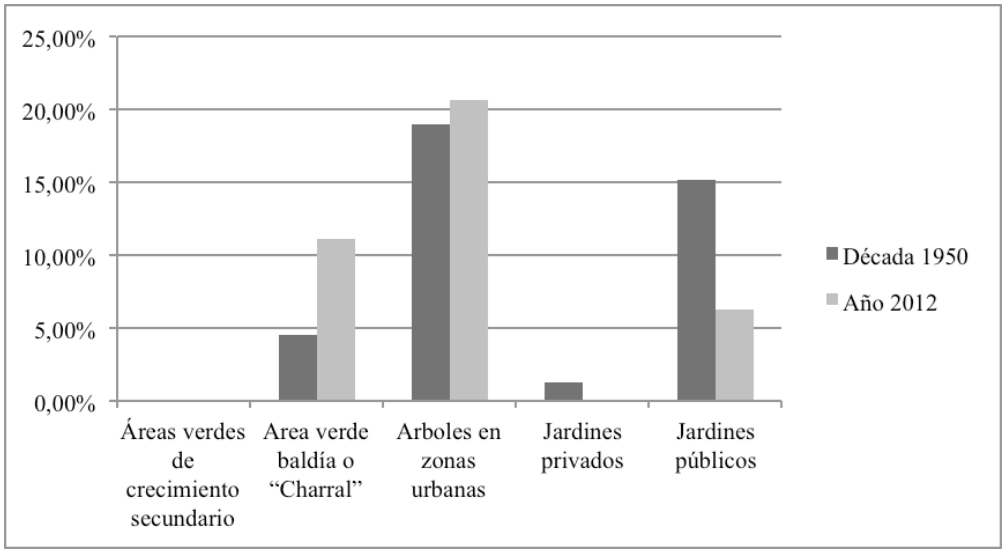
Figura 5. Suelos



Es relevante destacar el aumento en la cobertura de charral, de casi el 6%, y la disminución del 8,91% de los jardines públicos, ambos casos intuyen una degradación en las zonas verdes urbanas. En el caso de los jardines públicos se evidencia una sensible disminución en su cobertura, siendo que pasa de representar un 15.14% a un 6.23%, menos de la mitad en relación con la década de 1950. Ver figura 6.

Además, se evidencia un leve aumento en las construcciones y movimientos de tierra en suelos de protección, lo cual contradice parte de los retos de gestión territorial para un paisaje cuya vulnerabilidad está directamente asociada con la calidad de la cobertura de las laderas que bordean la ciudad.

Figura 6. Zonas Verdes Urbanas



Estrategias para la gestión del paisaje cultural

Considerando los resultados obtenidos, y por sobre todo, con el fin de establecer algunas medidas orientadas hacia la conservación del patrimonio cultural y natural del paisaje de la ciudad de Golfito (Ver Cuadro 2), se considera como punto de partida el establecimiento de una alianza entre actores determinantes, la Municipalidad de Golfito y el Area de Conservación Osa (ACOSA), como las entidades tomadoras de decisiones sobre el territorio, desde el ámbito político – administrativo. Es sobre éstas instancias que recae la responsabilidad de poner en marcha los instrumentos de planificación que han sido elaborados y aún sin validar, específicamente el Plan Regulador Cantonal y el Plan de Manejo del Refugio de Fauna Silvestre Golfito.

Tal y como es mencionado por Ruiz (2007), un aporte actual y potencial de los paisajes rurales al desarrollo económico local, se encuentra en la implementación de proyectos de recreación y turismo rural, agenda que en Golfito se ha planteado hacia el mercado de la pesca deportiva y el potencial desarrollo de mega proyectos turísticos de marinas. Lo anterior, ha dejado de lado la posibilidad de aprovechar al paisaje como recurso, para lo cual se debe considerar la inclusión de forma transversal, de la accesibilidad, la salud ambiental y la seguridad como parámetros para el equipamiento urbano.

La evidencia relativa a la potencial depreciación en la plástica visual del paisaje, debe contemplar la inclusión de grupos o instituciones interesados en realizar intervenciones urbanas artísticas de forma participativa con la comunidad. Además, el dimensionamiento de la rotulación y los cerramientos en edificios de concreto y vidrio, deben ser reglamentados de manera que no sobrepasen porcentajes que compitan con los propios de las tipologías tradicionales y la posibilidad de apreciar la dinámica del paisaje.

La disposición lineal de la ciudad propicia la creación de puntos estratégicos en los

que pueden desarrollarse estas actividades, y desde donde sería factible facilitar el aprovechamiento de la Bahía, el bosque y la ciudad como telón para la dinámica social.

El control sobre el uso del suelo debe ejecutarse como una actividad transversal a la gestión del paisaje, en tanto es la herramienta que delimita el desarrollo de actividades a partir de las condiciones del contexto, pero a su vez, zonifica la imagen futura de la ciudad. Al respecto, el Plan Regulador Cantonal ha establecido una zonificación para la ciudad, una de las posibles consecuencias de su puesta en práctica, es la potencial mitigación de los efectos de borde que la ciudad puede estar generando por su cercanía con el Refugio.

Serviría como parte de la estrategia planteada, considerar la reforestación urbana y de los zonas sin cobertura en los suelos de protección, de manera que puedan servir como amortiguadores naturales. Esta experiencia debe integrar a la comunidad, mediante programas conjuntos entre ACOSA y la Municipalidad, en alianza con el sector público y privado, con el fin de considerar especies endémicas y aptas para el ámbito urbano, es decir, de un mantenimiento de bajo costo, de valor escénico y biológico relevante.

La ciudad histórica entre jardines, tal y como es posible nombrar a Golfito, debe consolidar espacios de jardín público y privado, protegidos y mantenidos en el caso de los primeros, y reglamentados en el caso de los segundos, de la mano de parámetros de conservación arquitectónica, lo cual podría facilitar un proceso por etapas, para recuperar el patrón de la ¨Garden City¨ en el cual la ciudad fue concebida.

Esto no implica el limitar la aparición de lenguajes urbano - arquitectónicos contemporáneos, pero si el establecimiento de regulaciones que obliguen la observación de medidas básicas para evitar la contaminación visual generada por rotulación, materiales y proporciones no consecuentes con las tipologías tradicionales.

La comunidad requiere accesar a medidas prácticas para el mantenimiento de las edificaciones tradicionales, para esto es factible realizar experiencias de capacitación, para divulgar medidas cuyo costo sea accesible económicamente.

Discusión

En respuesta a los requerimientos actuales y futuros de las ciudades, en lo que respecta a equipamiento urbano, la ciudad de Golfito no evidencia avances significativos que hagan de ésta una ciudad con condiciones para el uso colectivo y democrático del territorio. Se evidencia mas bien, un estancamiento que pareciera no responder a la accesibilidad, el tránsito seguro de personas y vehículos, y el aprovechamiento del espacio público para socialización.

Estos aspectos se incorporarían al paisaje, como parte del engranaje que facilitaría a las personas una experiencia de la ciudad más integral y segura, además, y desde la perspectiva patrimonial, pueden insidir sobre la apreciación y puesta en valor de sectores del paisaje de relevancia histórica.

Cuadro 2

Resumen de estrategia de gestión territorial para el paisaje cultural de la ciudad de Golfito

Variable	Categoría	Medidas de gestión para la conservación del paisaje	Meta
Conservación del Patrimonio Cultural	Equipamiento Urbano	- Planificación y ejecución de intervenciones para la accesibilidad universal.	Paisaje accesible, seguro y saludable
		- Diagnóstico y planeación de intervenciones para el equipamiento urbano.	
	Plástica Visual	- Propiciar intervenciones urbanas artistas de forma participativa con la comunidad.	Paisaje diverso
		- Propiciar sitios para el desarrollo de actividades turísticas, recreativas y artísticas.	
		- Controlar el dimensionamiento de la rotulación y los cerramientos en edificios de concreto y vidrio.	
	Asentamientos humanos	- Controlar el uso del suelo, según el Plan Regulador Cantonal.	Uso del suelo urbano orientado a la conservación del paisaje
		- Establecer medidas de gestión territorial según las actividades desarrolladas.	
	Tipologías constructivas	-Generar reglamentación relativa a patrones asociados con los tradicionales.	Conservación de tipologías tradicionales y patrones de adaptación al medio tropical.
		- Apoyar la capacitación de la comunidad para el mantenimiento preventivo y correctivo de edificaciones tradicionales.	

Conservación del Patrimonio Natural	Zonas verdes urbanas	-Controlar y garantizar el mantenimiento de las zonas baldías o charrales.	Mejoramiento de la calidad y cantidad en la cobertura verde urbana.
		-Evaluar y aplicar un plan de reforestación urbano.	
		- Brindar mantenimiento a las zonas de jardín público, y establecer coberturas mínimas para jardines privados.	
	Bosque	-Sostener procesos de vigilancia sobre prácticas de tala en zonas de protección.	Garantizar la conservación de las coberturas de bosque .
		-Monitoreo en la cobertura de manglar.	
	Suelos	-Validación y aplicación del Plan de Manejo del Refugio de Fauna Silvestre Golfito.	Garantizar la protección de los suelos, y por lo tanto, de las laderas que bordean la ciudad.
		-Impedir la realización de labores de movimiento de suelo y construcciones en suelos bajo categoría de protección.	
		-Promover programa de reforestación de laderas bajo criterios técnicos y control.	
	Contaminación visible	-Generar un proceso de monitoreo en la ciudad que permita establecer medidas de educación y manejo.	Paisaje libre de contaminación visible.

La adaptación al trópico en casos como el de Golfito, toma relevancia ante las condiciones de clima lluvioso, altas precipitaciones y una temperatura media anual que llega a 26°C (Lobo y Bolaños. 2005). Estas características exigen una manejo adecuado de los componentes arquitectónicos para propiciar el confort humano, por lo contrario pareciera que éstos suplantan el lenguaje tradicional o no lo reinterpretan, vacían de historicidad y contenido al paisaje mismo, por lo que pueden llamarse no "tropicalizados".

La importante presencia de árboles en la ciudad puede interpretarse como una herencia del modelo ¨Garden City¨ (Choay, 2009), implantado en Golfito durante el periodo de Enclave. Se identifica un leve aumento en su presencia dentro del paisaje, condición que debe monitorearse y manejarse, con el fin de garantizar el sostenimiento de las calidades que éstos brindan al paisaje.

Se debe prestar atención especial al caso de la cobertura de zonas verdes urbanas y bosques, ya que en promedio para la década de 1950 el 52.2% del paisaje las contenía, y para el año 2012 el 51.62%, lo cual representa una leve disminución, pero que continua indicando una alta representación en el paisaje de Golfito.

Puede inferirse, a partir de los datos relativos a la disminución en la cobertura de jardines, el aumento de cobertura de ¨charral¨ y de contaminación visual, que existe una pérdida de calidad paisajística en el espacio de escala humana, lo cual no sucede con las categorías asociadas con el bosque. Lo anterior indicaría una leve tendencia de cambio, desde una ciudad de edificios entre jardines, a una de edificios entre muros y jardines dispersos.

Los datos obtenidos permiten alertar sobre la paulatina pérdida de calidades que son apreciables para la década de 1950, como lo son la existencia de amplias zonas verdes manejadas, bosques, espacios públicos arborizados y arquitecturas cuya tipología guardó correspondencia con las condiciones del contexto natural y cultural. Para el año 2012, por otro lado, la presencia del concreto es más perceptible, y junto con la disminución de las coberturas antes mencionadas, señalan un paisaje que ha dado paso a un cambio en el cual sus caracaterísticas históricas y ambientales están siendo parcialmente descontextualizadas.

Durante la realización del trabajo de campo, no se identificó la presencia de contaminación visible en cuerpos de agua y en la ciudad, no obstante, durante los recorridos realizados se comprobó que esta es una problemática existente. Se considera importante poder ampliar la cantidad de fotografías y sitios registrados.

El hecho de que Golfito es una ciudad que se ubica en un contexto rural, donde la presencia de recursos naturales es mayor habitualmente, facilitó que los indicadores relacionados con la cobertura verde urbana tuviesen un papel protagónico. Condición que se acentúa debido a la ubicación de la ciudad entre bloques naturales de importancia, el Refugio de Fausa Silvestre Golfito y el Golfo Dulce.

Estas condiciones implican, a su vez, medidas de gestión particulares, desde los procesos de planificación aún pendientes en agendas institucionales, como el Plan de Manejo para el Refugio de Fausa Silvestre Golfito, en el cual se consolida el papel vital que tienen sus bosques para la conservación no solo de recursos naturales, como agua, fauna y flora silvestre, sino como garante de la estabilidad en las pronunciadas laderas que bordean a la ciudad.

Por otro lado, tal y como ha sido establecido en el Plan Regulador Cantonal elaborado por PRODUS, las consideraciones respecto a la capacidad de carga de la ciudad son vitales para su gestión, en tanto el contexto demarca pautas que han demarcado un tope de crecimiento.

Las características históricas de la organización urbana y sus arquitecturas son aspectos que deben abanderar la gestión de la ciudad y su paisaje, al ser éste un caso único en el país, ya que conjuga estas variables con una relación que puede catalogarse como “intensa” con el medio natural.

Referencias

- Antrop, M. 2005. Why landscapes of the past are important for the future. Landscape and Urban Planning. Número 70: 21–34
- Byers, A. 2007. An assessment of contemporary glacier fluctuations in Nepal’s Khumbu Himal using repeat photography. Himalayan Journal of Sciences. 4: 21-26.
- Carré, J. y Metailié, J. 2008. De los Paisajes de Ayer a los Paisajes de Mañana, Metodología de un Observatorio Fotográfico para el Análisis de las Dinámicas Paisajísticas, el Valle de Vicdessos, Pirineos de Ariége, Francia. Cuadernos Geográficos, España. 43:123-149

• Choay, Françoise. 2009. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. Traducido por Salvador Urrieta. México. Andamios. Vol.6. 12:157-187

• Conferencia General de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1972. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. París, Francia. 7p.

• García V., Acuña J, Vargas J, García J. 2006. Calidad bacteriológica y desechos sólidos en cinco ambientes costeros de Costa Rica. Revista Biología Tropical. Universidad de Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica. Vol.54: 35 – 48

• Monge, J., Giseke, M.E. 2006. Efecto de la Carretera Interamerican sobre la vegetación entre El Salvador y México. Revista Repertorio Científico. Escuela de Ciencas Exactas. Universidad Estatal a Distancia. Vol.9 (1): 31-38.

• Moseley, R. 2006. Historical Landscape Change in Northwestern Yunnan, China. Using Repeat Photography to Assess the Perceptions and Realities of Biodiversity Loss. Mountain Research and Development 26 (3): 214 – 219.

• Muñoz, P. A. 2004. La evaluación del paisaje: una herramienta de gestión ambiental. Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad de Temuco, Chile. Revista Chilena de Historia Natural 77: 139-156

• Nüsser, M. 2001. Undestandign cultural landscape transformation, a re-photographic survey in Chitral, eastern Hndukush, Pakistan. Lanscape and Urban Planning. Número 57:241-255.

• PRODUS (Programa para el Desarrollo Urbano Sostenible) 2008. Diagnóstico del Plan Regulador Cantonal de Golfito. San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Tomos I, II y III. 1238p.

• Reunión de Expertos sobre los Paisajes Culturales en el Caribe: Estrategias de Identificación y Salvaguardia. 2005. Declaración de Santiago de Cuba sobre los Paisajes Culturales en el Caribe. Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe de la UNESCO. Santiago, Cuba. 7p.

• Ruiz, R.A. 2007. Valoración del paisaje productivo de Poás de Alajuela con base en elementos de estética, uso del suelo y aportes al desarrollo local. Repertorio Científico. Vol.10.1:31-44

• Salvador P. P. 2003. La planificación verde las ciudades. Editorial Gustavo Gilli S.A. Barcelona, España.

• Sierra C., Castillo, E. y Arguedas, S. 2007. Diagnóstico Biofísico, Social, Económico, Productivo y Análisis Institucional: Humedal Térraba Sierpe. Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas. San José, Costa Rica.174p.

• Walz, U. 2008. Monitoring of landscape change and functions in Saxony (Eastern Germany), Methods and indicators. Dresden, Germany. Ecological Indicators. 8:807-817

• Zier James L. y Baker, William, L. 2006. A century of vegetation change in the San Juan Mountains, Colorado: An analysis using repeat photography. Forest Ecology and Management 228 :251–262

Comparación de técnicas de relevamiento tridimensional para la representación gráfica del patrimonio: Fotogrametría digital versus Escáner láser

Rueda Suspichiatti, Berenice Eliana
Salazar, Silvana
Sanchez Rossi, Gonzalo

PALABRAS CLAVE
· Documentación del Patrimonio
· Fotogrametría Digital
· Escáner Láser

Resumen / La documentación del patrimonio cultural implica la participación e intervención de diversas ciencias: Historia, Arqueología, Sociología, Arquitectura, Ingeniería, etc. De hecho, la conservación y restauración de monumentos debe recurrir a todas las ciencias y técnicas que pueden contribuir al estudio y salvaguarda del patrimonio.

La documentación gráfica del patrimonio no es un fin en sí mismo, sino que sirve como medio de transmisión de la información a investigadores, expertos o público en general, que estando interesados en el objeto no pueden investigarlo por sí mismos (Böhler, 2006: 89).

El propósito de este trabajo es la representación gráfica de la fachada oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra, el cual es uno de los museos de bellas artes más importantes de la Argentina. El Palacio Ferreira, edificio que alberga el Museo, fue inaugurado en 1919, con planos realizados por el arquitecto francés Ernst-Paul Sanson quien contó con la colaboración de René Sargent y fue su constructor el ingeniero argentino Carlos Agote. Tanto el diseño arquitectónico, como la ornamentación y la decoración de los interiores del edificio se vinculan con el estilo Imperio, de impronta clasicista. Debido a su gran valor arquitectónico, se consideró realizar el relevamiento con el fin de registrarlo y resguardar su patrimonio. Pero lo importante del estudio realizado, es que no sólo se aplica a este edificio, sino que se pretende fijar las bases para cualquier relevamiento arquitectónico u obra de ingeniería que conforman el patrimonio del territorio.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis comparativo de los procedimientos, precisiones y resultados obtenidos al aplicar dos técnicas diferentes de relevamiento tridimensional para la representación gráfica del patrimonio.

RUEDA SUSPICHIATTI, BERENICE ELIANA
Centro de Estudios Territoriales
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: rueda_bere@hotmail.com

SALAZAR, SILVANA
Centro de Estudios Territoriales
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: sil_salazar@hotmail.com

SANCHEZ ROSSI, GONZALO
Centro de Estudios Territoriales
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: gonzalo_s88@hotmail.com

Con el fin de alcanzar el objetivo propuesto se compararán 2 modelos tridimensionales, uno obtenido a partir de la aplicación de las técnicas de fotogrametría digital y el otro relevado con Escáner Láser de tiempo de vuelo.
En la primera etapa del trabajo se describe cada técnica de relevamiento, el instrumental utilizado y los procedimientos llevados a cabo para obtener el modelo tridimensional de la fachada.
Luego, se comparan las precisiones obtenidas con cada técnica de medición, para ello se empleó una Estación Total con distanciómetro láser con la que se relevaron puntos fácilmente identificables en el edificio relevado definiendo coordenadas precisas para estos puntos. A partir de estas coordenadas se identificaron las mismas en cada una de las nubes de puntos obtenidas con fotogrametría digital y con escáner láser, comparando las distancias entre los vectores y las diferencias en las coordenadas a fin de comparar la precisión métrico en cada técnica de relevamiento.
Finalmente, con la utilización de diferentes software de diseño se procesó cada nube de puntos y se obtuvieron diversos modelos que se analizaron comparativamente de acuerdo a su calidad gráfica-geométrica.
Si bien la importancia de este trabajo radica en el análisis e investigación científico-técnica con el que se ha estudiado cada técnica de relevamiento para representación y documentación del patrimonio, es de destacar el valor de analizar las estrategias de recuperación, conservación, restauración y promoción del territorio, como así también la búsqueda de alternativas económicas para llevar a cabo dichas tareas. Además, el edificio objeto de relevamiento motiva a la política de promoción del turismo como marca registrada de la región y pone en juego el proceso de patrimonialización de los bienes culturales colectivos en el desarrollo territorial sobre la construcción de la identidad cultural, pilares a debatir en este Congreso.

INTRODUCCIÓN

El registro gráfico del patrimonio puede abordarse de manera expeditiva mediante croquis o fotografías en combinación de mediciones con cinta métrica o distanciómetro láser, o de manera rigurosa mediante técnicas topográficas y fotogramétricas. Si nos centramos en la componente métrico-topográfica como base y soporte científico de multitud de los estudios analíticos anteriores, presentes o posteriores al proceso de conservación y/o restauración, comprobaremos que en la actualidad predominan los procesos fotogramétricos digitales realizados a partir de imágenes fotográficas y los relevamientos mediante escáner láser. Ello no implica que sólo y exclusivamente se deban realizar las labores de documentación topográfica mediante estas alternativas indirectas, sino que lo normal es que se combinen con procesos de medición directa a partir de cinta métrica, estación total o sistemas de posicionamiento global por satélite (GNSS). La decisión final dependerá de la complejidad y del tamaño del objeto, monumento o sitio y de otros aspectos como los requerimientos de coste, el plazo de entrega y el tipo de producto final (Patias, 2006: 4). Además es importante considerar: la accesibilidad al monumento o sitio donde se ubica el bien objeto de patrimonio;

el tamaño y la complejidad de los detalles a registrar; el peligro de deterioro gradual debido a factores ambientales, desastres naturales o actos humanos de vandalismo, y el estado de conservación en el momento en que se efectúa el levantamiento.

La documentación patrimonial a partir de imágenes fotográficas se remonta a los orígenes de la fotografía a mediados del siglo XVIII, y luego de la Segunda Guerra Mundial se desarrollaron la fotogrametría analógica, analítica y digital en sus múltiples versiones: fotogrametría de objeto cercano, fotogrametría terrestre y fotogrametría aérea. Si bien las técnicas clásicas de fotogrametría limitaban el uso masivo debido al alto costo de cámaras métricas calibradas, con la revolución digital y el desarrollo de nuevos software hoy la fotogrametría digital puede preferirse en relación al costo frente a relevamientos con escáner láser los cuales realizan la captura automatizada de grandes nubes de puntos, permitiendo su adquisición de manera sistemática, a altas frecuencias (inicialmente cientos o miles de puntos por segundo), en tiempo casi real y junto con valores de intensidad o color asociados.

El objetivo final de este trabajo es verificar si las precisiones obtenidas a partir de estas nuevas técnicas de relevamiento fotogramétricas a partir de cámaras digitales pueden equipararse con las obtenidas con la técnica de relevamiento a partir de escáner laser para la aplicación a la representación gráfica del patrimonio, en nuestro caso puntual al Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra.

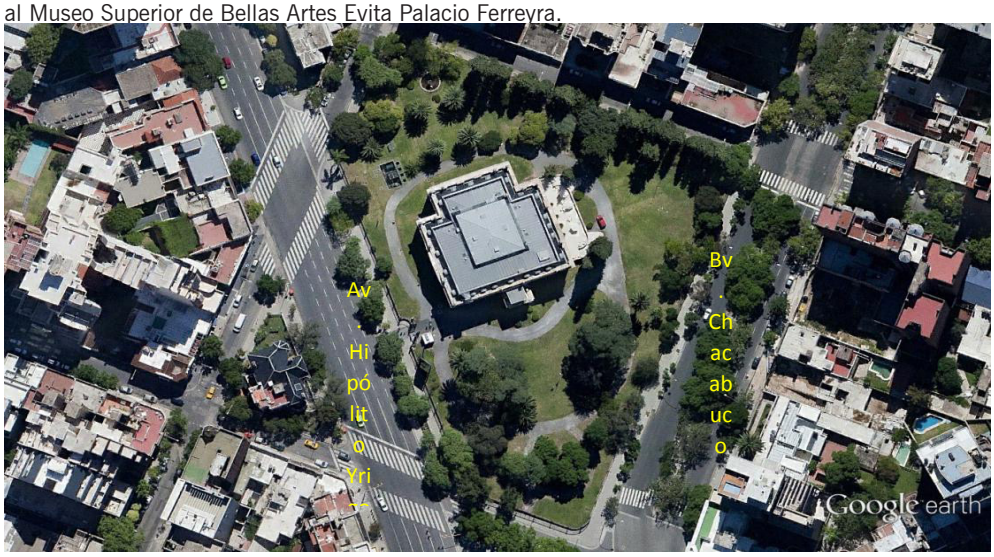


Fig. N° 1: Ubicación del Palacio Ferreyra en su entorno en la Ciudad de Córdoba.

METODOLOGÍA

La metodología propuesta para dar respuesta a los objetivos planteados de comparación de dos técnicas de relevamiento tridimensional aplicables a la representación gráfica del patrimonio, como lo son la fotogrametría digital y el escáner laser, responde a una serie de etapas que se exponen a continuación:

Primera etapa: estudio de antecedentes de registros gráficos y relevamientos métricos.

Se realiza una recopilación de datos gráficos preexistentes, analógicos y digitales, como así también de antiguos relevamientos del patrimonio en estudio.
Segunda etapa: relevamiento digital tridimensional (fotogrametría digital y escáner laser).
Comprende la realización de un exhaustivo levantamiento con fotogrametría digital y con escáner laser, regularizados y siguiendo procedimientos y reglas pre establecidas.
Estos levantamientos se complementan con un relevamiento de coordenadas espaciales empleando una estación total láser, el cual se ejecutó como complemento con el objetivo de obtener mayor precisión en la reconstrucción tridimensional de la fachada de la obra objeto de estudio y para identificar puntos coordenados para efectuar las comparaciones posteriores.
Para dicho levantamiento fotogramétrico se utilizó una cámara digital réflex NIKON D100 de 6,1 Mpx, con una lente de 28mm montada sobre una barra estabilizadora de 900mm Menci solidaria a un trípode.
En tanto que para efectuar el levantamiento con escáner laser se dispuso de un escáner laser 3D Leica HDS 3000 de tiempo de vuelo. Entre sus cualidades destaca su posibilidad de selección de la densidad de escaneo y del campo visual (ya que dispone de una cámara fotográfica integrada) entre un campo de visual máximo de 360° x 270° a través de la interfaz con el usuario a través de una notebook. Teniendo un alcance óptimo y eficaz entre 1m y 100 m del objeto a escanear.
Tercera etapa: procesamiento y obtención de resultados.
Se utilizan dos software para la reconstrucción y análisis de los modelos tridimensionales: PhotoScan Professional Edition de Agisoft LLC destinado al procesamiento de las imágenes adquiridas con cualquier tipo de cámara digital ya sea métrica o no métrica, dando una solución fotogramétrica a la generación automática de modelos poligonales texturizados georreferenciados, ortomosaicos y DSMs/DTMs. Este software permite procesar de manera rápida, simple e intuitiva, proveyendo resultados sumamente precisos. Entre sus usos destaca la aplicación en la preservación del patrimonio cultural y arquitectónico, ya que PhotoScan es una herramienta de calidad para resolver las tareas de modelado de fachadas y edificaciones, permitiendo además obtener fotos ortorrectificadas de fachadas o reconstrucciones de edificios enteros, que pueden emplearse para crear tours virtuales o exhibirlos como modelos ilustrativos del patrimonio cultural a gran escala dentro del ambiente de un museo. Los modelos tridimensionales de monumentos parcialmente en ruinas y de objetos generados con PhotoScan presentan una base fiable para los trabajos de restauración gracias a su excepcional precisión en los resultados de la reconstrucción. También destaca su posibilidad de efectuar mediciones dentro del mismo entorno de trabajo.
Geomagic Studio es un software destinado al diseño, tratamiento y análisis de nubes de puntos y modelos tridimensionales, proporciona funciones de edición de nubes de puntos, edición de mallas, creación de superficies y análisis de modelos más potentes y fácil de usar. Además de sus precisas funciones de procesamiento de datos 3D, incorpora herramientas automatizadas, que permiten producir modelos de la más

alta calidad en mucho menos tiempo y reducir las caras horas-hombre. Se aplica en ingeniería inversa, diseños de productos, creación rápida de prototipos, exportación de resultados y análisis. Además Geomagic Studio es compatible con una amplia gama de digitalizadores, cámaras y escáneres laser 3D, y ha sido optimizado para un procesamiento de datos rápido, con la capacidad de gestionar nubes de puntos muy densas de forma eficaz.

Cuarta etapa: comparación entre las técnicas de relevamiento empleadas.

Se comparan las precisiones obtenidas para cada técnica de medición, para ello se empleó una Estación Total Sokkia SET650RX, la cual trae incorporado un distanciómetro láser que permite medir distancias sin la utilización de prisma ni tarjeta reflectante para puntos que están ubicados a una distancia máxima de 400 m. Dicho instrumental tiene una precisión angular de 6" y si se utiliza el método de medición precisa, la precisión en la distancia es de ± (3 + 2 ppm x D) mm. Con ella se ejecutó un levantamiento planialtimétrico relevando puntos fácilmente identificables en el edificio relevado definiendo coordenadas precisas para estos puntos. A partir de estos puntos coordenados se identificaron los mismos puntos en cada una de las nubes de puntos obtenidas con fotogrametría digital y con escáner láser, comparando las distancias entre los vectores medidos en las respectivas nubes de puntos con la distancias de los vectores medidos por estación total, tomados como medida patrón de comparación. Todo esto a fin de comparar las precisiones logradas mediante cada técnica de relevamiento tridimensional.

Con esto se intenta presentar una serie de modalidades de relevamiento para la intervención del patrimonio como antecedente para futuros desarrollos y proyectos de restauración, con un desarrollo sistematizado que permita y facilite el análisis y procesamiento de los datos obtenidos.

DESARROLLO

Estudio de registros gráficos anteriores y relevamientos antecedentes.

En esta primera fase se realizó una compilación de información gráfica ya existente, sea ésta digital o analógica según la disponibilidad del caso, correspondiente a relevamientos y a registros anteriores del patrimonio en estudio. Esta información permitirá planificar los relevamiento a realizar y poder efectuar comparaciones con los datos obtenidos a través de estas técnicas de relevamiento digital desarrolladas.

Relevamiento digital tridimensional

Las técnicas de relevamiento digital empleadas, tanto la fotogrametría digital como así también el escaneo láser, permiten una mayor y rápida adquisición de datos, con altísimos niveles de precisión. Además, ofrecen la posibilidad de ajustar estas precisiones a través de la configuración de los parámetros de calibración de los instrumentos de relevamiento, como así también de los software utilizados para el tratamiento de los datos.

Estos procedimientos contemporáneos han reducido las dimensiones y los tiempos de trabajo en medidas significantes. Otro aspecto en el cual se ha visto una contribución

en la cantidad de personal necesario para realizar estos relevamientos, siendo reducida de manera considerable en comparación con la aplicación de técnicas antiguas y/o tradicionales.

Fotogrametría digital

La metodología que se siguió con esta técnica de relevamiento, consistió en relevar en base a una serie de fotografías, realizando tomas con una cámara digital Nikon D100 montada sobre una barra calibrada solidaria a un trípode que permite estabilizar la cámara a la hora de realizar los disparos, y realizar las tomas siempre con una separación de distancia fija sobre un eje horizontal diseñada por MENCI. El posicionamiento de la cámara debe ser siempre aproximadamente a una misma distancia de la fachada en cuestión, de manera paralela o convergente a ella (nunca divergente). Superponiendo franjas fotográficas a lo alto y ancho de la fachada siempre garantizando un solapamiento mayor al 50% en horizontal y 70% en vertical.

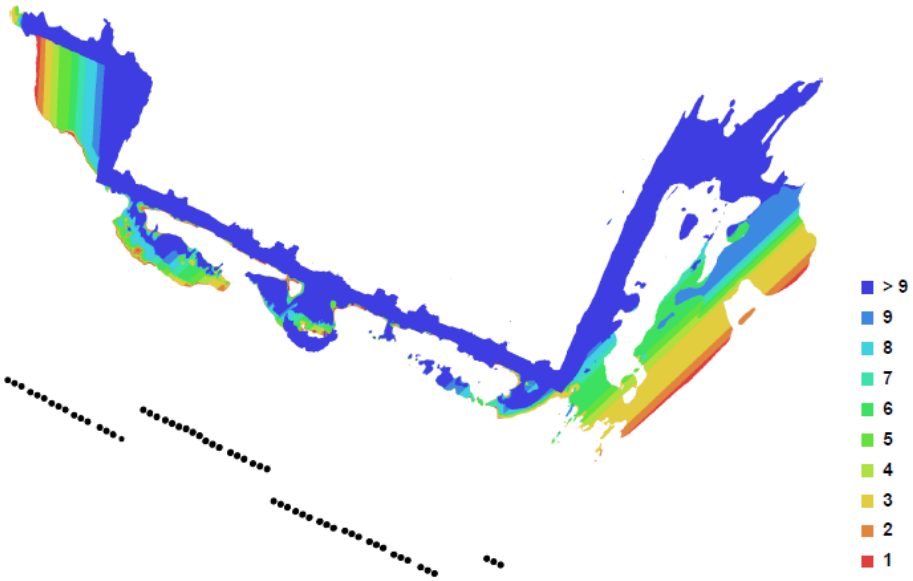


Fig. N° 2: Vista en planta de la localización de las cámaras y del solapamiento.

Escáner laser

La metodología empleada para realizar el levantamiento con esta técnica de relevamiento, consistió en estacionar el escáner laser Leica HDS 3000 en tres estaciones (ver Fig. N° 3), las cuales estaban dotadas de coordenadas ciertas dadas con estación total a través de targets de puntería que permiten combinar los relevamientos realizados desde cada estación, todo esto para intentar realizar un levantamiento de la fachada Oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra con la menor cantidad de sombras posibles (zonas sin relevar debido a la interferencia de objetos o por la geometría misma de la fachada).

Estación total

El método de relevamiento fue el método polar, registrando las coordenadas tridimensionales desde sólo una estación (ver Fig. N° 3), ubicada frente a la fachada Oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra. Sobre dicha fachada se relevaron 109 puntos, correspondientes a elementos constructivos debido a la imposibilidad de colocar targets de puntería. El criterio de elección de estos elementos estuvo vinculado a la posición, geometría y contraste, para que fueran fácilmente identificables con su correspondiente pixel en las imágenes para un mejor ajuste fotogramétrico y postproceso de los datos, como así también para lograr la identificación en las nubes de puntos para una correcta comparación de precisiones.

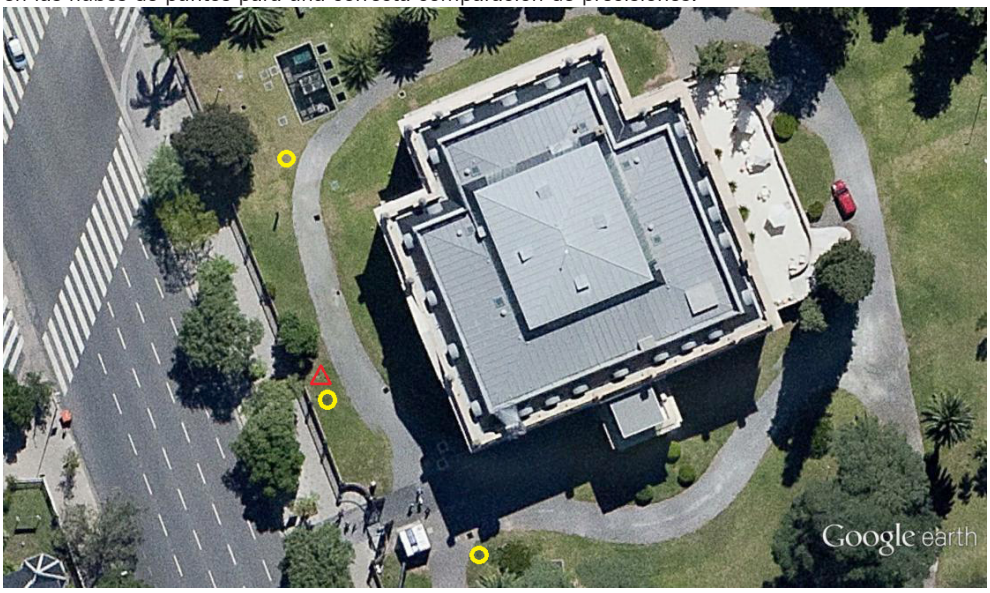


Fig. N° 3: Localización de las estaciones con Estación Total (triángulo rojo) y escáner laser (círculos amarillos) a la hora de realizar el relevamiento.

Procesamiento y obtención de resultados

Fotogrametría digital

Se utiliza el software de procesamiento de imágenes PhotoScan Professional Edition de Agisoft LLC para reconstruir la geometría del objeto, en este caso la fachada Oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra, obteniendo así un modelo tridimensional de carácter métrico.

Luego de la obtención de 252 imágenes en la etapa de relevamiento, son organizadas en un mismo espacio de trabajo, ya que todas pertenecen a un área homogénea, para realizar la reconstrucción tridimensional del objeto. Básicamente se sigue el siguiente esquema de trabajo “workflow” para el procesamiento de imágenes y reconstrucción del modelo 3D consistente en los pasos citados a continuación:

Ajustes previos: se ajustan las configuraciones del programa a las necesidades del usuario.

Carga de las fotografías: es necesario señalar qué fotos serán utilizadas como fuente para la reconstrucción 3D.
Confección de las máscaras: se enmascaran las áreas de las imágenes que no representan el objeto a representar y que pueden ser confusas para el programa o llevar a resultados de reconstrucción incorrectos, excluyéndolas del procesamiento (ej: zonas de la imagen que representan cielo).
Alineación de las fotografías: PhotoScan encuentra la posición de la cámara y la orientación de cada fotografía a partir de la correspondencia entre puntos homólogos, y construye un modelo de una nube de puntos dispersa.
Filtrado: se eliminan aquellos puntos que tienen un alto error de reproyección y un alto nivel de ruido.
Creación de los marcadores: se especifican sus ubicaciones (definida por sus proyecciones en las fotos de origen) dentro de la escena, para que PhotoScan utilice aquellos seleccionados para la creación de un sistema de coordenadas con el fin de optimizar la alineación de las fotos y realizar mediciones.
Optimización del modelo: PhotoScan fija los parámetros finales de orientación de la cámara, escala y georreferencia el modelo minimizando los errores y deformaciones para mejorar las precisiones a la hora de realizar mediciones.
Construcción de la nube de puntos densa: el programa calcula a partir de la posición de las cámaras y de las imágenes de origen una nube de puntos densa de casi igual densidad, si no es más densa, que una nube de puntos LIDAR.
Construcción de la mesh: el programa calcula y genera una malla poligonal 3D representando la superficie del objeto a partir de la nube de puntos del modelo.
Construcción de la textura: se texturiza la geometría del modelo 3D obtenido.
Exportación de resultados: ofrece la posibilidad de exportar nubes de puntos, datos de calibración y orientación, mallas, ortofotos, modelos digitales de elevación, entre otros en múltiples formatos.
Resulta demasiado extenso detallar las diferentes configuraciones de los parámetros en cada una de las etapas que definen el flujo de trabajo de PhotoScan, pero es pertinente aclarar que los parámetros de configuración pueden variar ampliamente los resultados.

Productos obtenidos:



Fig. N° 4: Nube de puntos de 3.471.558 puntos.



Fig. N° 5: Modelo 3D con textura de 681.270 caras.



Fig. N° 6: Ortofoto de la fachada Oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra.

Escáner Laser

Se utiliza el software de diseño Geomagic Studio para unir las tomas realizadas desde tres estaciones distintas sobre la fachada Oeste del Museo Superior de Bellas Artes Evita Palacio Ferreyra, obteniendo así un modelo tridimensional en forma de nube de puntos de carácter métrico.

Se realiza un filtrado, eliminando aquellos puntos que tienen un alto nivel de ruido e inconsistencia, que permitan trabajar exclusivamente con la zona en estudio de manera más simple. Y se genera un sombreado de la nube de puntos para facilitar la identificación de puntos coordenados objeto de comparación en la etapa correspondiente.

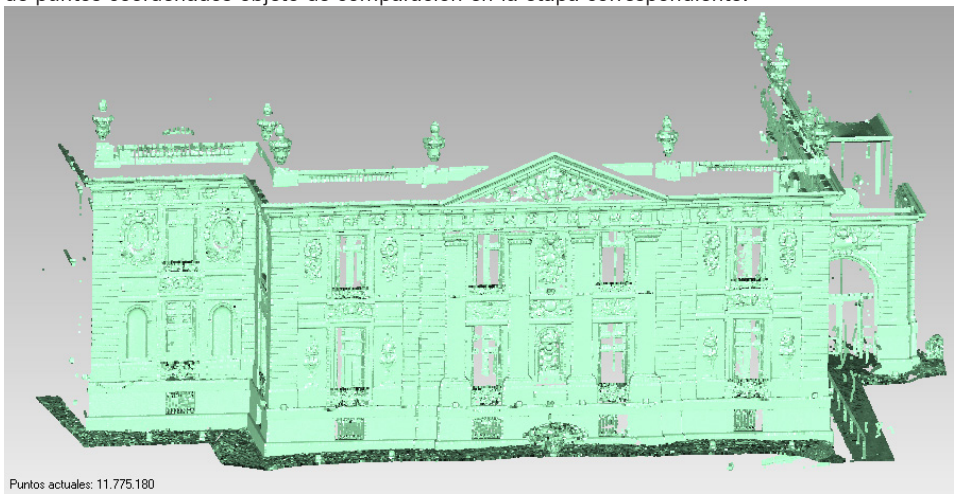


Fig. N° 7: Nube de puntos de 11.775.180 puntos.

Comparativa entre las técnicas de relevamiento empleadas.

Para una correcta comparación entre las técnicas de relevamiento, resulta obvio plantear que sendos relevamientos deben ser planificados y llevados a cabo adecuadamente y de acuerdo a una misma finalidad de trabajo para que los resultados sean coherentes. Para el desarrollo de esta etapa se estableció como data base la información obtenida a partir de la reconstrucción de la geometría del objeto en forma de modelos tridimensionales obtenidos a partir de fotogrametría digital y de escáner laser, los cuales presentan una escala real del objeto, lo que permite realizar la comparativa con un alto nivel de precisión.

En una primera instancia, para llevar a cabo la comparación se identificaron en la geometría de ambos modelos los puntos coordenados medidos con estación total laser, criteriosamente seleccionados para lograr una correcta distribución en los modelos a comparar, como se muestran en la siguiente figura:

Fig. N° 8: Puntos coordenados utilizados en la comparación.

Una vez identificados, se procedió a tomar los valores de coordenadas para cada uno de estos puntos en su correspondiente modelo, y luego se confeccionó una matriz que permita el cálculo de la distancia de los vectores, formados por la combinación entre todos los puntos coordenados. Esta matriz de vectores se confeccionó tanto para los puntos medidos por la estación total laser, como así también para los puntos medidos sobre los modelos obtenidos del relevamiento con la técnica de fotogrametría digital y de escáner laser.

Posteriormente con la obtención de estas matrices, se llevó a cabo la comparativa entre la matriz de vectores obtenidos a partir del modelo generado por la técnica de relevamiento de fotogrametría digital versus la matriz de vectores medidos con estación total laser (utilizada como patrón de comparación), para así obtener los errores correspondientes para cada vector. La misma comparativa se llevó a cabo para la matriz de vectores definidos a partir del modelo generado con la técnica de relevamiento con escáner laser versus la matriz de vectores medidos con estación total laser (utilizada como patrón de comparación).

Los resultados logrados por cada técnica de relevamiento fueron los siguientes:

Resultados Fotogrametría Digital		Resultados Escáner Láser		
Vectores	1431		Vectores	1431
Media	0,0297 m		Media	0,0188 m
Mediana	0,0218 m		Mediana	0,0128 m
Valor Mínimo	0,0000 m		Valor Mínimo	0,0000 m
Valor Máximo	0,1341 m		Valor Máximo	0,1673 m
Varianza	0,0007 m^2		Varianza	0,0004 m^2
Desviación Estándar	0,0257 m		Desviación Estándar	0,0201 m

Se puede apreciar de los resultados logrados a partir de las dos técnicas de relevamiento empleadas, que para la aplicación de representación gráfica del patrimonio ambas técnicas pueden utilizarse sin mayores inconvenientes por los niveles de precisión

que se alcanzan. Siendo similares los valores de error promedio como así también su desviación con respecto a la media. Pudiendo destacar que si bien el valor del instrumental necesario para efectuar un relevamiento con escáner laser es muy elevado, se obtienen nubes de puntos de gran volumen en muy poco tiempo y de altísima calidad y precisión. Mientras, que la técnica de relevamiento fotogramétrica con cámara digital tiene la ventaja que se utilizan instrumentales de un costo significativamente menor, se logran obtener resultados igualmente precisos y de calidad, con la particularidad que la nube de puntos se encuentra texturizada a partir de las fotografías tomadas para reconstruir el objeto y la posibilidad de generar de manera sencilla ortofotografias, pero la desventaja, es el mayor tiempo de relevamiento y procesamiento.
También, existe la posibilidad de combinar las ventajas y posibilidades que ofrece cada técnica de relevamiento para lograr óptimos resultados.

CONCLUSIONES

La escasa conciencia sobre la situación actual que atraviesan nuestros patrimonios, lleva a plantear la necesidad de una adecuada aplicación de metodologías de documentación gráfica-métrica, realizar proyectos de conservación y de intervención.
Las posibilidades que brindan la aplicación de cualquiera de las técnicas de relevamiento tridimensional como la fotogrametría digital y el escáner laser, permiten contar con la información necesaria a la hora de realizar las actividades de preservación del patrimonio. De manera sumamente precisa, como se demuestra en la etapa de comparación entre ambas técnicas de relevamiento, se obtienen productos de muy alta calidad: modelos tridimensionales, nubes de puntos, ortofotografías, etc., y en tiempos muy reducidos en comparación a métodos clásicos.
Si bien las técnicas de relevamiento con escáner láser son muy eficaces en cuanto a velocidad de relevamiento y procesamiento de datos, se ha demostrado que aplicando la fotogrametría digital a partir de metodologías y de instrumentales sencillos y accesibles, con un procedimiento riguroso pueden obtenerse precisiones similares a bajo costo.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer la colaboración del profesor Ing. Salvatore Barba, por su participación en el desarrollo del trabajo; al Agrim. Marcelo Sarmiento por brindarnos su relevamiento con escáner laser para poder efectuar las comparaciones respectivas; como así también a los profesores de la cátedra de Trabajo Final que acompañaron y autorizaron el uso del instrumental del Departamento de Agrimensura, de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; al Centro de Vinculación de Estudios Territoriales; y la Facoltà di Ingegneria dell'Università Degli Studi di Salerno Italia, que permitió contar con el instrumental necesario para ejecutar el relevamiento y el procesamiento de los datos tridimensionales.

REFERENCIAS

AMOEDO, M. C., RUEDA SUSPICHIATTI, B. E., SALAZAR, S., Proyecto de restauración a partir del relevamiento fotogramétrico de la iglesia de la compañía de Jesús, Córdoba, EGRAFIA, Rosario, 2014.

BARBA, Salvatore, Tecniche digitali per il rilievo di contatto. Salerno: CUES, 2008.

BUILL F., NÚÑEZ M. A., RODRÍGUEZ J.J., Fotogrametría arquitectónica, Edicions UPC, Barcelona, 2008.

LERMA J. L., CABRELLES M., NAVARRO S., SEGUÍ A. E., La documentación patrimonial mediante sensores de imagen o de barrido láser, Valencia, 2011

http://www.agisoft.com

http://www.geomagic.com

http://www.leica-geosystems.es

www.nikon.com

A construção da identidade cultural do camponês: um olhar oblíquo dos meios de comunicação

José Leite dos Santos Neto
Carolina Moraes Gimenes
Fabiana Gimenes

PALABRAS CLAVE
· Trabalho
· Educação
· Parcerias Agroindustriais

Resumen / O presente trabalho apresenta parte da dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal de São Carlos, do Programa de Pós-Graduação em Educação/ PPGE e discute questões referentes aos assentamentos de reforma agrária que têm se configurado como um território em disputa pelo capital por meio das parcerias agroindustriais, legalizadas pela Portaria Estadual 77/2004, que permitem o cultivo de lavouras para fins agroindustriais nos assentamentos estaduais do Estado de São Paulo, dando um novo direcionamento para os assentamentos. A pesquisa de campo foi realizada no Assentamento Guarani situado na cidade de Pradópolis –SP, que tem uma parceria agroindustrial com a Usina São Martinho. Neste artigo, apresenta-se o processo de luta pela terra do deste assentamento, bem como os percursos do mesmo. A partir da realidade imediata dos assentados, constata-se que os projetos de parcerias agroindustriais surgem após um processo de esgotamento de todas as possibilidades de desenvolvimento dos assentados. São alternativas contraditórias diante do processo de luta pela terra. Concluímos que as parcerias agroindustriais surgem nos assentamentos após um processo de esgotamento de todas as possibilidades para o desenvolvimento do lote e que se caracterizam como alternativas contraditórias do processo de luta pela terra, mas, são aceitas devido as precárias condições socioeconômicas dos sujeitos.

JOSÉ LEITE DOS SANTOS NETO
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Brasil
E - mail: Netto.21@ig.com.br

CAROLINA MORAES GIMENES
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Brasil

FABIANA GIMENES
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Brasil

Apresentação

Este artigo tem como objetivo apresentar aspectos fundamentais da luta pela terra no Brasil, para uma melhor compreensão deste processo no âmbito das contradições do capitalismo e entendimento de como surgiram os grupos que lutam contra as desigualdades, na busca de justiça social.

Para compreender o processo de luta pela terra no Brasil, faz-se importante discutir como a reforma agrária é vista no país e de que forma é conduzida. Há divergências na compreensão sobre esta questão, pois a reforma agrária não se resume a mera distribuição de terras. Financiamentos, assistência técnica, escoamento de produtos são questões relativas a efetivação de fato da reforma agrária.

Quando falamos de campo ou camponês, não podemos ter uma visão homogênea destes. Ribeirinhos, assentados, quilombolas, pequenos produtores se constituem na sociedade com objetivos diversos, nem sempre próximos. Mesmo tratando-se de assentamentos, as realidades são bem diversificadas. Assentamentos que possuem a presença de movimento social diferem totalmente de movimentos organizados por sindicatos. Embora em ambos existam pontos que agreguem interesses, isso não é determinante para a direção que cada um segue. O Assentamento Guarani se insere na categoria de assentamentos sem a presença de movimentos sociais e grupos dirigentes.

Dada as condições do capitalismo, os assentamentos se constituem a partir de um movimento de contradição no processo de luta pela terra, com a finalidade de afirmar a função social da terra, para trabalhar e produzir sua existência. Quando o assentamento se constitui, após a desapropriação das terras para fins de reforma agrária, os conflitos mudam, gerando contradições com os interesses iniciais. Nas condições impostas, a submissão ao capital é inevitável. O trabalho do camponês, queira ou não, está submetido aos interesses capitalistas, seja por meio de financiamentos ou mesmo na comercialização dos produtos. Assim, busca-se entender este processo e de forma mais específica a luta pela terra no Assentamento Guarani, que são marcadas pelas injustiças sociais e a necessidade de sobrevivência.

A luta pela terra e a reforma agrária

Para chegar ao processo de luta pela terra que temos hoje, denominado Reforma Agrária, vale destacar que historicamente vieram acontecendo lutas e reivindicações e que por volta de 1950, os movimentos sociais camponeses começaram a se organizar. Na década de 1960, surgem as Comunidades Eclesiais de Base, que também contribuem para a análise e debate da questão agrária.

No período do regime militar, como forma de controle da questão do campo, o Governo criou em 1970 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a partir da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). Com o início da ditadura em 1964, os movimentos sociais sofreram fortes repressões, contudo, mesmo enfrentando este período repressivo, nos anos entre 1979 e 1985 o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-

Terra (MST) se consolidou como um movimento de luta e resistência à exclusão dos trabalhadores rurais.

Os desdobramentos das lutas populares, tanto no campo quanto na cidade, deram origem ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), ambos lutando em favor dos direitos e interesses dos trabalhadores (FERNANDES, 2003). Segundo Martins (2000), a motivação de reivindicação pela reforma agrária era voltada para a solução de injustiças sociais e não um problema maior que consiste em uma mudança estrutural do país por redistribuição de terras de forma justa. O autor assinala que por parte da esquerda havia propostas de reforma agrária não muito definidas, de um lado apontando para o conservadorismo, de outro uma proposta radical. De acordo com Martins (2000) "A Igreja estava preocupada com a questão social do campo, mais do que com a questão agrária, em posição oposta à do Partido Comunista e por oposição a ele." (p. 103).

Deste modo, fica evidente o fracionamento de classes, ou seja, o processo de luta pela terra neste contexto passa a ser uma disputa de poder. O foco da luta pela terra, da reforma agrária em si, fica para segundo plano. Martins (2000) nos traz a ideia de que a reforma agrária teve oportunidades de se concretizar de fato, porém a alternativa tomada para esta concretização sempre desviou deste foco, que consiste em resolver os problemas da questão agrária de fato. O agravante neste processo é que se consideram como assentados todas as pessoas credenciadas para receber um título de uso da terra, entendendo que houve uma reforma agrária quando na verdade consiste apenas em uma medida paliativa que deixa o sujeito dos assentamentos em péssimas condições, tanto físicas quanto econômicas e morais. Isso resulta apenas em números (estatística) para o governo e acaba não realizando uma política fundiária consistente, ou seja, foram concedidos muitos títulos mas pouca terra. Muitos trabalhadores que já moravam nas terras receberam o título, foi apenas legalizado.

É fato que, por volta dos anos 1950 até a contemporaneidade, grande parte dos pequenos agricultores e, mais recentemente, também os assentados vivem em condições de precariedade, marcados pela miséria, falta de incentivos à pequena agricultura, sem acesso à escola e saúde pública de qualidade. As péssimas condições de trabalho no campo tem sido um dos principais fatores que desmotivam a permanência do homem do campo no campo. Magalhães [et al.] (2005) mostra que em 1950, 64% da população vivia no campo e no ano 2000 este número cai para 18,8. As péssimas condições de habitação, a precariedade de alimentos aliadas a falta de trabalho e salário são questões determinantes para esta migração campo/cidade.

Os dados do censo demográfico de 2010 do IBGE mostram que o número de pessoas no campo continua diminuindo, porém em ritmo menor. Se acompanharmos a tabela do censo demográfico de 2010 sobre a situação de domicílio da população do período de 1960 a 2010, teremos uma queda da população no campo a partir da década de 1980 e, consequentemente, o aumento nos centros urbanos. Verifica-se neste censo que entre as décadas de 1960 para 1970 houve um aumento da população camponesa, registrando mais de dois milhões e seiscentos mil pessoas

no campo. Contudo, verifica-se ainda que nos anos seguintes inicia-se uma queda dessa população. De 1970 para 1980, temos uma queda de mais de dois milhões e quatrocentos mil pessoas. O censo de 1980 para 1991 registra que mais de três milhões de pessoas deixaram o campo nesta década. De 1991 para 2000, esse numero é ainda maior, passando de quatro milhões e duzentas mil pessoas. Já no ano de 2010, o número de pessoas que deixa o campo é de mais de dois milhões, totalizando aproximadamente trinta milhões de pessoas no campo. Podemos atribuir este aumento do êxodo rural de 1970 para 1980 e décadas seguintes a mecanização da agricultura que, consequentemente, diminuiu a necessidade de mão de obra no campo no país, fazendo com que esta população migrasse para as cidades em busca de outras oportunidades de emprego.

As péssimas condições de trabalho no campo neste período trouxeram o entendimento de que o problema do campo estava voltado para a falta de uma regulamentação do trabalho. "Dessa visão do problema rural resultou, antes do golpe de 1964, uma aliança parlamentar entre a esquerda, os trabalhistas e o que se poderia definir como liberais e nacionalistas para viabilizar a lei de regulamentação das relações de trabalho." (MARTINS, 2000, p. 104). Esta regulamentação resultou no Estatuto do Trabalhador Rural no ano de 1962 e, como consequência, este estatuto enfraqueceu a luta que se tinha pela reforma agrária. Temos então, dois grupos neste período, de um lado, um que luta pela terra, e de outro lado, os que lutam por salário e direitos trabalhistas. Esta divisão de certo modo enfraquece a luta dos trabalhadores rurais.

Muitas greves de trabalhadores boias-frias ocorreram no país na década de 1980 como "[...] na zona da mata pernambucana e paraibana e no interior de São Paulo, Triângulo Mineiro, sul de Goiás, norte do Paraná e Mato Grosso[...]" (OLIVEIRA, 1994, p. 75). No interior do Estado de São Paulo, devido às péssimas condições de trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar também ocorrem conflitos, conforme Oliveira (1994) nos afirma:

[...] A greve de Guariba, em 1984, revelou ao país uma realidade atravessada pela violência [...] Violência dos usineiros e industriais do suco de laranja, que explorando ao extremo os trabalhadores pagam-lhes "salários de fome". Violência do Estado que assiste impassível à exploração e a agrava taxando os trabalhadores com impostos elevados, contas de água e luz altas. A violência das manifestações de 84 foi uma reação a essa exploração cotidiana. (p. 75)

Com esta mobilização dos trabalhadores, os movimentos sociais e sindicais vêm ganhando força e mobilizando ocupações de terras improdutivas, buscando uma melhor distribuição das mesmas. Os movimentos passam a organizar trabalhadores, realizando reuniões a fim de explicar o que é a reforma agrária e defender a ideia da possibilidade de conquista do seu pedaço de terra, para que possa sobreviver sem vender sua força de trabalho.

Muitos dos trabalhadores envolvidos neste processo de luta pela terra vieram de bairros periféricos, subúrbios e favelas. Pode-se dizer que são vítimas das péssimas condições de vida, desprovidos das condições básicas de saúde, educação e trabalho, que são

tidos como itens básicos de sobrevivência. Devido à falta de acesso a escolarização, e por falta de qualificação mínima, muitas vezes esses trabalhadores são excluídos do mercado de trabalho.

Diante dos vários conflitos enfrentados na luta pela terra e como maneira de sanar as injustiças sociais vividas na contradição da sociedade capitalista surgem os acampamentos e assentamentos como :

[...] novas formas de luta de quem já lutou ou de quem resolveu lutar pelo direito à terra livre e ao trabalho liberto. A terra que permite aos trabalhadores – donos do tempo que o capital roubou e construtores do território coletivo que o espaço do capital não conseguiu reter à bala ou por pressão – reporem-se /reproduzem-se, no seio do território da reprodução geral capitalista. (OLIVEIRA, 1994, p. 18)

Os assentamentos tornaram-se uma perspectiva de futuro para os camponeses, trabalhadores rurais e boias-frias. De acordo com Oliveira (1994), durante uma década (1950-1960) as Ligas Camponesas foram organizadas em várias partes do país, porém, com o golpe militar de 1964 a repressão recai sobre estas organizações. Foi durante este período que a luta pela terra no Brasil ganhou uma dimensão nacional: as ligas camponesas organizavam as lutas dos camponeses contra o latifúndio, proporcionando assim uma grande visibilidade.

No contexto das reivindicações e da luta por melhores condições para os trabalhadores, no ano de 1982 começa a surgir no estado do Rio Grande do Sul a organização que mais tarde se consolida como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), liderado por João Pedro Stédile. (BRANFORD; ROCHA, 2004)

De acordo com Branford e Rocha (2004), antes mesmo da década 1960, os trabalhadores rurais já vinham se mobilizando em função da luta pela terra. Questões como o enfrentamento do desenvolvimento industrial e o encarecimento de alimentos devido ao grande número de propriedades improdutivas contribuíram para este processo de luta e impulsionaram a criação dos movimentos sociais.

Neste contexto de reivindicações, no final da década de 1950, Branford e Rocha (2004) afirmam que no Estado do Rio Grande do Sul havia aproximadamente 270 mil famílias que buscavam sobrevivência através do acesso a terra. Considerando este processo de luta pela terra, o governador Leonel Brizola, na década de 1960, desapropriou alguns latifúndios em função da reforma agrária para estas famílias. Com o golpe militar, em março de 1964, o programa foi extinto e aconteceram os despejos das famílias.

Embora, entre 1979 e 1984, os trabalhadores rurais já se articulassem em torno da questão de luta pela terra, a consolidação do MST se dá no ano de 1984, em uma reunião no município de Cascavel, no interior do Estado do Paraná. O MST surge em uma época ainda conturbada no Brasil, num momento em que o país se livrava de um regime aplicado por um golpe marcado por censura, repressão e muito conflito, sendo o conflito da luta pela terra apenas mais um neste contexto. Com o retorno das lutas pela terra de forma articulada, principalmente na região sul do país, surge o MST, através da organização e mobilização de um grupo de trabalhadores que se concretizou

em uma reunião histórica de 21 a 24 de janeiro de 1984.

Após a ditadura, na década de 1980, os movimento sociais voltaram a se organizar em torno de seus objetivos, a fim de combater as desigualdades sociais e garantir uma melhor distribuição das terras improdutivas, buscando assim, a promoção da justiça social. Na segunda metade da década de 1980, o MST começa a se expandir para as demais regiões brasileiras, até então sua atuação estava centrada na região sul do país. Oliveira (1994) destaca algumas lutas que foram se formando neste período e que estavam em evidencia no processo de luta pela terra: "luta das nações indígenas, dos posseiros, dos peões, dos camponeses subordinados, dos desapropriados nas grandes obras do Estado, dos "Brasiguaios", dos Sem Terra, e a luta dos trabalhadores bóias-frias." (OLIVEIRA, 1994, p. 55)

Oliveira (1994) considera que neste momento existia uma forte necessidade de reforma agrária. Uma reforma que ampliasse a produção de alimentos e também como uma forma de contenção da migração campo/cidade.

Em 1988, com a nova Constituição Federal, mesmo com a aprovação da reforma agrária ainda era necessária a criação de uma lei complementar, que se deu apenas em 1993. Ainda com a criação da nova lei, a desapropriação das terras ainda era impedida pelos ruralistas. Segundo Bezerra Neto (1998), no processo constituinte de 1987/88, o MST se contrapôs a bancada ruralista, defendendo as conquistas e avanços sociais que a União Democrática Ruralista (UDR) buscava impedir.

Neste processo de redemocratização do Brasil, o MST vai se caracterizando como movimento social de massa de caráter popular que se consolida a partir das ocupações e das lutas pela implementação de uma reforma agrária.

Aos poucos, o MST vai ampliando sua estrutura, criando escolas e cooperativas, dando ênfase para educação como processo formativo. Com o objetivo de melhor distribuição e comercialização dos produtos dos assentamentos, "A partir de 1992, o MST criou a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), buscando englobar todas as cooperativas formadas em assentamentos surgidos a partir da luta pela Reforma Agrária. (BEZERRA NETO, 1998, p. 24)

A luta pela terra no Assentamento Guarani

O assentamento Guarani está localizado nas terras da antiga Fazenda Horto Florestal Guarani, pertencente à Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA), que está localizada entre os municípios de Pradópolis e Guatapará, na região de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo. A área possui uma extensão de 4.190,22 hectares (1.731,49 alqueires paulista), no qual eram produzidos eucalipto e criação de gado nelore.

Mapa -Estado de São Paulo



Fonte: ITESP, 2013 (http://www.itesp.sp.gov.br/itesp/mapa.aspx)

A fazenda está localizada em uma região com forte presença do agronegócio, onde atualmente acontece a principal feira de tecnologia agrícola do país, conhecida como AgriShow, na cidade de Ribeirão Preto, que recebe o título de Capital Nacional do Agronegócio. A região está cercada por extensas plantações de cana-de-açúcar, da qual vale destacar a Usina São Martinho S.A, considerada uma das maiores produtoras de açúcar e álcool do mundo.

Depois de seis anos acampados e após muitas negociações, em 1998 as terras foram desapropriadas para fins de reforma agrária, em processo coordenado pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo 'José Gomes da Silva' (ITESP).

A área da fazenda foi dividida em 274 lotes agrícolas, cada um com extensão de 11,38 hectares, que foram distribuídos para 274 famílias. Destes, 214 lotes agrícolas estão localizados no município de Pradópolis e 60 no município de Guatapará.

Este período pode ser considerado um marco importante na história do assentamento, não apenas pela questão da legalização das terras para fins de assentamento, mas pela questão da divisão dos lotes e da individualidade que passou a ser mais forte neste momento. Embora a homologação de todo o processo tivesse ocorrido no ano de 1998, os créditos rurais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) só foi concedido no ano de 2001 no valor de doze mil reais para cada família. Sobre os créditos concedidos aos assentados, Carvalho (2011 p. 134) nos apresenta a seguinte tabela:

Tabela 1- Créditos disponibilizados para o assentamento Horto Guarani, por ano

Ano	Tipo de Crédito	Valor Acessado	Observações
2001	PRONAF A	R$ 12.000,00	Investimento na produção agropecuária inicial. Todos os assentados tiveram acesso, mas a inadimplência é superior a 70%.
2002	HABITAÇÃO	R$ 5.000,00	Construção de moradia.
2002	FOMENTO	R$ 800,00	Destinado à alimentação, produção e compra de utensílios agrícolas básicos, para desenvolvimento inicial.
2002	PRONAF A/C	R$ 2.500,00	Crédito destinado ao custeio das atividades agropecuárias.
2005	PRONAF	R$ 7.000,00	Destinado a projetos encaminhados pelas mulheres assentadas. Apenas 25% que estavam adimplentes com o PRONAF A tiveram acesso ao recurso.

Fonte: CARVALHO, 2011

Após a consolidação do assentamento, a questão do despejo das terras deixou de ser uma preocupação, e cada família começou a tentar a produção individual em seu lote. Uma grande parte das famílias assentadas enfrentou dificuldades relacionadas à falta de água, que é determinante para a produção. A derrubada completa dos eucaliptos da fazenda concretizou-se apenas por volta do ano de 2004.

Até este período, a economia do assentamento se baseava na produção de carvão como forma de utilizar as madeiras e obter uma renda para as necessidades básicas. No entanto, devido a grande oferta de carvão pelos assentados, o produto foi desvalorizado, pagando-se muito pouco. As terras no início do assentamento podem ser consideradas inférteis, porque o cultivo de eucalipto deixou-as altamente danificadas para produção de lavoura, tendo como consequência uma baixa produtividade.

Considerando que o ano de 1998 era um ano eleitoral, o assentamento que nascia passou a ser alvo dos interesses de muitos candidatos políticos, recebendo promessas, principalmente de ônibus escolar, água em caminhão-pipa e energia elétrica. A disponibilização do ônibus escolar possibilitou que muitos alunos voltassem a estudar, frequentando o ensino médio noturno e cursos supletivos.

Com a legalização das terras, embora sem financiamentos, o assentamento começou a receber alguns benefícios como a destoca para melhor manutenção do solo e calcário para correção da acidez. A destoca ainda proporcionava a atividade carvoeira, dando ainda uma renda.

Já em 2001, com a viabilização do primeiro crédito rural, aumentaram as perspectivas de melhorias das condições. Contudo, o assentamento ainda enfrentava alguns

problemas neste momento, dentre eles: a falta de água, energia elétrica e solo em péssimas condições, visto que mesmo com muito calcário, necessitava de adubos mais fortes. Muitos optaram por fazer poços semi-artesiano para suprir a questão da água, o que custava em média metade ou mais do valor do financiamento.Neste sentido, acredita-se que a falta de orientação técnica sobre a produção a ser realizada e a aplicação dos recursos contribuíram para o endividamento dos assentados.

Com o financiamento disponibilizado, alguns assentados resolveram trabalhar em grupos e, outros, decidiram trabalhar individualmente. Um dos projetos comunitários foi o projeto Estufa, realizado em parceria com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), que tinha o objetivo de produzir alimentos para o restaurante universitário, mas inúmeros problemas foram aparecendo até o projeto entrar em colapso. Em um projeto que envolve algumas famílias a renda tem que ser suficiente para a subsistência de todos, o que não aconteceu devido a complicações na produção como a falta de energia elétrica e água para a irrigação.

Algumas famílias investiram na criação de gado, atividade que foi rentável até o período da seca. Os pastos começaram a diminuir e o investimento em ração se tornou muito caro, obrigando muitas vezes a vender parte do gado por um preço muito inferior ao valor de mercado.

Vale destacar que ainda com a retirada dos eucaliptos, as terras estavam muito enfraquecidas e que o valor investido não foi suficiente para trabalhar no lote. Como mencionado na tabela 1, foram concedidos outros créditos aos assentados para que eles complementassem este primeiro financiamento e também para a construção das casas que, embora não fossem suficientes para construção de uma habitação confortável, auxiliou de alguma maneira para se iniciar a construção.

De acordo com os levantamentos de dados da Fundação ITESP registrados na Caderneta de Campo da instituição, o Assentamento possui em torno de 1075 pessoas, entre crianças, jovens, adultos e idosos.

As dificuldades do assentamento após a aplicação dos financiamentos sem resultado positivo causou um grande número de inadimplentes. As condições de investimentos no lote foram as alternativas descartadas pela maioria dos assentados e a busca de trabalho externo foi a solução viável. Neste momento, começa-se a discutir a possibilidade de parcerias de trabalho com algumas empresas, a Seara Alimentos foi uma das primeiras opções para a criação de frangos, porém neste projeto exigia-se um valor de investimento do produtor, o que tornava impossível o projeto. Nesta busca por uma atividade rentável começa-se as negociações com a Usina São Martinho para a plantação de cana-de-açúcar. O único investimento neste projeto seria a mão de obra, o restante seria contraparte da usina, que financiaria todos os gastos para pagamento com o lucro da produção de cana no lote do assentado.

Projeto Cana-de-açúcar

Apesar das famílias do assentamento Guarani utilizarem mão de obra própria nos

trabalhos de preparação das terras para o cultivo, o valor disponibilizado através do PRONAF não foi suficiente para a destoca, construção de poços, preparação da terra, correção do solo e aquisição de sementes, estagnando esse processo antes mesmo do plantio. A falta de recursos financeiros e de insumos não possibilitaram a continuidade das atividades, situação que algumas vezes obrigou muitos assentados a buscarem uma renda através do trabalho assalariado, no intuito de suprir as necessidades básicas da família, como alimentação e vestimentas e também investir na plantação no lote.

Diante dessas dificuldades e na busca de alternativas surgiu a proposta do projeto de parceria entre o assentamento e uma agroindústria canavieira da região, a Usina São Martinho S.A. Para viabilizar o projeto, os assentados formaram uma associação denominada Associação Agrícola Verde Cana , na qual participam 77 famílias. Para a realização do projeto, foi necessária a publicação de uma Portaria do ITESP autorizando o cultivo de culturas agroindustriais em assentamentos, a qual foi implementada nos termos da Lei Estadual n. 4.957, de 30 de dezembro de 1985, que dispões sobre planos públicos para valorização e aproveitamento dos recursos fundiários.

Em 2004, a portaria 77 entrou em vigor, visando principalmente promover o desenvolvimento sustentável, o aproveitamento das terras, geração de renda adequada e o aumento da produção agrícola, autorizando o plantio de culturas destinadas a venda para agroindústrias. Em lotes com área de até 15 hectares, permite-se a ocupação com até 50% para culturas com fins industrial, exigindo a participação direta do assentado na produção, seja coletiva ou individualmente e, ainda, prevê o cultivo de gêneros alimentícios na parte remanescente do lote. Por parte da agroindústria, a portaria exige compromisso de compra de toda a produção na época da safra e, no caso de plantio de cana-de-açúcar, a empresa se torna obrigada a recuperar o solo após o encerramento do ciclo da cana, sem ônus para o assentado.

O projeto de parceria foi proposto e moldado pela usina, que assumiu as responsabilidades pela preparação da terra, utilizando seu maquinário, fornecendo os fertilizantes e os venenos necessários para a equiparação da terra para o plantio da cana-de-açúcar. Os assentados, além de utilizarem parte de suas terras para o plantio, fornecem a mão de obra necessária para a plantação, o cultivo com a carpa e a colheita manual, como previsto na Portaria 77/2004.

A usina investiu em torno de quarenta mil reais em cada lote para preparação da terra. Esse valor é pago (ressarcido) pela família detentora do lote, com parcelas anuais após o corte da cana. O contrato de parceria entre os assentados e a Usina tem duração de cinco anos. Sobre o projeto em questão, Carvalho (2011) em sua pesquisa realizada no mesmo assentamento constata que:

Mesmo sendo uma fonte de conflitos institucionais, o plantio da cana-de-açúcar, em parceria com usinas sucroalcooleiras, é a atividade mais rentável desenvolvida no assentamento. Segundo dados colhidos in loco, a renda média gerada na safra 2009/2010 foi de aproximadamente R$ 18 mil. Conforme entrevista com um dos técnicos responsáveis, o valor máximo registrado foi de um assentado que colheu 900 toneladas de cana, o que resultou em aproximadamente R$ 30 mil ao fim da safra e o

que menos produziu conseguiu uma renda aproximada de R$ 11 mil. (p.135)

Diante disso, percebemos que mesmo o trabalhador possuindo a terra, isso não é suficiente para sua independência. Os insumos e a falta de conhecimento também são questões determinantes, isso mostra que mesmo o trabalhador possuindo a terra, não é uma garantia que ele produzirá na mesma.

Arroyo (2012) aponta uma questão interessante que podemos pensar a partir da realidade do assentamento em questão. O autor ressalta a luta dos movimentos sociais, principalmente do campo, que faz um trabalho de resistência a concentração de terras e a exploração do trabalho e, neste movimento de contradição, o assentamento assume um trabalho junto ao agronegócio que acaba dando outro direcionamento aos objetivos da luta pela terra, porém as condições de vida e as necessidades imediatas de sobrevivência levam o assentado a isso. Segundo Arroyo

A disputa pela terra é mais do que pela terra. Porque terra é mais do que terra. Terra é vida, trabalho, é disputa entre processos civilizatórios. Aqui toda disputa por terra, trabalho, vida toca em cheio com a educação, humanização dos povos que trabalham e disputam a terra. De um lado, os processos de sobre-exploração, concentração-apropriação da terra na exploração do capital e dos coletivos humanos que nela trabalham e dela vivem, dos povos do campo, mercantilizados, dizimados com a destruição da produção camponesa, destinada à produção de alimentos, de vida e da garantia do trabalho. Processos antipedagógicos de desumanização. De outro lado, a terra, palco de humanização, emancipação. Os movimentos sociais do campo, em sua diversidade, resistem a esses processos de sobre exploração-concentração-apropriação das terras, territórios, reafirmando traços civilizatórios, culturais e humanizantes, colados às formas de relação com a natureza, com a terra, com a produção da vida, dos valores e das culturas. Com o trabalho camponês. (2012, p. 87)

Por um lado, podemos considerar que este processo de trabalho vinculado ao projeto a partir de um processo educativo acaba por deformar o trabalhador, fazendo com que perca a sua diversidade cultural, pois ele se torna mero executor de procedimentos, não reconhecendo sua diversidade, inutilizando seus conhecimentos prévios e, muitas vezes, não se reconhecendo neste novo processo de trabalho. Por outro lado é importante que se considere as condições materiais de sobrevivência que tal projeto oferece em relação a inúmeros outros projetos sem êxito já executados pelos assentados. Pode-se entender que neste caso a agroindústria assume o papel do estado, porém sempre em função de seus interesses próprios.

Diante deste projeto, o trabalho para a agroindústria é mascarado, o trabalho é submetido indiretamente para a usina. Aparentemente o trabalhador é autônomo, trabalha para si mesmo, mas a dependência é total ao capitalista. Os insumos, a tecnologia, máquinas e planejamento do trabalho já são recursos prontos e pouco se diferenciam das grandes fazendas. A diferença da maneira como é desenvolvido o trabalho e as técnicas se dá apenas pela quantidade de terras que é reduzida.

Esta questão apresenta uma grande dualidade de posicionamento. O assentamento foi se constituindo de forma precária, os financiamentos e projetos,

segundo os assentados, foram liberados com grande atraso, sem contar a falta de técnicos especializados para prestar assistência a todos os assentados. A falta de assistência, a falta de resultados satisfatórios em projetos desenvolvidos, o não retorno financeiro e as necessidades básicas de sobrevivência comprometidas são questões determinantes para aceitação de um projeto que demanda dos assentados apenas a mão de obra. Além de ser um projeto que apresenta possibilidades de grandes retornos financeiros e totalmente financiado, sem custo algum para o trabalhador.

Parceria: uma solução ou uma medida paliativa?

No movimento de contradição da sociedade, podemos elencar os assentamentos como um espaço de lutas e conquistas que veicula contradições. Como já dito, a luta pela terra é uma questão histórica e que já originou muitos embates. Após muitos conflitos e tentativas para produção da sobrevivência, alguns assentamentos acabam buscando alternativas em parcerias com o agronegócio.

A não inserção de movimentos sociais ou grupos organizados coletivamente é uma realidade crescente nos assentamentos de reforma agrária, não é especificidade do Assentamento Guarani. A Reforma Agrária apenas para a produção de alimentos através da agricultura familiar se constitui em um viés ideológico que não se sustenta mais diante das péssimas condições que vivem os assentados, fazendo com que os mesmos busquem outras atividades. Diante da busca de solução para este problema, a pluriatividade se torna a alternativa viável.

A pluriatividade não é uma questão especifica do Brasil, de acordo com os estudos de Kageiyama (2001) estas formas de renda "tornaram-se amplamente difundidas em todos os tipos de países do mundo, constituindo um mecanismo indispensável para a so¬brevivência das famílias rurais ou que dependem da agricultura. (p. 61)" Esta questão mostra o quanto ainda está precário o trabalho do campo, mesmo com incentivos ainda faltam questões de melhorias que são determinantes, pois o investimento financeiro apenas não é suficiente quando não se tem um retorno satisfatório para manutenção da família, o que gera um grande número de camponeses a praticar a pluriatividade.

Não é a realidade apenas do assentamento Guarani onde encontramos os familiares e até mesmo o chefe de família envolvido em atividades fora do assentamento para busca de renda e sustento da família. Barbosa, Ferrante e Durval (2010) descrevem a realidade do assentamento Horto Bueno de Andrada ,

Na grande maioria, os filhos e netos estão sempre envolvidos com atividades fora do assentamento, algumas das vezes encontramos o "chefe" de família trabalhando fora do assentamento. Por necessidade econômica, já que a produção agrícola não consegue absorver toda a família. Seja pela mecanização que facilita o trabalho como é o caso das granjas, ou pela pouca produtividade, onde apenas um percentual da terra disponível é utilizado. (p. 207)

No Assentamento Guarani, a busca por parceria junto ao agronegócio surge após esgotadas todas as possibilidades de investimento no lote. Muitas vezes a pluriatividade

acarretada pelas péssimas condições de vida dos assentados acaba tirando o foco do trabalho na terra. Diante das atividades externas que acabam fazendo parte do cotidiano dos assentados a construção civil e o corte de cana são atividades de grande inserção dos assentados principalmente. Tal afirmação, vem complementa o que Kageyama afirma, pois,

No Brasil, os principais "setores" de atividades não-agrícolas da População Economicamente Ati¬va (PEA) rural em 1997 eram o emprego doméstico (17% da PEA rural não-agrícola), construção civil (10,9%), es-tabelecimentos de ensino público (8,5%) e comércio de alimentos (5%). (KAGEYAMA, 2001, p. 58)

Diante das necessidades básicas de sobrevivência, o assentado se vê obrigado a buscar alternativas que fogem dos ideais de luta pela terra, que buscam fugir do regime de exploração capitalista, através da produção própria. Porém de acordo com Roos (2012) a luta pela terra se configura nos assentamentos de reforma agrária como um território em disputa. A luta pela terra não termina com a conquista da terra, pois com projetos de parceria com a agroindústria o assentado está sujeito a lógica capitalista de exploração.

Entretanto, as disputas territoriais entre campesinato e agronegócio não terminam com a criação dos assentamentos rurais, nesse sentido, aponta-se também para a conflitualidade entre campesinato e agronegócio existente após a conquista da terra. (ROOS, 2012 p.7)

Diante das poucas alternativas de produção da existência que sobram aos assentados, a parceria junto a agroindústria aparenta ser a mais viável diante das possibilidades. Diferentemente da pluriatividade, a busca por empregos assalariados, no projeto de parceria os assentados desenvolvem atividades no seu próprio lote de terras, possibilitando que o mesmo possa cultivar através da agricultura familiar a outra metade do lote com rendimentos do projeto. Ferrante e Almeida (2008) apontam que a conjuntura favorável ao desenvolvimento da monocultura, tem levado usineiros a busca da ampliação da sua produção. Diante disso a falta de políticas públicas para os assentamentos viabiliza a adesão ao projeto.

Os financiamentos atrasados também são é uma questão que contribui para a não efetivação dos projetos, além do valor insuficiente, geralmente chega alguns meses após o período de plantio. Isso dificulta a execução dos projetos na época adequada. Assim como Marx (1996) descreve a questão do salário como um valor calculado e baseado na soma de recursos mínimos para a sobrevivência do trabalhador se reproduzir como tal, o estado atua nos assentamentos, oferecendo o mínimo possível aos assentados através de financiamentos, são valores que na prática mantém o sujeito em condições de precariedade diante dos custos exigidos para a produção. Desta forma o assentado continua na situação vulnerável a que se encontrava antes do processo de luta pela terra.

Assim, podemos afirmar que vários fatores influenciam para que os assentamentos não se desenvolvam de maneira satisfatória, garantindo condições dignas de sobrevivência, entre esses fatores a falta de água foi apontada como questão determinante para o

desenvolvimento insatisfatório dos projetos, seguido da questão do solo que não estava em boas condições para qualquer tipo de plantio. A falta de conhecimentos para melhor investimento foram determinantes no não sucesso da aplicação financeira. O valor do financiamento foi apontado como insuficiente para as questões de primeira ordem, como perfuração de poços artesianos e correção do solo.

O assentado vive sob as condições capitalistas, porém não em condições capitalista. Neste aspecto a agroindústria aproveita para obter vantagens, gerando uma nova forma de apropriação e exploração do trabalho. Agora, não mais o uso do trabalhador assalariado e sim o assentado que produz a mais-valia através dos projetos de parceria. Diante desta questão Oliveira (2007) pondera que:

Nesse caso, quando submete o camponês aos seus ditames, está sujeitando a renda da terra ao capital. Está convertendo a renda da terra embutida no produto produzido pelo camponês e sua família em capital. Está se apropriando da renda sem ser o proprietário da terra. Está produzindo o capital pela via não especificamente capitalista. (OLIVIRA, 2007, p.32)

Não se pode negar que, enquanto sujeitos individuais, os assentados se beneficiam do projeto de parceria, considerando a sua situação inicial e as condições que estava submetido, pois mesmo com o acesso à terra e as assistência mínimas oferecidas pelo estado, não foi possível estabelecer uma independência através do trabalho no lote

Possuir o acesso à terra apenas não é suficiente, insumos e conhecimentos são necessários. Desta forma, constitui-se uma nova relação de exploração do trabalho, no qual o assentado tem o direito de permanência e produção na terra e produz com a tecnologia oferecida pela agroindústria e para a agroindústria, utilizando mão de obra do próprio assentado. Considerando as condições que se dão este projeto, e que o cultivo da cana-de-açúcar não demanda um trabalho constante, os assentados puderam garantir o sustento apenas do trabalho desenvolvido no lote, e não mais a busca pelo trabalho externo. Um dos pontos positivos da parceria foi a possibilidade de investimento e trabalho no lote inteiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A separação do trabalhador dos seus meios de subsistência resulta no processo de luta pela terra, porém o trabalhador ao retomar o acesso a terra não consegue produzir na mesma, devido à falta de insumos para a produção, como falta de água, equipamentos, financiamentos, assistência técnica entre outros, a terra é apenas uma parte dos meios de produção.

Dessa maneira, entendemos que esta relação abordada deve ser compreendida em sua própria contradição. O trabalho e a educação podem servir como instrumentos de dominação, acarretando dependência vinculada à necessidade da produção da própria existência como também instrumentos de emancipação. No movimento de

contradição da sociedade temos a luta pela terra que se configura como uma luta contra a exploração e visa a justiça social. Em contraponto, temos poder do capital, que está a todo tempo se renovando e criando novas estratégias para acumulação.
Os assentamentos, desprovidos de projetos e políticas públicas e sem qualquer tipo de assistência direcionada aos assentados, acabam abrindo espaço para intervenção do capital através dos projetos agroindustriais que assumem o papel do Estado na execução dos projetos e geração de renda para população assentada. A agroindústria, nesta relação de parceria com o assentado, acaba criando uma nova forma de exploração do trabalho. Tanto mão de obra quanto terras para plantação são necessários para a produção da agroindústria e, nesta parceria, a agroindústria obtém isso sem custo, visto que não se paga o salário nem o aluguel da terra. A usina oferece sua tecnologia e seus maquinários para produção em larga escala.

Ainda cabe-nos uma indagação sobre qual o direcionamento deste processo todo, ou seja, qual saber resulta para o trabalhador assentado, como isso interfere na sua vida e como este processo todo educa o trabalhador. Este processo antagônico em que o trabalhador se encontra, entre a monocultura agroindustrial e a agricultura familiar, faz com que o sujeito histórico da reforma agrária desperte outras lógicas e práticas próximas àquelas do agronegócio. Embora os resultados do projeto possibilitem condições de investimento no restante das terras, a lógica que se busca é a mesma para a produção em larga escala para acumulação.

A ausência das condições estruturais para o desenvolvimento do assentamento aliada a situação precária vivida pelos assentados, como observado no assentamento Guarani, acaba se tornando um território desterritorializado da reforma agrária, revelando o descaso que a mesma é tratada. A parceria junto a agroindústria acaba criando um território do agronegócio nas terras do assentamento, com uma nova forma de exploração do trabalho, chamada de parceria, no qual a mão de obra e a terra não são mais partes da agroindústria.

REFERÊNCIAS

- ARROYO, Miguel G. Trabalho e Educação nas disputas por projetos de campo. In: Dossiê: Trabalho e Educação: Diversidade e Lutas sociais no campo. Trabalho & Educação. Belo Horizonte, v.21, n.3, p.81-93, set./dez.2012
- BARBOSA, Reginaldo; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; DURVAL, Henrique Carmona. Entre a parceria e a diversificação agrícola: a reconstrução dos assentados sobre o seu viver. In: ; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta. Retratos de Assentamentos. Araraquara – SP, N.º 13, 2010
- BEZERRA NETO, Luiz. Sem Terra aprende e ensina: Um estudo sobre as práticas educativas e formativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST - 1979-1998. Dissertação (Mestrado em Educação) -Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1998
- BRANDFORD, Sue. ROCHA, Jan. Rompendo a cerca: a história do MST. 1º Ed. São Paulo: Casa Amarela, 2004

• CARVALHO, Joelson Gonçalves. Questão agrária e assentamentos rurais no Estado de São Paulo: o caso da região administrativa de Ribeirão Preto. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2011

• FERNANDES, Bernardo Mançano. Reforma agrária no governo Lula: A esperança.. 2003. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf (Acesso: 10/06/2013) 2003

• IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico de 2010. 2010 Disponivel em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8

• KAGEYAMA, Angela. As múltiplas fontes de renda das famílias agrícolas brasileiras. Agric. São Paulo, SP, 48(2):57:69, 2001

• MAGALHÃES, Claudia; SOURIENT, Lilian; GONÇALVES, Marcos; RUDEK, Roseni. Passaporte para Geografia. Vol. 2. São Paulo: Editora do Brasil, 2005

• MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. Tempo Social; Rev. Sociol. USP,S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

• MARX, K. O capital: crítica da economia política. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, (Os Economistas). 1996

• OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Geografia das lutas no Campo. 6º ed. São Paulo: Contexto, 1994

• OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária. São Paulo: FFLCH, 2007

• ROOS, Djoni. A disputa pelo território: agricultura camponesa versus agronegócio nos assentamentos do centro-sul paranaense. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho. Presidente Prudente, 2012

Paisaje como patrimonio, territorio de integración

Sícoli, Mara Andrea

PALABRAS CLAVE
· Paisaje
· Patrimonio
· Identidad

Resumen / El territorio analizado presenta una situación de fuerte límite físico entre dos comunidades, que a su vez es un espacio común de gran significación estructurante de Identidad. El humedal y las islas que lo conforman, con una gran riqueza paisajística y cultural, se encuentran en permanente cambio natural definiendo un ecosistema delicado y uno de los mayores Patrimonios con los que cuentan dichas comunidades.

Considerando al Patrimonio como el conjunto de recursos que la sociedad puede aprovechar, en los cuales se reconoce, y que deben ser resguardados, mejorados, acrecentados y transmitidos a las generaciones venideras, debe ser estudiado, investigado, y difundido para su utilización consciente.

El inadecuado manejo de este bien en la actualidad genera desequilibrios no deseados; mientras que su mayor conocimiento e interpretación global, desde el colectivo, lo pondría en valor, facilitaría su gestión, su protección, su uso para recreación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que posee.

En este contexto la educación y el turismo responsable parecieran ser herramientas factibles a desarrollar, y que ayudarían en cierta medida a consolidar Identidades, economías y desarrollo local, para la cual sería necesario generar mayor infraestructura de soporte imprescindible para dichas actividades.

Se plantea transformar la barrera física en un territorio de integración que colabore con el crecimiento de la Región en la cual se asienta, proponiendo el establecimiento sustentable de infraestructura de servicio que funcione como punto de encuentro y genere un sistema de redes y flujos en un sitio común que apela a la Identidad y Memoria Emocional Colectiva, y a su vez promueva concienciación en la comunidad hacia el uso racional de los bienes comunes.

SÍCOLI, MARA ANDREA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E - mail: marasicoli@hotmail.com

El presente trabajo profundiza y se basa en el desarrollo y trabajo de Tesis de Grado (no publicada) “Integración Territorial de Comunidades Locales”, desarrollada en 2007-2008, conjuntamente con la Arq. Verónica Cáceres. Se plantea como Coexistencia y no como Integración (Monno, 2009) por ser el primero un concepto más amplio que no implica fusión entre divergencias, sino una comunión respetuosa.

Se afronta desde una mirada cualitativa – no experimental, tomando como base y punto de partida problemas reales como lo son el propio medio, su hidrografía y topografía que generan inconexión entre los centros urbanos; y las situaciones de mal uso de los recursos de pesca por medio de los pobladores de la zona, bajo la presión de privados, sumado al escaso control de los entes correspondientes (por múltiples razones), estos últimos hechos documentados en medios de comunicación locales, estudiados por institutos como el INALI – (CCT-CONICET-Santa Fe) y que persisten en la actualidad. Ejemplo de ello son las siguientes declaraciones:

* “... hay una situación de crisis por sobrepesca y hacen falta “al menos dos años” para lograr una recuperación de las poblaciones de peces. Abundaron las advertencias de los científicos, respecto a la necesidad de asegurar la sustentabilidad pesquera frente a la reapertura de exportaciones. la drástica reducción de peces en el río amenaza llevarse consigo el futuro de mucha gente”. (Dr. Baigún - 2007)

* “Empezaron a mermar los peces, y también su tamaño: en 15 años, la talla media del sábalo comercial se redujo de 46-48 centímetros a 42, destaca el biólogo Norberto Oldani. A veces es incluso menor, “lo que indica que nos estamos quedando sin reproductores” (Camps, 2009)







Otro conflicto que se suma a este territorio es la utilización de la zona de islas como sitio de pastoreo para ganado vacuno (en temporada de inundaciones se lo traslada a tierra firme), lo que conlleva a que por costumbres históricas o falta de información se quemen los pastizales para generar (según creencia popular) ”pastos nuevos” y se generen de este modo incendios muy difíciles de combatir, que dejan un fuerte impacto negativo en la Biodiversidad del lugar.



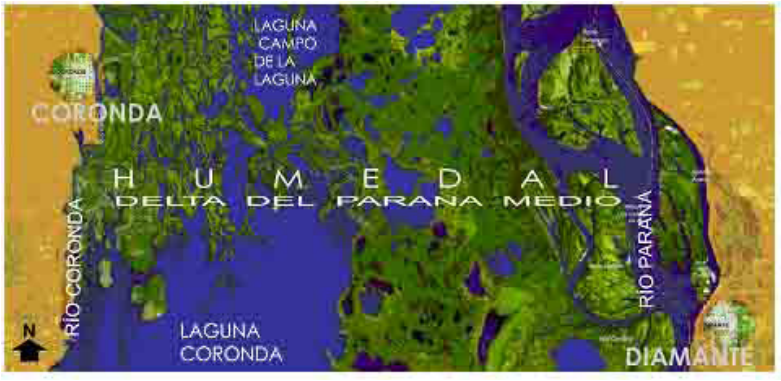


El Territorio que nos atañe se encuentra entre dos Provincias: Santa fe y Entre Ríos, contando con dos centros urbanos litoraleños: la ciudad de Coronda (Sta. Fe), con una población aproximada de 20.000 habitantes y la ciudad de Diamante (E. Ríos), con una población de 46.300 habitantes, distantes 30 km. entre sí.

Conformado por una gran y enmarañada planicie inundable con bañados, islas, riachos, arroyos, Laguna Coronda, río Coronda y río Paraná, cuyos bordes formados por albardones y barrancas de gran altura lo separan de los territorios de llanura. Estos humedales retienen excedentes de escorrentías en los picos de crecientes para eliminarlos luego lentamente (esponja).



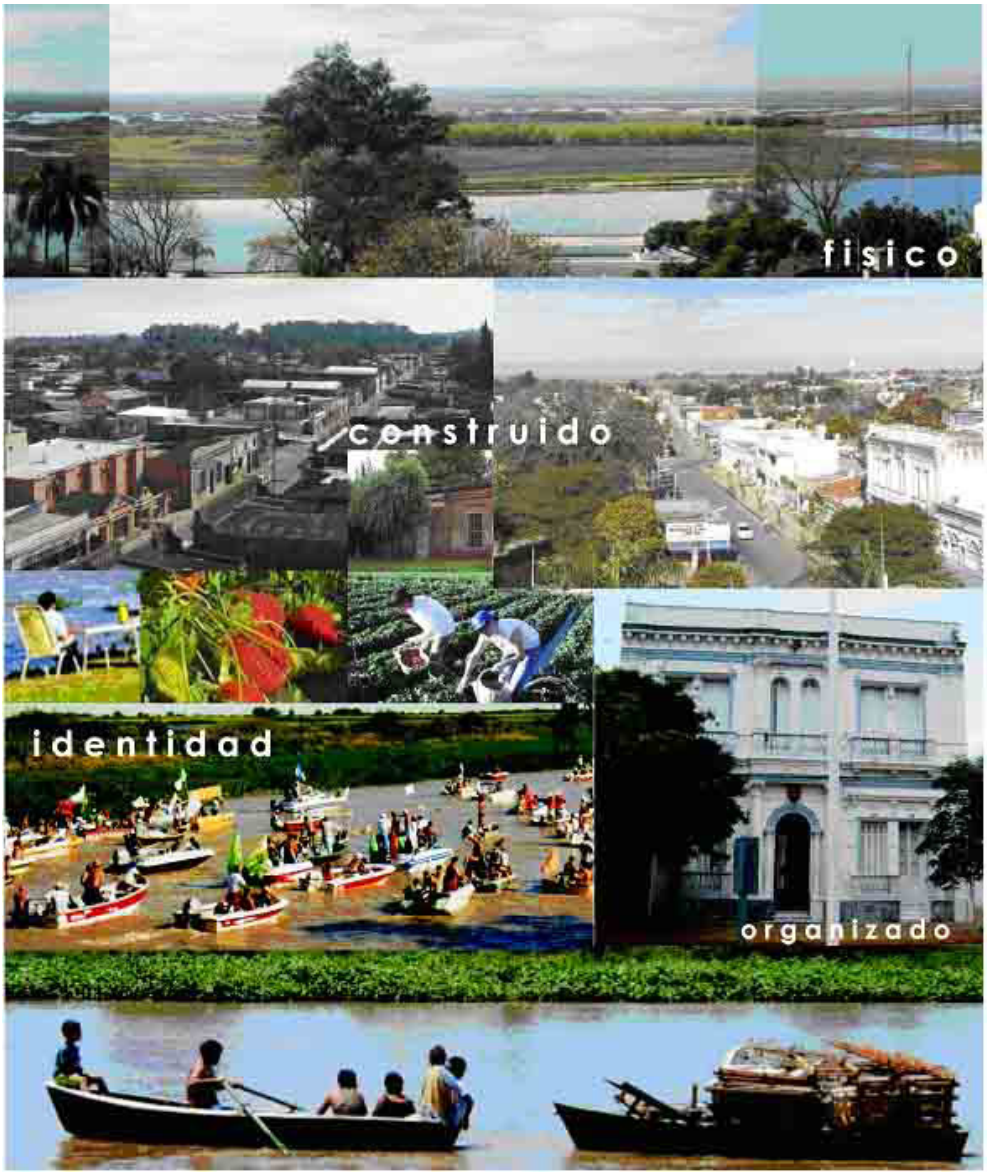




Si bien es una barrera física que impide la comunicación fluida y directa entre ambas

comunidades, estas comparten paisaje, rasgos culturales e idiosincrasia afines, que generan un lazo social particular.

Escenario
Coronda



Humedal Río Paraná – Río Coronda – Laguna Coronda



Diamante

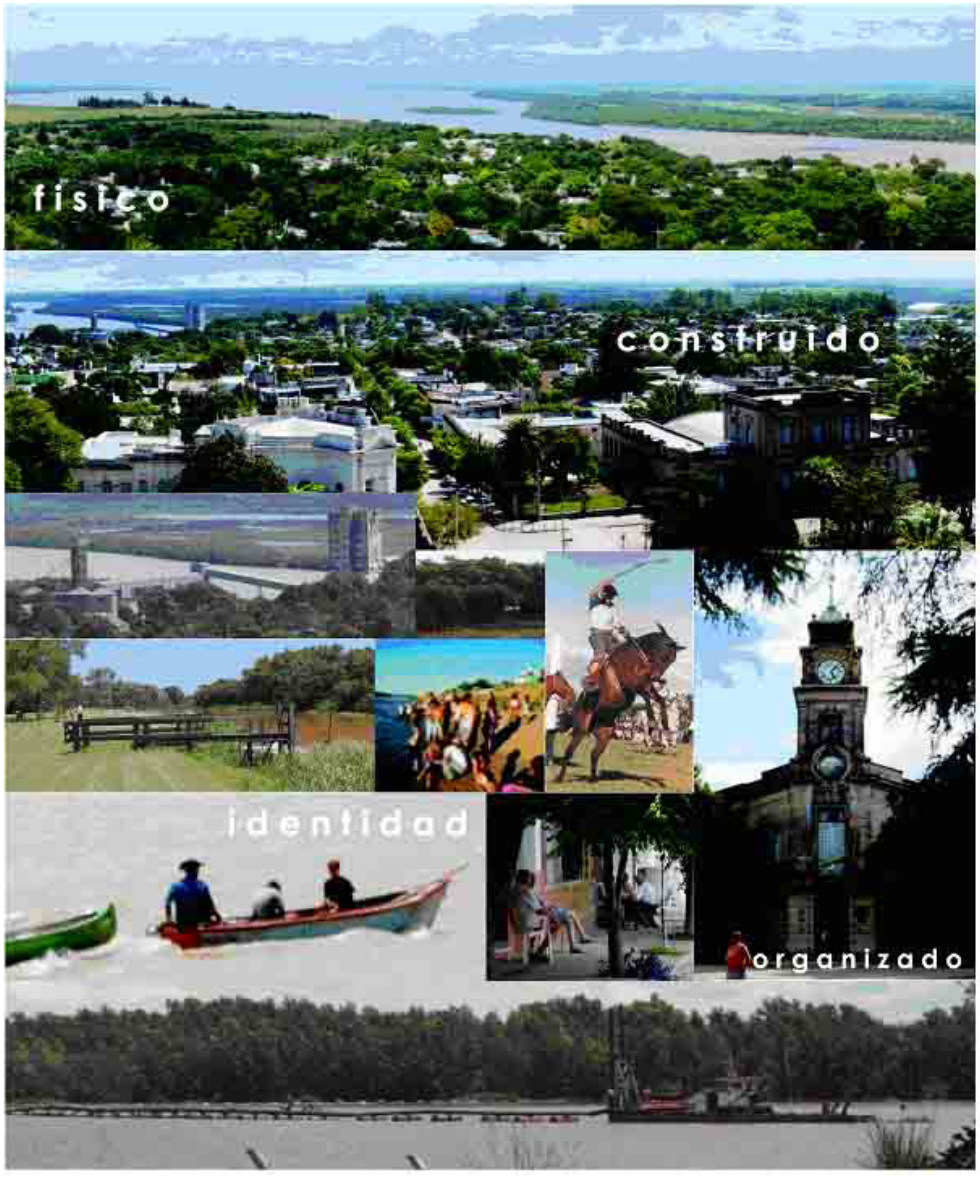




Imagen:
Raid náutico “Hermandad de dos orillas” Coronda – Diamante. Esta actividad deportiva y de recreación lleva más de 20 años realizándose, es un lazo que une las dos ciudades tras aproximadamente 12 horas de remo, y fue realizada por primera vez por un grupo de amigos corondinos amantes de las islas

Enmarcaremos algunos conceptos necesarios.

Tomamos al Territorio como Patrimonio, como generador de culturas e identidades, como la base física y material del Paisaje. Espacio de rasgos y características particulares, definidas desde la identidad que genera la interacción de la sociedad con el paisaje natural que la cobija y que excede los límites geopolíticos.

No siempre coincide con las jurisdicciones político administrativas; es una dimensión diferencial de relevancia para cada institución u organismo, público o privado.

Puede ser un único territorio con múltiples sub-espacios:

Físico, del hombre, relacional antrópico-abstracto, urbano, de redes de transporte, de espacios abiertos, de apropiaciones, político-administrativo.

Paisaje o “las afueras de la ciudad”.

“Es la manifestación formal de la realidad geográfica.” (Martinez de Pisón, 2009)

Es la interpretación del territorio, bajo la mirada discriminadora del hombre; desde el afuera abarca la totalidad y comprende intelectualmente, internamente lo comprende desde lo vivencial.

El valor paisajístico se apoya en la realidad material del Territorio, el aprecio que se siente por ese medio y por su manifestación formal, por cómo se percibe y valora, indicando funciones identitarias y de calidad de vida.

Existen valores naturales, culturales y sociales en todos los territorios. La recuperación de la relación responsable del individuo con su entorno, el aprecio por naturaleza y cultura, y su aceptación en las comunidades son la clave del interés por él. Todo paisaje es, pues también una idea, sus interpretaciones y representaciones, elaboradas por la cultura. (Martinez de Pisón, 2009)

La concepción patrimonial del paisaje implica al mismo tiempo su entendimiento como recurso, como elemento “valorizable” en las estrategias de desarrollo territorial.

(Madariaga Mota, J.M., Azkarate, A., Antigüedad, I., Onaindia, M., Díez, J.M., Telleria, K., et al- Euskampus, n.d.). Es un bien patrimonial, escenario geográfico con carácter dinámico, relevante a la hora de proyectar un territorio concreto.

El territorio se transforma en paisaje cuando alguien es capaz de percibirlo. El modelo deseable de paisaje territorial es aquel en el que se ven reflejados los ciudadanos que lo habitan a través de su identidad cultural y calidad de vida.

La Identidad es "uno mismo, el mismo". Es una necesidad básica del ser humano. Es el "¿qué somos?" y el "¿qué queremos ser?", como menciona Copeta (2009) "la Identidad nace, pues, en la búsqueda de la diferencia....

Identidad cultural es la de un grupo social, territorialmente definido, sin hacer referencia a fronteras lineales como lo son los límites administrativos. Características ambientales, culturales, históricas, paisajísticas (Copeta, 1992, p. 18), los valores, el arte, los mitos, las tradiciones generan sentimiento de pertenencia, la identificación con los significados y en definitiva la Identidad Cultural Colectiva.

La Identidad Social es la interacción dinámica y dialogante entre un grupo social (apropia, elabora, resignifica y genera pertenencia) y el entorno concreto (es lo significativo y lo que transmite). Espacio simbólico de construcción social. Copeta (2009) citando a Sciolla (1988) plantea que la Identidad deja de ser sustancial y personal para plantearse como una construcción social e individual, como un conjunto de relaciones y representaciones.

Es así que al Territorio con características físicas estructurantes y límites definidos y particulares, el colectivo le atribuye un conjunto de significados, dimensión temporal, histórica, conductual, de prácticas sociales, de estilos de vida, como parte de su cotidianeidad.

La identidad cultural del lugar y la identidad social de quienes lo habitan otorgan al territorio su sentido patrimonial. La identidad del territorio es el conjunto de percepciones colectivas que tienen sus habitantes, no es inmutable ni monolítica, está propensa a cambiar y transformarse en pos de su futuro.

Los turistas tienen demandas y expectativas sobre un lugar de destino según las características naturales, físicas, ambientales, paisajísticas, a elementos naturales o históricos... requisitos que delinean un perfil de Identidad Territorial. (Varraso, 2009, p. 103).

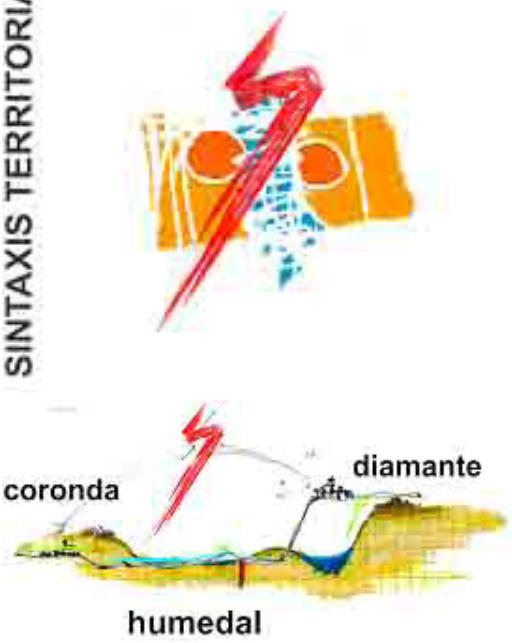
En este marco definiremos el Turismo Responsable como término más actual, que lleva en sus fundamentos la salida a una crítica creciente al desarrollo turístico al cual estamos acostumbrados.

En él podemos enmarcar también al turismo solidario, al turismo ético, al turismo comunitario, como al turismo ecológico entre otros.

Manejan acuerdos participativos de producción entre los sectores público, privado y el colectivo social, poniendo énfasis en la generación de calidad de vida para quienes brindan oferta y para quienes la reciben, apropiación comunitaria de los bienes para que el beneficio sea recibido por toda la comunidad; conservación, desarrollo y promoción de los valores sociales, culturales, de los recursos naturales y del patrimonio que ellos

representan ; y estímulo de una conducta respetuosa de los viajeros con sus destinos.
En este consenso, ante este marco de referencia y teniendo en cuenta el valor patrimonial del territorio sobre el cual se desarrolla el trabajo, un bien ambiental de tipo natural, como lo definiría Varraso (2009), arriesgo a enunciar que las comunidades locales no deben actuar como ''islas'', puesto que las decisiones (de crecimiento) de una afectarán también a las comunidades limítrofes.
Entonces se deberá plantear el trabajo conjunto, la planificación y ordenación consensuada entre ambos polos urbanos, sus actores públicos y sus colectivos sociales como actores privados.
Para este caso la planificación estratégica puede ofrecer la visión global que se necesita, manejar al territorio desde lo intersectorial en sus diferentes escalas, identificar y descubrir oportunidades y tendencias, formular objetivos prioritarios, generar compromisos e incitar a la preservación del medio ambiente. Estos lineamientos podrían fortalecer el tejido social, y otorgar importante viabilidad de gestión política y desarrollo social.
La gestión del territorio debe ser liderada por el sector público, debe tender a satisfacer las necesidades de la sociedad ahora y sus demandas en el futuro, planteándose a mediano y largo plazo, la competitividad, la generación de empleo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.
No podemos dejar de mencionar el Desarrollo Sostenible, como aquel que "satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a satisfacer sus propias necesidades", y que es indispensable en esta visión de desarrollo. Término éste que "surge a partir del Informe Bruntland, aparecido en 1987 y difundido ampliamente a partir de la Cumbre de río, de 1992. Además de vincular inextricablemente lo ecológico a lo social y a lo económico, se plantea como modalidad de desarrollo enmarcada por un compromiso inter-generacional para no coartar las posibilidades futuras de usufructo de los recursos socialmente necesarios." (Barseghian, E. - 2004)
Ya sea ambiental (en relación a la conservación, cuidado y respeto por el entorno y los recursos naturales), social (referidos a la equidad o justicia social en las necesidades de las personas, como son la educación, la salud, la vivienda, o la cultura y la participación ciudadana) o económicos (mediante un modelo económico que aporte oportunidades de empleo).
Volviendo al Territorio en el cual se trabaja, y después de lo desarrollado, tomando como problemática a resolver revertir la situación de barrera física entre ambas ciudades, barrera que a su vez es la configurante de Identidad Social por su gran significación, valor paisajístico y cultural, en permanente cambio natural, definiendo un ecosistema delicado, vulnerable, pero de gran valor patrimonial para dichas comunidades, es que me atrevo a proponer algunas soluciones hipotéticas para
poder resguardarlo, mejorarlo, acrecentarlo y transmitirlo a las futuras generaciones, por lo cual debemos estudiarlo, investigarlo, y difundirlo para afianzar y consolidar su utilización responsable.

SINTAXIS TERRITORIAL



Se plantea un Ordenamiento Ambiental del Territorio



-Facilitar la coexistencia de dos centros urbanos separados por un fuerte límite natural "humedal" (Delta del Paraná Medio)



-Transformar el territorio barrera “humedal”, en territorio conector (zona de frontera), con implantaciones respetuosas con el paisaje natural, generando apropiación e identificación social.

-Sustentar la integración mediante un plan territorial basado en el desarrollo y la participación de ambas comunidades locales que prevean de forma sostenible el crecimiento de las economías locales en forma conjunta y respetuosa .





-Preservar el humedal como territorio identitario de esta eco-región proponiéndolo como Reserva Natural de Biosfera y Sitio Ramsar.
Los humedales prestan servicios ecológicos fundamentales y son reguladores de los regímenes hídricos, así como fuentes de biodiversidad a todos los niveles -especies, genético y ecosistema; reflejan las interacciones entre la diversidad cultural y biológica; constituyen un recurso de gran valor económico, científico y recreativo para la comunidad mundial; la progresiva invasión y pérdida de humedales causa daños ambientales graves y a veces irreparables a la prestación de servicios de los ecosistemas; deberían restaurarse y rehabilitarse siempre que sea posible; deberían conservarse asegurando su uso racional. (Ramsar - 1971)
La Convención tiene como misión “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”. (Ramsar, Irán en 1971). Argentina adhiere a esta Convención (a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros),

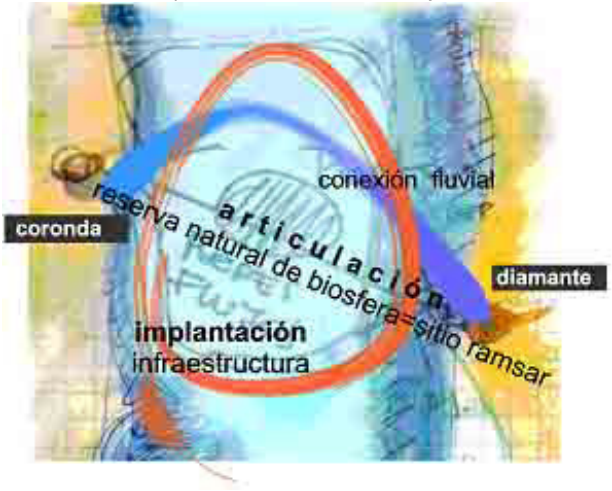
y existen 21 Sitios Ramsar en todo el país.



-Generar una conexión fluvial Coronda-Diamante que favorezca la concreción de redes y flujos, fomentando el vínculo directo y reforzando así lazos de identidad, sociales, comerciales, culturales, a través de conexiones existentes y con embarcaciones de poco calado.



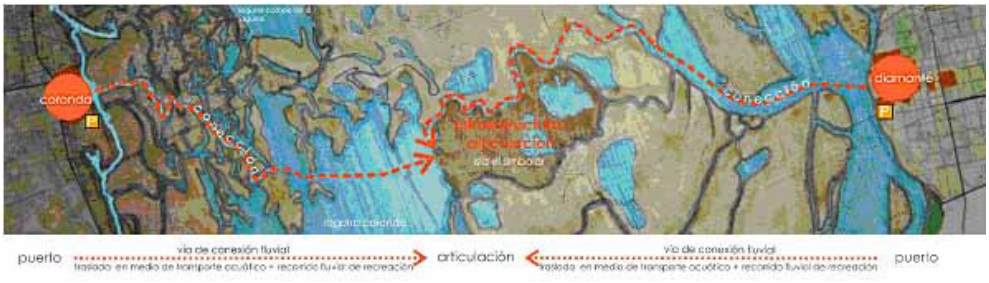
-Implantar en el territorio insular equipamiento de servicio para la investigación, conocimiento y la educación específica del medio en el cual estará inserto, el que funcionará como punto de encuentro físico y social, articulando el sistema territorial.





estación biológica
centro de investigación
centro de interpretación

Producir la coexistencia en el Territorio de humedal entre Coronda y Diamante, comunidades locales que comparten dicho Paisaje Patrimonial, que les confiere rasgos culturales y de idiosincrasia afines, a través de la implantación sustentable de infraestructura de servicio para la educación y el conocimiento, que funcionará como punto de encuentro, "articulación", y generará un sistema de redes y flujos en un sitio común que apela a su identidad y memoria emocional colectiva, promoviendo la concientización de la comunidad hacia el uso racional de los recursos naturales."



Las comunidades locales deberían desarrollar equipamiento de embarque para trasporte fluvial, terminal de ascenso y descenso de pasajeros (la conexión fluvial por los canales existentes solo se utilizaría con embarcaciones de poca envergadura), una sala de Interpretación de Humedal y aulas para capacitación sobre los recursos naturales, su forma de protección y resguardo.
La articulación está propuesta como una Estación Biológica de Humedal que contendría un Centro de Investigaciones para albergar en terreno a académicos investigadores, servicio de alojamiento, y un Centro de Interpretación para facilitar el conocimiento del territorio y su biodiversidad, con aulas para uso ciudadano y recorridos guiados de recreación y reconocimiento, terminal de ascenso y descenso de pasajeros para transporte fluvial.

Bibliogafía :

• Cáceres, V., Sícoli, M. (2008) Integración Territorial de Comunidades Locales, Tesis de (grado académico) no publicada. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Córdoba, Argentina.
• Diario El Litoral, (8 de Agosto de 2001) Advierten sobre pesca de especies fuera de medida. Obtenida en Julio de 2007, de http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2001/08/08/regionales/REGI-01.html
• Fundación PROTEGER, (8 de Agosto de 2001) Crisis pesquera en el Paraná. Carta abierta Dr. Baigún: exportaciones de sábalo, entre lo irracional y lo Inexplicable. Obtenida en Julio de 2007 de - http://www.pescapira.com.ar/borrar/proteger/prot070607.htm
• Argentina / Desastre ecológico en el Paraná. La pesca intensiva del sábalo ya está afectando a otras especies. Obtenida el 28 de Junio de 2014. http://www.proteger.org.ar/pesca-intensiva-sabalo-afectando-a-otras-especies/
• Camps,S. (28 de Septiembre de 2009) Desastre ecológico en el río Paraná. La pesca intensiva del sábalo ya está afectando a otras especies. Obtenida el 28 de Junio de 2014. http://edant.clarin.com/diario/2009/09/28/sociedad/s-02007625.htm
• Diario El Litoral, (22 de Agosto de 2008). Incendio en zona de islas Obtenida el 30 de Junio de 2014. http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/33919-

• Diamante noticias, (13 de enero de 2014) Se realiza una nueva edición del Raid Náutico Coronda-Diamante. Obtenida el 03 de Julio de 2014. http://www.diamantenoticias.com.ar/noticias/noticias.
• Huespe, J., Ratto, S. (2001) Guía Hidrográfica del Rió Paraná. Tramo medio Km 470- Km 680. Santa Fe: Centro de Publicaciones, Secretaría de Extensión, U.N.L.
• Ramsar (s.d.) Acerca de la convención de Ramsar. Obtenida en Julio de 2007. http://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-convenci%C3%B3n-de-ramsar
• Barseghian, E. (2004). Inventario Ambiental. Una aproximación desde la Arquitectura. Córdoba: Publicaciones de la U.N.C.
• Copeta, C. (2009) Geografía, Paisaje e Identidad. Copeta, C., Lois, R. (Eds.), La Identidad: nueva categoría descriptiva del territorio y del paisaje (pp. 17-42). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
• Monno,V. (2009) Geografía, Paisaje e Identidad. Copeta, C., Lois, R. (Eds.), Conversaciones de coexistencia. Los lugares y políticas de dos áreas rurales de la Apulia (pp. 181-206). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
• Martinez de Pisón, E. (2009). Miradas sobre el Paisaje. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
• Madariaga Mota, J.M., Azkarate, A., Antigüedad, I., Onaindia, M., Díez, J.M., Telleria, K., et al (n.d.). Territorio, Paisaje y Patrimonio. Obtenida el 27 de Junio de 2014, de http://euskampus.ehu.es/polos-de-conocimiento/

El Plan Paisajístico Regional (PPR) de la Región Autónoma de Cerdeña como oportunidad para proyectar el futuro del Patrimonio Cultural y Natural de la Isla.

Maria Andrea Tapia
Horacio Casal

PALABRAS CLAVE
· Protección
· Oportunidad
· Patrimonio

Resumen / Esta presentación es, en primer lugar, el resultado de un trabajo de investigación y extensión realizado en la Facultad de Arquitectura de Alghero a propósito de la implementación del Proyecto ITACA (2006-2009) de formación de técnicos y funcionarios públicos de la región Cerdeña, para la aplicación del Plan Paisajístico Regional. Este, fue producto de la aplicación de la Ley Salva Costas, que se propuso proteger las Costas Sardas de la especulación inmobiliaria que sufrían las costas del Mediterráneo, en la década del 90e inicios de este siglo. En segundo lugar, presentar las posibilidades de proyecto que presenta el PPR, como instrumento dinámico, a partir del estudio del Concurso Internacional "Arquitecturas para el litoral de Cerdeña-la Costa de Budoni" y su primer premio.

El plan paisajístico regional tiene como objetivo la puesta en valor no solo del patrimonio natural costero, como una de las fuentes de ingreso más importantes a través del turismo, sino también valorizar las culturas rurales y su materialización, histórica y actual, en el territorio.

Aprobado en el 2006, el PPR es uno de los instrumentos de gobierno del territorio que persigue el fin de:

Preservar, tutelar, valorizar y legar a las generaciones futuras la identidad ambiental, histórica, cultura y urbana del territorio Sardo, Proteger y tutelar el paisaje cultural y natural con su relativa biodiversidad, y asegurar la salvaguarda del territorio promoviendo formas de desarrollo sostenible con el fin de mejorar la calidad.

El Plan identifica la faja costera como un recurso estratégico fundamental para el desarrollo sostenible del territorio y reconoce la necesidad de adoptar formas de gestión integradas para garantizar un correcto desarrollo en grado de salvaguardar la biodiversidad, y la unicidad e integridad de los ecosistemas, y su capacidad de atractores a nivel de turismo.

MARIA ANDREA TAPIA
Universidad Nacional de Rio Negro
Sede Alto Valle
Argentina
E-mail: matapia@unrn.edu.ar

El PPR reconoce las tipologías, las formas y las múltiples características del paisaje sardo, constituido por la interacción de la naturaleza, de la historia, y la cultura de las poblaciones locales.
Se considera que puede ser interesante la confrontación de casos de otros contextos para relevar experiencias que pueden nutrir nuestro que hacer local.

El objetivo de la Ley Salva costa es el de evitar la proliferación de la construcción en la faja de 2 kilómetros de costa en contacto con el mar. Esta prohibición, por ley, fue de 18 meses, tiempo que permitió a un equipo de técnicos y especialistas de las dos universidades de la isla, proponer el Plan Paisajístico Regional PPR, que pone en valor las áreas de interés, siendo el primero y único en su género en toda Europa.
El PPR es un instrumento central para el gobierno público del territorio, proponiéndose tutelar el paisaje, con la doble finalidad de conservar los elementos de calidad y de dar testimonio poniendo en evidencia el valor sustancial (valor de uso, no valor de cambio), y de promover su mejoramiento a través de acciones de restauro, reconstrucción, reorganización y reciclaje, allí donde aparece degradado o comprometido. El plan por lo tanto, es la matriz de una obra de largo alcance de ejecución y de tiempo, donde la conservación y la transformación, se funden en un único proyecto, siendo mucha de las veces la primera a mantener el reconocimiento y a evidenciar los elementos significativos que connota cada uno de los bienes, y la segunda a seguir la acción de construcción del paisaje que el tiempo completa con las normas no escritas que han precedido su formación.
El plan es así, de una parte, un catálogo permanentemente actualizado, por medio del sistema informático territorial- de los recursos del territorio y de su paisaje y de las reglas necesarias para tutelarlo; y por otro lado, es el centro de promoción y coordinación de las acciones que, a todos los niveles, los operadores públicos llevan a cabo para transformar el conjunto de reglas de protección en una gestión concreta del territorio.
Este instrumento es de particular relevancia, para los siguientes actores.
Entes locales que deben definir la planificación urbanística de sus territorios, a través de la colaboración interinstitucional, articulando sectores de la administración regional con objetivos específicos como la gestión de intervenciones de promoción financiera, las políticas patrimoniales, las evaluaciones ambientales; de los entes de relevancia nacionales, regionales y locales, a los que se les encomienda como misión específica la tutela y gestión de partes del patrimonio paisajístico de la región (bosques, áreas fiscales, áreas protegidas, etc.)

Objetivos:
El trabajo se propuso:
Analizar los elementos constitutivos del plan y su posible aplicación a nivel proyectual.
Detectar estrategias de operación territorial.
Estudiar los modos de analizar y asociar conocimientos de forma sistémica y operativa

al que hacer de “protección” no “paralizante”.
Estudiar metodologías de análisis y proyectación territorial, local, puntual en los diferentes contextos.
Poner a prueba los elementos del plan como variables de proyecto.

Metodología:
El paisaje es verdaderamente el resultado de la composición de más de un aspecto. Es propiamente de la síntesis entre elementos naturales dejados a la acción (prehistórica, histórica y actual) del hombre que nacen sus cualidades. Por lo tanto y con el solo fin instrumental, de la práctica de la planificación, se hace referencia a diferentes “sistemas” (ambiental, histórico-cultural, y urbano) en cuya composición se determina la vocación del territorio, y las diferentes vocaciones en los cuales tales sistemas se concretan.
El reconocimiento efectuado como base de las elecciones del PPR está articulada según estos tres sistemas, estos permiten tres niveles de lectura del territorio, que sirven para alcanzar a individuar los elementos que le dan identidad.
Estos tres sistemas permiten individuar reglas a implementar en cada una de las partes del territorio para ser tuteladas y evidenciar a su vez valores bajo el perfil, de la Naturaleza (sistema ambiental), la sedimentación de la historia y la cultura (sistema Histórico-cultural) y la organización territorial, construida por el hombre, (sistema urbano) que han contribuido a la construcción del paisaje.
Cada uno de estos tres planos de lectura permite individuar un número discreto de categorías de bienes con límites precisos, que pueden referenciarse con la legislación nacional e internacional sobre las tipologías de elementos del territorio, pudiéndose llamar bienes paisajísticos.
Aplicación a nivel proyectual de los tres sistemas y su interrelación como recurso de proyecto.

Resultados
El estudio del PPR permite entender metodologías de análisis y valoración del territorio para su gestión, normalización y proyecto.
Es un instrumento que si bien reglamenta las acciones que se pueden hacer sobre el territorio, lo hace de forma no coercitiva sino proyectual, dando indicaciones y estableciendo los diferentes niveles de actuación.
Es un trabajo que concatena y pone en relación todas las escalas, desde la local, dando pautas para la enunciación de la planificación urbana, es decir pone en relación el Paisaje y los recursos culturales, naturales y urbanos para la redacción de los “Planes Urbanos Municipales” (homologables a nuestros códigos de edificación), siendo en un todo coherente con los planes territoriales provinciales, planes estratégicos y planes de cooperación intermunicipales, favoreciendo las gestiones en conjunto y la presentación a financiamientos de la Unión Europea.

La aplicación del PPR tiene una capacidad proyectual que permitió desarrollar diferentes proyectos que han sido premiados a nivel internacional por su calidad, como es el caso del primer premio Internacional “Arquitecturas para el litoral de Cerdeña- La Costa de Budoni”, donde se proponen recuperar el patrimonio paisajístico costero y del interno de Budoni como elemento de contención y ordenador del núcleo urbano de la localidad.

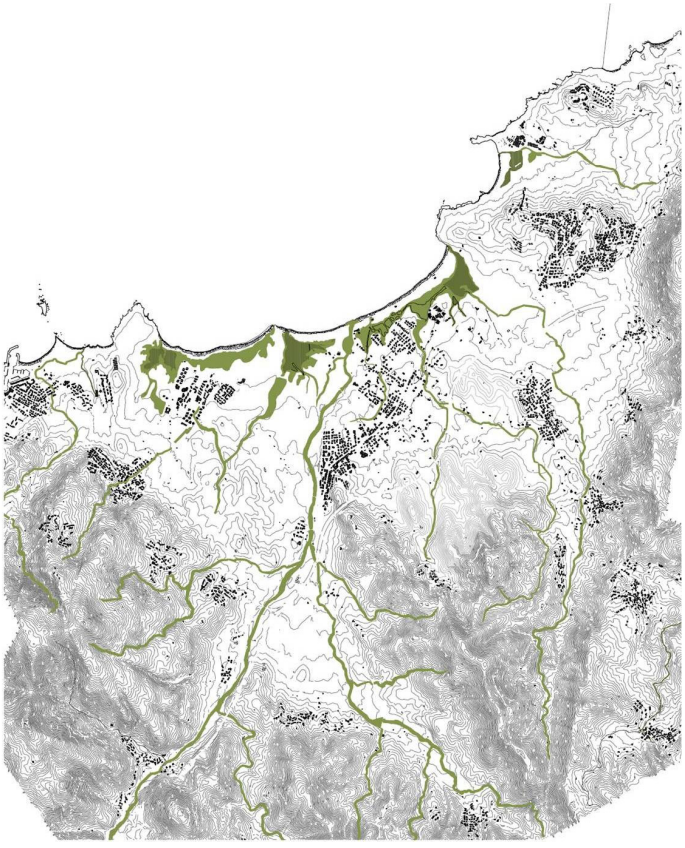
El Proyecto

A modo de ejemplo se presenta a continuación el “Primer Premio Internacional de Proyecto: Arquitecturas para el litoral de Cerdeña- La costa de Budoni”

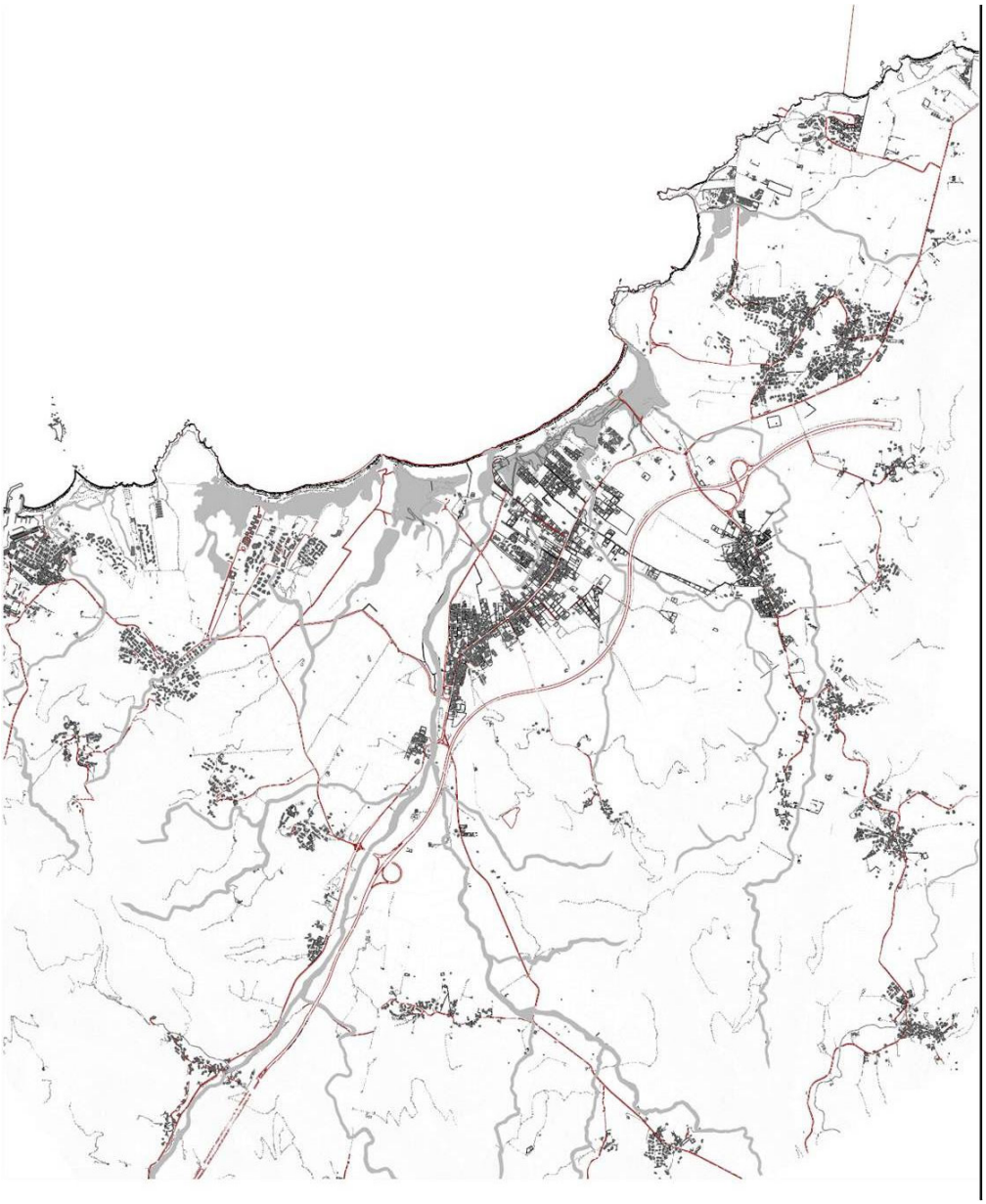
Este Proyecto valiéndose del PPR, y no respondiendo a los requerimientos de las bases, de manera experimental, se propuso lo siguiente:

El proyecto centra su interés en el territorio de Budoni , área que no solo comprende el litoral marítimo, objeto del concurso, sino un área interna antropizada, dedicada al turismo.

Partiendo del presupuesto de que el reconocimiento del paisaje y su recualificación es el objetivo del proyecto, siendo el concurso una posibilidad de experimentación proyectual reconoce en el territorio, dos sistemas que pueden interactuar construyendo una nueva urbanidad. El Paisaje ambiental (foto 1) Sistema ambiental 1



y el paisaje urbano (foto 2)



Sistema antrópico 1

Se reconocen como componentes esenciales, los cuales se revelan como elementos de sostenibilidad si se trabajan de forma conjunta.
Es así como el proyecto pone en relieve estos dos sistemas y los superpone. Allí donde ambos sistemas se cruzan, se encuentran, se decide colocar los equipamientos necesarios, nuevos espacios públicos, no solo para el área de la playa, sino los servicios que necesita “Budoni urbana”, para construir una nueva urbanidad de alta calidad.



nodo 1
El sistema ambiental, dado por la hidrografía, pequeños ríos, bañados costeros, el propio sistema de los médanos, y la playa, son tomados como una oportunidad de hacer penetrar en el territorio un nuevo tipo de movilidad, peatonal y de bicicletas, de forma de hacer interactuar los pequeños núcleos (planta gral) urbanos del interior con el recurso natural.
Es así como el proyecto aborda las dos escalas, la de Budoni territorial y Budoni urbana.
Los recursos naturales, ríos, y líneas de agua del área aluvional, permiten ser reinterpretados como líneas de penetración, conexión que ponen en contacto los poblados internos con la playa. Estos ejes se convertirán en recorridos peatonales y bicisendas, senderos de mountainbike y trekking, senderos naturalísticos, nuevos puntos de observación del territorio, resignificándolos como nuevos espacios públicos. Mientras Budoni urbana, se apoya en la estructura de movilidad existente y la reinterpreta a partir de encontrar los puntos de cruce o contacto con el sistema ambiental.
El proyecto se propone los siguientes objetivos:

- Reorganizar el sistema de accesos a la playa (tanto vehicular como peatonal) recuperando las áreas de los médanos y dar nueva identidad a las calles de penetración.
- Localizar los nuevos servicios de apoyo a la playa teniendo en cuenta que son efímeros por lo tanto proponiéndolos en lugares, nuevos espacios públicos, de uso permanente, dotando de nueva urbanidad el centro de Budoni.
- Nuevas intervenciones para mejorar la fruición y valorización turístico – naturalístico de los sistemas húmedos costeros (Bañados) y los sectores rocosos de costa, finalizados a la diversificación de la oferta turística y a la reducción de la carga antrópica sobre la playa. De este modo se ejerce una acción de protección sobre los médanos, que es un sistema ambiental muy sensible.
- Fomentar procesos de reapropiación y de resignifación de los espacios por parte de los habitantes permanentes del área.
- Reforzar el carácter público de la playa impidiendo procesos de privatización de las mismas.
- Recuperar y conservar las relaciones perceptivas del área costera con el interior del territorio, reconociendo el valor de los elementos ambientales, hidrografía, sistemas húmedos, médanos y playas.
- Conservar los ecosistemas costeros locales en relación con el hábitat y las especies de interés comunitario (es decir de interés para la Comunidad Europea).
- Recuperara y calificar de forma ambiental las áreas degradadas por el uso indebido de las playas y su área retroestante (estacionamientos, etc)
- Considerar los servicios específicos de la playa en su carácter estacional.

El proyecto se presenta también como una oportunidad para considerar desde el punto de vista conceptual la forma proceso derivada de la expansión urbana y su choque con el ambiente, definiendo un área de borde de carácter dinámico, en continuo mutamento que debe ser redefinida en función de la preservación del elemento ambiental (playa, Pinar, médanos)

El proyecto, representa la oportunidad para el estudio HCAT de plantear una manera ignovativa de interpretar las bases del concurso y el territorio, decidiendo proponer un proyecto de revalorización urbano territorial, a través de la lectura de un paisaje de gran valor ambiental, donde la ubicación y proyecto de servicios en realidad resulta casi secundaria ante la operación general.

Se ha considerado necesario desencadenar un proceso de re significación del paisaje a través de la asignación de nuevas funciones que permitiesen una utilización y gestión sostenible del litoral marítimo, sin por esto limitar los objetivos de desarrollo económico y turístico, la sinergia entre los procesos de recualificación ambiental, gestión de los recursos naturales y desarrollo turístico económico ha sido un punto siempre presente en las fases de proyecto(desde el Master Plan a los servicios individuales)

Los ejes vienen estructurados en relación al tipo de territorio que atraviesan, agrícolo, urbano, periurbano, pinar, zonas húmedas, sistema de los médanos y playas, y se materializan morfológicamente según la sensibilidad del contexto.

En función de ello se presentan:

Áreas de estacionamiento, aprovechando espacios vacíos en las calles transversales o en la intersección de ambos sistemas donde encontramos áreas de propiedad del estado (áreas demañales) a no más de 150 metros de la playa, que es la distancia máxima que puede recorrer una persona con diferente capacidad motora. Proponiendo en el recorrido áreas de descanso, con sombra y nebulizadores, creando un microclima.
Huertos Urbanos: aprovechando las áreas agrícolas que están en contacto con los ríos y los nuevos recorridos propuestos, proponiendo una nueva forma de reconocimiento de la actividad productiva del lugar.
Áreas de Fito depuración: en áreas de fuelle entre el tejido agrícola y las áreas demañales del río, creando senderos educativos a la sostenibilidad, sobre todo del agua, que es un bien escaso en la isla de Cerdeña.
Áreas de observación: se aprovechan las áreas de contacto entre los diferentes sistemas y las áreas de los médanos, pantanos, y pinar.
Áreas de servicio con equipamientos efímeros y permanentes: se proponen las áreas de servicio a través de la ubicación de módulos auto sostenibles, para ser usados como baños, bar, restaurante, lugares de alquiler de bicis, canoas, reposeras y sombrillas, etc., ubicados en las áreas de encuentro entre dos sistemas y en el área de la pineta detrás de la playa.

Bibliografía.

Maciocco Giovanni (2009) THE TERRITORIAL FUTURE OF THE CITY. Ed. Springer.
Maciocco Giovanni (2010)STUDI SUL PROGETTO DEL PAESAGGIO, FrancoAngeli, Milano,.
Maciocco Giovanni (2010)LABORATORI DI PROGETTO DEL PAESAGGIO, FrancoAngeli, Milano,.
Maciocco Giovanni (2010).IL TERRITORIO, LA MEMORIA, IL PROGETTO, FrancoAngeli, Milano,
Regione Sardegna (2006) PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE, Relazione Generale; Indice dei Benni e componente del PPR; Anexo de Attuazione del PPR; Componenti di Paesaggio vol: 2, 3; Glossario Vol. 4; Il sistema Informativo Territoriale, Vol 5; Il repertorio delle Coste sabbiose Vol. 6; Il Paesaggio Culturale della Sardegna Vol.7.
Relazione del ámbito 19 Budoni e San Teodoro; Schede Ambito 19.
Roger Alain (2007) BREVE TRATADO DEL PAISAJE . Ed Biblioteca Nueva, Madrid
Tapia Maria A.(2010) ALGHERO OLTRE IL MARE in Giovanni Maciocco (ed) Laboratori di progetto del Paesaggio, Ed. Arcangeli, Milano. ISBN 978-88-568-3005-7
Tapia Maria A. (2006) FRAMMENTI GLOBALI NELL'AREA DI BORDO. Quartieri chiusi e Contenitori di Consumo. In G. Maciocco, P. Pittaluga (ed) Il progetto ambientale in aree di bordo. Ed. Francoangeli Milano
Tapia Maria A.(2011) PICOLA CITTA en Rev. Architettura del paesaggio ed. Paysage Milan.
UNESCO (1972) CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DEL

PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL Y NATURAL; Ed. Unesco Paris Unesco (2011) RECOMENDACIÓN SOBRE EL PAISAJE URBANO HISTÓRICO.Ed. Unesco Paris Unesco (1989) RECOMENDACIÓN SOBRE LA SALVAGUARDIA DE LA CULTURA TRADICIONAL Y POPULAR. Ed. Unesco Paris

Turismo Rural: actores y recursos turísticos

Varisco, Cristina

PALABRAS CLAVE
· Paisaje
· Patrimonio
· Identidad

Resumen / El turismo rural se origina a partir del interés de los visitantes por conocer el paisaje y la cultura rural, mientras que para los destinos receptores, genera una oportunidad de diversificación productiva. A nivel microeconómico, con nuevos emprendimientos o complementando la actividad de establecimientos agropecuarios; y a nivel macroeconómico, para la inserción de nuevos espacios en la oferta turística o compensando la estacionalidad de destinos costeros. Desde un enfoque socio-cultural, el turismo rural presenta un conjunto de efectos positivos y negativos según la conformación territorial emergente de la estructura que adopte el turismo en cada espacio particular y de las múltiples relaciones que se establezcan entre sus actores. El turismo puede generar profundas transformaciones en los territorios por la superposición de dimensiones que entrecruzan la actividad y en algunas ocasiones, representan tensiones entre los aspectos económicos y culturales, o entre la dinámica social y la política. Para analizar de manera integral este cruce de dimensiones, incluyendo la cuestión ambiental, el enfoque sistémico brinda algunas herramientas metodológicas de gran utilidad, que permiten avanzar desde una concepción sistémica básica, hacia una concepción más vinculada al pensamiento complejo. El desarrollo de estos enfoques para analizar el potencial del turismo rural en el Partido de Mar Chiquita, en la Provincia de Buenos Aires, implica contextualizar el análisis teórico y buscar herramientas concretas para avanzar en propuestas que puedan contribuir al desarrollo territorial. Se presentan los avances del proyecto de investigación "Turismo y Desarrollo en Destinos Costeros de la Provincia de Buenos Aires" que se articula con el proyecto de extensión "Concientización Turística – Ambiental" ambos desarrollados en la Universidad Nacional de Mar del Plata con la finalidad de generar experiencias concretas de investigación – acción participativa.

VARISCO, CRISTINA
Universidad Nacional de Mar del Plata
Argentina
E - mail: cvarisco@mdp.edu.ar

Introducción

La actividad turística en espacios rurales constituye una modalidad en expansión para el segmento de demanda interesado en conocer la cultura del interior de la Provincia de Buenos Aires. Desde un punto de vista económico, las políticas de apoyo al turismo rural se sustentan en el interés que esta modalidad representa para el desarrollo territorial, en base a los beneficios esperados: generación de empleo, diversificación económica, consolidación de productos con identidad territorial, posibilidad de ampliar la oferta de productos de establecimientos rurales establecidos y oportunidades para nuevos emprendimientos.

El proyecto de investigación "Turismo y Desarrollo en Destinos Costeros de la Provincia de Buenos Aires" tiene por finalidad realizar un diagnóstico y propuesta sobre el turismo en Santa clara del Mar. Esta localidad se encuentra ubicada a 18 km. de Mar del Plata y tiene una población de 5.000 habitantes. Con un desarrollo turístico espontáneo y acelerado en las últimas décadas, evidencia fuertes impactos ambientales, sociales y económicos. Como situación característica de los destinos costeros que sólo han desarrollado el producto sol y playa, la localidad padece los efectos de una marcada estacionalidad estival. En este contexto, entre los diferentes temas abordados para analizar de manera integral la actividad turística, se plantea el interrogante sobre la viabilidad de desarrollar el turismo rural en la zona interior como modalidad complementaria al turismo costero.

El objetivo de la ponencia es analizar el potencial del Partido de Mar Chiquita para desarrollar el turismo rural. Como objetivos particulares se propone:

a) Analizar el turismo rural desde un enfoque sistémico.
b) Describir la cadena productiva del turismo rural en el Partido de Mar Chiquita.
c) Realizar un pre-diagnóstico sobre su potencial desarrollo.

El enfoque sistémico resulta apropiado para analizar el turismo en la medida que se caracterice esta actividad como compleja. Ya sea que se consideren los subsistemas: demanda, oferta, infraestructura, superestructura y comunidad receptora, o que el análisis se focalice en los actores sociales: visitantes, empresarios, trabajadores, instituciones, y residentes, el turismo va a significar siempre diversidad de intereses y una relación con el contexto signada por efectos positivos y negativos. La complejidad del turismo hace referencia a la multiplicidad de relaciones emergentes, que definen el territorio, y a la indeterminación de la trayectoria de este sistema social, abierto y dinámico.

La descripción de la cadena productiva constituye un instrumento metodológico que proviene del análisis económico y responde también una visión sistémica. Constituye una forma de leer las relaciones que surgen de los encadenamientos productivos muy útil para analizar la contribución del turismo al desarrollo local, entendido como un proceso de satisfacción creciente de las necesidades fundamentales de las personas que habitan el territorio.

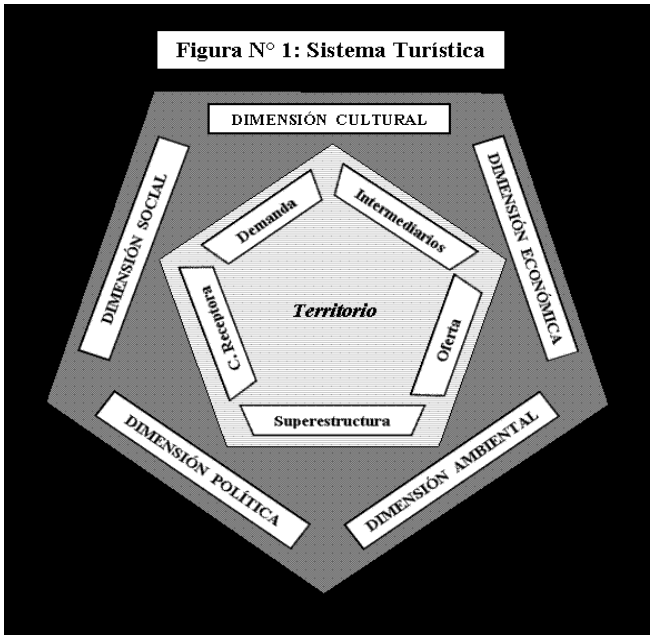
El proyecto de investigación se articula con un proyecto de extensión que contempla

entre sus actividades la realización de talleres de capacitación y discusión con los actores locales. Es por este motivo que el tercer objetivo apela a un pre-diagnóstico, ya que se espera poner los resultados de la investigación a consideración de empresarios, docentes, y residentes de la localidad, y concretar de esta forma un proceso participativo. El turismo rural es uno de los temas contemplados en estos proyectos, integrados en ambos casos (investigación y extensión) por equipos interdisciplinarios.

El enfoque sistémico del turismo rural

El enfoque sistémico ha sido utilizado de manera recurrente para describir el turismo porque permite analizar su complejidad y superar las visiones contrapuestas que lo definen como actividad económica, o como actividad social de manera excluyente. Sergio Molina (1991) define el sistema turístico como abierto y dinámico, integrado por la superestructura, la demanda, la comunidad receptora, los atractivos, el equipamiento e instalaciones, y la infraestructura. Una forma complementaria de analizar el funcionamiento del sistema es considerar los actores que lo conforman, sus objetivos y sus intereses. Desde esta perspectiva se tendrán en cuenta los turistas, los empresarios, los trabajadores, los representantes de instituciones y los residentes.

A fin de analizar los impactos positivos y negativos del turismo rural en su contexto, al conjunto básico de subsistemas se agrega el análisis de las dimensiones que han caracterizado la investigación especializada en los últimos años, metodología que permite presentar las principales cuestiones abordadas desde la dimensión social, cultural, económica, ambiental y política. La figura n° 1 representa esta forma de concebir el sistema turístico que se aplica en este caso al turismo rural.



Fuente: elaboración propia

La demanda turística es el número de personas que viajan o desean viajar para utilizar instalaciones turísticas y servicios lejos de sus lugares de trabajo o residencia (Mathieson, 1990). La modalidad turismo rural se genera a partir de la implantación de la actividad en el medio rural y la existencia de una demanda que tiene por motivación principal conocer la cultura rural, incluyendo su paisaje. A partir de este núcleo central que caracteriza el turismo rural, pueden considerarse grupos de visitantes para los cuáles el interés por este acercamiento es complementario a otras modalidades de turismo, en una escala que puede llegar a la motivación totalmente ocasional. Las personas que conforman la demanda se denominan visitantes, dado que según el sistema de estadísticas internacional esta categoría incluye a los turistas, visitantes que pernoctan por lo menos una noche en el destino, y excursionistas, visitantes que permanecen menos de 24 horas.

La Secretaría de Turismo de la Nación (actualmente Ministerio de Turismo) define el turismo rural como "toda modalidad turístico – recreativa que se desarrolla en emprendimientos del ámbito rural o en sus inmediaciones y que permite al visitante conocer, compartir y aprender otras costumbres y tradiciones, a través de actividades cotidianas, productivas y culturales, sensibilizándolo sobre el respeto y valor de identidad cultural de las comunidades y pueblos rurales. Se entiende que el Turismo Rural incluye toda actividad que desarrolla el turista en el medio rural y que paga por ella" (Sectur, 2009:10). Según la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares (EVyTH) realizada durante el año 2006, se estima que 7,9% de los argentinos que viajaron

dentro o fuera del país ese año, realizaron alguna actividad vinculada con el turismo rural. Del total de viajes realizados hubo 38.040 con pernocte en establecimientos rurales. El gasto promedio por persona fue superior al registrado en el resto de los viajes, situación que corrobora la caracterización del perfil de demanda de ingresos medios o medio – alto. La región centro del país, que incluye la Provincia de Buenos Aires, fue la más elegida por los turistas nacionales, y la cercanía (35,5%) y el precio (35%) fueron los factores más relevantes a la hora de elegir el destino. Dado que esta provincia incluye también los principales centros emisores de turismo, se corrobora la tendencia mayoritaria a visitar destinos de turismo rural dentro de la misma provincia.
La oferta del turismo rural se divide en básica y complementaria. La oferta básica está conformada por los recursos o atractivos turísticos, naturales y culturales. El estudio de los recursos se realiza mediante un relevamiento que contempla dos etapas: a) identificación y registro en fichas de inventario y b) evaluación de los atractivos a fin de ponderar su importancia relativa. Los requisitos que deben cumplir los recursos turísticos para insertarse adecuadamente en la oferta son la atractividad, aptitud y disponibilidad (Nakayama, 1993). En el anexo I se incluye la ficha de relevamiento con la matriz de evaluación turística, y en el anexo II se incluye el listado de criterios y subcriterios utilizados en la evaluación.
La oferta complementaria está conformada por las empresas que prestan servicios básicos como alojamiento, gastronomía, transporte, recreación y agencias de viajes. En el turismo rural es frecuente que el alojamiento se brinde en establecimientos productivos, aunque el turista también puede pernoctar en los pueblos y trasladarse a las estancias u otros establecimientos para conocer y realizar actividades recreativas. Existe una discusión respecto de las estancias, que constituyen una modalidad característica de alojamiento rural en nuestro país pero que en muchos casos funcionan como enclaves, sin vínculos con los pueblos rurales, y por lo tanto, con escaso o nulo aporte al desarrollo local. El caso de los establecimientos hoteleros que se instalan en el medio rural sin conexión con la cultura del sector primario es más extremo, y en estos casos se considera que no forman parte de la oferta de turismo rural (Szmulewicz, 1998).
También se incluye dentro de la oferta el conjunto de actividades que generan los encadenamientos productivos. Como se verá más adelante, se trata de las actividades proveedoras de bienes y servicios a las empresas que tienen contacto con el visitante. Como indica un documento de CEPAL, “cuando el proceso de proveer servicios turísticos en el destino comienza, los lazos con la agricultura, la pesca, la avicultura y, en ciertos casos con la ganadería, así como con la industria alimenticia son generalmente los primeros en tomar lugar” (Carner, 2001: 15).
El subsistema denominado superestructura está integrado por las instituciones del sector público, privado y tercer sector que tienen la función de coordinar y promover el turismo en la región. Este subsistema es fundamental para brindar apoyo a las empresas, fomentar el cuidado y la puesta en valor del Patrimonio y generar las condiciones que hacen al buen funcionamiento de la cadena productiva. El producto

global que caracteriza el destino, entendido como la combinación de servicios y recursos que pueden satisfacer las motivaciones y necesidades de la demanda (Altés, 1993), es el resultado (output) de la interacción de todos los subsistemas pero es en la superestructura donde se produce lo que simbólicamente podría denominarse ensamble del producto.

La infraestructura es el subsistema que sirve de soporte a toda actividad económica en general, y en el turismo rural como caso particular permite conectar los centros emisores de la demanda con el centro receptor a través de las vías de comunicación, rutas y terminales, y a través de los medios de comunicación. Internet es el medio más utilizado para difundir el producto empresarial, observándose una evolución que va desde el uso de un sitio propio como principal herramienta, a la utilización de portales de servicios y blogs que resultan más económicos (Di Pierro, 2010). Actualmente se ha generalizado el uso de las redes para comunicar la oferta y lograr un mayor acercamiento al cliente potencial.

La comunidad local o receptora hace referencia a las personas que habitan los destinos turísticos pero que no participan en los otros subsistemas, es decir, que está integrado por los residentes de las áreas rurales que no tienen contacto directo con los visitantes. Su participación en la planificación y gestión del turismo rural se reconoce como requisito fundamental para lograr que la actividad represente un real aporte al desarrollo local (Monterrubio, 2009). Es importante observar que la mayoría de los recursos culturales y naturales que constituyen la materia prima del turismo son bienes públicos. La participación de la comunidad receptora en los procesos de puesta en valor turística del patrimonio local hace posible su apropiación y el refuerzo del sentimiento de identidad.

El análisis de la relaciones de estos cinco subsistemas con el contexto se realiza a partir de las dimensiones económica, social, cultural, ambiental y política. Esta segunda fase en la concepción del sistema turístico permite presentar los determinantes que condicionen la actividad, los efectos del turismo en el ambiente, positivos y negativos, y las grandes cuestiones que se abordan en los estudios focalizados en alguna de estas dimensiones. Si el estudio de los subsistemas básicos se corresponde con una primera etapa de la investigación turística, de carácter descriptivo, el estudio de las dimensiones se corresponde con una segunda etapa caracterizada por un análisis más profundo e interdisciplinario. Los límites de las dimensiones son difusos porque a mayor profundización de los efectos del turismo en el territorio, más evidente se hace el carácter complejo de la actividad y la necesidad de realizar abordajes más integrales.

La dimensión económica del turismo rural presenta como determinantes el interés por la diversificación económica de los establecimientos agropecuarios y de los pueblos rurales. En el primer caso, producto de las sucesivas crisis del sector y en el segundo, como consecuencia del cierre de ramales ferroviarios (Toselli, 2003). Los efectos positivos esperados serán la generación de ingresos, los puestos de trabajo y la posibilidad de expandir el mercado de productos alimenticios, caracterizados como productos con identidad territorial.

Las transformaciones ocurridas en los espacios rurales, como consecuencia de la globalización y la revolución tecnológica han generado la aparición de nuevos actores que responden a diferentes lógicas e intereses. A partir de trabajos de campo realizados en la región pampeana, Graciela Nogar identifica tres grupos de actores: aquellos orientados a los mercados internacionales que para aumentar la productividad y las ganancias recurren a las nuevas tecnologías químicas y biológicas; un grupo orientado a la producción de bioenergía y un tercer grupo que aspira a generar valor a partir de los recursos territoriales, vinculados al paisaje y la cultural rural (2010). Este último grupo de actores será el interesado en promover estrategias de desarrollo territorial vinculadas al turismo rural. Por otra parte, desde las ciudades, se produce un cambio en la percepción y uso del espacio rural, con una revalorización como ámbito de residencia, ocio y recreación (Schroeder, 2012). Se llega así a conceptos como neoruralidad y pluriactividad, que definen esta nueva situación con enfoques que cruzan lo económico con lo social y lo político.

La dimensión cultural del turismo rural es central porque como ya se ha mencionado, la motivación principal de esta modalidad es conocer la cultura rural, su paisaje y sus manifestaciones. "Medio rural, clave de subsistencia, patrimonio material e inmaterial, identidad, sentido de pertenencia, conforman la carga cultural de un sitio y es así que es percibido por el hombre urbano y hablando de turismo, por el turista" (Recanatesi, 2011: 94). Como efectos positivos del turismo se considera la puesta en valor del patrimonio, y la posibilidad de obtener recursos para conservar los atractivos culturales. Uno de los aspectos más considerados entre los efectos positivos es el proceso de valoración de los bienes patrimoniales, tanto de residentes como de visitantes, requisito previo a toda conciencia conservacionista. Como impactos negativos, se considera el riesgo de degradación de los atractivos, y la pérdida de autenticidad de las manifestaciones culturales objeto de mercantilización.

Los determinantes sociales del desarrollo del turismo rural van a mostrar, desde la demanda, un interés creciente por huir del estrés de las ciudades, y desde la oferta, motivaciones variadas como afrontar el cambio generacional en los establecimientos agropecuarios, generar oportunidades para jóvenes profesionalizados o dar un nuevo sentido a las tareas de la mujer en el campo. Un aspecto importante para analizar desde la dimensión social son los mecanismos de inclusión y exclusión de grupos con diversos intereses y diferente nivel de poder. En el cruce de la dimensión social con la cultural y la política, la consolidación de la imagen del gaucho como representativo de la cultura pampeana en el período de consolidación del estado nacional, significó excluir a otros grupos también muy vinculados al territorio como los descendientes de pueblos originarios o la población negra y afro-mestiza (Winter, 2013).

En cuanto a la dimensión ambiental, Ernesto Barrera (2006) menciona entre los objetivos prioritarios del turismo rural la necesidad de mantener la calidad del ambiente, tanto para la población local como para los visitantes. Esta concepción se encuadra dentro del denominado turismo sostenible, aunque como expresa Rojas Pinilla, todas las modalidades turísticas deberían ser sostenibles en todas sus dimensiones: "si existe

un efectivo y generalizado conocimiento, valoración y uso sostenible desde todas las dimensiones de los recursos de la diversidad biológica y cultural, no sería necesario reservar espacios para la conservación, porque en este contexto la conservación sería una realidad y no un objetivo" (2009:154).

La dimensión política del turismo rural surge de la confluencia de dos ámbitos superpuestos: la política turística que considera esta modalidad como una estrategia de desarrollo turístico, ya sea para poner en valor nuevos espacios o como complemento de destinos consolidados marcados por la estacionalidad, y la política rural que también considera el turismo como una opción de diversificación y ordenamiento territorial. Estos objetivos parecen confluir sin mayor inconveniente en una estrategia de desarrollo territorial, pero en la práctica, la acción coordinada de los diferentes sectores se ve obstaculizada por la escasa participación de los actores, la dificultad para conciliar lógicas e intereses contradictorios, y especialmente, por la inacción reflejada en la ausencia de políticas activas.

Por último, la figura Nº 1 muestra en el centro el territorio, entendido como la construcción social emergente de las múltiples relaciones que se dan en el sistema turístico, en un espacio determinado. El desarrollo territorial rural (o local) se convierte en la finalidad del sistema, es decir, que constituye una clave de lectura para analizar la estructura y las repercusiones del sistema turismo rural en cuanto a la posibilidad de que su funcionamiento contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el territorio. Silvia Gorenstein (2007) menciona que el enfoque del Desarrollo Territorial Rural implica reconocer los nuevos procesos rurales, incluyendo el fenómeno de pluriactividad, el territorio como matriz de organización socioeconómica, la necesidad de una gestión política abierta que coordine actores privados y públicos, y la necesidad de mantener fuertes criterios de sustentabilidad ambiental.

La cadena productiva del turismo rural

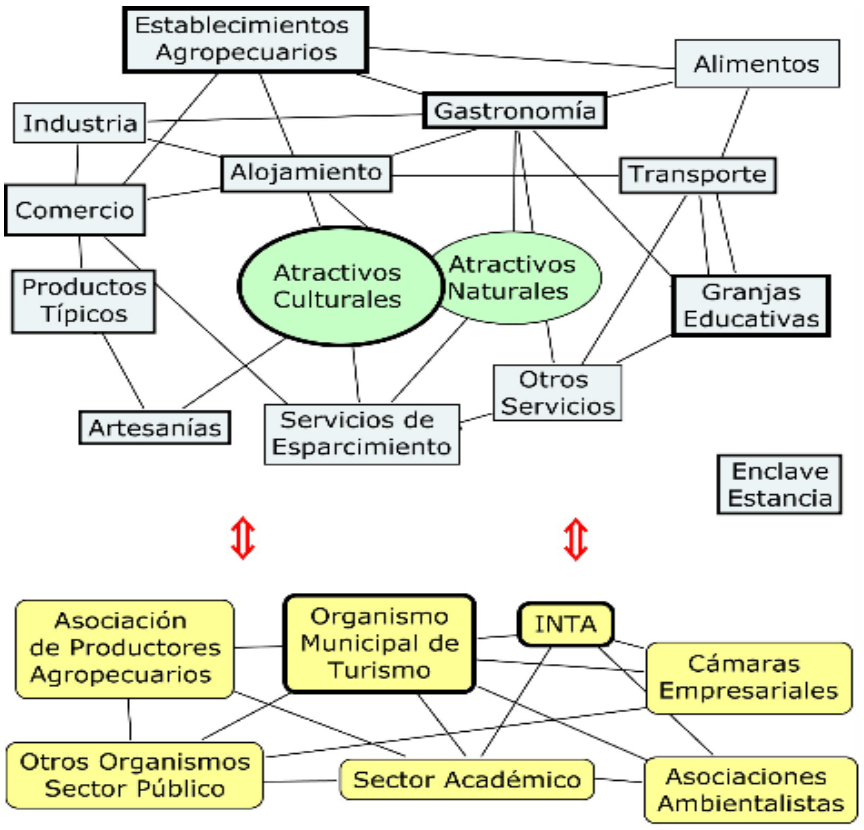
La cadena productiva del turismo rural incluye el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio turístico, desde la puesta en valor de los recursos o atractivos hasta la prestación final al visitante, incluyendo todos los eslabonamientos productivos intermedios. El esquema tradicional utilizado por la economía, incluye la secuencia lineal de materia prima, insumos, producción, distribución y consumo. En este caso, se ha optado por un esquema circular, que refleja la centralidad de los recursos turísticos, y las diferentes actividades productivas en su entorno. El producto turismo rural no siempre es comercializado por agencias de viajes, sino que es el turista el que arma su producto directamente en el destino. Además, por esta misma razón, la superestructura tiene un rol fundamental en la construcción del producto global.

La descripción de la cadena productiva es una metodología de interés porque permite visualizar los eslabonamientos productivos entre diferentes sectores, y no considerar solamente el sector de alojamiento y gastronomía. Según Victor Recanatesi, en un

principio el Proyecto Nacional de Turismo Rural contemplaba como población objetivo a los productores rurales y emprendedores, pero luego se concibió como política la interrelación del espacio rural con el urbano, incorporando el concepto de cadena productiva del turismo rural como una forma de analizar la intervención de diferentes actores y eslabonamientos (2011). Es interesante distinguir el concepto de cadena productiva del concepto de cluster turístico utilizado en otras investigaciones (Varisco, 2007) dado que ambas metodologías permiten analizar la contribución del turismo al desarrollo local a partir de las interrelaciones mencionadas, el carácter local – extralocal de los eslabones y los procesos de asociatividad entre actores. No obstante, el cluster implica tres características: a) masa crítica de empresas, b) concentración espacial, y c) especialización productiva (Pietrobelli, 2009 citado en Mitnik, 2011) y el turismo rural no responde a ninguna de ellas.

El esquema general de la cadena productiva del turismo rural (figura nº 2) contempla en el centro los recursos turísticos naturales y culturales porque este es el componente que genera el interés de los visitantes y la instalación de las empresas en su entorno. En este caso, se destacan los atractivos culturales para representar la motivación principal de esta modalidad, que como ya se mencionó, se genera a partir del deseo de los turistas de conocer la cultura rural, aunque la distinción natural – cultural se mantiene por cuestiones técnicas. En rigor, sería preferible hacer mención de unidades ambientales o simplemente de paisaje rural.

Figura n° 2: Cadena Productiva del Turismo Rural



Fuente: elaboración propia

El segundo componente que puede distinguirse en el esquema es el conjunto de actividades empresariales y emprendimientos que permiten la prestación de los servicios básicos y algunos de los eslabonamientos posibles. Se destacan los establecimientos agropecuarios, las granjas educativas y la gastronomía. En el primer caso se trata de estancias y chacras que generalmente mantienen su actividad productiva agropecuaria, y abren sus puertas al turismo brindando alojamiento o sólo visitas de un día. Las granjas educativas son establecimientos construidos o reciclados para cumplir con esta función y en la mayoría de los casos no brindan alojamiento. La gastronomía se destaca porque además de ser una actividad característica del turismo, genera uno de los atractivos fundamentales para el turismo rural, representado en la zona por el asado

con cuero o al asador.

La industria figura con un eslabonamiento menor pero es interesante tener en cuenta que en la medida que pueda generar productos típicos, constituye una estrategia importante para fomentar el desarrollo local. “La visita a los establecimientos rurales o a los establecimientos industriales de una región promueve que sus propietarios presten atención a las demandas de calidad que expresan los consumidores encontrando motivaciones para ajustar su producción a protocolos de calidad” (Barrera, 2006: 32). Las rutas turísticas promovidas en torno a productos alimenticios constituyen un ejemplo importante de este tipo de eslabonamiento.

Ya se hizo referencia a la importancia de la superestructura como subsistema que permite articular al resto de los actores y brindar las condiciones para que la cadena productiva funcione de manera eficiente, posibilitando el logro de objetivos de desarrollo territorial. En el modelo general, el organismo municipal de turismo es quien tiene los mayores instrumentos para definir la imagen del destino y su posicionamiento. También es el que coordina y generalmente ejecuta las campañas de promoción. Las cámaras empresarias y las asociaciones de productores, representan los intereses del sector privado y en aquellos casos en que se logra un trabajo conjunto con el sector público, definen las estrategias del sector. La teoría del desarrollo local, incluye entre sus supuestos básicos la idea de que la asociatividad es necesaria para encaminar el sistema económico hacia la satisfacción creciente de las necesidades humanas, pero esto no significa partir de un supuesto de armonía o de confluencia natural de intereses. La existencia de espacios de articulación permite la negociación y eventual conciliación de racionalidades diferentes, y en el mejor de los casos, puede llegarse a un consenso respecto de las estrategias a seguir. El sector académico puede aportar conocimientos y cumplir con un rol de mediación, a condición de que las instituciones de investigación estén comprometidas e insertas en el territorio.

La cadena productiva del turismo rural en el Partido de Mar Chiquita es más simple que el esquema general representado en la figura nº 2. En cuanto a los recursos turísticos se está realizando el relevamiento y la evaluación. Se completaron las fichas de los recursos más importantes del Partido según tres categorías: atractivos naturales, atractivos culturales y acontecimientos programados. Se aspira a completar el inventario con nuevos atractivos, en especial, aquellos vinculados al patrimonio intangible. En base a la articulación del proyecto de investigación con el proyecto de extensión, se están realizando una serie de talleres para difundir este relevamiento y completar la matriz de evaluación, generando un proceso de participación de docentes, empresarios, comunidad receptora y además, grupos de visitantes potenciales que residen en la ciudad de Mar del Plata. Si bien todavía no se ha elaborado el índice de potencial turístico de cada recurso, el diagnóstico preliminar permite sostener que en el Partido de Mar Chiquita hay un importante conjunto de recursos culturales y naturales que cumplen con los requisitos de atractividad, aptitud y disponibilidad para sostener la modalidad de turismo rural.

La Figura Nº 3 muestra un mapa del Partido de Mar Chiquita que tiene una superficie

de 3.116 km2 y una población de 21.348 personas. Se distinguen las dos rutas principales que estructuran el Partido: la Autovía 2 que conecta Coronel Vidal, cabecera del Municipio, con la ciudad de Mar del Plata hacia el sur y la Capital Federal hacia el norte; la ruta Interbalnearia 11, que recorre la costa atlántica, conectando los centros turísticos y uno de los principales atractivos: el Parque Atlántico Mar Chiquito que protege la albúfera.

En el Partido de Mar Chiquita hay un pequeño grupo de establecimientos agropecuarios que ofrecen alojamiento y se complementa con las estancias que brindan el día de campo y otras que admiten visitas pactadas previamente. Entre este conjunto de establecimientos y algunos atractivos existe una interesante complementariedad de opciones vinculadas a la cría de caballos: fiesta del potrillo, escuela de amanse y estancias que brindan la posibilidad de realizar clínicas de polo. El problema detectado es el estado de los caminos que dificulta o imposibilita el acceso a estos establecimientos en épocas de lluvia. Las opciones de alojamiento y gastronomía son de variada calidad si se consideran las localidades del interior del Partido: Coronel Vidal, General Pirán y Vivoratá. En la zona costera, hay varias localidades con equipamiento turístico pero según las entrevistas realizadas a empresarios de Santa Clara del Mar, la opción de turismo rural no es considerada como un complemento del producto sol y playa.

Figura Nº 3: Partido de Mar Chiquita



Fuente: www.marchiquitadigital.com

En cuanto a la superestructura, el Organismo Municipal de Turismo considera entre sus políticas el posicionamiento del Partido como destino de turismo rural, y promociona en su folletería el producto "campo". El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es una institución muy comprometida con el desarrollo rural y apoya, a través de diferentes programas, el turismo rural. Actualmente, no hay grupos asociativos incluidos en sus programas. Una dificultad muy notoria observada en la superestructura es la carencia de instituciones del sector privado y el escaso liderazgo de las instituciones del tercer sector.

En los últimos años, se desarrollaron tres experiencias asociativas en torno al turismo rural. La primera fue El Camino del Gaucho, que incluía varios establecimientos del partido en su red de ecomuseos. Este ambicioso proyecto, que promovía una ruta turística uniendo Brasil, Uruguay y Argentina, se promocionó a través de guías turísticas, folletos, página web, videos y difusión en revistas y periódicos especializados. No obstante, en esta región, no llegó a consolidarse como opción integrada.

El Grupo Matra se constituyó como una red de prestadores de turismo rural y de naturaleza, y formó parte de los grupos de Cambio Rural apoyados por el INTA. Este grupo incluía en su promoción atractivos y servicios de los Partidos de General Pueyrredón y de Mar Chiquita, generando un antecedente de integración regional. Si bien la mayoría de los establecimientos que integraron la red sigue en funcionamiento, el grupo dejó de funcionar como proyecto asociativo.
Durante el año 2013 se conformó una mesa de turismo rural con el apoyo de la Secretaría de Turismo del Partido de Mar Chiquita. En este caso, se reunieron 8 establecimientos de la zona costera y de la zona interior con el objetivo de promover el turismo rural. Las dificultades mencionadas respecto a los caminos y la heterogeneidad de las propuestas empresariales, limitaron las acciones conjuntas y actualmente este grupo no se está reuniendo.

Conclusiones

El turismo rural surge como una estrategia interesante para el Partido de Mar Chiquita. Con una diversidad de atractivos como playas, lagunas, la albúfera Reserva Mundial de Biosfera, sitios históricos, estancias, fiestas tradicionales y localidades turísticas, evidencia un elevado potencial para un turismo que pueda complementar el producto sol y playa. No obstante, este potencial no es asumido por los actores locales que en algunos casos desconocen estos recursos, o en otros simplemente los consideran como opción de la zona mediterránea.
Existe una limitación muy evidente para la puesta en valor de estos recursos y equipamientos vinculada a las deficiencias en la infraestructura vial. Otra dificultad es lograr la escala apropiada para que los emprendimientos sean rentables. Si bien la mayoría de las estancias mantienen su actividad agropecuaria, para aquellos emprendimientos nuevos que se insertan en el turismo rural es muy difícil sostener sus instalaciones con un bajo caudal de turistas. En este sentido, la posibilidad de complementar el producto rural con el producto ofrecido por las localidades costeras, en especial, los fines de semana largo, sería una opción en beneficio del conjunto de empresarios y trabajadores.
Otra cuestión que atraviesa la dinámica social del Partido, es la marcada distinción entre la “costa” y el “mediterráneo”. Denominadas con estas expresiones, las dos zonas se encuentran distanciadas en la percepción de sus habitantes, y esta situación dificulta las estrategias comunes. Si bien existen antecedentes de proyectos asociativos, no se ha logrado un nivel de actividad que posibilite sostener estas redes en el tiempo. Sin instituciones que representen al sector privado con liderazgo y con políticas públicas limitadas a la promoción, los esfuerzos realizados por empresarios se diluyen antes de que sean percibidos los resultados de la acción conjunta.
La articulación investigación – extensión permite trabajar con los actores locales estos temas y poner a consideración el pre-diagnóstico realizado, entendiendo que toda propuesta académica, para ser efectiva, requiere de la participación real de las personas

a las que va dirigida. La extensión universitaria hace posible concretar la investigación – acción, pero requiere un proceso de validación diferente al estrictamente académico. Además, con la participación de los actores locales se busca generar un conocimiento compartido y abierto, aunque en la práctica, estos objetivos no siempre se cumplen completamente.

Como cuestiones más generales puede concluirse que tanto el enfoque sistémico como la metodología de la cadena productiva resultan de utilidad para analizar el turismo y su aporte al desarrollo territorial. También constituyen propuestas de fácil transmisión, que pueden utilizarse en los talleres, debido a que tienen referentes empíricos inmediatos.

Los temas pendientes a profundizar, se vinculan con las variables y conceptos que permitan analizar las relaciones entre los subsistemas para completar la descripción de la estructura con aproximaciones a su dinámica concreta. También es necesario profundizar el análisis interdisciplinario de las dimensiones, asumiendo el grado de indeterminación que caracteriza todo sistema complejo. En definitiva, y ya desde un punto de vista epistemológico, se considera que el turismo rural es una actividad interesante para avanzar en la construcción de una teoría del desarrollo territorial, desde la perspectiva del pensamiento complejo.

Referencias Bibliográficas

- Altés Machín, C. (1993). Marketing y Turismo. Madrid: Editorial Síntesis.
- Barrera, E. (2006). Turismo Rural. Un agronegocio para el desarrollo de los territorios rurales. En Vieytez, C. (Ed.), Agronegocios alternativos. Enfoque, importancia y bases para la generación de actividades agropecuarias no tradicionales. Capítulo 10. Buenos Aires: Sudamericana.
- Carner, F. (2001). Encadenamientos generados por el Sector Turismo. CEPAL. Documento de trabajo LC/MEX/R.815 (SEM.129/4) México.
- Di Pierro, V; Bombelli, E; Fernández, S; Barberis, G; Bertoncello, R; Mansilla Maidana, D; Guzmán, J; Cataldi, Z. (2010). Las Tic como Canal Comunicativo Estratégico para la Oferta de Servicios Personalizados en el Turismo Rural. Revista de Informática Educativa y Medios Audiovisuales, volumen 7 (14). Pp. 49-51
- Gorenstein, S; Napal, M; y Olea, M. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. Revista eure, volumen XXXIII, n° 100. pp. 91-113. Santiago de Chile.
- Guastavino, M; Rozenblum, C; Trímboli, G. (2011) El Turismo Rural en el INTA. Documento de trabajo recuperado de www.inta.gob.ar/documentos/el-turismo-rural-en-el-inta
- Mathieson, A y Wal, G. (1990). TURISMO Repercusiones económicas, físicas y sociales. México: Trillas.
- Mitnik, F. y Magnazo, C.(2011) Desarrollo de Cadenas Productivas, Clusters y

Redes Empresariales. Herramientas para el Desarrollo Territorial. BID – ADEC (Agencia para el Desarrollo de Córdoba)

- Molina, S. (1991). Conceptualización del Turismo. México: Limusa.
- Monterrubio Cordero, J. C. (2009). La comunidad receptora: Elemento esencial en la gestión turística. Gestión Turística N°11. pp. 101-111
- Nakayama, L. de (1993). Relevamiento Turístico. Santa Fe, Argentina: Instituto Superior de Turismo Sol.
- Nogar, G. (2010). Los espacios rurales en transformación. Cambios y escenarios, un abordaje teórico. En Nogar, G y Jacinto, G (comp.) Los espacios rurales: aproximaciones teóricas y proceso de intervención en turismo rural. Cap. 1. Buenos Aires: La Colmena.
- Recanatesi, V. (2011) La dimensión cultural del turismo rural. En Cultura y turismo. Cap. 6 pp. 92-102 Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación – UNESCO.
- Rojas Pinilla, H. (2009). Entre lo ideal y lo real; ¿los cambios en los enfoques propuestos de turismo rural sostenible desde la Organización de las Naciones Unidas contribuirían al desarrollo rural territorial? Cuadernos de Desarrollo Rural 6 (62). Pp. 145-171. Colombia.
- Román, F. y Ciccolella, M. (2009) Turismo Rural en Argentina. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Disponible en www.iica.int.
- Santana Talavera, A. (2002) Desarrollo y conflictos en torno al turismo rural: claves y dilemas desde la antropología social. III Congreso Internacional sobre Turismo Rural e Desenvolvimiento sustentable. Universidad de Santa Cruz do Sul, Brasil. Recuperado: http://www.antropologiasocial.org/contenidos/publicaciones/asantana/santana-cogressorural.pdf
- Schroeder, R.V. y Formiga, N. (2012). El turismo rural como estrategia de dinamización territorial. El caso del sudoeste bonaerense. Anales de Geografía. Vol.32, nº 2. Pp. 369-397. doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012
- Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (2008) Pueblos Turísticos. Dirección Provincial Turismo Social y Comunitario. Recuperado: www.pueblosturísticos.tur.ar
- Szmulewicz, P. E. (1998). Perspectivas del Turismo Rural. Aportes y Transferencias. Año 2 volumen 2: 11-28.Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Toselli, C. (2003). Turismo cultura, participación local y sustentabilidad. Algunas consideraciones sobre la puesta en valor del patrimonio rural como recurso turístico en Argentina. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural. www.gestioncultural.org
- Varisco, C. (2007). Sistema Productivo Turístico y Desarrollo Local. Ciencias Sociales Online. Revista electrónica. Volumen 4, nro. 2, julio 2007, pp. 15-36. Universidad de Viña del Mar, Chile. www.uvm.cl/sconline/
- Winter, C. (2013). Patrimonio y Turismo rural en Argentina: Exaltación de la Cruz, un caso del campo bonaerense. Investigaciones Turísticas nº 6. Pp. 47-70

A identidade cultural como elemento fortalecedor da culinária típica e do turismo frente a tensão entre o global e regional

Simon, Everton Luiz
Minasi, Sarah Marroni
Etges, Virginia Elisabeta

PALABRAS CLAVE
· Desenvolvimento Regional
· Gastronomia
· Turismo

Resumen / Este artigo tem por finalidade refletir sobre a importancia e a reflexão sobre cultura, voltada à análise da culinária tradicional típica, que considera a tensão atual verificada entre o global e o regional e sua relação com a alimentação e a gastronomía e turismo. Nas transformações promovidas pelo desenvolvimento do capitalismo, entendemos que existem forças homogeneizantes que atuam nos mais distintos territórios. Estas forças provocam séries de transformações nos territórios em que se inserem, produzindo tendências à padronização, seja nas formas de processamento de atividades produtivas e econômicas, seja nos costumes e hábitos cotidianos das pessoas. Procuramos, desse modo, debater a relação entre a alimentação, culinária típica e turismo, enquanto elementos potenciais para o fortalecimento das identidades territoriais, constituintes do patrimônio cultural regional. E enquanto elementos importantes para a conformação do aspecto regional, como uma força contra-homogeneizante.

SIMON, EVERTON LUIZ
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil

MINASI, SARAH MARRONI
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: sarahminasi@gmail.com

ETGES, VIRGINIA ELISABETA
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E - mail: etges@unisc.br

INTRODUÇÃO

A reflexão sobre cultura, voltada à análise da culinária tradicional típica, que considera a tensão atual verificada entre o global e o regional, parece-nos, cada vez mais, uma atividade importante e complexa. Com uma grande diversidade de conceitos e entendimentos, o aspecto cultural sempre foi um marco peculiar de cada sociedade e tem caracterizado distintos momentos da história da humanidade. Contudo, através do uso de novos recursos tecnológicos e meios de comunicação e da conformação do padrão econômico produtivo, amplificado no período técnico-científico-informacional, são produzidos novos hábitos, expandidos e assimilados com extrema rapidez.

No contexto das transformações promovidas pelo desenvolvimento do capitalismo, entendemos que existem forças homogeneizantes que atuam nos mais distintos territórios. Estas forças provocam séries de transformações nos territórios em que se inserem, produzindo tendências à padronização, seja nas formas de processamento de atividades produtivas e econômicas, seja nos costumes e hábitos cotidianos das pessoas.

Nessa conjuntura, a cultura tradicional, aquela que possui raízes históricas, acaba sendo modificada pela cultura de massa produzida e vendida pela sociedade globalizada. São produzidas séries de mecanismos com apelo para novos hábitos, geralmente indutores do consumo e, principalmente, novos padrões de comportamento. Toda esta produção tem uma intencionalidade e adentra os lares das pessoas indiscriminadamente, refletindo na modificação dos hábitos cotidianos destas, e, por conseguinte, na alteração da própria identidade cultural.

A influência na formação das identidades, acontece por meio de transformações aceleradas da indústria e dos padrões de consumo alimentados pela presença aguçada do modo de produção capitalista. Isto é, os processos de globalização repercutem diretamente na sociedade resultando em alterações desde o curto prazo movidas pela consolidação dos processos de “modernização”.

Nascem ações de resistência, caminhos que procuram a afirmação das identidades culturais frente a tensão entre o global e o regional como resultantes do processo de globalização. Esta torna-se uma forma de integração diferenciada e desigual.

O turismo como fenômeno social, oportuniza aproximação entre culturas diferentes e não pode ser isolado das discussões sobre os processos de formação das identidades. O fato da atividade turística estabelecer contato entre diferentes culturas em um espaço geograficamente delimitado influencia e confere pluralidade ao processo de formação das identidades.

Reconhecer a presença de ordens dialéticas provenientes do fenômeno da globalização é fundamental para abordar uma outra globalização. A transformação das ações centradas no capital para ações focadas no homem permitem o melhor desempenho destinado à preservação do patrimônio e das identidades culturais.

O turismo cultural em seu turno, prioriza as particularidades das expressões da cultura humana, buscando sempre a qualidade dos atrativos. Entende-se essa modalidade

como a utilização de aspectos da identidade cultural presente em uma região vocacionada para o turismo.

Assim, nesse contexto, propomos realizar nesse artigo, uma contextualização, buscando refletir e revelar elementos que proporcionam entendimento acerca da importância e da necessidade de valorização de determinadas atividades produtivas, frente às transformações promovidas pelo modelo econômico capitalista e suas tensões decorrentes no território. Procuramos, desse modo, debater a relação entre a alimentação, culinária típica e turismo, enquanto elementos potenciais para o fortalecimento das identidades territoriais, constituintes do patrimônio cultural regional, e enquanto elementos importantes para a conformação do aspecto regional, enquanto uma força contra-homogeneizante.

Para tanto, os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do estudo expresso no artigo se configuram em uma combinação entre procedimentos interpretativos e descritivos, de modo a buscarmos a compreensão crítica das informações coletadas, de caráter qualitativo. Para isso, nos valemos de pesquisa bibliográfica, buscando sistematizar, através da reflexão de vários autores e da análise da realidade vivida no contexto atual, a importância da culinária típica regional como fator de preservação da identidade regional e como potencialidade para o desenvolvimento do turismo regional.

Dessa forma, contextualizamos, interpretamos e relatamos que o desenvolvimento do capitalismo, em escala mundial, pode ser considerado como um condutor de tensões nos territórios regionais, visto que a ordem capitalista global segue uma lei única, enquanto a ordem regional é constituída pela associação entre pessoas e objetos no território e como território regido pela interação. Enquanto lei única, o desenvolvimento e expansão do capitalismo se realizam por meio da ação das empresas que transcendem territórios em busca de aspectos mais vantajosos aos seus interesses. Realizam ações que asseguram a existência de um mercado global, que se sobrepõe aos territórios apropriados pelas sociedades, ou seja, realizam-se, portanto, através da territorialização dos interesses dos segmentos hegemônicos. Nesse contexto, modificações significativas são notadas nos modos de produção de alimentos, o que provoca uma série de transformações, tanto nas formas de organização dos sistemas produtivos no meio rural, quanto nas formas de processamento e oferta de alimentos nos centros urbanos, e consequentemente, essas transformações também refletem no processo de formação das identidades.

Posteriormente, considerando a produção agropecuária e buscando contextualizar a tensão existente entre o global e o regional, elementos importantes desse processo podem ser identificados: na gastronomia, como expressão da valorização e respeito com as tradições e hábitos das comunidades regionais; no turismo, como elemento que preserva e valoriza as raízes e identidades culturais. Ainda, apresentamos a lógica do turismo como alternativa que permite abordar a influência dos fluxos, neste caso de turistas, de maneira positiva. Esta intenção pode conciliar os interesses econômicos com os interesses ligados à preservação patrimonial e fortalecimento das identidades

culturais.
Por fim, concluímos que a culinária, nesse contexto, apresenta-se muito além do que apenas um conjunto de ingredientes e técnicas de transformação e preparação dos alimentos. Ela fortalece as raízes culturais e desenvolve os segmentos comerciais inter-relacionados ao meio rural e à gastronomia. Esse conjunto de fatores fornece atributos culturais que reforçam as bases territoriais para o desenvolvimento das regiões. No âmbito do patrimônio imaterial, o turismo pode contribuir para o revigoramento dos saberes e fazeres por intermédio do aumento da visibilidade dada pelo turismo. Tudo isso contribui para o fortalecimento das identidades culturais e de práticas socioculturais que em alguns casos, poderiam estar sofrendo um processo de esquecimento. Logo, o turismo pode, por meio dos bens culturais, promover a valorização da cultura e da região com suas particularidades.

Desenvolvimento do capitalismo e as tensões regionais

O grande impulso promovido pelas modificações nos processos de produção promovidos por Henry Ford em 1914 acabou revolucionando as técnicas de produção acabou gerando importantes transformações no sistema industrial isto é, a divisão do trabalho na qual cada trabalhador era o responsável por uma determinada etapa do sistema produtivo, a criação de controles de trabalho e a implantação de tecnologias. Ford, também implantou a jornada de trabalho de oito horas diárias, bem como, o pagamento de cinco dólares em recompensa ao trabalho realizado pelo período (Harvey, 1992).
Estas importantes transformações acabaram fortalecendo a economia e fomentando o consumo, fazendo surgir a sociedade de consumo e a acumulação de capital. Naquele período, o desenvolvimento era entendido a partir do processo de industrialização, quanto mais indústrias em uma determinada região, mais desenvolvida seria esta região. Nessa concepção, tendo a industrialização como sinônimo de desenvolvimento, tem-se o meio rural, julgado como um espaço atrasado e retrogrado.
A partir das últimas décadas do século XX, quando o processo de produção acumulação fordista entra em crise, surge um novo regime de acumulação, contrapondo-se justamente à característica mais marcante daquele, que é denominado acumulação flexível. Desta forma, de acordo com Harvey (1992) a acumulação flexível origina-se na década de 1970, e tem como suporte obter certa flexibilidade nos processos de trabalho, dos padrões de consumo e dos produtos, confrontando diretamente a rigidez imposta pelo sistema fordista. Portanto, leva-se em consideração que o sistema fordista possuía um determinado grau de rigidez, exposto nos investimentos de capital fixo em sistemas de produção em massa, excluindo assim vários países do terceiro mundo que não tinham condições de se inserir por completo neste sistema. A produção fordista e a acumulação flexível, embora distintas entre si, em parte, a visão de desenvolvimento continuava relacionada à industrialização, e o espaço rural não teve sua avaliação alterada. Desta forma, Harvey (1992) considera que a crescente expansão do capitalismo no mundo amplia o espaço, podendo surgir assim

o problema da superacumulação. Em decorrência disto, o resultado que se tem é o do deslocamento espacial do capitalismo, com um significativo aumento da competição inter-regional e internacional, gerando graves consequências nos territórios.

Essas tensões, por sua vez, acabaram por gerar grandes impactos nas regiões, dividindo o globo em regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. O fato é que enquadrar os territórios em modelos "padrões" de desenvolvimento trouxe sérios problemas em todas as dimensões, promovendo uma perda significativa de suas diversidades.

A partir desta premissa, de acordo com Sachs (2000, p.16) "é impossível falar de desenvolvimento sem se referir a conceitos tais como pobreza, produção, noção do estado ou igualdade". A promoção do desenvolvimento sem estar atrelada ao processo industrial ganhou significativas contribuições, principalmente a partir da segunda Guerra Mundial, em que o estudo sobre o desenvolvimento passa a ter um novo olhar, com a atenção para as dimensões sociais, culturais, políticas e ambientais. Assim, pode-se considerar que as últimas décadas foram importantes para a discussão acerca do significado do termo desenvolvimento e compreensões.

Sachs (1986) acrescenta que é preciso entender as formas de promover o desenvolvimento, sem focar apenas no crescimento, pois o crescimento em si não promove o desenvolvimento. O entendimento de que o crescimento econômico deve ser repensado de forma adequada, com vistas a reduzir os impactos ambientais e sociais negativos no território, valorizando as características do espaço e dos atores regionais, continuam sendo uma condição necessária para o desenvolvimento em todas as suas dimensões, completa Sachs (2000).

O desenvolvimento, pode ser entendido como um processo dinâmico presente no território, com dimensões que a cada momento são construídas e reconstruídas através das relações sociais, econômicas e ambientais. Portanto, a globalização econômica é apresentada como um subproduto, a reação gerada pelo regional diante do global. De acordo com Santos (2002, p. 338 - 339):

A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. Seus parâmetros são a razão técnica e operacional, o cálculo de função, a linguagem matemática. A ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade.

As transformações decorrentes desse processo possuem dimensões de ordem econômica, política, cultural, social e ambiental, que podem transformar para satisfazer as mais diversas necessidades até mesmo no que tange a alimentação dos grupos de atores de uma região ou aqueles que estão no território para explorar.

Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento regional exige dos agentes diretamente envolvidos no processo, e da sociedade como um todo a definição de um projeto político que aponte o caminho a ser trilhado (ETGES, 2001). Por desenvolvimento regional, Etges (2003, p. 67) entende "todo um processo de construção amparado na potencialização de capacidades endógenas". O desenvolvimento, de acordo com Brandão (2009, p. 154),

é um processo multifacetado de intensa transformação estrutural resultado de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação a coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão.

Em Benko (1999), encontramos a afirmação de que o desenvolvimento regional volta-se aos problemas da integração regional, e não possui apenas implicações econômicas, mas tem consequências políticas e culturais, tornando a região um produto social, construído pela sociedade nos espaços de vida.
A proposta neste sentido é promover um desenvolvimento de caráter econômico e social contínuo, harmonizado com a gestão racional do ambiente, estimulando assim uma reestruturação de todos os objetivos e modalidades de ação.

Globalização, industrialização de alimentos e os impactos na culinária regional

Nas últimas décadas, as regiões estão passando por grandes mudanças socioeconômicas e culturais, devido à globalização. Discorrendo sobre o tema, Azevedo (2001, p.27) afirma que essas mudanças são
decorrentes das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, que se sobrepõe aos espaços, como consequência de uma nova fase do sistema capitalista de produção, denominada de período técnico-científico-informacional ou de capitalismo tecnológico.
Destacamos que a influência da globalização nas culturas e valores, portanto nas identidades, acontece por meio de transformações aceleradas da indústria e dos padrões de consumo alimentados pela presença aguçada do modo de produção capitalista. Isto é, os processos de globalização repercutem diretamente na sociedade resultando em alterações desde o curto prazo movidas pela consolidação dos processos de "modernização".
Nesse contexto, é crescente os discursos que abordam a homogeneização dos territórios e culturas, pois a compressão tempo-espaço está acelerada. As informações são pulverizadas, os transportes encurtam distâncias, e o capital não encontra mais barreiras levando a ideia de que as culturas de consumo estão padronizadas e isso incide no território, fala-se em "aldeia global".
A globalização modifica fronteiras e sociedades, cria novos mapas, novos arranjos políticos e novas sociabilidades. O capitalismo global redimensiona os conceitos de espaço e tempo, produz uma quantidade enorme de vínculos assimétricos que mexem com estados inteiros e, por conseguinte, com o seu ordenamento social vigente e as suas identidades. (IICA, 2002, P. 12).
Para Santos (2002), a globalização constitui-se na fase mais avançada do processo de internacionalização do mundo capitalista. Etges (2005, p. 51) complementa,

afirmando que

o processo de globalização está reordenando os territórios e que apresenta pelo menos duas faces: a da perversidade do processo em si, expressa na territorialização dos interesses dos segmentos hegemônicos, e a da oportunidade, que se apresenta aos atores regionais quando se apropriam de conhecimentos que lhes permitem reagir, superar a passividade.

Para Azambuja (1999, p. 15), o mundo contemporâneo está cada vez mais global, "e nos distanciamos a passos largos de nossas particularidades, de nossas raízes". As transformações decorrentes do modo de produção capitalista expressam-se, desde o século XVIII. Essas transformações também foram significativas na agricultura e no modo de produzir alimentos. Hernández (2005, p. 130) descreve que o processo de globalização promoveu o desaparecimento de muitas manifestações ou produções de caráter local e regional, "desde as variedades vegetais, animais, línguas, tecnologias e qualquer tipo de costumes e de instituições socioculturais. Enquanto umas desaparecem, outras se expandem e se generalizam".

Santos (1996) expõe a influência do Meio-Técnico-Científico-Informacional através da velocidade das informações e da compressão do espaço e do tempo, em que tudo se torna passageiro. É no contraponto a essa compressão que a cultura de uma sociedade, apropriada de suas memórias e identidades, deve procurar se destacar na luta de resistência à padronização global.

A esses entendimentos sobre as manifestações de caráter local e regional, Mintz (2001, p. 33) acrescenta que "a comida foi então um capítulo vital na história do capitalismo, muito antes dos dias de hoje: como alimentar as pessoas, e como fazer dinheiro alimentando-as". O autor afirma ainda que, a partir destas grandes mudanças, principalmente nas últimas décadas, as regiões assistiram à disseminação de alimentos e de novos sistemas de distribuição em todo o globo. E através desses novos fatores, a chamada industrialização da alimentação está promovendo significativas transformações, não somente no modo das pessoas se alimentarem, mas principalmente nos sistemas de produção no meio rural, modificando as bases culturais e sociais.

Essas transformações no modo de produzir alimentos e nos hábitos alimentares fez surgir, segundo Pedroco (1998), uma nova fase no segmento da produção de alimentos em massa, fruto das inovações aplicadas à indústria de alimentos. Nesse processo, a produção de alimentos industrializados em massa acabou utilizando as inovações de conservação de para disponibilizar aos consumidores produtos com uma vida útil maior, aumentando, dessa forma, a oferta de alimentos.

Maciel (2004) afirma que as grandes transformações tecnológicas, facilitaram o consumo de alimentos industrializados e produzidos em massa, que hoje se tornam cada vez mais mais populares entre os consumidores, essa expansão representa um fenômeno mundial. Tais alimentos frequentes nas mesas das famílias, acabaram modificando a estrutura alimentar e as tradições culinárias, elementos que emolduram e diferenciam as culturas. E ainda causando uma importante perda de saberes em

termos gastronômicos. Mintz (2001) é categórico ao afirmar que é cada vez mais comum a busca pelo consumo de alimentos congelados ou pré-preparados, encontrados em qualquer supermercado ou casa comercial. Essa realidade não promove somente o empobrecimento do conhecimento sobre as técnicas e habilidades culinárias, mas também o enfraquecimento do caráter simbólico, social e histórico que a alimentação carrega entre os indivíduos.

Essa grande disponibilidade de alimentos industrializados segundo Silva e Etges (2012), se deve a modernização dos sistemas de produção agrícola, neste caso, o agronegócio, tem por objetivo somente a produtividade em grande escala e a busca por excelentes resultados econômicos e financeiros em curto prazo. Para os autores, o sistema de plantio em grande escala promove a produção das chamadas monoculturas, que são plantações especializadas na alta produtividade de grãos, como a soja, o milho e o arroz, baseada na utilização de aditivos químicos, e com a sua produção destinada ao mercado externo. Igualmente, a modernidade agrícola e alimentar visa, conforme afirma Hernández (2005, p. 134), "a superespecialização do espaço, a busca constante dos aumentos dos lucros nas produções agrárias, o crescimento expressivo das cidades e as "desertificações" das zonas rurais".

O meio rural, nesse sentido, e de acordo com Silva e Etges (2012), deve ser considerado um espaço destinado às práticas agrícolas, e não apenas um local de produção de mercadorias; mas, principalmente, deve ser entendido como um meio no qual ocorre a produção da vida, que se dá através das relações de cooperação, reciprocidade e comprometimento do proprietário com a terra.

O alimento moderno, como nos aponta Poulain (2004), está deslocado, desconectado do seu enraizamento geográfico, que lhe foi tradicionalmente associado, durante muito tempo. Novo da Silva, Schwartz e Menasche (2013, p. 96) descrevem que, a partir do processo de globalização e de homogeneização, as regiões e os territórios se organizam de forma a reverter as consequências causadas e buscam "uma espécie de (re) afirmação do local, de especificidades, uma (re) valorização de características locais, de processos endógenos".

É na busca pela particularidade, o desenvolvimento de regiões, o espaço da diferença que nascem processos de resistência, caminhos que procuram a afirmação das identidades culturais frente a globalização. Esta que é um processo de integração diferenciado e desigual. Ainda sim, promove a integração, e nesse contexto as identidades se afirmam em contraposição a esse movimento integrador.

As transformações no sistema de alimentação moderna e produção da alimentos em massa de acordo com Carneiro (2003), sob a hegemonia das grandes redes de supermercados, dos estabelecimentos de fast food e dos restaurantes, acabaram suprimindo os espaços das cozinhas regionais e domésticas e todos os saberes que permeavam esses lugares. De acordo com Santos (2009), os hábitos alimentares globalizados atuais têm avançado fortemente em diversos lugares do mundo, ainda que tal inovação esteja fundamentada, na maioria das vezes, nos discursos sobre a saúde e bem estar e, principalmente, no aspecto comercial.

Assim, percebe-se que o sistema culinário atual expressa, em sua complexidade, essa nova dinâmica; e os resultados e oportunidades que derivam desse processo, atuam fortemente no território como movimentos de resistência e afirmação de sua tradição e história. O saber fazer local, conforme descreve Santos (2002), é uma forma de expressão cultural realizada pelas relações dos indivíduos e de seus grupos, que tem por objetivo promover a valorização da identidade da cultural regional. Neste sentido, para Flores, (2006, p. 10),

as sociedades podem ser estimuladas a explorar seu potencial territorial e o saber fazer local, através de um processo de construção coletiva através da cooperação, cujo resultado poderia ser a diferenciação de produtos com qualidade para o mercado.

A culinária regional, nesse contexto, pode ser compreendida, segundo Atala (2008), como "um espaço de pertencimento", no qual há de se considerar que essas raízes de pertencimento fazem parte da história do povo, que usa o território e nele produz uma infinidade de sabores, desenvolvendo um conjunto de técnicas de conservação e de preparo dos alimentos. Essas características são saberes que integram a riqueza e o patrimônio cultural gastronômico regional. Bell e Valentine (1997) complementam, que este tipo de cozinha é construída a partir da herança cultural que dialoga com as fronteiras e identidades territoriais solidificadas no imaginário popular; submetidas, no entanto, a novos arranjos. Atala (2008) afirma ainda que determinados territórios atribuem propriedades específicas aos seus produtos e, por isso, merecem uma evidência e uma atenção especial, por parte da gastronomia, e também de todos os atores regionais. Nessa mesma linha, Azevedo (2011, p.50) destaca que

fica clara a importância das culinárias locais no contexto atual. Essa discussão não se limita em falar de prazeres gustativos, mas de representações simbólicas que envolvem a estruturação de uma identidade territorial a partir da culinária. Isso porque acreditamos que ela é um elemento de demarcação cultural, consequentemente, territorial.

Petrini (2009) acrescenta que a culinária de determinada região é tanto produto da natureza como da cultura, é um poderoso meio de pensar quem somos. O deslocamento até a região e a degustação in loco da comida daquele local, é parte dessa nova experiência. Território e especificidade culinária passam a dominar a ideia de cozinha regional e se transformam em estímulo aos viajantes, que saem da cidade em busca da verdadeira comida.

Menasche et al. (2008, p.147), complementam, ao afirmar que

a comida pode, então, ser tomada como linguagem, como texto cultural que fala do corpo, da família, do trabalho, de relações sociais, de visões de mundo, agindo diretamente na relação de pertencimento de seus atores locais, e faz com que estes expressem sua identidade a partir das relações presentes no ato da alimentação.

Nesse contexto, a valorização dos saberes e práticas alimentares estão diretamente relacionadas à construção de uma identidade cultural. O ato de comer um prato típico, local ou regional, carregado de tradição, cada vez mais traduz a crescente valorização das particularidades regionais, principalmente levando em consideração quem o

produziu e como foi produzido. Isto faz com que "em tempos de globalização, como certo paradoxo, temos a volta do frango e dos ovos caipira, a busca de alimentos orgânicos, a valorização da broa preta, a reutilização e a revalorização da panela de ferro, e outros". (SANTOS, 2009, s/r).

Assim, a culinária regional, além de ser importante instrumento de valorização e preservação de saberes e sabores, tem por objetivo contribuir economicamente, através da produção e comercialização de produtos agrícolas sem a adição de produtos químicos. Os alimentos típicos, nesse sentido, fornecem atributos culturais que fortalecem as bases territoriais para o desenvolvimento de uma região, que vai repercutir também na promoção das atividades turísticas e na comercialização de produtos típicos regionais.

Ao preservar os saberes e fazeres, o patrimônio cultural e valorizar a identidade, não só estabelece conexão com a dinâmica global através da atividade turística, mas, ao mesmo tempo, fortalece seus laços regionais como atitude contrária à primeira ordem padronizadora da globalização.

Diante destas considerações, pode-se afirmar que a culinária regional é carregada de saberes, práticas, características culturais e sociais que acabam transformando e valorizando o território. Desta forma, a culinária passa a ser considerada patrimônio imaterial que, conforme Vogt (2008), tem por objetivo conservar a história e a memória de um povo, assegurando a preservação de sua identidade. A culinária regional deixa marcas no imaginário dos indivíduos que a provam e compartilham.

Portanto, rico em significados e importante para a sociedade, o patrimônio cultural apresenta grande potencial para a prática do turismo. O turismo como atividade econômica importante na conjuntura mundial possui implicações sociológicas, econômicas e geográficas que marcam a sua complexidade, uma vez que essa atividade também é considerada como um dos principais vetores de aproximação de culturas e identidades.

A identidade cultural como elemento fortalecedor da culinária típica e do turismo frente a tensão entre o global e regional

Da perspectiva de uma noção mais ampla, cultura envolve o meio natural, onde o homem vive e se relaciona; o saber fazer, elementar a existência e perpetuação do homem; e os bens culturais, efeitos a partir das ações humanas.

De acordo com Laraia (1997), cultura é um conjunto de valores, crenças, costumes, hábitos e fatores históricos materiais e imateriais que permeiam, de forma dinâmica, a vida social. Ou seja, a cultura é construída ao longo de processos históricos e materiais de um povo, através de suas relações e modos de vida, visto de uma concepção antropológica de cultura.

Na relação entre cultura e identidade é preciso evidenciar o papel do patrimônio cultural como suporte da história e memória dos grupos sociais. Desse forma, o patrimônio torna-se elemento essencial na construção da identidade cultural, seja

coletiva ou individual, e igualmente, é possível considerá-lo como a materialização das identidades.

Hall (2003) descreve que a identidade é marcada por meio de símbolos e significações. A prática de significação produz um sentido de relações e disputas de poder para definir o que é incluído e quem é excluído. A construção da identidade ocorre também através das relações estabelecidas com o território. Para Montanari (2009, p.12), "as identidades culturais não estão inscritas no patrimônio genético de uma sociedade, mas incessantemente se modificam e são redefinidas, adaptando-se a situações sempre novas, determinadas pelo contato com culturas e identidades diversas". O autor complementa ainda que as identidades não existem sem trocas culturais e que elas se conectam através dos movimentos de proteção. De acordo com Vendruscolo e Froehlich (2007), a formação de identidades se configura a partir das relações sociais estabelecidas nos espaços de sociabilidade, sendo assim, construídas a partir de um processo de afirmação e de diferença.

Woodward (2000) acrescenta que a identidade é relacional, bem como é marcada pela diferença e, por vezes, envolve a negação pela falta de similaridade. Nesse sentido, a identidade acaba estabelecendo limites simbólicos, e se manifesta nas relações entre grupos. O indivíduo se torna sujeito a partir das relações que mantém com o outro, ou seja, através da troca existente entre o que eu sou e o que o outro é. Logo, pode-se considerar que as identidades surgem a partir das relações de pertencimento.

A importância da preservação do patrimônio surge justamente da sua contribuição para manter e preservar a identidade de uma sociedade, um grupo, comunidade, família e outros. É a herança do passado que vivenciada pelas gerações atuais serão propagadas às próximas gerações.

Uma comunidade local, como já se indicou, tende a atribuir um valor simbólico a alguns elementos da paisagem, reconhecendo-os como expressão tangível da própria identidade territorial. A atribuição destes valores simbólicos se funda quase sempre sobre a imagem que a comunidade local (insiders) possui de si mesma e da própria especificidade territorial e, por consequência, nem sempre encontra uma correspondência na percepção dos outsiders. (POLLICE, 2010, p. 13).

Entretanto, o patrimônio é uma construção social, e frequentemente o que está preservado e é mais difundido é apenas uma versão do conjunto de ações humanas de um determinado período. Nesse caso, observando a relação direta entre identidade e patrimônio, a construção da identidade coletiva é um processo seletivo e fragmentado. Barretto (2001, p.13) explica que, determinar o que é digno de preservação é uma decisão político-ideológica, que reflete valores e opiniões sobre quais são os símbolos que devem permanecer par retratar determinada sociedade ou momento.

Assim sendo, independentemente dessa discussão, a sociedade constrói e reproduz a sua identidade através do apego constante ao seu passado, ou seja, os bens do patrimônio cultural.

A identidade é dinâmica, muda no tempo à semelhança de todas as outras componentes territoriais e do território no seu complexo. A identidade apresenta uma variabilidade

elevada em termos tanto temporais quanto espaciais; antes, tal variabilidade tende a ser maior na dimensão temporal do que aquela espacial. (POLLICE, 2010, p.11).

Assim podemos considerar que conceito de patrimônio tem vários significados. O mais comum é conjunto de bens que uma pessoa ou uma entidade possuem. De acordo com Barretto (2001), o patrimônio pode ser classificado em duas grandes divisões de natureza e cultura. Patrimônio natural pode ser conceituado por ter riquezas materiais que estão presentes no solo e no subsolo. Portanto, pode-se dizer que o patrimônio cultural são os bens culturais, efeitos a partir das ações humanas e que se agregam à natureza. É também uma forma de ser, pensar e atuar em uma sociedade.

Barretto (2000, p.11) ainda afirma que "a noção de patrimônio cultural é muito mais ampla, e que não inclui apenas os bens tangíveis como também os intangíveis e todo o legado cultural, o saber fazer humano, que representa a cultura de um território". Vogt (2008, p.14) descreve que:

O patrimônio cultural é definido como conjunto de todos os bens materiais ou imateriais, que, pelo seu valor intrínseco, são considerados de interesse e de relevância para a permanência e a identificação da cultura da humanidade, de uma nação, de um grupo étnico ou de um grupo social específico.

O Patrimônio imaterial é relatado por Vogt (2008, p.14) como um conjunto de costumes como, por exemplo:

As maneiras de vestir, hábitos alimentares, instrumentos musicais, obras de arte, técnicas construtivas, monumentos, máquinas e equipamentos, móveis, moedas e outros bens de uma sociedade. O patrimônio imaterial é constituído por canções, crenças, celebrações, ritos, lendas; por saberes que passam de uma geração para outra, como as formas de cultivar e as maneiras de produzir, a linguagem para se comunicar; por manifestações cênicas, lúdicas e plásticas; por lugares e espaços de encanto e de convívio e encontro de uma sociedade.

Neste sentido, a culinária regional é carregada de características culturais e sociais, não obstante ela possa ser considerada um patrimônio imaterial, pois de acordo com Azevedo (2001) ela deixa marcas no imaginário dos indivíduos que a provam e compartilham. Nesse sentido a gastronomia se torna um importante elemento de ligação do comensal com o território e o espaço regional, faz por um momento esse indivíduo se tornar parte daquele território.

Nesse sentido, para Barretto (2007), turismo cultural é todo turismo no qual o principal atrativo não é a natureza, mas um aspecto da cultura humana, qualquer um dos aspectos abrangidos pelo conceito de cultura. Portanto, a atividade turística pode se tornar um elemento potencial para promover a manutenção e preservação de tradições culturais.

A partir da perspectiva cultural do turismo, o patrimônio cultural, o qual era visto apenas como representação do passado, adquiri novas proporções. O patrimônio pode ser visto como elo entre memória e identidade, é o motor fundamental para desencadear o processo de identificação do cidadão com a sua história e sua cultura (BARRETTO, 2001), e despertando o interesse pelo compartilhamento de experiências

com visitantes. Igualmente, o patrimônio promove a ampliação de conhecimentos e o respeito entre as sociedades.

Nesse contexto, surgem duas possibilidades: a promoção e utilização com vistas a preservação do bem ou, por outro lado, a padronização e distorção do bem para satisfazer a indústria do consumo de massa. A segunda possibilidade mostra o lado perverso da atividade turística, caracterizada por impactos negativos e falta de planejamento adequado.

O planejamento turístico torna-se imprescindível para que os atrativos culturais não sejam vistos como meras mercadorias, uma fonte de exploração e renda, mas sim como o legado cultural das gerações passadas para as futuras. O turismo deve valer-se dos bens culturais promovendo a valorização desta através das suas particularidades.

Considerações finais

Os fluxos promovidos pela globalização, nem sempre são harmoniosos, de fato, em sua maioria são permeados por tensões e forças originadas pela lógica do modelo de econômico hegemônico, o qual fundamenta-se apenas no aspecto econômico. Esses processos produzem transformações na autenticidade e identidade cultural das sociedades em todo o mundo.

As grandes transformações do mundo atual promovidas pela globalização causaram importantes transformações que influenciaram as dimensões espaciais, sociais, e culturais nas regiões, determinaram mudanças significativas na agricultura e no modo de produzir alimentos, causando uma onda de transformações no meio rural. Não obstante a globalização a partir da abertura dos mercados e da industrialização da alimentação, permitiu que todos os objetos de consumo, inclusive os alimentos, sejam distribuídos por todas as partes do globo, proporcionando ao consumidor a possibilidade de adquirir bens de consumo não sabendo a procedência e, em quais condições sociais e ambientais estes alimentos foram produzidos.

Assim, pode-se destacar que essa dominação econômica na atualidade não está preocupada com o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma região, ela influencia os territórios, alterando atitudes, valores. Modificando e miscigenando culturas padronizando gostos, saberes, alterando os traços fundamentais de uma culinária típica regional, que são características da identidade sociocultural de uma região. Por sua vez, modifica as regiões, implicando na perda de suas características históricas e culturais fundamentais.

Neste sentido, o desenvolvimento regional, além produzir transformações de ordem econômica, social e cultural nos territórios, procura também valorizar e resgatar os traços culturais dos das identidades determinada região.

Portanto, ao preservar o patrimônio cultural e valorizar a identidade, o lugar estabelece conexão com a dinâmica global através da atividade turística, e, fortalece, localmente, seus laços com a sua cultura. Por fim, o patrimônio cultural é o elo do homem com a prática social, uma vez que, como mediador entre o passado e o presente ancora a construção da identidade cultural. Assim, rico em significados e importante para a

sociedade, o patrimônio cultural apresenta grande potencial para a prática do turismo.

Referências bibliográficas

- ATALA, Alex; DÓRIA, Carlos Alberto. Com unhas, dentes e cuca: prática culinária e papo-cabeça ao alcance de todos. São Paulo: Ed Senac, 2008.
- AZAMBUJA, Lissi Bender (Org.). Forno e fogão: como no tempo de nossos avós = Kochen und Backen : Wie Unsere Grosseltern. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.
- AZAMBUJA, Lissi Bender (Org.). Forno e fogão: para dias festivos = Kochen und backen für feierliche tage. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. 153 p.
- AZEVEDO, Jucicléa M. de. Culinária do Seridó: um elemento da identidade territorial /Jucicléa Medeiros de Azevedo. – 2011.
- BARRETTO, Margarita. Cultura e turismo. Campinas: Papirus, 2007.
- BARRETTO, Margarita. Turismo e legado cultural: as possibilidades do planejamento. 2. ed. Campinas: Papirus, 2001.
- BELL, David; VALENTINE, Gill. Cosuming geographies. London: Routledge, 1997.
- BENKO, G. Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. 2ªed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea : o território como categoria de diálogo interdisciplinar / Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Organizadores). - Salvador : EDUFBA, 2009.
- CARNEIRO, Henrique S. Comida e sociedade. Uma história da alimentação. Rio de Janeiro-RJ: Campus, 2003.
- ETGES, V. E. O programa de pós- graduação em desenvolvimento regional da universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. In: REDES, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 1, p. 57-69, jan./abr. 2003.
- ETGES, V. E. Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma. In: REDES, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, p. 47-55, set./dez. 2005.
- ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. Vale do Rio Pardo: reconhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.
- FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. Santiago-Chile: RIMISP, 2006. Disponível em: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3702>. Acesso em: 05 jan. 2014.
- HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. 7. ed. Rio de Janeiro: DPA, 2003.

• HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do sec. XX. Condição pós-moderna. São Paulo, 1992.

• HERNÁNDEZ, J. C. Patrimônio e Globalização: o caso das culturas alimentares. CANESQUI, Ana Maria (Org.) Antropologia e nutrição: um diálogo possível. Organizado por Ana Maria Canesqui e Rosa Wanda Diez Garcia. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

• IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Documento de síntese do seminário internacional, realizado em 24, 25 e 26 de setembro de 2002. São Luiz-Maranhão.

• LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. 11. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

• MACIEL, Maria Eunice. Churrasco à Gaúcha. In: MONTEBELLO, N. de P.; COLLAÇO, J. H. L. Cortes e Recortes. 2. ed. Brasília: Editora SENAC-DF, 2009.

• MACIEL, Maria Eunice. Cultura e alimentação ou o que tem a ver os macaquinhos de koshima com Brillat-Savarin? In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 7, n.16, p.145-156, 2001.

• MACIEL, Maria Eunice. Uma cozinha à Brasileira. In: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n° 33, jan.-iun. 2004, p. 25-39.

• MENASCHE, R.; MARQUES, F. C.; ZANETTI, C. Autoconsumo e segurança alimentar: a agricultura familiar a partir dos saberes e práticas da alimentação. Rev. Nutrição, Campinas, 21 (Suplemento), jul./ago., 2008, p. 145-158.

• MINTZ, Sidney W. Comida e antropologia: uma breve revisão. Rev. bras. Ci. Soc. [online], 2001, vol.16, n.47, pp. 31-42. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000300002&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 29 mai. 2013.

• MONTANARI, M. A cozinha, lugar da identidade e das trocas. In: MONTANARI, M. O mundo na cozinha: história, identidade, trocas. Tradução Valéria Pereira da Silva. São Paulo-Estação Liberdade: Senac, 2009.

• NOVO DA SILVA, F.; SCHWARTZ, L. H.; MENASCHE, R. O tradicional e o moderno na alimentação de famílias rurais pomeranas. Revista de la Facultad de Agronomía (La Plata), v. 112, p. 93-102, 2013.

• PEDROCO, G.; A Indústria alimentar e as novas técnicas de conservação. In: FLANDRIN, J. L, MONTANARI, M. História da Alimentação. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

• PETRINI, Carlo. Slow Food: princípios da nova gastronomia. Tradução de Renata Lucia Botini. São Paulo: Editora Senac, 2009.

• POLLICE, Fabio. O papel da identidade nos processos de desenvolvimento local. In: Espaço e Cultura. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 27, p. 7-23, jan./jun. de 2010.

• POULAIN, J. P. Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar. Florianópolis: UFSC, 2004.

• SACHS, I. Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir. São Paulo: Ed. Vértice, 1986.

• SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Tradução Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gylokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis , RJ: Vozes, 2000.

• SANTOS, C.R.A. O Império Mcdonald e a Mcdonalização da Sociedade: Alimentação, Cultura e Poder. Seminário facetas do império na história, 2006. Disponível em: http://people.ufpr.br/~andreadore/antunes.pdf. Acesso em: 04 de junho de 2013.

• SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

• SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

• SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

• SANTOS. C. R. A. dos. Prefácio. In: Cortes e Recortes/ Nancy de Pilla Montebello, Janine Helfst Leicht Collaço. 2. ed. Brasilia: Editora SENAC-DF, 2009.

• SILVA, R. do N.; ETGES, V. E. Do campo à mesa: reflexões sobre agricultura familiar e gastronomia. In: REDES - Revista do Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v.17, n. 3, p. 142-153, set./dez. 2012.

• VENDRUSCOLO, R.; FROEHLICH, J. M. A construção social da identidade territorial da Quarta Colônia – tramas e sentidos da narrativa . In: FROEHLICH, José Marcos (Org.). Desenvolvimento Territorial – Produção, Identidade e Consumo. Ijuí: Editora Unijuí, 2007

• VOGT, Olgário P. Patrimônio cultural: um conceito em construção. MÉTIS: história e cultura, v. 7, n. 13, p. 13-31, jan./jun. 2008.

• WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). Identidade e diferença – A perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2000.

09
Fronteras y procesos de integración

MODERADOES DE MESA
DELIA OTERO
CARLOS NELSON SCHIAVO
ELSA LAURELLI
ISABEL CLEMENTE
ADRIANA DORFMAN
ENRIQUE MAZZEI

A desterritorialização na educação a distância: reflexões iniciais

Abreu, Rudimar Serpa de

PALABRAS CLAVE
· Educação a distância
· Território
· Desterritorialização

Resumen / O propósito desse trabalho é refletir sobre as relações entre o discurso atual da Educação a Distância e a representação do espaço, enquanto categoria histórica. O surgimento de modernas tecnologias e o seu papel na assimilação do espaço conduz a uma reflexão sobre a sua contração e sua redução de significado e conceito a uma simples categoria do tempo. Essa temática se constitui em uma das partes do referencial teórico, bem como da proposta de pesquisa intitulada Educação a Distância - novas territorialidades: estratégias e instrumentos de gestão de Instituições de Ensino Superior Comunitárias no Rio Grande do Sul, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Dessa forma, pretende-se iniciar uma reflexão sobre o desempenho da educação a distância nos dias atuais, sugerindo outro percurso para sua execução e desenvolvimento de suas potencialidades.

ABREU, RUDIMAR SERPA DE
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil
E - mail: claudiaromolinares@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A motivação inicial para a realização desse estudo está estreitamente vinculada à trajetória de atuação profissional no Ensino Superior do autor dessa pesquisa, especialmente em relação à formação de professores e à Educação a Distância. Também emerge da necessidade de reflexão sobre os desafios da implementação e consolidação da modalidade de Educação a Distância em Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul.

As escassas pesquisas sobre esse tema de investigação exemplifica a lacuna existente na produção de conhecimentos sobre uma realidade que carece mais atenção. É possível observar que no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)a produção científica em educação a distância possui um número considerável de teses e dissertações, principalmente sobre a relação didático-pedagógica e os processos de ensino-aprendizagem. Entretanto, no que tange o objetivo desse estudo, a ausência de trabalhos também evidencia que a investigação contribuiria na construção de conhecimento no que diz respeito às intersecções entre Educação a Distância e Universidades Comunitárias.

A Educação Superior a Distância vem conquistando destaques por romper fronteiras e facilitar o acesso à formação superior a uma parcela significativa de pessoas no mundo inteiro. O nascimento da EaD, na percepção de Ozires Silva (2007, p. 6), é um marco que não pode ser ignorado e certamente traz para a humanidade uma aceleração acentuada para a construção de uma vida melhor para milhões de seres humanos, não importando onde estejam. Para ele, é onde começa a se delinear o sonho da humanidade de maior nivelamento social, mais equilíbrio econômico, por força da capacidade imensa da educação em transformar.

A EaD, como política de Estado, é uma modalidade educacional crescente no Brasil. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9394/1996, a Educação a Distância está inserida e são consideradas pelo menos duas questões importantes: a) o acesso da população às tecnologias emergentes, que facilitam o crescimento dessa modalidade de educação; e b) a possibilidade de redução de custos e atendimento a uma parcela significativa da população normalmente desassistida, seja pela distância dos principais polos irradiadores de ensino, seja pela concorrência às vagas existentes nas principais instituições públicas de ensino do país.

Como fator de expansão da Educação Superior no Brasil, a EaD está contemplada no artigo 80 da, já citada anteriormente, LDBEN nº 9394/1996. Para tanto, o poder público incentiva o desenvolvimento e a veiculação de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada, incluindo a difusão por meio das tecnologias de comunicação e informação. Em seu § 1º está definido que a Educação a Distância, com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições credenciadas pela União; e no § 4º, que a Educação a Distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I – custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante

autorização, concessão ou permissão do poder público;
II – concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
III – reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (LDBEN nº 9394, 1996).

O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o Art. 80 da Lei 9.394/96 (LDB), conceitua que a Educação a Distância é a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.

O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020) também trata a EaD com destacada importância. Deixa claro que em um país como o Brasil, com déficits educativos e desigualdades regionais, a Educação a Distância é um meio auxiliar de indiscutível eficácia, pois serve aos propósitos de universalização e democratização do ensino (PNE, 2011/2020).

Os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (2007) também destacam a importância fundamental da formação do corpo docente para atuar na modalidade, como explicita o Decreto nº 5622 de 19 de dezembro de 2005 e prevê no Art. 12 à IES (Instituição de Ensino Superior) que ofertar Educação a Distância a obrigatoriedade de: "VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com Educação a Distância". Todos esses instrumentos legais, de certa forma, têm incentivado a execução de propostas governamentais ao desenvolvimento da EaD no país.

Os resultados já podem ser sentidos uma vez que os censos da educação superior dos últimos anos vêm apresentando resultados expressivos em relação a essa modalidade de ensino. Os dados do CensoEAD.br, da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), de 2010, confirmou a tendência de crescimento dos cursos na modalidade de Educação a Distância, atingindo 14,6% do total do número de matrículas de alunos do ensino superior. Os cursos presenciais atingiram o total de 3.958.544 matrículas de bacharelado, 928.748 de licenciatura e 545.844 em cursos de tecnologia. Já a EAD somou 268.173 matrículas de bacharelado, 426.241 de licenciatura e 235.765 em cursos de tecnologia. Nota-se que, na modalidade EaD, houve um expressivo crescimento de participação nas matrículas, passando de 0,4%, em 2001, para 11,2%, em 2010 e um aumento mais significativo a partir de 2007 (ABED, 2010).

O crescimento da modalidade nos últimos anos trouxe aos órgãos superiores e reguladores do Ministério da Educação e às instituições de ensino o desafio de realizar Educação a Distância de qualidade.

Salienta-se que, a Educação a Distância não se resume em aprender de longe. "Supõe a permanência do indivíduo em seu meio para convertê-lo assim em um fator de educação" (ARETTIO, 2002, p. 78).

Educar é preparar para a liberdade, transformar o aluno em um ser livre para saber escolher e atuar socialmente. A EaD é caracterizada pelo modelo no qual"[...] todos ensinam e todos aprendem; o aluno é fundamentalmente agente de construção do seu saber e o professor é o mediador, responsável por facilitar a transformação das informações em conhecimento (AZEVEDO; GONÇALVES, 2005, p.56).

Dessa forma, o professor, entendido como mediador e organizador do processo de ensinar e aprender, é constantemente desafiado a assimilar inovações. Porém, a mera introdução das tecnologias de informação e da comunicação não garante uma educação melhor, que incorpore ações estratégicas de planejamento tanto administrativas, quanto das práticas didático-pedagógicas.

Nesse contexto, sobre diversas questões que tangenciam o processo de desenvolvimento da Educação a Distância, questiona-se o modo como as Instituições de Ensino Superior Comunitárias têm operacionalizado essa modalidade.

No processo de construção de identidade de uma Universidade Comunitária, os aspectos relevantes são aqueles que a distinguem das demais universidades particulares. Por isso, há a necessidade de reafirmar a dimensão pública desse tipo de universidade (comunitária). Essa dimensão pública se expressa através de uma série de características, dentre as quais se destacam: origem na comunidade civil ou religiosa; manutenção por fundações educacionais não subordinadas a grupos empresariais ou familiares; vinculação com a comunidade por meio de programas e serviços de ensino e extensão; dirigentes não vitalícios;participação da comunidade externa nos órgãos da entidade mantenedora e com a comunidade acadêmica e outros segmentos da sociedade civil na administração da instituição; e destinação do patrimônio à outra instituição congênere, ou ao poder público, em caso de cessação das atividades.
Guareschi também trata de algumas características de universidades estritamente comunitárias, que "[...] encontram-se localizadas predominantemente no Rio Grande do Sul. Essas universidades se distinguem do conjunto das outras Universidades Comunitárias por elementos característicos" (2001, p.23). Dentre eles, o autor destaca que essas instituições "têm uma dimensão regional, expressa nos programas voltados ao desenvolvimento da região em que está inserida a universidade" (GUARESCHI, 2001, p.23).

Na perspectiva de uma Educação a Distância, a presença das tecnologias de comunicação e informação transforma a relação entre estudantes/docentes e universidade/comunidade. Qualquer mudança na vida cotidiana de uma IES pode gerar reações favoráveis ou contrárias. Todavia, as alterações na cultura organizacional exigem mudanças na vida dos setores e das pessoas. No caso da EaD, esse processo de transformação da cultura relacional torna-se mais complexo, pois envolve profissionais de diferentes áreas que atuam em equipes multidisciplinares.

A Educação a Distância exige uma revisão do olhar sobre a gestão institucional e sobre determinados conceitos presentes em projetos de Universidades Comunitárias diante dos princípios identitários, que partem de concepções fundadas na compreensão integral do ser humano, na sociedade e no próprio conhecimento, bem

como da construção histórica dessas instituições e a contribuição no desenvolvimento das regiões onde estão inseridas.

2 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

O trânsito pelo espaço educacional é movido por dúvidas, por incertezas e pela confluência de discursos sociais que se cruzam na prática educativa, que se apresenta como um espaço que integra a historicidade do fenômeno educacional e os sujeitos envolvidos no processo de escolarização. Em meio ao dinamismo social e ao desenvolvimento de tecnologias de informação e da comunicação, que perpassam nossas práticas e relações na vida em sociedade, apresentam-se novos caminhos e possibilidades para a utilização de tecnologias para a mediação e o desenvolvimento do processo educacional/formativo, em diversas áreas do conhecimento e aprendizagem.

Ao tentar compreender esse mundo em constante transformação, a universidade, como organização social, conscientiza-se no sentido das modificações empreendidas pela sociedade, as quais interferem diretamente no trabalho do professor, e se abre para o investimento em novas práticas. Por isso, a importância de espaços que alimentem o debate em torno da Educação a Distância e das questões que constituem a sua especificidade é vital para a consolidação de novas práticas e projetos do Ensino Superior que buscam romper barreiras de tempo e de espaço. Nessa perspectiva, tornar acessível para muitos cidadãos a possibilidade de aperfeiçoamento, a partir de novas relações e formas de se pensar e fazer educação, tem sido não apenas um objetivo; mas também um tema importante, que tem estado presente nas atuais pautas de planejamento estratégico das Instituições de Ensino Superior no Brasil.

O emprego de novas e diversas tecnologias de informação e comunicação, em especial na mediação das relações humanas na Educação a Distância, traz consigo uma ampla gama de possibilidades de diversificação das práticas educativas, as quais carregam em si suas respectivas concepções fundamentais do próprio processo pedagógico. É conhecido que as possibilidades do ensino mediado pela tecnologia exigem de um educador, habituado à convencionalidade do modelo presencial, a necessária e indispensável reflexão sobre o que significa conhecimento, aprendizagem; ou mesmo o questionamento sobre o que pode e/ou deve esperar de cada um dos atores que compõem o processo.

O processo educativo e de formação profissional configura a Educação a Distância (EaD) como uma nova estratégia de expansão das Instituições de Ensino Superior no Brasil. O Censo da Educação (INEP, 2013), divulgado em setembro de 2014, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), dimensionou a expansão da EaD no país. Em dez anos, o número de estudantes passou de 49 mil para 1,1 milhão, colocando essa modalidade de ensino como a responsável por mais de 15% de todas as matrículas em Ensino Superior. Em 2003, apenas 1,2% concluíam um curso superior à distância. O crescimento dessa modalidade de ensino, nos últimos anos, tem sido tão expressivo, que pode ser observado nas universidades, tanto em cursos regulares de formação plena, quanto

em cursos de pós-graduação, em cursos de curta duração (extensão) ou em disciplinas específicas de formação cem por cento à distância em cursos presenciais.

Neste atual momento, em que a sociedade se desenvolve numa dinâmica pautada no conhecimento e nas tecnologias de informação e comunicação, urge pensar em novas práticas universitárias que expandam a produção e aquisição de conhecimento para além dos limites físicos das instituições, com vistas ao desenvolvimento e ao combate à exclusão social e digital.

Dentre as universidades credenciadas pelo Ministério da Educação, para oferta da Educação a Distância, encontra-se, no Rio Grande do Sul (RS), o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG) , que reúne quinze instituições de ensino com um modelo comunitário. Desse conjunto, todas oferecem em algum nível a modalidade a distância.

O COMUNG é o maior sistema de Educação Superior em atuação no Rio Grande do Sul. As Instituições que o formam representam uma rede de Educação, Ciência e Tecnologia que abrange quase todos os municípios do Estado. Em 2012, o Consórcio atendia mais de 50% dos universitários do Rio Grande do Sul, oferecendo 1.400 cursos de graduação e de pós-graduação a mais de 206 mil alunos, atendidos por quase 9 mil professores e mais de 10 mil técnicos (COMUNG, 2014).

A Constituição Federal de 1988 reconhece, em seu Artigo 213, a educação comunitária como distinta de outras formas jurídicas de educação - como a confessional e a filantropia, podendo, inclusive, receber recursos públicos. Porém, incoerentemente, é comum que se encontre, em documentos oficiais, a dicotomia entre público e privado, relacionada à própria esfera jurídica, entre direito público e direito privado. As instituições comunitárias são de "direito privado", mas suas características são próprias de um ente público.

Segundo Neves (2003, p. 207-208), a "Universidade Comunitária é uma universidade privada, mantida e administrada por grupos leigos ou confessionais, mas de caráter público não-estatal, voltada para interesses exclusivamente educacionais" .

De acordo com Guareschi (2001, p.23), "A marca da Universidade Comunitária [...] está [...] na sua adequação às necessidades sociais da região em que está inserida e nas experiências de atuação nas comunidades e os serviços prestados ao público".

Outra característica de uma Universidade Comunitária é a oferta de serviços educacionais de interesse coletivo e que é caracterizada por uma dinâmica em que o coletivo prevalece sobre o particular. Trata-se de uma importante agência de desenvolvimento das suas regiões de abrangência, uma vez que é uma instituição responsável pela formação de recursos humanos qualificados e por importantes ações de inovação tecnológica.

Por um lado, nos documentos do COMUNG, nos Planos de Desenvolvimento Institucional e nos Projetos Pedagógicos Institucionais e de Cursos, as Universidades Comunitárias são caracterizadas por uma série de peculiaridades. Dentre elas, torna-se importante destacar, para a presente proposta de estudo, que as atividades de ensino,

pesquisa e extensão devem priorizar a comunidade regional. De outro, encontra-se o entendimento de que as políticas públicas de expansão da Educação Superior a Distância, na última década, possuem muitas variáveis e vertentes, especialmente quando se considera que elas estariam baseadas na transposição de um sistema elitista para outro que permitiria a massificação do acesso.

Contudo, pode-se considerar que os investimentos governamentais na criação de novas universidades, novos campi e o incremento da Educação a Distância são demonstrações de que há um processo de expansão da oferta de educação no território de territórios sendo pensado e colocado em prática.

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta uma proposta de estudo que atenta para a Educação a distância universidades do COMUNG. A dimensão essencial desse estudo reside na compreensão de como a Universidade cria a sua territorialidade, ou seja, como o território é apropriado, na medida em que esta apropriação corresponde a um nível de produção social.

Com este intuito, adotou-se como método de abordagem o materialismo histórico e dialético, buscando a melhor compreensão e reflexão das estratégias de gestão na Educação a Distância das universidades pesquisadas, com base numa perspectiva interpretativa das ideias/conceitos de Universidade Comunitária, Educação a Distância e Território, à luz dos pressupostos da geografia crítica e da geografia e interpretativa.

2 O TERRITÓRIO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A revolução técnico-científico-informacional e o processo de globalização econômica capitalista se constituem em referências, que, inter-relacionadas, possibilitam a compreensão das transformações em curso sobre a reestruturação da Educação Superior no Brasil. A Educação a Distância prolifera, sob a luz dessa reestruturação.

Considera-se que, antes da revolução técnico-científico-informacional citada, não havia a possibilidade da consolidação da Educação a Distância no Ensino Superior; e que foram, justamente os avanços verificados nos últimos anos, os fatores que proporcionaram a proliferação maciça dessa modalidade de ensino, de maneira que se pode afirmar que a mesma encontra-se em fase de contínua expansão no Brasil e no mundo.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os anos de 2003 e 2013, o número de vagas oferecidas na educação a distância por instituições de ensino superior no país sofreu um acréscimo significativo. Os cursos de educação a distância, atualmente, representam cerca de 15% das matrículas de graduação no país. Em dez anos, o número aumentou quase 25 vezes. Além disso, pode-se perceber também, através dos resultados do Censo da Educação Superior 2013, que essa é uma tendência que se verifica ano após ano, e que não somente o número de vagas tem crescido de maneira expressiva, mas também a quantidade de cursos oferecidos. Para que se tenha uma ideia da dimensão desse crescimento, em 2003, eram apenas 52 cursos oferecidos na modalidade a distância;

sendo que, em 2013, esse número subiu para 1.258 cursos. Na modalidade de curso a distância, 39,1% das matrículas são de licenciatura, 31,3% no bacharelado e 29,6% em curso tecnológico. A rede privada de ensino concentra 86,6% das matrículas. Dos 2,7 milhões de alunos que ingressaram em 2013 na graduação, 18,8% optaram por essa modalidade de curso (INEP, 2013).

Contundo, segundo o mesmo estudo, o número de matrículas na graduação a distância caiu 5%, em relação ao apurado no último censo, de 2012. Enquanto isso, o ingresso na educação presencial se manteve praticamente constante, com variação positiva de 1%. Considera-se que foi a modalidade EaD uma das causas da redução do crescimento das matrículas no ensino superior. Atribui-se, como possíveis causas da queda nas matrículas, a supervisão do Ministério da Educação e o rigor para garantir a qualidade dos cursos a distância. Como consequência dessa fiscalização, vários processos seletivos foram suspensos por medidas regulatórias e de supervisão, porque não demonstraram a qualidade exigida ou demonstraram reincidência de resultados negativos em avaliações de desempenho.

Para além da discussão apresentada sobre a expansão dessa modalidade de ensino, uma questão, em particular, de caráter espacial, nos atenta: a de como é possível identificar a construção/reconstrução de territórios, a partir da implantação de cursos de educação a distância.

De acordo com Santos (2002), a informação que é produzida e difundida de cidades e regiões distantes, e engendrada desde as escalas nacional e global, chega aos territórios na condição de verticalidades, e é sedimentada por processos comunicacionais cotidianos – as chamadas horizontalidades – que, de alguma forma, definem os limites e possibilidades de projetos pedagógicos, ambientes virtuais de aprendizagem e demais recursos que a modalidade da Educação a Distância exige.

Contudo, o conceito de território, assim como os outros, é apenas mais uma forma de analisar a realidade, esta, sim, única, porém, diversa e mutável temporalmente.

Segundo Raffestin (1993), a construção do território é reveladora de relações de poder. Assim, faz-se necessário enfatizar uma expressão essencial para a compreensão do território, que é a seguinte: o poder exercido por pessoas ou grupos, sem o qual não se define o território. Sendo assim, acredita-se ser possível perceber que novas relações de poder são criadas a partir das territorialidades que surgem com a implantação e o incremento da modalidade de educação a distância.

Também, Souza (2001) entende o território como "espaço das relações de poder", onde as relações sociais são projetadas no espaço. O território é, para o autor, um espaço delimitado pelas relações de poder. De outra parte, para Raffestin (1993), o território é a "apropriação concreta ou abstrata do espaço por um ator sintagmático". O território, para o autor francês, é um espaço político de um ou mais atores, mediatizados pelas relações de poder. Independentemente do conceito que Souza (2001) ou Raffestin (1993), respectivamente, construíram, ao longo de seus estudos, é importante salientar que ambos não percebem território e rede como

antagônicos.

Por sua vez Paul, Claval (1999), ao examinar o conceito de território, identifica três eixos na análise do seu significado. São eles: o eixo do poder, com ênfase no Estado-Nação, que consistiria na apropriação do espaço por um determinado grupo; pertencem a este eixo igualmente a questão da soberania e do controle do Estado, colocados por Jean Gottman e as várias escalas da territorialidade de Robert Sack; o outro eixo é o da realidade social, onde entra a questão da naturalização do território e a abordagem crítica e marxista do espaço; e, por fim, o terceiro eixo, sendo aquele que diz respeito aos símbolos e à representação, ou seja, à dimensão simbólica do território, entendido como espaço vivido. Desta forma, o território, para Paul Claval (1999), é material e simbólico, com destaque para o símbolo, a identidade e o pertencimento.

Robert Sack (1986), por seu turno, afirma que território implica "controle do acesso": "[os territórios] são formas socialmente construídas de relações sociais e seus efeitos dependem de quem controla quem e com que propósitos". Nesta perspectiva, o território é um tipo de lugar.

Para assinalar a contínua mudança não só da forma mas também do conteúdo dos territórios e suas alterações ao longo do tempo (como um processo), da transformação da natureza, sua contínua artificialização através da técnica, Milton Santos (1999a) propõe a ideia de território usado:

Essa idéia de território usado, a meu ver, pode ser mais adequada à noção de um território em mudança, de um território em processo. (...) Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. (SANTOS, 1999a, p. 19).

Ou, ainda, como afirmou em outra ocasião (SANTOS, 1999b, p. 8): "O território usado é o chão mais a identidade". O território representa união, o "lócus do acontecer da sociedade" (SANTOS, 1999).

Na continuidade dessa reflexão, constata-se também que atualmente uma dupla circunstância: tanto vivemos em condomínios fechados, territórios-zona clássicos, como vivemos uma intensa atividade cosmopolita em ambiente de território-rede. A mobilidade física e a mobilidade virtual e a sua interoperabilidade configuram uma multiterritorialidade vivida, ao mesmo tempo, no espaço físico e no espaço virtual. A personalidade e a trajetória pessoal também é construída através dessa multiterritorialidade, ora desfazendo, ora refazendo essa multiterritorialidade. Assim sendo, a multiterritorialidade é um arranjo variável de territórios-zona e territórios-rede (COVAS, 2014).

No mesmo sentido, cada um das configurações territoriais apresentadas conduz a uma multiterritorialização diferenciada: há diferentes níveis de compressão espaço-tempo, diferentes geometrias de poder, diferentes representações, diferentes cargas simbólico-funcionais, diferentes graus de continuidade e descontinuidade, uma diferente historicidade dos tempos territoriais.

A confluência de discursos sociais, que se cruzam na prática educativa,

apresenta-se como um espaço que integra a historicidade do processo educacional e os sujeitos envolvidos no fenômeno de escolarização; hoje não mais, necessariamente, em um território delimitado e fixo que impedia o acesso de muitos, como em tempos atrás; mas, ao contrário, em um encontro com todos, indistintamente, estejam onde estiverem esses sujeitos.

E isso só é possível graças ao dinamismo social e ao desenvolvimento de tecnologias de informação e de comunicação, que decorrem das práticas de seus sujeitos e de suas relações na vida em sociedade, proporcionando-lhes caminhos e possibilidades para a utilização de novas tecnologias, que viabilizem e aperfeiçoem a mediação e o desenvolvimento do processo educacional/formativo, em diversas áreas do conhecimento. Vislumbra-se, então, o papel da Universidade que, como organização social, busca compreender esse mundo em constantes transformações, as quais interferem diretamente no trabalho do professor, e possibilitam o investimento em novas práticas, dentre elas a de EaD, a partir do conceito de desterritorialização.

Nesse contexto, revela-se a EaD, delineando as duas possíveis e perceptíveis dimensões: a da materialidade relacionada à concepção do ciberespaço, ou seja, a desterritorialização vinculada à concepção de um mundo virtual; e a da distância física, na qual a desterritorialização estaria ligada ao término das distâncias físicas.

A partir dessas concepções, o estudo também pretende refletir sobre a possibilidade, ou não, do processo de desterritorialização, promovida pela Educação a Distância atualmente.

Para isso, como metodologia de pesquisa, no escalonamento analítico das questões que envolvem a desterritorialização, acredita-se que algumas ideias aqui expostas mereçam destaque no aprofundamento teórico e empírico, como forma de compreender o entendimento das transformações na apropriação das tecnologias e no conceito de espaço, que encontra-se cada vez mais fluido e com mobilidade territorial acentuada e acelerada nos dias atuais.

No atual contexto sócio-geográfico-cultural, vive-se a época inaugural das infovias, das infografias e do transporte virtual de imagens, sons, mensagens, entre outros, através da internet, que vem se ratificando como ferramenta de destaque nos cursos na modalidade de EaD.

Há o entendimento de que, desse modo, a eliminação da barreira espacial permitiria a um número maior de pessoas o acesso à educação, caracterizando a democratização do ensino. Entretanto, deve-se estar consciente de que esse entendimento celebra e confirma o conceito de espaço visto pela ótica da distância, ou seja, como mera categoria do tempo entre dois pontos.

A educação presencial na Universidade Comunitária constitui um território consolidado, conhecido e reconhecido, caracterizado por interações e vínculos construídos historicamente em sua relação com as demais instituições e agentes sociais presentes em sua região de abrangência ou de atuação. Já a promoção da Educação a Distância pela Universidade leva à necessidade de configuração de outro território, descontínuo, em rede, mutável, instável, ainda em formação, com peculiaridades,

especificidades e características distintas, notadamente diferentes daquelas que caracterizam o território anterior.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, no que se refere, particularmente, à educação a distância, mediada pelas tecnologias da comunicação e da informação, é possível identificar um notório e irrefreável processo de desterritorialização em curso, todavia, ainda ligado à ideia do território dentro de uma perspectiva materialista do espaço.

A partir dessas concepções, o estudo reflete sobre a possibilidade, ou não, do processo de desterritorialização, promovida pela EaD contemporânea, e se este estaria diretamente relacionado ao nascimento de próteses espaciais das teleuniversidades, dotadas de uma intencionalidade ligada à capacidade de redirecionar ou de transformar as concepções de espaço e tempo, até então culturalmente aceitas (LEVY, 1999).

Assim, são poucos os que ainda insistem em desconsiderar que a EaD "on-line" ou semi-"on-line" tem representado muito bem o mundo contemporâneo, quanto a sua dinâmica espacial. Definitivamente, o espaço encontra-se cada vez mais fluido e com mobilidade territorial acelerada, diríamos até, vertiginosa.

Em relação à construção conceitual de espaço e distância, acreditamos que deva ser acentuado o fato de que esse tipo de visão, acima assinalada, principalmente na educação, apenas dificultaria a possibilidade de se alcançar a cidadania plena. E isso acontece porque, quando se contempla abordagens educacionais em EaD, é mister trabalhar uma ideia de espaço que vislumbre a concepção de sua construção histórica, para que o estudante possa se tornar um "usador" na construção do processo de aprendizagem, e não apenas o "usuário" de um modelo constituído por técnicos e burocratas.

Retomando o debate em torno desse assunto, Santos (2000), inclusive, critica o mito do espaço e do tempo contraídos graças à velocidade, argumentando que isso não se constituiria em uma realidade para todos. A velocidade estaria ao alcance de um número limitado de indivíduos, conforme as possibilidades de cada um, onde as distâncias possuem significados e efeitos diferenciados. Dessa forma, a EaD poderia vir a produzir um efeito contrário do esperado, contribuindo para acentuar a exclusão social e não para reverter essa situação.

Metaforicamente, podemos dizer que o espaço não é passivo, não é apenas um receptáculo, estruturado pela sociedade; ao contrário disso, o espaço é um estruturador dessa sociedade, podendo produzir causas e efeitos de transformação. E, no caso do espaço ser visto apenas como distância, não será possível entendê-lo como estrutura e estruturador da sociedade.

Para uma modalidade de ensino que se pretende democrática, é imprescindível que as ideias de tempo e de espaço possam ser estudadas e trabalhadas na sua interdependência, aproximando-se do hibridismo. O espaço como distância, o espaço virtual, o espaço das qualidades sensíveis – ligados às individualidades dos alunos-, o tempo cronométrico, o tempo real e o tempo das qualidades sensíveis,

todos eles devem ser pensados e articulados de forma integrada. As tecnologias da comunicação e informação permitem a probabilidade de se pensar essaconcepção de distintas realidades e especificidades, de forma integradora e aglutinadora desde que direcionadas para essa intenção.

É necessário se pensar um concepção para a EaD que não reproduza esses mecanismos que levam à exclusão e à desigualdade; e sim que possibilite uma educação verdadeiramente democrática,integradora e participativa, para que a mesma não seja a reprodução e transposição do ensino presencial, mediado pelas tecnologias da informação e comunicação.

A EaD, via de regra, tem se limitado a reproduzir a concepção do pensamento do espaço, visto enquanto geometria lógica, que se contrai, cada vez mais, com o aumento das tecnologias da informação e comunicação. Apresenta-se como algo "distante" das pessoas, com uma forte tendência à impessoalidade e desprovida de mecanismos que levem à motivação e ao interesse, principalmente em cursos de longa duração.

Em suma, trata-se de evidenciar que a visão da EaD que trabalha a concepção de espaço, como mera categoria do tempo, pode levar a uma aproximação aos ideais do mercado e não a uma ideia mais ampla da modificação da sociedade para atender os interesses da coletividade.

É crucial a observação de que essa situação se torna ainda mais grave, na medida em que a EaD mesmo possuindo, em sua essência de oferta indistinta, inequívocas e reais possibilidades de ser utilizada em benefício das coletividades, a partir de seu imenso potencial democrático, nem sempre é assim entendida e/ou ofertada. A Internet, por exemplo, é mais democrática do que os demais meios de comunicação, poispossibilita a inserção de informações, sem uma censura prévia e sem a obrigação de se pagar para inserir a informação. Se pudermos e soubermos utilizá-la, essa tecnologia pode instituir um importante e significativo mecanismo na busca de uma sociedade mais justa e menos desigual.

Certo dizer que,a educação a distância deve ser orientada e redirecionada para admitir a apropriação da tecnologia em direção aos anseios e interesses de toda a coletividade, e não tão somente de um grupo específico de atores sociais. A tecnologia deve ser empregada para os objetivos dos interesses do cidadão, elevando suas capacidades de inserção na sociedade, conferindo-lhe qualidades, como a capacidade de orientar a tecnologia para uma melhor compreensão do mundo em que estamos vivendo.

Por fim, afirmamos que a educação a distância necessita de um forte investimento em qualidade e produção de materiais, muitas vezes superior ao que vem sendo destinado ao ensino presencial. A experiência é rica em demonstrar que a EaD não se desenvolve e se organiza para suplantar ou substituir os cursos e as universidades presenciais, mas para proporcionar uma nova forma de ensinar/aprender, que ainda não se mostrou em sua plenitude

REFERÊNCIAS

• ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo. Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro : Relume Dumará; Brasília : Sebrae, 2004.

• ANDRADE, Manuel Correia. A questão do território no Brasil. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 2002.

• ARETTIO, Lorenzo García. La educación a distancia - de la teoria a la pratica. Barcelona / Espanha: Ariel Educación, 2002.

• ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Censo EaD.br: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2010. São Paulo: Pearson Education do Brasil Education do Brasil, 2010.

• AZEVEDO, Adriana B.; GONÇALVES, Elizabeth M. A Importância da avaliação na implantação de uma prática pedagógica diferenciada. In: Revista Comunicação e Sociedade. Ano 27, nº 44. São Bernardo do Campo: UMESP, 2005.

• BRASIL, "LEI n.º 9394, de 20.12.96, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional". In: Diário da União, ano CXXXIV, n. 248, 23.12.96.

• BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

• BRASIL. Ministério da Educação. Decreto Federal nº. 5.622, de 20.12.2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em: 18 set. 2014.

• CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. In: GEOGRAPHIA, Revista da Pós-Graduação em Geografia da UFF, ano 1, nº 2, 1999. p. 7-26.

• CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

• COMUNG. Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas. Apresenta informações gerais sobre o consórcio. Disponível em: http://www.comung.org.br/. Acesso em: 20 set 2014.

• COVAS, A.; COVAS, M. (2013). A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade dos territórios-zona aos territórios-rede construir um território de múltiplas territorialidades. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n.º 3 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. p. 43 a 66. cegot.org/ojs/index.php/GOT/ article/download/89/33.Acesso em 20 set. 2014.

• FRAGOSO, Suely; REBS, Rebeca Recuero; BARTH, Daiani L. Territorialidades virtuais: identidade, posse e pertencimento em ambientes multisuárioonline. XIV Encontro da Compós - Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação, PUCRJ, Rio de Janeiro, 2010.

• GUARESCHI, Elydo Alcides. O processo de construção da Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo: UPF, 2001. (Nascimento e Implantação, v.2).

• INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da educação superior 2013. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/>. Acesso em: 20 set. 2014.

• INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância. Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância. Brasília, agosto de 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refEaD1.pdf. Acesso em: 15/11/2012.

• NEVES, Clarissa E. B. Ensino Superior no Rio Grande do Sul in MOROSINI, Marilia. [et al] Enciclopédia da Pedagogia Universitária. Porto Alegre: FAPERGS/RIES, 2003.

• OZIRES Silva. A Educação sem distância. In: MELO, Maria Tais de (Org.) EAD: educação sem distância. São Paulo: Laborciência, 2007.

• PNE. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

• PL nº8.035/2010 Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020): projeto em tramitação no Congresso Nacional / PL no 8.035 / 2010 / organização: Márcia Abreu e Marcos Cordiolli. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. – (Série ação parlamentar; n. 436)

• RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. São Paulo: Ática. 1993.

• SACK, Robert. Human territoriality. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

• SANTANA, Mário Rubem Costa. Sobre as redes e sobre o acesso às redes. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS. VI, 2004, Goiânia: Território... Goiânia: UFG, 2004. CD-ROM.

Transfrontera Sur: conurbaciones binacionales transfronteriza. Nuevos desafíos para las políticas públicas

Arellano, Diana

PALABRAS CLAVE
· Integración
· Transfronterización
· Desarrollo

Resumen / En el actual contexto de globalización, las ciudades de frontera –cuya población las coloca entre las principales de su Provincia o Estado- tienden a constituir un continuum con la ciudad del país vecino. Ambas ciudades funcionan de hecho como una unidad territorial en la que conviven, se ajustan y adecuan dos sistemas normativos nacionales que pretenden introducir las interdicciones y habilitaciones al uso de los recursos disponibles en el territorio que los ciudadanos de cada uno de los países intervinientes realiza, en relación a la porción territorial que se rige por las normas del "otro" país.

En este trabajo propongo –a partir del análisis del caso de la frontera argentino paraguaya en las ciudades de Posadas/Encarnación- pensar los fundamentos de una política pública con anclaje territorial para las conurbaciones binacionales transfronterizas, cuyos lineamientos específicos sinergicen estos territorios plenos de oportunidades de desarrollo industrial y comercial, a partir de las interacciones binacionales transfronterizas a escala local.

La transformación urbanística estructural que sufrieron ambas ciudades como consecuencia de las obras de infraestructura urbana del Plan de Terminación de la Represa Hidroeléctrica Binacional Yacyretá avanzaron sobre los espacios costeros libres con muros de contención, avenidas costaneras, parques y edificios con vista al río que, ponen en contacto físico y visual directo a ambas ciudades en un continuum espacial urbanizado.

Esta profundización reciente de la continuidad territorial urbanizada entre ambas ciudades nos anima a pensar que resulta interesante proponer un cambio de paradigma que asuma la transformación constante, la contradicción, el sinsentido y el azar como constitutivos de lo real complejo. Desde este lugar pretendemos construir una mirada sobre nuestras realidades locales que permita concebir para estas ciudades, la posibilidad de que constituyan una conurbación binacional transfronteriza.

ARELLANO, DIANA
Universidad Nacional de Misiones
Argentina
E - mail: darellano@fce.unam.edu.ar

Introducción: Sobre el territorio de frontera a lo largo de la historia

Desde comienzos del nuevo milenio, las ciencias sociales han revalorizado las metáforas espaciales colocándolas en pie de igualdad con las metáforas temporales. La irrupción en el campo académico de los dispositivos tecnológicos satelitales ha remozado las viejas cartas y mapas permitiendo observar la faz de la tierra desde una perspectiva globalizante y particularizante al mismo tiempo, ya que los dispositivos interactivos permiten 'navegar' desde la escala micro a la escala macro en un mismo plano de trabajo. Para el tema que nos ocupa, un segundo efecto transformador se desencadena en torno a la preponderancia que los mapas del Siglo XIX y XX daban a las fronteras políticas en concomitancia con la hegemonía del modelo organizativo de los Estados-nación. Hoy, es posible observar 'más allá de estas fronteras políticas' y pensar lo que el territorio tiene de continuidad y de contigüidad, allí donde antes terminaban las referencias y se convertía en un espacio en blanco por el cambio de escala. De este modo, en las regiones de frontera, se invisibilizaba la contigüidad entre las ciudades limítrofes o los puertos enfrentados a uno y otro lado de un río. El eje estaba puesto en el país central de referencia y, más allá de la frontera se extendía un 'espacio vacío', habitado por unos 'otros', cuya única referencia era el nombre del país vecino, correspondiente a la escala nacional, en detrimento de la escala regional y local. Esta transformación de las representaciones acerca del espacio nos permite incursionar en el mismo como objeto, medio y escenario de análisis, acción política, disputa y ejercicio de poder que, se ha incorporado al modo privilegiado de pensar y actuar de las ciencias sociales en la actualidad1. En términos de Souza Santos (1991) asistimos a un renacimiento del espacio que, incorporado en una entidad compleja de espacio-tiempo, confiere una materialidad propia a las relaciones sociales que en él tienen lugar: "…la sucesión de tiempos es también una sucesión de espacios que recorremos y nos recorren, dejando en nosotros las huellas que dejamos en ellos" (Souza Santos, 1991:18-19).

El espacio-tiempo resurge desarticulando en el análisis la negación de las continuidades procesuales. A los efectos de este trabajo, nos adentraremos en ese otrora "espacio en blanco" para reconstruir la contigüidad/continuidad de la territorialidad transfronteriza Posadas-Encarnación, su histórica relación socioeconómica y política y los procesos de transformación que, a pesar de la ansiedad existencial de acotarlos a la brevedad temporal de la escala humana, requieren de una mirada que se remonte incluso varias décadas atrás para su cabal comprensión.

Desde las concepciones decimonónicas y el inicio de los Estados-nación en el Cono Sur, la frontera es considerada un espacio geográfico que demarca claramente la inscripción en el territorio de dos poderes estatales, étnicos o culturales, antagónicos y hostiles o, aliados circunstanciales pero, taxativamente diferenciados (Bartolomé Miguel, 2006). Las políticas estatales concibieron a las zonas de frontera como espacios con población

1 Carlos Salamanca (2012) Boaventura de Sosa Santos (1991) y Chaim Perelman (1971) sostienen que, en tanto el pensamiento clásico privilegió las metáforas temporales, el pensamiento moderno privilegia las metáforas espaciales (Perelman, 1971:405 citado en Souza Santos, 1991:18).

.

reducida en los que se ejerce a diario la presencia delegativa de un poder central ubicado en un "otro lugar" más o menos alejado. Presencia estatal que se caracteriza por una predominante actitud de vigilancia administrativo-burocrática de las relaciones sociales y económicas transfronterizas, redoblada en determinados puntos estratégicos de los cientos de kilómetros de frontera: para el caso que nos ocupa, el Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz que vincula por vía terrestre la ciudad de Posadas (Misiones, Argentina) con la ciudad de Encarnación (Itapúa, Paraguay).

La consolidación de los Estados-nación, la clara delimitación geográfica y demarcación física de los límites fronterizos y, la tendencia a la integración en bloques regionales que caracteriza al mundo desde la caída del "Muro de Berlín" en 1989, produjo cambios significativos en las concepciones de frontera.

Los bloques regionales como el Mercosur, lejos de diluir las fronteras nacionales, las consolidan y fortalecen desde una nueva concepción: las zonas de fronteras son, para sus cada vez más nutridas poblaciones, un espacio de oportunidades múltiples en relación a, y debido a, la presencia de este límite normativo nacional que tiene en el espacio físico marcas concretas de interdicciones y habilitaciones que configuran el desarrollo de ese juego de interrelaciones (Abínzano, 1993).

La región fronteriza de la provincia de Misiones conforma, como lo indica Abínzano (2009) un escenario geográfico regional muy complejo en el que las fronteras políticas se insertaron en una matriz sociocultural compartida que permite articular relaciones económicas, comerciales, industriales, turísticas, parentales y socioculturales transnacionales.

El supuesto "territorio vacio" tiene en realidad, una larga historia de ocupación por grupos diversos que habían resuelto su presencia de manera violenta, la mayor parte de las veces. Oviedo (1993) sostiene que la provincia de Misiones es históricamente "el epicentro *de una región de frontera de continuos contactos"* (Norma Oviedo, 1993). Se trata de un territorio liminal que ha pertenecido o sido ocupado por diversos grupos a lo largo de la historia:

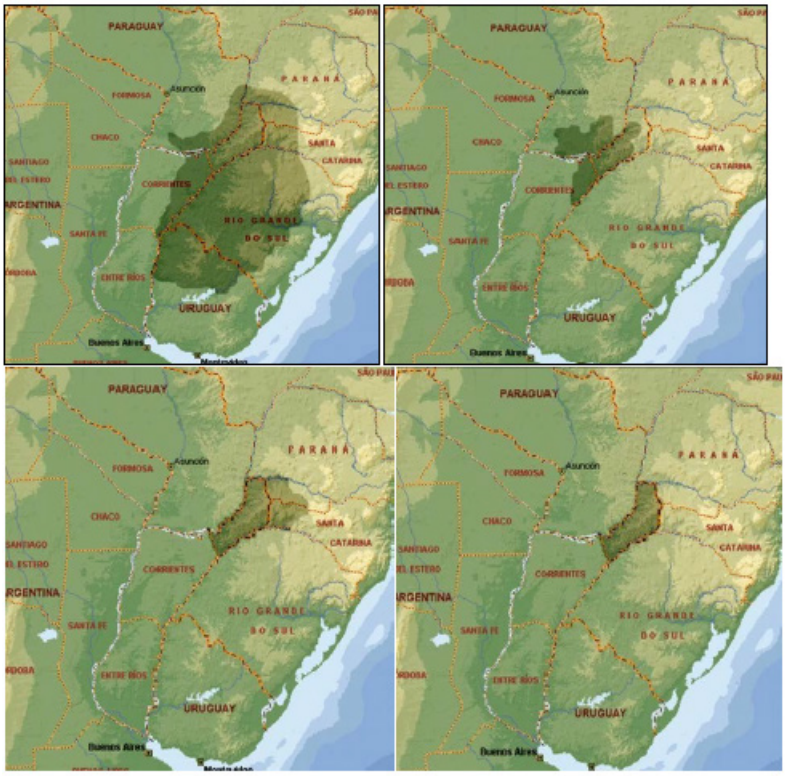
Exclusivamente por pueblos originarios de los grupos étnicos mbyá-guaraní, caiguá y guaycurú primero, hasta el Siglo XVII;

Por las Misiones Jesuíticas entre los Siglos XVII y XVIII, con el permanente asedio de bandeirantes brasileños que capturaban indígenas para someterlos a regímenes de trabajo serviles o esclavos;

Los límites políticos se definieron y estabilizaron recién después de la Guerra de la Triple Alianza (1870) momento en que, el río Paraná se convirtió definitivamente en el accidente geográfico que delimitó la frontera sur-oriental de Paraguay con Argentina (Arellano, 2013).

Evolución Histórica de la ocupación territorial de región de la triple frontera argentino-

paraguayo-brasileña. Hasta 1750



Fuente: Elaboración propia sobre mapa de Google Earth (Arellano, 2013)

Se ubicaron en este territorio, los 30 pueblos de las antiguas Misiones Jesuíticas (San Ignacio Guazú, Corpus, San Ignacio Miní y Nuestra Señora de Loreto y Nuestra Señora de la Anunciación de Itapúa, entre otros). Esta última, fundada por Roque González de Santa Cruz en 1615 en la margen izquierda del rio Paraná (hoy Posadas, Misiones, Argentina) y trasladada luego a la margen derecha (hoy Itapúa, Paraguay).

El período de las Misiones Jesuíticas transforma estructuralmente a la población indígena de la región la que, además de ser diezmada, se convirtió al catolicismo con un fuerte impacto en su cultura y religiosidad ancestral y, al mismo tiempo, incorporó nuevos aprendizajes laborales y sobre todo artísticos. Consideramos con Quijano (1995) que, tras la expulsión de los jesuitas, el resultado fue un desbande indígena2 y; una aculturación sin precedentes, con secuela de dominación, explotación, impacto en las relaciones intersubjetivas y culturales, en la producción del conocimiento y la imposición de una hegemonía cultural eurocéntrica. No obstante, las interpretaciones historiográficas sobre este período entran en tensión a la hora de dimensionar la

2 El hambre, la miseria, el desamparo y los saqueos en las reducciones los obligaron a emigrar y dispersarse, otros se reagruparon en pequeñas aldeas de una veintena de familias que subsisten hasta la actualidad, constituyendo los principales centros de resistencia cultural.

incidencia positivo/negativa de los jesuitas en las poblaciones indígenas.
En relación al periodo compartido por la población paraguaya y argentina en la frontera, el Departamento Candelaria, que comprendía Candelaria, Santa Ana, Loreto y Corpus, hoy Provincia de Misiones, Argentina, estuvo ocupado por Paraguay hasta la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870).3 La población paraguaya ocupó totalmente el sur de lo que hoy es la Provincia de Misiones, Argentina desde 1810 hasta 1865. El Campamento de la Rinconada de San José (actual Posadas, Misiones) fue un establecimiento militar que se construyó en 1834.4 El comercio actuó como un factor de inserción e integración de la incipiente sociedad a través de las diversas labores que este requería. Se instalaron pulperías (almacenes que vendían aguardientes, yerba, azúcar, etc., al menudeo) y varios indígenas y criollos construyeron sus ranchitos. Algunas familias más acomodadas adoptaron como criados a indígenas y negros/as bajo régimen de servidumbre o patronazgo. Alejados de los grandes centros de poder, las relaciones interétnicas –negativamente valorada en la época- fueron distendiéndose, dando incluso lugar a la emergencia de concubinatos entre criollos e indígenas, como podemos apreciar en una Carta de Reproche de Gaspar Rodríguez de Francia dirigida al comandante del Campamento de la Rinconada de San José, mientras este reducto militar estaba bajo las órdenes de Paraguay:
"Usted ha estado consintiendo y autorizando con su tolerancia el que la india Teresa Areguati haya estado desde años anteriores y hasta el presente continuando en vender a dinero los géneros y efectos que un comerciante le da a vender a crecidas cantidades (…) y disimulando ese comerciante está recogiendo los dineros de los muchas efectos que ministra a la dicha Teresa (…) además de estar consintiendo sin poner en reparo ese público concubinato escandaloso y de mal ejemplo para todos y también para la tropa…" Fuente: Jaquet, 2008: 91-92).

Respecto de las valoraciones negativas de las relaciones interétnicas en este territorio, Rafael Hernández (1887) advierte en sus cartas sobre "la barbarie, la pobreza, el desorden y la haraganería que hay que combatir en la zona argentina de Misiones", identificándola como proveniente de la margen paraguaya del río Paraná. Y sostiene que para transformar la provincia en un territorio integrado productivamente, era necesario que el Estado impulsara su desarrollo y terminara de conquistar el territorio para la "Nación", construyendo escuelas donde solamente se enseñara en español y

3 En el año 1821, Entre Ríos toma parte del territorio de las Misiones (lo que hoy sería el sur de la provincia de Misiones) y lo incluye en la República Entrerriana. En el año 1822, a partir del Tratado del Cuadrilátero, Santa Fe incluyó al territorio de las Misiones bajo su Protectorado. Entre los años 1821 y 1829, las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes, se disputaban el Territorio de las Misiones (lo que sería hoy el Sur de la Provincia de Misiones-Argentina). Pero, a partir de 1830, Corrientes se apropia de este territorio y hasta 1876 administra la producción (extracción de madera nativa, yerba mate, y ganadería) de los pueblos de las reducciones en las actuales Provincias de Misiones y Corrientes.

4 Hoy está la zona céntrica de Posadas. La construyeron indígenas guiados por un arquitecto y utilizaron para ello piedras, ventanas y puertas traídas de Santa Ana, San Ignacio Mini, y Guazú, Corpus, Santa Rosa y otros; piedras y arenas sacadas de arroyos y del río, también tacuaras y maderas transportadas desde el monte. Tenía una capilla destinada a San José y una muralla que lo rodeaba desde la laguna de San José (Hoy Puente Internacional Roque González de Santa Cruz), iba por la actual avenida Mitre y llegaba hasta el Brete (hoy Barrio Tiro Federal). El campamento también recibió los nombres de: Trinchera de San José, Trinchera de los Paraguayos o Trinchera de Itapúa.

que inculcara los símbolos patrios, ya que "su idioma [el de la población] es una mezcla de guaraní, paraguayo, correntino y brasilero, siendo lo menos usado el castellano" (Hernández, 1887:47).

Como sostiene Oviedo (1993) más allá de los límites formales, las regiones son territorios dinámica y pragmáticamente delimitados sobre un basamento histórico cultural compartido "son espacios de encuentros e intercambios entre pueblos que constantemente transcienden esos límites… podemos definir a esta región, como un espacio geográfico (Brasil, Paraguay y Argentina) que posee un pasado común" (Oviedo, 1993: 27).

El recurso a la inmigración europea tuvo también este claro propósito de poblar y 'blanquear' el nuevo Territorio Nacional "con el fin de reemplazar a la población nativa, desarrollar la agricultura, ocupar los espacios vacíos y defender las fronteras, desvinculándose de Paraguay". La frontera consistía en una línea entre un mundo, el "nuestro", y otro desconocido y hostil, el de "ellos', los salvajes" esta concepción perdura en la actualidad bajo la forma de múltiples xenofobias (Abínzano, 2009).

Al finalizar la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)5, por el Tratado de Paz, Paraguay entregó la actual provincia de Misiones a Argentina, que la incorporó como Territorio Nacional Argentino desde 1881.6

al finalizar la Guerra la Triple Alianza, Paraguay autoriza la venta de las tierras fiscales de la nación para solventar la reconstrucción de país. Desde 1885 hasta 1904 se vendieron 140.525 kilómetros cuadrados de tierras ubicados en la región oriental de Paraguay, es decir 93,68 % de las tierras fiscales pasaron a bajo precio a manos de empresas colonizadoras y latifundistas extranjeros, pues la única condición era la capacidad de adquisición de lotes de no menos de media legua y un proyecto de colonización con población europea (Halpern, 2006).

Tanto Argentina como Paraguay aplicaron la misma política de poblamiento de la región de frontera, dando preferencia a la inmigración blanca europea, trabajadora, no indigente, ni políticamente transgresora (Sosa, 2014).

Sobre las políticas de integración regional y las fronteras: Mercosur local

Desde las ciencias sociales, las perspectivas analíticas dominantes pivotan alternativa y contradictoriamente entre una posición epistemológica que naturaliza la integración regional y otra que, ha oclusado toda posibilidad de describir y analizar objetivamente

5 Argentina, Brasil y Uruguay derrotaron bélicamente a Paraguay en una guerra genocida que diezmó a la población paraguaya hasta casi su desaparición. Murió más de la mitad de la población, disminuyendo de 1.200.000 a alrededor de 400.000 habitantes según diversas fuentes, siendo la mortandad masculina de un 90%. La mayor parte de los pocos sobrevivientes del ejército paraguayo, en su mayoría niños y adolescentes, marcharon a trabajar a los cafetales de Sao Paulo bajo régimen de esclavitud. Según el Boletín de Estadística y Censo de Buenos Aires sobrevivió a la guerra un total de 106.524 mujeres y 28.746 hombres, un total de 221.349 habitantes, que alcanzaron para el censo de 1900 una recuperación demografía importante con 635.571 habitantes. (Fuente: Andrés Flores Colombino citado de Caballero Ferreira: 1986).

6 La negativa de Corrientes de ceder y traspasar el territorio a la jurisdicción de la nación dio lugar a los debates sobre la "cuestión Misiones" en el Congreso Nacional (Jaquet, 2008). Entre 1875 y 1877, la provincia argentina de Corrientes había impulsado la creación de varias colonias agrícolas, vendiendo toda la zona de campo de la provincia de Misiones a sólo 38 personas.

las relaciones socio-económicas propias de las ciudades de frontera, negando su existencia o bien, realizando valoraciones negativas interesadas que colocan a los ciudadanos del "otro país" como competidores des-iguales, des-leales, cuando no des-honestos.

Es preciso derribar la propia noción de fronteras tal como la conocemos hoy, inscribiendo en el territorio marcas sobre lo que está dentro y lo que está fuera con una obstinada lógica binaria que las ciencias sociales abandonaron hace más de tres décadas. Avance científico logrado a fuerza de "experiencia", en términos de Agamben (2004) es decir, "viviendo las fronteras" para poder hablar de ellas, porque la ciencia aprende mucho más tarde lo que la sociedad sabe hace décadas y transmite de generación en generación, aunque las estructuras políticas, burocráticas y normativas se resistan a adoptar, porque está en su naturaleza que el proceso de comprensión, adopción y transformación de la normativa sea más lento y tardío a pesar de, la accesibilidad comunicacional para la transmisión de las nuevas ideas. La persistencia de su lentitud está directamente asociada a la pérdida de poder de audiencia que sufren los intelectuales en el gran espectáculo mediático.

Para ello, trabajaremos teniendo como referente empírico a dos ciudades fronterizas de esta región del MERCOSUR que, se caracteriza por su economía marginal, por su alta dependencia del sector primario, sensible deterioro de su ecosistema, creciente migración rural-urbana, bajo nivel de capitalización y exposición a la competencia regional asimétrica basada en la informalidad y la ilegalidad (contrabando y tráficos ilegales varios) (Velazco, 2000). Interdependencia asimétrica propia del desarrollo de las regiones de frontera en contexto de globalización que, se reproduce a su interior con la brecha socioeconómica existente entre sus habitantes.

La ciudad argentina de referencia, Posadas, es la capital de su provincia y constituye su mayor conglomerado urbano. En el Departamento Capital, el Censo 2010 registró 324.756 habitantes, con una variación relativa intercensal de 14.2 (Fuente INDEC, 2012). En la otra ribera del río Paraná, la ciudad paraguaya de Encarnación con un crecimiento demográfico sostenido en las últimas décadas, que ha transformado su perfil de la llamada localmente "villa de Encarnación" de los años '60 y '70 a la pujante tercera ciudad del Paraguay que, junto a Cambyretá y Capitán Miranda integra la Zona Metropolitana de Encarnación con una población de 129.972 habitantes (Causarano, 2006, p. 137). Crecimiento poblacional que se debe a múltiples factores, entre los cuales tienen preponderancia el Emprendimiento Hidroeléctrico Binacional Yacyretá –con sus repercusiones en el re-ordenamiento del territorio y la incorporación de infraestructura urbana- pero también; la migración rural-urbana propia de la globalización y de la transformación de la base productiva nacional.

El tráfico vecinal transfronterizo Posadas – Encarnación a través del Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz es muy significativo. Con un promedio de 22.000 personas diarias se ubica en primer lugar para Argentina y, en segundo lugar para Paraguay, detrás del Puente de la Amistad, que une Ciudad del Este, Paraguay con Foz do Iguaçu, Brasil.

La transformación urbanística estructural que sufrieron ambas ciudades como consecuencia de las obras de infraestructura urbana del Plan de Terminación de la Represa Hidroeléctrica Binacional Yacyretá, avanzó sobre los espacios costeros libres con muros de contención, avenidas costeras, parques y edificios con vista al río, poniendo en contacto directo a ambas ciudades en un continuum espacial urbanizado, que acabó configurando lo que denominamos en este trabajo "conurbación binacional transfronteriza Posadas – Encarnación". En efecto, si apenas unos años atrás, las márgenes del río Paraná presentaban la fisonomía típica de los baldacones de recarga natural del río en ambas márgenes, con el consecuente asentamiento de los sectores populares en viviendas precarias, y; el área urbanizada de Encarnación se encontraba distante unos cinco km. del cruce fronterizo, en la actualidad, el casco urbano de Encarnación comienza a escasos veinte metros del Centro de Control Fronterizo con el Nuevo Circuito Comercial que, ha estrechado aún más las distancias entre un país y el otro, de manera que, por vía terrestre se interpone únicamente el Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz y los organismos del Estado argentino y paraguayo que ejercen sus controles en el ACI (Área de Control Integrado de Turistas, Tráfico Vecinal Fronterizo y Equipajes): Dirección General de Migraciones y Dirección Nacional de Aduanas (de Argentina y de Paraguay); Gendarmería Nacional y SENASA (Secretaría Nacional de Sanidad Animal), de Argentina, y; Policía Nacional, de Paraguay (Cossi, 2014).



Referencia: Imagen de Google Earth. Proximidad territorial Posadas – Encarnación.

Esta profundización reciente de la continuidad territorial urbanizada entre ambas ciudades nos anima a pensar que resulta indispensable un cambio de paradigma que permita concebir para estas ciudades, la posibilidad de que constituyan una conurbación binacional transfronteriza.

Al respecto, las ciencias sociales han trabajado muchísimos casos de ciudades que presentan estas mismas condiciones en América Latina y, paulatinamente comienzan a relevar múltiples ejemplos –en diferentes casos y con distinto grado de desarrollo- de política públicas binacionales transfronterizas a escala local. Sólo a los efectos de ejemplificar, veamos con Salas (2003) algunos casos de cooperación y/o integración

subregional transfronteriza (ITS, por su sigla en inglés) como:

a. El caso del Parque Transfronterizo de Pimpopo, un espacio de integración turística y de reserva natural compartido por los estados de Sudáfrica, Mozambique y Zimbabwe, creado en 2002 con la construcción de puentes y pasarelas transnacionales y; la remoción de barreras aduaneras y migratorias en el área;

b. Las relaciones de cooperación transfronteriza en la unión Europea con el Tratado de Karlsuhe (1996), entre la República Federal Alemana, Francia, Luxemburgo y la Confederación Helvética, extendiéndose a la totalidad de los entes territoriales de los länders del Sarre, Renania –Palatinado y Baden- Wurttemberg, las regiones de Lorena y Alsacia, el territorio de Luxemburgo y los cantones suizos de Solothurn, Basileas, Argan y Jura, donde los länders alemanes asumen un papel cada vez más autónomo. El tratado posibilita convenios jurídicamente vinculantes para: la coordinación de decisiones; la prestación de servicios o la creación de órganos y servicios conjuntos de interés entre las regiones; la contratación (conjunta) de obras y servicios; y la creación de instituciones de cooperación transfronteriza basadas en un régimen de derechos internacional;

c. La cooperación transfronteriza del estado francés con el municipio español de Livia, dependiente del agua de los ríos que nacen en Francia;

d. La cooperación transfronteriza luso-española para el mejoramiento de vías de comunicación, comercio y sanidad animal, protección del ambiente y saneamiento integral del Río Duero, en zonas rurales de bajo desarrollo industrial (Salas, 2003), o;

e. En América Central, por ejemplo, López Ramírez (2010) analiza los esfuerzos de integración en materia comercial, ambiental e institucional que impulsan la articulación de mercados regionales y, a su vez, generan la necesidad de atender nuevos retos como los relacionados con la migración y el reconocimiento de las relaciones transfronterizas que ocurren localmente.

Es decir, no estamos ante quimeras o utopías, sino ante la posibilidad y la necesidad de desarrollar políticas públicas transfronterizas que tienen suficientes ejemplos de experiencias previas en contextos diversos y, que es preciso comenzar a analizar en detalle, para estimar la factibilidad de su aplicación en nuestros territorios transfronterizos con sus necesidades particulares.

Para la cuestión específica de las conurbaciones transfronterizas que nos ocupa, tenemos el aporte de Bitar Ramírez (2011) quien –a partir del estudio del caso del Área Metropolitana Binacional Cúcuta (Colombia) – San Cristóbal (Ecuador)- nos advierte que, es indispensable tomar en cuenta la generación espontánea y natural de las conurbaciones transfronterizas y diseñar para ellas, planes de ordenamiento territorial binacional, que abarquen las dimensiones económica y ambiental, e integren la región transfronteriza con un modelo adecuado de ocupación territorial y políticas públicas que, de manera conjunta, solucionen los problemas de movilidad binacional, infraestructura, obras de protección ambiental, diseñe planes conjuntos de explotación e industrialización de recursos agrarios y mineros, y; considere a la fuerza de trabajo disponible como recurso de la región, capacitándola y protegiéndola socialmente.

Los réditos de una política pública binacional transfronteriza podrán medirse en al menos tres dimensiones: política, por la recuperación de la gobernabilidad y la autoridad; legal, por la reinserción de la región en la formalidad, y; socioeconómica y cultural, por el establecimiento de parámetros de equilibrio del desarrollo sustentable, el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los habitantes, la administración responsable de los recursos naturales y la organización físicamente del espacio urbano y rural que, entre otros beneficios, disminuye el gasto energético (Bitar Ramírez, 2011:5).

Para que dos ciudades de frontera puedan constituir una conurbación binacional transfronteriza, deben tener, según Dilla (2008) seis condiciones de base: cercanía geográfica; relaciones sociales primarias –afectivas, parentales y vecinales- entre sus pobladores; reproducción económica interdependiente; servicios comerciales, sociales, religiosos, lúdicos, culturales, etc. compartidos, tanto de manera formal como informal; relaciones institucionales formales entre sus órganos de gobierno y, entre las organizaciones de la sociedad civil, y; una percepción compartida de necesidad mutua entre algunos de sus sectores (Dilla, 2008 en Bitar Ramírez, 2011:10-11). Para ello, sus gobernantes deben priorizar los beneficios de la integración, aún cuando continúen latentes las representaciones negativas (racistas, chovinistas, etc.) sobre los "otros".

El caso que nos ocupa reúne todas estas condiciones no obstante, la discusión es aún incipiente. El PEP Plan Estratégico Posadas 2008 – 2022, por ejemplo, sólo considera entre los Factores Críticos del Desarrollo, la necesidad de transformar la política local transfronteriza a los efectos de consolidar la integración de ambas ciudades, mencionando exclusivamente la necesidad de hacer más eficientes los Trámites Fronterizos de Aduanas y Migraciones y de brindar un mejor servicio y mayor frecuencia en el transporte transfronterizo de pasajeros y equipajes (Municipalidad de Posadas, 2010).

Es decir, el camino es arduo y recién empieza, empujado por los cientistas sociales y la sociedad civil que puja por abrir intersticios en los entes gubernamentales que le permitan tratar la problemática desde un posicionamiento claro que no replique los remanidos intentos de desarrollo local de espaldas a la integración transfronteriza a la que están destinados, porque las prácticas de la ciudadanía así lo plantean desde tiempos inmemoriales, recluidos en la informalidad, ante la persistente ceguera institucional que, prefieren desplazar el plano de la discusión, tolerando como horizonte de lo posible, la exención impositiva de Zonas Francas y Free Shop, cuya eficiencia puede haber sido de importancia décadas atrás pero que hoy, resultan insuficientes y reiterativas en cuanto a sus supuestos pues, la mejora de la competitividad comercial por reducción de gastos fijos, no necesariamente, redunda en beneficios ni para los consumidores, ni para la ciudadanía en general.

Sobre las prácticas de conurbación: de los Estados y los ciudadanos

En las regiones de frontera, tanto los recursos disponibles en el territorio como, sus posibilidades de combinación, se diversifican en tanto los sistemas normativos,

sociales, culturales y económicos diversos y simultáneos operan en espacios vitales contiguos. La vida cotidiana transcurre entonces, con una presencia mucho mayor de los sistemas normativos de cada uno de los países y habilita juegos de estrategias y oportunidades que tienen lo legal/ilegal en el centro de las conjugaciones. Por tal motivo, los Estados nacionales tienden a aplicar políticas restrictivas o a producir vacíos normativos, criminalizando las actividades de los ciudadanos de frontera y alimentando la red de corrupción e ilegalidad que funciona históricamente en la frontera y en la cual, los agentes crean una legalidad y una economía paralela, allí donde las normas de los Estados centrales entran en flagrante contradicción con la cotidianeidad de "la vida en los bordes".

La "vida en los márgenes" sociales, legales, laborales, territoriales en término de Das y Poole (2004) no transcurre en un espacio weberiano anómico, como muchos incautos tienden a creer sino, bajo un intricado sistema normativo alternativo cuya característica principal es su dinamismo y plasticidad para adecuarse convenientemente a los requerimientos de la vida cotidiana. La vida en los márgenes "crea" y es "creada por" sujetos sociales versátiles ante las transformaciones que el contexto demanda, ávidos de información y creativos para la innovación, es decir, sujetos sociales flexibles en términos de Harvey (1998) o, sujetos sociales plásticamente adaptados y adaptables a las condiciones de vida posmodernas en contexto de globalización al decir de Bauman (1998).

La frontera se vuelve un recurso cuando surge el interés por cruzarla. El control al ingreso/egreso al/del territorio le da sentido al establecimiento de la misma, en la medida en que esta movilidad atente (real o potencialmente) contra algún interés (Cossi, 2014).

El territorio como indica Lopes de Souza (1995) es un campo de fuerzas, una red de relaciones sociales con una complejidad interna, que define al mismo tiempo una alteridad: indicando la diferencia entre los insiders y los outsiders.

Estos intereses y recursos que ambos Estados intentan cuidar responden entre otras cuestiones, a los históricos y recurrentes cambios políticos y económicos que sufrieron Argentina y Paraguay, y a las fluctuaciones cambiarias de la relación peso/dólar/guaraní en los distintos períodos. Cambios que incidieron en este territorio de manera notable, permitiendo a sus ciudadanos desarrollar diversas y complejas estrategias de reproducción, que dan cuenta de la complejidad del "juego fronterizo" en sus múltiples dimensiones. Entre estas estrategias, se encuentran las de generación de autoempleo para unos y de aprovechamiento del trabajo informal transfronterizo para otros; la búsqueda de reducción de los costos de vida y la maximización de las utilidades de los ingresos familiares, a partir del consumo transfronterizo en ambas ciudades y más recientemente; la combinación de estrategias comerciales transfronterizas formales e informales tras la especialización de la venta de productos y servicios que se brindan a uno y otro lado de la frontera, con el fin de equiparar la rentabilidad generada por la relación cambiaria (Arellano y otros, 2012:12).

Por ello, lo que es posible observar a diario en nuestras regiones de frontera son sujetos

sociales flexibles que establecen densas relaciones sociales bajo sistemas normativos aleatorios, versátiles y pragmáticos, cuyo dinamismo requiere que quienes participan de él no solo observen estrictamente sus pautas sino que además participen de la recreación permanente de un complejo marco de inter-legalidades situadas, noción con la que proponemos denominar a la norma consuetudinaria vigente en un territorio en el que co-lindan dos sistemas normativos institucionalizados, cuyas contradicciones, vacíos o sinsentidos son cubiertos y recreados por la agencia de los sujetos sociales territorianos, es decir, que viven "en" y "de" los recursos materiales y simbólicos disponibles en dicho territorio.

Son estas inter-legalidades situadas las que nos permiten comprender la estructura subyacente que pueda explicar la especificidad de la vida en los márgenes. Los efectos de la incipiente política pública binacional transfronteriza serán considerados en este trabajo en sus dimensiones política y legal.

En relación a la dimensión política y a la dimensión legal, los gobiernos locales y departamentales de ambos países realizan mutuos gestos de beneplácito con el vínculo transfronterizo que, no obstante, no encuentran asidero para desarrollarse más allá de la firma de convenios, actas complementarias y cartas de intensión de integración en los aspectos más diversos. Algunas de ellas cobran gran presencia multimedia pero, por su carácter voluntarista y falta de financiamiento y recursos humanos, rápidamente se desvanecen. Uno de los convenios más recientes es el Acuerdo firmado en agosto de 2014 por las autoridades locales de seis municipios: Posadas, Candelaria, Garupá y Santa Ana de Argentina y Encarnación Cambyretá y San Juan del Paraná, de Paraguay. El mismo plantea la creación de una "Comisión Intermunicipal Coordinadora del Área Metropolitana Binacional. Tiene como propósito coordinar las acciones de integración que los municipios de ambos países emprendan en conjunto y con la participación de las universidades y organizaciones de la sociedad civil. Otro de los convenios relevantes por la intencionalidad de cooperación real que comporta es el Convenio Marco de Colaboración y Cooperación Recíproca entre el Gobierno del Departamento de Itapúa (Paraguay) y el Gobierno de la Provincia de Misiones (Argentina) cuyo objetivo principal consiste en la regulación de acciones sanitarias que beneficien a este sector del Mercosur trabajando sobre cuatro ejes: Vigilancia Epidemiológica, Atención Primaria de la Salud, Capacitación de Profesionales en áreas de Alta Complejidad y Acciones vinculadas con Violencia y Trata de Personas.

En Abril de 2010 se suscribió el Acta Anexo al Convenio Marco de Normatización de Traslados y Atención Integral de Pacientes de nacionalidad paraguaya hacia hospitales posadeños, reglamentando las formas en que se llevarán a cabo los objetivos propuestos, los requisitos y presupuestos exigidos y las dependencias y personas responsables. Por este acto se establecieron: el manual de Procedimientos para el traslado de pacientes al sistema de salud de la Provincia de Misiones; el Procedimiento para la Aceptación de Pacientes en los Hospitales de la Provincia de Misiones; los beneficiarios y los Hospitales de Posadas que se encuadran en dicho acuerdo (Almúa y Aliprandini, 2014).

De acuerdo a lo convenido, ambos países formalizarían de este modo la práctica informal histórica de atención de pacientes paraguayos en el sistema público de salud de Posadas . Misiones brindaría el servicio de salud e Itapúa abonaría las prestaciones que reciban los pacientes paraguayos en Misiones. No obstante, la burocracia del sistema de derivaciones transfronterizas, la compleja administración centralizada de ambos países, el régimen de coparticipación nacional de Argentina y el permanente reclamos de las autoridades paraguayas sobre las regalías de Yacyretá que Argentina le debe no han permitido el cobro de los reintegros en el marco de este convenio. Por tal motivo, la informalidad en la prestación de servicios de salud continúa.

Es decir, las autoridades locales y regionales tratan, infructuosamente, de regular y normalizar las prácticas sociales que suceden de manera informal en la vida cotidiana de las ciudades de frontera, en un intento de recuperación de la gobernabilidad y la autoridad frente a las prácticas sociales que los ciudadanos de frontera desarrollan de manera informal, insertas en una estructura de relaciones sociales transfronterizas que abarca varias generaciones familiares y lazos fraternos a uno y otro lado de la frontera.

En cuanto a la dimensión legal, sin lugar a dudas en la situación actual los ciudadanos han sobrepasado los márgenes de juego con las normativas existentes constituyéndose en ciudadanos transfronterizos que despliegan múltiples estrategias. Estas, se desarrollan en un interjuego con la normativa vigente, de tal suerte que ora las desafían, ora las infringen, ora acuden a ellas respaldando sus práctica y/o pedidos a los gobiernos. En efecto, podemos ver este juego en relación a la extendida estrategia de hacer uso del servicio de salud argentino para el nacimiento de los hijos de paraguayos. Trasponer el puente para el momento del parto, tanto en el sistema púbico como en el privado permite que las familias paraguayas de los sectores medios y medio-bajo cuenten entre sus miembro con al menos un ciudadano argentino7 que accederá y demandará un grado de cobertura social inexistente en su país de procedencia familiar.

Es decir, en las relaciones sociales de las regiones de frontera se nos presenta un factor a considerar: la excepcionalidad. Los ciudadanos interpelan con pedidos de excepcionalidad a las autoridades encargadas de los procedimientos administrativos estandarizados y rutinizados que desempeña el Estado en el control de frontera. Para solo dar un ejemplo, es habitual que los ciudadanos soliciten a las autoridades del puente internacional lo que localmente se denomina un “pase”. Se trata de un papel absolutamente informal firmado por las autoridades para que algunas personas que realizan el cruce internacional asiduamente por estudios o trabajo puedan adelantarse en la larga fila que se forma para cruzar el puente internacional, avanzando por carril contrario detrás de los ómnibus internacionales que tienen prioridad de paso sobre los vehículos particulares. Se trata de la extensión de una práctica humanitaria (circular flameando un pañuelo blanco en señal de que se transporta un enfermo) a una excepcionalidad fundada en el deseo de trasponer el puente rápidamente avalado de manera informal por los organismos de control.

7 La normativa argentina y las políticas de identidad e interés superior del niño establecen que ningún recién nacido puede retirarse de los nosocomios públicos y privados sin su Documento Nacional de Identidad, independientemente de la nacionalidad de sus padres pues obra constitucionalmente el derecho de jus solis (nacionalidad argentina para los nacidos en el territorio de la república).

Aunque los dispositivos administrativos de control fronterizo están diseñados para funcionar bajo condiciones de normalidad, estas excepciones no son ajenas al aparato burocrático sino que, forman parte constitutiva del mismo reafirmándolo y, al mismo tiempo reificándolo para que opere aún en situaciones de anormalidad, porque lo que se hace cuando se otorga la excepción no es violar la norma sino ratificarla mediante los mecanismos informales consuetudinarios acordados.

La excepcionalidad es una parte fundamental del pragmatismo de la legalidad alternativa y difiere sustancialmente de la violación a sabiendas de la norma. Todas estas negociaciones tienden a alcanzar el objetivo central: "agilizar el cruce". Si la negociación no prospera, el procedimiento administrativo se alarga y complejiza dando intervención a otros escalafones del aparato burocrático que en contadas ocasiones dan solución al problema, obligando a una catarata de informes que vienen y van entre distintas dependencias para que, finalmente, los dispositivos administrativos no se modifiquen. En este sentido, la confiscación de mercadería por ejemplo se realiza dentro de ciertos volúmenes que tienen como límite la capacidad de almacenamiento y el manejo del humor social y político del momento. La percepción local del "humor del puente" es tema de conversación e información valiosa que circula informalmente tanto entre ciudadanos como entre los funcionarios encargados del control fronterizo afectándolos por igual. En síntesis, bajo la apariencia de absoluta regularidad y normalidad, se desarrolla una compleja y ajustada estructura de inter-legalidades situadas (Marcus, 2001, Sousa Santos, 1991), sostenidas en la necesidades del flujo transfronterizo que se resuelven a escala local estableciendo códigos, prácticas, estéticas y éticas aleatorias y dinámicas. Las prebendas en el cruce internacional –localmente denominadas 'coima' o 'canon'- son una institución social en tanto representan todo un sistema de valores y disvalores en la interacción comercial transfronteriza no permitida por la cual, una de las partes involucradas comete el ilícito o contravención de contrabando y la otra detenta el poder de denuncia y/o sanción en suspenso, con el que lucra. No obstante, la relación de los ciudadanos con las autoridades en el cruce transfronterizo es ambivalente, se huye de ellas, se acuerda con ellas y se recurre a ellas dependiendo de las circunstancias, pero siempre representa el sistema que evita el desorden y la anomia. Las reglas locales son simples y claras, de modo de poder eludirlas con otros sistemas normativos aleatorios y propios de cada territorio. O, en términos de Douglas: "Todo individuo necesita sentir la seguridad de pertenecer a un sistema en el que todo o casi todo está previsto… y la idea de que siempre habrá una autoridad a la que recurrir… La función del sistema legal es la de preservar un sentido de comunidad contra la amenaza de desorden y desintegración" (Douglas, 1996:55).

En definitiva, son la inequidad social, la estigmatización xenofóbica y la cultura política cortoplacista los factores que impiden una integración ganar-ganar, una actitud proactiva y no reactiva para la resolución de los problemas de integración a escala local. Muchos se benefician de esta aparente inoperancia gubernamental que no permite la integración real o, al menos la obstaculiza.

Conclusión

En estos territorios de frontera, las relaciones sociales cuya profundidad histórica, lejos de fijarlas las dinamiza por la posibilidad de recurrencia a múltiples experiencias propias y ajenas, resulta por lo menos equívoco pensar que es posible constreñir el vínculo social existente a los efectos de delimitar la soberanía nacional en el territorio, entre otras cuestiones, porque los centros decisores de los Estados nación se encuentran demasiado lejos, cuando no ausentes, en el imaginario social de la cotidianeidad de los espacios sociales fronterizos.

Identificamos dos espacios sociales en los que es posible analizar las relaciones binacionales transfronterizas: el uso del espacio territorial, y; las políticas públicas de desarrollo socioeconómico a partir de la creación de sistemas normativos territorialmente adecuados que sinergicen las interacciones transfronterizas para hacer nuestra la integración regional, que los organismos supraestatales como el Mercosur propician desde hace décadas sin encontrar resonancias en la escala local.

Por ello, la pregunta es: ¿si en lugar de insistir como hasta ahora con la idea de frontera como línea que separa y preserva lo propio de lo "otro", ajeno y peligroso o, la esencialista noción de integración, hegemónica desde los años ochenta, comenzamos a pensar propuestas superadoras? ¿Si en lugar de continuar insistiendo exclusivamente en las políticas de control comenzáramos a pensar en políticas de integración transfronteriza que validen las prácticas locales existentes? ¿Si en lugar de la vana insistencia en la criminalidad latente de todo aquel que cruza una frontera, comenzamos a cuidar la seguridad nacional mediante mecanismos eficientes de prevención del delito e inteligencia? ¿Qué sucedería si facilitáramos, estimuláramos y propiciáramos de verdad la reducción de barreras para la integración transfronteriza a escala local? ¿Y si implementáramos políticas locales que ordenen el territorio, planifiquen la economía y reglamenten las interacciones con perspectiva de integración binacional transfronteriza territorializada? Sería el caos, la claudicación a la soberanía de los Estado nación intervinientes, la liberación de los lobos, dirán algunos. Nosotros consideramos que, todas estas afirmaciones se sustentan en un desconocimiento profundo de las tensiones equilibrantes que sostienen los hilos invisibles de las relaciones sociales ya que, siempre que se apela a la sinergización de los vínculos sociales no cunde el caos sino un orden acorde a las necesidades reales del sistema total.

Es decir ¿por qué no pensar las bases y lineamientos generales de políticas públicas que propicien la emergencia de ciudadanos transfronterizos?8

De manera preliminar, identificamos cuatro espacios sociales en los que proponemos sinergizar las relaciones binacionales transfronterizas:

En el espacio territorial. Creando y normando conurbaciones binacionales transfronterizas para nuestras ciudades de frontera, mediante políticas de desarrollo urbano que contemplen la fluidez de la movilidad en el territorio y una fisonomía urbanística funcional que, en su estética, exprese los contenidos regionales identitarios y los valores de la unidad en la diversidad;

8 Concepto que proponemos por considerarlo más adecuado que la noción de ciudadanía múltiple, en boga en la actualidad.

En las políticas de desarrollo socioeconómico. Partiendo de la noción de desarrollo de Oleas Montalvo (2011) aplicar efectivamente y sin caprichosas interpretaciones la normativa vigente de MERCOSUR que establece la libre circulación de personas y bienes a través de las áreas de control fronterizo y en un radio de hasta 70 Km a ambos lados de la línea de frontera;

En relación a los habitantes del territorio binacional transfronterizo. Propiciar políticas tendientes a la libre adopción de una ciudadanía transfronteriza que facilite la movilidad de las personas en el territorio, de acuerdo con las necesidades de sus trayectorias vitales individuales y familiares, esto es: poder comprar, vender, estudiar, pasear, trabajar, votar, tributar y aportar a la seguridad social en cualquiera de los países involucrados en el territorio transfronterizo;

En cuanto a los bienes y servicios, lejos del intervencionismo estatal actual, facilitar y propiciar la libre circulación de bienes con fines de consumo a escala familiar lo que redundará en la creación y dinamización de un mercado transfronterizo que ofrezca las mejores oportunidades a sus consumidores locales potenciando la especialización de la oferta con la plasticidad.

Finalmente, esta ponencia pretende, a partir de la explicitación de la realidad socioeconómica de las ciudades de frontera, inquietar las mentes, desatar la creatividad para pensar sistemas normativos territorialmente adecuados que sinergicen las interacciones transfronterizas para hacer nuestra la integración regional que los organismos supraestatales como el Mercosur propician desde hace décadas sin encontrar resonancias en la escala local que superen el viejo lamento de que el Mercosur sucede casi exclusivamente entre Buenos Aires y São Paulo, a varios pies de altura sobre nuestras cabezas.

Bibliografía

Abínzano, Roberto Carlos

(2009): Informe Final Proyecto “Antropología de los procesos transfronterizos: la Triple frontera en el sistema mundo. Complejidad y resistencia regional”, Secretaría de Investigación y postgrado, FHyCS-UNaM (Inédito).

(1993): Mercosur, un modelo de integración. Argentina. EDUNaM.

Agamben, Giorgio (2004): Estado de Excepción” En: Homo Sacer II. Buenos Aires. Adriana Hidalgo Editores.

Almúa, Florencia y Aliprandini, Antonella (2014): “Determinantes de la Cobertura de Seguro Médico. Misiones, Argentina – Itapúa, Paraguay” Ponencia Presentada en: VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales. Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras. 11 y 12 de septiembre de 2014. Posadas, Misiones, UNaM.

Arellano, Diana (2013): Proyecto FCE-UNaM/FACEA-UNI/FAEN-UNaF 16E-160 Transfrontera Sur. Estrategias Binacionales Transfronterizas Argentino- Paraguayas –Salud-Educación-Trabajo-Comercialización-Consumo- 2013-2015. FCE-UNaM. Argentina. Documento inédito.

Arellano, Diana y otros (2012): Economía y Sociedad en ciudades de frontera.

Estrategias binacionales transfronterizas de trabajo, comercialización y consumo. Posadas-Encarnación. Informe Final de Proyecto de Investigación. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Misiones. Documento inédito.
Arellano, Diana y Ramírez, Delia (2014): "Disputas y conflicto por la tierra: vigencia y continuidad de los dispositivos stroessnistas de violación de los Derechos Humanos". Ponencia Presentada en: VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales. Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras. 11 y 12 de septiembre de 2014. Posadas, Misiones, UNaM.
Bartolomé, Miguel Alberto (2006): "Fronteras Estatales y Fronteras Étnicas en América Latina. Notas sobre espacio, la temporalidad y el pensamiento de la diferencia". En: Procesos Interculturales. Antropología Política del Pluralismo Cultural en América Latina. México. Siglo Veintiuno Editores.
Bauman, Zygmund (1998): La globalización. Consecuencias humanas. San Pablo, Fondo de Cultura Económica.
Bitar Ramírez, Jorge (2012): El Establecimiento Natural de una Región Transfronteriza en el Área Metropolitana Binacional de Cúcuta y San Cristóbal Departamento de Arquitectura y Urbanismo De la Universidad Francisco de Paula Santander UFPS. Cúcuta Colombia. Disponible en: http://www.aplicaciones.colef.mx/congreso_ecologico. Accedido en septiembre de 2013.
Bourdieu, Pierre y Wacquant Loic (1995): Respuestas, para una antropología reflexiva. México: Grijalbo.
Caballero Ferreira, Carlos (1996): La celda del miedo. Vivisección del drama paraguayo. Asunción, Paraguay, Ediciones La República.
Cossi, Carla Antonella (2014): Relaciones Fluctuantes en los márgenes. Influencia de los proyectos de desarrollo y las políticas públicas en los flujos entre dos ciudades de frontera. Tesis de Maestría Inédita. PPAS FHyCS-UNaM, Argentina.
Dilla Alfonso, Haroldo (Coord.)(2008): Ciudades en la frontera. Aproximaciones críticas a los complejos Urbanos transfronterizos. Santo Domingo. Ed. Manatí.
Douglas, Mary (1996): La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Cap. 4, Traducción de Víctor Abelardo Martínez, Buenos Aires, Paidós.
Garduño, Everardo (2003): "Antropología de la frontera, la migración y los procesos trasnacionales". En: Frontera Norte, Volumen 15, Nº 30, Pp. 65-89, México.
Gobierno de la Provincia de Misiones, Comisión Coordinadora de Ordenamiento Territorial (2010): "Modelo deseado, Objetivos y proyectos" En: PET. Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Misiones. Estrategia de Desarrollo para Misiones 2016, Pp. 45 a 79. Site: http://www.misiones.gov.ar Accedido en agosto de 2013.
Halpern, Gerardo (2006): Etnicidad, inmigración y política: representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina, Tesis de Doctorado, Inédita. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
Harvey, David (1998): La condición de la posmodernidad, investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires. Amorrortu Editores.
INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina) (2012):

Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en Sitio Oficial: http://www.indec.gov.ar Accedido en septiembre de 2013.
Jaquet, Héctor (2008): "Más allá de la frontera, las fronteras: Una aproximación socio espacial a las situaciones fronterizas de Misiones, Argentina" En: Dilla Alfonso, Haroldo Coord. (2008) Ciudades en la frontera. Aproximaciones críticas a los complejos Urbanos transfronterizos. Santo Domingo.Ed. Manatí.
Lopes de Souza, Marcelo (1995): "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En: De Castro, Iná Elias, Da Costa Gomes, Paulo César, Lobato Corrêa, Roberto (Organizadores). (2000) Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro. Bertrand. 2da Edición.
López Ramírez, Alexander (2010): Transformación de las relaciones transfronterizas. Disponible en: http://www.una.ac.cr/ri/index Consultado al 4/10/2013.
Marcus, George (2001): "Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal". En: Revista Alteridades Vol. 11. México.
Salamanca, Carlos (2012): Seminario Espacio, Historia, Poder: Fundamentación. Programa de Postgrado en Antropología Social. FHyCS, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
Salas, Carlos (2003): "La Cooperación Transfronteriza" En: Estudios Transfronterizos, Año 1, Nº 1, Pp. 149-153. Disponible en:
http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68361. Accedido en julio de 2012.
Vázquez, Fabricio (2006): Territorio y población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Serie Investigaciones Población y Desarrollo, Volumen III, ADEPO/UNFPA/GTZ.
Velazco, Omar Luis (2000): "La dinámica socio-laboral del tránsito vecinal fronterizo. El caso Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay)" En: Informe OIM, Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.

El turismo en la integración regional. El caso del Mercosur.

Catalano, Bárbara

PALABRAS CLAVE
· Turismo
· Regional
· Integración

Resumen / Esta ponencia muestra los resultados obtenidos en un capítulo de la tesis de maestría "Procesos de Integración Regional - Mercosur" e intenta exponer la importancia que el turismo intrarregional representa en un bloque de integración como es el caso del Mercosur.

Para ello se realiza un análisis cuantitativo sobre los flujos del turismo intrarregional en el caso del Mercosur y luego se comparan esos flujos con los correspondientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para poder dimensionar el turismo intrarregional en un bloque y en otro de similares características ubicado en el mismo subcontinente.

Luego se realiza una revisión sobre el rol del turismo en el ámbito institucional en el Mercosur para poder contextualizar los datos sobre los flujos de turismo en el marco de las políticas públicas que surgieron en torno a este sector.

Finalmente se concluye con un apartado en el cual se reflexiona sobre el papel que cumple la integración social que implica el turismo intrarregional en el fortalecimiento de un proceso de integración regional como es el caso del Mercosur.

CATALANO, BÁRBARA
Universidad de Buenos Aires
Argentina
E - mail: claudiaromolinares@gmail.com

Consideraciones iniciales sobre el turismo y la integración regional

El turismo es un fenómeno multidimensional, una actividad económica, una práctica social, una forma de ocupar el tiempo de ocio o tiempo libre. Pero por sobre todo es una disciplina que puede ser estudiada desde distintas ciencias y además puede ser desmembrada y segmentada (para su estudio) en otras áreas. Tal es así que existen numerosos estudios sobre turismo que van desde los que condensan una gran cantidad de datos estadísticos, predominantemente de sesgo cuantitativo, los que desarrollan los aspectos organizacionales, sobre administración y gestión del turismo, sobre su legislación y marco normativo; y existen hasta análisis socio-históricos y antropológicos sobre el turismo. A su vez, también se realizaron estudios etnográficos, sobre la sostenibilidad del turismo y sobre los efectos psicosociales del turismo en la población residente como también en los visitantes, para mencionar sólo algunos de los ejemplos de los diferentes tipos de estudios sobre esta disciplina/fenómeno/actividad que implica el turismo.

Ahora bien, en este estudio se ahonda sobre un aspecto específico del turismo en una zona determinada y que coincide con un bloque de integración regional políticamente consolidado a través del Tratado de Asunción en el año 1991 con el nombre de Mercado Común del Sur (Mercosur). Este bloque de cuatro países conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que surgió con el objetivo primordial de conformar una Unión Aduanera, de liberalizar el comercio y de posicionar a sus miembros en la economía mundial hoy en día se transformó en algo un poco más complejo y más abarcativo en cuanto al alcance temático como así también en el número de sus miembros. El Mercosur fue pasando por varias etapas en todo el proceso evolutivo de los bloques de integración regional. El Mercosur que se observa en estos últimos años es un proceso de integración regional (lejos de parecerse a una unión económica, como fue el caso de la Unión Europea) en el que se reconfiguraron las prioridades como también se fueron ampliando los temas de alcance sobre los cuales versa la agenda del bloque. El Mercosur actual incorporó la dimensión social, productiva y cultural y ésta ampliación de competencias y áreas de integración -basándose siempre en un diseño institucional intergubernamental e inter-presidencialista- (Briceño Ruiz, 2011), incluyó al sector del turismo. Si bien no fue considerado como prioritario en el conjunto de actividades y áreas de trabajo del Mercosur, sí comenzó a tratarse en el ámbito institucional y en los grupos de trabajo ya a finales de la década del noventa. Además, hubo una continuidad en la discusión institucional sobre el turismo que siguió hasta la actualidad con una cada vez mayor significancia para la visión de integración regional que los funcionarios representantes de los países miembros manifiestan.

Entonces, para poder analizar la relación entre las variables: integración regional, Mercosur y Turismo se realiza en primer lugar un estudio sobre los flujos de turismo receptivo intra-regional dentro de los países miembros del Mercosur (incluyendo a Chile como país asociado) que permite mostrar a grandes rasgos la distribución de la llegada de turistas extranjeros al bloque de la región según su país de origen.

El turismo intrarregional en el Mercosur más Chile

A continuación se analizan los datos de las llegadas de turistas a cada uno de los países estudiados, que en este caso en particular son todos países categorizados como países en desarrollo, dado que presentan rasgos de subdesarrollo en ciertos aspectos de sus economías y principalmente por sus niveles de Producto Bruto Interno en comparación con los niveles que muestran las economías desarrolladas. Antes de vislumbrar los resultados del siguiente análisis es importante considerar que el turismo intrarregional entre los países en desarrollo es frecuentemente débil debido a que los flujos emisores de éstos países es relativamente menor al de los países desarrollados. (Vellas, 2004)

Esta premisa se sostiene, además, al observar a simple vista el turismo intrarregional que presenta la región estudiada en contraste con una región compuesta principalmente de países avanzados, como es el caso de la Unión Europea, en donde el flujo del turismo intrarregional presenta cifras cercanas al 88 % (Porras Olalla, La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea, 2002), mientras que en este caso veremos que los valores se sitúan cerca del 55 %.

Antes de desarrollar los cálculos sobre los flujos de turismo intrarregional es importante considerar que si bien el conjunto del sistema turístico abarca diferentes segmentos tales como: la demanda, la oferta, el espacio geográfico y los operadores del mercado en este trabajo se selecciona solamente el elemento de la demanda que corresponde a los consumidores del turismo o bien llamados “turistas”.

Para el análisis de la distribución del turismo receptivo intrarregional en un grupo de países determinado que comprenden un bloque de integración regional consolidado y denominado Mercosur se tomará como punto de análisis solo a la demanda turística, que claramente se encuentra vinculada con el resto de los componentes pero es la que en definitiva determinará los movimientos de personas que en su conjunto se determinan como el turismo receptivo dentro de una zona determinada. Si bien hay diferencias conceptuales entre viajero y visitante como entre turista y excursionista, la demanda turística comprende a todos estos grupos de personas.

En el análisis del turismo intra-regional es importante considerar las magnitudes que representa la demanda de turismo intra-regional. En este sentido denominamos demanda del turismo intra-regional a la demanda de turismo proveniente de otros países de la misma región o del mismo continente. El presente trabajo se centrará en una subregión dado que no se están tomando como puntos de análisis a todos los países del continente sino solamente los del Cono Sur, especialmente los países pertenecientes al Mercosur más Chile.

De la misma manera que el turismo es multidisciplinario y atraviesa diversas actividades, no sólo económicas sino también socioculturales, el análisis del turismo en un conjunto de países resulta aún más compleja debido a las diferencias estructurales que conlleva el desarrollo de esta actividad en cada área, en cada contexto específico, según la zona de análisis. Por lo dicho anteriormente, a continuación se esbozará un análisis que permitirá dimensionar un aspecto cuantitativo de la distribución del turismo receptivo en la sub-región al analizar las llegadas de turistas internacionales a cada uno de los

países del Mercosur más Chile.

Cuando se desagrega al turismo receptivo por país de origen es posible observar las diferentes proporciones de turistas provenientes de la región que recibe cada uno. En el cuadro 1 y cuadro 2 se detallan los porcentajes de turistas internacionales recibidos por país según país de origen y es en esta columna de variables en la que se incluyen 7 (siete) categorías, a saber: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, el subtotal que corresponde a la suma de esos cinco países y finalmente la categoría Resto del Mundo (ROW) que corresponde al total de turistas recibidos en cada país menos la cantidad proveniente con origen en los cinco países.

Los valores de estas tablas fueron calculadas tomando como tabla de datos primarios una versión idéntica pero con los valores reales, es decir con la cantidad total de turistas. Pero para facilitar la apreciación y la comparabilidad de las magnitudes y porque justamente lo que interesa en el presente trabajo son las proporciones del turismo intra-regional en relación con el receptivo extra-regional se muestran los valores porcentuales calculados en base a los datos sobre las llegadas de turistas medidas en miles.

Se han tomado como parámetro dos años específicos que reflejan dos realidades económico-políticas distintas. Estos son el año 2000 y el año 2010, considerando estos años marcadores de un periodo sustancial. Durante los años subsiguientes al 2000, se ha transcurrido por un periodo que coincide con una década que refleja la transformación de un Mercosur económico a un Mercosur político y el surgimiento de un nuevo proyecto geoestratégico correspondiente al fracaso del modelo de integración de economías neoliberales.

Si bien no hubo mucha variación en cuanto a las proporciones que las tablas demuestran en los dos momentos estudiados cabía la aclaración sobre la selección de estos momentos para la recopilación de los datos y la contextualización histórica.

Cuadro 1.

Porcentaje de turistas recibidos por país de origen Mercosur más Chile. Año 2000.

	DESTINO					
ORIGEN	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile	Total
Argentina		33	68	69	49	35
Brasil	16		6	25	4	6
Uruguay	17	8		2	1	7
Paraguay	17	7	1		1	7
Chile	20	3	1	1		6
Subtotal	69	51	76	97	56	61
Resto del Mundo	31	49	24	3	44	39
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la OMT para los países Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y datos obtenidos de la Sernatur para Chile.

* Nota: Las cifras de llegadas de turistas extranjeros son discriminadas según nacionalidad

Cuadro 2.
Porcentaje de turistas recibidos por país de origen Mercosur más Chile. Año 2010

	DESTINO					
ORIGEN	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile	Total
Argentina		27	47	47	39	24
Brasil	22		14	34	11	12
Uruguay	12	4		2	1	6
Paraguay	8	4	1		1	4
Chile	20	4	2	2		8
Subtotal	63	39	64	86	52	55
Resto del Mundo	37	61	36	14	48	45
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la OMT para los países Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y datos obtenidos de la Sernatur para Chile.
* Nota: Las cifras de llegadas de turistas extranjeros son discriminadas según nacionalidad

A continuación se presentarán algunas conclusiones preliminares sobre los valores que los Cuadros 1 y 2 nos presentan tomando como parámetro el país receptor de turistas y diferenciando cada caso las variables correspondientes al destino emisor de dicho flujo de turistas.

Argentina

Si bien Argentina presenta el turismo receptivo más homogéneo en términos regionales vemos que en el año 2000 el turismo recibido está compuesto mayoritariamente por chilenos (20%) mientras que en 2010 son los brasileros (22%) los que conforman el mayor porcentaje del esquema, seguidos por el turismo proveniente de Chile que representa un (20%) del total del turismo receptivo. Tanto el cuadro 1 como el cuadro 2 presentan a Argentina como el principal país receptor del turismo receptivo proveniente de los otros cuatro países estudiados. Tal es así que por ejemplo para el año 2000 Brasil recibió un 33 %, Uruguay un 68 % Paraguay un 69% y Chile un 49% de argentinos en relación a los recibidos del resto de los componentes de la tabla. Estas son aún más representativas si uno observa el cuadro 1 y visualiza los porcentajes provenientes a los otros orígenes. Recién Brasil se acerca un poco a las cifras de Argentina pero sigue estando muy por debajo. Y si se observa aún más los valores de Uruguay, Paraguay y Chile solamente se destacan los chilenos emisores hacia Argentina que en ambos años representan un 20%.
Esta configuración de Argentina como el mayor captador del turismo intra-regional se mantiene también en la misma tabla del año 2010, si bien en esta hay valores más bajos en relación al emisor de Argentina sigue estando por encima de los valores que presentan los otros países.

De lo dicho anteriormente se desprende que es muy probable que Argentina esté cumpliendo el rol de polo captador y a su vez distribuidor del turismo hacia el resto de los países de la región.

Brasil

El turismo receptivo de Brasil se compone principalmente por el mercado de Argentina, representando en 2000 un 33% del total del turismo receptivo y en 2010 un 27%. Por otro lado, el turismo proveniente de Uruguay y Paraguay entre 2000 y 2010 se redujo en un 4% y 3% puntos porcentuales respectivamente. Una de las consideraciones a resaltar que surge de la comparación de ambas tablas es la merma del flujo del turismo receptivo intrarregional que recibe Brasil en el periodo estudiado, dado que para 2000 el turismo intrarregional que recibió Brasil comprendía un 51% mientras que para el año 2010 esta cifra se redujo a un 39%.

Uruguay

En Uruguay existe una alta dependencia con el turismo emisivo de Argentina y con todos los fenómenos que alteran las motivaciones de los turistas argentinos a la hora de elegir algún destino de Uruguay para vacacionar. El mayor porcentaje de ingresos de turistas extranjeros proviene de Argentina. Si bien hubo una disminución desde 2000 hasta 2010 (68 % y 47% respectivamente) continúa destacándose como el principal mercado. Ello puede tener su origen en las cercanías de las dos ciudades capitales como así a las facilidades en cuanto a medios de transporte. Asimismo, es notable el aumento del porcentaje del turismo proveniente de Brasil, cuando en 2000 ocupaba un 6% en 2010 14%. Luego, cabe mencionar también que la proporción de turistas que recibe Uruguay provenientes de Chile y Paraguay es realmente baja (entre 1% y 2%).

Paraguay

En un apartado anterior al analizar el turismo receptivo de Paraguay ya se había señalado una característica que no es muy propicia para contentarse pero sí para poder detenerse y ver esta situación como una oportunidad de un mercado potencial, ya sea desde el turismo emisivo como desde el receptivo.
Es destacable que casi la totalidad del turismo receptivo que recibe Paraguay, provenga principalmente de Brasil y Argentina. De hecho, en 2000 solamente un 3% de los turistas extranjeros eran de la región Mercosur + Chile y en 2010 un 14%. Este pequeño aumento en la diversificación se debe en parte a que los países de Argentina y Brasil funcionan como destinos redistribuidores del pequeño número de turistas que visitan Paraguay y como se observa en las tablas, tanto Brasil como Argentina han disminuido porcentualmente el turismo receptivo intrarregional dando lugar a que

otros países tengan una participación mayor en términos relativos. Cabe recordar acá además de qué manera se encuadra a Paraguay al analizar la totalidad de las llegadas de turistas a la región.

Chile

Si bien Chile no pertenece a la categoría de miembros socios del Mercosur sí es un miembro asociado y dada la relevancia que el flujo del turismo tanto emisivo como receptivo tienen en el resto de los países del Mercosur era pertinente incluirlo en el estudio de los flujos del turismo intrarregional.
El mercado emisor del turismo receptivo de Chile es claramente Argentina, luego, unos pocos puntos porcentuales corresponden al resto de los países de la región. Tanto para 2000 como para 2010 los turistas de nacionalidad argentina representan al 49 % y 36 % respectivamente. Esta situación puede tener su explicación en la ubicación geográfica de Chile ya que con Argentina comparten aproximadamente 5000 kilómetros de frontera. Más allá de la cuestión geográfica se evidencia que del turismo regional que recibe Argentina no se ve intención de desplazamiento por parte de los países de Brasil, Uruguay y Paraguay. Lo mismo sucede si se lo analiza desde la perspectiva inversa ya que con el emisivo hacia estos países se evidencian solo pequeños porcentajes.

Algunas conclusiones preliminares sobre análisis anterior

En el año 2000, en todos los casos, la mayor parte del turismo emisivo permanece en la región y nutre al mismo tiempo al turismo receptivo de los cinco países. Por ejemplo, para Argentina el turismo receptivo intrarregional se evidenció en un 69%, para Brasil, un 51%, para Uruguay, 76 %, Paraguay 97% y finalmente para Chile 56%, Sin embargo, en 2010 se ha reducido esta proporción lo que significa una diversificación del turismo receptivo de la región. Tal es así que las cifras para este año fueron las siguientes: Argentina 63%, Brasil 39%, Uruguay 64 %, Paraguay 86% y Chile 52%.
Si bien el turismo receptivo ha aumentado alrededor del 31% en 10 años, en valores totales, se ha reducido el flujo de turismo intrarregional (en términos porcentuales). De todas maneras, sigue siendo de gran magnitud la proporción del flujo que turistas que permanece en la región. Este fenómeno puede tener su explicación en la ubicación geográfica del territorio estudiado. Debido a las distancias en relación a los destinos emisores como son Asia y Europa, se torna más lejana la posibilidad de viajar a otro continente dado que el transporte aéreo en estas rutas compone gran parte del gasto del turista total. De todas maneras, se observa que en diez años ha aumentado en términos relativos el turismo receptivo del ROW (resto del mundo) ello fue, en parte, gracias a la flexibilización e incremento de rutas en el transporte aéreo, lo que facilitó el desplazamiento de turistas a distancias más grandes. Además, la devaluación de la moneda argentina ha provocado un boom del turismo con un notable crecimiento de la

llegada de turistas internacionales y, teniendo en cuenta que Argentina funciona como un polo de atracción y a su vez distribuidor es posible que haya sido uno de los factores por los cuales, a nivel regional, se ha tornado más heterogéneo el turismo receptivo regional. En este mismo sentido se puede apreciar que tanto en 2000 como 2010, Argentina es el principal mercado en todos los países y compone el mayor porcentaje de turistas recibidos en Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay. Esta situación particular tiene su origen en el hecho de que Argentina es el único país del área estudiada que tiene fronteras con todos. Brasil, no limita con Chile, ni Uruguay con Paraguay; por otra parte Argentina se sitúa en un lugar estratégico y por ello se lo puede considerar como polo atractivo y distribuidor del turistas hacia sus países vecinos. A su vez, Argentina es el país que presenta un mayor porcentaje de turismo intrarregional (24%) en relación al resto de los países que presentan porcentajes menores.

El turismo intrarregional en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

En el apartado anterior se mostró un estudio sobre el turismo intrarregional en el Mercosur + Chile y a continuación se toman algunos ejes de ese estudio para poder realizar una comparación de ciertos aspectos con otro bloque de integración regional.
Teniendo en cuenta el abanico de variables en las que el turismo repercute, éste genera directa e indirectamente un aumento de la actividad económica en los lugares visitados, fundamentalmente debido a la demanda de bienes y servicios que deben producirse y prestarse. Dada la complejidad de la actividad, y para arribar a un análisis significativo, se precisa de un estudio de las estadísticas sobre la naturaleza y desarrollo del turismo, como así también de una comparación entre las llegadas de turistas en las dos principales subregiones de América del Sur: la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur (incorporando a Chile al espacio Mercosur para efectos del análisis).
A continuación se presentará un estudio comparativo sobre las llegadas de turistas internacionales a los cuatro países de la CAN y se relacionará con los mismos datos referidos al Mercosur. Asimismo, se elaborará una matriz que permite observar a primera vista la magnitud del turismo emisivo intrarregional en ambos casos como así también determinar ciertas conclusiones en relación a los datos observados y comparados.
Si bien es posible considerar diversos datos estadísticos para acceder a un entendimiento preciso de la actividad del turismo, se tomarán los datos correspondientes a las llegadas de turistas extranjeros según nacionalidad en los años 2002 y 2010. Estos datos cuantitativos permiten reflejar la realidad en la que se encuentra la CAN en términos de flujos de turismo intra-regional.
Al analizar el flujo de turistas intra-regional y desagregar al turismo receptivo por país de origen, es posible observar las diferentes proporciones de turistas provenientes de la región que recibe cada uno. A continuación se detallan los porcentajes de turistas internacionales recibidos por país de la región

Se comparan los flujos del turismo receptivo en las subregiones siguientes: Comunidad Andina de Naciones, compuesta por el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante E. P. de Bolivia), Colombia, Ecuador y Perú, con las de Mercosur y Chile, en adelante MCS + Ch, compuesta por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Se toman estas dos subregiones porque los dos sistemas comparten ciertas características por ser parte del mismo continente y también por pertenecer a procesos de integración creados con el fin de ampliar las dimensiones de sus mercados y acelerar el desarrollo económico mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles. Asimismo, ambos esquemas abarcan casi la totalidad de la región de América del Sur, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela, Guyana y Surinam; y también constituyen espacios integrados por países contiguos geográficamente, elemento que debiera contribuir al turismo intra-regional. Además, ambos esquemas han trazado entre sus objetivos la cooperación y coordinación de políticas entre sus miembros en un amplio espectro de ámbitos más allá de la integración económica/comercial.

Cuadro 3.
Turistas extranjeros recibidos según país de la subregión, año 2002 y 2010, en porcentajes.

MERCOSUR

Año 2002	DESTINO					
ORIGEN	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile	Total
Argentina		18	60	64	36	23
Brasil	12		9	17	6	6
Uruguay	13	5		2	1	6
Paraguay	18	6	1		1	8
Chile	27	3	1	2		9
Subtotal	70	33	72	85	44	52
Resto del Mundo	30	67	28	15	56	48
Total	100	100	100	100	100	100

CAN

Año 2002	DESTINO				
ORIGEN	Colombia	Bolivia	Ecuador	Perú	Total
Colombia		2	29	3	9
Bolivia	1		1	6	3
Ecuador	10	1		6	5
Perú	4	15	16		7
Subtotal	14	19	45	15	23
Resto del Mundo	86	81	55	85	77
Total	100	100	100	100	100

MERCOSUR

Año 2010	DESTINO					
ORIGEN	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile	Total
Argentina		27	47	47	39	24
Brasil	22		14	34	11	12
Uruguay	12	4		2	1	6
Paraguay	8	4	1		1	4
Chile	20	4	2	2		8
Subtotal	63	39	64	86	52	55
Resto del Mundo	37	61	36	14	48	45
Total	100	100	100	100	100	100

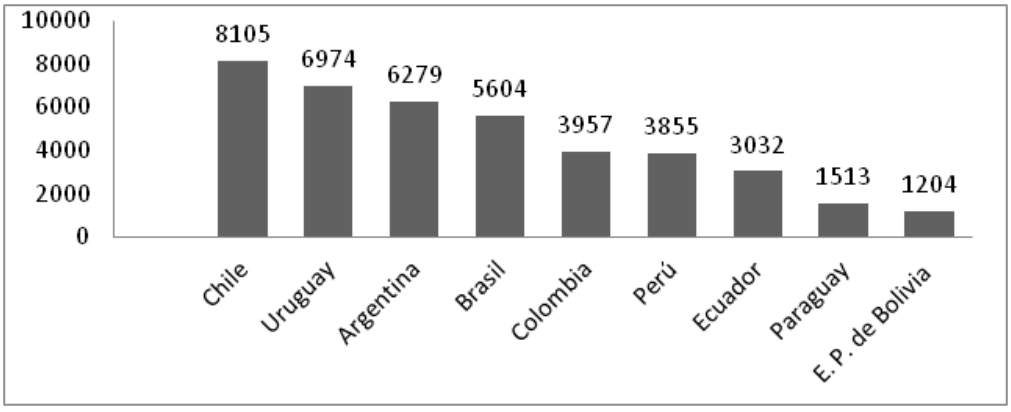
CAN

Año 2010	DESTINO				
ORIGEN	Colombia	Bolivia	Ecuador	Perú	Total
Colombia	0	2	19	4	6
Bolivia	1		1	4	2
Ecuador	9	1	0	7	5
Perú	5	30	15	0	9
Subtotal	15	32	35	15	21
Resto del Mundo	85	68	65	85	79
Total	100	100	100	100	100

Fuentes: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la sección de Estadísticas Sectoriales de Turismo de la Comunidad Andina de Naciones correspondientes a los países de E. P. de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; a los datos obtenidos de la OMT para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y a la Dirección de Estadísticas de la Sernatur para Chile.
* Notas: Las cifras de llegadas de turistas extranjeros son discriminadas según nacionalidad

Para el este estudio se toman los años 2002 y 2010 porque son los años para los cuales se cuentan con los mismos datos para los nueve países estudiados. Al observar la composición del turismo receptivo de la CAN ya sea para el 2002 como para el 2010 solo un 23 % y 21 %, respectivamente, corresponde a los países de la misma subregión. Es decir, que casi un 80 % de los turistas que llegan a la CAN pertenecen a otros países de Latinoamérica, Europa, Asia y Estados Unidos. Al examinar los flujos intra-regionales del MCS + Ch, para los dos años estudiados se observa que el turismo intrarregional es mucho más relevante que el que se produce en la CAN. Los porcentajes que representan los turistas extranjeros provenientes de la región son en 2002, 52 % y en 2010, 55 %. Este panorama corresponde a una situación en la que existe un turismo emisivo intrarregional más fuerte en comparación con el que se produce en la CAN. Es posible que esta situación tenga su origen en la capacidad de los nacionales de los países de la CAN para realizar turismo. Como se observa en el Cuadro 4, los países del MCS + Ch poseen un PIB per cápita mucho mayor al de los países de la CAN. Salvando la particularidad de Paraguay, el resto de los países tiene un PIB per cápita superior a 5600 USD ocupando el primer lugar Chile con una cifra de 8105 USD para el año 2010. Además esta situación se ha mantenido en los últimos años. Si bien los valores de PBI per cápita ha variado diferenciadamente a lo largo de la década se mantienen los valores diferenciales según el país que se tome para la medición. (Catalano, 2013)

Cuadro 4.
PBI per cápita a precios constantes, en USD, Año 2010, países miembros de la CAN y MCS + Ch, Año base 2005



Fuente: UNCTADstat, Economic Trends, National Accounts, GDP per cápita

El PBI per cápita es utilizado frecuentemente como medida (aproximada) del poder adquisitivo de la población de un país. Por otra parte, el turismo es una actividad de ocio que las personan realizan cuando acceden a ciertos niveles de ingreso. En este sentido, se podría decir que es un servicio con una demanda bastante elástica en

relación a la renta.
Así, al momento de considerar sus gastos para las necesidades esenciales, claramente el turismo quedaría asociado a un gasto superfluo al que no se incurriría en caso de estar bajo ciertos umbrales de renta. Por ello podemos encontrar una correlación entre las bajas tasas de PIB per cápita y los flujos de turismo receptivo intra-regional, como así también se puede apreciar que el mayor porcentaje de turistas recibidos por los países de la región no pertenecen a los de la misma CAN.
De los países analizados, los casos opuestos en este caso son Chile y el E. P. de Bolivia.
Así al momento de considerar a sus gastos para las necesidades esenciales, claramente el turismo quedaría asociado a un gasto superfluo al que no se incurriría en caso de estar bajo niveles de renta relativamente bajos. Por ello podemos encontrar una correlación entre las bajas tasas de PIB/c y los flujos de turismo receptivo intrarregional, como así también se puede apreciar que el mayor porcentaje de turistas recibidos por los países de la CAN no pertenecen a los de la misma CAN.
Por otra parte, es factible percibir que este diagrama de distribución del turismo receptivo según origen se ha mantenido en el tiempo. A lo largo de los ocho años estudiados y a pesar de que ambos esquemas han presentado incrementos constantes en términos de llegadas totales de turistas extranjeros, la proporción del turismo intra e interregional se ha mantenido (con pequeñas variaciones) en los dos años analizados. Este hecho es de gran importancia ya que nos permite apreciar a primera vista cómo está conformado la mayor parte del turismo intrarregional en cada caso. En la CAN es comparativamente muy escaso el turismo que proviene de los países que no pertenecen a la región y por más de que se haya incrementado el total de llegadas internacionales, se presume que la tendencia en la distribución de orígenes continúe y que la situación no se revierta .
Con esto no se quiere dar a entender que el turismo intrarregional sea algo perjudicial para la región, sin embargo el desarrollo del mismo es un componente clave para fomentar el turismo interregional como así también genera un efecto redistribuidor de recursos y sirve de instrumento hacia un intercambio multicultural, esencial para el fortalecimiento del proceso de integración.
Observando la distribución del turismo receptivo intrarregional en la CAN, el mayor porcentaje de visitantes a Colombia provienen del mercado ecuatoriano (9 %) para 2010 mientras que el del E. P. de Bolivia proviene principalmente de Perú (30 %) para 2010. Luego, Ecuador recibe dentro de la región principalmente colombianos y peruanos, mientras que Perú recibe un pequeño porcentaje mayor de turistas provenientes de Ecuador en relación al resto de los países. Igualmente, como se mencionó anteriormente el porcentaje del turismo proveniente de la región es bastante bajo, siendo Colombia y Perú los que reciben proporcionalmente la menor cantidad de turistas provenientes de la región (en ambos casos para el 2010 llegan a un 15%).
A partir del análisis anterior, se puede concluir que existe un potencial considerable en cuanto a la ampliación del turismo intra-regional en la CAN, tomando en cuenta las tasas mucho mayores de turismo intra-regional en el MCS + Ch. El potencial de desarrollo del turismo emisivo intra-regional queda especialmente en evidencia si se

considera que, en general, es el primer tipo de turismo que comienzan a realizar las personas que nunca han realizado turismo alguno.
Para complementar el estudio cuantitativo sobre el turismo receptivo dentro del Mercosur, a continuación se detallarán algunas de las normativas e instancias institucionales vinculadas al turismo en el bloque.

El turismo en el Mercosur desde un enfoque institucional

En el marco institucional del Mercosur se encuentran las Reuniones de Ministros de Turismo (RMTUR) y las Reuniones Especializadas de Turismo (RET). El turismo es una actividad económica de magnitud para toda la región y por ello en el presente se realizan dos reuniones anuales para tratar los temas que competen a los cuatro países del Mercosur , en el desarrollo de la actividad.
El tratado de Asunción expresa la necesidad de ampliar las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Por un lado, el turismo es una actividad económica en sí misma, dado el ingreso de divisas que genera, pero por otro, es reactivadora de otras aéreas económicas. Y en este sentido es clave la coordinación de políticas macroeconómicas para orientar la actividad hacia un mismo horizonte.
Dado que el Mercosur requiere del tratamiento de temas no incluidos en los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción, por medio de la resolución Nº 12/91, desde el GMC, se da origen a las Reuniones Especializadas de Turismo (RET). Las autoridades de los Estados Partes propusieron esta iniciativa debido a la notoria vinculación e importancia del turismo en relación a los objetivos del Tratado de Asunción. Así, en dicha resolución se resuelve establecer una RET (Reunión Especializada de Turismo) de los Estados Partes, que tendrá como función proponer al Grupo Mercado Común medidas tendientes a coordinar sus respectivas políticas turísticas.
Por otra parte, desde la órbita del Consejo del Mercado Común CMC en 2003 por medio de la DEC Nº 12/03 se dio inicio a la Reunión de Ministros de Turismo (RMTUR). Para dicha creación se tuvo en cuenta el hecho de que para la profundización del proceso de integración del MERCOSUR, resulta conveniente tratar determinados asuntos a nivel ministerial o a nivel de funcionarios de jerarquía equivalente. En este marco, la RMTUR tiene como función proponer al Consejo del Mercado Común, medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la difusión del turismo entre los países del MERCOSUR, así como el incremento del flujo de turistas de terceros países hacia los Estados Partes.
Desde la creación de ambas reuniones se han abordado diversas cuestiones relacionados al desarrollo del turismo a nivel regional y se ha avanzado en temas

como por ejemplo la eliminación de los límites para la obtención de divisas y cheques de viajeros relacionados con los servicios de turismo y de viajes - Resolución GMC Nº 43/92.

Otro de los puntos de tratamiento conjunto es el de la facilitación de fronteras y para ello, han tomado como referencia los seminarios FRONTUR realizados en 2008, 2009 y 2010 y los países se comprometieron a trabajar en torno a las temáticas mejorando las situaciones actuales.

En general, en los procesos de integración la facilitación de las operaciones en frontera reviste una significativa importancia dado que al lograrse mejoras en el funcionamiento de los pasos y en la agilización se obtendría una mejora en los sistemas de transporte y ello no solamente favorece los traslados de bienes intercambiables sino también el traslado de personas y por consiguiente el turismo. (IIRSA, 2005)

Por otra parte, la promoción conjunta en destinos lejanos ha estado vigente en la agenda de las Reuniones del Mercosur desde hace ya varios años. En el año 2005 se firmó el acuerdo para implementar el "Proyecto de Promoción Turística del MERCOSUR", resultante de la gestión conjunta de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el Ministerio de Turismo de Uruguay, y se realizó la apertura de la Oficina de Turismo del Mercosur en Tokio. El proyecto tuvo un período de ejecución de tres años y se orientó a los cuatro países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que se encuentran abocados a la apertura de nuevos mercados como el japonés. Después de haberse instalado esta oficina se ha visto un aumento considerable del ingreso de turistas japoneses a los cuatro países de la región. Esto confiere un dato clave a la hora de evaluar el desempeño que tuvo la implementación del programa, dado que a simple vista se permite observar el efecto que tuvo, ya sea tanto en las llegada de turistas como también en el ingreso de divisas que se generan por el gasto de los turistas en la región.

Esto es un avance considerable ya que sienta un buen precedente y permite llevar adelante programas concretos de promoción del turismo en el Mercosur en destinos extrazona. Según los datos extraídos del análisis del flujo de turistas intra-Mercosur – extra-Mercosur, la diversificación del turismo receptivo proveniente de países situados fuera de la región ha generado un aumento de divisas en el periodo estudiado (más que proporcional al aumento de llegadas).

En este sentido, es bien considerado el Fondo de Promoción turística del Mercosur, porque además de la influencia real de los ingresos económicos del turismo, contribuye indirectamente al fortalecimiento de la imagen como región desde otras partes del mundo. El hecho de promocionar al Mercosur es un agregado de valor al fortalecimiento de la integración. Tal como se analizará en el apartado siguiente. Existen otras cuestiones de interés a la hora de pensar en estrategias de desarrollo.

Una medida importante que se aprobó hace poco tiempo es la creación de una patente única vehicular Mercosur. Mediante la Decisión CMC 53/10 se da inicio a esta propuesta. La idea es que esta patente sea válida para la circulación, identificación y fiscalización de vehículos en los Estados Parte. Para ello se constituyó un grupo Ad

Hoc para la elaboración e implementación de esta Patente la cual deberá presentar un Emblema Representativo del Mercosur. Los procesos de patentamiento si bien no son temas específicos de turismo están indirectamente relacionados ya que tienden a facilitar el tránsito de personas y mercaderías y es requisito para poder lograr la integración.

Acuerdos y Decisiones relevantes en materia de turismo en Mercosur.

- DEC. Nº 18/08 - Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados.
- Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, 20/07/2006
- MERCOSUR/CMC/DEC. N° 24/09 - Fondo de promoción de turismo del Mercosur.

Todo lo que se ha mencionado arriba es parte del conjunto de normas que los países miembros del Mercosur han ido incorporando y aplicando en los últimos años. Es considerable destacar que luego de la incorporación de Venezuela al Mercosur se ha dado inicio a una serie de medida que permiten adecuar la incorporación de Venezuela al bloque y la actualización de ciertos programas tales como "Fondo de Promoción de turismo del Mercosur".

Además de las políticas públicas que se dieron en el marco institucional del Mercosur hubo algunas políticas que fueron implementadas a nivel unilateral pero que indirectamente tienen un impacto en el turismo regional como se menciona a continuación.

Tarifas diferenciadas

Existen casos en los que los prestadores turísticos operan con tarifas diferenciadas según nacionalidades. Esto se ve en las compañías aéreas como así también en el ámbito público a la hora de determinar las tarifas de los ingresos a los parques nacionales. Estas medidas de precios discriminatorios tienen un fuerte efecto en el resultado final y a su vez generan reacciones y opiniones contradictorias. En el caso de Argentina, los derechos de acceso para algunos Parques Nacionales como es el caso del Parque Nacional Iguazú o el Parque Nacional Los Glaciares, tienen tarifas diferenciales según origen (argentino, residentes en países del Mercosur o extranjeros residentes del mundo). En este caso las tarifas para los residentes Mercosur representan un valor intermedio entre las de los nacionales y las de los extranjeros, lo que genera obtener cierto beneficio económico como también afianzar el sentimiento de pertenencia hacia la región. En Brasil se observa lo mismo para el caso del Parque Nacionale Foz do Iguacu.

Este tipo de políticas contribuyen en gran medida al fomento del turismo regional generando una conciencia de región y fortaleciendo la identidad Mercosur. En el resto de los países de la región, no se observa una diferenciación en tarifas para los parques nacionales.

Argentina – Paraguay (FOAR)

El Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual se promueven iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social. El FOAR se implementó en el marco de cooperación conjunta entre el Ministerio de Turismo de Argentina y la Secretaría Nacional de Turismo de Paraguay abordando dos ejes temáticos relacionados al turismo: el enfoque en el cliente en las áreas de marketing, servicio y atención al cliente, ventas y fidelización, por un lado y la gestión de las actividades habituales en el sector turístico mediante los equipos auto gestionados, procesos y mejora de la actividad habitual, por otro.

El proyecto tuvo como objetivo general instrumentar las acciones a fin de poder brindar la colaboración necesaria tendiente a mejorar la calidad de destinos turísticos de la República del Paraguay.

Por ello, la Argentina ha trabajado en una propuesta integral de transferencia tecnológica en pos del desarrollo del sector turístico paraguayo. Este tipo de colaboración y cooperación conjunta es de gran utilidad al desarrollo turístico del Paraguay. En el marco de la subregión analizada (Mercosur + Chile) se puede apreciar que Paraguay es el destino que recibe menos turistas, y de hecho en el año 2010 el volumen de turistas recibido significó tan solo un 3 % del total de llegadas internacionales a la región. Como se ha analizado anteriormente el volumen tan escaso en comparación con otros países del Mercosur se debe a un conjunto de variables que no constituyen que el destino sea atractivo lo suficiente como para generar el desplazamiento de las personas.

En el marco de las asimetrías y en este caso en particular se consideraron las falencias y necesidades del Paraguay en cuanto a los temas abordados en los talleres. Así, son destacable las políticas públicas que generen ya sea la reducción de asimetrías, como así también el mejoramiento de la calidad del turismo receptivo, ya que de este modo, siendo Argentina y Brasil los principales orígenes del turismo que recibe Paraguay se podría alcanzar un mayor flujo de turistas intrarregional.

Política de feriados

Desde el año 2009 el Ministerio del Interior de la Argentina impulsó una nueva planificación de feriados y a partir del 3 de noviembre de 2010 esta medida se oficializó con la publicación en el Boletín oficial de los decretos 1584 y 1585 sobre el proyecto de ordenamiento de feriados y feriados con fines turísticos. Por medio de esta iniciativa los feriados pasaron a ser 17 (con la incorporación de los días de Carnaval y la creación del feriado del 20 de noviembre como Día de la Soberanía Nacional). Otras de las cuestiones innovadoras en materia de feriados fue la determinación del concepto feriado puente, denominado formalmente como feriados de con fines turísticos. El objetivo primordial de estas políticas está relacionado a la disuasión de los efectos negativos de la estacionalidad del sector turístico y a lograr una mejor distribución en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas. Asimismo, se buscaba aumentar

los efectos beneficiosos para el sector turístico y contribuir al desarrollo de la economía tanto nacional como regional.

Cabe mencionar que dentro de las motivaciones principales del turismo se encuentra la disponibilidad de tiempo libre. Así, las reducciones de la semana de trabajo, el aumento del número de días de fiestas anuales constituyen factores determinantes de la evolución de la demanda turística. Esto deriva en el aumento del tiempo libre sobre todo con la prolongación del fin de semana (viernes por la tarde, sábado, domingos y días de fiesta) que afecta a la demanda turística interna, pero también internacional y especialmente intra-regional. (Vellas, 2004). De este modo, esta nueva política de feriados impulsada por el gobierno nacional argentino tenía su principal foco en lograr una distribución del turismo más equitativa, favorecer la sostenibilidad de los destinos y evitar la sobrecarga turística. Esto último se refiere a la cantidad de personas que puede soportar un medio ambiente dado sin sufrir un impacto negativo significativo. Más allá del efecto que estas políticas han generado en el desarrollo del turismo interno es necesario destacar que también han tenido un impacto positivo en cuanto al turismo emisivo fronterizo de corta distancia. Es cierto que a la hora de elegir el destino del viaje de un fin de semana largo la mayoría de los argentinos se decide por un destino cercano y en general coincide con un destino ubicado dentro de la Argentina. Sin embargo, el turismo emisivo hacia ciudades de Uruguay o Chile, por ejemplo, también son posibilidades concretas que se conciben al diagramar el viaje de los fines de semana largos. De este modo, a partir de los años 2010 se ha evidenciado un incremento del turismo hacia las ciudades de Montevideo y Punta del Este (Uruguay), Santiago de Chile (Chile), durante los periodos de feriados en la Argentina. Estamos nuevamente ante un efecto de una política pública que en principio no preveía un incremento del turismo emisivo, sino del interno, pero que eventualmente ha provocado – aunque de manera no tan significativa - un leve aumento hacia los destinos extranjeros antes mencionados. El motor de esta nueva fórmula de feriados si bien había sido el potencial incremento del turismo interno terminó repercutiendo en el turismo intrarregional específicamente hacia destinos en países extranjeros cercanos a los cuales es posible acceder por diversos medios de transporte y son accesibles al público argentino.

Los controles de cambios y el turismo receptivo

En muchas ocasiones los tipos de cambios son factores determinantes para la realización del viaje. Lo que sucedió en Argentina es un claro ejemplo de cómo las políticas cambiarias de un país pueden repercutir en el turismo internacional.

Las políticas económicas influyen de manera indirecta en los costos de las prestaciones turísticas, sobre todo, la política salarial, la política de precios y la política de crédito mientras que las políticas fiscales a menudo tienden a gravar específicamente actividades relacionadas al turismo y tienen un efecto directo sobre el sector. A su vez, las políticas cambiarias afectan en gran medida al turismo internacional de manera que las variaciones de las tasas de cambio constituyen un factor decisivo en los

determinantes hacia elegir un destino turístico.

Es cierto que el tipo de cambio no es el único determinante al analizar las fluctuaciones de los flujos turísticos de un país. Existen otros factores tales como la evolución del PBI y la balanza de pagos que permiten explicar la evolución de la actividad turística en un periodo de tiempo determinado. (Vellas: 76). Sin embargo, tal como lo analizó Vellas, en relación a los tipos de cambio entre 1984 y 2001 en Estados Unidos y Francia, la evolución de los tipos de cambio tiene una influencia directa en las comparaciones de los costos de productos turísticos entre países y ello constituye una causa fundamental de las variaciones de los flujos del turismo internacional.

En Argentina, a partir de principios de inicios del 2012 se ha ido incrementando la diferencia entre un tipo de cambio oficial y un tipo de cambio paralelo, y, a su vez, ha crecido también la relevancia que este tema tuvo en los contenidos de muchos de los medios periodísticos.

Es importante recalcar dos hechos en relación a los cambios sobre las políticas cambiarias en Argentina que han provocado cambios en los flujos del turismo receptivo. Por un lado, como se mencionó más arriba, luego del 2002, el fin de la convertibilidad y la posterior devaluación ha provocado un aumento cada vez mayor del turismo receptivo internacional debido principalmente a los precios competitivos favorables para el mundo exterior. (Oliva, 2006)

Pero por otro lado cabe mencionar, aunque sea brevemente, el efecto que las medidas últimas de controles de cambio han tenido en el turismo receptivo, especialmente el de frontera.

Debido a que se amplió la brecha entre varios tipos de cambio se evidenció que existe una gran cantidad de turistas de países limítrofes que visitan el país principalmente por las ventajas cambiaras que encuentran al realizar las transacciones de moneda extranjera.

Según entrevistas realizadas a turistas provenientes de países limítrofes se ha evidenciado que en muchas ocasiones el principal móvil de éstos a trasladarse a la Argentina ha sido la diferencia cambiaria y principalmente los beneficios que encuentran los turistas en los intercambios de monedas que les permiten obtener mayor ventaja en la venta de moneda extranjera.

Cabe resaltar acá que estas medidas de control de cambio no han sido pensadas en particular para fomentar el flujo de turistas extranjeros ni para enriquecer el turismo intrarregional, pero sin embargo han tenido un impacto secundario en el corto plazo y esto se ha traducido en una mayor motivación por parte de personas de países limítrofes a visitar Argentina.

En este sentido, estas medidas fueron implementadas a nivel unilateral, es decir elaboradas desde las arcas del gobierno argentino a fin de controlar la moneda extranjera pero que sin embargo tuvieron un efecto secundario y que ello pudo haber sido un factor de fortalecimiento de la integración regional producto del aumento de los flujos el turismo intrarregional.

El turismo y la integración social

Luego de analizar en términos cuantitativos los flujos de turismo dentro de un bloque de integración regional (Mercosur), luego de comparar este estudio con otro bloque de integración como es el caso de la CAN y de revisar cuál es el marco político institucional del turismo en el Mercosur para poder contextualizar la temática con mayor profundidad, finalmente se esbozan, algunas consideraciones sobre el turismo relacionados a aspectos que se vinculan con la integración social y el turismo intrarregional.

Al analizar los distintos factores que afectan las variaciones en el turismo intrarregional nos encontramos con motivaciones de infinitas características que llevan al turista a elegir un destino cercano y a movilizarse dentro de la región o bien a realizar un viaje hacia un destino ubicado por fuera de la región estudiada. Por otra parte, y analizando esta temática desde las repercusiones en cuanto al incremento del flujo de turismo intrarregional, la noción de identidad nacional compone un concepto central para analizar y comprender el fenómeno del regionalismo y, se podría pensar al turismo intrarregional como un agente importante en el fortalecimiento de la identidad regional.

Como se menciona anteriormente la integración regional comprende distintas áreas en las que se concreta la integración y unión de los países miembros de un bloque y más allá de las cuestiones relacionadas a las liberalizaciones del comercio existen aspectos de otra índole que pueden ser factores clave para lograr una mayor integración. Los aspectos culturales juegan un gran papel en la integración de regiones y más aún tratándose de integración regional entre distintos países que albergan comunidades con una gran diversidad en expresiones artísticas, musicales, culinarias, paisajísticas y con costumbres muy variadas. Es cierto que la cultura comenzó a tratarse en el Mercosur hacia finales de los años noventa, sin embargo, es a partir de la inclusión de los temas culturales en la agenda de Mercosur que se le ha dado cada vez una mayor importancia a estos aspectos. Ello no significa un detrimento de la integración comercial sino que se enriquece la integración de otros aspectos, mediante procesos que se desencadenan simultánea y complementariamente.

Por otra parte, el turismo implica todo un conjunto de interrelaciones económicas pero también socio-culturales y en el caso del Mercosur en sus inicios ello se ha dado de manera natural y espontánea (Arrosa Soares, 2011). El turismo intra-regional además de generar redistribuciones monetarias en los países miembros de un bloque, genera espacios de construcción de una ciudadanía regional y ello tiene un componente fáctico e instrumental (como se evidencia en los avances sobre la documentación para viajar entre los países del Mercosur y países asociados), como también en las interrelaciones informales que se sostienen entre los residentes de un país emisor y el receptor.

Retomando los conceptos sobre identidad regional, aparece la “identidad colectiva”, como la razón por la cual ciertos grupos se auto-perciben teniendo intereses comunes. El hecho de viajar hacia destinos que pertenecen a un proceso de integración regional genera un mayor involucramiento con las costumbres y hábitos de la sociedad

receptora, como así también una mayor interconexión cultural entre miembros de una misma región. De este modo, la integración económica avanza mucho más rápido cuando se asienta sobre la coincidencia cultural.

Existen diferentes apreciaciones sobre la composición y evolución de los procesos de integración regional y si bien es cierto que el inte-relacionamiento económico–comercial fue entendido como una herramienta casi excluyente del proceso de integración, algunos autores como René Nicoletti han esbozado pautas que priorizan la integración cultural como eje esencial para la consolidación regional (Nicoletti, 2001). En este sentido, el turismo atraviesa los engranajes económico-comerciales pero también los sociales y culturales. Esta actividad, considerada a nivel regional, genera una redistribución de la renta dentro de la misma región favoreciendo en muchas ocasiones a poblaciones de bajos recursos. A su vez, por medio del efecto multiplicador se proporciona una incidencia provocada por el gasto suplementario en las economías de las poblaciones receptoras y eventualmente en las esferas transnacionales. El hecho de que se produzca un aumento del turismo receptivo intrarregional medido en términos absolutos no significa que se reduzcan los ingresos provenientes de los turistas extranjeros extra-región. De modo que, teniendo en cuenta las condiciones geográficas y culturales de los países miembros de un bloque como es el caso del Mercosur en el que confluyen coincidencias estructurales, se torna viable la obtención de una intensificación de los flujos del turismo intrarregional en comparación con el turismo proveniente de otros destinos emisores más lejanos.

Es importante considerar que si bien el Mercosur se asienta principalmente sobre tratados y acuerdos comerciales a fin de armonizar las operaciones de comercio exterior entre sus miembros, también cuenta con sólidos basamentos culturales sobre los cuales fundamentarse. Si no existiese ese lazo mediador de índole cultural, los acuerdos económico-comerciales no gozarían de un óptimo aprovechamiento de las condiciones estructurales dadas.

Paradójicamente se toma el ejemplo de un gerente de una empresa que se contenta con la mera obtención de utilidades esperadas sin considerar la interrelación que entre sus recursos humanos pudiera ser armónica o no. Una empresa puede ser rentable pero esa rentabilidad no será sustentable en el tiempo si no se tienen en cuenta los aspectos sociales y culturales del factor de trabajo humano que compone su estructura. Con el aumento de los flujos de turismo intrarregional se incrementa también la compenetración del visitante con el país vecino y es por ese camino por el cual los individuos evidencian rasgos comunes, afinidades y disonancias entre su lugar de residencia y el destino visitado que en este caso de estudio pertenece a un país vecino. El hecho de reconocer lo propio, lo autóctono y hasta la actitud crítica de lo no tan extraño, pero diferente en relación a las costumbres y comportamientos, comprende una dinámica integracionista articuladora del proceso de integración regional.

En el caso de Europa, el turismo intrarregional contribuyó en gran medida a lograr un acercamiento entre los países y facilitó la integración económica y política. En Europa se empieza a considerar al turismo desde un enfoque regional a mediados del siglo

XX con la creación de la Comisión Europea de Turismo en 1948 y con este hecho se reivindica que el turismo es un sector que va por delante en el entendimiento entre los países y las sociedades. Si bien el grado de integración alcanzado por el turismo no es de gran magnitud constituye un elemento clave para la armonización de los pueblos y las culturas divergentes. El fenómeno social del turismo en la Unión Europea ha contribuido al conocimiento mutuo de los europeos y ello constituye un factor clave al analizar la evolución del proceso de integración regional.

De esta manera, y dada la experiencia de la UE, es posible afirmar que el turismo puede ser considerado como un factor consolidador de la integración regional al estrechar las relaciones entre los Estados miembros por medio de los flujos de turistas dentro de la misma región. (Vellas, 2004).

El autor sostiene:

"El turismo se constituye como un factor de cohesión notable a nivel comunitario al permitir una considerable reducción de las divergencia económicas..." "...Por otro lado el turismo contribuye a la mejora del conocimiento de las culturas de los estados miembros al tratarse de una fuente de solidaridad y de promoción de la ciudadanía de la UE..."

De la misma manera en la que se considera al turismo interno o nacional como factor enaltecedor de la integración nacional y de la cohesión social dentro de las fronteras de un Estado, el turismo intrarregional, es decir el turismo por el cual los individuos se desplazan desde su lugar de origen hacia un destino en el extranjero pero que pertenece a la misma región y/o continente, es sustancial para la consolidación de un proceso de integración regional.

De hecho, uno de los procesos de integración regional concebidos como fuertemente consolidado es la Unión Europea y sus índices de turismo intrarregional reflejan que más del 80 % del turismo receptivo proviene de la propia región. Este grado de dependencia del turismo interno no se observa en otros bloques regionales. (Porras Olalla, La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea, 2002)

En Europa existe una divergencia cultural e idiomática mucho más compleja que la que se puede encontrar en América Latina. Sin embargo, el grado de integración de sus pueblos, si es que este puede ser medido por los índices de turismo intrarregional, pareciera estar en consonancia con los flujos de turismo interno que se evidencian en la región. Es necesario mencionar que mientras que en América Latina compartimos un mismo idioma, exceptuando el caso de la Guyana y de Brasil, el resto de los países son de habla hispana.

Al analizar estos datos se infiere que el turismo puede abarcar un espectro regional muy amplio o bien tener un alcance geográfico limitado. Lo cierto es que el turismo intrarregional puede jugar un papel fundamental en el proceso de integración regional ya que permite un mayor entendimiento por la cultura ajena, aunque no extraña, dado que existen rasgos comunes de pertenencia continental. A su vez, el turismo contribuye al intercambio de identidades e imaginarios colectivos que son la base de los procesos de integración regional.

El turismo intra-regional no necesariamente contribuye al fortalecimiento de ese sentimiento de pertenencia a la región, pero sí es un paso previo para la formación de una conciencia colectiva cultural y regional. Y a pesar de que un argumento frecuente es el de afirmar que el objetivo del desarrollo nacional y la integración regional es el crecimiento económico (el incremento del PBI, el aumento de ingreso de divisas que ayudan a equilibrar la balanza de pagos), existen otros factores a considerar al definir las estrategias de desarrollo y de inserción internacional como son las que se mencionaron en este apartado vinculadas especialmente a la integración social.

Reflexiones finales

Siguiendo las mediciones cuantitativas del turismo, se observó de qué manera se distribuyen las nacionalidades de origen en cada país y cuál es el valor que representa al turismo intra-regional en relación al turismo extra-regional con los países miembros del Mercosur + Chile.

En este sentido, uno de los principales hallazgos fue encontrar que Argentina es el país del bloque que presenta un mayor porcentaje de turismo receptivo intra-regional y de ello se desprende que el mismo país también cumple una función redistribuidora del turismo receptivo hacia el resto de los países.

Además, Argentina es el único país estudiado que tiene intensas relaciones de flujos turísticos con cada uno de los países y ello surge de visualizar las magnitudes de las cifras de los movimientos turísticos de éste país con los otros especialmente desde el punto de vista del país de residencia de los visitantes, por lo que se podría esgrimir que el turismo en Argentina cumpliría un papel predominante y sobresaliente en la región. Esta afirmación anterior tiene su sustento en que ya de por sí el turismo en Argentina en los últimos diez años fue una de las actividades con mayor crecimiento sostenido, -de hecho su órgano de autoridad máxima pasó de Secretaría a Ministerio- y además hubo políticas que acompañaron ese crecimiento y colaboraron para que ello se desarrolle cómodamente ante la evolución de la actividad, ya sea a nivel interno como también en relación a la coordinación de políticas conjuntas por parte de los países vecinos.

Tanto el Mercosur como la CAN constituyen los dos sistemas de integración fundamentales para toda Sudamérica y comparar las llegadas de turistas en ambas regiones sirvió para obtener un parámetro que contextualice los datos que reflejaban solamente al bloque objeto de estudio.

A través de este análisis se puede esbozar que el Mercosur presenta grados de turismo intra-regional mucho mayores que la CAN aunque menores que en la Unión Europea y una de las conclusiones sobre este hallazgo es que el nivel de turismo intra-regional acompaña a los niveles de desarrollo de los países que la componen. Es decir, a mayores índices de desarrollo o a mejores índices económicos, mayores son las tasas de turismo intra-regional.

Es cierto que para aseverar una afirmación de este tipo habría que considerar otras

variables que podrían estar en juego para instrumentar un indicador que equipare los niveles de desarrollo con los del turismo intra-regional. Sin embargo, luego de analizar las tasas de turismo intra-regional con los niveles de integración regional es posible afirmar que el turismo intra-regional puede considerarse como un indicador que refleje ciertos grados de integración.

La interacción entre lo regional y el turismo no son solamente económicos o numéricos sino que también implica una serie de transformaciones sociales difíciles de cuantificar en números pero que son realidades observadas desde distintos enfoques tales como el cultural, el artístico, el histórico, etc.

En muy pocos casos se encontraron estudios que se refieran a la integración y al turismo en el Mercosur, sin embargo hubo algunos estudios que articulaban la actividad turística con el territorio y esto puede ser bien aplicado a un proceso de integración regional dado que una de las bases sustentadoras de un proceso de integración es el asentamiento de un grupo de naciones sobre un mismo territorio y sobre el cual también se comparten características comunes.

La integración económica comercial es importante, y además fue el motor del proceso, pero también es necesario priorizar a la integración cultural como eje esencial de todas las áreas que se encuentran involucradas en un proceso de integración y ello implica establecer las conexiones necesarias entre nación, cultura e identidad con miras a concebir a la integración regional como un todo en el que la unidad se nutra por distintos medios y que ello conduzca hacia el desarrollo integral y a la prosperidad de las sociedades que habitan la subregión.

Bibliografía

- Altes, C. (2006). El turismo en América Latina y el Caribe, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Washington: BID.
- Alvarez, G. (1999). Integración regional e industrias culturales en el Mercosur: situación actual y perspectivas. En N. García Cancigli, & C. Moneta, Las industrias culturales en la integración latinoamericana (págs. 182-197). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Arrosa Soares, M. S. (2011). Balance y perspectivas del Mercosur cultural: 20 años de existencia. En J. Briceño Ruiz, El Mercosur y las complejidades de la integración regional (págs. 301-317). Buenos Aires: Teseo.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas otras miradas. Aportes y transferencias, 29-50.
- Bouzas, R., & Fanelli, J. M. (2002). Mercosur, integración y crecimiento. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.
- Briceño Ruiz, J. (2011). El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Teseo.
- Calogero, P. (2002). Globalización e integración; ensayo de una teoría general . Buenos Aires: Ediar.
- Cammarata, E. B. (2006). El turismo como práctica social y su papel en la

apropiación y consolidación del territorio. América Latina: cidade, campo e turismo, 351-366.

• Catalano, B. (2013). Perspectivas sobre el turismo en la Comunidad Andina de Naciones. Análisis comparativo con el Mercosur. Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, 9, 205-223.

• CEPAL. (2001). Encadenamientos generados por el sector turismo. Reunión de Expertos sobre el turismo en Centroamérica y el Caribe: una visión conceptual (pág. 18). México: CEPAL.

• CEPAL. (2011). Indicadores macroeconómicos del turismo. Santiago de Chile.

• Cordero Ulate, A. (2006). Nuevos ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

• De Lombaerde, P., & Garay, L. J. (2008). El nuevo regionalismo en América Latina. En P. De Lombaerde, S. Kochi, & J. Briceño Ruiz, Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional (págs. 3-30). Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.

• García Cancigli, N. (1995). Narrar la multiculturalidad. En N. García Cancigli, Consumidores y Ciudadanos: Conflictos Multiculturales de la Globalización. México: Grijalbo.

• Getino, O. (2005). Turismo. Entre el ocio y el neg-ocio. Identidad cultural y desarrollo económico en América Latina y el Mercosur. Buenos Aires: Ciccus.

• Getino, O. (2009). Notas sobre lo regional y lo subregional en las relaciones del Mercosur cultural con América Latina y la Unión Europea. El poder de la Diversidad Cultural, Pensamiento iberoamericano, 167-187.

• González Guyer, F. (2007). El Mercosur y nosotros: Identidad y desarrollo en el contexto de la globalización. Cuadernos del CLAEH: revista uruguaya de ciencias sociales, 237-259.

• Graglia, J. E. (2001). La industria del tiempo libre. Una nueva visión para las oportunidades en turismo, cultura, deporte y recreación. Córdoba: ICDA.

• IIRSA. (2005). Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Buenos Aires: IIRSA.

• Lash, S., & Urry, J. (1998). Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización. Buenos Aires: Amorrortu.

• López, A., Ramos, D., & Torre, I. (2009). Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

• Mallmann, M. I., & Dri, C. (2011). Institucionalización y politización de la integración. En J. Briceño Ruiz, El Mercosur y las complejidades de la integración regional (págs. 203-223). Buenos Aires: Teseo.

• Montiel, E. (2006). La Cultura-Mundo. Diversidad Cultural y políticas públicas en la era global. En J. C. Moneta, El jardín de los senderos que se encuentran: Políticas públicas y diversidad cultural en el Mercosur (págs. 19-36). Montevideo:

UNESCO.

- Naciones Unidas. (2010). La contribución del turismo al comercio y al desarrollo. Ginebra.
- Nicoletti, R. (2001). Identidad cultural e integración latinoamericana. En R. Nicoletti, Mercosur e impacto social en Latinoamérica (págs. 76-105). Buenos Aires: Espacio.
- Nye, J. (s.f.). Integración regional comparada. Concepto y Medición. .
- Oliva, M. (2006). El empleo en las ramas características del turismo en Argentina. Buenos Aires.
- OMT. (2013). Panorama OMT de Turismo Internacional. Madrid: UNWTO.
- Porras Olalla, G. (2002). La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea. Estudios Turísticos(152), 23-33.
- Vaillant, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vellas, F. (2004). Economía y política del turismo internacional. Madrid: Síntesis.

Desplazados.
Implicancias fronterizas de la inundación de Encarnación, Paraguay

Cossi, Carla Antonella

PALABRAS CLAVE
· Represas
· Desarrollo
· Desplazamientos

Resumen / En esta ponencia analizaremos los factores que intervinieron a finales de 2010 en la reorganización del espacio de los municipios de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) producto de las obras complementarias realizadas por la Entidad Nacional Yacyretá, en forma reparatoria por la afectación que el proyecto provocaría en el lugar. Si bien mencionaremos lo ocurrido en ambas orillas, nos abocaremos principalmente a la afectación que sufrió Encarnación, debido a que en dicha ciudad, el embalse dejó bajo las aguas un área en el que estaba emplazado el casco histórico de la ciudad y el principal polo comercial de la región –uno de los mayores sectores atractores de visitantes transfronterizos- posteriormente reubicado en cercanías del puente internacional con el nombre de "Nuevo Circuito Comercial".

La inundación de la Zona Baja y su posterior relocalización al Nuevo Circuito Comercial de Encarnación, si bien fue vivida como una gran tragedia para la ciudad, tanto las obras, como la efectiva relocalización, fueron aprovechadas por los ciudadanos transfronterizos quienes frente a la nueva situación, maximizaron las oportunidades que la nueva infraestructura les ofreció. Dicha maximización de oportunidades pudo darse en el marco de la histórica interacción existente entre estos grupos, pues a pesar de que la afectación que ambas ciudades sufrieron fue dispar y con un desfasaje de más de una década, lo sucedido en Posadas sentó un antecedente importante para los encarnacenos afectados y su lucha social.

COSSI, CARLA ANTONELLA
CONICET- CEDIT
Universidad Nacional de Misiones
Argentina
E - mail: carlacossi@gmail.com

En la última década, Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) sufrieron un importante reordenamiento territorial de su población debido al llenado del embalse de la Represa de Yacyretá, que inundó grandes extensiones de tierras en ambas ciudades, anegando barrios costeros urbanos y periurbanos de las dos márgenes y afectando en diferente grado, a miles de familias que residían y trabajaban a orillas del río Paraná.

A los fines de la investigación mayor de la que forma parte este trabajo , comprender la manera en que esta reorganización del espacio en ambos municipios, influyó en la circulación transfronteriza de personas a través del territorio que conforman, es central. Por ello aquí, si bien mencionaremos lo ocurrido en las dos ciudades, nos abocaremos principalmente a la afectación que sufrió Encarnación debido a que en dicha ciudad, el embalse dejó bajo las aguas un área conocida por los lugareños como la "Zona Baja", lugar en el que estaba emplazado el casco histórico de la ciudad y el principal polo comercial de la región –uno de los mayores sectores atractores de visitantes transfronterizos-, reubicado actualmente en cercanías del puente internacional con el nombre de "Nuevo Circuito Comercial".

Aunque la manera, el momento y el lugar en que se daría la reubicación de los comercios que allí existían, debió ser planificada de manera exhaustiva por parte de la Entidad Binacional Yacyretá y el municipio de Encarnación –ya que, para la mayoría los pobladores del área que se vio anegada, el comercio transfronterizo conformaba su principal fuente de trabajo- la inundación de aquella zona resultó una catástrofe para sus residentes que vieron violados todos sus derechos.

La propuesta central de esta ponencia, es analizar los cambios y las consecuencias que este reordenamiento territorial y sus mega-obras tuvieron en la circulación a través de este territorio. El prolongado tiempo que llevó la ejecución de dicho plan y los graves errores que hubo en el mismo, produjeron incertidumbre y desesperación por parte de los ciudadanos de ambas márgenes que durante varias décadas, se vieron incitados a desarrollar distintas estrategias con el fin de sobreponerse a las crisis que tanto la amenaza de, como su posterior e inminente relocalización, provocaba en su actividad diaria. Dichas estrategias, tuvieron como consecuencia que se fuesen complejizando, especializando y desarrollando aquellos intercambios que desde mediados de la década de 1980 y hasta mediados de la del 2000, se realizaron de manera sostenida y unilateral entre ambas ciudades.

Para ello, comenzaremos describiendo los efectos que produjo la elevación de la cota del río Paraná en este territorio. Luego, analizaremos la forma en que se dio la inundación de la Zona Baja, hecho que fue vivido como una catástrofe por los lugareños, quienes observaron con gran indignación los festejos que los gobiernos nacionales de ambos países realizaron frente a esta situación. Y finalizaremos el trabajo, indagando en los cambios que la apertura del "Nuevo Circuito Comercial de Encarnación" produjo en el flujo transfronterizo que circulaba por este paso durante 2011.

Intentaremos largo de este análisis, seguir lo planteado por Manuel Castells

(1986) quién propone estudiar la producción de las formas espaciales a partir de la estructura social de base; explicando el proceso social que fundamenta la organización del espacio, situando el fenómeno urbano no solo en su contexto, sino como un proceso de organización y desarrollo, y partiendo de la relación entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales; lo cual cuestiona aquellos estudios que analizan los proceso de urbanización desde en una perspectiva teórica evolutiva, según la cual cada formación social se va produciendo por desdoblamientos de la formación social anterior.

Implicancias regionales de Yacyretá

A partir de 2008, con la infraestructura desarrollada de manera simultánea tanto en Posadas como en Encarnación por el Plan de Terminación de Yacyretá (PTY) ambas ciudades han cambiado su vieja fisionomía pueblerina producto de las obras de mitigación y compensación por los daños que la represa realizaría en la región.

Por un lado, la construcción de modernas carreteras y costaneras con iluminación pública vanguardista, centros culturales y espacios recreativos, han propiciado el uso de la costa del Paraná en ambas márgenes, acrecentado su atractivo turístico receptivo; pero por otro, dicho desarrollo urbanístico tuvo como contracara un impacto ambiental, social y cultural de dimensiones pocas veces vistas, que incluyó relocalizaciones masivas y compulsivas de la población de los sectores populares que se encontraban asentados en las barrancas del río del lado argentino y, en la zona anegadiza del lado paraguayo.

Las consecuencias de estas relocalizaciones en ambas ciudades y el consecuente reordenamiento territorial —a pesar de la existencia de proyectos que proponían: minimizar los efectos potencialmente traumáticos de dichas reubicaciones; lograr un reasentamiento funcionalmente eficiente de la población residente en las áreas afectadas; promover condiciones que posibiliten un desarrollo independiente de los nuevos asentamientos; y, lograr la integración armónica a sus respectivos entornos- ha causado una importante degradación ambiental generalizada, y aumento y extensión de la pobreza.

Las obras del Plan de Terminación de la Represa de Yacyretá forman parte de un Proyecto a Gran Escala (PGE) que, como señala Lins Ribeiro (2006) por sus características estructurales, son “expresiones extremas” del campo del desarrollo. Pues, por la magnitud de los impactos ambientales y sociales que generan debido a la importancia del territorio que abarcan, y la cantidad de personas que involucran, se instalan con un importante poder político en la zona en la que están emplazados, producto del tamaño de capital que manejan y de la complejidad de las redes que engendran (Lins Ribeiro, 2006: 3).

Estos grandes proyectos, señala Lins Ribeiro “son una forma de producción ligada a la expansión de sistemas económicos que conectan áreas relativamente aisladas con sistemas más amplios de mercados integrados” (Lins Ribeiro, 2006:4). La instalación de la Represa de Yacyretá en una zona empobrecida de la región como la que conforman el sur de Paraguay y el norte de Argentina, a pesar de sus inmensos

impactos ambientales y sociales, proponía una renovación urbana. La misma, fue llevada a cabo a partir de prácticas autoritarias por parte de los gobiernos, disfrazadas bajo un discurso desarrollista (Brítez, 2012).

Asimismo, Lins Ribeiro (2008) nos dice que este tipo de proyectos caracterizados por su importante capital financiero y por conformar corporaciones trasnacionales, con frecuencia son considerados los principales agentes de la globalización. Para él, la globalización hegemónica, se caracteriza por las acciones de agentes multinacionales y trasnacionales interesados en alcanzar aquellas metas del capitalismo neoliberal que señala: a) la reducción del Estado; b) los ajustes estructurales; c) la privatización y apoyo a las empresas y capitales privados; d) la redirección de las economías nacionales hacia los mercados externos; e) el comercio global libre; f) la legislación flexible para el trabajo y; g) la disminución de los sistemas de seguridad estatal. De hecho, la creación de represas en esta región fue una estrategia que desde el siglo pasado ha sido recurrente en el territorio, con el fin de sostener su economía. En Paraguay ejemplo de ello, fue la construcción de la represa de Itaipú en su momento, así como las de Acaray y del Iguazú; asimismo la represa de Yacyretá tampoco fue la excepción, siendo creada en un momento en que el mundo aceleraba su marcha hacia el neoliberalismo; y actualmente, es la empresa que más influencia tiene en la región, por sus redes de expansión y crecimiento económico, lo que la coloca en el centro de los denominados "proyectos de desarrollo" en el discurso de los gobernantes de ambos países.

El tratado que dio inicio a la instalación de esta represa, fue firmado durante la década del 1970 de manera simultánea, entre Argentina y Paraguay, en una época caracterizada por la existencia de gobiernos dictatoriales en todo el cono-sur, los cuales fueron implantados con el fin de implementar políticas neoliberales para toda la región (Melisa Birch, 1993) .

El tratado de Yacyretá fue firmado el 3 de diciembre de 1973, en un acto realizado en el salón Independencia del Palacio de los López, en Asunción. Se reunieron para su aval, el por entonces presidente de Paraguay, el General Alfredo Stroessner, y en representación del General Juan Domingo Perón, presidente de Argentina, su esposa y vicepresidenta de la nación, María Estela Martínez de Perón.

Dicha firma, dio la autorización inicial para la construcción en común de la represa. El proyecto proponía en su artículo I, el aprovechamiento hidroeléctrico, el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná a la altura de la Isla Yacyretá y, eventualmente, la atenuación de los efectos depredadores de las inundaciones producidas por las grandes crecidas que el río tendría.

En su artículo III, establece la fundación de la Entidad Binacional Yacyretá, la cual posee en condiciones igualitarias para ambos países, la capacidad jurídica y responsabilidad técnica para realizar los estudios, proyecciones, dirección y ejecución de las obras que tenían por objeto, la puesta en funcionamiento y explotación como unidad (desde el punto de vista técnico-económico) de la represa.

La central hidroeléctrica Yacyretá-Apipé está emplazada sobre la isla de Yacyretá en el río Paraná a unos 2 kilómetros aguas abajo de los rápidos de Apipé en los territorios

de la provincia argentina de Corrientes y el departamento paraguayo de Misiones, más precisamente en las ciudades de Ituzaingó (Argentina) y Ayolas (Paraguay). Ambas ciudades, distantes a unos 80 km hacia el oeste de Posadas y Encarnación.

El inicio de su construcción se realizó el 7 de diciembre de 1983, una década después de aquella firma. Y recién el 26 de abril de 1989, se firmaron las notas reversales –que finalmente no fueron aprobadas por las legislaturas respectivas- las cuales definían el esquema de las obras de protección de los valles y de los arroyos afluentes al embalse en la margen paraguaya. Asimismo, ese mismo año se cerró el brazo principal del río, el 19 de marzo del siguiente año, el brazo del Aña Cuá, y el primero de julio de 1993 se habilitó la exclusa de navegación para salvar las diferencias de alturas.

La represa hidroeléctrica de Yacyretá debió enfrentar el problema de que comenzó a construirse, cuando aún no se habían estudiado de forma adecuada los impactos negativos que ella acarrearía. Días Peña y Stancich (2000) sostienen que los estudios de Impactos Sociales y Ambientales, rápidamente quedaron desactualizados teniendo en cuenta, que al haberse prolongado tanto tiempo la finalización de todas las obras, las necesidades sociales e incluso también la fisionomía del territorio a inundar fue cambiando notablemente (Días Peña y Stancich, 2000:15).

Siendo las principales obras civiles iniciadas en el lapso de 1984 a 1992. El embalse comenzó a llenarse en 1994, hasta cota 76 metros sobre el nivel del mar en la sección Posadas-Encarnación; habiéndose planeando que la capacidad total programada de la central al nivel final de llenado, sea de 2.700 Mwts.

Durante aquella primera etapa de construcción, y más concretamente en el período de 1989-1990 se elaboró e implementó el Plan de Acción Social (PAS) que se proponía minimizar los efectos potencialmente traumáticos de las relocalizaciones y atender otras necesidades sociales de la población afectada; incluyendo, capacitación laboral, educación, salud, regularización documentaria y adaptación a las nuevas viviendas.

A fines de 1991, con la construcción de las obras ya muy adelantadas, se abrieron consultas para el diseño de planes de mitigación de impactos ambientales y de relocalización. Algunas organizaciones junto con miembros de las comunidades locales ofrecieron aportes sustanciales para estos programas pero que, por la continua falta de información y consideración por parte de la Entidad Binacional Yacyretá de los aportes ofrecidos, se crearon planes que no pudieron llevarse a cabo y; lo poco que pudo implementarse, se hizo de manera ineficiente. Por lo cual, al estar solamente las obras de ingeniería civil y electromecánicas necesarias para el funcionamiento de la central completas al momento del primer llenado del embalse, las tareas de mitigación, relocalización y compensación continuaron muy atrasadas. Esto tuvo como saldo, que la llegada a cota 76, provocase gravísimos problemas que aún hoy continúan sin resolverse.

El Plan de Terminación de Yacyretá (PTY, 2011) proponía garantizar la terminación de todas las obras necesarias para la elevación del nivel del embalse del Complejo Hidroeléctrico a su cota final de diseño. Sus puntos principales eran:

a) La liberación de las áreas a ser inundadas, expropiación de los inmuebles, y

seguridad de las zonas liberadas;

b) La relocalización de la población y de las actividades económico-productivas, el impulso de medidas de rehabilitación socioeconómica de la población reasentada y la solución del pasivo social de otras instancias del llenado;

c) La realización de obras y acciones necesarias para mitigar los efectos sobre el medioambiente;

d) La reposición de las obras de infraestructura: saneamiento costero, obras viales, ferroviarias, electricidad, portuarias, aeropuertos, canales y presas, y;

e) La recomposición de la trama urbana de Encarnación, Posadas y demás ciudades afectadas.

Estas metas, debían estar cumplidas al momento de elevar el nivel de la cota a su altura definitiva, pero como veremos en el próximo apartado, cuando ese momento llegó no todos los puntos habían sido concretados en su totalidad.

Días Peña y Stancich (2000) mencionan que para ese año, momento en que la cota ya se encontraba a los 76 metros sobre el nivel del mar, habían sido inundadas un total de 29.000 hectáreas en Argentina y más de 93.000 hectáreas en Paraguay, provocando desastres ambientales en lugares en los que existían ecosistemas únicos de gran diversidad biológica, especies endémicas de fauna y flora y hábitats ancestrales de comunidades indígenas. Aunque diferentes estudios hablan de la cantidad de hectáreas que han sido inundadas, aún no se ha llegado a un acuerdo en el que se pueda especificar un número exacto.

Mientras históricamente el nivel del río Paraná en el puerto de Posadas, tenía un promedio de 2,50 metros, una vez llenado el embalse alcanzó los 9,50 metros. Esto provocó la formación de un lago que cuenta con una superficie de 140.000 hectáreas, 30.000 de ellas pertenecientes al territorio argentino y 110 mil al paraguayo, con lo cual, Encarnación se convirtió en una península bordeada por 27 km. de costanera a la que se accede por medio de siete puentes: Sobre la ruta XIV, General Brugués y Curupayty (En la sección Cambyretá-Encarnación), Santa María, Yaku Paso, San Pedro y Mboi Ca-e.

La afectación que esto provocó, tuvo numerosas consecuencias, entre las más destacadas se encuentran los desplazamientos y la falta de consulta y compensación a las poblaciones; la propagación de enfermedades transmisibles por el agua; la pérdida de empleos y fuentes de ingresos económicos sin una compensación adecuada; la destrucción de ecosistemas importantes y; el crecimiento urbano descontrolado por el aumento acelerado de irregulares asentamientos precarios, la inmigración al área del proyecto y deficiencias de planeación urbana, que exacerbaron los problemas ambientales y de salud que afectan a los allí residentes (AIDA, 2009).

Para Causarano (2011) esta situación ha provocado cambios que se han dado a gran velocidad en lo que a uso de la tierra refiere; ya que las zonas rurales de Encarnación y su entorno han sido sometidas a la presión tanto de las empresas agrícolas como inmobiliarias que urbanizan el lugar. Si bien la región ganó infraestructura, con las autopistas de acceso a Encarnación, el aeropuerto y la planta de tratamiento de

afluentes; la brecha social aumentó cuando desaparecieron miles de puestos trabajo tras la inundación, lo que se sumó el cierre de numerosas industrias, como desmotadoras, madereras, aceiteras, embotelladoras, olerías, dando lugar a una reconfiguración del escenario ante el cual, sólo el comercio, la construcción y mucho más tarde el turismo, se presentaban como ofertas laborales en la ciudad.

Mientras en Posadas, el principal argumento para la realización de tamaño reordenamiento territorial se basó en que la ciudad creció de espaldas al río, proponiéndose recuperar y potenciar la costa del Paraná, realizando aquella "necesaria relocalización de la población costera carenciada" (Brítez, 2012); En Encarnación, el principal argumento al que se apeló, fue que tamaños cambios asemejarían a al municipio a una ciudad del "Primer Mundo", el cual comenzaba a desarrollar planes para posicionarse como uno de los principales centros turísticos del país.

Mientras el proyecto fue financiado en el lado argentino a través del Gobierno Nacional, recursos propios de la EBY, créditos de organismos internacionales, y también de los provenientes de la venta de energía. En el lado paraguayo la obra fue financiada por la EBY y los créditos de organismos internacionales, con la idea compensar los daños que se causarían a los ecosistemas y comunidades, debido a que la afectación del lado paraguayo sería mucho mayor en cuanto a tierras perdidas.

Según Svampa (2009) los proyectos de gran escala, suelen apelar a una combinación de dos propuestas: la idea de reordenamiento territorial y, la de clasificación de los territorios según su utilidad. La idea del reordenamiento territorial, desplegada por gobiernos y empresas para definir patrones de uso de suelo, estableciendo qué territorios serían eximidos de la actividad extractiva y cuáles, disponibles para su recepción, nos remite a la idea de "territorio sacrificable" o "áreas de sacrificio", sustentada en "… una concepción binaria del territorio, sobre la base de la división viable/inviable, que desemboca en dos ideas mayores: la de "territorio eficiente" y; la de "territorio vaciable" o "sacrificable" (Svampa, 2009:8).

En este caso es muy difícil llegar a un acuerdo por el cual pudo instalarse la idea de que uno de los centros comerciales más importantes de la región era un territorio vaciable o sacrificable. El despliegue de la concepción de "territorio eficiente" tuvo como efecto que "la viabilidad o inviabilidad de las economías regionales pasara a medirse en función de la tasa de rentabilidad" (Svampa, 2009:8).

La noción de territorio sacrificable justificó la relocalización de unas 7.500 familias en Posadas. Las mismas, fueron trasladadas desde el cinturón de asentamientos costeros que conformaban los barrios, San Roque, Varadero, Anfiteatro, El Brete, El Chaquito, Parque Adán, entre otros ubicados en las tierras fiscales de la costa del río, hacia los nuevos barrios de viviendas llamados Yohasá, San Isidro, Nueva Esperanza, Nuestra Señora del Rosario en Posadas, mientras que otras familias, fueron reubicadas en el barrio Virgen de Fátima del municipio de Garupá.

Asimismo, muchos años después, precisamente para finales de 2010 y con este antecedente de relocalizaciones en Posadas, tuvo lugar el reordenamiento de Encarnación, que además del sector rural involucró a 35 de los 50 barrios con los que

esta ciudad cuenta. Unas 7.000 familias que allí residían, fueron reubicadas en los nuevos barrios de Encarnación: Buena Vista, Los Arrabales, Itá Paso, San Pedro, San Isidro, Arroyo Porá y San Francisco, y otros en los municipio de Cambyretá, Capitán Miranda y Carmen del Paraná. Además, en Encarnación el embalse dejó bajo las aguas al propio casco histórico de la ciudad y la "Zona Baja", su principal polo comercial, el cual fue reubicado en cercanías del puente internacional con el nombre "Nuevo Circuito Comercial", planificado estratégicamente por la importancia que la movilidad y el comercio transfronterizo tienen en la ciudad (Entidad Binacional Yacyretá, 2009). Los problemas que ocasionó la relocalización de los barrios carenciados en ambas márgenes fueron los mismos. Leopoldo Bartolomé (1985) precursor en estudios sobre estas relocalizaciones, señala que las mismas provocan un agudizado empobrecimiento de la población; generan crisis respecto de las estrategias adaptativas habituales de las personas y de sus sistemas de organización colectiva y de supervivencia, constituyendo un drama y exponiendo a la luz los mecanismos básicos que sostienen el tejido social de una comunidad, en especial, de aquellos ajustes que se hacen de acuerdo al medio físico y social en el que se insertan (Bartolomé, 1985:12).

Si bien las relocalizaciones afectan a las viviendas y al barrio, e impactan negativamente sobre un conjunto de variables cruciales para la organización colectiva de la población, las obras del Plan de Terminación de la Represa de Yacyretá, contribuyeron al mejoramiento de la oferta turística en ambas márgenes y generaron nuevas condiciones de competencia para el grupo de comerciantes paraguayos que fueron relocalizados.

En efecto, tras la relocalización de los sectores populares, se pusieron en valor las riberas del río, produciendo un alto impacto en los valores inmobiliarios de dos modernas ciudades que se volvían de cara al río potenciando la oferta turística con el aprovechamiento paisajístico y de las actividades náuticas, dejando al descubierto que el proyecto se construyó transformando el viejo paradigma que asociaba río y pobreza en una nueva concepción que asocia el río al esparcimiento, el turismo y la recreación de los sectores medios y altos.

Bajo la idea de satisfacer las necesidades existentes en la región, el artículo XIII inciso 1, del tratado de Yacyretá establece que:

"La energía producida por el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el artículo I, será dividida en dos partes iguales entre los países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho preferente de adquisición de la energía que no sea utilizada por otro país para su propio consumo". Tratado de Yacyretá y Normas complementarias. Artículo XVIII (1973:146).

En este artículo, podemos observar nuevamente como Paraguay vuelve a perder con la instalación de este emprendimiento, pues al utilizar muy poco del 50% de la energía que le corresponde de la producción total de la represa, cede a Argentina este excedente y tal como lo establece el inciso 3 y 5 del artículo XV del tratado anteriormente citado: "La Cesión de energía por una de las Altas Partes Contratantes a la otra, será objeto de compensación que será pagada por la Alta Parte Contratante que reciba la energía (…) La compensación será pagada, mensualmente, en dólares de los Estados Unidos

de América; las unidades de capital, en la moneda en que las Altas Partes contratantes acuerden, y el resarcimiento en cualquiera de las monedas nacionales de las Altas Partes Contratantes." Tratado de Yacyretá y Normas complementarias. Artículo XVIII (1973:146).

De este modo, queda demostrado que Paraguay soporta la mayor pérdida de recursos naturales y ecosistemas, recursos que poseían un gran potencial, ya que la mayor parte de la represa, la casa de máquinas y ambos vertederos están ubicados en territorio paraguayo, sin contar otros impactos socio-ambientales adversos que el emprendimiento provocó a cambio del resarcimiento económico por la energía que la represa produce. Si bien podría considerarse que Paraguay podría hacerse de recursos económicos generados por la venta del excedente energético, las condiciones de inferioridad en las que tal transacción se produce frente a su par argentino no provocan el efecto económico previsto.

Aunque los dos países se deben repartir la energía a medias, Paraguay consume mucho menos debido a su menor demanda y a su deficiente red de distribución eléctrica, y cómo este tipo de energía no puede almacenarse, el excedente lo absorbe Argentina (Ortíz, 2003).

En lo que refiere a ambos lados, es sumamente importante resaltar que la zona impactada directa e indirectamente por la obra se beneficia solamente del 15% del consumo de la energía generada y que, mientras la energía que la represa produce beneficia principalmente a Argentina –que paga por el Kw. un precio menor al comercial debido a estos acuerdos firmados en el tratado durante épocas dictatoriales- perjudica notablemente a Paraguay.

Asimismo, tampoco podemos dejar de mencionar el hecho de que la Provincia de Misiones, en el lado argentino paga el servicio eléctrico más caro del país. Pues, desde la central Hidroeléctrica parten tres líneas de 13,2 Kw. hasta la sub estación de Rincón Santa María, siendo el transporte y distribución funciones que efectúan los sistemas interconectados de ambos países. La energía producida se deriva al sistema argentino a través de 3 líneas de 500 Kw; que vinculan la central con el punto de entrega en la sub-estación Santa María, cerca de Ituzaingó (Corrientes-Argentina); mientras que al sistema paraguayo se vincula mediante una línea de tensión de 220 Kw Hasta la estación de Ayolas (Misiones-Paraguay) (CFEE, 2010).

Lo que resta de la energía producida es transportada para el consumo en otras zonas, por ejemplo podemos decir que solo Capital Federal y el Gran Buenos Aires en Argentina, consume el 56,3% de la energía producida en todo el país. Esta situación da cuenta de que las mega obras de este tipo hacen que quienes sufren los impactos no sean los mayores beneficiarios de las mismas, y deban sostener los costes del emprendimiento (Días Peña y Stancich, 2000: 20).

En 2009, fue elaborado por la entidad binacional, un informe para el Congreso paraguayo, en donde se calculaba que el organismo adeudaba u$s15.840 millones, el 93% al gobierno argentino y el resto a bancos, organismos multilaterales y proveedores. Por los intereses que la deuda genera, las financieras anualmente aumentan el valor de

esta en u$s1.000 millones, siendo que la producción energética, según Juan Schmalko, el actual director paraguayo de la hidroeléctrica, alcanza los u$s900 millones. Por lo cual, si la entidad fuera una empresa privada estaría en la quiebra.

Dichos intereses, provienen principalmente del gasto que hizo Argentina en las obras iniciadas en 1983, una década después de la firma del tratado, paradas en 1998, y retomadas recién en 2011. Dichos retrasos junto a la cantidad de tierras perdidas que sufrió fueron los principales argumentos utilizados por Paraguay a su favor, pues dichos "aportes" no son préstamos, y por lo tanto no se tendría que pagar intereses por ellos. Ya en 2006, cuando se revisaron estas mismas cuentas, las dos partes llegaron a un preacuerdo que finalmente no se resolvió, por disputas que se dieron sobre distintos detalles. En aquel momento, se se determinó que la deuda con Argentina era de u$s10.885 millones, de los cuales Paraguay reconocería u$s4.688 millones, los cuales serían pagados en los próximos 42 años con la venta de energía al país vecino. Actualmente la negociación se da en medio de una idea generalizada entre los paraguayos de que por Yacyretá, Paraguay no recibe lo suficiente de sus socios, y que incluso, ni siquiera posee la libertad suficiente como para venderle el excedente de energía a quien quiera y poder así, obtener precios mejores.

La noción de responsabilidad social empresarial a la que refiere Svampa (2009) forma parte de un dispositivo, que se propone instalar y legitimar el nuevo modelo extractivista. Con tal fin, las empresas intentan "reconfigurar bruscamente las economías locales preexistentes, reorientando la actividad económica de la comunidad en función de la actividad extractiva" (Svampa, 2009:19). Esta es una meta que la Entidad Binacional Yacyretá ha logrado, pues gran parte de las actividades que se realizan en la zona, giran en torno a ella, a pesar de los impactos negativos que produce tanto en términos ambientales, sanitarios y sociales que repercuten sobre las condiciones de vida de la población involucrada.

Al respecto, fueron numerosas las denuncias por corrupción realizadas desde el comienzo de la construcción en 1983, por el cual varios funcionarios de la EBY resultaron condenados bajo los cargos de malversación de fondos y por especulación con información privilegiada. Era frecuente, por parte de estas personas la compra de tierras en lugares que se inundarían o que se revalorizarían con la suba de la cota del río, tras lo cual serían considerados como damnificados y así lograrían obtener un gran beneficio. Mediante actos similares, también fueron denunciados numerosos funcionarios públicos y militantes de distintos partidos políticos de los municipios afectados, los cuales, a través de punteros u operadores políticos informaban y avalaban a los vecinos para que habiten distintas tierras que eran propiedad de la EBY. Estas tierras serían inundadas, tras lo cual, con la promesa de protección y asesoramiento para la realización de trámites que los declaren damnificados, estos vecinos serían indemnizados o relocalizados, incorporándolos al aparato político clientelar que caracteriza al sistema democrático de esta región.

Dentro de estas imputaciones, también se le atribuyó a la EBY la responsabilidad por la destrucción del ambiente y el ecosistema regional y, entre otras denuncias, es

importante mencionar la presentada ante el Tribunal Ético contra la Corrupción, por el conocido luchador social de la Ciudad de Encarnación, Jorge Urusoff. Durante el juicio que tuvo lugar en la ciudad de Ayolas en 2000, se declaró a la Entidad Binacional Yacyretá, culpable de violación a los Derechos Humanos de los habitantes de la zona. Denuncia que se elevó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de San José de Costa Rica.

Frente a situaciones de alto impacto ambiental y social, Svampa (2009) señala que "las empresas tienden a ampliar su esfera de acción, mediante una batería múltiple de acciones sociales, educativas y comunitarias, que apuntan tanto a la compra de voluntades como a influir en los procesos de socialización más básicos". Esto explica en cierta medida, por qué Yacyretá es tan importante para ambas ciudades. Por un lado, debido a la inversión que en obra pública ha realizado, y que muchas veces es utilizada como promoción por los gobiernos de turno que refuerzan con estos recursos y obras de infraestructura el sistema clientelar. Y por otro, porque la EBY se instala como un actor relevante cubriendo el rol asistencial que el Estado no desempeña –lo cual se ve reflejado principalmente en Paraguay por ser un país en el que la asistencia social estatal es casi nula- dándoles a los más carenciados viviendas sociales, escuelas, centros de salud y apoyo a la educación y la cultura como parte de estos programas de responsabilidad social empresarial.

La anegación anunciada

Si bien desde mediados de los años setenta, los vecinos de la Zona Baja estaban informados acerca de que la inundación de aquella área se produciría; las más de tres décadas que transcurrieron hasta que ello sucedió, mantuvo a los pobladores del lugar en una total incertidumbre. Para mediados del 2010, una gran cantidad de vecinos, habían sido ya relocalizados o indemnizados por la pérdida de sus propiedades y habían abandonado el lugar. Sin embargo, mientras algunos continuaban esperando el traslado, y otros resistían el desalojo –esperando muchas veces lo prometido por los punteros y operadores políticos-, la vida de las personas que continuaban en la Zona Baja seguía su curso mientras los vecinos y comerciantes del lugar intentaban continuar con sus actividades diarias con la mayor normalidad que les era posible.

En ciertas zonas, el desalojo se realizó primero, y esos lugares fueron cerrados por la EBY, que trataba de que la gente no accediera a ellos. La pérdida de un territorio tan significativo para esta ciudad tuvo un gran impacto en su población por la importancia histórica que la zona a ser anegada poseía. Por ello, los lugareños presentaron cientos de recursos de amparo con la intención de salvar de la demolición los edificios históricos y muchas casas de familia, organizando diferentes actividades de lucha y de rescate de la memoria para defender el casco histórico, de un destino inevitable.

Dada esta situación, alumnos y profesores de una casa de altos estudios de la ciudad, que desde el año 2000 organizan anualmente correcaminatas solidarias, con el objetivo de promover la actividad deportiva, cooperar con entidades educativas y de servicios sociales a través de la recolección de alimentos, ropas, abrigos, libros y dinero en efectivo; organizó la 10º edición de este evento, que en el marco de la lucha

fue de suma importancia, debido a que tuvo lugar en la desaparecida Zona Baja de Encarnación, en homenaje y acto de despedida al antiguo centro histórico de la ciudad. La jornada fue realizada el 15 de agosto de 2010 por estudiantes de la UNAE (Universidad Autónoma de Encarnación) y el Instituto Superior Divina Esperanza conformando un evento sin precedentes para los encarnacenos pues, bajo el lema "La memoria no se inunda", más de 3.000 personas participaron del emotivo encuentro en el cual se realizó un paseo colectivo por las calles de la Zona Baja que en ese entonces tenía el aspecto de una ciudad fantasma, siendo este, uno de los últimos recorridos que pudieron hacerse allí, antes de que las aguas cubrieran el lugar.

Durante el recorrido, se podía oír a través de un amplificador relatos acerca de los lugares históricos –invaluables para los habitantes de Encarnación- tales como el Correo, el Banco de Fomento, la Aduana, la Escuela República Argentina, entre otros edificios muy antiguos que conformaban el casco histórico de Encarnación.

Paradójicamente, dado que participaron muchos estudiantes de escuelas primarias, el equipo ganador, fue premiado con una excursión a la represa de Yacyretá para todo el curso, dando cuenta una vez más no solo del poder y la influencia que esta empresa tiene en la zona, sino también de que ninguna actividad pública, incluso si es en rechazo a los impactos que ella produce, puede quedar fuera de su alcance.

Antes de la inundación en el año 2009, la Zona Baja se componía de 524 inmuebles que albergaban 1.016 establecimientos dedicados a actividades comerciales, industria y servicios; además de 10 paradas de taxis, una parada de karumbés y varios "carro-bares". Más del 50% de los establecimientos comerciales –denominados localmente "mesiteros" –eran informales y se encontraban emplazados en el espacio público. No obstante, todos ellos fueron relocalizados: los 273 feriantes de la Ex-Feria Municipal conocida como "La Placita" a un edificio construido a tales efectos en el Sector 2 denominado "Nexo", y los restantes, al Nuevo Circuito Comercial de Encarnación.

Desde finales de 2010, sin ningún tipo de aviso oficial, las aguas del río Paraná comenzaron a subir por las calles de la Zona baja, y a pesar de ello, la gente resistía, trabajando y residiendo en el lugar.

A principios del año 2011, la cota máxima del río llegó a su nivel final. Pero una vez más, las obras aún no habían finalizado. Hacia principios de 2010, apenas 200 locales comerciales de los 1.022 planificados habían sido terminados, adjudicados y ocupados. Las obras de relocalización en el "Nuevo Circuito Comercial" terminaron recién a mediados de 2011, situación que provocó indignación en la sociedad encarnacena que no dejaba de denunciar el atropello.

Los periódicos –tanto paraguayos como argentinos- afirmaban en sus notas que la ciudad de Encarnación aún no estaba preparada para la llegada a la cota 83. El diario digital Informe Corrientes.com del martes 15 de febrero de 2011 denunciaba en uno de sus artículos, que deberían haberse terminado por lo menos el 50% de las obras de saneamiento costero para que se dé lugar a la elevación del nivel del río.

Tal es así que el concejal encarnaceno, Luis Id, en una declaración para un diario argentino dijo que tal situación –la de permitir la inundación- había sido cuestionada

tanto a la gestión anterior, como a la del aquel momento a cargo del presidente paraguayo Fernando Lugo Méndez, quien según el concejal:

"Cometió el peor de los atropellos a la ciudad de Encarnación avalando la elevación de la cota e inundando totalmente la Zona Baja y que éste, obedece a las autoridades de Yacyretá en Argentina y defiende más los intereses argentinos que paraguayos". (Luis Id. Concejal de Encarnación, Paraguay).

En febrero de 2011, cuando el embalse alcanzó su cota máxima de operación de la represa, y con ella se llegó al tope de capacidad de producción de energía, la situación en Encarnación era desesperante, debido a que las obras continuaban inconclusas, y en la zona inundada aún se encontraba gente.

El cauce del río fue subiendo lenta pero continuamente con cada lluvia y en dos meses la zona estaba completamente inundada, a pesar de que no se dieron avisos oficiales: "Decían… mañana van a inundar… y así no más fue… terminó ocurriendo lo que una vez dijimos cuando estábamos en la facultad todavía… que iban a correr a la gente con el agua… y así fue… terrible… daba pena. La gente antigua de Encarnación lloró casi un año entero…" J.V. 62 años. Ciudadano encarnaceno.

Finalmente, tuvo lugar la relocalización de la totalidad de las personas. Para su ejecución, la EBY dio a los damnificados diferentes alternativas de relocalización: para los vecinos, para las instituciones y para los diferentes tipos de comerciantes, tanto propietarios, como no propietarios, ubicándolos en 3 sectores diferentes:

- Sector 1: fue llamado por la EBY "Circuito Tradicional": Este circuito intentó reproducir la secuencia de localización y de vecindad de la antigua Zona Baja, allí predominan los comercios destinados a la venta de ropa y artículos electrónicos.
- Sector 2: En él se ubicaron los que se encontraban en el "entorno del Mercado Municipal": Este, se propuso consolidar la actual Feria Municipal y la zona comercial aledaña, dentro de un entorno urbano que actúa como nexo entre la actividad comercial de la Av. San Roque González en su prolongación con el nuevo Circuito Comercial; la Av. Irazábal y la vinculación con la Zona Alta, localizada en el área urbana central.
- Sector 3: fue llamado "Nexo Comercial", el mismo vincula a los otros dos sectores, completando el eje comercial, de equipamientos y servicios, de la Av. San Roque González (PTY, 2011).

En total se deberían haber construido según ese informe 821 locales comerciales distribuidos de la siguiente manera: 147 locales y 126 casillas para "mesiteros" en el entorno del Mercado Municipal, además de 548 locales en el sector del circuito tradicional (PTY, 2011).

Las principales críticas de estos ciudadanos tras la relocalización se referían al desastre ambiental que la represa provocó en la zona; a la enorme cantidad de tierras perdidas; al trato inhumano que quienes residían en la zona anegada sufrieron cuando la Entidad Binacional los dejó trabajando en el lugar mientras la cota del río subía sin previo aviso; a la corrupción de los funcionarios de la EBY y; a la poca consideración que se le dio a los reclamos populares que pedían que el casco histórico del lugar sea en lo posible salvaguardado.

La separación de los comerciantes de la Zona Baja, de los demás habitantes afectados que con ellos coexistían en el lugar (viviendas familiares y edificios institucionales); para luego ser enviados a un predio creado exclusivamente para ellos en un lugar estratégico de la ciudad, puede ser analizado con lo que Marcuse (2004) llama divisiones por papel funcional, ellas son resultado de la lógica económica, tanto física como organizacional y constituye uno de los pocos tipos de segregación aceptables.

En términos espaciales, estos comerciantes fueron aglomerados es decir, concentrados en un espacio por pertenecer grupo específico (ser comerciantes afectados por la inundación). Pero a su vez, la situación comparte ciertas características de lo que Marcuse llama enclave, por la concentración de este grupo de comerciantes, en un área espacial a los efectos de intensificar su desarrollo económico, social, político y/o cultural a pesar de las diferencias internas que entre ellos existen.

Acordamos con la idea de Marcuse, quien en este mismo texto señala que "la localización involuntaria de cualquier grupo en un espacio, es indeseable en una sociedad democrática, pues la diversidad, la mezcla, los intercambios y las comunicaciones entre los grupos son necesarias para la sociedad" (Marcuse, 2004:25).

Festejos y protestas por la cota 83

La llegada a la cota 83 tuvo importantes y dispares repercusiones en los habitantes de uno y otro lado de la frontera.

El 25 de febrero de 2011, la presidente argentina Cristina Fernández y su entonces par del Paraguay, Fernando Lugo, encabezaron el acto oficial por los festejos de la elevación a cota 83 del embalse de Yacyretá, objetivo logrado como resultado de la decisión política de ambos Estados.

Las actividades y festejos oficiales tuvieron lugar en el cuarto tramo de la costanera construida por la EBY en la ciudad de Posadas, pues la costanera de Encarnación aún estaba en construcción, y el descontento de la sociedad encarnacena era evidente. Al acto, asistió una multitud de personas, la mayoría de ellas provenientes de diferentes puntos de la provincia de Misiones. Tras finalizar la parte protocolar del mismo, se desarrolló un festival artístico que contó con la participación de músicos argentinos y paraguayos y, como cierre, un show de fuegos artificiales.

En los discursos que dieron los gobernantes durante el acto, se recurrió una y otra vez a la noción de desarrollo, la cual, para Lins Ribeiro (2006) es un ejemplo más de un discurso globalizante, similar al que Appadurai (1990) denomina ideo-scapes. En ellos, se recurre a elementos que intentan concatenar ideas, términos e imágenes, tales como "libertad", "bienestar", "derechos", "soberanía", "representación" y "democracia". Nociones cuyas imágenes a menudo son directamente políticas, y con frecuencia tienen que ver con las ideologías de los Estados y las ideologías contra los movimientos contestatarios que cuestionan a quienes poseen el poder del Estado o una parte de él.

Para Castells (1986) al situar la noción de desarrollo en la articulación de las estructuras de una determinada formación social, es importante ahondar en el concepto de dependencia, pues este concepto da cuenta de las relaciones asimétricas existentes

entre distintos tipos de formaciones sociales, lo cual provoca que la organización estructural de una de ellas no encuentre su lógica, al margen de su inserción en el sistema general. Para este autor, siguiendo a Poutlanzas (1968): "Una sociedad es dependiente cuando la configuración de su estructura social, en el nivel económico, político e ideológico, refleja relaciones asimétricas con respecto a otra formación social que se encuentra en relación a la primera en situación de poder" (Castells, 1986: 22). La mayoría de nuestros entrevistados que habían sido afectados, no asistieron al acto, pues consideraron un atropello a su situación, ya que lo que allí ocurría ponía de manifiesto que jamás tuvieron autonomía sobre lo que fue su territorio, negándoseles la posibilidad de poseer y de conservar sus posesiones, habiendo sido sometidos al maltrato, a la negación y a la indiferencia, en pos del progreso. Como indica Escobar (2005): "Tanto la modernidad como el desarrollo son proyectos espaciales y culturales que exigen la conquista incesante de territorios y pueblos, así como su transformación ecológica y cultural en consonancia con un orden racional (…) A la noción imperante de desarrollo y a quienes la instrumentalizan en su beneficio les importa muy poco qué y cómo atropellan. El desplazamiento forzado interno no es una cosa aislada, sino un conjunto de acciones sistemáticas, abiertas y deliberadas y, por lo tanto, inscriptas en, y funcionales a, la concepción de desarrollo" (Escobar, 2005:47-48).

La noción de ideo-scapes que acuña Apadurai (1990) y que anteriormente mencionamos, está relaciona a los media-scapes, los cuales aluden a la distribución de las capacidades electrónicas para producir y difundir información, que están disponibles mediante las imágenes creadas por los medios, para un número creciente de intereses privados y públicos de todo el mundo. Los media-scapes ofrecen grandes y complejos repertorios de imágenes narrativas a los espectadores. En este caso, los festejos, fueron televisados por canales de aire e internet de ambos países, pudiéndose escuchar los discursos desarrollistas de los gobernantes, disfrutar de los espectáculos y de los fuegos artificiales, sin siquiera mencionar el padecimiento de las personas que debieron salir de sus casas tras la inundación y el desarraigo que vivieron, ni de las movilizaciones de protesta que ese mismo día, ellos encabezaron en repudio a las represas.

Esta situación dejaba al descubierto aquello que Lins Ribeiro (2006) llama "dramas desarrollistas", tipos complejos de encuentros que juntan actores e instituciones locales con outsiders. El día en que se realizó el acto se encontraban por un lado los outsiders a los que él refiere (políticos, autoridades de la EBY, empleados, etc.) quienes planificaron el futuro de la comunidad desde sus propios objetivos y racionalidades externas; mientras que por otro lado, en las marchas de protestas se hacían presentes quienes sufrían las consecuencias de este proyecto de desarrollo.

Durante la mañana de ese día, las voces opositoras del lado argentino se hicieron escuchar, y allí estuvo un numeroso grupo de personas en una manifestación popular pacífica, identificados con remeras blancas y algunos de ellos, con sombreros de papel con forma de barquitos, en rechazo al plan de terminación de la represa. Se manifestaron principalmente, las familias del barrio El Brete de Posadas, últimos

relocalizados por la EBY, que habían sido desalojados a fines de 2010; relocalizados de todos los barrios; luchadores sociales; estudiantes secundarios y universitarios; además de otros ciudadanos que apoyaron la manifestación. A cargo de la coordinación de la misma, estaba la organización de vecinos autodenominada Mesa Provincial por el "No a las represas" quienes convocaron a todos los ciudadanos interesados a marchar en repudio a los festejos de la EBY y del gobierno de Misiones. La protesta consistió en una concentración en el centro de la ciudad de Posadas y desde allí se marchó a pie y en caravana, hasta la Plaza 9 de Julio donde concluyó con un acto. Los ex-vecinos del El Brete, iniciaron y encabezaron la marcha por las calles portando banderas con las leyendas "No a las Represas", "La EBY nos estafó" y "Los relocalizados no tenemos nada que festejar". Finalmente, se apostaron frente a la sede de la EBY, en repudio a los actos públicos que por la noche tendrían lugar.

Uno de los referentes del barrio afectado El Brete, en la ciudad de Posadas, último vecino en abandonar el lugar junto a su familia, afirmó públicamente en el acto: "No se puede festejar lo que dejó nuestra historia enterrada bajo la arena, lejos de todo, desarraigados y prácticamente sin ningún servicio, ¿así, de qué festejo nos hablan?" (Silvio Alvarenga, Damnificado).

Frente a la magnitud del acto oficial en la costanera de Posadas, la convocatoria de la contramarcha organizada por los afectados fue relativamente reducida. La mayoría de los que se encontraban en el acto oficial pertenecían a distintas facciones políticas oficialistas, y muchos de ellos, habían sido traídos desde las ciudades del interior de la provincia de Misiones para acudir al acto al que, según algunos ciudadanos afirmaban, se les había pagado para asistir.

Numerosas personas que portaban banderas y chalecos durante el acto oficial, al finalizar este, se retiraron del lugar. Ellos nos afirmaron, que habían llegado a Posadas en la mañana y soportaron las altas temperaturas propias del verano en la ciudad, por lo cual no se quedaron a los espectáculos artísticos que continuaban. De hecho, en ese momento el público cambió casi en su totalidad, pues una vez finalizado el acto, se retiraron todas las banderas, carteles y personas con chalecos y remeras de los partidos políticos y, comenzaron a llegar numerosos grupos de jóvenes que venían a ver a los artistas actuar en el escenario.

"Es el comienzo de una nueva etapa" se escuchaba una y otra vez en el discurso de los dirigentes quienes festejaban este acontecimiento, pues las personas de una u otra manera involucradas en esta situación, se vieron obligadas a dejar atrás parte de su ciudad, mientras veían cómo el río avanzaba sobre sus casas, sus comercios, sus calles y demás edificios, y cómo todo aquello iba quedando rápidamente sumergido en pos del progreso.

Las nuevas condiciones tras la relocalización

En este contexto de fuertes resistencias sociales, descontento y desasosiego se produjo finalmente el proceso de relocalización a los nuevos emplazamientos. En este apartado, nos centraremos en particular en las condiciones de relocalización hacia lo que el PTY

llamó Sector 1, conocido localmente como “Nuevo Circuito Comercial”. A dicho lugar, fueron relocalizados la mayoría de los comerciantes que trabajaba en la Zona Baja. El predio, altamente urbanizado, alberga unos 1200 locales comerciales que cuentan con condiciones edilicias y sanitarias superiores a las existentes en la antigua Zona Baja. Los destinatarios de estas instalaciones, eran principalmente los propietarios de locales ubicados en el área inundada, así como también, quienes eran inquilinos en aquel lugar, además de un gran número de mesiteros, que fueron adjudicados con locales de dimensiones menores.

Para Giglia (1996) este tipo de complejos edilicios poseen una planificación urbano-arquitectónica que guarda características peculiares: se trata de un espacio que posee rasgos que lo diferencian notablemente de su entorno; contienen un número de locales preconcebido e inalterable en el sentido cuantitativo, aunque no en el cualitativo. Además, poseen varias tipologías de locales con diferentes tamaños aunque estandarizadas, con una distribución diferenciada, con espacios colectivos para un uso definido con anterioridad, aunque pueden ser sometidos a cambios según el uso que sus destinatarios les den (En: Girola, 2007:136).

Asimismo, esta mega-obra fue orientada por ciertos principios del urbanismo funcionalista y de la arquitectura moderna: indicio de ello, son los edificios en altura, que albergan una gran densidad poblacional, con una separación de los espacios funcionales según usos (peatonales, vehiculares, verdes, etc.).

Para su construcción se emplearon materiales pesados: hormigón y acero, lo que le da aspecto de resistencia y solidez; predominando en este complejo, las líneas rectas y los edificios geométricos. La monotonía y rigidez del sistema intentó atenuarse mediante colores fuertes en los edificios (azul, rojo, blanco y amarillo) lo cual contrasta poderosamente con su entorno, en el que predominan las construcciones bajas y los descampados, que con el correr de los meses se hacían cada vez más escasos.

Girola (2007) menciona que para el pensamiento utópico moderno que inspiró este tipo de obras no existía distinción entre orden social y orden arquitectónico. Por lo cual, esta autora que sigue a Bauman (1999) señala que los trazos regulares evidenciaban la vocación disciplinadora de los viejos espacios modernos, la voluntad política de controlar y homogeneizar las condiciones de existencia de habitantes con procedencias diversas (Girola, 2007:137).

Duhau y Giglia (2008) señalan que el orden urbano está conformado por el conjunto de normas y reglas tanto formales (las pertenecientes a alguna jerarquía del orden jurídico) como convencionales, es decir, a las que recurren los habitantes de la ciudad, explícita o tácitamente, en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos.

Los antiguos mesiteros de la Zona Baja y los inquilinos de locales comerciales pasaron a ser propietarios en el Nuevo Circuito Comercial, con el propósito de liberar las veredas para la mejor circulación de los clientes. Al poco tiempo, aunque habían adquirido mayores comodidades, los mesiteros convirtieron sus locales en depósitos y/o los alquilaron y volvieron con sus mesas al espacio público, en el área de mayor

circulación reproduciendo la antigua forma de organización.

Al estar emplazado el predio sobre una colina, en la parte más alta de la misma y con mayor cercanía al Puente Internacional, se encuentran los comercios más grandes y reconocidos de la zona, en su mayoría, pertenecen al rubro de electrónica y son manejados por personas de origen árabe y brasileño que también cuentan con locales en Ciudad del Este, en la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina. Otros comercios predominantes en el sector son los abocados al rubro textil, algunas zapaterías y marroquinerías, así como también joyerías. Los locales en ese sector son amplios e incluso llegan a tener más de dos o tres pisos, son luminosos y cuentan con seguridad propia. La cantidad de empleados que poseen los mismos es incierta, en la mayoría de ellos trabajan entre 5 y 10 personas, aunque en las calles tienen sus vendedores ambulantes y "volanteros" (quienes entregan publicidad de cada comercio). En estos sectores las veredas se encuentran mucho más despejadas que en otros o incluso totalmente vacías.

En las zonas más lejanas al puente, y ubicados en los márgenes del predio están los locales más pequeños, muchos de ellos de aproximadamente 15mts2. En este sector, cuanto más en el centro se está, las mesitas inundan por completo las veredas, pero hacia la zonas más periféricas del circuito, comienza a despoblarse.

La vida social del lugar reproduce las pautas del preexistente a este: la gente camina en todas direcciones y, en la puerta de cada negocio hay por lo menos dos personas invitando a comprar reiterando insistentemente las mismas frases "¡Pregunte, señor! ¡Pregunte, señora! ¡Celular, pen drive, black berry, medias, perfumes, alguna ropita!..." cosa que con el correr de los minutos se vuelve un tanto tedioso, pues es notable que la gente circula sin siquiera mirarlas.

Los precios en el lugar jamás son fijos ni están exhibidos, por lo cual la relación entre compradores y vendedores siempre esté mediada por el regateo y la pequeña estafa, aunque en los últimos tiempos este comercio se ha tornado un poco más formal, debido a que por distintas medidas políticas y económicas que ambos países han tomado, el pago con tarjetas de débito y crédito se ha convertido actualmente en una de las estrategias más utilizadas por estos comerciantes para atraer clientes, así como garantizar los productos que ofrecen.

La oferta allí es insistente, el comerciante trata de seducir al cliente a través de la conversación, para Abínzano (2009) es sobre todo el regateo, la herramienta de interacción social y de regulación económica más importante. Ellos buscan a sus clientes e insistentemente los atraen al interior de los negocios:

- ¿Cuánto sale esta notebook por ejemplo?
- Más de mil y menos de dos mil dólares, depende…
- ¿Depende de qué?
- Del que pregunta… nosotros tenemos un precio base, que es el que recibe la casa ¿cierto? La diferencia que podemos hacer como vendedores ya va por nuestra cuenta. Y ahí vemos que nos conviene más. Si es uno que no sabe cómo moverse acá, o que ya le vemos que es la primera vez que viene, o nos damos cuenta de que no va a volver a

reclamarte lo que le vendes (porque viene de lejos o porque te compra una sola cosita). A esos le tiramos el precio más alto, y de ahí se negocia. Hay quienes son más duros y otros que no… normalmente se le suele entrar por el regalo ("cositas extra" un pen drive más o menos [refiriéndose a la calidad]… un bolsito… auriculares que sobran de otros lados, tarjetas de memorias chinas… esas cosas suelen ser buen gancho y acá nos sobran) Pero suponte… es la primera vez que te compra, pero te compra muchas cosas… ahí se le vende más bajo cada producto. A veces se le agrega cositas y se comisiona por cada producto un poco, esos normalmente son de compra mayoristas… pero hay otros que son clientes de siempre… esos que te compran una vez una cosa, al tiempo vienen de nuevo y compran otra, le traen a un pariente o a un amigo, a esos tratamos de responderle bien con lo que le vendemos, porque cuando esta dura la cosa esos siempre vienen… son los clientes seguros. Compran, poco pero continuo y sobre todo, "te recomiendan". G. B. 32 años. Vendedora de artículos electrónicos en un comercio del Nuevo Circuito Comercial de Encarnación.

"Vos mirá tranquila, tomate tu tiempo y decidí bien lo que vas a llevar… atiendo un poco a esta gente y después hablamos de precios… vos por eso no te preocupes. Sabés que te hacemos diferencia". L.S. 45 años. Vendedor en un comercio de carteras hablando con un cliente que compraba para reventa.

"Ni me digas… hacía 2 meses que me había venido a vivir a Misiones… en mi primer ida a Paraguay compre un pen drive en la calle por pavo (Risas). Creo que fue el llavero más caro que compre en mi vida, porque solo para eso me sirvió." D.R. 26 años. Comprador argentino en Encarnación.

¡Sí! Me fui a comprar una tele allá… la idea era ir por una barata nomás, pero el vendedor me convenció por otra mejor y me dijo que podía pagar con tarjeta de crédito en seis pagos sin interés… llegué acá y me quise morir cuando mire en el home banking… ¡en un solo pago me pasaron! Pero no me anime a hacerle el reclamo asique pasé ajustadísima todo el mes. ¡Aprendí para siempre!" C.A. Compradora argentina en Encarnación.

Esta zona está conformada por un mercado laboral étnicamente segmentado dentro del que conviven principalmente árabes, brasileros, chinos y paraguayos. Si bien hay paraguayos trabajando en todos los negocios, existe una cierta división por rubros y etnias. Aunque no se aplique a la totalidad de los casos, se destacan entre ellas, los árabes y brasileros, quienes son conocidos por tener los negocios más importantes y de venta de todo tipo de artículos electrónicos de tecnología de punta, mientras que los chinos y japoneses son conocidos por sus bazares supermercados y restaurantes.

Algo similar a lo que plantea Lins Ribeiro (2006) para la triple frontera ocurre en este polo comercial de Encarnación, los consumidores que aquí se abastecen tienen sentimientos encontrados respecto a los negocios aquí emplazados, pues aunque sepan que la legalidad y calidad de muchos de los productos que se ofrecen es por lo menos

cuestionable, es una de las pocas posibilidades que tienen de acceder a ciertos bienes de marcas reconocidas, a precios más bajos, ya sea por tratarse de copias falsas, o porque pueden comprarlos libres de impuestos o simplemente porque las políticas de protección a la industria en Argentina, les dificulta el acceso a ellos. Debido a esto, es muy difícil detener en este mercado, la expansión de lo que los actores económicos hegemónicos llaman piratería y contrabando.

Girola (2007) también se refiere a los usos incompatibles que las personas hacen del lugar, los cuales hacen una apropiación individual de aquellos espacios originalmente consagrados al colectivo, y que revelan incongruencias entre lo proyectado y lo efectivo, o entre el lugar planificado y el habitado, un tipo de uso que también aquí pudimos observar cuando un número reducido de vecinos decidió utilizar algunos espacios verdes como estacionamientos propios o de sus clientes.

Todo esto nos habla del "carácter histórico de las necesidades" que desarrolla Topalov (1979) pues, como pudimos aquí observar, las mejores condiciones que la relocalización les ofreció a estos vendedores ambulantes por medio del ofrecimiento de un local de material, con conexiones de agua y luz, desde una visión racional y outsider por parte de quienes planificaron el lugar, contrasta con los usos que los adjudicados le dieron, principalmente con la visión de aquellos mesiteros que sub-alquilaron sus locales para depósitos, maximizando –desde su perspectiva- la utilidad que le podían extraer. Esta ganancia, sumada a lo que logran de la venta callejera incrementa sus ingresos diarios. Sus necesidades, como indica Topalov (1979) "son un reflejo de las exigencias objetivas de la reproducción de la fuerza de trabajo, reemplazadas por las preferencias o sistemas de valores estrictamente subjetivos" (Topalov, 1979:49).

Además, el aumento en el confort planificado por los diseñadores del lugar, implicó para estas personas, un aumento considerable de sus costos fijos. En nuestras entrevistas, manifestaron sentirse más cómodos y seguros, pero los costos fijos de luz y agua, reduciría sus ganancias, siendo que en la mayoría de los casos, estos mesiteros adjudicados eran empleados de otros negocios del lugar.

Los recursos obtenidos mediante el trabajo de estos "mesiteros" son insuficientes para la mayoría de las familias de estas personas, y a menudo no les basta para solucionar lo esencial. Lo que obtienen como vendedores callejeros se asemeja a un salario mínimo o a un ingreso irregular, sin contar que muchas de las personas que trabajan en el circuito comercial lo hacen solamente en días especiales como los son los sábados y feriados argentinos, días en el que circula la mayor cantidad de gente. Por lo cual, deben recurrir a otras fuentes para colmar los déficits provocados por el trabajo precario.

Por tratarse de una economía informal, las familias integran sus ingresos con varios recursos complementarios. La mayoría se emplea a uno y otro lado de manera simultánea o alternada en el sector de la construcción y el trabajo doméstico, realizando muchas veces, otras actividades. Dentro de estas, incluyen distintos tipos de tráficos informales o ilegales a través de la frontera. Conocidos localmente como "paseros", bajo el régimen de TVF, trasladan hacia Argentina o hacia Paraguay sin declarar o

a través de prebendas en la aduana; sábanas, toallas, juguetes, cigarrillos, pilas, teléfonos celulares y otros productos que comercializan en la ciudad vecina.

El nuevo emplazamiento del circuito comercial a escasos cincuenta metros de la cabecera paraguaya del puente internacional, hace evidente la orientación comercial de Encarnación a los clientes transfronterizos. Estos, provienen principalmente de Posadas (27%), norte de Corrientes (23%) y zona centro y sur de Misiones (20%); aunque un 20% del total de compradores del Circuito Comercial provienen, son paraguayos y brasileros (Arellano y otros, 2012).

En efecto, esto ha provocado una diversificación de la oferta y la ha reorientado a un tipo de clientes que buscan tanto hacer compras, como desarrollar actividades de ocio y recreación, que sumado a la novedad que este nuevo predio presentaba, provocó que durante 2011 se vean picos de concurrencia de clientes transfronterizos.

En una encuesta realizada en la cabecera del puente internacional en diciembre de ese año, por el equipo de investigación en el que se enmarca esta tesis, pudimos observar que del total de encuestados, el 76% se dirigía a Encarnación con motivos de compra y entre estos, el 72% también iba por actividades de recreación y esparcimiento, paseos por la ciudad, consumos gastronómicos y diversión nocturna.

"¡Es otra ciudad! ¿Te acordás lo que era hace un tiempito nomás? ahora sí que da gusto… aunque lo que no está dando gusto son los precios." B.S. 56 años. Compradora argentina en Encarnación.

"Viene mucha gente a curiosear… ¡y está bien! Porque de verdad que tuvimos miedo de que no venga nadie cuando la inundación… y esto sin terminar." F.C. 64 años. Vendedora de un puesto de comidas al paso en Encarnación.

La mayor proporción de productos requeridos en el comercio transfronterizo en ese momento eran los pertenecientes a los rubros de indumentaria un 44%, electrónica un 20% y telas y calzados con el 12% respectivamente.

Sintetizando, si bien no son pocas las represas que involucran a más de una nación –como es el caso- ésta, se caracteriza también por presentar en su ejecución de obra ciertas particularidades:

a) La larguísima duración del proceso de construcción, el cual tardó alrededor de 37 años en llevarse a cabo y que incluso hoy, se encuentra en las etapas finales de edificación de sus obras complementarias; a pesar de que el artículo XVII del Tratado de Yacyretá establece que las Altas Partes Contratantes manifiestan su empeño en establecer todas las condiciones para que la puesta en marcha de la primera unidad generadora ocurra dentro del plazo de siete años después de la fecha de entrada en vigor de dicho tratado;

b) La forma dispar en que las obras fueron ejecutadas a uno y otro lado de la frontera, no en lo que a construcción física refiere, sino en los tiempos de la ejecución, sentaron antecedentes para los afectados del lado paraguayo, quienes sufrieron las mayores pérdidas. Y al momento al momento de la inundación y con conocimiento de algunos de los efectos que la relocalización les provocaría –por lo ocurrido previamente en Posadas- contaban con otras herramientas para poder desarrollar distintas estrategias

que les permitieron enfrentar tal situación y les generaron grandes expectativas.

Lins Ribeiro (2006) sostiene que, "la transformación, es el núcleo duro del desarrollo entendido como ideología y utopía y que, muchas veces, la transformación es ansiada por pueblos locales de diferentes orígenes culturales" (Lins Ribeiro, 2006:11). No hay duda de que algunas innovaciones cautivan a las personas, pues traen cambios que vuelven sus vidas más confortables, seguras y saludables, pero son complejas las razones por las cuales algunas personas aceptan cambios y otras no.

La relocalización de los comercios de la Zona Baja de Encarnación, impactó en la relación fronteriza de una manera muy particular. En la actualidad solo podemos ver sus primeros efectos, algunos positivos como la mejora en las condiciones edilicias del lugar, pero otros que dificultaron la actividad de cierto sector comercial de la ciudad, debido al alejamiento en la ubicación de los polos comerciales de la misma. Pues, antes de la relocalización, si una persona iba desde Posadas hacia la Zona Baja debía pasar obligatoriamente por el centro de la ciudad, mientras que hoy en día, quienes se dirigen al Nuevo Circuito Comercial, pueden entrar y salir de él sin ver las otras propuestas que la ciudad ofrece.

La producción social de las formas espaciales, que ha marcado la orientación explícita de este sector del comercio encarnaceno hacia los clientes posadeños, ha dado visibilidad a la actividad comercial transfronteriza, que comienza a ser menos vergonzante, silenciosa y marginal para ambas ciudades (Lopes de Souza, 1995).

A lo largo de este capítulo, pudimos analizar las condiciones que permitieron a los comerciantes relocalizados convertir en oportunidades lo que inicialmente fue una crisis social y económica sin precedentes, maximizando sus ganancias, por medio del aprovechamiento de los nuevos locales que les fueron ofrecidos a partir de la inundación del antiguo polo comercial de la Zona Baja, y cuya novedad se volvió altamente convocante de la clientela transfronteriza.

El Nuevo Circuito Comercial, trajo inmediato alivio al impacto social de la relocalización, dio visibilidad, provocó aceptación y una mejor puesta en valor del comercio encarnaceno en tanto recurso económico que atañe a la región transfronteriza. Paulatinamente, dicha repercusión comenzó a incidir en el desarrollo de nuevas estrategias comerciales orientadas al fortalecimiento de la integración regional, pero por los sucesivos problemas económicos acaecidos en Argentina y Paraguay, que incluso continúan hasta la actualidad, el panorama económico volvió a cambiar.

Bibliografía

- APPADURAI, ARJUN (1990) "Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy". En: Theory Culture & Society. Explorations in critical Social Science. Vol. 31 Nº 1. Enero de 2014. Norwich, U.K. Page Bros.
- BARTOLOMÉ, LEOPOLDO JOSÉ (Comp.).(1985) Relocalizados: Antropología Social de Las Poblaciones Desplazadas. Buenos Aires. Argentina. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- BIRCH, MELISA (1993) "El legado económico de los años de Stroessner y

el desafío por la democracia". En: Abente Brun, Diego (coord.) (1993) Paraguay en transición. Venezuela. Nueva Sociedad.

• BRÍTEZ, WALTER (2012) Acción colectiva, movilización y protesta de los desplazados por la Represa de Yacyretá. La construcción de las demandas reivindicativas en territorios de relegación. Tesis doctoral. Posadas, Argentina. Programa de Posgrado en Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones.

• CASTELLS, MANUEL (1986) La cuestión urbana. México. Editorial XXI.

• CAUSARANO MABEL (2011) "Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día". En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).(2011) Reunión de expertos sobre: "Población territorio y desarrollo sostenible" Santiago, 16-17 de agosto. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

• CFEE Concejo Federal de la Energía eléctrica (2010) Los 50 años del concejo federal de la energía eléctrica. El Calafate. Argentina. Disponible en: http://www.cfee.gov.ar/pdf_cfee/cfee-50-aniversario.pdf Consultado al 23/01/2012.

• DÍAZ PEÑA, ELÍAS Y STANCICH ELBA (2000) No más daños en Yacyretá. Amigos de la Tierra Argentina, CEDHA, FUNAM, Fundación Proteger, Red de Asociaciones Ecologistas de Misiones, Taller Ecologista, BIC, CIEL, IRN, Sobrevivencia.

• DUHAU, EMILIO Y GIGLIA, ÁNGELA (2008) Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Distrito Federal, México. Siglo XXI.

• ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ (2009) Desarrollo social en ambas márgenes: El Plan de Acción para Reasentamiento y Rehabilitación (PARR). Disponible en: http://www.eby.org.ar/PTY/PTYPARR200909.pdf Consultado al 20/08/2013.

• ESCOBAR, ARTURO (2005) Más allá del Tercer Mundo Globalización y Diferencia. Bogotá, Colombia. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

• GIROLA, MARÍA FLORENCIA (2007) "Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en el gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires." En revista: Antropológica. Año XXV Nº 36. Diciembre 2007.

• LINS RIBEIRO, GUSTAVO (2008) "Otras globalizaciones: Procesos y agentes alternativos trasnacionales" En Revista: Alteridades. Vol. 18 N° 36 jul/dic. Distrito Federal. México. UAM. Unidad Iztapalapa. División de Ciencias Sociales y Humanidades.

• LINS RIBEIRO, GUSTAVO (2006) "Poder, redes e ideologías en el campo del desarrollo". En Revista de Humanidades: Tabula Rasa enero-junio 006. Bogotá, Colombia. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

• MARCUSE, PETER (2004) "Enclaves sí, guetos no: la segregación y el Estado" En: Revista de Estudios Regionales y Urbanos- Espacios y Debates. Nº 45 Segregaciones Urbanas. San Pablo.

• ORTÍZ, CARLOS ANDRÉS (2003) Energía eléctrica y desarrollo socio-económico: investigaciones y estrategias sobre temas energéticos, ambientales, sociales, económicos y políticos de la realidad argentina. Posadas, Argentina. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones.

• PTY Plan de terminación de la Represa de Yacyretá (2011) Resumen Ejecutivo. Estado de situación a diciembre de 2011. Entidad Binacional Yacyretá. Disponible en: http://www.yacyreta.org.ar/PTY/PTY_Resumen_Ejecutivo_Dic2011.pdf Consultado al 04/02/2012.
• SVAMPA, MARISTELLA (2009) La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes. Disponible en: http://www.extractivismo.com/documentos/SvampaSobreDesarrollo.pdf Consultado al 27/08/2012.
• TOPALOV, CHRISTIAN (1979) La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México. Editorial Edicol.
• TRATADO DE YACYRETÁ Y NORMAS COMPLEMENTARIAS (1973) Disponible en: http://www.yacyreta.org.ar/docum/2006/tratadodeyacyreta.pdf. Consultado al 19/07/2013.

As influências de um modelo neodesenolvimentista na integração regional

Lamoso, Lisandra Pereira

PALABRAS CLAVE
· Neodesenvolvimentismo
· Integração Regional
· Desenvolvimento Econômico

Resumen / As características do que se tem considerado como "Neodesenvolvimentismo" no Brasil ainda estão em debate e discussão. Este trabalho utiliza a contribuição de Bresser-Pereira, que propõe o Neodesenvolvimentismo como uma estratégia de desenvolvimento nacional que se contrapõe ao projeto neoliberal vigente no Brasil, com mais vigor, nos anos noventa. O Neodesenvolvimentismo baseia-se em: negociada abertura comercial, preservação da estabilidade macroeconômica, planejamento estratégico que induza a competição e internacionalização das empresas de capital privado nacional, equilíbrio fiscal, redução do déficit público, controle da inflação e manutenção/ampliação do emprego formal. No conjunto das políticas Neodesenvolvimentistas, investimentos públicos tem sido realizados pelo Estado, que reassume sua função de coordenador e interventor direto em processos de desenvolvimento econômico e regional. O Banco Central e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são dois braços financeiros da execução do modelo econômico. Geograficamente, as características da política econômica brasileira refletem no continente sul-americano tanto pela extensão das fronteiras como pelo entendimento e prioridade que tem sido conferido aos processos de integração regional. O objetivos deste trabalho é discutir como as estratégias neodesenvolvimentistas tem potencializado as ações brasileiras nos países vizinhos da América do Sul.

LAMOSO, LISANDRA PEREIRA
Universidade Federal da Grande Dourados
Brasil
E - mail: lisandralamoso@hotmail.com

Introdução

A expressão "Novo Desenvolvimentismo" ganha visibilidade a partir do artigo de Bresser-Pereira, publicado na mídia jornalística em 2004 . Estavam propostos os princípios do corpo teórico que procura explicar o modelo de desenvolvimento econômico vigente na economia brasileira nos primeiros anos do século XXI, em contraponto a um momento econômico de alguma semelhança, ocorrido entre 1930 e 1980, de intenso crescimento econômico, que foi seguida pela "onda ideológica globalista neoliberal que vinha do norte" (BRESSER-PEREIRA, 2004|).

Não há consenso sobre as características do Neodesenvolvimentismo brasileiro, embora autores como Bresser-Pereira (2004) e Sicsú (2007) concordem que há diferenças entre o modelo nacional-desenvolvimentista e o adotado desde o segundo Governo do Presidente Lula da Silva. Entre várias, uma das correntes que se propõe a caracterizar o que seja o Neodesenvolvimentismo, está o conjunto de intelectuais que compõe a Rede Desenvolvimentista .

Há quem entenda que, nos últimos anos, tenha ocorrido um "nacional-desenvolvimentismo às avessas", com desativação da indústria, inversão da política de substituição de importações, ênfase à exportação de produtos primários, e dominância financeira - esta é a opinião de Gonçalves (2012). Outra interpretação sobre neodesenvolvimentismo foi apresentada por Boito (2012), que a considera um "modelo capitalista neoliberal reformado" liderado por uma fração da burguesia formada pela quase totalidade das classes dominadas, do operariado urbano ao campesinato, passando pelas legiões de desempregados e semiempregados, que sustentou os Governos Lula e sustenta o Governo Dilma porque percebe corretamente que é beneficiada econômica e politicamente por essa nova versão do neoliberalismo.

Almeida chama de "Neonacional-desenvolvimentismo" a política estatal e a ideologia encarnadas pelo Governo Lula, que não somente "manteve a hegemonia do grande capital, em especial de seus segmentos mais ligados à atividade especulativa, como foi intensa a participação direta das frações burguesas, inclusive via representação parlamentar, na definição da política de Estado." (ALMEIDA, 2012, p.700).

É sobre esse processo ainda controverso que este texto pretende caminhar, trazendo à discussão alguns elementos em curso do Neodesenvolvimentismo no Brasil, para refletirmos sobre as implicações desse modelo no processo de integração regional, nas ações e estratégicas do Brasil no continente sul-americano.

Este texto está dividido em duas partes, além deste introdução. Na primeira, buscamos caracterizar as variáveis-chave do que nomearemos Neodesenvolvimentismo. Neste item daremos destaque ao papel do BNDES como braço executor financeiro da

política macroeconômica e apresentaremos algumas considerações sobre a política externa brasileira. Na segunda parte, à luz de alguns exemplos selecionados, pensamos encaminhar a discussão sobre o papel híbrido que tem exercido o Estado Brasileiro, com posicionamentos pró-mercado, considerados "imperialistas" e, concomitantemente, com ações de viés social, com objetivo de exercer seu papel de líder continental valendo-se do peso de seu orçamento e da capacidade de dedicar recursos às iniciativas integracionistas.

O Neodesenvolvimentismo na Formação Socioespacial Brasileira

Iniciemos por Bresser-Pereira e suas interpretações sobre o que considera como características de um novo-desenvolvimentismo. Para o autor, o principal é a opção por uma estratégia nacional de desenvolvimento, que tenha o ponto de partida na discussão de um projeto nacional que prioriza o uso da poupança interna. O Novo-desenvolvimentismo deve ser preocupar com a manutenção de uma estabilidade macroeconômica, equilíbrio fiscal, redução do déficit público, com o superávit, o Banco Central deve envidar esforços no controle da inflação, pois isso implica na manutenção do nível de atividade e, consequentemente, do emprego. Também se ocupa da redução do déficit público e com o financiamento do desenvolvimento com recursos da própria nação. (BRESSER-PEREIRA, 2004). Se o desenvolvimento econômico brasileiro

Para Sicsú et al (2007), o novo desenvolvimentismo tem origens teóricas na perspectiva keynesiana baseada na complementaridade entre Estado e mercado e na visão cepalina neo-estruturalista, que compartilha a análise de que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver a desigualdade e por isso torna-se necessária uma estratégia de transformação produtiva com equidade social que permita compatibilizar crescimento econômico sustentável com distribuição de renda (SICSÚ et al, 2007), embora não se saiba ao certo o que é esse crescimento econômico sustentável. As teses dos autores são compostas pelos seguintes elementos:

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e merca do) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas. (SICSÚ et. al. 2007, p.509).

A visão de um Estado forte passa pela qualificação do Estado não apenas enquanto instituição política mas também enquanto instância de administração e gestão, com a profissionalização da gestão pública e uma certa descentralização e transferência de algumas funções para agência autônomas (as agências reguladoras estão inspiradas nesse modelo). Não por acaso, ser um "bom administrador", agir nos limites da racionalidade administrativa passa a ser uma característica almejada e propagada nas

campanhas de marketing eleitoral. Muitos candidatos, de vereador a presidente da República, se auto-proclamam bons administradores, como se quisessem ocultar a importância de ser político, no sentido pleno da palavra.

Em contraposição ao Estado reduzido, do Neoliberalismo, a proposta de um Estado forte serve para: regular a concorrência; executar políticas macroeconômicas defensivas contra ataques especulativos, bem como políticas de caráter expansionista, que possam promover pleno emprego principalmente em contextos de recessão. A crise internacional de 2008 colocou à prova toda capacidade do Estado de reagir na defesa de sua economia. As torneiras do crédito foram irrigadas pela ação dos bancos públicos brasileiros, notadamente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES. A justificativa para um Estado forte, diferente de um Estado empresário e/ou proteccionista é a necessidade de que seja atuante nos planos político, regulatório, administrativo, além de financeiramente sólido, com capacidade de promoção do progresso técnico e do desenvolvimento do capital humano através da educação pública (SICSÚ, 2007).

O necessário fortalecimento do Estado, no modelo Nodesenvolvimentista, também é necessário para que o mesmo possa exercer a função de coordenação dos vários instrumentos os quais pode dispor para realizar os objetivos propostos no desenvolvimento econômico. O Estado pode valer-se de políticas fiscais, monetárias, cambiais sempre como parte de um conjunto orgânico, que permita avaliar os impactos de cada uma delas e delas no conjunto, em função da almejada estabilidade macroeconômica.

Um outro ponto de destaque, paralelo ao fortalecimento do Estado diz respeito ao empresáriado, lado privado do capital. O projeto do Neodesenvolvimentismo é o projeto de fortalecimento do capitalismo, do desenvolvimento das forças produtivas e não há capitalismo forte sem empresário forte. Nas palavras de Sicsú et. al. (2007), sem o empresariado nacional forte e competitivo, não se criam condições para participar em igualdade de condições do pesado jogo da competição internacional de comércio e investimentos.

A desigualdade social, secundarizada na pauta até então, ganha papel de destaque no debate econômico. A proposta é uma conjugação de ações visando: qualificação de mão-de-obra, reformas na legislação trabalhista, políticas sociais, com a perseguição de taxas elevadas e permanentes de crescimento econômico para assegurar uma melhora no perfil distributivo, bem como possibilitar a "geração empregos e arrecadação tributária que pode er utilizada na implementação de programas sociais universalizantes." (SICSÚ et. al., 2007, p.523).

Essas características são definidas pelos economistas mais como uma expectativa

do que seja o modelo do que propriamente o modelo em curso no Brasil atual. É importante registrar que o debate e as proposições elaboradas no plano teórico são extremamente importantes para a reflexão de diretrizes, encaminhamentos, estratégias e para mapear a zona política de intervenção mas as discussões que se elaboram no plano teórico raramente encontram seu respaldo em condições objetivas, no jogo de forças entre classes e na configuração da representação política de classes. As características, que apresentamos de forma bastante sintética, sobre o que se espera ser um modelo Neodesenvolvimentista (que também recebe nomes variados como Neonacional-desenvolvimentismo, Novo Desenvolvimentismo) são moldadas pelas relações sociais desiguais, pelos interesses econômicos os mais divergentes, pelo poder de interesses econômicos hegemônicos e por frações dele.

Os modos de acumulação não se impõe puros. A categoria marxista da Formação Econômica e Social já apregoava que o modo de produção capitalista é uma possibilidade, que, ao ser realizada, caracterizará a Formação Econômica e Social, para uma dada sociedade, em dado tempo e espaço. Para Santos,

Modo de produção, formação social, espaço - essas três categorias são interdependentes. Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social. (SANTOS, 2005, p.27-28)

O que pretendemos explicar quando trazemos para a discussão a categoria da Formação Econômica e Social, é que há um modelo econômico no momento chamado Neodesenvolvimentista, que possui características particulares, definidas no plano teórico, que considera o conhecimento teórico-empírico acumulado mas é um modelo. O que o Estado brasileiro e o Governo brasileiro implementam é algo que tem características predominantes do que se convencionou chamar Neodesenvolvimentismo mas, ao mesmo tempo, é profundamente modificado pelas condições objetivas que estão postas no país. Estas condições objetivas são as lutas de classe, o estágio do desenvolvimento das forças produtivas, as distribuição variada de recursos naturais pelo território brasileiro, as relações político-diplomáticas com os demais países, notadamente, os vizinhos sul-americanos, o embate entre diferentes projetos políticos de nação realizados no palco das instituições em vigência, nesta democracia representativa. São esses, entre muitos, fatores que transformam/ reafirmam características de um modelo Neodesenvolvimentista.

Nosso marco analítico remete ao período de Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva pois já há amparo na literatura que indique ser o modelo algo delineado nesses dois Governos e continuado na gestão Dilma Roussef. Os autores Boito (2012) e Almeida (2012) já citados neste texto, concordam com essa avaliação.

Não se pretende, em tão breve espaço e com tão pouco distanciamento dos fatos, fazer uma análise aprofundada dos avanços e das críticas do que foi/tem sido o governo mais popular. O que pretendemos é extrair alguns elementos sobre o modelo e sua realização concreta e associarmos com as implicações para uma política de integração regional que tem sido permeada por críticas quanto as estratégias do governo brasileiro sobre outros países sul-americanos (a discussão sobre o Imperialismo).

Quadro 1 - Síntese de características Neodesenvolvimentistas em 4 dimensões

Dimensões	Características
Economia	Manutenção de uma estabilidade macroeconômica, equilíbrio fiscal e redução do déficit público, necessita da participação ativa do Banco Central no controle da inflação. Perseguir taxas elevadas e permanentes de crescimento econômico para assegurar uma melhora no perfil distributivo.
Estado	Estado forte. Aperfeiçoar as competências de gestão e administração. Estado forte serve para: regular a concorrência; executar políticas macroeconômicas defensivas contra ataques especulativos; colocar em prática políticas de caráter expansionista; coordenação dos vários instrumentos os quais pode dispor para realizar os objetivos propostos no desenvolvimento econômico. Utilização eficiente de políticas fiscais, monetárias, cambiais combinadas.
Empresariado	Fortalecer o empresariado para competir no mercado internacional, realizar investimentos em inovação tecnológica, aumento dos ganhos de produtividade, colaboração na balança comercial através da exportação de manufaturados.
Classe trabalhadora	Políticas de qualificação de mão-de-obra, reformas na legislação trabalhista, políticas sociais, crescimento econômico para possibilitar a geração empregos e arrecadação tributária.
Questão social	Crescimento econômico com melhoria da distribuição de renda, políticas inclusivas com foco na contrapartida da responsabilidade familiar. Esta questão é contemplada se asseguradas elevadas taxas de crescimento econômico.

Muito sinteticamente, o quadro apresenta o que se espera do modelo. A seguir, traçaremos considerações sobre o que temos, que resulta na formação socioespacial.

Do modelo que se define na teoria para o modelo que se tem em curso

A Economia talvez seja a seara não de maior importância mas com certeza de maior debate a respeito dos interesses e da disputa ideológica sobre qual fração do capital

proteger e privilegiar. A primeira crítica feita aos Governos Lula é não ter rompido com a hegemonia do capital financeiro em sua modalidade especulativa (SADER, 2009). Sader critica não só o não rompimento como o fato de ter-lhe dado continuidade e consolidado a independência do Banco Central, que o autor julga ser a expressão política e institucional da hegemonia do capital financeiro.

O Estado tem cumprido seu papel histórico, não diferente de momentos históricos anteriores, com a "novidade" do enaltecimento da "competência administrativa" que é exaltada pelo marketing eleitoral como um adjetivo positivo quando se pretende a promoção de políticos para cargos tanto para o legislativo e executivo municipais quanto para a presidência da república. Esse comportamento esvazia o conteúdo do debate político que requer a defesa de opções e prioridades, portanto não são questões meramente técnicas que tem que ser resolvidas. A política implica em elencar prioridades, fazer opções. Optar pela maior ou menor integração no âmbito do Mercosul não é uma decisão exclusivamente técnica, sobre a qual pesam os efeitos da balança comercial. A opção é política e resulta de um jogo de forças entre interesses de capitais privados nacionais, que buscam as melhores condições de acumulação.

A crise de 2008 fez emergir o Estado forte e interventor, que se valeu de todos os instrumentos para a manutenção dos níveis de emprego e da atividade industrial. Foram colocadas em prática políticas fiscais, isenções, estímulo ao crédito, programas de incentivo à construção civil como forma de manter a geração de empregos em níveis satisfatórios. Programas como "Minha Casa Minha Vida" de cunho habitacional foram expandidos, assim como foi dada devida atenção ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos em infraestrutura os mais diversos.

A manutenção do crescimento econômico também se vale do Estado forte que transborda para o entorno e dá suporte ao financiamento de obras nos países vizinhos que utilizam os serviços de empresas de construção civil brasileiras, como é o caso da Odebrecht, Camargo Correia. Estimular a participação das empresas estrangeiras no Mercosul é trabalhar pela demanda das mesmas no interior de um projeto político de desenvolvimento econômico, condizente com o Neodesenvolvimentismo.

O Governo Federal retomou estratégias de planejamento de médio e longo prazos, principalmente relativas à política industrial . No primeiro Governo Lula (2003-2006) foi elaborada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, posteriormente, no período 2007-2010, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A PITCE buscou: a) promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação, b) melhorar a eficiência do sistema produtivo e c) expandir as exportações. Tais objetivos estavam na pauta da preocupação do Governo Federal que era manter a "sustentabilidade macroeconômica", que passaria pela obtenção de um elevado superávit comercial. O superávit serviria para "reduzir a vulnerabilidade do balanço

de pagamentos, recuperar um volume expressivo das reservas próprias de divisas e viabilizar uma queda segura e irreversível da taxa de juros" (COUTINHO, 2003, p.334).

A segunda política industrial, a PDP, traçou quatro macrometas: a) Aumento da taxa de investimento, ou seja, da formação bruta de capital fixo; b) Ampliação das exportações brasileiras no comércio mundial; c) Elevação do investimento em Pesquisa & Desenvolvimento e d)Ampliação do número de Pequenas e Médias empresas exportadoras. (MDIC, 2010). Na PDP, o destaque ficou para o papel que o comércio exterior tem no crescimento econômico. Estimular o crescimento da participação brasileira no comércio internacional foi necessidade e estratégia. O comércio exterior demanda ampliar a escala de produção e conjuga esforços com os objetivos do Governo. Para o Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, "a arte da política industrial e de comércio exterior reside precisamente em combinar a captura de novas oportunidades sem abandonar as bases da competitividade já adquiridas nas commodities intensivas em recursos naturais, escala, energia e trabalho (COUTINHO, 2003, p.339).

Como as bases da competitividade estavam dadas pelas commodities intensivas em recursos naturais, sem dúvida, o agronegócio exportador entrou na pauta como elemento garantidor de superávits comerciais. Isto abriu um ponto de clivagem no interior da própria esquerda, historicamente defensora de um modelo que deve conferir prioridade à agricultura familiar, com avanços na reforma agrária. O Governo vai se construindo entre interesses divergentes de sua base e do projeto econômico que coloca em vigor, não sem deixar sequelas que ainda não é possível mensurar.

Como a política industrial e o agronegócio estão intrinsecamente ligados ao papel do empresariado na economia, o fortalecimento desse agente tornou-se prioridade. O entendimento é que um capitalismo forte necessita de uma classe empresarial forte, que deve ser a responsável pelos investimentos que geram efeitos multiplicadores para o restante da economia, ao demandar energia, matéria-prima, meios de transporte, aparato financeiro, mão-de-obra qualificada, serviços cada vez mais especializados. Fortalecer o empresariado significa, por extensão, apoiar suas ações inclusive fora do território nacional.

O empresariado forte faz parte do modelo e comparece como algo paradoxal na medida em que o governo de esquerda pleiteia pelo seu fortalecimento, com estímulos à formação de capital e acesso às melhores condições de competição internacional ao mesmo tempo em que os representantes políticos da oposição fazem críticas contundentes aos gastos públicos, principalmente via bancos de fomento. Em termos gerais, há um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, historicamente envolvido em um espectro de centro-esquerda, no ideário político e uma movimento de oposição liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que faz críticas ao modelo de desenvolvimento econômico em vigor. À medida em que se aproximam

períodos de decisões eleitorais, tende a ocorrer maior distinção dos projetos políticos para o país e, como consequência, dos projetos de integração e relacionamento com os demais países sul-americanos.

Alguns dos economistas que elaboram as propostas para o Partido da Social PSDB, oposição do Partido dos Trabalhadores (PT) na futura disputa eleitoral pela presidência da república, apontam a necessidade de rever as desonerações, que são os estímulos pela via da renúncia aos impostos, empreendido pelo Governo Federal como forma de manter e aumentar o nível de demanda e de empregos formais. Segundo reportagem do Jornal Valor Econômico,

Uma posição que Almeida diz ser unânime entre os interlocutores de Aécio é uma reversão da política adotada, sobretudo, no governo Lula de ajuda a empresas privadas a se tornarem líderes em seus setores, as chamadas campeãs nacionais. 'Ficar transferindo recursos para o BNDES e do BNDES para as campeãs nacionais, isso acabou', disse Almeida

O apoio do BNDES foi importante para a internacionalização das empresas de capital privado nacional e muitas fortaleceram sua internacionalização se expandindo para os países vizinhos, principalmente no caso das empresas de construção civil. Então, é possível afirmar que a maior presença de empresas brasileiras nos vizinhos sul-americanos é faz parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional brasileira, com apoio institucional do Governo Federal, embora esse transbordamento já tenha se iniciado antes mesmo de qualquer contorno Neodesenvolvimentista nas políticas do Governo Federal Brasileiro.

Enquanto a questão fiscal gera debate, a questão social permanece sem propostas significativas de alteração. Os dados obtidos pela política do crescimento com distribuição de renda e expansão das políticas de inclusão social são todos positivos. Segundo o IPEA (2013), entre 2002 e 2012, o Bolsa Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini. Nesse período, a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26% entre os 10% mais ricos.

A Figura 1 demonstra a evolução do índice de Gini desde que se iniciaram os cálculos, em 1060.

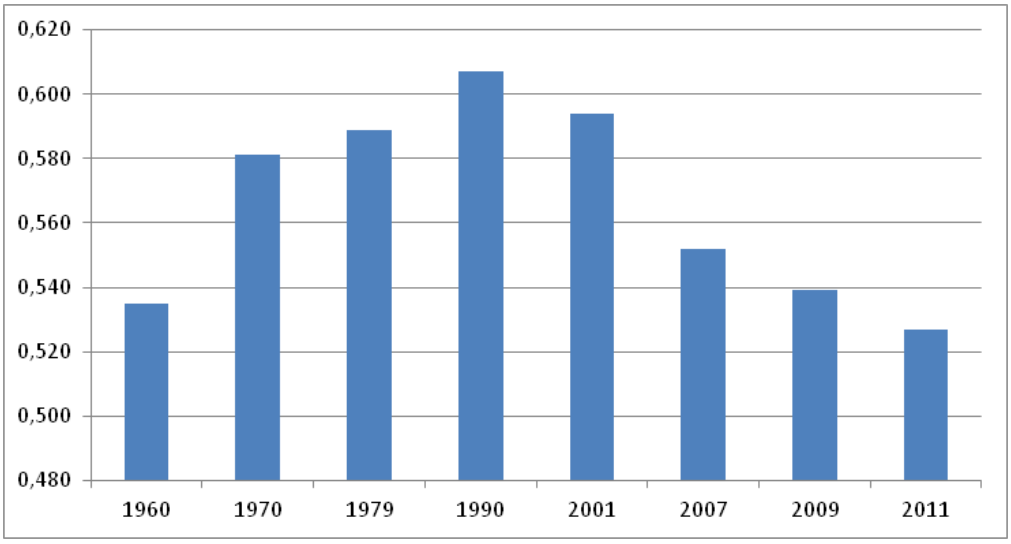


Figura 1 - Visão de Longo Prazo da Desigualdade (GINI)
Fonte: IPEA a partir dos microdados da PNAD, PME e Censo / IBGE e Langoni 1973.
Extraído de IPEA, 2012, p.8

Movimentar o índice de desigualdade social em um país das dimensões continentais como o Brasil, com 198 milhões de habitantes e diferenças regionais de distribuição demográfica, concentração de investimentos, estrutura fundiária concentrada, exclusão social historicamente construída, é uma tarefa difícil. Os dados também apresentam o que significaram os anos oitenta para as questões sociais, pois 1990 marca o maior pico da desigualdade no país.

Transbordamento do Neodesenvolvimentismo para além da fronteira nacional

A ação, senão mais visível, pelo menos a mais criticada do transbordamento do Neodesenvolvimentismo para os países vizinhos é a ação de empresas multinacionais brasileiras, criticado como forma de imperialismo. Imperialismo, neste texto, não significa um conceito teórico fundamentado nas tradicionais correntes de pensamento, mas um termo que representa a o resultado da promoção de uma política de expansão do domínio cultural e econômico na América do Sul e até mesmo da forma como exerce sua liderança regional, que passa pela defesa do empresariado nacional. Santos (2012) analisou os espaços de acumulação das multilatinas e suas considerações finais são pertinentes à compreensão do processo de expansão das empresas brasileiras para os países vizinhos, quando chama a atenção para os novos contornos trazidos pelo aparato de Estado.

Vivemos, assim, um momento de forte entrelaçamento entre as lógicas do poder e do capital, de modo que são cada vez mais tênues os liames entre a geoeconomia e a geopolítica. Na América Latina, sobretudo no Brasil, mas com alguns lampejos recentes no México e na Colômbia, a multinacionalização de empresas e grupos passou a ganhar novos contornos com o apoio de aparatos do Estado (bancos de desenvolvimento e agências de promoção do comércio). (SANTOS, 2012, p.514)

Necessário registrar que não se trata de um viés exclusivo de proteccionismo do capital privado nacional mas que essa estratégia se conjuga com a expertise das empresas em buscarem nichos de atuação, buscarem pela ampliação das escalas de atuação, com investimento e domínio de técnicas e de serviços que têm demanda nos países vizinhos. O fortalecimento dessas empresas que se instalam fora do Brasil também não é recente, mas uma construção que tem início ainda nos anos sessenta.

O Quadro 2 apresenta as aquisições realizadas por empresas brasileiras, de ativos localizados em países sul-americanos para o ano de 2000, antes da retomada da intervenção do Estado de forma mais intensiva nos rumos do crescimento econômico, antes da vigência das três políticas industriais, antes mesmo que o modelo Neodesenvolvimentista tivesse seus contornos delineados. Isto significa que havia um processo de internacionalização já em curso, se valendo da concentração e centralização de capitais bastante representativo.

Quadro 2 - Aquisições de empresas brasileiras na América do Sul em 2000

Setores	Adquirentes	Adquirida	Sede dos ativos
Petróleo, petroquímica e química	Petrobrás	El Tordilo y la Tapera	Argentina
	Petrobrás	Peréz Companc	Argentina
	Petrobrás	Santa Fé	Argentina
	Petrobrás	Ativos da Shell	Colômbia, Paraguai e Uruguai
	Petrobrás	Ativos da Repsol YFP	Argentina
	Petrobrás	Esso Chile Petrolera	Chile
	Artecola	Química Madepa	Argentina
	Artecola	Empresa Pin	Colômbia
	Artecola	Asequim	Argentina
	Artecola	Artequim	Chile
	Artecola	Pegamentos Sintéticos S.A	Peru
	Ultra	Subsidiária da Arch Chemicals	Venezuela
Mineração	Vale	Ativos de carvão da Argos	Colômbia
Alimentos e bebidas	Camil	Samam	Uruguai
	Camil	Tucapel	Chile
	Minerva	Friasa	Paraguai
	Independência	Fernando de La Mora	Paraguai
Auto-peças e equipamentos	Lupatech	Itasa	Argentina
	Lupatech	Válvulas Worcester de Argentina	Argentina
	Lupatech	Esferomatic	Argentina
	Lupatec	Jefferson Susamericana S.A	Argentina
Calçados	Vulcabrás	Indular Manufacturas	Argentina
Farmacêutico	Eurofarma	Quesada Farmacéutica	Argentina
	Eurofarma	Laboratórios Gautier	Uruguai
	Eurofarma	Voltae e Famindustria	Chile

Adaptado de Santos (2012)

A estratégia de defesa e estímulo a constituição de um empresariado forte está inerente ao Neodesenvolvimentismo, nem mesmo se restringiu a ele, esteve presente nos anos setenta, período de implantação da indústria de bens de capital no país. Mais recentemente, dados citados por Bava (2009) informam que a filial boliviana da Petrobras, em 2006, respondia por 24% da arrecadação de impostos, 18% do Produto Interno Bruto total e 20% dos investimentos estrangeiros diretos da Bolívia. No Paraguai, os brasileiros se tornaram os principais produtores de soja, respondendo

por mais de 80% da safra nacional. Durante o período 2003-2007 os empresários brasileiros investiram US$ 8,4 bilhões na compra de empresas argentinas, algo como 24% de todas as aquisições feitas no período por estrangeiros. Os números não causam surpresa, dado que a economia brasileira é a mais forte do continente em termos de PIB, de produção industrial, de contingente demográfico, de extensão territorial e também de uma política externa que se preocupou não apenas com a dimensão política mas com a dimensão econômica.

A base econômica da economia brasileira é que tem lastreado o almejado papel de liderança regional na América do Sul. Segundo Bandeira (2012), O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob,a direção do professor Carlos Lessa, desempenhou importante papel no adensamento dessa política. O BNDES abriu uma linha de crédito para financiar a venda ao mercado brasileiro de máquinas, componentes e peças fabricadas no Mercosul e tratamento semelhante aos do produto nacional nos financiamentos da Finame bens de capital fabricados na Argentina, Uruguai e Paraguai.

O BNDES também aprovou um crédito de US$ 200 milhões para a ampliação de um gasoduto na Argentina, com a construção e montagem da tubulação, em um trecho de 508,85 quilômetros, expandindo a capacidade de transporte de gás natural da Companhia de Investimentos de Energia (Ciesa), ligada à filial da Petrobrás (Petrobrás Energia S/A, ex-Perez Companc), através dos gasodutos General San Martín e Neuba II, e ampliando a oferta de gás natural e eletricidade na região da Grande Buenos Aires. (BANDEIRA, 2012, p.92).

Mesmo tendo o BNDES como braço financeiro da política de expansão e internacionalização de empresas brasileiras, a interferência política na atuação do banco foi limitada. Em outras palavras, o suporte financeiro do banco apenas foi concedido após análise do risco financeiro, das taxas de retorno e da exposição dos investimentos. A maturidade do planejamento econômico se superpôs os interesses da política externa brasileira. O Banco não financia obras e empresas exclusivamente para atender aos interesses de integração, fortalecimento do empresariado nacional. O Banco manteve o receituário da cartilha de empréstimos, com rígido padrão de avaliação. Segundo Alves (2008), os embates e acertos encontravam uma definição no próprio interesse comercial nacional, e, para isso, “aparentemente não prevaleceram diretrizes de ordem ideológicas que surtissem em impactos diretos no processo” (ALVES, 2008, p.205).

Segundo o autor,

A prioridade dada para a integração regional ajustou-se, portanto, à coincidência e causalidade de interesses de certos setores econômicos e também de certos arranjos institucionais financeiros do Brasil. Ao mesmo tempo, legitimou-se, para fins internos e externos, uma política pública e externa que defendia a clássica correlação internacional

do Brasil ao objetivo de desenvolvimento econômico. (ALVES, 2008, p.205)

São importantes as contribuições de Alves para desmistificar a idéia de que há um mecanismo automático no Governo Brasileiro que utiliza seus bancos de fomento para subordinar as economias nacionais vizinhas aos interesses imperialistas de seu processo de acumulação. Trata-se de algo mais complexo, que tem por base a estrutura de funcionamento do processo de acumulação, das trocas comerciais, dos interesses privados, dos recursos naturais, numa ordem emaranhada que se materializa no transbordamento de ações para os países vizinhos. Como afirmou Moniz Bandeira (2008), extensão territorial, poder econômico e militar são os três fatores a ser considerados para qualificar um país como potência e compreender sua posição na hierarquia entre os Estados, não se trata apenas de um projeto de Governo ou de um modelo econômico ainda por ser consolidado.

O que se coloca em questão é o quanto essas ações inibem o desenvolvimento dos países que os recebem e a partir de quais regras devemos nos opor a eles, quais critérios devem ser os balizadores da expressão de investimentos de um país no outro. Essas respostas não estão apenas do lado brasileiro mas devem ser respondidas de forma compartilhada pelos países envolvidos.

É de Moniz Bandeira, um trecho um tanto longo que reproduzimos na íntegra, pela fiel expressão que guarda com as orientações deste texto, que comenta os propósitos brasileiros e justifica suas ações em termos de política externa:

O Brasil, ao encorajar, na reunião de Cuzco, o lançamento da União Sul-Americana de Nações, depois denominada União de Nações Sul-americanas (UNASUL), teve um objetivo estratégico, visando a tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica, como também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil não abdicara do projeto de tornar-se potência mundial, porém, compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul. A união da Argentina e do Brasil não significava uma soma de dois países, mas uma multiplicação de fatores, como certa vez o presidente Arturo Frondizi (1958-1962) ressaltou. E a união dos demais países da América do Sul com o Brasil e a Argentina, em uma comunidade econômica e política, conformaria uma grande potência, como enorme peso no cenário mundial. (BANDEIRA, 2008, p.28).

As propostas de integração como IIRSA devem preservar as peculiaridades regionais e buscar pelas complementaridades, o que pode interessar aos objetivos internos de cada país, sem aprofundar as desigualdades regionais já postas.

Considerações finais

Neste texto, apresentamos um breve panorama sobre a discussão acerca do modelo Neodesenvolvimentista em curso, com seus princípios e suas materializações concretas em território brasileiro, como parte da formação socioespacial.

Refletimos sobre alguns dos avanços ocorridos no Brasil na primeira década do século XXI e concluímos que as relações que o Brasil mantém com os países vizinhos sul-americanos são resultado das estratégias que fazem parte do projeto Neodesenvolvimentista mas não exclusivamente deste. O estímulo à internacionalização das empresas brasileiras, o fortalecimento do capital privado nacional, do empresariado, os projetos de integração regional via infraestrutura, apoiados pelo braço financeiro representado pelo BNDES são transbordamentos do modelo Neodesenvolvimentista mas também são resultado de processo histórico que vem acumulando capacidade de expansão nos grupos industriais e o crescimento econômico que demanda uma rede material de circulação e integração.

Os pontos centrais do modelo tem potencializado o transbordamento das ações brasileiras para os vizinhos sul-americanos, a saber: a) estabilidade econômica e perseguição de elevadas taxas de crescimento econômico - estímulo para a expansão de mercado, oferecimento de serviços e venda financiada de produtos por bancos públicos brasileiros, buscando mercado nos países vizinhos; b) Estado forte e retomada da elaboração do planejamento de médio e longo prazo, para os projetos de integração e para a produção industrial - estimula a internacionalização e várias empresas buscam mercados próximos em suas estratégias de crescimento; c) estratégias do Governo Federal em fortalecer o empresariado nacional - também provoca a expansão do raio de ação de empresas de capital privado nacional nos países vizinhos; d) melhoria das condições de vida com maior inclusão social - faz as políticas públicas se voltarem para a faixa de fronteira e para as condições sócioeconômicas nas populações fronteiriças, com políticas públicas de maior receptividade à populações dos países vizinhos, como iniciativas de integração dos serviços de saúde e educação.

O ponto central, ainda por ser melhor refletido, é quanto esse transbordamento prejudica o desenvolvimento dos países vizinhos, quanto interfere nas relações políticas entre as classes sociais e a quem interessa. O segundo ponto é a importância de projetos de inclusão social, redução das desigualdades e políticas integracionistas dialogadas e consensuadas entre as partes. A coesão de uma rede de presidentes com inclinações políticas para o espectro político de Centro-esquerda permanece como uma possibilidade concreta de que os interesses de acumulação possam ter a mediação do Estado a favor de prioridades sociais.

Como inclusão social não se constrói apenas no âmbito dos desejos e boas intenções,

o velho dínamo da economia gerando investimentos, empregos e oportunidades ainda nos parece a via mais concreta dentro do modo de produção capitalista, para gerar receitas para melhor distribuição de renda. Assim, investimentos, criação de demandas, expansão de serviços, formação de capital, devem merecer a atenção adequada e fóruns de discussão democráticas para que os diferentes interesses nacionais sejam colocados pauta e discutidos. Consideramos que o Neodesenvolvimentismo tem potencializado as ações brasileiras e que as mesmas tem aspectos negativos (quando os interesses privados se impõe em território estrangeiro justificados pela necessária integração regional) e positivos, quando permitem organizar a base produtiva a partir de prioridades regionais intra-sul-americanas e não subservientes a interesses geopolíticos externos à sul-américa.

Referências

- ABC COLOR. El imperialismo brasileño seguirá intacto con el gobierno de Dilma. ABC Color: 01/11/2010. Disponível em: http://www.abc.com.py/articulos/el-imperialismo-brasileno-seguira-intacto-con-el-gobierno-de-dilma-178977.html. Extraído em: 10/04/2012
- ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Textos para Discussão IPEA – versão para revisão. 71p. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05894a05.pdf
- ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Entre o Nacional e o Neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012
- ALVES, Rodrigo Maschion. A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. Dissertação (Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas. São Paulo, 208. 245f.
- BANDEIRA, Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. Temas & Matizes. Unioeste, n.14. 2sem. 2008. Disponível em http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2477/1902.
- BARROS, Octavio de; PEREIRA, Robson Rodrigues. Desmistificando a tese da desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS Octavio de; GIAMBIAGI, Fabio (Org.) Brasil globalizado. Rio de Janeiro : Campus, 2008. p.299-330.
- CACCIA BAVA, Augusto. Gigante pela própria natureza. In: Le Monde Diplomatic Brasil. Dossiê Imperialismo Brasileiro. Ano 02/ nº 19/ Fevereiro de 2009.
- CHARLEAUX, João Paulo. O imperialismo brasileiro preocupa a região. Estadão.com.br 23/10/2008. http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20081023/not_imp264824,0.php
- CARNEIRO, Ricardo. O desenvolvimento brasileiro: temas

estratégicos. Disponível em: http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt Acesso em: 14 nov. 2013.

• COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In: LAPLANE, Mario et. al. Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. São Paulo : Editora da Unesp/Instituto de Economia da Unicamp, 2003. p.333-347.

• DEOS, Simone; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. Oikos. Rio de Janeiro. V.9, n.2, 2010. p.69-89.

• FOLHA DE SÃO PAULO. Entrevista com Chico de Oliveira. Jornal Folha de São Paulo. 9 de novembro de 2013. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1368697-assustarem-os-donos-do-poder-e-isso-foi-otimo-diz-o-sociologo-chico-de-oliveira.shtml

• GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional desenvolvimentismo às avessas. Revista

• da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, n. 31, 2012.

• IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília : IPEA, 25 de setembro de 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf

Actores, emprendimientos y procesos de integración en el espacio de las comunidades fronterizas de Colón (Argentina) – Paysandú (Uruguay)

Ríos, Gabriel

PALABRAS CLAVE
· Actores
· Emprendimientos
· Frontera

Resumen / En el presente trabajo se exponen algunos resultados de investigación más relevantes, alcanzados. Referidos a quienes son, que acciones impulsan y cuales procesos tienen lugar en torno al par asimétrico y espacio circundante, escenario constituido en torno a las comunidades fronterizas de Paysandú y Colón. Considerando los grados de aproximación y/o distanciamiento que se exponen bajo la forma de efectos sistémicos de aglomeración de comunidades urbanas transfronterizas. Se intenta mostrar, desde las perspectivas de los actores locales, la serie de protagonismos, sus implicancias y derivaciones como parte de una dinámica de integración fronteriza.

Con especial significación se exterioriza una capacidad para recepcionar, dar sentido y capitalizar, a partir de lo que en principio podría suponerse representa un encuadre desbalanceado, con desventajas y otros componentes desalentadores, en términos de las escalas y opciones, para que los individuos y comunidades puedan sacar aprovechamientos en forma conjunta. Por el contrario, las evidencias demuestran cuan firme puede tornarse un proceso de integración no exclusivamente a partir de un orden de acuerdos, convergencias de intereses, visiones compartidas e iniciativas impulsadas en común. También se ha podido ver la incidencia movilizadora y proactiva que despiertan a partir de la presencia y surgimiento de una serie de desequilibrios, desordenes, que el sistema fronterizo en su complejidad puede llegar a motivar, movilizar y aprovechar. Optimizando las ventanas de oportunidades que existen y se abren en la cercanía. Principalmente, cuando las comunidades se ven enfrentadas a coyunturas adversas que inducen a la generación de efectos de deslocalización y pérdida de recursos humanos valiosos. Como observan y proyectan su futuro, desde la dimensión social de la integración, con arreglos institucionales que incentivan a la conformación de comunidades expandidas, percibidas como soportes de una integración más incluyente en el marco del Mercosur.

RÍOS, GABRIEL
Universidad de la República
Uruguay
E - mail: grios@unorte.edu.uy

Introducción

En el presente trabajo se exponen algunos de los resultados más salientes, relevantes y contrastantes, como productos de investigación alcanzados. Los mismos, se encuentran referidos a quienes son, que acciones impulsan y cuales procesos tienen lugar, en el contexto de un par asimétrico y su territorio circundante, constituido en torno a las comunidades fronterizas de las localidades de Paysandú y Colón.

En principio se expone de forma abreviada el marco conceptual desde el cual se leen, analizan e interpretan las diferentes lógicas y dinámicas fronterizas para el caso estudiado.

Considerando los grados de aproximación y/o distanciamiento que se expresan, bajo la forma de efectos de aglomeración de comunidades urbanas transfronterizas, se intenta mostrar, desde las perspectivas de los actores locales, la serie de protagonismos, sus implicancias y derivaciones, como parte de una dinámica de integración fronteriza que hacen a la emergencia de las denominadas ciudades vinculadas y sus expresiones asociadas.

Respecto a los resultados que arrojó la investigación, con especial significación se exterioriza una capacidad para recepcionar, dar sentido y capitalizar, a partir de lo que en principio podría suponerse representa un encuadre desbalanceado, con desventajas y otros componentes desalentadores, en términos de las escalas y opciones, para que los individuos y comunidades puedan sacar aprovechamientos en forma conjunta. Por el contrario, las evidencias demuestran cuan firme puede tornarse un proceso de integración no exclusivamente a partir de un conjunto de recursos y factores que establecen un orden de funcionamientos entre las localidades fronterizas, o bien a partir del equilibrio que se establece entre la variedad de actividades económicas productivas y sociales, desplegadas hacia ambos lados de la frontera. Donde la marcha hacia un proceso exitoso de integración fronteriza, desde esta concepción, vendría dada por una base de estructuras simétricas y compatibilizadas. Por lo que se supone constituyen unas propiedades y atributos que le estarían otorgando al escenario transfronterizo, cualidades positivas para generar convergencia de intereses, visiones compartidas e iniciativas impulsadas en común, exento de contrapesos, tensiones y eventuales bloqueos.

También, se ha podido reconocer la incidencia movilizadora y proactiva/ generativa que despierta por la existencia y emergencia de una serie de desequilibrios, desordenes, asimetrías que, como parte de la dinámica y lógica de funcionamientos propios del sistema transfronterizo, en su complejidad, puede llegar a motivar, movilizar y aprovechar. Optimizando las ventanas de oportunidades que existen y se abren en la cercanía, especialmente, cuando ellos se ven enfrentados a una coyuntura francamente adversa que induce a la generación de efectos de deslocalización y pérdida de recursos humanos valiosos.

Así, el esfuerzo indagatorio apunta a reconocer y comprender como ellos observan y proyectan su futuro, desde una mirada atenta que enfatiza sobre otras dinámicas y dimensiones, procurando superar una visión que por lo general se reduce a los aspectos

institucionales- formales, económicos- comerciales en la negoción y promoción de la integración regional y transfronteriza. Sin que esta postura suponga cuestionar o desconocer las respectivas importancias e incidencias que tienen, sino que colocando una mirada, cuyo fundamento radica en la riqueza y relevancia que asimismo le proporcionan al proceso otras dimensiones; sociales, culturales, ecológicas, desde la base misma en que se va gestando.

Es decir, una serie de arreglos sociales e institucionales que incentivan a la conformación de comunidades expandidas, cohabitando en armonía, articulando iniciativas, percibidas como soportes de una integración más incluyente, sustentable y humana en el marco del Mercosur.

Entre sus objetivos se ha propuesto: Identificar en qué medida se tiende a establecer una red innovadora de interrelaciones dotadas de cierta organicidad, funcionamiento y capacidad operativa sustentable, como soportes básicos que hace a la configuración de un escenario regional transfronterizo.

Sobre ellos nos interrogamos, que naturaleza tienen y en qué medida se presentan ciertos factores dispersivos y aglutinantes, en cuanto a los aspectos metodológicos, los procedimientos y las técnicas de investigación aplicadas, cabe anotar respecto al objeto de estudio que: habiendo definido operativamente el espacio territorial a estudiar. El mismo, quedó circunscrito inicialmente a las ciudades rivereñas de Paysandú, Uruguay y Colón, Argentina, en la composición del escenario fronterizo. Incluyendo, además, los entornos territoriales de proximidad a las localidades. Considerando que en esta espacialidad circundante se movilizan y adquieren sentido, al interior de una lógica de relacionamientos e intercambios fronterizos, un conjuntos de factores entre los que cuentan los recursos humanos con diferentes perfiles, y adicionalmente una variedad de actividades sobre bienes y servicios disponibles, accesibles y susceptibles de generar aprovechamientos optimizados en las cercanía de estas localidades de fronteras. En cuanto a las técnicas utilizadas, se aplicó un relevamiento de información a través de la técnica cualitativa de entrevistas en profundidad a actores sociales seleccionados. Asimismo, a los efectos de describir algunos de los aspectos estructurales que caracterizan a la situación de frontera, a partir del reprocesamientos de datos secundarios escogidos, a los efectos de realizar sucintamente un diagnóstico para cada una de las localidades estudiadas, telón de fondo en el cual se inscriben tales procesos sociales.

A su vez, para propósitos ilustrativos se incorporan algunos mapas que refieren al espacio de fronteras y diferentes aspectos espaciales específicos (por razones de espacio no se incluyen aquí), se encuentran relacionados con los ámbitos a los que se remiten los distintos emprendimientos y acciones integradoras de los agentes locales.

En la organización de la ponencia, como se ha dicho, se exponen los principales resultados de investigación alcanzados para este estudio de caso, como parte de la franja fronteriza binacional Argentina - Uruguay. Finalmente, se presentan a modo de síntesis algunos comentarios finales.

Resultados

Los actores sociales de ambas localidades tienden a expresar una visión de la integración trascendiendo con un sentido estratégico hacia un espacio regional transfronterizo, más amplio, que comprende como ámbito jerarquizado, por sus componentes de recursos, actividades y potencialidades diversificadas. Produciendo articulaciones con un sentido de complementación y reforzamiento mutuo, desde su posicionamiento frente a la competencia interregional. Dicha región transfronteriza estaría configurándose por las localidades, comunidades y municipios en el litoral del río Uruguay como espacio geográfico de flujos e intercambios múltiples.

Por una parte, uno de los aspectos más destacables identificados sobre esta cuestión investigada, se remite al esfuerzo invertido por los actores locales para construir "una integración con sentido regional", desde la desembocadura del río Negro hacia el norte por ambas costas del río Uruguay. Valorando la fuerza y pujanza de las provincias argentinas, en esta parte del territorio binacional, Entre Ríos y la parte suroeste de Corrientes con sus respectivos municipios fronterizos. Donde se registra una diversidad de actividades en bienes y servicios con ventajas competitivas territoriales susceptibles de configurar externalidades de fronteras, transmisión de sinergias positivas potencialmente aprovechables, tanto con un sentido social, cultural, como económico-productivo. Por otra parte, sin bien aquí se examinan y exponen los principales hallazgos de la investigación realizada para el estudio del caso Paysandú y Colón, se incorporan aspectos relevantes que surgen de forma natural, y conectan estratégicamente con la localidad fronteriza de Concepción del Uruguay, en la configuración del escenario de proximidades fronterizas.

Los actores sociales de ambas localidades tienden a asumir un rol por el cual otorgan una función destacada a la configuración de un polo logístico, operativo a través de la mejora en dotaciones, capacidades y calidad de las prestaciones en infraestructuras del sector transporte multimodal. Particularmente, se destaca el impulso de la navegación fluvial, el rol significativo y relevante del aeropuerto de Paysandú, con posibilidades de proyectarse en operaciones y conectividades regionales e internacionales, las prestaciones portuarias modernizadas, y ampliadas en sus posibilidades con el dragado del río Uruguay, y finalmente, con mayor soporte a los flujos de trasporte por carretera, extendiendo su capacidad para captar, organizar y gestionar grandes volúmenes de cargas hacia distintos destinos nacionales, transfronterizos e internacionales en general.

En lo que constituye un hecho destacable, respecto a la configuración del escenario fronterizo, proviene de la capacidad de gestión del gobierno sanducero sumando en la convocatoria otros componentes del tejido institucional y empresarial local, para comenzar a articular programas de obras e intervenciones en el territorio. Con la implicación, compromiso y sintonía que están mostrando diferentes instituciones - tanto públicas como privadas -, de nivel nacional. Para comprender y adecuar sus acciones en correspondencia con los intereses y necesidades locales. Integrándolos a su vez en un marco coherente, que los coloca como parte de una estrategia de conjunto. Es algo que queda ilustrado en "el proyecto del puerto que lo promueve la administración

nacional de puertos, la intendencia está muy jugada en esto, hay un grupo privado, de agentes económicos que están también muy jugados con este proyecto; puerto, dragado, balizamiento, navegación; la Cámara de Exportadores también. Estos son los agentes que están muy por detrás de estas cosas y muy preocupados por lo que pase en la región".

A su vez, estos emprendimientos vienen ha insertarse, en lo que tienen especial significación para una estrategia de desarrollo local, en el denominado y proyectado Paysandú como polo logístico en la región. Aunque, desde la perspectiva de los actores locales no ha avanzado en la medida que se esperaba que lo hiciese.

En esa dirección, vale citar, la propuesta de la que se han hecho eco también los residentes de Colón, en cuanto a apoyar, con algunas especificaciones integradoras, la promoción del proyecto de Aeropuerto internacional, es decir que el "proyecto del aeropuerto de Paysandú tuviera una línea desde Bs. As., que llegara un avión y los que vinieran a Colón, ni pasaran por la aduana llegaran directo a Colón".

Respondiendo a una posicionamiento estratégico y visión de futuro compartido, que se ha venido construyendo desde que la sociedad sanducera. Como respuesta generada a partir del proceso de reestructuración y reconversión económico- empresarial, que llegó ha afectar drásticamente a su tejido productivo y organización social, y en consecuencia provocó diversos efectos e impactos sobre el mercado de empleo y su dinámica interna. Conduciendo a un forzoso y sufrido proceso de recomposición mediante diferentes estrategias de reinserción laboral –sobre algunas de ellas nos referiremos más adelante. Sin dejar de reconocer la significativa descomposición y regresión que se experimentó en las condiciones de vida y trabajo padecidas por las personas, familias y la propia comunidad. Operó como un punto de relanzamiento, altamente movilizador y convocante a la conformación de ámbitos de organización y acción colectiva, como quedó registrado en la movida del autodenominado "Paysandú entre Todos", demostrando una capacidad para rehacerse y activar valores positivos de solidaridad social, un atributo destacable formando parte de los valores de la sociedad local.

En los noventa, cuando surge el planteo de reconvertir recursos humanos para servicios, "se hizo pomada todo, y se está convirtiendo una mentalidad de los servicios porque los vas a necesitar. El hecho de apuntar a constituirse en un polo logístico implica servicios de otro tipo. Así, "Desde el punto de vista colectivista y solidario cantidad de cooperativas sociales se han formado en Paysandú, tiene un espíritu de integración".

En ese contexto, se comenzó a generar un conjunto de iniciativas, propuestas y proyectos, los cuales fueron tomando forma, articulando e integrándose, por medio de la participación multisectorial de una amplia variedad de actores sociales, que llevaron a constituir, como espacio organizado e institucionalizado, el "Consejo económico y social para el desarrollo de Paysandú", desde cuyo seno surgió la primera versión del "Plan Estratégico de Desarrollo de Paysandú".

Esta valiosa experiencia, llevó a reorientar y centrar la atención en una serie de temáticas adhiriéndose en nuevos componentes sectoriales que, sin dejar de estar vinculados al sector productivo local, dieron motivo para comenzar a incorporar, con

mayor énfasis, cuestiones relativas a la ampliación, diversificación y especialización de una base de oferta. En algunos servicios considerados como estratégicamente importantes, desde una concepción renovada del desarrollo de Paysandú. Por ejemplo, como se ha mencionado con los temas de "…los puertos, la operativa de los puertos que Uruguay comienza a desarrollarlo en esta zona, también eso puede ser un factor aglutinante y desencadenador de oportunidades, en la medida que podamos coordinar la operación de cargas en Concepción del Uruguay y Paysandú como polo logístico de la región, pensando justamente en la Hidrovía ahora que se está dragando el río, Paysandú comienza a reconstruir su Puerto, Colón prácticamente no tiene puerto de cabotaje".

Las imágenes son ilustrativas de tal condición de ventajas comparativas que se distribuyen asimétricamente en términos de infraestructuras, dotaciones y capacidades operativa en materia de servicios portuarios y trasportes de cargas por el río Uruguay. Es algo que viene a incluir como parte de un circuito de relaciones generadas en el espacio de frontera, con respecto a recreación e intensificación de los contactos con la localidad cercana de Concepción del Uruguay, la cual, como bien se ha señalado, tiene un buen puerto e instalaciones de acceso.

Desde Paysandú, esta perspectiva converge con otra centrada en la especialización y profundización de unas aptitudes instaladas en recursos humanos y tecnológicos, fundamentalmente asociados a telecomunicaciones y microelectrónica. Apuntando a la constitución de un polo de innovación en ciencia y tecnología, Puerto digital y Paysandú Innova son emprendimientos que dan muestras de ello.

Así, las preocupaciones locales para los sanduceros, a juzgar por los comentarios recogidos, van en ese sentido. En cuanto a que se concentran en temáticas cuya naturaleza radica en intercambios técnicos, culturales, creativos, con un énfasis sobre los componentes intangibles, de conocimiento y construcción de sentido. Por ejemplo, esto se hace palpable cuando pasan a referirse a los servicios educativos como parte de las dotaciones potencialmente asequibles en la cercanía, y con el despliegue de los relaciones fronterizas, aludiendo: "Se desarrolla desde años atrás una experiencia de integración con algunas generaciones de egresados de la carrera binacional de obstetricia, con un acuerdo entre las universidades de un lado y del otro".

Nuevamente, lo mismo vale para los temas educativos, es significativo el papel estratégico que están comenzando a asumir los "Centros Universitarios de Fronteras", con capacidad para producir efectos relevante sobre los procesos integradores, además, consecuencia de estas prestaciones de servicios especializados, se van produciendo aportes sustantivos a la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones locales.

Entre las anotaciones realizadas se registra la siguiente expresión: "Hay muchos chicos de Paysandú que vienen a estudiar a la Universidad de Concepción del Uruguay, diariamente están pasando el puente. A 30 km de acá quedan las Universidades, la Universidad Tecnológica Nacional. (…) En diálogo con el director del hospital se han hecho algunas cosas novedosas en salud en conjunto con el hospital escuela".

Desde ese punto de vista, se subraya la importancia que están teniendo los centros

universitarios descentralizados. Prestan servicios y tienden a conformar agendas comunes y complementarias, en materia de formación especializada de recursos humanos. Configurando una red integrada de instituciones de formación superior, y centros de investigación científica desplegando actividades de creación y aplicación de tecnologías para resolver los problemas y demandas específicas del entorno regional transfronterizo.

Las actividades culturales se han ido convirtiendo en un espléndido mecanismo dinamizador del proceso de integración fronteriza entre Paysandú y Colón, poniendo en funcionamiento un conjunto de actividades que tras de sí movilizan e intensifican relaciones e intercambios, y es en torno a ellas que los propios agentes locales van recreando un fundamento cultural de la integración fronteriza.

Sus componentes incluyen una variedad de actividades y emprendimientos realizados en conjunto: "A nivel de estudiantes universitarios, hay carreras compartidas. La gente de arte, procesos que se está desarrollando por actores privados con iniciativas de actividades comerciales, turísticas. Proyecto con fondos concursables UNESCO, pretende crear un centro de capacitación para periodistas del río Uruguay. En esa búsqueda de retomar lazos con gente del otro lado, capacitando periodistas de un lado y del otro. Participa de este emprendimiento el Círculo de la Prensa de Paysandú con apoyo de la Asociación de la Prensa del Uruguay, y por el lado argentino una Fundación".

Claro está que, por obedecer a otra dimensión de la integración, fundamentalmente basada en los intangibles, no deja de ser importante, en lo que respecta a la formación de las nuevas generaciones y el logro de funcionamientos optimizados, producto de la aplicación y asignación conveniente de los recursos disponibles en el espacio de frontera. Sino que por el contrario, operando como partes que se complementan, es decir, con mejores conocimientos y manejo de técnicas especializadas es factible generar a la vez conciencia y capacidad de intervención sobre problemáticas relativas a: cuidado y preservación de la calidad medioambiental; inserción en trabajos de calidad con buenos niveles remunerativos; atención a las carencias en cobertura de necesidades básicas, fundamentales para incrementar los niveles de bienestar social de los hogares radicados en el espacio de frontera.

Expresiones de la cultura, arte, música, literatura, son objeto de recurrentes encuentros, eventos, muestras y actividades de formación y difusión de productos, en una agenda común que vincula a diversos actores de las localidades de Paysandú y Colón, con aprovechamientos múltiples y compartidos. Los Centros Comerciales de ambas márgenes, la Comisión Administradora del Río Uruguay, junto con varias organizaciones no gubernamentales de la cultura y el arte, han estado apoyando estas actividades de integración. Realizando muestras y presentaciones de obras y productos culturales de Paysandú en Colón y viceversa.

Entre las mencionadas, se viene dando una tendencia a afirmar el intercambio cultural sobre la base, por ejemplo, de "la actividad cultural que se desarrolla en la galería de arte en Paysandú, la propietaria es de Colón exponen argentinos y trabaja mucho con

gente de Colón. Van y traen artistas que exponen acá, lleva artistas de acá para exponer allá", es un aspecto de la integración cultural que comienza a mostrarse relevante.

En términos de construcción de sentido de comunidad, opera en función de los intangibles que circulan y se ponen en común, como sustratos de identidades compartidas a través de la frontera. Claro está que, ese proceso de construcción de sentido ya vienen siendo alimentado por intercambios y lazos sociales que se fueron recreando -tal como se examinará seguidamente-, en el devenir histórico de las localidades.

También, considerando que la actividad cultural es una fuente más, entre otras, que cuenta en la creación de riqueza, fuentes de empleo, e ingresos para los habitantes de estas localidades. Resulta interesante ver la conciencia que se está tomando sobre la incidencia que cada vez más viene ganando esta dimensión, con respeto a la intensificación de las conexiones, aprovechamientos y sinergias que se generan en torno a otras actividades sectoriales, surge entre los comentarios: "Colón vive bastante de Paysandú, ya es cultural el tema, más allá de que hay un cierto beneficio económico, ya es un tema cultural del propio turismo.(…) Muchos sanduceros van a pasear a Colón y no necesariamente la gente que va es de escasos recursos".

Existe una significativa reciprocidad en estos aspectos. Entre los sanduceros surgen apreciaciones en la misma dirección a lo señalado aquí por los colonenses, anotando: "La gran corriente artística, con presentaciones en galerías de acá y de Paysandú. También los músicos de ir y venir. Van muchos músicos a las ciudades rivereñas del Uruguay, ha sido positivo (…) Este año, ha habido cuatro presentaciones de libros de escritores uruguayos (…) El intercambio cultural, artístico y musical ha sido lo más destacable".

Comunitariamente, la construcción de sentido y pertenencia fronteriza de un habitante que recupera desde las proyecciones históricas unos lazos sociales, familiares, de parentescos, que aún en la actualidad se prestan como una base para el despliegue de un tipo de integración a la que ellos denominan como procesada de forma natural y espontánea, con una cadencia y adhesión forjados desde la cotidianeidad e idiosincrasia de las comunidades fronterizas.

El componente de la integración que resulta más saliente, entre otros, se encuentra vinculado a los lazos y redes de parentesco – aspecto señalado enfáticamente tanto por sanduceros como colonenses-, provienen como marcas del pasado que perduran hasta nuestros días y le imprimen otra dinámica y contenido a los procesos aludidos. De manera consistente hacen mención a que: "…la comunidad sanducera y colonense están muy unidas por lazos de parentesco, muchos tienen parientes de este lado, y viceversa; hay una fuerte relación, es histórico, muchas familias de Paysandú viviendo en Colón y de allá radicados acá, originalmente nativos de esa zona (…) En la cotidianeidad no hay dificultades, tenemos familiares acá y allá".

Por otro lado, desde esta comunidad se postula la existencia de un tipo de integración que fluye de forma natural entre las dos localidades, históricamente. Se vio potenciada luego con la construcción del puente internacional.

En ese sentido, se establece, a manera de juicio sobre el carácter informal, no

programado, que reviste un presunto proceso, como parte de unos "lazos de vecindad y de relación comercial, una relación de proximidad y no tanto una integración (…) Desde el común de la gente ir a almorzar, a cenar a cargar combustible todos los días". De otro modo, se reconoce una integración que se ha procesado de forma parcial e incompleta, sin alcanzar a profundizarse e impactar, sentirse sus efectos en el ámbito de las localidades de frontera. Se la percibe más como un proyecto desplegado desde los ámbitos de actuación centrales e institucionales, donde ha primado la perspectiva comercial, pero en cualquier caso sin que esta haya conseguir logros significativos en la agenda de una integración más habitada, es decir, la que incluye a los espacios de fronteras, construidos entre comunidades locales y regionales de los estados- nación en el Cono Sur.

Surgen como elementos positivos algunas referencias entre los sanduceros, acerca de la agilización y eficiencia que se ha dado en los procesos de controles en puntos de paso y mejoras en el intercambio al disminuir la carga burocrática. No obstante, se observa que dichos procesos llegados a un punto no consiguieron seguir avanzando. Pues, aún persiste el arraigo de ciertas prácticas de corte más tradicional que afectan sensiblemente la integración "institucional", por ejemplo, en las cuestiones aduaneras y migratorias. Donde, a modo de ejemplo, "se ha dado el caso de músicos argentinos con problemas para pasar con sus instrumentos".

Obviamente que, también perduran trabas operando sobre aspectos económicos. En cuanto a la habilitación a procesos de integración con o sin Mercosur, como marco institucional que las propicie. Marcando aspectos contrastantes, se ha dicho: "…esta parte de la frontera de Argentina tiene muchas similitudes con esta zona del interior. Sin el Mercosur realmente tantas diferencias no habrían".

Los colonenses son un tanto más incisivos en sus afirmaciones, de que aún falta mucho en materia de logros de la integración. Agregando a lo anteriormente dicho, algo que también se ha podido constatar, por la percepción y valoración de los actores locales, en otras inserciones fronterizas del litoral argentino- uruguayo, sobre los procesos de integración en el marco más general. En base a la afirmación de que: "El Mercosur nos pasa por arriba, acá no hay Mercosur".

Posturas más críticas se exteriorizan por la parte de la comunidad sanducera. Cuando se especifican los aspectos de una integración fronteriza no formal, que se ha dado por sistemas de intercambios, entre ambas ciudades, que obedecen a unas estratégicas de la economía familiar. Así se desprende de los comentarios, en cuanto a que: "… actualmente la integración con Colón tiene que ver más con trasiego de mercadería y combustible, poca cosa en lo cultural, jornadas que se han replicado acá, en lo deportivo muy poco y otros aspectos prácticamente nada".

Aunque, en las actividades e intercambios culturales, aparecen algunas visiones contrapuestas. Puesto que, esta dimensión ha sido una de las que se han ponderado como las que más están contribuyendo al proceso de integración entre las localidades. En cierta medida se resume el sentido con que se da la integración: "Un flujo importante de personas y un flujo importante económico, Paysandú pierde miles de

dólares". Dicho esto en materia de emprendimientos, si así cabe denominarlos, se agrega como parte de una caracterización de los procesos: "el pionero de la integración es el bolsero".

No obstante, desde esta posición se brega por conseguir avances en políticas de fronteras, a partir de una lógica que, comprendiendo a las localidades de fronteras en sus diversas situaciones, se fortalezca con la participación de los actores locales y por el encuentro de sus intereses, demandas y visiones de la integración. Articulando trasversalmente con los niveles de gobierno nacional y provincial. Como se puede apreciar, aunque los actores fronterizos, particularmente, desde los ámbitos de gobierno local, por modo propio y a pesar de todo, han conseguido avanzar en una serie de temas sectoriales e intersectoriales. Fuertemente asociados con la elevación de los niveles en calidad de vida y bienestar social de los habitantes de la frontera.

También comprendiendo otras localidades rivereñas, desde una postura asumida de ir constituyendo ámbitos de mancomunidad y gobernanza transfronteriza. Un ejemplo de ello, queda representado con la constitución del Comité Binacional de la Hidrovía del río Uruguay, integrado con la participación de todos los Intendentes del litoral argentino y uruguayo, desde los gobernantes de las ciudades rivereñas, capitales departamentales, hasta los gobernantes de los municipios de pequeñas localidades también localizadas en la franja del territorio fronterizo binacional del río Uruguay. Así, resulta ilustrativo, que la presidencia del referido comité binacional y regional recaiga en la figura del Intendente de la Municipalidad de Concepción del Uruguay.

La preocupación de los Intendentes agrupados en este organismo, como así también estuvo instalado desde antes, se ha centrado en la intensión de llevar adelante una serie de medidas, propuestas y proyectos de desarrollo sustentable. Atendiendo a cuestiones del medio ambiente, la calidad de las aguas sobre el río Uruguay, el cuidado de los recursos naturales costeros, y su óptimo aprovechamiento para fines productivos y sociales. El "Parque Binacional de Ecoturismo", incorporando el área de costas con playas recuperadas, las islas y aprovechamientos complementarios sobre los recursos de aguas termales, se encuentran asociados a la proyección de una propuesta de corredor turístico regional binacional, altamente dinámico.

Pero también, acordando emprendimientos con obras de dragado y balizamiento del río Uruguay. Cuya finalidad fundamental, apunta a darle una mayor capacidad para canalizar flujos de transporte de grandes volúmenes de carga por el río Uruguay. Sumado a la ya mencionada recuperación y puesta en operación de las instalaciones portuarias sobre ambas márgenes, además de la anhelada rehabilitación de la navegación fluvial aguas arriba.

En lo que se refiere a la cuestión medio ambiental en el espacio de frontera.

Desde Colón, si bien se apunta al reconocimiento del destacado papel que fue realizado por el Comité de Fronteras, hasta hace algunos años atrás -actualmente pasó a denominarse "Comité de Integración"-, no deja de preocupar que el mismo se haya frustrado y truncado cuando sobrevino el problema con la planta de celulosa, que posteriormente derivara en distintos desencuentros en las relaciones políticas a nivel

de los gobiernos nacionales. Marcando un relativo enfriamiento, con cierto retroceso, en las relaciones de integración fronteriza. Implicó la desactivación de estas instancias de encuentro y gestión transfronteriza, entre representantes de los gobiernos locales.

Por ejemplo, respecto al tenor que a asumió tal efecto de tensión y conflictividad fronteriza, en torno a este tema, se menciona que en su momento llegó a despertar fuertes roses.

Como trasfondo de la postura asumida por el lado de los residentes argentinos, en las ciudades costeras del río Uruguay, se ha señalado "Hay miles de problemas ambientales en Argentina, estamos preocupados". La cuestión de la sustentabilidad ambiental emergió como una demanda recurrente, los pobladores en estos lugares han venido insistiendo; se atienda con mayor prontitud y anticipe desenlaces no deseados en perjuicio de medio ambiente y la calidad de vida sobre el territorio. Indicando, a su vez, la propensión o aceptabilidad que le otorgaron los sanduceros cuando el emprendimiento de ENCE manejó la idea de instalarse en Paysandú y "los sanduceros hacían una fiesta".

Más tarde, y a la luz de los procesos, la postura sanducera varió hacia una definición compartida con Colón, por la que se manifestó contraria a que, en sus respectivos procesos de desarrollo, llegara a formar parte la localización de grandes emprendimientos productivos basados en la producción de pasta de celulosa.

Para el colonense, muy volcado a la dinámica de turismo local, desde un enfoque del habitar. A partir de la configuración de un entorno en el que han atendido especialmente los atributos de un medio ambiente natural y sustentable, el paisaje, la preservación de la calidad y puesta en valor de una serie de tales recursos. Contrasta con el modo de desarrollo sanducero, y conduce a ciertas conjeturas anticipadas, cuando se ha observado: "Tienes las curtiembres, dictaminaron que está todo bien con el tema de la habilitación de las playas en Paysandú, pero no es así. (…) El sanducero, Uruguay, va a seguir tratando al río Uruguay como lo ha tratado siempre, para nosotros el jardín de adelante, para ellos el patio de atrás. Ahí ya tenemos una traba".

Aunque tal apreciación parezca tomada demasiado a la ligera, y con una sobrecarga de preconceptos, también no es menor el dato en cuanto refleja, en cierta medida, unos rasgos de la idiosincrasia local, que parece oportuno tomar en consideración si es que se quiere avanzar en el proceso integrador.

Porque, del mismo modo que se muestran exigente y prevenidos respecto a sus vecinos, también lo hace en la evaluación de sus propias realidades. Así surgen los siguientes comentarios: "Tenemos unos problemas serios, el arroyo Artala, ahí tenemos un barrio nuevo que no tiene vertido de aguas cloacales. Colón tiene 30 mil y Paysandú 100 mil, pero si seguimos así vamos directamente a lo mismo, pero se están tratando los temas".

Los actores sociales que provienen del ámbito de la sociedad civil organizada, representada por organizaciones no gubernamentales, entre ellos algunos pequeños empresarios locales, como operadores en el rubro turístico. Se ocupan y preocupan por los temas ecológicos, la calidad y aprovechamiento productivo y social del medio

ambiente. Están apuntando a trabajar en conjunto con actores sociales de Paysandú, en el cuidado del río y las islas. Atendiendo a su conservación y mejora, contemplando las características y atributos específicos que configuran el equilibrio del entorno territorial fronterizo. En este sentido, están sumando propuestas y perfilando emprendimientos con el acercamiento de los gobernantes locales. Promoviendo ámbitos de encuentros e intercambios de perspectivas, en donde la explotación de los recursos naturales y la preservación de los mismos se ha constituido, entre otros aspectos señalados, en uno de los temas que se le asigna una importancia estratégica. Es un aspecto que se ha destacado, concretamente, con el impulso del "proyecto del parque binacional del río Uruguay", como fue denominado por los propios actores comprometidos con la iniciativa.

Adquiere una gran trascendencia, el hecho de que en Entre Ríos se haya "renovado la constitución provincial, en la que no estaba incluido el tema medio ambiental", que hoy figura a través de una serie de normas, decretos y medidas concretas de fiscalización y penalización, sobre cuestiones que pueden dañar o producir desequilibrios sobre el medio ambiente y, en consecuencia, devaluar la calidad y sustentabilidad de los recursos no renovables.

Actualmente, hay alrededor de cinco organizaciones no gubernamentales, Asociaciones Ambientales que siguen trabajando, no en términos de protesta, sino en cómo iniciar "acciones para prevenir cuestiones de medio ambiente, tenemos que mejorar en la ciudad, en la región".

Por su parte se ha señalado: "Las lagunas de contaminación de líquidos cloacales, la única ciudad que la tiene en la costa del río Uruguay es Colón, en los demás casos los desechos cloacales van derecho al río, son crudos, pero eso a diario". Esto dice de la importancia que tiene para los colonenses, poder lograr calidad de vida a través del agua.

Existe una sensibilidad especial sobre el tema ambiental desde este lado del río Uruguay, las personas están muy consustanciadas con la temática a partir de lo de Gualeguaychú. Dando muestras de ello, están trabajando a nivel educativo, reciclado de plásticos, el tema de la gestión de la basura.

Articulando una propuesta que tiende a conjugar actividades turísticas, productivas, cuidado de los recursos naturales, y a la vez de la calidad de vida de las comunidades que residen en el espacio de frontera.

Estas propuestas son valoradas, además, por sus capacidades para generar dinamismos económicos- sociales, y realizar aportes significativos a la mejora en los niveles de bienestar de quienes residen en el espacio transfronterizo. Ilustrado en el comentario: "Hay una empresa en el rubro turístico en Colón que hace recorridos por el río, relato histórico de lo que pasó en Paysandú (caída de Paysandú). Intercambios entre organizaciones sociales, jubilados, con la gente de Colón. El comercio y turismo, en algún momento la integración pasa por ellos, hay cosas para ofrecer acá".

Desde una mirada de la experiencia, todo parece indicar que, entre los sanduceros se va enfatizando cierto enfoque hacia un nuevo perfil de desarrollo. Así, están surgiendo

algunas acciones que unos años atrás pocos lugareños hubieran pensado llegarían a darse en esa dirección, visible cuando se expresa: "Acá, un proyecto de intervención en turismo, con una de las empresas socia del Centro Comercial que trabaja mucho con Colón, con la gente de Colón".

En esa dirección, se fijan altas expectativas locales. A tal punto es el grado de optimismo generado, que surge una declarada convicción sobre las grandes cosas que se estiman factibles de llegar a conquistar para el beneficio de las comunidades. Incluso, cuando aún perduran ciertos rasgos de las fronteras tradicionales dificultando la concreción de acciones integradas. Por ejemplo, siguiendo las consideraciones locales se establece: "Ha habido intentos de formar una cámara binacional de turismo en su momento, pero han sido más los obstáculos que lo que se ha podido. (…) Se avanzó mucho, hubo gente de acá (Paysandú) trabajando con gente de Colón, tratando de armar cosas, pero falta".

Unos de los rasgos que quizás más diferencian a la localidad de Colón respecto a su vecina Paysandú, es el resultado de un esfuerzo que de forma continua e insistente se ha invertido en el largo plazo. Como parte de su vocación de futuro, siempre se "ha apuntado a su desarrollo turístico, dentro de ese marco está bastante cuidado, se inserta dentro de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico".

De acuerdo a los comentarios aportados por un colonense, que en su momento ocupó diferentes cargos de representación en organizaciones sociales e instituciones del gobierno local, según relata: "En Colón hace cien años se habla de turismo. En la década del `50 se crea la primera comisión municipal de turismo. Todo lo que se ha planificado, hoteles internacionales, caminos, playas, el mismo puente fue gestado por la misma gente que trabaja en la comisión pro puente Colón – Paysandú".

Solo así se puede comprender cuando se observa el gran movimiento y crecimiento que ha experimentado en Colón esta actividad, con particular intensidad en las últimas décadas. Desde las actividades turísticas que giran en torno al termalismo, las playas, una vasta infraestructura de hotelería, complejos de camping, cabañas y casas para alquilar, hostales, etc. Además de la significativa expansión de los servicios gastronómicos con una variada oferta, que los restoranes locales se encuentran en condiciones de brindar para una importante contingente de visitantes que concurren por temporadas a esta localidad. Operando como un verdadero motor de desarrollo local.

Dando prueba del potencial de desarrollo y de la capacidad que tiene Colón para incentivar emprendimientos integradores, surge que hay "un negocio gastronómico donde la mayoría de los trabajadores son uruguayos. La pizzería comedor más grande que tiene Colón es con absolutamente todos uruguayos, desde los dueños todo, el personal es uruguayo".

Es como se ha dicho por los propios colonenses: "Está la gente de CocinArte que ellos van a abrir una escuela de cheff y al lado del consulado argentino, el tema con los estudiantes nuestros que quisieran ir, habría que hacer una gestión por lo que sería la Asociación Gastrónomica Argentina y la uruguaya, y lograr la reválida

de esos títulos". Si esta iniciativa prospera, tendría mucha más gente interesada, en principio en Paysandú, por la necesidad de desarrollar esos estudios y tener mayores oportunidades para conseguir un puesto de trabajo en este oficio, incluido en un programa de reconversión laboral y sectorial.

Contradictoriamente, se anuncian una serie de opciones y posibilidades, no exenta de cierta dosis de optimismo, para implementar una serie de actividades turísticas en la localidad sanducera, a partir de los recursos genuinos y próximos, que se pueden conectar al interior de una estrategia de desarrollo turística con alcance transfronterizo y regional. Sin embargo, parece más una declaración de buenas intenciones y reconocimiento de factores endógenos presentes en el territorio, que una actitud decidida y proactiva de avanzar hacia la conquista de esos objetivos.

Pues hasta el momento han sido tímidos y limitados los emprendimientos llevados a concreción en este sector de los servicios. Tal como se ha señalado, en reiteradas ocasiones: "el turismo en el corredor del río Uruguay es una potencialidad, desarrollar el corredor termal, el turismo fluvial, a ambos lados del río. (…) Aprovechar más el flujo turístico que hay del otro lado, captar más argentinos que están en Colón con las playas de acá. (…) Las playas recurso natural para captar turistas y generar fuentes de empleo alternativas".

Resulta ilustrativo de ello la confirmación de que: "No hay lugares donde poner a la gente, no hay infraestructura turística. Los hoteles no dan abasto y la gente se va a dormir a Colón, dificultades para captar inversiones".

No parecen muy convincentes los efectos que puedan llegar a producirse, como elementos dinamizadores en este sector, cuando se ha formulado la conjetura de que tal situación "ha incidido que se haya incentivado la interrelación desde el punto de vista turístico."

Más bien, según todo indica, ha terminado siendo un resultado reflejo e indirecto de las cargas de influencias y efectos de demostración de lo que puede llegar a lograrse con buenos niveles de calidad y desempeño de las actividades y productos turísticos. Siempre y cuando éstas se inserten en un marco de planificación, aplicando esfuerzos y recursos de distinta especie, con un sentido estratégico y de largo aliento, de forma similar a como se fueron volcando para proyectar el desarrollo de este sector en la vecina ciudad de Colón.

Esto no equivale decir que los sanduceros y el propio gobierno local, no hayan hecho nada por mejorar y recuperar, por ejemplo, la calidad y operatividad de las playas, pero no existe una inclinación fuerte a incursionar en este tipo de actividades.

Quizás, lo que más repercusión y cierto nivel de éxito haya tenido, se encuentre relacionado con los eventos de festivales musicales y la reconocida fiesta de la cerveza en el litoral uruguayo y argentino (siempre muy concurrida por los colonenses durante semana de turismo, hasta el 2001, cuando comenzaron a sentirse los efectos más directos de la crisis en la región). Pero no mucho más que eso, con escasas intervenciones dirigidas a ampliar y mejorar las dotaciones en infraestructuras de los centros termales de la zona, que todavía distan de constituirse en actividades con un

nivel de calidad y cobertura especializada, como la que claramente se viene dando en otras partes del denominado corredor turístico binacional del litoral argentino – uruguayo. Es decir, todavía queda mucho por explotar.

Pues, como se señaló anteriormente, en realidad la vocación y el perfil del desarrollo productivo de la localidad no residen particularmente en las actividades terciarias. Sino que, resulta tributaria de las buenas experiencias recogidas del pasado, fundamentalmente por el destacado papel que tuvo la producción industrial. Todavía permanece en el anhelo, e imaginario social sanducero, la esperanza de encontrar una fórmula adecuada para devolverle al sector el nivel de pujanza y capacidad de generar integración y prosperidad social. Tal como en otras épocas supo aportarle a la localidad, en función del nivel de despliegue industrial manufacturero. Como sector con capacidades para generar grandes masas de riqueza y puestos de trabajos muy bien remunerados y estables. Expectativas que fueron fundadas antes de ingresar al proceso de reestructuración y cambio de modelo.

Siempre se ha mantenido muy presente, en el consciente colectivo de la sociedad colonense, la importancia de los recursos naturales y sus potencialidades de aprovechamiento sostenible e integrador, en el decir de los mismos: “Compartimos un atractivo común que son las islas, la utilidad de Uruguay con la isla la caridad, es como un gran balneario y el nuestro de la isla Yporá”.

Posiblemente, por esa razón se haya fijado una mirada crítica sobre las normas de uso establecidas en torno a las mismas por el gobierno de Uruguay. Cuando antes todo el sistema de islas en la inmediación fronteriza formaba parte de un circuito atravesado y ocupado naturalmente. Con un tono que deja traslucir cierto descontento, se manifiesta: “Han pautado algunas cosas de no comercialización en las islas uruguayas, los argentinos vamos a las islas uruguayas y los uruguayos vienen a las nuestras”.

Desde la perspectiva de los colonenses, esta postura parece disentir con la orientación de algunos emprendimientos que se han intentado poner en funcionamiento, particularmente, en torno a actividades turísticas que resultan claves para el desarrollo de Colón, y contribuyen a estrechar los vínculos fronterizos. En ese sentido, declaran: “Organizamos ahora que se festeja el día internacional del turismo, las tres cámaras de turismo privadas en Colón, los 50 años de turismo en Colón. Hicimos unos homenajes pioneros de los 50 años”.

Evidentemente, desde estas apreciaciones se desprende que existe, de forma subyacente, una disimulada competencia por captar una mayor parte de los dinamismos y recursos que están atrayéndose desde afuera del espacio fronterizo.

Tal situación contrasta con el hecho del puente internacional, que conecta físicamente a las dos localidades y brinda posibilidades para constituir un circuito turístico binacional integrado y complementario, con capacidad para canalizar flujos de comunicación e intercambio densos e intensos. Sin embargo, “En este momento no hay nada excepto la parte comercial”.

Posicionamiento que, hasta cierto punto, viene a expresar un contraste que evidencia todo lo que resta por recorrer, si es que se quiere alcanzar cierto nivel de desempeño

y competitividad en este sector de los servicios asociados a la actividad turística. Aún, cuando ya se han volcado importantes esfuerzos orientados a revertir, o si se prefiere, reconvertir una base económica que por cierto siempre estuvo fuertemente marcada por el desempeño industrial manufacturero. Actividad productiva que supo ocupar un lugar fundamental como soporte de la prosperidad local, en un escenario previo a la reestructuración y modernización que fueran introducidos a partir de la década de los ochenta.

Cuyos impactos negativos fueron ampliamente sentidos por todos los sectores sociales de la comunidad sanducera. Quizás, en gran medida, la alta movilidad espacial cotidiana a través de la frontera, y el efecto de un mercado anexado, sean tributarios del mismo proceso de reconfiguración y reorientación experimentado en el perfil productivo local.

Otra faceta de la integración fronteriza que se ha visto dinamizada, particularmente, luego de la coyuntura de aguda crisis que debieron a travesar los países del Cono Sur, y a la cual no fueron inmunes los sistemas locales. Tiene relación con las fuentes de empleo y las oportunidades de reinserción en actividades productivas y generadoras de ingresos, especialmente importante para aquellos hogares con un solo perceptor de ingresos y ubicados en los escalones sociales más vulnerables de la sociedad sanducera. Pero también, incluye a una parte de las personas activas de Colón,. Pues, tal como se ha podido registrar, hay en la parte del "…mercado laboral, gente sanducera que trabaja acá y trabaja allá, gente que tiene comercio acá y comercios en Colón y viceversa. (…) Hay gente de Colón que tiene cosas acá, se da ese tipo de cuestión".

Ciertamente, en cuanto al empleo en la frontera, se ha tendido a configurar un mercado de trabajo transfronterizo virtuoso. Así se constata con la circulación y movilidad espacial cotidiana de la mano de obra, producida, básicamente, desde Paysandú a Colón como ámbito de inserción laboral atractivo y captador de recursos humanos formados en los rubros de la construcción y los servicios vinculados al turismo.

Hubo un momento en que en torno mil trabajadores registrados, se desplazaban día a día por el puente a desempeñarse en largas jornadas, obteniendo buenas remuneraciones por el tipo de cambio. Aunque, insertándose en un tipo de trabajo informal, precario y sujeto a distintos riesgos, por falta de cobertura en seguridad, salud, y derechos laborales.

Coincidiendo con las observaciones aportadas: "hay muy poco trabajo, cientos o miles de sanduceros vienen a trabajar a Colón y no dan abasto y acá hay prácticamente pleno empleo. (…) la gente, los uruguayos que trae a trabajar acá, los trae un contratista, pero las leyes laborales no corren acá. Es una mano de obra tercerizada y sin derechos laborales. El tipo que viene acá labura 12 horas y en invierno, cosa que el argentino no te hace. El colonense va y agarra un laburo que está más fácil, el laburo duro lo está haciendo gente de afuera".

Mucho de esto motivó la gestión de trámites abiertos y propiciados desde Colón para obtener la residencia temporal y luego permanente, para que los mismos pudieran

acceder a un régimen regulado con todos los derechos. En lo que constituye un aspecto altamente positivo y alentador de la integración social fronteriza, los impulsos dados en materia de marcos legales en el contexto Mercosur, específicamente las iniciativas sobre migraciones: "para hacer las radicaciones definitivas de uruguayos, …en el ámbito de acción social y estamos haciendo los trámites de radicación transitoria y después de dos años los de radicación definitiva".

Respuesta que va a incidir significativamente en la reducción de las vulnerabilidades sociolaborales, en especial por la sobreexposición que supone para este sector social del trabajo, desempeñando funciones en una localidad de inserción exterior al país de origen, donde registra ciudadanía plena. Pues, tal como se ha señalado, aquí se requiere de una mirada atenta, en cuanto a que en: "El tema de los servicios, la vigilancia sindical, especialmente en el turismo en donde los salarios son más bajos, genera empleo pero de qué tipo, de calidad no".

Especialmente cuando, en esa dirección, los argumentos de los colonenses dan cuenta de los buenos atributos de cualificación de los sanduceros "Acá en Colón no puedes encontrar un electricista o si quieres construir una casa tendrás que esperar, están viniendo constructores de Paysandú, gran porcentaje de constructores, de albañiles, de trabajadores está viniendo todos los días de Paysandú y se están instalando acá". Es una dinámica de movilidad espacial e inserción laboral y productiva fronteriza, que se ha dado en función de la pujanza que asumieron en estos últimos años los emprendimientos turísticos, y en consecuencia la industria de la construcción local. Resultando en un conjunto de actividades diversificadas.

En este caso, las visibles asimetrías adquieren no solo un significado distinto, sino que también están produciendo efectos inesperados, imprevistos. Si en verdad por mucho tiempo se tuvo la impresión de que en función de su porte, propiedades estructurales y dinamismo interno, era de esperar que Paysandú ejerciera un rol de primacía a partir del cual el "pequeño poblado" de Colón estaría obteniendo ganancias y beneficios por causa de las sinergias de fronteras, implicando el traslado de ganancias y la ocasión de sacar buen partido de las ventajas adyacentes.

En realidad, y esto no es menor, pues no solo invierte la lógica como se pensaba y representaba las operaciones y funcionamientos en el escenario transfronterizo. Sino que además, está demostrado por vía de los hechos que la integración fronteriza se forma y procesa desde lo pequeño, pero a partir de unas cualificaciones y atributos construidos en el territorio que la diferencian, y la llevan a posicionarse con un peso e incidencia que ha variado sustancialmente, respecto a la forma con que se daban el sistema de vínculos fronterizos entre ambas localidades.

Ahora, toda esta perspectiva optimista y promisoria que se ha instalado en torno al empuje de las actividades emergentes en esta localidad, no puede distraer la atención respeto a algunas preocupaciones que giran en torno a la dimensión social.

Ciertamente, a pesar del buen momento que se está viviendo en el desarrollo local, a la par se ha ido dando "Un proceso de expulsión, hay chicos que se van a estudiar a fuera, se reciben y se queda ahí o se van más lejos, y muy difícilmente vuelven. Colón

necesita una universidad o que Concepción del Uruguay, que viene apuntando como ciudad universitaria, debería tenerlo en más variedad y más facilidades" .

El cualquier caso se deja ver que la política social local ha estado siempre activa y atenta a las demandas populares, desde la instalación de merenderos de barrios, hasta la ayuda para cubrir urgencias de salud, entre otros apoyos. "Colón tiene algunas cosas copadas, tiene un talonario para ir a estudiar afuera para pibes de Colón, pagan la mitad del valor de pasaje de colectivo".

Esto de la salud se ha vuelto un tema importante a la luz de los referidos procesos expansivos. En este sentido, abre un espacio a nuevas formas de integración fronteriza, que resultan funcionales e instrumentales a las necesidades de esta localidad, cuando simultáneamente están contribuyendo a descomprimir una realidad sanducera que hasta hace poco se presentaba crítica y francamente adversa. Para la consideración local "Es positivo que médicos uruguayos hayan instalado una clínica importantísima aquí en Colón, una clínica prestigiosa.

Así también, con respecto a otras esferas de actividad, se destacan sus contribuciones. Como en el caso de que "Los grupos culturales estén haciendo procesos de integración de temas culturales como la escultura, la pintura, y que se facilitan a través del Consulado y demás".

Aquí se inclina la balanza a favor de Paysandú. En la parte sanitaria "se utiliza bastante Paysandú cuando hay casos de emergencia, lógicamente es mucho más avanzado, hay algunas clínicas de Paysandú que están a muy buen nivel profesional".

Tanto en sectores como el de los servicios en atención de la salud, con la instalación y funcionamiento de clínicas especializadas, además de emprendimientos que se concretaron en otros rubros, tales como el gastronómico, con restoranes, la construcción de una infraestructura de hotelería y posteriormente tomando en manos su gestión, fueron objeto de inversiones de profesionales y empresarios sanduceros. Con operarios del sector laboral básico y especializado, también provenientes de esa localidad. Insertándose en estas actividades desplegadas dentro de una estrategia de desarrollo turístico local, y en cierta medida transfronteriza, que viene siendo planificado en perspectiva de mediano a largo plazo. De gran importancia, pues cuenta con un amplio apoyo comunitario, institucional y del gobierno local de Colón.

El crecimiento experimentado en Colón en población y diversificación de actividades, la modernización en prestaciones de servicios urbanos extendidos y de calidad, se ha destacado recurrentemente por los sanduceros, como modelo altamente dinámico, superando en términos relativos a lo que ha ocurrido en Paysandú.

Visiblemente, este período de auge que está viviendo la ciudad de Colón muestra una serie de ventajas relativas, que la están posicionando de mejor forma ante Paysandú -a pesar de que esta última tiene una base desde la cual podría proyectarse-, frente a los movimientos de personas, recursos y oportunidades para concretar negocios, se expresa: "Colón está arrimando un público potencial que Paysandú podría aprovechar, cantidad de cuestiones que son complementarias. Paysandú ofrece otro tipo de cosas que Colón no puede ofrecer y viceversa".

Está claro que, para muchos, y de acuerdo a sus formas de operar más arraigadas, se presentan como unos obstáculos sociales que requieren tomar rápidas acciones correctivas. Apuntando a transformar ese sustrato cultural, con cierto componente estructurado, en una fuerza que sea lo suficientemente flexible, abierta y en consecuencia receptiva. Para aprovechar e interiorizar las dinámicas que se proyectan con dirección al territorio, desde distintos escenarios de orígenes externos. Pero también, persuadida de los posibles choques de riesgos que potencialmente se puedan llegar a concretar.

En ese sentido, requiere de los actores locales no solo apertura, sino una mirada y posicionamiento estratégico respecto al tipo de desarrollo pensado y proyectado hacia su futuro, y con un sentido integrador transfronterizo. Es como se ha señalado: "El territorio está muy pensado a nivel de lo que son los límites de frontera. (…) Había opciones como la corporación de playas de Paysandú, la costanera, los paradores, se renovó muchísimo".

Constan otros aspectos menos alentadores, exponen unas aristas de declive, déficit social; grupos carenciados en las dos ciudades. Un sistema fronterizo a cuyo interior, en Paysandú, notoriamente tanto por el volumen, como por la profundidad de las condiciones de deprivación. Aparecen grupos sociales carenciados en la periferia de la ciudad, con agudas situaciones que bordean con la marginalización social. Existen sectores sociales no tan profundamente afectados por la pobreza extrema, engrosando, junto con otros mejor acomodados, los contingentes que cruzan a diario el puente para realizar compras, sea como bolseros, parte de un comercio fronterizo informal, o consumidores de productos más baratos. Formando parte de una estrategia diferenciada que les posibilita mejorar el rendimiento de sus ingresos, reducidos drásticamente a partir de la reestructuración productiva que experimentó Paysandú.

Otros que viven en situaciones de exclusión social, sin disponer de mínimos recursos, ni si quieras llegan a pensar en esta posibilidad. Para ellos la cuestión de la integración fronteriza no se encuentra dentro de sus prioridades y motivaciones.

Entre las situaciones más críticas podemos citar algunos derivados de los efectos de frontera, que se asocian con consumos de alcohol y drogas. Tráfico de estos productos que comienzan a ser captados y distribuidos localmente entre sectores de la población, particularmente en estratos de edades más jóvenes. Esto ha motivado intervenciones y reuniones de representantes de distintas instituciones de control y seguridad de ambas localidades, en un intento por regular y mitigar estos aspectos nocivos que han venido afectando a las sociedades locales y la calidad de la integración transfronteriza.

Comentarios finales.

Los actores sociales tienden a expresar una visión de la integración trascendiendo con un sentido estratégico hacia un espacio regional transfronterizo, como ámbito jerarquizado y un posicionamiento frente a la competencia interregional. Configurándose por la articulación de las comunidades y municipios localizados sobre la franja de territorio argentino – uruguayo, en el litoral del río Uruguay. Plasmándose en un esfuerzo por construir "una integración con sentido regional".

Los actores sociales de ambas localidades, incluida Concepción del Uruguay, tienden

a asumir un rol y función destacada en la configuración de un polo logístico, operativo a través de la mejora en dotaciones, capacidades y calidad de las prestaciones en infraestructuras del sector trasporte multimodal: impulso de la navegación fluvial; relevancia del aeropuerto de Paysandú, proyectándose en operaciones regionales e internacionales; prestaciones portuarias modernizadas, y ampliadas en sus posibilidades con el dragado del río Uruguay; finalmente, mayor soporte a los flujos de trasporte por carretera, extendiendo su capacidad para captar, organizar y gestionar grandes volúmenes de cargas hacia destinos nacionales, transfronterizos e internacionales.

Avances en la configuración del escenario fronterizo, con capacidad de gestión de los gobiernos locales, convocando a otros agentes del tejido institucional y empresarial local, y articular programas de obras e intervenciones en el territorio. En sintonía con instituciones públicas y privadas departamentales, provinciales y nacionales. Agencias Nacionales de Puertos, Cámaras de exportadores, y respectivos niveles de gobierno.

Existe una tendencia a generar funcionamientos a través del diseño de Programas y Planes de Desarrollo Estratégico, Códigos o Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ambiental y Turístico. Con un sentido que también comprende ámbito transfronterizo.

Es significativo el papel estratégico que están comenzando a asumir los Centros Universitarios de Frontera, con capacidades para producir efectos relevantes en los procesos integradores, complementándose en formación descentralizada de recursos humano de alto nivel. Aportes sustantivos a la mejora en condiciones de vida locales.

Las actividades culturales se han ido convirtiendo en un mecanismo dinamizador del proceso de integración fronteriza entre Paysandú y Colón, poniendo en funcionamiento un conjunto de actividades que movilizan e intensifican relaciones e intercambios, los agentes locales van recreando una cultura de integración fronteriza.

La formación de las nuevas generaciones y el logro de funcionamientos optimizados, producto de la aplicación y asignación conveniente de los recursos disponibles en el espacio de frontera. Operan como partes que se complementan en conocimientos y manejo de técnicas especializadas y capacidad de intervención, sobre problemáticas relativas a: cuidado y preservación de la calidad medioambiental; inserción en trabajos de calidad con buenos niveles remunerativos; atención a las carencias en cobertura de necesidades básicas de las comunidades en el espacio de frontera.

Los Centros Comerciales de ambas márgenes, la Comisión Administradora del Río Uruguay, junto con Ongs. de la cultura y el arte, apoyando estas actividades con presentación de obras y productos culturales de Paysandú y Colón y viceversa. Un aspecto de la integración cultural que comienza a mostrarse relevante.

La construcción de sentido y pertenencia fronteriza de habitantes que recuperan desde las proyecciones históricas, unos lazos sociales, familiares, de parentescos, que en la actualidad son una base para el despliegue de un tipo de integración que es procesada de forma natural y espontánea, con una cadencia y adhesión por contactos forjados desde la cotidianeidad e idiosincrasia de las comunidades. Se ha ponderado como las que más están contribuyendo al proceso de integración entre las localidades.

No obstante, se reconoce existe una integración que se ha procesado de forma parcial e incompleta, sin profundizarse e impactar, en el ámbito de las localidades de frontera. Se la percibe como proyecto desplegado desde ámbitos institucionales centrales, en perspectiva comercial, sin producir aportes significativos a la agenda de integración en espacios de fronteras comunitarios locales y regionales.

Acerca de la agilización y eficiencia de los controles en puntos de paso, las mejoras en el intercambio al disminuir la carga burocrática, dichos procesos llegados a un punto no han consiguieron seguir avanzando.

Comprendiendo otras localidades rivereñas, se asume la iniciativa de ir constituyendo ámbitos de mancomunidad y gobernanza transfronteriza. El Comité Binacional de la Hidrovía del río Uruguay, es un ejemplo. Integrado con la participación de todos los Intendentes del litoral argentino y uruguayo, desde los gobernantes de las ciudades fronterizas localizadas en la franja del territorio binacional sobe el río Uruguay.

La preocupación de este ámbito de gobernanza transfronteriza, integrando al diálogo a otros actores sectoriales; Cámaras de Turismo, Centros Comerciales y Entidades de la producción, entre otras organizaciones. Se ha centrado en medidas, propuestas y proyectos de desarrollo sustentable. Atendiendo a cuestiones del medio ambiente, la calidad de las aguas sobre el río Uruguay, el cuidado de los recursos naturales costeros, y su óptimo aprovechamiento para fines productivos y sociales. También, acordando emprendimientos con obras de dragado y balizamiento del río Uruguay. Darle una mayor capacidad para canalizar flujos de transporte de grandes volúmenes de carga por el río Uruguay, además de la recuperación y puesta en operación de las instalaciones portuarias sobre ambas márgenes, y rehabilitación de la navegación fluvial aguas arriba.

En lo que se refiere a la cuestión medio ambiental, para los residentes en las ciudades costeras del río Uruguay, la sustentabilidad ambiental emergió como una demanda recurrente, los pobladores en estos lugares así lo están reivindicando.

Aparece vinculado a la dinámica de turismo en la frontera, desde un enfoque en la configuración de un entorno que atiende especialmente los atributos de un medio ambiente natural y sustentable, el paisaje, la preservación de la calidad y puesta en valor de una serie de este tipo recursos. Algunos pequeños empresarios locales, operadores en el rubro turístico de Colón, están apuntando a trabajar en conjunto con actores sociales de Paysandú en el cuidado del río y las islas. La iniciativa de crear un Parque Binacional de Eco-Turismo.

En torno a cinco organizaciones no gubernamentales, Asociaciones Ambientales, siguen trabajando en cómo impulsar acciones en favor de la protección y preservación del medio ambiente. Entre los emprendimientos que convocan a los actores locales figura el intento por constituir una cámara de turismo binacional y la proyección de un corredor turístico regional.

El gran movimiento y crecimiento que ha experimentado en Colón esta actividad, con particular intensidad en las últimas décadas, desde las actividades turísticas que giran en torno al termalismo, las playas, una vasta infraestructura de hotelería, complejos

de camping, cabañas y casas para alquilar, hostales, etc. Además de la significativa expansión de los servicios gastronómicos, están operando como un verdadero motor de desarrollo local. Prueba el potencial y la capacidad que tiene esta localidad para incentivar emprendimientos integradores.

Mientras que, más allá de algunos impulsos, entre los sanduceros y el propio gobierno local, no existe una inclinación fuerte y decidida a incursionar en este tipo de actividades.

Es factible inferir que la alta movilidad espacial cotidiana a través de la frontera y el efecto de un mercado de trabajo conjunto, por un lado, sean tributarios del mismo proceso de reconfiguración y reorientación experimentado en el perfil productivo local en Paysandú. Por otro lado, en lo sustancial, surjan a partir del dinamismo y atractividad que ha despertado la expansión de las actividades ligadas al sector terciario en la vecina localidad fronteriza. Con trabajadores desplazándose por el puente a desempeñarse en largas jornadas, sí obteniendo buenas remuneraciones por el tipo de cambio, aunque insertándose en un tipo de trabajo informal, precario y sujeto a distintos tipos de riesgos, por falta de cobertura en seguridad, salud, derechos laborales y ciudadanos. Motivó la gestión de trámites abiertos y propiciados desde Colón para obtener la radicación transitoria y luego definitiva para que los mismos pudieran acceder a un régimen regulado con todos sus derechos.

Constituye un aspecto altamente positivo y alentador de la integración social fronteriza, y de los impulsos dados en materia de marcos legales y regulatorios en el contexto Mercosur, específicamente cuentan entre las iniciativas y políticas sobre migraciones.

Respuesta que va a incidir significativamente en la reducción de las vulnerabilidades sociolaborales, en especial por la sobreexposición que supone para este sector social del trabajo, desempeñando funciones en una localidad de inserción exterior al lugar de origen.

En servicios de atención de la salud con la instalación y funcionamiento de clínicas especializadas, además de emprendimientos que se concretaron en otros rubros, tales como el gastronómico, con restoranes, la construcción de una infraestructura de hotelería y posteriormente tomando en manos su gestión. Fueron objeto de inversiones de profesionales y empresarios sanduceros. Con operarios del sector laboral primero básico y luego especializado, provenientes de esa localidad, insertándose en estas actividades.

El crecimiento y la modernización de las actividades, diversificadas, especializadas y de calidad, experimentado en Colón. Se ha destacado como modelo altamente dinámico, superando en términos relativos a lo que ha ocurrido en Paysandú.

Bibliografía

- Calvo, Juan José (2013) Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos de 2011. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo: Ediciones TRILCE.
- Intendencia Departamental de Paysandú “Directrices Departamentales sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. DECRETO No. 6508/2011.

01/12/2011. Junta Dptal. de Paysandú".

• Intendencia Departamental de Paysandú "Plan Estratégico para el Desarrollo de Paysandú". Convenio IDP/ UdelaR – Faculta de Ciencias Económicas/1998. Octubre de 2002.

• Intendencia Municipal de Colón "Código de Ordenamiento Territorial de Colón". Ordenanza N° 62/2013. Publicado en Boletín Informativo del mes de Octubre de 2013, del Departamento Ejecutivo Municipal, pág. 14 a 26.

• Intendencia Municipal de Colón. "Plan Estratégico de Desarrollo Turístico. Microregión Turística del Departamento Colón". En: Gobierno de Entre Ríos. Plan estratégico de desarrollo turístico sustentable PEDTS de la provincia de Entre Ríos, 2008, Paraná

• Ríos, Gabriel (2014a) Fronteras en la Integración del Mercosur: La triple frontera Barra do Quaraí (Brasil) – Bella Unión (Uruguay.) – Monte Caseros (Argentina). Facultad de Ciencias Sociales, Cenur del Noroeste - Regional Norte, UdelaR. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. ISBN: 978-9974-2-0934-3.

• Ríos, Gabriel (2013f) "Gobernanza local y transfronteriza. Nuevos modelos de gestión descentralizada, integración y desarrollo regional". Trabajo presentado para exponer en el I Seminario Transformaciones en los Marcos Político-institucionales a Escala Regional. 23, 24 y 25 de octubre de 2013. Publicación electrónica. CD-Rom. En: Departamento de Ciencias Sociales (Comp.) (2013) Transformaciones en los marcos políticos-institucionales a escala regional. 1era. Edición. 8 de noviembre de 2013. Salto, Uruguay: Editor Universidad de la República. Regional Norte. Medio de divulgación: CD-Rom; ISBN: 978-9974-0-1022-2.

• Ríos, Gabriel (2013b) Identidad, cultura y desarrollo de fronteras. Microregión Salto (Uruguay) – Concordia (Argentina). Saarbrücken, Deutschland/ Alemania: Editorial Académica Española. ISBN: 978-3-8484-6961-1.

• Ríos, Gabriel (2013a) "Espacios transfronterizos: escenarios emergentes en los procesos de desarrollo regional". Págs. 259-288. En: Jorge Leal (compilador.) Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Departamento de Ciencias Sociales. Regional Norte. Universidad de la República. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica. ISBN: 979-9974-0-0943-1.

• Ríos, Gabriel (2002c) "Condiciones del Bienestar Social en Comunidades Urbanas del Litoral Noroeste de Uruguay: Estudios de Caso para las Ciudades de Bella Unión, Paysandú y Salto". Serie Documentos de Trabajo Nº 50/02. Salto: Unidad de Estudios Regionales. FCS. Regional Norte. Universidad de la República.

• Ríos, Gabriel (1999b) "La Región Binacional de Salto Grande: Espacio de Desarrollo e Integración Transfronteriza". Págs. 25-38. En: Revista del Centro de Estudios Canadá- Uruguay (CECU). Montevideo: Editora Imprex Srl.

El proyecto residencial de intervención pública en la periferia de Córdoba y el significado social del hábitat.

Romo, Claudia

PALABRAS CLAVE
· Residencial periférica
· Fronteras suburbanas
· Hábitat social

Resumen / El fenómeno de los conjuntos residenciales masivos de ejecución pública, de tipo plan de vivienda individual, en tanto proyecto residencial, sostiene, desde los años setenta a la actualidad, una asombrosa vigencia como producto estático, estandarizado, "llave en mano" y desvinculado de la realidad sociocultural de los diferentes contextos temporales que atraviesa.

La construcción del hábitat social que se vislumbra en el paisaje de la periferia de Córdoba, a partir de la consolidación de este tipo de intervenciones, da cuenta de las asimetrías que manifiesta la permanencia espacial y temporal del proyecto residencial de intervención pública en tanto producto material. La construcción individual y colectiva del hábitat de estos entornos barriales presenta disfunciones que requieren de algunas aproximaciones que aporten al conocimiento disciplinar en este sentido.

Los planes de vivienda ejecutados por la Dirección Provincial de Vivienda (DPV) con fondos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), enmarcados en políticas habitacionales de orden nacional, se localizan en determinados sectores de la periferia de Córdoba desde los años setenta a la actualidad, y en general están destinados a un segmento socioeconómico de ingresos medios o medios bajos, considerado como el que agrupa al estrato de obrero calificado (Torrado: 2013, 512).

Este producto es el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones, voluntad política, diseño e implementación de políticas públicas, de procesos de gestión, planificación, programación y ejecución de planes y programas que encuentran su preocupación central en temas como cantidad de demanda sin acceso a la vivienda, menores costos por unidad, obtención de fondos y modos de financiamiento. Por otra parte y de manera complementaria, se suma la necesidad de otorgar acceso al suelo, a la vivienda y a los servicios urbanos a una considerable cantidad de población.

Si bien la consideración de estos tópicos es recurrente y necesaria, el complejo proceso

ROMO, CLAUDIA
Instituto de Investigación de la Vivienda y el Hábitat. FAUD.
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E - mail: claudiaromolinares@gmail.com

de producción del hábitat de promoción pública requiere la incorporación de cuestiones como la diversidad y heterogeneidad social y territorial, la participación ciudadana, la integración y el acceso social equitativo al espacio urbano (colectivo e individual), a través de la posibilidad de afianzar la identidad y la cohesión del entramado social .

La periferia de Córdoba entre los años 1975 y 2010.

Hacia fines de los años ochenta, la configuración de la "primera periferia" de la ciudad de Córdoba, asumía un esbozo de características propias y morfología particular en el territorio. A partir de una ideología anclada en el paradigma de la modernidad latinoamericana y derivada en modalidad de acción basada en el estado centralizado y de bienestar, en esta etapa del ciclo expansivo, la periferia de Córdoba manifiesta sus principales características a través de la extensión del trazado inclusivo de las infraestructuras públicas y de la ocupación del mismo por parte de un mercado habitacional diseminado en la sociedad a través de operaciones de pequeña escala (Muxí: 2004, p. 35). En este contexto, las intervenciones estatales en materia de vivienda masiva, cobran significado social e importancia material.

A comienzos de los años noventa, el espacio suburbano de la periferia asimila en su incipiente organización, la superposición de un nuevo orden territorial impuesto por la operatoria neoliberal de especulación financiera, basada en el beneficio económico de la desigualdad social (Muxí: 2004, p. 35). La dinámica urbana que inició por esos años, con la adscripción al discurso neoliberal por parte de los agentes a cargo de la producción del espacio de la ciudad, irrumpió y se impuso sobre un modo de hacer ciudad que se encontraba en proceso de armado y consolidación incipiente. En este sentido, las intervenciones en la materia a cargo de la Dirección Provincial de la Vivienda, en un marco de descentralización nacional paulatina, se retraen poco a poco y los nuevos productos urbanos a cargo del mercado inmobiliario se posicionan y adquieren connotación urbana y social (Romo: 2013).

Esta realidad, sumada a la cantidad de población de la ciudad, la creciente polarización social de la misma y su consencuente desplazamiento hacia coronas externas del territorio, complejizan el entramado social del espacio suburbano. Los nuevos usos y funciones superpuestas en dicho espacio y la consiguiente congestión vial e insuficiencia infraestructural protagonizan la composición del paisaje.

Además, la incorporación de segmentos socioeconómicos exclusivos y de alto poder adquisitivo en novedosas tipologías residenciales tipo country en una "segunda periferia" conquistada por el mercado inmobiliario (Romo: 2009) por un lado; mientras que por otro, la relocalización cada vez más periférica de segmentos socioeconómicos de escasos recursos y connotaciones radicalmente opuestas a las anteriores, (Martínez, Romo: 2007) intensifican la segregación y segmentación social en la organización territorial de principios del siglo xxi..

Los contrastes señalados posibilitan asumir el comportamiento heterogéneo del espacio periférico. Segmentada por sectores urbanos, con lógicas internas propias, presenta escasos elementos singulares que la ligan al resto del territorio suburbano.

Dentro de esta nueva organización espacial, las intervenciones públicas en materia de vivienda social encuentran sus mayores dificultades en las áreas seleccionadas para su localización, en la organización y composición de la unidad barrial y su entorno a la hora de construir espacios que posibiliten la conformación de un hábitat social.

El contexto ideológico, político y social de los años setenta como marco del proyecto residencial de intervención pública en Córdoba.
Los planes de vivienda individual de la DPV (1975 – 2010).
La compleja dinámica territorial de la periferia de Córdoba y las diferentes manifestaciones de sus rasgos más significativos en los diferentes momentos incluidos dentro del período de tiempo considerado en este estudio, constituyen el escenario de localización de los conjuntos residenciales de tipo planes de vivienda individual de promoción pública.
Surgidos en los años setenta en la ciudad de Córdoba, a la luz del paradigma de la modernidad latinoamericana, anclados en el pensamiento disciplinar de la arquitectura del movimiento moderno, reconocen sus antecedentes a escala nacional a comienzos del siglo XX con el debate y experimentación que llevan adelante organizaciones e instituciones civiles, religiosas y políticas ante la creciente preocupación por el hábitat destinado a las clases populares (Ballent, Liernur: 2014). Estos antecedentes son validados y masificados por el Estado Nacional a partir de los años cuarenta del mismo siglo, a través de las intervenciones que inicia.
Se institucionaliza así, a partir de mediados de siglo XX, una modalidad particular de proyecto residencial de promoción pública, basado en un producto cerrado en sí mismo, llave en mano, repetitivo y estático. Apoyado en una concepción de homogeneización y uniformidad de los habitantes, destinado a la universalizada familia mononuclear moderna, sostiene una asombrosa vigencia desde sus inicios hasta la fecha.
Con la creación de la Ley FONAVI en 1972 y modificada en 1977, se constituyó un fondo continuado para el financiamiento de viviendas de interés social. En sus orígenes, el organismo de aplicación de la ley era el Ministerio de Bienestar Social. El FONAVI inició sus operaciones en 1974 y financiaba tres tipos de operatorias (Ballent, Liernur: 2014).
Desde 1977, en el marco de la dictadura militar, se produce una transformación en el mecanismo de financiamiento a programas de vivienda. El FONAVI, de acción fuertemente centralizada desde su creación, pasó a iniciar un período de primera etapa de descentralización, que consistió en pasar la ejecución de los programas a las provincias a través de los Institutos Provinciales de la Vivienda.
El plan de vivienda individual propuesto como conjunto residencial por el estado nacional y provincial, según las características mencionadas, es el resultado de un complejo proceso de toma de decisiones, voluntad política, diseño de políticas públicas, planificación, programación y ejecución de planes que encuentran su preocupación central en temas como cantidad de demanda sin vivienda, menores costos por unidad de vivienda, obtención de fondos y modos de financiamiento y la posibilidad de otorgar

acceso al suelo, la vivienda y servicios urbanos a gran parte de la población.
Si bien la consideración de estos tópicos es recurrente y necesaria, el complejo proceso de producción del hábitat de promoción pública requiere la incorporación de cuestiones como la diversidad y heterogeneidad social y territorial, la participación ciudadana, la integración y el acceso social al espacio urbano (colectivo e individual), a través de la posibilidad de afianzar la identidad y la cohesión.
En relación a esto, el tema referido al hábitat social incluye tópicos de significativa importancia en la actualidad, los más significativos son algunos como el consumo de recursos y las resoluciones tecnológicas y constructivas, cuestiones ambientales y de sustentabilidad referidas a la eficiencia climática de las viviendas. La economía y el uso racional de recursos, el acceso igualitario al suelo urbanizado y la configuración de áreas periféricas incluidas en un tejido social integrado, entre otras. Como marco de las cuestiones mencionadas, la consideración de la incidencia directa de la situación contextual en lo que refiere a consideraciones económicas, políticas, sociales y culturales no pueden ser dejadas de lado a la hora de considerar el tema del hábitat residencial colectivo.
Si bien se considera la amplitud del tema y múltiples las posibilidades de su abordaje, con diferentes enfoques provenientes de diversas disciplinas, esta presentación pretende hacerlo desde aspectos vinculados a una aproximación crítica respecto de las características proyectuales, referidas al diseño espacial de los conjuntos residenciales de intervención pública, como propuesta para la construcción de un hábitat particular.
Si se atiende a connotaciones teóricas e ideológicasincipientes que forman parte de un discurso alternativo en la actualidad, respecto del discurso hegemónico que formula la disciplina en torno al tema, las mismas proponen la posibilidad de obtener el logro y satisfacción de necesidades y aspiraciones de vida de los habitantes, a partir de la posibilidad y capacidad de los mismos de desarrollarse y desempeñarse en diversas situaciones espaciales, de alta cualificación respecto de la habitabilidad doméstica y comunitaria.
La intención del trabajo entonces pretende acercar una reflexión respecto de las condiciones de hábitat que surgen de la propuesta espacial de diseño de los planes de vivienda individual de promoción estatal, considerando como marco de referencia para valorar sus condiciones cualitativas, lo enunciado en el párrafo anterior. El estudio del proyecto residencial se aborda a partir de una serie de categorías y variables de análisis propuestas.

Una aproximación disciplinar hacia el proyecto residencial de promoción pública
El estudio del proyecto residencial desde una aproximación disciplinar considera las variables de análisis que se describen a continuación:

i. áreas de localización de los conjuntos,
ii. la composición espacial del conjunto residencial,
iii. el diseño de la “franja espacial intermedia” entre lo privado y lo público,
iv. la unidad habitativa como pieza de organización del conjunto.

i. En relación a las áreas de localización de barrios de la DPV.

Los planes de vivienda individual se asientan, desde sus inicios, en los sectores urbanos periféricos de borde con menores ventajas comparativas respecto de otras áreas de la ciudad: desfavorecidos y depreciados en sus valores por las deficientes condiciones que presentan desde aspectos ambientales, de accesibilidad, de características compositivas del entorno, de calidad paisajística y espacial.

Desmembrados del entramado urbano pre-existente, con escasas definiciones urbanas, separados por bordes y barreras físicas y/o sociales y localizados en áreas indefinidas entre lo urbano y lo rural, constituyen, en general, pequeños fragmentos urbanos que se disponen por agregación de unidades barriales sin soluciones de continuidad entre sí, y, en algunos casos, conceden mínimas posibilidades de acceso los servicios y ofertas urbanas a los grupos sociales que los habitan.

De la lectura que se realiza respecto de las modalidades de localización que se reconocen, respecto del entorno o espacio circundante, las características del mismo dan cuenta del funcionamiento celular y cerrado que este tipo de organización y localización propone como proyecto residencial.

Esta breve descripción pone en evidencia los déficits que presentan los mecanismos e instrumentos disponibles para intervenir en la ciudad. La planificación y proyectación urbanística requieren de enfoques alternativos, que incorporen instrumentos y técnicas de articulación entre los agentes que producen el espacio de la ciudad.

La falta de integración entre políticas públicas urbanas y de vivienda, se evidencia en la modalidad del el crecimiento suburbano, que se mide, respecto del suelo urbano, casi de forma unidireccional, en términos de costos y beneficios. Esta situación se manifiesta en el espacio de la periferia de Córdoba a través de la inequidad, la desigualdad y la acentuada polarización social.

ii. En relación a la composición espacial y disposición de los elementos del trazado y tejido de los conjuntos residenciales.

En lo que refiere a la configuración espacial de las unidades barriales, el proyecto residencial público se concreta como un producto cerrado en sí mismo y de tipo llave en mano. Abordado desde aspectos morfológicos, las características más significativas del mismo son la homogeneidad y regularidad que presenta su organización. Las mismas denotan la consideración de una demanda estática y de comportamiento uniforme.

Se evidencia la escasa propuesta de situaciones diferenciadas en la composición proyectual del espacio. Esta observación permite inferir la falta de estudio particularizado en torno a la diversidad de la demanda, representada en unidades de convivencia o grupos de “familias” que conforman los habitantes de los conjuntos.

La composición de estos conjuntos de planes de vivienda individual, en general, parte de un esquema básico de organización basado en la repetición indefinida de una unidad tipológica, de tipo “cajón”. Esta unidad es la pieza de composición y armado de un tejido monótono y uniforme que se asienta sobre un entramado ortogonal y reticular,

rígido y desvinculado de las características particulares del territorio y del entorno. Predomina, salvo casos especiales, la configuración de manzanas, calles y parcelas de orden regular.

La configuración y organización del tejido es aislado, con retiros de verde de escasas dimensiones tanto de frente como laterales en algunos casos, es de influencia extranjera (especialmente de las propuestas inglesas referidas a la "ciudad jardín"). Este tipo de composición espacial de la periferia de Córdoba, a partir de mediados del siglo pasado, propone nuevas modalidades de vida residencial, basadas en un nuevo patrón residencial, que representa o materializa una nueva imagen suburbana vinculada a principios higienistas, de desconcentración urbana y de posibilidades residenciales en entornos alejados de la contaminación urbana.

Además, la incipiente modernización industrial como actividad predominante, la demanda creciente en torno a la vivienda y el hábitat, el acceso a la movilidad privada y los avances realizados en torno a la accesibilidad y el trazado vial, impulsaron la puesta en marcha de principios urbanísticos y arquitectónicos del movimiento moderno.

Por lo tanto, las características generales y el planteo de base de diseño de estos conjuntos, propone y sostiene, desde sus inicios hasta la fecha, elementos vinculados al armado y diseño de la ciudad jardín inglesa y elementos derivados de los postulados urbanísticos y arquitectónicos del movimiento moderno.

En lo que refiere a la configuración de los espacios y ámbitos destinados al encuentro social y comunitario, los conjuntos cuentan con un área destinada a espacios verdes, plazas y equipamientos comunitarios. Los mismos son grandes concentradores de actividad comunitaria, pero se destacan por la falta de apropiación identitaria de los mismos por parte de los habitantes.

En general, estos lugares se encuentran con altos grados de deterioro ambiental, social y paisajístico, y por contraposición a las ideas de base de constituirlos en lugares de encuentro e intercambio social, actualmente representan espacios territoriales de conflicto y enfrentamientos donde prevalecen los intereses individuales.

El paisaje que configura el tejido resultante a partir de la repetición indefinida de la unidad habitativa, sin ningún criterio de composición formal, espacial, paisajística o de eficiencia climática, confiere al conjunto una monotonía que se acentúa por la falta de incorporación de arbolado o diseño espacial cualitativo de calles y veredas. Se destaca la ausencia de lugares de transición e intermedios entre lo privado y doméstico con lo comunitario y social (Chermayeff: 1984).

Esta realidad debilita la apropiación y el intercambio social, que sumados a la baja calidad de materiales y constructivas de estos conjuntos, trae aparejada la manifestación altos grados de deterioro en el conjunto en general, de falta de cuidado y respeto, representan serias amenazas para la construcción sólida de espacios destinados al hábitat social.

Las cuestiones referidas al proyecto residencial público requieren de revisión conceptual y proyectual. El cambio en los paradigmas sociales, culturales, políticos y económicos requiere de aproximaciones alternativas respecto del hábitat contemporáneo.

iii. En relación al diseño de las “franjas espaciales intermedias” entre lo privado y lo público.

Cuando se hace referencia a las “franjas espaciales intermedias” que existen entre el espacio privado y el colectivo, se pretende una aproximación a la sucesión de ámbitos y situaciones diferenciadas que se presentan en el recorrido que los habitantes realizan, para el desempeño de sus actividades, privadas y públicas, desde lo domestico a lo urbano.

Entre la escala doméstica y la urbana, se presentan una serie de espacios que se corresponden con escalas intermedias y están representadas por los usos comunitarios y sociales de la calle, plazas y equipamientos de escala barrial en una primera instancia, vinculaciones y situaciones interbarriales y sectoriales en una segunda instancia, que posibilitan el acceso a lo urbano, en tercera o última instancia (Martín: 2011).

En esta sucesión espacial de recorrido, el habitante debiera encontrar situaciones intermedias de aproximación y de transición entre usos privados en primer lugar, entre espacios de usos comunitarios en segundo lugar y de usos públicos en tercer lugar, que posibiliten la construcción del hábitat social, basado en la diversidad, en ámbitos de intercambio, apropiación e identidad.

La consideración referida a estos ámbitos espaciales, relacionados entre sí, de significativa importancia a la hora de considerar la posibilidad de construcción social del hábitat, merecen reconocimiento y estudios específico de exploración proyectual con aportaciones reales desde la disciplinan.

iv. En relación a la unidad habitativa como pieza de organización del conjunto residencial. La vivienda de “tipo cajón”.

La tipología de vivienda nuclear o de tipo “cajón” adoptada por el Estado Nacional como la tipología que masifica a través de todas sus operatorias desde mediados del siglo xx, surge a principios del mismo siglo en un contexto de profundos cambios y preocupaciones sociales: la asimilación nacional a la incipiente modernidad latinoamericana y sus manifestaciones: la tecnificación e industrialización incipiente por un lado, y las transformaciones sociopolíticas de carácter nacional por otro: considerable aumento de las clases populares con necesidades habitacionales y urbanas, expansión territorial y sus consecuentes problemas de higiene, hacinamiento, salud y tugurización (Ballent, Liernur: 2014).

El debate nacional sobre la vivienda dirigida a los sectores populares se inicia principios del siglo xx y está representado por el conjunto de experiencias y propuestas que surgen de parte de diferentes instituciones y organismos (civiles, religiosos, socialistas, obreros). Las mismas preceden a las propuestas estatales y se constituyen en antecedentes de proyectos que persiguen como finalidad la reforma social, en la que la vivienda es considerada como un “mecanismo”, entre otros, de control y disciplinamiento social. Esta tipología surge como reacción a los desajuste en los modos de vida sociales y de convivencia provenientes de las tipologías chorizo, agrupadas en casas de alquiler.

Enmarcada en este contexto sociocultural, la disciplina se posiciona en torno de la vivienda social, con una propuesta de concreción y formalización basada en supuestos y prácticas provenientes del paradigma de la arquitectura moderna latinoamericana en tanto aspectos referidos a la configuración espacial, materialización tecnológica y organización funcional.

La arquitectura moderna latinoamericana se comprometió ideológicamente con el interés y la construcción del hábitat de interés social. Propuso un modo de hacerlo que dejó pregnancia indiscutible desde aspectos formales y funcionales en el imaginario colectivo, que derivó en efectos simbólicos y representativos para el conjunto social.

La característica más significativa de esta organización tipológica como unidad celular o de tipo cajón consiste en la propuesta de una única tipología que resulta repetible indefinidamente hasta configurar la calle y la manzana del conjunto.

Esta organización repetitiva y estática encuentra su explicación en las características de seriación que proponía el paradigma tecnológico de los años sesenta. También se vincula con el concepto de funcionalidad que proponía este tipo arquitectónico como el más eficiente para la habitabilidad residencial del segmento social al cual estaba destinado.

La estandarización de las funciones del habitar en las mínimas superficies, vinculado a la "máquina de habitar" propuesta por Le Courbusier, proponía la eficiencia económica, funcional y tecnológica, paradigma del Movimiento Moderno. En tanto que desde los aspectos tipológico – funcionales, la organización de esta célula encuentra sus orígenes en la idea de proponer una organización de vivienda para el desarrollo de la vida doméstica que represente una reacción a la tipología de vivienda de tipo chorizo.

A comienzos de siglo, dicha tipología era considerada la causa de desórdenes sociales y familiares en tanto promiscuidad, tugurización, hacinamiento, falta de privacidad, por mencionar algunas de las condiciones de vida doméstica de aquella época. Estudiosos de organizaciones civiles y religiosas, en el marco de la incipiente modernidad, idearon esta tipología celular como la contracara de la anterior y con una clara ideología respecto del mensaje: privacidad y cohesión familiar, higiene y salubridad, escaso intercambio social, uniformidad para la mayoría y por sobre todo, asimilación de las clases populares a los modos de vida burgueses (Ballent, Liernur: 2014).

En términos generales, este modelo perdura en el tiempo, más allá de cambios mínimos en su organización. Las instituciones y organismos que tienen a su cargo la elaboración y ejecución de la "vivienda social" considerada como caso de estudio en este trabajo, sostienen una estructura de organización en la producción de la misma, que posibilitan su pervivencia mas allá de los cambios radicales que se evidencian en todos los órdenes de la realidad internacional, nacional y local.

Ahora bien, en contraposición respecto de lo anterior, el pensamiento disciplinar de la arquitectura como ciencia destinada a la configuración espacial del hábitat sostiene un ritmo de actualización y superación, tanto desde sus aportaciones teóricas y experimentales como desde las prácticas profesionales, que va en la dirección de los paradigmas socioculturales dominantes en la actualidad.

Desde esta aproximación, el pensamiento disciplinar incorpora y considera en sus prácticas y experimentaciones la diversidad social que caracteriza la complejidad de este tiempo, la heterogeneidad de los grupos familiares, la dinámica de cambio social a la que asiste la contemporaneidad, los diferentes ciclos de vida de los grupos o unidades de convivencia (Montaner, Muxí: 2011).
Mientras el campo disciplinar plasma en sus indagaciones la realidad contemporánea, el proyecto residencial de intervención pública y sus mecanismos de concreción como "producto" que subyace bajo la formalización de "conjunto residencial", deriva en prácticas disciplinares de índole antagónica, sin dar muestras, a la fecha, de incorporar en sus prácticas los supuestos disciplinares contemporáneos.
En relación a esto, detectar en que etapas clave del proceso se encuentran las debilidades de mayor incidencia y que acciones y que agentes requieren reconvertir sus modos de actuación, constituye uno de los objetivos de esta investigación en curso.

El proyecto residencial de los planes de vivienda individual en Córdoba. Caso de estudio: Barrio VICOR II.
Barrio VICOR II se corresponde con una de las últimas intervenciones de la DPV, enmarcada en políticas habitacionales de orden nacional, según el programa correspondiente al Plan Federal de Vivienda, del Sistema Federal de Viviendas (FONAVI).
La licitación del barrio corresponde al año 2010 y las obras al 2011. El total de viviendas de la primera etapa es de 204 unidades, organizado en dos etapas o sectores: el sector "A" con 91 unidades, y el sector "B" con 113. El conjunto se encuentra en sus etapas finales de obra, concretado casi en su totalidad, aún no está habitado. El total de viviendas del Programa que conformarán la totalidad del barrio es de 602 unidades.

i. El área de localización del barrio
Barrio VICOR II se localiza en el sector suroeste de la ciudad de Córdoba. Dicho sector agrupa el conglomerado de barrios, asentamientos, Industrias y equipamientos localizados a ambos lados de la Avenida Armada Argentina, Ruta Provincial No. 5, en el tramo comprendido entre la Avenida de Circunvalación al norte y el borde suburabano/ periurbano entre lo urbano y lo rural al sur.
El límite hacia el oeste esta dado por el Arroyo La Cañada y hacia el este por la Avenida Vélez Sarsfield.
Se destaca la localización de importantes equipamientos y usos colectivos como el CPC de Villa El Libertador, el Nodo educativo religioso Don Orione, el complejo industrial Renault, el colegio Renault, el campus de la Universidad Católica de Córdoba y la significativa presencia del conjunto urbano Villa El Libertador, ubicado hacia el lado opuesto respecto de la Avenida Armada Argentina del caso seleccionado. Ver Gráfico N° 1 y 2.





Gráfico N° 1: Localización del sector
Suroeste de Córdoba.
Gráfico N° 2: Ubicación de barrio
VICOR II en el sector suroeste de Córdoba

El área que comprende el entorno inmediato de barrio VICOR II presenta características territoriales de llanura, paisaje monótono y sin puesta en valor ni consideración de la

presencia de elementos significativos próximos como la del Arroyo La Cañada y los canales de riego.

Desde aspectos ambientales, se reconocen ciertas desventajas respecto de otras áreas suburbanas de la ciudad, ya que presenta considerables niveles de deterioro. La escasa vegetación y áreas verdes, la falta de cuidado y mantenimiento de los canales de riego que bordean el área, la presencia de residuos a lo largo de la mayoría de los ejes de conectividad y la contaminación a cielo abierto, derivada de los desechos y residuos líquidos y sólidos de los usos industriales y productivos que rodean al barrio, son algunas de las principales características que presenta el entorno del barrio en este sentido.

Como contrapartida, esta área suburbana posee buena accesibilidad, que sumada a la disponibilidad de suelo urbanizable a bajos costos respecto de otras áreas, la convierten en escenario apto para las intervenciones públicas y privadas. Las públicas, en general, destinadas a infraestructura, equipamiento y vivienda; las privadas, en general se destinan al uso industrial y productivo que históricamente identifica la zona.

Barrio VICOR II se localiza en el extremo suroeste del complejo industrial Renault y al noreste del conjunto de barrios de tipo planes de vivienda como Santa Isabel, Vicor, Cabildo, entre otros; articulados por la Avenida Armada Argentina, la calle Atlántida y la Avenida Curazao como los accesos más significativos. Ver Gráfico N° 3.

Desde la Avenida Armada Argentina hasta las calles Curazao y Barbados el entramado urbano de la zona residencial se corresponde con un trazado ortogonal, con direccionalidad noreste – suroeste, en sentido diagonal idéntico al trazado de la Avenida Armada Argentina. En el punto de inflexión y encuentro de los ejes mencionados (Curazao y Barbados) se produce una rotación de la trama, que inicia una direccionalidad norte – sur para articularse con la disposición de la dirección del asentamiento que presenta el complejo Renault.

l rbano
y



Gráfico N° 3: Área de localización del barrio Vicor II.

Sup. total barrio Vicor II	Sup. Residencia	Sup. espacios verdes	Sup. Equipamiento	Sup. calles	Cantidad viviendas	Cant. Aprox. habitates
115717,65m^2	61204,06m^2	4855,82m^2	10002,68m^2	39655,09m^2	204	816

Cuadro N° 1: Superficies destinadas a los usos residenciales y actividades complementarias del conjunto residencial.

En relación a lo cualitativo: la composición espacial y disposición de los elementos de diseño urbano.
El conjunto presenta una organización geométrica que combina dos direcciones de la trama ortogonal: en sentido norte – sur un parte del conjunto y en sentido noreste – suroeste. Dichas tramas se articulan a partir de un eje central que remata hacia el punto más significativo del barrio, el de los usos comunitarios y sociales donde se localiza un equipamiento educativo complementado con el espacio verde.
En los tramos donde este eje rompe la composición ortogonal que presenta el trazado reticular de las manzanas, las mismas presentan formas y disposiciones complejas que no logran explotar las posibilidades de composición formal que proponen.
Dicho eje o boulevard central, desde lo operativo y funcional, articula las dos etapas del barrio que se corresponden con el sector A, ubicado al oeste del eje diagonal, con 91 unidades de vivienda y con el sector B, al este, con 113 unidades.
Pequeños espacios verdes, de una escala complementaria al conjunto de unidades de una o dos manzanas, localizados sobre el boulevard central, acompañan y enfatizan según su disposición la importancia de este eje, ya que se localizan sobre lados del mismo.
La lectura realizada da cuenta de la presencia de cierta disposición de los elementos componentes del trazado y tejido barrial con criterios formales en la composición geométrica del conjunto: calles, espacios verdes, equipamientos, manzanas y tejido.
El conjunto no presenta límites claros ni definidos, de la lectura y recorrido realizado en el mismo se pude asumir que cabe la posibilidad de continuar la expansión según la modalidad reconocida.



Gráfico No. 4: Conjunto residencial Barrio VICOR II.

Lo más significativo que se remarca como característica recurrente en este tipo de intervenciones es la barrera física que constituye el límite entre el barrio y el resto del entorno: basura, límites físicos como bordes y barreras suburanas constituidas por áreas desarticuladas e inaccesibles.



lo privado y lo público

Gráficos No. 5: Esquemas representativos de las distancias de recorridos entre usos residenciales y usos comunitarios

En relación a lo cualitativo: la articulación y composición de los elementos del diseño urbano desde lo privado a lo público.
Los espacios "intermedios" son los destinados a vincular la serie de situaciones que se producen entre la vivienda como centro de lo doméstico - privado y los espacios públicos como calles, plazas y equipamientos barriales. Esta serie de espacios y franjas están destinadas a los diversos usos y grados de relacionamiento y apropiación que se producen en el recorrido señalado entre la vivienda y lo urbano.
En este caso, los retiros de frente y lateral resultan mínimos. La disposición homogénea y monótona de los mismos, sumada al tejido de las mismas características, a calles y ejes de vinculación sin tratamiento paisajístico ni articulación con otros, da como resultado una composición espacial de tejido y espacio barrial que no resulta adecuado para la apropiación por parte de los habitantes, de modo que la creación y construcción del hábitat que aporte identidad, pertenencia y apropiación resulta difícil.
A escala sectorial y urbana no están considerados espacios, franjas y usos para la sucesión de diversos niveles y tipos espaciales para el relacionamientos, interacción y vinculaciones necesarias y solicitadas para el desempeño de las funciones complementarias a la habitabilidad residencial.
Existe una falta de manejo de proporciones a la hora de diseñar la relación espacial entre las dimensiones de las unidades de vivienda y la consecuente configuración del tejido, en relación con las dimensiones de los vacíos, como calles y plazas. Estas características acentúan la connotación actual del paisaje del área: desértico y desolado.

iv. La unidad habitativa como pieza de organización del conjunto residencial: la

Tamaño lotes promedio	Sup lote m^2	Sup edificada m^2 (1)	Sup libre m^2	Sup retiros m^2	Relación /proporción % (2)
1	250	23	227	L=2,5m F=3,00m	9%
2	485,94	23	462,94	L=2,5m F=3,00m	5%
3	332,29	23	309,29	L=2,5m F=3,00m	7%

Cuadro No. 2: Superficies destinadas a los usos privados y domésticos. Relación entre

llenos y vacíos.

En relación a lo cualitativo: la composición espacial y disposición de los elementos de diseño urbano.
La tipología adoptada en este proyecto residencial contemporáneo es la de organización "nuclear" o reconocida como de tipo cajón, propia de los años cincuenta del siglo pasado. En la actualidad, esta tipología resulta obsoleta y superada. La misma manifiesta déficits funcionales y de eficiencia climática. La relación espacial que propone entre los espacios cubiertos, semicubiertos y descubiertos, por una cuestión relacionada con escasas dimensiones, no propone el uso y apropiación de los mismos, como tampoco la relación entre los mismos.
El criterio de base parte de una tipología económicamente sostenible, adoptada por el Instituto Provincial de la Vivienda en los inicios de su organización.
El interrogante central de este trabajo parte de la posibilidad de encontrar las razones o causas que sostienen la vigencia de un tipo de vivienda obsoleto para las composiciones familiares de de convivencia de la actualidad.

Reflexiones y cierre
Las escasas condiciones espaciales en materia de vivienda y hábitat residencial propuestas por los organismos estatales quedan evidenciadas en esta presentación.
Los principales interrogantes que surgen a partir del análisis realizado en torno al proyecto residencial, se vinculan con las categorías y variables de análisis consideradas para abordarlo.
La más significativa gira en torno de la temática seleccionada y se vincula con la connotación simbólica de estigmatización que subyace en los habitantes de estos entornos. Según las apreciaciones realizadas, la misma se vincula con las características de materialización de estos conjuntos y la configuración de sus bordes y entornos: desmembrados del resto del entramado, con escasas definiciones suburbanas y sin la consideración de elementos de articulación barrial, sectorial y periférica con el resto del paisaje del entorno, dan cuenta de la conformación de estas unidades barriales como verdaderas islas suburbanas, de funcionamiento autónomo y con falta de integración al entramado del tejido social del entorno al cual pertenecen debido a las fronteras suburbanas que se constituyen en torno a sus límites.
En relación a esto, esta presentación pretende posicionar al proyecto de hábitat residencial de intervención pública, destinado a segmentos socioeconómicos de niveles de ingresos medios y medios bajos, en el centro del debate académico y de investigación. Las últimas décadas relegaron el tema y se direccionaron en torno a otros nuevas problemáticas urbanas emergentes.
La discusión académica de los últimos años estuvo orientada hacia una dura crítica sobre la actuación del capital privado como principal agente productor del espacio de la ciudad. Más allá de ellos, la complejidad territorial actual del espacio suburbano

propone un escenario que da cuenta de la insuficiencia de los mecanismos de regulación y orientación del crecimiento por parte de los mecanismos e instrumentos estatales de planificación y ordenación del espacio urbano.
En este contexto, volver parte de las miradas a las modalidades de construcción colectiva del hábitat constituye una prioridad en la actualidad.

Bibliografía

o BALLENT, Anahí y LIERNUR Francisco (2014) La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. 1º edición del Fondeo de Cultura Económica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

o CHERMAYEFF Serge Y ALEXANDER Christopher (1984) Comunidad y privacidad. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. Argentina.

o GARCÍA CANCLINI, Néstor (2012) Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. Editorial Paidós. Buenos Aires.

o MARTÍN Bernardo coordinador, Andrés CABRERA y otros (2011) Casas – Concepto. Facultad de Arquitectura de Montevideo. Uruguay.

o MONTANER, Joseph; Zaida MUXI; David FALAGÁN (2010). Herramientas para habitar el presente. La vivienda del siglo XXI. Edición Master Laboratorio de la vivienda del siglo XXI. Barcelona.

o MUXI, Zaida (2004) La arquitectura de la ciudad global. Edición Gustavo Gilli. Barcelona.

o ROMO Claudia (2009) La producción del hábitat residencial cerrado en la ciudad de Córdoba y su entorno metropolitano entre los años 1991 – 2006. Incidencia en los procesos de crecimiento urbano-metropolitano. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano. FAUD. UNC.

o TORRADO, Susana (2012) Historia de la familia en la Argentina moderna (1870 – 2000). Ediciones de la flor. 2º edición. Buenos Aires.

o BAUMAN, Zygmunt (2013) La cultura en el mundo de la modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica (primera edición en español. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

o BOURDIEU Pierre (1999) La miseria del mundo. Primera edición en español Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A. Buenos Aires.

o BOURDIEU Pierre (2001) Las estructuras sociales de la economía. Ediciones Manantial. Buenos Aires.

o BORTHAGARAY, Juan Manuel Compilador (2009) Habitar Buenos Aires. Las manzanas, los lotes y las casas. Sociedad Central de Arquitectos. Buenos Aires.

o CUENYA, Beatriz (1992) "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina." Vivienda, Nueva Época, México, septiembre-diciembre, volumen 3 N°3, pp. 36-45.

o CUTRUNEO, Jimena Paula (2010) "Aportes para el estudio de la vivienda mercancía moderna en Argentina (1920-1948).", en PALAPA. Revista de Investigación científica en Arquitectura (impresa) volumen V, número I (10) Universidad de Colima,

Colima, México.
o MUXI, Zaida (2004) La arquitectura de la ciudad global. Edición Gustavo Gilli. Barcelona.
o ORTÍZ Gustavo (2013) América Latina ¿una modernidad diferente? Ediciones de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.
o WACQUANT, Loic (2010) Las dos caras de un gueto. En sayo sobre marginalización y penalización. Siglo XX editores. Buenos Aires. Argentina

A teoria Travassiana no Eixo de Integração e Desenvolvimento da fronteira setentrional da região Amazônica

Oliveira da Silva, Iatiçara
Teles de Lima, Wendell
Libório de Oliveira, Ana Maria
Dácio Falcão, Rita

PALABRAS CLAVE
· Teoria Travassiana
· Eixo de Integração e Desenvolvimento
· Amazônia

Resumen / A retomada do processo geopolítico do país é parte integrante da atual política de ascensão internacional do país na busca da afirmação para o surgimento de um novo pólo de poder mundial em vista ao contexto da atual Ordem Mundial. Ainda está em andamento, nesse sentido, a repercursão da teoria do geopolítico brasileiro Mário Travassos, divulgada nos anos de 1930, tendo uma grande repercussão no continente sul americano, retomada através da constituição de grandes territórios em todo país constituído pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), nos quais a Amazônia ganha destaque pela sua importância estratégica dentro do que denominamos de sistema geográfico. Essas linhas estarão superpostas na constituição dessas grandes áreas. Na interpretação desses fatos, teremos como objetivos compreender as estratégias dos eixos de Integração e Desenvolvimento EIDs na Fronteira Setentrional dentro da Perspectiva da Geopolítica atual brasileira; correlacionar e interpretar a constituição dessa fronteira e a política territorial do EID com a teoria travassiana numa perspectiva atual e, ao mesmo tempo, demonstrar o atual quadro geopolítico da fronteira setentrional. A metodologia foi baseada numa visão interpretativa dos fatos e discussões feitos pelas reflexões do Grupo de Pesquisa Estudos Geográfico (GPEG) e a análise bibliográfica nos resultados finais gira em torno da ascensão e estratégia do Estado Brasileiro baseadas no sistemas geográficos da teoria travassiana.

OLIVEIRA DA SILVA, IATIÇARA
Universidade do Estado do Amazonas-Centro de Est. Superiores de Tabatinga
Brasil
E - mail: iaticara.uea@gmail.com

TELES DE LIMA, WENDELL
Universidade do Estado do Amazonas-Centro de Est. Superiores de Tabatinga
Brasil

Introdução

Este trabalho é fruto do trabalho desenvolvido no Grupo de Pesquisa Estudos Geográficos (GPEG) vinculado à linha de Pesquisa Território e Política da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, sendo também fruto do resultado parcial da tese de doutorado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Tem como objetivo geral compreender o Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID) Manaus/Caracas estabelecido na fronteira setentrional brasileira sob a luz da teoria geopolítica travassiana, utilizando como instrumento de interpretação dos fatos a pesquisa bibliográfica. No seu prosseguimento temos como resultado a complexidade da instalação de qualquer recorte territorial na Amazônia em virtude de tratar-se de uma zona de fronteira e ao mesmo tempo a existência do projeto geopolítico do país de inserção internacional. Teremos como primeira parte de análise a retomada das Políticas Territoriais no Brasil seguida com a constituição dos grandes territórios e a análise da teoria geopolítica na implicação dos novos rumos que toma o país e fechando com os resultados finais.

A retomada das Políticas Territoriais no Brasil

O planejamento territorial do Brasil é retomado nos anos 1990 sob o viés do modelo do neoliberalismo brasileiro, logo após a denominada década perdida, em função da crise econômica mundial que afetou de forma direta o investimento do Estado e seus projetos de expansão nacional-desenvolvimentista, representando assim o fim dessa era e o sonho do Brasil Potência.

Becker (1991) coloca esse processo de busca de uma liderança no continente sul-americano da seguinte formar:

...Um projeto nacional, geopolítico, associado a empréstimos e investimentos estrangeiros, conduziu o País a uma nova posição na economia-mundo na década de 70 como semiperiferia, área definida por extrema heterogeneidade, na medida em que nela operam simultaneamente processos de centro e de periferia, e por extrema instabilidade de suscetível que é à ascensão ou declínio em fases de crise/reestruturação da economia-mundo. (BECKER 1991, p.169, 170)

Como já salientado o próprio modelo de sustentação econômica baseado na economia do tripé feito pela junção de investimentos do Capital Internacional, Nacional e Estado terminaram em função da crise econômica e incapacidade de operação para novos investimentos, portanto, temos o fim do modelo desenvolvimentista, a paralisia dos anos 1980 e a retomada do planejamento tendo como viés a economia-política.

A volta do planejamento territorial é constituída por interesses do capital

LIBÓRIO DE OLIVEIRA, ANA MARIA
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Brasil

DÁCIO FALCÃO, RITA1
Universidade do Estado do Amazonas-Centro de Est. Superiores de Tabatinga
Brasil

tendo como base o processo de escoamento da produção, abertura de novos mercados, competitividade e diminuição de preços, principalmente de commodities, no mercado internacional. Temos, assim, a constituição potencializada daquilo que Santos (2001) denomina de Estado-Mercado de uma economia nacional voltada para os interesses internacionais de grandes lucros, resultando no processo de transnacionalização do território, ou seja, voltado para os interesses das empresas com implantação de objetos e normas para servi-los.

O projeto neoliberal começa a partir do próprio processo de democratização com a chegada do presidente José Sarney (1985-1990) seguido pela abertura econômica de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e intensificada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/ 1999-2002).

Esse processo, que culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. A vitória desse projeto expressou, ao mesmo tempo em que estimulou, um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, além de exprimir, também, a fragilidade financeira do Estado e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos inter-acionais de capitais. Em particular, re-configurou o bloco dominante e a sua fração de classe hegemônica, com destaque para a consolidação dos grandes grupos econômicos nacionais, produtivos e financeiros (FILGUEIRAS, 2006, p. 183).

O processo de entrada do neoliberalismo no subcontinente sul-americano acentua-se nos anos 1990 e ele é diferenciado em cada país, ou seja, sua forma de implantação e peso do mercado ocorrerá pela intensidade de uma abertura mais agressiva e de menor intensidade dependendo da inserção de cada Estado diante dos preceitos neoliberais. Na Argentina, por exemplo, essa incursão foi mais receptiva do que no Brasil onde atuou de forma mediada pelas próprias necessidades do Estado brasileiro.

Os Grandes Territórios e Análise Travassiana da Geopolítica Brasileira Atual

Diante da nova realidade e com graus de inserção variados, os países da América Latina começam a produzir espaço de fluxos direcionados ás grandes corporações, aumentando o espaço de atuação, refletindo em sua transnacionalização. Nesse sentido, a infraestrutura e a logística passam a ser peças fundamentais na constituição de grandes territórios, como também os fatores geográficos.

Na constituição dessa idealização e desse contexto nos anos 1990 surgem os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) tendo em principio a finalidade de, no primeiro momento, desonerar o "custo Brasil" fazendo com que as commodities do Cerrado brasileiro se tornassem atraentes no mercado internacional.

É com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que será criado um programa de abrangência nacional denominado primeiramente "Brasil em Ação" tendo mudado

de nome após a reeleição desse presidente chamando-se a partir de então "Avança Brasil", tendo como formação os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs).

Na padronização espacial feita da forma anterior predominava o modelo de substituição de importação, mantida pelo mercado interno e por altos investimentos vindos do Estado tendo como parceiros o Capital Nacional e Internacional. O endividamento externo e a crise do capital gerada pela grande recessão esgotaram a forma desse padrão.

O novo padrão é baseado na estabilidade e abertura econômica e na recuperação da capacidade executiva do Estado, os investimentos são realizados conjuntamente tanto pelo poder público como pela iniciativa privada nacional e internacional tendo como norte as metas do Estado, sendo sua diretriz regida pelos preceitos neoliberais.

É a partir desse princípio que surgem os eixos de integração e desenvolvimento (EIDs), tendo como finalidade o escoamento de commodites do Planalto Central. Sendo assim, foi criado um Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), possuindo como fomentadores o Governo brasileiro e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) patrocinando uma "malha" de escoamento de produtos para a diminuição dos gastos do "Custo Brasil", sendo um dos objetivos a constituição de grandes territórios em direção aos mercados internacionais como os implantados na Amazônia.

Diante dessa nova concepção geopolítica e ao mesmo tempo preocupado com a unicidade territorial no decorrer do seu desenvolvimento, foi trabalhada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da Republica (SAE-PR) no Governo Fernando Henrique Cardoso, além do escoamento da produção a ligação produtiva do território resultando em sua integração regional.

Outro processo foi estipulado pelo Planoplurianual , que direciona os investimentos para esses grandes territórios, como objetiva sua especialização.

As diferenciações dos eixos foram novamente reformuladas na segunda gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, não existindo mais os eixos nacionais e internacionais, embora todos sejam considerados como prioritários para a projeção do país. Isso ocorre agora no programa chamado Pra Frente Brasil.

O funcionamento das ações premeditadas ocorre pela ação do Estado – Iniciativa Privada e Parcerias (governos municipais e outros organismos multilaterais) através de projetos de infraestrutura econômica dentro das áreas de transportes, energia, telecomunicações, infra-estrutura hídrica, desenvolvimento social, educação, habitação, saneamento básico, produção de informação e conhecimento e meio ambiente. Nos eixos destinados a Amazônia são processadas as seguintes potencialidades de utilização das florestas: ecoturismo, biotecnologia, agropecuária, agroindústria, exploração mineral e serviços.

A escolha dos "territórios" selecionados levou em consideração os seguintes requisitos: a malha multimodal de transportes (esta é importante para a facilidade de escoamento e conexões dos fluxos), hierarquia funcional das cidades tendo como base a sua logística e infraestrutura, a identificação dos centros dinâmicos (a importância das

cidades como agentes polarizadores de informações e fluxos da dinâmica econômica, um conjunto de condições geográficas.

Os fatores estruturantes são fundamentais para o processo de incursão da ação do Estado sendo eles base na retomada do planejamento territorial desde os anos 2000 até a atualidade para o processo de inserção internacional do país. Processo iniciado com o governo Luís Inácio da Silva (LULA) diante de seus cargos de 2003 a 2011 e substituído ainda pela continuidade dessa mesma política pela presidente atual Dilma Rousseff.

O modelo neoliberal entrou em crise em função do baixo investimento da iniciativa privada e do próprio Estado sendo fortalecido com a retomada dos governos desenvolvimentistas onde este passa ser um dos grandes fomentadores para o desenvolvimento do capital. Entretanto, é preciso ressaltar, o processo de internacionalização do país ou o início de uma busca de um protagonismo mundial começa nos governos neoliberais, a diferença entre ambos estará no peso e direcionamento que se dará ao Estado e aos fatores geográficos (Figura 1). Ambas políticas foram decisivas para o processo de retomada da geopolítica.

FIGURA 01: Sistemas Geográficos nos Territórios Transnacionais



Fonte: IIRSA.

A VISÃO TRAVASSIANA

Os grandes territórios (Figura 1) são partes integrantes das “rotas naturais” estabelecidas por Travassos (1935) ao analisar as condições do território brasileiro em

seu livro reconhecido em âmbito sul-americano denominado Projeção Continental do Brasil, que teve como objetivo traçar as estratégias brasileiras diante de um cenário geográfico onde a constituição de dois grandes sistemas, Prata e Amazonas, são fontes decisivas para a hegemonia do continente representando forças internas diante de um cenário externo, tem-se Atlântico versus Pacífico como é descrito pelo próprio Travassos (1935)

Esses antagonismos se manifestam segundo diversa amplitude:
- Um, abrangendo todo o continente, em suas causas e efeitos - traduz-se pela oposição das duas vertentes continentais,a do Atlântico e a do Pacífico;
- outro, interessado diretamente pela vertente atlântica – é a oposição das duas grandes bacias que se encravam nela, a do Amazonas e do Prata, e podem ser facilmente constatados ao mais breve relance sobre uma carta geográfica da América do Sul. (TRAVASSOS, 1935, p. 19)

Para Travassos (1935), os sistemas geográficos viviam em antagonismos em função de sua própria natureza que poderia ser direcionada pelas ações do Estado representando a potencialização dos recursos existentes no território e construídos pelo homem. Os caminhos ditos naturais são as áreas de interesses estratégicos que são apropriados pela ação geopolítica diante da existência das próprias condições geográficas estabelecidas no território.
De acordo com esse geopolítico, esse desequilíbrio de forças pode ser harmonizado em função da ação dos Estados em seu contexto. Isso era representada na luta pela hegemonia do continente entre Brasil e Argentina. No entanto, ele não deixou de apresentar outros antagonismos existentes no próprio território brasileiro e de, sobretudo, entender a importância e dos sistemas geográficos que compunham não só o país, mas todo o continente sul-americano.
A volta da retomada da teoria Travassiana está diretamente ligada desde seu início aos desígnios geopolíticos do país, sendo assim, os caminhos e direções diante do continente sul-americano tendo agora como projeto Brasil Potencia Internacional sendo superado a questão de uma hegemonia regional que é importante como parte do complemento das pretensões brasileiras para ser um dos pólos de poder mundial.
Conforme Travassos (1935), em sua interpretação geopolítica sobre o território brasileiro, a Amazônia passa a ser peça-chave para uma inserção no sistema geográfico caribenho em função de localização e de sua própria configuração geográfica, assim como em direção ao sistema do Pacífico. Lima et al. (2014) estabelecem as seguintes considerações a respeito desse tema:

A constituição de dois sistemas geográficos internos compostos pelas bacias hidrográficas do Prata e Amazonas, e as influências externas estritamente ligadas as bacias oceânicas do Atlântico e Pacífico, são concebidos como estímulos geográficos que estão dispostos na constituição do território e que, através da ação do Estado, são

transformados em desígnios geopolíticos, estabelecendo um jogo de força para dentro e para fora do continente.
Esses fatores geográficos são determináveis (e não determinações geográficas) porque estão relacionados às relações de força estabelecidas por cada país que compõem cada sistema. Já Friedrich Ratzel soube observar a importância dos elementos geográficos no território, no sentido de componente essencial nas políticas territoriais. (LIMA et al., 2014, p.98)

Dentro do contexto travassiano vivido pelo geopolítico, tem-se a visão das forças centrípetas em que o poder do Brasil é preponderante em boa parte da bacia de drenagem, sobretudo pela navegabilidade ocorrer dentro do território brasileiro, que, assim, estabelece a dependência de escoamento dos países amazônicos que convergem para nosso país.
Essa tendência natural é reforçada pela constituição de próteses como a ferrovia Madeira-Mamoré, que no início do século passado foi julgada ponto decisivo na consolidação do domínio amazônico e na satelitização da Bolívia e neutralização da própria Argentina. Temos, entretanto, algumas necessidades atuais como a continuação da Ferrovia Ferro Norte se estendendo até o Acre, projeto ainda não concretizado, asfaltamento da Rodovia Manaus-Porto Velho, a ligação da cidade de Manaus com essa rodovia e a inserção de boa parte da Amazônia Ocidental, sobretudo, da parte Oeste e Norte do Estado do Amazonas necessitando de um processo infraestrutural que leve em consideração sua potencialização no sistema geográfico.
No que concerne a inserção de novas áreas dentro desse projeto concretizados por esses grandes territórios tem-se o grande "corredor" representado pelo Eixo de Integração e Desenvolvimento Manaus – Caribe (Figura 2) tendo como vértebra a Rodovia Federal Manaus – Boa Vista em direção a cidade de Caracas na Venezuela, representando a integração de importantes sistemas geográficos

Figura 02 – Eixo Manaus – Boa Vista via Caracas



Fonte: Geosur

Temos como constituição desse importante Eixo de Integração e Desenvolvimento, numa perspectiva do sistema geográficos, conforme a Figura 02 nos mostra, a ligação pela rodovia federal Manaus – Boa Vista à capital da Venezuela (Caracas) projetando o país em direção ao mar Caribenho, onde observa-se a intensificação das ações do país nos anos 2000 na diversificação do seu potencial político por ações econômicas, militares e políticas.

A integração da Venezuela ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) amplia a importância desse grande território em virtude das transações econômicas e políticas possíveis, tornando-se um importante mercado econômico nesse bloco através da abertura dos portos venezuelanos ao Brasil via sistema Amazônia. Ampliando, assim, um grande número de múltiplas ações dentro do eixo de integração maior do qual esse território faz parte, projetando o país em direção ao Caribe, Europa e Sistema Geográfica Pacífico.

Temos ainda o ponto central ou nódulo desses sistema (Figura 2) representado pela cidade de Manaus, que é ponto de conexão com outros sistemas, projetando em direção ao sistema Solimões/Amazonas atingindo a cidade de Tabatinga, podendo refletir na capturação da Amazônia Colombiana e Peruana.

Pontos que o General Golbery Couto Silva nos anos 1980 denominou de pontos fundamentais para o processo de povoamento e, acrescentamos, além de serem pontos estruturantes da armadura territorial são bases de projeção que devem ser estimuladas em direção a outros sistemas, como no caso do pólo tabatinguense, em direção a captação do Sistema Geográfico do Pacífico e Caribenho, via Colômbia.

A cidade de Manaus, como ponto nodal, abre possibilidades em direção a região mais setentrional de seu estado em direção ao Alto Rio Negro, tendo como objetivo o sul da Venezuela como área de expansão e, ao mesmo tempo, uma proximidade maior com o Sistema Geográfico Andino do qual esse país nos permite a presença do país. A incursão desses sistemas está de acordo ainda com a política projetada por Mattos (1935), no equalicionamento dos interesses norte-americanos e ao mesmo tempo no avanço dos interesses internacionais tendo como plataforma de projeção a parte setentrional da América do Sul.

Na composição desse mosaico ainda há de se fazer políticas inclusão tendo em vista a horizontalidade espacial, conforme Santos (2006), para serem incluídos um rico mosaico de realidades como pequenos produtores, indígenas, ribeirinhos, entre outros que compõem o grande território Manaus – Boa Vista - Caribe sendo, portanto, fundamental o processo de cadeias produtivas ligadas às grandes cadeias de empreendimentos e ações do Estado brasileiro.

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento, constituídos nos anos 1990 em pleno governo neoliberal, foram constitu´dos dentro de uma perspectiva macro-regional. Conforme Lima et al (2012), a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) será baseada no projeto de recorte regional anterior aos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), ambos são grandes territórios estabelecidos de forma superposta aos territórios dos países sul-americanos, ou seja, territórios transnacionais. Estas políticas territoriais foram desenvolvidas na Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal.

Com a eleição de Luís Inácio da Silva (LULA) nos governos de 2003–2005 e 2006-2010,uma nova concepção é gerada objetivando não somente o incremente de fluxos econômicos. O viés geopolítico é retomado com o objetivo de aumentar a liderança do país no continente sul-americano e no mundo, sendo assentada numa perspectiva híbrida entre o ideário militar “O Projeto Brasil Potencia” e o aumento da presença econômica na sub-região e no mundo tendo como reflexo o processo integrativo entre os países que compõem o continente.

A Amazônia passa a ser um projeto geopolítico integrativo diante das necessidades brasileiras em direção aos seus objetivos voltados para o mar caribenho e da busca de captura do Pacífico Sul. Conforme aponta Passos (2013), com o surgimento de um grande território estendido de Manaus ao Caribe e a consolidação desses objetivos, a busca da integração física se faz necessária em função da realidade atual, daí a importância dos potencializadores geográficos, ou seja, da realidade física do território, como é apontado pelos geopolíticos brasileiros demonstrada muitas vezes como forças díspares em sua constituição.

Travassos (1935), em sua análise sobre os antagonismos geográficos e a constituição da América do Sul, retrata a importância da consolidação da Amazônia pelas políticas territoriais brasileiras baseada na teoria do sistema geográfico, onde significam os elementos geográficos físicos constituidores da bacias de drenagem que deveriam ser estimulados pela ação do Estado como estratégia do Estado no aumento da influência e projeção no âmbito do continente sul-americano.

No caso do sistema amazônico, ele representa ainda a velha chave para a ampliação do poder político econômico do país em direção ao Caribe e Pacífico.

Numa análise territorial interna temos a constituição de uma nova área de sinergia política e econômica reforçando o dinamismo da fronteira e sua nova concepção em direção à Venezuela, sendo a base a cidade de Manaus, mas especificamente a Zona Franca de Manaus, criada em 1967, e a grande artéria, a rodovia federal Manaus–Boa Vista, lançando-se em direção a capital da Venezuela, entreposto do mar caribenho.

Na visão travassiana, temos um sistema amazônico ligado ao sistema continental setentrional em direção a cidade de Boa Vista que, por sua vez, nos leva em direção aos sistemas marítimos do Caribe e Pacifico, ou seja, à neutralização ianque e, ao mesmo tempo, à influência do Brasil em sistemas que poderiam de forma drástica, segundo Mário Travassos (1930), repercutir na capturação da Amazônia por forças externas.

A constituição desse grande território estabelece duas perspectivas: num primeiro momento, diante da nova porta de saída dos fluxos econômicos brasileiros fato ainda em consolidação com a entrada da Venezuela no Mercado Comum do Sul (Mercosul) projetando-se em direção às Antilhas, América Central e Pacífico Norte ou seja enquadrando os planos do país numa perspectiva mundial. Num segundo momento, inviolabilidade da Amazônia diante das ameaças internas e retomada do sonho de integração com a economia nacional em virtude desses grandes territórios estarem conectados ao todo nacional.

Os Eids tiveram como ponto inicial um caráter transnacional ligado à IIRSA e, no primeiro momento, destinados a serem corredores de exportação. No entanto, o estímulo às políticas integrativas através da liderança brasileira e a retomada do projeto de projeção do país no mundo e a busca por uma consolidação maior na America do Sul resultam numa nova lógica no estabelecimento desses territórios que, entretanto, estabelecem as velhas direções como colocado nos sonhos de aspirações geopolíticas brasileira no continente americano e no mundo.

Podemos apontar, nesse sentindo, que a constituição do território setentrional que estende-se de Manaus à cidade de Caracas na Venezuela é complexo em função de sua área de abrangência assentada em múltiplas territorialidades como a presença de populações indígenas, pequenos produtores, população ribeirinha. De acordo Gonçalves (2005), essa diversidade territorial é vista apenas sob o prisma das grandes políticas territoriais externas. A realidade do espaço de vivência como foi feito nos anos 1960 e 1970, o concebimento dos Grandes Projetos para a Amazônia resultando em impactos sociais, ambientais e econômicos para as populações existentes.

Consideracões Finais

Assim, temos importantes tipos de nuanças constatada numa superposição de territorialidades onde o vetor geopolítico e social ainda prevalecem nos territórios concebidos para a Amazônia. As preocupações de Travassos (1935) estavam estabelecidas em políticas macro de contenção de influências externas via sistema geográfico amazônico assim como o processo de projeção diante da fronteira setentrional norte amazônica.

O sistema geográfico travassiano concebido nos anos de 1930, portanto, levaram em consideração uma análise territorial estática da realidade territorial do ponto de vista da geografia física, ou seja, somente dos fatores naturais existentes no espaço. O Estado passou a ser o único ator colocado no planejamento territorial, suas necessidades econômicas e geopolíticas permanecem. A visão única do ponto de vista estatal ainda parece ser um obstáculo a ser superado e mediado pela existência das territorialidades existentes antes mesmo da chegada das grandes políticas direcionadas para a Amazônia.

Becker (1999) demonstra que o processo de integração amazônico em diferentes escalas territoriais devem ser levados em consideração nas políticas dos EIDs, causando irradiação e participação ativa nas políticas territoriais atuais sendo parte componente de sua inserção no mundo e ao mesmo tempo do seu sucesso.

A complexidade diante dos fatos em virtude do processo fronteiriço é um passo a ser enfrentado em virtude de sua constituição geopolítica, econômica e populacional refletindo em vários interesses em sua grande maioria divergentes. A necessidade de manter-se o diálogo e ao mesmo tempo a inclusão dessas territorialidades são partes constituintes da nova compreensão do que é território, agora com perfil social não só do ponto de vista físico ou do suporte autoritário e de exclusivo do Estado.

Os rumos parecem o mesmo, porém, visualizados com maior intensidade pelo geopolítico Mário Travassos (1935) em direção ao Caribe e Pacífico em busca de uma projeção brasileira do ponto de vista sobretudo econômico e geopolítico na retomada da política territorial a partir dos anos 1990 até os períodos atuais. Como também é a concepção do como é entendido o espaço somente do ponto de vista econômico e do Estado, entretanto, com a emergência das territorialidades existentes este jogo passa a ser estabelecido pelo embate necessitando como política de mediação o diálogo e a inclusão nas políticas territoriais.

Agradecimentos

Os autores Wendell Teles de Lima e Iatiçara Oliveira a Silva agradecem à Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) o suporte dado a essa pesquisa, sem o qual a mesma não seria possível.

Referencias

- BECKER, B. K. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. Revista TERRITÓRIO, ano IV, nº 6, jan./jun. 1999. Disponível em www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf. p. 29-42. Acesso em: 05/06/2014.
- BECKER. Bertha K. "Geografia Política e Gestão do Território no Limiar do Século XXI . Uma Representação a Partir do Brasil" Revista Brasileira de Geografia, v.53, n.3,p.169-182, jul/set, 1991.
- FILGUEIRAS, L. O. "Neoliberalismo no Brasil: estrutura,dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Orgs.). Neoliberalismo y sectores dominantes – tendências globales y experiências nacionales. , Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206.
- LIMA, Wendell teles de. FRAGA, Nilson César, OLIVEIRA, Ana Maria Libório, SILVA, Iatiçara Oliveira "Sistemas geográficos e Geopolítica da Amazônia" Revista de Geopolítica, v. 5, nº 2, p. 97-108, jul./dez. 2014.
- SANTOS, Milton. A natureza do espaço. 4° ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
- SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo, Editora Record, 2001.
- TRAVASSOS, Mário. Projeção Continental do Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1935.
- VIEIRA, F. B. Matrizes teóricas da Geopolítica brasileira: as contribuições de Travassos, Golbery e Meira Mattos. (Dissertação de Mestrado em Geografia). Rio de Janeiro: UERJ, 2005, p. 229.

10
Sustentabilidad y Gestión Ambiental

MODERADOES DE MESA

MARÍA LAURA SALVADOR
ANA DOMÍNGUEZ SANDOVAL
MARCEL ASHKAR
MAGDALENA RETA
ERNESTO GUILLERMO ABRIL
GABRIELA ANDREA SACCHI
MARÍA DEL CARMEN GRACIA
LUCILA GRAND
FRANCO FRANCISCA
MARCELO ZAK
SANTIAGO REYNA
SERGIO CHIAVASSA
VICENTE CELESTINO PIRES SILVEIRA
CARMEN CABANILLAS

Un aporte al desarrollo turístico sustentable de la región de los Saltos del Moconá (Misiones, Argentina)

Abildgaard Evelyn R.
Barreto, Miguel Á.

PALABRAS CLAVE
· Patrimonio Natural
· Turismo Alternativo
· Gestión Territorial Sustentable

Resumen / En los últimos años se ha comenzado a promover un turismo alternativo al convencional, denominado ecoturismo, el cual "debería contribuir a que el sector turístico en su conjunto sea más sostenible, acrecentando los beneficios económicos y sociales para la ciudad y la región e incrementando la sensibilización de los viajeros respecto a la conservación del patrimonio natural y cultural de las comunidades anfitrionas" (Declaración de Quebec, 2002). La región de los Saltos del Moconá (RSM) cuenta con recursos naturales y culturales que representan una oportunidad para la integración de las zonas rurales a este tipo de turismo.

Basándose en lineamientos establecidos por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable Argentina 2016 (PFETS 2010), la provincia de Misiones elaboró el Plan Estratégico Sustentable de Turismo (PEST, 2012). Tomando como punto de partida el denominado "Corredor de las Sierras Misioneras", establece como eje estructurante a la ruta provincial N°2 que fue creada con el objetivo de constituirse en un circuito costero panorámico. La RSM, caracterizada por su exuberante belleza natural, es una de las dos regiones del noroeste de la provincia de Misiones que el PEST busca potenciar.

La Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, en el marco de un Convenio inter-institucional con el Ministerio de Turismo de la Provincia de Misiones pretende aportar al desarrollo turístico sustentable de esta región mediante una gestión ambiental responsable de su patrimonio natural y cultural. Para ello, se toma como centro estratégico de la región a la localidad de El Soberbio, portal de acceso a los Saltos del Moconá. Sin embargo, este municipio dispone aún de una muy baja capacidad de gestión para la promoción del desarrollo local y por lo tanto no ha asumido aún el rol que pudiera tener la localidad dentro del circuito turístico que plantea el Ministerio de Turismo a través de la Planificación Estratégica de la región.

ABILDGAARD EVELYN R.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional del Nordeste
Argentina
E-mail: eveabild@hotmail.com

BARRETO, MIGUEL Á.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto de estudio una región de la provincia de Misiones, denominada "de los Saltos del Moconá" y su principal localidad, El Soberbio, con cualidades naturales y socioculturales que la convierten en un potencial centro estratégico del turismo sustentable en la zona este de la provincia. El valioso patrimonio natural y el auge del turismo alternativo, contribuyen al crecimiento económico de la región y a la expansión urbana de esta localidad. Al mismo tiempo el impacto que se está generando abre interrogantes sobre la participación de los distintos actores en el desarrollo sustentable de la región.

En la escala regional, "el desarrollo local es un proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a superar las dificultades existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población mediante una acción decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio." (Cossio, 2003: 11)

Objetivos

Analizar las acciones del gobierno provincial, a través del Plan Estratégico de Turismo Sustentable (PEST, 2012) y de la comunidad de El Soberbio en el proceso de desarrollo sustentable de la región de los Saltos del Moconá; con la finalidad de aportar, desde la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (Universidad Nacional del Nordeste), propuestas generales que contribuyan a este proceso.

Metodología

Se utilizó la metodología que concibe al territorio desde la perspectiva de los sistemas complejos. Este enfoque, según lo entiende Rolando García, implica el estudio y la intervención de "trozos de la realidad" que involucran procesos económicos, sociales, políticos, etc., que deben analizarse como una totalidad organizada cuyos elementos no pueden separarse y estudiarse aisladamente (García, 2006).

Con esta finalidad, siguiendo también a Edgar Morin, que señala que el pensamiento complejo debe distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir (Morín, 1990), se estructuró la caracterización territorial realizada en cinco dimensiones relacionadas: Jurídico-Política; Socio-demográfica y Cultural; Ambiental; Económica y del Espacio Construido.

El trabajo siguió los pasos de construcción del marco teórico, relevamiento del sitio, análisis, diagnóstico, lineamientos y propuesta. Se realizaron talleres, entrevistas y encuestas a funcionarios municipales y provinciales, y a referentes territoriales. Se recopiló y clasificó información disponible en organismos públicos, bibliografías y fuentes estadísticas. Se realizaron estudios de antecedentes de trabajos anteriores relacionados con el tema. Para el diagnóstico se aplicó la técnica FODA y para los lineamientos y propuestas se elaboró una visión prospectiva del territorio, a partir de los planes que enmarcan el trabajo y los insumos surgidos en la investigación de la región y la localidad.

Resultados

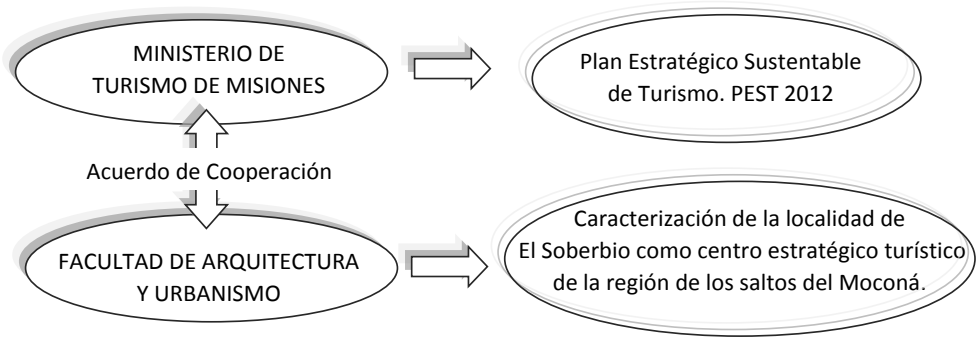
Los resultados que se exponen a continuación tienen como punto de partida un trabajo de investigación realizado en las Cátedras de Desarrollo Urbano I y Trabajo Final de Carrera de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). El objetivo del trabajo consistió en indagar las potencialidades y problemas que presenta una de las regiones que abarca el Plan Estratégico Sustentable de la provincia de Misiones (PEST 2012) -la región de los Saltos del Moconá- y en particular la localidad de El Soberbio. Para ello se analizó el encuadre general del Plan Federal de Turismo y la relación con la regionalización del Plan Provincial. Luego se caracterizó a la región y a la localidad, con el fin de proponer lineamientos que contribuyan al desarrollo sustentable de la ciudad en relación a su región de pertenencia.

En base a las conclusiones extraídas en la etapa de investigación se elaboró un proyecto de extensión con el propósito de contribuir desde la Universidad y en conjunto con el Ministerio de Turismo provincial a crear mayor capacidad de gestión en el municipio de El Soberbio en materia de promoción turística, ordenamiento territorial y mejoramiento de la calidad urbana, con el fin que esta localidad capitalice de forma endógena el desarrollo turístico sustentable que promueve el Ministerio de Turismo en la Región "de los Saltos del Moconá".

Etapa 1: INVESTIGACIÓN

El trabajo fue realizado en el marco de un Acuerdo de Cooperación entre la Facultad de Arquitectura y el Ministerio de Turismo de la provincia de Misiones (Resolución. N° 925/13 Consejo Directivo FAU. UNNE). Figura 1

Figura 1. Acuerdo de Cooperación Interinstitucional



EL TURISMO SUSTENTABLE COMO EJE DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

El concepto de región es bastante amplio y controvertido. Si bien a la región se la puede definir como un espacio continuo, que tiene características diferentes de otros espacios con los que limita, no debe olvidarse que se trata siempre de un espacio dinámico sujeto a los cambios que generan todos los procesos sociales. Dembicz señala: "la

región es un espacio socialmente construido – caracterizado por una estructura dinámica – diferente a ésta que la rodea gracias a los rasgos del conjunto que crea" (Dembicz, 2005: 154).

En el campo de la planificación regional, la región es concebida y analizada a partir de sus potencialidades de desarrollo. Desde esta perspectiva Boisier ha definido a la región como un "Territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo" (En Cossio, 2003: 12). Además, la región (y sus localidades integrantes) es una parte de un todo y debe ser considerada en relación a otras regiones y al todo que lo contiene.

Por lo tanto, las regiones y localidades deben analizarse como subsistemas abiertos, teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen ya que la realidad de regiones y localidades es multiescalar. Así, las regiones y localidades se pueden caracterizar con referencia a sí mismas, con referencia a otras unidades del mismo conjunto, con referencia a la estructura del conjunto, con referencia a las subunidades y con referencia a las súper unidades (Cossio, 2003: 9).

Partiendo de las fuertes desigualdades y contrastes que caracterizó históricamente al territorio latinoamericano y nacional, el objetivo principal de la planificación regional en este contexto es promover el desarrollo socio-económico a escala regional o local. Así, planificación regional se entiende en Latinoamérica -tanto en sentido económico como socio-político- como "planificación de desarrollo regional". (Mertins, 2003: 7).

En la Argentina el principal fundamento de la creación de regiones para el desarrollo se encuentra en el Art. 124 de la Constitución Nacional, el cual establece que "las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional." (Constitución Nacional, 1994).
La Ley Nacional de Turismo N° 25.997 en su Art. 1° declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. Además expresa en el Art. 2° que el turismo se debe desarrollar en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El turismo es un derecho social y económico de las personas dada su contribución al desarrollo integral en el aprovechamiento del tiempo libre y en la revalorización de la identidad cultural de las comunidades. (Ley Nacional N° 25.997, 2005).
A nivel nacional, el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable Argentina 2016 (PFETS, 2006) tiene como misión promover las condiciones óptimas de competitividad que conduzcan al desarrollo equilibrado y sustentable del sector turístico argentino y a

la mejora en la calidad de vida de residentes y visitantes.

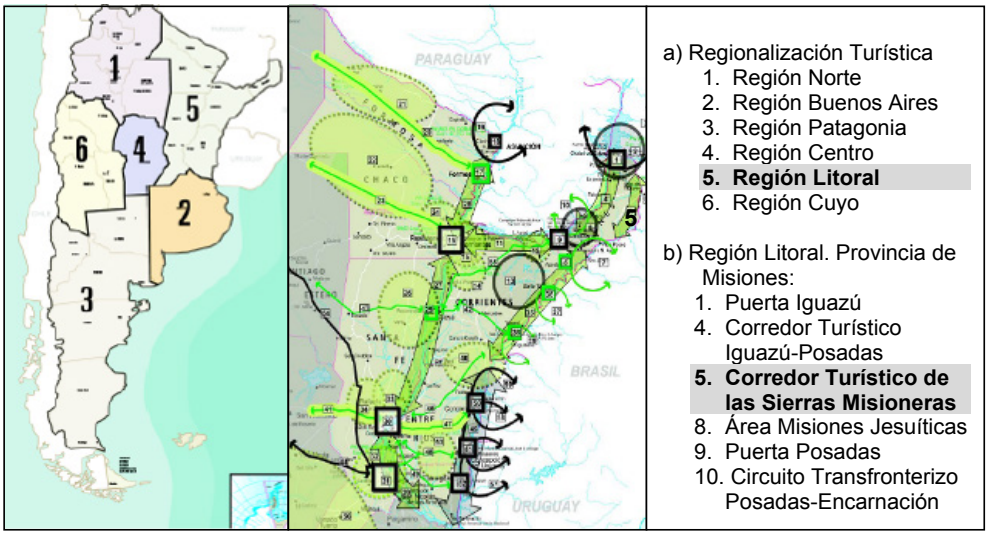
Basándose en lineamientos establecidos por el PFETS, la provincia de Misiones elaboró el Plan Estratégico Sustentable de Turismo (PEST, 2012) cuyo objetivo es "generar las condiciones básicas para lograr el desarrollo económico y social de las regiones que comprende, a través de los ingresos que genera el turismo, priorizando las acciones, obras e inversiones que permitan un avance real, optimizando los recursos disponibles. La propuesta del plan se sustenta en procesos de planificación turística donde el eje está puesto en la determinación de umbrales límites a las actividades tanto turístico recreativas como ambientales. Toda planificación de la actividad debe promover un turismo sostenible y responsable; debe ser beneficiosa para los turistas y para la comunidad receptora.

LA REGIÓN DE LOS SALTOS DEL MOCONÁ EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR TURISMO

- PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE (PFETS)

El PFETS fue elaborado en base a seis regiones que en conjunto conforman el Mapa Federal de Oportunidades Turísticas de la República Argentina y en el cual se señalan corredores, áreas de uso turístico actual y áreas con vocación para el uso turístico a potenciar, puertas y circuitos transfronterizos. Misiones integra la Región Litoral (Figura 2).

Figura 2. a) Regiones Turísticas de Argentina b) Mapa de Oportunidades de la Región Litoral



Fuente: Plan Estratégico Federal de Turismo (2006)

Los Corredores Turísticos son espacios geográficos o culturalmente homogéneos, vertebrados por rutas troncales de circulación, con atractores de jerarquía suficiente como para motivar flujos de demanda turística nacional e internacional. Por su escala

pueden constituirse como unidades de planificación de desarrollo turístico regional y federal, y ser susceptibles de recibir regímenes de promoción turística y de fomento. El corredor puede incluir áreas menores vinculadas entre sí y también áreas fronterizas. (PFETS, 2006).

Dentro de los objetivos de este plan se pueden citar los siguientes:

AMBIENTALES: implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

SOCIOCULTURALES: lograr mayor calidad de vida de los habitantes de la República Argentina, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades locales.

DE CALIDAD: desarrollar una cultura de la mejora continua hacia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción, alineándolos a los objetivos estratégicos de la calidad.

SOCIOECONÓMICOS: propiciar la generación y distribución equilibrada de la renta turística interna y de los excedentes económicos internacionales generados por el Turismo receptivo, creando al mismo tiempo oportunidades de desarrollo económico y social para las generaciones venideras.

- PLAN ESTRATÉGICO SUSTENTABLE (PEST)

El propósito del PEST de Misiones es la identificación de proyectos prioritarios que dinamicen y a su vez fortalezcan el desarrollo turístico regional de manera armónica y partiendo de la idea de trabajar corredores turísticos que integren y den fuerza a cada uno de los municipios integrantes de las regiones y sus áreas de influencia, como así generar las condiciones necesarias para poder implementar las acciones recomendadas en la planificación estratégica sostenida." (PEST, 2012).

El plan toma como área a potenciar el Corredor de las Sierras Misioneras. Dicho plan cuenta con el apoyo financiero del Programa Multisectorial de Preinversión III, de la Dirección Nacional de Pre inversión (DINAPREI), a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A nivel nacional la coordinación de su gestión se da a través de la Secretaría de Políticas Económicas perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON).

Los departamentos y localidades que forman parte de las regiones establecidas por el PEST se sitúan en la zona nordeste de la provincia y limitan con la República de Brasil. (Figura 3). Estas regiones son las de menor desarrollo relativo a nivel provincial. Además, por mucho tiempo, la conectividad con la provincia y el país fue muy débil, por lo tanto las relaciones entre las localidades fronterizas de ambos países se vio más fortalecida que las internas. Esta situación de "frontera viva" es una característica a considerar al elaborarse los planes.

Figura 3. Regiones turísticas establecidas en el Plan Estratégico Sustentable de Turismo



Región
1. De las Fronteras
Departamentos
General Manuel Belgrano
Municipios (localidades)
Comandante Andresito
San Antonio
Bernardo de Irigoyen
Región
2. De los Saltos del Moconá
Departamentos
San Pedro
Guaraní
Municipios (localidades)
San Pedro
San Vicente
El Soberbio

CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN DE LOS SALTOS DEL MOCONÁ

1. DIMENSIÓN JURÍDICO-POLÍTICA

La Región de los Saltos del Moconá comprende el departamento San Pedro, con su municipio homónimo, y el departamento Guaraní, formado por los municipios de San Vicente y El Soberbio. Según la Constitución de la Provincia de Misiones, éstos municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder (Art 161), ejercen su gobierno a través de una rama ejecutiva y otra deliberativa (Art. 162) y pueden dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su gobierno, de acuerdo a los principios contenidos en la Constitución Provincial (Art 170 El Soberbio es el único de los tres municipios de la Región que en la actualidad posee Carta Orgánica Municipal. (Solo 8 de los 75 municipios de la provincia cuentan con dicha carta).

EL Art. 8 de la Carta Orgánica de El Soberbio hace referencia a las competencias del municipio en cuanto a la celebración de convenios con entidades privadas, reparticiones públicas nacionales, provinciales y municipales; así como también con municipios

vecinos de países limítrofes, en materia de servicios públicos, con fines turísticos, culturales y deportivos" (Inc. 5). También en cuanto al fomento de la actividad turística, a la reglamentación y fiscalización de sus servicios en todo el ejido municipal (inc. 22). Es además competencia del municipio asegurar el derecho de los habitantes a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico y el paisaje mediante la utilización racional de los recursos naturales (inc. 24) y efectuar el reconocimiento histórico del pueblo Guaraní, declarando de interés municipal la preservación de su sistema social y cultural, alentando su participación en el proceso de desarrollo del municipio (Inc. 29).(Carta Orgánica Municipal de El Soberbio, 1990).

La reforma constitucional de 1994 promovió la descentralización administrativa, entendida como delegación de responsabilidades y de toma de decisiones desde el gobierno central hacia las provincias y municipios. A partir de ella, los gobiernos locales dispusieron de mayor independencia para ejecutar políticas, sin embargo, este proceso no fue acompañado con la descentralización de recursos y la capacitación de los actores locales para encarar acciones propias de desarrollo. Los municipios de esta región disponen aún de una muy baja capacidad de gestión para la promoción del desarrollo local.

2. DIMENSIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA Y CULTURAL

Según datos censales de 2001 y 2010, los departamentos que integran la región de estudio han experimentado un incremento acelerado de población. En términos relativos, a nivel provincial el departamento que más crecimiento obtuvo en el período intercensal fue San Pedro (30,8%). Guaraní también tuvo un incremento relativo superior al promedio provincial y, conjuntamente con San Pedro, es una región que ha tenido un crecimiento acelerado de la población, con una dinámica que resulta superior al promedio de Misiones (Cuadro 1).

Cuadro 1. Dinámica de la población de los departamentos de la Región Salto del Moconá. 2001- 2010

Departamento	Población 2001(hab)	Población 2010(hab)	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)	Superficie (Km^2)	Densidad (hab/Km^2)
Guaraní	57.818	67.897	10.079	17,4	3.314	20,5
San Pedro	23.736	31.051	7.315	30,8	3.407	9,1
MISIONES	965.522	1.101.593	136.071	14,1	29.801	37,0

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2001 y 2010

La Región de los Saltos del Moconá cuenta con una superficie de 6.721km^2 y densidad de población de 29,6 hab/km^2. Se caracteriza por el predominio de la población rural sobre la urbana, incluso con valores superiores al promedio provincial. Este fenómeno se refleja a nivel de los municipios de los departamentos de la región. La población del Municipio de El Soberbio es de 22.898 habitantes y el 77,88% se asienta en zonas rurales, mientras que apenas el 22,12% restante lo hace en la zona urbana (Cuadro 2).

Cuadro 2. Población Urbana y Rural de los Municipios de la Región de los Saltos del Moconá

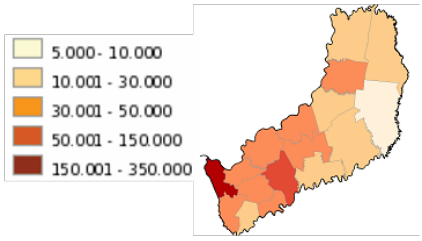
Municipio	Zona Urbana	Zona Rural Agrupada	Zona Rural Dispersa	Total Población (habitantes)	Población Rural (%)
El Soberbio	5.065	-	17.833	22.898	77,88
San Vicente	21.068	471	23.46	44.999	52,13
San Pedro	10.397	1.84	18.814	31.051	60,59
MISIONES	812.554	54.389	234.65	1.101.593	21,30

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010

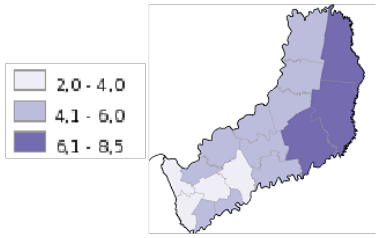
San Pedro es el departamento de menor densidad poblacional de la provincia. (Figura 4.a). Esta Región cuenta con los mayores índices de analfabetismo de la provincia (Figura 4.b). Las Escuelas de Jornada Completa y las Escuelas de Familias Rurales (E.F.A.), constituyen un importante factor de integración sociocultural entre la población rural. San Pedro es además el departamento con mayor porcentaje de población joven (de 0 a 14 años) de Misiones (Figura 4.c).

La estructura de población de toda la región presenta características demográficas de bajo desarrollo relativo, esto es alta tasa de natalidad, menor porcentaje de población joven activa y de población mayor. La Región de los Saltos del Moconá es la que concentra menor porcentaje de personas mayores de 65 años de la provincia. (Figura 4.d) Una de las causas de la disminución de la población joven activa se debe a la emigración que se produce hacia otras ciudades en busca de mayores posibilidades de trabajo y porque esta región carece de instituciones de educación a nivel terciario y universitario.

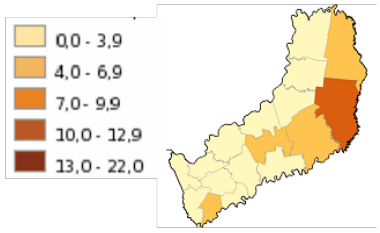
Figura 4. Características demográficas de los departamentos de la provincia de Misiones
a. Densidad de Población. Habitantes



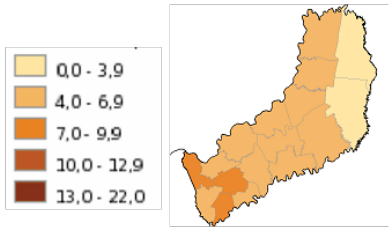
b. Población analfabeta (mayores de 10 años). Pobl. en %



c. Porcentaje de Población de 0 a 14 años. Pobl. en %



d. Porcentaje de Población de 65 años y más. Pobl. en %



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010

La población rural está compuesta principalmente por pequeños productores agrícolas, en su mayoría de origen brasilero, expulsados por el proceso de concentración de tierras destinadas al cultivo de soja en su país, o descendientes de inmigrantes alemanes, que habían llegado a Misiones, atraídos por las campañas de colonización de las primeras décadas del siglo XX, y luego se trasladaron hacia las márgenes del río Uruguay.

A lo largo del corredor que abarca tanto la Región de los Saltos como la de las Fronteras, se encuentran aldeas del pueblo Mbyá, perteneciente al grupo de los “monteses”, que eran aquellos guaraníes que, refugiados en lo más profundo de la selva, se mantuvieron lejos del sometimiento de los conquistadores y la evangelización de los jesuitas. Sus descendientes conservan muchos elementos de aquella cultura tradicional, en especial el idioma guaraní, que hablan en un dialecto muy antiguo. Sus aldeas son pequeñas y están ubicadas en tierras privadas o fiscales. Las antiguas casas comunitarias ancestrales, denominadas malocas, fueron remplazadas por simples casas para cada familia.

En los últimos años, la Región comenzó a recibir pobladores urbanos de otras provincias que se asientan en la zona con el fin de generar emprendimientos turísticos

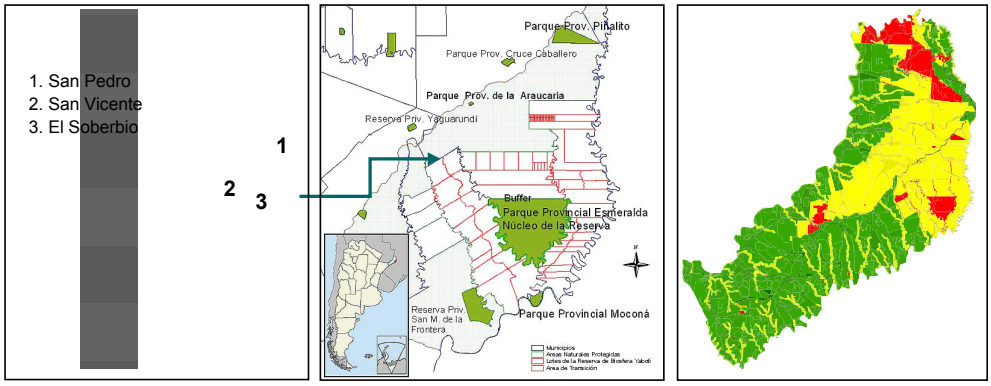
no tradicionales, (como por ejemplo las modalidades de ecoturismo, turismo rural o de aventura.)

3. DIMENSIÓN AMBIENTAL

Misiones es la única provincia argentina que forma parte de la ecorregión de la Selva Paranaense, la mayor de las quince que integran el bosque Atlántico de Sudamérica. Según datos de la Fundación de Vida Silvestre Argentina, la Selva Paranaense se extendía sobre los territorios del sur del Brasil, la actual República de Paraguay y en Argentina abarcaba toda la provincia de Misiones, norte de Corrientes y la zona de transición con la región chaqueña. En la actualidad Brasil conserva el 5% de la superficie original de esta selva, Paraguay entre del 13 al 20% y Argentina el 45%. En total son 3 millones de hectáreas de selva, pero solamente 500.000 (el 15%) se hallan protegidas. Misiones todavía conserva unos 11.000 km^2 de selva. El sector con mayor continuidad se extiende al norte y este de la provincia.

Gran parte de la Región de los Saltos del Moconá, integra el denominado Corredor Verde de la Provincia de Misiones, creado por Ley 3631/99, a través de la cual se constituye una plataforma para el ordenamiento territorial y para la planificación bio-regional. Se definen tres núcleos (Parque Nacional Iguazú, Parque Provincial Urugua-í y la Reserva de Biósfera Yabotí) conectados mediante una red de Bosques Protectores y Fajas Ecológicas. Esta iniciativa busca preservar la biodiversidad de la selva misionera. La Reserva de Biosfera Yabotí (RBY) fue creada por Ley Nº 3041 de la Cámara de Diputados de la Provincia. Se encuentra ubicada en los Municipios de San Pedro y El Soberbio. Cuenta con aproximadamente 253.773 has. El relieve en su mayor parte está formado por serranías, habiendo en muchos casos pendientes muy pronunciadas. Las altitudes varían desde los 200 metros s.n.m. sobre el río Uruguay, hasta los 648 metros s.n.m. en el sector NE de la Reserva. La RBY está constituida por 119 lotes, en su mayoría de propiedad privada. Quedan incluidas dentro de ésta Reserva el Parque Provincial Moconá y la Reserva de Esmeralda, ambos de dominio del estado Provincial. Al ser estas propiedades, en su mayoría, de dominio privado, están sometidas actualmente a distintos tipos de intervención siendo el más importante el forestal de tipo selectivo (Figura 5).

Figura 5. a) Corredor Verde y Áreas Protegidas b) Reserva Yabotí c) Ordenamiento Territorial según la Ley de Ordenamiento y Conservación de Bosques Nativos de Misiones



Fuente: Elaboración propia: a) Ley de Corredores Verdes (1999); b) Secretaría de Ambiente y Desarrollo
Sustentable de la Nación; c) Sistema de Información Ambiental de Misiones (2010).

En diciembre de 2007, se sancionó la Ley Nacional Nº 26.331 "De Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos", la cual obliga a las provincias a detener la deforestación hasta tanto no se establezca un ordenamiento territorial de los bosques nativos.

En el año 2010 la provincia aprueba la Ley de Ordenamiento y Conservación de Bosques Nativos de Misiones. La norma establece, mediante criterios de sustentabilidad, tres categorías de ordenamiento: Categoría I (zona roja) comprende las áreas naturales protegidas con categoría de conservación, como parques y reservas provinciales. La Categoría II (zona amarilla) abarca los bosques nativos en propiedades privadas, tales como las reservas de usos múltiples, donde pueden desarrollarse aprovechamientos sustentables sin afectar la masa nativa, mientras que la Categoría III (zona verde) incluye áreas que pueden ser utilizadas para desarrollar actividades productivas, siempre y cuando sean sustentables y no afecten las áreas pobladas por comunidades guaraníes, especies en extinción y que no sean corredores biológicos.

Dentro de la Región de los Saltos del Moconá, la mayor parte de las áreas naturales protegidas y bosques nativos se encuentran en San Pedro, mientras que San Vicente es el municipio con mayor superficie de áreas que pueden utilizarse para el desarrollo de actividades productivas sustentables.

En el caso de El Soberbio, su territorio cuenta con aproximadamente el mismo porcentaje de áreas categorizadas como I y II, es decir, áreas protegidas y áreas destinadas a la realización de actividades productivas sustentables. La autoridad de aplicación de estas leyes ambientales es el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables, cuya misión es la defensa del ambiente y ser contralor de la explotación racional de los recursos naturales.

Misiones es la única provincia argentina con un organismo de incumbencias ambientales y forestales de rango ministerial.

4. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Los sectores productivos que se destacan en la región de los Saltos del Moconá son:

MADERERO: dentro de la Región, el epicentro de esta actividad es la localidad de San Vicente, la cual se caracteriza por tener gran cantidad de establecimientos, la mayoría en condiciones muy precarias, pero que a la vez cuenta con emprendedores forestales que están iniciando procesos de reconversión tecnológica. Son las pequeñas carpinterías familiares y los artesanos quienes presentan mayores dificultades para acceder al apoyo financiero. La escala de estos emprendimientos le ha dado a la actividad un perfil informal, caracterizado por el atraso tecnológico y las limitaciones en materia de gestión y desarrollo de productos.

TABACALERO: empresas multinacionales, a través de acopiadores locales, controlan la totalidad del proceso productivo. Este tipo de integración vertical se desarrolla bajo la modalidad de agricultura bajo contrato. Anualmente los acopiadores, subordinados a los requerimientos de las grandes tabacaleras, entablan relaciones contractuales con los productores primarios, quienes son propietarios u ocupantes de pequeñas extensiones de tierra, emplean mano de obra familiar y el promedio de superficie que dedican al tabaco raramente supera las 5 hectáreas.

Las empresas financian los insumos hasta la cosecha (materiales, fertilizantes, semillas, agroquímicos) y el productor vende la producción clasificada. Sin embargo el productor se inserta en esta modalidad en condiciones asimétricas, ya que los insumos adelantados por las empresas poseen precios onerosos, lo que contrasta con los precios más bajos de éstos en el mercado local. (Roccatagliata, 2008)

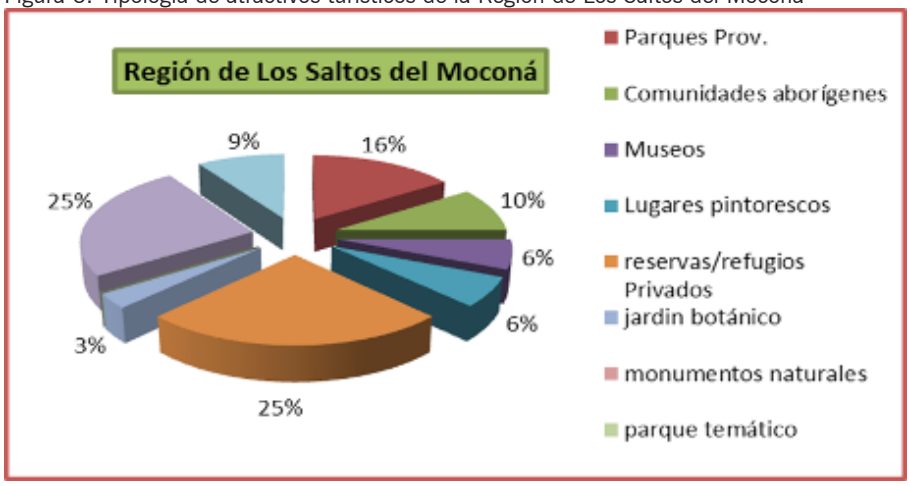
ESENCIERO: en El Soberbio se cultivan hierbas aromáticas, como el cedrón, espartillo, lemmon grass, menta japonesa y principalmente la citronela la cual se desarrolla gracias al microclima que genera el Río Uruguay. Estos cultivos difieren de otros, como el tabaco, por su sencillez, distancia de agrotóxicos e inversión mínima.

A comienzos de los años 80, se contaba con 6000 hectáreas sembradas. Existían alrededor de 700 alambiques con una producción de 700 toneladas de aceites. La Sociedad Argentina de Productores Industriales de Aromáticos designa en 1980 a El Soberbio como Capital Nacional de las Esencias. En la década del ’90 se autorizó la importación de esencias. Como consecuencia de esta medida, el precio pagado a los productores locales disminuyó drásticamente haciendo que éstos se dediquen al cultivo del tabaco. En los últimos años se ha impulsado nuevamente el cultivo de hierbas aromáticas y la producción de esencias, a través de la Cooperativa Esenciera Río Uruguay.

TURÍSTICO: este sector ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años, principalmente bajo la modalidad del denominado Turismo Alternativo. Según el estudio de Demanda de Destinos 2012-2013 (PEST 2012), realizado por el Ministerio de Turismo de la Provincia de Misiones, los Saltos del Moconá constituyen el tercer destino turístico de Misiones (28,8%), precedido por las Cataratas del Iguazú (92,1%) y las Reducciones de San Ignacio (45,4%).

El Parque Provincial Moconá es una de las áreas protegidas que forman parte de la Reserva de Biosfera Yabotí, figurando en la lista de la UNESCO desde 1995. La Región cuenta además con otros atractivos turísticos como ser los saltos Tarumá, Rosa Mística y Golondrina, entre otros. Figura 6.

Figura 6. Tipología de atractivos turísticos de la Región de Los Saltos del Moconá



Fuente: Plan Estratégico Sustentable de Turismo (PEST) 2012

Según datos del PEST (2012), en el último año 257.400 turistas visitaron la Región de los Saltos del Moconá, de los cuales 136.800 visitaron EL Soberbio. Esta es la localidad más desarrollada de las tres que integran la región. Cuenta actualmente con 380 plazas hoteleras, mientras que en San Vicente existen 235 y en San Pedro 100. Las inversiones locales (hoteles, hosterías, cabañas, residenciales, campings) son en su mayoría de tipo familiares. Los emprendimientos denominados “lodges”, se sitúan principalmente en áreas de reservas privadas y son, en general, de capitales extranjeros o nacionales, foráneos a la región. Operadores turísticos locales se organizan en una Cámara de Turismo.

El rubro gastronómico está comenzando a desarrollarse. La mayor deficiencia con que cuenta El Soberbio es el servicio de transporte público de pasajeros de larga distancia a nivel nacional, ya que éste solamente llega hasta San Vicente. A nivel provincial existen algunas empresas que acceden a El Soberbio por la Ruta Provincial N°13, pero ninguna lo hace por la Ruta Costera N°2, pensada en el plan estratégico provincial como eje estructurador del corredor de las sierras misioneras. El paso fronterizo hacia la República Federativa de Brasil se realiza a través de balsas.

Los atractivos paisajísticos y su proximidad a los Saltos del Moconá son factores que contribuyen al potencial que tiene El Soberbio para constituirse en centro estratégico de su región de pertenencia (Figura 7). Sin embargo, los servicios turísticos y los recursos humanos especializados son insuficientes. Desde el punto de vista local, no se ha asumido aún el rol que pudiera tener la localidad como centro estratégico turístico de

la región.

Figura 7. Región de los Saltos del Moconá



Fuente: Fotografías propias

5. DIMENSIÓN DEL ESPACIO CONSTRUIDO

Las principales vías de acceso a la Región de los Saltos del Moconá son la Ruta Nacional N° 14 y la Ruta Provincial N° 2. Ésta última, también conocida como "la ruta costera", tiene la particularidad de bordear el Río Uruguay, lo cual permite apreciar el paisaje característico de la zona.

En su primer tramo, hasta la localidad de El Soberbio, fue nombrada Juan Pablo II y luego de atravesar dicha localidad pasa a denominarse Ruta Panorámica, culminando su recorrido en el Parque Provincial Moconá. Este último tramo de 76 km, cuenta actualmente con seis miradores que tienen como objetivo brindar puntos panorámicos que permitan contemplar el entorno natural.

La Dirección Provincial de Vialidad está a cargo de su construcción y mantenimiento. Esta ruta aún no dispone de los servicios suficientes de transporte, de equipamientos y de infraestructura como para constituirse en el eje estructurador del corredor de las sierras.

Dentro de la región, la Ruta Provincial N° 13 (asfaltada) vincula a San Vicente con El Soberbio, mientras que las RP N° 15, 16, 21 (terradas) conectan a los pueblos ribereños con la RN N°14. Estas rutas se utilizan para la extracción de la producción agrícola y constituyen la vía de comunicación de las áreas rurales. Además son utilizadas por empresas turísticas para la realización de travesías turísticas. La Ruta N°15 es la principal conexión vial con los pueblos originarios que habitan dentro de la Reserva de Biosfera Yabotí. (Figura 8).

Figura 8. Red vial de la Región de los Saltos del Moconá



Fuente: elaboración propia en base al Plan Estratégico Sustentable de Turismo 2012.

ENERGÍA ELÉCTRICA: tanto en áreas urbanas como rurales es deficitario y provoca serios cortes en la provisión de la energía a las comunidades, principalmente en verano, con reiteradas bajas en la tensión de la corriente eléctrica. La capacidad de la red de transmisión y distribución de energía eléctrica en media tensión (LAM) es insuficiente para satisfacer la creciente demanda en toda la región y en los municipios.

ALUMBRADO PÚBLICO: la infraestructura actual presenta serias deficiencias ya que en la mayoría de los casos es obsoleta. El mantenimiento lo realiza la empresa provincial EMSA con la provisión de materiales por parte de los municipios. Las avenidas de acceso, las calles principales, y los espacios verdes de uso público, no se encuentran debidamente mantenidos, ni equipados, ni iluminados como para brindar mayor atractivo, seguridad y jerarquizar estos sectores. Un servicio de alumbrado público eficiente es un elemento que contribuye a mejorar la imagen de la ciudad.

RED DE AGUA POTABLE: excepto en San Vicente, donde existe una cooperativa dedicada al servicio de agua potable, las demás localidades presentan un alto déficit en la capacidad de distribución. No existe sectorización, por lo tanto cuando deben realizarse tareas de reparación el servicio se corta totalmente.

De acuerdo a los datos del Censo 2010, la provincia de Misiones es la antepenúltima a nivel nacional con disponibilidad de agua de red en las viviendas, el 72,0% de las viviendas disponen de conexión a la red, pero en el departamento Guaraní este porcentaje apenas alcanza el 29,4% y en la localidades de San Vicente y El Soberbio el 64,7% y el 58% respectivamente, el resto de la población se abastece por perforación con bomba a motor, con bomba manual o pozo (INDEC, 2012).

SERVICIOS DE CLOACAS Y DESAGÜES CLOACALES: ninguna de las tres áreas urbanas cuenta con estos servicios. La mayoría de las calles asfaltadas poseen importantes

desniveles sin DESAGÜES PLUVIALES necesarios para evacuar eficientemente el agua de las lluvias; además, los residuos que ésta arrastra se focalizan en sitios sin desnivel, causando contaminación.

Algunas calles pavimentadas no cuentan con cordón cuneta. Según datos del Censo 2010, la provincia de Misiones es la última a nivel nacional con disponibilidad de desagüe cloacal en las viviendas, solo el 19,7% de las viviendas disponen de conexión a la red, pero en el departamento Guaraní este porcentaje es insignificante, apenas alcanza el 0,68% y en la localidades de San Vicente y El Soberbio el 2,0%y el 1,3% respectivamente (INDEC, 2012).

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: desde 1999 el transporte, tratamiento y disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD), Asimilables (RSA) y Patológicos (RP) se encuentra concesionada a la empresa AESA Misiones, responsable del sistema integral para el tratamiento de los residuos en toda la provincia. Actualmente los municipios de la región no cuentan con una gestión y manejo adecuado de los RSU.

VIVIENDA: La situación es crítica. De acuerdo al Censo 2010, en el departamento Guaraní solo el 25,0% de las viviendas reúne calidad constructiva satisfactoria y el 75% restante requiere de mejoramiento o remplazo por una vivienda nueva. En las áreas urbanas del departamento (San Vicente y El Soberbio), las viviendas que reúnen calidad constructiva satisfactoria ascienden al 42,1% y las restantes son deficitarias (INDEC, 2012).

En general, las tres áreas urbanas carecen de reglamentaciones sobre usos de suelo. Predominan las edificaciones de planta baja. Tienen su casco céntrico con una trama definida, sin embargo la expansión de población que se ha producido en los últimos años se ha materializado en asentamientos irregulares, sin ningún tipo de ordenamiento territorial.

Las áreas de alto valor paisajístico se encuentran abandonadas en su gran mayoría. Los espacios verdes públicos no cuentan con equipamientos para que la población y los turistas puedan recrearse.

En El Soberbio la ocupación irregular genera discontinuidades en la trama urbana y se extiende hacia otros sectores como por ejemplo en parte del área costera del Río Uruguay o en el Cerro Bonito, donde las condiciones topográficas dificultan aún más la solución de los problemas que ocasiona la escasez de infraestructura básica.

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico realizado se sintetiza en la matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Cuadro 3

Cuadro 3. Diagnóstico. Matriz FODA

OPORTUNIDADES	FORTALEZAS
Cualidades paisajísticas naturales y culturales	Potencial turístico de los recursos naturales y culturales
Incremento de la demanda de destinos ecoturísticos	Ciudad más próxima a los Saltos del Moconá y Reserva de Biosfera Yaboti
PFEST 2006: Mapa de Oportunidades Turísticas	Vistas privilegiadas hacia el río Uruguay y hacia el arroyo El Soberbio
PEST 2012: Región del los Saltos del Moconá	El arroyo del Pueblo como recurso paisajístico a rescatar
Fondos internacionales para proyectos protección ambiental	Áreas verdes a revalorizar
Ruta Costera N°2: eje estructurante de las Sierras Centrales	Paseo costanero a potenciar
Ruta Provincial N°13: conexión interprovincial	Casas históricas como recurso cultural a valorizar
Circuito transfronterizo: El Soberbio (Arg) Porto Soberbo (Br)	Creación de instituciones locales para la cultura y el turismo
AMENAZAS	DEBILIDADES
Explotación indiscriminada de recursos naturales no renovables	Expansión desordenada. Discontinuidad de la trama urbana
Escasa infraestructura de servicios en la Ruta Costera N°2	Asentamientos informales en las laderas de los cerros
Débil vinculación con las localidades de la provincia	Ocupación ilegal de la ribera del río. Vulnerabilidad hídrica
Fuerte influencia de la cultura brasilera	No existen planes de desarrollo ni de ordenamiento urbano
Asentamientos informales de los inmigrantes rurales	Equipamiento recreativo, cultural y deportivo insuficiente
Paso fronterizo realizado por balsas con horario restringido	Áreas verdes sin tratamiento ni equipamiento
Redes de energía eléctrica urbanas y rurales deficitarias	Destrucción y desvalorización de edificaciones históricas
Represas brasileras sin mantenimiento adecuado	Débil capacidad de gestión municipal para el desarrollo local

Fuente: Elaboración propia en base a la investigación realizada

CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS PROPUESTOS

Tanto el PFETS y PEST, como la Carta Orgánica de El Soberbio, concuerdan en

promover un modelo de desarrollo sustentable y ven en el turismo una oportunidad muy importante para el desarrollo económico y social de la región. Sin embargo, existen importantes carencias y procesos actuales que se deben considerar para que esta actividad se desarrolle en beneficio de la sociedad local y la sustentabilidad ambiental. Es fundamental que los gobiernos locales de la región, y en particular, el de El Soberbio, crezcan en capacidades para gestionar y regular estas actividades con un sentido de promover el crecimiento endógeno, capitalizando partes de los excedentes de la actividad. Esta capacidad también se debe reflejar en el impulso de proyectos de servicios, equipamientos e infraestructura social, para adecuar los territorios urbanos y rurales para un mejor nivel de vida de la población y de los visitantes.

El Soberbio requiere un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Urbano y la definición de proyectos estratégicos para controlar el crecimiento informal, la provisión de equipamientos sociales, infraestructuras y servicios para mejorar la calidad de vida de la población y adecuar la ciudad a la actividad turística. Una planificación urbana que además contemple el mejoramiento de los espacios recreativos públicos y privados, para que los habitantes se identifiquen con el nuevo rol de la ciudad y los conviertan en un atractor turístico.

Con este último fin el PEST consideró "vincular la acción académica de alumnos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), a través de un convenio de cooperación, a una realidad social urbana, y realizar aportes concretos de rediseño urbano y propuestas de optimización de la planta urbana". (PEST, 2012 Anexo 2, punto II.C.18). En este marco, se realizó esta investigación y se elaboró una propuesta de ordenamiento urbano y de intervención de espacios verdes y recreativos de El Soberbio.

Mediante la planificación urbana podrían revertirse los problemas urbanos y a través de una intervención que revalorice los espacios verdes y recreativos, se podría contribuir a mejorar la calidad de vida de los lugareños y poner en valor la calidad del paisaje y el ambiente natural, para dotar a la ciudad de un atractivo para la actividad turística que redunde en favor de su desarrollo.

Se propone definir esquemas de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano-regional de la localidad de El Soberbio y proyectar una intervención integral a escala urbana con el fin de conformar un sistema de corredores lineales y espacios verdes que realcen y potencien la calidad del ambiente natural y permitan la realización de múltiples actividades recreativas y culturales.

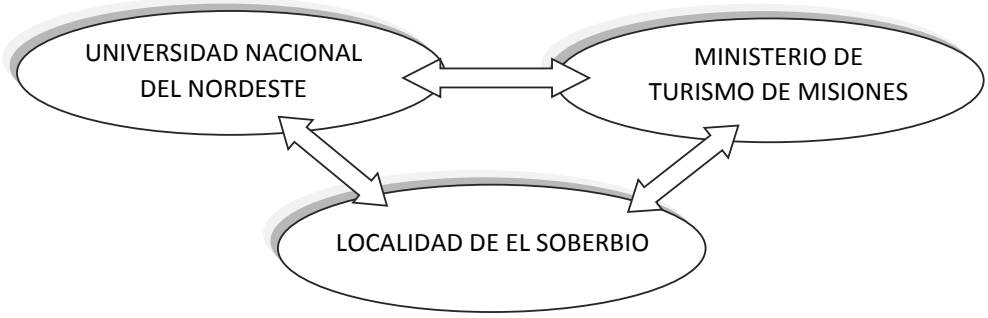
Se priorizan estos aspectos porque se considera que el perfil de la actividad turística está dado hoy por visitantes que buscan el contacto con la naturaleza de la región (selva, río, arroyos y saltos) pero que al pasar por El Soberbio, rumbo a los saltos del Moconá, no se sienten atraídos a ingresar a la ciudad por su carencia de servicios y equipamientos; a pesar de contar con un emplazamiento natural de alta calidad paisajística y potencialidad recreativa. Los espacios verdes de la ciudad, si bien cuentan con un mantenimiento mínimo, no tienen equipamiento alguno, son espacios públicos vacíos y descuidados que podrían ser mejor aprovechados con el fin señalado.

Etapa 2: EXTENSIÓN

En esta instancia se pretende concretar una efectiva implementación de los resultados del trabajo de investigación. Para ello se elaboró el proyecto de extensión denominado: "Ordenamiento territorial e intervención urbana en espacios verdes y área costera para el desarrollo turístico sustentable de la localidad de El Soberbio. Misiones." con los objetivos de contribuir a crear mayor capacidad de gestión y de desarrollo turístico sustentable de la región, promoviendo actividades relacionadas con el turismo rural y de aventura; trabajar en conjunto con el municipio y la sociedad para definir un esquema de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano-regional de manera equilibrada y diseñar conjuntamente con la comunidad una intervención integral de los espacios verdes con el fin de potenciar la calidad ambiental para la realización de múltiples actividades recreativas y culturales en favor del bienestar de sus habitantes y del desarrollo de la actividad turística.

El proyecto pretende profundizar el trabajo conjunto con el Ministerio de Turismo de la provincia de Misiones para brindar al municipio de El Soberbio herramientas necesarias para su desarrollo local y regional, basándose principalmente en actividades relacionadas al turismo sustentable, promoviendo la participación de los habitantes del lugar en la generación de beneficios económicos, sociales y ambientales. Figura 9.

Figura 9. Proyecto de Extensión



Fuente: Elaboración Propia

Para implementar el proyecto se conformó un equipo interdisciplinario e interinstitucional con vocación de colaborar desde la Universidad con un municipio concreto. A través de la gestión participativa y a partir del interés del Ministerio de Turismo provincial, el equipo de trabajo promoverá la interacción y el diálogo con la localidad beneficiaria fomentando la interactorabilidad en el abordaje del problema y en el planteo de propuestas de solución aplicables en el corto, mediano y largo plazo.

El aporte que pretende realizar la Universidad al desarrollo turístico sustentable de la región de los Saltos del Moconá se materializa a través de las siguientes instituciones:

CÁTEDRA DE DESARROLLO URBANO I. FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO. UNNE.

CENTRO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y ECOLÓGICA. UNNE

La dinámica de trabajo propuesta es la siguiente:

a. CONSOLIDACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO → Se realizarán reuniones de trabajo con el equipo del proyecto y con representantes de las instituciones involucradas para coordinar la implementación de las actividades en el terreno.

b. CAPACITACIÓN MUNICIPAL → Realización de talleres temáticos (*) de capacitación en la localidad de El Soberbio, destinados al personal municipal y los referentes comunitarios.

* Taller sobre DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE. Estará a cargo de Gladys Voertler, Magister en Desarrollo Regional e Integración e Ingrid Pedersen, Licenciada en Turismo, integrantes del Observatorio Turístico de Misiones, UNG. Además contará con la participación del Licenciado Jorge Posdeley y del Licenciado Mauricio Alves, en representación del Ministerio de Turismo de la Provincia de Misiones.
*Taller sobre SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO. A cargo de Virginia Appendino, Magister en Gestión Ambiental, docente de la Cátedra Optativa de Educación Ambiental e integrante del Centro de Gestión Aplicada y Ecología. UNNE.
*Taller sobre DESARROLLO URBANO EQUILIBRADO. Estará a cargo de Miguel Barreto, Arquitecto, Doctor en Antropología Social y de Evelyn Abildgaard, Arquitecta; integrantes de la cátedra de Desarrollo urbano I. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNNE.

c. TALLERES PARTICIPATIVOS → El Equipo implementará reuniones de trabajo para la elaboración participativa de un esquema de ordenamiento territorial para la localidad de El Soberbio.

d. ELABORACIÓN DEL SIG → El desarrollo e implementación del Sistema de Información Geográfica (SIG) de El Soberbio estará a cargo del Prof. Cristian da Silva. Facultad de Humanidades. UNNE

e. **PRESENTACIÓN Y VALIDACIÓN PÚBLICA DE LAS PROPUESTAS** → Se hará pública la presentación de las propuestas de los esquemas de ordenamiento urbano y del sistema de espacios verdes que surjan de los talleres.

Con este proyecto se espera acrecentar la capacidad de gestión del municipio de El Soberbio en los temas de promoción turística, ordenamiento territorial y mejoramiento de los espacios verdes de la localidad. Se considera que esta mayor capacitación tendrá efectos sobre el desarrollo sustentable de la localidad a mediano plazo. Se espera que el desarrollo turístico reditué en mayor beneficio de los habitantes locales y contribuya a su mejoramiento socio-económico.

Para finalizar, se destaca que el eje estructurante del proyecto es el incremento de las capacidades locales. Se considera que este factor de empoderamiento de los actores locales es la mejor estrategia de sostenibilidad de los resultados del proyecto en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Carta Orgánica Municipal de El Soberbio (1990). El Soberbio, Argentina.
- Constitución Nacional (1994) Santa Fe, Argentina.
- Constitución de la Provincia de Misiones (1998). Posadas, Argentina.
- Cossio, L. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. Serie Gestión Pública 44, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile: Ediciones CEPAL.
- Declaración de Quebec. Cumbre Mundial del Ecoturismo (2002) Quebec, Canadá.
- Dembicz, K. (2005) La región y el desarrollo regional en los conceptos socioeconómicos de la CEPAL. Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia. Varsovia, Polonia: Ediciones CEPAL.
- García, R. (2006). Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Resultados definitivos. Serie B N° Tomos 1 y 2. Buenos Aires, Argentina.
- Ley Nacional de Turismo N° 25.997 (2005) Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 3631/99 Corredores Verdes de la Provincia de Misiones. (1999). Posadas, Argentina.
- Ley Provincial de Ordenamiento y Conservación de Bosques Nativos de Misiones. (2010)
- Mertins, G. (2003). Desarrollo regional en América Latina bajo condiciones neoliberales: procesos - consecuencias - tendencias. Algunas observaciones generales. En: Actas Latinoamericanas de Varsovia, Tomo 26. Varsovia, Polonia: Ed. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Morin, E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Cálculo de Huella de Carbono debido al funcionamiento del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba

Alamo, Sara
Rodriguez, Alfredo
Usseglio, Virginia
Edelstein, Julio

PALABRAS CLAVE
· Gases de Efecto Invernadero
· Huella de Carbono
· Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba

Resumen / Las emisiones de gases de combustión son una de las principales causas de contaminación urbana y la principal del calentamiento global. Conocer la magnitud de las emisiones es fundamental para abordar esta problemática. Los modelos de Huella de Carbono, permiten determinar la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidas directa o indirectamente por un individuo, organización, evento o producto. Los sistemas públicos de transporte masivo urbano son un foco crónico de contaminación ambiental. El Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba (Sistema TUP), hasta principios del año 2014, estaba conformado por NUEVE (9) corredores y SETENTA y SEIS (76) líneas. En este estudio diseñamos un modelo directo de Huella tipo Tank-To-Wheels ("del tanque a las ruedas"), para determinar, a través de una aproximación matemática, el total de emisiones diarias y anuales, en unidades CO2eq, del Sistema TUP, junto a otros parámetros importantes. A través del análisis y procesamiento de datos de infraestructura del sistema e información respecto a las unidades (autobuses) del año 2013, se obtuvieron los siguientes resultados: las emisiones totales diarias promedio del Sistema TUP fueron de MIL OCHOSCIENTAS NOVENTA y TRES (1893) tonCO2eq. Durante el año 2013 el total de emisiones fue de CUATROSCIENTOS SESENTA y TRES MIL NOVESCIENTAS CATORCE (473.914) tonCO2eq. La quema de combustibles emite varios gases contaminantes y materiales particulados dañinos para la salud y el ambiente. Nuestro modelo de Huella representa un punto de partida para comprender como la contaminación del aire puede afectar a los ciudadanos y permite determinar políticas ambientales orientadas a mejorar la eficiencia y disminuir costos del Sistema TUP. Un sistema eficiente insta a otros ciudadanos a incorporarlo en su día a día, disminuyendo el impacto ambiental de otros medios de transporte. Comenzar a tomar conciencia de esto a tiempo nos da herramientas para el futuro.

ALAMO, SARA
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

RODRIGUEZ, ALFREDO
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: daguero@ayv.unrc.edu.ar

La modificación del clima con respecto al historial climático, a escala global o regional, es a lo que se denomina “Cambio Climático”. Estos se producen sobre todos los parámetros meteorológicos, como por ejemplo, la temperatura, presión atmosférica, precipitaciones, nubosidad, etc. Sus causas son tanto naturales (emisión de radiaciones solares, disposición de los continentes, la órbita de la Tierra, etc) (Crowley & North, 1988), como antropogénicas (Oreskes, Naomi, 2004).

Sin embargo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y vigente desde el 21 de marzo de 1994, usa el término «cambio climático» solo para referirse al cambio por causas humanas. (ONU, 1997)

El ser humano podría haberse convertido en uno de los agentes climáticos más relevantes del último tiempo. Su influencia comenzaría con la deforestación para generar cultivos y tierras de pastoreo. Actualmente, la elevada demanda de energía por parte de los países desarrollados, son la principal causa del calentamiento global, debido a que las emisiones contaminantes debido a la producción de energía son las mayores del planeta. Esta demanda de energía lleva a un aumento en la extracción y consumo de recursos energéticos no renovables, como el petróleo.

El calentamiento global es la consecuencia más importante del cambio climático. Se manifiesta como un aumento de la temperatura media global. Posiblemente es un fenómeno que se originó en la época medieval y, desde entonces ha incrementado. (DUARTE, 2006)

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su primer informe de 1990 determino y reafirmo que existía una alta certidumbre científica sobre la existencia del fenómeno del calentamiento global como producto de la actividad humana.

En base a toda la información existente se estima que, desde que el hombre mide la temperatura hace unos 150 años (siempre dentro de la época industrial), esta ha aumentado 0,5 °C y se prevé un aumento de 1 °C para el 2020 y de 2 °C para el 2050. Esto podría dar lugar a un aumento en el rendimiento de los cultivos en zonas de media y alta latitud, pero en las zonas de latitudes bajas, podrían disminuir, acrecentando el riesgo de desnutrición. Sin embargo, un aumento superior a este podría ocasionar un menor rendimiento en regiones templadas, lo que conllevaría a una reducción de la producción mundial de alimentos. Como conclusión de esto la mayoría estudios económicos sugieren pérdidas en el producto interno bruto mundial (PIB) (OMM, 2014).

Efecto Invernadero y Gases de Efecto Invernadero (GEI)

El Efecto Invernadero es el fenómeno de absorción, por ciertos gases atmosféricos,

USSEGLIO, VIRGINIA
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

EDELSTEIN, JULIO
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

de parte de la radiación de onda larga que el suelo emite, como consecuencia de su calentamiento durante las horas de heliofanía. Sin este efecto natural las temperaturas caerían aproximadamente unos 30 °C; con tal cambio la vida, tal como la conocemos, no sería posible.

Sin embargo, luego de la Revolución Industrial, la actividad humana ha contribuido con un incremento desmedido de estos gases y se han añadido nuevos derivados de la industria química. Hoy en día, son seis los gases de efecto invernadero de mayor importancia, siendo la lista liderada por el Dióxido de Carbono y el Metano, luego el óxido nitroso (N_2O) y tres clases de gases industriales: los Fluorados e hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (F_6S). Las concentraciones de CO_2 y CH_4 han aumentado en un 36% y 148% respectivamente desde 1750 a los niveles más altos que en cualquier momento durante los últimos 800.000 años (datos extraídos de muestras de hielo). (ONU, 1997)

El anhídrido carbónico excedente, proviene fundamentalmente de la quema de combustibles fósiles (carbón mineral, petróleo y gas natural), ha producido más de las tres cuartas partes del aumento de CO_2 en los últimos 20 años. El resto de este aumento se debe principalmente a cambios en el uso de la tierra, en particular la deforestación. (IPCC, 2007)

El *Protocolo de Kyoto*, adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Kyoto, Japón y vigente desde el 16 de febrero de 2005 tuvo el objetivo fundamental de lograr la reducción del 5% en las emisiones de los seis gases de efecto invernadero mencionados con anterioridad, dentro del periodo que va de 2008 a 2012, en comparación a las emisiones a 1990. Además del cumplimiento, se buscó la generación de un desarrollo sostenible, de tal forma que se utilice también energías no convencionales, menos contaminantes. (ONU, 1997)

El principal problema con respecto al cumplimiento de este objetivo es la falta de creatividad a la hora de utilizar alternativas energéticas sin descuidar la economía del país. Por este motivo muchos países no accedieron a firmarlo. La Republica Argentina, por su parte, como país en desarrollo y con una emisión cercana al 0.6%, no estaba obligada a cumplir con las metas fijadas. Pese a ello ratifico el acuerdo, previa aprobación del Congreso Nacional a través de la Ley Nacional 25.438.9.

Contaminación Atmosférica

La presencia de contaminantes gaseosos o en suspensión en la atmosfera puede causar desde molestias hasta daños severos en las personas y bienes de cualquier naturaleza. Inclusive pueden atacar distintos materiales, reducir la visibilidad o producir olores desagradables.

Las emisiones contaminantes a la atmosfera pueden tener uno de tres destinos: las más livianas pueden ascender y transportarse hasta la estratosfera, los más pesados pueden precipitar y depositarse en la superficie; o pueden sufrir reacciones químicas en la zona de emisión o dentro de la tropósfera. La contaminación atmosférica de carácter local produce efectos ligados al foco de emisión de contaminantes. Si los contaminantes son transportados los efectos pueden ser de escala regional o global.

Los principales contaminantes atmosféricos son derivados de la combustión de hidrocarburos como el CO_2, el monóxido de carbono (CO), los óxidos de nitrógeno (N_xO), el dióxido de azufre (SO_2), los materiales particulados y los compuestos orgánicos volátiles (COV's).

Organización metropolitana del Sistema Transporte Urbano de Pasajeros (TUP) de la Ciudad de Córdoba.

La ciudad de Córdoba está ubicada en el centro de la Argentina entre los 360 y 480 m sobre el nivel del mar, a 64° 11' de longitud y 31° 24' de Latitud Sur. Es la segunda ciudad más poblada del país, después de Buenos Aires, contando con 1.329.604 habitantes hasta el censo del 2010, y la más extensa (INDEC, 2010). Córdoba se constituye en un importante centro cultural, económico, educativo, financiero y de entretenimiento de la región (Domina, 2007).

Hoy, la incidencia y complejidad de las problemáticas del Área Metropolitana sobre las localidades que la integran induce al Gobierno Municipal de Córdoba a promover un planeamiento regional concertado con los municipios integrantes, con el objetivo de redefinir los estudios mencionados en función de la evolución y diversidad de los problemas que afectan hoy al área.

Como resultado del crecimiento demográfico y migraciones el crecimiento del área urbanizada sufre un aumento indiscriminado en la periferia de la ciudad y aumenta la densidad poblacional en el Área Central ("*sector geográfico central polifuncional de la ciudad, donde se realizan actividades comerciales, administrativas, culturales, sanitarias, etc.; delimitada por arterias importantes y/o accidentes geográficos (...)*",Ordenanza Municipal 12146).

La ciudad de Córdoba cuenta con un sistema de colectivos masivos y otro diferencial, además del sistema de trolebuses, taxis y remises.

Según el artículo 2 ("Definición del Sistema") de la Ordenanza Municipal 12146: "Entiéndase por sistema de **Transporte Urbano de Pasajeros (TUP)** prestado mediante ómnibus al sistema masivo de movilidad urbana sostenible, compuestos por el servicio de transporte prestados por ómnibus, los cuales trabajan física, operacional, económica y tecnológicamente integrados para brindar un servicio eficiente con cobertura espacial en toda la ciudad."

Durante 2006 la flota completa de colectivos ascendía a 640 unidades. Durante en 2008 se incorporaron nuevas unidades al sistema tradicional. Entre 2008 y 2009 se habilitaron seis líneas del nuevo sistema diferencial. A principios del año 2014 el sistema TUP de ómnibus estaba conformado por NUEVE (9) corredores (eje estructurante de la ciudad por el que se canalizan flujos de transporte y que se caracteriza por alta concentración de viajes) y con un total de SETENTA y SEIS (76) líneas (troncales y alimentadoras) (Ordenanza 10366. Definiciones [según Pliego- Artículo 7]) .

La distribución de líneas en sus respectivos corredores, era la siguiente:

Corredor 1: Líneas 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, B11, D10 (naranja).

Corredor 2: Líneas 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, B20, D20 (azul).

Corredor 3: Líneas 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, B30, D30 (rojo).
Corredor 4: Líneas 40, 41, 42, 43, 44, B40 (amarillo).
Corredor 5: Líneas 50, 51, 52, 53, 54, B50, D50 (amarillo).
Corredor 6: Líneas 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, B60, B61, B62 (naranja).
Corredor 7: Líneas 70, 71, 72, 73, 74, 75, B70 (azul).
Corredor 8: Líneas 80, 81, 82, 83, 84, B80, D80 (rojo).
Corredor 9 (Anulares): Líneas 500, 501, 600, 601 (amarillo).

Normas sobre calidad de combustibles

Las unidades del sistema TUP utilizan como combustible el diesel o gasoil. Las normas internacionales de calidad de combustible diesel se establecen para armonizar los estándares de combustibles comercialmente disponibles con los motores diesel disponibles en el mercado.

Nuestro país adhiere a las normativas EURO sobre estándares de calidad en combustibles diesel y reducción de emisiones contaminantes aplicadas en la Unión Europea, según las resoluciones de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina.

En nuestro país está prohibida la importación de nuevos vehículos pesados que tengan requerimientos técnicos bajo la norma EURO II o inferior.

La implementación de estas resoluciones es complicado porque, si bien existen capacidad de abastecimientos de combustibles según las nuevas normativas europeas, la renovación total de las flotas de vehículos pesados (camiones, ómnibus, etc) según los nuevos estándares mecánicos requiere de inversiones y tiempo, por lo que la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, suele presentar prorrogas de los plazos antes mencionados cuando no se alcanzan los objetivos preestablecidos.

En la ciudad de CBA la mayoría de los rodados del sistema público de transporte urbano están homologados bajo la Norma EURO III.

En nuestro país se comercializan distintas marcas de diesel, de tres empresas distintas: YPF S.A.; OIL S.A. ; SHELL S.A.

En la legislación actual de nuestro país en materia de regulación de emisiones se contempla la implementación de sistemas catalíticos que restringen la cantidad de CO y N_xO que alcanzan la atmosfera.

En el caso de la combustión, no se encuentran significativamente representados los GEI industriales.

Otras formas de expresar las emisiones producto de las combustiones son:

Emisiones GEI por unidad de energía, masa de CO_2 equivalente producidas por unidad de energía liberada (se mide en g/MJ)

Emisiones GEI por unidad de masa, masa de CO_2 equivalente producidas por kilogramo de combustible consumido (% masa o mg/kg [ppm]).

Huella de Carbono

A los fines prácticos, para la medición de las emisiones de carbono se emplean modelos

de Huella de Carbono. Estos sirven para la determinación de la totalidad de GEI emitidos directa o indirectamente por un individuo, organización, evento o producto. Este análisis abarca todas las actividades de su ciclo de vida, desde la adquisición de las materias primas hasta su gestión como residuo. Por lo tanto permite definir mejores objetivos, políticas de reducción de emisiones más efectivas e iniciativas de ahorros de costo mejor dirigidas, todo ello consecuencia de un mejor conocimiento de los puntos críticos para la reducción de emisiones. (Quesada, 2007)

La ***Intensidad de Emisión*** es una estimación de la tasa de producción de gases contaminantes de un proceso unitario. En un modelo de Huella de Carbono la emisión se mide en unidades de masa de CO_2 equivalentes emitidas como resultado de una actividad durante un periodo de tiempo determinado.

Las emisiones de otros GEI, diferentes del dióxido de carbono deben ser transformados a unidades equivalentes para poder reportarse. Para convertir las unidades deben multiplicarse sus unidades por el Coeficiente de Calentamiento Global Potencial (GWP, *Global Warming Potencial*).

Cada uno de los GEI tiene diferentes potenciales para contribuir al calentamiento global (*Heat-trappingproperties*). El GWP es un coeficiente que representa la habilidad de una cierta cantidad de un GEI de capturar calor en la atmosfera, comparada con la misma cantidad de CO_2.

Los inventarios de emisiones contaminantes son de gran importancia para poder evaluar el aporte de GEI a la atmósfera como modo de contribución al calentamiento global y a la contaminación del aire.

Un modelo de Huella de Carbono directa es una herramienta fundamental para la comprensión funcionamiento del sistema de interés. No existe un único método para el cálculo de Huella de carbono, por ende, cada modelo debe adaptarse al problema en estudio.

Los datos obtenidos de este estudio colaborarían con el abordaje de posteriores trabajos que intentasen mejorar el sistema en cuanto a eficiencia e impacto ambiental. A su vez, el modelo ajustado tendría suficiente elasticidad y valor predictivo como para obtener estimaciones de huella de carbono con potencial aplicación en estudios comparativos o de seguimiento en el tiempo (estudios de evolución del Sistema TUP).

Sistema de Estudio

Para poder diagramar un modelo es necesario tener bien en claro cuál es el esquema general del sistema y de todos los elementos que intervienen.

Nuestro estudio tiene como finalidad calcular la Huella de Carbono directa emitida por el funcionamiento del STUP, independientemente de todos los demás factores que lo componen.

Se utiliza la denominación "*Tank-To-Wheels*" o "del tanque a las ruedas", en español, término introducido por el estudio sobre huella de carbono de combustibles, "*Well-To-Wheels*" llevado a cabo por el Instituto de Energía y Transporte (IET) de la Comisión Europea, para referirse al subsistema de interés [Fig. 1] (Huss, Maas, & Hass, 2013).

Objetivos

Generales: Diseñar un modelo directo de Huella tipo Tank-To-Wheels ("del tanque a las ruedas"), para determinar, a través de una aproximación matemática, el total de emisiones diarias y anuales, en unidades CO_2eq, del Sistema TUP, junto a otros parámetros importantes.

Particulares: Aplicar el modelo al cálculo de tasas de emisión en algunos puntos clave (emisiones promedio por línea, por corredor, emisiones totales) usando como base los datos del año 2013 sobre la estructura del Sistema TUP. Evaluar los resultados obtenidos y los parámetros involucrados en el cálculo. Estimar factores de mayor incidencia sobre la eficiencia del sistema y el impacto ambiental.

Métodos

Datos Generales sobre Combustibles

Tabla 1 - Propiedades Generales de los Combustibles Diesel

Combustible	%C	%N [ppm]	%S [ppm]	Densidad [kg/m^3]	N°Cetano	LHV [MJ/kg]	$gCO_{2\,eq}$/MJ	$kgCO_{2\,eq}$/kg
Diesel	83,24	19330	Var.	832	51	43.1	73.2	3.16
Diesel B7	85.4	17977	Var.	836	51	42.7	73.4	3.13

Datos medios. (Huss, Maas, & Hass, 2013)

Información sobre la infraestructura de los corredores:

Tabla 2 - Estructura del Sistema TUP por corredor.

Corredor	Empresa	Cantidad de líneas	Kilometraje Recorrido Ida-Vuelta	Flota en Servicio
1	CONIFERAL S.A.C.I.F.	13	591,31	119
2	Ciudad de Córdoba S.A.	12	495,7	119
3	ERSA S.A.	9	331,42	100
4	Autobuses Santa Fé S.A.	6	192,52	74
5	Autobuses Santa Fé S.A.	7	224,28	80
6	CONIFERAL S.A.C.I.F.	11	367,11	85
7	Ciudad de Córdoba S.A.	7	283,86	77
8	ERSA S.A.	7	269,85	79
9	Autobuses Santa Fé S.A.	4	120,5	27
TOTAL		76	2876,55	760

Datos obtenidos de la (Ordenanza Municipal N°12146, 2013), Anexo 1 "Memoria descriptiva de grupos, zonas, corredores y líneas" (pág. 50), en base al balance del año 2013. Se tomaron los datos por líneas y se realizó una sumatoria por corredores.

Modelo

Intensidad de emisiones por unidad de combustible

Mediante los siguientes cálculos se intentó obtener una fórmula para la estimación de

la intensidad de emisión como consecuencia del funcionamiento de los móviles del STUP.

Para este estudio es primordial determinar la cantidad de emisiones por unidad de volumen (medida en litros) de combustible consumido. En caso de no poseer este dato en la información técnica del combustible se puede calcular. Para ello hace falta estimar la intensidad de emisión por unidad de masa ($\square_m$), habiendo varias formas de cálculo de este valor. Aquí se mencionan únicamente dos:

Método 1 – Cálculo a partir de la Intensidad de emisión por unidad de Energía ()

$$\varepsilon_m = LHV \,.\, \varepsilon_E \;\equiv\; [gCO_{2\,eq}/kg]$$

Intensidad de emisión por unidad de Energía (), medida en gramos de CO_2 equivalente por megajoules de energía producida .

Poder Calorífico Inferior (Lower Heat Value, LHV), valor medido, presente en la ficha técnica de los combustibles comerciales, que representa la cantidad de energía, en megajoules, producida por unidad de masa de combustible consumida.

Método 2 – Cálculo a partir de la Composición Porcentual elemental (%) en el combustible

$$\varepsilon_m = \%C \,.\, \frac{m_{CO_2}}{m_C} = \%C \,.\, \frac{44\ g/mol}{12\ g\ /mol} \;.10^3 gCO_{2\,eq}/kg$$

Composición porcentual Peso/Peso de Carbono (%C), se obtiene a partir de datos medidos sobre el combustible.

Masa molar del CO_2 (m_{CO2}), en gramos por mol de sustancia. Se obtiene de los datos aportados por la Tabla Periódica de los Elementos.

Masa molar del Carbono elemental (m_C), ídem anterior

Cálculo de Intensidad de Emisión por unidad de Volumen

Para el combustible diesel comercializado por la empresa Yacimientos Petroleros Federales (YPF) S.A., tanto para la marca Diesel 500 (EURO II) como para la marca Eurodiesel (EURO III), la densidad[1] es de 0,840 g/cm^3.

$$\varepsilon_V = \varepsilon_m \,.\, \delta_c \;\equiv\; [\frac{gCO_{2\,eq}}{dm^3}]$$

Intensidad de emisión por unidad de masa de combustible consumida ()

Densidad del combustible (), es un dato que viene en las especificaciones del combustible, suele medirse en gramo por centímetro cúbico de combustible

A partir de este valor podemos calcular las emisiones sabiendo el consumo de combustible (medido en litros) que tienen las unidades del sistema de transporte de la ciudad.

Calculo del consumo especifico y consumo específico corregido , de un motor diesel () medido en litros por kilómetro recorrido

1 Densidad medida a 15°C, bajo la norma ASTM D-1298/4052. Otras marcas pueden variar.

En las especificaciones técnicas de un motor diesel se suele especificar (no siempre) su consumo de combustible medido en gramos de combustible consumido por kilovatios-hora , o sea, la masa de combustible que consume un motor que entrega una potencia (trabajo por unidad de tiempo) de UN (1) kW durante UNA (1) hora, lo que representan 3,6 MJ.

También, en la ficha técnica, viene especificado la potencia máxima del motor . Suponiendo que un motor realiza un trabajo a potencia máxima (condición de máxima eficiencia energética)durante UNA (1) hora, a una velocidad promedioconstante de 40[2], el consumo específico de combustible medido en litros de combustible consumido por kilómetro recorridosería igual a:

$$C_i = \frac{C \,.\, P_{máx}}{\delta_c \,.\, \bar{v}}$$

El valor de consume dependerá de las especificaciones técnicas del motor en cuestión. Sin embargo, el consumo estimado de esta manera no tiene en cuenta ninguna de los múltiples de factores que intervienen y afectan el consumo de las unidades, entre las que se destacan:

El estado mecánico del móvil y del motor, la resistencia total del autobús.

El recorrido, su duración (minutos), largo, el estado de las vías que están incluidas y su tránsito, el número de paradas que tiene, la pendiente, etc.

El número de pasajeros dentro del móvil (llamado factor de carga).

Factores ambientales como la temperatura y el viento.

En nuestro modelo se utilizaron las recomendaciones sobre el consumo de combustible de la Empresa Volvo Trucks para motores diesel de camiones, siendo estos similares a los utilizados en autobuses. En base a esto, el consumo de combustible de un motor diesel:

Aumenta, en más de un 50%, realizando una conducción constante en pendientes o por ciudad (con las paradas que conlleva).

Cuando se conduce con viento a una velocidad de 10 m/s, el consumo de combustible puede aumentar en un 18%, mientras que si llueve o nieva, aumenta la resistencia a la rodadura y el este valor puede verse incrementado entre un 10 y un 20%.

Si la velocidad disminuye de 90 km/h a 80 km/h, se reduce el consumo en un 6%.

Si el vehículo efectúa una parada adicional cada 10 km, el consumo aumenta en un 35%. Si en un tramo de 10 kilómetros se efectúan 10 paradas y arranques este se ve incrementado en un 130%.

El factor de carga, medido en litros consumidos por tonelada de peso por kilómetro recorrido es uno de los factores más influyentes que dependen de la unidad que se considere.

Dada la imposibilidad técnica de especificar condiciones climáticas, el estado mecánico de las unidades, la carga con la que cada una circula y el estado de las

2 Velocidad promedio entre la máxima velocidad de circulación permitida en avenidas (60 km/h) y la máxima velocidad de circulación permitida en vías comunes (barriales) (20 km/h).

vías de circulación (incluyendo en este aspecto el transito), estos factores se han excluido del modelo. Sin embargo se encuentran incluidos los factores de consumo por conducción en ciudades (α_C=50%) y por realizar una parada por kilómetro recorrido (α_P=130%), considerando veces que un vehículo para durante el recorrido para el ascenso y descenso de pasajeros.

Esto permite plantear el cálculo del consumo específico corregido, medido en litros de combustible consumido por kilómetro recorrido :

$$C_i' = C_i \,.\, (1 + \alpha_P + \alpha_C) = \frac{C \,.\, P_{máx}}{\delta_c \,.\, \bar{v}} (1 + \alpha_P + \alpha_C)$$

Consumo especifico corregido medio estimado

Para lograr una estimación más ajustada es necesario independizarse del tipo de modelo de autobús considerado y, por ende, de los parámetros asociados a la eficiencia del motor.

Para esto se propone un cálculo de un consumo medio, considerado este como un promedio ponderado de los consumos por modelo de autobús, tomando como modelo los autobuses de la flota de la empresa TAMSE S.A (Ordenanza Municipal N°12146, 2013).

Con estos datos se calculó el valor:

$$\bar{C} = \sum_{i=1}^{6} \frac{C_i n_i}{n_T}$$

$$\bar{C} = \frac{79 \,.\, 233 + 217 \,.\, 191 + 30 \,.\, 197 + 19 \,.\, 199 + 19 \,.\, 111}{364} \frac{g}{kWh}$$

$$\bar{C} = 196{,}85 \; g/kWh$$

Tamaño de flota = 364 unidades

Y para la potencia máxima promedio estimada:

$$\bar{P} = \sum_{i=1}^{6} \frac{P_{máx_i} n_i}{n_T}$$

$$\bar{P} = \frac{79 \,.\, 155 + 217 \,.\, 154 + 30 \,.\, 152 + 19 \,.\, 125 + 19 \,.\, 130}{364} \; kW$$

$$\bar{P} = 151{,}29 \; kW$$

Reemplazando estos valores en la fórmula para el consumo corregido, establecida en el apartado anterior, se obtiene la siguiente estimación promedio:

$$C_i' = \bar{C}_i \,.\, (1 + \alpha_p + \alpha_c)$$

$$C_i' = \frac{\bar{C} \,.\, \bar{P}}{\delta_c \,.\, \bar{v}} (1 + \alpha_p + \alpha_c)$$

$$C_i' = \frac{196{,}85 \frac{g}{kWh} \,.\, 151{,}29\, kW}{0{,}840 \frac{g}{cm^3} \,.\, 40 \frac{km}{h}} .(1 + 1{,}3 + 0{,}5)$$

$$C_i' = 886{,}4 \frac{cm^3}{km} .(2.8)$$

$$C_i' = 2.481{,}8 \frac{cm^3}{km} \cong 2{,}5 \frac{dm^3}{km}$$

Intensidad de emisión por kilómetro recorrido ()
Se obtiene al multiplicar el consumo específico corregido medio por la intensidad de emisión por unidad de volumen .

$$\varepsilon_{km} = \varepsilon_V \,.\, C_i' \equiv [\frac{gCO_{2\,eq}}{km}]$$

Siendo esta una estimación de las emisiones promedio que produciría un autobús que recorre un kilómetro en una línea.
Calculo de Intensidad de emisión por corredor
Considerando la estructura de los corredores se pueden calcular las emisiones totales que generaría una unidad móvil que efectué un recorrido unitario ida-vuelta por todas las líneas de dicho corredor.
Kilometraje Recorrido Ida-Vuelta : sumatoria de los kilómetros de todos las líneas incluidas en el corredor.

$$\varepsilon_{Cr} = R_{km} \,.\, \varepsilon_{km}$$

Cálculo de la intensidad de emisiones en un día hábil de funcionamiento por corredor y en el sistema completo
Se supone un día hábil donde el sistema funciona aproximadamente 21 horas (1260 minutos) seguidas. Considerando los kilómetros de recorrido ida-vuelta y la regularidad esperada (tiempo entre la salida de una unidad de una parada y la llegada de la siguiente, o el tiempo medio que tarda una unidad en hacer un recorrido dividido por el número total de unidades incluidas en dicha línea) medida en minutos de cada línea .

$$\varepsilon_{D\,(Cr)} = \sum_{i=1}^{n} \frac{1260\ min}{t_i} r_{km\,i} \cdot \varepsilon_{km}$$

Si sumásemos las emisiones de todos los corredores del sistema tendríamos las emisiones totales del Sistema TUP durante un día hábil de funcionamiento .Luego tomando datos de los días hábiles totales de un año de referencia[3], como el pasado año 2013, y multiplicándolo por este valor podemos obtener finalmente la huella de carbono anual debida al funcionamiento del sistema TUP, en la Ciudad de Córdoba .[4]

RESULTADOS

Utilizando el modelo descripto se obtuvieron los siguientes resultados:

Intensidad de Emisión por unidad de masa ()

(Huss, Maas, & Hass, 2013)

Intensidad de Emisión por unidad de volumen ()

$$LHV = 43{,}1\ MJ/kg$$

$$\varepsilon_E = 73{,}2\ gCO_{2\,eq}/MJ \text{ (Huss, Maas, \& Hass, 2013)}$$

$$\varepsilon_m = 3.154{,}92\ \frac{gCO_{2\,eq}}{kg} \cong 3{,}15\ \frac{kgCO_{2\,eq}}{kg}$$

Intensidad de emisión por kilómetro recorrido ()

$$\varepsilon_m = 3.154{,}92\ \frac{gCO_{2\,eq}}{kg}$$

$$\delta_c = 0{,}840 \frac{\mathrm{g}}{\mathrm{cm}^3} = 0{,}840\ \frac{kg}{dm^3}$$

$$\varepsilon_V = 2.650{,}13\ \frac{gCO_{2\,eq}}{dm^3}$$

Intensidad de emisión por Corredor .

Corredor		
1	3917623,88	3,92
2	3284176,08	3,28

3 Suponiendo que el sistema funcionase homogéneamente 21 horas al día durante todos los días hábiles de año.

4 El año 2013 presento 245 días hábiles, según el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación Argentina.

3	2195766,87	2,20
4	1275508,53	1,28
5	1485929,01	1,49
6	2432224,9	2,43
7	1880666,17	1,88
8	1787845,3	1,79
9	798352,265	0,8
TOTAL	19058093	19,06

Emisiones producidas por el funcionamiento de una línea del Sistema TUP, durante un día hábil promedio .

Corredor	
1	315,03
2	293,30
3	250,72
4	182,61
5	199,95
6	213,82
7	190,69
8	183,66
9	63,75

Emisiones totales

Emisiones totales estimadas, producidas por el funcionamiento de todas las líneas del sistema TUP, durante un día hábil y emisiones totales producidas en un año , tomando como modelo el año 2013[5], en la Ciudad de Córdoba.

$$\varepsilon_D = 1893{,}53\ \frac{ton CO_{2\,eq}}{día};\qquad \varepsilon_{A_{(2013)}} = 463.914{,}85\ \frac{ton CO_{2\,eq}}{año_{2013}}$$

Conclusiones

La Huella de Carbono directa, producida debido al funcionamiento de las unidades del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba, es de aproximadamente unas CUATROCIENTAS SESENTA y TRES MIL toneladas anuales (463.000 ton) de GEI arrojados a la atmosfera.

En un ordenamiento de actividades de menor impacto a actividades de mayor impacto, confeccionamos la siguiente tabla, para dar una idea de la magnitud de este valor:

5 Ministerio del Interior y Transporte de la Nación Argentina

Actividad/Empresas	Huella
Emisiones según gasto de energía, generación de residuos, transporte vehiculizado, por persona (ltda)	2,64 tonCO2/persona/año
Minería (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)[1]	22.500 ton/año
Oficinas (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)	28.300 ton/año
Distribución de electricidad (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)	34900 ton/año
Gas uso (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)	451000 ton/año
Funcionamiento de todas las líneas del sistema TUP	463.915 ton/año
Distribución de gas (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)	1.380.000 ton/año
Sony (Gálvez, 2010)	4.940.000 ton/año
Empresa Minera chilena (BUSTOS DONOSO, 2011)	5.206.909 ton/año
Producción de gas (promedio de emisiones de países*) (FENOSA, 2011)	17.300.000 ton/año

Tabla 3 - Tabla comparativa entre varias Huellas de Carbono debidas a diferentes actividades medidas en toneladas anuales de GEI emitidos

No siendo esto suficiente hay que tener en cuenta que las emisiones GEI no son las únicas que contaminan. La quema de combustibles está asociada a varios gases contaminantes como los óxidos de nitrógeno y los óxidos de azufre, dañinos para la salud y el ambiente en general.

Esto nos da la pauta de que el problema no acaba en el CO_2, pero si es el mejor punto de partida para empezar a entender como la contaminación del aire puede afectar a los ciudadanos y al ambiente de la ciudad.

Concordamos en afirmar que lo más trascendente de nuestro trabajo ha sido el esfuerzo invertido en el diseño de un método fiable y elástico que nos permita dar el primer paso en el abordaje del problema de la contaminación por emisiones en una ciudad que está en continuo crecimiento.

Comenzar a tomar conciencia a tiempo nos da las herramientas para que, a futuro, Córdoba no sufra las consecuencias de su propio crecimiento, como si ha sucedido en tantas otras ciudades del mundo, y esto es invaluable.

Agradecimientos

En primer lugar a nuestras familias por brindarnos la posibilidad de estudiar y motivarnos a cumplir nuestras metas personales; y amigos por la paciencia, escucha y comprensión.

A la Municipalidad de Córdoba, en especial a Jorge Sueldo de la Secretaria de Estudios Económicos del Ministerio de Transporte y Transito; y a la empresa ERSA URBANO S.A en particular a Lic. Ana Julia Cappucino, por la información que desinteresadamente nos brindaron.

A la cátedra de Problemática Ambiental, en especial al Dr. Julio Edelstein, por el

seguimiento y brindarnos el espacio ideal para la realización del trabajo; ya nuestros compañeros de cursado por el interés y los aportes realizados que contribuyeron a las mejoras del desarrollo del mismo.
Y por último, a nuestro grupo de trabajo por la dedicación, las horas de arduo trabajo y el ambiente de respeto y cooperación que siempre estuvo presente durante todo este trayecto.

Bibliografía

• Oreskes, Naomi. (2004). Beyond the ivory tower. The scientific consensus on climate change, 306 (5702), 1686.
• Resolución N°35 de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo de la Jefatura de Gabinete de Ministros. (2009, Febrero 23). Argentina.
• Resolución 35/09, Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentabl,. Subsecretaria de Energía. (2011, Diciembre 21). Buenos Aires, Argentina.
• Ordenanza Municipal N°12146. (2013). Córdoba Capital, Cordoba, Argentina.
• Régimen de Regulacion y Promocion para la Produccion y Uso Sustentable de Biocombustibles en el territorio de la Republica Argentina. (2013, Diciembre 30). Resolución N° 1.125 de la Secretaria de Energía de la Nación. Argentina.
• Acuerdo de Abastecimiento de Biodiesel para su Mezcla con Combustibles Fósiles en el Territorio Nacional. Ratificación. (2014, Abril 30). Resolución (SE) 390/14. Del 30/4/2014. B.O.: 8/5/2014. Secretaría de Energía de la Nación, Bs. As., 30/4/2014. Buenos Aires, Argentina.
• Aatola, H., Larmi, M., Sarjovaara, T., & Mikonen, S. (2008). Hydrotreated Vegetable Oil (HVO) as a Renewable Diesel Fuel: Trade-off between NOx, Particulate Emission, and Fuel Consumption of a Heavy Duty Engine. SAE International.
• Aversano, N., & Temperini, T. (2007, Marzo 22). El Calentamiento Global: Bonos de Carbono, una alternativa Modelización y Simulación de Sistemas Económicos. Retrieved Mayo 2014, from Ingenieria Qumica.org. El portal de Referencia para ingenieros quimicos: http://www.ingenieriaquimica.org/articulos/bonos_de_carbono
• Beer, T., Grant, T., Morgan, G., Lapszewicz, J., Anyon, P., Edwards, J., et al. (2010). Comparison of Transport Fuels. Final Report (EV45A/2/F3C) to the Australian Greenhouse Office on the Stage 2 study of Life-cycle Emissions Analysis of Alternative Fuels for Heavy Vehicles. Australian Goverment, Australian Greenhouse Office.
• Broecker, W. S. (1975, Aug 8). Climatic Change: Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming? Science, New Series, 189(4201), 460-463.
• BUSTOS DONOSO, J. F. (2011). ANÁLISIS DE LA HUELLA DE CARBONOS EN UNA EMPRESA MINERA DEL COBRE EN CHILE. Santiago de Chile.: Pontificia universidad católica de chile, escuela de ingeniería.
• Clarin, D. (2011, Septiembre 9). Por primera vez, Google reveló su huella de carbono. Retrieved Mayo 2014, from iEco: http://www.ieco.clarin.com/tecnologia/primera-Google-revelo-huella-carbono_0_551345102.html

- Crowley, T. J., & North, G. R. (1988). Abrupt climate change and extinction events in Earth history. Science, 240 (4855), 996-1002.
- Deng, T., & Nelson, J. (2013). Bus Rapid Transport implementation in Beijing: An evluation of performance and impacts. Research in Transportation Economics (39(1): 108–113).
- Domina, E. (2007). Historia Mínima de Córdoba (1st, 3rd reimpresión ed.). Córdoba, Córdoba, Argentina: Ediciones del Boulevard.
- DUARTE, C. M. (2006). Cambio global: Impacto de la actividad humana. Madrid: CSIC, CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS.
- FENOSA. (2011). Informe de Huella de Carbono 2010. Barcelona: Medio Ambiente Gas Natural Fenosa.
- Gálvez, M. (2010). COMPROMISO RSE. Retrieved Mayo 2014, from http://www.compromisorse.com/rse/2011/09/14/sony-reduce-mas-del-30-sus-emisiones-globales-de-co2/
- Huss, A., Maas, H., & Hass, H. (2013). TANK-TO-WHEELS Report Version 4.0; WELL-TO-WHEELS ANALYSIS OF FUTURE AUTOMOTIVEFUELS AND POWERTRAINS IN THE EUROPEAN CONTEXT. Reporte, Instituto de Energía y Transporte (IET), Comision Europea, Joint Research Center (JRC).
- INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- IPCC, I. P. (2007). Cambio climático 2007: Informe de síntesis. ONU.
- ltda, G. (n.d.). Mi huella. Calculadora de CO2. Retrieved Mayo 2014, from http://calcula.mihuella.cl/
- MetrohmAG. (2010). Análisis Petroquímico: Control de calidad de derivados del petroleo. Herisau, Suiza: Metrohm AG.
- OMM, O. M. (2014). Declaracion de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2013.
- ONU. (1997). Kyoto Protocol.
- Quesada, J. L. (2007). Huella ecológica y desarrollo sostenible. Génova: AENOR, Asociacion Española de Normalizacion y Certificacion.
- Science, N. A. (1979). Carbon Dioxide and Climate. Washington, D.C.
- SIBRT Online. (n.d.). Retrieved Junio 15, 2014, from Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados y BRT: http://www.sibrtonline.org/
- Stern, N. (2006). The Economics of Climate Change. American Economic Review, 98(2), 1-37.

La búsqueda de un desarrollo local sustentable. Balance de lo planeado, realizado y percibido en el Pacto Territorial San Genaro

Albanesi, Roxana
Pérez, Maximiliano
Pérez, Raúl
Propersi, Patricia
Solís, Darío

PALABRAS CLAVE
· Acuerdo Interinstitucional
· Problemática Ambiental
· Periurbano

Resumen / En San Genaro la posibilidad de implementar una "franja agroecológica" en el borde urbano-rural se constituyó en una oportunidad para la organización de un proyecto de desarrollo local con la participación de distintas instituciones.

En este artículo se enumeran las actividades realizadas por el Pacto Territorial. Se evalúa la eficacia de las instituciones participantes y la percepción sobre el problema ambiental local por parte de productores y vecinos involucrados. Finalmente, se reflexiona sobre el estado actual del proceso y su proyección en el tiempo.

Los actores de mayor poder local adhieren a la tendencia económica del monocultivo de soja. La incorporación de alternativas de manejo productivos más sustentables, el entusiasmo de vecinos en la clasificación de residuos, la participación de docentes y alumnos en las actividades propuestas son valiosas acciones, cuñas al pensamiento y comportamiento social hegemónico. Quizás una intervención más directa y activa de gobiernos provinciales y nacionales y no una delegación en los comunales y/o municipales colaboraría en la profundización de cambios. Se plantea la contradicción de una estructura económica que privilegia la explotación de recursos naturales, fuente de recursos fiscales y la posibilidad de construir un territorio con más equitativo uso y distribución de sus bienes.

ALBANESI, ROXANA
Grupo de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Agrarias Universidad Nacional de Rosario - Argentina
E-mail: ralbanes@unr.edu.ar

Introducción

En el sur de Santa Fe, territorio productivo organizado bajo el paradigma de la agricultura industrial, uno de los aspectos sociales conflictivos es el manejo técnico-productivo de la franja agropecuaria circundante a pueblos y ciudades. El gobierno provincial sancionó las Leyes Nº 11.273 y 11.354, y el Decreto Nº 552/97, con el fin de regir la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios y evitar la contaminación de los alimentos y del ambiente. Su implementación en las respectivas jurisdicciones queda a cargo de los gobiernos locales.

En San Genaro, típica localidad agraria del área, a partir de la restricción del uso de agroquímicos en una zona circundante a la ciudad, las autoridades municipales convocaron a instituciones locales y no locales a participar de un Pacto Territorial para promover un "nuevo modelo de Desarrollo Local". Allí cada organismo hace su aporte en pos de debatir y accionar sobre un nuevo modelo de desarrollo local para San Genaro y su región de influencia (Pérez et al., 2013)

El Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) de la región pampeana del INTA y el Grupo de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario son dos de las instituciones no locales participantes de este acuerdo interinstitucional coordinado por la Municipalidad de San Genaro y el Centro de Educación Agropecuaria (CEA nº5).

En el presente trabajo se plasmará una síntesis de lo realizado hasta el momento y una evaluación acerca del estado actual del proceso y sus perspectivas futuras. Se pretende:

- Analizar la trama institucional que participa del Pacto Territorial identificando diferentes modalidades de intervención y su incidencia en el proceso de transformación local.
- Identificar las diferentes percepciones de los actores directamente involucrados, miembros de las instituciones, productores y vecinos de los bordes urbano-rurales sobre las transformaciones del modelo productivo hacia un esquema más sustentable.
- Examinar el estado actual del proceso, a cuatro años de su inicio, para evaluar su repercusión, logros y desafíos pendientes.

Metodologías utilizadas

Se seleccionaron diferentes estrategias metodológicas para dar respuesta a la complejidad de la investigación. Se considera como población objeto de estudio a los actores sociales locales involucrados, el gobierno municipal e instituciones locales y no locales participantes.

Para poder abordar los objetivos relacionados con el análisis del papel de las instituciones se utilizan datos documentales, actas de los talleres interinstitucionales y el estudio de las diversas acciones llevadas a cabo por las mismas.

Para la identificación e interpretación de las diferentes percepciones se analizan los

talleres realizados con docentes, entrevistas en profundidad a los productores del área libre del uso de agroquímicos y una encuesta a la totalidad de vecinos que viven en las calles limítrofes con los campos de cultivos. Se intenta encontrar las formas en que los actores, que pertenecen a diversos grupos sociales e instituciones locales y no locales, perciben y construyen su realidad social, concibiendo tal construcción condicionada por la posición que ocupan en la estructura social y las representaciones que resultan de su ubicación en la misma.

La particularidad de este proceso de investigación-acción implicó la organización y participación en talleres para la discusión y análisis de los problemas, toma de decisiones y tareas de seguimientos, y de experimentaciones productivas en campos de productores. Los talleres tienen la característica técnica de "discusión de grupo" que entraña una interacción entre los investigadores y los sujetos referida a la conducta orientada por valores. La constitución del taller permite captar las representaciones, ideas, valores, construcciones imaginarias y afectivas dominantes. Así, los resultados parciales de la investigación se constituyen a la vez en documentos utilizados en los talleres como insumos para la discusión, la jerarquización de problemas y elección de las alternativas a seguir.

La localidad

San Genaro es una joven ciudad resultado de la unificación en el 2006 de dos comunas (San Jenaro y San Genaro Norte) vinculadas desde su origen. Está ubicada en el sudeste del departamento San Jerónimo, en el centro sur de Santa Fe.

El primer poblado que dio origen a la actual ciudad fue fundado en 1873 dentro del proceso de ocupación de tierras conocido como "colonización privada". Hacia 1890 el trazado del ferrocarril General Belgrano se acerca a la localidad e instala una Estación de Trenes a unos 2 Km. de la villa original. En torno a la estación San Genaro se fueron instalando vecinos y -desde los años iniciales - se diferenciaron estos espacios urbanos no sólo en la vida cotidiana sino también en las diversas instancias burocráticas

En los últimos años, desde la percepción de la mayoría de los habitantes, resultaba difícil sostener fundamentos razonables para mantener la división de las dos localidades. De hecho, una encuesta realizada por estudiantes de las escuelas secundarias con anterioridad a la unificación, reveló que existía consenso social para intentar la unidad (Propersi et al, 2012). Hacia los 90 comenzó a debatirse el sentido de sostener la separación, finalmente, en el año 2006, por decisión política de ambas Comunas se unieron logrando así el status demográfico y presupuestario de ciudad.

Actualmente, el análisis de los discursos cotidianos de los pobladores permiten identificar –al menos- dos razonabilidades diferentes, la que busca fortalecer la necesidad de la unión y aquella que justifica la separación, la diferencia, colocando en "el otro lado" el origen de los problemas que se expanden por obra de esa unión "no conveniente" (Albanesi et al, 2012). Esta particular condición motivó aún más el trabajo de las instituciones intervinientes en el Pacto Territorial considerando que el trabajo en conjunto podría fortalecer lazos de sociabilidad entre los dos sectores.

A pesar de las diferencias señaladas, la dinámica económica y social de ambos poblados fue similar, con predominio de actividades agropecuarias. La ganadería de carne y el tambo permanecieron, aún avanzada la agriculturización, debido a la tradición, la cercanía de dos usinas lácteas y ciertas limitantes edáficas propias de la Cañada Carrizales.

Actualmente es importante, la presencia de bancos, cooperativas y mutuales que nuclean la actividad local y regional de aquellos pueblos vecinos que carecen de los mismos, favoreciendo el comercio. La ciudad no tiene un desarrollo industrial apreciable, en gran medida debido a la ausencia de gas natural, insumo imprescindible para la radicación de esta actividad (Cloquell, et al; 2014).

La mayor parte de su economía está articulada al mercado global y – a pesar de su ubicación agroecológica excepcional - no hay un mercado local de producción y comercialización de alimentos.

De este modo, San Genaro integra un conjunto de localidades que en investigaciones anteriores se categorizó como localidades gestión de la agricultura. Localidad-gestión es aquella que existe y se reproduce en la actual fase -global- del capitalismo en la cual la tecnología y el manejo financiero cobran principal relevancia. Son pueblos y ciudades asiento de la producción de materias primas y –por lo tanto- también instalados en ellos la infraestructura de servicios para su gestión (Cloquell et al, 2014). La ciudad, con sus particularidades, es una expresión más de la escala local de una producción destinada al mercado mundial.

El problema

La legislación a nivel nacional con la Ley Nacional Nº 25.675 de Política Ambiental y la Ley Nacional Nº 25.831 sobre Régimen de libre acceso a la información pública ambiental orientan algunas de las atribuciones de los Estados subnacionales (provincias y municipios o comunas), que son las instancias donde se legisla sobre esta materia.

En San Genaro, una de las cuestiones fundamentales -dado que se trata, como se explicó en el apartado anterior, de un municipio que recibe sus mayores ingresos de la actividad agropecuaria y, esencialmente, agrícola- es el tratamiento (desde la venta hasta la destrucción de residuos) de los agroquímicos que se utilizan en los predios -más o menos- cercanos al núcleo urbano de población. El tratamiento local de esta cuestión disparó una serie de acciones, discursivas y concretas, que favorecen a esta conducta responsable con el ambiente.

“El gobierno local debía reglamentar y actuar frente a ´… conflictos que ya eran muy visibles entre los productores agropecuarios de la zona y los vecinos linderos, por las aspersiones con fitotóxicos. Agravado con varios problemas de enfermedades de vecinos que, no fueron fehacientemente probadas que eran provocadas por los productos fitosanitarios, pero ante la duda se aplicó el concepto precautorio.´ Concejal de la ciudad.” (Propersi y otros, 2012)

Hacia los productores, especialmente los del periurbano, y los pobladores urbanos

se dirigen las acciones de las instituciones. El Pacto Territorial tiene como uno de sus objetivos centrales la gestión del Borde Urbano-Rural (BUR) como una "franja agroecológica" de forma integral -participativa- con productores, consumidores e instituciones que resultan clave para asegurar la continuidad de los procesos: las cooperativas, escuelas y gobiernos locales, sólo para mencionar algunos. Funciona como marco articulador de una red de posibilidades de acción que se integran en una red participativa de actores.

Si bien lo que se reglamenta es la restricción del uso de agroquímicos en el periurbano de la ciudad también puede actuar como oportunidad para reflexionar comunitariamente sobre las estrategias productivas del modelo denominado sojero y, en este sentido, se presenta como una oportunidad política.

Una evaluación posible de la acción

Esta experiencia constituye una práctica novedosa en sí misma para la mayoría de las instituciones involucradas que deben consensuar estilos, momentos de encuentros, objetivos y dinámicas de trabajo a veces muy diferentes.

Entre las actividades realizadas se destacan un diagnóstico de situación de los productores agropecuarios del periurbano en el año 2010 y su actualización en el año 2013; jornadas y seminarios referidos a tecnologías alternativas; ensayos de propuestas técnico productivas alternativas en predios de productores; encuentros de feriantes de la zona con perfil agroecológico; elaboración de afiches para convocar a la feria por parte de los alumnos de todas las escuelas primarias y pre-primarias; talleres de mercadeo para productores familiares; talleres referidos a la problemática ambiental local con docentes y alumnos de las escuelas medias de la ciudad; encuestas sobre producción y consumo local y percepción acerca de la problemática de la contaminación por agroquímicos a productores y vecinos del periurbano. Éstas últimas fueron realizadas por los alumnos de las escuelas secundarias, se eligió esta modalidad para privilegiar la participación de la comunidad antes que la exhaustiva precisión de la información obtenida.

La estrategia de intervención dista de ser la de transferencia y adaptación. Todos los actores implicados se enfrentan a situaciones novedosas, a posibilidades de construcción de nuevos y más adecuados conocimientos. Es un mecanismo del cual no existen precedentes para la coordinación y difusión de los trabajos necesarios por parte de todas estas instituciones.

En la marcha los ritmos, prácticas y problemáticas particulares de cada institución se entrelazan facilitando y también obstaculizando los procesos de intervención. Las propuestas de transformación (en el ámbito de la producción, la salud, el consumo) se vinculan a instancias de educación informal de mediano y largo plazo donde los logros pueden ser más de procesos- de concientización- que de productos y, por lo tanto de difícil evaluación.

Por otra parte, en los talleres interinstitucionales se percibe que la marcha del Pacto responde más al interés de las personas comprometidas antes que a una política

afianzada institucionalmente. Desde su firma, la mayoría de las instituciones que adhirieron han manifestado su vocación por la existencia de un camino alternativo de desarrollo local y han hecho aportes en las discusiones de los talleres interinstitucionales cuando participaron. Pero el trabajo sostenido y la organización de las diferentes instancias que hacen a su vigencia, con el tiempo han quedado restringidos al accionar fundamentalmente de cinco instituciones. Por diversos motivos se fueron desgranando los actores que originariamente integraban las reuniones y decisiones del Pacto y los que permanecieron logran acordar lineamientos que no siempre tienen su correlato en la acción.

La participación local

El gran desafío es motivar la participación de la ciudadanía local. En las encuestas realizadas a los vecinos del periurbano el 60% manifestó que la cercanía a los cultivos puede ocasionarles algún riesgo vinculado a pulverizaciones con agroquímicos, la mayoría lo percibe asociado a intoxicaciones, alergias, problemas respiratorios, cáncer, contaminación del agua potable. Estos peligros son también vinculados con la cercanía al basural y la quema de residuos. Todos los vecinos manifestaron estar de acuerdo con la existencia de una zona de no aplicación de agroquímicos.

Pese a los esfuerzos de difusión realizados sólo el 13% expresó conocer la existencia del Pacto y su intento de resolver las problemáticas ambientales locales. En cambio, el 64% de los vecinos declaró conocer la ordenanza que prohíbe la utilización de agroquímicos en el periurbano. La mayoría asocia la ordenanza con el cuidado de la salud de la población pero, en menor medida, también expresaron la necesidad de preservar el agua y el aire. Identifican a la Municipalidad, las escuelas y el CEA Nº 5 como las instituciones locales que colaboran en mejorar las condiciones ambientales de la ciudad. La percepción predominante es la de aprobación de las medidas tomadas, pero –pese a reconocer que es un problema que afecta directamente su salud- no se expresan motivaciones de participar, considerando que es una responsabilidad del estado local.

Queda pendiente lograr un mayor involucramiento de la población. En esta dirección, en el último año la Municipalidad junto a las escuelas han iniciado una campaña de separación de residuos domiciliarios y de ubicación de la basura electrónica. Además, todas las instituciones del Pacto participaron de la Jornada Suelo Fundamento de Vida en setiembre de 2014 con la finalidad de avanzar en el tratamiento de la problemática productiva y ambiental local de forma abierta y participativa.

Los productores agropecuarios

El conjunto de productores agropecuarios comprendidos en esta zona evidencia diversidad en la tenencia de la tierra y la superficie total trabajada. La mayoría realiza agricultura con centralidad en el cultivo de soja, prácticamente la mitad poseen tambo, también se encuentra un productor de cerdos, y otro de ponedoras y de pollos. Poseen

tradición en diversificación, especialmente agricultura con ganadería bovina, pero también con animales de granja, lo que resultaría un elemento positivo a la hora de proponer otras alternativas productivas.

En octubre de 2010, a dos años de sancionada la ordenanza, se realizó una primera entrevista a los dieciséis productores comprendidos en la zona de exclusión, y a dos más que manifestaban interés en la propuesta.

En ese momento y a raíz de la implementación de la ordenanza había productores que evaluaban dejar o ya habían dejado de hacer soja pasando a la producción de pasturas y/o verdeos.

Otros productores no ganaderos habían optado por hacer cultivos como sorgo granífero, maíz y trigo-soja, dejando el sistema de siembra directa por la realización de labores culturales. También se encontraron casos que continuaron produciendo pasturas de alfalfa pero sin usar agroquímicos.

Entrevistados nuevamente en 2013, el 85% de los productores continuaban realizando las mismas actividades productivas en el área donde no se permiten las pulverizaciones que antes de la sanción de la ordenanza. De los restantes, uno caso incorporó pasturas de alfalfa, sorgo, verdeos de avena en los lotes donde anteriormente sembraba soja. Otro lote, que anteriormente era arrendado para soja, el arrendatario comenzó a hacer rollo de alfalfa con la sanción de la ordenanza, pero finalmente no renovó el contrato de alquiler. Ese lote del periurbano actualmente no se encuentra en producción.

En este contexto las formas de trabajo que manifiestan haber cambiado es el abandono de aplicaciones de agroquímicos y, en un caso, realizar mayores labores mecánicas. Incluso hay un productor que no utilizaba químicos desde antes de la sanción.

A pesar de esta aparente poco influencia de la ordenanza en el manejo productivo los productores entrevistados manifiestan que esta normativa trajo aparejada algunas limitaciones y prácticamente ninguna oportunidad. Sin embargo, sólo uno dice haber tenido repercusiones negativas en sus ingresos porque dejaron de alquilarle el predio. En tanto los demás entrevistados no manifiestan repercusiones positivas ni negativas en sus ingresos a partir de la puesta en vigencia de la ordenanza.

Resulta interesante remarcar que el único productor del BUR que realizó una experimentación a campo junto con las instituciones del Pacto es quien rescata aspectos positivos de la experiencia (sustitución de insumos químicos por biológicos). Esto resalta la necesidad de trabajar temas técnicos con los productores en sus predios para fortalecer estos procesos de transición productiva, pues la experimentación conjunta permite debatir alternativas sobre resultados concretos.

En ese sentido se realizaron dos ensayos experimentales demostrativos en campos de productores (uno dentro de la Franja de exclusión y otro fuera) para conocer, por un lado, la productividad local de la alfalfa sin agroquímicos y por otro, la utilización de verdeos consociados de avena para el manejo ecológico de malezas. También se diseñaron alternativas para el manejo de efluentes en pequeños tambos. Estas acciones no fueron complementadas y completadas con trabajo con todos los productores. En efecto, los productores se reunieron muy pocas veces en estos años para recorrer y

analizar los resultados de ensayos y para desarrollar el tratamiento de efluentes.
Hubo intentos de formar un Grupo Cambio Rural para trabajar con los productores tamberos que no prosperó hasta la fecha por falta de decisión de los productores y también de las instituciones integrantes del Pacto. Se evidenció la escasa intervención de agentes técnicos / de desarrollo locales o de la zona que mantengan un trabajo continúo con los productores, que pudiera aprovechar mejor el trabajo de las instituciones no locales para la consolidación de las cuestiones técnicas necesarias para un cambio productivo en el marco de los procesos en marcha.
En este contexto, y hasta el momento, la opinión por parte de los productores del periurbano acerca de la posibilidad de hacer un cambio más profundo productiva o tecnológicamente parece muy débil, e incluso poco necesario a pesar de la vigencia de la ordenanza.

Apreciaciones sobre la Ordenanza y cambios en el manejo productivo

En 2010 los entrevistados manifestaban acuerdo con la ordenanza que determina la franja de no fumigación y la regulación de las aplicaciones. Expresaban conciencia de la conflictividad que la aplicación de productos químicos genera en la población, y desde esta perspectiva, consideraban que la delimitación del área de exclusión puede traer tranquilidad a la comunidad. Varios entrevistados describieron situaciones donde -en ocasiones- aplicadores pasaban con los equipos por el pueblo perdiendo agroquímicos, o lavando el tanque de la pulverizadora en la vereda, o circulación sobre la localidad de aviones que hacen aplicaciones aéreas perdiendo productos tóxicos. Este registro los llevó a afirmar que el problema es más amplio y complejo.
En las entrevistas, algunos manifestaron que no todos los agroquímicos son peligrosos en igual medida, reconociendo la elevada toxicidad de los insecticidas, pero no así de los herbicidas. Desde su perspectiva, evalúan que no afectan la salud con la envergadura que suele atribuírseles desde los sectores que se oponen a su uso.
Hay un planteo generalizado de que “si no se puede fumigar, hay malezas, por lo tanto no se puede sembrar sin fumigar”. Y que aún no se ha dado una alternativa para la solución de este aspecto.
En ese entonces se manifestaba una preocupación general por desconocer alternativas de manejo, asociadas sólo con producciones orgánicas. La mayoría expresaba estar dispuesto a evaluar alternativas y propuestas, y creían que se necesitaría más mano de obra que elevaría los costos.
Las opiniones vertidas en cuanto al riesgo de la aplicación de agroquímicos evidencian una preocupación más vinculada a la disminución de la conflictividad social local que a la creencia de que puedan estar afectando la salud de la población (incluida la suya propia).
Al ser consultados en 2013 sobre los motivos que creían que habían determinado la sanción de la ordenanza, los productores incluidos en el área expresan comprensión y justificaban las razones por las cuales la ordenanza fue sancionada. Sin embargo,

en general, expresan que el desencadenante de estas respuestas es ajena a ellos: “dicen que es tóxico”, “lo hacen en todos los pueblos”, “la sociedad demandaba”. A pesar de ello, cinco de los entrevistados hablaron de enfermedades ocasionadas por las fumigaciones y de malos manejos técnicos, expresando un involucramiento diferente, un reconocimiento de que “algo” puede estar ocurriendo.
Respecto a las acciones de difusión y cumplimiento de la ordenanza, la mayoría opina que se ha trabajado al respecto en la localidad.
Acerca del control de las pulverizaciones hay un amplio acuerdo en que el mismo es realizado fundamentalmente por los vecinos.

Aportes para el debate

Sin lugar a dudas las acciones llevadas a cabo poseen la capacidad de hacer presente la problemática ambiental en la sociedad local, favorecen la reflexión y eventualmente una toma de conciencia, promueven procesos de educación informal y demuestran que existen caminos productivos y tecnológicos alternativos y viables. Las prácticas y percepciones de algunos productores así lo demuestran.
Sin embargo, los posicionamientos de gran parte de los vecinos y productores del periurbano generan interrogantes acerca de las posibilidades de generar cambios.
¿Tienen los actores involucrados intenciones de realizar trabajos colectivos que aporten desde su lugar a un proceso de desarrollo que esté a la altura de las demandas socio-ambientales actuales?
¿Tienen las instituciones nuevas respuestas frente a la percepción de los productores de que es muy dificultoso hacer “algo” diferente?
¿Puede la sociedad local sobreponerse a la vigencia del individualismo de la época generando, modificando y/o acompañando propuestas integradoras y participativas como las del Pacto Territorial?
Estas inquietudes son de complicadas respuestas porque se trata de una problemática territorial. Si se piensa la construcción del territorio como un proceso social quedan contenidos en el concepto las nociones de tiempo y espacio, es decir permanencias, rupturas, crisis en un determinado “lugar” que “es el cuadro de referencia pragmática del mundo, del cual le vienen solicitudes y órdenes precisas de acciones condicionadas, pero también es el teatro de las pasiones humanas, responsables a través de la acción comunicativa, por las más diversas manifestaciones de la espontaneidad y la creatividad.” (Santos, M citado por Tadeo, N; 2006:15).
El lugar es entonces una entidad de naturaleza compleja tanto en sus aspectos materiales como inmateriales. En la actualidad, en el lugar, en su interior, también reside la globalización y la instancia nacional. San Genaro, al igual que el resto de las localidades del sur santafesino, puede ser considerado un ejemplo de localización de lo global (Sassen, S; 2007) por cuanto su dinámica económica depende principalmente de un monocultivo de exportación con consecuencias ambientales, sociales y culturales en el sitio.

La vedette de la expansión sojera fue el paquete tecnológico que forman las semillas transgénicas, la siembra directa y el incesante uso de insumos químicos. Fue adoptada masivamente por cuanto los precios internacionales garantizaron rentabilidad y a la vez se "simplificaba" el manejo técnico y disminuía la necesidad de trabajo. Pero las transformaciones no quedaron acotadas a la cuestión técnico-productiva. A los tradicionales productores se les sumaron nuevos actores provenientes del sector financiero que presionaron sobre el precio de los arrendamientos y sobre el precio de compra y venta de tierras que alcanzaron niveles muy altos.

El abanico de transformaciones llevó a la concentración y crecimiento en algunos actores locales (productores agropecuarios, empresas de acopios, vendedores de insumos), a la desvalorización del mundo chacarero de la pequeña producción familiar y a la exclusión de trabajadores rurales. Cambios económicos-sociales que generaron una nueva estructura de capitales culturales y simbólicos, de nuevos ganadores y perdedores en el juego del campo local (Bourdieu, P; 1995).

¿Por qué varios de los productores no asisten a reuniones donde se debaten y construyen estrategias tecnológicas alternativas?

¿Por qué se coincide con el diagnóstico de necesidad de alimentos frescos locales pero no es sencillo organizar su producción y distribución?

¿Por qué los vecinos son activos denunciantes cuando se utilizan agroquímicos en la franja pero delegan en el municipio las acciones para la mejora de sus condiciones de vida?

Podría pensarse en una actitud contradictoria, en una falta de compromiso, aunque tal vez se pueda reflexionar que las señales del territorio donde se solapa lo local con lo global, son más poderosas que los mensajes alternativos de las instituciones.

No es suficiente con que el Municipio aborde la problemática del desarrollo en determinado territorio, se requieren espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los planes y proyectos de desarrollo. Cualquier estrategia territorial de desarrollo económico debe ser consensuada por los principales actores locales y orientarse hacia la mayor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, la mejora de los sistemas de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales. El fomento de las micro y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de las estrategias de desarrollo económico local (Páez, M, 2009). En este sentido, se aprecia que los actores privados de mayor poder local adhieren a la tendencia de la época en cuanto a la especialización productiva basada en la agricultura industrial e históricamente no han expresado en la localidad una voluntad de cambio económico, tanto en el sector agrario como en un posible emprendimiento industrial.

En este contexto resulta limitada la intervención de los Municipios, -soberanos en cuanto a ciertas decisiones políticas pero con acotados recursos para concretarla-. La mayoría de ellos discuten la forma de implementar la ley provincial a partir de una

medida que “aísle” las zonas de producción. La disputa territorial así no queda puesta en términos del modelo, sino en paliativos para que, sin perder eficiencia, resulte “menos nocivo” para todos.

A pesar de ello, el Pacto Territorial puede ser un ejemplo de otro tipo de herramienta para producir transformaciones ambientales, económicas y sociales positivas para la sociedad local; generando una gestión pública ambiental que no se reduzca a la mera conservación del medio ambiente y al control de los efectos negativos del modelo de explotación agrícola implantado (Juliá et. al.; 2009). La incorporación de alternativas de manejo más sustentables por algunos productores, el entusiasmo de vecinos en la nueva clasificación de residuos, la participación de docentes y alumnos en las actividades propuestas desde el Pacto son valiosas acciones, cuñas al pensamiento y comportamiento social hegemónico que no pueden soslayarse por parte de instituciones educativas, de investigación, de extensión y de gobierno municipal como las involucradas en el Pacto.

Quizás una intervención más directa y activa a nivel de políticas provinciales y nacionales y no una delegación en los gobiernos comunales y municipales colaborarían en la profundización de cambios y aquí nuevamente surge la contradicción de una estructura económica que privilegia la explotación de recursos naturales, importante fuente de recursos fiscales y la posibilidad de construir un territorio con más equitativo uso y distribución de sus bienes.

Bibliografía

Albanesi, R; Bonis, F; Marenghini, P “Posibilidades de transformación de patrones de producción y consumo a partir de intervenciones para el desarrollo local. Una experiencia al sur de Santa Fe” en XII Jornadas Rosarinas De Antropología Sociocultural – UNR. Rosario, octubre de 2013

Bourdieu, P, Wacquant, L (1995) Respuestas por una antropología reflexiva Editorial Grijalbo. Méjico.

Cloquell, S. (Coord.); Albanesi, R.; Cloquell, S.; Nogueira, M. E.; Propersi, P. (2014) “Pueblos rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura” Editorial Ciccus. Buenos Aires.

Juliá, M; Del Campo, MC y Foa Torres, JG (2009) “La institucionalidad ambiental en la Argentina”. Lerner Editores S.R.L., Córdoba.

Páez, M (2009) “Gobiernos locales y desarrollo. Un estudio de caso para Argentina” en Revista Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. Nº 12. Vol XI ISSN 1514-6871 en www.unse.edu.ar/trabajoysociedad

Pérez M; González, E.G.; Pérez, R.A.; De Luca, L.C.; Tito, G.M.; Propersi, P; Albanesi, R. (2013) Protocolo recomendatorio para el desarrollo de producciones agroecológicas en zonas periurbanas de localidades pampeanas con restricciones para las pulverizaciones con agroquímicos. Buenos Aires: Ediciones INTA

Propersi, P; Albanesi, R; Bonis, Francisco; Nogueira, M; Pera Pujol, P; Tifni, E (2012) Alcances y desafíos de un Pacto Territorial en pos del desarrollo local. El caso de una localidad agraria del sur santafesino. En VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales" ISSN 2250-8465 en www.jornadassociologia.fache.unlp.edu.ar/actas/mesas

Propersi, P; Nogueira, Ma. E; Tifni, E. "Las posibilidades y límites de un Pacto Interinstitucional para el desarrollo de estrategias de integración social, económica y ambiental rural-urbana" En: VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales - Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, noviembre 2013

Sassen, S. (2007) Una sociología de la globalización Katz Editores. Buenos Aires

Tadeo, N (Coord.), Palacios, P; Torres, F. (2006) Agroindustria y empleo. Complejo Agroindustrial Cítricola del Noroeste Entrerriano Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Modelos de intervenção da extensão rural brasileira: uma revisão sobre a temática das mudanças climáticas

Azevedo, Letícia Fátima de[1]
Vargas, Letícia Paludo
Cassal, Vivian Brusius

PALABRAS CLAVE
· Meio Rural
· Mudanças Climáticas
· Políticas Públicas

Resumen / Para a elaboração do presente trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito das mudanças climáticas na literatura internacional e nacional. A partir disso, os objetivos estão centrados em analisar os modelos de intervenção internacionais da extensão rural para a temática das mudanças climáticas, com enfoque na resiliência e; verificar a agenda brasileira para o rural a respeito das atribuições acerca das mudanças climáticas e suas possíveis vinculações com a literatura internacional. O artigo apresenta primeiramente as perspectivas mundiais sobre as mudanças climáticas, que foi discutida através de diversos documentos internacionais de instituições que trabalham com a temática. Em seguida, foi realizado um panorama a respeito da resiliência, que serve como base para a adaptação às mudanças climáticas, destacando a importância de se trabalhar o conceito com as comunidades. No terceiro tópico é apresentada a agenda do Brasil para as mudanças climáticas, destacando os programas realizados pelo governo e realizando uma breve comparação com a literatura internacional e por último, o caso da estiagem na metade sul do Rio Grande do Sul. No âmbito das considerações finais, constata-se que a intervenção da extensão rural quanto às mudanças climáticas a nível internacional está à frente da brasileira. Além disso, internacionalmente têm-se diversos projetos que trabalham a resiliência como base para a adaptação as mudanças climáticas, o que é inexistente a nível nacional.

AZEVEDO, LETÍCIA FÁTIMA DE
IDEAU Campus Bagé
UFSM
Brasil
E-mail: letiazevedo@hotmail.com

VARGAS, LETÍCIA PALUDO
PPGExR
UFSM
Brasil
E-mail: leticiavargas@zootecnista.com.br

RODRIGUEZ, ALFREDO
IDEAU Campus Bagé
Brasil
E-mail: vicassal@ibest.com.br

Introdução

O debate sobre as mudanças climáticas iniciou há cerca de 40 anos, mais especificamente em 1971, com o estudo do impacto do homem sobre o clima, realizado pela Academia de Ciências da Saúde da Suécia, com a intenção de que o relatório influenciasse a Conferência de Estocolmo de 1972 da Organização das Nações Unidas (CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2008).

O fenômeno da mudança climática é definido como uma mudança que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural, observada ao longo de períodos comparáveis, segundo a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992).

Mundialmente, o debate sobre as mudanças climáticas é intenso e as discussões que permeiam a temática foram desencadeadas principalmente pela ocorrência de que as variações do clima acarretam crescentes catástrofes, que acabam atingindo milhares de pessoas por meio de estiagens, enchentes, tufões, furacões, ciclones, calor e frio excessivos, causando impactos ambientais, econômicos e sociais.

De acordo com Furriela (2005), o clima sempre sofreu alterações naturais, e resiste às mudanças climáticas há milhões de anos, só que a escala de tempo em que ocorriam essas mudanças, no entanto, era outra. Atualmente, com a exagerada contribuição da ação antrópica, as mudanças climáticas globais vêm ocorrendo no intervalo de poucas décadas.

Um bom exemplo acerca dos efeitos dessas mudanças climáticas, no Brasil, pode ser evidenciado na região sul do país, onde alguns produtores rurais do estado do Rio Grande do Sul vêm enfrentando dificuldades de adaptação em algumas situações específicas. A metade sul do estado, por exemplo, apresenta, nos últimos anos, um severo problema de estiagem, comprometendo, com efeito, a produção agropecuária.

Diante do exposto, alguns questionamentos surgem como relevantes para a elaboração deste trabalho: Qual a agenda internacional e brasileira para a temática das mudanças climáticas para o rural?; Como é trabalhado internacionalmente o conceito de resiliência?; Quais políticas públicas estão disponíveis para a metade sul do Rio Grande do Sul, com relação ao problema da estiagem?

A partir disso, os objetivos do presente trabalho estão centrados em analisar os modelos de intervenção internacionais da extensão rural para a temática das mudanças climáticas, com enfoque na resiliência; verificar a agenda brasileira para o rural a respeito das atribuições acerca das mudanças climáticas; caracterizar as políticas públicas que vem sendo desenvolvidas na metade sul do Rio Grande do Sul no que diz respeito à estiagem.

A metodologia utilizada para atender os objetivos propostos foi uma revisão bibliográfica a respeito das mudanças climáticas que estão ocorrendo atualmente, e que vem sendo discutida em documentos do governo internacional e brasileiro. Para isso, os documentos analisados foram retirados de diversas fontes internacionais, dentre

elas: Global Forum for Rural Advisory Services (G-FRAS), United Nations Environment Programme (UNEP), Electronic Development and Environment Information System (ELDIS) e Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC). As fontes de pesquisa nacionais foram documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Mudanças climáticas no mundo: perspectivas atuais

Por milênios os agricultores têm enfrentado diversos problemas relacionados com as estiagens, inundações, chuvas, pragas e incertezas em relação ao clima, isso tudo muito antes da mudança climática se tornar um assunto relevante e amplamente estudado. Os agricultores construíram um vasto corpo de experiência em primeira mão, e um enorme reservatório de diversidade genética. Por outro lado, a pesquisa internacional e a comunidade política, passaram a desenvolver estratégias de apoio para as pessoas mais vulneráveis aos impactos prováveis da mudança climática apenas na última década (REID; CHAMBWERA; MURRAY, 2013). Considerando as discussões a respeito das mudanças climáticas, diversos são os eventos sobre a temática, conforme demonstra o Quadro 1, destacando que a abordagem inicial começou com a Academia de Ciências da Suécia, onde foi organizado um Estudo do Impacto do Homem sobre o Clima (Study of Man's Impact on Climate - SMIC reeditado pela MIT Press), com o objetivo de que o relatório influenciasse a conferência da ONU no ano seguinte. As discussões ocorrem até os dias atuais, entretanto, o quadro a seguir apresenta os principais eventos até o ano de 2009.

1971 – A Academia de Ciências da Suécia organiza um Estudo do Impacto do Homem sobre o Clima (Study of Man's Impact on Climate - SMIC reeditado pela MIT Press). Pretendia-se que o relatório influenciasse a conferência da ONU no ano seguinte.
1972 – A Conferência de Estocolmo de 1972 (United Nations Conference on Man and the Environment) teve grande importância ao resultar na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, por sua vez, influenciou os países no estabelecimento de organismos de várias naturezas em suas estruturas executivas encarregadas de temas ambientais.
1988 – Criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change), pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e PNUMA, da ONU. O IPCC foi encarregado de realizar uma avaliação do estado do conhecimento sobre mudança do clima. O primeiro relatório de avaliação foi publicado em 1990. Novos relatórios foram publicados em 1995, 2001 e 2007.
1990 – Resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a proteção do clima para as futuras gerações e mandato de negociação de uma Convenção sobre Mudança do Clima.
1992 – Adoção da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change -UNFCCC) e sua abertura

a assinaturas por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.
1994 – Entrada em vigor da Convenção, ao ser ratificada pelo número suficiente de Partes.
1995 – Primeira Conferência das Partes da Convenção (COP1). Adoção do Mandato de Berlim, Com mandato de negociação de um Protocolo a Convenção. Estabelecimento do Grupo de Trabalho Ad-hoc sobre o Mandato de Berlim, encarregado da negociação daquele protocolo.
1997 – Adoção do Protocolo de Quioto e sua abertura a assinaturas.
2005 – Entrada em vigor do Protocolo de Quioto, ao ser ratificado pelo número suficiente de Partes.
2009 – Conferência de Copenhagen, COP 15.

Quadro 1 – Lista dos eventos mais importantes que trataram da temática das mudanças climáticas

1971 – A Academia de Ciências da Suécia organiza um Estudo do Impacto do Homem sobre o Clima (Study of Man's Impact on Climate - SMIC reeditado pela MIT Press). Pretendia-se que o relatório influenciasse a conferência da ONU no ano seguinte.
1972 – A Conferência de Estocolmo de 1972 (United Nations Conference on Man and the Environment) teve grande importância ao resultar na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, por sua vez, influenciou os países no estabelecimento de organismos de várias naturezas em suas estruturas executivas encarregadas de temas ambientais.
1988 – Criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change), pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e PNUMA, da ONU. O IPCC foi encarregado de realizar uma avaliação do estado do conhecimento sobre mudança do clima. O primeiro relatório de avaliação foi publicado em 1990. Novos relatórios foram publicados em 1995, 2001 e 2007.
1990 – Resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a proteção do clima para as futuras gerações e mandato de negociação de uma Convenção sobre Mudança do Clima.
1992 – Adoção da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change -UNFCCC) e sua abertura a assinaturas por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.
1994 – Entrada em vigor da Convenção, ao ser ratificada pelo número suficiente de Partes.
1995 – Primeira Conferência das Partes da Convenção (COP1). Adoção do Mandato de Berlim, Com mandato de negociação de um Protocolo a Convenção. Estabelecimento do Grupo de Trabalho Ad-hoc sobre o Mandato de Berlim, encarregado da negociação daquele protocolo.
1997 – Adoção do Protocolo de Quioto e sua abertura a assinaturas.
2005 – Entrada em vigor do Protocolo de Quioto, ao ser ratificado pelo número

suficiente de Partes.
2009 – Conferência de Copenhagen, COP 15.

Fonte: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2008).

A partir das diferentes concepções a respeito da problemática ambiental e das mudanças climáticas que vem ocorrendo ao redor do mundo, inicia-se a abordagem a partir da visão do Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC) através da Organização Meteorológica Mundial (WMO) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, desde a década de 1980, a partir do crescente interesse do público e da comunidade científica a respeito das possibilidades de mudança do clima em nível mundial, e após várias evidências científicas que vem sendo demonstradas, vem realizando suas atividades de avaliação climática, que se estabeleceram em 1988. O IPCC objetiva a realização de avaliações do clima e dos cenários de mudanças climáticas para o futuro, e sua missão é avaliar a informação científica, técnica e socioeconômica relevante para entender os riscos induzidos pela mudança climática na população humana, para isso, vários pesquisadores de diversas áreas discutem as evidências científicas a respeito das mudanças climáticas (MARENGO, 2006; WMO, 2013).

No relatório de 2001 do IPCC, as principais evidências e tendências acerca das mudanças climáticas podem se resumir da seguinte maneira: a) o aquecimento global tem sido agravado pela população humana; b) há evidências de que o clima está sofrendo transformações devido às atividades humanas; c) as temperaturas médias subirão entre 2ºC e 4,5ºC neste século e; d) mesmo se as emissões de gases de efeito estufa forem interrompidas, as mudanças climáticas devem continuar por décadas e talvez séculos (MARENGO, 2006).

Já no relatório de 2014 do IPCC, as perspectivas continuam pessimistas, conforme descrito anteriormente pela WMO (2013), pois se demonstra que o mundo aqueceu em média 0,85ºC entre os anos de 1880 e 2012. Observando ainda, que a atmosfera e os mares aqueceram, o gelo e a neve diminuíram, e as concentrações de gases do efeito estufa aumentaram. Entretanto, a manifestação do fenômeno sobre o mundo e os seus efeitos não são uniformes, e é no Ártico onde o aquecimento é sentido com maior intensidade. O relatório também demonstra que a principal causa do aquecimento são as emissões de gases de efeito estufa pelas atividades humanas, destacando o gás carbônico. No que diz respeito ao mar, observa-se que ele está se tornando mais ácido pela continuada absorção de gás carbônico, que seu nível aumentou cerca de 19 cm entre 1901 e 2010 devido à expansão térmica das águas e que, no cenário mais pessimista, a elevação pode chegar a mais de 80cm até 2100. Nas regiões mais frias, o gelo está entrando em um recuo acelerado, e o regime de chuvas, as correntes marinhas e o padrão dos ventos estão sendo alterados, aumentando a tendência de secas e enchentes. No cenário atual, mesmo se as emissões cessassem imediatamente, haveria um aquecimento adicional pela lentidão de algumas reações e

pelos efeitos cumulativos, ou seja, o aquecimento produz efeitos de longo prazo e pode afetar toda a biosfera (IPCC, 2014).

Na visão do Global Forum for Rural Advisory Services (GFRAS), as perspectivas internacionais voltadas ao meio rural são diversas, entretanto, estão centradas em alguns aspectos importantes, podendo destacar que em diversos países são desenvolvidos sistemas pluralistas de extensão rural, que permitem aos agricultores assumir inovações, melhorar a produção e proteger o meio ambiente; possibilita ainda a melhoraria dos meios de vida sustentáveis para pobres rurais, o manejo sustentável dos recursos naturais, a proteção ambiental e da paisagem, o desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas e a preocupação constante com aspectos sociais (RIVERA; ALEX, 2004; INTERDISZIPLINÄRES ZENTRUM FÜR GESCHLECHTERFORSCHUNG, s.d.; GFRAS, 2012a).

Na agenda atual, são abordados diversos assuntos referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, dentre os quais podemos destacar como relevantes para a presente pesquisa: mudanças climáticas, emissões de carbono, desertificação, estiagem, recursos naturais, água e sistemas de produção (INTERDISZIPLINÄRES ZENTRUM FÜR GESCHLECHTERFORSCHUNG, s.d.).

De acordo com o GFRAS (2012b), no que diz respeito à extensão rural, estão incluídas nas metas de desenvolvimento do milênio informações voltadas à sustentabilidade ambiental, incluindo a limitação do desmatamento, promovendo a biodiversidade e protegendo a água; compartilhamento do conhecimento para o desenvolvimento sustentável; melhoria e satisfação das necessidades nutricionais, promoção da saúde, segurança, e renda, melhorando a eficiência do uso da água e reduzindo o uso da terra; implantação do Serviço de Assessoria Rural (RAS), objetivando ajudar as comunidades locais a responder às mudanças climáticas esperadas, degradação ambiental e a volatilidade do mercado; facilitação e mediação de serviços de extensão, através da reunião de atores locais para negociar, cooperar e construir a confiança para o uso sustentável dos recursos naturais comuns, como por exemplo, água, pastagem, e os produtos florestais não-madeireiros; redução dos riscos climáticos através da manutenção da biodiversidade; uso de abordagens participativas visando a conservação ambiental e o manejo sustentável dos recursos naturais, dentre outros.

No que diz respeito à agenda para a extensão, pode-se destacar que a extensão nunca pode ser inteiramente pela demanda, ou seja, o governo sempre terá uma agenda, porém, o desafio é criar arranjos institucionais que garantam aos clientes que estes recebam consultoria e outros serviços que satisfaçam suas próprias demandas dentro de parâmetros compatíveis com a política do governo (GARFORTH et al., 2003 apud RIVERA; ALEX, 2004).

Percebe-se que a nível internacional, diferentes órgãos vêm trabalhando com programas que envolvem a adaptação as mudanças climáticas. O objetivo é de ajudar as populações a responderem as mudanças climáticas esperadas, enfatizando não somente aspectos ambientais, mas também, sociais, econômicos e culturais.

Resiliência: a base para a adaptação às mudanças climáticas

Em especial neste tópico, foi utilizado o texto base publicado pelo IDS (Institute of Development Studies) para trabalhar a questão da resiliência - "Resiliência: Nova Utopia ou Nova Tirania? Reflexão sobre as potencialidades e limites do conceito de resiliência em relação a programas de redução da vulnerabilidade", de autoria de Béné et al. (2012).

De acordo com Béné et al. (2012) desde 1960, o conceito de resiliência vem ganhando espaço no meio acadêmico, tornando-se um paradigma central em disciplinas como a ecologia, e possivelmente substituindo a sustentabilidade como o objetivo final do desenvolvimento. Em particular em esferas onde as questões de choques, a vulnerabilidade e os riscos são críticos como a redução do risco de desastres (DRR), adaptação às alterações climáticas (CCA), ou até mesmo proteção social (SP), a crescente influência do conceito de resiliência é particularmente proeminente.

A definição de resiliência no recente Relatório Especial sobre a Gestão dos Riscos de Eventos Extremos e Desastres, do IPCC, é descrita como a "capacidade de um sistema e seus componentes para antecipar, absorver, acomodar ou se recuperar dos efeitos de um evento perigoso de forma cautelosa e eficiente" (IPCC, 2012, p.5). Béné et al. (2012) apontam que muitas outras definições técnicas têm sido propostas na literatura, que refletem o amplo leque de disciplinas que têm abarcado o conceito de resiliência .

O trabalho de Bahadur et al. (2010 apud BÉNÉ et al., 2012) identifica dez características que podem ser consideradas as principais dos sistemas resilientes, conforme o Quadro 2. A segunda coluna é uma tentativa posterior feita por Béné et al. (2012) de ligação às escolas de pensamento da qual foram derivados.

Medidas de proteção	Tem o objetivo de proporcionar o alívio da pobreza e privação, na medida em que as medidas de promoção e preventivas não conseguiram fazê-lo. Em particular, medidas de proteção incluem assistência social para os "cronicamente pobres", especialmente aqueles que são incapazes de trabalhar e ganhar o seu sustento. Programas de assistência social geralmente incluem transferências de recursos direcionados para idosos, populações pobres, crianças abandonadas, dentre outros.
Medidas preventivas	Visam evitar a privação e lidar diretamente com o alívio da pobreza, incluindo o seguro social para "grupos economicamente vulneráveis", ou seja, pessoas que entraram em situação de pobreza e podem precisar de apoio para ajudá-los a gerir os seus choques de subsistência. As ações referem-se ao pagamento de pensões, seguros de saúde, maternidade e subsídios de desemprego. Mais recentemente, novas formas de medidas preventivas em relação à adaptação às alterações climáticas e/ou redução do risco de desastres estão surgindo, tais como seguros relacionados à proteção das produções vegetal e animal das propriedades.
Medidas de promoção	Visam aumentar os rendimentos reais e promover melhores oportunidades e meios de subsistência, o que é conseguido através de uma série de programas de melhoria de subsistência destinados a famílias e indivíduos, como o microcrédito e a alimentação escolar. Também podem incluir transferências condicionais de dinheiro que incentivem os investimentos em capital humano através da promoção e demanda por educação e saúde, com o objetivo de promover meios de subsistência entre os grupos desfavorecidos.
Medidas de transformação	Procuram abordar as preocupações de equidade social e de exclusão, tais como a ação coletiva dos direitos dos trabalhadores ou defesa dos direitos humanos de grupos étnicos minoritários. O objetivo é realizar intervenções transformadoras, e incluem ações de proteção aos grupos socialmente vulneráveis (pessoas com deficiência ou vítimas de violência doméstica) contra a discriminação e abuso, bem como campanhas de sensibilização para transformar atitudes e comportamentos públicos e aumentar a equidade social.

Quadro 2 – Características de um sistema resiliente
Fonte: Béné et al. (2012).

A nível internacional, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reforçou recentemente a ênfase emergente no conceito de resiliência, apontando que o objetivo é aumentar a resiliência aos potenciais impactos adversos dos extremos climáticos. Outro exemplo a ser destacado é o do Governo do Reino Unido, principalmente nos documentos do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), onde até os anos 2000 o termo resiliência era completamente ausente em qualquer documento, e atualmente é reconhecido publicamente como um objetivo central para esta agência de desenvolvimento, juntamente com a redução da pobreza

e o crescimento econômico (BÉNÉ et al., 2012).

A Revisão da Resposta Humanitária de Emergência (HERR), sediada no Reino Unido, possui a resiliência no centro de sua abordagem para lidar com desastres, tanto naturais como artificiais. O HERR também incluiu em sua política de compromissos a incorporação da construção da resiliência em todos os programas nacionais para 2015. O Reino Unido não é o único que adotou o conceito de resiliência. O Banco Mundial de Proteção Social e Trabalho (2012-2022) tem como objetivo primordial ajudar a melhorar a resiliência (BÉNÉ et al., 2012).

Béné et al. (2012) ainda citam outros exemplos que enfocam na questão da resiliência, como o Making Cities Resilient - campanha atualmente implementada pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (UNISDR, 2012); o Projeto de Resiliência recentemente lançado pelo Programa Alimentar Mundial e da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (WFP e SDC, 2011); a iniciativa Semana Resiliência organizado pela Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, 2012); e o Construindo Resiliência - Sustentar o crescimento que é uma estratégia ambiental da Agência Australiana de Ajuda (AusAID, 2007).

Os benefícios de adotar o conceito de resiliência como um quadro de análise, foram destaque em diferentes artigos (Bahadur et al., 2010; Berkes, Colding, e Folke, 2003; Walker, Anderies, Kinzig, e Ryan, 2006; Carpenter et al., 2001 apud BÉNÉ et al., 2012). Certamente, muitos concordam que uma das características mais úteis da resiliência é a capacidade de ajudar a enquadrar as questões em consideração dentro de uma abordagem sistêmica, o que é particularmente relevante no contexto específico das mudanças climáticas.

Primeiramente, uma abordagem sistêmica é relevante porque muitos dos vários tipos de choques que afetam as famílias e/ou sociedades, agora estão se tornando covariante, ou seja, afetando simultaneamente grupos de famílias ou até mesmo comunidades inteiras (Heltberg, 2007 apud BÉNÉ et al., 2012), em oposição ao choques idiossincráticos que afetam famílias individuais. Bons exemplos de choques covariáveis são os choques climáticos ou crises econômicas.

Em segundo lugar, a adoção de uma abordagem sistêmica reconhece que um grande número de processos e dinâmicas que afetam as pessoas e/ou seus ambientes estão ocorrendo em escalas (do local ao global) (Adger et al., 2005 apud BÉNÉ et al., 2012) e são geralmente caracterizadas por feedbacks (Folke, 2006 apud BÉNÉ et al., 2012). Neste contexto, a resiliência parece ser particularmente relevante na contabilização destas dinâmicas múltiplas ou cruzadas.

Em terceiro lugar, Béné et al. (2012), apontam uma vantagem “pragmática” do conceito de resiliência, que é o seu significado relativamente intuitivo e ao fato de que as pessoas (acadêmicos, profissionais, políticos), independentemente das suas origens e experiência, são capazes de sentarem-se e trabalharem em conjunto com base na intuição e significado relativamente flexível de resistência: “a capacidade de absorção de choques”.

O conceito de resiliência está se tornando, assim, uma forma de integrar o

discurso que arregimenta um número crescente de pessoas, instituições e organizações sob a sua bandeira, uma vez que cria pontes de comunicação e plataformas entre as disciplinas e as comunidades de práticas, e oferece uma base comum sobre a qual o diálogo pode então ser iniciado entre organizações, departamentos ou ministérios que tiveram até agora muito pouco, ou nenhum histórico de colaboração (BÉNÉ et al., 2012). Esse papel como uma narrativa ou discurso de integração é, contudo, diferente do papel mais "técnico" que o conceito é cada vez mais jogar em várias disciplinas em relação aos pontos citados acima (necessidade de adotar uma abordagem sistêmica, o reconhecimento de multi ou inter-escala e de feedback das dinâmicas , etc.).

Na abordagem a respeito da resiliência e da proteção social, realizada por Béné et al. (2012), são destacadas algumas categorias de intervenções, que são classificadas em: medidas de proteção, medidas preventivas, medidas de promoção e medidas de transformação, destacadas no Quadro 3, para atender indivíduos em situações vulneráveis. A partir disso, foram definidos os aspectos que compõem cada uma destas medidas, elaborados a partir dos dados de Devereux and SabAtes-Wheeler (2004); World Bank (2011a).

Características	Escolas de pensamento
1. Um nível elevado de diversidade nos grupos executam funções diferentes num ecossistema; na disponibilidade de oportunidades econômicas, nas vozes incluídas em uma política de construção de resiliência, em parcerias dentro de uma comunidade, nos recursos naturais dos quais as comunidades pode confiar e em atividades de planejamento, resposta e recuperação.	Ecologia teórica + Econômica (gestão de risco e diversificação)
2. Governo eficaz e instituições que podem reforçar a coesão da comunidade. Estes devem ser descentralizados, flexíveis e em contato com as realidades locais, devem ainda facilitar a aprendizagem de todo o sistema e executar outras funções especializadas, como traduzir os dados científicos sobre alterações climáticas nas orientações acionáveis para os formuladores de políticas.	Governo descentralizado
3. A existência inevitável de incerteza e mudança é aceita. A não linearidade ou aleatoriedade dos acontecimentos de um sistema é reconhecido e as mudanças políticas ocorrem como uma tentativa de controlar as alterações e criar estabilidade para a gestão da capacidade dos sistemas de enfrentar, se adaptar e moldar a mudança.	Característica baseada na resiliência

4. Ocorre o envolvimento da comunidade e a apropriação do conhecimento local, em qualquer projeto de construção de resiliência; as comunidades desfrutam dos recursos naturais e tem voz nos processos políticos relevantes.	Governo descentralizado
5. As atividades de preparação não visam resistir à mudança, mas preparar as pessoas para viver com ela. Esta ação poderia estar dentro da construção dos sistemas (quando a falha parcial não leva o sistema a entrar em colapso) ou pela incorporação de cenários em planos de Gestão de Calamidades (DM).	Ecologia aplicada ao DRR
6. Alto grau de igualdade social e econômica existente em sistemas. Os programas de resiliência devem considerar as questões de justiça e equidade ao distribuir os riscos dentro das comunidades.	Participação/
	Governança
7. A importância dos valores sociais e estruturais é reconhecido porque a associação entre os indivíduos podem ter um impacto positivo sobre a cooperação em uma comunidade que pode levar a uma maior igualdade de acesso aos recursos e maior resiliência.Também pode reduzir os custos de transação com os membros da comunidade onde os acordos seriam honrados.	Participação/
	Justiça social
8. A dinâmica de “não-equilíbrio” de um sistema são reconhecidas. Qualquer abordagem para a construção de resiliência não deve trabalhar com uma idéia de reestabelecer o equilíbrio, isso porque os sistemas não tem uma estabilidade para retornar ao estágio inicial depois de um distúrbio.	Resiliência
9. Aprendizagem contínua e efetiva é importante. Isto pode assumir uma forma interativa de processos políticos/institucionais, aprendizagem organizacional, prática reflexiva, gestão adaptativa e pode se fundir com o conceito de capacidade de adaptação.	Adaptativo - gestão de aprendizagem

10. Os sistemas resilientes devem ter uma perspectiva multi-escalar de eventos e ocorrências. A resiliência é construída por meio de redes sociais, políticas, econômicas e culturais que vão desde o nível local até a escala global.	Pensando a resiliência

Quadro 3 – Medidas de intervenção

Fonte: Devereux and SabAtes-Wheeler (2004); World Bank (2011) apud Bené et al. (2012).

O alcance da resiliência precisa ser construído através de uma abordagem holística que integre e implemente uma variedade de intervenções que combinem ações de proteção, prevenção, promoção e transformação, em uma abordagem sequencial, conforme discutido no quadro anteriormente, e que, a partir da combinação dessas ações, se fortaleçam as três dimensões da resiliência que são a absorção, a adaptação e a transformação (BÉNÉ et al., 2012).

Para Béné et al. (2012), no contexto dos meios de subsistência rurais, o termo resiliência tem uma forte relação com a temática dos recursos naturais e meio ambiente e, a partir disso, a capacidade de resistência de uma comunidade está intimamente ligada à condição do meio ambiente e ao tratamento adequado de seus recursos. Nesse sentido, pensar a resiliência pode remeter à garantia de que as ligações sócio-ecológicas sejam estabelecidas e incluídas nas intervenções de redução de riscos e de adaptação às mudanças climáticas.

A resiliência não consegue realizar uma ampla abordagem das preocupações acerca do desenvolvimento social, portanto, deve ser complementada por outra ação socialmente mais fundamentada, a partir disso, o conceito de resiliência deve ser integrado a projetos sociais, incluindo intervenções que possam fortalecer a resistência, a adaptabilidade e a transformabilidade das famílias e das comunidades, e não apenas a sua adaptabilidade (BENÉ et al., 2012).

Pode-se observar que, a partir da definição do conceito de resiliência utilizado pelo documento base, desenvolvido por Béné et al. (2012), as ações referentes a temática vem sendo amplamente desenvolvidas ao redor do mundo, e que, as perspectivas sociais, além das ambientais, são levadas em consideração quando trabalhada a temática de resiliência.

A agenda do Brasil para as mudanças climáticas

A partir do que foi discutido na literatura internacional, foi realizado um mapeamento de alguns documentos referentes às políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas desenvolvidas no Brasil, focalizando quem são os órgãos públicos que elaboram tais políticas e quais os seus principais objetivos, com a intenção de analisar em que medida as ações desenvolvidas no Brasil se aproximam ou se

distanciam do que vem sendo tratado na literatura internacional sobre a temática.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), o cenário atual de mudanças climáticas, com elevação da temperatura, alteração das chuvas, alta ocorrência de estiagens e enchentes coloca em risco a vida das populações, podendo ocasionar o comprometimento de sistemas de transporte e o encadeamento de epidemias, pragas, acesso à água e luz, entre outros aspectos. Além disso, a agricultura é amplamente afetada, principalmente em regiões como o Nordeste do Brasil, onde ocorre a escassez de água, ocasionando efeitos impactantes tanto nos aspectos sociais, quanto econômicos.

Na visão de Serôa da Motta (2011):

o Brasil confirmou no Acordo de Copenhague, e na Conferência das Partes (COP 16) em Cancun, as suas metas nacionais voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), com reduções entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Estas metas foram definidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), aprovada pelo Congresso Nacional (Lei N 1º 12.187, de 29 de dezembro de 2009) [...] a posição brasileira, na ausência de um acordo global vinculante, é de que estas metas propostas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) sejam voluntárias. Entretanto a PNMC vai além de formalizar as posições brasileiras no âmbito externo (SERÔA DA MOTTA, 2011, p.31).

A Política Nacional sobre Mudança do Clima visa a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; a consolidação e a expansão das áreas legalmente protegidas e incentivo aos reflorestamentos e a recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE. Além disso, os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 2009).

O êxito da PNMC irá depender da articulação entre as entidades públicas e privadas e participação das distintas agências federais, para isso, esta política "terá que contar com uma estrutura de governança autônoma e transparente para evitar desvios resultantes tanto da influência e dos interesses dos regulados como de mudanças de governo ou de oportunismo político" (SERÔA DA MOTTA, 2011, p.38).

Também foram criados no Brasil fóruns nacionais e estaduais de mudanças climáticas, objetivando a promoção do diálogo na sociedade e a integração entre as instituições de distintos setores, com a finalidade de adotar políticas e programas de acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). No Rio Grande do Sul o fórum foi criado no ano de 2007 (ROMEIRO; PARENTE, 2011). As autoras observam ainda que tanto as leis municipais, quanto estaduais, têm um grande desafio, que é o de compatibilizar desenvolvimento econômico com a proteção do sistema climático, visando, em especial, a redução das emissões dos gases de efeito estufa (GEE).

Dubeux (2011) observa que muitas políticas governamentais, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do mundo estão sendo implementadas para reduzir o problema das mudanças climáticas e que, no Brasil, as políticas voltadas ao clima devem se unir com as demais políticas, objetivando a exploração das possíveis sinergias, maximizando o bem-estar social da população.

Além disso, nas discussões que permeiam aspectos voltados ao papel da agricultura, observa-se que a importância se tornou significativa nos últimos anos, principalmente no que diz respeito ao "enfrentamento global da mudança climática" (MOZZER, 2011, p. 113). A partir deste fato, o autor observa que no setor agrícola deve ocorrer uma transição para um modelo com enfoque na produtividade e na sustentabilidade, para que ocorra a difusão de tecnologias, permitindo "incrementar a resiliência sistêmica do setor ao aumento do estresse de temperatura e pluviosidade cada vez mais frequentes com a intensificação dos efeitos climáticos decorrentes do aquecimento global" (MOZZER, 2011, p.118).

Uma das políticas públicas formuladas no Brasil pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, conhecido como Plano ABC. Essa ação tem por finalidade a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis, selecionadas com o objetivo de responder aos compromissos de redução de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) no setor agropecuário (MAPA, 2010).

O Plano ABC está relacionado com o que vem sendo desenvolvido pelo Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC), que avalia as mudanças climáticas que ocorrem em diversas atividades e, dentre elas, as emissões decorrentes da produção agropecuária. A partir disso, o Plano ABC, que tem como objetivo diminuir a emissão dos GEE poderia utilizar as diretrizes do IPCC para mensurar as emissões das distintas produções, para posteriormente propor soluções viáveis para a redução dos impactos ambientais das atividades desenvolvidas no meio rural. Pode-se evidenciar, a partir destes dados, que o Brasil tem tentado se adaptar às mudanças e ao que vem sendo discutido mundialmente, no que diz respeito às mudanças climáticas.

Féres, Reis e Speranza (2011), ao avaliarem o impacto das mudanças climáticas no setor agrícola brasileiro e realizarem um panorama futuro da perspectiva

nacional, sugerem que, apesar das mudanças climáticas globais serem consideradas amenas em médio prazo, podem ter conseqüências maiores a longo prazo. Portanto, as ações devem estar centradas em políticas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, com a adoção de tecnologias que possam diminuir as perdas, principalmente pela estiagem, que afeta grande parte do território nacional.

A partir do que foi apresentado a respeito das políticas de adaptação do Brasil às mudanças climáticas, percebe-se que o que vem sendo desenvolvido em âmbito nacional está relacionado com o que está sendo desenvolvido internacionalmente, com algumas adaptações específicas ao território nacional, como por exemplo, nos aspectos referentes à estiagem. Entretanto, deve-se observar como essas políticas vem sendo implementadas, que será discutido no tópico a seguir, enfocando especificamente a metade sul do Rio Grande do Sul, objeto de estudo deste trabalho.

Mudanças climáticas na metade sul do Rio Grande do Sul: o problema da estiagem

O Rio Grande do Sul vem sofrendo com os efeitos das sucessivas estiagens. Nos últimos dez anos houve um comprometimento do potencial produtivo das lavouras gaúchas de 70%, fazendo com que a necessidade de irrigação suplementar às culturas variasse de 80 a 300 mm. Em cada dez anos, sete apresentam deficiências hídricas, que não prejudicam somente a produção agropecuária, mas também comprometem o abastecimento humano em alguns casos. Mesmo nas regiões com alto volume de precipitação (de 1.400 a 1.600 mm anuais), ocorre escassez na época de estiagem, principalmente nas atividades de produção agropecuária, devido a pouca utilização de práticas de armazenamento de água e sistemas de irrigação nas propriedades (SDR, 2012).

Conforme o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009), dos 430 mil estabelecimentos agrícolas existentes no Estado, apenas 27 mil (6,2%) utilizavam algum tipo de irrigação. Dentre os sistemas de irrigação mais usados, destaca-se o sistema por superfície (inundação), que é adotado em 16 mil estabelecimentos rurais gaúchos, predominantemente em lavouras de arroz. Esse tipo de irrigação ocupa 1.150.000 ha no Rio Grande do Sul. Com pivô central, há um total de 75.000 ha irrigado. 30.000 ha são por aspersão convencional e pouco mais de 5.000 ha por irrigação localizada.

Os valores médios de precipitação pluvial no estado do RS apresentam regularidades ao longo do ano, mas com grandes variações espaciais e sazonais. Essa característica pode ser comprovada em diversos estudos que demonstram o menor volume de chuva na metade sul do RS (sul do paralelo 30º S) quando comparado a metade norte (norte do paralelo 30º S). Ao sul do estado são registradas precipitações pluviais normais anuais inferiores a 1.500 mm e ao norte precipitações superiores a 1.500 mm (Figura 1).

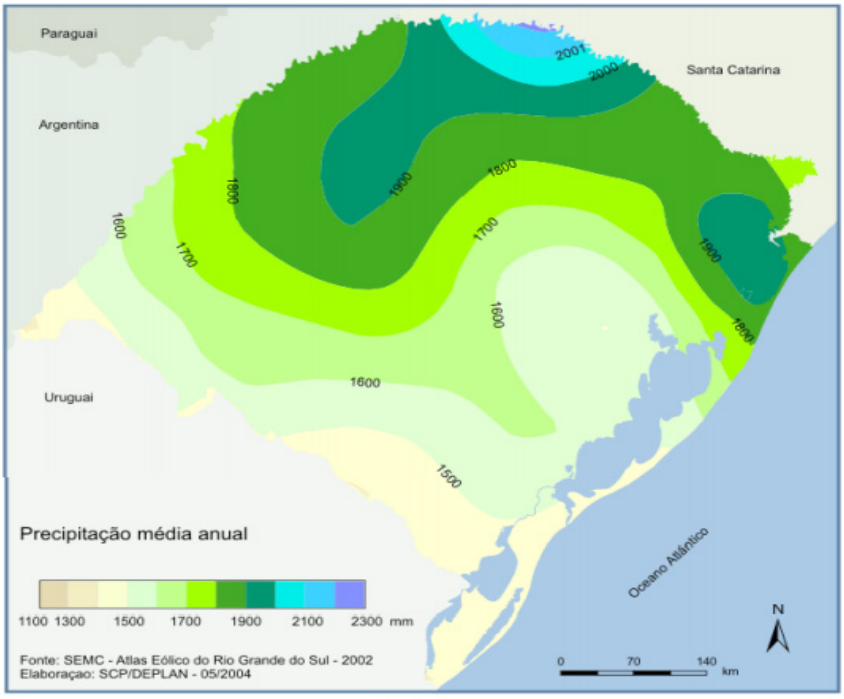


Figura 1 - Precipitação pluvial média anual do Rio Grande do Sul
Fonte: Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul (2009).

Segundo Berlato et al. (2000) a presença de anos considerados secos é maior na metade sul do estado, principalmente na Campanha e Baixo Vale do Uruguai, onde ocorrem as mais intensas e extensas estiagens. Na Campanha, a precipitação normal anual é 1.300 mm, sendo que a distribuição da precipitação é de 25% no verão, 21% no outono, 29% no inverno e 25% na primavera, onde os meses de abril (83,3 mm) e maio (87,5 mm) correspondem os meses de menor precipitação e julho (136 mm) o mês de maior precipitação normal (INMET, 2010).

A deficiência hídrica no estado ocorre principalmente nos meses de dezembro a março (verão), justamente quando ocorre intensa produção agropecuária e as precipitações normais são escassas para abastecer e suprir a necessidade das pastagens e dos cultivos agrícolas, bem como para o consumo humano. Enquanto os excedentes ocorrem nos meses de maio a outubro, quando se demanda pouca água para irrigação. Para tanto, o Governo do estado disponibiliza alguns programas, cujo objetivo é minimizar os impactos das estiagens, dentre eles:

- "Programa Irrigando a Agricultura Familiar": criado em 2011, operacionalizado pelo Departamento de Infraestrutura Rural, Irrigação e Usos Múltiplos da Água (DINFRA) da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Governo do Estado (SDR). Tem o objetivo de construir estruturas de captação e

armazenamento de água destinadas ao uso humano e à produção agropecuária e implantar sistemas de irrigação nos estabelecimentos rurais de base familiar. As ações centram-se na implantação de estruturas de armazenamento de água como microaçudes, cisternas, poços artesianos comunitários e/ou sistemas de irrigação (SDR, 2012). A estiagem, além de prejudicar o sistema produtivo nas propriedades, também impacta na falta de água para consumo humano. De acordo com a SDR (2013) foram perfurados 322 poços artesianos até 08/2013 (2011 a 2013), em 103 municípios. E, elaborados 1023 projetos, englobando 159 municípios.

- "Programa de Apoio e Desenvolvimento da Infraestrutura Rural": criado pelo Decreto Estadual nº 50.272, de 24 de abril de 2013, operacionalizado pelo Departamento de Infraestrutura Rural, Irrigação e Usos Múltiplos da Água. Visa o apoio e o desenvolvimento da infraestrutura no meio rural, bem como facilitar a operacionalização de outros programas do estado, principalmente o Programa Irrigando a Agricultura Familiar. Disponibiliza uma equipe de máquinas para construção de estruturas de reserva de água (SDR, 2013).

- "Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada - Programa Mais Água, Mais Renda": operacionalizado pela Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA). Os objetivos do programa são incentivar e facilitar a expansão da irrigação (açudes e equipamentos para aspersão, sulcos e gotejamento), viabilizando esta prática entre os agropecuaristas do Estado e; aumentar a produtividade e a renda dos agropecuaristas, estimulando, também, o crescimento da renda pública (SEAPA, 2012).

- "Cartão Emergência Rural": Resolução Nº 02, de 30 de maio de 2012, operacionalizada pelo Departamento de Agricultura Familiar (DAF), da SDR, e incluído no Programa Emergencial de Manutenção e Apoio da Agricultura Familiar. O Governo repassa o cartão emergencial para famílias com enquadramento no Pronaf, que estejam localizadas em regiões atingidas por estiagens, que tenham homologados pela defesa civil da União os decretos de situação de emergência decorrente da estiagem.

- "Programa de Venda no Balcão": aquisição de milho via Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), por produtores localizados em regiões atingidas por estiagens, que tenham homologado pela Defesa Civil da União, seus decretos emergenciais. O valor pago pela tonelada pelos produtores é subsidiado pelo Governo do estado (SDR, 2013).

No ano de 2010, foi elaborado um diagnóstico a respeito da situação das estiagens no Rio Grande do Sul (Brasil, 2010), onde estão disponíveis os programas acessados pelos produtores rurais e às populações afetadas por desastres climáticos, conforme demonstra o Quadro 4.

Programas acessados	Objetivos
1) Pronaf Mais Alimentos da Agricultura Familiar	Permite ao agricultor familiar investir na modernização da produção, via aquisição de máquinas, implementos e de novos equipamentos, para correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas, armazenagem, entre outros.
2) Programa Garantia Safra	Ação do Pronaf para agricultores familiares que sofrem perda de pelo menos 50% da safra por estiagem ou excesso de chuvas.
3) Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (Proger)	Linha de crédito que compõe a Política Pública de Trabalho e Renda, operado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Objetiva promover o desenvolvimento das atividades rurais dos pequenos produtores e proporcionar o aumento da renda e a geração de emprego no campo. A finalidade é a abertura de crédito fixo para financiamento das despesas de custeio e investimento dos produtores rurais.
4) Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (Moderinfra)	Objetiva apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada sustentável, econômica e ambientalmente, de forma a minimizar o risco na produção e aumentar a oferta de produtos agropecuários; ampliar a capacidade de armazenamento da produção agropecuária pelos produtores rurais; e apoiar a construção e ampliação das instalações destinadas à guarda de máquinas e implementos agrícolas e à estocagem de insumos agropecuários.
5) Programa Produtor de Água	Iniciativa da Agência Nacional de Águas (ANA), que objetiva a redução da erosão e assoreamento dos mananciais nas áreas rurais e como foco o pagamento por serviços ambientais (PSA) voltados à proteção hídrica no Brasil. Prevê o apoio técnico e financeiro à execução de ações de conservação da água e do solo, como, por exemplo, a construção de terraços e bacias de infiltração, a readequação de estradas vicinais, a recuperação e proteção de nascentes, o reflorestamento de áreas de proteção permanente e reserva legal, o saneamento ambiental, etc. Prevê também o pagamento de incentivos (ou uma espécie de compensação financeira) aos produtores rurais que, comprovadamente contribuem para a proteção e recuperação de mananciais, gerando benefícios para a bacia e a população.

6) Pronaf convencional	Linha de investimento destinada a apoiar as atividades do produtor rural e de sua família. Finalidades: obras de irrigação, construção de açudes, drenagem, proteção e recuperação do solo, máquinas e equipamentos, produtos agropecuários, obras civis, veículos automotores.
7) Pronaf Eco	Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida. Destina-se a implantar, utilizar e/ou recuperar: tecnologias de energia renovável, como o uso da energia solar, da biomassa, eólica, mini-usinas de biocombustíveis e a substituição de tecnologia de combustível fóssil por renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas; tecnologias ambientais, como estação de tratamento de água, de dejetos e efluentes, compostagem e reciclagem; armazenamento hídrico, como o uso de cisternas, barragens, caixas d'água e outras estruturas de armazenamento e distribuição, instalação, ligação e utilização de água; entre outros.
8) Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) ou Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro Mais)	Instituído no âmbito do Proagro e atende a uma reivindicação histórica do agricultor: produzir com segurança e com relativa garantia de renda. As culturas amparadas são todas aquelas contempladas no Zoneamento Agrícola de Risco Climático do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa).
9) Sistema Nacional de Defesa Civil	Objetiva a redução de desastres, bem como, promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; atuar na iminência ou em situações de desastres; promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em todo o território nacional.

Quadro 4 – Programas acessados no Rio Grande do Sul e seus objetivos
Fonte: elaboração das autoras a partir de Brasil (2010).

Percebe-se que algumas políticas públicas estão sendo desenvolvidas levando em consideração a problemática da estiagem, contudo, o que poderia ser realizado é um trabalho por meio dos órgãos municipais e estaduais e principalmente dos órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural, abordando a questão da resiliência enquanto base para a adaptação às mudanças climáticas. A resiliência e redução de riscos de desastres devem fazer parte do desenho do rural e das estratégias para minimizar os impactos que as populações rurais vêm passando em decorrência das estiagens.

Considerações finais

O cenário de eventos extremos ocasionados pelas mudanças climáticas, além de colocarem em risco a vida de grandes contingentes urbanos e rurais, também desencadeia epidemias, pragas, ameaçam a infraestrutura de casas e afetam os sistemas produtivos agropecuários. A partir disso, pode-se dizer que a minimização desses impactos oriundos da mudança do clima requer um esforço global e uma coordenação de ações de mitigação e adaptação que vão demandar em um compromisso das atuais e das próximas gerações dos países afetados. Como condições fundamentais para os países enfrentarem a adaptação às mudanças climáticas, são necessários governantes informados, instituições conscientizadas e uma sociedade preparada.

Internacionalmente percebe-se que boa parte dos programas executados relativos às mudanças climáticas enfocam na resiliência, tornando-a uma base para a adaptação a essas mudanças, conforme destacam diversos autores, onde observam a necessidade de se enfatizar e reforçar a preparação de desastres, a capacidade de mitigação e construção de infra-estruturas resilientes, sustentáveis e adaptáveis ao ecossistema e modos de vida. Conforme o que foi discutido nos textos utilizados como referência, pode-se observar a importância do vínculo sócio-ecológico trabalhado no conceito de resiliência, o que de certa maneira afirma sua relevância não somente no eixo ambiental, mas também social, econômico e cultural.

No âmbito nacional, o enfoque na resiliência não ocorre de maneira satisfatória. Os projetos de intervenção que abordam as mudanças climáticas já existem, mas ainda são incipientes. Esses projetos levam em consideração especialmente aspectos como a gestão da água (agricultura irrigada, implantação de açudes) e conservação e preservação do meio ambiente.

Pode-se observar ainda que os problemas nacionais vão muito além da escassez hídrica, especialmente em regiões que não haviam sido afetadas anteriormente por esses impactos decorrentes das mudanças climáticas, como é o caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul, que vem sendo afetada pela estiagem prolongada nos últimos anos, prejudicando não somente a produção agropecuária, mas também o consumo humano.

Como medidas de adaptação do governo e das organizações nacionais, deve ocorrer um aumento dos recursos alocados à adaptação e redução de riscos de desastres e integrar o planejamento para resiliência em seus orçamentos e estratégias de desenvolvimento. Os governos devem elaborar e implementar políticas para gerenciar os impactos econômicos e sociais da transição e fortalecer a resiliência – particularmente mediante programas e políticas dirigidos de proteção social e aumento da capacidade humanitária de lidar com o crescente estresse ambiental e os choques potenciais, quando apropriado.

Conhecer as demandas dos produtores rurais é a melhor opção para trabalhar em parceria com governo, comunidades e técnicos. Portanto, conclui-se que

a resiliência pode ser uma alternativa para a adaptação às mudanças climáticas. Em vista disso, há a necessidade de adaptação e gestão dos ecossistemas, isso porque os especialistas prevêem que os impactos da mudança climática vão aumentar ao longo do tempo.

Referências Bibliográficas

• ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre: SCP/ DEPLAN. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/default.asp#>. Acesso em: 18 out. 2014.

• BÉNÉ, C.; WOOD, R. G.; NEWSHAM, A.; DAVIES.M. Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes. Institute of Development Studies. 2012. 61p.

• BERLATO, M. A.; FONTANA, D C.; PUCHALSKI, L. Precipitação pluvial normal e riscos de ocorrência de deficiência pluviométrica e deficiência hídrica no Rio Grande do Sul: ênfase para a metade sul do Estado. In: SEMINÁRIO SOBRE ÁGUA NA PRODUÇÃO DE FRUTÍFERAS. Anais... Pelotas, Embrapa Clima Temperado, 2000. p. 67-81.

• BRASIL. Lei Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato 2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em 27 set. 2014.

• CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Manual de capacitação sobre mudança do clima e projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). Brasília, DF. 2008. 276p.

• CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/ 01/ convencao_clima.pdf>. Acesso em: 19 set. 2014.

• DUBEUX, C. B. S. Complementaridade entre políticas de combate ao aquecimento global e qualidade da vida urbana. 2011. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: Ronaldo Seroa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• FÉRES, J.; REIS, E.; SPERANZA, J. S. Impacto das mudanças climáticas no setor agrícola brasileiro. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores:

Ronaldo Seroa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• FURRIELA, R. B. Introdução à mudança climática global: desafios atuais e futuros. 2005. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Introducao-a-Mudanca-Climatica-Global-desafios-atuais-e-futuros/2>. Acesso em: 17 set. 2014.

• GLOBAL FORUM FOR RURAL ADVISORY SERVICES - GFRAS. Fact Sheet on Extension Services. 2012a. Disponível em: <http://www.g-fras.org/en/knowledge/gfras-publications/file/106-fact-sheet-on-extension-rvices?start= 20>. Acesso em 30 set. 2014.

• _____. Building Knowledge Systems in Agriculture: Five Key Areas for Mobilising the Potential of Extension and Advisory Services. 2012b. Disponível em: <http://www.farmingfirst.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/Global-Forum-for-Rural-Advisory-Services_PositionPaper.pdf>. Acesso em 30 set. 2014.

• INMET. Normais climatológicas do Brasil. Instituto Nacional de Meteorologia, Brasília, 2010, 465p.

• INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: Ronaldo Seroa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• INTERDISZIPLINÄRES ZENTRUM FÜR GESCHLECHTERFORSCHUNG (IZFG). Sustainable development from a gender perspective: A glossary. (s.d.). Disponível em: <http://www.g-fras.org/en/knowledge/documents/capacity-building/file/135-sustain able-development-from-a-gender-perspective-a-glossary.html> Acesso em 30 set. 2014.

• INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change. FIELD, C.B.; BARROS, V.; STOCKER, T. F.; QIN, D.; DOKKEN, D. J.; EBI, K. L.; MASTRANDREA, M. D.; MACH, K. J.; PLATTNER, G-K.; ALLEN, S. K.; TIGNOR, M.; MIDGLEY, P. M. (eds). Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2012.

• INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. 2014. Disponível em: <http://www.ipcc-wg2.gov /AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf>. Acesso em 27 set. 2014.

• MARENGO, J. A. Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: Caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas /imprensa/_arquivos/livro%20completo.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

• MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. Plano ABC. 2010. Disponível em: < http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc>. Acesso em 05 out. 2014.

• MOZZER, G. B. Agropecuária no contexto da economia de baixo carbono. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: Ronaldo Seroa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• REID, H.; CHAMBWERA, M.; MURRAY, L. Tried and tested: Learning from farmers on adaptation to climate change. International Institute for Environment and Development - IIED. Gatekeeper 153, 2013. 17p.

• RIVERA, W.; ALEX, G. (edits). Demand-Driven Approaches to Agriculture Extension Case Studies of International Initiatives. In: Agriculture and Rural Development Discussion. Paper 10, Extension Reform for Rural Development . v. 3, 2004.

• ROMEIRO, V. PARENTE, V. Regulação das Mudanças Climáticas no Brasil e o Papel dos Governos Subnacionais. 2011. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: Ronaldo Seroa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO - SDR. Manual operativo programa estadual de irrigação - irrigando a agricultura familiar. Porto Alegre, 2012. 13p.

• _____. Ações implementadas pelo Dinfra período 2011 – 2013. Porto Alegre, 2013. 12p.

• SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E AGRONEGÓCIO – SEAPA. 2012. Disponível em: <http://www.agricultura.rs.gov.br/conteudo/1032/?Mais_%C3%81gua%2C_Mais _Renda>. Acesso em: 15 out. 2014.

• SERÔA DA MOTTA, R. A Política Nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores:

Ronaldo Serôa da Motta, et al. Brasília: Ipea, 2011.

• UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. Adapting to climate change induced water stress in the Nile River Basin. 2010. Disponível em: <http://www .unep.org/climatechange/adaptation/EcosystemBasedAdaptation/NileRiverBasin/tabid/29584/Default.aspx>. Acesso em: 14 out. 2014.

• WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION - WMO. A summary of current climate change findingis and figures. 2013. Disponível em: <http://www.wmo.int/pages/medi acentre/factsheet/documents/ClimateChangeInfoSheet2013-03final.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014.

Reserva Hídrica Natural Municipal Los Manantiales, Río Ceballos

Becerra Cecilia
Berizzo Andrés
Rufini Silvan
Terreno Cristia
Sosa Sergio

PALABRAS CLAVE
· Cuenca Hídrica
· Gestión Municipal
· Ordenamiento Territorial

Resumen / Este proyecto conforma una propuesta integral para la gestión ambiental de la Reserva Hídrica Natural Municipal Los Manantiales ubicada en la localidad de Rio Ceballos. Este proyecto toma como referencia la ordenanza de creación de la reserva promulgada en el año 2008 y profundiza aspectos centrales para su ordenamiento territorial. Este nuevo proyecto propone: proteger los bienes naturales y culturales de la reserva; promover la participación ciudadana en la gestión de la reserva; asegurar la sustentabilidad económica de la reserva; planificar la extensión de infraestructuras y servicios dentro de la reserva; regular los usos de suelo y modos de ocupación; y sentar las bases para un nuevo código de arquitectura sustentable aplicable a toda nueva edificación dentro de la reserva. Este proyecto ha sido aprobado en Mayo del año 2014 por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Ceballos (Ordenanza 2094/14), logrando de esta manera la protección integral de la cuenca alta y media del arroyo Mal Paso.

BECERRA CECILIA
Municipalidad de Río Ceballos
Argentina
E-mail: paraceciliabecerra@hotmail.com

El área destinada a la Reserva Hídrica Municipal Los Manantiales posee 1050 hectáreas y se corresponde con la cuenca hídrica media y alta del arroyo Mal Paso. Se entiende como cuenca a la unidad territorial en la cual el agua de lluvias se reúne y escurre a su punto más bajo, un arroyo o lago. La importancia de la cuenca radica en que allí se congregan y almacenan las principales fuente de agua dulce: vertientes, cursos de agua, agua subterránea, etc. El bosque nativo de la reserva provee de un servicio ambiental fundamental para la calidad de vida: regulando la cantidad y calidad de agua disponible en toda la cuenca del Arroyo Mal Paso y parte del Arroyo Isquitipe, (o Río Ceballos). En complemento con la cuenca hídrica del embalse La Quebrada, son las fuentes principales de agua para la localidad de Río Ceballos, de donde se sirven Municipio, Cooperativa y pobladores. Asimismo, la existencia de bosque previene graves problemas de erosión de suelo, deslizamiento, desmoronamientos e inundaciones, dentro de la cuenca del Mal Paso, y aguas abajo de la misma.
El arroyo Mal Paso y sus alrededores, constituyen el patrimonio natural y cultural de la comunidad de Río Ceballos y posee un gran potencial como recurso eco-turístico. La reserva y sus bienes naturales; suelo, bosque, agua, fauna, forman parte de la identidad y paisaje serrano de la Localidad de Río Ceballos. Esta reserva -ubicada en el piedemonte- integra un corredor de reservas hídricas municipales, provinciales y nacionales, desde Ascochinga hasta Malagueño, por lo que su preservación posee un rol territorial clave. Asimismo, está designada como territorio de máxima conservación en la Ley Provincial 9814 Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba y como Área Natural Protegida según la Ley Provincial 9841 de Regulación de los Usos del Suelo en la Región Metropolitana de Córdoba.

Metodología de Trabajo

Por iniciativa de un grupo de vecinos de Barrio Los Manantiales, en el año 2008 es creada la Reserva Hídrica Natural Lo Manantiales (ordenanza N° 1666/08). Este grupo de vecinos y la Asociación Civil Los Manantiales han sostenido actividades que apuntan a elaborar el Plan de Manejo de la misma, en constante trabajo conjunto con la Dirección de Ambiente de cada gobierno municipal, hasta el año 2012. Podemos mencionar talleres de Zonificación de la Reserva con técnicos y vecinos, taller abierto de elaboración de cartelería nominativa, entre otros.
Este proyecto, ahora Ordenanza 2094/14 fue elaborado por la Dirección de Planificación Urbana de la Municipalidad en conjunto con las áreas de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano y la Asociación Civil Los Manantiales. Debido a la emergencia ambiental de la Reserva, durante el año 2013 se conformó una Mesa para la gestión de la Reserva, la cual concluyó en la conformación de un espacio de Coordinación de Planificación específico para esta cuenca hídrica.
Para la elaboración de este proyecto de ordenanza se realizó un Taller de Planificación en Octubre 2013, donde participaron representantes de diversas instituciones y vecinos de Río Ceballos. Entre ellos: Escuela La Serrana, Instituto Técnico Alfredo Bravo, Escuela Primaria Mariano Fragueiro, Asoc. Civil Los Manantiales, Cooperativa

de Obras y Servicios Río Ceballos, Direcciones de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano (Obras Privadas, Cultura, Agrimensura), Concejales y vecinos pobladores de la Reserva (Barrio Los Manantiales, Agua del Peñón, El Vergel), técnicos de Planificación de la Municipalidad de Unquillo. Asimismo el proyecto refleja las conclusiones de diversos foros y seminarios donde se trabajaron mapeos colectivos referidos a zonificación, usos de suelo, sitios patrimoniales, y arquitectura sustentable.

Proceso participativo de trabajo

Es importante mencionar momentos y procesos históricos de la Reserva, vinculados directamente con ella e indirectamente al pensar la localidad. Hoy podríamos destacarlos como antecedentes de esta Ordenanza, que revelan un proceso de participación ciudadana en el tiempo más que en situaciones puntuales contractuales.

> 2005: Conformación de la Asociación Civil por pobladores para proponer la Reserva Hídrica Natural como Área Protegida Municipal.

> 2008: Aprobación de la Reserva por Ordenanza 1666/08 del Gobierno Municipal.

> 2009: Conformación de un Grupo de Planificación para la realización del Plan de Manejo.

> 2010: Talleres de zonificación con vecinos y organizaciones coordinado por la Asoc. Civil.

> 2011: Realización y colocación de cartelería en la Reserva coordinado por la Asoc. Civil.

> 2011: Firma de Convenio de Colaboración entre el Municipio y la Asoc. Civil Los Manantiales.

>2012: Taller-Seminario Sobre Río-Tica San, con la participación de la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de las Sierras Chicas, la Asoc. Civil Los Manantiales junto a organizaciones y vecinos de otras 10 localidades.

2013> Emergencia ambiental: Reuniones para la “estabilización” de la Reserva:

> Conformación de Mesa de Trabajo: con Direcciones de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano, Vecinos de Barrio Los Manantiales, Ctro. Vecinal Agua del Peñón, Asoc. Civil Los Manantiales, Coop. de Obras y Serv. Río Ceballos.

> Suspensión de permisos de edificación y de intervención de la cobertura vegetal por 180 días.

> Creación del espacio de Coordinación de Planificación de la Reserva.

> Elaboración de la Ordenanza como reglamentación fundamental necesaria para estabilizar la reserva.

> Realización de reuniones de trabajo y Asesoramiento Técnico específico para elaboración de la Ordenanza.

> Inicio del Programa de Recuperación del Arroyo Mal Paso, junto a vecinos de Barrio los Manantiales, en relación al problema de la basura, de la invasión por vegetación exótica y de la falta de accesibilidad a un antiguo espacio público, turístico, de uso cotidiano por pobladores.

> Relevamiento de Familias, sobre manejo de residuos, edificación, e información

sobre las ordenanzas vigentes en la Reserva, con estudiantes del Inst. Alfredo Bravo






> Taller de Planificación con la Comunidad con participación y consultas a pobladores, especialistas y municipios vecinos, donde se discutió y se propusieron definiciones alrededor de temas tales como:

- Zonificación, Uso de Suelo y Ocupación.
- Arquitectura Sustentable.
- Infraestructura y servicios.
- Sitios de importancia para el Patrimonio Natural y Cultural y Uso Público.

2014> Aprobación de la ORDENANZA N° 2094/14

> Conformación del Consejo de Gestión de la reserva, con participación ciudadana, cuyas decisiones son de carácter vinculante.

> Continuación del Programa de Recuperación del Arroyo Mal Paso, con rediseño de cartelería e instalación de cestos comunitarios de residuos.

Puntos clave de la Ordenanza 2094/14

Este proyecto surge como alternativa a las problemáticas emergentes en la reserva, las cuales están vinculadas por un lado al avance de la frontera inmobiliaria y a la urbanización descontrolada sobre antiguos loteos de los años 40 y 50 que se reactivan ya sea con la lógica de ocupación lote a lote o bajo la figura de desarrollistas urbanos. Estos últimos proponiendo la implantación de modelos socio-espaciales segregativos con edificaciones e intervenciones de alto impacto en el soporte natural. En ambos casos el desmonte, la alteración de las escorrentías naturales, la impermeabilización y pérdida de suelo por modificación de topografías y por vertido de efluentes cloacales, resultan altamente negativos. Por otro lado, las consecuencias de incendios de pastizales y bosques nativo, las invasiones de especies exóticas, los usos productivos extractivos, los cambios de uso del suelo, la incorporación del uso público descontrolado por

actividades recreativas y turísticas, y la pérdida de paisajes, y patrimonios culturales, resultan amenazas en la conservación de la cuenca hídrica.

Frente a las problemáticas enunciadas, los principales objetivos de este proyecto son:

1- Proteger los Bienes Naturales y Culturales de la Reserva: El agua, la flora, la fauna, el bosque nativo, resultan BIENES del patrimonio natural y cultural serrano. La Ordenanza elaborada y promulgada declara características de estos bienes, objetos de conservación de la reserva, proponiendo normativa que protege a los mismos. En algunos casos promueve su uso sustentable y en otros, según la zonificación ambiental, su protección o "intangibilidad", garantizando la conservación y mejoramiento del estado ambiental de estos elementos y, así, los servicios ecosistémicos que están sosteniendo el desarrollo de la población de la reserva misma y de toda la localidad.

En el Mapa de Unidades de Cobertura del Suelo de la reserva, realizado por miembros de la Asoc. Civil Los Manantiales, parte de la Ordenanza 2094/14, cada color hace referencia a un tipo de formación vegetal u otra que cubra el suelo.

Se define como "Bosque cerrado (o denso)" al bosque con estrato arbóreo de especies nativas como Tala (Celtis erhembergiana), Molle (Lithrea molleoides), Coco (Zanthoxylum coco) y Blanquillo o Palo de leche (Sebastiania commersoniana). Con menor abundancia, también se encuentran ejemplares de Quebracho blanco (Aspidosperma quebracho-blanco),

Falso tala (Bougainvillea stipitata), Sombra de toro (Jodina rhombifolia), Manzano del campo (Ruprechtia apetala) y algarrobos (Prosopis spp.). El estrato arbustivo presenta frecuentemente una gran riqueza de especies, formando, a veces, sectores imposibles de penetrar. En la Reserva este tipo de cobertura se extiende sobre un 21, 52% de su superficie total.

Se define como "Bosque secundario - Arbustal alto" a bosque dominado por arbustos o arbolitos altos y densos, principalmente de especies nativas. En general, ocurren luego de desmontes, tala, o sobrecarga ganadera. Dominan especies nativas como Espinillo (Acacia caven), Garabato hembra o Uña de gato (Acacia praecox), Piquillín (Condalia spp.), Moradillo (Schinus fasciculata) y Cucharero (Porlieria microphylla). Este tipo de cobertura se extiende en un 32,2% de la Reserva.

Se define como "Arbustal (o matorral)" a formaciones vegetales dominadas por especies como el Romerillo (Heterotalamus alienus), además de otras especies como la Barba de tigre (Colletia spinosissima), y la Chilca (Flourensia oolepis), entre otros. En otros sectores se presentan en esta Unidad, matorrales de arbustos o arbolitos bajos, fruto de la modificación antrópica del bosque. Un 16.37 % de La Reserva está cubierto por este tipo de vegetación.

Se define como "Pastizal – Arbustal" a la vegetación que se encuentra en las mayores altitudes con predominio de especies de Stipa, Festuca y Jaraba conocidas comúnmente como pajas bravas, alternándose con sectores de roquedales (roca y piedra expuesta). Se incluyen también zonas de "chacras". Este tipo de vegetación cubre un 18.37% de la Reserva.

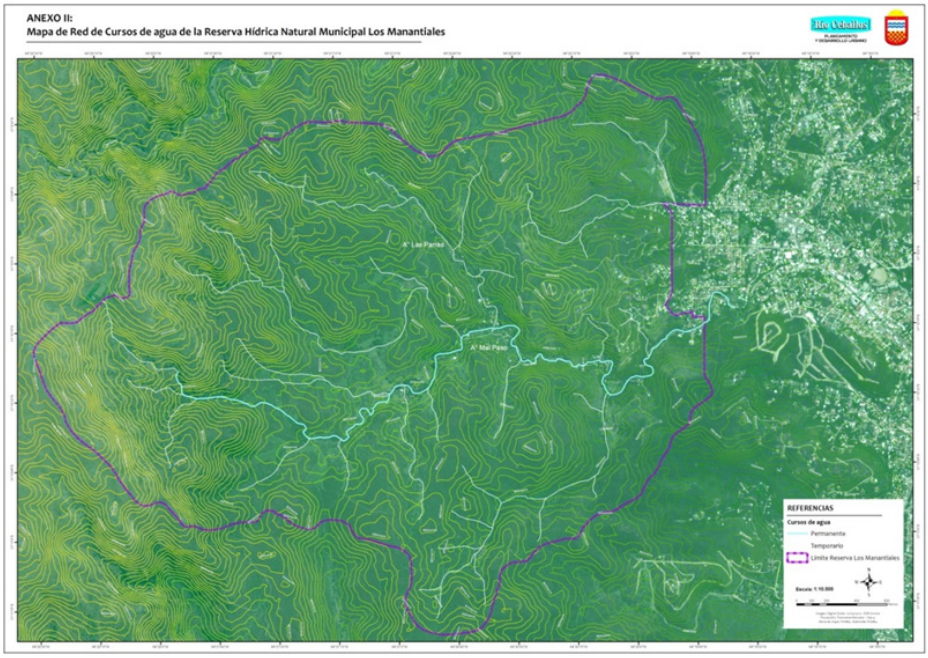
Se define como "Vegetación exótica" a los bosques nativos que fueron reemplazados

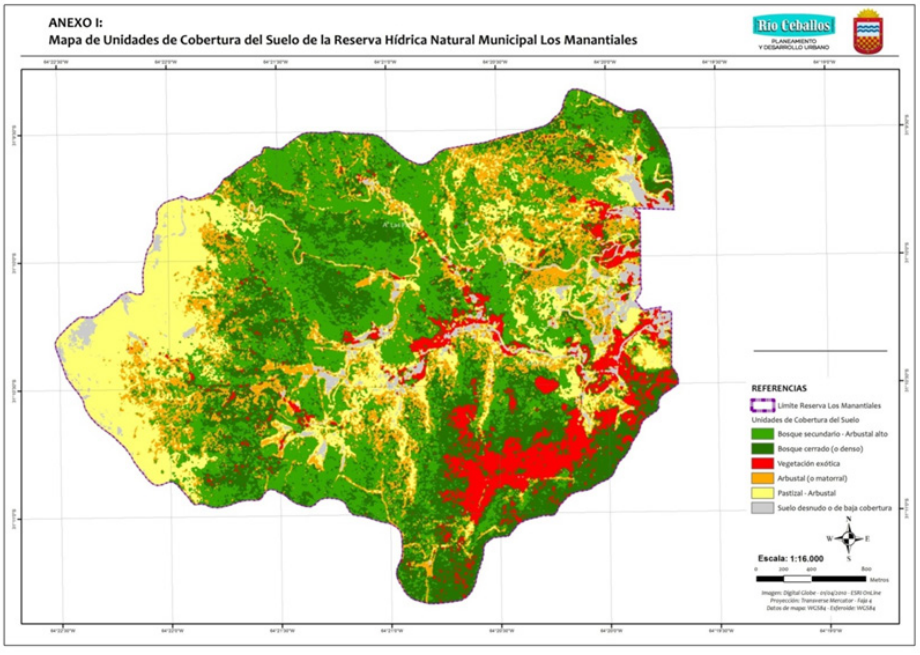
y dominados por especies invasoras exóticas, en particular, Siempre verde (Ligustrum canthos), Acer negundo, Mora (Morus sp.) y Olmo (Ulmus sp.). En estos casos, tanto el estrato arbustivo como el herbáceo se ven también muy modificados y empobrecidos a medida que se intensifica la invasión, ya que el bosque tiende a ser monoespecífico, o bien conformado por una baja diversidad de especies. En numerosos lugares, aparecen entre la vegetación nativa de las anteriores Unidades de Cobertura especies invasoras como Lantana camara, Crataegus sp. y Pyracantha sp. Bosques de vegetación exótica cubre la Reserva en un 7,77% .

Por último, se define como "Suelo desnudo o de baja cobertura" a lugares de suelo, roca o piedra expuesta, sectores de céspedes o herbáceas con baja cobertura o próximos a áreas transitadas o con ganadería. También se incluyen en esta Unidad toda vía de comunicación (caminos, senderos, huellas) o infraestructura de cualquier tipo (casas, tinglados, etc.). En la Reserva se encuentra un 3,77% de este tipo de Unidad.

Conocer la distribución de las diferentes formaciones de vegetación permite planificar un manejo que promueva la conectividad del Bosque nativo, el mejoramiento de los estados de conservación de las unidades, el reclutamiento de especies en toda el área y la identificación de sitios de alta vulnerablidad, combinando esta información con otras como el relieve, los cursos de agua y vías de escurrimiento, los usos actuales, entre otras.

Otro bien natural mapeado fueron los cursos de agua y vías de escurrimiento, que a la vez, permiten definir la Cuenca hídrica como unidad territorial. En el ANEXO II se muestra esta red hídrica superficial, la cual se presenta como permanente en el curso principal, el Arroyo Mal Paso, y generalmente de manera temporal, en épocas de mayores precipitaciones, en el resto de los cursos pequeños y vertientes. Este mapa es una primera etapa de relevamiento de dicha red, la cual se propone profundizar con trabajo de campo a mayor escala, indagando sobre la dinámica del agua superficial de la cuenca. Esta información se constituirá en indicador fundamental para evaluar los resultados de las diferentes prácticas de manejo implementadas, junto con la evolución de las formaciones de vegetación arriba descriptas.

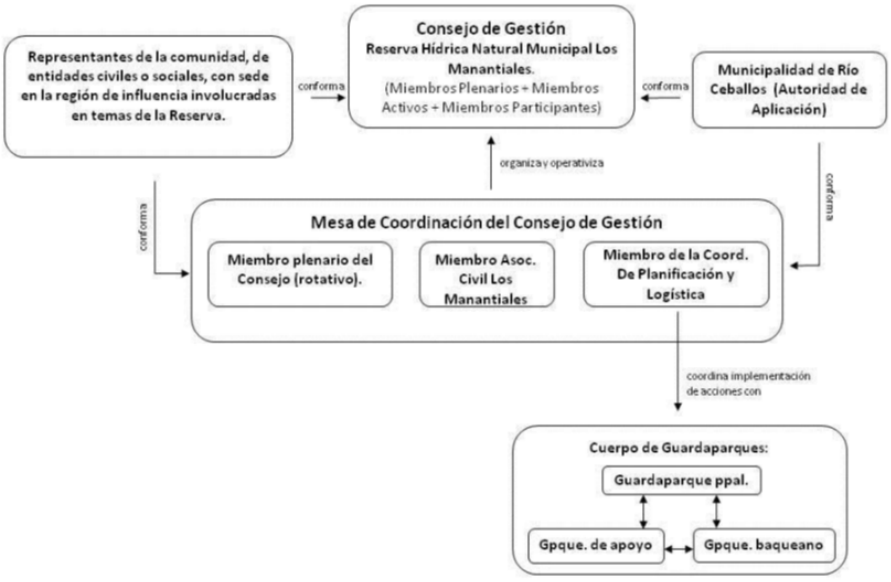




2- Promover la Participación ciudadana en la gestión de la Reserva: el proyecto propone la creación de un Consejo de Gestión como una instancia participativa en el manejo de

la reserva. El mismo se integra por miembros del poder ejecutivo y organizaciones de la comunidad. El Consejo de Gestión es una instancia orgánica y estratégica de manejo participativo, de concertación y de observación ciudadana en la toma de decisiones de la reserva, de carácter vinculante, que garantiza la sostenibilidad de las decisiones de manejo a futuro. Este concejo está integrado por miembros plenarios, miembros activos y miembros participantes; los primeros son los miembros permanentes y cuentan con voz y voto en las deliberaciones y decisiones que se tomen. Se incluyen cinco representantes por el Poder Ejecutivo Municipal, pertenecientes a la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano, y por la comunidad se incluyen; un representante de la Asociación Civil Los Manantiales, un representante de la Cooperativa encargada de la concesión del servicio del agua, un representante de Bomberos Voluntarios de Río Ceballos, un representante de Centros Vecinales de los barrios El Vergel, Agua del Peñón, Los Manantiales y Zona Rural. Los miembros activos son aquellas personas o instituciones involucradas directamente con la reserva, incorporadas como miembros en función de la aceptación por votación de los miembros plenarios, con voz y voto en las deliberaciones y decisiones que se tomen. De esta manera, se garantiza la participación directa de la ciudadanía sobre el manejo de este lugar y las acciones a desarrollarse. Los miembros plenarios son aquellas personas o instituciones locales o de otras regiones de la Provincia o de Argentina, que desearan presenciar o participar de una o varias reuniones Concejo, con posibilidad de que se les brinde un espacio de opinión en las mismas, sin derecho a voto.

El siguiente organigrama establece las relaciones entre los distintos miembros del Consejo de Gestión:



3- Asegurar la sustentabilidad económica de la Reserva: se definen diversas estrategias de financiamiento que garanticen el funcionamiento de la Reserva. Se prevé la incorporación de una Tasa Especial que permite generar recursos propios para su gestión, operatividad y continuidad a largo plazo a partir de la elaboración de un Plan de Financiamiento Sustentable (PFS), el cual busca cubrir los costos directos e indirectos de administración. Algunos de los mecanismos propuestos para el PFS son: fondos gubernamentales, fondos privados, contribuciones no monetarias, aportes de ONG´s y agencias de desarrollo, entre otros. Se incluye también el acceso a los beneficios de la Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques N° 26.331, a través de la adhesión de la provincia mediante la Ley Provincial N° 9814.

4- Establecer una zonificación y regular los usos de suelo para la reserva

En función de criterios ambientales se propone una zonificación para el área de la Reserva: Área Urbana, Área de Conservación y Área de Máxima Conservación. También se definen los usos de suelo permitidos para cada una de las áreas; es decir, el tipo de actividades admitidas en cada sector. En ellas se promueven usos sustentables, acorde a los objetivos de conservación propuestos.

También se establecen superficies máximas que se pueden edificar en un lote, a través de los factores de ocupación del suelo (FOS y FOT).Se incorpora el Factor de Cobertura Vegetal (FCV) estableciendo la superficie de suelo natural que debe conservarse sin ningún tipo de modificación dentro de la parcela, construyendo un área urbana con bosque y promoviendo que vuelva donde ya no está.

El Área Urbana (AU) se caracteriza por poseer el mayor grado de modificación del paisaje nativo. Es la Zona de mayor ocupación de La Reserva, con superficie impermeabilizada por construcción de infraestructura pública y viviendas, sumada a una alta división catastral de la tierra. La formación vegetal predominante es un bosque secundario, con gran invasión por especies exóticas (Ligustrum lucidum o Siempre verde, Acer negundo, Crataegus sp. y Gleditsia triacanthos o Acacia negra como las especies invasoras dominantes) y arbustales. Esta Zona es atravesada por el Arroyo Mal Paso, el principal cauce de la cuenca hídrica y atractivo para el turismo local y extranjero, además de estar vinculado a la presencia de aves nativas. Toda esta Zona es el margen Oeste de la ciudad de Río Ceballos, poseyendo un valor paisajístico irremplazable que sostiene la identidad serrana de la localidad.-

La Zona 1 del Área Urbana (AU-Z1), es la Zona más consolidada con actividad residencial de La Reserva, y la más cercana a la trama urbana. Muestra alto fraccionamiento de tierra con lotes de pequeño tamaño, con el mayor grado de ocupación e impermeabilización de la cuenca hídrica. Posee servicios públicos como la red de energía eléctrica y de recolección de residuos, no así de agua potable. Posee alta densidad de lotes de pequeño tamaño, con construcciones del tipo tradicional. Esta zona, por su pendiente, su grado de impermeabilización y la escases de bosque nativo, presenta un alto riesgo de erosión hídrica de parcelas y calles, además de ser un aporte importante de sólidos en suspensión aguas abajo.

La Zona 2 del Área Urbana (AU-Z2), está caracterizada por poseer un grado medio

de consolidación, calles parcialmente abiertas, con actividad residencial y productiva artesanal. Está localizada en un espacio central de La Reserva, alejada de la trama urbana. Posee un tipo de construcción alternativa por lo general, usando materiales y técnicas relacionados a los recursos del lugar u otros naturales (piedra, adobe, paja, etc.) y la mano de obra propia. La Zona no posee red de energía eléctrica, red de agua potable ni servicio de recolección de residuos, por lo que la mayoría de las construcciones poseen sistemas de captación de energía solar mediante pantallas y diversos mecanismos de captación y aprovechamiento de agua (captación de agua de lluvia, cisternas, plantas fitodepuradoras, baño seco, entre otras). La Zona posee bosques mixtos, tanto con especies nativas como exóticas, con parches de bosques en buen estado de conservación.

La Zona 3 del Área Urbana (AU-Z3) es la Zona del Área Urbana que, a pesar de su alto grado de subdivisión, no posee calles abiertas y prácticamente no presenta ocupación. En la mayor parte de su superficie posee bosques nativos y mixtos en buen estado de conservación, en laderas con gran pendiente. Tampoco hay red de electricidad, red de agua potable ni recolección de residuos. Por su estado de conservación, constituye una zona estratégica de amortiguación de los impactos urbanos sobre el bosque nativo y la Cuenca hídrica, además de ser una zona que colabora en el control del riesgo hídrico de los barrios hacia el Este.

En el Área Urbana se promueve el englobamiento parcelario con la intención de generar lotes de tamaños adecuados a las características ambientales de este sector: altas pendientes, suelo rocoso, flora y fauna autóctona. Se plantean altas restricciones en los factores y modos de ocupación.

En la Zona 1 y 2 -perteneciente al Área Urbana- se proyecta la consolidación de la actividad residencial existente en el sector y de usos complementarios a la misma de acuerdo a los parámetros de sustentabilidad establecidos en la Ordenanza. Se permite la actividad turística responsable y el uso institucional ambiental como usos principales de suelo; los mismos resultan compatibles con la vivienda y al requerir mayor superficie de parcelas impactan en menor grado en el suelo natural evitando la alta fragmentación parcelaria. En la Zona 3 -perteneciente al Área Urbana- que aún no se ha consolidado pero se encuentra parcelada se permite la actividad residencial, la actividad turística responsable y el uso institucional ambiental de acuerdo a parámetros de sustentabilidad.

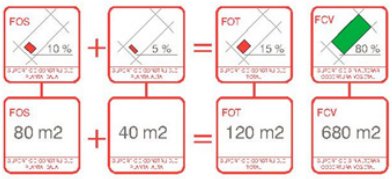
Los criterios para establecer los factores de ocupación son el tamaño de las parcelas, y su pendiente. A modo de ejemplo se grafican en el siguiente cuadro los indicadores para el AU1.

> FOS, FOT Y FCV AREA URBANA- ZONA 1

> PARCELAS HASTA 1500 m2

	Pendientes hasta el 15%	Pendientes hasta el 30%	Pendientes mas del 30%
FOS Factor Ocupación Suelo	0,10	0,08	0,05
FOT Factor de Ocupación Total	0,12	0,10	0,08
FCV Factor Cobertura Vegetal	0,70	0,80	0,90

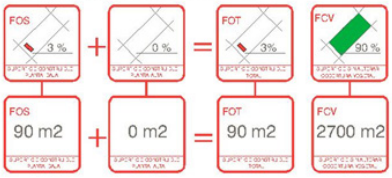
>FACTORES DE OCUPACION AREA URBANA- ZONA 1-
> PARCELA 800 m2, PENDIENTE 12%



> PARCELAS MÄS 1500 m2

	Pendientes hasta el 15%	Pendientes hasta el 30%	Pendientes mas del 30%
FOS Factor Ocupación Suelo	0,05 Máximo 200 m2	0,03 Máximo 200 m2	0,03 Máximo 200 m2
FOT Factor de Ocupación Total	0,08 Máximo 300 m2	0,05 Máximo 300 m2	0,03 Máximo 300 m2
FCV Factor Cobertura Vegetal	0,80	0,90	0,90

>FACTORES DE OCUPACION AREA URBANA- ZONA 1-
> PARCELA 3000 m2, PENDIENTE 12%



El Área de Conservación (AC) de La Reserva constituye la mayor parte de la misma, con presencia de bosque nativo denso, abierto en la mayor parte de su superficie, pastizales de altura y arbustales en menor medida, en diferentes estados de conservación; sumada a la presencia de bosques nativos particulares, como los de Blanquillo (Sebastiania commersoniana). Constituye el hábitat de la fauna nativa de mayor tamaño, como Puma, Zorro, Corzuela, Pecarí. Este Área llega hasta la divisoria de aguas de la Cuenca, siendo la más importante y estratégica de regulación de la dinámica hídrica de la cuenca, además de proveer de otros servicios y bienes ambientales como la regulación climática, la provisión de bienes naturales que los pobladores utilizan. Por lo anterior, esta Área funciona regulando además el riesgo hídrico (erosión del suelo, inundaciones, deslizamientos de suelo, formación de cárcavas, etc.) del área en sí misma y de toda el área urbana aguas abajo (de La Reserva y colindante), lo que le concede una necesidad estratégica de conservación.

La Zona 1 del Área de Conservación (AC-Z1) se caracteriza por ser la de mayor transformación del tipo rural, conteniendo viviendas rurales, infraestructura rural vinculada a la producción ganadera, antiguas chacras, además de infraestructura de uso turístico. Está enmarcada en áreas de arbustales, bosque abierto, laderas con bosque denso y pocos sitios con invasión de exóticas; con presencia de fauna nativa. Esta Zona incluye sitios de apertura de vertientes, desde donde se toma el bien natural por algunos pobladores.-

La Zona 2 del Área de Conservación (AC-Z2) incluye sitios de alto valor turístico y patrimonial, como lo son “Las Pisaditas” y la “Cueva de Los Chanchos”, enmarcadas en un bosque nativo serrano que presenta un buen estado de conservación, con presencia de bosques densos, bosques abiertos y arbustales, con muy baja cobertura

de invasión por exóticas. En este bosque se han encontrado ejemplares muy antiguos de Molle (Lithraea molleoides) y otras especies nativas, además de relevar la presencia de grupos de Pecaríes, Corzuelas, Zorros, y una alta diversidad de aves nativas, algunas de las más emblemáticas de la provincia. Esta Zona comprende subdivisiones de tamaños diversos, sin embargo su ocupación es mínima.

La Zona 3 del Área de Conservación (AC-Z3) es la de mayor extensión de toda La Reserva, involucrando áreas con Bosque nativo en diferentes estados de conservación: bosque denso, bosque abierto, arbustales, bosques invadidos de especies exóticas, y la comunidad de pastizales de altura, que rodean las nacientes de los cursos de agua. Su conservación garantiza la conectividad del bosque y el funcionamiento de la cuenca como una unidad, garantizando su sostenibilidad como ecosistema.

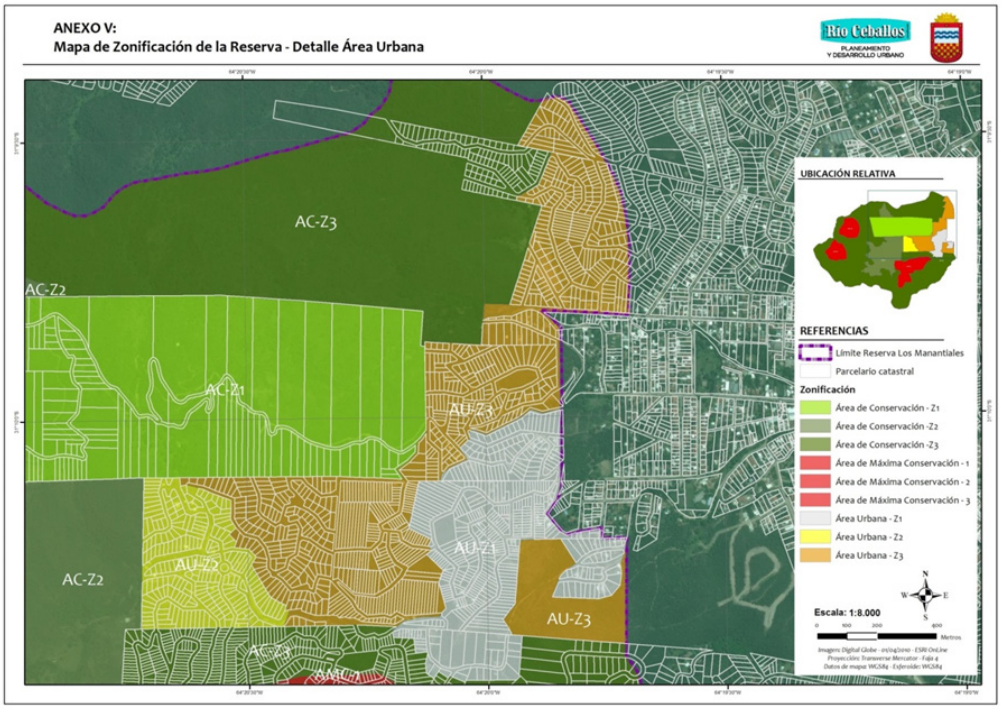
En el Área de Conservación se plantean restricciones en los factores y modos de ocupación. Todas las actividades que aquí se localicen deberán garantizar el uso de energías renovables para la autosuficiencia energética y la generación de fuentes alternativas de agua de carácter sustentable.-

En la Zona 1 -perteneciente al Área de Conservación- se determinan como usos de suelo principales el uso sustentable rural y el uso institucional ambiental. Dada la alta fragmentación parcelaria existente en algunos sectores, se promueve el englobamiento parcelario con la intención de generar lotes de tamaños adecuados a las características ambientales de este sector. En la Zona 2 y Zona 3-perteneciente al Área de Conservación- se determina como uso de suelo principal el uso sustentable rural

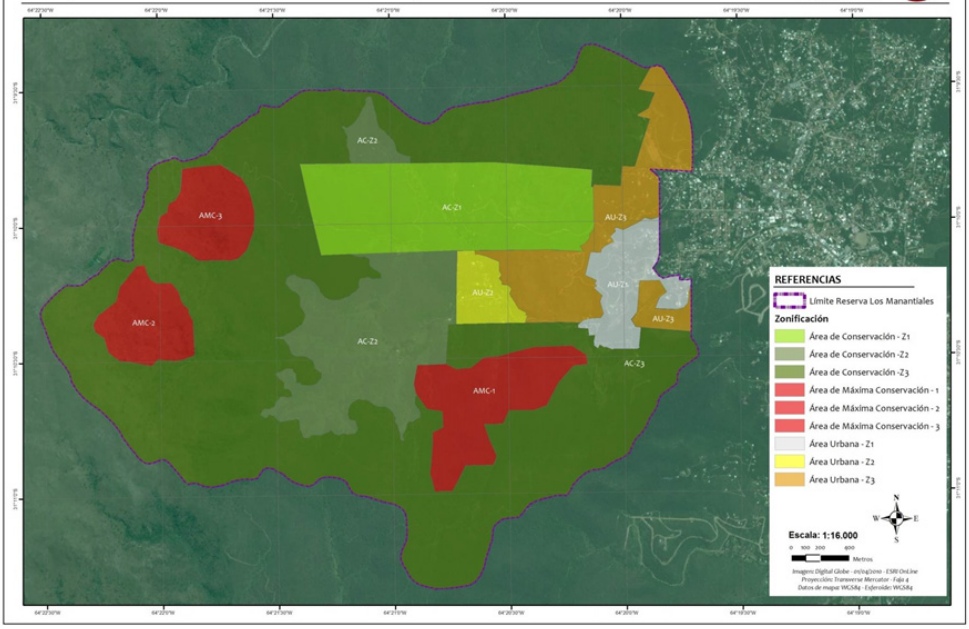
Las Áreas de Máxima Conservación (AMC), están definidas por microcuencas que involucran sitios de nacientes de cursos de agua de La Reserva, son estratégicas en la regulación del riesgo hídrico, previniendo inundaciones y deslizamientos aguas abajo. Particularmente, se encuentran en altura, lo que se vincula con sitios de alto valor paisajístico de la localidad. Son áreas vulnerables, de máxima sensibilidad, demandando un uso restringido que implique la presencia de bosque serrano nativo en el mejor estado de conservación y su nula transformación.

En el Área de Máxima Conservación - debido a su característica de microcuencas que involucran las nacientes de cursos de agua de la reserva hídrica y a la presencia de bosque serrano nativo de alto valor y buen estado de conservación-sólo estará permitido el uso de suelo científico educativo de bajo impacto.

ANEXO V:
Mapa de Zonificación de la Reserva - Detalle Área Urbana



ANEXO IV:
Mapa de Zonificación de la Reserva Hídrica Natural Municipal Los Manantiales

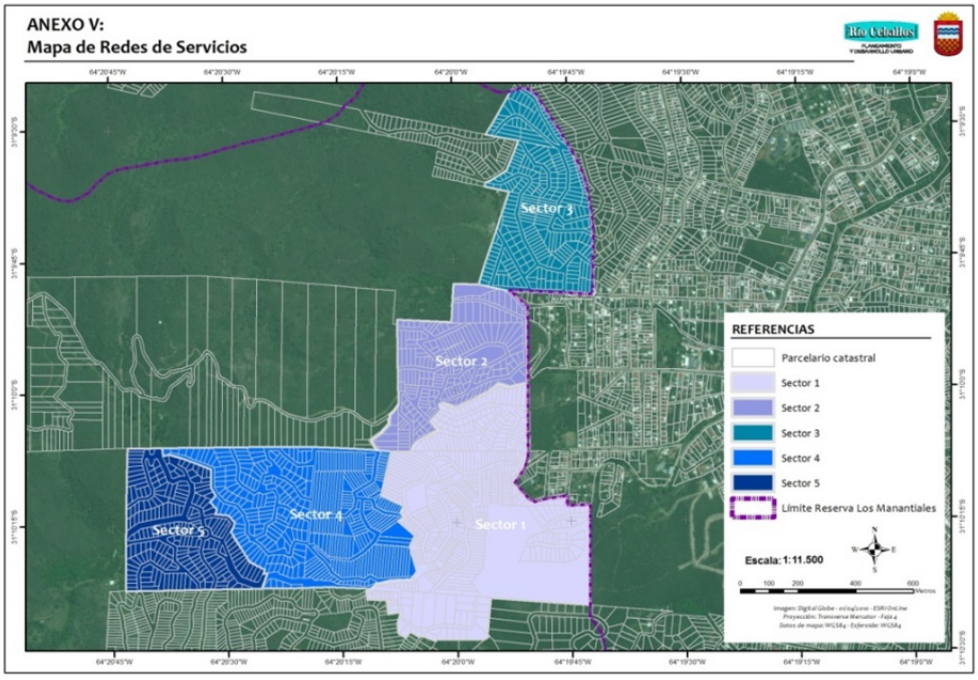


- Planificar Infraestructuras y Servicios: Según los criterios establecidos en la zonificación, se definen para el Área Urbana cinco sectores; los cuales se corresponden con cinco etapas, para la extensión de las redes de servicios.

El sector 1 -debido a su desarrollo urbano, con edificaciones, apertura de calles y prestación parcial de algunos servicios públicos- se define como el polígono inicial para la extensión de las redes de servicio. Asimismo los sectores 2 y 3 resultan los más cercanos a la trama urbana, con mayor factibilidad para la conexión con los servicios de tipo urbano.

La ordenanza establece la posibilidad de extensión de la redes de servicios en el sector 2, cuando el sector 1 posea una consolidación urbana -parcelas edificadas- del 75% (setenta y cinco por ciento) y cuente con factibilidad técnica certificada. Este mismo criterio es utilizado en los sectores 3, 4, y 5.

Teniendo en cuenta que la provisión de servicios resulta determinante en la ocupación de los antiguos loteos dentro de la reserva, el objetivo es impedir la extensión indiscriminada de servicios ya que originaría una ocupación desordenada y dispersa de la población en la reserva.



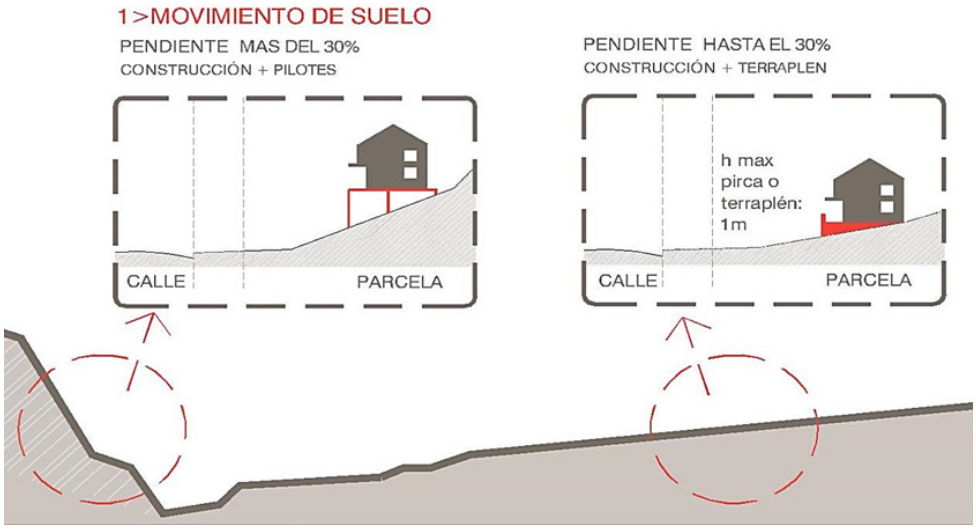
También se reglamentan en particular la apertura de caminos, la cartelería y otras infraestructuras públicas, de manera que respondan a los objetivos de conservación del área protegida en el espacio público. Se establecen lineamientos para el manejo de residuos, promoviendo la separación y una alternativa sustentable a corto plazo.

El manejo de residuos se plantea por etapas, siendo la inicial el fomento de compost domiciliario para aprovechar los residuos orgánicos. En las etapas siguientes se propone la definición de un cronograma de recolección para los diferentes residuos, que permita hacer efectiva la recolección diferenciada.

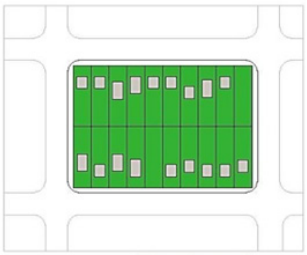
6> Regular los Modos de Ocupación: Respecto a los modos de ocupación de la parcela se establecen los siguientes criterios para todas las áreas urbanas de la reserva:

> Movimiento de Suelo

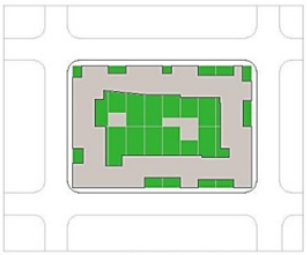
Las zonas loteadas dentro del territorio de la reserva cuentan con fuertes desniveles topográficos, el objetivo es disminuir el movimiento de suelo, evitando modificación de la topografía natural, las escorrentías, la cobertura vegetal, previniendo la erosión de suelos. La normativa regula que en pendientes hasta el treinta por ciento (30%) sólo se permite la ejecución de pircas o terraplén con muros de contención cuya altura máxima en relación al terreno natural no será mayor a un metro 1 (m). En parcelas con pendientes superiores al treinta por ciento (30%) sólo podrá edificarse sobreelevando la construcción del nivel de suelo natural a través de bases con pilares/pilotes.



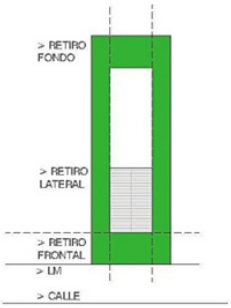
3>RETIROS / ALTURA MAXIMA



PERMITIDO



NO PERMITIDO





> Retiros

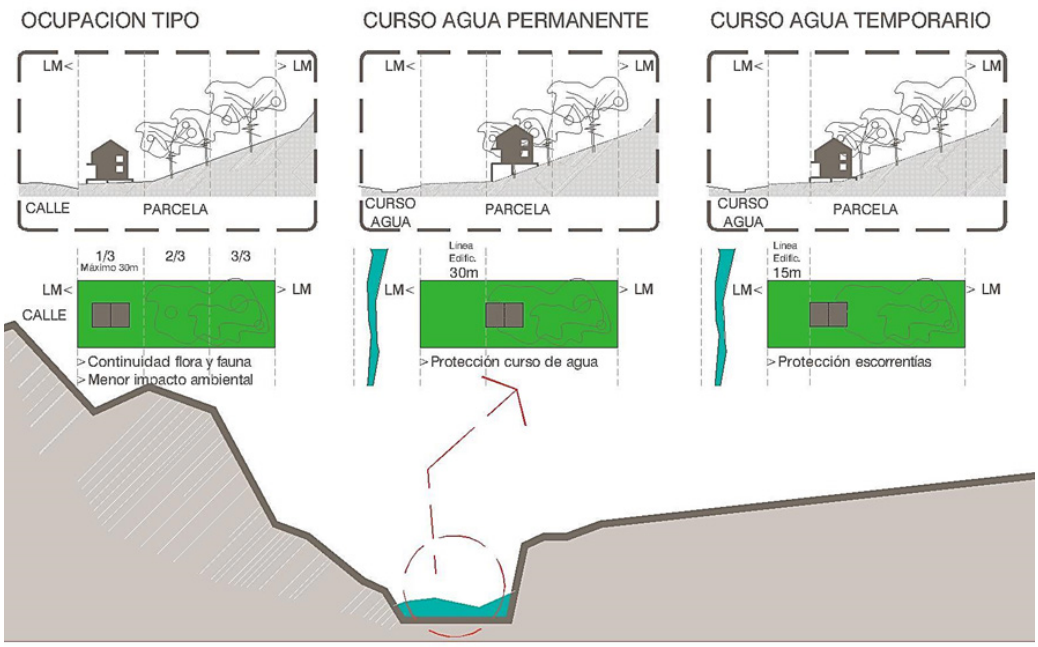
El Retiro Lateral mínimo queda establecido de acuerdo al ancho de la parcela. En parcelas cuyo frente sea de hasta doce metros (12 m) de ancho, el retiro mínimo lateral será de un metro con cincuenta centímetros (1.50 m) en el lateral con menor cota de nivel. Además de lograr una mejor integración entre el soporte natural y construido, el objetivo de los retiros laterales es permitir la libre escorrentía del agua entre edificaciones, evitando que las edificaciones conformen un tejido continuo.

> Ubicación de la Edificación

Una característica de las parcelas existentes en la reserva es su proporción alargada y la excesiva pendiente entre frente y fondo del lote. En general poseen un frente mínimo de 10 metros hacia la calle pública y una longitud de 100 metros o más de profundidad con la mayor pendiente. Se propone concentrar el área edificada dentro de la parcela en el sector con menor desnivel en relación a la calle, permitiendo que en el resto de la parcela y con las áreas contiguas exista continuidad de flora y fauna.

La ubicación de la edificación queda establecida en el primer tercio de la longitud del lote medido desde la Línea Municipal. En ningún caso se permite ubicar la edificación a una distancia mayor de treinta metros (30 m) medida desde la Línea Municipal. Cuando la parcela limite o sea atravesada con un curso de agua permanente o sea frentista a calle sobre curso de agua permanente, no podrá ocuparse con edificación los primeros treinta metros (30 m) medidos desde la Línea Municipal colindante con curso de agua. Cuando la parcela limite o sea atravesada por curso de agua transitorio, no podrá ocuparse con edificación los primeros quince metros (15 m) -en ambos márgenes- medidos desde eje de lecho natural.

2>UBICACION DE EDIFICACION



>Englobamiento Parcelario

Dentro del Área de la Reserva se buscará realizar una modificación de la estructura parcelaria, mediante el proceso de englobamiento parcelario, generando así lotes que posean la Superficie Mínima de Parcela. En el Área Urbana, y para el Uso de Suelo Residencial, cuando por medio de la operación de englobamiento parcelario se configuren parcelas que cumplan con la Superficie Mínima de Parcela establecida para cada zona, el FOT será el resultado de duplicar el valor de FOS correspondiente a la zona.

7-Promover edificaciones Arquitectura Sustentable: el proyecto propone un código especial de arquitectura sustentable para las nuevas edificaciones dentro de la Reserva y disposiciones sobre el manejo de la energía, agua, materiales, residuos y vegetación autóctona, entre otros.

Se parte de relevar las experiencias desarrolladas tanto en la Propia Reserva como en el ámbito regional en relación a construcciones sustentables. Se trata de experiencias llevadas adelantes por interés de los propios habitantes así como por parte de profesionales que investigan el desarrollo de propuestas apropiadas a la región como uso de materiales (barro adobe, madera, piedra), manejo del agua (techos que cosechan agua, reciclado de aguas grises, tratamientos de líquidos cloacales por fitodepuración), manejo de cubierta vegetal, etc.

A partir de allí se profundiza el análisis a partir de los ejes prioritarios para la conservación en la reserva (ciclo del agua y cobertura vegetal), así como ejes planteados desde los

propios vecinos en los talleres participativos (manejo de la energía y residuos) y los específicos de la arquitectura (criterios de diseño bio-ambiental, material, estructuras, instalaciones, etc.).

La complejidad de la temática y de los formatos que normativizan la construcción desde el enfoque de la sustentabilidad - normas LEED (U.S. Green Building Council, 2006), BREEAM (Instituto Tecnológico de Galicia Breeam España, 2012)-, generaron la discusión y la evaluación del grado de complejidad que debía alcanzar la propuesta normativa. Al mismo tiempo se evalúa con el área de aplicación (Dirección de Obras Privadas) la capacidad operativa disponible para llevar adelante la evaluación y el control de obras.

Por ello se propone organizar todo lo concerniente a arquitectura sustentable en la planilla que se adjunta abajo, que funciona como una declaración jurada y se ubica junto a la carátula en el plano municipal requerido por la administración municipal para aprobar los proyectos edilicios. La planilla se organiza con formato de grilla, que partiendo de organizar en "áreas" representadas a través de un ícono de referencia (Energía, Agua, Residuos, vegetación, Criterios de Diseño, Materiales y Estructura) definen una serie de requerimientos específicos. El cumplimiento de los mismos se organizan en condiciones mínimas que deben cumplir las edificaciones, las que se remarcan con el grisado y que son de cumplimiento obligatorio para el final de obra y de condiciones complementarias opcionales que serán premiadas por el Municipio con reducción en tasas impositivas. En el primer grupo se requieren cuestiones vinculadas a factores ambientales críticos en la reserva como ciclo del agua y tratamiento de superficies vegetales, abastecimiento energético mínimo, manejo de residuos orgánicos como por ejemplo: captación de agua de lluvia, reciclado de aguas grises, captación de energía solar, sistemas de tratamiento de líquidos cloacales de bajo impacto, compostera de residuos orgánicos, incorporación de vegetación autóctona entre otros. En el segundo grupo involucra por una parte cambios en la escala de las propuestas mínimas obligatorias (por ej. recolección de agua de lluvia con el doble de la capacidad mínima), propuestas que requieren inversiones iniciales que luego se amortizarán en el transcurrir del uso (vidriado doble, calentadores de agua por energía renovable, etc.) y por otra parte items que requieren cambios culturales profundos como por ejemplo baños secos.

Para acceder a la reducción impositiva se deberá cumplimentar 25 puntos sobre los 40 posibles. La reducción impositiva se otorga por tres años, renovable por declaración jurada. En caso de no poder hacer frente a la inversión que significan estos items en el momento de habitar la edificación, es posible solicitar una prórroga para su implementación, quedando sujeto el final de obra definitivo a la cumplimentación de ellos.

RESERVA HÍDRICA LOS MANANTIALES- Ordenanza nº XXXX

AREA	ZONA	OBLIGATORIO	OPCIONAL	Puntaje
	1 ENERGIA			
	1.1 Calentador de Agua por Energía Solar	Vol. 100 litros	+Vol. 200 litros	4
	1.2 Captación de Energía Solar Paneles Fotovoltaicos	100 W Pico	+ 200 w Pico	4
	1.3 Otro Calentador de Agua por Energía Renovable		s / Detalle Plano	2
	1.4 Otro Captador de Energía Renovable		s / Detalle Plano	2
	1.5 Calefacción por sistema tradicional eficientizado		s / Detalle Plano	1
	**2 AGUA**			
	2.1 Superficie de Captación de Agua de Lluvia	100% Sup. Techo		
	2.2 Cisterna Agua de Lluvia	10.000 litros	20.000 litros	7
	2.3 Cisterna Agua Potable	3.000 litros		
	2.4 Sistema de Reciclado de Aguas Grises	Según Plano		
	2.5 Inodoro Doble Descarga	Válvula o Depos.		
	2.6 Trampa de Grasa	Salida Pileta Coc.		
	2.7 Camara Séptica de Dos Compartimentos	2.000 litros		
	2.8 Sistema Estanco o Lecho de Infiltración	Segun Zonificac.		
	2.9 Fitodepuración		s / Detalle Plano	5
	2.10 Otros sistemas tratamiento de efluentes cloacales.		s / Detalle Plano	4
	2.11 Baño Seco		s / Detalle Plano	3
	3 RESIDUOS			
	3.1 Compostera	Volum. min 3m3		
	3.2 Basurero Doble Compartimento			
	3.3 Compostera Controlada		Volumen min 3 m3	1
	3.4 Huerto		30 m2	1
	4 VEGETACION			
	4.1 Incorporación Vegetación Autóctona	Árbol c/ 30 m2 edif. o Árbusto c/15 m2 edif.		
	4.2 Cubierta Verde		min. 50 m2	1
	4.3 Envolvente Verde		min. 50 % de Sup.	1
	4.4 Vallado Transitorio	Definido		
	4.4 Vallado Transitorio puntual	Definido		
	5 CRITERIOS de DISEÑO			
	5.1 Orientación Locales Habitables Arco E-NO	80%= X Locales		
	5.2 Espacios Intermedios		15% = X m2	1
	5.3 Ventilación Cruzada		80%= X Local.	1
	5.4 Protección de Aberturas		80%= X Abert.	1
	5.5 Vidrio Doble con Cámara de Aire		80%= X Abert.	1
	**6 MATERIALES**			
	6.1 Coeficiente Max Admisible de Trasmit. Térmica K — Muros / Techos	K max.= 1.85 / K max.= 1.00		
	**7 ESTRUCTURA**			
	7.1 Cumplimiento Normas Sismo-Resitentes Vigente			
	PUNTAJE TOTAL			40

OBSERVACIONES:

BIBLIOGRAFIA

- Instituto Tecnológico de Galicia Breeam España (2012) Manual Técnico de Breeam ES Urbanismo. Pocomaco. La Coruña. España accesible en http://www.breeam.es/index.php/extranet-breeam/extranet/manuales-tecnicos-breeam/urbanismo/manual-tecnico-urbanismo/detail
- Hernández Pezzi, C. Un Vitruvio ecológico. Principios y práctica del proyecto arquitectónico sostenible, Editorial Gustavo Gili.
- Morello, J., & Rodriguez, A. F. (2001). Funciones educativas de las manchas de naturaleza en las ciudades y sus bordes: el caso de Buenos Aires.Mancione M.; De Francesco V. y Bosso Eds. Reservas Naturales urbanas en la Argentina. Una respuesta ambientalista para mejorar nuestra calidad de vida. Aves Argentinas.
- Palomo, P. J. S. (2003). La planificación verde en las ciudades. Editorial Gustavo Gili.
- Papparelli, A. (2009). Planificación sustentable del espacio urbano. Editorial Nobuko.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En: Medio Ambiente y Desarrollo, revista del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED–AL), 65.
- U.S. Green Building Council (2006) Foundations of the Leadership in Energy and Environmental Design, Environmental Rating System, A Tool for Market Transformation accesible en http://www.usgbc.org/Docs/Archive/General/Docs2039.pdf
- Baéz, A. & Acuña, A. (2003). Guía para las mejores prácticas de ecoturismo en áreas protegidas. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. DF, México. ISBN: 970-753-012-X
- The Nature Conservancy. (2004). Desarrollo del Ecoturismo: un manual para los profesionales de la conservación, Volumen II. TNC. Virginia, USA. ISBN 1-886765-7-0
- Organización Mundial del Turismo. (2003). Turismo sostenible en áreas protegidas: Directrices de planificación y gestión. PNUMA y UICN. OMT. ISBN 92-844-0643-9

Gestión Ambiental para la transformación de un camino paisajístico en Reserva Natural Militar “La Calera”

Bravo Pellizzari, María Lourdes
Siguero, Julieta

PALABRAS CLAVE
· Gestión ambiental
· Rutas
· Reserva

Resumen / Este trabajo se realiza en torno al estudio y análisis elaborado durante el cursado de la materia Gestión Ambienta del Paisaje (Prof. Titular: Mgr. Arq. Álvarez, Teresita, Profesor Adjunto: Arq. Esp. Castellán, Walter), que aborda diferentes problemáticas ambientales en la Reserva Natural Militar “La Calera” (Ciudad de Córdoba, Córdoba, Argentina), estas son: canteras, cursos de agua y rutas.

Luego de una visita a la zona de investigación y un paneo general de las tres problemáticas ya nombradas, decidimos realizar el trabajo de investigación y propuestas de gestión abordando el tema problema “rutas e infraestructuras”, ya que era el que tenía mayores posibilidades de reconversión y activación a partir de la gestión de actores.

Se detecta un impacto negativo dentro del sector de la Reserva debido al trazado de un nuevo acceso que une Ruta 20 con Avenida Ejército Argentino, utilizado para transporte de carga.

La localización estratégica de la Reserva Natural Militar “La Calera” (RNMLC), en el límite oeste de la trama urbana de la Ciudad de Córdoba y al este del Lago San Roque, genera una fuerte presión inmobiliaria. Es por esto, sumado la ausencia de políticas gubernamentales que protejan el futuro de la biodiversidad del área, que los vecinos solicitaron ante el Gobierno Nacional su preservación.

Es uno de los pocos sectores de la provincia que mantiene una vegetación casi prístina, ya que posee ejemplares de quebracho blanco, algarrobo, molles, horco y manzano de campo en un gran bosque de miles de hectáreas. Dentro del área, también su fauna presenta importancia, ya que habitan águilas escudadas, loros habladores, bagrecitos de los torrentes, corzuelas, pecaríes, coipos y particulares reptiles como el lagarto de crin.

Existe una cuenca importante dentro del predio a 15 metros de profundidad, no dividido por placas o mantos con espesores promedio de 10 metros. La que podría transformarse en una reserva hídrica, para ser el tercer suministro para la ciudad de

BRAVO PELLIZZARI, MARÍA LOURDES
Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño,
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: lourdes.bravopellizzari@gmail.com

SIGUERO, JULIETA
Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño,
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: julisiguero_28@hotmail.com

Córdoba.

El polígono que conforma el área de la Reserva Natural Militar “La Calera”, está atravesado en sentido Norte-Sur por las Sierras, y se extiende en tres zonas diferenciadas por sus características geográficas y ambientales:

- Al oeste, el cordón de las Sierras Chicas en la que se concentran los bosques naturales.
- Al centro, nivel de entronización de flora en la que aún se desarrollan algunas actividades agropecuarias.
- Al este, una llanura de aproximadamente 4000 hectáreas, destinada a la agricultura por más de dos décadas y sin uso desde hace pocos años.

El Objetivo General de la investigación es generar un recorrido paisajístico y educativo en conjunto con actividades recreativo-deportivas, para evitar la circulación de carga pesada y el uso como vía rápida del nuevo acceso. Siendo los objetivos particulares:

- Crear un ente que regule las normativas que rigen sobre la Reserva, que involucre las jurisdicciones a las que pertenece: Córdoba, Malagueño y La Calera.
- Proponer normativas que regulen el uso de la nueva vía, reforzando el carácter que tienen las vías circundantes de la Reserva a través de la construcción de un nuevo carril para cargas pesadas.
- Concientizar a la población de la importancia de conservación de este espacio otorgándole un carácter paisajístico a esta nueva vía.
- Integrar diferentes situaciones sociales que conviven en el borde de la Reserva proponiendo actividades recreativas públicas.

La Hipótesis de trabajo que moviliza la investigación radica en la siguiente afirmación: “Otorgando un carácter educativo-paisajístico a esta nueva vía, y regulando las normativas, se evita el impacto negativo que genera el transporte de carga en la Reserva.”

METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología de trabajo está organizada en base a la consideración de la escala territorial del sector, por el impacto que este tiene en su entorno inmediato y general.

A partir de la hipótesis de partida y del objetivo general y los particulares, nos introducimos a lo que denominamos “visión territorial” que hace emerger las ideas fuerza con capacidad para construir el eje estructurante de uno o varios temas que valoren y dinamicen el paisaje, objeto de gestión. A partir de esto establecemos tres escalas territoriales de aproximación para abordar el trabajo: MACRO, MESO, MICRO.

ANALISIS MACRO

La aproximación de Análisis MACRO se enfoca en los bordes de la Reserva y su contexto inmediato. Para este análisis territorial detectamos variables desde tres puntos de vista:

- Físico-funcional: emplazamiento, accesibilidad, contexto territorial.
- Socio-ambiental: población, uso del suelo, actividades económicas y flujos.
- Morfológico-perceptual: estructura de relieve, topografía, clima, vegetación y ecosistemas.

A partir de esas variables pudimos detectar unidades ambientales y determinar un

diagnóstico del estado actual a esta escala.
La localización estratégica de la Reserva Natural Militar La Calera genera una fuerte presión inmobiliaria. Los predios ocupan una super cie imprecisa en extensión porque la Declaración de la RNMLC sólo determina su límite por las rutas y río que circunvalan al polígono, que superaría las 13.500 hectáreas.
El predio se inserta como una cuña en la trama urbana de Córdoba y ha constituido desde hace más de 60 años un límite a su expansión hacia el oeste, situación que se modi có a partir del negocio inmobiliario de los barrios cerrados que surgieron como una política de hechos consumados y generó bordes urbanos difusos.
Se detectan dos tipos de uso residencial sobre los bordes de la Reserva donde predominan los countries y un asentamiento irregular en Malagueño.
Las canteras ubicadas en Malagueño (al sur) y La Calera (al norte), atraviesan la Reserva utilizando un sendero que no cumple con los requisitos necesarios para el transporte de carga, ya que existen leyes que se encargan de indicar límites de pesos y dimensiones y diseño de caminos para que estos sean aptos y seguros para el transporte. Si bien el transporte es la base fundamental de la economía, este sendero no es apto para dicha actividad y además es nocivo para la biodiversidad existente en el área y su hipotética construcción aumentaría el riesgo de extinción y deterioro.
En conclusión frente al notable avance de la urbanización, del crecimiento de la ciudad fuera del anillo de circunvalación y del aumento de la demanda de suelo para urbanizar se detecta la necesidad de delimitar bordes y realizar un estudio en la selección del suelo a urbanizar.
La presión del hombre es un factor que debe ser analizado en términos de determinar nuevas áreas de urbanización pero que sean aptas para dicho fin. En el caso de la Reserva el peligro de extinción de recursos hídricos, ecológicos y de biodiversidad afectaría a futuro a toda la ciudad.
ANALISIS MESO
Esta escala se plantea desde un análisis territorial de Desafíos, Fortalezas, Oportunidades y Amenazas (DAFO), llegando a un diagnostico a partir de Desafíos y Limitaciones abarcando sólo el área que comprende la Reserva.
Limitaciones
Acciones que afectan a la Reserva por parte de inversores privados.
No está declara Reserva a nivel nacional.
Falta de transporte público que llegue al área.
Desafíos
Concientizar a la población de la ciudad a través de la promoción de un nuevo espacio público.
Hacer partícipe a la ciudad y sus actores sobre las acciones a realizar en la Reserva.
Mantenimiento de la Reserva por parte de los que se encuentran viviendo dentro de la misma.
Frenar la urbanización desde los bordes hacia adentro.
ANALISIS MICRO

Una vez conocido el estado actual de la Reserva y su entorno inmediato, comenzamos a realizar el análisis territorial a escala MICRO, enfocándonos en el tema problema seleccionado, centrándolo en el nuevo acceso detectado.
Observando su estado de deterioro y contaminación, y el impacto que esto genera actualmente y a futuro, realizamos un análisis DAFO. De este se llega a un diagnostico enfocado en Desafíos y Limitaciones.
Limitaciones
Pertenece a 3 municipios.
Falta de un ente regulador de actividades.
La falta de conocimiento por parte de la población.
Desafíos
Generación de un circuito turístico de carácter paisajístico/educativo.
Proporcionar a la ciudad un nuevo espacio público de carácter convocante.
Mixturar las diferentes situaciones sociales.
Otorgar nuevas posibilidades de recreación fuera de la ciudad.
Solucionar el uso impuesto actualmente sobre el camino.
Una vez realizado el diagnostico a partir de desafíos y limitaciones en las escalas territoriales MESO y MICRO, se plantea definir los proyectos estratégicos que movilizarán la transformación buscada.
Se propone como programa un circuito turístico educativo, que fomente la concientización del cuidado de la Reserva a través de un camino ya existente en la misma, proponiendo un ente regulador en la zona que realice un programa cargado con actividades a largo/corto plazo según su ubicación dentro del camino y su complejidad, siendo viables por actores convocantes.
A partir de este trabajo de investigación queremos lograr la protección, mantenimiento y gestión del área que comprende la Reserva y que ésta sea declarada como tal a nivel nacional.
Logrando estas acciones se pretende generar un ámbito de concientización y de participación colectiva por parte de la población y de los diferentes actores que se convocarían para intervenir y ejecutar los proyectos. Y no solo esto, sino también generar un nuevo espacio verde que se encuentra muy próximo a la ciudad y que en un futuro quedaría rodeado por el crecimiento de la misma.
Con la concreción de estos proyectos se crearía un nuevo espacio público convocante de carácter turístico y accesible para todos los habitantes de la ciudad, donde se generarían actividades directamente relacionadas con la naturaleza y el medio ambiente y de intercambio cultural.

Gestión Ambiental para la transformación de un camino paisajístico en Reserva Natural Militar “La Calera”
Palabras Clave: Reserva, Camino, Propuesta
Este predio se inserta como una cuña en la trama urbana de Córdoba y ha constituido

desde hace más de 60 años un límite a su expansión hacia el oeste, situación que se modificó a partir del negocio inmobiliario de los barrios cerrados que surgieron como una política de hechos consumadores y generó bordes urbanos difusos que lo abrazan en un arco que va desde La Calera hasta Villa Carlos Paz.

Hoy en día con el crecimiento desmesurado de la ciudad de Córdoba y el aumento de la población de una forma fragmentada, ha llevado a la RNMLC a una situación límite que la pone entre la discusión y la acción sobre el beneficio de la ciudad y su expansión, o su protección como Reserva declarada.

Esta situación se ve reflejada en una infinidad de asentamientos de distintos tipos y un variado uso del suelo que van desde equipamientos rurales, industriales, pasando por los preexistentes pertenecientes a las fuerzas aéreas, y residenciales de todo tipo; se manifiestan aislados como pequeños grupos urbanizados, algunos localizados dentro de la Reserva y otros en sus bordes, todos pertenecientes a diferentes municipios con sus respectivas normativas, poderes económicos y clases sociales. (Ver figura 1)

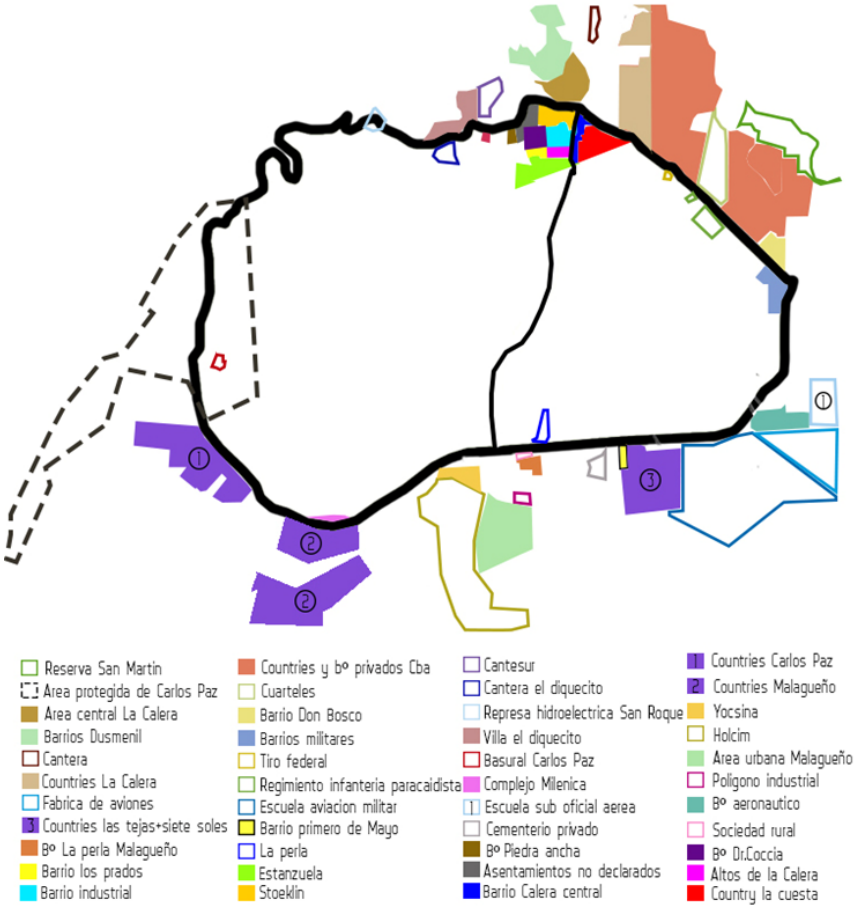


Figura 1. Esquema de usos del suelo dentro de RNMLC y sus bordes.

Los bordes de la Reserva están delimitados por accesos viales de gran jerarquía, que conectan diferentes ciudades de la provincia de Córdoba, incluyendo lugares de grandes características paisajistas por estar ubicada entre el sector de las sierras y el sector de llanuras que compone la topografía de la provincia; además la Ruta Nacional 20 que conecta la provincia de Córdoba con San Luis y San Juan, y la ruta provincial e55 que atraviesa el sector de las sierras.

Estos límites viales están perdiendo su jerarquía por la presión inmobiliaria y la expansión de la ciudad de Córdoba que ya sobrepasó sus límites. A pesar de la existencia de estas rutas dotadas de infraestructura para el transporte nacional, interurbano y de carga, se fue desarrollando con el paso de los años una vía que atraviesa en sentido Norte-Sur toda la extensión de la Reserva, utilizada principalmente por el transporte de carga pesada de las canteras ubicadas dentro y en los límites de la misma (Ver figura 1)

Durante las sucesivas visitas a este camino se detectó un uso recreativo por parte de los habitantes. Esto se debe a las características paisajísticas que posee; sus visuales a las sierras y su vegetación (algunas especies autóctonas y otras exóticas). Pero también es notable una creciente contaminación y degradación debido a la antropización de este nuevo camino: desechos humanos y flora exótica.

La presencia de la flora exótica genera desequilibrios en el ecosistema y forma parte de los procesos que generan el denominado cambio global: "[…] conjunto de cambios ecológicos que están ocurriendo a escala planetaria que han sido inducidos, por el hombre. De hecho, el intercambio biótico está considerado, junto con el cambio climático y los cambios de uso del terreno, como uno de los principales motores de alteración global de los ecosistemas y pérdida de los bienes y servicios que obtenemos de éstos […].Algunas especies introducidas tienen consecuencias importantes, incluso dramáticas, sobre los ecosistemas receptores, llegando a alterar los procesos ecológicos y los ciclos vitales de las especies nativas con las que coexisten. Sus impactos también pueden ser económicos, por ejemplo, plagas que reducen la producción agrícola, plantas cuyo polen es alergógeno, obturación de canales y daños en infraestructuras, depredación de organismos de los que nos alimentamos, etc. Además, las invasiones biológicas poseen un efecto sinérgico con otros componentes del cambio global. El cambio climático, por ejemplo, está causando el aumento global de las temperaturas favoreciendo la expansión de especies exóticas de zonas cálidas, el aumento de las perturbaciones de origen humano (incendios, movimientos de tierras, alteraciones hidrológicas, etc.), que favorece a las especies oportunistas y de rápido crecimiento, rasgos típicos de muchas especies exóticas." (Montserrat Vilà, Fernando Valladares, Anna Traveset, Luis Santamaría y Pilar Castro; 2008- "Invasiones Biológicas"- Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008).

Los desechos humanos que no son tratados correctamente, generan contaminación en el suelo generando no solo olores sino también la pérdida de la vegetación en las áreas donde son depositados y la aparición de plagas de insectos y roedores que transmiten enfermedades tanto a la población humana como animal. Además, la lluvia

y el viento arrastran estos contaminantes hacia ríos, arroyos y napas subterráneas que se encuentran en la Reserva y alimentan tanto a la población de la ciudad como a los animales y plantas que viven dentro de la Reserva.



Esta imagen tomada del camino muestra los desechos que son vertidos sobre el cauce de un arroyo que pasa debajo de este



Esta imagen muestra los actuales asentamientos sobre los bordes del camino y la incorporación de vegetación exótica.

ANTECEDENTES

A través de nuestro proyecto buscamos, como se describe en el objetivo general, generar un recorrido paisajístico y educativo en conjunto con actividades recreativo-deportivas, para evitar la circulación de carga pesada y el uso como vía rápida del nuevo acceso; con esto suponemos, se evitaría el impacto negativo sobre este y la Reserva en la que se inserta.

La incorporación de vías de acceso rápidas dentro de entornos importantes para la diversidad biológica y la preservación del ecosistema, genera impactos muchas veces irreversibles y con consecuentes problemas como la perdida de la biodiversidad, la impermeabilización de los suelos, y la incapacidad de este de contener el agua de lluvia, lo que provocaría grandes de inundaciones en épocas estivales seguidas de períodos de sequía.

Ya se registraron casos donde se detectaron consecuencias negativas en diversos ecosistemas a partir de la construcción de caminos dentro de reservas. Se puede nombrar el caso de la “Construcción de caminos en la Reserva Provincial Iberá”, ubicada en la provincia argentina de Corrientes. En esta se detectó a través de estudios realizados que, “el camino construido en el Paraje Yahaveré genera alteraciones en un área protegida y su construcción no respetó los procedimientos administrativos ni jurídicos vigentes” (ver anexo 1 “El caso de la construcción de caminos en la Reserva Provincia Iberá”). Las consecuencias detectadas para esa reserva incluyen: la

fragmentación del hábitat con el consiguiente aislamiento de poblaciones de especies vegetales y animales y pérdida de conectividad genética, la facilitación del ingreso de especies exóticas y el aumento de los riesgos de mortalidad de fauna que utiliza el camino para desplazarse y pueden ser embestidas por los vehículos.

Sin ir más lejos, dentro de la provincia ya se detectaron consecuencias negativas medioambientales provocadas por una obra vial que atraviesa el área protegida de Vaquerías, donde se registraron: contaminación, voladura de cerros y la desaparición de un arroyo ("Tiempo Argentino - Destruyen en Córdoba una reserva ecológica para construir un camino).

Estas consecuencias anteriormente citadas pueden ser factibles en el camino de la RNMLC, más aún si se concreta uno de los proyectos del IPLAM (Instituto de Planeamiento del Área Metropolitana), que define a este camino como parte de un nuevo anillo de circunvalación de la futura expansión de la ciudad de Córdoba.

El proyecto del Sistema Viario y el Ordenamiento Territorial, propuesto por el IPLAM, pretende definir una red vial que facilite y promueva la integración regional a través de un sistema interconectivo, eficiente, donde cada pueblo-ciudad de la región no constituya un componente aislado, sino que forme parte de un sistema complejo. Se propone un trazado que vincule núcleos urbanos compuesto en un 60% por rutas nuevas sobre trazas existentes (caminos rurales, rutas provinciales no pavimentadas) y un 30% por rutas nuevas sobre trazas nuevas. De este modo el transito pasante evitaría el contacto con los bordes de la ciudad y ofrecería una variedad de alternativas de vinculación entre los nodos y la red (ver figura 2).

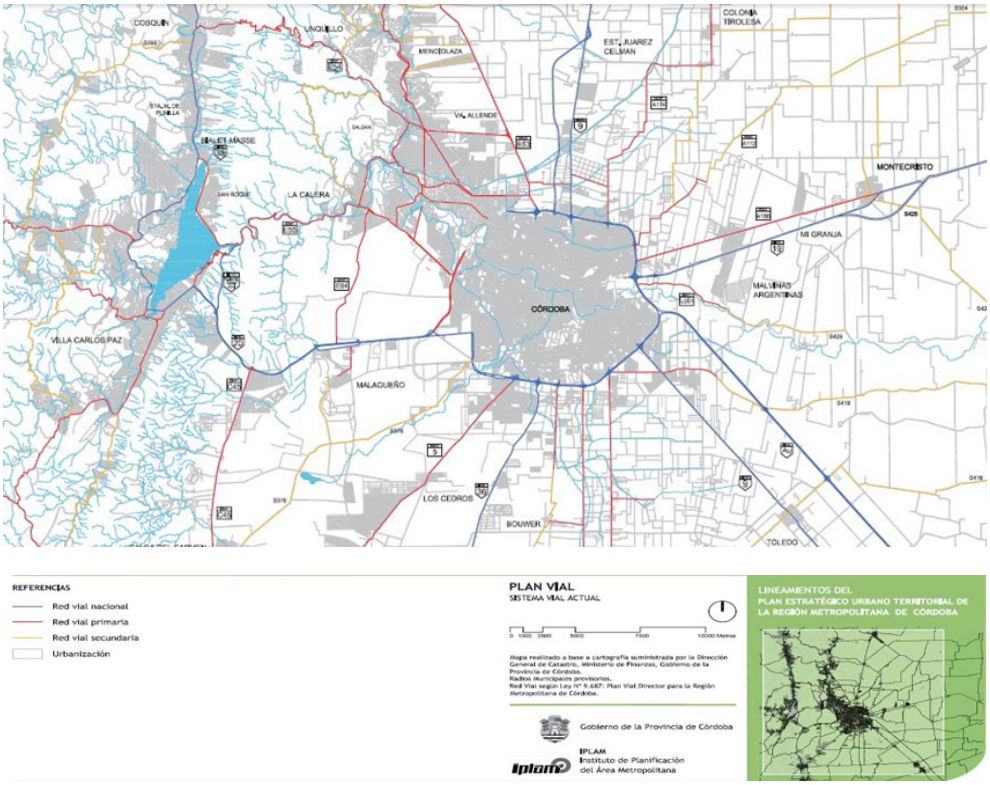


Figura 2. Sistema vial. Red Vial Primaria incluye el camino de la Reserva.

En la primera etapa del Plan de Usos del Suelo de la Región Metropolitana de Córdoba, se propone proteger espacios cuyas condiciones hidrológicas, geomorfológicas y paisajísticas sean de importante valor, evitando extensiones descontroladas y urbanizaciones (ver figura 3). En este punto, la RNMLC se encuentra dentro de tres categorías: área no urbanizable (tierras de propiedad de Estado Nacional o Provincial), área de valor natural, área natural protegida.

A pesar de esta clasificación de la Reserva dentro de los usos del suelo, en la propuesta del sistema viario se toma al camino como una de las nuevas trazas regionales, entrando dentro de la categoría de caminos rurales.

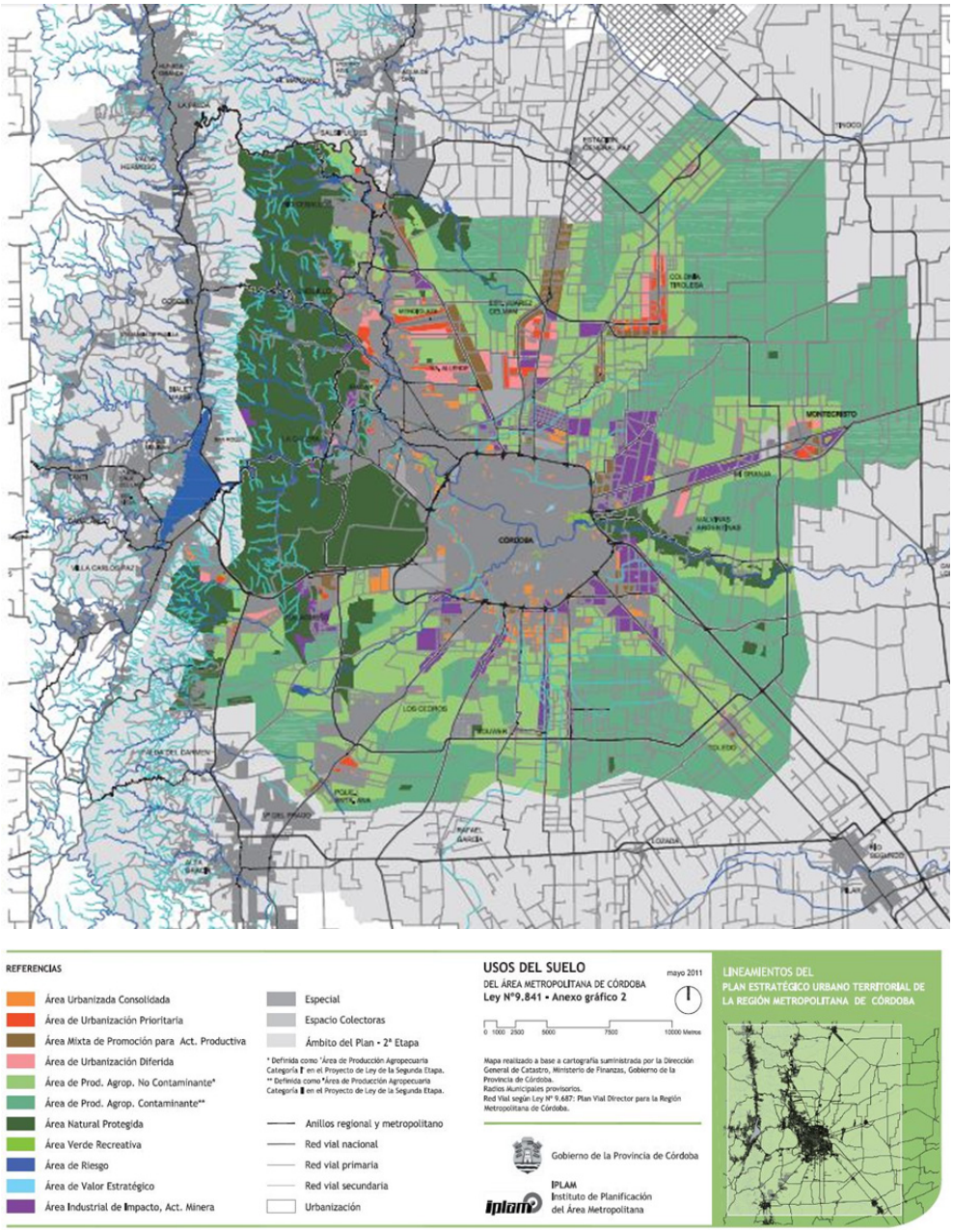


Figura 3. Usos del Suelo del Área Metropolitana, Prov. de Córdoba. Fuente IPLAM

Teniendo en cuenta estas variables y la situación actual de la Reserva, se realizaron análisis en diferentes escalas para determinar los diferentes proyectos de la propuesta, que además contempla los objetivos de la Ley Nacional del Ambiente, citado el articulo

2 a continuación:
“ARTICULO 2º — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:
a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;
d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;
f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;
g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;
i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional
k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.
ANALISIS DEL CAMINO EN DIFERENTES ESCALAS
Análisis Macro: Situación de los bordes, contexto.
Escala territorial.
El área se encuentra bajo uso militar desde hace 65 años. El sector serrano del ecotono ha tenido, y aún tiene, uso ganadero extensivo de baja carga y minero en sitios acotados. Por su parte, el sector de llanura (en donde se encuentran algunos edi□cios, alambrados y caminos) está desde hace décadas arrendado a particulares, que hacen un uso agrícola (doble monocultivo de trigo-soja). Los sectores edi□cados (sede del Tercer Cuerpo, barrios del personal y otros) ocupan áreas acotadas y perimetrales, por lo que el área silvestre-agrícola no pierde continuidad. También se han concentrado en las cumbres algunas antenas re-transmisoras de diversos tipos de radiofrecuencias, las que enlazan la ciudad de Córdoba con el valle de Punilla.
La primera variable analizada para poder definir en el sector unidades ambientales con determinadas características fue la variable socio - ambiental; en esta se detectaron dos tipos de uso residencial sobre los bordes de la Reserva y uno dentro de la misma. Sobre estos predominan los countries, y un asentamiento irregular en Malagueño, dentro de la Reserva se localizan asentamientos rurales con producción agrícola pequeña (Ver figura 4). También se observa el avance de las intervenciones privadas dentro de la

Reserva así como otras actividades de uso del suelo no residencial como academia de buceo, una radio, etc. Estas últimas formas de ocupación generan un impacto negativo no solo en la flora y fauna sino también en las capas del suelo inferiores donde se ubica una napa de agua a 10 metros por debajo de la misma que alimenta toda la ciudad de Córdoba.

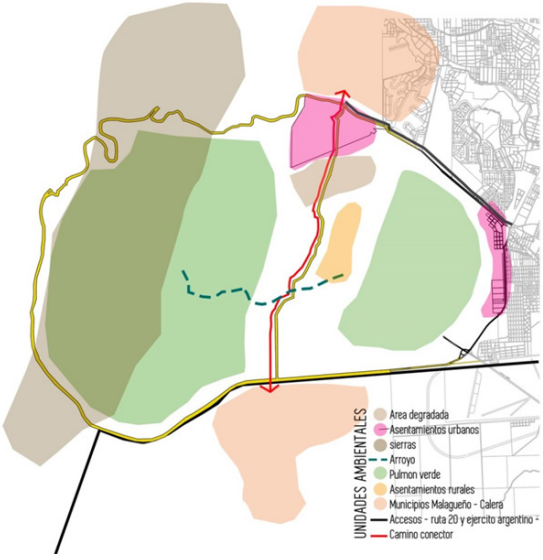
La segunda variable es la físico – funcional analizando a la Reserva en su totalidad.

Como contexto territorial el polígono está atravesado en sentido norte sur por las sierras y se extiende en tres zonas diferenciadas por sus características geográ□cas y ambientales:

1. Al oeste, el cordón de las Sierras Chicas con la mayor altura, se concentran los bosques naturales. 2. Al centro, antropización de □ora y en la que aún se desarrollan algunas actividades pecuarias. 3. Al este, una llanura de aproximadamente 4000 has., destinada a la agricultura por más de dos décadas y sin uso desde hace pocos años. (Ver figura 5).

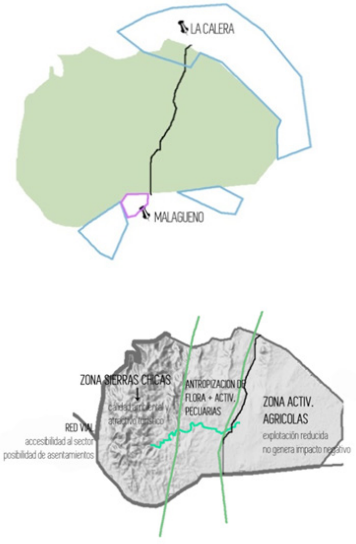
La tercera variable es la Morfológica – Perceptual; las visuales hacia las sierras (permitido por la baja altura de la vegetación), el posible desarrollo de actividades debido a su gran extensión territorial como pulmón verde para la ciudad con presencia de vegetación tanto exótica como autóctona.

Luego de analizar estas variables contextuales y particulares se detectaron dentro del polígono estudiado las Unidades Ambientales como áreas o zonas con determinadas características (Ver figura 6)



(Variable socio Ambiental – Figura 4)

(Unidades Ambientales –figura 6)



(Variable físico funcional figura 5)

Frente al notable avance de la urbanización, del crecimiento de la ciudad fuera del anillo de circunvalación y del aumento de la demanda de suelo para urbanizar se detecta la necesidad de delimitar bordes y realizar un estudio en la selección del suelo a urbanizar. El área de la Reserva Militar cuenta con determinadas condiciones terrestres y acuáticas (subterráneas) representativas de los diferentes ecosistemas y su biodiversidad que la convierten en un área que merece ser protegida. La presión del hombre es un factor que debe ser analizado en términos de determinar nuevas áreas de urbanización pero que sean aptas para dicho fin. En el caso de la Reserva el peligro de extinción de recursos hídricos, ecológicos y de biodiversidad afectaría a futuro a toda la ciudad.

El hecho de que el sector que conforma a la Reserva se encuentre delimitado por la red vial actual genera las posibilidades tanto de accesibilidad al sector como de asentamientos, los cuales deberían mantenerse sobre uno de los bordes de dicha red vial, pero que ya comenzaron a avanzar sobre el otro borde y por consecuencia introducirse dentro del área de la Reserva.

Análisis Meso: contexto.

Escala territorial

Esta escala se plantea desde un análisis territorial de Desafíos, Fortalezas, Oportunidades y Amenazas (DAFO), llegando a un diagnostico a partir de Desafíos y Limitaciones abarcando sólo el área que comprende la Reserva.

ANÁLISIS INTERNO		ANÁLISIS EXTERNO	
		OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	Visuales hacia las sierras. Fuerte carácter paisajístico. Extensión del camino que permite contener varias actividades. Integración con La Perla como punto turístico. Diversidad de flora. Resiliencia. Valor histórico.	Nexo entre dos situaciones de clases sociales diferentes. Ubicación próxima a varios municipios. Gran pulmón verde para la ciudad	Posible urbanización. Contaminación de la reserva por el uso del transporte. Degradación del ecosistema. Vulnerabilidad ante el carácter normativo.
DEBILIDADES	Mala apropiación del camino. Falta de alumbrado. Contaminación y degradación del área. Perdida de la vegetación autóctona. Falta de carácter. Sensación de aislación. Capacidad de carga baja/media.	DESAFÍOS Concientizar a la población de la ciudad a través de la promoción de un nuevo espacio público. Hacer partícipe a la ciudad y sus actores sobre las acciones a realizar en la Reserva. Mantenimiento de la Reserva por parte de los que se encuentran viviendo dentro de la misma. Frenar la urbanización desde los bordes hacia adentro.	LIMITACIONES Acciones que afectan a la Reserva por parte de inversores privados. No está declara Reserva a nivel nacional. Falta de transporte público que llegue al área.

Análisis Micro: Interno.

F.O.D.A

Una vez conocido el estado actual de la Reserva y su entorno inmediato, comenzamos a realizar el análisis territorial a escala MICRO, enfocándonos en el tema problema seleccionado, centrándolo en el nuevo acceso detectado.

FORTALEZAS	Visuales hacia las sierras. Fuerte carácter paisajístico. Extensión del camino que permite contener varias actividades. Integración con La Perla como punto turístico. Diversidad de Flora. Accesos desde ambos extremos por importantes rutas.	OPORTUNIDADES	Presencia de un curso de agua. Posibilidad de diferentes propuestas a lo largo de su extensión. Liberación del transporte pesado mediante la activación del FF.CC. Presencia de urbanizaciones que generan un constante control. Posible polo turístico-deportivo.
DEBILIDADES	Mala apropiación. Poco Alumbrado. Poco mantenimiento de la superficie. Perdida de la vegetación autóctona. Falta de carácter. Sensación de aislación. Pertenencia a 3 municipios diferentes.	AMENAZAS	Contaminación por residuos y transporte de carga. Vulnerabilidad ante el carácter normativo. Continuidad de asentamientos urbanos en sus bordes. Asfaltado por inversiones privadas en un sector del camino y posible expansión.

PROPUESTA

Se trata de crear un paseo turístico-educativo en este camino, donde se concientice a la población acerca de la importancia que tiene la RNMLC dentro de la ciudad de Córdoba.

En esta intervención lineal se propone generar áreas con distintas actividades, conservar el espacio verde y evitar el tránsito pesado. Para lograr esto se propone un recorrido paisajístico educativo que contiene las siguientes actividades (ver figura 7):

1. Área de miradores: hacia las sierras aprovechando la vegetación baja.
2. Área de concientización: para restaurar área contaminada. ¿Qué es una reserva?; importancia ambiental; Conciencia en relación a Cba ciudad.
3. Reconstrucción de la flora autóctona: reforestación a lo largo de los bordes a fin de disminuir la invasión de la flora exótica.
4. Ferias de productos rurales;
5. Área de camping;
6. Área lúdico-recreativa: actividades deportivas.
7. Área de integración: A través de la Reserva dar a conocer la historia en la época del golpe militar.

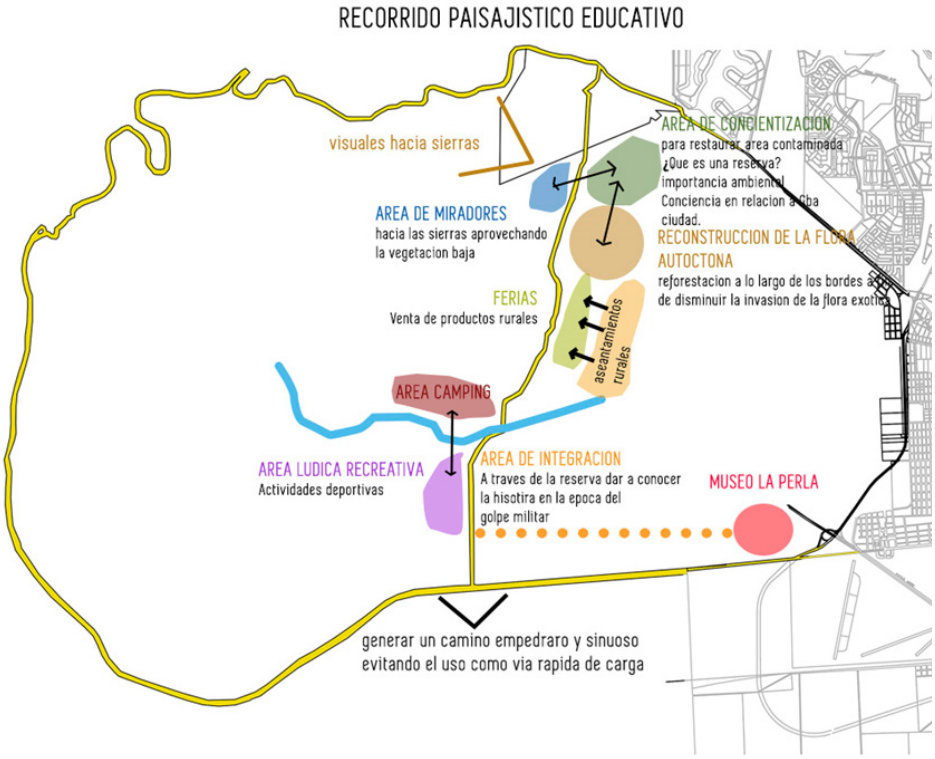
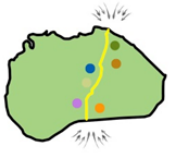


Figura 7. Plano de actividades sobre el camino de la Reserva

Para la concreción y desarrollo de este proyecto se plantean una serie de proyectos que involucra diferentes actores de los municipios que integra la Reserva. Por ello se propone la creación de un Ente Regulador de la RNMLC quien, como indica su nombre, se encarga de regular las acciones propuestas sobre el camino. A continuación se adjunta cuadro de proyectos con sus respectivos plazos de ejecución.

PROGRAMA
Circuito educativo -recreativo - cultural



AREAS	ACCIONES	ACTORES	PLAZO
AREA DE CONCIENTIZACION	• INFORMATIVO: Diagnosticar cual es el estado del area verde • CONCIENTIZAR a la poblacion acerca de como preservar la misma • RECICLADO	• Un representante de secretaria de ambiente de cada municipio • Facultad de Medio Ambiente • Eco empresa • Escuelas primarias y secundarias	Dentro de los primero 5 años
RECONSTRUCCION DE LA FLORA AUTOCTONA	• REFORESTACION de especies autoctonas • CONTROL de la vegetacion exotica	• Jardin Botanico • Facultad de Ingenieria forestal	Dentro de los primero 7 años
AREA DE MIRADORES	• CONSTRUCCION de un espaciode apreciacion paisajistica	• Empresa maderera • Canteras (La Calera) • Facultad de Arquitectura con catedra de Paisaje	Dentro de los primero 2/3 años
FERIAS	• VENTA de productos rurales	• Productores rurales del area • Secretaria de Agricultura Ganaderia y Pesca	Dentro del primero años
AREA LUDICA RECREATIVA	• CIRCUITO deportivo con bicisenda, equipamiento de entrenamiento • CAMPING	• Secretaria de turismo de cada municipio • Secretaria de deporte de cada municipio	Dentro de los primeros 5 años
AREA DE INTEGRACION	• VISITA a museo • RECORRIDO HISTORICO	• Museo La Perla	Dentro del primer año

Por ultimo podemos agregar que dentro del aparato jurídico de la provincia se establecen leyes que protegen áreas de importante valor natural para el equilibrio del ecosistema. Una de estas es la Ley 6964 “Áreas Naturales de la Provincia de Córdoba”, la cual sostiene que “la conservación de los ambientes naturales y sus recursos, constituye un deber primordial de la humanidad, frente al gran desequilibrio que sufre el mundo moderno como resultado de la acción del hombre, que para satisfacer sus necesidades, ejerce una presión transformadora sobre la naturaleza comprometiendo la armonía de la vida silvestre”. Y en su artículo 45, determina las prohibiciones que rigen sobre las Reservas Provinciales de Uso Múltiple, estas son:

a) Una abusiva o incontrolada utilización de sus ambientes, que comprometa su estado y características naturales actuales, o ponga en peligro su potencialidad productiva y valor ecológico;

b) Un indiscriminado aprovechamiento extractivo de su flora y fauna silvestre, que afecte gravemente sus posibilidades de perpetuación, mantenimiento y renovación permanente;

c) La introducción, trasplante y propagación de flora y fauna exóticas, que ocasione o pueda implicar un desequilibrio de las comunidades naturales;

d) Los asentamientos y las actividades humanas que atenten manifiestamente a la conservación de sus recursos naturales;

e) Cualquier otra acción que represente una innecesaria modificación transformadora,

deterioro o destrucción de sus ambientes y vida silvestre, y un aprovechamiento contrario a la regulación conservacionista.
La RNMLC, por su extensión, se encuentra dentro de todas las clasificaciones de esta ley. Esto pone de manifiesto la importancia que implica su protección para el equilibrio del ecosistema.

REFERENCIAS

- Montserrat Vilà, Fernando Valladares, Anna Traveset, Luis Santamaría y Pilar Castro; (2008)- "Invasiones Biológicas"- Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- IPLAM (2011) – "Lineamientos del plan estratégico urbano territorial de la región metropolitana de córdoba. TOMO 2"
- Reserva Natural Militar La Calera - Área de Amortiguamiento – Propuesta para la elaboración de su Plan Rector (2013)
- Tiempo Argentino – "Destruyen en Córdoba una reserva ecológica para construir un camino"- (3 de julio de 2011).

Estrategias sustentables de manejo focalizado en bioinsumos nativos en cultivo de amaranto en predios agroecológicos periurbanos

Carmen Cabanillas
Margot Tablada
Luis Augusto Morales
Gonzalo Camaño

PALABRAS CLAVE
· Amaranto
· Bioinsumos
· Agroecología

Resumen / Frente al avance de los cultivos extensivos en el Cinturón Verde de la ciudad de Córdoba y de los emprendimientos inmobiliarios, se ha visto reducida la superficie con cultivos intensivos. Los cultivos extensivos como soja, maíz, sorgo, trigo se logran en base a agroquímicos que contaminan el ambiente y dañan la salud de los pobladores. Los objetivos del presente trabajo fueron: a) Proponer estrategias sustentables de manejo focalizado en bioinsumos nativos en predios agroecológicos periurbanos, b) Evaluar comparativamente las respuestas de Amaranthus cruentus "amaranto" a la aplicación de efluente de biodigestor y Trichoderma atroviride en predios agroecológicos periurbanos. El análisis estadístico para determinar la homogeneidad de las unidades experimentales indicó que las condiciones edáficas eran significativamente diferentes en relación al % de MO, CO, NT, ppm de Nitrógeno de Nitratos, Azufre, meq Ca2+y K+, pH actual, no existiendo diferencias en C:N, CE, ppm de Fósforo, meq de Mg2+, Na+ y PSI. En todos los tratamientos el perfil de evolución de las alturas promedio de amaranto fue similar a lo largo del tiempo. Los resultados del ANAVA indicaron solamente efecto significativo del factor tiempo ($p<0,0001$). Durante los 79 días posteriores a la siembra se observaron aumentos de la altura promedio, que no difirieron en relación a los tratamientos ($p=0,0511$). A partir de los 79 días no se observaron cambios significativos en los promedios de las alturas y en cada tratamiento la altura promedio fue de alrededor de 200 cm. Para el rendimiento de grano/ha, no se obtuvieron diferencias significativas para los efectos de los tratamientos. Sin embargo, el rendimiento promedio alcanzado en el tratamiento con Trichoderma atroviride presentó un rendimiento promedio superior al del testigo en 1157.5 kg/ha, y en el tratamiento con efluente de biodigestor el promedio superó al del testigo en 812 kg/ha, siendo estas diferencias económicamente importantes para los productores.

CARMEN CABANILLAS
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: l ccabanil@agro.unc.edu.ar

MARGOT TABLADA
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Introducción

Frente al avance de los cultivos extensivos en el Cinturón Verde de la ciudad de Córdoba y de los emprendimientos inmobiliarios, se ha visto reducida la superficie con cultivos intensivos y con monte. Los cultivos extensivos como soja, maíz, sorgo, trigo se logran en base a agroquímicos que contaminan el ambiente y dañan la salud de los pobladores (Lantieri et al., 2011; Pengue, 2005).

La sociedad toma cada vez mayor conciencia acerca de esta problemática y demanda, en mayor medida, productos sanos, libres de contaminantes. El principio de Soberanía Alimentaria resguarda el derecho de las familias a consumir y producir alimentos de calidad. Por lo tanto, una alternativa es la producción agroecológica que utiliza insumos de origen natural, que no producen toxicidad en el ambiente. Este tipo de producción se enmarca dentro de los parámetros de la agricultura sustentable, entendida como aquella que resguarda los recursos naturales a fin de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

En la ciudad de Córdoba la oferta actual de productos agroecológicos frescos (frutas, verduras, aromáticas, cultivos ancestrales) no alcanza a cubrir la demanda. La expansión de la producción agroecológica permitiría que los pequeños productores integren a sus miembros familiares y aumenten las fuentes de trabajo. Cabe resaltar que 2014 ha sido declarado el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF), cuyo objetivo es aumentar la visibilidad de la agricultura familiar y su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, mejorando los medios de vida (FAO, 2014).

El manejo agroecológico ofrece un abanico de técnicas para el aprovechamiento de los recursos. La realización de cultivos ancestrales como el amaranto contribuye a la biodiversidad y por lo tanto a la sustentabilidad. La calidad nutricional de sus granos y hojas hace que sea considerado uno de los mejores alimentos a incorporar en la agricultura familiar. La cantidad proteica (16%) de sus granos es superior al de otros cereales y la calidad es de las mejores del reino vegetal ya que posee altas proporciones de aminoácidos esenciales como la lisina (16,6%), el grano contiene alto valor calórico, carbohidratos, fibras y sales minerales, promoviendo la reducción del colesterol sérico (Rojas, Soto, Pinto, Jager & Padulosi, 2010).

Así también, el uso de Agentes de Control Biológico (ACBs) como son especies del género Trichoderma, son fundamentales para estimular el crecimiento vegetal y proteger enfermedades en cultivos de interés agrícola, tales como Solanum tuberosum “papa” y Vicia faba “haba”. Es importante aclarar que las especies nativas del género Trichoderma poseen un comportamiento superior a las exóticas debido a una mayor adaptación al ambiente (Pérez, Com. Personal).

LUIS AUGUSTO MORALES
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

GONZALO CAMAÑO
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

A su vez, los residuos sólidos orgánicos provenientes de frutas y verduras pueden ser procesados mediante biodigestión anaeróbica para la obtención de biogas (Stobbia et al. 2013). La reutilización de residuos sólidos orgánicos permite incrementar la producción de hortícolas (Ravindran & Sequaran, 2010) y de aromáticas (Cabanillas, Stobbia & Ledesma, 2013; Cabanillas, Tablada & Ledesma, 2013). Así también el uso de efluentes de biodigestor produce efectos promotores en el crecimiento de las plantas.

En predios agroecológicos periurbanos es factible implementar estrategias de manejo sustentables que sean ambientalmente adecuadas, económicamente viables y cultural y socialmente aceptables. Los objetivos del presente trabajo fueron: a) Proponer estrategias sustentables de manejo focalizado en bioinsumos nativos en predios agroecológicos periurbanos, b) Evaluar comparativamente las respuestas de Amaranthus cruentus "amaranto" a la aplicación de efluente de biodigestor y Trichoderma atroviride en predios agroecológicos periurbanos.

Metodología

En un predio agroecológico en transición, alquilado por la Cooperativa San Carlos y ubicado en camino San Carlos km 10.5 de la zona de Bouwer, se preparó el terreno utilizando rastra de discos. Se abonó con cama de pollo, es decir, estiércol de gallina con cascarilla de arroz, a razón de 15 tn/ha. Posteriormente se pasó surcador. El ensayo consistió en 3 bloques. Se tomaron muestras de suelo en los primeros 20 cm, 3 repeticiones por cada bloque. Las mismas se evaluaron en el Laboratorio de Suelos y Aguas de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, U.N.C. Los análisis se realizaron sobre muestras secas al aire, molidas y tamizadas por malla de 2 mm., con tres repeticiones. Los resultados analíticos se expresan en base a masa de sustrato seco.

Para determinar la composición de los suelos, se utilizaron los siguientes métodos:

Materia Orgánica (Carbono Orgánico): se determinó por el método de Walkley-Black, que consiste en la oxidación del carbono orgánico por K2Cr2O7 0,5 N en un medio de H2SO4 concentrado, seguido de una titulación del dicromato no reducido en la reacción, con sulfato ferroso amónico 0,5 N (Nelson & Sommers, 1996).

Nitrógeno total: se analizó por micro-Kjeldhal (Bremner, 1996).

pH: por potenciometría con electrodo de vidrio combinado ORION 9165BN, que emplea como referencia un electrodo de Ag-AgCl. La medida se realizó en una suspensión suelo: agua, relación 1:1 (Thomas, 1996).

Cationes Intercambiables: Ca2+, Mg2+ y K+ intercambiables se midió en el extracto de NH4OAc 1M, pH 7. La cuantificación se realizó por espectrofotometría de absorción atómica con un equipo Metrolab 4200.

Fósforo disponible: se usó el método Bray & Kurtz N° 1. La solución extractiva fue NH4F 0,03 M + HCl 0,025 M y el fósforo recuperado se analizó por espectrofotometría a 890 nm, empleando el método del ácido ascórbico modificado (Kuo, 1996).

Conductividad Eléctrica: En la solución de suelo se midió la Conductividad Eléctrica con un conductímetro analógico, marca INAR, de electrodos de superficie platinizada.

Para el cultivo de amaranto se utilizaron semillas obtenidas por productores de Villa

del Rosario, Provincia de Córdoba, en la campaña 2012-2013. Se sembró amaranto el 12 de diciembre de 2013, a razón de 3 semillas por golpe, cada 30 cm. en la hilera (Tapia & Fries, 2007), siendo la distancia entre hileras de 70 cm. A los 20 días de la emergencia se realizó raleo, dejando 1 planta cada 30 cm. Las labores culturales consistieron en desmalezados en forma manual, riegos, aplicación de preparados en base a romero para repeler a Epicauta adspersa "bicho moro" y a paraíso para el manejo de Spodoptera frugiperda "isoca militar tardía". El efluente de biodigestor y Trichoderma atroviride se aplicaron en amaranto y los Tratamientos fueron los siguientes:

Tratamiento 1: Efluente de biodigestor, a partir de residuos de frutas y verduras del Mercado Fruti-hortícola San Miguel de Malagueño, Provincia de Córdoba.

Tratamiento 2: Trichoderma atroviride obtenido a partir de microorganismos nativos aislados por el Ing. Agr. Alejandro A. Pérez del Laboratorio de Fitopatología, Facultad de Ciencias Agropecuarias - U.N.C.

Tratamiento 3: Testigo.

Efluente de biodigestor: Se aplicaron 800 cm3 del efluente cada 10 lts. de agua. Se aplicaron 300 cm3 de la solución por planta a los 54 días desde la siembra. Previo a la floración, se aplicaron 400 cm3 de la solución por planta.

Trichoderma atroviride: Se aplicó al 10% diluido en agua no clorada, agregando 2 cucharadas de azúcar, 200 cm3 de la solución por planta a los 54 días desde la siembra. Previo a floración se aplicó Trichoderma atroviride al 10%, 400 cm3 de la solución por planta. La concentración de Trichoderma atroviride utilizada en la formulación es de 1 x 109 Conidios viables por mililitro de solución.

La respuesta a los tratamientos se evaluó en base a la altura de las plantas y rendimiento de grano por ha.

Diseño estadístico. En el estudio de la composición de los sustratos se utilizó un Análisis de la varianza para un Diseño completamente aleatorizado. Para determinar los efectos de los tratamientos sobre amarantos se realizó un Análisis de la Varianza utilizando un modelo para un Diseño en bloques completos al azar. En la variable altura se estudió la interacción entre el tiempo de evolución del cultivo y los tratamientos aplicados a la parcela y los efectos de cada factor. En el caso de los rendimientos y del peso de panojas, solo se consideró el efecto de los tratamientos. Para detectar diferencias entre las medias se aplicó la prueba LSD de Fisher. El nivel de significación fue fijado en 0,05. Se utilizó el software INFOSTAT (Di Rienzo et al., 2014).

Resultados y Discusión

En la Tabla 1 se observan los promedios para las características de la composición química de los sustratos en los diferentes bloques.

Tabla 1. Evaluación química de los sustratos utilizados en los diferentes bloques.

Identificación	Medias B1	Medias B2	Medias B3
Materia Orgánica (%)	2,79 a	2,60 b	2,50 c
Carbono Orgánico (%)	1,62 a	1,51 b	1,48 b
Nitrógeno Total (%)	0,15 a	0,14 b	0,14 c
Relación C:N	10,73 a	10,43 a	10,57 a
N-Nitratos (ppm)	5,77 a	16,00 b	13,47 b
Azufre (ppm)	8,90 a	14,17 b	11,70 ab
Fósforo (ppm)	79,67 a	79,00 a	77,93 a
pH Actual	6,77 a	6,67 ab	6,57 b
Cond. Eléctrica dS/m	0,33 a	0,47 b	0,43 ab
Ca^{2+}	16,00 a	15,83 a	14,33 b
Mg^{2+}	1,67 ab	0,83 a	2,17 b
Na^{+}	0,30 a	0,30 a	0,33 a
K^{+}	2,37 a	2,40 a	2,60 b
PSI	1,63 a	1,77 a	1,70 a

En cada fila Medias con una letra común no son significativamente diferentes (p<= 0,05)

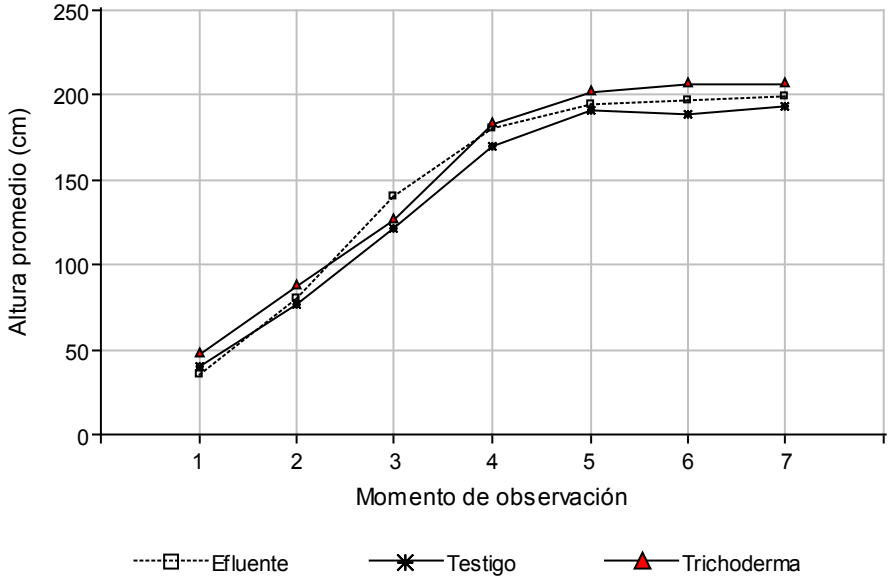
El análisis estadístico para determinar la homogeneidad de las unidades experimentales indicó que las condiciones edáficas eran significativamente diferentes en relación al porcentaje de MO, CO, NT, ppm de Nitrógeno de Nitratos, Azufre, meq Ca2+y K+, pH actual, no existiendo diferencias en C:N, CE, ppm de Fósforo, meq de Mg2+, Na+ y PSI. Cabe aclarar que los altos niveles de Fósforo se deben a la presencia de estiércol de gallina. Estos resultados justifican el modelo en bloques propuesto para evaluar los tratamientos.

En cuanto al manejo de las plagas en el cultivo de amaranto, la respuesta a la aplicación del preparado en base a romero para Epicauta adspersa “bicho moro” fue regular, en tanto que el preparado en base a paraíso fue más efectivo para el manejo de Spodoptera frugiperda “isoca militar tardía” (Figura 1).



Figura 1: Spodoptera frugiperda “isoca militar tardía” y su daño sobre hoja de amaranto

Con respecto a la variable altura, en la Fig. 2 y 3 pueden observarse las respuestas a los diferentes tratamientos en visualizaciones realizadas regularmente durante un período de 120 días del ciclo del cultivo.



1: 35 días posteriores a la siembra
2: 48 días posteriores a la siembra
3: 63 días posteriores a la siembra
4: 79 días posteriores a la siembra
5: 93 días posteriores a la siembra
6: 106 días posteriores a la siembra
7: 120 días posteriores a la siembra

Figura 2: Altura promedio de amaranto bajo tratamiento con efluente de biodigestor, Trichoderma atroviride y testigo.



Figura 3: Altura de plantas de amaranto.

En todos los tratamientos el perfil de evolución de las alturas promedio fue similar a lo largo del tiempo. Los resultados del ANAVA indicaron solamente efecto significativo del factor tiempo ($p<0,0001$). Durante los 79 días posteriores a la siembra se observaron aumentos de la altura promedio. Estos aumentos estadísticamente no difirieron en relación a los tratamientos ($p=0,0511$). A partir de los 79 días no se observaron cambios significativos en los promedios de las alturas y en cada tratamiento la altura promedio fue de alrededor de 200 cm., llegando algunas plantas a un máximo de 2,60 mts como puede observarse en la Figura 2. Las medias en cada momento de observación, y los resultados de sus comparaciones mediante la prueba LSD de Fisher, se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: Medias de alturas de plantas de amaranto en días posteriores a la siembra

Fecha		Medias	n	E.E.					
35 días	43,45	71	4,11	A					
48 días	83,05	68	4,20		B				
63 días	131,83	62	4,52			C			
79 días	180,61	60	4,57				D		
93 días	198,76	60	4,57					E	
106 días	200,46	59	4,63					E	
120 días	203,04	59	4,58					E	

Medias con una letra común no son significativamente diferentes (p<= 0,05)

Con respecto a la variable rendimiento de grano por ha, no se obtuvieron diferencias significativas para los efectos de los tratamientos. Sin embargo, el rendimiento promedio alcanzado en el tratamiento con Trichoderma atroviride presentó un rendimiento promedio superior al del testigo en 1157.5 kg/ha, y en el tratamiento con efluente de biodigestor el promedio superó al del testigo en 812 kg/ha. Cabe resaltar que estas diferencias son económicamente importantes para los productores. Los promedios de los rendimientos obtenidos bajo los tratamientos se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3: Medias de rendimientos de amaranto bajo los diferentes tratamientos.

Tratamiento	Medias de rendimiento de grano/m2 (gr)	Medias de rendimiento de grano/ha (Kg)
Trichoderma atroviride	348,7	3487
Efluente de biodigestor	314,8	3148
Testigo	233,6	2336

Tampoco se detectaron diferencias (p□0,1143) para el peso promedio de las panojas (Tabla 4 y Figura 4).

Tabla 4: Medias de peso de panojas de acuerdo a los diferentes tratamientos

Tratamiento	Medias peso de panojas (gr)
Trichoderma atroviride	151,71
Efluente de biodigestor	117,33

Testigo	89,04



Figura 4: Panoja de plantas de amaranto.

Los rendimientos en grano obtenidos en la presente investigación son similares a los obtenidos por Lamarca (Com. Personal), pero sin el agregado de herbicidas e insecticidas y a una menor densidad de plantas. El espaciamiento entre hileras fue de 70 cm. ya que se realizó con riego, en tanto que en el trabajo del autor citado se lograron 3.500 kg a 17 cm y en secano.

Los altos rendimientos también se explican porque es una planta “Carbono 4”, una modalidad fotosintética de alta eficiencia en el aprovechamiento de la radiación solar y del dióxido de carbono presente en la atmósfera, que es poco habitual en plantas dicotiledóneas (Chagaray, 2005). A su vez, al fijar CO2 ayuda a disminuir los gases con efecto invernadero.

Los resultados de esta investigación han mostrado que es factible lograr cultivos de amarantos en el cinturón verde de Córdoba en un planteo agroecológico en transición sin el uso de agroquímicos. Este predio de 4 ha de Bouwer se inserta rodeado de cortinas forestales de eucaliptos, paraísos y árboles nativos y de caminos que constituyen barreras físicas a las pulverizaciones de campos vecinos. El entramado agroecológico abarca diversidad de hortícolas como acelga, lechuga, repollo, papa, zapallito de tronco, anquito, zapallo, extensivos como maíz, aromáticas, que implica diferentes alturas, momentos de floración y aromas que repelen plagas y cobijan entomofauna para el control biológico. Además se utilizaron para el manejo de las plagas insumos naturales en base a romero y paraíso, este último preparado en el mismo establecimiento por la familia rural, siguiendo los lineamientos agroecológicos. Así también el uso de enmiendas orgánicas como la gallinaza que contiene estiércol de gallina con alto contenido de Fósforo, permite un incremento de la floración y fructificación, lo que redunda en mayores rendimientos. El uso de bioinsumos nativos

como Trichoderma atroviride y efluente de biodigestor con población microbiana promueve el crecimiento de las plantas de amaranto, llegando a rendimientos de grano que superan al testigo en 11 y 8 qq respectivamente, lo que representa ventajas económicas interesantes para los productores (Figura 5).



Figura 5: Intercambio entre productores, estudiantes e ingenieros acerca de los cultivos ancestrales

A su vez este tipo de productos puede comercializarse en la Feria Agroecológica que se realiza periódicamente en la ciudad de Córdoba

Conclusiones

La realización de cultivos ancestrales, como el amaranto, y el uso de bioinsumos nativos abren un abanico de propuestas de manejo agroecológico para incentivar tanto a los productores que trabajan bajo esta modalidad como a aquellos que lo hacen en forma tradicional. Los intercambios de saberes entre productores, ingenieros y estudiantes en relación a las técnicas y metodologías propuestas y la construcción conjunta de conocimientos, permiten afianzar los procesos agroecológicos en el marco de una agricultura sustentable.

Bibliografía

- Bremner, J.M. (1996). Nitrogen - Total. In: Sparks, D.L. (Ed.), Methods of Soil Analysis. Part 3 - Chemical Methods. Chapter 37. ASA, SSSA, CSSA, Madison WI, pp. 1085-1121.
- Cabanillas, C., Stobbia, D. & Ledesma, A. (2013). Production and income of basil in and out of season with vermicomposts from rabbit manure and bovine ruminal contents alternatives to urea. Journal of Cleaner Production. 47, 77-84.
- Cabanillas, C., Tablada, M. & Ledesma, A. (2013). Vermicompost: alternative to urea in basil seed production. Management of Environmental Quality: An International Journal. 24 (2), 165-177.
- Chagaray, A. (2005). Estudio de factibilidad del cultivo de amaranto. Ministerio de Producción y Desarrollo. Gobierno de la Provincia de Catamarca.
- Di Rienzo, J.A., Casanoves, F., Balzarini, M.G., González, L., Tablada, M. & Robledo, C.W. (2014). InfoStat version 2014. Grupo InfoStat, F.C.A., U.N.C., Argentina. URL http://www.infostat.com.ar (visto 2/9/2014).
- FAO. (2014). El año internacional de la agricultura familiar. Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. http://www.fao.org/family-farming-2014/es/.
- Kuo, S. (1996). Phosphorus. In: Sparks, D.L. (Ed.), Methods of Soil Analysis. Part 3 - Chemical Methods. Chapter 32. ASA, SSSA, CSSA, Madison WI, pp. 869-920.
- Lamarca, M. Comunicación personal.
- Lantieri, M.J., Fernández R.A., Stimolo M.I., Butinof M., Blanco M. & Díaz M. del P. (2011). Occupational Pesticide Exposure in Cordoba, Argentina. An Assessment Based on Self-Reported Information of Agricultural Applicators. Abstract. J Epidemiol Community Health. 65 (Suppl 1): pp. A468. ISSN 1470-2738
- Nelson, D.W. & Sommers, L.E. (1996). Total Carbon, Organic Carbon, and Organic Matter. In: Sparks, D.L. (Ed.), Methods of Soil Analysis. Part 3 - Chemical Methods. Chapter 34. ASA, SSSA, CSSA, Madison WI, pp. 961-1010
- Pengue, W. (2005). Agricultura industrial y transnacionalización en América latina. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental 9 PNUMA.
- Pérez, A.A. Comunicación personal.
- Ravindran, B. & Sequaran, G. (2010). Bacterial composting of animal □eshing generated from tannery industries. Waste Management. 30 (12), 2622-2630.
- Rojas, w., Soto, J., Pinto, M., Jager, M. & Padulosi, S. (Ed.) (2010). Granos Andinos. Avances, logros y experiencias desarrolladas en quinua, cañahua y amaranto en Bolivia. Bioversity International, Roma, Italia.
- Stobbia, D., Viera Fernández, B., Cabanillas, C., Heredia, A., Eimer, G. & Ledesma A. (2013). Biomasa proveniente de Residuos Orgánicos Poblacionales para la producción de biogas con transferencia a la Comuna de General Fotheringham,

Córdoba-Argentina. III Congreso Internacional de Ambiente y Energías Renovables. U. N. de Villa María, Córdoba, 11-15/11. ISBN: 978-987-1930-11-1. 11

• Tapia, M. & Fries, A. (2007). Guía de campo de los cultivos andinos. FAO y ANPE. Lima.

• Thomas, G.W. (1996). Soil pH and soil acidity. In: Sparks, D.L. (Ed.), Methods of Soil Analysis. Part 3 - Chemical Methods. Chapter 16. ASA, SSSA, CSSA, Madison WI, pp. 475-490.

Proposta de análise da condição de saúde ambiental do Brasil utilizando um modelo baseado na Lógica Difusa e medidas de saúde e saneamento

Daniel Canavese

PALABRAS CLAVE
· Saúde Ambiental
· Indicadores de saúde
· Saneamento

Resumen / INTRODUÇÃO

As condições ambientais e de saúde estão relacionadas e são determinantes na promoção da qualidade de vida de grupos populacionais. A avaliação dos territórios em relação às características da saúde ambiental, subsidiando a tomada de decisões e a promoção de políticas públicas, tem recebido as maiores preocupações nas últimas décadas. Nessa seara o saneamento ambiental, em países em desenvolvimento, ainda é constantemente investigado.

Tratar dessa questão é desafio para as condições de vida de um país em desenvolvimento como o Brasil. Na perspectiva da cobertura de serviços de saneamento, embora haja avanço nas últimas décadas, o investimento permanece insuficiente e desigual. Teixeira et al. (2006 e 2011) ao analisarem a questão na perspectiva da cobertura de serviços no Brasil entre 2001 e 2006 observam que o investimento permanece insuficiente e desigual. Assim, nos locais onde a atenção a esses determinantes é desfavorecida não se aprimora a oferta de um ambiente saudável e, consequentemente, a melhora de condições de vida. Visser et al. (2011) demonstram que a prevalência de doenças relacionadas a saneamento ambiental inadequado continua elevada em regiões onde há deficiência desse tipo de infra-estrutura.

Vis-a-vis à Gestão Ambiental são necessárias mais avaliações que forneçam subsídios a debates sobre as áreas de prioridade de investimentos e favoreçam o controle social. As atuais bases de dados envolvendo saúde ambiental para consulta pública, mantidas por órgãos governamentais, tem sido úteis para apoiar pesquisas e estudos.

As análises baseadas em indicadores quantitativos, utilizando tais dados armazenados, são elementos rotineiros nas instâncias de planejamento e auxiliam a tomada de decisão. Todavia, a fim de ampliar a compreensão da relação entre saúde e ambiente, outros elementos precisam ser incluídos naquelas atividades. Os diagnósticos tem

DANIEL CANAVESE
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Brasil
E-mail: daniel.canavese@gmail.com

requisitado outras perspectivas, que permitam incorporar elementos duais, como dados quantitativos e qualitativos, além de lidar com a incerteza inerente ao tema.
A realização de estudos que privilegiam essa condição requer uma abordagem metodológica com características encontradas na Lógica Difusa. Ela permite a elaboração de modelos matemáticos com a inclusão de variáveis lingüísticas, úteis para apreensão da informação, e possui a capacidade de apresentar resultados precisos em ambiente onde tal propriedade é pouco presente. Zadeh (2008), ao descrever uma de suas utilidades, relata inclusão de elementos do mundo real como a própria incerteza da relação entre os fenômenos. Paulatinamente a realização de estudos na área ambiental tem privilegiado uma abordagem metodológica com características encontradas no Pensamento Complexo e na Lógica Difusa (Canavese et al., 2012; Canavese e Ortega, 2013). Ela permite a elaboração de modelos com a inclusão de variáveis lingüísticas, úteis para apreensão da informação.

OBJETIVO

O presente trabalho ilustra uma etapa da investigação acerca da análise da saúde e ambiente no Brasil, envolvendo inputs da Teorias da Complexidade e da Lógica Difusa. Nesse sentido visa apresentar aspectos teóricos e metodológicos que estão na base da pesquisa e comentar o estudo de caso aplicado no Brasil.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo ecológico cujo modelo matemático, baseado na Lógica Difusa, permite incorporar e lidar, num ambiente de imprecisão, com informações quantitativas que provem de valores de indicadores e qualitativas, oriundas da classificação de relações entre os indicadores, com apoio da literatura.
Da base de dados disponível no Ministério da Saúde, por motivos de qualidade, comparabilidade e disponibilidade do registro, foram selecionados seis indicadores divididos na composição de duas dimensões, a saber: saúde, no âmbito da atenção primária e; ambiente, na esfera do saneamento ambiental (tabela 1).

Tabela 1 – Indicadores e respectivos anos de referência selecionados na dimensão de saúde e ambiente.

Dimensão Saúde
Taxa de mortalidade Infantil, 2007
Taxa de mortalidade de 1 a 4 anos devido a problemas respiratórios agudos, 2005
Taxa de mortalidade por doença diarréica aguda para todas as faixas etárias, 2005
Dimensão Ambiente

Cobertura por sistemas de abastecimento de água, 2000
Cobertura por sistemas de esgotamento sanitário, 2000
Cobertura por serviços de coleta de lixo, 2000

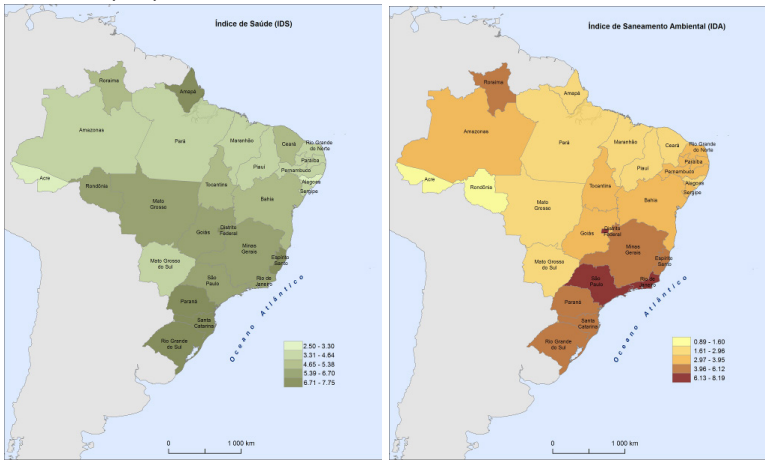
O modelo fornece três medidas obtidas. A primeira denomina-se Índice de Saúde (IDS) e expressa à síntese de três indicadores, a saber: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade de 1 a 4 anos por problemas respiratórios agudos e taxa de mortalidade por doença diarreica aguda para todas as faixas etárias. De modo análogo, na dimensão do ambiente, obtém-se a Índice de Saneamento Ambiental (IDA), composto por: cobertura por sistemas de abastecimento de água, cobertura por sistemas de esgotamento sanitário e cobertura por serviços de coleta de lixo. Por fim, considerando os dois índices anteriores, um valor único é originado, o Índice Agregado de Saúde Ambiental (IASA). Os resultados a seguir fazem referência à aplicação do método em estados e capitais do Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Índice de saúde (IDS) e Índice de saneamento ambiental (IDA)

A condição dos valores do IDS e IDA no Brasil, retratada na figura 1, evidencia dois padrões considerando a escala regional. Em relação à saúde há melhor desempenho em todo o país e predomínio das melhores condições no sul, sudeste e parte da centro-oeste. Por outro lado, de maneira mais restrita, no que tange a questão de saneamento ambiental, os valores mais elevados são encontrados apenas nas regiões sul e sudeste do país.

Figura 1- Representação gráfica do Índice de saúde (IDS) e Índice de saneamento ambiental (IDA) dos estados brasileiros.



O estudo revela, também, o comportamento discrepantes de alguns estados. A tabela 2, com os valores do IDS e IDA, auxilia essa análise. Em relação à saúde, o Amapá apresenta uma situação positiva bem superior à comparada aos demais componentes da região norte. O valor do seu IDA assemelha-se àqueles de estados no sul ou sudeste. Em outra direção, sobre o saneamento ambiental, o valor do IDS de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul é tão inferior na sua região quanto o encontrado nos estados do nordeste e norte.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE (2008) o abastecimento de água chega a 99,4% dos municípios, a coleta de lixo a 100% e a e rede de esgoto a 55,2%. No tema dos indicadores de cobertura, revela um panorama nacional, em média, em aprimoramento. Entretanto, o PNSB corrobora desigualdades regionais, analisadas em conjunto com esse estudo. Cita, por exemplo, o caso do fornecimento de água sem tratamento, cujos valores mais elevados são encontrados no norte e nordeste. Já as regiões sul, sudeste e centro-oeste desfrutam de melhora no sistema de egostamento e destino final do lixo.

Tabela 2 – Valores de Índice de saúde (IDS) e Índice de saneamento ambiental (IDA) dos estados e capitais brasileiros.

Estado	IDS	IDA	Capital	IDS	IDA
Rondônia	6,16	0,89	Porto Velho	5,73	3,38
Acre	3,3	1,60	Rio Branco	4,12	3,22
Amazonas	4,64	3,95	Manaus	6,19	5,67
Roraima	4,98	5,83	Boa Vista	6,32	7,51
Pará	4,61	2,96	Belém	5,54	6,37
Amapá	6,83	2,39	Macapá	7,5	2,59
Tocantins	5,38	3,25	Palmas	6,51	6,24
Maranhão	4,02	2,40	São Luís	5,79	4,54
Piauí	4,58	2,84	Teresina	5,02	7,53
Ceará	4,85	2,93	Fortaleza	5,86	6,26
Rio Grande do Norte	4,23	3,70	Natal	5,94	7,00
Paraíba	3,96	3,50	João Pessoa	5,53	5,95
Pernambuco	4,17	3,93	Recife	5,63	5,73
Alagoas	2,5	2,50	Maceió	5,54	4,35
Sergipe	3,95	3,90	Aracaju	5,92	7,70
Bahia	5,16	3,76	Salvador	5,25	7,70
Minas Gerais	6,65	6,12	Belo Horizonte	8,02	8,67
Espírito Santo	6,98	5,64	Vitória[1]	-	9,20
Rio de Janeiro	6,48	7,32	Rio de Janeiro	6,64	8,73
São Paulo	6,7	8,00	São Paulo	6,57	8,23
Paraná	6,93	4,89	Curitiba	7,08	8,57
Santa Catarina	6,9	5,90	Florianópolis	7,65	8,57
Rio Grande do Sul	7,39	5,78	Porto Alegre	8	8,39
Mato Grosso do Sul	4,41	2,50	Campo Grande	5,77	2,50
Mato Grosso	6,53	2,50	Cuiabá	6,52	7,27
Goiás	6,09	3,24	Goiânia	6,36	7,56
Distrito Federal	7,75	8,19	Brasília	7,75	8,19

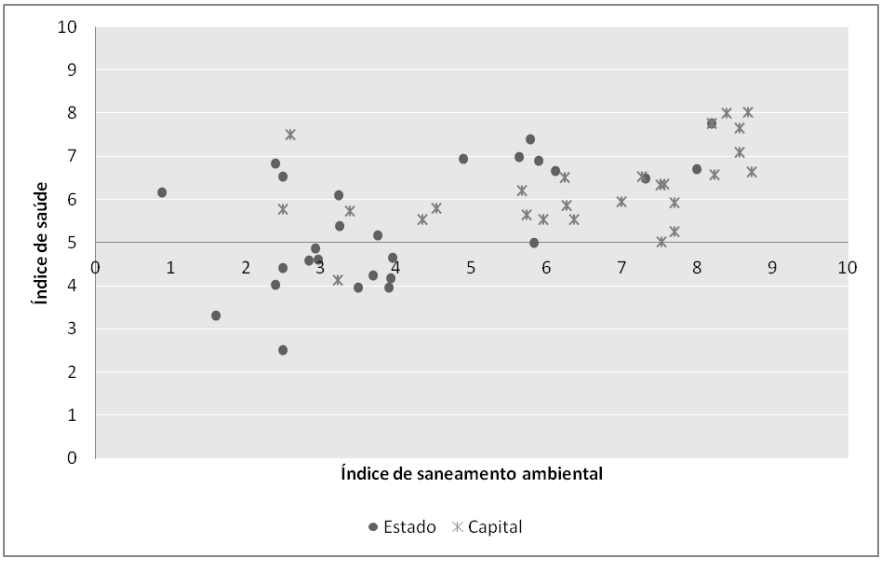
1. Dados indisponíveis nos sistemas de informação na ocasião da pesquisa.

A figura 2 aponta a distribuição dos valores do IDS e IDA para as capitais. É possível observar que a elevação do valor da condição de saneamento ambiental é acompanhada pela mesma situação na medida de saúde. Tal situação vai ao encontro de pesquisas que relatam o aprimoramento das condições de vida ter relação com

melhores condições de saneamento ambiental (Heller, 1998; Motta e Mendonça, 2005; Giatti, 2007).

Contudo, os resultados revelam, também, um comportamento desigual. Na figura 2, ao acompanhar a linha de referência horizontal que foi traçada IDS de valor 5 percebe-se que, em geral, ambos os índices das capitais são mais elevados que dos estados. Com o apoio da tabela 2 é possível identificar situações extremas como nos estados de Alagoas, cujo IDS da capital Maceió é mais do que duas vezes maior, ou do Piauí com IDA igual a 2,84 e sua capital, Teresina, com valor de 7,53.

Figura 2 – Gráfico de dispersão para valores do Índice de saúde e Índice de saneamento ambiental dos estados e capitais brasileiros.



O panorama retoma a discussão dos desafios da universalização do serviço de saneamento. Conforme Nozaki (2007) aborda, não somente são necessários grandes investimentos no setor, mas, também, a resolução de questões como a criação de novos marcos legais e a definição de responsabilidades nos órgãos reguladores. Os instrumentos legais dos serviços de saneamento básico aparecem, portanto, como necessidades prementes. Adicionam-se os pontos abordados no estudo de Ogera e Philippi Jr. (2005) sobre a inexistência de uma política pública nacional para o tema e predomínio de um modelo onde grande parte dos municípios brasileiros tem os serviços de água e esgoto administrados pelas companhias de cada estado.

Nesse sentido, ao deparar-se com os resultados, a desigualdade discutida por Maricato et al. (2000) que ocorre espaço urbano, também tem evidência nessas outras

escalas geográficas, uma vez que a melhora das condições de saúde e saneamento ambiental encontra-se atualmente amplificada nas capitais. Tal situação aponta para a necessidade de debates que sejam sensíveis a essa condição e a execução de políticas públicas que estejam empenhadas em reduzir tais diferenças. É sensato almejar que as discussões sobre injustiça ambiental sejam, então, um dos pontos de partida. Isso porque frequentemente as piores situações de saúde e ambiente concentram-se junto as populações mais vulneráveis por outros determinantes sociais.

Índice agregado de saúde ambiental (IASA)

A figura 3 demonstra os resultados da condição agregada de saúde ambiental para estados e capitais do país. A região norte, com maior vulnerabilidade social, apresenta as áreas mais claras no mapa e, portanto, os valores mais baixos. A tabela 3, que descreve o IASA, indica que os menores indicadores são encontrados nos estados e nas respectivas capitais do Acre, Rondônia, Amapá, Maranhão e Alagoas. Cabe destacar que também fazem parte desse grupo o estado do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, incluindo a capital do último.

Figura 3 – Representação gráfica do Índice agregado de saúde ambiental (IASA) dos estados e capitais brasileiros.

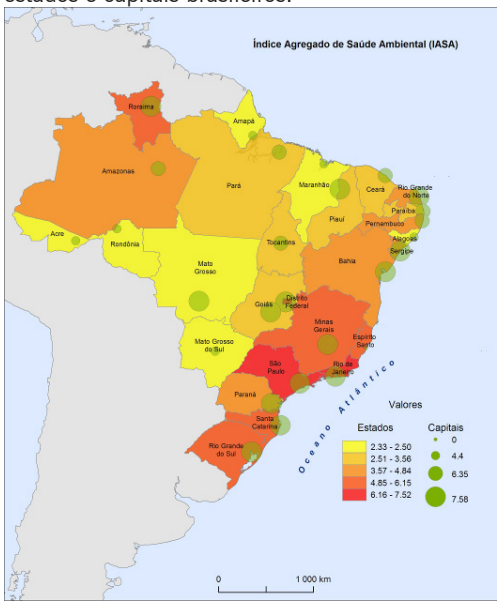


Tabela 3 – Valores de Índice agregado de saúde ambiental (IASA) dos estados e capitais brasileiros.

Estado	IASA	Capital	IASA
Rondônia	2,50	Porto Velho	3,45
Acre	2,33	Rio Branco	3,34
Amazonas	3,91	Manaus	5,88
Roraima	5,88	Boa Vista	7,50
Pará	3,06	Belém	6,35
Amapá	2,50	Macapá	2,63
Tocantins	3,34	Palmas	6,24
Maranhão	2,50	São Luís	4,40
Piauí	2,94	Teresina	7,50
Ceará	3,03	Fortaleza	6,26
Rio Grande do Norte	3,70	Natal	6,84
Paraíba	3,56	João Pessoa	6,01
Pernambuco	3,89	Recife	5,82
Alagoas	2,50	Maceió	4,25
Sergipe	3,87	Aracaju	7,50
Bahia	3,76	Salvador	7,50
Minas Gerais	6,15	Belo Horizonte	7,58
Espírito Santo	5,74	Vitória[1]	-
Rio de Janeiro	7,21	Rio de Janeiro	7,50
São Paulo	7,50	São Paulo	7,50
Paraná	4,84	Curitiba	7,50
Santa Catarina	5,97	Florianópolis	7,51
Rio Grande do Sul	5,86	Porto Alegre	7,56
Mato Grosso do Sul	2,50	Campo Grande	2,50
Mato Grosso	2,50	Cuiabá	7,14
Goiás	3,40	Goiânia	7,50
Distrito Federal	7,52	Brasília	7,52

1. Os valores não foram obtidos para cálculo do IDS e, conseqüentemente, para o IASA.

As figuras 4 e 5 são gráficos de dispersão relativos a indicadores como Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Elas destacam os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e a capital Campo Grande. A escolha justifica-se para apontar a condição muito diferenciada que possuem frente aos demais estados e capitais do grupo com o pior desempenho. Essa é uma situação que aponta para necessidades de pesquisas, por exemplo, sobre os recursos aplicados em políticas públicas sobre saúde ambiental.

Os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul não apenas trazem à baila essas questões como também demonstraram uma propriedade do modelo lingüístico baseado na Lógica Difusa. A comparação das tabelas 2 e 3 permite observar que, valores equilibrados de saúde (IDS) e ambiental (IDA), quando agregados originam os maiores valores de IASA. Contudo, na presença de um desequilíbrio, ou seja, uma péssima situação ambiental e melhor no aspecto da saúde, ou vice-versa, o IASA não aparece como retrato de uma condição "média". Portanto, o modelo continua adequadamente a evidenciar uma má condição de saúde ambiental. Esse comportamento ocorre, entre outros fatores, em virtude de sua composição por regras lingüísticas baseadas em informações qualitativas (Canavese e Ortega, 2012).

Figura 4 – Gráficos de dispersão para valores do Índice Agregado de Saúde Ambiental (IASA), período 2000-2007 e PIB per capita (IBGE, 2008). (A) Estados brasileiros e (B) capitais brasileiras.

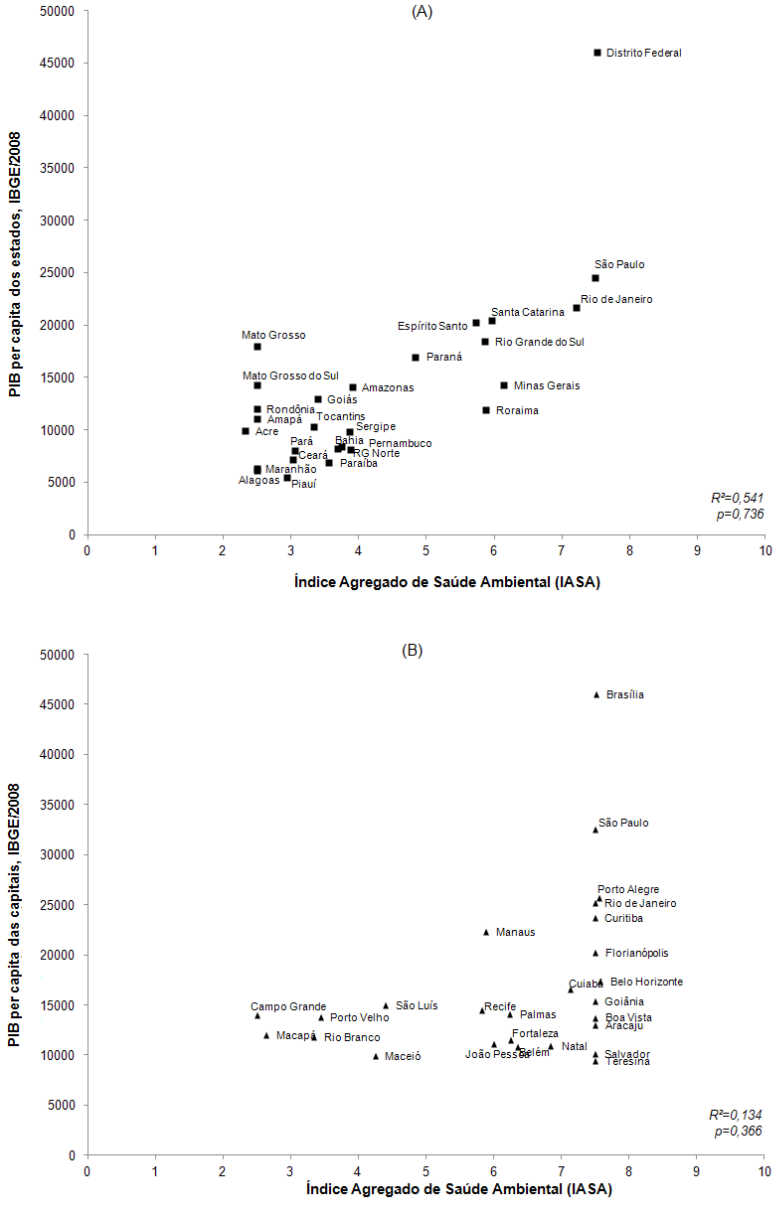
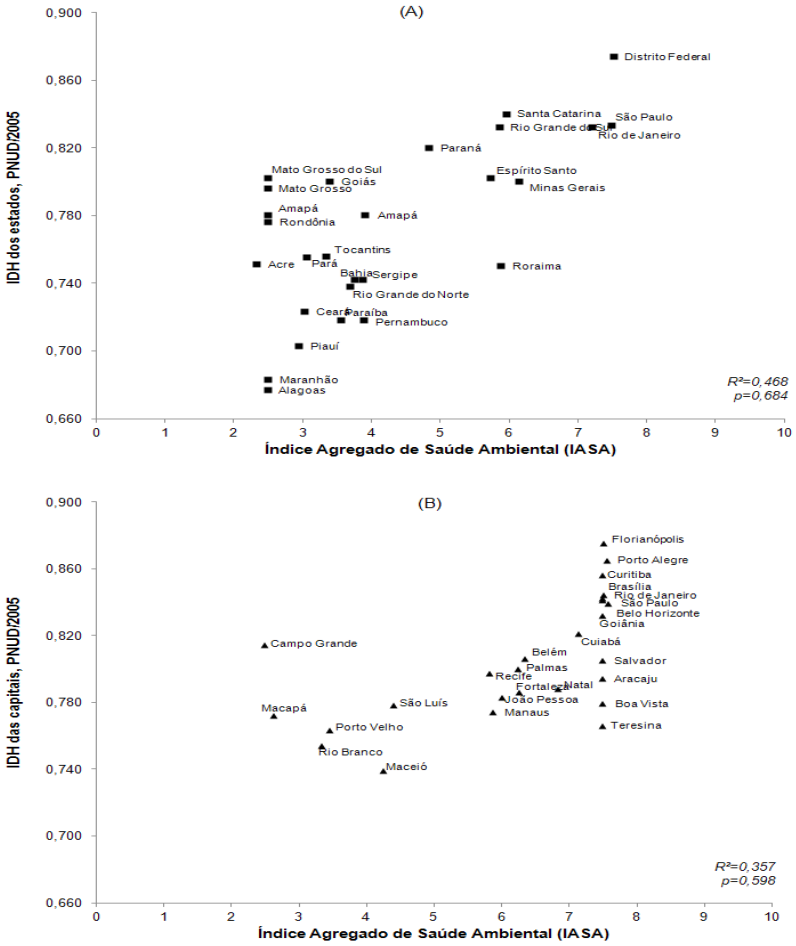


Figura 5 – Gráfico de dispersão para valores do Índice Agregado de Saúde Ambiental (IASA), período 2000-2007 e IDH (PNUD, 2005). (A) Estados brasileiros e (B) capitais brasileiras



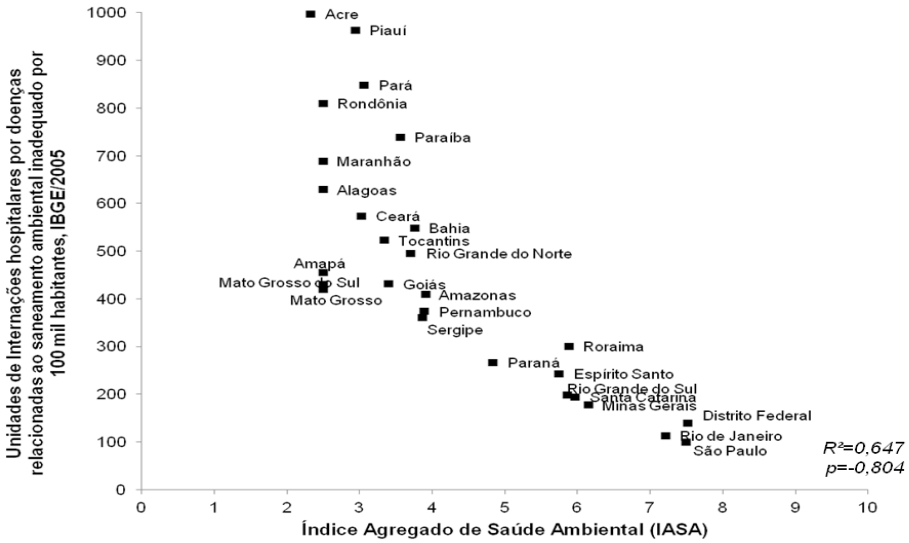
Em paralelo ao IDH e PIB per capita, na seara da discussão sobre qualidade de vida de grupos populacionais, duas outras constatações sobre o IASA são apontadas. A figura 6 aborda o número de internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado. Nota-se que os maiores números de casos sucedem os menores valores do indicador. Esse é, portanto, mais um dos estudos que apóia a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento ambiental como investimento que assegura a melhora das condições de vida.

Além disso, o aumento do número de internações hospitalares eleva os dispêndios em saúde. O que tem sintonia, ao menos em parte, com o apresentado na figura 7. Nela os maiores gastos com ações e serviços públicos de saúde como parte

do PIB dos estados têm relação positiva com menores valores do IASA. Nesse sentido, medidas de promoção da saúde devem ser privilegiadas em contrapartida àquelas de restabelecimento da condição agravada. As ações de saneamento, portanto, embora de gastos elevados, são justificáveis economicamente.

Figura 6 – Gráfico de dispersão para valores do Índice Agregado de Saúde Ambiental dos estados brasileiros e número de internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (IBGE, 2005).

Figura 7 – Gráfico de dispersão para valores do Índice Agregado de Saúde Ambiental (IASA), período 2000-2007, dos estados brasileiros e número de internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (IBGE, 2005)



Os resultados da pesquisa devem ser considerados em conjunto com a propriedade dos registros. A atualização e a qualidade dos bancos implicam nos resultados encontrados. A capital Vitória, por exemplo, não teve indicadores calculados em virtude de, no momento da consulta à base online, não haver disponibilidade.

Outra constatação é que atualmente, no Brasil, existe para consulta pública um amplo rol de dados em saúde cobertos por sistemas de informação. Contudo, impera maior necessidade de atenção junto à política de informação em Saúde Ambiental e, especificamente, na viabilização do Sistema Nacional de Vigilância Ambiental, como discutem Barcellos e Quiterio (2006). É necessário investir na disponibilização ao público de outros registros, como aqueles acerca da qualidade do ar ou tratamento do

esgotamento sanitário.

A esse ponto fica muito conciso questionar e investigar como está o comportamento dos municípios, para além das capitais, sobre saúde ambiental. Essa é uma das possibilidades futuras de pesquisa. Os indicadores aqui apresentados não esgotam o debate e devem, também, ser úteis a outras análises e comparações. Sobretudo, podem servir como mais um dos instrumentos para o favorecimento do controle social e embasar discussões pautadas sobre o que ocorre na prática no cenário nacional.

ASPECTOS FINAIS

1. As melhores condições de saúde são notadas em maior número de estados e capitais do país. Por outro lado, na questão de saneamento ambiental, o panorama é bem mais restrito.

2. Ao agregar ambas as dimensões – saúde e ambiente, com apoio de uma metodologia baseada na Lógica Difusa, situações de injustiça ambiental são demonstradas. A região norte possui uma condição muito pouco favorável em relação a esses determinantes. Em outra escala de análise, as capitais apresentam indicadores muito superiores aos do estado, revelando outra questão da desigualdade no tema.

3. A negligência do aprimoramento da condição de saúde ambiental, particularmente na cobertura de saneamento, é acompanhada pelo aumento da necessidade de atenção à saúde e, também, de gastos públicos investidos no tratamento de doenças.

4. O modelo e os indicadores desse estudo demonstram sua capacidade, junto com outras medidas de avaliação da condição de qualidade de vida, para viabilizar análises mais concisas sobre a condição prática da saúde ambiental em países como o Brasil.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho contou com o suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (projeto 482115/2009-2), da CAPES e do HC/FMUSP LIM01. É parte do desenvolvimento da tese de doutoramento intitulada Desenvolvimento de medidas integradas de Saúde e Ambiente para apoio à tomada de decisão. Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2012.

REFERÊNCIAS

• BARCELLOS C.; QUITÉRIO L.A.D. Vigilância ambiental em saúde e sua implantação no Sistema Único de Saúde. Rev Saúde Publica, v. 40, n.1, p.170-7, 2006.

• CANAVESE, D. ; ORTEGA, N. R. S. ; GIATTI, L. L. . Ecosystem approach

and the Fuzzy logic: a dialectical proposal for information on Environmental Health. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 17, p. 363, 2012.

• CANAVESE, D. ; ORTEGA, N. R. S. . A proposal of a fuzzy rule-based system for the analysis of health and health environments in Brazil. Ecological Indicators, v. 34, p. 7-14, 2013.

• COSTA, A.J.L.; MASSAD, E.; ORTEGA, N.R.S.; ARAÚJO, A.Q. Perception of disability in a public health perspective: a model based on fuzzy logic. International Journal of Medical Informatics v.73, p. 647-656, 2004.

• DUARTE, P.S.; MASTROCOLLA, L.E.; FARSKY, O.S.; SAMPAIO, C.R.E.P.S.; TONELLI, P.A.; ORTEGA, N.R.S.; PEREIRA, J.C.R. Selection of patients for myocardial perfusion scintigraphy based on fuzzy sets theory applied to clinical-epidemiological data and treadmill test results. Brazilian Journal of Medical and Biological Research v.39, p. 9-18, 2006.

• HELLER L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. Ciência e Saúde Coletiva, v.3, n.2, p. 73-84, 1998.

• IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Cidades@. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

• IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

• GIATTI L.L. Reflexões sobre água de abastecimento e Saúde Pública: em estudo de caso na Amazônia brasileira. Saúde e Sociedade, v.16, n.1, p.134-144, jan-abr 2007.

• LOPES, M.H.B.M.; ORTEGA, N.R.S.; MASSAD, E.; MARIN, H.F. Model for Differential Nursing Diagnosis of Alterations in Urinary Elimination Based on Fuzzy Logic. Computers, Informatics, Nursing v.27, p. 324-29, 2009.

• MARICATO, E.; ARANTES, O. e VAINER, C. A cidade do pensamento único. Petrópolis, Vozes, 2000.

• MASSAD, E.; BURATTINI, M.; ORTEGA, N.R.S. Fuzzy Logic and Measles Vaccination: Designing a Control Strategy. International Journal of Epidemiology v.28, p. 550-557, 1999.

• MASSAD, E.; ORTEGA, N.R.S.; STRUCHINER, C.J.; BURATTINI, M.N. Fuzzy Epidemiology. Artificial Intelligence in Medicine v.29, p. 241-259, 2003.

• NASCIMENTO, L.F.C.; ORTEGA, N.R.S. Fuzzy Linguistic Model to Evaluation of the Risk of Neonatal Death. Revista de Saúde Pública v. 36, p.686-692, 2002.

• NOZAKI V. T. Análise do setor de saneamento básico no Brasil. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Ribeirão Preto, 109 p., 2007.

• OGERA, R.C.; PHILIPPI JR, A. Gestão dos serviços de água e esgoto dos municípios de Campinas, Santo André, São José dos Campos e Santos, de 1996 a 2000. Revista de Engenheira Sanitária e Ambiental, v.10, n.1, p. 72-81, 2005.

• ORTEGA, N.R.S.; SALLUM, P.C.; MASSAD, E. Fuzzy Dynamical Systems in

Epidemic Modelling. Kybernetes: The Iternational Journal of Systems & Cybernetics v.29, n.2, p. 201-218, 2000.

• ORTEGA, N.R.S.; BARROS, L.C.; MASSAD, E. Fuzzy Gradual Rules in Epidemiology. Kybernetes: The Iternational Journal of Systems & Cybernetics v.32, n.4, p.460-477, 2003.

• ORTEGA, N.R.S.; SANTOS, F.S.; ZANETTA, D.M.T.; MASSAD, E. A Fuzzy Reed Frost Model for Epidemic Spreading. Bulletin of Mathematical Biology v.70, n.7, p. 1925-1936, 2008.

• ORTEGA, N.R.S.; MASSAD, E.; STRUCHINER, C.J. A Bayesian approach to fuzzy hypotheses testing for the estimation of optimal age for vaccination against measles. Mathematics and Computers in Simulation v.79, p.1-13, 2008.

• REIS, M.A.M.; ORTEGA, N.R.S.; SILVEIRA, P.S.P. Fuzzy expert system in the prediction of neonatal resuscitation. Brazilian Journal of Medical and Biological Research v. 37, p. 755-764, 2004.

• TANAKA, H.; ORTEGA, N.R.S.; GALIZIA, M.S.; BORGES, J.B.; AMATO, M.B.P. Fuzzy modeling of electrical impedance tomography images of the lungs. Clinics v. 63, p. 363-370, 2008.

• TEIXEIRA, J.C.; GUILHERMINO, R.L. Análise da associação entre saneamento e saúde nos estados brasileiros, empregando dados secundários do banco de dados Indicadores e Dados Básicos para a Saúde – IDB 2003. Revista de Engenheira Sanitária e Ambiental, v.11, n.3, p. 277-282, 2006.

• TEIXEIRA, J.C.; GOMES, M. H. R.; SOUZA, J. A. Análise da associação entre saneamento e saúde nos estados brasileiros – estudo comparativo entre 2001 e 2006. Revista de Engenheira Sanitária e Ambiental, v.16, n.2, p. 197-204, 2011.

• VISSER, S.; GIATTI, L.L.; CARVALHO, R.A.C.; GUERREIRO, J.C.H. Estudo da associação entre fatores socioambientais e prevalência de parasitose intestinal em área periférica da região da cidade de Manaus. Ciência e Saúde Coletiva, v.16, n.8, p. 3481-3492, 2011.

Evaluación Ambiental Estratégica.
Aportes e interrogantes a partir del caso chileno.

Cebrian, María Victoria

PALABRAS CLAVE
· Evaluación Ambiental Estratégica
· Ambiente
· Planificación

Resumen / En la Provincia de Córdoba, se sancionó en junio de 2014 la Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial que introduce, entre otros aspectos, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de política y gestión ambiental (art. 8). En Argentina, la provincia de Mendoza es el único antecedente de incorporación explícita de la EAE, aunque su implementación es un tema pendiente.

Se trata de un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal, es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación (Jiliberto y Bonilla, 2009).

Su aparición en América Latina, posterior a Europa y otras partes del mundo, como metodología de apoyo a la planificación, novedosa por su carácter integral, participativo y con objetivos orientados hacia el desarrollo sustentable, se produce en Chile por compromisos internacionales que se debieron asumir en el plano de la regulación ambiental. Hoy, es el único país de la región que cuenta con una ley específica a nivel nacional en el tema, lo que representa un estímulo importante para pensar en su aporte a la comunidad de países latinoamericanos.

Su estudio resulta particularmente interesante porque se da la paradoja de que la aplicación de un instrumento con carácter de política pública orientado a la consecución del bien común, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, surge en un país propenso a la privatización de los recursos naturales.

La sanción de la ley en Córdoba manifiesta una tendencia general a incorporar acciones e instrumentos superadores de la Evaluación de Impacto Ambiental cuando se trata de la planificación integral del territorio. Por eso, es oportuno revisar la experiencia chilena buscando similitudes y diferencias con el contexto de la provincia de Córdoba, a fin de contribuir a un desarrollo superador de esta nueva herramienta.

CEBRIAN, MARÍA VICTORIA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: victoriacebrian@hotmail.com

Este trabajo forma parte de la tesis presentada en marzo de 2014 para optar al grado de Magíster en Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Universidad de Valparaíso (Chile), curso realizado con los beneficios del Programa de Becas de Cooperación Horizontal de la República de Chile 2012, otorgados por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de ese país, y con el patrocinio de la Universidad Nacional de Córdoba.

Desde aquel momento a la actualidad, en la Provincia de Córdoba se sancionó la Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial (27 de junio 2014) que introduce, entre otros aspectos, la Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de política y gestión ambiental (art. 8°).
En el contexto regional latinoamericano, sólo Chile cuenta con una ley específica sobre el tema; en Argentina, la provincia de Mendoza es el único caso de incorporación explícita de la EAE en su legislación aunque su instrumentación es un tema pendiente y existen pocos antecedentes más, formulados de modo excepcional.
La sanción de la ley en Córdoba manifiesta una tendencia general a incorporar acciones e instrumentos superadores de la Evaluación de Impacto Ambiental cuando se trata de la planificación integral del territorio.
Por eso, es oportuno revisar la experiencia chilena buscando similitudes y diferencias con el contexto de la provincia de Córdoba, a fin de contribuir a un desarrollo superador de la nueva herramienta.
Como objetivos particulares de este breve trabajo se propone:

- Conocer la naturaleza y propósitos de la EAE, reconociendo su aporte a la planificación ambiental del territorio.
- Conocer la experiencia chilena de aplicación del instrumento desde la voz de los propios actores involucrados en su aplicación.
- Reconocer, en forma general, el contexto institucional y legal de la provincia de Córdoba en el cual se llevará a la práctica la EAE.

Algunas consideraciones preliminares

La conceptualización y valoración del ambiente a lo largo de la historia ha condicionado la relación hombre-naturaleza expresando distintas relaciones de poder entre ambos. Como punto de partida, se tomará al ambiente como la estructura resultante de las relaciones entre los componentes bióticos, abióticos y antrópicos de un sistema, tanto en sus aspectos materiales como inmateriales.

Por otro lado, la planificación territorial ha mostrado en los últimos años una innegable tendencia a incorporar consideraciones ambientales y criterios de sustentabilidad en sus procesos. En forma simultánea, y en los mismos escenarios, se sucede la aparición de numerosos conflictos que acusan la crisis ambiental en procesos graves de degradación y destrucción del medio físico, así como manifestaciones de disputas

sociales y económicas que denuncian el desequilibrio sostenido por el actual estilo de desarrollo.
En este medio es que se busca reconceptualizar y resignificar la dimensión ambiental de la planificación.
La temática ambiental no apunta a un sector de la planificación tradicional (recursos naturales, energías u otros). Apunta a dar énfasis a una nueva dimensión, la que destaca las interacciones entre la sociedad y la naturaleza y sus múltiples efectos (Gutman, 1984).
Con esta visualización de lo ambiental, ya no es válido hablar de un sector ambiental sino de un enfoque ambiental de los estudios urbanos. Consecuentemente no ha lugar un subsistema de planeamiento ambiental, sino un sustrato ambiental del sistema de planeamiento urbano. La visión de Gutman (1984) sobre el tema proponía un cambio de enfoque: el paso del ambiente como problema al ambiente como potencial. Define en la planificación el paso de una visión del ambiente como elemento natural a una visión más amplia: el ambiente como un conjunto de componentes naturales y sociales y sus interacciones en un espacio y tiempo determinados. Esto es, en definitiva, una visión antropocéntrica de los ecosistemas que no pretende convertir al ambiente en todo. Se destaca, por el contrario, que el centro de interés está puesto en la interacción entre la sociedad y la naturaleza, sus dinámicas y sus consecuencias.

Acercándonos en el tiempo, recientemente Jiliberto (2009) reflexiona sobre la dimensión ambiental de la planificación en relación a las decisiones estratégicas. Define que la dimensión ambiental de las actividades sectoriales es más o menos conocida y se utiliza como referencia para evaluar ambientalmente los proyectos de las actividades del sector. Esa dimensión viene dada por el binomio actividades en cuestión-impactos ambientales que generan. Pero la dimensión ambiental de un plan o programa es distinta y lo que la hace distinta es su carácter estratégico. Una decisión o programa decide sobre un abanico de ámbitos que exceden con mucho la mera programación de proyectos. Una decisión estratégica es una intervención que pretende actuar sobre los condicionantes estructurales de un sector para hacerlo más eficiente desde el punto de vista de los agentes implicados y de la sociedad. Entonces, a mayor capacidad de la decisión para fundamentarse en una visión estructural, mayor es su capacidad para modificar comportamientos de largo plazo.
La relación actividad sectorial-efecto ambiental es el último eslabón de una estructura que la condiciona de forma sistemática, por lo que a veces se gana más influyendo en elementos alejados de esa causalidad para mejorar el desempeño ambiental de la totalidad. Una decisión que tiene una perspectiva estratégica no se preocupa por la causa inmediata de un efecto deseado (o indeseado), sino por la estructura que hay detrás y que lo genera de forma recurrente.
Por último, Jiliberto (2009) define que la dimensión ambiental de una decisión estratégica consiste en entender el marco estructural, el patrón sistémico, que determina y explica el estado actual de los efectos ambientales que genera el sector

como totalidad. Todas estas reflexiones y definiciones, distantes entre sí en el tiempo, remiten reiteradamente a la concepción del ambiente como sistema.
Desde la definición de la Teoría General de Sistemas, cuando Von Bertalanffy (1968) la definía como un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales, hasta la actualidad, vemos que cuanto más estudiamos los principales problemas de nuestro tiempo, más nos percatamos de que no pueden ser entendidos aisladamente. Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes (Capra, 1996).
Como una respuesta inmediata a la situación planteada, se introducen nuevas herramientas de planificación, entre las cuales se cuenta la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

El concepto de EAE no admite una única explicación, como tampoco es posible describir un modelo de aplicación universalmente aceptado.

Una primera definición de la EAE sostiene que es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal, es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación (Jiliberto y Bonilla, 2009). Según estos autores, es necesario que el proceso de EAE parta de la adecuada comprensión del proceso de planificación como proceso que es evaluado y que, en este sentido, desarrolle un modelo y unos métodos de inserción coherentes con el mismo. Entonces, la EAE se deberá integrar al proceso de planificación en vez de desarrollarse como un proceso paralelo y ajeno al mismo, aportando un claro valor agregado al resultado esperado del plan, al desarrollar los mecanismos y criterios adicionales que la metodología de EAE incorpora para la mejora de sus contenidos.
Otro estudio establece a la EAE como un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes y programas, y también a decisiones de localización estratégica de grandes proyectos. Se constituye como un proceso sistemático de integración de factores ambientales y de sostenibilidad, y de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica (Partidario, 2006).
Analizando los supuestos de la definición de Partidario (2006), se entienden como impactos de naturaleza estratégica a aquéllos que son generados por causas (acciones y decisiones) de naturaleza estratégica y cuyos efectos (consecuencias o resultados de esas acciones) deben ser interpretados bajo una óptica estratégica. Por estrategia, se entiende a las principales líneas de acción que permiten alcanzar objetivos de largo plazo, en el marco de principios o supuestos establecidos.
La EAE actúa, de preferencia, sobre el proceso de concepción y elaboración de las políticas, planes y programas, y no sobre su resultado, y busca influenciar el modo y

las prioridades de decisión, así como el ámbito de los vectores considerados relevantes para la decisión. El objeto de la EAE deberá mantenerse siempre enfocado en los impactos resultantes del concepto y estrategia de desarrollo representado por ese conjunto de acciones, y nunca por los impactos resultantes de cada una de las acciones que constituyen la solución de implementación del plan o programa. El ámbito de consideración de los impactos en EAE incluye ámbitos físicos, ecológicos, sociales, culturales y económicos. La EAE es así un instrumento de evaluación de impactos de decisiones de naturaleza estratégica que actúa previamente a la toma de decisión.

Diferencias de la EAE con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es el instrumento metodológico para establecer en forma fehaciente el impacto o alteración ambiental de proyectos de obras públicas o privadas (Fazio, 2013).
La EIA se origina en los Estados Unidos a fines de la década del ´60 generalizándose su aplicación rápidamente a otros países. Hoy, la EIA, además de ser un instrumento metodológico de carácter técnico es también un instrumento legal de aplicación estandarizada prácticamente en todos los países del mundo (Fazio, 2013).
Partidario (2006) define la evaluación de impactos a diferentes niveles de decisión, precisando la pertinencia de EAE y/o EIA. Ello queda expresado en la siguiente figura:

JERARQUÍA DE DECISIÓN	OBJETO DE EVALUACION	INSTRUMENTO DE EVALUACION DE IMPACTOS
Política	Visión, objetivos globales, prioridades e intenciones de desarrollo.	EAE
Plan	Concepto de desarrollo, líneas y propuestas de acción, modelo territorial.	EAE
Programa	Conjunto coherente de acciones programáticas de inversión y desarrollo.	EAE / EIA
Proyecto	Acciones concretas de desarrollo.	EIA

Cuadro 1- Evaluación de impactos a diferentes niveles de decisión
Fuente: Extraído de Partidario (2006)

El siguiente gráfico muestra la aplicación de cada instrumento según la escala de planificación:

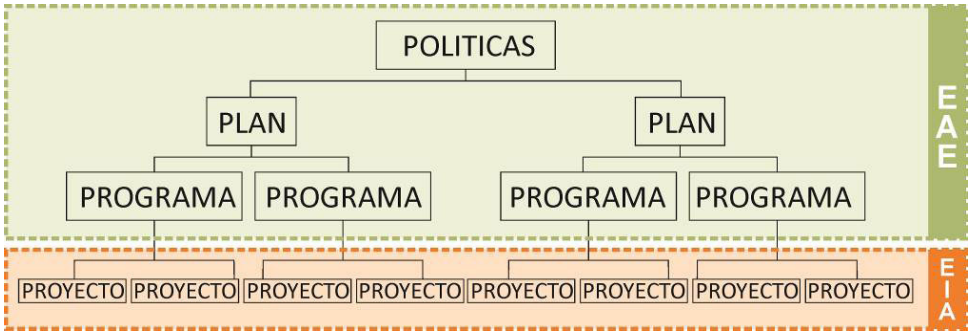


Figura 1- EAE y EIA en los diferentes niveles de planificación
Fuente: Elaboración propia a partir de Fazio (2013).

El Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2012) y otros autores también establecen las diferencias entre ambos instrumentos, lo cual se expresa del siguiente modo:

	EAE	EIA
Nivel de decisión	Plan o programa de un marco o política	Proyecto
Naturaleza de la acción	Estratégica, conceptual Previene impactos	Inmediata, operacionla Minimiza impactos
Proceso	Evaluación iterativa, desde etapas tempranas del plan	Evaluación lineal, en la fase final del proyecto
Productos	Generales	Detallados
Impactos	Acumulativos, indirectos y sinérgicos	Localizados, individuales
Escala temporal	Largo a mediano plazo	Medio a corto plazo
Tipos de datos	Cualitativos	Cuantitativos
Alternativas	Área extensa, política, regulativa, tecnológica, fiscal, económica	Localizaciones concretas, diseño, construcción, operación
Evaluación de cumplimiento	Criterios y objetivos	Restricciones legales

Cuadro 2- Diferencias entre EAE y EIA
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Medio Ambiente (2012) y Zambrano Tapia (2010).

Según Partidario (2006), en ambos casos son instrumentos de evaluación de impactos que parten de una situación existente, la proyectan en un horizonte futuro, estiman resultados de acciones que pueden alterar las tendencias, e informan sobre la decisión por medio de recomendaciones, o medidas, que buscan garantizar procesos de sustentabilidad y niveles adecuados de calidad ambiental.
Aunque la diferencia más notoria está en los niveles de decisión en que se aplican, esto no es excluyente, ya que es posible y aceptable emplear la EIA para evaluar las propuestas finales de los planes y programas, como se verifica en muchos ejemplos

designados de EAE que utilizan metodologías de EIA, lo que es estimulado por la Directiva 2001/42/CE (Directiva Europea de EAE). También es posible usar la EAE para evaluar la estrategia subyacente a grandes proyectos antes de pasar a la evaluación operacional de las múltiples partes que concretizan un mega-proyecto (Partidario, 2006).

Antecedentes en el mundo y modelos en la evolución de la EAE

Resulta interesante observar que existe una relación inversa entre el origen temporal de ambos instrumentos metodológicos, primero la EIA y luego la EAE, y el orden aconsejable para su realización: primero la EAE y luego la/s EIA/EIAs (según lo expresado en la Figura 1).

En efecto, la EAE, en los hechos, podría considerarse como la "hija" de la EIA a pesar de que esta última se refiere a proyectos puntuales mientras que la EAE se corresponde con aspectos más generales en el espacio y el tiempo y, sobre todo, estratégicos, esto es, un proceso regulable o conjunto de reglas que aseguren una decisión óptima en cada momento para todos los aspectos y actores involucrados (Fazio, 2013).

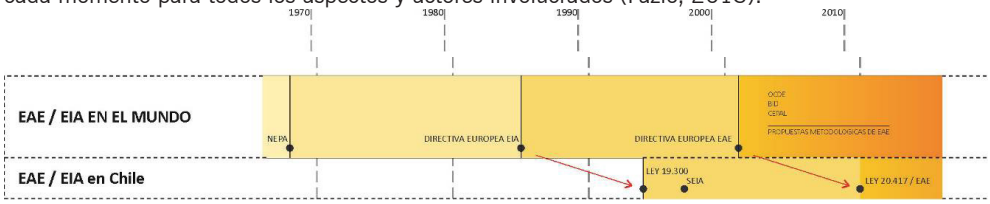


Figura 2- Aparición de la EAE y EIA en el mundo y en Chile.
Fuente: Elaboración propia.

Sobre la aparición y evolución de estos instrumentos de evaluación ambiental, en el contexto de los acuerdos internacionales sobre ambiente y desarrollo sostenible, podemos sintetizar lo siguiente:

- La NEPA, Ley Nacional sobre Política Ambiental – EEUU, promulgada en 1969, constituye el primer antecedente de políticas de control y evaluación sobre las acciones que afecten el ambiente. En esta legislación aparece el concepto de impacto ambiental y, en forma indirecta, el de EIA (sección 102, numeral C, NEPA, 1969).
- La Directiva 85/377 de la Comunidad Económica Europea sobre EIA se promulga en 1985. Apenas dos años después, en 1987 se elabora el Informe Bruntland donde se comienza a hablar de desarrollo sostenible en lugar de las anteriores preocupaciones por el ambiente fundadas en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972).
- La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente en Chile (1994) y la

puesta en marcha del SEIA (1997) están imbuidos del espíritu de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, donde se declara abiertamente el interés por mantener el ritmo de crecimiento económico con la salvaguarda de los recursos ambientales, como bienes asegurados para las generaciones futuras.

- La Directiva Europea 2001/42/EC (Directiva de EAE) en la Unión Europea, se promulga dieciséis años después de la Directiva de EIA, con catorce países que luego la adaptarán a su realidad de modos diferentes. Al año siguiente, 2002, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Río+10, en Johannesburgo, reafirma la visión antropocéntrica que se comenzó a perfilar en Río 92.
- En 2010, con su entrada a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Chile debió cumplir con los requisitos medioambientales que le fueron exigidos: se creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y se promulgó la Ley 20.417, modificatoria de la Ley 19.300, que introduce la EAE. Un dictamen de Contraloría (N° 078815, 28 de diciembre de 2010) exigió su aplicación inmediata, aún cuando no se hubo definido su reglamento.

La variedad de situaciones en América Latina se puede sintetizar en la siguiente figura:

ESTADO DE LA LEGISLACION ACTUAL	PAISES	NORMATIVAS
SIN LEGISLACION	Brasil	
	Colombia	
	Ecuador	
LEGISLACION DEBIL	Argentina	Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (provincia de Mendoza)
		Ley 10208 de Política Ambiental Provincial (provincia de Córdoba)
	Venezuela	Decreto 1257 (1996)
	Bolivia	Ley 1933 (1995)
	Perú	Ley General Ambiente 28611 (2005)
	México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente (2005)
LEGISLACION AVANZADA	Chile	Ley 20417 del Medio Ambiente (2010)

Cuadro 3- Normativa sobre EAE en algunos países de América Latina.

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández (2013).

Los modelos conceptuales de Evaluación Ambiental Estratégica

La definición de modelos conceptuales, institucionales y/o metodológicos de EAE es muy compleja, tanto por la diversidad de enfoques coexistentes, como por tratarse de un instrumento en permanente evolución.

La EAE ha evolucionado según dos escuelas de orientación fundamentales(Partidario, 2006): la escuela de proyecto, ya expresada en el desarrollo de la EIA de proyectos, basada en abordajes racionales, y que influenció la EAE con las metodologías de base EIA, y la escuela de política y planeamiento que ha influenciado la EAE con abordajes de naturaleza más estratégica.
Siguiendo el análisis de Partidario (2006), se definen dos modos de abordar la EAE: como una nueva designación para una metodología y una práctica ya existente, basada en las metodologías utilizadas en EIA de proyectos, aplicándola a otros diferentes niveles de decisión y, como una nueva metodología que trata los impactos ambientales de estrategias de desarrollo en un contexto de sustentabilidad, o mejor, que adopta un abordaje integrado de factores ambientales y el modo como pueden afectar la sustentabilidad de las decisiones estratégicas.

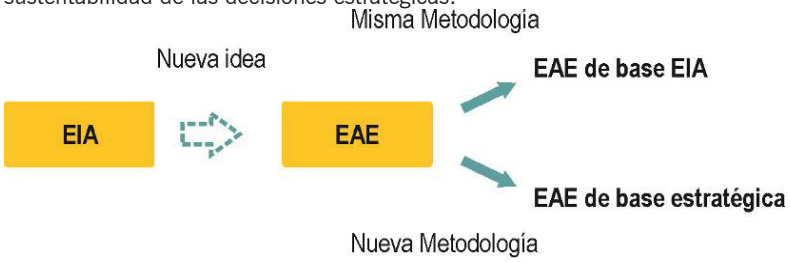


Figura 3- EAE: ¿nueva metodología o nuevo nombre para una metodología ya existente?
Fuente: Reproducido de Partidario (2006).

El primer modo, considera la EAE como una extensión de la metodología de la EIA aplicada a los niveles estratégicos de toma de decisión. La EAE toma así, sus elementos básicos y la metodología patrón, para asegurar que las cuestiones ambientales sean consideradas en la decisión por medio de la evaluación y validación ambiental de propuestas presentadas en planes y programas. Estas tendencias son hoy en día una realidad y se revelan, por ejemplo en la Directiva Europea 2001/42/CE, que se refiere a los efectos ambientales de ciertos planes y programas, adoptando requisitos en casi todo semejantes a los exigidos para la EIA de proyectos, punto que se desarrollará más adelante. El segundo modo, presenta una EAE de base estratégica, con un modelo centrado en la decisión. No existe en este caso un patrón lineal, sino que una vez que la visión y los objetivos estratégicos de desarrollo estén identificados, se definen los

objetivos de la EAE y su proceso de modo ajustado a la decisión.

En definitiva, como expresan Jiliberto y Bonilla (2009), se observa que la incorporación de la dimensión ambiental al proceso de planificación tiene por finalidad la mejora de la calidad del plan resultante, lo que pone en el centro de la evaluación al proceso de decisión, antes que al producto final del proceso. A esta orientación metodológica que pone el acento en la mejora de la calidad ambiental del proceso de planificación como objetivo último y operativo de la EAE, se le puede denominar una EAE orientada a la decisión. Esta es una de las características centrales de la EAE como procedimiento de evaluación ambiental, la que deberá, por tanto, desarrollar metodologías orientadas al proceso de decisión (evaluación in itinere), anteponiendo este criterio al de la evaluación de los productos de la planificación (evaluación ex post) (Jiliberto y Bonilla, 2009).
La visión de Jiliberto (2009), resume la evolución del modelo conceptual de la EAE en tres momentos:

a- Modelo técnico racional, basado en la EIA

El centro de las decisiones se basa en sus consecuencias ambientales y allí radica también su dificultad, por la incertidumbre e indefinición que implica el conocimiento racional de los efectos o impactos de las decisiones.

Según Partidario (2006), los primeros ejemplos de EAE siguieron exactamente los mismos pasos y abordajes metodológicos de la EIA. Estas tendencias son hoy en día una realidad y se revelan, por ejemplo, en la Directiva Europea 2001/42/CE, que se refiere a los efectos ambientales de ciertos planes y programas, adoptando requisitos en casi todo semejantes a los exigidos para la EIA de proyectos.

b- Modelo centrado en el proceso de decisión

Por lo dicho en el punto anterior se ve que, en muchos casos, resulta más importante la valoración de la consistencia decisional que los efectos en sí mismos. Es decir se deja de dirigir la atención a los efectos de la decisión y se centra la importancia en el proceso mismo de la decisión.
Pero a pesar de esta evolución conceptual, en términos operativos la EAE sigue vinculada a los impactos ambientales. Ello se debe, entre otros factores, a la legislación vigente, las prácticas metodológicas y culturales tanto de evaluación ambiental como de planificación.

En coincidencia con esto, Partidario (2006) considera que la EAE de base EIA es extremadamente exigente en términos de datos, de información y que en la escala en la cual son abordadas políticas y otras decisiones estratégicas, no es compatible con las exigencias de un abordaje tipo EIA. Paulatinamente surgen abordajes de EAE que

adoptan una metodología de base más estratégica permitiéndole desempeñarse de modo distinto de la EIA y resolver problemas difíciles para las exigencias impuestas. Esto significa cambiar los abordajes de EAE de los fundamentos del racionalismo-determinístico hacia los de las escuelas estratégicas.

Lo que se torna esencial en la EAE como instrumento de evaluación de impactos de naturaleza estratégica es su ayuda a reflexionar sobre las oportunidades y consecuencias de optar por determinadas direcciones de desarrollo en el futuro y no, tal como en la EIA, asumir resultados esperados de planes y políticas como altamente probables, para evaluar sus impactos positivos y negativos, proponiendo medidas de minimización o compensación de sus impactos negativos. Uno de los grandes desafíos de la EAE reside entonces en la capacidad de evaluar las posibles oportunidades y consecuencias de estrategias de desarrollo territorial y sectorial, y consecuentemente juzgar el mérito o los riesgos de proseguir con ellas, eventualmente proponiendo mejores direcciones que deben ser seguidas (Partidario, 2006).

c- Modelo centrado en la deliberación y el diálogo

Los procesos de decisión estratégicos son, por naturaleza, contextos complejos con importantes grados de incertidumbre, conflictos de valores, relaciones de poder asimétricas, negociaciones, redes, cultura política y juegos de fuerzas políticas entre los actores del esquema evaluador. La EAE, como instrumento de apoyo a la formulación de políticas públicas, hace que los factores de contexto no sean ya contexto de la EAE, sino que pasan a ser sus elementos (Jiliberto, 2009). El contexto descripto no puede ser evaluado con herramientas de tipo técnico racional, ni sus lógicas se prestan para establecer un modelo estandarizado. Por ello es que se debe superar el paradigma técnico racional, pasando de la evaluación de resultados y de procesos hacia una herramienta acorde a las lógicas de decisión del contexto en que se aplica.

La gobernabilidad trata de cómo los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan con los ciudadanos y cómo las decisiones son tomadas en un mundo complejo. Por lo tanto gobernabilidad es un proceso en el cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones claves, determina quién está involucrado en el proceso y cómo se rinden cuentas. La EAE ayuda a mejorar la legitimidad de las decisiones estratégicas y amplía el espectro de quienes participan en ellas. Contribuye a los principios de una buena gobernabilidad: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Jiliberto, 2009).

La EAE y los instrumentos de planificación territorial en Chile.
Ley 19.300 y Ley 20.417.

En Chile, hasta el año 2010, con la entrada en vigencia de la Ley 20.417, los instrumentos de planificación territorial (IPT) debían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) definido en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.
En el caso de los IPT, la principal dificultad en el SEIA era la identificación de impactos ambientales, dado su carácter normativo, a diferencia de un proyecto de inversión que presenta etapas de construcción, ejecución y abandono. Este enfoque daba como resultado que los IPT ingresaran al SEIA como una Declaración de Impacto Ambiental (Rivas, 2011).

En 2010 se promulga la Ley 20.417, modificatoria de la 19.300, que incorpora el proceso de Evaluación Estratégica Ambiental (EAE), junto a la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

El principal cambio referido a esta nueva herramienta de gestión ambiental que introduce la citada ley, es que las políticas y planes de ya no se someten al SEIA sino a la EAE, entendida como "el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales." (Ley 20.417, artículo c, letra i bis).
Con la introducción del artículo 7 bis se establece que "siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y del territorio marítimo. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la administración del Estado, respectivamente." (Inciso 2° del artículo 7 bis de la Ley N°19.300)

Ferrada Nehme (2011) señala que se distinguen entonces dos situaciones: por un lado, los instrumentos que obligatoriamente se les debe someter a EAE, por el otro, los instrumentos respecto de los cuales es facultativo la aplicación de EAE.

	EAE OPCIONAL	EAE OBLIGATORIA
Áreas de Aplicación	1-**Evaluación de planes y políticas en ministerios sectoriales**	2-**Planes territoriales**
	(actividades y funciones)	(planes de impacto físico y territorial)
		- Planes regionales de ordenamiento territorial (PROT)
		- Planes reguladores intercomunales (PRI)
		- Planes reguladores comunales (PRC)
		- Planes seccionales (PS)
		- Planes regionales de desarrollo urbano (PRDU)
		- Zonificación del borde costero (ZBC)
		- Zonificación del territorio marítimo (ZTM)
		- Manejo integrado de cuencas
		- Los instrumentos que los reemplacen o sistematicen

Cuadro 4- Ámbito de aplicación de la EAE en Chile.
Fuente: Elaboración propia en base a Ley 20.417 y Ferrada Nehme (2011)

Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de Chile: intervenciones en Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

Ante la falta, hasta la actualidad, del Reglamento que establezca los procedimientos y plazos en que se tramitará la evaluación, y a raíz del dictamen emitido por Contraloría, que determinó la inmediata aplicación del sistema, es que el Ministerio del Medio Ambiente (2012) elaboró, en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, una Guía de EAE para IPT en la que la EAE se define como un procedimiento para asegurar que la dimensión ambiental de las decisiones estratégicas (políticas, planes y programas) sea tenida en cuenta en los procesos de diseño de tales decisiones; como tal tiene la capacidad de mejorar la calidad de esos instrumentos, no sólo en cuanto a las consideraciones ambientales, sino en su integridad.

Allí se especifica una serie de elementos comunes:

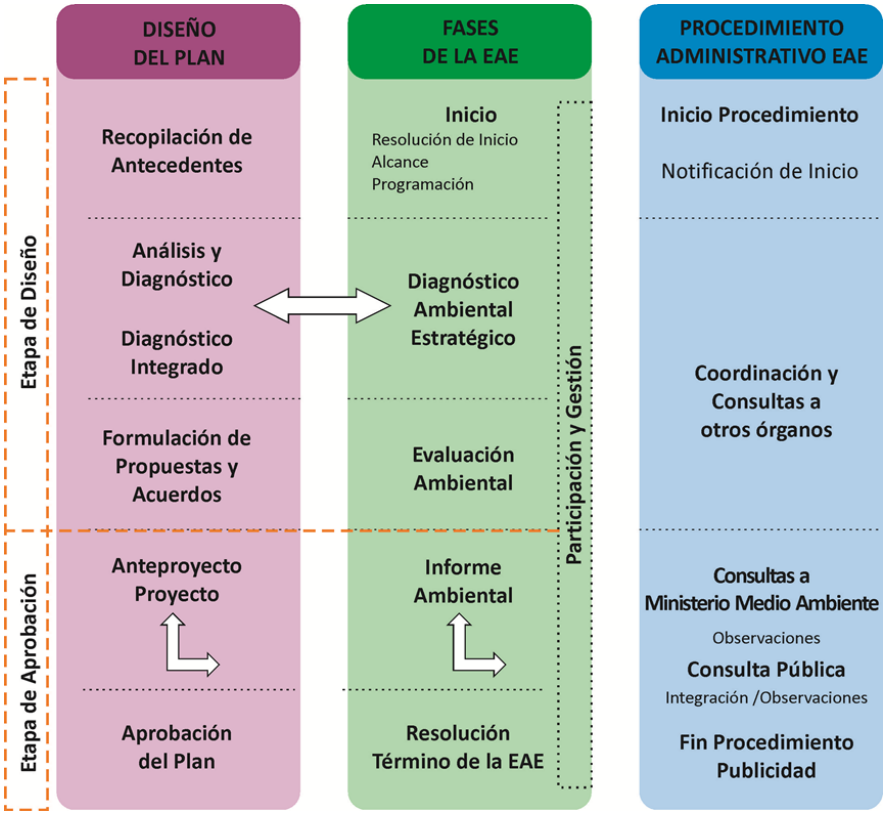


Figura 4- Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica. Su procedimiento administrativo y las fases de formulación del plan.
Fuente: Reelaboración a partir de Ministerio del medio Ambiente (2012)

En una columna paralela a las Fases de la EAE, se desarrollan la Etapas de Diseño del Plan, como modo de evidenciar que la formulación de la EAE no es un documento adicional al plan sino que es un proceso paralelo, inserto desde su inicio y que se realiza mientras se elabora el plan, lo que lleva a que las decisiones adoptadas tengan el sentido ambiental estratégico incorporado en su origen.

Las fases y tareas propuestas valen tanto para un Plan Seccional como para un Plan Regional de ordenamiento Territorial, instrumentos que poseen diferencias grandes en cuanto a escala de intervención, ámbito de acción, resultados que definen, actores intervinientes y variables manejadas. Al considerar ese aspecto, el primer interrogante que surge es acerca de la validez de una metodología definida en términos tan generales que pueda aplicarse a cualquier instrumento de planificación del territorio (normativo, indicativo, de escala local o regional).

Términos de aplicación actual de la EAE en Chile

a- La Metodología de EAE

- Órganos competentes

Los órganos encargados de llevar a cabo el proceso de EAE son los mismos que deben formular los IPT, por lo que la EAE no es un instrumento adicional al Plan sino que se incluye desde el inicio de su formulación. En otras palabras, el órgano promotor - ejecutor del plan es el mismo que realiza la evaluación ambiental del mismo.

b- Etapas de la EAE. Sus contenidos

b.1. Etapa de diseño o elaboración

- Ámbito de Acción

El ámbito de acción de cada IPT está determinado en la propia definición del instrumento y su importancia radica en que es determinante de los contenidos específicos a abordar al momento de introducir la "dimensión ambiental" en el proceso de EAE.
Es decir, no se les puede pedir a los IPT, mediante la EAE, que incluyan cuestiones fuera de su alcance.
Esta relación directa entre el alcance del IPT y el contenido de su EAE no se hace explícita luego en los contenidos del Informe Ambiental, donde se determinan aspectos generales a incorporar en forma común a todos los IPT, sin diferenciar contenidos específicos por la escala que abordan o los aspectos territoriales involucrados.

- Objetivos y posibles criterios ambientales a considerar
- Criterios de desarrollo sustentable a considerar

Se indica en forma muy genérica e indefinida, para todos los IPT por igual, la formulación de objetivos y criterios ambientales, siendo sin embrago, el elemento fundamental en la incorporación de la dimensión ambiental a los planes. En ellos se basa la evaluación de coherencia entre el diagnóstico realizado y la propuesta definida.
La Guía de EAE para IPT (MMA, 2012) define "como criterio, un juicio o enunciado que orienta la incorporación de la sustentabilidad a la política, plan o IPT en cualquiera de sus fases de elaboración, definición de objetivos, identificación y selección de alternativas, desarrollo operativo, entre otros. De esta forma, un criterio utilizado en este nivel decisional no puede sino reflejar la deseabilidad pública en materia de sustentabilidad, y por tanto, reflejar las visiones, valores u objetivos del país en el

ámbito de la sustentabilidad del desarrollo en general o particular en un ámbito de política sectorial en el cual se desarrolla el IPT."
En el mismo documento se define que "los objetivos ambientales del IPT corresponden a la voluntad, propósito o fin ambiental que se espera lograr con el instrumento evaluado." Es de destacar que se trata de objetivos adicionales a los objetivos particulares del plan.
Es clara la intención de vincular los objetivos ambientales al ámbito de acción y características del territorio del IPT, así como la relación entre estos objetivos y los criterios de desarrollo sustentable.
En cambio, no se lee en forma directa a qué se refieren las guías e instructivos con el carácter de "ambiental" y "desarrollo sustentable" y su diferencia con objetivos sectoriales, como podrían ser los referidos a áreas específicas de intervención o usos y proyectos particulares.

- Órganos de la Administración del Estado que pueden ser convocados a participar en la elaboración

Si bien se indica la participación necesaria de órganos del Estado involucrados de alguna forma en formulación de estos IPT, luego queda la duda sobre la forma de construir consensos cuando las opiniones de dichos órganos y servicios no son vinculantes, o bien, puede revertirse por la sola votación del Consejo Regional (CORE) en la mayoría de los casos.

- Evaluación Ambiental

A pesar del posible carácter de evaluación de impactos que se le da a la EAE con la definición de un Informe Ambiental, se aclara en las guías que en este apartado no se evalúan posibles impactos de actividades sectoriales referidas en un plan.
Aquí se habla de evaluar efectos ambientales a los que se define como las "posibles consecuencias que tienen las alternativas consideradas en la elaboración de los IPT sobre los problemas ambientales sectoriales actuales, o su potencial capacidad para generarlos."

b.2. Etapa de aprobación

- Anteproyecto
- Informe Ambiental

En el contenido del anteproyecto de todos los IPT se incluye el Informe Ambiental como parte de los mismos. Se trata del "documento elaborado por el órgano de la Administración del Estado competente que da cuenta de la forma en que la política,

plan o instrumento sometido a evaluación ambiental estratégica incorporó en su diseño las consideraciones ambientales señaladas a lo largo del procedimiento de EAE" (Ministerio del Medio Ambiente, 2012).
Al incorporarlo como un documento anexo al finalizar el proceso de diseño es cuestionable si con ello se asegura la integración de la dimensión ambiental en todo el proceso de formulación del plan. Algunos autores (Partidario, 2006) ven esta pieza como el indicador de una etapa inicial de la EAE orientada a la evaluación de impactos derivada de la EIA.
En las guías e instructivos de referencia, los contenidos requeridos para el Informe Ambiental se repiten, de modo general, para todos los IPT.
No se detecta referencia directa al ámbito de acción de cada instrumento siendo que es el factor que otorga especificidad a cada plan.
Se hace referencia a las "variables ambientales" afectadas pero sin definiciones sobre lo que se considera como tal. Además, se requiere la definición de criterios e indicadores para el seguimiento y reformulación del plan: ¿Cómo se definen los indicadores necesarios en cada caso? ¿Son elementos posibles de estandarizar para los IPT? ¿Quién establece la normalización de los indicadores a considerar en cada IPT?

- Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente

Las guías consultadas establecen un plazo de 30 días desde la recepción del Informe Ambiental, luego de lo cual el MMA realiza las observaciones. Este rol será cumplido por las Seremis del Medio Ambiente correspondientes.
No se hace explícito en las guías el carácter de tales observaciones, las cuales finalmente no son vinculantes ya que se trata de sugerencias que cada promotor tomará en cuenta a su criterio.
Aquí queda abierto un debate sobre el rol que asume el MMA. Si bien no es responsable de la EAE (el responsable es cada órgano promotor del plan), se arroga de facto la emisión de opiniones determinantes en la aprobación de los Informes Ambientales.

- Consulta pública y participación ciudadana

Si bien la Guía de EAE para IPT (Ministerio del Medio Ambiente, 2012) define que "las consultas y la participación deben programarse a lo largo de todo el proceso", la realidad es que la consulta a los órganos de la Administración del Estado relacionados se hace en forma más sistemática pero finalmente su opinión no es vinculante.
En el caso de la participación ciudadana, se hace una consulta al final del proceso sobre el IA terminado y se receptan observaciones ciudadanas que tampoco son vinculantes.

- Aprobación del Plan

Aquí lo más destacable es que no se aprueba la EAE, sino que se aprueba el instrumento, cada IPT.

Sobre la EAE se emite una resolución de término, mientras que sobre los mecanismos de aprobación son las autoridades quienes tienen esa facultad (CORE, Ministerio de Defensa, Alcaldía) nuevamente, queda abierto el debate sobre el espíritu consensuado y participativo que promueve la EAE.

La EAE en Chile: el discurso institucional

Para conocer la realidad de la aplicación de la EAE en Chile se realizaron entrevistas no estructuradas a informantes calificados con el propósito de obtener su discurso institucional y los temas clave para cada sector.
Bajo estas consideraciones se seleccionaron los entrevistados a fin de conocer la visión de los siguientes grupos:

- Ámbito estatal o público: actores representantes del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA) de la Municipalidad de Viña del Mar.
- Ámbito privado: consultoras desempeñadas en el ámbito urbano, social y ambiental que desarrollan tareas en Santiago y la región de Valparaíso.
- Ámbito académico: algunos de los actores del ámbito privado que también desarrollan actividades académicas a nivel de postgrado en instituciones de Santiago y en la región de Valparaíso.

En el ámbito comunitario no hay actores protagónicos en los procesos de EAE que se están llevando a cabo, debido a que ésta se encuentra supeditada al reglamento que está por dictarse, el cual de algún modo conmina a limitar la consulta a las entidades del sector público.
En la práctica, los procesos de consulta participativa de la EAE de los PRC y PRI no están considerando a los actores de la sociedad civil, sólo aquéllos de los distintos niveles del sector público, no así en los procesos de consulta ciudadana habitual de los PRC y PRI. En estos procesos de participación sí se incluyen actores de la sociedad civil, pero esa consulta es paralela al proceso EAE y, por ejemplo, no se consulta necesariamente por la opinión respecto a los objetivos y criterios ambientales, así es que podríamos decir que no existen actores no públicos en los procesos de consulta de la EAE que se están llevando a cabo para los planes reguladores.

Definiciones, logros y aspectos pendientes

De las conversaciones recogidas sobre el tema específico de la EAE y su implementación en Chile, el modelo y metodología adoptados, se pueden agrupar los discursos que muestran una franca oposición. Por un lado, se ve la posición del Ministerio del Medio

Ambiente (MMA) en la voz de su máximo representante, para el cual el modelo chileno es un instrumento de "gestión sustentable del Estado (…) que va a cambiar la forma de hacer política pública." En su discurso, la EAE representa una herramienta para la legitimación y fundamentación de decisiones políticas y coordinación de los aparatos del Estado.



Figura 5- El discurso institucional: el modelo de EAE en Chile
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

En total oposición se puede reunir el resto de los discursos obtenidos, que valoran el potencial de la EAE como instrumento que introduce legalmente el valor del ambiente en la planificación, pero ven las falencias del modelo adoptado en el país, esto es la continuidad del carácter centralista que detentan todos los instrumentos e instituciones anteriores, junto al perfil meramente formal del procedimiento que se debe cumplir al aplicar la evaluación cuando no se realizan por parte del MMA consideraciones de fondo sobre la calidad ambiental de las propuestas. Además, se suman cuestionamientos adicionales como la falta de transferencia de recursos para poder llevar a cabo su pretendida interdisciplina, procesos de seguimiento y definición de indicadores, la escasa formación técnica en temas ambientales por parte de los funcionarios públicos y la indefinición acerca de los contenidos particulares que se deben incorporar en cada caso para una EAE eficaz.

Las políticas públicas: una cuestión de fondo

Si hay un ámbito de los discursos institucionales recogidos que es exclusivo del sector privado – académico, es el relacionado a las políticas públicas en Chile. Allí encontramos los fundamentos que resultan clave para la validación de la EAE, en la voz de este grupo de actores y, a la vez, es donde se produce el silencio en las reflexiones de los actores públicos. Sin rodeos, un economista e investigador entrevistado, sentencia que no cree mucho "el tema de la EAE, pues está inserta en lógicas de decisión política que la hacen débil como instrumento. El control de los recursos naturales en Chile está dado porque no hay ordenamiento territorial. ¿Cómo puedes ordenar el territorio sin tener ninguna capacidad institucional del gobierno de tener control sobre los recursos? Es absurdo (…) Todo lo que se está haciendo hoy es maquillaje. Hay un problema

institucional de descentralización política administrativa del país, y hay que hacerse cargo del ordenamiento territorial".
Un economista y consultor ambiental de experiencia internacional, define a la EAE directamente como un instrumento de política pública, dice que "en Chile hay un concepto de política pública liberal: el promotor hace y el Estado mira (…) Hay una necesidad de políticas más que de instrumentos de evaluación."
Otro entrevistado, desde su experiencia académica en el tema, busca las raíces del problema en el sistema legal. Según él define, "la Constitución establece un culto a la propiedad privada. No puedes incorporar el espíritu de la EAE en un país que consagra como prioridad el modelo de desarrollo económico. Y ese modelo no permite descentralizar políticamente las decisiones".
Es decir, ambos actores centran la clave del problema en el carácter centralista y neoliberal de las políticas públicas definidas.
De acuerdo con ellos, otro entrevistado, desde su consultora ambiental en Valparaíso, coincide en que "Chile está orientado al crecimiento económico de lleno. Es difícil un cambio porque tocas al inversionista." Y continúa afirmando que "no hay políticas públicas en Chile. Tampoco de Medio Ambiente. Se trabaja proyecto a proyecto. Lo único que tenemos es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Se enmarca en el proyecto político en que estamos." Indagando en la conversación sobre posibles salidas a la situación en un plazo no tan lejano, expresa que "a veces pienso que la única salida es la economía ecológica, que se le ponga valor a los recursos porque eso hoy no está en el PIB (…) El tema de fondo es que no hay una institucionalidad ambiental real. No hay ni siquiera fiscalización, la EAE es una patita, si analizas toda la institucionalidad no funciona".

El contexto cordobés en la introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica

El 11 de junio de 2014 se sancionó en la Legislatura de Córdoba la Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial, complementando los presupuestos mínimos de la Ley Nacional 25.675, General del Ambiente, e incorporándose al marco normativo ambiental vigente en la Provincia, Ley 7.343 de Principios rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente (arts. 1° y 2°).

En su art. 8° la Ley 10.208 define los instrumentos de política y gestión ambiental que utilizará la Provincia, entre los que se cuenta la Evaluación Ambiental Estratégica en su apartado c), junto al Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental, entre otros.

El órgano de aplicación definido es el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos (art. 7°) quien, a través de su Secretaría de Ambiente, tiene un plazo de 365 días para la formulación, por parte del Poder Ejecutivo, de un proyecto de Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Provincia de Córdoba a elevar al Poder Legislativo (art.

11°).

En la ley 10.208 se define a la Evaluación Ambiental Estratégica como "… el procedimiento iniciado por el área del ministerio sectorial respectivo para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, programas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la formulación e implementación de la respectiva política, programa y plan, y sus modificaciones sustanciales, y que luego es evaluado por la Autoridad de Aplicación." (art. 37°)

Como ámbito de aplicación (art. 39°) se definen en forma obligatoria los planes de ordenamiento territorial, planes reguladores intermunicipales o intercomunales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. Queda sobreentendido que es opcional la aplicación a políticas, planes y programas que tengan impacto en el ambiente o la sustentabilidad, a propuesta del Consejo de Desarrollo Sustentable, órgano de carácter mixto creado por la misma ley en su art. 41°.

Como es posible ver, las similitudes con el modelo de aplicación chileno son muchas, desde la definición de la herramienta a la designación de los instrumentos de planificación territorial que son trasladados a nuestro medio, así como el ámbito de aplicación obligatorio.

Como una diferencia sustancial entre ambas situaciones, y de modo muy favorable para Córdoba, se observa que en la misma Ley se define la obligatoriedad de sancionar una Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio, cuestión ausente en el país trasandino. El marco regulador que esto representa junto a la visión territorial integral que implica, significan un avance muy importante para la Provincia hacia una planificación de tipo sistémica.
Al momento de formular esta Ley de Ordenamiento ambiental del Territorio se deberá tener en cuenta, entre otros elementos y antecedentes definidos en el art. 12° de la Ley 10.208, el cuerpo legal existente:

- Ley 6.964 (22-08-1983) Régimen de Conservación de Áreas Naturales y Creación del Servicio Provincial de Áreas Naturales.
- Ley 9.814 (10-08-2010) Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.
- Ley 9.841 (20-09-2010) Regulación de los Usos del Suelo en la Región Metropolitana de Córdoba

Otro antecedente de importancia, aunque incipiente, es el Decreto provincial N° 1.075 (16-09-2013) que propicia el desarrollo e implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba (IDECOR). Esto adquiere especial atención recordando que uno de los pilares para poder llevar adelante cualquier proceso de ordenamiento y/o evaluación ambiental es poder contar con un sistema de datos ambientales abierto, accesible y transversal a todas las instituciones generadoras de datos geoespaciales.

Conclusiones

Hablar de planificación en la actualidad implica reconocer que la práctica de abordajes sectoriales está fuertemente arraigada y que son muy lentos los procesos de cambio social y político necesarios para revertirla. En ese contexto, con una mirada fuertemente enfocada hacia el desarrollo sustentable, surgió la Evaluación Ambiental Estratégica como un recordatorio de esa visión integral y a largo plazo de las decisiones estratégicas. Su aparición no sería necesaria si la planificación no se hubiera separado tempranamente del ambiente que es su sujeto insustituible.

Tanto en el caso chileno como en la provincia de Córdoba, o en cualquier contexto de inserción, la EAE logrará instalarse como una herramienta de peso si está sostenida por una fuerte estructura decisional y legal sobre el ordenamiento del territorio; su poder como un instrumento aislado, difícilmente pueda conseguir resultados duraderos.

En su aplicación obligatoria sobre los instrumentos de planificación territorial, la experiencia chilena demuestra los conflictos que surgen por las diferencias entre los objetivos planteados para la EAE y las posibilidades reales que tiene cada instrumento de planificación para lograrlo. Este aspecto debería tomarse especialmente en cuenta en el caso de Córdoba, conciliando de antemano la escasa definición que actualmente existe en los instrumentos de planificación sobre aspectos ambientales, a través de una actualización conjunta con las exigencias de la EAE, cuyo objetivo no es más que el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones. Se debe realizar forzosamente una adecuación de la legislación urbano – territorial a la EAE y viceversa, es decir, se debe buscar la coincidencia en el lenguaje que utilizan, los objetivos que persiguen y las metodologías que proponen, de modo de hallar resultados fructíferos en su trabajo conjunto.

El actual modelo de EAE adoptado en Chile, a pesar de las críticas señaladas por su simple implementación formal, tiene características que potencian la orientación procesual y deliberativa, teóricas por el momento, pero posibles de materializarse con voluntad institucional.
Así, el rol coincidente en una sola figura del órgano promotor y el órgano evaluador del plan, la autoevaluación que esto implica y una participación (tanto de servicios

públicos como ciudadana) que realmente sea continua y vinculante, son aspectos que promueven la autorregulación del sistema y pueden otorgarle certeza técnica y jurídica en un contexto legal actualizado.

También la propuesta de la EAE como metodología interescalar necesita de este reajuste administrativo de modo de obtener una flexibilidad que permita integrar plan, programa, norma y proyecto.
La incorporación de figuras legales de articulación entre la planificación con la gestión ambiental pueden proporcionar un marco de posibilidades a través de acciones y propuestas realizables.

A pesar de las dificultades marcadas en la aplicación chilena de la EAE, así como de las vislumbradas en el contexto de Córdoba, la importancia fundamental que se debe rescatar es que se instala a través de una ley la importancia que tiene el ambiente en la planificación territorial, en un hecho que demandará mucho tiempo y reajustes para consolidarse, pero es un avance sin igual pensando en el largo plazo de la historia ambiental.
Con igual enfoque debiera entenderse la participación propuesta por la EAE para asimilar el aspecto superador con respecto al sistema de EIA, ya que se introduce -teóricamente- la participación durante el proceso de planificación y no como consulta posterior.

En síntesis, están en juego las redes de poder; el cambio candente es social, económico y político y eso significa el paso del objeto al proceso como principal desafío.
Bibliografía

- Capra, F. (1996). La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos. Barcelona, España: Anagrama.

- CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIFCA. Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales (1982). Medio Ambiente y Urbanización. Buenos Aires: CLACSO.

- Fazio, H. (2013). Economía y generaciones futuras: de la EIA a la EAE. Buenos Aires, Argentina: FUNDABAIRES.

- Fernández, R. (2013). Evaluación Ambiental Estratégica en América Latina. Argentina: FUNDABAIRES.

- Ferrada Nehme (2011). Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile. Santiago, Chile. Disponible en URL: http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/10/FN-IEUT-OT-

Informe-FINAL-20111012.pdf [consulta 23 de octubre de 2013].

• Gallopín, G. (1982). El ambiente humano y la planificación ambiental. En: CLACSO. CIFCA. Medio Ambiente y Urbanización. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

• Gutman, P. (1984). Ambiente y planificación del desarrollo. Buenos Aires, Argentina: CEUR.

• Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid, España: Akal.

• Jiliberto, R. (2009). Evaluación Ambiental Estratégica, una evolución de la decisión al dialogo. San Carlos, Costa Rica: PNUMA. Disponible en URL: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/40547/EAE_de_la_decision_al_dialogo__RJiliberto.pdf [consulta 18 de mayo de 2013).

• Jiliberto, R.; Bonilla, M. (2009). Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en URL: http://www.minambiente.gov.co/documentos/3972_250809_guia_eae_tau_mavdt.pdf [consulta 10 de septiembre de 2013].

• Legislatura de la Provincia de Córdoba, Argentina (2014). Ley 10.208 Política Ambiental Provincial. Disponible en URL: http://www.prensalegiscba.gob.ar/boletin/11-leyes-destacadas/3277-ley-10208-politica-ambiental-provincial/ [consulta 10 de agosto de 2014]

• Mc Harg, I. (1969/2000). Proyectar con la Naturaleza. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gili, SA.

• Matus, C.; Huertas, F. (1996). El método PES. Planificación Estratégica Situacional. La Paz, Bolivia: CEREB.

• Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2012). Experiencias piloto de Evaluación Ambiental Estratégica: Resultados de tres casos de aplicación en Chile. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-article-52950.html [consulta 6 de agosto de 2013]

• Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2012). Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-channel.html [consulta 6 de agosto de 2013]

• Ministerio Secretaria General de la Presidencia (Chile). Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 1994. Disponible en URL: http://www.leychile.cl/N?i=30667&f=2010-11-13&p= [consulta 12 de mayo de

2013).

• Ministerio Secretaria General de la Presidencia (Chile). Ley 20.417 (modificatoria de Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente). Santiago, Chile. 1994. Disponible en URL: http://www.leychile.cl/N?i=1010459&f=2012-06-28&p= [consulta 12 de mayo de 2013).

• OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. París, Francia: Autor.

• Partidario, M. (2006). Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica. Santiago de Chile. Disponible en URL: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m2_anexo1.pdf [consulta 10 de mayo de 2013].

• Rivas, M. (2011). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para IPTS. ¿Avance o retroceso en la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación urbana). Disponible en URL: http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/10/14/evaluacion-ambiental-estrategica-e-a-e-para-ipts-%C2%BFavance-o-retroceso-en-la-incorporacion-de-la-dimension-ambiental-en-la-planificacion-urbana/ [consulta 13 de diciembre de 2012].

• Rivas, M.; Zeledon, J. L. (2002). La planificación ambiental estratégica en los instrumentos de Ordenamiento Territorial. Caso de estudio: el Plan regulador Intercomunal del Alto Aconcagua (PRIAA), provincias de San Felipe y Los Andes, V región, Valparaíso, Chile. Argentina: Proyección, Año 2, Vol. 1, n° 2. ISSN 1852 – 0006.

• Von Bertalanffy, L. (1968). Teoría general de los sistemas. México: Fondo de Cultura Económica.

• Zambrano Tapia, G. (2010). La evaluación ambiental estratégica de planes reguladores comunales (Chile): implicancias y consecuencias. Disponible en URL: http://www.upc.edu/cpsv/tesisMaster.htm [consulta 14 de diciembre de 2013].

Inventario de un bosque secundario y aprovechamiento de insumos nativos en espacios agroecológicos periurbanos de Bouwer

Luis Alberto Ferreyra
Carmen Cabanillas
Gustavo Sigalini
Érica Ramos

PALABRAS CLAVE
· Bosque Nativo
· Agroecología
· Plantas Aromáticas Medicinales

Resumen / En el presente trabajo se analiza un bosque secundario y su composición con énfasis en especies leñosas y arbustivas, aromáticas y medicinales, ubicado en un predio de producción agroecológica de la localidad de Bouwer (Córdoba, Argentina). Se buscó identificar posibles fuentes de insumos nativos, aplicables al manejo de los predios, para control de plagas y enfermedades. Se recolectó material vegetal y semilla de las especie encontradas. Se realizaron actividades con productores de la Cooperativa San Carlos, para revalorizar los usos de las plantas aromáticas y medicinales, y promover su implantación a través de propagación vegetativa y por semilla. Se analizaron las técnicas de manejo utilizadas y se evaluaron alternativas de agregado de valor para los productos obtenidos del monte. Finalmente se propició la participación de productores en espacios de comercialización como la Feria Agroecológica de la ciudad de Córdoba

LUIS ALBERTO FERREYRA
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: luisalberto.ferreyra@me.cba.gov.ar

Introducción

Bouwer es una localidad ubicada al sur, a tan solo 18 kilómetros de la ciudad de Córdoba (Argentina), conforma el sector periurbano, y lentamente se está convirtiendo en una zona suburbana de la capital provincial. Aquí se repite el esquema observado en otras localidades, que en las últimas décadas han sufrido profundos cambios en lo demográfico, social, y económico, con las transformaciones del territorio.

Como parte de una región funcional o polarizada, integra un conglomerado de ciudades y localidades de diferente tamaño reunidas alrededor de un punto central, que comparten problemas comunes y que están entrelazadas por vínculos socioeconómicos que las hacen fuertemente interdependientes (Kufner et al, 2001).

En todo caso la relación establecida históricamente entre esta localidad y la urbe se manifiesta en una unión territorial de tipo vertical. En esta unión, la vida de un lugar es subordinada a decisiones tomadas por intereses distintos al de las mayorías que habitan el territorio. Las normas y racionalidades se imponen "desde afuera" (Programa Social Agropecuario, 2007).

El borde periurbano es un territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en el contorno de las ciudades. Una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que en él se practica: el entramado de explotaciones primario-intensivas que conforma el denominado cinturón verde (Barsky, 2007).

Los proyectos inmobiliarios, como barrios cerrados, shoppings y centros de esparcimiento se construyen en las mejores tierras y arrinconan o destruyen las pequeñas explotaciones hortícolas, de las que solo subsisten aquellas suficientemente rentables (Svelitza, 2007).

Anteriormente, la actividad económica, se orientaba al cultivo de frutas y hortalizas de manera convencional, lo característico era que los pequeños productores hacían uso indiscriminado de los agroquímicos, en un intento por controlar pestes y plagas y por lograr los mayores rendimientos posibles. En cuanto a la comercialización, los pequeños productores llevaban al mercado productos no procesados y sin diferenciar, y se enfrentaban aisladamente a una estructura de intermediación que les era muy desfavorable.

El déficit de agua, el avance inmobiliario y la ocupación de las tierras con otros cultivos generaron una reducción marcada en la actividad. La tendencia que se observa hoy es la desaparición paulatina de las quintas y la disminución del número de productores.

Quince años atrás existían 12.000 hectáreas destinadas a la producción. Hoy, en el cinturón verde norte, hay unas 3.000 hectáreas, y en la zona sur otras 1.500, dedicadas principalmente a la producción de papa (Job, 2011).

La necesidad de alcanzar escala de producción y mejorar las condiciones de comercialización, promovió la asociatividad entre los pequeños productores en el cinturón verde sur, a través de la conformación de la Cooperativa San Carlos. Hay una transición en los modos de producción.

Los distintos escándalos alimentarios surgidos a lo largo de los últimos años tales

como la detección de materias activas no autorizadas en frutas y hortalizas, etc., han disparado la alarma en los consumidores, que ahora son mucho más exigentes en cuanto a la información que demandan acerca de los productos que consumen.

La demanda de alimentos sanos, llevaron a algunos pequeños productores, a incorporar prácticas hacia una agricultura basada en los procesos y las interrelaciones naturales, sana y sin agroquímicos tóxicos. En ese sentido, resulta importante destacar la importancia de la agricultura familiar en la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, en particular en zonas periurbanas.

La transición a la producción ecológica plantea dificultades técnicas, por eso, para tener éxito es imprescindible que los pequeños productores se organicen, a fin de lograr mayores escalas y sumar fuerzas para alcanzar un mejor desempeño en los mercados (Pinzás, 2008). Al mismo tiempo, los procesos de organización ponen en evidencia la necesidad de la cooperación, tanto de los pequeños productores entre sí como con organizaciones no gubernamentales, programas de gobiernos locales y nacionales, y fondos de organismos nacionales y multilaterales para la promoción de la pequeña producción agropecuaria.

La región pertenece a los dominios de la provincia fitogeográfica del Espinal, un amplio ecotono entre las formaciones de la región Chaqueña y la estepa pampeana. (Luti et al, 1979). Los bosques nativos de Córdoba han ido desapareciendo por la acción antrópica (tala indiscriminada, incendios, urbanización, sobrepastoreo, introducción de exóticas y otros) (Toledo et al, 2012).

Frente al avance de los cultivos extensivos para la exportación y de los emprendimientos inmobiliarios, se ha reducido la superficie con monte nativo, produciéndose la pérdida de especies arbóreas, arbustivas y herbáceas valiosas, de uso paisajístico, maderero, aromático, medicinal, tintóreo, y no maderero (Morales et al, 2014). Sin embargo, todavía se observan numerosos relictos, es decir, restos o reliquias de los mismos y formaciones que presentan características de bosques secundarios.

Se entiende por boques secundarios los ecosistemas forestales en distinto estado de desarrollo que se están regenerando y preservan parte de su antigua biodiversidad, luego de haber padecido disturbios de origen natural o antropogénico, sobre todos o algunos de sus componentes ecosistémicos aunque sin haber sufrido cambio de uso del suelo y que, generalmente, se caracterizan por la escasez de árboles maduros y por la abundancia de especies pioneras (Ley Nº 9814, 2010).

La flora aromática y medicinal nativa brinda servicios ambientales tales como retención hídrica, retención de suelo, sombra, además de proporcionar aromas, materia seca y fresca, atraer insectos polinizadores y repeler plagas (Díaz Napal et al, 2013). El uso de insumos de origen natural, procedentes del monte nativo, puede actuar como protección frente al ataque de diversas enfermedades (Palacios et al, 2007). Entre las especies nativas algunas aromáticas pueden utilizarse para repeler o controlar plagas, como por ejemplo Tagetes minuta “suico”, que posee propiedades insecticidas y nematicidas (Phoofolo et al., 2013).

Es llamativo que el consumo de plantas alimenticias se restringe a los frutos, sin considerarse las verduras de hoja o tubérculos y raíces. Las plantas medicinales, por el contrario, son activamente buscadas para su consumo (Arias Toledo et al, 2007).
En este sentido, la revalorización de las especies del monte nativo, constituye una actividad fundamental en la preservación de su condición como fuente de recursos, para promover su conservación y regeneración, y mantener su potencialidad como fuente de germoplasma in situ. Por otra parte, esto influye en otra dimensión, vinculada a las posibilidades que estas actividades generan para que pequeños productores desarrollen nichos de producción y comercialización alternativos, derivados de la cosecha y aprovechamiento de frutos, hojas, corteza y otros subproductos.
Los objetivos que se plantean para el presente trabajo son a) conocer la composición de un ecosistema forestal natural, con énfasis en las especies nativas aromáticas y medicinales, en un predio de producción agroecológica, ubicado en la localidad de Bouwer, de la provincia de Córdoba (Argentina), b) reconocer especies nativas con propiedades en el manejo de plagas y enfermedades en asociaciones con cultivos agroecológicos, c) promover una integración en los procesos de aprovechamiento de los diversos subproductos, con estrategias de agregado de valor, difusión y comercialización de los mismos.
Se trabajó en un predio ubicado en Camino a San Carlos kilómetro 11,5, de la localidad de Bouwer, perteneciente a la familia de María Isabel Heredia, productora agroecológica de hortalizas, aromáticas y flores.

Metodología

Los datos se obtuvieron a través del trabajo de campo, de la consulta de fuentes bibliográficas y de la realización de actividades con productores asociados en la Cooperativa San Carlos (Córdoba, Argentina).
Mediante fotointerpretación se delimitaron unidades fisonómicas simples que se corroboraron a campo. Se determinó la superficie total ocupada por monte. Se determinó la superficie ocupada a nivel predial con cultivos y con cubierta boscosa a partir de fotos satelitales provistas por Google Earth© 2014, de escala aproximada 1:10.000.
Durante el trabajo a campo se corroboraron las unidades fisonómicas y se determinaron estratos existentes. En función de uso del suelo y de la vegetación predominante se delimitaron y se identificaron mediante una nomenclatura los sectores ocupados respectivamente con cultivos, arbustos y bosque con predominio de especies nativas o exóticas. Se tuvo en cuenta el sector peridoméstico, solo a los efectos de calcular su participación en el total de superficie. Se determinó superficie relativa ocupada para cada sector.
Se realizó un inventario no estructurado y se realizaron transectas, para conocer la composición botánica de los sectores representativos, con énfasis en las especies leñosas y arbustivas, aromáticas y medicinales. Se determinó la presencia de exóticas leñosas. La información relevada se volcó en cuadros comparativos. Para conocer

fuentes de bioinsumos nativos aprovechables, se recolectó material vegetal.
Mediante encuestas estructuradas realizadas a algunos productores de la Cooperativa San Carlos, se evaluaron aspectos técnicos, del manejo agronómico. Se realizaron talleres de propagación de especies aromáticas y medicinales con los productores. Se evaluaron alternativas para la comercialización de productos agroecológicos y de productos y subproductos provenientes del aprovechamiento del monte en la ciudad de Córdoba.

Resultados

a) Relevamiento de especies leñosas y arbustivas en el monte predial

Se encontró una cubierta de tipo boscosa, que supera los límites del predio agroecológico bajo estudio. Se destaca, ya que en sus alrededores, se realizan cultivos extensivos, y la presencia de especies forestales nativas, está en franco retroceso, se tomó esta formación en una primera instancia, para calcular la superficie total ocupada con monte. El área calculada para este monte es de 3,10 hectáreas. (Figura 2).



Figura 2. Mapa de la zona ocupada por monte

El predio de la productora María Isabel Heredia, alcanza las 3,25 hectáreas, de las cuales se destina una hectárea y media aproximadamente a cultivos hortícolas, como lechuga, repollo, brócoli, cebolla de verdeo, acelga, espinaca, pimiento, tomate, zapallo, maíz, cebolla, a especies aromáticas y medicinales como orégano, salvia, laurel, romero, coriandro, llantén, caléndula y a frutales como duraznero, vid y tuna.
Las tareas a campo permitieron reconocer diversos patrones de vegetación del lugar en función del uso del suelo y de las especies predominantes (Figura 3).



Figura 3. Sectores según uso del suelo y vegetación

Se identificaron cuatro sectores representativos, de una combinación entre usos del suelo y vegetación predominante, que se identificaron mediante una nomenclatura (Cuadro 1).

Tabla1: Identificación de sectores del predio

Nomenclatura	Características
Cvo	Cultivos
Palb	Bosque con Prosopis alba
Maz	Bosque con Melia azedarach
Arb	Arbustal con Geoffroea decorticans

A partir de los mapas sectorizados e identificados, se pudo establecer la superficie relativa ocupada por cada sector, incluida la afectada a otros usos (e.g. peridoméstico) (Figura 4)

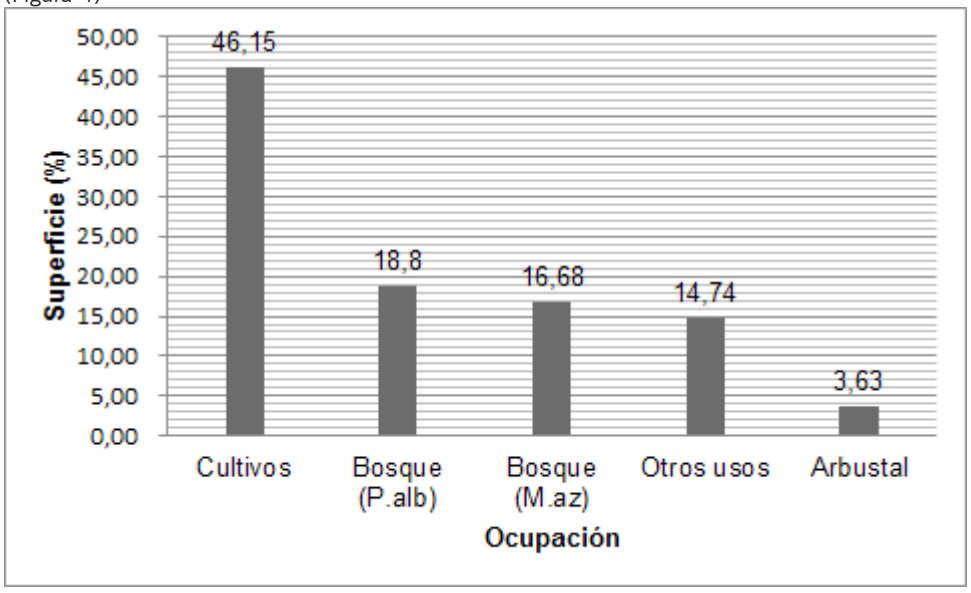


Figura 4. Superficie relativa ocupada

Se realizó un inventario para conocer la composición botánica, con énfasis en las especies leñosas y arbustivas, aromáticas y medicinales. Se determinó la presencia de exóticas leñosas. Entre las especies inventariadas se encuentran Prosopis alba (G.) "algarrobo blanco", Prosopis nigra (G.) "algarrobo negro", Geoffroea decorticans (G.H.

& Arn.) B. “chañar”, Acacia caven (Mol.) Mol. “espinillo”, Acacia aroma G.H. & Arn. “tusca” y Schinus fasciculata (G.) I.M.J. “moradillo”.
Entre las aromáticas arbustivas se destacan Aloysia triphyilla (L’ Herit) Britt. “cedrón”, Aloysia gratissima (G.H.) T. “palo amarillo”, Lippia turbinata G. “poleo”, Aloysia polystachya (Gris.) “burro”. Entre las aromáticas herbáceas se encuentran Baccharis crispa Sprengel “carqueja”, Baccharis articulata (Lam.) “carquejilla”, Achyrocline satureioides “marcela”, Tagetes minuta “suico”, Passiflora coerulea L. “pasionaria”.
Se obtuvieron los valores de riqueza en cada sector estudiado, para las especies leñosas y arbustivas, medicinales y aromáticas (Tabla 2).

Tabla 2: Especies relevadas por sector

	Sector			
Especie	Cvo1	Palb	Maz1	Arb
Chañar (G. decorticans)	1	-	-	7
Moradillo (S. fasciculata)	8	-	3	5
Algarrobo blanco (*P. alba*)	3	11	2	-
Palo amarillo (*A. gratissima*)	12	-	-	2
Espinillo (*A. caven*)	1	-	-	-
Tala (C. ehrenbergiana)	1	14	5	-
Sombra de toro (*J. rhombifolia*)	1	1	2	-
Algarrobo negro (*P. nigra*)	-	-	1	-
Tumiñico (L. cestroides)	1	-	-	-
Poleo (L. turbinata)	4	-	1	-
Paraíso (M.azedarach)	-	2	5	9
Siempreverde (*L. lucidum*)	-	9	-	-
Total leñosas y arbustivas	9	5	7	4

Del análisis surge que el sector ocupado con cultivos agroecológicos contiene la mayor riqueza (9 especies). Muestra abundancia de arbustivas, como Aloysia gratissima “palo amarillo” -representa el 38 % de la formacion censada- de Schinus fasciculata “moradillo” (25 %) y Lippia turbinata G. “poleo” (13 %). Se encontraron ejemplares leñosos de poca envergadura y hay presencia de renovales de chañar (G. decorticans), no se encontraron especies exóticas invasoras (Figura 5).

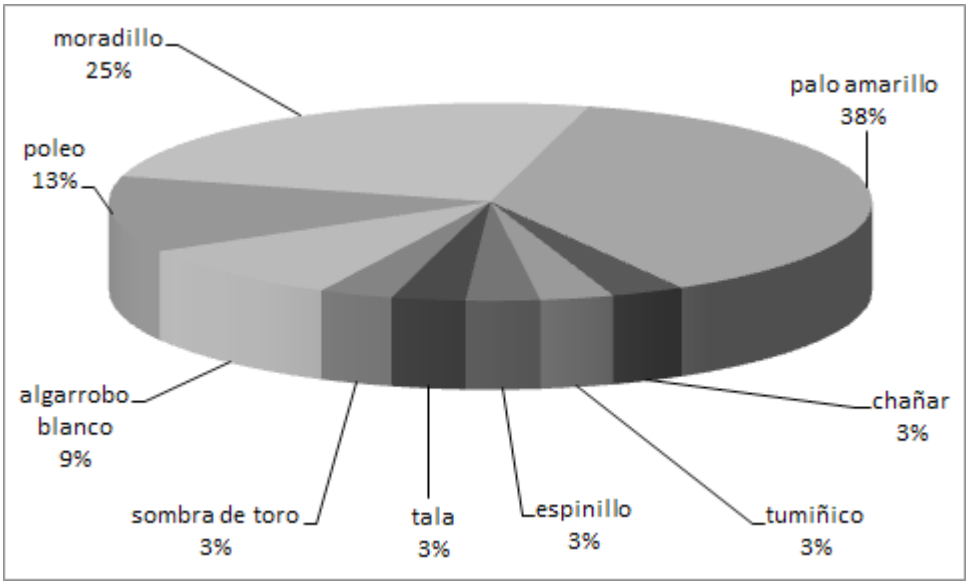


Figura 5. Sector Cultivos. Porcentaje de participación por especie

El bosque de Prosopis alba “algarrobo blanco”, se caracteriza por ejemplares de gran porte que dominan el dosel. Se encontraron individuos cuya proyección vertical sobre transecta alcanzo en promedio los diez metros de largo, no había renovales, en los alrededores de las mediciones. C. ehrenbergiana “tala” representa un 38 % de los individuos relevados, se ubica en el estrato inmediato inferior al del algarrobo blanco. Se destaca un estrato herbáceo con abundancia de Cestrum parqui “duraznillo negro”. Se determinó la presencia de dos especies exóticas: Ligustrum lucidum “siempreverde” y Melia azedarach “paraíso” (Figura 6).

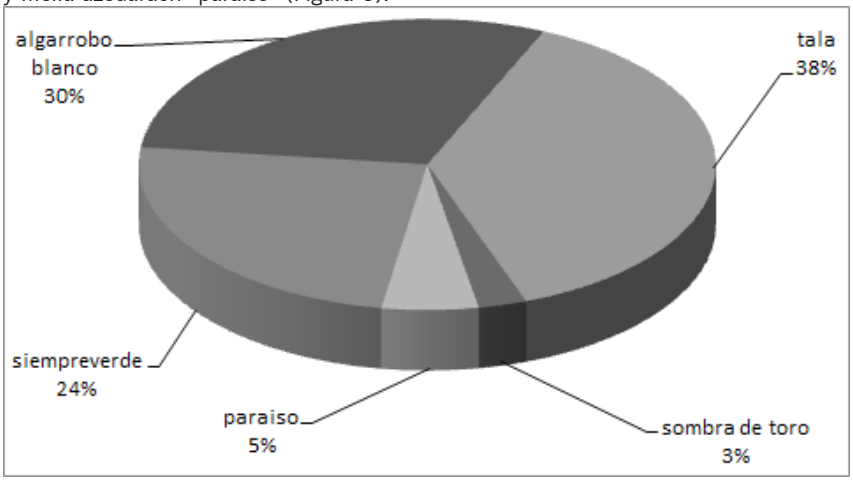


Figura 6. Sector P. alba. Porcentaje de participación por especie

El bosque de Melia azedarach “paraíso” se caracteriza por la presencia dominante de esta especie y por la cobertura total de la superficie ocupada, solo C. ehrenbergiana “tala” (con un 26 %) y J. rhombifolia “sombra de toro” (con el 11 %) se encontraron bajo esta cubierta las demás especies arbustivas y leñosas se encuentran en una situación marginal a la formación vegetal, en sitios donde el sombreo no resulta intenso. Es el único sector donde se encontró a Prosopis nigra “algarrobo negro”. Melia azedarach tiene un comportamiento invasivo sobre sectores que van siendo liberados (Figura 7). Los ejemplares muestran en su gran mayoría fustes múltiples.

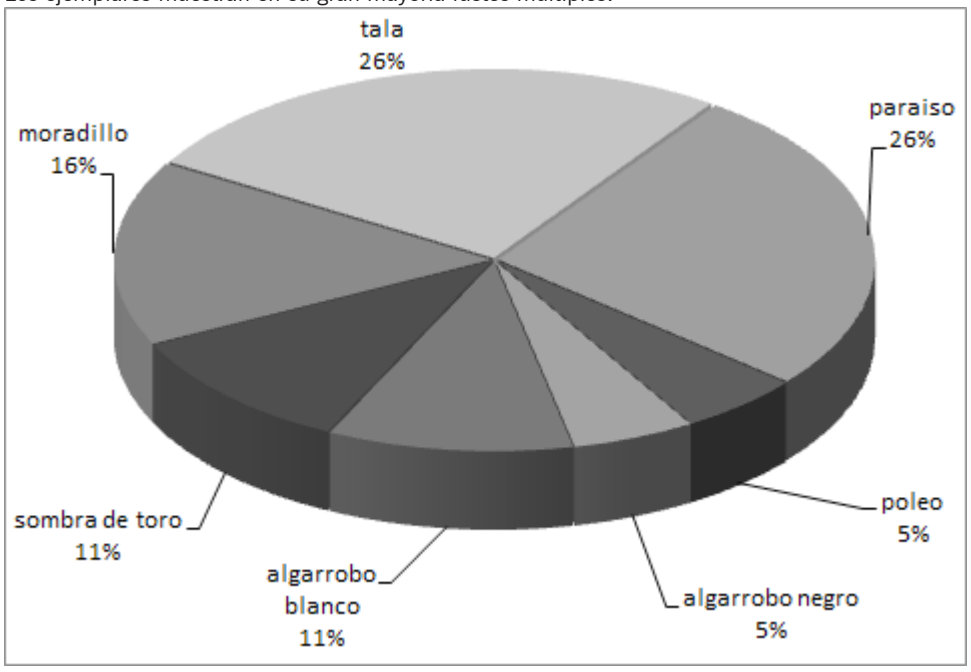


Figura 7. Sector M. azedarach. Porcentaje de participación por especie

Finalmente el sector denominado como Arbustal es el que se caracteriza por la menor diversidad de leñosas y arbustivas (4 especies). Melia azedarach “paraíso” y Geoffroea decorticans “chañar”, explican casi el 70 % de las especies existentes en esta formación. Se constató la presencia de numerosos renovales de chañar (Figura 8).

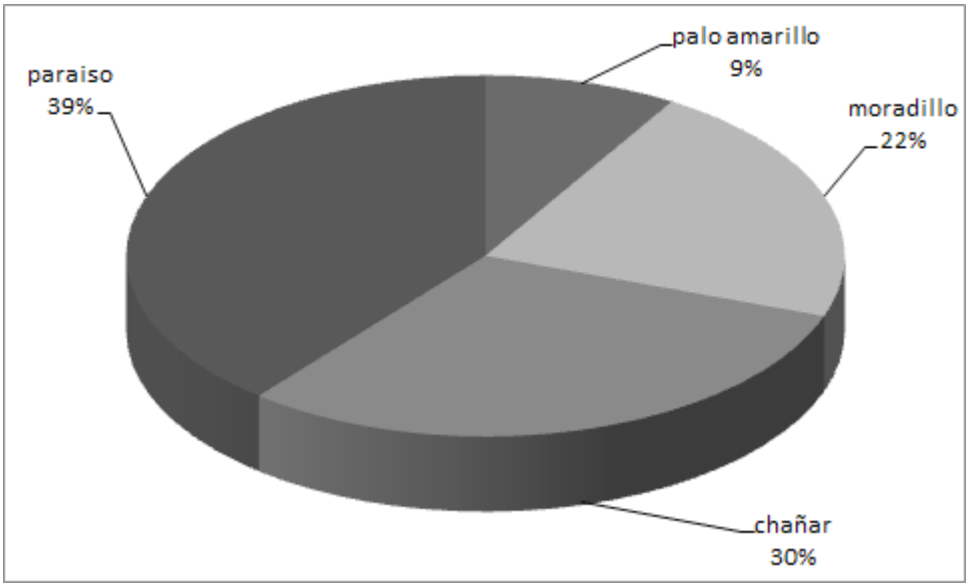


Figura 8. Sector Arbustal. Porcentaje de participación por especie

En el área de cultivos se encuentra una plantación de Aloysia triphyilla “cedrón”, que actualmente se encuentra abandonada, con un sector de plantas madre. Durante el recorrido, y establecidas en los senderos se pudieron encontrar ejemplares de porte bajo de Aloysia polystachya “burro”, y otras especies de porte herbáceo como Baccharis crispa “carqueja”, Baccharis articulata “carquejilla”, Achyrocline satureioides “marcela”, Tagetes minuta “suico”, y la enredadera Passiflora coerulea L. “pasionaria”, de gran interés por su condición de aromáticas y medicinales. En estos casos solo se registró su presencia (Figura 9).



Figura 9. Inventario y recolección de material vegetal

Se constató la presencia de ejemplares de Melia azedarach “paraíso” en los bordes del bosque y en alguna zonas presenta intrusiones convirtiéndose en dominante (Figura 10).



Figura 10. Bosque con presencia de Melia azedarach

b) incorporar especies nativas con propiedades en el manejo de plagas y enfermedades en asociaciones con cultivos agroecológicos,

Se realizó un Taller de propagación de especies aromáticas y medicinales en el ámbito de la Cooperativa San Carlos, en el cual participaron sus integrantes y productores de localidades vecinas. Se buscó promover una participación más activa de las mujeres y sumar productores que no son agroecológicos o se encuentran en transición. Se recolectó material vegetal del monte y de las quintas, para rescatar los conocimientos de las familias en cuanto a sus propiedades y usos.

Se revalorizaron las aromáticas, sus cualidades, y aptitudes como especies acompañantes en los cultivos hortícolas. Se socializó y se realizó la práctica de distintas formas de propagación (estacas, semillas, división de matas) (Figura 11).



Figura 11. Taller de propagación de especies aromáticas y medicinales. Cooperativa San Carlos

En el predio de Bouwer, de la productora María Isabel Heredia, se realizó la recolección y acondicionamiento de semilla de Tagetes minuta “suico”, para contar con material

de propagación.
c) promover una integración en los procesos de aprovechamiento de los diversos subproductos, con estrategias de agregado de valor, difusión y comercialización de los mismos.
Mediante encuestas realizadas a los productores, se evaluaron aspectos técnicos, como la diversificación en la producción, fuentes de germoplasma utilizadas, el uso de las especies aromáticas en el manejo de las plagas, manejo del agua, fuentes de energía, elaboración y uso de enmiendas orgánicas.
Un 75% de los encuestados manifiesta diversificar la producción, entendida como el cultivo de especies hortícolas con características diferenciales (de hoja, de raíz, tubérculo, etc.) Solo un 25% respondió a la consulta sobre si utiliza especies aromáticas en sus cultivos. En cuanto al suministro de semillas el 75%, la produce en su propio campo. Las especies más frecuentes son hortícolas y aromáticas. Las asociaciones más empleadas para repeler plagas son albahaca y tomate (75% de las respuestas).
La mitad de los productores utiliza agua de red para el riego de los predios. El resto manifiesta almacenar agua de lluvia en tanques y baldes. Ante la pregunta sobre las fuentes de energía la mayoría (50 %) responde que utiliza gasoil, el 25 % emplea otros combustibles fósiles y solo un 25 % hace uso de la energía solar. El 75% elabora sus propias enmiendas y preparados, destacándose el estiércol (25%), lombricompuesto (25%) y los restos de poda (25%)
Se plantearon con los productores las posibilidades que ofrece la demanda de productos naturales en ciudades como Córdoba, se evaluaron las formas de comercialización que presentan estas producciones (plantines, deshidratado, aceites esenciales, tinturas). Se invitó a los pequeños productores a participar desde el 9/11/13 de la 1er. Feria Agroecológica de la Ciudad de Córdoba, organizada por la Mesa de Agricultura Urbana (U.N.C., INTA Pro Huerta, etc.)
Se evaluó la participación de los productores involucrados en la Feria con resultados positivos al abrirles las posibilidades para comercializar los productos del monte como frutos de chañar, algarrobas, dulces, tunas, arrope, plantines, aromáticas y medicinales desecadas y de la huerta. La Feria fue valorada por los productores porque además ofrece una nueva vía para el intercambio, el asociativismo y la integración.

Discusión
El territorio es una construcción humana, “un cuadro de vida” socialmente apropiado. Pero en tanto producto social, el territorio es algo inacabado, una realidad en permanente movimiento de territorialización (PSA, op. cit.). En este sentido la comunidad de Bouwer se encuentra en esta situación de tensión: mirar su territorio como un bien natural o como un bien de mercado.
La provincia del Espinal, lo afirma Luti, ha llegado al borde de la desaparición, solo quedan áreas remanentes aisladas y de poca extensión (Luti, op.cit.). La formación boscosa relevada es una muestra de especies que nos permiten reconstruir e imaginar la fisonomía del antiguo bosque que lo constituía.

El bosque predial de la productora María Isabel Heredia, forma parte de una unidad vegetal de mayores dimensiones, lo cual representa la posibilidad de una mayor interacción ecosistémica entre sus elementos. Se cuenta con un 40 % de la superficie predial ocupada con monte en distintos grados de preservación.
Existe una diversidad de ambientes y en distintos niveles de sucesión, esto nos permite pensar en una propuesta de manejo diferenciado, para promover la sustentabilidad y el mejoramiento de las condiciones del monte.
No se encontraron rebrotes de tocón lo que permite inferir que el monte no ha sido hachado. Se encontraron numerosos renovales, condición que permite asegurar la permanencia de la fuente de germoplasma actual. Se cuenta con grandes posibilidades para establecer un manejo integrado donde se contemplen entre otras actividades, estrategias de regeneración y enriquecimiento.
La mayoría de los productores realizan prácticas sustentables, aun así manifiestan interés por técnicas de manejo agroecológico para sus predios, que revaloricen sus saberes y rescaten los recursos disponibles en el territorio como las plantas nativas aromáticas y medicinales.
Como fuente potencial de bioinsumos se encontraron especies leñosas, con usos alimenticios: algarrobo blanco y chañar. Su potencialidad reside en la utilización de sus frutos para elaborar harinas y arropes.
Existen al menos cinco especies arbustivas aromáticas con amplias posibilidades de uso: moradillo, cedrón, palo amarillo, poleo y burro.
Para el estrato herbáceo aromático -no considerado en este trabajo- se encontraron al menos cinco especies: carqueja, carquejilla, marcela. suico y pasionaria.
Sobre el uso de estos recursos, se afirma que al incorporarse el conocimiento urbano sobre la disponibilidad de medicamentos comerciales y la posibilidad de adquirirlos fácilmente, determinaría que muchas de las plantas medicinales ya no se utilicen con tanta asiduidad como antes (Menseguez et al, 2007). El reconocimiento de las hierbas, arbustos, árboles medicinales y aromáticos nativos contribuye a la biodiversidad y por lo tanto a la sustentabilidad.

Conclusiones

Comprendemos el territorio como el resultado del uso que hacen del espacio los hombres y mujeres. Estamos ante un predio con diversos grados de antropización pero cuya historia, relatada por los mismos productores, guarda una relación de mucha interacción y convivencia con el monte existente.
Se arribó a la conclusión que nos encontramos ante la presencia de un bosque secundario, en función de las especies forestales encontradas, en distinto estado de desarrollo, que se están regenerando y preservan parte de su antigua biodiversidad. Se deriva de su estado actual que es posible un aprovechamiento sostenible del predio forestal, para su conservación y regeneración.
Se necesita profundizar la investigación sobre un manejo sustentable del recurso, como fuente de insumos biológicos, alimentos y subproductos para promover su

revalorización cultural, social, ambiental y económica.
El manejo agroecológico ofrece un abanico de técnicas para el aprovechamiento de los recursos. Las especies aromáticas nativas y los cultivos ancestrales presentan una gran diversidad de productos y subproductos con valor agregado para comercializar.
Se determinó que existe una creciente demanda hacia aquellas alternativas tecnológicas que se encuentren en consonancia con un planteo agroecológico, para el manejo de predios periurbanos en el ámbito de la provincia de Córdoba. Hay una necesidad de consolidar alternativas para la comercialización de estos productos.
Los procesos organizativos y la articulación entre las diferentes instancias gubernamentales son claves para promover el apoyo, la investigación y el desarrollo y la difusión de la producción agroecológica en la Provincia de Córdoba.

Referencias bibliográficas

- Arias Toledo, B.; L. Galetto y S. Colantonio. (2007). Uso de plantas medicinales y alimenticias según características socioculturales en Villa Los Aromos (Córdoba, Argentina). Kurtziana. 33 (1): 79-88.
- Barsky, Andrés. (2007). "La agricultura de "cercanías" a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Re□exiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: Globalización y agricultura periurbana en la Argentina. Escenarios, recorridos y problemas. Ada Svetlitza de Nemirovsky (coord.). Serie Monografías. Maestría en Estudios Sociales Agrarios. FLACSO. Buenos Aires.
- Díaz Napal, Georgina N.; B. Joray; M.T. Defago; L. Buffa.; G. R. Valladares; S. M. Palacios (2013). Búsqueda de controladores naturales a partir de plantas nativas de Córdoba contra la hormiga cortadora, Acromyrmex lundi y su hongo simbionte. XIX Simposio Nacional de Química Orgánica. Mar del Plata
- Job, María del M. (2011). Cinturón verde, con menos productores. La Voz del Interior. [en línea] <www.lavoz.com.ar/noticias/negocios/cinturon-verde-con-menos-productores> [consulta: 13 de mar. 2014]
- Kufner, Maura, C. Briguera, O. Pierantonelli y G. Schelotto. (2001). La nueva delimitación espacial del territorio cordobés. Serie Regionalización – Medio Ambiente - Mercosur. Lerner Editora. Córdoba.
- Ley Nº 9814, de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba, de 5 de agosto. Boletín Oficial Nº 149. Córdoba. 10 de agosto de 2010.
- Luti, R.; M. Solís; F. Galera; N. Müller de Ferreyra; M. Berzal; M. Herrera y J. Barrera. (1979). "Vegetación". Pp. 279-368. En: Geografía Física de la provincia de Córdoba. Vázquez, J., R. Miatello y M. Roqué (eds.). Ed. Boldt. Buenos Aires. Pp. 463
- Menseguez, P.; L. Galetto y A.M Anton. (2007). El uso de plantas medicinales en la población campesina de El Puesto (Córdoba, Argentina). Kurtziana. 33 (1): 89-102.
- Morales, L. Augusto.; G. Sigalini; C. Cabanillas, G. Camaño y L. Ferreyra. (2014). "Estrategias agroecológicas para la intervención en la frontera urbano – rural". En: VI° Foro de Extensión. Poner en común propuestas para una extensión universitaria.

Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

• Palacios, S.; C. Carpinella; G. Ruiz; G. N. Díaz Napal; B. Joray. (2007). Bio-actividad de plantas nativas de la provincia de Córdoba para la detección de insecticidas, herbicidas, anti fúngicos y antibacterianos naturales. Terceras Jornadas Nacionales de Flora Nativa; Córdoba.

• Phoofolo, M. W., Mabaleha, S., Mekbib, S. B., 2013. Laboratory assessment of insecticidal properties of Tagetes minuta crude extracts against Brevicoryne brassicae on cabbage. Journal of Entomology and Nematology. Vol. 5(6), 70-76.

• Pinzás, T. (2008). "Organizarse y cooperar para avanzar". En: Más que el dinero. Implicancias económicas de la agricultura ecológica. LEISA. Revista de Agroecología. 21(2): 4. Lima.

• Programa Social Agropecuario. Coordinación Nacional. (2007). El enfoque socioterritorial. Una reflexión sobre las alternativas del desarrollo. Publicaciones PSA. Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires. Mayo de 2007.

• Svetlitza de Nemirovsky, A. (2007). Introducción. En: Globalización y agricultura periurbana en la Argentina, Escenarios, recorridos y problemas. Ada Svetlitza de Nemirovsky (coord.). Serie Monografías. Maestría en Estudios Sociales Agrarios. FLACSO. Buenos Aires.

• Toledo, J.M. y R. Nóbile. (2012). "Flora de la Reserva Natural de Vaquerías (Dpto. Punilla, Córdoba". En: Reserva Natural de Vaquerías. Maura Kufner (coord.). 1ª edición. Editorial U.N.C. 332 p.

Atores e Políticas Públicas envolvidos na criação de uma Unidade de Conservação. Estudo de caso “Parque Nacional Marinho Ilhas dos Currais – Paraná – Brasil”.

Janjacomo, Bruno
Foroni, Felipe
Hediger, Leandro
Carraro, Maurício

PALABRAS CLAVE
· Gestão Ambiental
· Conservação
· Conflito Territorial

Resumen / O objetivo do presente artigo é analisar o conflito territorial iniciado à partir da criação do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, no Litoral do Paraná, Brasil. O trabalho foi desenvolvido à partir do levantamento dos dados primários e secundários, legislação, políticas públicas e base bibliográfica relacionada ao tema. O ParNa Marinho das Ilhas dos Currais foi uma proposição do Legislativo, à partir do Projeto de Lei 7.032/02, e tornou-se realidade com a sanção da Lei 12.829/13 em junho de 2013. A criação do Parque não seguiu o roteiro de estudos demonstrativos de base técnica-científica e socioeconômicas que justifiquem sua criação, exigido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação que estabelece as diretrizes e categorias de unidades de conservação no Brasil, sendo neste, o Parque Nacional uma categoria de unidade de conservação que não permite a exploração de seus recursos naturais. Entretanto a área delimitada para o Parque incluí um dos principais pesqueiros da região, iniciando o conflito territorial entre legislação e pescadores. Serão apresentado o histórico do Litoral do Paraná e caracterização da área de estudo e atores envolvidos. Em seguida serão abordados os acordos internacionais, políticas públicas e legislação relacionados ao tema. A partir da caracterização da área e do conflito, surge a análise da problemática e as possíveis ações à serem executadas de acordo com os conhecimentos da gestão ambiental. A análise do conflito compõe parte da pesquisa do
Projeto de Aprendizagem, do curso de Gestão Ambiental da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral.

JANJACOMO, BRUNO
Universidade Federal do Paraná
Setor Litoral
Brasil
E-mail: bruno.janjacomo@gmail.com

FORONI, FELIPE
Universidade Federal do Paraná
Setor Litoral
Brasil
E-mail: foronifelipe@gmail.com

CONTEXTUALIZAÇÃO:

1.1 Hitórico Litoral do Paraná:

O Litoral do Paraná caracteriza-se pela sua diversidade física e biológica, que influenciou a sua ocupação, condicionando seus usos. Deste modo, a análise das inter-relações entre a base natural, a ocupação e seus usos pode contribuir para identificar e caracterizar conflitos e tendências.
Até onde há registros, a ocupação do que hoje constitui o litoral paranaense se iniciou há aproximadamente 6.000 anos pelo homem do sambaqui, como atestam quase três centenas de sambaquis da região (MARTIN et al., 1988; PARELLADA; GOTTARDI NETO, 1994).
Quando os europeus chegaram às costas paranaenses, a cultura do homem do sambaqui estava extinta e a região estava ocupada pelos índios carijós, pertencentes à grande família Tupi-Guarani (BIGARELLA, 1999). Os relatos históricos informam que os carijós tinham intensa relação com a costa, principalmente por meio da pesca (IPARDES,
2001).

A ocupação européia do Paraná iniciou-se no século XVI pelo litoral, impulsionada pela exploração de ouro de aluvião. Os primeiros informes datam de 1530 e relatam que do povoamento de São Vicente, no litoral de São Paulo, saíram numerosas expedições em busca de ouro e de aprisionamento de índios. Navegaram pelas baías paranaenses e nos rios que nelas deságuam, chegando a ultrapassar a Serra do Mar. No litoral, os colonos estabeleceram-se em Superagüi e na Ilha da Cotinga; e posteriormente ocorreu o povoamento nas margens do rio Itiberê, que daria origem à cidade de Paranaguá, fundada oficialmente em 1648. (BIGARELLA, 1999; IPARDES, 2001).

1.2 Litoral do Paraná:

O litoral paranaense é formado por sete municípios: Guaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba. Até meados do século XVII, a área total pertencia ao estado de São Paulo, tendo-se desmembrado Paranaguá, em 1648, e sucessivamente os restantes deste, sendo o último Pontal do Paraná, em 1997. São municípios muito próximos a Curitiba, a capital do estado: Antonina, o mais próximo, dista

HEDIGER, LEANDRO
Universidade Federal do Paraná
Setor Litoral
Brasil
E-mail: marketingmanik@gmail.com

CARRARO, MAURÍCIO
Universidade Federal do Paraná
Setor Litoral
Brasil
E-mail: mc_nv@live.com

63 km de Curitiba, e o mais longe, Guaraqueçaba, 158 km. Antonina e Morretes, localizados no fundo da Baía de Paranaguá, não alcançam o mar aberto, e Matinhos é o único que tem
costa exclusivamente para mar aberto. De extensão bastante desigual, Matinhos é o menor, com 111,5 km² (2% do total litorâneo); e o maior, Guaraqueçaba, com 2.159,3 km² (35% do
total) (PIERRI, 2003).
O espaço e a população permanente estão distribuídos de forma muito desigual, apresentando densidades municipais bem diferentes.Paranaguá, com apenas 11% da superfície total, concentra 53% dos habitantes (140.450) e Guaraqueçaba, com 35% da superfície total, tem apenas aproximadamente 3% da população (7870 habitantes). A densidade populacional média é de 38 hab/km², mas varia entre 3,65 hab/km² em Guaraqueçaba, e 263 hab/km² em Matinhos, seguido por Paranaguá, com 179 hab/km² .
O número total de habitantes do Litoral do Paraná é 265.362 segundo o Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

Fazendo uma comparação entre 2000 e 2010, considerando os 7 municípios do litoral e mais Curitiba, em apenas 2 houve diminuição da população, Antonina e Guaraqueçaba (-1,48% e -5,04%, respectivamente). Por outro lado, Pontal do Paraná teve um crescimento populacional expressivo, na casa de 46,05%, saltando de aproximadamente
14mil para quase 21 mil moradores. (Censo, 2010)

A atividade portuária merece destaque na região, sendo o Porto de Paranaguá um dos mais importantes do Brasil e o maior exportador de grãos da América Latina. Entre os principais produtos de exportação em Paranaguá estão: soja; farelo; milho; fertilizantes; contêiner; congelados, derivados de petróleo, álcool e veículos (APPA, 2010),

O litoral paranaense configura-se hoje como um área prioritária para a conservação. A região compreende um mosaico de unidades ambientais, representadas principalmente pela existência de fragmentos significativos da Floresta Tropical Atlântica relativamente bem preservados e ocorrência de grandes áreas cobertas por manguezais. Entretanto, a região não apresenta um histórico de preservação, boa parte das UC´s da área tem o papel de regeneração da Mata Atlântica. O crescimento da economia de centros consumidores no país e no exterior provocaram a intensificação das intervenções antrópicas na cobertura florestal da região e, a partir de então as dinâmicas do sistema social é que passam a determinar as transformações na paisagem local.

É uma região que enfrenta diversos conflitos de usos dos recursos naturais. A continuidade desta condição de preservação está garantida através 25 Unidades de Conservação (UC) federal e estadual. O seu estado de conservação também levou a

UNESCO a considerá-la como Reserva da Biosfera, devido a sua importância ecológica para o Atlântico Sul. Atualmente o Litoral do Paraná possuí aproximadamente 82% da sua área voltada para a conservação.

Os usos turísticos da região relacionados à costa são, principalmente, o uso balneário e a navegação de recreação, incluindo a pesca esportiva. Um indicador eloqüente do primeiro processo é o fluxo da população flutuante na temporada formado por turistas e veranistas. As estatísticas da Secretaria de Estado do Turismo (Setu) (2006) informam que este atingiu uma média de 1.518.826 pessoas nas temporadas do período 2000 a 2006,
com um mínimo de 1.365.885 visitantes em 2002, e um máximo de 1.643.892 pessoas, em
2005. Esse fluxo se distribui de forma desigual entre os sete municípios e a Ilha do Mel, que, embora pertencente ao município de Paranaguá, discrimina-se por ser um local turístico
diferenciado. O município que recebe mais essa população flutuante é Pontal do Paraná,
com aproximadamente 35% do total, em 2005. Segue-o Matinhos, com 25%, e Guaraqueçaba, com 15%. Morretes recebe 8%, Paranaguá, 6%, Ilha do Mel, 4%, e Guaratuba, 2% (SETU, 2006)

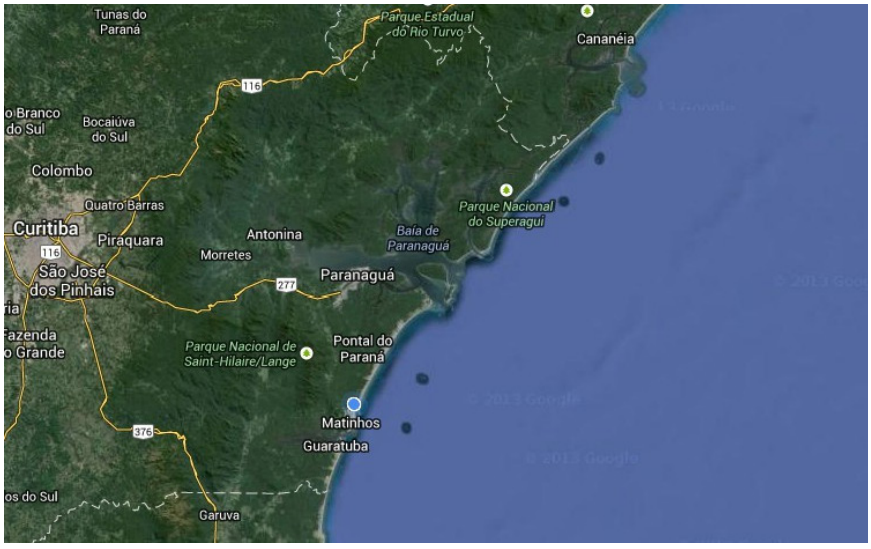


Imagem do Litoral do Paraná e região. (Fonte: Google Earth)

1.3 PESCA NO LITORAL DO PARANÁ

A pesca de pequena escala tem sido parte importante das atividades econômicas da zona costeira do Paraná há, pelo menos, dois séculos (MIGUEL, 1997). As pescarias

marítimas paranaenses se caracterizam por grande complexidade social e ambiental, que propicia, ou pelo menos se expressa, numa notável multiplicidade de práticas e sistemas de pesca, com apetrechos e espécies-alvo diferentes, e de distribuição espacial heterogênea. (ANDRIGUETTO, 2003).

No final do século XX, a pesca continua sendo importante, fundamentalmente por ser o meio de produção de alimento e de geração de renda de uma significativa parte da população permanente do litoral.

A mudança social e particularmente a mudança técnica têm estado sujeitas a diversos fatores de pressão, como as mudanças no mercado, a evolução do turismo e da ocupação do solo e o endurecimento e complexificação da legislação ambiental. Além das normas de pesca, a atual proteção ambiental também dificulta ou impede o uso de muitos recursos florestais pelas comunidades pesqueiras. Trata-se de um tema delicado, pois o litoral paranaense abriga os últimos remanescentes da Floresta Ombrófila Densa na vertente Atlântica (a Mata Atlântica), sendo pontilhado por diversas unidades de conservação. Por outro lado, uma aparente redução dos rendimentos pesqueiros, mudanças na composição das capturas e degradação de habitats resultaram em estratégias de
adaptação dos pescadores, incluindo a invenção de novos apetrechos.

Apesar de sua complexidade, as pescarias do Paraná têm sido consideradas, tanto pelo manejo como pela pesquisa, como um todo homogêneo, usualmente rotulado de “artesanal” ou “caiçara”.(Andriguetto, 2003)

Segundo Andriguetto (2003), existem hoje em todos os municípios, com exceção de Morretes, cerca de 60 vilas de pescadores, rurais ou urbanas, no interior das baías e na frente oceânica. Essas vilas podem se apresentar de várias formas, desde pequenos povoados exclusivamente pesqueiros, acessíveis somente por água, até bairros urbanos. A presença de imigrantes catarinenses é forte, principalmente nas comunidades do município de Guaratuba.

Foram identificadas originalmente 103 vilas, embora haja diversos outros agrupamentos menores de pescadores em meio ao tecido urbano da orla sul, nos municípios de Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba. Nas áreas urbanas, pôde-se verificar certo grau de dispersão, mas os pescadores, de um modo geral, apresentaram-se
concentrados no mesmo bairro ou vizinhança, onde nem toda a população é de pescadores. Constatou-se que 43 das 103 vilas desapareceram ou sofreram forte redução da população nas últimas décadas, o que sugere estarem em vias de desaparecer. O fenômeno acontece em todos os municípios do litoral. Inversamente, há uma dinâmica de concentração populacional em algumas vilas, especialmente em bairros urbanos e nas entradas das

baías. (Andriguetto, 2003)

De um modo geral, a pesca sediada no estado é de pequena escala ou "artesanal", com uma produção ainda não corretamente avaliada, mas provavelmente de importância mais regional e de menor expressão no cenário nacional. Segundo Paiva (1997), entre 1980 e 1994, essa modalidade foi responsável por 92,2% da produção desembarcada na região. Embarcações industriais procedentes de outros estados também operam na costa paranaense.

Arrastos de praia para tainha e robalo ocorrem ao longo da costa, embora não sejam praticados por todos os grupos de pescadores. As atividades de coleta de moluscos (ostra e sururu) e crustáceos (siri e caranguejo) são também significativas. O único segmento que se pode classificar de empresarial e aquele que melhor se caracteriza como uma pescaria especializada é o dos barcos arrasteiros de camarão, fortemente inserido no mercado, cujos proprietários, denominados de armadores, raramente executam a pescaria eles mesmos. A frota está baseada principalmente em Guaratuba, com portos também em Paranaguá e Pontal do Paraná. Em Matinhos, o mercado da associação de pescadores recebe a maior parte do desembarque. Em Pontal do Paraná, a pulverização é grande ao longo da praia. Todavia, há concentração de desembarques, principalmente de camarão, no antigo porto de travessia para a Ilha do Mel, enquanto um comerciante canaliza boa parte dos desembarques de praia. (Andriguetto, 2006).

Segundo Andriguetto Filho et al. (2005), são 4.277 os pescadores profissionais registrados na Secretaria Especial de Pesca (Seap), e eles dispõem de uma frota de 930 embarcações registradas no Ibama.5familiar dos pescadores, pode-se estimar que 12 a 15 mil pessoas no litoral estejam dependendo ou sendo beneficiadas por esta atividade. Estes pescadores estão distribuídos em 6 municípios da região (todos, exceto Morretes) de forma desigual: uma quarta parte deles está em Guaraqueçaba (25,6%), e quase outra quarta parte, em Paranaguá (23,4%). Guaratuba concentra 21%; Antonina, 16,5%; Pontal, 8,6%;e Matinhos, 5%. Considerando o peso dos pescadores na população total estimada pelo IBGE para 2006 nesses municípios, um de cada 62 habitantes é pescador.

1.4 ARQUIPÉLAGO DOS CURRAIS:

As ilhas dos Currais formam um pequeno arquipélago a 6,2 milhas da costa, localizada na plataforma interna paranaense. mar territorial brasileiro, em frente à Praia de Leste, no município de Pontal do Paraná (PR). Composto por três pequenas ilhas dispostas num eixo noroeste–sudeste, a maior ocupando 81% da área total emersa do arquipélago, e
o restante da área (19%) incluindo dois pequenos rochedos. A primeira ilha possui apenas um pico de pedra alto sem vegetação, a segunda um pouco mais baixa e a

terceira, bem
maior, apresenta vegetação apenas em seu cume. As ilhas não possuem praias, apenas costões de rochas e pedras que afloram do mar. O arquipélago não possui ocupação antrópica.

A maior das ilhas, Ilha Grapirá·, possui área emersa de 54.700m2 e altitude máxima de 55 m s.n.m. As outras duas ilhas são menores. Uma, denominada Três Picos situada no meio do arquipélago, apresenta 7.748 m^2 e altitude variando entre 14 e 21 m. A menor delas, Ilha Filhote, está situada mais a oeste, com 6.249 m^2 e altitude máxima de 25 m s.n.m. (Borzone et al., 1994).

A Ilha Currais propriamente dita tem uma área de 73.534 m2 e altitude máxima de 55 metros; a Ilha Três Picos possui 7.748 m2 de área e altitudes variando entre 14 e 21 metros, e a Ilha Pequena com área de 6.249 m2 tem altitude máxima de 25 metros. As
profundidades em todo o arquipélago variam entre 1,5 e 16 metros, sendo que em geral a maioria das profundidades está acima dos 10 metros no sentido oeste das ilhas (Borzone et al., 1994).

A costa paranaense foi classificada por Avaliação e Áreas Prioritárias para a Zona Costeira e Marinha (2002) como de extrema importância para a conservação de aves marinhas no Brasil, com destaque para as três ilhas situadas na plataforma continental interna. A importância do litoral paranaense é justificada pela utilização desta área como ponto de parada de espécies migratórias, por haver reprodução de aves aquáticas coloniais e também marinhas em geral.

Apresenta uma relevante importância para manutenção da biodiversidade, por ser
um dos poucos afloramentos naturais no Estado do Paraná que oferece a disponibilidade de habitats apropriados ao desenvolvimento de comunidades com características recifais peculiares. Segundo KRUL (2004) cinco espécies de aves utilizam o Arquipélago de Currais para a nidificação. As populações mais abundantes são a do atobá (Sula leucogaster) e do tesoureiro (Fregata magnificens), sendo que as populações da gaivota (Larus dominicanus), do trinta-réis-de-bico-amarelo (Sterna eurygnatha) e trinta-réis-de-bico-vermelho (Sterna hirundinacea) são menores. O entorno das ilhas também serve de proteção para o Mero (Epinephelus itajara), o maior peixe ósseo do Atlântico Sul, que está ameaçado de extinção. Os peixes se abrigam tanto em recifes naturais quanto em recifes artificiais, sendo o recife natural um dos principais motivos da necessidade de conservação da área.

O Litoral do Paraná é caracterizado pela grande extensão da plataforma continental que na sua maior parte é coberta de areias, lamas e argilas. Na plataforma interna continental paranaense, levam-se três grupos de pequenas ilhas gnais-graníticas,

que são, de norte para sul: a Ilha da Figueira, o Arquipélago de Currais e as Ilhas Itacolomis, que representam elevações do Complexo continental cristalino, que forma a base da plataforma continental. Essas ilhas são constituídas dominantemente por rochas metamórficas gnáissicas e magmáticas de idade pré-cambriana, pertencentes ao embasamento cristalino. Falhas e fraturas distribuídas em várias direções evidenciam múltiplos eventos de deformação rúptil ao longo de sua história geológica, que, associados à litologia, à variação do nível relativo do mar durante o quaternário e ao intemperismo, condicionaram a sua geomorfologia atual. (Maack, 1981).



Imagem da ilha de Grapirá, Arquipélago dos Currais. (Autor Desconhecido)

2. ACORDOS INTERNACIONAIS, LEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982, constitui o arcabouço jurídico que regula todas as atividades realizadas nos mares e oceanos. Resultado de mais de uma década de negociações, a Convenção se embasa no princípio do desenvolvimento sustentável e busca promover a utilização equitativa dos recursos marinhos, como meio de assegurar o direito de todos os povos ao desenvolvimento. A CNUDM estabelece o regime jurídico e a delimitação das áreas marinhas, o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental, nas quais os Estados costeiros possuem direitos soberanos, e o Alto Mar.O Acordo consagra, ainda, a definição dos recursos minerais dos fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para

além dos limites de jurisdição nacional como patrimônio comum da humanidade, cuja exploração e aproveitamento serão feitos em beneficio da humanidade em geral.

Sendo assim, tornou-se necessária no Brasil a elaboração da Política Nacional para os Recursos do Mar. A PNRM foi aprovada pelo Decreto n.º 5.377 em fevereiro de 2005 e tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social. Visa estabelecer os princípios e objetivos para a elaboração de planos, programas e ações de governo no
campo das atividades de formação de recursos humanos; no desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha; e na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar.

A PNRM além de se alinhar com a Constituição Federal de 1988 e a Política Marítima Nacional, vai de encontro a compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Convenções da Organização Marítima Internacional sobre a Prevenção da Poluição Marinha.

O capítulo 17 da Agenda 21, produto da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que trata da proteção dos oceanos e todos os tipos de mares, bem como da proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos destaca que a área costeira contém habitats diversos e produtivos, importantes para os estabelecimentos humanos, para o desenvolvimento e para a subsistência das populações locais. Mais de metade da população mundial vive num raio de 60 quilômetros do litoral, sendo que muitos dentre os pobres do mundo vivem aglomerados nas zonas costeiras.

Os recursos costeiros são vitais para muitas comunidades locais e populações indígenas. A zona econômica exclusiva também é uma importante área marinha, onde os Estados gerenciam o desenvolvimento e a conservação dos recursos naturais em benefício de suas populações, porém verifica-se que a gestão dos recursos marinhos e costeiros nem sempre atingem o desenvolvimento sustentável; e os recursos costeiros, bem como o meio ambiente costeiro, vêm sofrendo um processo acelerado de degradação e erosão em muitos lugares do mundo.

A preocupação do governo brasileiro em relação ao uso sustentável dos recursos costeiros gerou o compromisso governamental com o planejamento integrado da

utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir
tal objetivo, foi implantado o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei 7.661/88.

O governo brasileiro protege as áreas naturais por meio de Unidades de Conservação (UC), para atingir esse objetivo de forma efetiva e eficiente, foi instituído o Sistema Nacional de Conservação da Natureza com a promulgação da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é a lei que regulamenta a criação e gestão das unidades à nível federal, estadutal e municipal. O SNUC classifica as UC´s em 12 categorias , cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, com proteção mais restritiva, classificadas como de proteção integral e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas com proteção menos restritiva, as de uso sustentável.

O SNUC foi concebido de forma a potencializar o papel das UC, de modo que sejam planejadas e administradas de forma integrada com as demais UC´s, assegurando que amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representadas no território nacional e nas águas jurisdicionais. Para isso, o SNUC é gerido pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Além disso, a visão estratégica que o SNUC oferece aos tomadores de decisão possibilita que as UC´s, além de conservar os ecossistemas e a biodiversidade, gerem renda, emprego, desenvolvimento e propiciem uma efetiva melhora na qualidade de vida
das populações locais e do Brasil como um todo. (Site MMA)

Estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UC´s, nas três esferas de governo, possibilitando uma visão de conjunto das áreas naturais a serem preservadas. Além disso, estabelece mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão da UC, potencializando a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente. O Artigo 44 do SNUC estabelece que as ilhas oceânicas brasileiras são destinadas prioritariamente à preservação.

Em virtude da sua importância para a biodiversidade marinha, em 2002 foi elaborado o projeto de Lei nº 7.032 para a criação do Parque Marinho das Ilhas de Currais, o qual foi aprovado e por fim criou o PARNA através da Lei n.º 12.829 de junho de 2013. , com a finalidade de proteger os ecossistemas das Ilhas dos Currais, bem como os ambientes marinhos dos limites do seu entorno, permitindo ainda a proteção e controle de relevantes áreas de nidificação de várias espécies de aves e de habitat de espécies

marinhas. De acordo com o projeto de lei, a área do Unidade de Conservação inclui as três ilhas e quatro grupos de recifes artificiais (RA's) localizados no seu entorno, cita inclusive que a toda a
área em questão não possuí ocupação antrópica, portanto não necessitaria a desapropriação de terras e nem seriam criados problemas sociais.



Imagem de satélite do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (Fonte: ICMBio)

Além da importância ecológica, estima-se que o arquipélago tenha grande relevância econômica para região, pois segundo os próprios pescadores a área é amplamente utilizada, sendo um dos principais pesqueiros do estado, contradizendo o projeto de lei de
2002.

A criação da Unidade de Conservação não aconteceu em conformidade com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - SNUC, que no capítulo IV trata da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação e diz que a criação de uma UC deve ser precedida de
estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e
os limites mais adequados para a mesma. Durante o processo de consulta o Poder

Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e à outras partes interessadas.

No caso da criação do Parque Nacional dos Currais, a ausência da consulta às comunidades locais acarretou possíveis equívocos na criação do Parque Nacional, tanto na categoria quanto na definição de seus limites e segundo os pescadores locais afeta suas atividades tradicionais, privando-os dos recursos pesqueiros e de seu território.

O Parque Nacional foi regulamentado inicialmente pelo decreto nº 84.017/79 e posteriormente pelo SNUC. Os Parque Nacionais têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da UC.

ATORES ENVOLVIDOS:

No caso do conflito territorial, entre pescadores artesanais e legislação ambiental vigente, originado na criação do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, supõe-se que os maiores afetados são os pescadores do Litoral do Paraná, que dependem do recurso pesqueiro para sobreviver. Estão envolvidos também nesse conflitos praticantes de
mergulho e pesca subaquática do Litoral, esses não tão intensamente afetados quanto os pescadores da plataforma continental. Barqueiros e donos de veículos marinhos também podem serem incluídos no grupo de atores sociais relacionados ao conflito ambiental.

Sendo o Parque Nacional uma Unidade de Conservação de proteção integral e Federal, o SNUC estabelece que a gestão do parque seja feita pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). O Artigo. 29 estabelece que cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil. A formação do Conselho Consultivo deverá ocorrer referencialmente antes ou concomitantemente à elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação.

A Instrução Normativa 11/2010 do ICMBio, estabelece diretrizes, normas e procedimentos para a formação e o funcionamento de Conselhos Consultivos de unidades de conservação federais. Entende-se por Conselho Consultivo de unidade de conservação federal o órgão colegiado legalmente constituído e vinculado ao ICMBio, cuja função é ser um fórum democrático de valorização, controle social, discussão,

negociação e gestão da unidade de conservação, incluída a sua zona de amortecimento ou área circundante, para tratar de questões sociais, econômicas, culturais e ambientais que tenham relação com a unidade de conservação.

O Conselho Consultivo deve promover os meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações locais, buscando a legitimidade das representações e a equidade de condições de participação. Através da integração com os diversos órgãos no sentido de promover a melhoria da qualidade de vida na região, deve reconhecer, valorizar e respeitar a diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e de outras populações locais em condições de vulnerabilidade socioambiental.

Mais do que uma exigência legal, os conselhos, consultivos ou deliberativos, tem um papel fundamental para o funcionamento do sistema, uma vez que as UC´s muito frequentemente deparam com graves conflitos de interesses, necessitando de canais legítimos de interlocução. Como quase toda a área tem algum recurso que potencialmente poderia ser explorado, garantir a sua não exploração, ou a sua exploração parcial, envolve a busca de consensos, muitas vezes difíceis de serem alcançados (Hermman, G. e Marque,
C. 2013).

Em 2008, a maioria (67%) das UC´s federais e estaduais não possuía conselho instalado (Palmieri & Veríssimo, 2009). Um dos motivos apontados para o não cumprimento da lei trata da escassez de recursos financeiros e de pessoal técnico na grande maioria das UC´s. Quando o conselho existe, é comum o seu papel e atribuições não serem devidamente entendidos e assimilados pelos órgãos gestores responsáveis pelas UC´s e
pelos próprios conselheiros. Essa lacuna ajuda a ampliar os conflitos, apontando para a necessidade de investimento na capacitação dos envolvidos, para que a sociedade possa efetivamente participar na prevenção de problemas e solução das questões socioambientais relacionados com a unidade de conservação e sua região (IBAMA, 2007).

A gestão de UC's não constitui atividade de fácil organização e execução. A capacitação continuada dos conselheiros e da equipe gestora da unidade ajuda a promover a conservação da biodiversidade, dos processos ecológicos e dos ecossistemas em que estão inseridas as unidades, garantindo os objetivos de criação da unidade, suas normas e procedimentos específicos, minimizando conflitos socioambientais locais e estimulando processos educativos que estimulem o senso de pertencimento dos atores locais ao Conselho.

O Plano de Manejo é um documento complexo, não tanto em relação a seu manuseio, mas principalmente em relação à sua elaboração. O plano de manejo é definido como:

documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC.

Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

O arquipélago de Currais, além de sua importância ecológica e econômica, possuí também potencial turísticos sendo um dos poucos pontos para prática de mergulho no Litoral do Paraná, com a visibilidade variando de 0 à 10m.

Estima-se que aproximadamente 14.000 pessoas estejam dependendo ou sendo beneficiadas pela pesca no litoral paranaense. Grande parte destes pescadores se enquadra dentro das chamadas populações tradicionais. Trata-se dos pescadores de pequena escala, descendentes da miscigenação de indígenas, colonizadores e negros que tem um passado interiorano na região, que foram migrando para a costa e sobrevivendo principalmente ou exclusivamente da pesca como decorrência da perda de competitividade da agricultura local.

SOLUÇÃO PARA CONFLITO:

É importante destacar que o Brasil apresenta sistemas de Unidades de Conservação ainda em processo de consolidação. Insatisfatoriamente, investem se poucos recursos financeiros nas áreas protegidas. O gasto médio brasileiro nas UC´s situa-se perto da metade da média dos países não desenvolvidos, abaixo da média da América do Sul, sendo mais de vinte vezes menor do que a média dos países desenvolvidos (Maretti, 2001).

Dentre os problemas relacionados à gestão institucional figuram: falta de pessoal para manejo, fiscalização e gerenciamento; falta de qualificação e treinamento do pessoal existente; excessiva burocracia da administração pública; falta de recursos financeiros ou indisponibilidade de uso dos existentes (MMA, 2008). A falta de pesquisa científica e de planos de manejo bem como a baixa participação da sociedade na gestão das

UC´s são outras deficiências que devem ser sanadas para a efetiva proteção da biodiversidade in situ (MMA, 2008).

É possível concluir que no Brasil a legislação de conservação existente é integradora e moderna. Possibilita a gestão participativa até mesmo em casos mais extremos e delicados. Por outro lado, é evidente a precariedade da infra-estrutura dos orgãos públicos ambientais brasileiros. É urgente o direcionamento de mais investimentos públicos no setor.

Em setembro de 2012 o ICMBio publicou uma Instrução Normativa nº. 29, com as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal. O Acordo de gestão é o documento que contém as regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária da Unidade de Conservação de uso sustentável e o ICMBio quanto às atividades tradicionalmente praticadas e o manejo dos recursos naturais.

Como já citado, a criação do Parque Nacional Marinho dos Currais não seguiu os processos padrões estabelecidos pelo SNUC, tendo sido um projeto de lei elaborado sem estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a mesma.

Nesse caso, a proposta para solução do conflito territorial envolvendo o ParNa Currais e os pescadores locais, seria primeiramente a formação e capacitação contínua do conselho gestor da UC, de acordo com a Instrução Normativa 11/10 do ICMBio possibilitando a efetiva participação dos atores envolvidos na gestão do ParNa. Em seguida a realização de estudo técnicos para a compreensão da área e do conflito, para dar início à elaboração do Plano de Manejo.

Seguindo os processos estabelecidos pelo SNUC, deve ser elaborado o Plano de Manejo do ParNa embasado por estudos técnicos e conhecimentos tradicionais. É nesse ponto da criação da UC que serão estabelecidos todas as diretrizes e normas de funcionamento do Parque. O decreto 84.017/79 que regulamentou a criação de Parques Nacionais no Brasil, no artigo VII, propõe que com base em estudos técnicos, o plano de manejo deve indicar detalhadamente o zoneamento a área total do Parque Nacional.

A proposta para solução do conflito seria, definir, à partir dos estudos técnicos, quais o reais efeitos da pesca artesanal na biodiversidade do Parque. A partir desse estudo, seria possível identificar os pontos negativos e positivos da atividade. Com essa definição, é
possível, na elaboração do Plano de Manejo, incluir no zoneamento do ParNa uma área

delimitada para a prática da pesca, seguindo as normas estabelecidas.

Caso seja possível à partir do estudos técnicos comprovar que a atividade de pesca artesanal na região não é prejudicial à proteção da biodiversidade local ou comprovar que a criação do ParNa afeta significativamente a pesca local, conseguinte a cultura e economia, a proposta seria da produção de um Acordo de gestão, entre ICMBio e pescadores locais,
para regulamentação da pesca na área do ParNa, sendo delimitada pelo zoneamento do
Plano de Manejo.

Esse Acordo de Gestão seria um documento semelhante ao Acordo de Gestão proposto pela Instrução Normativa do 29/12 do ICMbio. Porém, um acordo de gestão entre população tradicional e ICMBio, para regulamentação de uma atividade cultural, em uma unidade de conservação de proteção integral. Seria uma ação pacificadora do conflito, com possibilidade de corrigir o erro existente no processo criação do ParNa Marinho das Ilhas de Currais.

REFERENCIAS:

Andriguetto Filho J.M; (2003). A mudança técnica e o processo de diferenciação dos sistemas de produção pesqueira do Litoral do Paraná, Brasil.

Andriguetto Filho J. M. (2005) .Evaluating the impact of seismic prospecting on artisanal shrimp fisheries.

APPA- Administração dos portos de Paranaguá e Antonina. em <URL: http://www.portosdoparana.pr.gov.br/> Acessado em 29/10/2014.

BIGARELLA, J. J (1999). Matinho: Homem e Terra - Reminiscências. 2. ed. Matinhos, PR: Prefeitura Municipal de Matinhos; Fundação João José Bigarella para Estudos e Conservação da Natureza,. 212 p.

BORZONE, C. A. (Coordenador). (1994). Proposta para a categoria e o plano de manejo das ilhas oceânicas do litoral do Paraná. Universidade Federal do Paraná, Centro de estudos do Mar.

Decreto n.º84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: <URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm> Acessado em: 24/10/2014.

Decreto n.º 5.377 de 23 de fevereiro de 2005. (2005) Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. Disponível em: <URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm>. Acessado em:31/10/2014.

HERMANN, G. (2011). RPPN: o compromisso com a conservação da natureza em terras privadas. Ambiente Hoje, periódico mensal da Amda. Edição de julho/agosto de 2011. Belo Horizonte.

IBAMA. (2007). Gestão Participativa em Unidades de Conservação: Guia do Conselheiro. IBAMA / Núcleo de Educação Ambiental. Rio de Janeiro.

Instrução Normativa 11 de 08 de Junho de 2010 (2010) - Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em unidades de conservação federais. Disponível em: <URL: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in112010.pdf> Acessado em 21/10/2014.

Instrução Normativa 29 de 5 de Setembro de 2012. (2012) - Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais. Disponível em: <URL: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/IN_29_de_05092012.pdf>. Acessado em 21/10/2014.
IPARDES. (2001) - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Zoneamento da APA de Guaraqueçaba. Curitiba: Ipardes,.

Krul, R. (2004) Aves Marinhas Costeiras do Paraná - Capítulo 2.

Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988 (1988). Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e dá outras providências. Disponível em: <URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm>. Acessado em 21/10/2014.

Lei n.º 12.829, de 20 de junho de 2013. Cria o Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, no Estado do Paraná. Disponível em: <URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12829.htm>. Acessado em: 25/10/2014.
MAACK, R. (1981). Geografia FÌsica do Estado do Paran·. 2. ed. Rio de Janeiro: 442 p. MARETTI, C. (2001). Comentários sobre a situação das Unidades de Conservação no
Brasil. In: Revista de Direitos Difusos, Vol. 5 - fevereiro/2001 - Florestas e Unidades de Conservação. Brasília, Ed. Esplanada-ADCOAS.

MARTIN, L. (1988)I. Mapa geológico do Quaternário costeiro dos estados do Paraná e

Santa Catarina. Brasília: DNPM, 28/18, 1988. 40 p. (Série Geologia)

MIGUEL, L. A. (1997). Formation, évolution et transformation d'un système agraire dans le sud du Brésil (littoral nord de l'État du Paraná): une paysannerie face à une politique de protection de l'environnement : "Chronique d'une mort annoncée?" (Guaraqueçaba, Antonina e Morretes). Tese de Doutorado, Institut National Agronomique Paris - Grignon, Paris, 1997,
313p. + anexos

Ministério do Meio Ambiente, (2008) - Unidade de conservação: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais. Disponível em:
<URL:http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_061_pub_car_001_uc.pdf>. Acessado em 28/10/2014.

PAIVA, M.P., (1997). Recursos pesqueiros e estuarinos e marinhos do Brasil. Fortaleza: EUFC. 286 p.

PALMIERI, R. e Veríssimo, A. (2009). Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento. Imaflora / Imazon. Belém.

PARELLADA, C. I.; GOTTARDI NETO, A. (1994) Inventário de sambaquis do litoral do Paraná. Boletim Paranaense de Geociências, Curitiba, n. 42, p.121-152,.

Projeto de Lei nº 7.032, de 2002. (2002) Cria o Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais, no Estado do Paraná. Autor: Deputado Luciano Pizzatto. Disponível em: <URL: http://www.camara.gov.br/sileg/integras/105540.pdf>. Acessado em 21/10/2014
PIERRI, N. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, n. 8, p. 25-41, jul./dez. 2003.(CENSO 2010)

SETU- Secretaria de Estado do Turismo. Estudo de demanda turística do Litoral, 2006. Demanda Litoral. Estatísticas do Turismo. Disponível em:
<http://www.pr.gov.br/turismo/estatisticas.shtml>. Acesso em: 25/10/2014.

Site MMA - Áreas Protegidas - SNUC - Disponível em: <URL: http://www.mma.gov.br/areas- protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc - acessado em 28/10/2014.

A Microbacia como Unidade de Planejamento: um estudo de caso da Microbacia Hidrográfica do Ribeirão Fidélis, Blumenau (SC, Brasil)

Gesser, Júlia Helena
Silva, Emanuel
Souza, Cristiane Mansur De Moraes
Gomes, Anderson De Miranda

PALABRAS CLAVE
· Vulnerabilidade a ocupação urbana
· Cartografia temática
· Ribeirão Fidélis

Resumen / Não desconsiderando o fato de as enchentes registradas no Vale do Itajaí (SC) estarem intimamente relacionadas a fatores naturais, a potencialização dos danos causados deve ser relacionada às formas da organização sócio-espacial. Frente aos desafios a serem enfrentados, as medidas de mitigação reportam-se ao âmbito regional e local, o qual deve ser tratado de maneira pragmática, como sugerem as Zonas de Educação para o Ecodesenvolvimento - ZEE. Através da ZEE, considera-se o princípio do conhecimento pertinente, que indica o grande problema a ser enfrentado pela educação do futuro é buscar um conhecimento que situe as informações e dados em seu contexto para que possam adquirir sentido. Neste sentido, propõe-se estudar a microbacia hidrográfica do Ribeirão Fidélis (Blumenau-SC), tendo como objetivo elaborar um diagnóstico das condições ambientais locais através da realização de transectos geombientais, cartas temáticas e identificação das unidades da paisagem, com vistas a definir a vulnerabilidade à ocupação urbana. A avaliação do subsistema natural apontou as áreas mais apropriadas para expansão e redução do uso e ocupação do solo, compatíveis com o meio ambiente local.

GESSER, JÚLIA HELENA
Fundação Universidade Regional de Blumenau
Brasil
E-mail: juliahgesser@gmail.com

FORONI, FELIPE
Universidade Federal do Paraná
Setor Litoral
Brasil
E-mail: foronifelipe@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

No final do século XIX, o pensamento tecnocrático predominante levava a crer que o século XXI iria promover ainda mais a expressão do que se cunhou de modernidade como sinônimo de progresso da humanidade. No entanto, estamos vivendo tragédias socioambientais, além de desigualdades socioeconômicas sem precedentes. O planeta sempre esteve sujeito a mudanças climáticas produzidas por longos e curtos ciclos, mas este tem se modificado, sendo resultado principalmente do aquecimento global induzido e acelerado pelas ações humanas.

Estas tragédias ambientais estão diretamente ligadas a forma de ocupação e uso do solo. A falta de conhecimento por grande parte da população, aliado a políticas públicas que desconsideram as condicionantes do meio ambiente no qual estamos inseridos, agrava cada vez mais esta situação.

Apesar da evolução progressiva da consciência ambiental por alguns setores da população brasileira, observada por especialistas, as iniciativas que vem sendo tomadas pelos Estados Nação, em nome de política ambiental preventiva e proativa, têm se mostrado pouco capazes de combinar políticas de cultura, educação, meio ambiente para desenvolver ações junto à sociedade civil, organizada no sentido de promover a educação para o ecodesenvolvimento.

O termo ecodesenvolvimento foi cunhado no início da década de 70, para designar modalidade política e ambiental e afirma que é preciso considerar os problemas de recursos, ambiente, população e desenvolvimento de forma unificada (SACHS, 1997, p. 213). Este enfoque normativo de planejamento e a gestão das interações sociedade & natureza combina um esforço de diagnóstico da dinâmica coevolutiva (NORGAARD, 1995) dos sistemas socioambientais com o reconhecimento da relevância de modalidades diferenciadas do conhecimento ecológico local (BERKES, FOLKE 1998; LEFF, 2000).

Em suma, "o ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste na busca de soluções específicas para seus problemas particulares confia na capacidade das sociedades humanas de identificar seus próprios problemas e apresentar soluções originais para os mesmos e ainda que se inspirando em experiências alheias, enaltece a autoconfiança (SACHS, 2007, p. 65). Não obstante, o conceito de fundo, região laboratório de educação para o ecodesenvolvimento, parte do princípio que o ecodesenvolvimento precisa ser tratado na sua viabilidade.

Neste sentido, tem-se a proposta do ecodesenvolvimento, na busca de uma melhor utilização dos recursos naturais e do espaço através do seu planejamento. Este é um enfoque de planejamento que pode ser considerado como um dos vários estilos de pensamento e de intervenção que coexistem no debate contemporâneo sobre meio ambiente e desenvolvimento (GODARD, 1997).

A cidade de Blumenau é um exemplo típico da ocorrência de um acelerado processo de expansão urbana pela qual se torna indispensável a compatibilização desta ocupação urbana considerando as condicionantes do meio físico e também a preservação de seus

recursos naturais. A partir da Lei Complementar Municipal nº 83/1995 aumentou-se as restrições ao adensamento na região central (área de consolidação urbana), e diminuiu o perímetro urbano na região sul, aumentando consideravelmente o perímetro urbano na região norte.

Esta ampliação resultou na expansão urbana dos bairros: Itoupava Central, Fidélis, Passo Manso, Testo Salto e Itoupavazinha, favorecendo uma progressiva urbanização e uma contínua transformação do antigo espaço rural. Esta transformação vem ocorrendo de forma intensa, potencializando um quadro de degradação ecossistêmica gerando o aumento na frequência de desastres naturais.

Este trabalho consiste na elaboração de um diagnóstico das condições ambientais locais da microbacia hidrográfica do Ribeirão Fidélis. Tem-se como objetivo a avaliação do subsistema natural, apontando as áreas mais apropriadas para expansão e redução do uso e ocupação do solo, compatíveis com o meio ambiente local. Este diagnóstico consiste na realização de transectos geombientais, elaboração das cartas temáticas e identificação das unidades da paisagem.

Assim, inicia-se esta produção com o enfoque teórico, o qual destaca a importância dos diagnósticos na construção de uma visão sistêmica e holística, em prol do ecodesenvolvimento. Na sequência há uma breve caracterização da área de estudos e apresentam-se os materiais e métodos utilizados na realização do diagnóstico. Em seguida, parte-se para a pesquisa qualitativa, que consiste na elaboração de cartas temáticas, mapa de vulnerabilidade e transectos ambientais. O contexto empírico, trás a definição das unidades da paisagem, as quais auxiliam na análise de vulnerabilidade à ocupação urbana. Finalmente, faz-se a análise do diagnóstico e as considerações finais, realizada de maneira interdisciplinar, os resultados vem favorecendo a construção de competências locais através de um projeto de extensão.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os eventos climáticos extremos que resultam em consequentes distúrbios para as populações em todo o globo têm se tornado recorrentes e mais intensos em função das condicionantes e interveniências ligadas às mudanças climáticas. No Brasil, alguns estados como Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, têm sido afetados por esse fenômeno, o qual corrobora para o aumento das inundações, enxurradas e movimentos de massa e do solo (escorregamentos, soterramentos, elevações de terreno) de diversas categorias. Tais eventos têm apresentado conseqüências catastróficas não somente com elevado número de perdas materiais e econômicas, mas também de vidas humanas.

A catástrofe de novembro de 2008 foi um dos eventos mais intensos desse gênero ocorridos em Santa Catarina nos últimos tempos, tendo afetado cerca de 1,5 milhões de pessoas e com mais de uma centena de mortes, sendo mais um sinal desses novos tempos (AUMOND, 2009). Como dito anteriormente, as catástrofes naturais são ligadas às mudanças climáticas, as quais sempre existiram e respondem a diferentes

ciclos de aquecimento e resfriamento da terra. Não obstante, a ação antrópica tem sido um fator que incide diretamente na velocidade destes ciclos, fazendo com que o processo do aquecimento global seja mais intenso e ocorra mas velozmente, alterando as expectativas dos estudiosos dessa área.

Destarte, o ser humano habita uma biosfera em evolução, um mundo regido pela lei da entropia, composto de ecossistemas frágeis e de recursos esgotáveis. Este vem sendo submetido a intensificação desordenada da ação antrópica sobre a dinâmica dos ecossistemas (FONTAN, VIEIRA, 2011).

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2007), divulgou que grande parte do aquecimento global observado nos últimos 50 anos é causado por atividades humanas e conclui que o aquecimento do sistema climático é claro e patente. O caminho para uma abordagem desses problemas ambientais necessita de ações diferenciadas, com novos padrões de organização das comunidades científicas e abandono de práticas tradicionais disciplinares (LEFF, 1994).

Para enfrentar esta realidade entende-se a obdiência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 127, Constituição Federal do Brasil, 1998) centrada na elucidação da complexidade sistêmica, que projete a integração de sistemas sociais e ecológicos, configurando neste caso regiões laboratório (BRUNET, 2003, TREMBLAY, G.; VIEIRA, 2011) ou zonas de educação para o ecodesenvolvimento - ZEE (MANSUR, SAMPAIO, 2010). Existem certamente evidências de um aumento da preocupação com as questões ligadas à degradação do meio ambiente natural e construído em praticamente todos os países. Como resultado dos compromissos firmados durante a Cúpula da Terra, em 1992, avolumam-se as reformas institucionais e as regulamentações jurídicas, ao mesmo tempo em que se adensam as redes transnacionais de militantes ambientalistas. Considerando-se a especificidade do caso brasileiro, parece existir também um certo consenso entre os especialistas quanto à evolução progressiva da tomada de consciência das implicações da crise socioambiental junto a alguns setores mais esclarecidos da população (VIEIRA, 1995).

As ZEE são espaços de diálogo, entre diferentes pesquisadores e gestores, coletivos de pesuisa, criação de novos pesuisadores, no princípio de explorar o potencial pedagógico de novos gestores, diálogo entre astores sociais múltiplos, formação para a cidadania, dados confiáveis e projetos de rede (LEVEQUE, 2000).

Este tipo de visão coaduna com a concepção do programa de gestão ecossistêmica da UNESCO, ou seja, o programa de reserva da Biosfera. Este programa da UNESCO é voltado para a conservação da biodiversidade, á promoção do desenvolvimento sustentável e à manutenção de valores culturais, associado a Rede Brasileira de Reservas de Biosfera. Esta possui 6 Reservas, entre elas, importantes remanescentes da Mata Atlântica, que é o caso de parte da microbacia hidrográfica do Fidélis (SC).

Neste sentido esta pesquisa serve de subsidio para as oficinas do programa Novos talentos, que acontece no ambito da ZEE, de Blumenau, onde através da extensão universitária, alunos do programa de pós-graduação em desenvolvimento regional e curso de arquitetura ministram oficinas de educação para o ecodesenvolvimento com

enfoque interdisciplinar para professores da rede de ensino básico, tendo apoio da CAPES (edital 55/2012).

A definição de indicadores ou variáveis a serem utilizados na pesquisa e extensão foi determinada a partir da visão sistêmica, partindo-se da convicção de que não é possível considerar fenômenos ambientais do meio físico-natural sem analisar as relações entre eles (VON BERTALANFFY, 1968). Considera-se que os fenômenos naturais, em sua maioria, se constituem em sistemas dinâmicos complexos que apresentam uma dinâmica evolutiva determinada pela sua estrutura e pelos fatores externos (AUMOND, 2009).

As mudanças climáticas refletem o impacto de processos socieconomicos e culturais, como o crescimento populacional, a urbanização, a industrialização e o aumento do consumo de recursos naturais e da demanda sobre os ciclos biogeoquímicos. Frente a estes desafios em manter o equilíbrio nos sistemas hidrológicos e consequentemente do sistema antrópico a ele ligado, cobre-se de maior importância o conceito da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento. O termo bacia hidrográfica define um espaço de terra relacionada com os cursos dágua, um conjunto de terras drenadas por um rio e seus afluentes (FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE, 1992).

É uma forma de projetar políticas territoriais abordando os conflitos ambientais, pois a bacia define o território de acordo com o seu ecossistema, principalmente baseado na importância da água, como elemento integrador pela sua vital e estreita relação com o homem e os recursos naturais (DAJOZ, 1983). Visão contrária ao planejamento a partir das divisões sociopolíticas que se delimitam de acordo com interesses políticos locais.

As atuais metodologias de bacia hidrográfica como unidade de planejamento consideram aspectos relacionados à saúde do solo, à hidrologia, à biodiversidade, à ecologia da paisagem, e principalmente a zona ripária. A zona ripária não está delimitada por uma faixa de preservação determinada por lei exclusivamente, mas sim depende da dinâmica de cada rio. Além disso, é necessário que a comunidade local queira preservar a paisagem (LIMA, ZANIA, 2006).

Na Microbacia hidrográfica do Ribeirão Fidélis, Blumenau (SC), apresenta-se um quadro que vem sendo agravado pelas mudanças climáticas e maior intensidade de chuvas, frente a um modelo de uso e ocupação do solo não apropriado para as características locais. Esta, é submetida a inundações periódicas e sua ocupação carece de planejamento. Atualmente, o bairro possui 1.666 domicílios e abriga uma população total de 5.392 habitantes, dos quais, 3.122 residem na área urbana e 2.270 na área rural. Em sua área urbana, limitada ao extremo sul pela BR 470, estão localizadas a maioria dos estabelcimentos voltados a prestação de serviços.

Devido à existência de áreas relativamente planas e livres de cheias periódicas, após o aumento do perímetro urbano, viabilizou-se a implantação de indústrias e outras atividades econômicas, loteamentos residenciais, etc. (MANSUR, SANTOS, LIMA, 2006). Buscou-se na Geografia física esta nova proposta adequada ao estudo,

pressupondo que [...] áreas ocupadas, sobretudo as urbano - industriais, que são aquelas onde procedem as preocupações corretivas com a qualidade ambiental, haverá forçosamente que incorporar as ações antropogênicas (MONTEIRO, 1996, p.79).

Trabalhos de campo preliminares que vem sendo desenvolvidos a partir de uma análise participativa dos fatores físico-naturais, conhecimento científico e sabedoria tradicional, nos mostram uma realidade local de conflitos entre o uso do solo e a aptidão do meio físico. A questão norteadora deste projeto de pesquisa está em compreender a relação destas variáveis com o ecossistema microbacia do Ribeirão Fidélis de forma sistêmica, permitindo a elaboração de sugestões que possam mitigar os impactos ambientais e dessa maneira orientar o uso e ocupação do solo e incluindo a urbanização e a utilização sustentável de recursos naturais nas áreas rurais.

Portanto, este projeto de pesquisa é parte integrante do projeto de extensão guarda-chuva: em andamento denominado "Novos Talentos: subprojeto Educação para o Ecodesenvolvimento com Enforque Interdisciplinar", que envolve profissionais da Geografia, Geologia, Arquitetura e ecossocioeconomia, que integrados deverão convergir para o âmbito de uma problemática compartilhada, num movimento de ecopedagogia.

2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

A localidade se encontra na área de expansão do perímetro urbano Norte, apresenta geologia ainda que frágil, menos suscetível à cheias e deslizamentos em comparação a área do Sul do município. A área se insere em um contexto urbano-rural, onde a população mantém características culturais marcantes, com o modo de vida e tradições oriundas dos imigrantes alemães, as quais possuem um significativo potencial para o desenvolvimento territorial. O termo desenvolvimento territorial procura associar o desenvolvimento a uma escala espacial, que tem perspectiva no território. O território, por sua vez, é um lugar de relações sociedade-natureza e entre homens num espaço de ação e de poder (RAFESTIN, 1993); uma extensão do espaço apropriada por um grupo social (CORREA, 1994; SANTOS, 1994).

A localidade é vulnerável a problemas ambientais como cheias periódicas. Vivencia uma crescente alteração de uso e ocupação do solo, sendo cada vez mais perceptível a transição do aspecto rural para o urbano.



3. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia se enquadra como uma pesquisa descritiva e exploratória, que integra cartografia temática ambiental de forma aplicada e avaliativa, com vistas à construção uma análise das condições ambientais do local. Primeiramente, fez-se uma revisão bibliográfica acerca dos assuntos a serem estudados. Em seguida, partiu-se para a busca de informações, baseada na pesquisa qualitativa, com coleta de dados por meio de visitas técnicas. O diagnóstico da microbacia é feito holisticamente, de maneira interdisciplinar, contando com professores das áreas de arquitetura, geologia e estudantes do programa de pós-graduação em desenvolvimento regional, acadêmicos da graduação do curso de Arquitetura, além de membros comunitários.

Face às realidades contemporâneas é pertinente utilizar critérios de um quadro interdisciplinar no ensino, de maneira a privilegiar uma perspectiva ecológica, com um enfoque sistêmico e global das realidades, que visa a participação na construção de uma visão de mundo e o enriquecimento das intervenções educativas.

A partir do cruzamento das cartas temáticas (geologia, declividade, legislação ambiental, hipsometria, etc) são feitos cruzamentos e elabora-se o mapa de vulnerabilidade à ocupação urbana. A partir dos transectos geoambientais, registro de imagens e informações fornecidas pelo informante-chave conhecedor da localidade faz-se o mapeamento das unidades da paisagem e a elaboração dos perfis geológicos. Cada unidade da paisagem possui uma característica específica e deve ser tratada de maneira singular. Os diagnósticos são etapas iniciais fundamentais do trabalho de identificação de informações relativas à necessidade, aspirações e estilos de vidas das populações, como dados sobre o potencial de recursos e as características geobiofísicas peculiares de uma área.

Para a execução deste diagnóstico foram utilizados dados vetoriais contendo a delimitação dos bairros da área. Estes dados foram fornecidos pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau (IPPUB) na versão dwg. Através deste mapa foi realizada a delimitação da microbacia hidrográfica do Fidelis, utilizando o programa Autocad (versão 2012). Também foram utilizados cartas temáticas de hipsometria, declividade e zonas de inundação (cheias) que foram elaborados por acadêmcos do 5º semestre arquitetura/2011 e disponibilizados nas escalas de 1:25000, em formato pdf. Estes foram editados no programa CorelDRAW (Versão 6). O material cartográfico gerado foi utilizado em um projeto de extensão de educação para o ecodesenvolvimento com enfoque interdisciplinar (edital CAPES 55/2012), por orientar à melhor organização sócio-espacial local.

Visto que o ecodesenvolvimento é um enfoque de planejamento, os diagnósticos participativos são etapas iniciais fundamentais do trabalho de planejamento de estratégias de regionalização do ecodesenvolvimento, no qual se identificam informações relativas à necessidade, aspirações e estilos de vidas das populações, como dados sobre o potencial de recursos e as características geobiofísicas peculiares de cada área a ser focalizada (VIEIRA, 1995, p.46). Na passagem do conceito a ação

observa-se que os diagnósticos participativos na etapa inicial devem ser descritivos e posteriormente ter caráter explicativo. O diagnóstico descritivo consiste em observar a partir das percepções sensoriais da região, providenciar o relato descritivo dos problemas e desarranjos que afetam o ambiente e suas populações (VIEIRA, 2006).
A interdisciplinaridade vem ao encontro dos diagnósticos e é proclamada não só como um método e uma prática para a produção do conhecimento, mas também como instrumento de integração operativa na resolução dos, cada vez mais, complexos problemas de desenvolvimento, além de aparecer com a pretensão de promover intercâmbios teóricos entre as ciências e de fundar novos objetos científicos (LEFF, 1994). Faz-se necessário a adoção de visão holística em relação ao tempo e ao espaço para que se passe da pluridisciplinaridade para a interdisciplinaridade autêntica (VIEIRA; RIBEIRO, 1999).

4. RESULTADOS

4.1. Cartas Temáticas e Perfil Geológico

A partir do cruzamento das cartas temáticas (geologia, declividade, legislação ambiental, hipsometria, etc) são feitos os cruzamentos e elabora-se o mapa de vulnerabilidade à ocupação urbana. A interpretação dos mapas temáticos elaborados vem sendo feita tomando a bacia hidrográfica como unidade de análise, de forma integrada.
O mapa de cheias (Figura 2) indica a fragilidade da jusante do ribeirão. Cotas mais baixas de cheias vão ao encontro da ocupação urbana. As maiores cotas, as quais vão de 15 metros a 17 metros, possuem um período de retorno de 180 anos. Porém, cotas abaixo de 10 metros possuem um período de retorno de 4 anos.
O mapa de legislação ambiental (Figura 3) está dividido em áreas de preservação permanente, conforme código florestal (Lei 4771/65). São consideradas APP: faixa de preservação de 30 metros em cada margem dos rios, faixa de preservação de 50 metros no raio das nascentes.
Os perfis geomorfológicos (Figura 5) nos indicam a composição do relevo e sua morfologia. O complexo Luis Alves compõe as áreas mais antigas. Possui estabilidade, porém, pode se tornar instável conforme alterações provocadas pelo homem. Já os sedimentos quaternários se caracterizam por serem deposições de material devido a constantes erosões.
O mapa de hipsometria (Figura 4) nos indica as variações de altitude através de diferentes altitudes. As variações altimétricas foram distribuídas em 15 classes hipsométricas,
A partir dos transectos geoambientais, registro de imagens e informações fornecidas pelo informante-chave conhecedor da localidade, elaboraram-se os perfis geológicos.

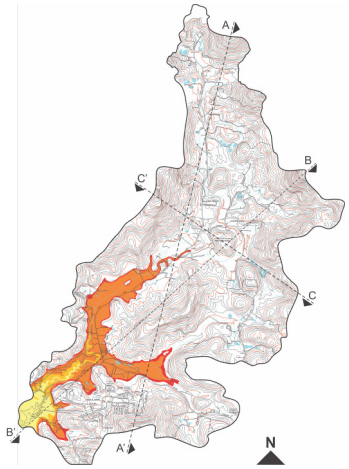


Figura 2 – Mapa de Cheias
Fonte: LAB Geo

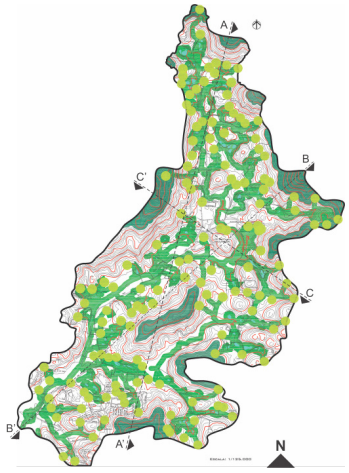


Figura 3 – Mapa de Legislação Ambiental
Fonte: LAB Geo

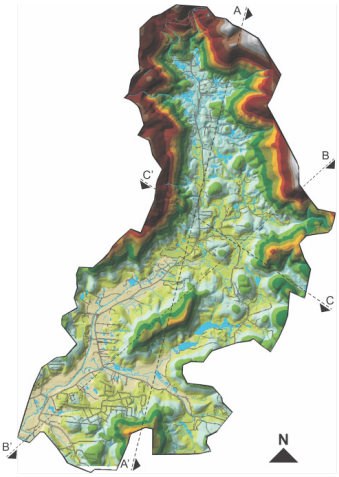


Figura 4 – Mapa de Hipsometria
Fonte: LAB Geo

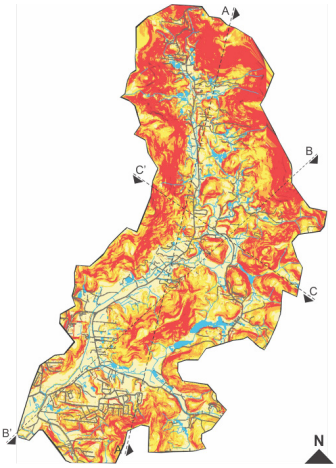


Figura 5 – Mapa de Declividade
Fonte: LAB Geo

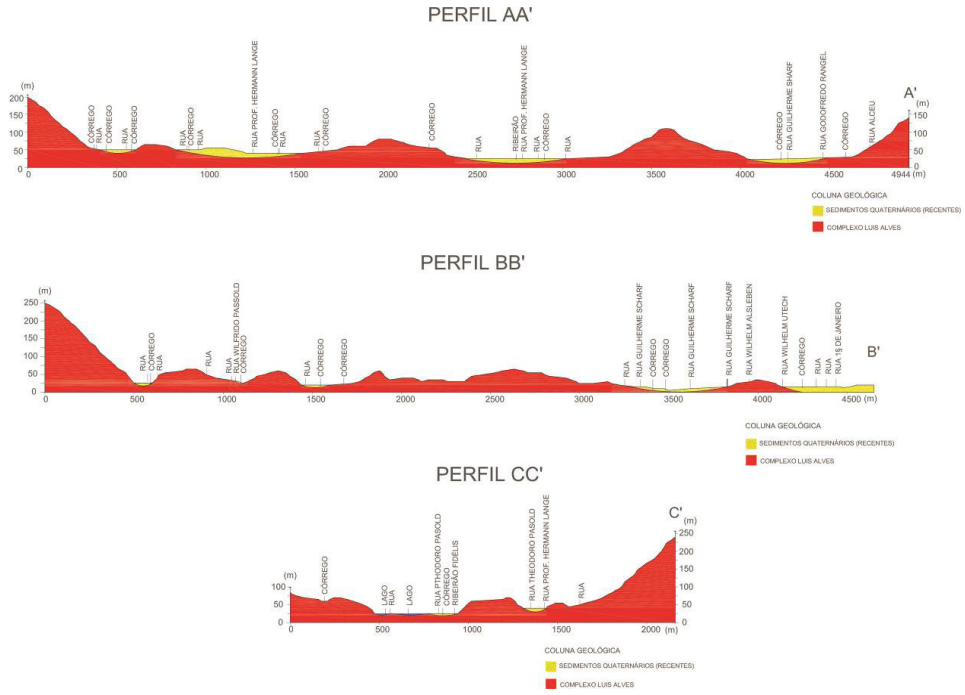


Figura 6 – Perfis Geomorfológicos
Fonte: Produção de pesquisa

4.2. Vulnerabilidade à ocupação urbana

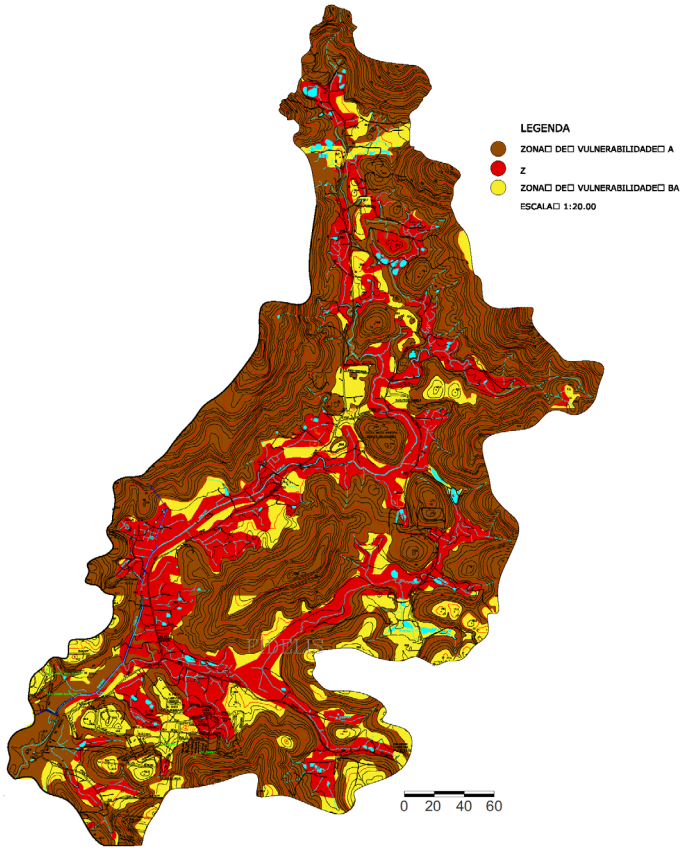
A partir do cruzamento das cartas temáticas – Declividade, geologia, e restrições legais - elabora-se o mapa de vulnerabilidade à ocupação urbana . O estudo da vulnerabilidade à ocupação urbana representa a predisposição de um ambiente em sofrer danos quando exposto a um fenômeno físico, de origem natural ou antrópica. (MENEGAT, 1999; MANSUR et al, 2003). Para a definição de vulnerabilidade à ocupação urbana considera-se além dos fatores naturais a legislação federal ou municipal dependendo do critério estabelecido.

Através da tabela 1 podemos definir os critérios que estabelecem os índices de vulnerabilidade (baixa, média, alta).

Tabela 1: Classificação da Vulnerabilidade à ocupação urbana
Para a sub-bacia do Ribeirão Fidélis – BLUMENAU (SC)

Vulnerabilidade e Classificação de risco	Declividade	Restrições Legais	Geologia	Uso
Baixa	De 0 A 15%	Sem restrições	Quaternário: apropriado para urbanização, (deve-se considerar estacas para fundações e sondagens para urbanização), (depósitos sedimentares fluviais do quaternário)	LIVRE
		Exceto mata ciliar (Lei 4771/65) e ao longo dos rios e lagoas - (CONAMA 302/2002) - 30m		
Média	De 15 a 30%		Gnaisses (Complexo Luis Alves)	SOBRE PILOTIS +
			Gnaisses: é vulnerável à urbanização só em área muito declivosa, com a retirada da vegetação, porque fica vulnerável a	ESTACAS DE
			erosão.	FUNDAÇÃO
Alta	Acima de 30%	- Lei Federal 6766/79	Ardósia	NÃO OCUPÁVEL
		Acima de 30% de declividade	(Grupo Itajaí)	
		- Lei 4771/65		
		- CONAMA n. 303/2002 parágrafo único: 1/3 superior dos morros >100% ou 45º (APP)		
		-Lei Federal n. 7803/89,		
		- CONAMA 302/2002		
		50m ao redor de nascentes		
		- Faixa para linha de transmissão de energia elétrica		

Fonte: C. Mansur, 2003.



Vulnerabilidade baixa
Vulnerabilidade média
Vulnerabilidade alta

Figura 7 – Mapa de vulnerabilidade a ocupação
FONTE: Produção da pesquisa

4.3. Unidades da paisagem

A partir de trabalhos de campo e avaliações das cartas temáticas e dos transectos geoambientais realizados, foi possível identificar quatro unidades da paisagem na localidade da Microbacia Hidrográfica do Fidélis (Figura 6). Tal divisão permitiu

determinar vocações e limitações de uso e ocupação do solo. A unidade geoecológica da paisagem pode ser definida como um componente de um ecossistema, uma unidade espacialmente explícita que inclui todos os componentes bióticos e abióticos dentro das suas fronteiras de influências. A identificação de unidades da paisagem segue critérios de geomorfologia, geologia, declividade, clima e cobertura vegetal caracterizando unidades geomorfologicamente semelhantes. Permite também distinguir aspectos ambientais e reconhecer os processos distintos que ocorrem em cada área. Desta forma, as diretrizes de planejamento são lançadas respeitando as singularidades de cada unidade, considerando a vulnerabilidade a ocupação.

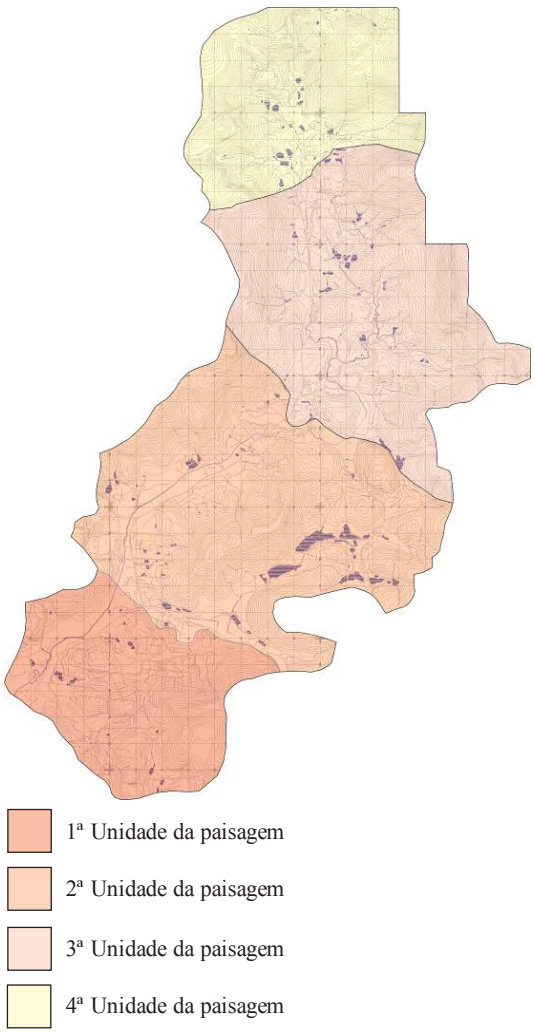
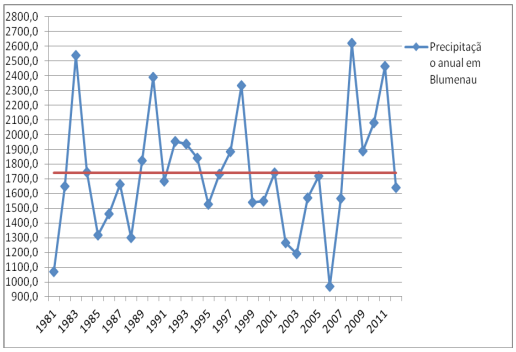


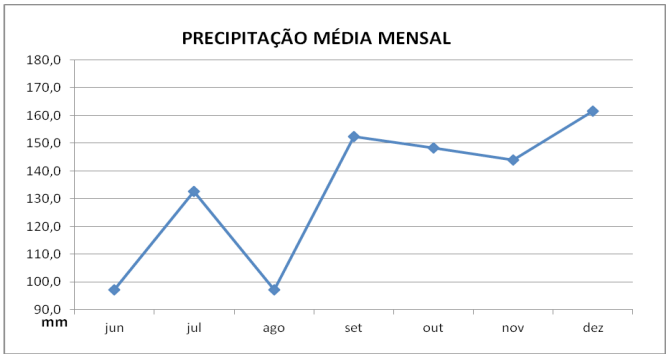
Figura 8 – Unidades da Paisagem
FONTE: Produção da pesquisa

A primeira Unidade da paisagem, jusante da microbacia, caracteriza-se por ser o ponto de acesso ao bairro. Alguns aspectos ambientais podem ser observados, como: desmatamento da vegetação ciliar, poluição física e visual, susceptibilidade a cheias e ocupação em áreas de APP. É o local com maior adensamento populacional e construtivo. Predomina a tipologia de residências isoladas no lote, porém há presença de grandes vazios urbanos, galpões, depósitos e comércio local. A infraestrutura do local é precária, e não há oferta de saneamento básico. As vias são utilizadas para transporte de carga.
A segunda unidade de paisagem se caracteriza pela baixa densidade demográfica. A ocupação é mais antiga e podemos observar galpões industriais. O uso do solo é predominantemente agrícola, com plantações de hortaliças, e pecuário. A mata ciliar, ao longo do ribeirão, encontra-se desmatada ou é inexistente. Conforme a proximidade com a montante há o estreitamento do vale e aumento da altura dos divisores d'água.
A terceira unidade da paisagem se diferencia da segunda pelo relevo. Esta se caracteriza pelo afunilamento do vale em direção ao Norte da microbacia e pelo altitude de suas cotas. Nesta região, a densidade populacional é muito baixa, ainda podemos observar que o uso do solo para a agricultura e a mata ciliar é praticamente ine xistente. Foram utilizados dados secundários de 120 entrevistas realizadas com a população local auxiliando no diagnóstico participativo. Toma-se a liberdade de apresentar um relato colhido na comunidade local:

[...] Tem uma associação no topo do bairro, fazem poucas reuniões, no caso para fazer o asfalto. A ocupação aumentou muito, casas novas, empresas, antes era tudo desocupado. Tem uma associação, mas a comunidade é pouco unida, minha família não participa. [...]

O afunilamento do vale é contínuo até a quarta paisagem, onde as planícies são ainda mais estreitas e com declividade mais acentuada. Deste modo, esta área detém ocupações de caráter irregular e que ocorrem em encostas e vertentes côncavas. Estas ocupações tendem a aumentar, pela ausência de políticas públicas que deem suporte a famílias carentes e a falta de fiscalização incita à ocupação em locais marginalizados. Por serem áreas de intensa precipitação e com tendência a enxurradas, a ocupação desordenada potencializa a ocorrência de deslizamentos. Os dados climáticos abaixo, confirmam a média anual de precitação o que confirma que a população que ocupa áreas impróprias fica cada vez mais vulnerável a deslizamentos devido ao aumento da freqüência e intensidade de chuva nos últimos meses e anos.





Fonte: CEOPS, FURB, 2013.



Figura 9 – 1ª Unidade da paisagem
Fonte: Produção da pesquisa



Figura 10 – 2ª Unidade da paisagem
Fonte: Produção da pesquisa

5. DISCUSSÃO

Ao cruzarmos as cartas temáticas observa-se que a área de estudo possui alta vulnerabilidade à ocupação do solo. A microbacia do Fidélis é uma grande rede de canais hídricos, que exige grandes áreas de preservação. A manutenção da integridade da zona ripária é fundamental, mas esta depende totalmente de práticas sadias de uso da terra.

Apesar da primeira unidade da paisagem ser menos suscetível à deslizamentos, a mesma está sujeita a constantes inundações. Porém, considerando a geomorfologia do local, conclui-se que esta área é a mais propícia à ocupação, por possuir áreas planas, já sedimentadas. No entanto, esta ocupação deve ser feita de maneira adequada, de acordo com as zonas de vulnerabilidade. O desmatamento de áreas de proteção ambiental, aterros inadequados e cortes de morro aumentam o risco de desastres. Portanto, as construções devem ser feitas em áreas de baixa vulnerabilidade, com técnicas construtivas adequadas a geologia do local.

Na segunda e terceira unidade da paisagem, onde o uso do solo é predominantemente agrícola e pecuário, com baixa densidade construída, observamos a ocorrência de deslizamentos. A retirada da vegetação nativa para o plantio de pinus e eucalipto e outras espécies, assim como a criação de pastagens são causas destes processos.

A vegetação tem importante papel na estabilidade das encostas em função dos efeitos mecânicos e os relativos ao balanço hídrico. Dentre os efeitos mecânicos positivos da vegetação em áreas de encostas estão a estruturação do solo através das raízes e a retenção do material deslocado reduzindo a área afetada pelo escorregamento devido ao efeito frenador e dissipador de energia do material. Entre os efeitos hídricos positivos estão a defesa contra o impacto das gotas de chuva sobre o solo, o efeito

retardo no período de precipitação e retenção de volume apreciável de água nos diversos e complexos componentes da floresta, a eliminação de uma parcelada água subterrânea na forma de vapor através do processo de evapotranspiração e a indução do escoamento sub-superficial.

Neste sentido, destaca-se o papel fundamental das florestas nativas na estabilização de encostas. Dada sua característica de grande densidade arbórea e diversidade de espécies, a floresta primária é caracterizada como o melhor estabilizador de solos. A presença de diferentes espécies implica na diversidade do padrão de raízes, formando uma teia complexa de entrelaçamentos que garante essa estabilidade.

A quarta unidade da paisagem caracteriza a área mais vulnerável do bairro, por apresentar declividade alta. Através da figura 4 podemos observar que as ocupações vem sendo feitas de maneira irregular, acompanhando o rio, sem qualquer tipo de infraestrutura. Destarte, as chuvas torrenciais, aliadas as vertentes convexas já existentes, aumentam os riscos de deslizamento. A alta vulnerabilizadade da 4ª unidade da paisagem restringe significativamente a ocupação do solo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres são fenômenos socioambientais que convertem a fragilidade natural em vulnerabilidade social e são reflexos da organização da sociedade (FRANK, SEVEGNANI, 2009). São determinados a partir da relação entre o homem e a natureza, ou seja, resultam das tentativas do homem dominar a natureza (KOBIYAMA et al., 2006).

A elaboração de diagnósticos das condições ambientais locais do Ribeirão Fidélis vem como subsídio na orientação dos usos e gestão dos recursos naturais, para que estes estejam em sintonia com as necessidades básicas das gerações atuais e futuras, tendo a contenção de práticas predatórias e exaustivas. Também, procura-se um maior envolvimento sinérgico da sociedade civil organizada na definição e na articulação política de necessidades coletivas, na identificação de potencialidades econômicas em cada contexto territorial e na coorganização do esforço de gestão socioambiental.

Mudanças de percepção e interpretação da natureza como interdependente das relações que se estabelecem entre a ação antrópica e a manutenção da resiliência ecossistêmica, promovem um posicionamento social preservacionista. Nesta perspectiva, a educação para o ecodesenvolvimento se torna possível graças aos diagnósticos descritivos realizados, os quais conhecimentos específicos para analisar os dados do meio físico natural - clima, geologia, hipsometria, declividade, formas do relevo e hidrografia - e os condicionantes antrópicos que podem influenciar no uso e ocupação solo.

Estes resultados apontam no avanço da resolução de problemas da maneira reativa para a proativa, quando aplicados no programa de extensão Novos Talentos, corroborando para o desenvolvimento de competências em gestão de projetos socioambientais, à luz do ecodesenvolvimento. O programa tem como objetivo aproximação da universidade da realidade social e ambiental das comunidades onde as escolas estão inseridas. Na

busca de integrar os conhecimentos científicos com os conhecimentos tradicionais para a solução de problemas ambientais enfrentados pela sociedade.
Os conhecimentos desenvolvidos na Zonas de educação para o ecodesenvolvimento (ZEE) do Fidélis, se aplicam a "agente de mudança" para descrever quatro caminhos de ação universitária de apoio ao desenvolvimento: (a) fornecer modelo de práticas sustentáveis para sociedade; (b) ensinar a lidar com problemas complexos e exercícios sistema de pensamento; (c) realizando práticas baseadas em pesquisas-atividade, e (d) promover e reforçar a colaboração entre indivíduos e universidades situadas como agentes transdisciplinares (PEER, STOEGLENNER, 2013, p.6).

REFERÊNCIAS

AUMOND, J. J. Reflexões sobre a necessidade de uma nova abordagem na reconstrução dos ecossistemas degradados. In: TRES, D. R. e REIS, A. Perspectivas para a conservação e restauração do pontual ao contexto. Itajaí: Herbário Barbosa Rodrigues. P.45-59, 2009.

BERKES, F: FOLKE, C. (Eds.) Linking social and ecological systems. Management practices and social mechanisms for building resilience. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BERTALANFFY, Ludwig von. Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações.6. ed. Rio de Janeiro : Vozes, 2012..

BRUNET, N. (2003) Elaborating na integrated and participatory model for eco-development in coastal zones. In: P.F. Vieira (Org.), Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras. Enfoques e experiências na América Latina e no Caribe. Florianópolis: APED, p. 373-384.

CORREA, R. L. Território e corporação. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 251-256.

DAJOZ, R. Ecologia geral. Petrópolis: Editora Vozes, 1983.
FONTAN, Jean-Marc; VIEIRA, Paulo Freire. Por um enfoque sistêmico, ecológico e territorializado. In: TREMBLAY, G.; VIEIRA, P. F. (Org.). O papel da universidade no desenvolvimento local: experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED; Secco, 2011, p. 11-18.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE. Vocabulário básico meio ambiente. Rio de Janeiro: Petrobrás, 1992.

FRANK, B.; SEVEGNANI, L. (Organizadoras) Desastre de 2008 no vale do Itajaí. Água, gente e política. Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. Blumenau. Governo do

Estado do Paraná,Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Instituto Ambiental do Paraná,Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas. Plano de Manejo da Área de Proteção Ambientalde Guaratuba. Curitiba, 2006

KOBIYAMA, M.; MENDONÇA, M.; MORENO, D.A.; MARCELINO, I.P.V. de O.; MARCELINO,E.V.; GONÇALVES, E.F.; BRAZETTI, L.L.P.; GOERL, R.F.; MOLLERI, G.S.F.; RUDORFF, F. de M. Prevenção de Desastres Ambientais – Conceitos Básicos. 1ª ed. Florianópolis, SC. 2006.

LEFF, E. Interdisciplinariedad y Ambiente: Bases conceptuales para el manejo sustentable de los recursos. In: Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México: Siglo XXI, pp. 68-123, 1994.

LEFF, E. Epistemologia ambiental. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

LÉVÊQUE, Christian, et al. Les zones ateliers, des dispositifs pour la recherche sur l'environment et les anthroposystèmes. NSS, v. 8, n. 4, p. 44-52, 2000.

LIMA, W. De P., ZAKIA, M. J. B. Florestas Plantadas e a Água: implementando o conceito de bacia hidrográfica como unidade de planejamento. São Paulo: Editora RIMA, 2006.

MANSUR DE M. S., C. Avaliação Ambiental Estratégica como subsídio para o planejamento urbano. Tese (Doutorado interdisciplinar das cieincias humanas), UFSC, 2003.

MANSUR D. M. S., C.; SAMPAIO, C. A. C. Educação para o desenvolvimento territorial: Experiências para Produção De Competências a partir de um Programa de Extensão Rural Universitária. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v. 4, p. 85-105, 2010.

MANSUR DE M. S., C.; SANTOS, G. F. dos; LIMA, G. S. de. Vulnerabilidade Natural: método para uma das etapas da Avaliação Ambiental Estratégica, com aplicaçào do SIG. No bairro Fidélis, Blumenau (SC). In: VI Simpósio Nacional de Geomorfologia/ Regional Conference on Geomorphology, 2006, Goiânia. Anais do VI Simpósio Nacional de Geomorfologia: Geomorfologia Tropical e Subtropical: processos, métodos e técnicas, 2006. v. I.

MENEGAT, R. Atlas ambiental de Porto Alegre.2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

MONTEIRO, C. A. F. Os geossistemas como elemento de integração na síntese

geográfica e fator de promoção interdisciplinar na compreensão do ambiente. Revista de Ciências Humanas, v. 14, n. 19, p. 67-101. 1996.

NORGAARD, R. B. Development betrayed. The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future. London: Routledge, 1995.

PEER. V.; STOEGLEHNER, G. Universities as change agents for sustainability – framing the role of knowledge transfer and generation in regional development processes. Journal of Cleaner Production 44 (2013) Pages 85-95. Disponível em: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652612006476. Acesso em 18 de março de 2013.

RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. São Paulo: Ática. 1993.

SACHS, I. Ambiente e estilos de desenvolvimento. In SACHS, I; VIEIRA, P. F. (org.). Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 54 – 76

SANTOS, Milton. Tecnica, espaco, tempo: globalizacao e meio tecnico-cientifico informacional. Sao Paulo : Hucitec, 1994.

_____. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? In: Estudos avançados II. São Paulo, 1997.

TREMBLAY, G.; VIEIRA, P. F. (Org.) O papel da universidade no desenvolvimento local. Experiencias brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED e SECCO, 2011.

VIEIRA, P. F. Controvertida Passagem do Conceito à ação. In: EISFORIA. Desenvolvimento Territorial Sustentável. Conceitos, Experiências e Desafios Teórico-metodológicos. Ano 4. V.4. Florianópolis. Brasil, p. 265-308. 2006.

VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A (orgs). Ecologia humana, Ética e Educação: a mensagem de Pierre Dansereau. Porto Alegre e Florianópolis: Pallotti e APED, 1999. 680p.

VIEIRA, P. F. Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: Viola, E., et al. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina. 1995.

Análisis de la crisis hídrica en las Sierras Chicas de Córdoba (2007-2014): aspectos ambientales, prevención del riesgo y aplicación de políticas públicas

Ingaramo, Ricardo
Cioccale, Marcela
Cascú, Agustín
Lado, Gerardo

PALABRAS CLAVE
· Crisis Hídrica
· Desastre Ambiental
· Gestión De Emergencias

Resumen / La región de las Sierras Chicas (Provincia de Córdoba) en el tramo que va de Mendiolaza a Río Ceballos, alberga una población de más de 50.000 habitantes, que se abastecen de agua potable entre otras fuentes del Dique La Quebrada, que embalsa las aguas de una pequeña cuenca de drenaje de 42 km^2. Esta cuenca tiene el estatus de Reserva Hídrica Provincial, pero el aumento de la urbanización, la actividad turística sin controles, el sobrepastoreo de campos y los incendios forestales son problemas recurrentes. El 4 de septiembre de 2011, después de una prolongada sequía invernal, un incendio quemó el 75% de la superficie de la Reserva, consumiendo la vegetación de la cuenca media y alta. Después de varios años de precipitaciones menores al promedio histórico, la región estaba inmersa en una profunda crisis hídrica, con la cota del embalse a 12 m. por debajo del nivel vertedero. Las primeras lluvias torrenciales del verano ocasionaron el crecimiento de ríos y arroyos serranos que arrastraron madera quemada, cenizas y suelos desnudos como resultado del incendio, y removieron los sedimentos del fondo del lago que estaban expuestos luego de la prolongada sequía. Este escenario de factores extremos convergentes condujo a un desastre ambiental que afectó severamente la calidad del agua y puso en riesgo su provisión para consumo humano. En este trabajo se analizan los fenómenos naturales acontecidos a partir de las variables climáticas e hidrológicas involucradas, las consecuencias del incendio forestal, su impacto sobre la calidad del agua y los problemas ocasionados en el proceso de potabilización. Se aborda la gestión llevada a cabo durante la emergencia y se analiza la superposición de jurisdicciones institucionales involucradas en la problemática. Finalmente a partir de este hecho se discute la necesidad de contar con políticas públicas y estrategias de gestión adecuadas que permitan hacer frente a este tipo de fenómenos a fin de mitigar o evitar sus consecuencias.

INGARAMO, RICARDO
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales – Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail:ringaramo@efn.uncor.edu

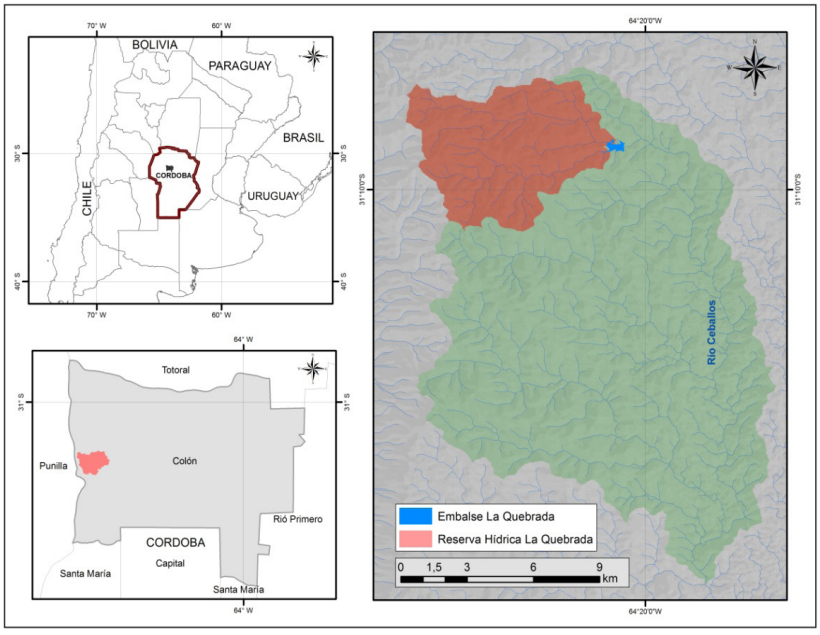
CIOCCALE, MARCELA
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales – Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: mcioccale@hotmail.com

INTRODUCCION

La confiabilidad de los sistemas de provisión de agua potable y la continuidad del servicio son requisitos fundamentales para garantizar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de una comunidad. Esto está a su vez fuertemente relacionado con el equilibrio ambiental que hay que garantizar en las áreas naturales que actúan como fábricas de agua.

En la provincia de Córdoba, particularmente en las zonas serranas, los incendios, las sequías y las inundaciones son las principales causas de desastres naturales, que inevitablemente tienen un impacto muy importante sobre la disponibilidad de agua para consumo humano. Estos fenómenos naturales están vinculados entre sí y tienden a potenciarse cuando se verifican condiciones que favorecen su desarrollo.

La región de las Sierras Chicas, particularmente la cuenca que abastece al Dique La Quebrada (31°8'58.08"S - 64°20'30.64"W, Figura 1), se ha visto sometida a una combinación de eventos naturales extremos y de intervenciones antrópicas que afectan severamente las condiciones ambientales de la región y ponen en riesgo el suministro de agua potable a una de las regiones de la provincia con mayor crecimiento urbanístico y demográfico. En la Figura 2 se muestra a modo de ejemplo la proyección de población en la ciudad de Río Ceballos, una de las localidades más importantes de la región.



CASCÚ, AGUSTÍN
Cooperativa de Obras y Servicios Río Ceballos Limitada
Argentina
E-mail: gerardogustavolado@yahoo.com.ar

LADO, GERARDO
Cooperativa de Obras y Servicios Río Ceballos Limitada
Argentina
E-mail: aguscascu@gmail.com

Figura 1. Ubicación del área de estudio: Reserva Hídrica La Quebrada (rojo), Dique y Cuenca del Río Ceballo

s-Saldán (verde)

La cuenca de la Reserva Hídrica La Quebrada se encuentra en la ladera Oriental de las Sierras Chicas de Córdoba y tiene una superficie de 42 km^2. Esta cuenca fue declarada como Reserva Hídrica Provincial en el año 1987, ya que era la fuente de agua para consumo humano en varias localidades de las Sierras Chicas. La parte alta de la cuenca se caracteriza por lomadas suaves, con pendientes entre el 7 y el 12%, la parte media por cerros y quebradas con pendientes entre 35 y 50%, y la parte baja por colinas y lomas con pendientes entre 15 y 30% (Cioccale, 1999). Los principales cursos que atraviesan la cuenca son los arroyos Colanchanga al Norte y Los Hornillos al Sur. El módulo de estos arroyos es de 0,2 m3/seg.

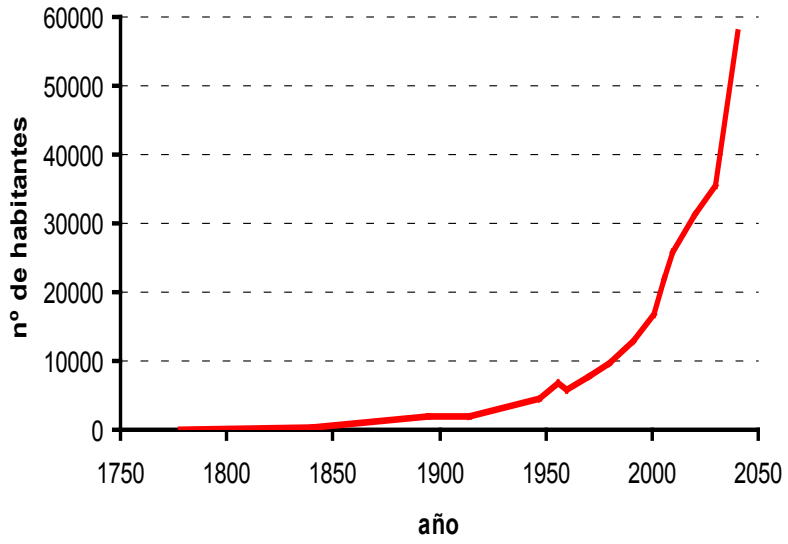


Figura 2. Evolución de la población en la ciudad de Río Ceballos

El Dique La Quebrada se encuentra a unos 7 km. al noroeste de la ciudad de Río Ceballos y forma un embalse artificial de 30 has. de superficie, alimentado por la cuenca de la Reserva. Fue construido entre los años 1974 y 1976, tiene una longitud de coronamiento de 254 mts y un volumen del embalse a cota de labio de vertedero de 3,3 hm^3 (Cioccale et al., 1999; Addari, 2004).

Con respecto a las características del lago, presenta condiciones típicas de un cuerpo de agua de clima templado, con estratificación térmica durante el verano y una circulación de las aguas desde el fondo hacia la superficie en el invierno. Esto, junto con el incremento del ingreso de nutrientes, en especial durante el verano y con posterioridad

a los incendios de finales del invierno, intensifican el proceso de eutrofización del lago que impacta sobre la provisión de agua potable a las poblaciones que se abastecen del mencionado espejo de agua (Cioccale et al., 1998).

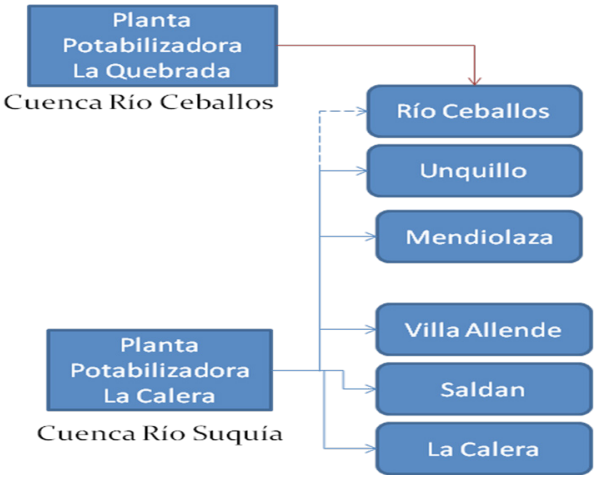


Figura 3. Sistema de provisión de agua potable La Quebrada - La Calera

La Planta Potabilizadora La Quebrada, ubicada al pié del dique homónimo, fue inaugurada en el año 1991 con la finalidad de abastecer de agua potable a las localidades de Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza, todas ubicadas en el corredor de las Sierras Chicas. Tiene una capacidad de producción máxima de 10.800 m3/día. Desde el año 2011 se suma el aporte del Río Suquía a través de la Planta Potabilizadora La Calera, definiendo el Sistema que se muestra en la Figura 3. Estas fuentes son utilizadas en diferentes proporciones de acuerdo a la relación entre la oferta y demanda de agua, asociada a su vez a la época del año. El objetivo planteado por la autoridad provincial en el tema es que la Planta Potabilizadora La Quebrada suministre agua potable solamente a la ciudad de Río Ceballos, mientras que el resto de las localidades sean atendidas desde la Planta de La Calera.

Diversos estudios realizados en la cuenca del Dique La Quebrada (Cioccale , 1998 y 1999, Cioccale et al., 1999; Ingaramo, 2013; Ingaramo et al., 2012) permiten definir la existencia de un patrón de comportamiento temporal, caracterizado por tres períodos críticos: Julio-Noviembre como el de mayor riesgo de incendios, Diciembre-Marzo como la época de máxima susceptibilidad a lluvias intensas y crecidas de los cursos de agua con la consecuente aceleración de los procesos de erosión, y finalmente Febrero-Abril como el período más favorable para la ocurrencia de floración (bloom) de algas en el dique, como resultado entre otros del proceso de eutrofización del lago.

La Planta Potabilizadora La Quebrada cuenta con registros continuos de lluvias desde 1960, entre datos propios y registros particulares de vecinos de la zona (Figura 4). Estos 50 años de información permiten establecer que la precipitación media anual es de aproximadamente 940 mm, pero con fuertes variaciones temporales y prolongados

períodos de abundancia/sequía.

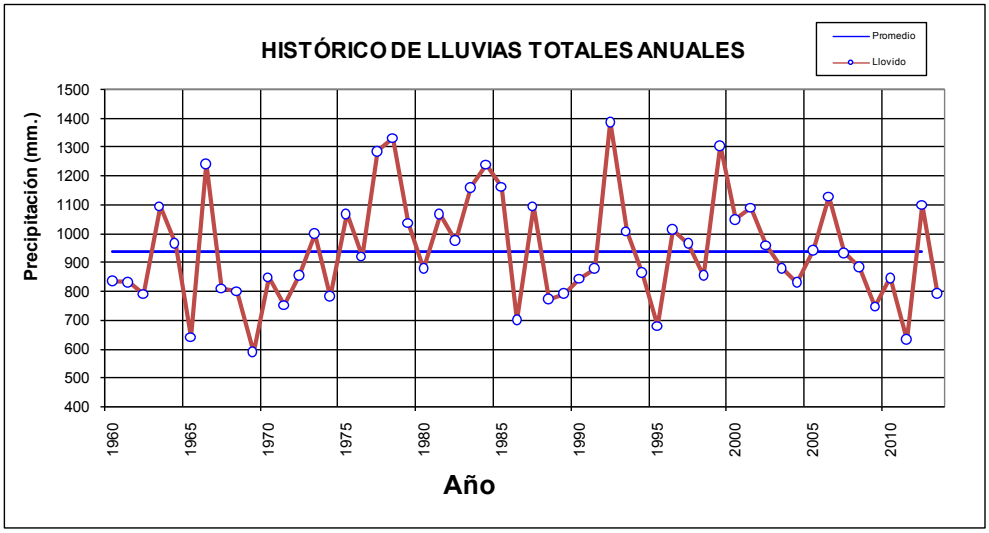


Figura 4. Registros de precipitaciones en La Quebrada (1960-2013)

En el año 2000 comenzó un ciclo descendente en las precipitaciones, que particularmente entre 2008 y 2012 generó un alto impacto en la disponibilidad del recurso, tal como se muestra en la Figura 5 (Cascú y Lado, 2012), donde se aprecia el déficit verificado en ese período. Esta situación tuvo un efecto negativo entre otros aspectos en la provisión de agua, imponiendo fuertes restricciones al consumo de los habitantes de la región afectada por la sequía

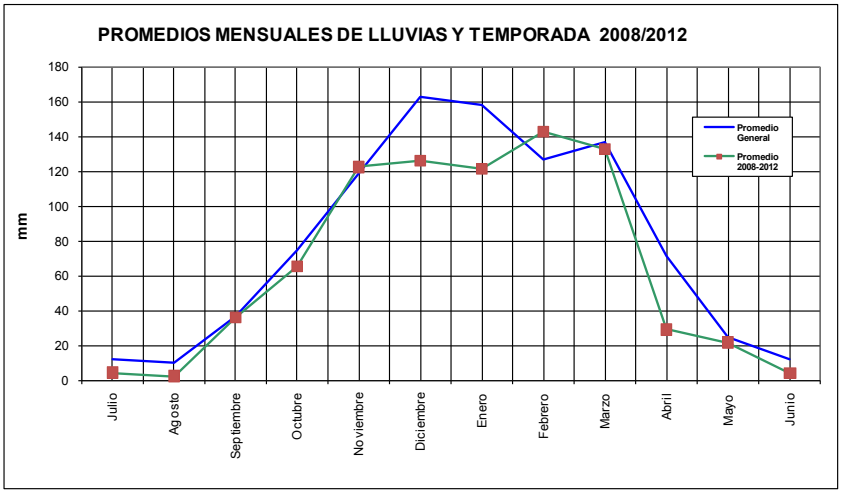


Figura 5. Comparación del promedio histórico mensual con el promedio de los años

2008/12

Asimismo, desde el año 2004 la UTE que administra la Planta Potabilizadora registra en forma diaria los niveles del lago (Cascú y Lado, 2012). En la Figura 6 se observa un largo período a partir del año 2007 durante el cual el nivel no alcanzó la cota del vertedero. En febrero de 2010 el nivel del embalse llegó al nivel histórico hasta ese momento de -13,37 mts, mientras que en febrero de 2014 esa marca fue superada, llegando a -14,80 mts.

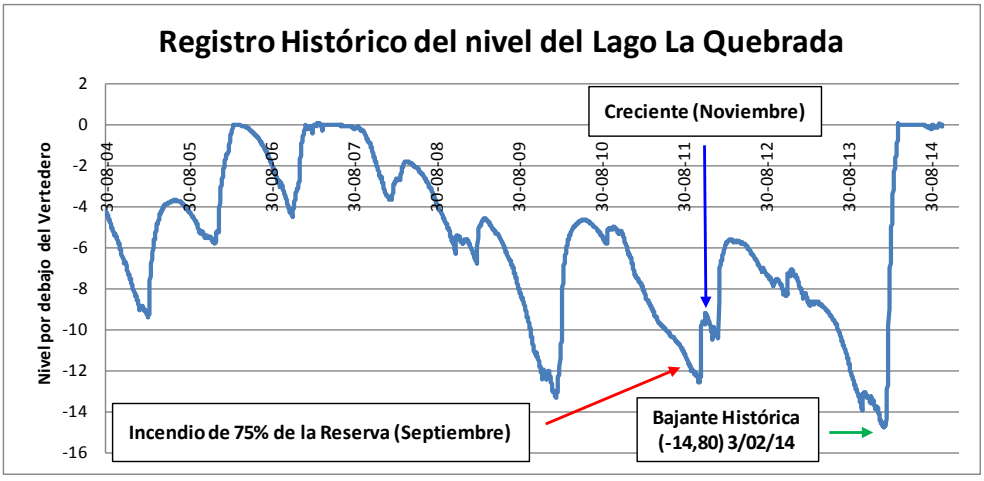


Figura 6. Niveles del Dique La Quebrada

En este contexto de sequía, a fines del año 2011 se produjo una secuencia de otros fenómenos extraordinarios: incendios seguidos de lluvias torrenciales que derivaron en fuertes procesos de erosión, que sumados provocaron un verdadero desastre ambiental en la cuenca. Una de las consecuencias más importante del fenómeno fue la afectación de los recursos hídricos superficiales, que puso en peligro el suministro de agua para consumo humano en la región.

En este trabajo se describe el evento que dio lugar a esta situación de emergencia ambiental, y a partir de este hecho se analizan los vínculos que existen entre el aprovechamiento de los recursos hídricos, las políticas públicas relativas al manejo del agua y el desarrollo socioeconómico de una región, con el fin de establecer las enseñanzas que se desprenden de una experiencia de este tipo.

METODOLOGIA

Considerando la complejidad de la región y la repetitividad de los ciclos de sequía-inundación en la última década, se diseñó una metodología que permite abordar la problemática de la gestión de los recursos hídricos desde una perspectiva integradora. Por otra parte, cabe resaltar que la región cuenta con un importante bagaje de información disponible, pero en diferentes instituciones, en forma dispersa y fragmentada, lo que dificulta la elaboración de diagnósticos precisos y provoca la consecuente toma de decisiones sobre bases erróneas o incompletas.

Teniendo en cuenta la situación planteada, la metodología se organizó como una secuencia de trabajo en tres etapas:

a) Inventario, recopilación y ordenamiento de la información disponible (base de datos climáticos, niveles del lago, registro de incendios, insumos de la planta potabilizadora, informes de gestión, etc.).

b) Análisis de los datos relevados por medio de un análisis espacio-temporal aplicando herramientas estadísticas y el uso de un sistema de información geográfico (SIG) para la visualización de los diferentes escenarios.

c) Síntesis: Evaluación de la crisis hídrica y sus consecuencias aplicadas al desarrollo de nuevas herramientas de gestión que permitan diseñar propuestas adecuadas para los escenarios probables en la región, y elaboración de sugerencias.

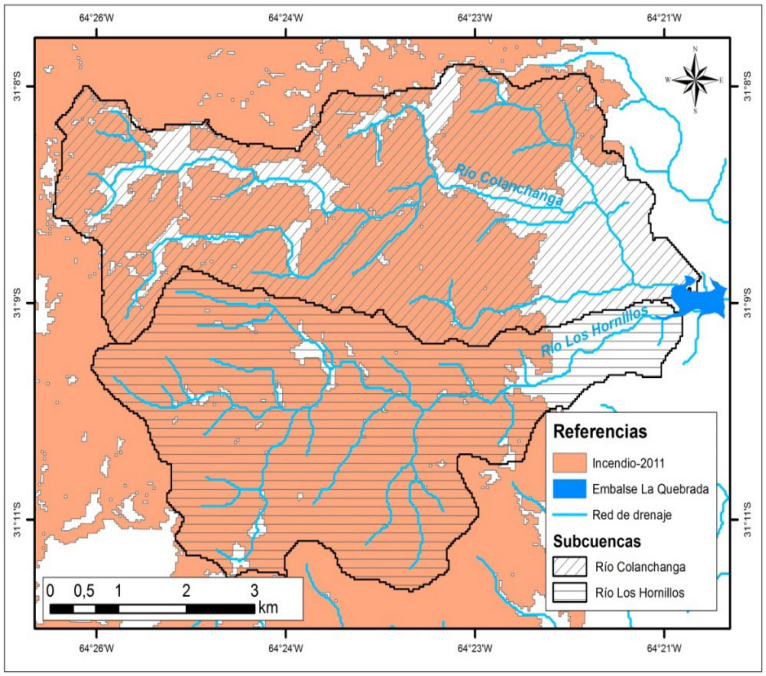


Figura 7. Incendio del 4 de septiembre de 2011 en la Cuenca del Dique La Quebrada

DESCRIPCIÓN DE LA CRISIS HIDRICA-AMBIENTAL EN LAS SIERRAS CHICAS

La Provincia de Córdoba y la región de las Sierras Chicas en particular se caracterizan por la ocurrencia de prolongados períodos de sequía y de abundancia hídricas. Desde el año 2007 y hasta principios de 2014 se verificó un ciclo de déficit hídrico en la región, con registros de precipitaciones por debajo de la media que en el caso del Dique La Quebrada se tradujo en niveles del embalse en permanente descenso, marcando un récord de más de 14 mts. por debajo del nivel del vertedero a comienzos del mes de febrero de 2014.

En ese contexto, a principios de septiembre del año 2011 se produjo un incendio que quemó casi el 75% de la cuenca que alimenta al embalse del Dique La Quebrada. La Figura 7 muestra la superficie quemada, delimitada en base a la información suministrada por la imagen MODIS del 4 de septiembre de 2011 (https://earthdata.nasa.gov/data/near-real-time-data/rapid-response).

La cuenca, con suelos calcinados y sin protección vegetal, recibió el 20 de noviembre una lluvia de 70 mm. que precipitó en un lapso de 30 minutos, lo que produjo una importante crecida de los arroyos tributarios, provocando una elevación en el nivel del dique de aproximadamente 2,5 mts en 24 hrs.

Al momento de ingresar la crecida la cota del lago se encontraba a 12,61 mts por debajo del nivel del vertedero, uno de los valores más bajos de su historia (Figuras 8.a y 8.b). Todos estos factores se conjugaron para provocar un evento que terminó provocando una verdadera catástrofe ambiental por la magnitud de sus consecuencias (Ingaramo et al., 2012). La lluvia y el ascenso del nivel del dique, que deberían haber sido una bendición para una zona jaqueada por la sequía, terminó siendo una contrariedad por la forma en que se desarrollaron los hechos.

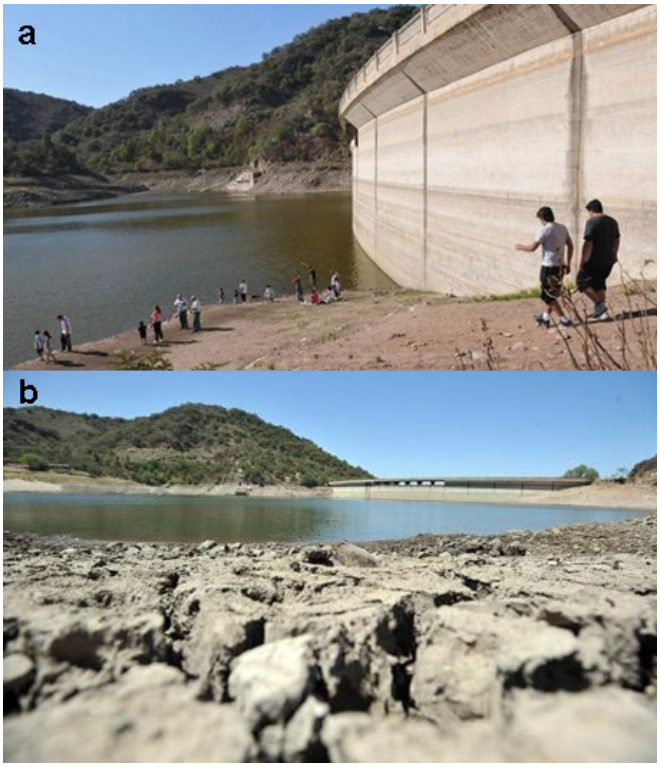


Figura 8 a. Vista del dique La Quebrada en pico de bajante, b. Fondo del lago expuesto

En efecto, inicialmente se produjo el arrastre de cenizas y restos vegetales, productos

del incendio del mes de septiembre, así como de suelos que estaban literalmente desnudos después de la quema de la vegetación, que fueron a parar primero a los cursos de agua y luego al embalse del dique. Además, como resultado de la abrupta crecida de los arroyos tributarios, se verificó el arrastre de material de fondo del embalse, ya que como el nivel del dique se encontraba en un pico de bajante, buena parte de la superficie de fondo se encontraba expuesta (Figura 9).



Figura 9. Efectos de la crecida de uno de los arroyos tributarios al Dique

Por lo tanto se registraron dos oleadas de ingreso de barros y material sólido, que a posteriori pudo determinarse tenían diferentes características físicas. El ingreso de este material tuvo un efecto inmediato sobre el embalse y por extensión sobre la calidad del agua cruda que ingresaba a la Planta Potabilizadora (Figura 10).



Figura 10. Imágenes del ingreso de agua cruda a la Planta Potabilizadora

El ingreso de barros tuvo un fuerte impacto negativo sobre la calidad del agua embalsada, que generó serios problemas en el proceso de potabilización, al punto de provocar inicialmente el colapso de la planta potabilizadora. Esto se debió a que la calidad del agua entrante estaba fuera de todo estándar de potabilización, lo que hacía imposible su tratamiento convencional. En la Tabla 1 se muestra el efecto del evento sobre los principales parámetros monitoreados en el agua cruda.

Tabla 1. Parámetros del agua cruda antes y después del evento

	Agua cruda normal	Agua cruda después del evento
pH	7.8 – 8.1	<7.6
Turbiedad	20 – 60 NTU	>1000 NTU (límite máximo de medición del turbidímetro)

Contrariamente a lo esperado por el ingreso de cenizas provenientes de un incendio forestal, que normalmente hace subir el pH del agua, se observó una disminución de su valor, lo que permite suponer que esas cenizas traían residuos de combustiones incompletas. Con respecto a la turbiedad, se observa en la tabla que su valor superó el rango de medición posible.

Debido a que la Planta Potabilizadora no se encontraba preparada para contrarrestar el ingreso de un volumen tan importante de barros, fue necesario suspender el proceso de potabilización durante varias horas hasta poder eliminar el barro acumulado en las instalaciones. Durante ese lapso, se limpiaron los decantadores y se modificaron gradualmente las dosis de insumos hasta encontrar la condición óptima del proceso para permitir la decantación del material en suspensión (200 PPM de PAC 18 y 35 PPM de Hipoclorito de sodio) y la producción de agua apta para consumo humano.

Cabe destacar que a pesar de esta situación sumamente adversa, la Planta pudo volver a operar en menos de 24 hrs., manteniendo las mismas condiciones y parámetros de calidad del agua potable que existían antes del incidente. La celeridad con que se pudo restablecer el servicio de agua potable se debió a la rapidez con que los operadores de la planta detectaron la entrada de barros y a la correcta aplicación de los protocolos de emergencia. Sin embargo esos protocolos debieron ser modificados sobre la marcha a partir de las condiciones de respuesta del proceso, ya que el evento era inédito en la historia de la Planta, no existiendo antecedentes de un hecho de tal magnitud.

Esta circunstancia motivó a los responsables de la gestión de la Planta a diseñar posteriormente un nuevo Plan de Contingencia para el manejo de situaciones de esta naturaleza y a propiciar cambios estructurales de corto y mediano plazo, que permitan actuar con celeridad y precisión frente a la ocurrencia de hechos de estas características.

Durante los meses posteriores al evento, los parámetros del agua, en particular su turbidez, se mantuvieron muy por encima de los valores normales, provocando un aumento inusual en la demanda de los insumos necesarios para su potabilización y

por ende en los costos de explotación de la planta potabilizadora. Recién en el mes de abril de 2012, con la llegada de los primeros fríos, los parámetros de calidad del agua cruda fueron retornando lentamente a sus valores normales.

La situación de crisis que provocó la intensa sequía posterior a 2007, con la secuela de un dique con picos de bajante que hacían peligrar la continuidad del servicio de agua potable, motivó la constitución de un Comité de Emergencia Hídrica integrado por la Provincia de Córdoba, los Intendentes de las localidades de las Sierras Chicas abastecidas por el dique y las dos Cooperativas prestadoras del servicio de agua, para coordinar el manejo de la emergencia. Ese Comité dispuso varias acciones concretas, entre las que se pueden mencionar:

- Seguimiento permanente de la evolución de los niveles del Dique La Quebrada y de las principales variables hidrológicas en la región.
- Ejecución de obras complementarias para independizar a las ciudades de Unquillo y Mendiolaza de la provisión de agua desde el Dique La Quebrada, para que queden abastecidas únicamente desde la Planta de La Calera.
- Planificación de nuevas obras para permitir el suministro de agua desde la Planta Potabilizadora La Calera a una parte importante de la ciudad de Río Ceballos, frente a la eventualidad de que se interrumpa el suministro desde La Quebrada.
- Aceleración de la construcción de las obras necesarias para permitir la recuperación del agua utilizada en el lavado de filtros de la Planta Potabilizadora La Quebrada.
- Implementación de cortes rotativos del servicio en las localidades en crisis, para permitir un ahorro en el consumo de agua.
- Difusión de la problemática entre la población para promover un uso responsable del recurso.

Con respecto a la situación generada después del incendio de septiembre y la lluvia torrencial de noviembre de 2011, dada la celeridad con que fue necesario tomar acciones para mitigar los efectos de la emergencia, particularmente sobre la provisión de agua para consumo humano, en la práctica el manejo de la crisis recayó sobre los responsables de la Planta Potabilizadora La Quebrada, con el apoyo de las Cooperativas que la financian.

AUTORIDADES JURISDICCIONALES: SUPERPOSICION TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

Con respecto al manejo de la cuenca, el lago y los sistemas de producción y distribución de agua potable, se verifica la superposición de varios niveles institucionales.

La administración de la Cuenca y del lago del Dique La Quebrada está bajo la órbita del Ministerio de Agua, Ambiente y Energía de la Provincia de Córdoba, mientras que en el control del perilago tiene intervención además la Municipalidad de Río Ceballos merced a un convenio firmado con la Provincia a tal efecto en el año 2010.

Defensa Civil de la Municipalidad de Río Ceballos brinda soporte en el caso de incendios naturales para la actividad de los Bomberos Voluntarios de esa localidad y ayuda para

los damnificados por el fuego e inundaciones dentro de su ámbito de incumbencia.
La administración de la Planta Potabilizadora de La Calera está a cargo de la Provincia de Córdoba mientras que la Planta de La Quebrada es operada por una UTE (Unión Transitoria de Empresas) conformada por las Cooperativas de Agua de Río Ceballos y de Unquillo-Mendiolaza. El sistema global La Quebrada-La Calera está a cargo de la Provincia pero en la práctica es manejado conjuntamente con los prestadores del servicio de agua potable en las localidades de Sierras Chicas.
La distribución de agua potable está concesionada a las mencionadas Cooperativas, mientras que las Municipalidades de Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza son las titulares del servicio en sus respectivas localidades.
Como se puede apreciar, existe una superposición de jurisdicciones que complica la gestión integrada de esta área natural (Ingaramo y Cioccale, 2012).

DISCUSION

El primer paso para la mitigación de efectos de potenciales desastres naturales que afecten a una comunidad en general, y a la provisión de agua para consumo humano en particular (como en el caso del hecho que se describe), es contar con un programa que incluya una adecuada planificación de actividades y los responsables de su ejecución (OPS, 2004). Se estima que el 90 % de los desastres naturales registrados en el planeta en los últimos años están relacionados con el agua (Bertoni et al., 2006). La simultaneidad de los eventos sequía prolongada, incendios, lluvias intensas, erosión y arrastre de materiales a los cursos de agua que se produjeron a fines de 2011, condujeron a la ocurrencia de un verdadero desastre ambiental en la cuenca del Dique La Quebrada como resultado de un fenómeno del cual no se tenían antecedentes en la región. Por lo tanto, los organismos responsables de intervenir en la emergencia no estaban preparados para hacer frente a un hecho de estas características.
Sin embargo, todo indica que la ocurrencia de este fenómeno no sería excepcional y que razonablemente va a volver a repetirse, tal vez hasta con mayor frecuencia, ya que la acción conjunta de varios factores que se esquematizan en la Tabla 2 incrementan su probabilidad de ocurrencia.

Tabla 2. Factores que inciden en una crisis ambiental

Tipo	Factor	Estado actual	Previsión
Sociales	Crecimiento demográfico	El incremento poblacional es sostenido	En algunas regiones el crecimiento seguirá un ritmo exponencial
	Demanda de agua	La demanda para usos humanos, industriales y agropecuarios va en constante aumento	El conflicto de intereses entre los diferentes tipos de uso del agua tiende a agravarse, mientras que la disponibilidad del recurso va disminuyendo progresivamente
Urbanísticos	Mancha urbana	El crecimiento de los núcleos urbanos es incesante	El avance sobre áreas naturales compromete cada vez más la sustentabilidad ambiental
	Ordenamiento territorial	No existe una adecuada planificación del crecimiento urbano	El avance de los intereses privados ponen en jaque a los poderes públicos
		Se verifica una invasión de los cauces de los ríos	Las regulaciones son cada vez más ineficaces
Ambientales	Manejo ambiental	El control del estado sobre los ambientes naturales no es suficiente	El involucramiento ciudadano y la presión social deberían rectificar el rumbo al respecto
	Presión sobre los recursos hídricos	Existe derroche de agua donde no existe un servicio medido	La implementación de nuevos paradigmas como la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos debe propender a un manejo coordinado, participativo y sustentable del recurso
		Se verifica una degradación alarmante del recurso superficial y subterráneo	
	Inundaciones	La pérdida de capacidad de regulación de las cuencas y el incremento de la urbanización potencian el problema	El avance sostenido sobre las áreas naturales y la falta de políticas de manejo de los excedentes hídricos plantean un escenario complicado a futuro
	Incendios forestales	Los incendios son cada vez más frecuentes, debido a la conjunción de aspectos climáticos, biológicos y antrópicos	La implementación de mayores controles, la disponibilidad de nuevas tecnologías de monitoreo, la aplicación de un marco legal adecuado y la educación como herramienta deberían permitir revertir la situación actual
	Uso de las áreas naturales	El sobrepastoreo, el desmonte indiscriminado y las extracciones de recursos naturales va en constante aumento ante la falta de una intervención efectiva del Estado (en cualquiera de sus niveles)	Idem anterior
	Turismo	Se advierte un incremento significativo de actividades turísticas no reguladas	Idem anterior

Legales	Marco legal	No existe un marco legal actualizado	El cambio de paradigma con relación al manejo del ambiente creará mejores condiciones al respecto
	Cumplimiento de las leyes vigentes	El Estado no dispone de recursos suficientes para controlar la aplicación de la normativa vigente	Idem anterior
Climáticos	Impacto del cambio climático	Estudios sobre el tema parecen indicar una profundización de los ciclos hidrológicos extremos	De verificarse la suposición, los ciclos de sequías e inundaciones continuarán intensificándose
Económicos	Costos de la emergencia	Existe una falta de previsión sobre los costos que genera una catástrofe o emergencia	El fuerte impacto económico de una emergencia obligará a definir una estrategia para definir cómo asumir o repartir sus costos

Lo expuesto pone en evidencia de que si bien en algunas áreas se pueden albergar expectativas favorables, particularmente en lo que hace al marco legal, los cambios de paradigma y el impacto de la educación, en otras, como la inadecuada gestión del ambiente, el agudizamiento de conflictos de intereses por el uso de los recursos naturales y algunas contingencias climáticas, alertan en el sentido que las crisis ambientales tenderán a intensificarse en cuanto a la frecuencia y magnitud de su impacto.

La emergencia ambiental vivida en el Dique La Quebrada a fines de 2011 desnuda por un lado el escaso conocimiento que se tiene sobre eventos de esta naturaleza, y por otro la falta de coordinación entre los organismos que deben actuar frente a estas circunstancias, la desprotección de la comunidad en general frente a un hecho catastrófico y la falta de previsión con respecto al impacto económico del suceso.

Frente esta situación el desafío es la implementación de nuevos paradigmas, como la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), entendida como un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales (Pochat, 2008).

En este contexto el medio urbano no es ajeno a la gestión integrada del recurso hídrico, que incluye necesariamente el concepto de unidad de cuenca y de gobernanza. El concepto tradicional de ciclo del agua urbana, que incorpora de un modo muy lineal los servicios de abastecimiento y saneamiento, debe ser sustituido por una visión más integral y sistémica, donde el agua se vincula con el planeamiento, el desarrollo urbano y las políticas de sostenibilidad (Suárez et al. 2014).

El logro de los objetivos de la planificación hídrica se alcanza mediante la adecuada combinación de acciones estructurales (construcción de infraestructura) y de otras no-estructurales, como medidas de gestión y tecnológicas, así como disposiciones legales y reglamentarias que complementen o sustituyan a las obras físicas, tales como normas y medidas para mejorar la eficiencia de uso del agua y tecnologías para disminuir el riesgo hídrico. No menos importante es la dimensión ética en la

gestión de los recursos hídricos, donde resulta vital la incorporación a la gestión la equidad, la participación efectiva, la comunicación, el conocimiento, la transparencia y especialmente la capacidad de respuesta a las necesidades humanas que se planteen. Para alcanzar la plena gobernabilidad del sector hídrico se requiere del compromiso y el accionar conjunto de los organismos de gobierno y de los usuarios del agua, para democratizar todas las instancias de la gestión hídrica, hacer uso de los respectivos conocimientos y experiencia para aportar eficacia y eficiencia a dicha gestión y asegurar el control social. La construcción de consensos y el manejo de los conflictos constituyen pilares centrales de la gestión integrada de los recursos hídricos, mediante los cuales se busca identificar los intereses de cada una de las partes y construir en conjunto soluciones superadoras que potencien el beneficio general, al mismo tiempo que satisfacen las aspiraciones genuinas de las partes (Pochat, 2008).

De acuerdo a lo expresado existe consenso sobre los aspectos a considerar para favorecer la GIRH (Peña, 2012):

- El aprovechamiento sucesivo del agua por distintos usuarios
- La evolución en el tiempo del balance de oferta y demanda de agua
- El seccionamiento de las cuencas
- La interacción de las aguas subterráneas y las aguas superficiales
- La gestión de la calidad de las aguas y de los aspectos relacionados con el medio ambiente y la biodiversidad
- El uso intersectorial de las aguas
- La relación con el territorio

En línea con estos postulados, se requiere la implementación de acciones puntuales para una gestión más eficiente de la Cuenca y del Dique La Quebrada, que permita entre otros beneficios estar preparados ante situaciones de crisis ambiental como la planteada en este trabajo:

- Implementación de estudios técnicos integrales que permitan conocer cómo se desarrollan e interrelacionan los fenómenos naturales que se verifican en la región.
- Elaboración de mapas de riesgo: zonas afectadas, tipo de afectación, población involucrada, impacto económico, etc.
- Desarrollo de una tarea de planificación integral que contemple las obras de prevención necesarias para eliminar o por lo menos mitigar el impacto de fenómenos extremos, el tiempo necesario para su ejecución, los costos previstos y los organismos involucrados.
- Determinación de los niveles de responsabilidad correspondiente a los diferentes organismos que tienen jurisdicción en el tema, especificando las obligaciones que le caben a cada uno y procurando una labor coordinada entre los distintos actores institucionales frente a una crisis similar a la descripta en este artículo.
- Elaboración de un protocolo específico para situaciones de crisis, que considere todos los aspectos involucrados. Se deben desarrollar planes de contingencia específicos para hacer frente a los incendios, la ocurrencia de eventos hidrológicos extremos, el manejo ambiental de las cuencas, la gestión de la planta potabilizadora y

el manejo de la crisis en la sociedad.

• Implementación de mecanismos financieros adecuados que permitan transferir las pérdidas económicas que producen catástrofes de esta magnitud sin que se produzca un impacto social significativo, ni se ponga en riesgo como en este caso la propia existencia de una prestadora de servicios públicos vitales.

Las crisis hídricas ocurridas en la región de las Sierras Chicas de Córdoba, que se manifiestan a través de ciclos de sequía con su correlato de escasez de agua para consumo humano, generación de condiciones favorables para los incendios, impacto sobre las economías regionales, etc., o en el otro extremo de abundancia con consecuencias tales como inundaciones, erosión de suelos, etc., son absolutamente previsibles mediante el empleo de herramientas de monitoreo y de modelos matemáticos ampliamente difundidos en la actualidad. Su valoración es posible a partir del cálculo y seguimiento de un conjunto de indicadores ambientales que permiten anticipar esos ciclos y adoptar las medidas necesarias para prevenir algunos sucesos y paliar las consecuencias de otros.

Sin embargo, algo que parece tan simple de exponer, resulta extremadamente difícil de llevar a la práctica debido al divorcio que generalmente existe entre las áreas de producción del conocimiento, de gestión y la sociedad en general. No solo no se establece una relación fluida entre las diferentes áreas (que actúan como compartimentos estancos), sino que tal como se aprecia en la Figura 11 existe una zona gris entre ellas, en la cual pierden impulso las iniciativas provenientes de cada sector, se obstaculiza el diálogo entre las partes, se diluyen las responsabilidades, y en definitiva se esfuman las posibilidades de resolver de manera eficaz y eficiente los problemas de interés general.

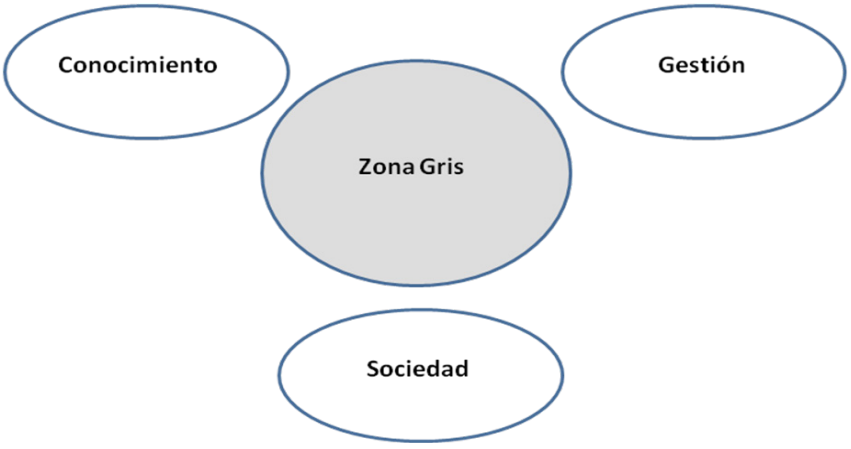


Figura 11. Sectores involucrados en la problemática

Es menester por lo tanto trabajar desde cada uno de los sectores con el propósito de establecer vínculos efectivos que posibiliten la interacción entre ellos, el intercambio y la retroalimentación, de manera tal que se vaya reduciendo progresivamente esa “zona

gris" y se facilite en consecuencia el abordaje de los grandes temas que preocupan a la sociedad.

CONCLUSIONES

En este trabajo se presenta la crisis hídrica del Dique La Quebrada en el período 2007-14, se analizan los eventos registrados hacia fines de 2011 donde se combinaron sequía, incendios, lluvias torrenciales y aluviones, se relacionan sus efectos y se aborda el manejo de la emergencia para hacer frente a las consecuencias de este fenómeno sobre el servicio de agua potable.

Como extensión se analiza el incremento de los niveles de amenaza sobre los sistemas naturales, lo que plantea la necesidad de contar con políticas públicas y herramientas de gestión que permitan disminuir los niveles de riesgo y/o minimizar el impacto social ocasionado por el deterioro del medio ambiente.

Se desprende de este trabajo que una adecuada gestión de la emergencia ambiental y su correlato económico resulta fundamental para minimizar el impacto de hechos de esta naturaleza en la sociedad, que resulta fuertemente afectada sobre todo cuando se trata de una cuestión tan vital como es la provisión de agua potable.

Por otra parte, considerando que la ocurrencia de eventos hidrológicos extremos combinada con una intervención humana inadecuada en los ambientes naturales aumenta la amenaza de que ciertos fenómenos naturales se conviertan en verdaderos desastres, se concluye que es necesario mejorar el conocimiento que se tiene acerca de estos fenómenos y de su impacto, para tener la posibilidad de prevenir o por lo menos mitigar sus efectos.

En particular el sistema de provisión de agua de la región de las Sierras Chicas es un tema complejo donde intervienen numerosos factores que inciden directamente sobre el manejo del servicio, que hacen imprescindible una urgente toma de decisiones en temas tales como el ordenamiento territorial, la gestión administrativa, el marco legal, el impacto económico y social y la protección ambiental. Es necesario contar con políticas públicas que aseguren entre otros el suministro de agua potable para la población actual y futura de la región.

En este sentido se establece que la GIRH es la manera de iniciar una solución que brinde respuesta a los problemas actuales y a los que seguramente se generarán de no contar con estrategias adecuadas.

BIBLIOGRAFIA

- Addari, P. (2014) Análisis de registros lacustres, Embalse la Quebrada Río Ceballos. Tesina de grado para optar al título de Geólogo. Facultad de Ciencias, Exactas, Físicas y Naturales - UNC, Córdoba, Argentina.
- Bertoni, J.C. (Coordinador) et al. (2006) Proyecto Pictor: Bases de un Plan Estratégico de Manejo Sustentable de los Recursos Hídricos para el Sur de La Provincia de Córdoba. ANPCyT/FONCyT-Agencia Córdoba Ciencia. Córdoba, Argentina.
- Cascú, A., Lado, G. (2012) Informe Mensual de Planta. Planta Potabilizadora La

Quebrada (Manuscrito no publicado). Río Ceballos.

• Cioccale, M.A. (2013). Geología Ambiental Urbana. En: Dilemas y recursos de proyectos inclusivos en Pequeñas Ciudades. Universidad Nacional de Córdoba-Municipalidad de Río Ceballos. 102-104.

• Cioccale, M.A., Ferri, M., Filardo, J.J., Ingaramo, R., Lado, G., Montivero, N. y Morero, R. (1998) Estudio integral de la problemática del agua en la cuenca del Río Ceballos. XVII Congreso Nacional del Agua y II Simposio de Recursos Hídricos del Cono Sur. Tomo 5: 371-379. Santa Fe, Argentina.

• Cioccale, M.A. (1999) Investigación geomorfológica de cuencas serranas: estudio geomorfológico integral: morfodinámica, morfometría y morfogénesis del flanco oriental de las Sierras Chicas de Córdoba. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias, Exactas, Físicas y Naturales - UNC, Córdoba, Argentina.

• Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Río Ceballos Ltda. (2012) Sistema Hídrico Integrado de provisión de agua potable para Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza. Reserva Hídrica y Dique La Quebrada. Informe presentado al Ministerio de Agua, Ambiente y Energía de la Provincia de Córdoba (Manuscrito no publicado). Río Ceballos.

• Ingaramo. R.(2013).Gestión del agua potable en Río Ceballos: Situación actual y escenario futuro. En: Dilemas y recursos de proyectos inclusivos en Pequeñas Ciudades. Universidad Nacional de Córdoba-Municipalidad de Río Ceballos. 105-107.

• Ingaramo, R., Cioccale, M. (2012) Gestión del agua potable en Río Ceballos: Situación actual, acciones para racionalizar el consumo y mejorar el servicio. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Río, Tica San. Planificación Urbana, Ambiente, Turismo y Cultura, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba y la Municipalidad de Río Ceballos. Río Ceballos.

• Ingaramo, R., Cioccale, M., Cascú, A., Lado, G. (2012) Impacto del incendio de 2011 en la Reserva Hídrica La Quebrada, Provincia de Córdoba: consecuencias técnico-económicas en el servicio de agua potable. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional sobre Gestión y Tratamiento Integral del Agua, organizado por la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Blas Pascal. Córdoba, Argentina.

• IRC International Water and Sanitation Center (2008) Gestión integral del riesgo para la protección de los servicios de agua potable y saneamiento ante las amenazas naturales. Editado por Peter McIntyre. Disponible en: http://www.irc.nl/page/45485

• OPS Organización Panamericana de la Salud (2004). Emergencias y desastres en sistemas de agua potable y saneamiento: Guía para una respuesta eficaz. Biblioteca OPS. ISBN 92 75 32367 4

• Peña, H. 2012. Hacia una gestión integrada de recursos hídricos: Una propuesta. Instituto de Ingenieros. Chile. 44p.

• Pochat, 2008. Principios de gestión integrada de los recursos hídricos bases para el desarrollo de planes nacionales. Global Water Partenership. 12p.

• Suárez, J, Puertas, J, Anta, J, Jácome, A., Álvarez-Campana J.M. 2014. Gestión integrada de los recursos hídricos en el sistema del agua urbana: Desarrollo Urbano Sensible al Agua como enfoque estratégico. Ingeniería del Agua,18.1:111-123.

Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático: el caso de Córdoba, Argentina

Kiessling, Christopher
Holm, Federico

PALABRAS CLAVE
· Cambio Climático
· Adaptación
· Gestión del Riesgo

Resumen / La siguiente ponencia aborda las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres de la Provincia de Córdoba (Argentina) interpretándolas como una forma de políticas tendiente a la adaptación frente al cambio climático.

A partir de vincular el enfoque de la gestión del riesgo con las políticas de adaptación, se efectuó una revisión de programas aplicados actualmente por la Provincia de Córdoba, mediante un análisis de fuentes secundarias, debido al carácter preliminar de este trabajo. Las mismas provienen de los sitios oficiales de la provincia y el criterio de búsqueda no fue cuantitativo, sino que refirió a una interpretación amplia de toda política, programa o iniciativa que tuviere vínculos (directos o indirectos) con la adaptación al cambio climático. Se propone esta metodología debido a que no existe ninguna iniciativa gubernamental explícita de adaptación al cambio climático, sino que el surgimiento de los programas o políticas ha sido en respuesta a demandas o problemáticas concretas, cuya génesis puede vincularse a los efectos del cambio climático.

El marco teórico se ancla en las categorías de gobernanza y enfoque de las capacidades y en la vinculación entre la adaptación al cambio climático y la Gestión del Riesgo. La hipótesis de trabajo es que las políticas públicas provinciales respecto a la temática de la gestión de riesgo de desastres son específicas y con falta de coordinación, es decir, sólo tendientes a atacar a aquellos eventos que poseen mayor visibilidad social. Además, no abordan la adaptación como un objetivo explícito, sino que inciden de forma tangencial.

KIESSLING, CHRISTOPHER
CONICET – Universidad Católica de Córdoba
Argentina
E-mail:r c_kiessling87@yahoo.com.ar

HOLM, FEDERICO
Universidad Católica de Córdoba
Argentina
E-mail: holmfederico@gmail.com

Introducción

La lucha contra el cambio climático se ha transformado en un asunto de vital importancia en la agenda internacional contemporánea. Alcanzado ya un consenso científico sobre el origen antropogénico del cambio climático, y reconocida ya la causa del mismo, y los mecanismos existentes para revertir el proceso de calentamiento, se intentan promover soluciones efectivas contra el mismo en el mediano y en el largo plazo.

El cambio climático puede ser entendido como un proceso de degradación medioambiental de carácter sistémico originado por el proceso de desarrollo industrial que modifica las condiciones geofísicas y biológicas a nivel global (PNUD, 2007). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) lo define como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (CMNUCC, 1992).

Fundamentalmente, existen dos tipos de políticas susceptibles de ser implementadas para abordar el cambio climático: políticas de mitigación y políticas de adaptación. Las políticas de mitigación son aquellas que buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de cambios en las formas de producción de bienes y servicios, cambios en la matriz energética y cambios en las modalidades de transporte, entre otras (PNUD, 2007).

En cambio, las políticas de adaptación buscan acomodarse a un nuevo conjunto de atributos climáticos, diferentes de los parámetros de los atributos existentes ya existentes. Este ajuste puede estar basado sobre la planificación premeditada, o puede ocurrir sin marcos de políticas específicas para su aplicación; es decir, un proceso de adaptación autónoma. De esta forma, las políticas de adaptación tienen como objetivo principal reducir los impactos negativos del cambio climático sobre las personas. Bajo este último argumento se suelen vincular las medidas de adaptación al cambio climático con la promoción del desarrollo humano (PNUD, 2007).

La siguiente ponencia aborda las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres de la Provincia de Córdoba (Argentina) interpretándolas como una forma de políticas tendiente a la adaptación frente al cambio climático.

Este paper se estructura de la siguiente manera; en la primera sección se explora la situación del régimen del cambio climático a nivel global, para abordar sucesivamente la situación de América Latina y el Caribe, Argentina y Córdoba. En la segunda sección, se construye el marco teórico de la ponencia a través de las categorías de enfoque de las capabilidades y gobernanza. En la tercera sección, se establece el vínculo entre las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático con la gestión del riesgo de desastres. En la cuarta sección se analizan las políticas concretas de la Provincia de Córdoba en materia de gestión del riesgo de desastres, para luego presentar las conclusiones del artículo.

A partir de vincular el enfoque de la gestión del riesgo con las políticas de adaptación,

se efectuó una revisión de programas aplicados actualmente por la Provincia de Córdoba, mediante un análisis de fuentes secundarias, debido al carácter preliminar de este trabajo. Las mismas provienen de los sitios oficiales de la provincia y el criterio de búsqueda no fue cuantitativo, sino que refirió a una interpretación amplia de toda política, programa o iniciativa que tuviere vínculos (directos o indirectos) con la adaptación al cambio climático. Se propone esta metodología debido a que no existe ninguna iniciativa gubernamental explícita de adaptación al cambio climático, sino que el surgimiento de los programas o políticas ha sido en respuesta a demandas o problemáticas concretas, cuya génesis puede vincularse a los efectos del cambio climático.

La hipótesis de trabajo es que las políticas públicas provinciales respecto a la temática de la gestión de riesgo de desastres son específicas y con falta de coordinación, es decir, sólo tendientes a atacar a aquellos eventos que poseen mayor visibilidad social. Además, no abordan la adaptación como un objetivo explícito, sino que inciden de forma tangencial.

Marco teórico

Para orientar la construcción del problema, nos apoyamos en dos pilares conceptuales: el enfoque de las capabilidades y el concepto de gobernanza. Ambos enfoques tienen un desarrollo relativamente reciente en las ciencias sociales, y pueden complementarse para el análisis de políticas públicas ambientales.

El enfoque de las capabilidades ha sido el corolario de varias transformaciones intelectuales desde la segunda mitad del siglo XX. En primer lugar, la teoría económica neoclásica consideraba en forma tradicional la utilidad de los individuos (el placer obtenido a partir del consumo de bienes y servicios) como objetivo a maximizar. Se ha objetado la relevancia de este criterio evaluativo desde diversas perspectivas. La crítica más consistente a este enfoque ha sido que pierde de vista el principal fin del desarrollo económico, las personas (ul Haq, 1995). Por otro lado, Amartya Sen señaló que el bienestar no se basa centra en los resultados alcanzados, sino en los medios que las personas disponen para alcanzarlo. Reducir la motivación humana a la maximización de la utilidad, elimina la libertad de las personas. Así, el bienestar (y el desarrollo) derivan de la eliminación de privaciones que impiden la libre elección de los sujetos (Sen, 2000).

Junto con otros autores, Sen y Nussbaum han edificado una propuesta que combina elementos normativos, instrumentalizados en preocupaciones por la ética del desarrollo y las teorías de la justicia, así como prescriptivos, ligados a esfuerzos por generar recomendaciones de políticas con el objetivo de influir sobre el mundo real. Este enfoque ha estado profundamente inspirado en los trabajos pioneros de estos autores sobre la economía del bienestar, la elección social, la pobreza y el hambre, y la economía del desarrollo y del cuidado (Deneulin & Shahani, 2009).

Esta empresa teórica ha sido fundada sobre los conceptos de funcionamientos, capabilidades y agencia. Bajo este enfoque, los funcionamientos, o funciones, deben

ser entendidos como las diversas cosas que una persona puede valorar ser o hacer (Sen, 2000). Se refieren a las actividades y estados valiosos que constituyen el bienestar de las personas (Deneulin & Shahani, 2009). En principio, la cantidad de funcionamientos que puede disfrutar una persona es ilimitada, lo que posibilita el carácter universal del enfoque de las capabilidades, aplicable tanto en los países del norte global, como en los del sur global.

Las capabilidades se distinguen de los funcionamientos en el sentido que representan las libertades fundamentales que los individuos disfrutan para llevar el tipo de vida que tienen razones para valorar (Sen, 2000). En términos teóricos, las capabilidades son un conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan las libertades de las personas para elegir un tipo de vida que valoren (Deneulin & Shahani, 2009). En un supuesto importante del enfoque, se considera que las capabilidades son efectivamente observables, de aquí los esfuerzos destinados a encontrar nuevas maneras de medir el bienestar, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Las capabilidades que una persona puede efectivamente desplegar son diversas, pero no se reducen a una igualación de algún tipo de los recursos que las personas disponen.

La agencia es un concepto fundamental dentro del enfoque del desarrollo humano, en forma conjunta con las ideas de funcionamientos y capabilidades (Alkire & Deneulin, 2009). Este concepto tiene una larga tradición en las ciencias sociales, y ha sido recientemente introducido a las discusiones en los estudios del desarrollo. El enfoque de las capabilidades caracteriza a la agencia como una propiedad básica de las personas, que las hace pasibles de actuar socialmente y por lo tanto, ser sujetos activos en la definición de los modos de vida que consideran deseables (Sen, 2000).

Por otro lado, el enfoque de las capabilidades aborda dentro de su órbita el problema de la sustentabilidad entendida como un desafío de equidad y justicia intergeneracional. Bajo esta definición, el problema práctico radicaría en cómo incluir a las generaciones futuras en los debates que los individuos deben realizar sobre el desarrollo como proceso social, dicho con otras palabras, cómo garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la agencia de las generaciones venideras.

En líneas generales, la respuesta que se ha brindado por parte del enfoque de las capabilidades a integrar la sustentabilidad a la problemática del desarrollo ha venido de la mano del concepto de desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable es definido como un proceso multidimensional, basado en objetivos económicos, sociales y ambientales, y donde cada una de las dimensiones constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para la sostenibilidad. La noción de desarrollo sustentable, vincula la preocupación creciente por la preservación de la capacidad de los sistemas naturales de desarrollar sus funciones básicas que permiten el sostenimiento de la vida en el planeta, en un contexto de cambio ambiental global impulsado por la especie humana, con los procesos de transformación socioeconómicos que tienen como fin ampliar el bienestar de la especie humana en su conjunto.

El concepto de desarrollo sustentable ha tenido un origen práctico, vinculado a la agenda de las Naciones Unidas, empero, se ha integrado posteriormente con la

agenda intelectual del desarrollo humano (Lessmann & Rauschmayer, 2013). Así, los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sustentable se hayan fuertemente interconectados, tanto desde un punto de vista teórico como en sus implicaciones prácticas. En primer lugar, ambas perspectivas resultan deudoras intelectuales del enfoque de las capabilidades (Karol, 2013). Así, los problemas sociales no resueltos desde una perspectiva utilitarista que justificaron la respuesta intelectual del enfoque de las capabilidades, han sido los mismos que posibilitaron el surgimiento de ambas categorías.

Ambos conceptos poseen dos caras, procesos y resultados. La segunda de ellas es la más habitual, en el caso del desarrollo humano ha sido operacionalizada a través del IDH, y en el caso del desarrollo sostenible en los futuros objetivos de desarrollo sostenible, a ser decididos por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2015. Sin embargo, estos conceptos, por su vinculación con el enfoque de las capabilidades, también refieren a procesos y por lo tanto a una dinámica sociopolítica. Poseen un punto de partida actual y la potencialidad de progreso medible. En ambos casos, es la agencia de las personas la que va a determinar la transformación de las prácticas a la que los conceptos hacen referencia, en el caso del desarrollo humano, la ampliación de las libertades de las personas, en el caso del desarrollo sostenible, un futuro más sustentable. Así, el propio Amartya Sen se refiere en un texto seminal de 1994, al concepto de desarrollo humano sustentable (Anand & Sen, 1994). La definición de sustentabilidad de Amartya Sen reemplaza “necesidades” por “libertades”, avanza por lo tanto, en la posibilidad de construir un paradigma de desarrollo humano sustentable. Frente la definición tradicional del Informe Brundtland , para Sen resulta necesario avanzar un paso más. Sen sugiere apartarse de la estrategia general de definir desarrollo sostenible sólo en términos de satisfacción de las necesidades y de utilizar la perspectiva más amplia de mejora de las libertades humanas (Sen, 2002). Así, para Sen el desarrollo humano sustentable es aquel que posibilita avanzar en el cumplimiento y la ampliación de libertades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para cumplir y ampliar las suyas (Sen, 2002). Esta perspectiva de la sostenibilidad se encuentra profundamente arraigada en el enfoque de las capabilidades, cuya fuerza, de hecho, radica en la potencial redefinición del propio concepto de bienestar (Grasso & Di Giulio, 2003).

En síntesis, el enfoque de las capabilidades es un marco conceptual interdisciplinario, utilizable para una amplia gama de propósitos de evaluación de políticas. Una política pública tendiente a promover el desarrollo humano, debe considerar necesariamente la dimensión ambiental en su seno debido a la transversalidad de la agenda de la sustentabilidad y la gestión del riesgo.

Para instrumentar políticas ambientales tendientes a la sustentabilidad, se requiere una interrelación entre actores estatales y no estatales. La forma que adquieren estos modos de relacionamiento, son consideradas bajo el concepto de gobernanza.

El concepto de gobernanza es un concepto relativamente reciente en las ciencias sociales, cuyo tratamiento y delimitación conceptual no está exento de las

problemáticas que este ejercicio implica. Sin embargo, Mazzalay (2011) destaca que, a partir de un exhaustivo repaso por la diversidad de campos que abordan el estudio de la gobernanza, hay una característica central que transversaliza a todos ellos, y es que la gobernanza siempre refiere a un objeto común a múltiples sujetos o actores, que evidencia la necesidad de resolver algo que afecta a muchos.

Es esta flexibilidad por lo que la gobernanza reviste una importancia fundamental en términos de su aporte a nuestro objeto de estudio, en tanto permite abordar las problemáticas del cambio climático y de la gestión del riesgo de manera interdisciplinar, a múltiples escalas o espacios (rural, urbano, regional, global), y a distintos niveles (gobernanza multinivel). El concepto de gobernanza permite analizar numerosos objetos en tanto implica una nueva relación entre Estado y sociedad que constituye una nueva forma de articular o coordinar el todo social para perseguir un objetivo en común (Mazzalay, 2011).

Al analizar la gobernanza, vemos que ésta ha transitado un difícil camino para diferenciarse de un concepto distinto, aunque complementario: el concepto de gobernabilidad. Si bien ambos conceptos están relacionados refieren a objetos distintos, en tanto la gobernabilidad refiere a la característica de un sistema, a la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo y para actuar, o para generar las condiciones para hacerlo, en el contexto de otros sistemas más amplios (Kooiman, 1993; Alcántara Saez, 2004).

De esta manera, la gobernabilidad se deriva del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse y generar las condiciones necesarias para su accionar. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo, en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no sólo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo éstas solucionan los intercambios asociados (como el existente entre estabilidad y flexibilidad), sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra (Oriol Prats, 2003).

De esta forma, el arreglo institucional afecta el carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas. Y aquí se evidencia la interrelación planteada al comienzo, entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, en tanto que la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por los marcos institucionales, y estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores -por ejemplo, burócratas, grupos de interés, consultores externos específicos, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, y otros- (Oriol Prats, 2003).

A modo de resumen, podemos decir que “governance tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en

una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural" (Oriol Prats, 1996)

La gobernanza representa una nueva forma de la acción de gobierno por la cual "la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como sindicatos, grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, empresas privadas, etc." (Piñeiro, 2004:9)

En la génesis del concepto de gobernanza está la idea de que es el propio Estado el que cambia el modo en que la legitimidad se ejerce desde una posición predominante y jerárquica a una estructura de intercambios de nuevo tipo entre Estado y sociedad, forjando una nueva relación con los demás actores, estableciendo una nueva forma de llevar adelante las políticas. Refiere a la coordinación entre una amplia gama de actores con diferentes objetivos así como actores políticos e instituciones, intereses corporativos y sociedad civil. Pero el eje central en esta nueva concepción es que las instituciones políticas no ejercen en forma monopólica la estructuración de la gobernabilidad, sino que se realiza a través de un involucramiento o coordinación entre múltiples actores (Piñeiro, 2004).

A diferencia de lo que planteamos en nuestro trabajo, en ciertos análisis de gobernanza, especialmente en el caso de la UE (Morata, 2002), el eje en los análisis radica en el entramado conformado por el arreglo institucional reticular que es necesario para llevar adelante políticas concretas. En estos estudios, la idea de gobernanza está alejada de la centralidad del gobierno, en cuanto no existe un máximo órgano decisor que pueda coordinar el accionar gubernamental en la implementación de políticas. Adquieren preeminencia las relaciones que se tejen fundamentalmente entre otro tipo de actores como forma de alcanzar la cooperación y la coordinación en las políticas.

Por el contrario, nuestro objeto implica una escala que necesariamente involucra al gobierno como actor fundamental, en tanto que se yergue como actor fundamental en la implementación y coordinación de políticas, aunque interactuando de forma coordinada con una multiplicidad de actores y de agencias. Así, planteada en términos de gobernanza, la política ambiental refiere al modo o la manera en que el todo social se articula para resolver una problemática que le es común, en este caso, la cuestión ambiental; se la entiende entonces como proceso de conducir o coordinar, enfatizando la interacción entre Estado y Sociedad (Mazzalay, 2011).

Este proceso puede ser descrito como el medio por el cual la sociedad define objetivos y prioridades y los avances de cooperación; ya sea a nivel mundial, regional, nacional o local. Planteada en términos más concretos, los acuerdos de gobernanza se expresan a través de los marcos legales y de políticas, estrategias y planes de acción; que incluyen las disposiciones de organización para el seguimiento de las políticas y los planes y el monitoreo del desempeño. Los procesos de gobernanza cubren las reglas de toma de decisiones, incluyendo quién tiene acceso a la información y participa en el proceso

decisorio, así como los propios resultados de dicho proceso (Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004).
En definitiva, las políticas tendientes a la promoción del desarrollo humano requieren incorporar la dimensión ambiental en su diseño. Para tratar de abordar el problema climático con ciertas probabilidades de alcanzar resultados satisfactorios, debe considerarse la pertinencia de incorporar actores no estatales en el ciclo de las políticas públicas (cita o pie de página) debido al carácter transversal de la problemática.

De lo general a lo particular: estado de situación de las políticas de Cambio Climático en América Latina, Argentina y Córdoba
El Régimen Internacional de Cambio Climático se institucionalizó en el año 1992 con la firma de la CMNUCC, Dicho tratado fue producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil durante ese mismo año. En 1997, durante la COP 4 realizada en Kioto, se firma el protocolo homónimo que entra en vigor en el año 2005 con la ratificación de Rusia. El protocolo de Kioto fue adoptado en 1997, pero requería la ratificación de por lo menos 55 países miembros de la CMNUCC, entre las que se debían encontrar Partes del Anexo I cuyas emisiones totales representaban por lo menos el 55% del total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI's) del Anexo I correspondiente a 1990 (CMNUCC, 1992). Así, con la ratificación de Rusia, el protocolo de Kioto finalmente pudo entrar en vigor (Costa, 2004).
En la COP 13 realizada en Bali en el año 2007 se constituyó lo que se denominó Hoja de Ruta de Bali, donde se establecía un cronograma de acción que finalizaría con la firma de un nuevo tratado vinculante en Copenhague. Sin embargo, las dificultades para coordinar posiciones entre Estados Unidos y China entre otras variables relevantes, impidieron la firma de un nuevo tratado vinculante y en la COP 17 se decidió abrir un segundo período del Protocolo de Kioto.
La distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial es muy desigual. Al año 2011, América Latina y el Caribe eran responsables por un 3,9% de las emisiones acumuladas globales de CO2 (Gapminder, 2014). Del total de emisiones mundiales de CO2 originadas por la quema de combustibles fósiles durante el año 2011, las emisiones de

América Latina y el Caribe representan un 5,22% (Gapminder, 2014). Si uno observa las emisiones per cápita del año 2011 de CO2, el porcentaje de América Latina y el Caribe crece a un 13,49%, aunque aún permanece por niveles muy inferiores a los de otras regiones del mundo (Gapminder, 2014).
En este contexto, se debe considerar la situación actual de Argentina. Argentina ratificó la Convención (1993) y al protocolo de Kyoto (2001) como País No perteneciente al Anexo I. La no pertenencia al Anexo I implica que no hay metas vinculantes de reducción de emisiones, sino brindar información a la Secretaría de la Convención y

no realizar acciones que contradigan los objetivos del tratado. Argentina ha presentado hasta el momento dos comunicaciones nacionales a la Secretaría de la Convención del Clima (1997 y 2007), y actualmente se encuentra trabajando en la tercera comunicación nacional.

Argentina es el tercer país con mayores emisiones de CO2 de América Latina y el Caribe al año 2011, detrás de México y Brasil (Gapminder, 2014). Si se observa el total de las emisiones de CO2 del año 2011, Argentina tiene la cuarta ubicación en la región detrás de México, Brasil y Venezuela (Gapminder, 2014). Sin embargo, una de las particularidades de Argentina en este contexto es su bajo nivel de emisiones de CO2 per cápita. Considerando las emisiones de CO2 del año 2011, Argentina se encontraba entre los menores 20 emisores per cápita de la región (Gapminder, 2014).

La estructura de emisiones argentina refleja el peso específico considerable de los distintos sectores de su economía. En la segunda comunicación nacional publicada, se puede observar el origen de las distintas emisiones de GEI's en la economía argentina según sector al año 2000:

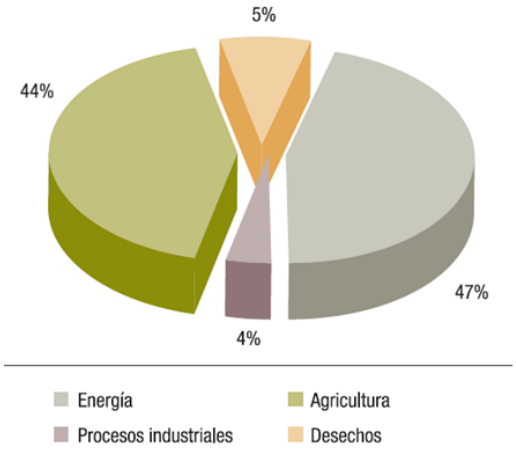


Gráfico N°1. Fuente: Presidencia de la Nación, República Argentina (2007)

En el gráfico no se encuentran consideradas las emisiones del sector Uso del Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Forestación (LULUCF, por sus siglas en inglés). Excluyendo a este sector, el 47% de las emisiones son causadas por el sector energía, el 44% en agricultura, el 5% en desechos y el 4% en procesos industriales.

Debido a la organización federal del Estado argentino, las provincias poseen competencias concurrentes con la nación para diseñar y ejecutar políticas tendientes a combatir el cambio climático. Por otro lado, la mayor cercanía de los Estados provinciales y municipales con la población, y la regulación de actividades económicas emisoras de Gases de Efecto Invernadero, los coloca como actores privilegiados para enfrentar el problema.

No se ha encontrado en la bibliografía consultada, un inventario de emisiones de GEI's que presente las emisiones por provincia. En el caso de Córdoba, es la quinta provincia del país con mayor índice de Desarrollo Humano (PNUD Argentina, 2013). Debido a la estructura económica de la provincia, probablemente el sector industrial sea responsable de un mayor porcentaje de emisiones que la tendencia a nivel nacional, en desmedro de los sectores agrícola y energía. Igualmente, es posible conjeturar que las emisiones de la provincia probablemente se encuentren entre las mayores del país. La provincia de Córdoba adopta una serie de políticas de gestión de riesgo de desastres que indirectamente refieren a la adaptación al cambio climático. Estas políticas serán exploradas con mayor detenimiento en la cuarta sección de este artículo, previamente resulta necesario explicitar el vínculo entre políticas de mitigación y adaptación al cambio climático con las políticas de gestión del riesgo.

Políticas de mitigación, adaptación y Gestión de Riesgo

Fundamentalmente, existen dos tipos de políticas susceptibles de ser implementadas por los Estados para combatir al cambio climático y a sus efectos: políticas de mitigación y políticas de adaptación.

Las políticas de mitigación son aquellas que buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de cambios en las formas de producción de bienes y servicios, cambios en la matriz energética y cambios en las modalidades de transporte, entre otras (PNUD, 2007).

En cambio, las políticas de adaptación buscan acomodarse a un nuevo conjunto de atributos climáticos, diferentes de los parámetros de los atributos existentes ya existentes. Las políticas de adaptación se concentran en los efectos del cambio climático, y como adecuar el estado de cosas presente para minimizar los impactos esperados. Este ajuste puede estar basado sobre la planificación premeditada, o puede ocurrir sin marcos de políticas específicas para su aplicación; es decir, un proceso de adaptación autónoma. En última instancia, las políticas de adaptación tienen como objetivo principal reducir los impactos negativos del cambio climático sobre las personas. Bajo este último argumento se suelen vincular las medidas de adaptación al cambio climático con la promoción del desarrollo humano (PNUD, 2007).

El último informe del Grupo 2 del IPCC (2014) vincula directamente la adaptación al cambio climático con la Gestión del Riesgo. La idea central es que el riesgo derivado de los impactos del cambio climático es producto de la interacción de las amenazas (incluyendo eventos climáticos peligrosos, desastres y tendencias perjudiciales al desarrollo humano) con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales. Los cambios, tanto en el sistema climático como en los procesos socioeconómicos (incluyendo las políticas de adaptación y mitigación) son los conductores de estas amenazas, exposición y vulnerabilidad (IPCC, 2014).

Gráficamente, esto puede observarse en el siguiente esquema:

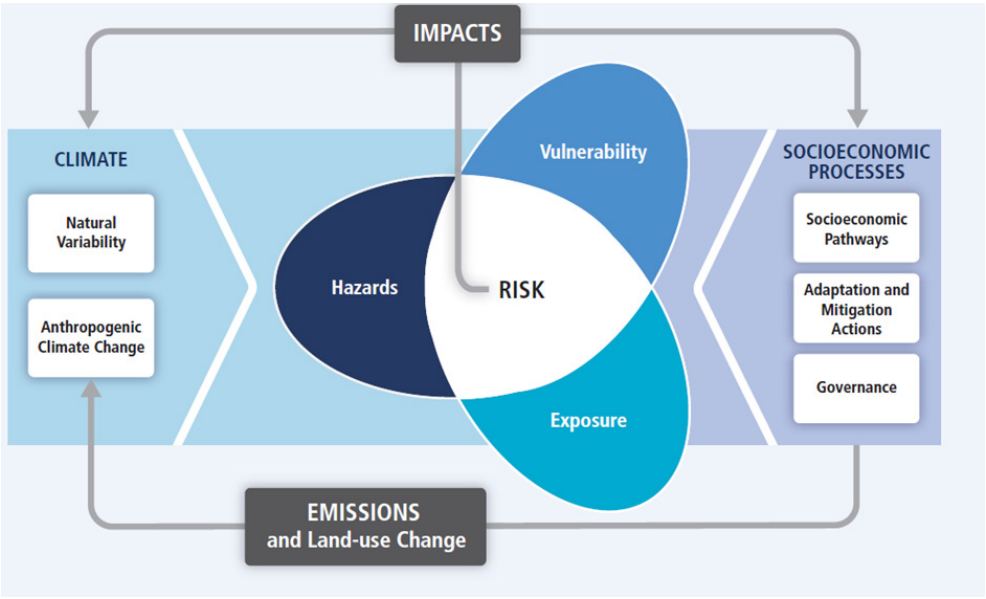


Gráfico N°2. Fuente: IPCC (2014)

Concebir las políticas del cambio climático en un marco conceptual mayor ligado normativamente a la Gestión del Riesgo de Desastres, e indirectamente al enfoque de las capabilidades, posibilita avanzar en dos direcciones: En primer lugar, es posible a partir de este marco analítico hacer estudios de caso concretos de políticas de Gestión de Riesgo y contextualizarlos como políticas de adaptación al cambio climático, lo que posibilita avanzar en su comparabilidad y abre un campo promisorio de estudios. En segundo lugar, desde una consideración normativa, se vincula de forma sólida la promoción del desarrollo humano con las políticas ambientales.

En el contexto de un escenario global muy desigual en el reparto de emisiones, donde ningún Estado por sí mismo puede resolver el problema, los países en muchas oportunidades se encuentran con un trade-off entre el presupuesto que puede ser destinado a mitigación con el que puede ser destinado a adaptación (Girardin & Kozulj, 2006). Esta situación se agrava en los países en vías en desarrollo como Argentina, que tienen un presupuesto muy limitado para abordar la política del cambio climático. La provincia de Córdoba no posee medidas de mitigación específicas, considerando su bajo nivel de emisiones en perspectiva comparada y su carácter como unidad estatal subnacional. Sin embargo, es posible argumentar que posee políticas de adaptación ligadas a la Gestión de Riesgos de Desastres.

Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres: un análisis subnacional

En la medida en que la provincia de Córdoba no sólo lleva adelante políticas como estado Provincial, sino que también lo hace en el marco de una comunidad regional

subnacional, es necesario atender a estos dos planos para el análisis de las políticas de gestión de riesgo.

Córdoba integra desde 1998, en conjunto con Santa Fe y Entre Ríos, la Región Centro, una iniciativa de cooperación subnacional impulsada teniendo en cuenta las similitudes que transversalizan las tres provincias. Así, desde un plano de coordinación interprovincial, podemos mencionar dos iniciativas enmarcadas en la Región, a partir de la formulación del Plan de Desarrollo Regional (2007). De esta forma encontramos, por un lado, la iniciativa de Gestión Energética Sustentable, y por otro lado, la Línea Estratégica de Integración de Valoración y pago de los Servicios Ambientales.

Ambas pretenden complementar e integrar los esfuerzos de diversos programas y líneas propuestas individualmente por las provincias (especialmente Córdoba y Santa Fe), aunque constituyen iniciativas presentes aun en un plano normativo, que no necesariamente se traducen en políticas concretas. Si bien ha habido voluntad por parte de los ejecutivos provinciales de avanzar en el trabajo sobre estas áreas, no podemos afirmar que haya habido impacto concreto que se traduzca en políticas públicas.

A partir de una evaluación transversal, es posible reconocer que en este campo de política se ponen en juego tanto capacidades técnicas, como administrativas, institucionales y políticas, debido a su definición interministerial y que precisa necesariamente la construcción de una arena de gobernanza ligada a la gestión del riesgo de desastres (Bertranou, 2013b; Bertranou, 2013c).

Políticas de Gestión de Riesgo de la Provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba adopta una serie de políticas de gestión de riesgo que indirectamente refiere a la adaptación al cambio climático. Cabe destacar que la agenda de gestión de riesgo de desastres en la provincia es adoptada por un entramado de instituciones, y no por una agencia específica. Podemos constatar que, según la información disponible en las páginas web de los organismos estatales referidos, cuatro ministerios tienen atribuciones al respecto.

En primer lugar podemos mencionar al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos. Las atribuciones asociadas a la gestión del Riesgo de Desastres son la elaboración, aplicación y fiscalización de los regímenes de las actividades relacionadas con los sectores agropecuarios y de la alimentación; la fiscalización sanitaria y bromatológica de la producción; la creación de las condiciones para incentivar los programas de desarrollo agropecuario o regional y la propuesta y ejecución de las políticas para el sector de la producción vegetal, animal y forestal. Por otro lado, dentro de sus objetivos explícitos, se señala la contribución al desarrollo sustentable de todos los sectores productivos de la Provincia con especial énfasis en la conservación de los recursos naturales. Debido a la matriz productiva de la provincia, se ha demandado una respuesta del estado provincial para afrontar los efectos del cambio climático sobre la actividad agrícola.

Dentro de este podemos destacar algunos programas. El primero de ellos es el

Programa Provincial de Conservación de Suelos, que tiene como objetivos el controlar y prevenir los procesos de degradación de los suelos, recuperar, rehabilitar y mejorar los suelos parara la producción, difundir las prácticas de manejo sustentable de los suelos, promover la educación conservacionista, y promover el asociativismo a través de la conformación de consorcios de conservación de suelos y de asociaciones de consorcios. El segundo es el programa de Créditos y Seguros para la Agricultura, que fundamentalmente consiste en la intervención pública del Estado provincial en el mercado de seguros y el ofrecimiento de créditos para los agricultores (Wehbe, y otros, 2008).

Finalmente podemos mencionar el Programa de Prevención de Incendios Rurales, que va muy en línea con el Plan Provincial de Manejo del Fuego, apartado que se tratará de forma exhaustiva más adelante. Con el objetivo de evitar incendios en establecimientos rurales en los meses secos del año, el Ministerio pone el acento en la prevención, y lleva adelante una serie de acciones para informar y concientizar a los productores agropecuarios de realizar tareas preventivas en sus campos. El programa se articula en una parte institucional y en otra de difusión. A través de la primera, se establecen reuniones informativas entre titulares de establecimientos, técnicos de la cartera y Bomberos; en la segunda instancia, la cartera lleva adelante la producción, impresión y distribución de material informativo, con las recomendaciones necesarias para minimizar el riesgo de incendio.

Otra de las reparticiones vinculadas a la gestión de riesgo de desastres es el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, cuyas actividades están asociadas a la fiscalización de las actividades en materia de producción, comercialización, transporte y distribución de energía en el territorio; la promoción del uso de energías alternativas limpias como medio de suplantar el consumo de recursos no renovables; la planificación de la explotación racional de recursos de energía renovable; ejecución de políticas sobre recursos hídricos, su aprovechamiento, programas de agua potable, saneamiento y riego; la elaboración de políticas que permitan y faciliten la recuperación y conservación de la diversidad biológica y la evolución de los recursos naturales; la elaboración del diagnóstico ambiental y de los recursos naturales provinciales; la aplicación, interpretación y cumplimiento de las normas en materia ambiental, entre otras.

Así como los anteriores, en el caso del Ministerio de Infraestructura, las competencias asociadas a la gestión del Riesgo de Desastres se vinculan a las tareas desempeñadas en la creación de infraestructura resiliente. En consonancia con esto, también detectamos funciones del Ministerio de Gobierno y Seguridad asociados a la gestión del Riesgo de Desastres. Entre estas aparecen la planificación y coordinación de la defensa civil; la aplicación de la ley provincial 8751 de Manejo del Fuego, entre otras.

Ley 8751: Ley provincial de manejo del fuego

La ley 8751 y el Plan Provincial de Manejo del Fuego merecen un apartado especial en tanto constituyen la política más acabada de gestión del riesgo en la provincia, a la vez

que es la que mayor desarrollo tiene en términos de adaptación al cambio climático.
Los efectos del cambio climático pueden llegar a advertirse en forma directa. Los estudios realizados en diversas partes del mundo permiten establecer vasos comunicantes entre los incendios forestales y el cambio climático, en tanto las consecuencias del mismo coadyuvan a crear condiciones más favorables para la ocurrencia de incendios. El escenario climático proyectado para las próximas décadas de disminución pronunciada de las precipitaciones y el aumento de la recurrencia de sequías, resultaría en un incremento en la ocurrencia (número) y el área afectada por incendios (González et al., 2011).

Durante las últimas décadas, incendios, plagas y sequías se han intensificado en frecuencia y severidad en muchas regiones del mundo. Para dar algunos ejemplos concretos, En Estados Unidos el área forestal afectada por incendios ha aumentado seis veces en las últimas dos décadas (Mann y Kump 2009 en González et al., 2011). En el oeste de ese país, el aumento repentino y marcado de la frecuencia y duración de incendios de gran magnitud se asocia a los recientes cambios climáticos en la región (Westerling et al. 2006). En Canadá, diversos estudios anticipan un rápido y profundo impacto del cambio climático en la frecuencia, extensión y severidad de los incendios en los bosques boreales (Webber y Flannigan 1997, Bergeron et al. 2004).

En lo que respecta a la región sudamericana, recientes estudios desarrollados en la zona central de Chile –entre 33º-37º de latitud Sur- han dado cuenta de un incremento significativo en la recurrencia de las sequías y disminución de las precipitaciones, así como de una mayor recurrencia de caudales menores a la media durante el siglo XX, comparado con siglos previos (Le Quesne et al. 2006, Christie et al. 2010, Urrutia et al. 2011). Estas condiciones contribuirían, dadas las condiciones ambientales más favorables, a incendios más frecuentes y de mayor extensión.

En nuestra provincia, no somos ajenos al flagelo de los incendios forestales. En Córdoba, las áreas de riesgo de incendios son aquellas en las que aún hay formaciones de bosques, matorrales y pastizales autóctonos, como también aquellas en las que se han implantado forestaciones de especies exóticas. La zona de mayor riesgo comprende los ambientes serranos y bosques nativos del norte, oeste y suroeste de la Provincia, y sobre estas zonas, los efectos de los incendios forestales se han hecho sentir. Durante la década del 90, la media de hectáreas perdidas a raíz de los incendios en la provincia se ubicó alrededor de las 200.000 - -

Atendiendo a este escenario, desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba se impulsó a fines de los ´90, el desarrollo de una política integral que permitiera hacer frente a la problemática de los incendios forestales. Es así, que en el año 1999 se sanciona en la provincia la Ley de Manejo del Fuego, cuyo objeto es establecer las acciones, normas y procedimientos para el Manejo del Fuego (prevención y lucha contra incendios) en áreas rurales y forestales en el ámbito del territorio do la Provincia de Córdoba (art. 1).; y la posterior creación del Fondo de Lucha contra Incendios (2004) que se efectiviza por medio de un impuesto a pagarse por los contribuyentes en la factura de la energía eléctrica.

El plan consiste en una serie de acciones preventivas de los incendios forestales en el territorio de la Provincia de Córdoba, teniendo como objetivo principal la prevención de los incendios generando capacidades en el plano local y comunal. Además, pretende aportar elementos que disminuyan el tiempo de respuesta ante un foco de incendio y ampliar la eficiencia de la intervención para la extinción. Finalmente, se busca remediar ambientalmente las áreas afectadas. Estas características permiten plantear que el Plan Provincial de Manejo del Fuego se constituye como la política más acabada en términos de Gestión de Riesgo, que emerge desde el gobierno provincial, y también la que mayor desarrollo institucional y acciones concretas ha tenido en los últimos 20 años.

Sin embargo, el Plan no está exento de críticas, que surgen particularmente de lo errático que ha sido el proceso de concientización y comunicación; y de falta de transparencia y acusaciones en torno a la gestión del Fondo del Fuego, principal fuente de financiamiento del Plan. Inclusive, aunque se prevé la remediación ambiental en aquellas zonas afectadas por incendios, de este punto –de capital importancia- no pudieron constatarse acciones a lo largo del análisis exploratorio.

El Plan Provincial de Manejo del Fuego en el contexto de las políticas de adaptación al Cambio Climático

Las políticas de adaptación buscan acomodarse a un nuevo conjunto de atributos climáticos, diferentes de los parámetros de los atributos ya existentes. Respecto del Plan, este ajuste se dio mediante la modificación del marco normativo e institucional existente, a partir de la sanción de la ley 8751 y de la creación de una Dirección propia dependiente del Ministerio de Defensa. A partir de la creación de capacidades institucionales y la disminución de vulnerabilidades en el plano local/comunal, el Plan se constituye como una política de gestión de riesgo de desastres, abordando de manera tangencial la adaptación al cambio climático, incidiendo sobre los efectos del mismo, y en respuesta a las demandas concretas que surgen y que gozan de mayor visibilidad.

Podemos destacar que la adaptación aquí se realiza desde un doble plano, preventivo y reactivo: se realizan acciones preventivas, donde la concientización cumple un rol clave, y se realiza una adaptación reactiva, donde los cuerpos de bomberos y los mecanismos de mitigación de los focos de incendio son los pilares fundamentales. Además, queda claro que se hace desde una postura planificada, aunque, como planteamos en nuestra hipótesis, esta planificación carece de un trabajo integral e interministerial para lograr una gobernanza efectiva sobre esta problemática común, y también el surgimiento del marco normativo y la ejecución de políticas respondió a demandas concretas, desarticuladas de un programa de adaptación al cambio climático con el eje en la sustentabilidad y a largo plazo.

Conclusiones

En esta ponencia se abordaron las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres

de la Provincia de Córdoba (Argentina) interpretándolas como una forma de políticas tendiente a la adaptación frente al Cambio Climático. En líneas generales, retomando la hipótesis que se planteó en un comienzo, podemos afirmar que la evidencia encontrada apunta en dirección a la misma. En términos de la adaptación al cambio climático, los programas, políticas e iniciativas recopiladas, fracasan al no abordar la problemática de manera integral.

Es necesario avanzar en el análisis de políticas específicas mediante el uso de fuentes primarias para evaluar el grado de adecuación entre las propuestas y la implementación de las políticas. Además, continuar el análisis de políticas específicas de Gestión del Riesgo de Desastres, permitiría reconsiderar el vínculo entre dichas políticas y la adaptación al Cambio Climático, entendida en sentido amplio.

Como se pudo constatar, las políticas que lleva adelante la Provincia de Córdoba padecen un alto nivel de descoordinación interministerial. En la práctica, esto significa que, entendiendo que el cambio climático conlleva una agenda de esfuerzos a mediano y largo plazo, las políticas deberían tender a plantear la adaptación como un objetivo explícito, requiriendo un tratamiento coordinado.

Bibliografía

- ALKIRE, S. & DENEULIN S. (2009): "The Human Development and Capability Approach" en DENEULIN, S., & SHAHANI, L. (2009). An introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency. Londres: Earthscan.
- BARTON, J. (2009): "Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones". Revista de Geografía Norte Grande, 43: 5-30 (2009). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile).
- BERTRANOU, J. (2013). Clase 1 (10 al 19 de junio): Aproximaciones a una caracterización del estado. Buenos Aires: Material de la Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.
- BERTRANOU, J. (2013). Clase 2 (20 al 30 de junio): La capacidad estatal (institucional): introducción a su caracterización. Buenos Aires: Material de la Maestría en Desarrollo Humano
- CMNUCC. (1992). Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Nueva York.
- COSTA POSADA, C. (2007): "La adaptación al cambio climático en Colombia". Revista de ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Noviembre de 2007.
- COSTA, O. (2004): "El estudio de los regímenes internacionales: diagnósis y propuesta. El caso del cambio climático". Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona.
- DENEULIN, S. AND SHAHANI, L.(2009) "An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency". London: Earthscan.
- FONTAINE, G. Y NARVÁEZ, I. (2007), "Problemas de la gobernanza ambiental

en el Ecuador" en: Yasuní en el siglo XXI. El estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonia, G. Fontaine e I. Narváez (coords.), FLACSO, Quito.

- GAPMINDER. (2014). Obtenido de www.gapminder.org
- GIRARDIN, O.; KOZULJ, R. (2006). Lineamientos de las Políticas de Adaptación en Comunicación Nacional: Programa Nacional de Adaptación y Planes Regionales de Adaptación- Parte 1. Fundación e Instituto Torcuato Di Tella. Pp. 199-209
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2007): "Guía para la prevención de los incendios forestales en Córdoba". Agencia Córdoba Ambiente S.E.
- GONZÁLEZ, M., LARA, A., URRUTIA, R., BOSNICH, J. (2011): "Cambio climático y su impacto potencial en la ocurrencia de incendios forestales en la zona centro-sur de Chile (33º - 42º S)". Revista Bosque, vol. 32, núm. 3, 2011, pp. 215-219, Universidad Austral de Chile, Chile.
- GRASSO, M., & DI GIULIO, E. (2003). Mapping sustainable development in a capability perspective.
- IPCC (2014): Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.
- KAROL, J. (2013). Clase 4: Desarrollo humano y Ciudad. Buenos Aires: Material de la Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.
- LESSMANN, O., & RAUSCHMAYER, F. (2013): "Re-conceptualizing Sustainable Development on the Basis of the Capability Approach: A Model and Its Difficulties". Journal of Human Development and Capabilities, 95-114.
- MAZZALAY, V. (2011): "Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional". Colección Thesys, EDUCC, Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.
- MORATA, F. (2002): Gobernanza multinivel en la Unión Europea. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- NUSSBAUM, M.(2003). "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice". Feminist economics, 33-59.
- ORIOL PRATS, J. (2003): El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- PIÑEIRO, D. (2004): Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo Territorial rural. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.
- PNUD Argentina. (2013). Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Buenos Aires.
- PNUD. (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. "La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido". Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

• SCANLON, J. Y BURHENNE-GUILMIN, F. (2004): “International Environmental Governance. An International Regime for Protected Areas”. IUCN Environmental Policy and Law, paper n°49.
• SEN, A. (2000): “Desarrollo y libertad”. Buenos Aires: Editorial Planeta.
• SEN, A. (2002). What can Johannesburg achieve. Johannesburg: Mimeo WSSD.
• UL HAQ, M. (1995): “Reflections on Human Development”. Oxford University Press
• WEHBE, M., EAKIN, H., SEILER, R., VINOCUR, M., ÁVILA, C., MAURUTTO, C., y otros. (2008). “Local perspectives on adaptation to climate change: Lessons from Mexico and Argentina”. En N. Leary, J. Adejuwon, V. Barros, I. Burton, J. Kulkarni, & R. Lasco, Climate change and Adaptation (págs. 315-331). London: Earthscan.

Análisis preliminar del riesgo en la población rural por el uso de agroquímicos. Provincia de Santa Fe. Campañas 2001/02-2010/11

Larsen, Brenda Ayelén
Nogar, Ada Graciela
Ulberich, Ana Cristina

PALABRAS CLAVE
· Soja Transgénica
· Agroquímicos
· Riesgo En La Salud

Resumen / La historia agroproductiva pampeana se adscribe a la explotación de los recursos naturales que han articulado los ciclos de producción dominantes desde fines del s.XIX. La acción productiva sobre los territorios rurales pampeanos introdujo efectos ambientales que trastocaron la dinámica de los agroecosistemas. Con el incremento de la demanda que profundiza la homogeneización productiva, se despliegan técnicas más agresivas causando impactos como, cambios en el manejo del suelo, deforestación y contaminación por agroquímicos.

Este artículo tiene por objetivo realizar un análisis de riesgo preliminar en la población rural de Santa Fe por el uso de agroquímicos en cultivo de soja transgénica. Para abordarlo se aplicó la Metodología de Riesgo propuesta por S. Urcelay (2011) donde se entrecruzó la información resultante de: a) la superficie sembrada y el porcentaje departamental destina a la soja en 2001/02 y 2010/11) b) los volúmenes de agroquímicos más utilizados en soja y de mayor impacto ambiental por departamento; c) la población rural y el registro de afecciones en la salud a partir denuncias, reclamos, etc. Y se estimó el riesgo a la salud de la población rural por la exposición a los agroquímicos.

Los principales resultados muestran que: a) existe una relación directa entre la superficie sembrada y los volúmenes de agroquímicos, con una disminución en la mayoría de los departamentos, a excepción de 9 de Julio, San Jerónimo y San Justo; b) se nota una disminución de la población rural en toda la provincia; c) la población rural de Caseros, Rosario, Iriondo y General López presentaron riesgo alto en la campaña 2001/02 y 2010/11, a excepción de Rosario que disminuyó en esta última al nivel medio-alto, se incorporó al nivel alto San Jerónimo, y 9 de Julio pasó de riesgo bajo a medio. En relación a la legislación, existen medidas y límites precisos que podrían contribuir a una adecuada gestión en el ámbito urbano pero quedan fuera del alcance la población rural.

LARSEN, BRENDA AYELÉN
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina
E-mail:r ayelen_larsen@hotmail.com

NOGAR, ADA GRACIELA
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

ULBERICH, ANA CRISTINA
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Introducción

En las últimas décadas la producción agropecuaria argentina, circunscripta mayoritariamente a la región pampeana, ha basado su crecimiento en la incorporación de tecnologías agroquímicas y químicas. Las mismas han estimulado el crecimiento de los índices de productividad agrícola con el consecuente avance de la frontera agrícola. Este proceso se profundiza por la transformación tecnológica que muestra -a mediados de la década de 1980- un perfil caracterizado por la producción especializada en tres cereales (trigo, maíz y sorgo) y dos oleaginosas (soja y girasol). Argentina entra de lleno en una fase de reestructuración hasta los ´90, con énfasis en la valorización financiera y con fuerte impacto en la organización productiva pampeana, donde los activos disponibles ocupan un lugar central en las estrategias empresariales . Este momento productivo converge con una creciente demanda internacional de granos, especialmente de la entonces comunidad económica europea, ya que los cambios originados en la Política Agrícola Común se transforman en un estímulo para recuperar posiciones en el mercado internacional fundamentalmente con la soja . Esta conjunción de factores se constituyen en causales de un nuevo momento productivo que se profundiza y consolida hasta la actualidad: la "agriculturización" al amparo de la revolución verde.
En este marco de análisis, el presente artículo que tiene como objetivo general estimar y comparar el riesgo en la salud de la población rural de la Provincia de Santa Fe producto de la incorporación de agroquímicos en los cultivos de soja mediante la metodología de análisis de riesgo preliminar para las campañas 2001/02 y 2010/11.

Área de estudio

El área de estudio comprende los 19 departamentos de la provincia de Santa Fe (Figura 1). Dicha provincia, posee 133 007 km2 y se encuentra en el centro-este de la Argentina. Según datos del censo del 2010, la provincia cuenta con un total de población de 3.194.537 (este dato integra a la población urbana, rural agrupada y rural dispersa). La ciudad de Rosario, ubicada en la zona SE de la provincia y a 300 km de la ciudad de Buenos Aires; es la tercera ciudad más poblada de Argentina después de Buenos Aires y Córdoba; está situada sobre la margen occidental del Río Paraná de gran tránsito fluvio-comercial; exporta a través de los puertos del Gran Rosario cerca del 80% de la producción del país, de cereales, aceites y sus derivados; posee una posición geoestratégica en relación al Mercosur.
Figura 1. Mapa político de Santa Fe y situación relativa.



Fuente: elaboración propia

Marco conceptual

Tradicionalmente, el hombre ha sido considerado como una entidad separada de su ambiente y ello le ha otorgado atribuciones ilimitadas conduciendo a la sobreexplotación y degradación de los sistemas y recursos naturales. Indudablemente, este hecho está íntimamente ligado a los modelos de desarrollo que han prevalecido durante varias décadas en la mayoría de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo (Requesens, 2011). A lo largo de su historia, el hombre ha estado íntimamente relacionado con la naturaleza, aunque la concepción acerca de la misma ha ido cambiando, pasando por visiones en las que el hombre la protegía hasta otras en las que la trataba como un sistema predecible y dominable (Reboratti, 2000).

Es en el contexto rural en donde la articulación sociedad-naturaleza se da en forma más directa, pues es aquí "donde se cosecha la materia y energía para alimentar los

procesos de producción del conjunto de la sociedad". Dentro de esta relación sociedad-naturaleza se encuentran inmersas las técnicas productivas mediante el trabajo de producción, trabajo y tecnologías (Galafassi, 1998). El autor destaca dos facetas, la primera hace referencia a los aspectos materiales y concretos del vínculo, es decir, la apropiación de elementos del medio natural y su posterior transformación y consumo; la segunda en cambio se refiere a las condiciones y características que adquiere la valoración estético-afectiva del medio natural. Nogar y Mikelssen (2008) incluyen dentro del concepto tecnología al conjunto de información y conocimientos que permiten mejorar el proceso productivo y que abarca a la introducción de habilidades nuevas y la internalización de nuevos conocimientos como así también de renovaciones en los medios de producción y su uso. Se puede identificar entonces que el componente intensivo del proceso de agriculturización involucra cambios en las técnicas productivas. Galafassi (1998), sostiene que la ocupación del ambiente rural responde a la búsqueda, potenciación y captación de la productividad de los ecosistemas. El proceso de trabajo agrícola resulta el elemento clave de la mediación social, y los grupos que lo realizan son los que se hacen cargo de la apropiación de los recursos naturales, para lo cual utilizan diferentes niveles de desarrollo técnico. Estos grupos, que varían en su organización y estructura, entablan distintas maneras de relación con el medio (Gutman, 1988; en Galafassi, 1998).

En el afán de expandir la agricultura se da el proceso de agriculturización, entendido como: un proceso de los sistemas productivos donde en simultáneo se produce una ampliación de la agricultura, tanto horizontal (definida como la expansión en superficie de la actividad agropecuaria), como vertical (que comprende a la aplicación de los avances tecnológicos, conocimiento, información y nuevos métodos científicos de producción agraria) (Nogar ,2008). Dicho proceso por una parte incorpora nuevas áreas agrícolas generando ingresos al sector productivo, pero por otra, implica riesgos en el mantenimiento de la sustentabilidad de los ecosistemas y de los sistemas sociales (Paruelo et al. 2006), dado que no tiene en cuenta la capacidad de resiliencia del medio, ni las tasas de renovación de los nutrientes, ni el reemplazo de mano de obra por maquinaria, entre otros. Pengue (2009) define este proceso "como un modelo intensificado de la agricultura que tiene como pilares básicos la soja transgénica asociada a la siembre directa y al herbicida glifosato", por ello también es que este autor afirma la identificación del proceso de agriculturización en la región pampeana con el de sojización de las últimas décadas. Así, el fenómeno de sojización, es un ejemplo de agriculturización, caracterizado por una creciente y acelerada expansión del cultivo de soja -transgénica en su mayoría- en detrimento de otros cultivos y otros usos del suelo, provocando efectos negativos sobre el ambiente.

Argentina es uno de los países que más rápidamente adoptó el uso de cultivos transgénicos, generando un cambio tecnológico tan significativo con impactos sobre el ambiente y la salud humana, que hacen necesario un análisis crítico permanente de la situación y, también, el desarrollo y la implementación de sistemas de monitoreo (Gallopin, 2004). La variedad más difundida es la soja GM RR, la introducción de

esta variedad lleva asociado un paquete tecnológico compuesto principalmente por la aplicación reiterada del herbicida glifosato, junto a otros agroquímicos y la siembra de semilla transgénica de soja GM RR, mediante el sistema de labranza de siembra directa (SD), (Viglizzo et al., 2010). Esta situación condujo a que en el país se utilice más de 200 millones de litros de agroquímicos por año, estos, comprenden una variedad de productos químicos que tienen diferentes vías de absorción, metabolismo, eliminación (cinética), mecanismos de acción y toxicidad.

Los plaguicidas o agroquímicos son sustancias químicas o mezclas de sustancias, destinadas a matar, repeler, atraer, regular o interrumpir el crecimiento de seres vivos considerados plaga. Entre los más conocidos están los herbicidas, los fertilizantes y los insecticidas (Hirtz, 2010), Según la FAO, un plaguicida es cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinada a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, incluyendo los vectores de enfermedades humanas o de los animales, las especies no deseadas de las plantas o animales que causen perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera o productos de madera o alimento para animales, o que pueden administrarse a los animales para combatir insectos, arácnidos u otra plaga sobre sus cuerpos. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladoras del crecimiento de las plantas, las defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de la fruta, o agentes para evitar su caída prematura, y las sustancias aplicadas a los cultivos para proteger el producto contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte. La definición excluye a los productos fertilizantes.

Las personas están expuestas, en alguna medida y de manera no intencional, a los agroquímicos, ya sea por trabajo, accidentes, alimentación, etc. Por lo tanto, además de la toxicidad intrínseca del agroquímico, se deben tener en cuenta otros factores que aumentan los efectos nocivos sobre el hombre, como: dosis, vía de exposición, edad (Torriggino, 2005).

Un análisis de riesgo sobre la salud de la población expuesta pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué puede salir mal? (referido a la identificación de peligros); ¿Qué probabilidades hay de que algo salga mal?; ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de que algo salga mal?; ¿Qué se puede hacer para reducir la probabilidad y las consecuencias de que algo salga mal? (Morales, 2003).

En estos análisis los mapas de riesgo constituyen herramientas que describen gráficamente y en posición geográfica el tipo de riesgo al que están expuestas determinadas zonas y/o personas. Los mapas recurren a la cartografía temática, entendida como la expresión gráfica en posición geográfica de los rasgos de un fenómeno, que posibilitan evaluar espacialmente, ciertos impactos y problemas ambientales que devienen del avance del cultivo de la soja y que tienen lugar en un sitio determinado (Ulberich, 2011). Y los problemas ambientales están constituidos por interrelaciones entre la sociedad y el medio físico que generan directa o indirectamente consecuencias negativas sobre la salud de la población y sobre sus actividades y relaciones sociales (Herrero, 2004).

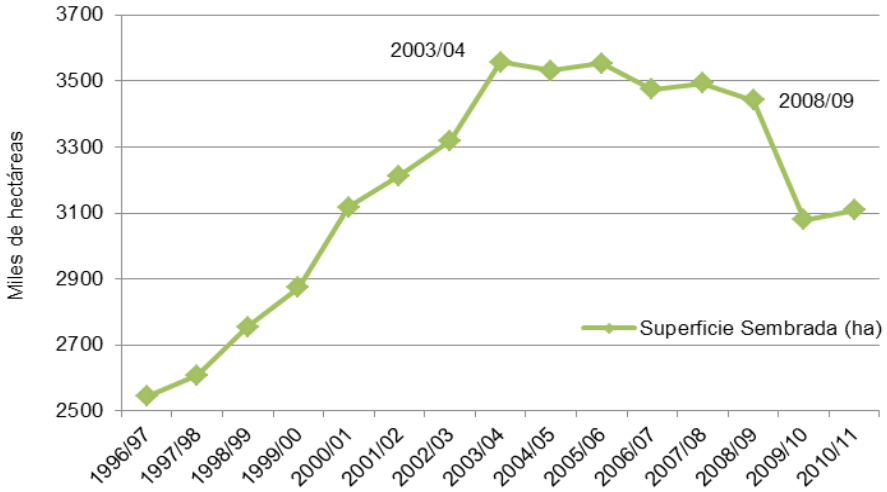
Metodología y Resultados

El análisis de riesgo, fue desarrollado siguiendo los pasos metodológicos de S. Urcelay quién propone las siguientes etapas: 1) la identificación del peligro, 2) la evaluación del riesgo, 3) la gestión del riesgo, y 4) la comunicación del riesgo; bajo un procedimiento sistemático de recopilación, evaluación, registro y difusión de información necesaria para formular recomendaciones orientadas a la adopción de medidas en respuesta a los niveles de riesgo, en este caso aquellos obtenidos en la salud de la población rural. A continuación se desarrollan los pasos 1, 2 y 3 y finalmente se esbozan algunas consideraciones sobre el paso 4. Se confeccionaron mapas temático agrupando variables analizadas en intervalos de clase. Estos se establecieron en función del propio agrupamiento y dispersión de los valores resultantes de las variables analizadas siguiendo la metodología de la semiología y el tratamiento de Bertin, 1988; Ulberich, 1997.

1) La Identificación del peligro, se llevo a cabo mediante el análisis de las siguientes variables:

- Superficie provincial cultivada de soja en Santa Fe: La figura 2 registra la evolución de la superficie sembrada de soja para las provincia para las campañas 1996/97 a 2010/11

Figura 2. Evolución de la superficie cultivada de soja en Santa Fe.

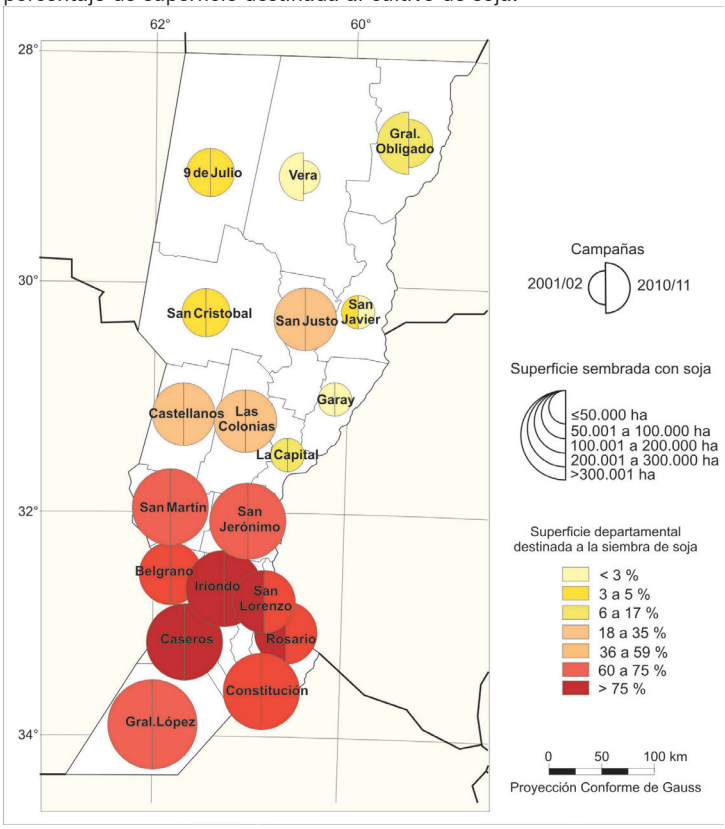


De este análisis se puede ver que la superficie sembrada aumentó entre las campañas 1996/97 y 2003/04, pasando de 2.543.200ha a 3.558.000ha. Posteriormente se observa disminución en 2009/10 con 361.589ha menos, y vuelve a aumentar entre las dos últimas campañas (2009/10 y 2010/11) 28.462 ha. En la Figura 3 se presentan las superficies relativas que cada departamento destina al cultivo de soja en

las campañas 2001/02 y 2010/11.

- Superficie departamental destinada a la siembra de soja: a partir de los valores de superficie sembrada con soja por departamento y el porcentaje de superficie que cada departamento destina a este cultivo en las campañas 2001/02 y 2010/11, se confeccionó la figura 3, que muestra estos valores en posición geográfica, se observa que:

Figura 3. Superficie sembrada con soja por departamento y porcentaje de superficie destinada al cultivo de soja.



Fuente: elaboración propia

- La Capital, Garay, San Javier -en ambas campañas- y Vera -en la campaña 2010/11- muestran la menor superficie sembrada de soja (≤50.000 ha). De éstos, Vera y Garay en ambas campañas y San Javier en 2010/11 destinan menos del 3% de su superficie a la siembra del cultivo, mientras San Javier en 2001/02 presenta valores del 2do. intervalo de clase (3 a 5%) y La Capital del 3er. intervalo (6 a 17%).

 Vera -campaña 2001/02-, 9 de Julio y San Cristóbal -en ambas campañas-, y Gral. Obligado -campaña 2010/11-, poseen valores de superficie sembrada con soja dentro del intervalo de 50.001 a 100.000 ha; y en relación a la superficie departamental ocupada por el cultivo se encuentran, 9 de Julio y San Cristóbal -en ambas campañas- dentro del 2do. intervalo de clase (3 a 5%), con excepción de Gral. Obligado que destinó -para este uso- una superficie mayor (en 2010/11 el 7,8%).

 Gral. Obligado -campaña 2001/02-, San Justo, Las Colonias, Rosario, San Lorenzo, Belgrano y Castellanos -en ambas campañas-, presentan en forma ascendente valores que van de las 100.001 a las 200.000 ha de superficie sembrada con soja. De estos, Gral. Obligado -campaña 2001/02- ocupó el 10,1% (2do. intervalo de clase) de sus tierras al cultivo de soja; San Justo, Las Colonias y Castellanos, más del 20% (3er. intervalo); Belgrano, Rosario y San Lorenzo -campaña 2010/11- entre el 60,1 y 77% (5to. intervalo); y Rosario y San Lorenzo -campaña 2001/02- el 80,7 y 90,3% respectivamente (6to. intervalo).

 San Martin, San Jerónimo, Constitución, Iriondo y Caseros -ambas campañas- poseen valores del intervalo de 200.001 a 300.000 ha sembradas de soja. De ellos San Martín y San Jerónimo ocuparon entre el 40,1 y 60% (4to. intervalo de clase) de la superficie departamental con la siembra del cultivo; Constitución más del 60,1% (5to. intervalo); y Caseros e Iriondo más del 77% (6to. intervalo).

 Y Gral. López, es el que posee mayor cantidad de tierras sembradas con soja, 630.000 ha en 2001/02 y 663.000 ha en 2010/11, ocupando una superficie departamental de 54,5 y 57,4 % respectivamente (4to. intervalo).

 En 14 de los 19 departamentos la superficie sembrada disminuyó lo que representa una disminución general en la provincia del 3,36% entre una campaña y otra, y en sólo 5 de ellos aumentó (Tabla 8).

 Desde el punto de vista de la localización geográfica, la siembra de soja se concentra en el Sur de Santa Fe, en torno al Complejo Portuario Puerto ubicado sobre el Río Paraná (Figura 1).

- Agroquímicos aplicados y sus características: se consideraron los agroquímicos más utilizados durante el cultivo de soja con mayores valores de Impacto Ambiental definidos en Falasca et al. (2012): Endosulfán, Clorpirifós y Glifosato (Tabla 1).

Tabla 1: Impacto Ambiental de agroquímicos más utilizados en el cultivo de soja.

Principio activo	EIQ	i.a.	Dosis l /ha	Número de aplicaciones	Impacto ambiental
Endosulfán	42,10	0,35	1,5 - 3,0	1	22,1 - 44,2
Clorpirifós	43,50	0,48	1,3 - 2,0	2	54,3 - 83,5
Cipermetrina	27,30	0,25	0,2	4	5,46
Imidacloprid	34,90	0,35	0,3	1	3,66
Carbendazim	56,17	0,50	0,5	1	14,0

Tebuconazol	40,30	0,43	0,4	1	6,93
Glifosato	15,30	0,48	2 - 4	3	44,0 - 88,1
Impacto ambiental Total	-	-	-	-	150,4 a 245,9

Dichos valores fueron obtenidos a partir del cálculo:
Impacto Ambiental = EIQ x i.a (%) x dosis x frecuencia
Donde el environmental impact quotient (EIQ) o coeficiente de impacto ambiental es el valor del principio activo, el i.a: es el tenor del principio activo en el producto comercial, la dosis representa la cantidad del principio activo aplicada por hectárea y la frecuencia representa el número de aplicaciones.
El EIQ es un modelo desarrollado por un grupo de investigadores de la Cornell University (Kovach et al., 2010), para simplificar en un solo valor la información obtenida sobre el impacto ambiental de los productos activos. A tal fin, el EIQ consiste en un polinomio que reúne 11 variables agrupadas en 3 componentes, el de los trabajadores agrícolas, el del consumo, y el ecológico. Las variables consideradas fueron ponderadas según diferentes coeficientes empleados en la ecuación (del uno al cinco) para dar más peso a ciertos factores; así, factores con alto impacto se multiplican por cinco, los de mediano impacto se multiplican por tres, y los factores de bajo impacto se multiplica por uno.
La fórmula utilizada es la siguiente:

Componente trabajadores agrícolas	Componente consumo	Componente ecológico
EIQ= { C [(DTx5) (DTxP)] +	[(Cx ((S+P) / 2)xSY) + (L)] +	[(FxR)+(Dx((S+P)/2)x3) + [(FxR)+(Dx((S+P)/2)x3) (ZxPx3) + (BxPx5)] } / 3

Donde, C: toxicidad crónica, DT: toxicidad dérmica, P: vida media en la superficie de la planta, S: vida media en el suelo, SY: sistemicidad, L: potencial de lixiviación, F: toxicidad para los peces, R: potencial de pérdida de superficie, D: toxicidad en aves, Z: toxicidad en abejas, B: toxicidad beneficiosa para los artrópodos.
Se describieron los efectos que pueden ocasionar en la salud de la población, considerando las características generales de estos agroquímicos, a partir de investigar sus particularidades sobre: uso, toxicidad, clasificación según toxicidad y efectos en la salud. Datos que fueron plasmados en la Tabla 2.

Tabla 2. Características de los agroquímicos y efectos en la salud.

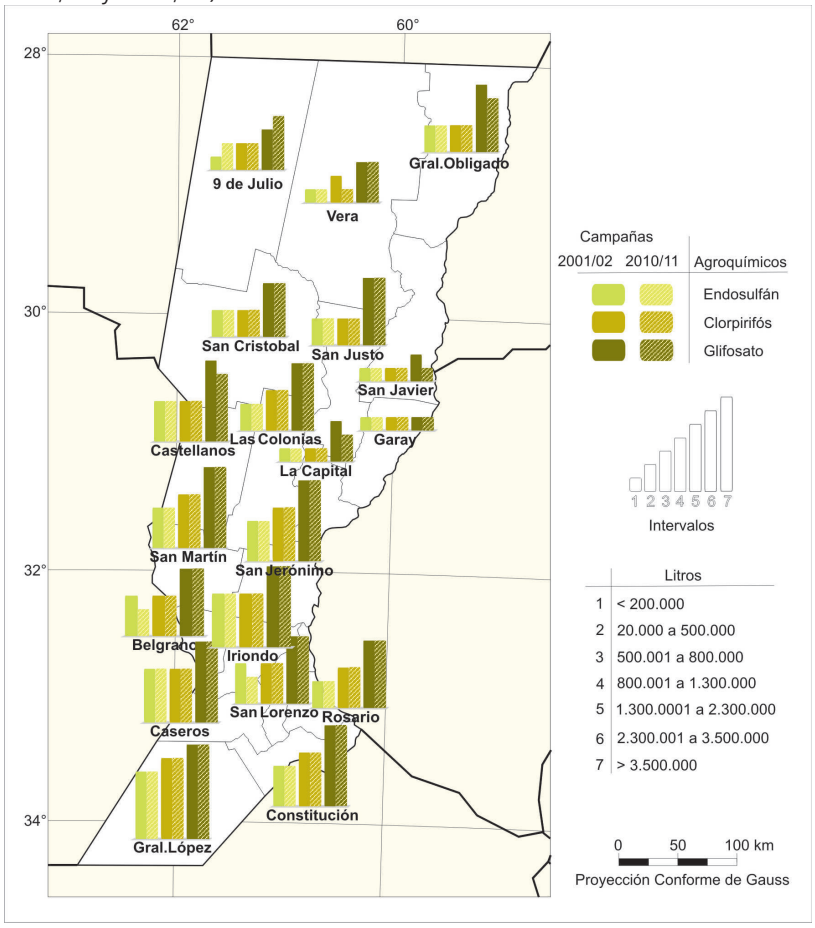
Agro-químico	Características			Efectos en la salud de la población
	Uso	Toxicidad	Clasificación	
Endosulfan	Insecticida y acaricida órgano-clorado	Es un disruptor endócrino altamente tóxico en forma aguda [1] [2]. Es un neurotóxico agudo para insectos y mamíferos, incluyendo a los humanos [3].	FAO: Clase C EPA: Categoría [4] OMS: Clase II [5]	No hay estudios epidemiológicos que asocien la exposición al Endosulfán con el cáncer en humanos, pero en ensayos *in vitro* se ha demostrado que puede promover la proliferación de células humanas de cáncer de mama [5].
Clorpirifós	Insecticida órgano-fosforado	Es moderadamente tóxico y la exposición crónica ha sido relacionada con efectos neurológicos, trastornos del desarrollo y trastornos autoinmunes [6].	FAO: Clase B EPA: Clase II[7] OMS: Clase I	La exposición por un día a niveles bajos puede causar mareos, fatiga, secreción nasal, lagrimeo, salivación, náusea, sudor molestia intestinal, y cambios en el ritmo cardíaco. La exposición de corta duración a niveles más altos puede causar parálisis, convulsiones, desmayos y muerte. Otra consecuencia es la debilidad muscular [6].

Glifosato	Herbicida no selectivo de amplio espectro, desarrollado para la eliminación de hierbas y de arbustos, en especial los perennes.	Puede causar la muerte de embriones, placentas, y células umbilicales humanas *in vitro.* La mayoría de los productos que contienen glifosato son elaborados o se usan con un *surfactante* para ayudar al glifosato a penetrar los tejidos de las plantas, lo cual le confiere características toxicológicas a la formulación comercial diferentes a las del propio glifosato [7].	FAO: Clase D EPA: Clase III [8] OMS: Clase III [9]	Posee efectos reproductivos: en pruebas de laboratorio con ratas y conejos el Glifosato afectó la calidad del semen y la cantidad de espermatozoides. Existen Investigaciones que demuestran que el Glifosato puede ser tomado por las plantas y movido a las partes que se usan como alimento, pudiendo contaminarlos [10].
Referencias	Clasificación OMS:	Ia Sumamente peligroso Ib Muy peligroso II Moderadamente peligroso III Poco peligroso IV Que normalmente no ofrece peligro		
	Clasificación de la FAO:	A Altamente tóxico B Moderadamente tóxico C Ligeramente tóxico D Levemente tóxico		
	Clasificación de la EPA:	IA Extremadamente peligroso IB Altamente peligroso II Moderadamente peligroso III Ligeramente peligroso		

Fuente: [1]: Spataro, (2010); [2]: PAN (2010); [3]: Gómez (2009); [4]: Instituto de Educación Privada “La Falda” (2012); [5]: Gonzáles (2008); [6]: ATSDR (2010); [7]: FARMEX (1997); [8]: Murillo Mosquera (2012); [9]: ECURED (2012); [10]: UNL (2010).

Se calculó el volumen de agroquímicos (L) aplicados en los departamentos de la provincia de Santa Fe (Figura 4) a partir del cálculo de: la superficie sembrada para las campañas analizadas, la dosis media de aplicación y el número de aplicaciones durante el ciclo del cultivo.

Figura 4. Volumen de agroquímicos -de mayor impacto ambiental- aplicados por departamento durante el ciclo de la soja (campañas 2001/02 y 2010/11).



Fuente: elaboración propia

Del análisis de la Figura 4, se desprende que:

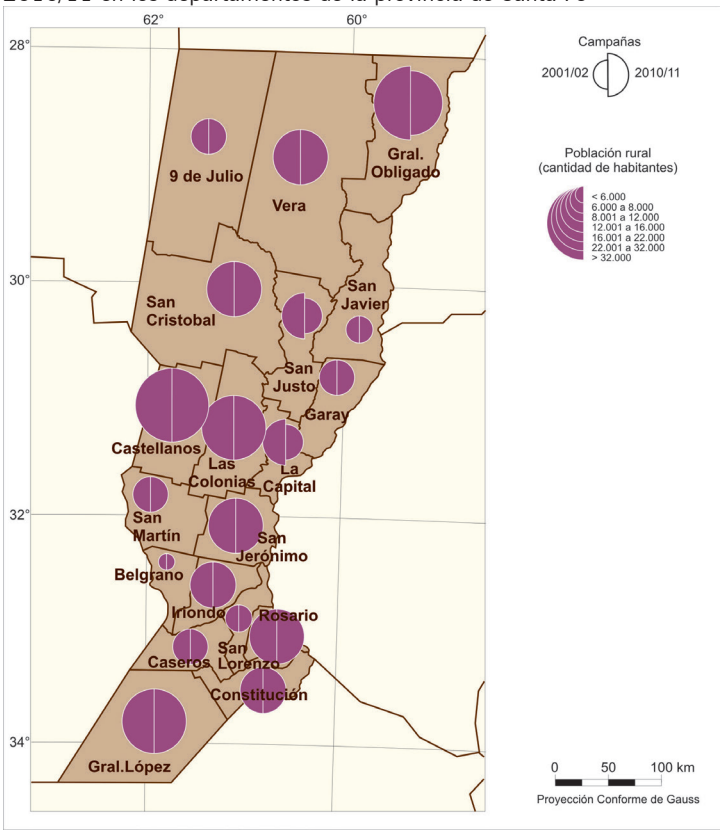
- Como la práctica habitual consiste en utilizar 3L de Endosulfán en sólo una aplicación durante el ciclo de soja, 2L de Clorpirifós por aplicación y realizar 2 aplicaciones y 4L de Glifosato realizando 3 aplicaciones, los volúmenes de Endosulfán resultan ser los más bajos, siguiendo los de Clorpirifós y luego los de Glifosato en orden creciente.
- Los valores de Glifosato se destacan por sobre el resto en la mayoría de los departamentos, superando en 1, 2 y hasta en 3 intervalos de clase a los valores de Endosulfán y Clorpirifós para un mismo departamento.
- Los departamentos de Garay, San Javier, La Capital y Vera, en orden creciente,

son los departamentos con los valores más bajos de volúmenes de agroquímicos aplicados; siguiendo en este orden, 9 de Julio, San Cristóbal, San Justo, Las Colonias, Rosario, San Lorenzo y Belgrano con valores intermedios; y Castellanos, Constitución, San Martín, San Jerónimo, Caseros, Iriondo y Gral. López con los valores más altos.

- El departamento de Gral. López se destaca por sobre el resto, con valores que duplican al departamento de Iriondo que ocupa el segundo lugar en orden decreciente
- Dada la estrecha relación de estos resultados con la superficie sembrada, los mayores volúmenes aplicados se concentran en torno al Complejo Portuario ubicado sobre el Río Paraná (Figura 1).

- Población rural y denuncias sobre afecciones a la salud: Los datos de población rural de cada departamento en base a los datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010 se calculó la variación intercensal y se compararon los resultados a fin de mostrar la evolución (Figura 5).

Figura 5: Población rural para las campañas 2001/02 y 2010/11 en los departamentos de la provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia

Se rastrearon en diferentes fuentes las denuncias y reclamos relacionados con impactos producidos por los agroquímicos utilizados en el cultivo de soja. Se seleccionaron aquellas que tomaron tal magnitud que fueron consideradas por organismos tales como la Unidad Fiscal Federal para la Investigación de Delitos contra el Ambiente (UFIMA), la Cámara de Diputados, Juzgados, Hospitales Municipales; o mediante informes municipales, entre otros.

2) La Evaluación del riesgo se llevó a cabo mediante la estimación y comparación de los Niveles de riesgo en la salud de la población rural -para las campañas 2001/02 y 2010/11 y por departamento-.

Para ello se entrecruzó la información resultante de: a) El análisis de la superficie sembrada y la superficie que cada departamento destina al cultivo de soja. b) La estimación de los volúmenes (L) de agroquímicos aplicados, más utilizados durante el cultivo y de mayor impacto ambiental. c) La población rural (hab.) y las afecciones en la salud a partir de denuncias, reclamos e informes, etc. Dicha información se mapeo en las Figuras 6.

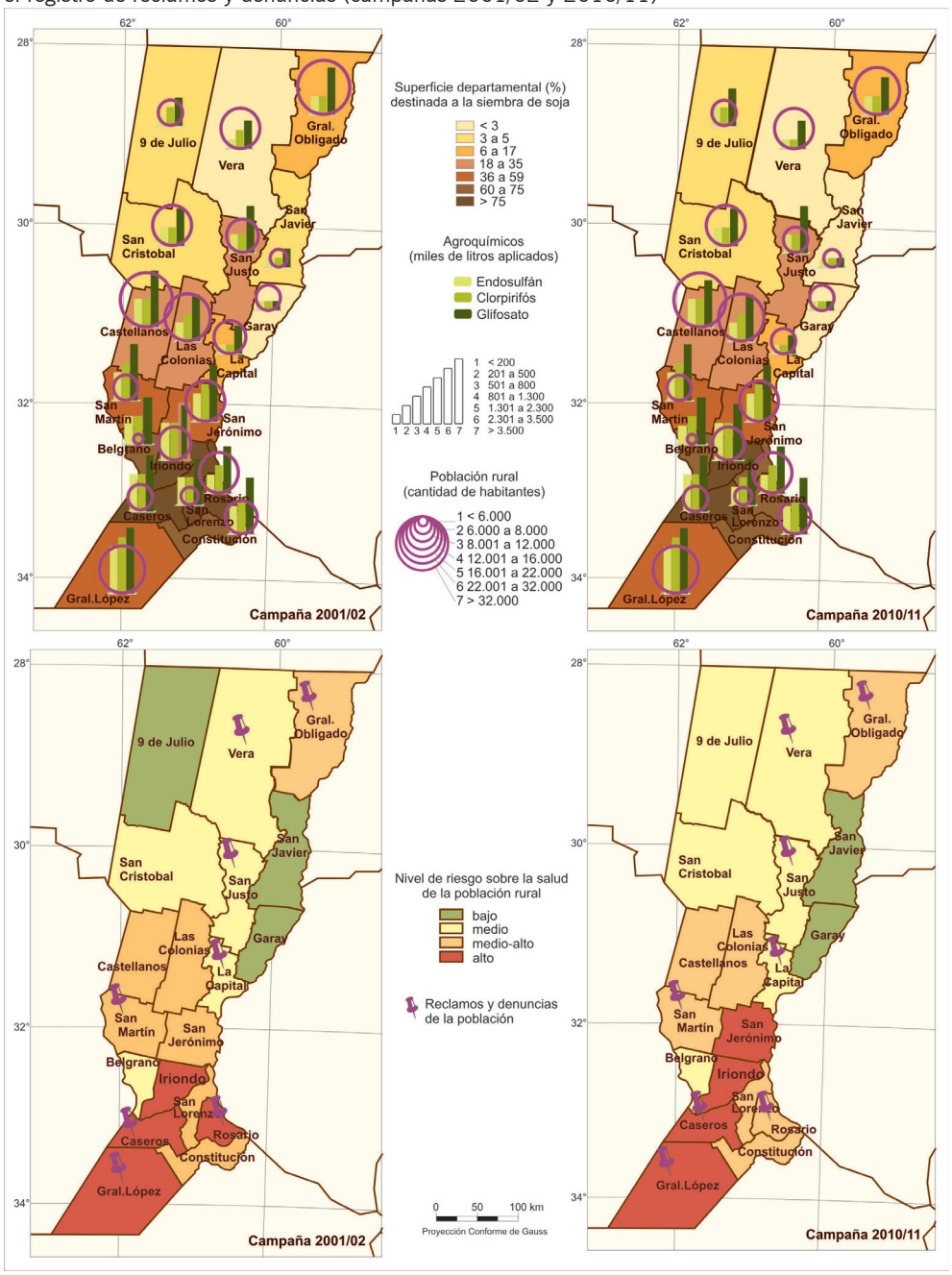
Los valores de estas variables fueron agrupados en 7 rangos o intervalos de clase a partir de la utilización de gráficos estadísticos de dispersión. La siguiente tabla describe los rangos establecidos Tabla3.

Tabla 3 Intervalos de clase de las variables analizadas

Superficie destinada a soja		Volumen de agroquímicos		Cantidad de habitantes
(%)	Intervalo	(L)	Intervalo	(hab.)
<3	1	< 200.000	1	< 6.000
3 a 5	2	200.000 a 500.000	2	6.000 a 8.000
6 a 17	3	500.001 a 800.000	3	8.001 a 12.000
18 a 35	4	800.001 a 1.300.000	4	12.001 a 16.000
36 a 59	5	1.300.001 a 2.300.000	5	16.001 a 22.000
60 a 75	6	2.300.001 a 3.500.000	6	22.000 a 32.000
> 75	7	> 3.500.000	7	> 32.000

Los valores asignados a cada intervalo de cada una de las 3 variables consideradas fueron sumados entre sí, y según los resultados obtenidos se clasificaron en 4 niveles de acuerdo al valor máximo y mínimo: bajo, medio, medio-alto y alto (Bertin, 1998; Ulberich, 1997), usando el método de colores del semáforo (nivel de riesgo bajo: <8; medio 8-12; medio-alto 12-15 y alto >15). Esto fue mapeado en la Figura 6 donde se aprecia el entrecruzamiento de las tres variables analizadas y los niveles de riesgo entre ambas campañas.

Figura 6: Variables integradas y comparativas de la estimación de riesgo ambiental, y el registro de reclamos y denuncias (campañas 2001/02 y 2010/11)



Fuente: elaboración propia

De la integración de las variables se desprende que:

- Los agroquímicos analizados (Endosulfán, Clorpirifós y Glifosato), han sido clasificados por la EPA y la OMS de levemente tóxicos a altamente tóxicos (según cada agroquímico) y pueden causar afecciones a la salud, sin embargo aún resulta difícil poder establecer una relación de causa-efecto con ciertas afecciones a la salud y/o causas de muerte, a partir de la información recabada.
- Se han registrado denuncias y reclamos por parte de particulares, organizaciones e instituciones del gobierno en distintos departamentos de Santa Fe, que señalan desde afecciones respiratorias hasta defunciones, relacionados a la aplicación de agroquímicos, que si bien no pueden ser directamente vinculadas a lo analizado en el presente trabajo, es una llamada de atención sobre el uso de agroquímicos en relación al cultivo de soja, al poseer éste el 45% de las hectáreas implantadas respecto del resto de los otros cultivos de cereales, oleaginosas, industriales, frutales y hortalizas (de acuerdo con los datos de Minagri, en la campaña 2001/02) e implicar la aplicación de una gran cantidad de agroquímicos.
- Los departamentos de Garay, San Javier y 9 de Julio presentaron un bajo nivel de riesgo para la salud de la población rural debido a que destinaron un bajo porcentaje de su superficie a la siembra de soja, y el volumen total de agroquímicos se encontró entre los valores más bajos registrados (aunque varía entre los departamentos mencionados), y la población rural se encontró entre el 1er. y 2do. intervalo de clase.
- Los departamentos de Vera, La Capital, San Cristóbal, Belgrano y San Justo presentaron un nivel medio de riesgo. En el caso de Vera, si bien las variables de superficie destinada a soja y los volúmenes de agroquímicos alcanzaron valores semejantes a los departamentos que se encuentran en el grupo del nivel bajo, la población rural expuesta es muy alta. La Capital, San Cristóbal y San Justo destinaron mayores superficies a la siembra de soja expresada porcentualmente y en consecuencia un mayor volumen de agroquímicos, con poblaciones rurales del 4to. y 5to. intervalo de clase. En el caso de Belgrano si bien la población rural se encontró dentro del 1er. intervalo, la superficie destinada al cultivo de soja se ubicó en el 6to. de los 7 intervalos definidos para esta variable. Además, en Vera, La Capital y San Justo se registraron reclamos y denuncias en relación a los problemas de la salud de la población con relación a los agroquímicos.
- Los departamentos de Gra. Obligado, San Lorenzo, San Martín, Las Colonias, Castellanos, Constitución y San Jerónimo presentaron un nivel medio-alto de riesgo. Gral Obligado, Las Colonias y Catellanos presentan valores de superficie destinada a soja y agroquímicos en los intervalos de clase intermedios población rural alta, del 6to. y 7mo. intervalo. En el caso de San Lorenzo y San Martín, la población se encuentra dentro del 2do. y 3er. intervalo, respectivamente, en relación al volumen de agroquímicos, San Lorenzo utilizó menos volumen que San Martín, pero destinó el 90,3% de la superficie departamental a la siembra de soja.

Constitución obtuvo valores del 6to. intervalo en cuanto a la superficie destinada a soja, del 5to. en relación a agroquímicos y del 4to. para la población rural; y San Jerónimo presentó valores del 5to. intervalo para las 3 variables. En Gral. Obligado, San Martín y San Lorenzo se registraron reclamos y denuncias en relación a la salud de la población y a la aplicación de agroquímicos.

- Los departamentos de Caseros, Rosario, Iriondo y Gral. López alcanzaron un alto nivel de riesgo para la salud de la población rural. Los tres primeros, presentaron valores del 7mo. intervalo de clase en cuanto a la superficie destinada a soja, del 6to. (Caseros e Iriondo) y del 4to. (Rosario) en cuanto al volumen total de agroquímicos, con una población rural que varió entre el 3ro. y 5to. intervalo de clase. Gral. López es el departamento en el que más hectáreas de soja se sembraron y por lo tanto es el que presenta el mayor volumen aplicado de agroquímicos, pero como posee una amplia superficie departamental, en esta variable alcanzó un valor del 5to. intervalo con una población rural del 6to. intervalo de clase. En Caseros, Rosario y Gral. López se registraron reclamos y denuncias de la población rural en relación con la aplicación de agroquímicos.
- Geográficamente, los departamentos del centro-S, son los que presentaron los niveles más altos de riesgo, con excepción de Belgrano y La Capital que obtuvieron un nivel medio, y de Gral. Obligado que se encuentra al NE con un nivel medio-alto.

3) La Gestión del Riesgo: se llevo a cabo mediante la recopilación de tratados y documentos internacionales, leyes nacionales, provinciales, y ordenanzas municipales y se analizó considerándola un instrumento de gestión, detectando los puntos más importantes sobre los que legisla y los puntos débiles que fueron abordados en las propuestas finales.

Del análisis de la legislación nacional se desprende que: la Ley de Residuos Peligrosos 24051/1991, se condena a prisión a cualquier individuo que envenene, adultere o contamine de modo peligroso el ambiente que causará la muerte de alguna persona; en el Régimen Federal de Productos Fitosanitarios de 2009 (Proyecto de Ley) se estipulan las pautas para su correcto uso y manejo, la Resolución de SENASA 511/2011 se prohíbe la importación, fabricación, comercialización y uso del Endosulfan, la Resolución del Sistema Federal Integrado de Registro de Aplicadores de Productos Fitosanitarios se propone la creación de un listado único de datos de personas y empresas que apliquen estas sustancias; además propone acciones conjuntas de capacitación destinadas a los aplicadores, a los usuarios y a la población en general, tendientes a generar usos responsables de los productos fitosanitarios. La legislación a nivel nacional no provee suficientes herramientas de gestión que contribuyen a adoptar medidas para regular el uso y manipulación de los plaguicidas, Para ello sería necesario sancionar el mencionado Régimen Federal de Productos Fitosanitarios.

Del análisis de la legislación en el ámbito provincial se extrae que: la Ley de Productos Fitosanitarios 11273/2009 se establece la distancia mínima de fumigación tanto aérea como terrestre según la clase toxicológica de los mismos. Esta Ley fue modificada por la Ley 11354/1996, incorpora la creación de un registro de aplicadores y expendedores

de plaguicidas; y obliga a proveer a los trabajadores de los elementos básicos de seguridad.

Del análisis de la Legislación Municipal se observa que: la ciudad de San Martín (Departamento La Capital) existe la Ordenanza Municipal de 19/2010 que prohíbe la fumigación aérea y terrestre a menos de 1500 mts del límite del área urbana y la circulación y permanencia de equipos pulverizadores, la Ciudad de Zavalla (Departamento Rosario) existe la ordenanza 38/2011 que prohíbe la circulación y permanencia de equipos pulverizadores; y la fumigación aérea y terrestre a menos de 800 metros. Además exige la erradicación de depósitos de productos fitosanitarios del área urbana y suburbana.

4) La Comunicación del Riesgo esta investigación constituye una primera aproximación al conocimiento y pone de manifiesto la necesidad de realizar y/o difundir estudios en el corto plazo que ayuden a comprender y atender la problemática planteada. Con este estudio se pretende abrir un debate que plantee la necesidad de abordar esta temática y provea herramientas para proponer medidas concretas y eficaces de gestión.

Conclusiones

La provincia de Santa Fe la superficie destinada a este cultivo tuvo un marcado aumento hasta la campaña 2003/04 y posteriormente se visualiza un leve descenso hacia la campaña 2008/09 con una caída más notoria en 2009/10, recuperándose hacia la campaña 2010/11; no obstante entre las campañas analizadas (2001/02 y 2010/11) se registró una leve disminución general en esta provincia, manteniéndose en los departamentos del centro sur, localizados en torno al Complejo Portuario Puerto ubicado sobre el Río Paraná, la mayor producción.

Así, los plaguicidas han representado un pilar fundamental en el crecimiento de la economía agropecuaria Argentina, y han generado el aumento de la superficie sembrada con este cultivo que ha rodeado a los pueblos rurales y consecuentemente, una controversia creciente entre distintos actores respecto de la peligrosidad del uso de agroquímicos sobre el ambiente y la salud humana. De esta forma, el modelo productivista actual, vigente desde la década del 50-60, trajo aparejados problemas ambientales como afecciones a la salud de la población vinculante ligados de manera directa o indirecta al paquete tecnológico que integra

En Santa Fe el 45 % de la superficie sembrada está destinada al cultivo de soja RR, superficie que se encuentra directamente relacionada con la cantidad de litros aplicados de agroquímicos. De los más utilizados en el cultivo y de mayor impacto ambiental se destaca que el más tóxico (según la clasificación de la OMS y FAO) y de mayor EIQ es el Clorpirifós, siguiendo en Endosulfán y por último el Glifosato. Sin embargo se asocia habitualmente el cultivo de soja al Glifosato debido a que la dosis y cantidad de aplicaciones del mismo triplican al Clorpirifós y cuadruplican al Endosulfán, razón por la cual los litros finales aplicados del Glifosato superan ampliamente a estos dos últimos.

Las denuncias recogieron distintas manifestaciones de la población sobre las prácticas de manejo y la aplicación de los plaguicidas y sobre las implicancias para la salud y el ambiente circundante, rastreándose múltiples protestas vecinales, presentaciones judiciales y querellas. De este se desprende que por un lado el nivel de familiaridad que tienen los implicados con el manejo de agroquímicos es el factor que provoca una mayor aceptación del riesgo. Pero por el otro, la diversidad de expresiones en contra del uso de agroquímicos denota el rechazo de un sector de la población a este modelo de producción agraria.

El análisis de las denuncias permitió detectar que existe un problema ambiental en relación al uso de los agroquímicos ya que, hay un grupo social que lo percibe y se identifica como afectado, pero el registro de las mismas no es suficiente para establecer una relación directa con el nivel de riesgo de cada departamento

Los departamentos de riesgo Alto y Medio-Alto se localizan en el centro sur de Santa Fe en torno al Complejo Portuario (excepto General López que se encuentra al NE) lo que evidencia la notable influencia del Modelo Agroexportador actual, integrando la zona núcleo agrícola del país. Comparando las dos campañas analizadas no se nota una tendencia a la disminución del riesgo.

Bibliografía

- Bertin, J. (1988). "La gráfica y el tratamiento gráfico de la informa¬ción". Colección "Noesis de Comunica¬ción". Madrid: Taurus Ediciones. 310 p
- Codex Alimentarius (2000). "El Codex Alimentarius y el consumidor". En Consumers International. Segunda edición. http://www.consumersinternational.org/media /302899/codex%20alimentarius%20a%20set%20of%20three%20resource%20manuals%20(spanish).pdf
- Corvalán, D. et al. (2007). Situación actual y perspectivas del mercado de semillas e inoculantes en Argentina. En Biofertilizantes en Iberoamérica. Edit: DENAD INTERNACIONAL, p. 4-11. http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=13076&inst=yes&capitulos=yes&detalles=yes&capit_id=256697.
- Falasca, S y M. Miranda del Fresno, A. Ulberich. "Potenciales consecuencias ambientales del fenómeno de sojizacion en Argentina". Congreso Internacional de Ciencia y Tecnología Ambiental. I Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Ciencia y Tecnología Ambiental. 28/05 al 01/06/2012. Mar del Plata.
- Galafassi, G. (1998) "Aproximación a la problemática ambiental desde las ciencias sociales. Un análisis desde la relación naturaleza-cultura y el proceso de trabajo". En Revista Theorethikos, año 1, nº 6. El Salvador: Universidad Francisco Gavidia. http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/Noviembre98/ argentina.html.
- Gallego, M. (2006). "La incorporación de América Latina al mercado mundial". Clase de Cátedra Libre Che Guevara 01 de junio de 2006. http://cefts.wordpress.com/biblioteca-virtual/teoria-del-campo-popular/la-incorporacion-de-america-latina-al-mercado-mundial/.
- Gallopín, G. (2004). "La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina:

tres futuros". En Evaluación de la sustentabilidad en América Latina y el Caribe. Proyecto NET 00/063, Naciones Unidas, Santiago de Chile: CEPAL. www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/gallopin.pdf.

- Gaviño, M. (1999). "Políticas Ambientales e Instrumentos de Gestión Ambiental". Módulo 1-Tema 2. Apunte de Cátedra Ecología (Gestión Ambiental). Universidad Nacional de La Plata. .http://www.ing.unlp.edu.ar/ hidraulica/ambiental/apuntes/Instrumentos%20de%20Gesti%F3n%20Ambiental%20-1.pdf.
- Gómez, G. (2010). "Fumigaciones: San Martín Norte con nueva Ordenanza" Revista electrónica Ecos de Romang http://ecos-deromang.blogspot.com.ar/2010/09/fumigaciones-san-martin-norte-con-nueva.
- Grupo De Reflexión Rural (2009). Pueblos fumigados. "Informe sobre la problemática del uso de plaguicidas en las principales provincias sojeras de la Argentina". www.grr.org.ar/trabajos/Pueblos_Fumigados__GRR_.pdf.
- Herrero, A. (2004). Problemas Ambientales Urbanos. En Di Pace, M et al. Ecología de la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo. INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. http://www.indec.mecon.ar/.
- Gutman, P. (1988) "La evolución de la agricultura y la problemática ambiental en los años recientes". En Gutman, P. Desarrollo Rural y Medio Ambiente en América Latina, Capítulo II, pp. 13-47. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina - Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Indec, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. http://www.indec.mecon.ar/
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2012). Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Estimaciones Agrícolas de Cereales, Oleaginosas, Industriales, Frutales y Hortalizas. http://old.siia.gov.ar/index.php/ series-por-tema/agricultura
- Ley 26.093/2006 y el corte obligatorio de biodiesel: Querini, C. (2013). Seminario Internacional sobre Energías Renovables. Perspectiva de la integración latinoamericana. Universidad Nacional del Litoral. CONICET. Santa Fe: UNL. http://grupomontevideo.org/ndca/caenergia/wp-content/uploads/2013/06/ Biodiesel-Situaci%C3%B3n-en-Argentina.pdf
- Ley de Productos Fitosanitarios 11273/2009 de la Povincia de Santa Fe: Bonomi. L (2008). "Marco Regulatorio para el registro de los Productos Fitosanitarios en la Argentina". www.fitoayuda.com/legislacion.php.
- Ley de Residuos Peligrosos: Ley Nacional 24051/91. "Régimen aplicable a la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de Residuos peligrosos". Buenos Aires 17/12/1991. www.fqbf.unsl.edu.ar/.../ Ley%20 Nacional%2024051-91.
- Ley General del Ambiente 25675: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=85
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2012).

Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Estimaciones Agrícolas de Cereales, Oleaginosas, Industriales, Frutales y Hortalizas. http://old.siia.gov.ar/index.php/ series-por-tema/agricultura.

• Ministerio de Salud y Ambiente (2013). Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Argentina. Acuerdos Internacionales. Convenio Rotterdam. Buenos Aires. http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rotterdam/rotintro.htm.

• Miralles, D. (2012). El trigo en Argentina: perspectivas ecofisiológicas del pasado, presente y futuro para aumentar el rendimiento. Cátedra de Cerealicultura, Buenos Aires: Facultad de Agronomía UBA. http://agro.fauba.info/files/ miralles_aapresid.pdf.

• Neira, F. (2004). Evaluación preliminar del Riesgo Ambiental por pesticidas en el partido de Tandil. Tesis de grado de Lic. en DyGA, Tandil: FCH, UNICEN. 78 p.

• Nogar, G. y Mikkelsen, C. (2001). "Incorporación de técnicas sostenibles en la producción agrícola". Encuentro de Geógrafos de América Latina, Santiago de Chile: Universidad de Chile. pp. 26-27.

• Ordenanza Nº 19/2010: Gomez, G (2010). Revista electrónica Ecos de Romang. http://ecos-deromang.blogspot.com.ar/2010.

• Ordenanza Nº 38/2011. Comuna de Zavalla. Santa Fe http://www.comunadezavalla.gob.ar/index.php [Junio 2013].

• Organización Mundial del Comercio (2010). "Análisis de riesgo". En Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Capítulo 2 Disposiciones fundamentales del acuerdo. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_agreement_cbt_s/c2s5p1_s.htm

• Panigatti, J. y G. Cruzate, H. Vivas (Ed.) (2007). Suelos y ambientes de Santa Fe. INTA. http://inta.gob.ar/imagenes/santafe.jpg/view.

• Paruelo, J. et al. (2006). "Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: Marcos conceptuales para su análisis". En Revista Agrociencia Vol. X N° 2, Montevideo: Facultad de Agronomía. pp. 47-61. http://www.fagro.edu.uy/~agrociencia/VOL10/2/pp47-61.pdf.

• Pengue, W. (2001). "Análisis sobre los impactos económicos y socioeconómicos del modelo agrícola intensivo: efectos de la segunda revolución verde". En V Encuentro Nacional de Economía Ecológica- Sociedad Brasileña de Economía Ecológica. Brasil. http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/v_en/Palestra/2.pdf .

• Pengue, W. (2005). "Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina. ¿La transgénesis de un continente?". En Sitio Argentino de Producción Animal. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. http://www.produccion-animal.com.ar/libros_on_line/14-agriculturaindustrial.pdf.

• Pengue, W. (2009). "Cuestiones económico ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas". En Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 40, núm. 157, pp. 137-161. México: Universidad Nacional Autónoma México. http://www.redalyc.org/src/inicio/ ArtPdfRed.

jsp?iCve=11820087002

- Reborati, C. (2000). Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones. Buenos Aires: Ariel.
- Reforma de la Constitución Nacional de 1994: VII Congreso Internacional de Derecho de Daños. Responsabilidades en el siglo XXI. Impacto de la globalización. El rol del Estado. Constitucionalización de los nuevos derechos. Buenos Aires: AABA 2002. www.aaba.org.ar/bi20op74.htm
- Régimen Federal de Productos Fitosanitarios de 2009 (Proyecto de Ley): Honorable Cámara de Diputados de la Nación. http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3373-D-2009
- Ulberich, A. 1997, La semiótica en la cartografía temática. Contribuciones Científicas, Buenos Aires: Centro Argentino de Cartografía. p. 26-31
- Urcelay, S. (2011). "Análisis de Riesgo". Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias. Santiago: Universidad de Chile. http://www.slideshare.net/ mariamorles/analisis-de-riesgocursolabtoxmarinas udechile
- Teubal, M. (2009). "Expansión de la soja transgénica en la Argentina". http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesasPeligrosCh4Teubal.pdf

Saúde Ambiental: Análise da dispersão de agrotóxicos utilizados na bananicultura do municipio de Guaratuba/PR e seus impactos sobre o territorio.

Mantovani, Enzo
Stefanoni, Juliane
Sogabe, Paula

PALABRAS CLAVE
· Saúde Ambiental
· Agrotóxicos
· Guaratuba

Resumen / A preocupação com a saúde ambiental vem sendo evidenciada desde os anos 1990, onde se nota o início das produções científicas com a temática. Segundo a Organização Panamericana da Saúde (1993), o conceito de saúde ambiental "compreende aqueles aspectos da saúde humana, incluindo a qualidade de vida, que são determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente." Contudo, tais relações, advém da história do país e de suas opções de desenvolvimento, por serem marcadas pela exploração dos recursos naturais, das distribuições dos ecossistemas e do trabalho humano, com enfoque na concentração de renda e poder, tendo como consequências a imposição da maior carga dos danos ambientais das atividades econômicas para populações menos abastadas e vulnerabilizadas e grupos descriminados. O presente artigo relata um estudo de caso que problematiza o uso do agrotóxico em uma das maiores áreas de preservação da Mata Atlântica do país, discorrendo sobre questões que afetam a qualidade de vida e a saúde ambiental da região.

MANTOVANI, ENZO
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E-mail: mantovani.ufpr@gmail.com

STEFANONI, JULIANE
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E-mail: juustefanoni@gmail.com

SOGABE, PAULA
Universidade Federal do Paraná
Brasil
E-mail: paulsogabe@gmail.com

O Brasil, segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 2012) é o maior consumidor de agrotóxico do mundo. Nos últimos anos o seu consumo aumentou em cerca de 190%, movimentando aproximadamente 900 mil toneladas de produtos por safra.

Desde a década de 1970, em um contexto global, a questão ambiental ganha visibilidade. A publicação do livro Primavera Silenciosa de Rachel Carson, foi um marco importante, que alertava sobre a complexidade e ao mesmo tempo as fragilidades das inter-relações ecológicas, devido ao uso de pesticidas e inseticidas que a cada dia sofrem alterações químicas e tornam-se cada vez mais perigosos e letais, provocando uma série de problemas ambientais e ecológicos que contradizem a natureza humana, abordando as ameaçadas pelo uso de agrotóxicos.

O movimento por justiça ambiental no Brasil começa a ganhar força também em meados da década de 70, tal fato incentiva e fundamenta teoricamente a relação entre as temáticas da saúde, ambiente e desenvolvimento. Henry Acselrad (2009) afirma que a justiça ambiental implica em um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o "meio ambiente" é considerado em sua totalidade, incluindo em suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Além de afirmar o direito de todo trabalhador a um ambiente de trabalho seguro e sadio, sem que seja forçado a escolher entre uma vida sob risco e o desemprego.

O conceito de justiça ambiental começa a se evidenciar no país, a partir do Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, materializado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania (RBJA) criada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, Rio de Janeiro, em 2001. Durante o Colóquio, houve abordagens referentes às dimensões ambientais das desigualdades econômicas e sociais que caracterizaram os modelos de desenvolvimento nos Estados Unidos, Chile, Brasil e Uruguai. A RBJA tem como sua principal proposta aproximar o movimento de Justiça Ambiental dos EUA, com os movimentos e sindicatos que também lutavam pelo mesmo motivo, que faz referência contra a discriminação ambiental dos setores mais pobres e marginalizados da população brasileira, tendo em vista que estes setores conduzem um fardo desproporcional do impacto das atividades degradadoras do ambiente.

A preocupação com a saúde ambiental vem sendo evidenciada desde os anos 1990, onde se nota o início das produções científicas com a temática. Segundo a Organização Panamericana da Saúde (1993), o conceito de saúde ambiental "compreende aqueles aspectos da saúde humana, incluindo a qualidade de vida, que são determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente.".

Contudo, tais relações advêm da história do país e de suas opções de desenvolvimento, por serem marcadas pela exploração dos recursos naturais, das distribuições dos ecossistemas e do trabalho humano, com enfoque na concentração de renda e poder, tendo como consequências a imposição da maior carga dos danos ambientais das atividades econômicas para populações menos abastadas e vulnerabilizadas e grupos descriminados.

O modelo de produção agrícola utilizado pela maioria dos países hoje exige um

alto uso de insumos, grandes espaços físicos e consequências socioambientais incomensuráveis. A prática usada para exportação de commodities usa agrotóxicos em grandes quantidades. O fato é que a utilização destes nas grandes lavouras simultaneamente com a baixa fiscalização de uso e compra, incentiva também o uso na agricultura familiar.

Segundo a Secretaria de Agricultura Familiar (2014), cerca de 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira e 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária são produzidos são provenientes da agricultura familiar. O Censo Agropecuário afirma que, quase 85% das propriedades rurais são de pequenos produtores, entretanto como são áreas pequenas, ocupam menos de 25% da área de fazendas e sítios.

Em decorrência do contexto macroeconômico da reforma do Estado, a partir da década de 1990, as políticas públicas em prol da agricultura familiar começaram a surgir, versando o fortalecimento dos movimentos sociais rurais e da crescente necessidade da intervenção estatal perante a exclusão social, do modelo de produção adotado. Tal modelo que desencadeou preocupações com as questões ambientais, dando ênfase a crise ambiental inerente, que de certa forma, se torna um moderador referente a produção de bens e serviços do atual modelo, contudo o uso do químico para otimizar as produções vem causando impactos sobre a agricultura familiar e sobre o ambiente, desencadeando uma forma de injustiça ambiental, uma vez que a saúde dos trabalhadores está em risco.

A utilização dos agrotóxicos no país tem trazido consequências condicionadas por um modo de produção químico dependente, com diferentes níveis de toxicidade, causando danos à saúde do ambiente e também da população residente do entorno e principalmente aos agricultores e sua família, intrínsecos a este processo, que na maioria dos casos, não fazem o uso correto dos equipamentos de proteção individual (EPI). Os chamados EPI's são definidos pela Norma Regulamentadora número 6, aprovada pela Portaria no 3.214/78, do Ministério do Trabalho, que dispõe que: "todo dispositivo ou produto, de uso individual utilizado pelo trabalhador, destinado à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho", o que pode ocasionar o surgimentos de problemas de saúde, na maioria dos casos são percebidos a longo prazo, tal cenário vem sendo reproduzido em várias regiões do Brasil, como é o caso da plantação de banana no município de Guaratuba, situado no litoral do Paraná.

No que tange a problemática do uso de agrotóxico e saúde ambiental é sabido que há necessidade de precauções ou proibições em sua utilização, levando em consideração que a questão é de ordem sistêmica, comprometendo o território e sua forma organizacional. Diante disso em busca da qualidade de vida e saúde da população, instrumentos como o zoneamento intersetorial se fazem necessários a fim de auxiliar na tomada de decisões no escopo da gestão do território.

O presente artigo relata um estudo de caso que problematiza o uso do agrotóxico em uma das maiores áreas de preservação da Mata Atlântica do país, discorrendo sobre questões que afetam a qualidade de vida e a saúde ambiental.

Como primeiro passo para essa indagação foi realizado um levantamento de dados secundários para o embasamento teórico e documental, seguido pela sistematização de estudos que integrem saúde, ambiente e desenvolvimento. A fim de investigar a área afetada pela utilização do veneno, foi utilizado o software Google Earth para obtenção da imagem da área da região onde se desenvolve o cultivo, com a obtenção de coordenadas geográficas de edificações, identificadas através da diferença de cores. Para analisar o território utilizou-se o software livre gvSIG para o georreferenciamento das imagens e sobreposição das informações obtidas. Delimitou-se a área de cultivo, os pontos de edificações (possíveis residências) e a área de abrangência estimada da dispersão do fungicida.

Relato de caso: O uso de agrotóxico na bananicultura no município de Guaratuba/PR.

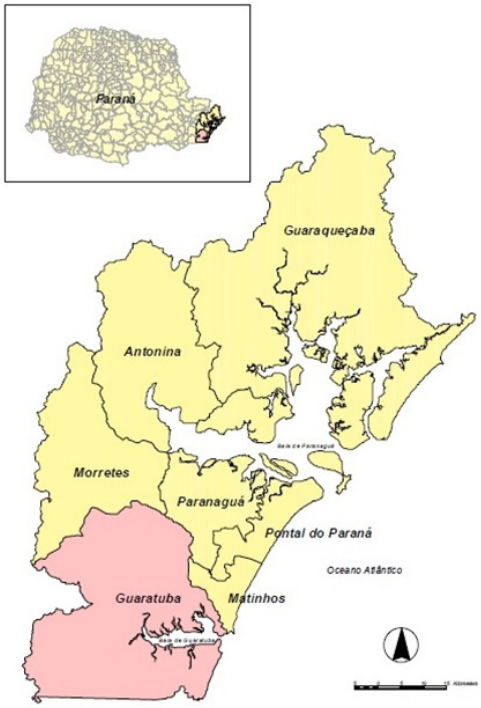


Figura 1:Cartograma de Localização do município de Guaratuba Fonte: Plano Diretor do município de Guaratuba

O Estado do Paraná se localiza entre a Serra do Mar e o Oceano Atlântico e faz divisa com os litorais dos estados de São Paulo, ao norte, e de Santa Catarina, ao sul. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o litoral

do Paraná contava com 265 mil habitantes, distribuídos em sete municípios, sendo estes Guaraqueçaba, Morretes, Antonina, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba.

A região apresenta cenários dicotômicos caracterizando um mosaico cultural com diferentes aspectos econômicos e sociais, possuindo características ambientais similares em toda planície litorânea. Com extensão aproximada de 6.600 km^2, abrange as bacias hidrográficas das baías de Paranaguá e Guaratuba, incluindo pequenas áreas pertencentes às bacias do Mar de Ararapira e do Rio Saí-Guaçu. Os municípios do litoral do Paraná encontram-se interconectados por um mosaico de vegetações cuja composição original é formada pela Floresta Ombrófila Densa (Floresta Atlântica), e pela planície litorânea caracterizada pela vegetação aluvial e de terras baixas, além de manguezais e restingas.

Guaratuba possui aproximadamente 30.000 habitantes (IBGE 2010) e dentre os sete municípios da planície litorânea é um dos maiores. Localiza-se ao sul do litoral do Paraná, com área de aproximadamente 1.316 km^2, o município apresenta uma porção urbana, litorânea e também rural. Especificamente a porção rural do município trabalha com três culturas principais, sendo essas a rizicultura, palmicultura e a bananicultura. A produção de banana nessa região é uma influência de Santa Catarina e teve início no começo do século XX. Atualmente a bananicultura que possui uma área de 3.000 hectares (EMATER, 2013), e apresenta traços culturais, como a utilização de monocultura e também faz o uso de agrotóxicos para otimizar a produção, uma vez que é um produto de muita relevância econômica para o município. Outros estados que também são grandes produtores da fruta no Brasil são Bahia, São Paulo, Rio Grande do Norte (para exportação), Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina.

Segundo a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Paraná em 2010, a produção do estado era de aproximadamente 275.000 toneladas, com o Valor Bruto de Produção (VBP) de R$100.000.000,00. Guaratuba é responsável por 35% do panorama estadual, sendo o VBP da banana o maior do município, seguido pelo camarão e depois pelo pescado.

A fruticultura presente na região caracteriza-se majoritariamente como agricultura familiar, ou seja, além de depender da comercialização da fruta, as famílias tem que residir nas proximidades das lavouras como critério para participação em projetos de crédito agrícola, subsidiados pelo governo federal brasileiro, a exemplo disso, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem como objetivo, fortalecer a capacidade produtiva da agricultura, contribuindo para a geração de emprego e renda e melhorias para pequenos agricultores. Contudo, vem sendo utilizado químicos para o combate do fungo da Sigatoka - negra (Mycosphaerella fijiensis), principal doença que atinge a folha da bananeira. A ação conta com auxílio de monomotores pulverizadores, potencializando a dispersão do químico no ambiente, gerando uma situação de risco e vulnerabilidade para o território.

No Brasil as lavouras de banana utilizam os fungicidas que possuem o Difenoconazol, Triazol, Piraclostrobina e Epoxiconazol como ingredientes ativos para realizar a

pulverização e controle da praga sendo estes compostos considerados muito tóxicos, perigosos e altamente persistentes no ambiente. O Difenoconazol conjuntamente com o Triazol torna-se uma mistura extremamente tóxica e possui um intervalo de segurança de três a sete dias, tempo de aplicação relativamente curto se comparado ao seu nível de toxicidade.

Estudos realizados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) relatam que apenas uma parte dos agrotóxicos aplicados nas lavouras por pulverizadores são depositados sobre as plantas. Cerca de 70% do produto aplicado, escorre para o solo ou é carregado pelo vento. Esse processo é denominado deriva técnica, na qual as micropartículas dos agrotóxicos podem percorrer grandes distâncias, contaminando o território de forma sistêmica.

Além da EMBRAPA, o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), órgão responsável por promover o desenvolvimento rural, articulando a assistência técnica e a extensão rural em beneficio da sociedade paranaense, também realiza pesquisa nesta área. Em 2004, quando a Sigatoka-negra chegou ao Paraná, sendo classificada como pior doença para a banana, o Ministério da Agricultura tomou medidas juntamente com a EMATER, para o controle da praga, levando em consideração, que antes do surgimento do fungo, não havia nenhum tipo de controle, porém recentemente com o monitoramento, essa realidade vem se modificando. Entretanto a extensão se consolida através do Programa de Mitigação de Risco, realizando o controle do uso de venenos semanalmente, porém mesmo com o programa, a utilização do agrotóxico continua presente no ambiente e na vida do trabalhador rural.

A Sigatoka-negra, porém não se proliferou devido as variações térmicas e precipitações da região, ainda sim o uso dos agroquímicos se faz presente, pois é preciso monitorar o controle de outras possíveis pragas, como ácaros, a própria Sigatoka-amarela que ataca os frutos, entre outros. Há também um ciclo de aplicações na região, paralizada no mês de maio por causa da baixa temperatura e retornando no mês de outubro, sendo realizadas de quatro a seis aplicações por ano.

Os bananais perfazem aproximadamente 2.800 hectares da Área de Proteção Permanente do município, se localizando próximos as margens dos rios e encostas e topos de morros (SEMA 1998). O cultivo em margens de rios e encostas e topos de morros são considerados irregular pelo Código Florestal Brasileiro, porém a monocultura ao longo da estrada Caovi-Cubatão é anterior a diretriz legal, criada em 1965. O plano de manejo da APA afirma (2006):

[Plantios de bananas em margens de rios podem causar danos ambientais graves, pelo possível desbarrancamento ou pela derivação do agrotóxico aplicado por aviões sobre os bananais. A aplicação indiscriminada de agrotóxico pode causar danos ambientais graves na região, pois além de prejudicar a ictiofauna (peixes), anfíbios e outras espécies de ambientes fluviais, pode contaminar a população local que depende intimamente do uso direto dos rios.]

(p.59)

Ainda Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba afirma que a bananicultura é a lavoura permanente de maior área, sendo o principal produto comercial e praticamente toda sua produção é baseada em insumos químicos. Tal fato condiciona a qualidade dos rios da região, a prova disso é o relato dos moradores do entorno sobre contaminação pelo uso do veneno.

No ano de 2011 a Rede Brasileira de Justiça Ambiental lançou um documento retratando o uso de agrotóxicos no país. O documento assegura que o uso dos venenos é generalizado, uma vez que o modelo de produção agrícola possui um alto número de intoxicação humana e contaminação ambiental. Muitas vezes a intoxicação de uma população residente em áreas agrícolas torna-se crônica, provocando o desenvolvimento de doenças neurológicas, hepáticas, respiratórias e cancerígenas. Vale lembrar que a utilização do EPI's não é suficiente para que não haja contaminação, além disso os equipamentos também não são capazes de proteger o ambiente da dispersão do veneno.

Diante do contexto da região, o presente estudo pretende estimar a área de abrangência de dispersão dos agrotóxicos utilizados na bananicultura do município de Guaratuba. Espera-se atribuir um olhar que permita integrar o território e os atores envolvidos, sujeitos à contaminação e, por conseguinte investigar se a questão se configura como caso de injustiça ambiental.

Existem variáveis que influenciam a real área de dispersão do veneno, como o relevo, as condições climáticas, a temperatura, precipitações, a umidade relativa do ar, a direção e a velocidade dos ventos, dificultando assim a precisão da análise. Apesar de desconsiderar todas essas variáveis a metodologia permite subsidiar discussões e a construção de argumentos sobre os possíveis impactos do uso de agrotóxico na região.

A chamada deriva técnica é a parcela do veneno que não atinge o alvo e acaba contaminando o entorno da lavoura. A deriva ocorre mesmo quando todas as precauções de aplicação são seguidas, a contaminação ocorre devido as variáveis. Ainda no Guia para Ação em Defesa da Vida (2011):

[Ela é estimada em pelo menos 30% do produto aplicado. Em alguns casos a deriva pode ultrapassar 70% (CHAIM, 2003). Ou seja, não existe uso do agrotóxico sem contaminação do meio ambiente que circunda a área "tratada", e consequentemente, sem afetar as pessoas que trabalham ou vivem no entorno.](p.23)

Resultado e Discussões

No mapeamento realizado se estimou e delimitou parte da área total de cultivo através de comparação e diferenças de coloração, entre áreas abertas e de floresta, na imagem obtida no Google Earth e georreferenciada no software gvSIG. Ainda utilizando esse método de análise visual da imagem, foi possível obter as coordenadas geográficas de construções (podendo ser domicílios ou barracões de armazenagem) que inseridas no gvSIG permitem ilustrar a presença de um grupo populacional inserido na área de aplicação direta do agrotóxico, representadas no mapa pelos pontos em cor amarela.

Segundo a EMBRAPA (2014), apenas 32% do agrotóxico pulverizado é retido nas plantas, enquanto 19% são carregados pelo vento para outras áreas circunvizinhas da aplicação e 49% vai para o solo. Parte desses tóxicos se evapora, parte contamina o lençol freático e outra parte se degrada (CHAIM, 2004 apud Dossiê ABRASCO).
Partindo desta premissa da deriva técnica, utilizou-se a ferramenta "buffer" no gvSIG para estimar a área de influência do fenômeno, considerando as porcentagens do estudo da EMBRAPA, insere-se esses valores relacionando - os à área de cultivo prevista no Plano de Manejo da APA (cerca de 2.800 hectares), resultando numa área, onde se observa através da sobreposição de imagens e informações, o impacto que a dispersão causa em toda a região ao redor da área de cultivo, incluindo as fontes de recursos hídricos (rios), áreas de manguezal (importante ecossistema protegido por lei), além de áreas preservadas de Mata Atlântica, podendo chegar inclusive a municípios vizinhos, condição pouco provável devido às variáveis climáticas e do relevo. Vale ressaltar que não é levada em consideração a questão topográfica da região que interfere diretamente na área de influencia, apesar de ser uma das camadas sobrepostas no mapa, reforçando assim a intenção de uma análise estimada do impacto da dispersão do veneno, e fortalecer bases para discussões mais aprofundadas a respeito da saúde ambiental nessa região e também na saúde da população inserida nesse contexto.

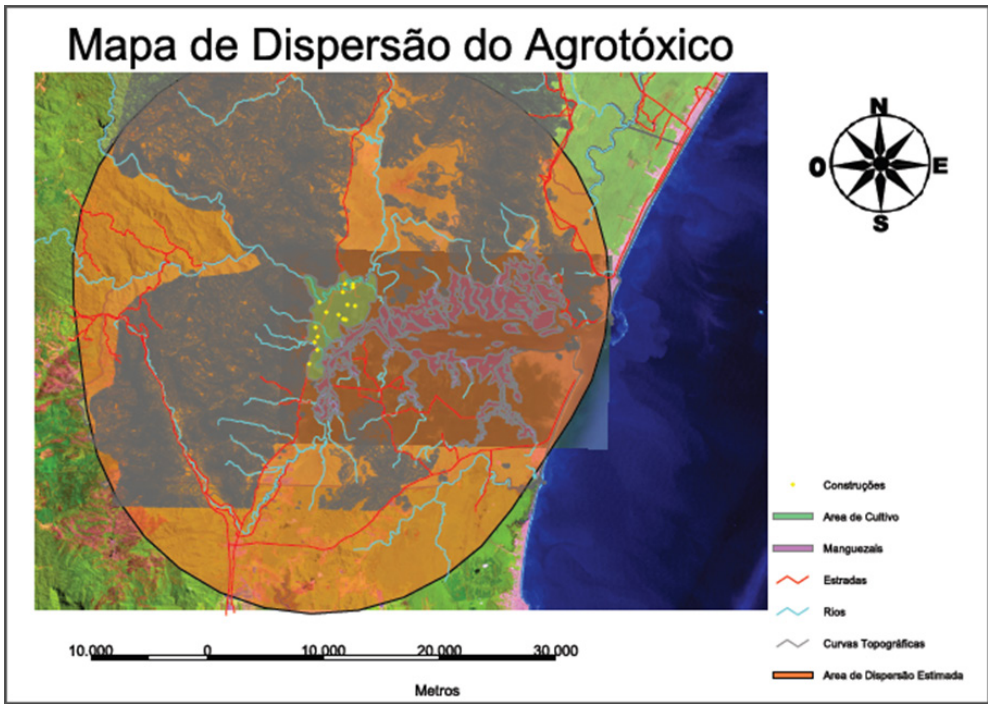


Figura 2: Mapa de análise e dispersão do agrotóxico em Guaratuba/PR Fonte: Enzo Matovani, Juliane Stefanoni e Paula Sogabe

A temática ambiental e suas diversas interfaces têm sido debatidas em várias instâncias levando em consideração o "modelo de desenvolvimento" capitalista inerente, no qual são postas em xeque as questões que estão intrinsecamente ligadas a esse processo, como a saúde ambiental e a saúde do trabalhador. As desigualdades sociais no Brasil possuem relação com a inserção na economia internacional, baseada na exportação de matérias primas e commodities deixando a agricultura familiar a mercê da expansão capitalista e a exploração dos recursos naturais de maneira desordenada tornando-se populações "vulneráveis" diante deste modelo de produção agrícola.

A vulnerabilidade é diferente do risco. A base etimológica da palavra advém do verbo latino "ferir", enquanto que o risco implica a exposição a perigos externos em relação aos quais as pessoas têm um controle limitado, a vulnerabilidade mede a capacidade de combate a tais perigos sem que se sofra, a longo prazo, uma potencial perda de bem-estar (PNUD, 2007, p.78). Apesar de risco e vulnerabilidade serem conceitos diferentes está intimamente ligados, pois um espaço físico vulnerável em sua maioria oferece riscos.

O estudo de caso da região de Guaratuba/PR é um exemplo de um território vulnerabilizado pelo uso de venenos, deixando o ambiente e a população suscetível ao risco, tornando-se assim um caso de injustiça ambiental mesmo com a ausência de um conflito direto. Anthony Giddens (1990) afirma que, o risco não é uma questão de ação individual, há "ambientes de risco", afetando coletivamente grandes massas. O autor afirma ainda que existem situações inerentemente arriscadas sem que os indivíduos estejam conscientes do quanto estão se arriscando.

A demanda pela produção de alimentos, juntamente com a preocupação com os recursos naturias e uso do agroquímico, traz externalidades relacionadas aos danos ambientais e a saúde humana, a noção de externalidades por Henrique Leff (2006) condiz:

"As externalidades econômicas que são incompatíveis com os valores do mercado, mas que se assumem como novos cursos a serem internalizados pela via de instrumentos econômicos, de normas ecológicas ou dos movimentos sociais que surgem e se multiplicam em resposta à deterioração do ambiente e à reapropriação da natureza."(p.303).

As externalidades da produção agrícola baseada em monoculturas são incomensuráveis, afetando a vasta biodiversidade da região causando grandes impactos à saúde ambiental, bem como a saúde dos agricultores da bananicultura Caovi-Cubatão expostos aos riscos de intoxicação e o desenvolvimento de doenças crônicas. A desatenção sobre fatores como treinamento e capacitação dos trabalhadores rurais, fez com que se tornassem vulneráveis em relação aos riscos ambientais e ocupacionais, o que torna os instrumentos de regulação ambiental muito importante, que passam a incorporar questões relacionadas ao uso e manuseio dos químicos, a exemplo disso, o Decreto nº 4.074/02 e a Lei nº 9.974/00, que dispõe sobre o destino final das

embalagens.

A Rede Brasileira de Justiça Ambiental, em 2010, realizou um mapeamento dos casos de injustiça ambiental e saúde no Brasil, que atenta sobre o debate entre o modelo de desenvolvimento e as articulações entre a economia global, na qual abrangem contextos de degradação, injustiça ambiental e as desigualdades sociais intensificadas ou resultantes do impacto gerado pelo modelo, com o intuito de dar suporte teórico e tecnológico aos processos que geram injustiça ambientais e a legitimação dos discursos em torno da problemática, a fim de apoiar as alternativas ou soluções paliativas. Desta forma, novas propostas devem ser realizadas, levando em consideração as consequências negativas que ferem a integridade dos ecossistemas, se preocupando com a saúde e o bem-estar das comunidades cuja obtenção de renda depende da biodiversidade e dos recursos naturais que se fazem presentes nestes territórios.

A partir do mapeamento da RBJA, foi possível verificar que, e, pelo menos 60% dos casos encontrados a maioria das populações atingidas encontram-se em áreas rurais, outros 10% em periferias das cidades grandes, comunidades quilombolas com 21%, pescadores artesanais com 14% e as vilas ribeirinhas com uma porcentagem de 13%, além dos povos indígenas com 33%, também são os que mais sofrem com os conflitos ambientais, seguidos pelos agricultores familiares que somam 31%, dados que afirmam que as comunidades tradicionais são as principais vítimas no que se diz respeito a economia capitalista e o avanço territorial.

A divulgação dos casos de conflitos tem como objetivo assegurar e salvaguardar os direitos sociais e territoriais, impedindo a violação dos direitos humanos, principalmente em relação ao acesso à um ambiente seguro, equilibrado e a saúde. Entretanto, o caso da bananicultura de Guaratuba, não está apontado no mapeamento por não existir conflito social direto entre a comunidade local e os órgãos públicos responsáveis, o que não descaracteriza a injustiça ambiental inerente.

Quando posto sobre as alternativas que norteiam a substituição dos agrotóxicos, os Sistemas de Agrofloresta (SAFs) pelo fato de objetivarem a estabilidade do ecossistema, a eficiência e otimização dos recursos naturais de maneira integrada e sustentada, se caracterizam como uma opção economicamente viável para os pequenos produtores sendo vistos de maneira promissora para propriedades rurais dos países em desenvolvimento. Pela integração da floresta com culturas agrícolas e com a pecuária, esse sistema oferece uma alternativa quanto aos problemas da baixa produtividade, de escassez de alimentos e da degradação ambiental generalizada (Almeida et al., 1995; Santos, 2000).

Sistemas agroflorestais são formas de uso ou manejo da terra, nos quais se combinam espécies arbóreas, sendo elas frutíferas e/ou madeireiras, com cultivos agrícolas e/ou criação de animais, de maneira simultânea ou em sequência temporal promovendo benefícios econômicos e ecológicos. Os sistemas agroflorestais ou as agroflorestas apresentam como principais vantagens, frente a monocultura, a fácil recuperação da fertilidade dos solos, o fornecimento de adubos verdes, o controle de ervas daninhas, entre outros, no qual não se utiliza o veneno.

Outro ponto vantajoso dos sistemas agroflorestais é que, na maioria das vezes, as árvores podem servir como fonte de renda, uma vez que a madeira e seus frutos podem ser explorados e vendidos. A combinação desses fatores encaixa as agroflorestas em um modelo de agricultura sustentável.

.A partir do SAFs, é necessária a criação de ferramentas para tornar as políticas públicas efetivas para a substituição do uso dos agrotóxicos, como por exemplo ampliar a divulgação desses sistemas entre os trabalhadores rurais, maior participação do poder público na implementação de agroflorestas com auxilio de crédito agrícola por exemplo, além da disseminação de informação sobre os riscos e os danos a que estão sujeitos ao utilizar o veneno sem levar em conta o impacto que a aplicação do mesmo gera, não só em sua propriedade como também no entorno. Também se faz necessária uma fiscalização mais rigorosa para se fazer valer as leis que regulamentam o uso, manuseio, aplicação e destinação final das embalagens dos venenos.

Anexos: Registros Fotográficos de saída in loco.



Figura 3: A evidencia do uso de veneno.



Figura 4: Uso inadequado de EPI



Figura 5: Área de Cultivo de banana

Referências:

• BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho. NR 6 Equipamento de Proteção Individual. Disponível em: http://www.mte.gov.br. Acesso em: outubro de 2014.BRASIL. Lei

nº 9.974, de 06 de junho de 2000. Altera a Lei nº 7.802. Congresso Nacional . Disponível em: http://www.pr.gov..br/seab/agrotoxico/legislacao.html. Acesso em: Outubro de 2014.BRASIL, Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF,Cap. 1 Art. 1º Disponível em: http://www.gov.br.seab/agrotoxico/legislacao.html. Acesso em: outubro de 2014.

• Faria, N. M. X., Búrigo, A. C., Freitas, V. M. T., & Guiducci Filho, E. (2012). Dossiê ABRASCO–Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde Parte II: Agrotóxicos, saúde, ambiente e sustentabilidade. Rio de Janeiro: ABRASCO. Consultado a, 20, 2013.

• Giddens, A. (1991). As conseqüências da modernidade. Unesp.

• Instituto Ambiental do Paraná - PLANO DE MANEJO DA APA DE GUARATUBA Acesso em : 20/10/2014 Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Guaratuba/Plano_de_Manejo_APA_de_Guaratuba.pdf> Uso e Ocupação do Solo p. 36.

• Leff, E. (2006). Racionalidade ambiental a reapropriação social da natureza. Editora Record.

• Londres, F. (2011). Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida.

• Manual operacional do PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da

• Agricultura Familiar. Ministério da Agricultura e Abastecimento: Secretaria de Desenvolvimento Rural. Brasília, 1996.

• Pádua, J. A., HERCULANO, S., & ACSELRAD, H. (2004). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relumé-dumará.

• Porto, M. F. (2012) Uma Ecologia Política dos Riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental.

• Populacional, C. (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/. Acessado em 21 de outubro de 2014.

• Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatórios do Desenvolvimento Humano 1990-2005. Disponível em http//:www.pnud.org.br. Acessado em 21 de outubro de 2014.

• dos Santos, M. J. C., & de Paiva, S. N. (2002). Os sistemas agroflorestais como alternativa econômica em pequenas propriedades rurais: estudo de caso. Ciência Florestal, 12(1), 135-141.

• Schreiner, H. G. (1991). Viabilidade dos Sistemas Agroflorestais no sul do Brasil. ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO FLORESTAL, 2.

• Soares, W. L., & Porto, M. F. (2007). Atividade agrícola e externalidade ambiental: uma análise a partir do uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro.Ciênc saúde coletiva, 12(1), 131-43.

• Rede de Justiça Ambiental Brasileira - Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/; Acesso em: 20/10/2014.

A substituição de culturas por cana-de-açúcar no sudoeste goiano e a negligencia com as questões ambientais.

Marques, Rúbia
Passos, Haihani

PALABRAS CLAVE
· Cana-de-açúcar
· Agronegócio
· Sustentabilidade ambiental

Resumen / Este artigo é baseado em estudo bibliográfico e tem o intuito de apresentar e descrever através dos seguintes procedimentos metodológicos: levantamento teórico sobre a temática agrícola e a expansão recente da cana-de-açúcar e suas relações com os impactos ambientais; levantamento de dados de produção, produtividade, área plantada de soja e de cana-de-açúcar. Apresenta-se uma abordagem sobre a expansão agrícola e com ênfase em produtividade, em Goiás, na microrregião Sudoeste de Goiás e no município de Rio Verde/GO, ressaltando os aspectos socioeconômicos, bem como a dinâmica agrícola atual e o recente dinâmica territorial de produção. Finaliza-se, com uma abordagem sobre os possíveis impactos socioeconômicos e ambientais relacionados atividade agrícola da produção de cana-de-açúcar.

MARQUES, RÚBIA
Universidade de Santa Cruz do Sul
Brasil
E-mail:r rubiacristina@hotmail.com

PASSOS, HAIHANI
Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Introdução

Apesar de suas particularidades, o forte dinamismo da agricultura no Brasil tem sido um dos aspectos mais relevantes para a economia nos últimos anos. Dentre os vários setores responsáveis pela economia brasileira, a agricultura se destaca em representatividade no PIB do país. Em 2013, o PIB do agronegócio foi sustentado pela safra recorde de cereais, fibras e oleaginosas, com destaque para a soja e o milho e cana-de-açúcar. (CNA 2013).

A agricultura brasileira tem grande influência dentro da economia, nessa perspectiva, a articulação dos agentes envolvidos em determinada produção agrícola tem provocado ao longo de décadas, uma integração cada vez mais acentuada dos setores agrícolas com setores industriais. Produtos como grãos e a cana-de-açúcar, podem integrar-se mais rapidamente ao processo de industrialização da agricultura do que os demais produtos agrícolas brasileiros.

Desta forma, uma das maiores expectativas apresentadas pelo setor, tem sua origem nos questionamentos dos produtores em busca de respostas como: O que plantar? Quais atividades são mais lucrativas? Quais são as tendências de mercado? Quais culturas são mais adequadas para empresa rural? Todavia, essas questões têm suas respostas fundamentadas nos conhecimentos adquiridos pelos empresários rurais, gerados pela tecnologia da administração, e em uma realidade muito distante, a discussão ambiental, que fica em segundo plano, motivada apenas quanto às possíveis sanções legais e imposições por força de lei pelo governo. O fato é que em nosso país, a gestão ambiental, está associada à ideia de meio ambiente como um bem público e, portanto deve ser tratado por meio de intervenção normativa e reguladora do Estado. (BRESSAN et al., 1998)

Fatores como a capacidade organizacional, planejamento, controle para operar com baixos custos, são determinantes fundamentais de sucesso ou decadência das empresas rurais, possibilitando a sobrevivência e a continuidade da atividade

Grande parte das empresas rurais, que possuem sua produção diversificada, em muitos casos retrata o produtor que desconhece a rentabilidade líquida de cada cultura individualmente, tão pouco, o nível de prejuízos ambientais que cada cultura possa causar ao meio ambiente, indicando que, os produtores alternam a produção de acordo com a expectativa de rentabilidade apresentada nos cenários do mercado.

Além disso, Abreu (1994) afirma que para os produtores, a questão ambiental é secundária, buscam o aumento da produtividade, projetando aumento dos lucros e, portanto o discernimento quanto aos riscos ambientais se associa a racionalidade econômica.

É nesse conjunto de fatores que buscamos objetivamente enfatizar a competição das culturas pelo uso da terra, que envolve em grande parte a expansão da cultura da cana-de-açúcar e os possíveis impactos oriundos dessa expansão, no entanto, sem a aplicabilidade de um modelo teórico que explique esse processo. Entende-se a relevância dessa temática, considerando a importância de desse estudo, principalmente, neste momento de expansão sucroalcooleira para o Estado e,

sobretudo, a compreensão do processo de intensificação da atividade agrícola no município de Rio Verde-GO e eventuais prejuízos ambientais causados pelas culturas.

No Brasil, é importante destacar que, a expansão da lavoura canavieira, tende a acarretar a exclusão e/ou substituição de outras lavouras e de seus respectivos produtores. Por ter seu cultivo em larga escala, essa cultura promove o aumento da concentração fundiária, um processo intensificado pelo alto grau de verticalização da indústria sucroalcooleira do país, constituindo uma característica ímpar comparada com outras cadeias produtivas da agroindústria brasileira (SZMRECSÁNYI *et al*, 2008, p. 50).

Muito embora, a chegada da cana-de-açúcar em Rio Verde/GO reflita uma realidade iminente, há a necessidade de analisar, como vem ocorrendo a substituição das culturas, principalmente a relação grãos/cana-de-açúcar, a fim de fornecer subsídios para tomada de decisão por parte dos produtores que, diante desse novo cenário, têm a possibilidade de diversificar suas atividades, no entanto com grande desatenção as questões ambientais nessa nova dinâmica, já que são imediatistas e enfatizam a produção e aumento da lucratividade, sem se preocupar com a mitigação dos impactos causados pela produção agrícola ao meio ambiente.

A pesquisa é de natureza exploratória, para tanto, foram necessários os seguintes procedimentos metodológicos: levantamento teórico sobre a temática agrícola e a expansão recente da cana-de-açúcar e suas relações com os impactos ambientais; levantamento de dados de produção, produtividade, área plantada de soja e de cana-de-açúcar.

Composto de caráter eminentemente informativo, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: Primeiramente, apresenta-se uma abordagem sobre a expansão agrícola e com ênfase em produtividade, em Goiás, na microrregião Sudoeste de Goiás e no município de Rio Verde/GO, ressaltando os aspectos socioeconômicos, bem como a dinâmica agrícola atual e o recente dinâmica territorial de produção. Posteriormente, apresenta-se uma abordagem sobre os possíveis impactos socioeconômicos e ambientais, positivos e negativos, relacionados à atividade agrícola da produção de cana-de-açúcar

Agricultura no Brasil

No início das civilizações, os homens dependiam dos alimentos que a própria natureza oferecia. Não havia criações, armazenagens e tampouco trocas de mercadorias entre tribos. Com o passar do tempo, descobriram que o solo podia germinar e que os animais podiam ser domesticados, era o começo da agropecuária e a fixação do homem a lugares pré-definidos (ARAÚJO, 2005).

Segundo Crepaldi (2005, p.23) “a agricultura representa toda a atividade de exploração da terra, com a obtenção de produtos que venham a satisfazer as necessidades humanas”.

Araujo (2005) diz que o homem formou comunidades, organizações referentes ao modo de produção e diversificou, em relação à agricultura, de acordo com a época e à necessidade. Por muito tempo, as propriedades rurais, ou até mesmo as pequenas comunidades, sobreviveram isoladas, em função de alguns fatores socioeconômicos. O autor afirma ainda que, 80% da população viviam no meio rural, onde havia uma carência de infraestrutura, pouca evolução de tecnologia e conservação de produtos, dificuldade de comunicação e, ainda, meio de transporte escasso e armazéns insuficientes. Isso tornava o produto com perecibilidade acelerada, por insuficiência de técnicas de conservação. Em função disso, o produtor diversificava as culturas e criações para manter a subsistência de todos que ali viviam.

As propriedades praticamente produziam tudo que necessitavam, sendo consideradas quase autossuficientes, o que possibilitou uma maior relação da agricultura com todo conjunto de atividades desenvolvidas no meio rural, das mais simples às mais complexas, quase todas dentro das próprias fazendas.

Um marco importante para a agricultura brasileira e tendo por finalidade impulsionar o cultivo de cana-de-açúcar para abastecer o comércio europeu, ocorreu pela doação de terras, a quem se aventurasse a vir para o Brasil e se dedicar à atividade agrícola; para receber as terras, era necessário que a pessoa possuísse recursos que, naquela época, era apenas a propriedade de escravos para poder cultivar a terra. Essas doações de terras eram chamadas de Sesmarias (SILVA, 1980, p.14 e 15).

De acordo com o INCRA (2010), o Brasil apresenta uma estrutura fundiária extremamente concentrada, fruto de sua ocupação colonial através de doações de terras a uma minoria que se beneficiou com o regime de Sesmarias e que privilegiou o processo de concentração fundiária. Pela sua forma de ocupação recente, o território brasileiro é visto com uma abrangência nacional, mas geograficamente muito diferenciada, tanto em seu uso, quanto em sua posse, quando analisada pelas suas grandes regiões. Como exemplo dessa diferenciação territorial, tem-se a região Sul com área total de mais de 41 milhões de hectares e a região Centro-Oeste com mais 103 milhões de hectares. Conforme demonstrado no Quadro 1, na Região Sul há mais de 1 milhão de estabelecimentos agropecuários com tamanho médio de 41,27, hectares enquanto que no Centro-Oeste há pouco mais de 317 mil estabelecimentos agropecuários com 326,94 hectares em média, conforme o último censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2010).

Quadro 1 - Número área e tamanho médio de estabelecimentos agropecuários no Brasil e por Região Geográfica em 2005/2006.

Região Geográfica	**Número de estabelecimentos**	**%**	Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)	**%**	**Tamanho médio dos estabelecimentos (ha)**
Brasil	5.175.489	100	329.941.393	100	63,75
Norte	475.775	9	54.787.297	17	115,15
Nordeste	2.454.006	47	75.594.442	23	30,80
Sudeste	922.049	18	54.236.169	16	58,82
Sul	1.006.181	19	41.526.157	13	41,27
Centro-Oeste	317.478	6	103.797.329	31	326,94

Fonte: IBGE (2010).

Conforme relatado pelo IBGE (2010), evolutivamente, a ocupação do território brasileiro possui duas tendências distintas que perduraram durante séculos no que se refere ao aproveitamento de diferentes ambientes naturais para atividades agropecuárias. As terras de campo ou cerrado são para a pecuária e as terras de mata são para a lavoura. Tal tendência fora evidenciada no Centro-Oeste brasileiro e em outras regiões que também não eram exceções no que se refere a latifúndios.

De acordo com o INCRA (2010), outros fatores contribuíram para a concentração das terras no Nordeste, a monocultura da cana-de-açúcar, a introdução do algodão inicialmente no Maranhão e na Paraíba, desbancando o açúcar como principal fonte de riqueza que, posteriormente espalhou-se também pelo Rio Grande do Norte, Ceará e Bahia. A região Sudeste e a Nordeste foram as pioneiras no processo de ocupação, justificando, assim, serem as regiões mais populosas do país. Esses fatores não garantem um ordenamento fundiário equilibrado ao Sudeste, mesmo que esta seja melhor que a do Brasil como um todo. No Sul do país, existe a região do ponto de vista fundiário, a mais equilibrada, mesmo tendo sido ocupada quase 200 anos depois do Nordeste e Sudeste. O Sul foi colonizado por imigrantes Italianos o que determinou rumos bastante diferenciados àquela região.

No Centro-Oeste, há o Mato Grosso do Sul com grandes e médias propriedades produtivas com tamanho médio de 463 hectares. O Mato Grosso se compõe com propriedades de 423 hectares em média, porém com muitas áreas ainda improdutivas que se assemelham à região Nordeste do país. Goiás que é o mais parecido com o sudeste do país possui áreas produtivas divididas em médias e grandes propriedades com o tamanho médio de 189 hectares e com 43% dos estabelecimentos agropecuários do Centro-Oeste. Por fim, o Distrito Federal que, pela sua pequena área territorial, seus estabelecimentos agropecuários diferenciam-se dos demais Estados do Centro-Oeste, com tamanho médio de 64 hectares e com apenas 1% dos estabelecimentos,

conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Número de estabelecimentos agropecuários por Estados do Centro-Oeste em 2005/2006.

Estados	**Número de estabelecimentos**	**%**	Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)	**%**	**Tamanho médio dos estabelecimentos (ha)**
Mato Grosso do Sul	64.862	20	30.056.947	29	463
Mato Grosso	112.978	36	47.805.514	46	423
Goiás	135.683	43	25.683.548	25	189
Distrito Federal	3.955	1	251.320	0,2	64
Centro-Oeste	317.478	100	103.797.329	100	326,94

Fonte: IBGE (2010).

A produção agrícola brasileira aumenta e se diversifica a cada ano. Passou pela monocultura da cana-de-açúcar, pelo café e pela produção pecuária em grandes extensões rurais e ao processo da modernização agrícola pelo qual o Brasil entrou a partir de 1960 e que mudou totalmente o perfil agrícola e pecuário brasileiro. Conforme mostra o Quadro 3, houve uma diversificação das culturas e um aumento na produção principalmente das *commodities* destinadas à exportação e a uma diminuição dos produtos que abastecem exclusivamente o mercado interno como é o caso do arroz e do feijão.

Quadro 3 - Evolução da Área Plantada (1.000 ha) no Brasil, Produtos selecionados de 1976/77 a 2009/10.

Produto	**1976/77**	**1980/81**	**1990/91**	**2000/01**	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
Algodão	4.095,9	4.136,7	1.938,8	868,4	1.077,4	843,2	833,7
Arroz	5.992,3	6.630,2	4.232,8	3.248,6	2.875,0	2.909,0	2.769,4
Feijão	4.538,7	5.695,7	5.504,2	3.878,7	3.993,0	4.147,8	3.762,2
Girassol	0,0	0,0	0,0	37,0	111,3	75,0	67,6
Mamona	249,9	444,9	238,9	161,4	162,7	157,5	154,8
Milho	11.797,3	12.147,1	13.451,4	12.972,5	14.765,7	14.171,8	12.940,5
Soja	6.949,0	8.693,4	9.742,5	13.969,8	21.313,1	21.743,1	23.358,8

Sorgo	177,6	97,7	194,8	502,0	843,4	846,1	694,2
Trigo	3.153,3	2.114,1	2.145,9	1.710,2	1.851,8	2.396,2	2.428,0
Brasil	37.318,9	40.384,0	37.893,7	37.847,3	47.411,2	47.674,4	47.396,3

Fonte: CONAB (2010a).

No atual estágio da agricultura, um aspecto importante é o elevado custo de produção, ocasionado pelas altas doses de adubação, sementes selecionadas e defensivos agrícolas, todos com elevados preços. O produtor deve estar bem informado sobre as condições de mercado dos produtos agrícolas, e conhecer as condições naturais de seu estabelecimento rural para escolher o tipo de cultura que deverá desenvolver.

Em virtude desse quadro, o agricultor necessita consultar profissionais que atuam na área não só técnica como também mercadológica e econômica para identificar quais culturas adaptam-se ao clima e ao solo, e quais são as perspectivas do mercado e rentabilidade que conseguirá em seu estabelecimento agropecuário.

A evolução da economia, com os avanços tecnológicos, mudou totalmente as propriedades rurais, sobretudo nos últimos 50 anos. Nesse período, a população começou a sair do meio rural e se dirigir para as cidades, passando de 20% a 70% da população brasileira residente no meio urbano (ARAÚJO, 2005).

Segundo o mesmo autor, o avanço tecnológico foi intenso, provocando saltos nos índices de produtividade da agricultura. Com isso, 30% da população foram obrigadas a sustentar mais gente. Assim, as propriedades rurais, a cada dia, perdem sua autossuficiência, passam a depender sempre de mais insumos que não são seus, recebem informações externas e geram excedentes de consumo, entre outros.

Agricultura em Goiás

Estevam (1998, p.35) em seus apontamentos afirma que, a descoberta do ouro em Goiás em 1722, introduziu o Estado no cenário colonial como um 'eldorado' depois de Minas Gerais. De acordo com Chaul (2000), os bandeirantes, paulistas, na busca por metais preciosos, desbravaram a região do Centro-Oeste e construíram as primeiras vilas no estado de Goiás, às margens dos rios que fossem favoráveis à mineração.

A partir de 1910 foi que a economia goiana passou a integrar a economia nacional, porém de forma lenta. O estado de Goiás deparava-se com dificuldades que dificultavam o seu desenvolvimento: havia carência de infraestrutura básica (pontes, estradas, entre outros), o que contribuiu para elevar os custos da produção. Entretanto, à medida que o capitalismo se ampliava, tornava-se mais urgente a infraestrutura necessária. Nessas mesmas linhas Chaul (2000) afirma que o que provocou e propiciou o desenvolvimento de regiões e fez com que elas fizessem parte do polo econômico nacional, foi a criação e implantação da malha ferroviária.

Com o gradativo esgotamento das minas de ouro em Goiás a partir de 1820, houve um aumento significativo de exploração rural que produziam até então, unicamente

para subsistência (ESTEVAM, 1998, p.52) Assim, como no Brasil, o processo de independência de Goiás se deu gradativamente.

Em meados da década de 30, adotava-se, no Brasil, um modelo econômico capitalista que exigia mudanças no padrão de acumulação de capitais que contribuiu para a expansão da fronteira agrícola. Nesse período, a terra passou a ter valor monetário. Borges (1996, p.38), ressaltou que "o avanço da fronteira agrícola foi condicionado por fatores 'extrassetoriais e extra-regionais' tais como a implantação e ampliação da infraestrutura e o crescimento da urbanização e industrialização do país". A frente pioneira em Goiás iniciou-se com a expansão dessas relações capitalistas a partir da 2ª década do século XX. Primeiramente, pela criação da estrada de ferro e, posteriormente, pela "Marcha para o Oeste", iniciada no Estado Novo, que tinha como objetivo a integração do Centro-Oeste ao polo econômico do país.

Borges (1996) e Silva (1998) explicam que as ações do Governo Federal e do Governo do Estado de Goiás foram fundamentais para a integração capitalista da economia agrária e para o expansionismo da fronteira agrícola. A implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás, que tinha por meta a ocupação do Oeste, foi um exemplo desta ação. A construção de Goiânia foi importantíssima para a transformação econômica, social e política do Estado de Goiás, pois promoveu a abertura de novas estradas, favoreceu a imigração, desenvolveu vários serviços (bancos, comércio, escolas etc.), que foram primordiais para o aceleramento do processo de urbanização em Goiás (PALACÍN; MORAES, 2001).

De acordo com o exposto, a área plantada do Centro-Oeste como um todo vem aumentando gradativamente conforme apresentado no quadro 4. Isso se deve a novas tecnologias implantadas que propiciaram o cultivo de áreas antes consideradas inférteis.

O processo de modernização da agricultura aconteceu entre os anos de 1960 a 1980 e colocou à disposição da agropecuária insumos modernos, e incorporou mudanças em nível administrativo-organizacional e técnico ao processo de produção que permitiram grandes mudanças neste setor "Não foi a agricultura que se industrializou e sim a indústria que industrializou a agricultura" (ESTEVAM, 1998, p.159).

Com a modernização agrícola, o cultivo de áreas antes consideradas inférteis deu-se graças ao uso de tecnologias que permitiram e permitem o desenvolvimento do cerrado e o cultivo crescente da soja conforme demonstrado no Quadro 5. No Brasil como um todo de 1975 até a safra 2009/2010, praticamente triplicou-se a área plantada de soja, que é o produto mais atrativo do cerrado devido à adaptação para o cultivo no cerrado, facilidade de comercialização e exportação.

Quadro 4 - Área Total Plantada (1.000 ha) no Brasil, no Centro-Oeste e em Unidades da Federação do Centro-Oeste, safras selecionadas de 1976/77 a 2009/10.

UF/ Região	1976/77	1980/81	1990/91	2000/01	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
MT	2.238,2	1.225,1	1.898,9	4.656,1	8.603,5	8.434,8	8.980,4
MS	123,5	1.566,5	1.727,9	1.872,9	2.928,0	2.888,4	2.732,8
GO	2.022,6	2.823,2	2.254,5	2.938,2	3.691,2	3.816,4	3.787,2
DF	2,9	34,0	78,4	86,4	126,7	113,5	109,4
Brasil	37.318,9	40.384,0	37.893,7	37.847,3	47.411,2	47.674,4	47.396,3
C-Oeste	4.387,2	5.648,8	5.959,6	9.553,6	15.349,4	15.253,1	15.609,8

Fonte: CONAB (2010a).

Quadro 5 - Área plantada de soja (1.000 ha) no Brasil, no Centro-Oeste e em unidades da federação do Centro-Oeste, em safras selecionadas de 1976/77 a 2009/10.

UF/Região	**1976/77**	**1981/82**	**1990/91**	**2000/01**	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
MT	310,0	195,0	1.100,0	3.120,0	5.675,0	5.828,20	6.185,50
MS	-	832,0	1.013,1	1.064,5	1.731,4	1.715,8	1.712,2
GO	68,0	320,0	790,0	1.540,0	2.179,7	2.307,2	2.460,0
DF	-	17,0	43,1	35,0	48,7	48,90	53,00
Brasil	6.949,0	8.393,2	9.742,5	13.969,8	21.313,1	21.743,1	23.358,8
Centro-Oeste	378,0	1.364,0	2.946,2	5.759,5	9.634,8	9.900,1	10.410,7

Fonte: CONAB (2010a).

A estrutura fundiária de Goiás, assim como no resto do país, mantém-se concentrada. Em 1996, mais de 47% da área do estado de Goiás estavam nas mãos de apenas 4,87% dos proprietários dos estabelecimentos agropecuários. Em 2006, o número de estabelecimentos agropecuários com mais de 1000 hectares não chegava a 4% e sua área ultrapassa os 46% da área total do Estado . O que ficou evidenciado foi que nesses dez anos é que permaneceu a concentração de terras no Estado nas mãos de poucos e que as propriedades que já eram menores com menos de 10 hectares ou até 100 hectares ficaram ainda menores aumentando sua proporção de um censo ao outro.

Agricultura em Rio Verde-GO

No início do século XIX, quando Goiás era constituído ainda de muitos espaços vazios

e de latifúndios improdutivos, iniciou a formação de uma comunidade que recebeu o nome de Vila Nossa Senhora das Dores de Rio Verde. A família de José Rodrigues de Mendonça muda-se para terras às margens do rio São Tomás, e dá o mesmo nome a primeira fazenda da região: fazenda São Tomás, a seis léguas de Rio Verde, onde tomaram posse e, assim, começaram a escrever a história de Rio Verde (COMIGO, 2004).

A emancipação chega em 31 de julho de 1882, pela Lei Provincial nº 670, que eleva Rio Verde à categoria de cidade. Em 1948, conforme descreve Lopes (2006), no centenário da chegada da família de José Rodrigues, é implantado, na Fazenda Cabeleira, um moderno centro de pesquisa agropecuário do cerrado: o Posto Agropecuário do Ministério da Agricultura, conhecido por Escola Rural Patronato. A princípio, os fazendeiros resistiram às novas tecnologias agrícolas, mas ao conhecer o projeto do engenheiro agrônomo Manoel Patronato, aos poucos foram aceitando suas ideias sempre voltadas para a terra e à pesquisa com experimentos com vários produtos agrícolas, como o trigo, o girassol, o amendoim, a batatinha, o gergelim, a soja, o bicho-da-seda.

Ocupando uma área de 580.807 hectares, o município de Rio Verde está localizado na microrregião Sudoeste do Estado de Goiás, Centro-Oeste brasileiro. Conforme mostra o Quadro 6 da área total do município 52, 18% são de estabelecimentos agropecuários com mais de 1.000 hectares um pouco acima do estado como um todo, distribuídos em 5,56% de estabelecimentos.

Quadro 6 - Número de estabelecimentos agropecuários e grupos de área total no município de Rio Verde – GO, 2006.

Especificações	**Número de Estabelecimentos**	**%**	Área Total (ha) (1)	**%**	**Tamanho médio dos Estabelecimentos (ha)**
Mais de 0 a menos de 10 ha	362	15,81	1.740	0,30	4,81
De 10 a menos de 100 ha	1.115	48,71	46.319	7,97	41,54
De 100 a menos de 500 ha	522	22,80	123.346	21,24	236,30
De 500 a menos de 1000 ha	153	6,68	106.323	18,31	694,92
De 1000 a menos de 2500 ha	101	4,41	151.261	26,04	1.497,63
De 2500 ha e mais	26	1,14	151.818	26,14	5.839,15
Produtor sem área	10	0,44		-	-

Fonte: IBGE (2010).

Desde o seu início, a cidade e região se despontaram como polo de desenvolvimento, haja vista o potencial das terras com agricultura no sudoeste goiano. Além disso, a cidade foi uma das primeiras do Estado a ter rede de água encanada e possuir sistema de produção de energia elétrica instalado em 1915. Em 1935 foi ligada por rodovia à recém-criada capital, Goiânia (COMIGO, 2004, p.28).

Rio Verde acompanhou as mudanças estruturais da economia brasileira no período de 1930 a 1970, desenvolveu-se nacionalmente a princípio com o cultivo do arroz que foi o primeiro grão plantado na região, acompanhado pela pecuária bovina. A partir de 1970, deu-se o início a diversificação da exploração econômica das terras do Estado.

O Programa de Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO) como descreve Estevam (1998), foi o marco inicial dessa fase de diversificação econômica. O plantio racional da soja, aliada à importação das primeiras sementes do capim, propiciaram o desenvolvimento da agricultura e da pecuária no cerrado goiano. Nessa ocasião, agricultores do Estado de São Paulo e Rio Grande do Sul, principalmente, vieram para Rio Verde na procura do novo eldorado. Vendiam suas terras por valores suficientes para adquirirem, na nova região, propriedades rurais 20 a 30 vezes maiores. Trouxeram consigo tecnologias, máquinas, recursos e experiências que vieram mudar o panorama socioeconômico regional. Os resultados econômicos aliados ao espírito empreendedor dos novos residentes contaminaram as cidades vizinhas que, igual e gradativamente, passaram a receber investimentos, atrair empresas e investidores qualificados, trazendo consequências altamente positivas ao desenvolvimento econômico. É conveniente salientar que, além de cidadãos brasileiros originários de outros estados, também

estrangeiros vindos dos Estados Unidos, Rússia e Holanda para aqui se transferiram melhorando, ainda mais, o desempenho agrícola. Cada vez mais o município atrai novas empresas e grandes indústrias, sem abandonar a atividade que deu início a sua história de sucesso – a agropecuária, cada vez mais moderna e onde os produtores organizaram-se sob a forma cooperativista, criando uma cooperativa agrícola, hoje uma das mais importantes do País.

O município de Rio Verde é o maior produtor de grãos do Estado e centro introdutor de novas tecnologias. A área plantada no Município de Rio Verde ultrapassa 372.000 mil hectares com diversas culturas, conforme demonstra o Quadro 7.

Quadro 7 - Área, produção e produtividade dos principais produtos agrícolas em Rio Verde – GO, 2005.

Culturas Temporárias	Área	**Produção (t)**	**Produtividade (kg/ha)**
Arroz	4.500	4.500	1.000
Algodão	4.200	10.700	2.500
Feijão**	3.200	5.880	1.950
Milho**	31.000	132.000	5.300
Soja	265.000	715.500	2.700
Sorgo	65.000	97.000	1.500
Total	372.900	965.580	14.950
Safra e safrinha / ** 1ª e 2ª Safras			

Fonte: IBGE (2010).

A produção de grãos alcançada em Rio Verde-GO ultrapassa 965.000 toneladas. Esses resultados são frutos da utilização de tecnologia de ponta e mecanização, tendo em contrapartida a profissionalização dos produtores rurais que veem a fazenda como uma empresa rural e a união da classe produtora em diferentes entidades – como em Associação, Cooperativas, Sindicatos etc.

Alguns produtores sendo assediados pelas usinas de processamento de cana-de-açúcar criaram a Associação dos Plantadores de Matérias Primas para Indústrias de Bioenergia de Goiás (APMP), fundada em 27 de fevereiro de 2008 com sede em Rio Verde-GO. Iniciou suas atividades com 19 associados, posteriormente, em 07 de agosto de 2009, com o objetivo de se fortalecer e aumentar sua representatividade incorporando-se a ela os membros de outra associação denominada Forcana que tinha 13 associados e estava na mesma região de abrangência da APMP. Em 2010, a APMP fechou o ano com 44 associados nas cidades de Rio Verde, Jataí, Montividiu, Acreúna, Paraúna, Indiara, Santa Helena, cuja abrangência é o Sul e Sudoeste goiano.

A APMP tem como objetivos principais:

Reunir produtores, especialmente produtores de cana-de-açúcar que entregam suas produções às usinas de álcool e de açúcar localizadas na área de atuação da associação; Representar, defender, acompanhar e fiscalizar os interesses e aspirações de seus associados, bem como fiscalizar todo o processo de fornecimento de matéria-prima para as indústrias (APMP, 2009).

O aumento no interesse pela produção de álcool em Goiás tem provocado uma valorização geral no que se refere a todo o setor sucroalcooleiro. Quanto mais próxima a área for de uma usina, maior o seu valor, ou seja, seu valor é medido de acordo com três importantes fatores: a qualidade da terra, a distância da plantação da usina de álcool e a presença de água, podendo influenciar até no próprio preço da cana.

As novas unidades, que já estão instalando-se no Estado, estarão com a colheita quase que 100% mecanizada, hoje sendo o segundo estado em colheita mecanizada, ficando atrás somente do Estado de São Paulo.

A dinâmica ambiental na região e o cultivo da cana-de-açúcar

Uma ferramenta importante para a boa gestão desta nova cultura (cana-de-açúcar) é o zoneamento agropecuário, que determina qual área será propícia para este cultivo, não prejudicando a sustentabilidade e a economia local. No Brasil, algumas das alterações em rios e lagos resultantes da expansão do cultivo da cana-de-açúcar, da soja e da substituição da floresta por áreas de pastagem de gado têm sido estudadas por pesquisadores do Centro de Energia Nuclear na Agricultura (Cena) da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com colegas da Universidade de Washington, Ecosystem Center e Wood Hole Research Center – nos Estados Unidos –, além da Universidade de Potsdam (Holanda) e University of British Columbia, do Canadá (ALISSON, 2013).

A cana de açúcar, apesar de estar presente em algumas localidades do município de Rio Verde, possui restrições. Há alguns anos, foi adotada pelo município de Rio Verde, a lei complementar nº. 5.200/2006, de 20 de setembro de 2006, limitando em 10% (dez por cento) a área que cada propriedade agricultável poderá praticar com o cultivo da cana-de-açúcar, estabelecendo ações importantes para mitigar os impactos ambientais dessa cultura, o que contribui para a preservação ambiental, a manutenção da diversidade agrícola e o desenvolvimento sustentável da economia. Limites como o uso do fogo em áreas possíveis de mecanização, a queima da palha a menos de vinte quilômetros dos perímetros urbanos, cinqüenta metros contados ao redor de mananciais, estação ecológicas e de reservas ambientais. No entanto, esta lei foi decretada inconstitucional em 25 de junho de 2008.

Conforme apresentado por Ribeiro (2008). "A Lei Estadual 15.834/06, que tem por base a eliminação das queimadas necessárias para se fazer a colheita manual, determina que até 2026 a colheita da cana-de-açúcar seja mecanizada". Para as usinas a serem implantadas, já ficará estabelecido que as licenças ambientais deverão conter como condicionante ambiental a não utilização da queima no processo de colheita da matéria-prima utilizada em sua industrialização.

Entretanto, as queimadas da palha da cana continuam a ser praticadas, mas são bastante combatidas pelos seus impactos ambientais. Os principais impactos apresentados são ocasionados pelo uso do fogo que provoca a desertificação, pelas alterações climáticas, pela destruição da cobertura florestal nativa e também pela falta de proteção para as nascentes e mananciais, ocasionando uma alteração irreversível no ciclo das chuvas.

No solo, ele altera suas composições químicas, físicas e biológicas, prejudicando a absorção dos nutrientes. Como eliminam os predadores naturais de certas pragas, como as vespas, que são inimigas da broca da cana, ocasionando seu crescimento desordenado, provocam um uso maior de agrotóxicos e herbicidas provocando maior contaminação ambiental, afetando os micro organismos que ali se hospedam e contaminando o lençol freático e os mananciais.

Outro grande prejuízo é a liberação para a atmosfera de ozônio, de grandes concentrações de monóxido de carbono (CO) e dióxido de carbono (CO2) prejudicando a saúdo dos seres vivos como também a capacidade fotossintética dos vegetais. Estes gases liberados pelas queimadas contribuem para a destruição da camada de ozônio, possibilitando que raios ultravioletas atinjam em maior quantidade a Terra podendo causar efeitos cancerígenos. Os gases que ficam na atmosfera absorvem a energia térmica dos raios infravermelhos refletidos pela superfície da Terra, contribuindo com o efeito estufa responsável pela degradação de nosso Planeta.

Outro fator que pode ser observado na queima da cana é no solo, que fica desnudo aumentando as perdas por erosão, propicia a volatilidade das substâncias necessárias à nutrição das plantas, destrói a matéria orgânica do solo, elimina os microorganismos úteis ao solo e também diminui a fertilidade do solo e sua produtividade.

De acordo com Alisson (2013), o cultivo da cana-de-açúcar pode causar diversos impactos ambientais. Um deles é provocado pelo uso da vinhaça (subproduto do refino do álcool) como fertilizante para a cultura. A vinhaça é rica em nitrogênio, composto químico que, em excesso na água de rios e lagos, pode favorecer o crescimento de algas. Outro problema sério em relação ao cultivo dessa cultura agrícola é a questão da água. “Para produzir 1 litro de álcool combustível a partir da cana-de-açúcar são necessários 1,4 mil litros da água.

A irrigação do solo no cultivo da cana-de-açúcar tem utilizado o potencial hídrico da região, que através de sistema de jateamento de água, com o auxílio de motores colocados às margens dos rios, levam a água até o campo. Quando está no período de estiagem, há uma diminuição natural do volume de água, o que são potencializados com a irrigação, provocando a secagem da orla dos rios e brejos, diminuindo as nascentes ao longo destes rios.

Conforme Barbosa (2006) “Como a água é lançada na irrigação, é absorvida em sua totalidade pelo solo, não retornando aos rios. Outro problema é o desmatamento das matas ciliares, causando freqüentes erosões nas margens dos rios, bem como seu assoreamento”.

O que é discutido é como os canaviais, que não são plantados em áreas distantes,

estendem-se até os limites de florestas, unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, áreas de preservação permanente e áreas de plantio de outras culturas, os danos causados pelo fogo provocado pelas fagulhas levadas pelo vento como também a alta temperatura alcançada pelas queimadas, provocam destruição da flora abrindo espaço para ervas daninhas nestas áreas protegidas.

O grave risco que a flora é exposta pelas queimadas ditas controladas, mesmo que as usinas assumam a responsabilidade e paguem as multas e indenizações, não haverá reparação monetária que traga de volta a situação original de uma reserva florestal, com toda sua biodiversidade, seus nichos e seu equilíbrio ecológico extinto pelo fogo.

A fauna nativa é atingida desde pequenos insetos a mamíferos, mortos pelo fogo, elevada temperatura e por asfixia causada pela fumaça. Estes animais, por não terem mais as matas nativas que foram destruídas pela ação do homem migram para os canaviais em busca de proteção, alimentos e procriação das espécies, que acabam sendo dizimados desta área com o período das queimadas.

A paisagem começou a ser alterada cerca de sete anos, quando os preços dos grãos caíram e a cana-de-açúcar surgiu como uma nova possibilidade de produção e renda. O dinheiro que entra com essa expansão do setor não é nítido nas cidades, ou seja, há a preocupação de que os investimentos e o dinheiro não fiquem nos municípios, sendo escoados para outros estados, mas os reflexos trazidos com esse crescimento já podem ser sentidos nas cidades onde as usinas se instalaram como, o trânsito intenso, o fluxo de imigrantes, a dinâmica do comércio, mas um grande. Nessa nova dinâmica, a cana-de-açúcar tem conquistado espaço, entretanto uma desconsideração aos impactos ambientais, principalmente com a inconstitucionalidade da lei municipal de Rio Verde, limitando a expansão dessa cultura, o município se encontra incapaz de organizar seu espaço produtivo. Cabe as políticas públicas em âmbito estadual e federal promover uma nova discussão para um novo cenário que surge na agricultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acorrida por combustíveis renováveis, e a queda do preço dos grãos no ano de 2006 deu início a chegada da cana-de-açúcar em Goiás que não era um Estado produtores em larga escala desta cultura. Aqui, esta cultura pôde encontrar as condições propícias para o bom desenvolvimento, como boas terras, clima e temperatura adequada. Tentando atender o mercado interno e externo, o setor sucroalcooleiro vem buscando expandir suas áreas destinadas à produção desta matéria-prima seja comprando ou arrendando áreas ou substituindo parcialmente pastagens, e até mesmo áreas que se destinavam ao cultivo dos grãos.

Deve ser observado que alguns pontos são limitantes a esse cultivo, quando falamos em impactos ambientais, sociais e econômicos para os municípios que estão recebendo as usinas. São investimentos volumosos, mas é importante ressaltar que nenhuma contribuição monetária poderá reverter um quadro de agressão ao meio ambiente e suas extinções da fauna e flora, assim como a conservação da economia local, já que não vem sendo feito nenhum estudo de tais impactos e suas proporções na cidade de Rio Verde-GO.

Estudos mostram que os impactos ambientais estão sendo estudados e apontados principalmente no que se refere a recursos hídricos, dado ao volume gasto na produção da cana-de-açúcar e na utilização da vinhaça como ferteirrigação, e na queima da cana-de-açúcar que altera o solo, aumentam as consequências do efeito estufa, a fauna, com a morte de animais.

Várias usinas canavieiras foram implantadas em Goiás, principalmente no interior trazendo com elas um cenário de expectativas e mudanças importantes, sobretudo nas perspectivas em relação ao meio ambiente. Foi constatado que este setor precisa se organizar de maneira sustentável, para que não traga maiores prejuízos econômicos e ecológicos estes municípios e em especial a Rio Verde-GO, tradicional região, forte cultivador de grãos e agora de cana-de-açúcar.

Por fim espera-se que este trabalho sirva de instrumento para construção e/ou reformulação de políticas públicas voltadas para o setor agrícola e ambiental.

REFERÊNCIAS

ALISSON, Elton, Pesquisa Analisa Impacto Ambiental da Cana-de-açúcar. Agencia Fapesp 2013.

APMP. Associação Paulista do Ministério Público. *Estatuto Social da Associação dos Produtores de Matérias-Primas para as Indústrias de Bioenergia de Goiás.* São Paulo: APMP, 2009.

ARAÚJO, Massilon J. *Fundamentos de agronegócios.*2.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BARBOSA, Aparecida Lopes Vasconcelos. **Os impactos ambientais causados pela monocultura da cana-de-açúcar no município de Americano do Brasil**. 2006. 30f. monografia (Graduação em Geografia) – Faculdade de Educação e Ciências humanas de Anicuns, Anicuns, 2006.

BORGES, Barsanufo Gomides.A expansão da fronteira agrícola em Goiás. *Revista do Departamento de História,*Goiânia, v.1, n.2, p.37-55, set. 1996.
CHAUL, NasrFayad. Marchas para o oeste.In: DUARTE DA SILVA, Luiz Sérgio (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras.* Goiânia: UFG, 2000. p.45-62.
COMIGO. Secretaria de Indústria e Comércio. *Agronegócio no caminho do desenvolvimento, 2007.* Rio Verde/GO: COMIGO, 2004, 28p.
CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Acompanhamento da safra Brasileira: cana-de-açúcar safra 2009.* Brasília: CONAB, 2010. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/3cana_09.pdf>. Acesso em: 05/02/2010.
CREPALDI, Silvio Aparecido. *Contabilidade rural: uma abordagem decisorial.*3.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
ESTEVAM, Luís. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás.* Goiânia: Autor, 1998.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006.* Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro>. Acesso em: 15/06/2010.
INCRA. *Evolução da Estrutura Fundiária Brasileira.*Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 20/04/2010.
LOPES, Sérgio. *História de Rio Verde-GO.* Goiânia; Kelps, 2006.
PALACÍN, L; MORAES, M.A.S.*História de Goiás.*6.ed. Goiânia: Editora UFG, 2001.

RIBEIRO, Karina. 60% das usinas do estado estão na Região sudoeste. **O Popular**. Goiânia, 7 de junho de 2008. Circuito Goiano, p.2-4.
SILVA, José Graziano da.*A nova dinâmica da agricultura brasileira.*2.ed. Campinas: UNICAMP, 1998.
SILVA, José Graziano da.*Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura Basileira.*2.ed. São Paulo: HUCITEC.1980.

Los sistemas de información geográfica y la teledetección como alternativas para evaluar transformaciones en las áreas naturales

Martínez Uncal, María Celeste
Pombo, Daila Graciana
Palazzo, Leandro
Leone Escudero, Danilo

PALABRAS CLAVE
· Bosque de Caldén
· Fragmentación
· Sistemas de Información Geográfica

Resumen / Gran parte de la superficie del mundo está cubierta por bosques, distribuidos principalmente, en Europa y América del Sur. En los últimos años, en el territorio Argentino, las áreas naturales sufrieron una reducción sistemática en su superficie, debido principalmente a su explotación para la extracción de madera, desmontes con el objetivo de liberar tierras para las actividades agrícolas ganaderas o incendios imprevistos, entre las causas más relevantes, produciendo degradación y pérdida de ecosistemas.

La provincia de La Pampa, situada en el sector central de Argentina presenta tres ecosistemas bien definidos (Estepa, Caldenal y Monte). El Caldenal ubicado entre las isohietas de 600 mm E y 400 mm W, se caracteriza por presentar un bosque caducifolio de Prosopis caldenia, que a fines del siglo XIX, se extendía por el sudoeste de Buenos Aires, sur de Córdoba y San Luis, gran parte del territorio pampeano, noroeste de Río Negro y hasta el sureste de Mendoza. Actualmente el bosque de caldén, endémico de la Argentina, está constituido por pequeñas porciones representativas del ecosistema original.

El presente trabajo forma parte de un avance de investigación el cual está enmarcado en el proyecto de investigación "Atlas Geográfico y Satelital de la Provincia de La Pampa", el mismo tiene la finalidad, de presentar los adelantos de los cambios producidos en el bosque de caldén, en la región del Espinal, dentro de la provincia de La Pampa, a través los conceptos tecnológicos más avanzados de captura, procesamiento, producción, presentación y divulgación de datos. La representación de las características del espacio geográfico, mediante los SIG, buscan brindar elementos de apoyo para una mejor toma de decisiones en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, permitiendo una rápida actualización de las características propias de cada lugar.

MARTÍNEZ UNCAL, MARÍA CELESTE
Instituto de Geografía – Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de La Pampa, Argentina
E-mail: mcelemu@yahoo.com.ar

POMBO, DAILA GRACIANA
Instituto de Geografía – Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de La Pampa, Argentina
E-mail: dailapombo@gmail.com

Introducción.

Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y hasta la década de 1960, la actividad agraria pampeana sufrió grandes transformaciones, debido a una serie de factores que repercutieron en la producción agrícola. A partir de 1970, Argentina, comenzó una etapa de expansión que se consolidó en 1990, donde además del avance de la frontera agrícola, se produjo una intensificación de la producción, (Dadon, et al., 2013).

Los cambios producidos en el paisaje pampeano nativo se originaron fundamentalmente por el avance de la frontera agropecuaria, por los desmontes efectuados y por las prácticas de quema controlada en los pastizales. Históricamente la explotación de los bosques nativos en la Argentina se llevó a cabo con un criterio netamente extractivo, donde la Provincia Fitogeográfica del Espinal es un claro ejemplo de ello.

La provincia de La Pampa, situada en el centro de la Argentina, se caracteriza por presentar un bosque de *Prosopis caldenia*, caracterizado por una comunidad bastante homogénea con algunas variantes relacionadas con diferentes posiciones topográficas. A pesar de la importancia de los bosques, el desmonte del caldenal para la conversión de tierras a cultivos de cosecha y la incorporación de nuevas tecnologías (principalmente de insumos), durante el último siglo han afectado, inevitablemente la estructura y la funcionalidad de los ecosistemas, modificando los flujos de energía, los ciclos minerales, el ciclo hidrológico, la estabilidad y fertilidad de los suelos, el hábitat y la biodiversidad.

En consecuencia, desde el punto de vista basado en la biodiversidad y un manejo ecosistémico, esta región enfrenta una situación de alto riesgo debido a la intensa actividad agropecuaria en expansión, que trae aparejada una serie de problemas ambientales. El caldenal como ecosistema no está catalogado como “en vías de extinción”, pero está en retroceso, en su estado virgen, ya casi no existe. El disturbio provocado por la acción humana ha hecho variar la composición florística del bosque abierto caducifolio. En un primer momento del poblamiento del territorio pampeano, la extracción de madera y la cría de ovinos; años después el desmonte, la quema y el sobrepastoreo de vacunos lo han transformado en determinadas áreas, sobre todo las de bajas pendientes y depresiones, en “fachinales”, es decir, arbustales densos de difícil acceso (Di Liscia; 2007).

Para atenuar esta problemática, la provincia de La Pampa sancionó en junio del año 2011 la Ley Provincial de Bosques Nº 2624 que aprueba el “Ordenamiento Territorial de los Bosques en la provincia de La Pampa”, proceso que se inició a partir de la sanción en noviembre del año 2007 de la Ley Nacional Nº 26331, de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.

La misma declara de interés provincial la restauración, conservación, aprovechamiento, manejo sostenible, la forestación, la reforestación de los bosques pampeanos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad, aprobando el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de La Pampa, para lo cual se establecieron tres categorías de conservación conforme lo dispuesto en el artículo 9º

de la Ley Nacional Nº 26331: Categoría I (Rojo), Categoría II (Amarillo) y Categoría III (Verde). A parte de estos objetivos prevé, también, la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y cualquier otro cambio del uso del suelo.

La Ley Nacional obliga a las provincias a realizar los Ordenamientos Territoriales de los bosques nativos, mejorando el uso del suelo, prohibiendo el uso del fuego para eliminar los residuos leñosos, obligando a que los particulares presenten planes de manejo para el aprovechamiento de los bosques y para el desmonte, restaurando el bosque degradado por eventos antrópicos y para ello; previo la creación de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos destinados a compensar a los propietarios de los predios que conserven los mismos, por los servicios ambientales que estos brindan. También contempla aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local.

Los avances tecnológicos actualmente existentes, influyen de manera decisiva para evaluar distintos aspectos que hacen al uso de la tierra. Las imágenes satelitales, integradas a un Sistemas de Información Geográfica (SIG) permiten estudiar, analizar, cuantificar y tomar decisiones de como las áreas naturales se fueron modificando a lo largo de los años.

De esta forma la teledetección permite el estudio de los recursos naturales y de los sistemas agropecuarios, pudiendo obtener información precisa de la situación en estudio. Asimismo, los Sistemas de Información Geográfica (SIG) permiten el análisis integrado de información proveniente de sensores remotos (Fotografías aéreas e imágenes satelitales), cartografía y base de datos georreferenciados.

Esta herramienta posibilita realizar análisis multitemporales y espaciales, consiguiendo realizar estudios de cambios en los recursos naturales, mapear condiciones anteriores y posteriores a una acción específica y determinar el impacto de la misma sobre el área de estudio.

La importancia de los Sistemas de Información Geográfica radica en dar a conocer la pérdida de cobertura vegetal y los cambios del uso del suelo que existen a través del tiempo y el espacio, tratando de dar a conocer una aproximación de lo existente. De esta forma se han convertido en una herramienta imprescindible y excepcional debido al aumento en el uso de este tipo de tecnología de gran ayuda para determinar áreas potencialmente recuperables para mantener la biodiversidad paisajística, biológica y cultural.

El presente trabajo forma parte de un avance de investigación el cual está enmarcado en el proyecto de investigación “Atlas Geográfico y Satelital de la Provincia de La Pampa”, el mismo tiene la finalidad, de presentar los adelantos de los cambios producidos en el bosque de caldén, en la región del Espinal, dentro de la provincia de La Pampa, a través los conceptos tecnológicos más avanzados de captura, procesamiento, producción, presentación y divulgación de datos.

Aplicación de la ley de Bosques en la provincia de La Pampa.

La Ley Provincial Nº 2624 amplio la definición de bosques con respecto a la Ley Nacional Nº 26331, a saber:

"C*onsidéranse bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asocia das, en conjunto con el medio que las rodea-suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menor es a DIEZ (10) hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores"*, según Ley Nacional (artículo Nº 2).

"Ecosistemas naturales o implantados, compuestos predominantemente por especies arbóreas o arbustivas, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural o cultivado le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidades de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, aquellos de origen secundario formado luego de un desmonte o degradación, aquellos resultantes de un manejo, una recomposición o restauración voluntaria, como aquellos cultivados donde ha intervenido la acción del hombre en su implantación.", según Ley Provincial (Anexo II Glosario)

La Ley Provincial contempló, las siguientes tres categorías de conservación de los bosques nativos:

- Categoría I (Rojo): Sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. No pueden estar sujetas a aprovechamiento forestal, pero se podrán realizar actividades de protección, mantenimiento, recolección y otras que no alteren los atributos intrínsecos, incluyendo la apreciación turística respetuosa, las cuales deberán desarrollarse a través de Planes de Conservación. También podrá ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales.
- Categoría II (Amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la Autoridad de Aplicación con la implementación de

actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. Los mismos deberán efectuarse a través de Planes de Conservación o Manejo Sostenible, según corresponda.

- Categoría III (Verde): Sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente Ley.

Para la elaboración del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de La Pampa, se consideraron los siguientes 10 criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el Anexo de la Ley Nacional Nº 26331:

1. Superficie: es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.

2. Vinculación con otras comunidades naturales: Determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos que permita mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.

3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional: La ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional consideradas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.

4. Existencia de valores biológicos sobresalientes: son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.

5. Conectividad entre ecoregiones: los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre ecoregiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.

6. Estado de conservación: la determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen

en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.

7. Potencial forestal: es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.

8. Potencial de sustentabilidad agrícola: consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.

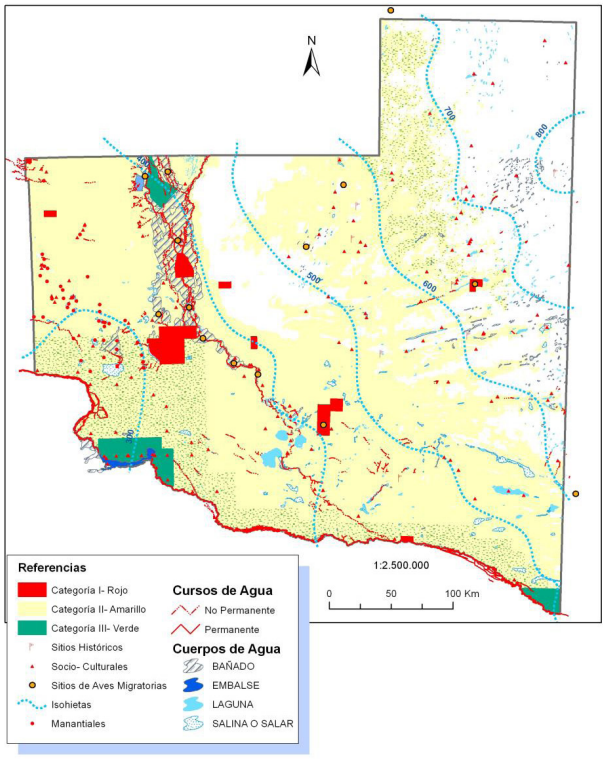


Figura 1. Mapa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de La Pampa.

Fuente: Ley Provincial Nº 2624 ""Ordenamiento Territorial de los Bosques en la provincia de La Pampa".

9. Potencial de conservación de cuencas: consiste en determinar la existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al (5%), etc.

10 Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071,

Los criterios de zonificación no son independientes entre sí como se observa en el mapa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de La Pampa (Figura 1), por lo que un análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector.

El artículo 6º del Decreto Nº 91/2009, Reglamentario de la Ley Nacional Nº 26.331, establece que el Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada CINCO (5) años a partir de la aprobación del presente Reglamento, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de Aplicación, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación. El grado de detalle para la generación del Ordenamiento de los Bosques Nativos de cada jurisdicción debe ser como mínimo de UNO EN DOSCIENTOS CINCUENTA MIL (1:250.000).

Aplicación de los sistemas de información geográfica (SIG) al estudio de recursos naturales.

Las nuevas tecnologías y, en especial, los Sistemas de información Geográfica (SIG) ofrecen numerosas ventajas respecto a la cartografía convencional, ya que de forma automática permite manejar datos espaciales, producir mapas temáticos y procesar bases de datos amplias. Desde la aparición del primer SIG, hace unos 28 años, se han utilizado en diferentes ámbitos de investigación para el procesamiento de grandes volúmenes de datos espaciales.

Un lugar destacado lo ocupan las aplicaciones SIG y la Teledetección a estudios de carácter medioambiental, referentes a planificación y protección ambiental. "En planificación medioambiental el SIG suele utilizarse para reprocesar datos, cartografiar datos de entrada o modelizar resultados. En la práctica, las estructuras de datos SIG guardan mayor relación con los mapas que los elementos finitos de los modelos medioambientales, por lo que es aconsejable un lenguaje de modelización medioambiental que sirva de interface al SIG" (Goodchild, 1993).

En el ámbito de la protección y ordenación de espacios forestales la principal aplicación de los SIG suele consistir en automatizar la recolección y el manejo de abundantes datos georreferenciados, tarea que resulta de gran utilidad para confeccionar y actualizar los inventarios forestales, planificar la explotación de bosques, definir sectores con distinto riesgo de incendios o establecer áreas de posible reforestación.

La diversidad biológica es uno de los temas centrales en buena parte de los debates medioambientales actuales. Existe una gran discrepancia en cómo ha de medirse, cuáles son los indicadores que permiten establecer un mecanismo de evaluación y seguimiento, y qué factores influyen de forma decisiva en su mantenimiento y conservación.

Son muchas y variadas las formas de medir la biodiversidad, desde las más clásicas y más fácilmente comprensibles –mayor biodiversidad cuanto mayor número de especies– a modelos complejos que implican la utilización de multitud de variables, cuya comprensión y cálculo requiere un mayor grado de análisis.

Por otro lado, el mayor problema que existe actualmente para el cálculo de índices o

indicadores de biodiversidad que resulten operativos es la inexistencia de datos básicos normalizados, más aún cuando nos enfrentamos con grandes territorios.
"Las imágenes de percepción remota permiten obtener información actualizada sobre amplias áreas geográficas. Estos datos constituyen un aporte fundamental a la ecología ya que permiten discernir patrones y medir procesos a una escala ecológica grande en forma directa, en lugar de inducirlo mediante mediciones a escala local" (Roughgarden, 1991). Es así que esta información ofrece una alternativa valiosa para estudios sobre las características superficiales del terreno, como son la tipificación de ambientes y de vegetación, y la descripción del patrón de uso de la tierra.

Área de Estudio.
El caldén (*Prosopis caldenia*), árbol típico de la provincia de La Pampa y endémico de la Argentina, forma extensos bosques llamados *caldenares*, aunque también se lo puede encontrar en soledad en el medio del campo. Esta especie es dominante de la Provincia Fitogeográfica del Espinal y se caracteriza por ser un árbol robusto, que puede alcanzar los doce metros de altura y un diámetro de hasta dos metros. Tiene un crecimiento lento, de aproximadamente unos 0.4 cm de diámetro anual.
La Provincia Fitogeográfica del Espinal, también conocida como Bosque Pampeano, se extiende en forma de arco alrededor de la Provincia Pampeana, desde el centro de Corrientes y norte de Entre Ríos, por el centro de Santa Fé y de Córdoba, por San Luis y el centro de La Pampa. Limita al norte con la Provincia Chaqueña y al oeste y sur con la Provincia del Monte, (Cabrera, 1976).
Esta unidad fitogeográfica presenta de norte a sur importantes variaciones climáticas, con una vegetación caracterizada por bosque xerófilo abierto, caducifolio y estepas arbustivas, siendo la especie arbórea dominante del género *Prosopis*. De acuerdo a la especie característica, se distinguen tres distritos:
- Ñandubay: situado en el nordeste de la provincia del Espinal, cuya especie más representativa en el ñandubay (*Prosopis affinis*)
- Algarrobo: abarca la parte central de esta provincia fitogeográfica, caracterizada por la presencia del algarrobo negro (*Prosopis nigra*) y el algarrobo blanco (*Prosopis alba*).
- Caldén: es el más austral de los distritos y se caracteriza por especie caldén (*Prosopis caldenia*).
El área de estudio del presente trabajo, abarca el "Distrito del Caldén", dominado por bosques xerófilos de caldén. Esta especie, forma asociaciones más o menos abiertas, en la que predomina como especie arbórea de mayor desarrollo, acompañadas por algarrobo (*Prosopis flexuosa*), chañar (*Geoffroea decorticans*), molle negro (*Schinus fasciculatus*) y sombra de toro (*Jodina rhombifolia*). En este ambiente, en el último tercio del siglo, las especies arbustivas son escasas, siendo frecuentes las formas herbáceas con predominio de gramíneas.
En esta presentación, la zona donde se lleva a cabo el estudio, corresponde al noreste del departamento de Utracán y abarca una superficie aproximada de 83.600 has. (Figura 2).

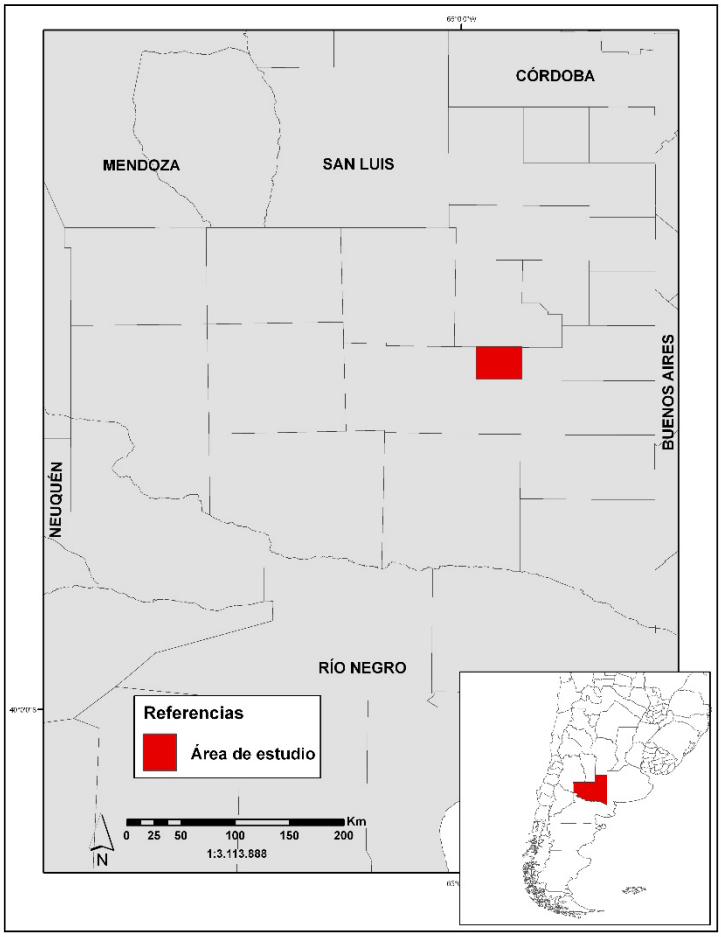


Figura 2. Ubicación del área de estudio, departamento Utracán – provincia de La Pampa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados por el Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa – 2013.

Metodología.

La elección de la metodología a utilizar depende de los objetivos preestablecidos para el desarrollo del trabajo, su aplicación y de las características intrínsecas del área (grado de heterogeneidad, de contraste y de fragmentación de las unidades a categorizar).

Para conocer los cambios generados en el uso de la tierra, en el NE del departamento de Utracán, durante el período comprendido entre el año 1964 y 2009, se trabajó con fotografías aéreas, brindadas por la Dirección General de Catastro de la provincia de La Pampa y con imágenes satelitales pancromáticas CBERS 2B - HRC, las cuales fueron obtenidas del servidor del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales (INPE). Con las fotografías aéreas y las imágenes satelitales, se procedió a confeccionar mapas

individuales de cada uno de los años estudiados. El estudio involucró diferentes etapas, las cuales se detallan a continuación:

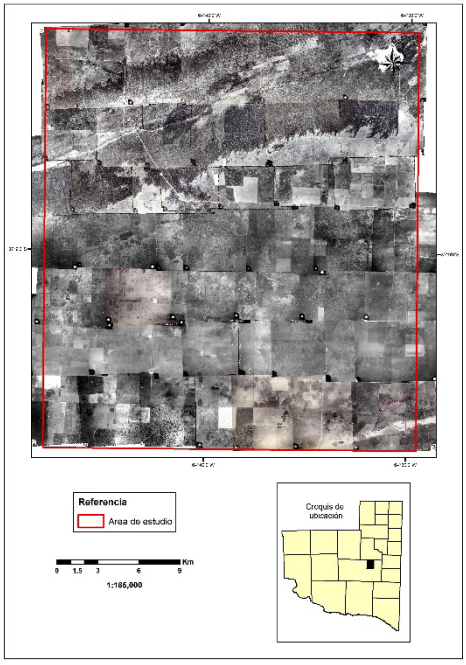


Figura 3. Mosaico fotográfico del área de estudio. Año 1964.
Fuente: Elaboración propia – Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa – 2014.

- *Fotografías aéreas*

Para determinar el uso de la tierra, en el año 1964, se utilizaron fotografía aéreas, escala 1:35000, las cuales fueron escañadas y georeferenciadas en el sistema de proyección Gauss Krügger faja 3. Seguidamente se procedió a construir un mosaico (Figura 3) y su posterior recorte del área de estudio. Finalmente se llevo a cabo la vectorización a través de una interpretación visual. "La extracción de información temática de imágenes de percepción remota puede realizarse mediante dos procedimientos: 1) la interpretación visual y 2) la interpretación digital de la información" (Chuvieco, 1996). De esta forma, queda constituido un mapa temático con dos categorías, área natural y área no natural. "El análisis visual de las imágenes (fotografías aéreas e imágenes satelitales) tiene ventajas sobre el digital cuando se trata de evaluar áreas de gran heterogeneidad, mientras que el tratamiento digital permite llevar a cabo operaciones más complejas en forma rápida y precisa" (Chuvieco, 1996). Cada uno de estos enfoques es eficaz para aspectos particulares del análisis y, en general, son complementarios.

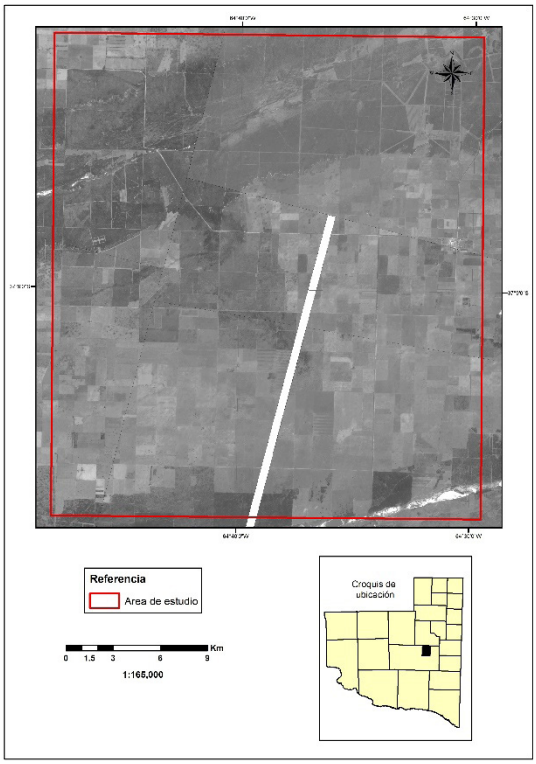


Figura 4. Mosaico Satelital de Imágenes CBERS 2B – HCR. Año 2009.

Fuente: Elaboración propia – Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa – 2014.

- Imagen satelital

Para determinar el uso de la tierra, en el año 2009, se utilizaron imágenes satelitales pancromáticas del satélite CBERS 2B – HRC con una resolución espacial de 2.5 metros. Las mismas se reproyectaron al sistema Gauss Krügger faja 3, se construyó un mosaico (Figura 4) y luego se delimitó el área de estudio. Finalmente se procedió a la vectorización aplicando la misma metodología explicada en el inciso anterior.

El software que se utilizó para llevar a cabo todo el análisis explicado en los diversos puntos de la metodología fue el gvSIG.

Resultados.

El bosque de caldén era abundante en La Pampa, el cual representaba el 24% de la superficie provincial. En la actualidad la expansión de la frontera agropecuaria y la ganadería extensiva son los factores de mayor impacto sobre el bosque nativo pampeano, (Subsecretaria de Ecología de La Pampa, 2012).

En el presente trabajo, a través de la interpretación visual y análisis conjunto de los Sistemas de Información Geográfica y la Teledetección, se pudo determinar la

superficie, al NE del departamento de Utracán, del área natural y del área no natural (área agrícola-ganadera) para los dos años analizados, (Tabla 1).

Superficie del área natural y área no natural

	Año 1964	Año 2009
Área Natural	22800 ha	37783 ha
Área No Natural	60800 ha	45817 ha

Fuente: Elaboración propia.

En un período de 45 años se puedo observar, a través de los mapas obtenidos (Figura 5 y 6), que el área natural, a diferencia de lo que ocurre en otras zonas, aumentó considerablemente hacia el Centro-Oeste y Sur del área de estudio en disminución del área no natural. Esto de debe probablemente a que la ganadería bovina, principal actividad que se desarrolla en el área de interés, favorece el desarrollo de formaciones leñosas nativas a través del aumento de las tasas de germinación del caldén y su efectiva dispersión por vía enterogástrica.

Según Dussart, et al., en el trabajo "Reconstrucción del paisaje del caldenal pampeano en los últimos 250 años", el ganado vacuno favorece dramáticamente el reclutamiento de renuevos de caldén y los fuegos, el desarrollo de formaciones dominadas por individuos multicaules, enriquecidas por arbustivas tales como el piquillín (Condalia microphylla Cavanilles), el molle (Schinus fasciculatus (Griseb.) Johnston) y el chañar (Geoffroea decorticans (Gill. ex Hook. et Arnott) Burkart). Las fisonomías resultantes son las de montes muy cerrados y a veces impenetrables denominados localmente fachinales (Dussart et al., 1998, Lerner, 2004, SAyDS, 2006).

Otro factor que puede promover al avance de las áreas naturales, es el abandono del laboreo de las tierras, que hace que vuelvan a desarrollarse formaciones naturales.

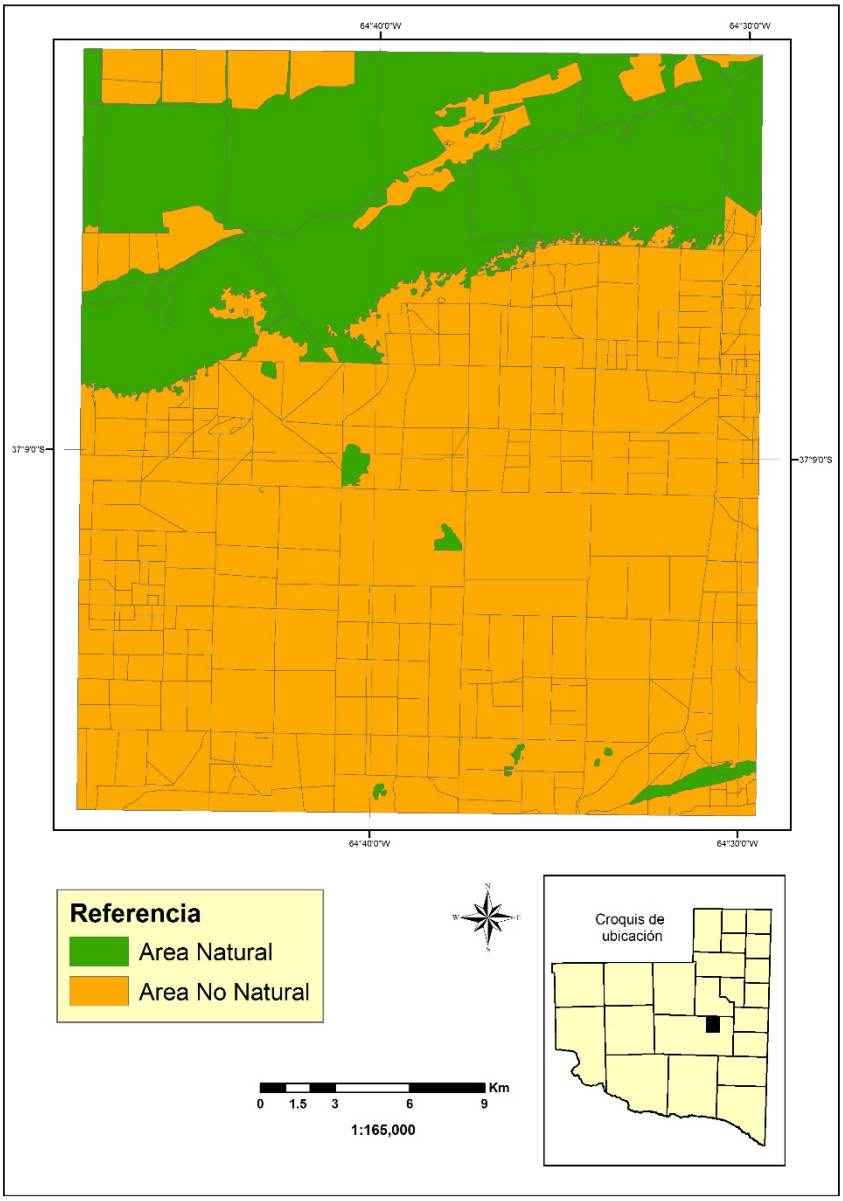


Figura 5. Uso de la tierra al NE del departamento de Utracán, La Pampa. Año 1964
Fuente: Elaboración propia. Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa – 2013.

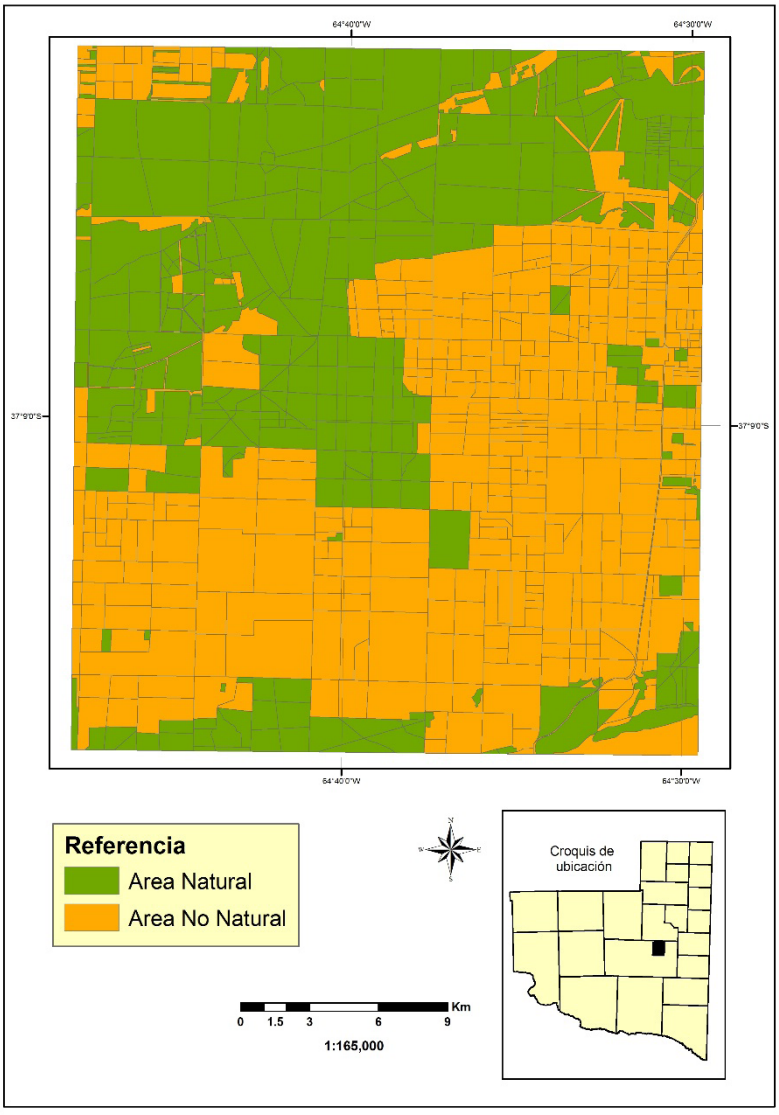


Figura 6. Uso de la tierra al NE del departamento de Utracán, La Pampa. Año 2009. Fuente: Elaboración propia. Atlas geográfico y satelital de la provincia de La Pampa – 2013.

En los resultados obtenidos, se puede visualizar a simple vista, como aumentó la fragmentación del ambiente, proceso por el cual grandes extensiones continuas de áreas naturales se convierten en un conjunto de pequeños y aislados fragmentos, produciendo un cambio progresivo en la configuración del paisaje. Estos cambios, que generan modificaciones en el ambiente con grandes pérdidas de biodiversidad, se deben posiblemente al apotreramiento de los campos y a la apertura de picadas

contrafuego perimetrales e internas obligatorias por parte del propietario, arrendatario, usufructuario u ocupante de cualquier título de un inmueble rural, según lo establecido en el articulo 10 del Decreto Reglamentario Nº 1925, de la Ley provincial Nº 1354, “Prevención y Lucha contra Incendios en Zonas Rurales”.

Conclusiones.

En la actualidad la tecnología SIG está siendo aplicada en múltiples campos de las ciencias medioambientales: climatología, hidrología, geología, geomorfología, ecología, entre otras. Su utilidad en estas disciplinas no sólo estriba en la realización de tareas de inventario, planificación y gestión, sino también en las ventajas que ofrece por su capacidad de integración con modelos específicos e inherentes a cada una de ellas.

En trabajo presentado, el área natural, avanzo hacia el Centro-Oeste y Sur del área de estudio, generada probablemente por la expansión del ganado vacuno que favorece al desarrollo de renuevos de caldén. También se puedo ver el aumentando notablemente la fragmentación que se origina por la apertura de picadas reglamentarias y por aumento del apotreramiento de los campos de la zona, transformando el paisaje. Una vez que se inicia el proceso de fragmentación se desencadenan una serie de modificaciones en los proceso ecológicos y por consecuencia impacta en las comunidades de flora y fauna, los suelos y el agua.

La Teledetección y los Sistemas de Información Geográfica representan una herramienta eficiente y fundamental que permiten realizar estudios multitemporarios para conocer, determinar y monitorear los diferentes cambios que se van generando en el ambiente, a lo largo de la historia del hombre.

De acuerdo a la Ley Nacional Nº 26331, las jurisdicciones provinciales deben realizar el Ordenamiento Territorial de sus bosques nativos y se deben mantener actualizados a lo largo de los años. Estos tipos de trabajos son importantes y de gran utilidad para conocer la distribución y el estado de conservación de los bosques nativos, las zonas de cultivo, las áreas urbanas y los diferentes usos de la tierra donde se encuentra involucrado los diferentes recursos y el hombre, pudiendo obtener así un adecuado ordenamiento territorial.

En definitiva y, sin duda alguna, el mayor impulso dado en relación con el seguimiento y control de las masas forestales, a distintas escalas territoriales, se debe al extraordinario avance experimentado por las técnicas de análisis espacial.

Referencias.

CABRERA, A. (1976). Regiones Fitogeográficas Argentinas. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería. Tomo II, fascículo 1. Buenos Aires, Argentina: Editorial ACME. Pág. 28.

CHUVIECO, E. (1996). Fundamentos de teledetección espacial. Madrid: Ediciones Rialp. Pp.568.

Subsecretaría de Ecología de la provincia de La Pampa. (2012). El Caldén - Símbolo de muestra identidad cultural. Ecología para todos. La Pampa, Argentina. Pág. 22.

DADON, J.; OLDANI, J. y RODRIGUEZ, M. (2013). Ambiente, desarrollo y sociedad. Buenos Aires, Argentina: Editorial Aula Taller. Pág. 136.

DI LISCIA, María Silvia (2007). El principio del fin del bosque autóctono. En http://www.primerodeoctubre.com.ar/Archivo/historia/expediciones2.htmPARTE.

DUSSART, E.; P. LERNER, y PEINETTI, R.(1998). Long-term dynamics of two populations of Prosopis caldenia Burkart. Journal of Range Management 51: 685-691.

DUSSART, E.; CHIRINO, C.; MORICI, E. y PEINETTI, R. (2011). Reconstrucción del paisaje del caldenal pampeano en los últimos 250 años. Revista de Ciencias Forestales - Quebracho Vol.19. Argentina. Pág. 55.

GOODCHILD, M.F. (1993). The State of SIG for Environmental Problem-Solving, en M.F. Goodchild, B.O. Parks y L.T. Steyaert (Eds), Environmental Modeling with GIS. Oxford: Oxford University Press, pp. 8-15.

LERNER, P. 2004. El Caldenar: dinámica de poblaciones de caldén y procesos de expansión de leñosas en pastizales. Ecología y manejo de los bosques de Argentina. Santa Rosa: Ed. UNLP, CD-Rom.

ROUGHGARDEN, J.; RUNNING, S.W. y MATSON, P.A. (1991). What does remote sensing do for ecology?. Ecology. 72: 1918-1922.

Determinación de coliformes fecales y totales en río Suquía: Estudio de caso en el Municipio de La Calera, provincia de Córdoba

Maza, Erika Natividad
Genovese, Darío Martin
Luján, Josefina
Alba, María Liz

PALABRAS CLAVE
· Coliformes
· Contaminación
· Río Suquía

Resumen / En el presente trabajo se ha llevado a cabo una investigación sobre la contaminación fecal en el río Suquía en el tramo comprendido dentro del Municipio de La Calera, provincia de Córdoba, Argentina. Se realizaron mediciones de indicadores biológicos, físicos y químicos que reflejan contaminación por vertido de líquidos cloacales. Para ello se tomaron seis muestras de agua, en puntos que varían en la superficie que funciona como cuenca de abastecimiento hídrico en cada uno de ellos, tanto en área de extensión como en usos del suelo. El número más probable de coliformes totales indica que hay una tendencia de incremento de la contaminación fecal en sectores donde hay mayor superficie loteada, y la aparición de coliformes fecales se da en zonas donde la muestra presenta mayor porcentaje en superficie agrícola-ganadera. A su vez, hay indicadores de aporte de materia fecal en sectores del río que tienen el vertido de plantas de tratamiento de líquidos cloacales, teóricamente funcionales.

MAZA, ERIKA NATIVIDAD
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina
E-mail: erikanati@hotmail.es

Introducción

La provincia de Córdoba se encuentra situada en la región centro de la República Argentina. Limita con las provincias de La Pampa, al sur; Catamarca y Santiago del Estero, al norte; Santa Fe, al este; San Luis y La Rioja, al oeste; y Buenos Aires, al sureste. La provincia de Córdoba se encuentra seccionada políticamente en 26 departamentos, entre los que interesa particularmente, a los fines del presente estudio, el departamento Colón que, a pesar de ser territorialmente pequeño, se encuentra entre los más poblados de la provincia de referencia, con un crecimiento del 31,62% entre los años 2001 y 2010 según censo nacional de población, hogares y viviendas. En este departamento se encuentran localidades de gran envergadura, como La Calera y Jesús María, entre las diez localidades más pobladas de la provincia de Córdoba. El departamento Colón se extiende por la ladera oriental de la Sierras Chicas y por la llanura pampeana, formando parte de la cuenca del río Suquía o Primero. El río Suquía nace en el dique San Roque, atraviesa la Quebrada de Bamba con sentido oeste-este, sale de las sierras pampeanas e ingresa en la penillanura cordobesa, donde se encuentra la mayor parte de la ciudad de Córdoba, la cual atraviesa (Fig. 1). En todo este recorrido por sitios de alta urbanización la calidad del agua podría verse, casi con seguridad, afectada por efecto de residuos de diversa índole, como es el caso de los efluentes cloacales no procesados, o procesados parcialmente.



Figura 1: Mapa físico-político del municipio de La Calera diseñado con software Google Earth Pro®.

Desde su nacimiento en el dique San Roque el río Suquía atraviesa el municipio de La Calera. Esta ciudad fundada en 1732 por Don Lucas de Allende presenta un diseño urbano acorde a las actividades principales de la zona, como fue la minería en forma

casi exclusiva hasta alrededor de 1880, y turismo hasta 1955; a la postre La Calera es desplazada en este rubro por la ciudad de Villa Carlos Paz. Sin embargo, la demografía poblacional de La Calera ha manifestado en un lapso de 60 años un incremento de 650%

El municipio cuenta con dos plantas de procesamiento de líquidos cloacales, una de las cuales presenta un funcionamiento discontinuo y está ubicada en el barrio IPV, y la restante, por su parte, tiene una cobertura limitada para la densidad poblacional actual de La Calera, encontrándose en barrio La Campana. Esta información sobre el funcionamiento de las plantas fue provista por los empleados de EMIS, cooperativa encargada del servicio de tratamiento de efluentes cloacales y servicio de agua potable en la ciudad. Al respecto vale destacar que la Ordenanza Nº 065/HCD/94 de protección al Medio Ambiente y sus recursos naturales, del municipio de La Calera, declara al agua como un bien jurídico protegido (Art. 7º), quedando prohibido en todo el ejido municipal la contaminación de los cursos y masas de agua (Art. 8º). La citada ordenanza tiene por objeto la protección, preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente dentro del ejido municipal de la ciudad de La Calera, para lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes. La misma es de aplicación a toda persona física o jurídica, pública o privada, y a todos los actos de gestión ambiental (Art. 1º). En su artículo décimo la ordenanza establece que cuando la calidad de las aguas se hubiera degradado, la Autoridad de aplicación adoptará, en coordinación con los demás organismos competentes de la provincia, las medidas que sean necesarias para mejorar la calidad de dichas aguas.

Ampliando el marco normativo se puede señalar al Art. 41 de la Constitución Nacional, que consagra el derecho "a un ambiente sano, equilibrado, apto, para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras".

Los órganos de gobierno nacionales son los encargados de dictar normativas que establezcan niveles mínimos de protección. Las provincias tienen la facultad de complementar, enriquecer y ampliar esa normativa, implementando iguales o mayores recaudos que los instrumentados para el control de la contaminación a nivel nacional, esto es, no podrán incluir en su normativa criterios inferiores a los niveles mínimos de protección ambiental establecidos a nivel nacional (Tortorelli, 2009).

El presente trabajo pretende abordar la contaminación fecal en el río Suquía, en todo su transcurso por el municipio de La Calera. Para ello resulta indispensable definir a la contaminación como la alteración de la integridad física, biológica, química y radiológica del agua o de otro medio, debida o inducida por la actividad humana. La contaminación se determina por la presencia de una o más sustancias que por su composición química, ubicación o concentración en el medio, altera el funcionamiento de los procesos naturales (U.S.EPA, 2008). Entre los parámetros de contaminación a censar se encuentra el nivel de alcalinidad, puesto que una condición de acidez significativa (pH del medio inferior a 6) sólo se encuentra asociada a medios altamente contaminados (Tortorelli, 2009).

Los coliformes fecales y totales son bacterias intestinales de animales homeotermos que se utilizan como indicadores de contaminación del agua por líquidos cloacales, y deben presentar ciertas concentraciones para que el agua pueda tener el uso que se describe a continuación, siendo necesario la presencia de menos de 1000 individuos coliformes totales en 100 ml de agua, y 240 individuos coliformes fecales en 100ml de agua, para que el agua tenga uso recreativo y de riego en agricultura según la Organización Mundial de la Salud, y el Ministerio de Salud Argentino (Resolución 898/2001). En caso contrario, puede comprometerse la salud de los individuos con enfermedades ocasionadas por las bacterias, parásitos y virus que pueda contener el agua.

Por lo expuesto hasta aquí la hipótesis asumida revela que el número más probable de coliformes fecales y totales se encuentra relacionado con el porcentaje de superficies loteadas, de modo que las predicciones asociadas indican que, por un lado, todo aumento en el porcentaje de loteos se acompañará de un aumento en el número más probable de coliformes fecales y totales. A su vez, se asume como segunda hipótesis que cada uso de la superficie urbanizada (superficie loteada, superficies con servicio de cloacas funcionales y no funcionales, superficies destinadas a la actividad minera, superficie destinada a barrios privados, superficie ocupada por ruta y vías del tren, y superficies destinadas a la actividad agrícola/ganadera) se encuentra asociado al incremento de coliformes fecales y totales en los distintos muestreos. Cabe aclarar que se asume como superficie de cloacas funcionales a las zonas con los servicios de la planta de barrio La Campana, y las no funcionales se asocian con la planta de barrio IPV. Se predice entonces, que existirá una correlación positiva en el incremento de Coliformes totales y fecales con alguno de estos usos del suelo.

Objetivos

Objetivo general

Determinar el estado del río Suquía en el tramo comprendido por el municipio de La Calera, a partir de los indicadores número más probable de coliformes fecales (CF) y número más probable de coliformes totales (CT), durante el mes de mayo de 2014, con miras a la promoción de oportunas medidas preventivas y/o de saneamiento ambiental.

Objetivos específicos

Reconocer cuencas/subcuencas en el transcurso del río Suquía implicadas en la degradación o conservación de la calidad del río Suquía.

Determinar CF y C T en sitios de uso recreativo del río Suquía.

Asociar usos del recurso suelo dentro del municipio de La Calera con la calidad del agua del río Suquía.

Materiales y métodos

Respecto a las seis muestras tomadas en el río Suquía, las variables consideradas en el presente trabajo son: coordenadas geográficas, número más probable de coliformes fecales y totales, temperatura del agua, pH del agua y densidad de residuos sólidos urbanos; y respecto a las cuencas/sub-cuencas consideradas las variables son: superficie, porcentaje de urbanización, porcentaje de cobertura vegetal, cobertura estimada de red cloacal de la misma y uso del recurso suelo.

En cada muestra de agua del río Suquía se tomaron 1.500 ml, colectados en 3 envases de plástico marca Greyton esterilizados. Las muestras 1, 2, 3 y 6 se tomaron sobre la margen derecha del río y, las muestras 4 y 5, sobre la margen izquierda. En todos los casos la muestra se obtuvo a una distancia de la costa equivalente a un tercio del ancho nominal del río, a 30 centímetros de profundidad. En la toma de muestras se evitó aquellos sitios afectados por aportes accidentales de otros cursos y posibles descargas directas de líquidos industriales o cloacales. Cada recipiente de plástico fue destapado y rápidamente sumergido a la profundidad establecida; la boca del recipiente se orientó en sentido contrario a la corriente de agua, se tapó automáticamente una vez lleno, procurando una reducida cámara de aire dentro del mismo. Las muestras recogidas se identificaron con etiqueta rotulada al recipiente según número de muestra y de frasco, tipo de análisis requerido, nombre del muestreador, fecha y horario de la toma, fuente de provisión, latitud y longitud, temperaturas del agua y de conservación y pH del agua. Las muestras se refrigeraron a 4ºC por 24 horas, posteriormente fueron enviadas al laboratorio del área de microbiología del Centro de Química Aplicada (CEQUIMAP) de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
El número más probable de CF y CT se estableció por técnica de filtración estándar con membrana y fermentación en tubo (SMEWW-APHA, 9221 / 9222). La temperatura del agua se midió con termómetro de varilla de alcohol y mercurio marca Luft, 75mm IMM, rango de medida -10ºC a 150 ºC. El pH del agua se determinó con tiras reactivas de pH de 4 colores marca DF, rango de medida 1 a 14. La densidad de residuos sólidos urbanos se estableció como método la transecta de faja, las mismas se dispusieron de forma paralela al agua, y constaban de 4 metros de largo y 2 metros de ancho (Fig. 2). En cada transecta se estimó la densidad y se registró el tipo de residuo presente. La coordenada geográfica se determinó por sistema de posicionamiento global (GPS) marca Garmin, en el centro de la transecta de faja.

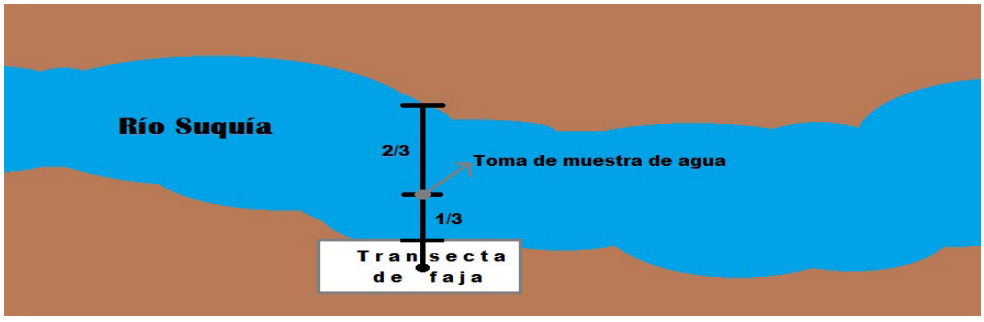


Figura 2: Esquema de diseño de toma de muestras de agua y establecimiento de densidad de residuos sólidos.

La superficie de las cuencas/sub-cuencas consideradas en cada uno de los puntos de muestreo se calculó con software Google Earth Pro® (Figs. 3), al igual que los

porcentajes de urbanización y de cobertura vegetal. El uso del recurso suelo se registró durante el trabajo de campo, capturando todo lo observado con un grabador marca Philips modelo LFH0615, formato de audio mp3, una cámara fotográfica marca Canon modelo PowerShot A540, formato de imagen jpeg, relato de habitantes de La Calera como fuentes primarias y bibliografía específica de la zona como fuente secundaria. La cobertura de red cloacal de la cuenca/subcuenca se estimó según información brindada por la cooperativa EMIS.

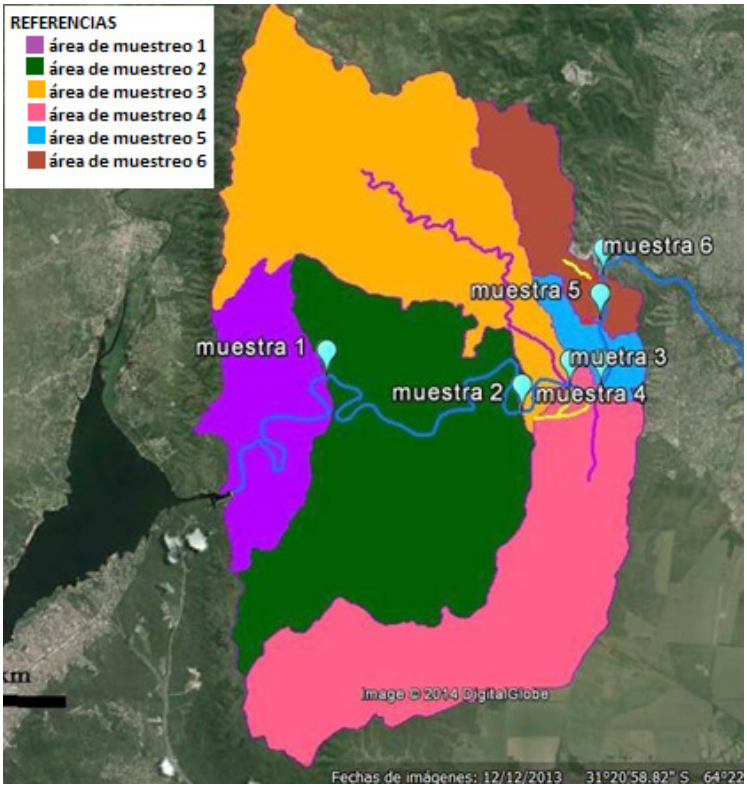


Figura 3. Mapa de superficies muestreadas por punto en La Calera, diseñado con software Google Earth Pro®.

Para el análisis de los datos obtenidos se recurrió al uso de los softwares Microsoft Excel® e InfoStat®, se procedió a análisis estadísticos de correlación y regresión lineal simple, considerando un nivel de significancia <0.05. Las superficies fueron tomadas en cuenta a modo de porcentaje ya que cada cuenca posee distintos tamaños de área.

Resultados y discusión

Determinación del área de las cuencas y usos del suelo.

En la figura 4 se resumen la información obtenida, se observa en color verde áreas que

no tienen un uso específico del suelo por lo que podrían considerarse como cobertura vegetal. Los sectores rojos son superficies loteadas sobre las cuales hay diversos usos de suelo marcados con diferentes colores y el color blanco es superficie destinada a la agricultura y/o ganadería.

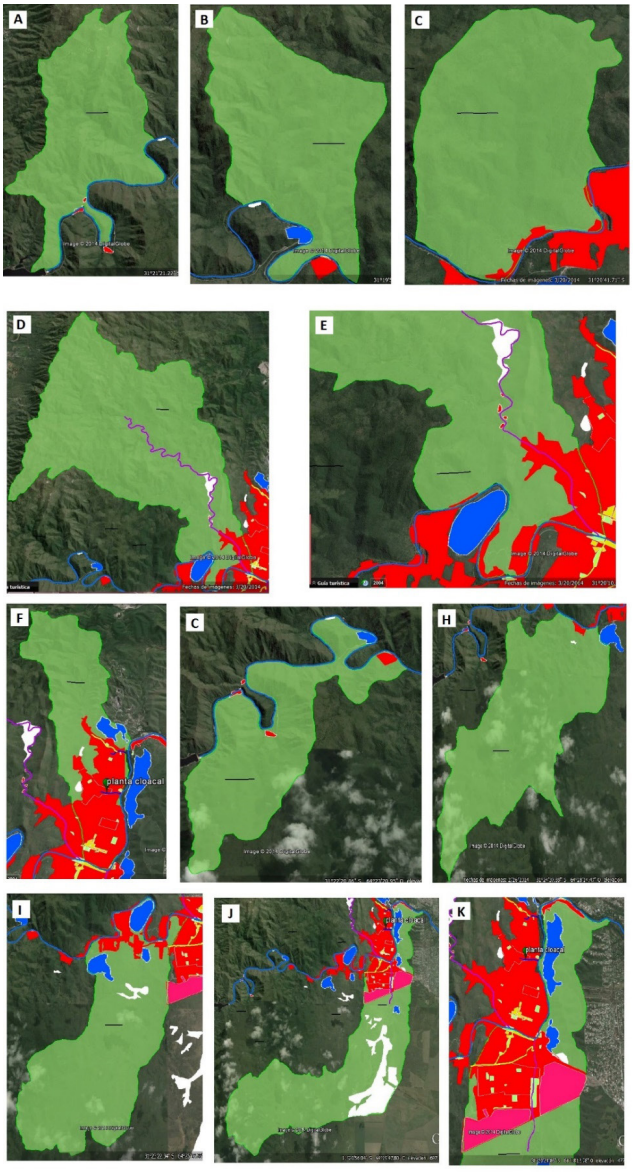


Figura 4. a. Cuenca 1; *b*. Cuenca 2; *c.* Cuenca 3; *d.* Cuenca 4; *e.* Cuenca 4 en detalle; *f.* Cuenca 5; *g.* Cuenca 6; *h.* Cuenca 7; *i.* Cuenca 8; *j.* Cuenca 9; *k.* Cuenca 9 en detalle. *Barra negra*: 0,5km

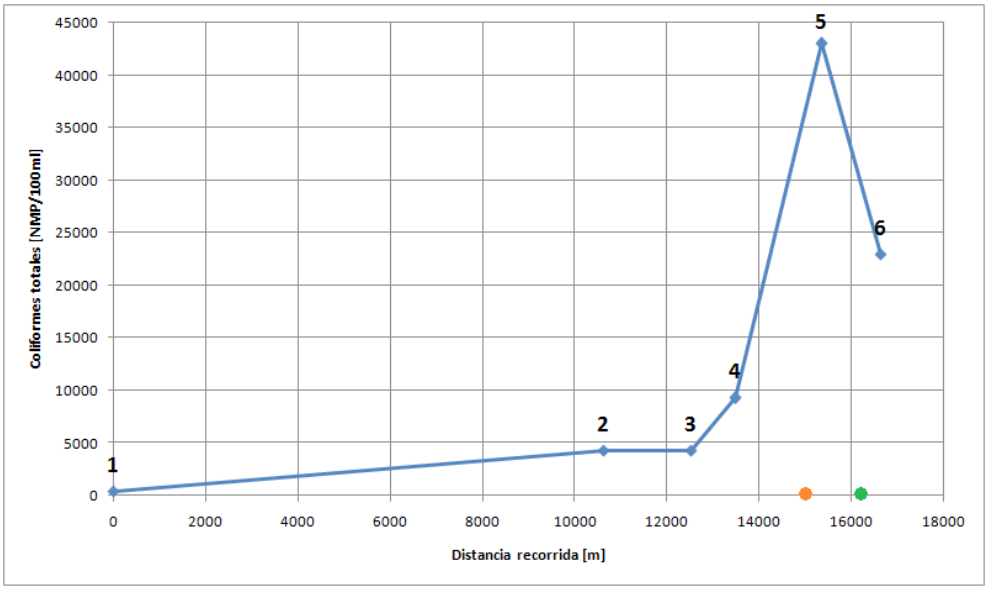


Figura 5. Gráfico de coliformes totales (CT) en función de la distancia recorrida del río Suquía. La distancia 0 (cero) corresponde al primer sitio de muestreo en el río Suquía. Se observa un incremento progresivo del número de CT a excepción del punto 6, a 16.620 m del punto 1, tomado al pie del Dique Mal Paso, cuyo brazo derecho es el único que continúa hacia la ciudad de Córdoba. Cada punto representa un lugar donde se tomó una muestra. El círculo de color naranja ubicado sobre el eje X representa la posición de las plantas de tratamiento de residuos cloacales que presenta La Calera. El circulo verde indica la posición del Dique Mal Paso.

Coliformes totales (CT) y porcentaje de urbanización

El análisis de correlación entre CT y el porcentaje de urbanización indica que a medida que aumenta la superficie urbanizada dentro de la cuenca hay un mayor número de CT (tabla 1). Una regresión lineal entre ambas variables revela que el NMP de CT depende directamente del porcentaje de urbanización, de tal manera que el 82% (R^2 Aj =0.82) de la variabilidad de CT es explicada por la variabilidad del porcentaje de urbanización (p-valor 0.008) (Fig. 6)

Variable 1	Variable 2	n	Pearson	p-valor
Coliformes totales (CT)	Cloacas funcionales	6	0,870	0,023
Coliformes totales (CT)	Porcentaje de loteo	6	0,960	0,002
Coliformes totales (CT)	Porcentaje de urbanización	6	0.93	0.01
Coliformes fecales (CF)	Sup. agrícola/ganadera	6	0,820	0,046

Tabla 1- Correlación entre coliformes totales y fecales con superficies significativas de

diversos usos asociados.

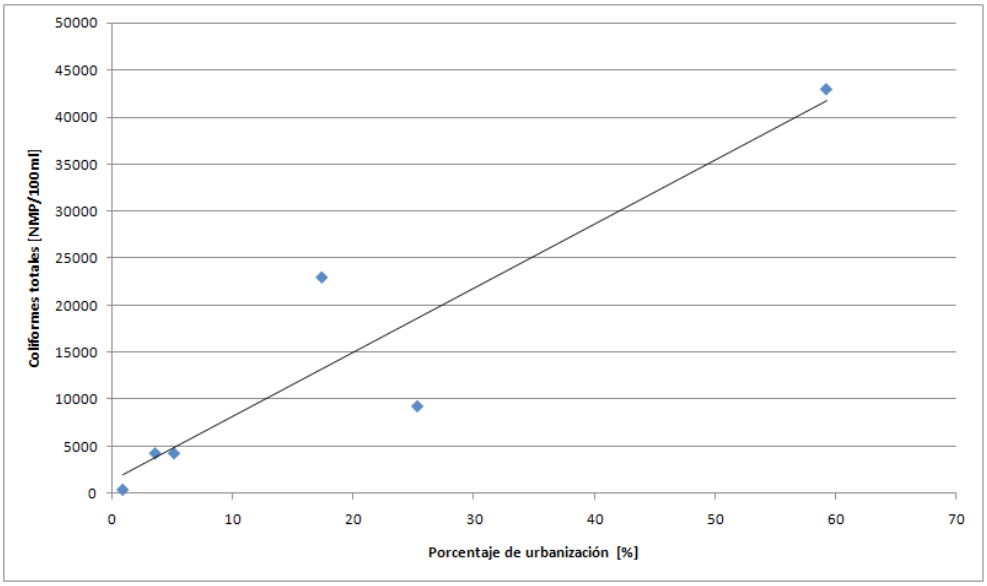


Figura 6. Gráfica de regresión lineal para coliformes totales (CT) y porcentaje de urbanización. el 82% (R^2 Aj =0.82) de la variabilidad de CT es explicada por la variabilidad del porcentaje de urbanización (p-valor 0.008)

Coliformes totales (CT) y cloacas funcionales

Según coeficiente de correlación de Pearson, el número más probable de CT se correlaciona directamente con la proporción de cloacas funcionales (tabla 1).

Según análisis de regresión lineal simple el número más probable de CT presenta una dependencia con la variable cloacas funcionales, de modo que el 70% (R^2 Aj = 0,70) de la variabilidad de la primera es explicada por la variabilidad de la segunda (p-valor 0,023). Se esperaba que el número más probable de CT disminuyera por la presencia de cloacas funcionales, sin embargo la correlación positiva indica todo lo contrario (Fig. 7)

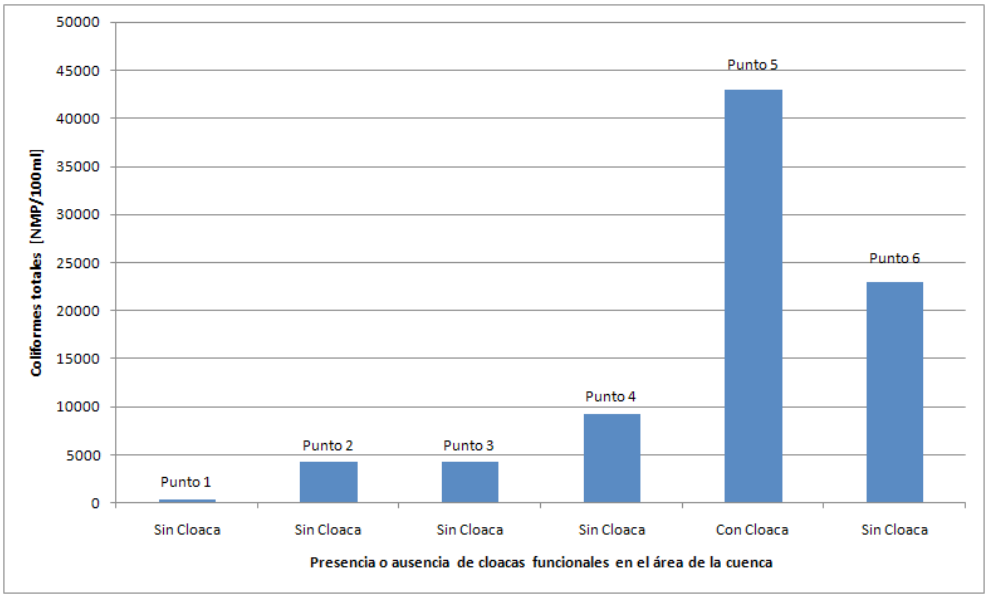


Figura 7. Gráfico de coliformes totales en relación a la presencia o ausencia de cloacas funcionales. Se observa un notable incremento de los coliformes totales cuando hay cloacas funcionales presentes dentro del área de la cuenca.

Coliformes totales (CT) y porcentaje de loteo:

Según coeficiente de correlación de Pearson, el número más probable de CT se correlaciona directamente con el porcentaje de loteo por punto de muestreo (tabla 1). Según análisis de regresión lineal simple el número más probable de CT presenta una dependencia con la variable porcentaje de loteo, de modo que el 91% (R^2 Aj = 0,91) de la variabilidad de la primera es explicada por la variabilidad de la segunda (p-valor 0,002); (Fig. 8).

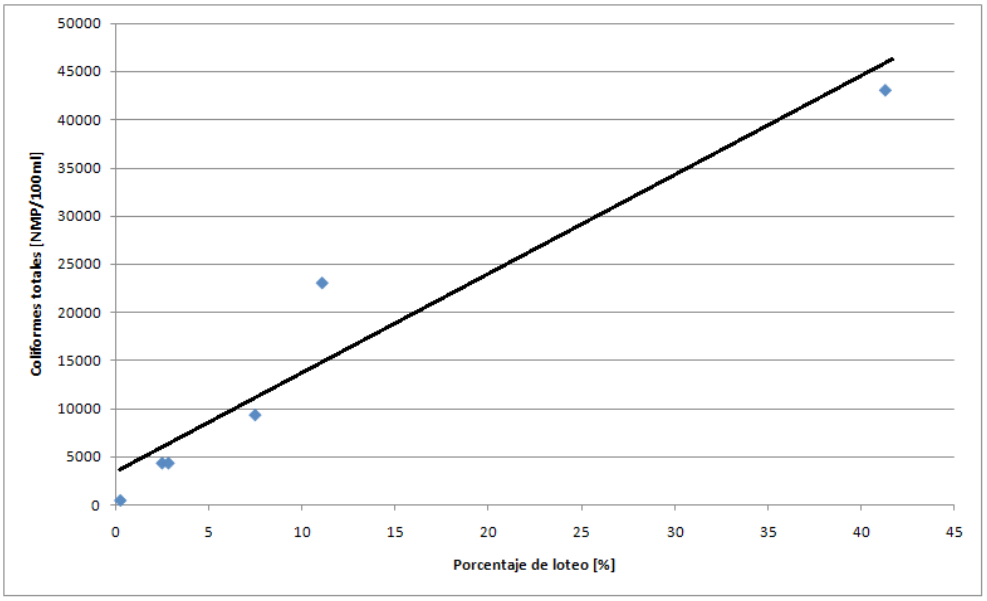


Figura 8. Gráfica de regresión lineal para coliformes totales (CT) y porcentaje de loteo. El 91% de la variabilidad de los CT es explicada por la variabilidad del porcentaje de loteo ($p<0,05$).

Coliformes fecales (CF) y distancia recorrida del río Suquía

El número más probable de CF obtenido refleja un incremento a medida que el río Suquía avanza por el municipio de La Calera (Fig. 9). Muestra 1, No desarrolló CF NMP/100 ml; Muestra 2, 3.6 CF NMP/100 ml; Muestra 3, 7.3 CF NMP/100 ml; Muestra 4, 11 CF NMP/100 ml; Muestra 5, no desarrolló CF NMP/100 ml; Muestra 6, no desarrolló CF NMP/100 ml. Puede observarse una pendiente positiva que se modifica en los últimos dos puntos de muestreo.

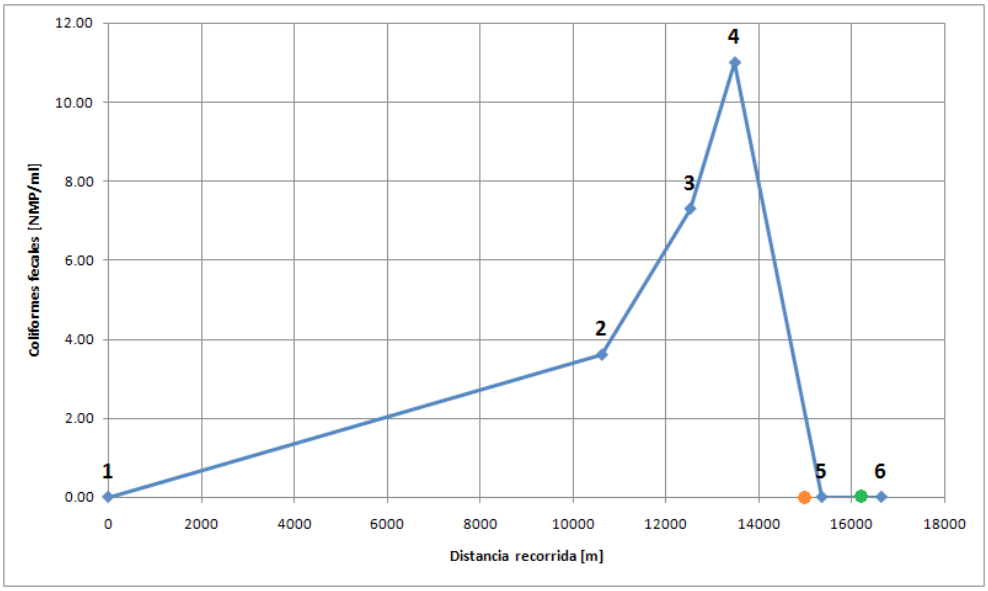


Figura 9. Gráfico de coliformes fecales (CF) en función de la distancia recorrida. Distancia 0 (cero) corresponde al primer sitio de muestreo en el río Suquía. Se observa un incremento progresivo del número de CF a excepción de los puntos 5 y 6. El punto 5 a 15.342 m del punto 1. El punto 6 a 16.620 m del punto 1, tomado al pie del Dique Mal Paso, cuyo brazo derecho es el único que continúa hacia la ciudad de Córdoba. El círculo de color naranja ubicado sobre el eje X representa la posición de las plantas de tratamiento de residuos cloacales que presenta La Calera. El circulo verde indica la posición del Dique Mal Paso.

Coliformes fecales (CF) y superficies destinadas a la actividad agricola ganadera

Según coeficiente de correlación de Pearson, el número más probable de CF se correlaciona directamente con el uso del suelo para actividades agrícolas y/o ganaderas (p-valor 0,046) (Fig. 10).

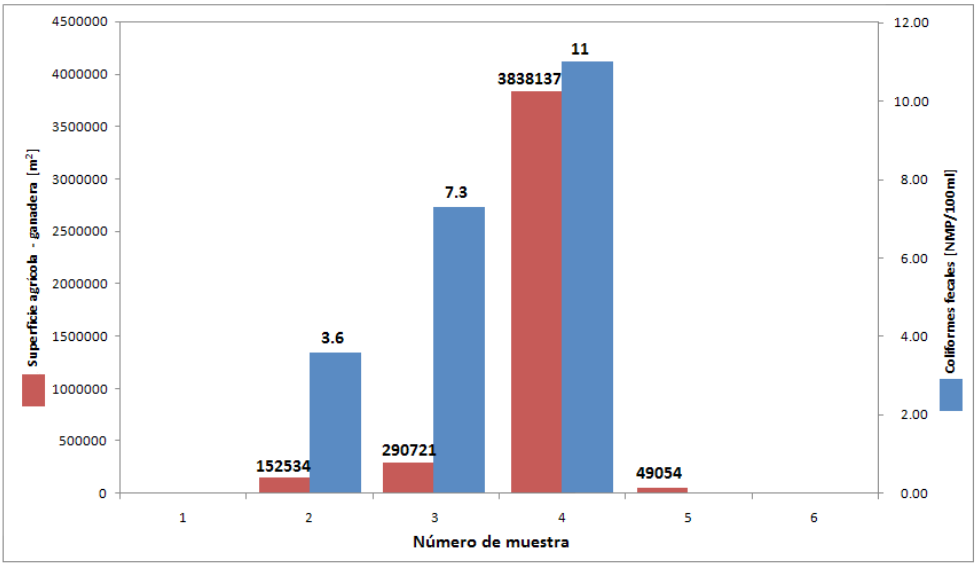


Figura 10. Relación entre coliformes fecales y superficie agrícola/ganadera

Conclusión

Los CT, tienen una correlación positiva con el porcentaje de urbanización del Municipio de La Calera, quizás asociado a los distintos usos del suelo que se dan en esta zona.

El número más probable de CT indica que el tramo del río Suquía comprendido entre el punto geográfico 64º21'11" O; 31º21'14,2' S y el punto 64º19'49,5" O; 31º19'18,5" S presenta un alto grado de contaminación, impidiendo que sus aguas sean utilizadas con fines recreativos y de riego de cultivos según los permisos establecidos por el Ministerio de Salud Argentino y la Organización Mundial de la Salud.

A su vez, el aumento de CT se ve correlacionado positivamente con las superficies destinadas al loteo, quizás como un indicador indirecto de aumento de la densidad poblacional y el aporte que ésta puede realizar al río Suquía de líquidos cloacales.

El comentario casual de un vecino de la zona próxima al punto 5 de muestreo, manifestando la presencia de olores putrefactos en esa zona del río y sobre un arroyo próximo, hizo que el grupo de investigación recogiese una muestra de agua con el mismo procedimiento establecido para las demás muestras de este trabajo, en dicho arroyo. Este curso de agua tiene la particularidad de pasar por detrás de la planta de tratamiento de líquidos cloacales del barrio La Campana, y luego desembocar en el cauce principal del río Suquía. La muestra de agua en este caso fue tomada en el tramo comprendido entre la planta de tratamiento de líquidos cloacales y el cauce principal

del río Suquía. Allí se obtuvo una cifra de 1.100.000 NMP de CT/100 ml de agua y 290 NMP de CF/100 ml de agua. Además, en el momento de recogida de muestra, quedó capturada una larva de la familia Chironomidae de intensa coloración roja brillante, asociada a la presencia de hemoglobina consecuencia de ambientes carentes de oxígeno. Este dato nos permite suponer que en el recorrido del arroyo desde su origen (unos 600 metros antes de unirse al río Suquía) hasta desembocar al cauce principal, hay un aporte de efluentes cloacales de mucha importancia, que podría estar asociado al funcionamiento de la planta de tratamiento de residuos cloacales. Quizás por esta razón, la correlación de CT es positiva con el porcentaje de superficie con cloacas funcionales.

La correlación positiva entre el número más probable de CF y las superficies destinadas a la agricultura y/o ganadería, indica que en la práctica agrícola- ganadera hay alguna técnica, producto o uso del espacio próximo al río, que genera una tendencia a perjudicar la calidad del mismo. Sin embargo, en ninguno de los puntos muestreados se evidenció CF superiores al índice establecido por la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de la Salud Nacional.

Las demás actividades no aportan correlaciones con el número de CF y CT. Quizás se deba a que no hay superficies de grandes dimensiones que afecten la composición del río.

Otras de las variables analizadas fueron pH y temperatura. Solo el pH mostró diferencias y un aumento en la acidez a medida que avanza el río Suquía sobre el municipio de La Calera, siendo en el primer punto de muestreo un valor de 7-6 pH, y de 5 pH en el último punto del recorrido, lo cual coincide con lo esperado en casos de contaminación (Tortorelli, 2009).

Este equipo de investigación propone suspender las actividades recreativas en el río Suquía debido a su contaminación con CT en el tramo comprendido entre las coordenadas del punto 2 de muestreo hasta las coordenadas del último punto muestreado. También suspenderlas en el arroyo muestreado próximo al río Suquía por el alto número de CT y CF en el tramo comprendido entre la planta de tratamiento de residuos cloacales y el cauce principal del río, hasta que se tomen las medidas necesarias para disminuir dicha contaminación.

Como quizás uno de los aportes principales de líquidos cloacales se deba a un incorrecto funcionamiento, un funcionamiento parcial, o una disfuncionalidad en las plantas de tratamiento de residuos cloacales, se podría mantener o mejorar las plantas de tratamiento presentes en la Ciudad de La Calera, y extender el servicio de cloacas en zonas altamente urbanizadas. En el caso de las viviendas con infraestructura insuficiente, donde el servicio de cloacas no cubre las necesidades de los pobladores, se puede sugerir al organismo municipal que sea el encargado de avisar a los propietarios las maneras y lugares posibles de construir las cámaras sépticas y pozos según indica la resolución 898 del ministerio de salud nacional, siendo acorde con el marco legal presentado para la conservación del recurso hídrico de la localidad.

Además, será necesaria una mejor planificación de la urbanización ya que hay

proyectos de construcción y loteo de barrios privados que no tienen servicio de cloacas, y que significan un gran aumento en la densidad demográfica, con todo el riesgo de contaminación del río por vertido de líquidos cloacales que ello significa.

Para prevenir una contaminación aún mayor por CF se puede tener en cuenta que la actividad agrícola y/o ganadera puede hacerse sin técnicas agresivas al medio ambiente, y que los riesgos de aportar productos sintéticos, materia orgánica o microorganismos como Coliformes con las heces de los animales, disminuye ampliamente si se ubica a más de 100 m del cauce principal del río.

Como futuras líneas de investigación se propone continuar con la caracterización de las actividades realizadas en las cuencas involucradas en el abastecimiento hídrico del río Suquía, para establecer los posibles motivos de la presencia de CF y CT, en todo su recorrido en la provincia. Esto permitirá complementar los estudios que indican los altos niveles de contaminación que presenta.

Agradecimientos

Agradecemos al Sr. Domingo Menez, Bombero Voluntario de La Calera, que acompañó a los integrantes de este equipo de trabajo durante el día del muestreo, brindando seguridad durante el proceso de toma de muestras.

Al Sr. Wilson Maldonado quien facilitó planos de la localidad de La Calera incluyendo diseño de loteo y barrios.

A los profesores de la cátedra de Problemática Ambiental de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba que nos incentivaron y asesoraron técnicamente cuando el equipo estaba en pleno proceso de investigación. En especial a nuestro Jefe de Trabajos Prácticos Guillermo Schwind.

Bibliografía

- Bourdichon, I. M., Candiani, M.B., Rolfi, G. y J.M. Ávila (2005) La Calera, testigos de nuestra historia. Ad. Sidera. Cba.
- Gomez M (2007) Perlas de Sol y Luna. Colección: conociendo mi país. Primera parte. Córdoba.
- Grupo perfiles. Este es un libro escrito por niños... escuchemos al futuro. Instituto domingo Faustino Sarmiento. La Calera (1957-2007), 50 años educando. Córdoba
- Ministerio de la salud nacional argentino (2001)- Dirección de calidad de los servicios de salud, Guía de prevención, procedimiento, diagnostico y tratamiento de parasitosis. Resolución 898/2001. Buenos Aires, Argentina
- Observatorio Integral de la región (2013) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC. Universidad de Villa María
- Tortorelli, M.C (2009) Ríos de vida. Colección las Ciencias Naturales y la Matemática. 1ra Ed. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, Instituto de Educación Tecnológica.
- U.S.EPA (2008) Terms of environment. Glossary, Abbreviations and Acronyms. EPA 175-B-97-001.70
- **Zeigner, IA (1999) Industria de la cal en La Calera y en Córdoba: prin-**

Nuevas tecnologías extractivas de gas y petróleo para hidrocarburos no convencionales. Riesgos ambientales al acuífero Guaraní en Uruguay

Meroni, Eduardo

PALABRAS CLAVE
· Ambiente
· Fracking
· SAGuaraní

Resumen / Este estudio constituye un acercamiento a los antecedentes científicos sobre el impacto ambiental que ha provocado el fracturamiento hidráulico (shale gas and oil) en aguas subterráneas de Estados Unidos y el que podría producir en Uruguay (particularmente sobre el Acuífero Guaraní) en caso de aplicarse esta tecnología en unidades de la Cuenca Norte. Se describen los métodos no convencionales para la explotación hidrocarburífera en general, teniendo en cuenta las características y rentabilidad de las formaciones geológicas de la Cuenca Norte uruguaya que pudieran ser potenciales rocas generadoras. Mediante una serie de entrevistas a personalidades académicas, técnicas y políticas se indagó el nivel de información que se maneja en el país sobre los recursos hidrocarburíferos que posee Uruguay, así como sobre las normativas vigentes para su eventual explotación, y la información que se le ha proporcionado a la población sobre los contratos ya acordados entre el Estado y empresas petroleras multinacionales pendientes aún de aprobación por los organismos de regulación ambiental pertinente. Se analiza además el riesgo que significaría el fracturamiento hidráulico en rocas que se relacionan con el Sistema Acuífero Guaraní en Uruguay.

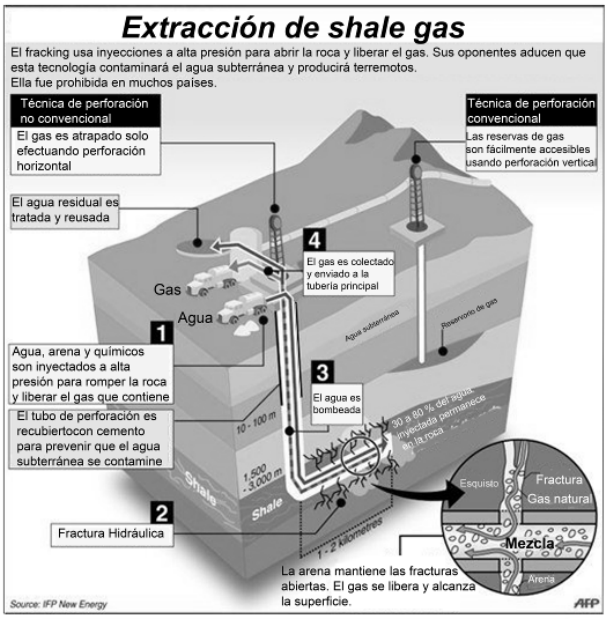
MERONI, EDUARDO
Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (ANEP) – Facultad de Ciencias (Universidad de la República), Uruguay
E-mail: meronieduardo@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Con el paso de los años la humanidad se acerca a un gran desafío: enfrentar el agotamiento de las reservas de petróleo y sus derivados extraídos mediante técnicas convencionales (perforación vertical). La solución, para muchos, fue incrementar el uso de metodologías no convencionales para extraer el gas natural acumulado por millones de años dentro de rocas generadoras (lutitas gasíferas). Las lutitas gasíferas (shale gas, por su nombre en inglés) son rocas sedimentarias de grano fino y baja permeabilidad, ricas en materia orgánica, capaces de generar y retener gas que puede ser explotado a través de métodos no convencionales (Rudnick, 2011). Una lutita con un COT (Contenido Orgánico Total) de 2% o mayor, presenta buenas posibilidades para la generación de gas de lutita, en tanto alcance las condiciones de maduración apropiadas.

Existen dos tecnologías diferentes de extracción de shale gas que funcionan de manera complementaria: la convencional o perforación horizontal dirigida (horizontal drilling) y la no convencional o fractura hidráulica (hydraulic fracturing; Fig. 1). La primera tiene el propósito de atravesar y llegar a los yacimientos directamente, mientras que la segunda aumenta la permeabilidad de la roca a través de reacciones químicas y presión de fluidos, permitiendo la salida del gas natural. En este sentido, el llamado fracking o hydrofracking consiste en bombear fluidos (abundantes volúmenes de agua, gel, espuma, gases comprimidos, diesel, vapor, etc.) a presiones lo suficientemente altas (480-850 bar), usando además explosivos para fracturar la roca, aumentar su porosidad y su permeabilidad (Fig.1 B).

A



B

	Perforación convencional	*Perforación inconvencional*
Tipo de pozo	Vertical	Horizontal
Espacio requerido	1 a 3 acres	3 a 6 acres
Requerimiento de carreteras	Similar al no convencional	5,7 acres
Requerimiento de agua	20000 a 80000 galones	2 a 9 millones de galones; promedio: 4 millones
Químicos requeridos		
Tiempo de perforación	~ 1 mes	~ 3 meses
Fractura hidráulica requerida	A veces	Muy frecuente
Roca fuente	Grandes reservorios, fácil de extraer	Pequeños reservorios, difícil de extraer

FIGURA 1: Fracturamiento Hidráulico. A; Diseño esquemático que muestra las principales características de los métodos Convencionales y No Convencionales para la extracción de hidrocarburos. B; Tabla que muestra las diferencias principales entre la explotación convencional y la no convencional de hidrocarburos. Nótese la elevada cantidad de agua que se consume en la fracturación hidráulica respecto de los métodos convencionales. Adaptado de http://phys.org/news/2012-12-fracking-shifts-global-energy.html.

Si bien esta técnica se descubrió en la década de los '40, su uso era muy restringido. Hoy, el llamado gas de lutitas o de esquisto ("shale gas") se perfila como el nuevo "oro negro" a nivel global. El descubrimiento y desarrollo de la producción de gas y petróleo de reservorios no convencionales en Estados Unidos ha abierto un nuevo ciclo en la historia de la producción de hidrocarburos y ha reconfigurado el panorama energético de muchos países de América Latina. Uruguay parecería estar incluido entre los países que poseen gas de lutitas, aunque por su reducido territorio, estos

reservorios, de existir, serían insignificantes comparados con los que posee por ejemplo en Rusia, China, USA, Brasil y Argentina. A pesar del poco tiempo de desarrollo de estas tecnologías, han surgido evidencias de contaminación de los reservorios de agua subterráneos en países en los cuales ya se está explotando masivamente este recurso, como por ejemplo en Estados Unidos (Osborn et al., 2011; Mylott, 2011). En otros casos, algunos gobiernos han suspendido los permisos a las empresas involucradas y otros han legislado para prohibir el uso del fracking en sus territorios (e.g. Francia, Quiñonero, 2013).

En 2011 el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, por sus siglas en inglés) divulgó un informe sobre los recursos prospectivos de Uruguay únicamente referenciado en Conti & Morales (2009) y este último a su vez basado en datos de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). En este trabajo se interpreta la posible existencia de 378.383 millones de metros cúbicos de gas de lutitas (Shale Gas), 508 millones de barriles el petróleo (Shale Oil) y 500 millones de barriles de gas natural licuado, potencialmente extraíbles de los depósitos de la Formación Cordobés en el norte del país (USGS, Schenk et al., 2011).

Otro estudio más actualizado, realizado por la Agencia de Información de Energía de Estados Unidos (EIA, 2013), estimó en 56.640 millones de metros cúbicos de shale gas y 600 millones de barriles de shale oil técnicamente recuperables no probados, posicionando a Uruguay en el octavo lugar a nivel continental (EIA, 2013). Estos datos contrastan con los obtenidos en un estudio de ANCAP comenzado en la década de los '70 que estimó para la Formación Mangrullo 276.602.907 de barriles de petróleo (ANCAP, 1982). Por otra parte, de acuerdo con el Gerente de Exploración y Producción (E&P) de ANCAP, Dr. Héctor de Santa Ana, en Uruguay no sólo las secuencias sedimentarias de edad Pérmico de la Cuenca Norte ofrecen buenas posibilidades para contener este recurso, sino también las de edad Devónico. Las lutitas marinas de la Formación Cordobés (Devónico temprano) presentarían una mayor potencialidad, ya que a pesar de poseer valores COT que alcanzan el 3,6% (comparado con el 13 % de las lutitas de la Fm. Mangrullo), podrían presentar una mayor extensión y espesores por encima de los 100 metros (De Santa Ana et al., 2010). A este escenario se le agrega lo informado por el entonces presidente de ANCAP Raúl Sendic en un medio de prensa nacional (El País; 19/09/2012) sobre que una de las perforaciones realizadas por la empresa en 2012 (pozo Pepe Núñez, Departamento de Salto), evidenció rocas de edad Pérmico alcanzando valores COT de 13%. Ese mismo año, en febrero, ANCAP firmó un contrato de exploración y explotación con la empresa Schuepbach Energy LLC-Petrel S.A. para estudios en los departamentos de Salto y Tacuarembó (SELLC-Petrel S.A. – 2013). Sin embargo, en una conferencia realizada en Paysandú el 9 de julio de 2013 (El Telégrafo; 9/07/2013) el Dr. De Santa Ana, expresó lo siguiente: "En parte de esta región, como en Salto, no estamos buscando petróleo porque no lo vamos a encontrar. Estamos haciendo estudios geológicos", dijo. No obstante, casi un año después (2/05/2014), en una entrevista brindada para el Diario El Pueblo de Salto, haciendo referencia a un pozo cercano a Pepe Núñez, De Santa Ana afirmó que "Los

resultados hasta ahora son muy alentadores" y explicó que "hasta entonces se habían alcanzado los 235 metros, llegando al Acuífero Guaraní, y dentro de 200 metros más llegarán a las rocas que se definen como las rocas de interés para el sistema petrolero". En definitiva, las controversiales declaraciones a la prensa sobre los pozos exploratorios de ANCAP y la casi nula alusión a las reservas ya probadas que existen en la Formación Mangrullo (Informe ANCAP), sumado al escaso número de antecedentes científicos sobre estas supuestas reservas de petróleo y gas en la Formación Cordobés (Devónico Inferior) no nos permiten, hasta el momento, tener una idea clara de la existencia de reservas de hidrocarburos en Uruguay, de dónde están y si su explotación sería económicamente redituable. Este trabajo constituye el extracto de un estudio pormenorizado y más extenso presentado en 2013 para la obtención del título de postgrado en Geografía. En el mismo se analizan las perspectivas de la extracción del shale gas and oil a nivel local y el uso de tecnologías posiblemente contaminantes para los acuíferos, basadas en experiencias internacionales, particularmente de Estados Unidos, donde estos hidrocarburos se explotan masivamente. El caso de Uruguay es particularmente sensible por la amenaza que implicaría esta revolución tecnológica de producción hidrocarburífera no convencional para el Acuífero Guaraní.

DISTANCIA DE SEGURIDAD ENTRE LA FRACTURA HIDRÁULICA Y EL AGUA SUBTERRÁNEA: ¿CUÁL ES LA DISTANCIA MÍNIMA QUE PODRÍA GARANTIZAR LA NO AFECTACIÓN DE UN ACUÍFERO?

El comportamiento del fracturamiento hidráulico depende de la profundidad y las características geológicas de la zona objetivo, debiéndose tener en cuenta fundamentalmente la existencia de acuíferos superficiales o profundos (confinados) en las capas que debe atravesar el tubo de perforación. En este sentido, Maxwell (2011) señala que las profundidades de perforación varían aproximadamente entre 1200 a 3500 m y en la mayoría de los casos estudiados la presión hidráulica en la zona de fractura tiende a disminuir hacia abajo, no superando los 100 m. En cambio, el crecimiento de la fractura en general, es mayor hacia arriba, superando ampliamente en algunos casos, los 100 m (ver Maxwell, 2011; figura 7;). No obstante, el autor muestra como ejemplo que en promedio, la parte superior de las fracturas están a más de 2 km por debajo de los reservorios de agua y separados por gruesas formaciones rocosas que funcionan como amortiguación (probablemente, formaciones sello) en los casos estudiados en Estados Unidos. Aun así, Maxwell (2011) recomienda que en los eventos que involucren acuíferos profundos se realice un estudio previo muy pormenorizado y un monitoreo intensivo para asegurar la integridad de los mismos. Además, en una visión a largo plazo, en la industria hidrocarburífera el encamisado de cemento de los pozos y de las piletas de relave no permanece estable indefinidamente y sufre corrosión, más aún en las zonas profundas hasta las que llega el pozo, donde pueden haberse depositado ácidos para ablandar la roca y permitir un mayor avance del tubo de perforación. Por lo tanto, sería fundamental que los pozos y piletas

abandonados y sellados sean supervisados cada cierto tiempo (Ewen et al., 2012), inclusive luego de que ellos sean cerrados.

Es importante aclarar que ante una eventual estimulación hidráulica cercana a un acuífero profundo de tipo confinado-presurizado, como podrían serlo algunos segmentos del SAG-Pérmico en la Cuenca Norte, las fracturas inducidas y las naturales, estén interconectadas o no, podrían convertirse en un foco de contaminación por sustancias que tienen una conducta migratoria ascendente, ordenándose de acuerdo a su diferente densidad como ocurre en la formación de un yacimiento convencional (e.g. gas, petróleo y fluidos de fracturamiento). Por otra parte, es evidente que no existe un consenso en cuanto a las distancias de seguridad necesarias para realizar fracking en aquellos casos en los que un acuífero debe ser atravesado para llegar a las rocas generadoras, las cuales lo subyacen inmediatamente, como podría ser el caso del SAG en Uruguay.

EVENTOS SÍSMICOS EN RELACIÓN AL SHALE GAS AND OIL. LA SISMICIDAD INDUCIDA

Ellsworth (2013), describe cómo en una región relativamente estable desde el punto de vista geológico, específicamente el caso del centro y este de Estados Unidos, el número de terremotos aumentó significativamente en los últimos años: más de 300 con magnitud (M) $\geq$ 3 se produjeron desde 2010 hasta el 2012 (con 188 sismos sólo en 2011), en comparación con un promedio de 21 por año desde 1967 al 2000. Ellsworth (2013), concluye que si bien existe microsimisidad periódica asociada a la inyección de fluidos para realizar fracking, los eventos de mayor magnitud y riesgo están relacionados con la reinyección en sub-superficie de aguas residuales generadas a partir de la extracción de hidrocarburos convencionales y no convencionales. Esta es una práctica que no es fundamental para realizar fracking, ya que las aguas inyectadas pueden ser reutilizadas y recicladas en lugar de ser inyectadas para su desecho, de esa manera evitando sismos. No obstante, no todas las compañías poseen la habilidad de reciclar el agua y/o la capacidad de solventar los costos de traslado. Hay que tener en cuenta que tan sólo entre un 9 y un 35% del fluido utilizado en un pozo retorna a la superficie luego del hydrofracking , desconociéndose qué efectos podría tener la permanencia de ese fluido en el futuro (Duggan-Hass et al., 2013).

IMPACTOS AMBIENTALES DE LA EXPLOTACIÓN DEL SHALE GAS Y OIL MEDIANTE FRACKING

El uso indiscriminado del fracking en Estados Unidos se encuentra en una situación crítica desde el punto de vista ambiental (Bateman, 2010). En este sentido, en septiembre de 2010 la EPA obligó a ocho empresas a revelar los químicos que empleaban para el fracking. Por ejemplo, la petrolera Halliburton declaró el uso de los siguientes químicos: 2-butoxietanol, etilhexanol, formaldehido, glutaraldehido,

ácido bórico, glicol de etileno, metanol, monoetanolamina, dazomet, anhídrido acético, isopropanol, alcohol propargílico, 5-cloro-2-metil-4-isotiazotina-3-uno, diesel y bicarbonato de sodio. Incluso, esta petrolera está probando una fórmula de líquido de fracking "más amigable" con el medio ambiente, en el cual se sustituyen las sustancias potencialmente peligrosas por compuestos análogos a los que se usan como plaguicidas en la industria alimenticia (Duggan-Haas et al., 2013). Desde 2005 a 2009, en Estados Unidos se utilizaron alrededor de 750 sustancias químicas y otros componentes mediante el uso del fracking (Vidic et al., 2013). Otros elementos presentes en la roca perforada son radioactivos, tales como el radio 226 y el uranio que se concentran junto con los químicos introducidos para la perforación y se detectan en el agua desechada (Bateman, 2010).

Según expresa McAllister (2011) de la agencia Reuters, los residentes de Dimock (Estados Unidos) se encuentran en una batalla legal desde 2008, con el objetivo de restablecer el suministro de agua después de que una compañía de petróleo y gas (Cabot Oil & Gas Corp.), contaminara los pozos artesianos por infiltración de metano en las corrientes de agua subterránea mediante el uso de fracking. Este tema podría ser controversial considerando un reciente estudio que incluyó el análisis químico de 1701 pozos de agua potable en el noreste de Pennsylvania, sugiriéndose que las concentraciones de metano en el agua subterránea se relacionan con la propia composición química de esta, involucrando fuentes naturales para explicar su proveniencia (Molofsky et al., 2013). No obstante, los análisis isotópicos y moleculares que podrían sugerir que el gas proviene de unidades de edad Devónico Medio y Tardío que suprayacen a la Formación Marcellus (de donde se extrae gas mediante fracking), se realizaron exclusivamente en la zona de Dimock (Molofsky et al., 2013), por lo que hasta el momento solo tienen una aplicación local. Por otra parte, datos presentados por Osborn et al., (2011) indican que el 85 % de los pozos que ellos analizaron contienen metano, pero la concentración de este gas es 17 veces más alta en los pozos ubicados en las zonas de fracking que en los pozos que se encuentran fuera de esa área, donde son imperceptibles.

A todo esto Mylott (2011) y McAllister (2011) confirman en su informe para EPA, la presencia de productos químicos por fracking gas en el Acuífero Wyoming cerca del pueblo de Pavillion. La atención de los medios de comunicación y del público en general está creciendo acerca de la contaminación de los suministros de agua potable por los productos químicos utilizados en el fracturamiento hidráulico y por el escape de gas metano en sí. Las pruebas de campo muestran que esas preocupaciones no son infundadas. La presencia de acumulaciones de gas que son atravesadas por el tubo de perforación pueden provocar un incremento de la presión en el pozo y favorecer los escapes de gas metano que pueden contaminar la atmósfera y los reservorios subterráneos de agua potable cercanos, si el encamisado del pozo no fue correctamente construido y cede ante la presión (Duggan-Haas et al., 2013). Pese a los riesgos que implica una mala práctica de esta tecnología de explotación de yacimientos no convencionales, en los estados donde se aplica el fracking en Estados Unidos, se ha

permitido a las empresas proceder sin regulaciones adecuadas (ver Palliser, 2012, sobre las exenciones reglamentarias del fracking en Estados Unidos).
Según los antecedentes existentes en Estados Unidos y a pesar de los avances tecnológicos desarrollados en la exploración y producción de gas no convencional, estas metodologías presentan riesgos químicos y biológicos importantes para la salud humana y la estabilidad de los ecosistemas (Duggan-Haas, 2013; Bishop, 2011; Dusseault et al., 2000; Souro, 1992). Por tanto, los países que la permiten deben contar con una infraestructura previa adecuada a la posible generación de circunstancias de deterioro ambiental extremas. Si existe un país desarrollado como Estados Unidos, donde las reservas de hidrocarburos no convencionales son muy abundantes y al parecer las normativas de control ambiental no son exigentes, cabe preguntarse; ¿por qué las empresas petroleras querrían venir a Uruguay, donde las reservas probadas son comparativamente insignificantes y donde tendrían que realizar una inversión mayor en protocolos de seguridad que aseguren la conservación de uno de los acuíferos más importantes del mundo?

POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE LA CUENCA NORTE

En la actualidad, la gerencia de Exploración y Producción de ANCAP propone un escenario de alta probabilidad de hallar rocas de edad Devónico conteniendo recursos de shale gas and oil, y tight gas and oil para la Cuenca Norte. La misma se confirmaría a partir de la exploración en los departamentos de Salto, Paysandú y Tacuarembó. Esta presunción concuerda con las hipótesis del Dr. Gerardo Veroslavsky (Facultad de Ciencias), quién asesora las empresas que se han interesado en estudiar estos depósitos (Schuepbach Energy- Petrel S.A.). Entre otros, Veroslavsky espera hallar reservorios gasíferos en unidades pre-carboníferas que eventualmente podrían estar representadas por la Formación Cordobés, aunque no se ha especificado hasta el momento cuál podría ser la unidad portadora de esos recursos (Veroslavsky, 2013, III Jornadas del Departamento de Evolución de Cuencas, Facultad de Ciencias). En la actualidad (Mayo-2013) un informe corporativo elaborado por Schuepbach Energy-Petrel S.A. identifica una subsidencia del basamento tipo rift abortado en su área adjudicada, con lineamientos noroeste y en base a la perforación de 4 pozos exploratorios, se confirmaría la presencia de roca generadora de hidrocarburos madura y areniscas de alta calidad como formación reservorio (SELLC-Petrel S.A., 2013). No obstante, después de dos años de perforaciones, hasta el momento no hay anuncios claros que confirmen la presencia de hidrocarburos.
El posible uso del fracking en el Norte del país se vuelve extremadamente riesgoso si se tiene en cuenta la presencia del SAG, un acuífero confinado y presurizado profundo (Bossi et al., 1998; De Santa Ana et al., 2006 y Bossi & Schipilov, 2007). A este escenario se le agrega fallas observadas en las imágenes sísmicas interceptando formaciones geológicas suprayacentes hasta llegar casi a la superficie. Si bien los artículos analizados para este trabajo no demuestran que las posibles reservas de

hidrocarburos y/o los fluidos utilizados en el fracking puedan encontrar debilidades geológicas que les permitan migrar hacia estratos superiores, el riesgo existe para el SAG, dada la particularidad de este acuífero de encontrarse presurizado y a profundidad, cercano a los estratos de interés para ser explotados mediante fracking. Se podría considerar como posible la migración de los fluidos hacia arriba, ya sea a corto, mediano o largo plazo, llegando finalmente al SAG al menos en las zonas en que el acuífero y las gas-shale se encuentren a menos de 300 m de distancia. De todas maneras esta es una distancia conservativa, ya que no se han estudiado la propagación de fracturas en relación a un acuífero confinado profundo.

Además, se podrían desencadenar movimientos sísmicos menores por estimulación de fracturas durante el fracking y de mayor magnitud y peligrosidad de practicarse la re-inyección de los fluidos utilizados durante el fracking al subsuelo. Si el Devónico tuviera un lineamiento hacia el noroeste como plantean los técnicos de ANCAP y asesores de las empresas extranjeras, estas rocas se situarían muy próximas al Acuífero (Fig. 2) y las fracturas que se han verificado a través de imágenes sísmicas, podrían generar un grave peligro de contaminación del SAG en Uruguay. Es probable que esta situación se repita en la Cuenca de Paraná, al menos en el Estado de Rio Grande do Sul, donde se puede observar una correspondencia lito y bioestratigráfica muy marcada (Bossi & Navarro, 1991; Acevedo et al., 1985) entre las unidades que conforman el SAG y las que lo subyacen y suprayacen. Si bien en Argentina esta correspondencia no es tan evidente, existen pruebas de debilidades en el margen oriental de la Cuenca Chacoparanense, sugeridas por las fracturas y deformaciones allí presentes (D´Elía, 2013; Silva, 1999; Aguirre et al., 2008).

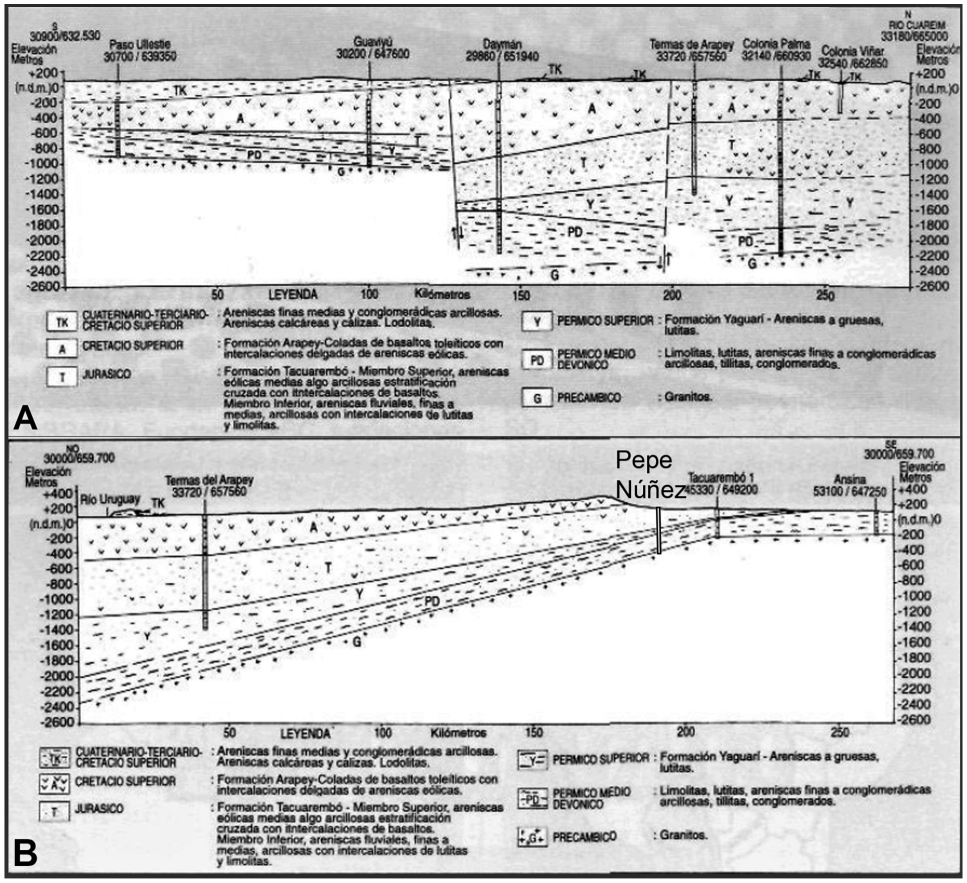


FIGURA 2: El Sistema Acuífero Guaraní (SAG) en Uruguay y su relación con posibles rocas generadoras de hidrocarburos. A; Perfiles estratigráficos de pozos realizados con fines de exploración de hidrocarburos y que hoy funcionan como emergentes termales. Obsérvese las unidades que se han prospectado hasta el basamento cristalino y la profundidad de los pozos. B; Perfiles estratigráficos mostrando la disminución de la potencia de las unidades hacia el este del país (sector donde se ubica la perforación exploratoria de ANCAP denominada Pepe Núñez; con 600 m de profundidad). Adaptado de Rodriguez, 1996.

CONSIDERACIONES FINALES PRELIMINARES

En Uruguay se han firmado contratos y se habla de la posibilidad de avanzar en la aplicación de la técnica del fracturamiento hidráulico, a pesar de que los entes encargados del control ambiental y los ciudadanos en general cuentan con muy poca información sobre el tema. Esto limitaría la evaluación de los estudios previos de impacto ambiental, que como es sabido, los realizan las propias empresas que solicitan los permisos para instalarse. Los datos proporcionados por las dependencias del gobierno uruguayo que están directamente involucradas con el tema (ANCAP y/o MIEM; DINAMA), han sido muy difusos, contradictorios y escasos. Se observa con preocupación la aprobación de la Ley Nº 19.178 (8/1/14) que modifica la ley de acceso a la información pública Nº 18.381 (7/11/08), aumentando las restricciones y limitantes con respecto a su versión anterior.

Considerando el escenario descripto previamente sobre las características geológicas de la Cuenca Norte y de la litoestratigrafía de las secciones que contienen al SAG y teniendo en cuenta la cercanía de los estratos que virtualmente contienen rocas generadoras con el acuífero, la amenaza que podría representar la fractura hidráulica para la integridad de los sistemas de aguas subterráneas, es tangible. Por tanto, la pregunta que surge en este escenario es: ¿Existe una tecnología alternativa al fracking para extraer estos recursos sin provocar un daño irreversible para los acuíferos? Hasta el momento no se conoce y además no se han estudiado las consecuencias del fracturamiento hidráulico en acuíferos profundos y presurizados, más vulnerables como el SAG.

Durante la fractura hidráulica se usan entre 340000 y 425000 litros de agua en un solo pozo. Si consideramos que la cantidad de pozos necesarios para realizar fracking es muy superior a la explotación convencional y que del agua utilizada, se recupera un porcentaje muy menor para la reutilización en otro pozo, podemos deducir que el gasto de agua es muy elevado. Cabe destacar, que la energía nuclear en Uruguay está prohibida por ley y para el 2015 el 90% de la energía eléctrica del país provendrá de una combinación de fuentes renovables, fundamentalmente la eólica y la biomasa (El Observador, 2014). Por tanto, en el contexto de la matriz energética uruguaya, el fracking no parece ser un paso intermedio hacia las energías renovables.

El fracking es potencialmente contaminante para las reservas de agua en cada región donde se aplica. Así se ha demostrado formal y empíricamente en Estados Unidos y en otros países con problemas graves de contaminación ambiental. Si se utiliza en Uruguay o en la región, no solo estará latente la posibilidad de que se produzcan eventos sísmicos sino también el hecho de que su aplicación podría desencadenar migraciones de gas, petróleo o fluidos del contraflujo del fracking de forma incontrolable, a través de zonas de fallamiento o debilidades rocosas de las formaciones sello hacia determinados sectores del acuífero, inutilizándolo para siempre.

FUENTES

- ACEVEDO, S. A., LAVINA, E., BARBERENA, M., FERRANDO, L. & ANDREIS, R. (1985). Evidencias de correlação entre a Formação Yaguari (Uruguai) e as Formaçãoes Rio do Rasto e Sanga do Cabral (Rio Grande do Sul- Brasil). Pesquisas, 17:112–121.
- AGUIRRE, C., BLANCO, S., FERRARESI, P. & RODRÍGUEZ, M. (2008). Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Buenos Aires: P&T Consultora SRL.
- ANCAP (1982). Evaluación de yacimientos de lutitas pirobituminosas del Uruguay. Montevideo: División Planificación y Desarrollo. 169 pp. + 32 figuras.
- ANCAP – SCHUEPBACH ENERGY URUGUAY SRL. (2012). Contrato para el otorgamiento de áreas para la exploración–explotación de hidrocarburos en área continental (onshore) de la República Oriental del Uruguay. 80 pp.

• BATEMAN, C. (2010). A Colossal Fracking Mess. 21/06/2010. Obtenido de: http://www.vanityfair.com/business/features/2010/06/fracking-in-pennsylvania-201006

• BISHOP, R. (2011). Chemical and Biological Risk Assessment for Natural Gas Extraction in New York. University of New York: Chemistry and Biochemistry Department State. Obtenido de: http://www.globalresearch.ca/fracking-chemical-and-biological-risk-assessment-for-natural-gas-extraction

• BOSSI, J. & NAVARRO, R. (1991). Geología del Uruguay. Departamento de Publicaciones, Universidad de la República, Montevideo. Tomos 1 + 2, 970 pp.

• BOSSI, J., FERRANDO, L. A., MONTAÑA, J., CAMPAL, N., MORALES, H., GANCIO, F., SCHIPILOV, A., PIÑEYRO, D. & SPRECHMANN, P. (1998). Carta Geológica del Uruguay, escala 1/500.000. Geoeditores SRL. Memoria Explicativa, 145 pp (CD).

• BOSSI, J. & SCHIPILOV, A. (2007). Rocas ígneas básicas del Uruguay. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Agronomía. 264 pp.

• D´ELÍA, E. (2013). Conferencia: "Fracking". Escuela Técnica Colón. Colón, Entre Ríos, Argentina. https://www.youtube.com/watch?v=cL71hiX9Q3s. 4/01/2013.

• DE SANTA ANA, H., GOSO, C., DANERS, G. (2006). Cuenca Norte: estratigrafía del Carbonífero y Pérmico. En: Veroslavsky, G., Ubilla, M., Martínez, S. (Eds.), Cuencas Sedimentarias de Uruguay: Geología, Paleontología y Recursos Minerales. Paleozoico (pp.147–208). Montevideo, DIRAC.

• DE SANTA ANA, H.; CONTI, B.; FERR, S.; GRISTO, P.; MARMISOLLE, J.; MORALES, E.; RODRÍGUEZ, P.; SOTO, M. & TOMASINI, J. (2010). Estado actual de los hidrocarburos y otros recursos energéticos en Uruguay. Revista Petrotecnia, 2: 30–40. IAPG, Buenos Aires.

• DUGGAN-HAAS, D., ROSS, R. M. & ALLMON, D. W (Eds.) with contribution of Cronin, K.E., Smrecak, T.A. & Perry, S. A. (2013). The Science beneath the surface. A very short guide to the Marcellus Shale. Paleontological Research Institution (Special Publication Nº 43). Ithaca, New York, 252 pp.

• DUSSEAULT, M., GRAY, M., & NAWROCKI, P. (2000). Why Oilwells Leak: Cement Behavior and Long-Term Consequences. Society of Petroleum Engineers, 64733: 1-8.

• ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). (2013). Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries outside the United States. Washington: U.S. Department of Energy. pp. 283-284.

• EL OBSERVADOR (2014). Inauguran dos nuevos parques eólicos. Obtenido de http://www.elobservador.com.uy/noticia/275408/inauguran-dos-nuevos-parque-eolicos/. 02/04/2014.

• EL PUEBLO (2-5-2014). Jerarcas de ANCAP afirmaron que los trabajos de investigación en Pepe Núñez son alentadores. Obtenido de Diario El Pueblo Salto: http://www.diarioelpueblo.com.uy/generales/jerarcas-de-ancap-afirmaron-que-los-

trabajos-de-investigacion-en-pepe-nunez-son-alentadores.html

• El TELÉGRAFO (9-7-2013). El fracking no está autorizado en Uruguay. Obtenido de El Telégrafo: http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=76009&seccion=locales

• ELLSWORTH, W. (2013). Injection-Induced Earthquakes. Science (341): 1225942. http://www.sciencemag.org/content/341/6142/1225942.12/08/2013.

• EWEN, C., BORCHADT, D., RICHTER, S., & HAMMERBACHER, R. (2012). Hydrofracking Risk Assessment. Study Status Conference, Berlin, 75pp.

• LOSETH, H., WENSAAS, L., ARNTSEN, B., HANKEN, N., BASIRE, C., & GRAUE, K. (2011). 1000 m long gas blow-out chimneys. Marine and Petroleum Geology, 28: 1047-1060.

• MAXWELL, S. (2011). Hydraulic Fracture Height Growth. Schlumberger, Canada. pp. 1-8.

• MCALLISTER, E. (2011). Pennsylvania village fights cut in water supply. 06/12/2011. Obtenido de: http://uk.reuters.com/article/2011/12/06/us-cabot-drilling-idUKTRE7B52OU20111206

• MOLOFSKY, L. J., CONNOR, J. A., WYLIE, A. S., WAGNER, T. & FARHAT, S. K. (2013). Evaluation of Methane Sources in Groundwater in Northeastern Pennsylvania. Groundwater, 51: 333–349.

• MYLOTT, R. (12 de 08 de 2011). EPA Releases Draft Findings of Pavillion, Wyoming Ground Water Investigation for Public Comment and Independent Scientific Review. Obtenido de United States Environmental Protection Agency: http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/20ed1dfa1751192c8525735900400c30/ef35bd26a80d6ce3852579600065c94e!OpenDocument

• OSBORN, S., VENGOSH, A., WARNER, N. & JACKSON, R. (2011). Methane contamination of drinking water accompanying gas-well drilling and hydraulic fracturing. Proceedings of the National Academy of Sciences USA, 108: 8172–8176.

• PALLISER, J. (2012). Fracking Fury. Science Scope, 35(7): 20-24.

• QUIÑONERO, J. (2013). El Constitucional francés valida la prohibición del «fracking». Obtenido de ABC: http://www.abc.es/sociedad/20131011/abci-constitucional-frances-prohibicion-fracking-201310111146.html.11/10/2013.

• RUDNICK, H. (2011). La Revolución del Shale Gas. Escuela de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Eléctrica. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Chile. 50pp.

• SCHENK, C. J., KIRSCHBAUM, M. A., CHARPENTIER, R. R., TROY, C., KLETT, T. R., GAUTIER, D. L., POLLASTRO, R. M., WEAVER, J. N. & BROWNFIELD, M. (2011). Assessment of potential shale gas and shale oil resources of the Norte Basin, Uruguay. U.S. Geological Survey Fact Sheet, 2011–3100, 2 pp.

• SENDIC, R., Entrevista. Diario El País (Uruguay); 19/09/2012. http://historico.elpais.com.uy/120919/pecono-664679/economia/mas-indicios-de-hidrocarburos-en-pepe-nunez/. Consulta: 19/09/2012

• SILVA, A. (1999). Contribución al Conocimiento de la Geología e Hidrogeología del Sistema Acuífero Termal de la Cuenca Chacoparanense Oriental Argentina. Tesis

de Doctorado. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Buenos Aires, Argentina. 338 pp.

• SOURO, R. (1992). Abandoned Oil and Gas Wells Become Pollution Portals. The New York Times. 03/05/1992. Obtenido de: http://www.nytimes.com/1992/05/03/us/abandoned-oil-and-gas-wells-become-pollution-portals.html?pagewanted=all&src=pm

• VIDIC, R., BRANTLEY, S., VANDENBOSSCHE, J., YOXTHEIMER, D., & ABAD, J. (2013). Impact of Shale Gas Development on Regional Water Quality. Science, 340 (6134):1235009.

Desenvolvimento Sustentável: Como O Governo Estadual Do Rio Grande Do Sul Considerou A Tecnologia De Informação (Ti) Para Dar Suporte Às Suas Políticas Públicas Ambientais A Partir Dos Ppas De 2004 A 2015

Muller, Pedro Antonio
Arend, Silvio Cezar

PALABRAS CLAVE
· Desenvolvimento Sustentável
· Meio Ambiente
· Políticas Públicas

Resumen / A temática de desenvolvimento social sustentável vem recebendo fortes apelos por parte da sociedade mundial, que percebe que o crescimento econômico não pode ser visto como único fim, sem considerar a relevância da sustentabilidade. Assim, a partir da perspectiva das relações entre Estado, instituições e democracia, o presente trabalho investigou a contribuição do governo eletrônico como instrumento de apoio às políticas públicas ambientais propostas nos PPAs. Durante seu desenvolvimento, o questionamento principal foi voltado à importância dada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul ao uso da tecnologia de informação enquanto ferramenta de apoio ao desenvolvimento na Secretaria do Meio Ambiente, a partir dos PPAs de 2004 a 2012.

MULLER, PEDRO ANTONIO
niversidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Brasil
E-mail: muller@upf.br

AREND, SILVIO CEZAR
niversidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Brasil
E-mail: silvio@unisc.br

INTRODUÇÃO

A temática de um desenvolvimento social sustentável vem recebendo fortes apelos por parte da sociedade brasileira, que percebe que o crescimento econômico não pode ser visto como único fim, sem considerar a relevância da sustentabilidade.

No Brasil, a temática ganha reforço a partir da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada em 2003, que se configurou num importante passo para a política brasileira. Um esforço coletivo que passou por um processo de amadurecimento que reuniu mais de treze mil pessoas pelo Brasil no propósito comum de contribuir para o desenvolvimento nacional sob outra perspectiva: a das particularidades de cada região. Entre os aspectos norteadores considerados, estão o da configuração do ambiente econômico, do ambiente político e do institucional, em nível nacional e internacional.

A PNDR foi construída sob uma perspectiva em que o planejamento centralizado – restrito à participação de atores do Estado Central para gerar estratégias e políticas a serem implantadas de cima para baixo da década de 1980 – perde o sentido de ser. As decisões passaram a ser compartilhadas com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e organizações não governamentais.

O processo de transição pelo qual passa a economia mundial e no qual um novo paradigma surge, o da produção flexível de bens e serviços, desempenha um novo papel estratégico, uma vez que está amparado na informação e no aprendizado. É a configuração da economia do conhecimento com impactos regionais.

Nesse contexto, o desenvolvimento assume uma dimensão muito maior do que a dimensão econômica, pois o modelo de crescimento com a exploração indiscriminada dos recursos naturais que possam comprometer o planeta para as futuras gerações não é mais tolerado pela sociedade, dando lugar a políticas públicas que, além do desenvolvimento econômico, incluam, simultaneamente, a sustentabilidade.

As políticas públicas que têm um papel importante em todas as esferas de governo, federal, estaduais e municipais, são constituídas na sua maioria a partir das diretrizes elencadas nos Planejamentos Pluri Anuais (PPAs), instituídos em forma de lei pelo Art. 165 da Constituição Federal, a qual atribui a esse um papel central de organização da ação do Estado, submetendo a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. A Constituição Federal estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA.

Um desenvolvimento sustentável precisa ser construído com conscientização ambiental, políticas públicas eficientes e instrumentos de apoio que permitam maior efetividade. Entre as diversas ferramentas necessárias, uma que assume relevância, dada sua capacidade de abrangência e de democratização, é o governo eletrônico.

O governo eletrônico está baseado na tecnologia de informação (TI), um dos pilares do desenvolvimento social contemporâneo. A habilidade das sociedades em dominar tal tecnologia implicará a velocidade de seu desenvolvimento e, embora não seja a

tecnologia quem unicamente determina a mudança social e a evolução das nações, ela incorpora a capacidade de transformação das sociedades (CASTELLS, 2000).

No Brasil, a presença da tecnologia aliada ao conhecimento pode ser percebida no empenho do Estado no uso do governo eletrônico. Esse ente preocupa-se com o uso das modernas tecnologias de informática e de telecomunicação, vinculadas ao desenvolvimento da eficácia e da eficiência da gestão pública e ao aperfeiçoamento das relações entre cidadãos e governo, possibilitando aumento da transparência das ações governamentais e melhoria do controle social sobre o poder.

A tecnologia pode ser vista como um catalisador ou provocador de mudanças (e mesmo de desenvolvimento) a partir do momento em que os usuários dos serviços governamentais desenvolvem hábitos e criam expectativas sobre como os serviços podem ser prestados. A utilização da tecnologia em outros setores, o aumento do uso doméstico dos computadores pessoais e as exigências fiscais do governo criam uma infraestrutura sobre a qual o governo pode atuar para desempenhar de maneira efetiva suas funções. É possível, também, imaginar que o governo crie demandas, forçando a utilização da tecnologia em setores que ainda não a utilizam intensivamente, tais como o que é responsável por todas as políticas inerentes ao meio ambiente.

A partir da perspectiva das relações entre Estado, instituições e democracia, pretende-se contribuir com o debate propondo um estudo sobre a contribuição do governo eletrônico (tecnologia da informação) como instrumento de apoio às políticas públicas ambientais propostas nos PPAs do estado do Rio Grande do Sul, em que se tem, como questionamento principal: qual a importância dada pelos governos estaduais do Rio Grande do Sul ao uso da tecnologia de informação enquanto ferramenta de apoio ao desenvolvimento na Secretaria do Meio Ambiente, a partir dos PPAs de 2004 a 2012?

2. DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

Desde os tempos mais remotos, a sociedade tem buscado se organizar de maneira que consiga viver em melhores condições e em equilíbrio com o meio ambiente, ora agredindo a natureza como forma de desbravar o crescimento e ora no equilibro, na busca de preservá-la ou não explorá-la a ponto de se autodestruir. Entretanto, nos séculos passados, o comportamento que prevaleceu foi o de ignorar os limites naturais. Em toda essa caminhada, a economia teve papel muito importante, estando sempre preocupada em guiar o crescimento da sociedade. Para Cechin (2010), até o final da década de 1960, entre as diferentes escolas de pensamento econômico, não se questionou a visão da economia isolada da natureza.

Nos anos 70, importantes eventos chamaram a atenção para o problema da adequação da oferta de recursos naturais para sustentar os padrões de consumo e produção. Houve um intenso debate sobre a adequação dos recursos materiais com conclusões completamente opostas. Para Solow (apud Cechin, 2010), o importante era que o nível de consumo per capita fosse sustentado indefinidamente no nível mais elevado possível, se conservando a soma de três tipos de capital: manufaturado (tudo o que é

construído); humano (força de trabalho e educação); e o natural (estoque de recursos naturais). Para que o consumo per capita se mantenha constante, algumas condições deveriam ser satisfeitas. A primeira é a possibilidade de progresso técnico poupador de recursos naturais e a segunda é a facilidade do trabalho e do capital substituírem os recursos naturais na produção

Para Cavalcanti (2012), a economia, enquanto ciência tradicional, não considera conexões que possam existir entre o sistema ecológico e as atividades de produção e consumo de qualquer sistema econômico. Restrições ambientais não seriam contempladas pelo modelo típico, focalizando apenas fluxos e variáveis do domínio econômico.

Esse foco dado pela economia, em que o ambiente não era percebido como fator condicionante à continuidade do crescimento, passa a ser questionado, a partir do século XX, por estudos que percebem na natureza – fonte de matéria prima e energia – uma capacidade finita e que precisa ser considerada de maneira apropriada. Esse campo dos estudos passou a ser conhecido como economia ambiental, considerada um ramo da microeconomia e cujo foco, segundo Cavalcanti (2012), consiste em encontrar preços corretos para a alocação ótima de recursos, uma situação de máximo benefício com um mínimo custo.

Um dos objetivos da economia ambiental passou a ser determinar os níveis mais aceitáveis de poluição e de exploração dos recursos naturais e instrumentos mais apropriados que permitiriam chegar até eles. Passou a explicar que os problemas ambientais que ocorrem em uma economia de mercado se dão pelo entendimento do conceito de externalidade, ou seja, efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade e que nem participaram das decisões. Esse fenômeno é visto também como “falhas de mercado” (SOUZA, 2000).

Como abordagem alternativa à questão econômica ambiental, surge a Economia Ecológica, a qual é profundamente crítica à primeira. A crítica tem seu ponto de partida na valoração monetária do meio ambiente e na abordagem custo-benefício a ser aplicada sobre as ações com impactos ambientais propostas pela economia ambiental. Para a economia ecológica, o meio ambiente não pode ser avaliado monetariamente, nem mensurado, uma vez que a sua importância é intangível à percepção das pessoas e ultrapassa os limites das gerações presentes. Defende que o sistema econômico faz parte de um sistema ecológico maior e que o equilíbrio deste último deveria ter prioridade sobre as metas e a racionalidade econômica (SOUZA, 2000).

Para Porto e Milanez (2009), a economia ecológica tem o economista Georgescu-Roegen como seu precursor mais importante. Estudos entre os anos 1950 e 1970 buscaram integrar os processos econômicos e os processos de organização da natureza em seus fluxos de energia e materiais na produção da vida, em especial a partir das implicações das leis da termodinâmica no funcionamento da economia. Mas somente no final dos anos 1980, quando a crise ambiental passou a fazer parte da agenda pública internacional, que o campo foi oficialmente inaugurado, com a criação da

International Society of Ecological Economics. O autor ressalta ainda que uma das principais contribuições de Georgescu-Roegen e diversos de seus seguidores tem sido a crítica do regime energético da atual sociedade industrial e de mercado, baseado no uso intensivo de combustíveis fósseis não renováveis que aceleram processos entrópicos globais no planeta, ou seja, processos de desorganização dos ecossistemas e da própria vida, acentuados pela emergência dos chamados riscos ecológicos globais nas últimas décadas, como as mudanças climáticas globais.

Nas últimas décadas, seja pelos teóricos que defendem a economia ambiental ou pelos que defendem a economia ecológica, as preocupações com o meio ambiente passaram a fazer parte do plano de crescimento e desenvolvimento da sociedade, onde as intenções meramente econômicas passaram a dar espaço a outras que considerassem a capacidade de se manter sustentável, dando origem ao conceito de desenvolvimento sustentável, que passou a fazer parte de planos privados e estatais.

Segundo Romeiro (2012), foi em meados dos anos de 1970 que surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, então com o nome de "ecodesenvolvimento", fruto do esforço para encontrar uma terceira via opcional àquelas que opunham, de um lado, desenvolvimentistas e, de outro, defensores da parada do crescimento, pois, se o crescimento econômico não cessasse, os limites ambientais levariam a uma catástrofe.

Para Cavalcanti (2012), o desenvolvimento para coexistir deve ser sustentável, pois, se ele é insustentável, vai acabar. O desenvolvimento sustentável é aquele que dura. É necessário que se considere que quem o sustenta, em primeiro lugar, é a natureza, o ecossistema, do qual dependemos para tudo. Trata de se minimizar o uso da natureza, com obtenção de máximo bem-estar social, sem se descuidar do bem-estar humano, dos valores da cultura e da realização plena da cidadania.

Para o autor, não há como negar que o crescimento implica sempre menos meio ambiente, pois o planeta não cresce. Sempre que a economia, parte do planeta, cresce, obviamente menos meio ambiente restará. Quanto mais gente na Terra, quanto mais produção econômica, quanto mais artefatos construídos, tanto menos natureza.

Assim, o que pode acontecer é um desenvolvimento ambientalmente sustentável. A questão é que desenvolvimento, o que significa mudança, evolução, progresso, não é igual a crescimento, que, por sua vez, se entende como aumento ou expansão. Para Daly apud Cavalcanti (2012), crescimento significa aumento quantitativo da escala física, enquanto desenvolvimento significa melhoria qualitativa ou florescimento de potencialidades.

Nessa acepção, desenvolvimento significa mais do que simples crescimento da economia ou acumulação de capital, porque, além de representar o incremento da capacidade produtiva, implica também a irradiação do progresso para o grosso da sociedade. Assim, "o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a" (FURTADO, 1967, p.102).

A realidade do desenvolvimento evidencia um embate quase insolúvel entre a agressiva promoção econômica e o indefeso patrimônio natural. Se a ecologia fosse levada realmente a sério como instrumento para o bem-estar duradouro da sociedade, muitas

ações no plano econômico estariam totalmente em perigo.

Conforme destaca Romeiro (2012), para que o desenvolvimento seja sustentável, deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou includente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado).

Desde a ECO-92, reunião sobre meio ambiente realizada no Rio de Janeiro, e da Rio + 10, realizada em Johannesburgo dez anos depois, o conceito de desenvolvimento considera, de maneira responsável, questões de sustentabilidade de modo que a extração das riquezas naturais do presente não venha a comprometer nem as necessidades das gerações atuais nem a das futuras. Para Veiga (2005), o desenvolvimento pode ser explicado a partir do crescimento econômico e não deve ser simplificado e igualado ao conceito de crescimento econômico.

Outra acepção ao desenvolvimento pode ser dada a partir do conceito de liberdade proposto por Sen (2000), que a define como relacionada às condições básicas para a sobrevivência. Para o autor, a liberdade está vinculada a uma sociedade que trata as pessoas com igualdade e sem preconceitos, na qual saúde, saneamento básico, água de qualidade, entre outros, não podem ser e não são negados, nem fornecidos com displicência em detrimento ao crescimento econômico rápido. Assim, o êxito deve ser avaliado, primordialmente, segundo as liberdades que integrantes da sociedade desfrutam, pois uma pessoa livre é um agente de mudanças que melhora a sociedade e contribui para o desenvolvimento.

Assim, pode-se entender o desenvolvimento sustentável como um caminho no qual se busca construir ações para que, no futuro, se consiga equilibrar progresso, industrialização, consumo, domínio técnico e científico e estabilidade ambiental, promovendo a sustentabilidade e o bem-estar da sociedade.

Nesse contexto, a sustentabilidade e o bem-estar da sociedade perpassam por questões ambientais que assumem grande importância na condução do planejamento do desenvolvimento. A questão econômica não se mantém por si só e encontra nas bases teóricas da economia ecológica um ponto de apoio para fundamentar e orientar suas ações, de maneira que o consumo não seja visto como fim absoluto e gerador de riquezas sem considerar suas consequências.

O consumo de energia, base das atividades produtivas, ocasiona, inevitavelmente, impactos sobre o meio ambiente. A energia que no passado era tratada como sendo meramente um problema de fornecimento de insumo para a produção, torna-se uma questão fortemente ligada à preservação do meio ambiente. O que se constata nas discussões internacionais e nos estudos em diversos países é o aprofundamento dessa relação. A crescente ligação entre energia e meio ambiente articula-se com a ciência e a tecnologia, mobilizadas para resolver o problema de melhorar a eficiência na transformação (produção e consumo final), no transporte e na distribuição e na disponibilização dos resíduos (MAY, 2003).

Segundo o autor, as condições nas quais o consumo deve ocorrer suscitam grandes debates. Algumas correntes econômicas afirmam que o desenvolvimento e o consumo de energia caminham juntos, ressaltando uma relação quantitativa entre esses

conceitos (Economia ambiental) e justificando, assim, essa relação determinante para o crescimento. Já o conceito de desenvolvimento supõe uma análise mais qualitativa do problema energético, cabendo ao conceito de estilo de desenvolvimento fazer referência às noções de modo de vida, padrão de consumo e escolha tecnológica. Ou seja, quais as escolhas de estratégias globais de desenvolvimento, políticas de curto, médio e longo prazo, apropriadas aos diversos setores da vida econômica e social: política industrial, energética, ambiental, agrícola, habitacional, de transporte e tecnológica.

O modelo imitativo de crescimento na periferia tem incorporado em seu seio um elemento de crise estrutural que a disponibilidade de energia barata acentuou à medida que levou à substituição de fatores de produção localmente abundantes por outros importados. O conceito de padrão de consumo implica a influência que os consumidores sofrem em suas escolhas e a maneira como estas se expressam.

Segundo a teoria neoclássica, o homo economicus, por intermédio da racionalidade do consumidor, busca "satisfazer seus desejos ao máximo, com o mínimo de esforços e obter a maior quantidade do que é desejável às expensas do mínimo desejável, ou seja, maximizar o prazer"- Hedonista. O homem tanto como consumidor ou produtor, é um maximizador econômico (SOUZA, 2000).

Do ponto de vista filosófico, teorias que embasam o mecanismo consumista relacionam-se ao individualismo e ao liberalismo, mas também sofrem influências de análises psicológicas que se debruçam sobre o mimetismo e a busca de referências externas ao ser (MAY, 2003).

Veblen, apud May (2003), via as principais influências dinâmicas sobre o comportamento humano como derivadas das mudanças em tecnologia, isto é, nos métodos de tratar os meios materiais da vida. As atividades tecnológicas do homem seriam um reflexo de seu instinto artesanal, sua curiosidade ociosa e sua inclinação paterna. Via uma dicotomia essencial em todo o comportamento humano que, de um lado, refletia o impacto de uma tecnologia dinâmica e, do outro, influências cerimoniais estáticas derivadas das instituições que prevaleciam. A inclinação tecnológica do homem seria pervertida por uma cultura orientada para consumo esbanjador e de ostentação.

Galbraith, apud May (2003), considera a opinião tradicional da soberania do consumidor como completamente insustentável na sociedade opulenta que a moderna tecnologia torna possível. A criação de novas necessidades é essencial à sobrevivência e ao crescimento da moderna sociedade, já que a capacidade da atual tecnoestrutura é tão vasta. Surge o conceito de efeito dependência, que mostra que é necessário um nível mais elevado de criação de necessidades, gerado por propagandas e outras técnicas destinadas a manipular as procuras do consumidor, em decorrência das maiores possibilidades da tecnoestrutura de satisfazer necessidades.

A sociedade de consumo, tal qual tem se apresentado nos últimos anos, começou a ser contestada também nos países do centro, embora não pelos mesmos motivos, mas por razões ideológicas, devido à sua incapacidade de resolver problemas de exclusão social e altíssimos custos ecológicos e psicológicos da urbanização acelerada. Por muito

tempo a economia de mercado dos países industrializados foi bastante eficiente no combate à pobreza, à ignorância, aos desconfortos e às doenças. No entanto, agora que cresceu e se expandiu, esse sistema parece padecer de uma tendência autodestrutiva. Essa tendência parece ser uma consequência da inclinação natural dos indivíduos, grupos e organizações em otimizar continuamente seus ganhos "aqui e agora", sempre minimizando suas perdas. Isso leva a uma situação de irracionalidade micro e/ou mesmo entra em conflito com objetivos macroeconômicos e gera externalidades para coletividade (custos ambientais e sociais, superexploração de bens comuns) (MAY, 2003).

Assim, o "estilo de vida moderno"', inerente às economias de mercado atuais, mostra-se cada vez mais expansivo, móvel e ambientalmente prejudicial. Muitas opções técnicas para aumentar a eficiência energética de materiais, assim como para reduzir a quantidade e a variedade de resíduos produzidos, parecem estar disponíveis. Mas os proveitos ambientais dessas muitas opções técnicas se perdem através de efeitos bumerangue e de escala.

Muitos conceitos de sustentabilidade enfatizam a importância de progressos na eficiência a partir da tecnologia, a qual supostamente ajuda a construir uma sociedade na qual seria possível manter ou até elevar o nível de vida contemporâneo, utilizando menos recursos e menos energia.

A qualidade ambiental passa a ser considerada como um bem que proporciona utilidade aos indivíduos e, portanto, é tratada como os demais bens da economia. A preocupação central é a relação econômica entre bens e serviços (bens produzidos pelo homem e serviços ambientais) não reduza a possibilidade de utilização um do outro, ou seja, aumento de bens e serviços produzidos pelo homem reduzem a qualidade ambiental ou inversamente, quando o aumento de qualidade ambiental somente é possível com o sacrifício na disponibilidade ou aumento do custo.

A crescente ligação entre energia e meio ambiente articula-se com a ciência e a tecnologia, mobilizados para resolver problemas de melhorar a eficiência na transformação, no transporte e na distribuição e na disposição dos resíduos.

GOVERNO ELETRÔNICO

Ao olharmos para as últimas duas décadas, podemos observar o quanto as tecnologias de informação e comunicação (TIC) contribuíram para a construção desse mundo complexo que vivemos. Isso demanda que governos de distintos países se adaptem às novas realidades, tais como a globalização e a era do conhecimento, nas quais molda-se a sociedade da informação.

As tecnologias de informação e comunicação assumem papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções. A mudança na abordagem da gestão pública passa a levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo, de forma cada vez mais rápida e facilitada, e que os programas governamentais se foquem em suas necessidades. Nesse contexto, dois conceitos surgem e com grande relevância: governança eletrônica e governo eletrônico. O

primeiro, como um instrumento mais estratégico e que pode ser considerado para reformas administrativas do Estado, o segundo, como um instrumento mais operacional para a automatização do primeiro.

O conceito de governo eletrônico está ancorado nos avanços das tecnologias de informação ocorridos nas últimas décadas e do amplo uso dessas pela sociedade. A partir da evolução dos computadores e principalmente do uso conjunto desses com a internet, novas possibilidades de serviços puderam ser pensadas e criadas para a sociedade.

Para Diniz et al. (2009), dentro de uma perspectiva histórica e temporal, pode-se afirmar que a expressão governo eletrônico, ou e-gov, começou a ser utilizada com mais frequência após a disseminação e a consolidação da ideia de comércio eletrônico (e-commerce), na segunda metade da década passada. O redesenho de processos na área pública tornou-se uma realidade à medida que a internet tornou-se mais acessível, levando todos os níveis de governo a uma busca por maior eficiência, eficácia, efetividade e accountability nas relações com seus stakeholders, no que é chamado hoje de governo eletrônico (LENK e TRAUNMÜLLER, 2001).

O principal instrumento que torna o governo cada vez mais "eletrônico" é a internet, veículo de aproximação entre o cidadão e o Estado, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações (GUIMÃES e MEDEIROS).

Para Joia (2009), desde o início de 1980 um movimento começou a ser fomentado tanto por acadêmicos quanto por executivos para o uso da tecnologia da informação. Não apenas como uma ferramenta para processar dados mais rapidamente, mas também como uma poderosa arma estratégica. A necessidade de usar TI como um propiciador para reformular velhos processos, ao invés de apenas automatizar práticas existentes, foi percebida por esses acadêmicos e executivos.

Para Guimaraes e Medeiros (2005), a evolução da informática, dos meios de comunicação e particularmente da internet, definiu e define cada vez mais modelos para o relacionamento entre o Estado e a sociedade, criando novas estruturas de governança. Uma nova relação entre governantes e cidadãos poderia ser construída a partir desse potencial (OCDE, 2001).

Para Santos et al. (2013), a sociedade vive a terceira onda, anunciada por Alvin Toffler na década de 1980. A designação "onda" se refere aos tipos de sociedades evidenciados pelo ser humano. A primeira onda se refere à sociedade pós-revolução agrária; a segunda é caracterizada pela revolução industrial, cujo traço característico foi a produção em série; a terceira é chamada de pós-industrial e tem como traço característico o "apoderamento" dos recursos tecnológicos pelos seres humanos, os quais se tornam, por meio disso, produtores e consumidores de bens e serviços.

Segundo Agune e Carlos (2005), governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a

maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos.

Segundo Mello e Slomsky apud Halchin (2004), não existe uma definição que seja aceita de maneira universal para o que é o governo eletrônico, o qual está ligado ao uso das tecnologias de informação para transformar as operações do governo, de modo a melhorar a eficácia e eficiência na prestação de serviços. Faz uso, sobretudo, da internet para fornecer as informações públicas, prestar serviços à sociedade e ao próprio governo, melhorar processos internos, como integrador das interações entre governo e sociedade.

Para Mello e Slomsky (2010), o governo eletrônico também pode ser entendido como a dinamização de processos e a capacidade de disponibilização de serviços aos cidadãos de forma integrada por meio das tecnologias de informação com o proposito de integração, transparência, governabilidade e democracia.

O governo eletrônico engloba as atividades baseadas nas tecnologias de informação, desenvolvidas pelo Estado para melhorar, otimizar, fornecer e dar mais transparência aos serviços prestados aos cidadãos, ampliar a participação cidadã, impactar as relações internas e externas, aumentando com isso a eficiência da governança (RUELAS, 2006, p. 3).

Para Diniz et al. (2009), a ideia de governo eletrônico, embora associada ao uso de tecnologia de informação no setor público, ultrapassa essa dimensão. Em alguns casos, está vinculada à modernização da administração pública por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação e na melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos (OSBORNE, 1997). Em outros casos, está claramente associada ao uso de internet no setor público para prestação de serviços públicos eletrônicos.

Dentre as causas determinantes da adoção das tecnologias de informação e comunicação de forma estratégica e intensiva pelos governos em seus processos internos e na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade, destacam-se: o uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online e o avanço e a universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet.

Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo. Consequentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico. O desdobramento desses temas em políticas públicas e iniciativas concretas, explicitadas nos programas de governo, requer o uso de tecnologia, tornando os programas de governo eletrônico elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública.

A expressão governo eletrônico é, de acordo com Araújo (2004), utilizada para designar o conjunto de atividades que os órgãos governamentais realizam por meio da tecnologia

de informação e comunicação e não se restringe a distribuir e instalar computadores e sistemas de informação no Estado, para uso interno; mas trabalhar para efetivar, por meio da tecnologia, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições governamentais e o cidadão (DAMIAN e MERLO, 2013).

3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

O método de pesquisa pode ser definido como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que permitem alcançar o objetivo com maior economia e segurança, conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (LAKATOS e MARCONI, 1991).
A partir dessa definição, a seguir se apresentam a metodologia e a estratégia de investigação.

Classificação da pesquisa

De acordo com classificação apresentada por Cervo e Bervian (1996), entende-se que a pesquisa proposta se classifica como de diagnóstico, descritiva e exploratória, uma vez que, enquanto analisa elementos descritivos dos PPAs do Rio Grande do Sul, também explora, com relação a esses, a consideração da tecnologia de informação como meio de suporte às políticas públicas.

Estratégia de investigação

Foram utilizadas, como recorte de dados, informações concernentes aos três últimos PPAs do governo do estado do Rio Grande do Sul: 2004/2007, 2008/2011 e 2012/2015.
Embora o estudo tenha sido realizado com PPAs elaborados por diferentes governos e de diferentes partidos políticos, todos seguem o que foi definido no Art. 165 da Constituição Federal, em forma de lei, que orienta sua elaboração.
Como principal fonte de coleta de dados, foram tomados como base os PPAs de 2004/2007, 2008/2011 e 2012/2015 do estado do RS, objetos de análise. Também foi consultado o site da Secretaria do Meio Ambiente do estado. Esses elementos constituem os dados secundários.
Como fontes de dados primários, foram utilizados os planos de ação de cada um dos governos, em especial, os da Secretaria do Meio Ambiente. Os dados da pesquisa foram avaliados por análise de conteúdo (GOMES, 1994), prevendo etapas como: definição de unidades de registro, pela decomposição do conjunto das mensagens; definição de unidades de contexto; e elaboração de categorias de análise.
Para a reunião dos dados, foi consultado o site do governo estadual do RS, onde se teve acesso aos três planos objeto de análise. Realizou-se o estudo de cada um dos PPAs na busca por considerações que remetessem ao uso de tecnologia de informação no apoio ao meio ambiente e se agruparam as ações propostas pela Secretaria do Meio Ambiente de maneira a possibilitar uma melhor análise das informações.

A análise de cada plano de ação considerou, como termos inerentes à tecnologia de informação, palavras ou expressões como tecnologia, informática, banco de dados, telecomunicações, hardware e software.
A partir da reunião dessas informações, se construiu um quadro resumo que permitiu inferir a respeito dos dados coletados e apresentar os resultados conclusivos sobre a importância dada pelos governos estaduais do Rio Grande do Sul ao uso da tecnologia de informação enquanto ferramenta de apoio ao desenvolvimento na secretaria do meio ambiente, a partir dos PPAs de 2004 a 2012.

4. RESULTADO DA PESQUISA

Ao analisar os três PPAs, deparou-se com uma dificuldade que não havia sido prevista no início da pesquisa. Mesmo os PPAs tendo sido instituídos em forma de lei pelo Art. 165 da Constituição Federal, a qual atribui a esse um papel central de organização da ação do Estado, submetendo a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições, foi possível perceber diferença quanto à sua organização, principalmente no que concerne à forma estrutural em que as informações são distribuídas e no contexto em que foram construídas.
O PPA de 2004-2007 foi organizado de acordo com suas funções e secretarias, para as quais foram criados programas e ações. Não foram encontradas, nesse documento, referências ou contextualizações que permitissem entender o contexto em que fora criado e uma conexão com planos anteriores.
O PPA de 2008-2011 tem uma estrutura mais completa e informações iniciais que permitem compreender o contexto no qual o plano foi elaborado: parte de um panorama econômico do estado Rio Grande do Sul no período de 2003 a 2006, avalia o cenário para a projeção do PPA nos anos entre 2008 e 2011 e lista as diretrizes estratégicas do estado que nortearam o plano.
O PPA de 2012-2015 também possui em sua estrutura informações que permitem compreender o contexto em que o plano foi elaborado. Este PPA parte de um panorama econômico do estado Rio Grande do Sul no qual é considerada a conjuntura econômica internacional, a nacional e o desempenho da economia gaúcha, e avalia o cenário para a projeção do PPAs nos anos entre 2012 e 2015 e lista as diretrizes estratégicas do estado que nortearam o plano.
O planejamento da Secretaria do Meio Ambiente de cada um dos PPAs também apresentou diferentes estruturas, o que pode ser observado pelo número de programas e ações em cada um dos planos. O PPA de 2004-2007 apresenta sete programas com 38 ações, o PPA de 2008-2011 apresenta três programas e 27 ações. O PPA de 2012-2015 possui um programa e 23 ações (Ver Tabela 1).

PPAs	NÚMERO DE PROGRAMAS		NÚMERO DE AÇOES		% COM TI
	COM TI	SEM TI	COM TI	SEM TI	
2004-2007	2	5	4	34	10,53
2008-2011	2	1	4	23	14,81
2012-2015	1	0	8	15	34,78

TABELA 1- PROGRAMAS E AÇÕES PPAs DO RS

A avaliação da menção ao uso da tecnologia da informação foi realizada a partir da lista de ações de cada programa, visto que não foi encontrado em nenhum dos PPAs algum programa que considerasse de forma explícita a preocupação da secretaria em fazer o uso da tecnologia de informação de forma mais transversal. O que se identificou foram iniciativas isoladas com o intuito de cuidar das necessidades específicas de cada ação.

O PPA de 2004-2007 considerou a TI em quatro ações de um total de 38, ou seja, 10,53%. O uso está relacionado à ampliação do conhecimento e à adoção de tecnologias de maior efetividade ambiental com a criação de um banco de projetos de tecnologias limpas e promoção da estruturação física/funcional/tecnológica para o desenvolvimento e o fortalecimento institucional.

O PPA de 2008-2011 considerou a TI em quatro ações de um total de 27, o que equivale a 14,81%. O uso está relacionado à reestruturação da infraestrutura e da tecnologia da informação; à consolidação do licenciamento ambiental digital; à criação e à implementação de cadastro técnico estatual de atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais e implantação de sistemas integrados de informações ambientais e florestais.

O PPA de 2012-2015 considerou a TI em oito de um total de 23 ações, ou seja, em 34,78% delas. O uso está relacionado à adoção de tecnologias limpas; à implementação de sistemas de informações ambientais; ao banco de dados georreferenciado e ao mapeamento de riscos.

Outro aspecto importante identificado na pesquisa foi o de que, embora nenhum plano tenha tratado a tecnologia de forma mais específica, nos últimos planejamentos houve um aumento do uso da tecnologia de informações nas ações da Secretaria do Meio Ambiente, com maior destaque ao último planejamento que considerou a TI em 34,78% de suas ações.

A análise permitiu também perceber que mesmo havendo um aumento do uso da TI pela secretaria nos últimos anos, parece não haver um planejamento mais estratégico quanto ao seu uso. Está presente como meio para viabilizar ações específicas e não para integrar a secretaria com um todo, de modo que as ações possam de alguma

forma estar integradas de maneira estratégica ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste estudo, não se pode pensar em crescimento ou desenvolvimento sem sustentabilidade. Se não é sustentável, não pode ser desenvolvimento. Compete à sociedade a conscientização e os esforços no sentido de manter pelo maior tempo possível as condições de vida necessárias em nosso planeta.

Ao governo de todas as esferas compete o papel de fazer com que as leis existentes sejam cumpridas e as necessárias sejam elaboradas. Compete às Secretarias do Meio Ambiente fazê-lo de forma efetiva. Para isso, certamente serão necessários novas ferramentas e meios que permitam além do controle, uma comunicação efetiva com a sociedade que também poderá contribuir como ente fiscalizador e sugestivo dessa construção.

Nesse sentido, a pesquisa realizada com os três últimos PPAs do estado do RS permitiu ver que houve um maior uso da tecnologia a cada governo. Com um aumento no último ano, que considera a tecnologia em mais de 34% de suas ações. Entretanto, fica visível que o uso desse recurso ainda é modesto e não se encontra presente de forma mais efetiva em linhas gerais do planejamento da secretaria, que venha a possibilitar um uso mais transversal da mesma com todas as ações e também gerar serviços mais interativos entre o governo e a população.

Por fim, competem à sociedade e aos seus governos os cuidados com o meio ambiente, devendo, tais instituições, ir além dos interesses meramente econômicos, que, no longo prazo, podem gerar um grande custo à humanidade. É necessário dar conta das demandas sociais, mas com o devido cuidado para que a exploração do planeta não seja acelerada pela ignorância de uns e ganância de outros.

REFERÊNCIAS

AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005.

ARAÚJO, W. F. G., & Laia, M. M. (2004). Governança eletrônica e gestão da informação em portais de governo: uma análise da reestruturação do Portal Minas. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, ENANPAD, 28, Curitiba. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD.

BRASIL, Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. 2014

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. A Sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 1.

CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. Estud. av., São Paulo , v. 24, n. 68, 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100007&lng=en&nrm=iso>. acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100007.

_____. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? uma abordagem ecológico-econômica. Estud. av., São Paulo , v. 26, n. 74, 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100004.

_____. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. Ambient. soc., Campinas, v. 7, n. 1, June 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000100009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2004000100009.

CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. Rev. Econ. Polit., São Paulo , v. 30, n. 3, Sept. 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572010000300005.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. 4ª ed. São Paulo: Makron Books,1996.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 47, n. 4, Aug. 2013 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Jun. 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000400004.

DINIZ, Eduardo Henrique et al . O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 43, n. 1, Feb. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Jun. 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003.

FURTADO , C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, p.67-80.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Plano Pluri Anual. Disponível em <http://www1.seplag.rs.gov.br/conteudoPuro_lista.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu=465>. Acessado em 05 Junho 2014.

GUIMARAES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro , v. 3, n. 4, Dec. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Jun. 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512005000400004.

JOIA, L. A. Governo eletrônico e o capital intelectual nas organizações públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro,v.43, n.6,2009.Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/08.pdf>Acesso em 17 nov.. 2012.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LENK, K.; TRAUNMÜLLER, R. Electronic government: where are we heading? In: ELECTRONIC GOVERNMENT, FIRST INTERNATIONAL CONFERENCE, 2002, Aixen-Provence, France. Proceedings... 2002. p. 1-9.

MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília; VALÉRIA, da Vinha. Organizadores. Economia do meio ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Esevier, 2003.

OCDE. Brazil – Economic survey, Paris: OCDE, 2001.

OSBONE, D. (1997). Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government (1st ed.). New York: Plume.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 14, n. 6, Dec. 2009 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000600006.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. Estud. av., São Paulo , v. 26, n. 74, 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=en&nrm=iso>. acessado em 05 Junho 2014. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100006.

SANTOS, Paloma Maria et al. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p. 721-744, 2013.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Renato Santos de. Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Loteamentos e condominios fechados na cidade média de Santa Cruz do Sul-RS/BR: uma análise sobre as áreas verdes

Fröhlich, Camila Pohl
Silveira, Rogério Leandro Lima da

PALABRAS CLAVE
· Áreas verdes
· Loteamentos Fechados
· Qualidade De Vida

Resumen / O processo de produção de condomínios e loteamentos fechados vem ocorrendo nas diferentes regiões brasileiras, manifestando-se não somente em cidades metropolitanas, mas também, nas cidades médias. Visto o importante papel exercido pelas cidades médias através do comando de diferentes segmentos da rede urbana brasileira, em distintas regiões do território, este trabalho, cujos resultados são ainda preliminares, limita-se em um estudo de caso na cidade de Santa Cruz do Sul (RS/BR), com o objetivo central de analisar as implicações espaciais, sociais e ambientais do processo de consolidação das áreas verdes originárias desses novos produtos imobiliários. De forma preliminar, pode-se observar que a Lei Municipal que trata da implantação de loteamentos e condomínios fechados na cidade de Santa Cruz do Sul, não preconiza o caráter público das áreas verdes. Ao disciplinar a expansão das cidades, a Lei Federal que dispõe sobre o parcelamento do solo, garante a inviolabilidade de alteração dos fins a que se destinam, de modo a garantir que as cidades disponham de uma quantidade suficiente de áreas verdes. Se a lei federal traz a segurança de que estes locais permanecerão como tais, mesmo com o passar dos tempos; a lei municipal vai de encontro a este princípio, deixando sobremaneira sob a responsabilidade dos loteadores e incorporadores. Como precaução contra a intensa e agressiva ocupação dos espaços urbanos na contemporaneidade, entende-se que as áreas verdes representam, além de espaços de convivência social, a materialização das garantias futuras de qualidade e saúde ambiental. Deste modo, a fragilização interposta para estes espaços, com embasamentos na própria lei municipal, vem gerando incertezas que se refletem diretamente na qualidade de vida das populações futuras.

FRÖHLICH, CAMILA POHL
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Brasil
E-mail: camilapf@yahoo.com.br

SILVEIRA, ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
Brasil

Introdução

A consolidação progressiva das áreas urbanas, fortemente marcada pelo processo de industrialização do século XX, estampou alterações tanto nos usos como na estrutura do solo urbano. Emergindo deste contexto, o mercado imobiliário intensificou suas transações, ressaltando discussões e preocupações quanto à produção destes espaços. Neste contexto, os condomínios e loteamentos fechados inserem-se como novos produtos imobiliários que vêm ocorrendo nas diferentes regiões brasileiras, manifestando-se não somente em metrópoles, mas também, nas cidades médias.

Deste modo, o planejamento e a regulação dos usos do solo urbano na cidade têm sido orientados em benefício do capital imobiliário, refletindo para além da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial: estamos diante de um processo de segregação urbana, como consequência da proliferação destes modos horizontais de morar confinados. A segregação sócioespacial é ainda mais expressiva quando se percebe a forma de distribuição e localização dos principais serviços da cidade, através de sua rede de transportes, que possibilitam uma maior separação entre os indivíduos. Desta maneira, salvo em restritos casos, esta população tem acesso aos produtos e serviços necessários, mais rapidamente, e sem precisar circular pelos espaços socialmente "desprivilegiados" da cidade.

Visto o importante papel exercido pelas cidades médias através do comando de diferentes segmentos da rede urbana brasileira, em distintas regiões do território, este trabalho limita-se em um estudo de caso na cidade de Santa Cruz do Sul (RS/BR). O objetivo central remete à análise das implicações espaciais, sociais e ambientais do processo de consolidação das áreas verdes originárias desses novos produtos imobiliários destinados ao público de alta e média renda. O recorte temporal da presente pesquisa compreende o período entre a ratificação da primeira aprovação de loteamento fechado na área de estudo, ocorrida em 1996, até o ano 2012.

Ao encontro das discussões que anuem com a impossibilidade de uma neutralidade científica, a busca por analisar os impactos decorrentes do processo de produção e reprodução do espaço urbano (em especial, o sistema que abarca as formas de concessão de uso das áreas públicas) ocorreu através de uma abordagem dialética e sob a perspectiva do materialismo histórico, permitindo maior compreensão quanto à essência de organização da sociedade ao longo dos tempos, a partir de práticas públicas e privadas. Esta essência é resultado das transformações contínuas a partir de conflitos internalizados e externalizados que reafirmam a própria essência destas transformações.

De forma a embasar a investigação qualitativa, de caráter descritivo, utilizou-se como aporte um estudo exploratório. Deste modo, os trabalhos principiaram com uma pesquisa bibliográfica e documental, de forma a possibilitar a compreensão quanto ao recente processo de urbanização da cidade de Santa Cruz do Sul, apoiada em mapas, arcabouço legal, publicações e trabalhos já realizados pelo Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). Ainda, foram investigados os aspectos históricos referentes aos movimentos colonizadores e imigratórios,

à evolução da paisagem urbana, às centralidades e aos caracteres demográficos da área de estudos, o processo existente para a consolidação dos loteamentos e condomínios fechados, compreendendo desde o planejamento do incorporador imobiliário pela escolha do produto, perpassando pelo licenciamento ambiental correlato, até a aprovação do empreendimento e registro do imóvel.

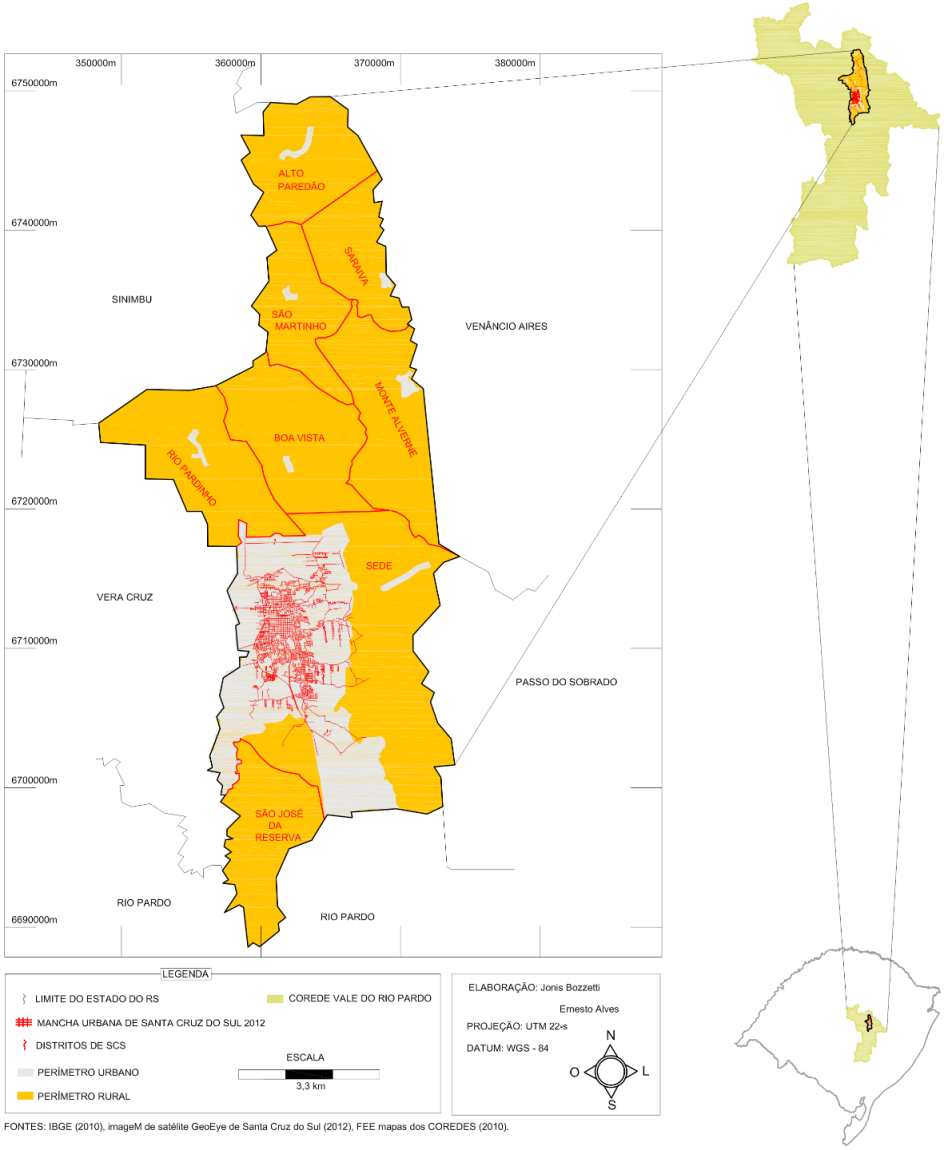
A cidade de Santa Cruz do Sul atualmente integra (juntamente com as cidades de Vera Cruz e de Venâncio Aires) o aglomerado urbano não metropolitano do Vale do Rio Pardo, apresentando nessas duas últimas décadas, mudanças espaciais decorrentes de sua reestruturação urbana, das quais muitos aspectos tem sido foco de constantes investigações por parte de cientistas regionais. A constituição desses empreendimentos e o uso das áreas verdes, por sua vez, ainda não tiveram o seu devido espaço nestas abordagens. As inquietações emergiram ao se visualizar a forma com que as áreas verdes advindas da aprovação de loteamentos e condomínios fechados vêm se consolidando nesta cidade, principalmente ao se questionar as garantias elencadas ao futuro dos espaços verdes públicos na área urbana da cidade em estudo.

Tendo em vista que se pretende contribuir teórica e empiricamente com as discussões socializadas neste trabalho, organizou-se esta reflexão em cinco momentos. Em um primeiro, expõe-se o processo de formação da região Vale do Rio Pardo, da qual Santa Cruz do Sul encontra-se inserida. É abordada a configuração desta região com vistas aos modos de apropriação do seu território pela sociedade, perpassando pelas transformações urbanas vivenciadas em função da dependência econômica da agroindústria fumageira, até a consolidação da cidade de Santa Cruz do Sul como um polo regional.

Inserido neste contexto, aponta-se em um segundo momento, as principais características quanto da implantação de loteamentos e condomínios urbanísticos na cidade de Santa Cruz do Sul, colocando em voga a sua legalidade. Em um terceiro momento, apresenta-se a forma com que as áreas verdes, advindas da aprovação de loteamentos e condomínios fechados, vêm se consolidando nesta cidade, principalmente ao se questionar as garantias elencadas ao futuro dos espaços verdes públicos na área urbana. Por fim, compartilham-se algumas considerações finais acerca do trabalho desenvolvido até o momento.

O processo de urbanização da cidade média Santa Cruz do Sul e sua inserção regional

Entre as especificidades que caracterizam as cidades médias, Sposito et al. (2007) destaca a condição de serem regionais através do desempenho de papéis intermediário em redes urbanas e diretamente articuladas às cidades pequenas de suas áreas de influência. Neste aspecto, pode-se afirmar que a cidade de Santa Cruz do Sul é um importante centro urbano-regional do Vale do Rio Pardo, localizado na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul, Brasil, conforme localização demonstrada na Figura 01.



FONTES: IBGE (2010), imageM de satélite GeoEye de Santa Cruz do Sul (2012), FEE mapas dos COREDES (2010).

Localização do município e da cidade de Santa Cruz do Sul, em seu contexto regional e estadual

Fonte: Silveira, 2012, p. 10.

A região do Vale do Rio Pardo, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (2011), é formada por 23 municípios[1] e é "mundialmente conhecida como uma das

1 Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

principais áreas produtoras e processadoras de fumo em folha [...]" (Silveira, 2010, p. 108).

Para Silveira (2003), o fumo vem sendo produzido nesta região desde a segunda metade do século XIX, quando da instalação das primeiras colônias de imigrantes alemães. Wink (2002) complementa ao dizer que em 1965 a industrialização continuou acelerada, mantendo-se a especialização fumageira como base econômica não somente da cidade como de toda a região da qual Santa Cruz tornou-se polo.

Assim sendo, a internacionalização da agroindústria fumageira refletiu diretamente no processo de evolução urbana de Santa Cruz do Sul, que é demonstrado didaticamente através do Quadro 01, elaborado por Wink (2002).

O autor expõe através desta síntese, a ocupação da área santa-cruzense através da colonização de origem alemã, perpassando pelas transformações urbanas vivenciadas em função da dependência econômica da agroindústria fumageira, até a consolidação desta cidade em um polo regional.

Fatores Períodos	Populacionais e Socioculturais	Econômicos	Político-institucionais	Locacionais
1849-1859	Ocupação da área colonização Alemã	Produção agrícola de subsistência	Criação da povoação	Núcleo urbano junto à estrada "De Cima da Serra"
1859-1878		Produção agrícola diversificada na região	Emancipação política e elevação à categoria de vila	Exportação via rio Jacuí distante 35 km da povoação
1878-1917		Tabaco principal produto de exportação	Elevação à categoria de cidade	Inauguração do ramal ferroviário
1917-1965	Estado Novo – (1937-1945) Desestruturação cultural	Industrialização		Instalação de equipamentos e serviços urbanos
1965 até hoje	Crescimento populacional e expansão da periferia urbana	Economia dependente da agroindústria fumageira	Polo regional	Posição central em relação ao estado e ao Mercosul

Quadro 01 - Processo de evolução urbana de Santa Cruz do Sul

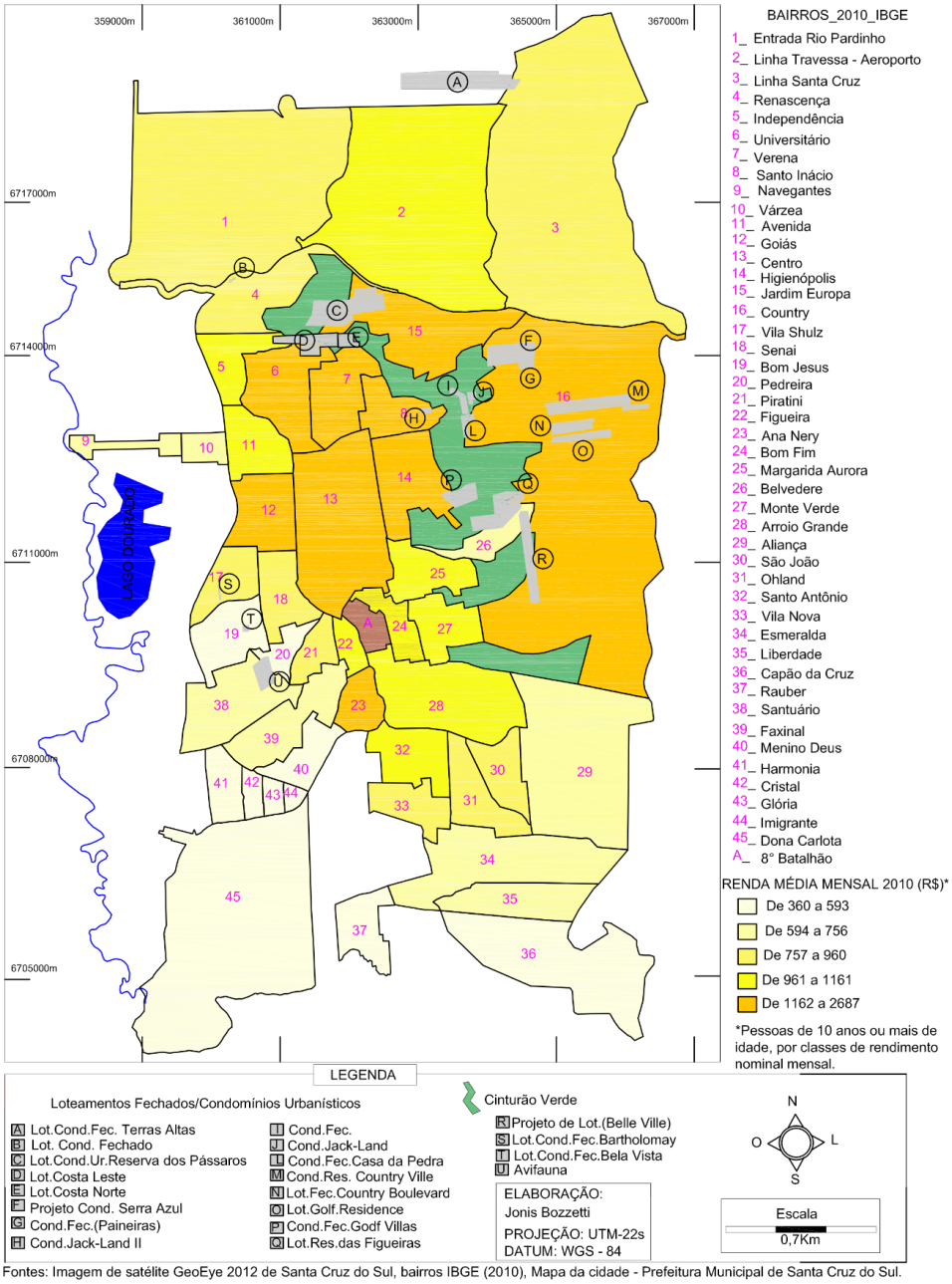
Fonte: Wink, 2002, p. 19.

As transformações urbanas que a cidade tem experimentado em seu processo de urbanização também estão relacionadas com a dinâmica de crescimento de sua

população, e em termos de distribuição populacional nas áreas urbanas e rurais.
Dados da FEE (2010) nos indicam que de um montante de 118.374 habitantes, apenas 11,13% ainda residem na área rural de Santa Cruz do Sul. Juntamente com a migração da população rural, esta cidade traz grande destaque à população migratória advinda de outras cidades, em busca de oportunidades de estudo e trabalho, contribuindo significativamente para a expansão do solo urbano.
Juntamente a estes fatores, cabe destacar que o planejamento e regulação dos usos do solo urbano, nesta cidade, têm sido orientados em beneficio do capital imobiliário. Um exemplo disto é a segregação urbana, advento fortemente presente como consequência da proliferação destes novos produtos imobiliários.

Pode-se dizer que se está diante de um processo de segregação residencial de um grupo social por outro quando uma parcela da população é forçada ou induzida, em princípio contra a sua vontade, a viver em um local no qual, se pudesse escolher, não viveria – ou, pelo menos, não viveria confinada àquele local, ou ainda melhor, àquele tipo de local (SOUZA, 2008, p. 56).

Um exemplo deste processo de segregação social pode ser demonstrado através da Figura 02. Nesta figura, as áreas no entorno do Cinturão Verde, caracterizadas como áreas nobres da cidade, apresentam a maior distribuição dos loteamentos e condomínios fechados da população possuidora dos maiores níveis de renda da cidade, expulsando, por consequência, os indivíduos mais desfavorecidos economicamente para a periferia da cidade, ou seja, para a cidade informal.



Fontes: Imagem de satélite GeoEye 2012 de Santa Cruz do Sul, bairros IBGE (2010), Mapa da cidade - Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul.

Figura 02 - Renda mensal dos habitantes por bairros na cidade de Santa Cruz do Sul - 2010

Fonte: Silveira, 2012, p. 20.

A população residente nestes novos produtos imobiliários, salvo em restritos casos, têm acesso aos produtos e serviços necessários, mais rapidamente, sem precisar circular pelos espaços socialmente "desprivilegiados" da cidade. Para Sposito (2006, p. 189), reestruturação urbana que nossas cidades apresentam "não se trata apenas de um momento do movimento continuo de estruturação das cidades, mas da redefinição do próprio movimento marcado no atual período, por profundas transformações". Nesse sentido, Dias conclui que

os contastes e as diferenças, no que tange à qualidade de vida nos centros urbanos, são frutos do sistema econômico adotado. O sistema econômico baseado no capitalismo gera o seccionamento e a segregação sociais. As camadas ou estratificações são amoldadas em função da renda per capita, do valor e ganho, e, por consequência, a população ocupa os espaços urbanos consoante sua condição econômica. (Dias, 2005, p. 18)

O contexto dos novos produtos imobiliários na cidade de Santa Cruz do Sul

A transformação do solo em mercadoria principiou com a Lei de Terras, segundo Maia (2006). Deste modo, a autora cita que a institucionalização da propriedade privada no Brasil, se deu em 1850, tendo sua legitimação na Constituição Política do Império do Brasil, de 1824; consagrando paulatinamente a expansão das cidades a partir de loteamentos.

A transição da Constituição de 1824 para a Constituição de 1988 refletiu na acepção da forma de apropriação da terra, materializada neste instrumento jurídico. A este respeito, Dias esclarece que

essa transformação de paradigmas faz da propriedade, direito individual, objeto de uso e direito do proprietário, que deve cumprir certas obrigações que permitam a utilização do instituto para o homem em função do meio social. Esta nova perspectiva não implica exclusão de um direito individual. A função social da propriedade não aniquila o direito subjetivo imanente a ela. Somente o exercício do direito de prioridade encontra-se condicionado ao bem-estar social, limitado pelo interesse coletivo. Como consequência, o direito da propriedade é garantido dentro dos limites jurídicos dispostos no texto constitucional. (Dias, 2005, p. 138)

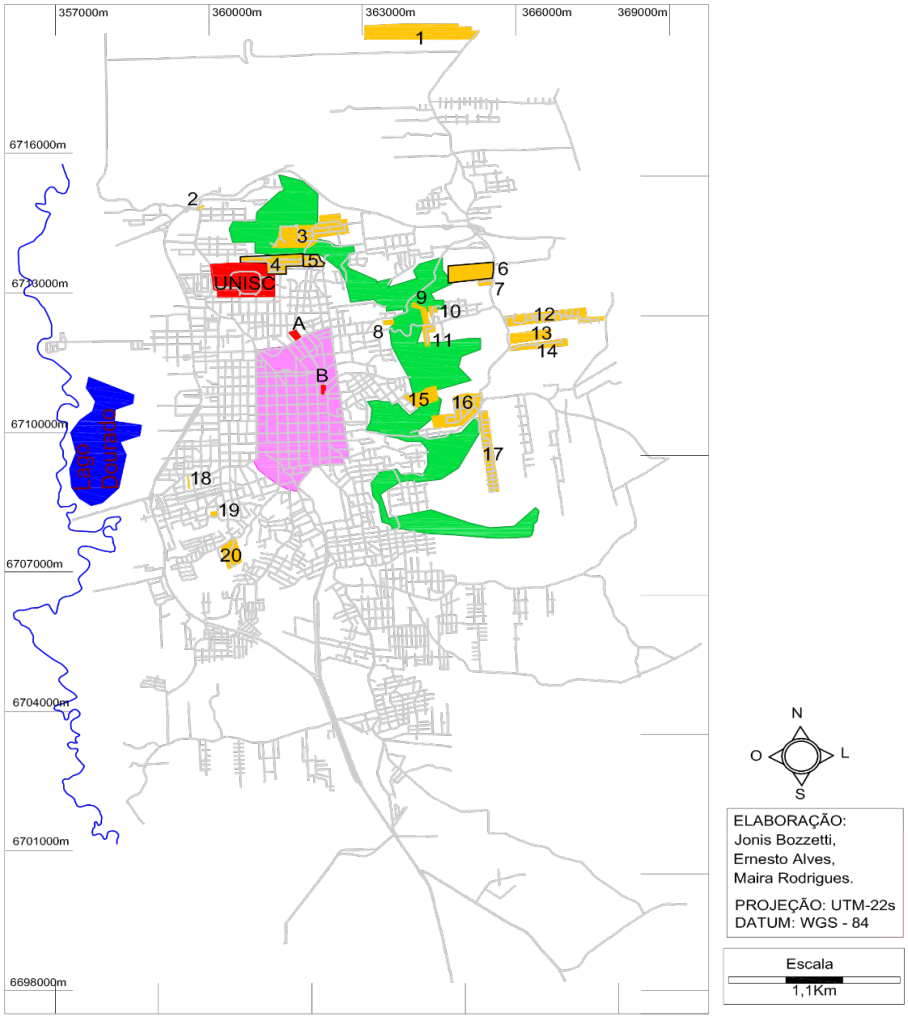
A consolidação progressiva das áreas urbanas, fortemente marcada pelo processo de industrialização do século XX, estampou alterações tanto nos usos como na estrutura do solo urbano. Emergindo deste contexto, o mercado imobiliário intensificou suas

transações, ressaltando discussões e preocupações quanto à produção destes espaços. Assim sendo, Maia afirma que

desde as ultimas décadas do século XX, as cidades se expandiram através dos loteamentos, assim como desde o século XIX, mas também através do novo formato: os loteamentos fechado. (Maia, 2006, p. 163)

A implantação dos loteamentos fechados em cidades não metropolitanas, na concepção de Sposito (2006), tem como fator locacional de grande importância as novas centralidades geradas nos espaços urbanos periféricos ou periurbanos. Neste contexto, os produtos imobiliários estarão próximos ou mesmo na área urbana, sendo beneficiados de áreas valorizadas com vistas a atender as demandas dos moradores, citando-se como exemplos os centros comerciais, universidades, hospitais, parques, dentre outros.

No caso de Santa Cruz do Sul, visualiza-se claramente que esta centralidade é o Cinturão Verde, demonstrado através da Figura 03.



LEGENDA

Bairro Centro

A Shopping Santa Cruz

B Max Shopping Center

LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS RESIDENCIAIS FECHADOS

1 LOT.COND.FEC. TERRAS ALTAS
2 LOT. COND. FECHADO
3 LOT.COND.URBA.RESERVA DOS PÁSSAROS
4 LOT.COSTE LESTE
5 LOT.COSTA NORTE
6 PROJETO.COND.SERRA AZUL
7 COND.FEC.(PAINEIRAS)
8 COND.JACK-LAND II
9 COND.FEC.
10 COND.JACK-LAND
11 COND.FEC.CASA DA PEDRA
12 COND.RES.COUNTRY VILLE
13 LOT.FEC.COUNTRY BOULEVARD
14 LOT.GOLF RESIDENCE
15 COND.FEC.GODF VILLAS
16 LOT.RES. DAS FIGUEIRAS
17 PROJETO DE LOT.(BELLE VILLE)
18 LOT.COND.FEC.(BARTHOLOMAY)
19 LOT.COND.FEC.BELA VISTA
20 AVIFAUNA

Fontes: Imagem de satélite GeoEye 2012 de Santa Cruz do Sul, Mapa da cidade - Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul.

.

Figura 03 - Localização dos loteamentos e condomínios fechados com as principais centralidades urbanas
Fonte: Silveira, 2012, p. 30.

Sobre o Cinturão Verde, Wenzel e Quadros (2012) explicam que o Cinturão Verde compreende um contorno de proteção da cidade de Santa Cruz do Sul, sendo integrado por florestas, morros e encostas.
Ao observar a Figura 04, cabe ressaltar que apesar da relevância ambiental do Cinturão Verde, a ocupação urbana na forma de loteamentos e condomínios fechados em seu perímetro se mostra expressiva. Acerca destes produtos imobiliários, a Lei Municipal Complementar nº 390/2008, que dispõe sobre a instalação destes, define:

Art. 3º Para fins desta lei, conceitua-se condomínio urbanístico a subdivisão de área em lotes urbanizados, como unidades autônomas, com acesso e circulação fechada ou limitada, podendo o perímetro ser fechado.
Art. 4º Para fins desta lei, caracteriza-se o loteamento fechado pelo cercamento ou não da área nele contida, compreendidos lotes, demais áreas e arruamento, através de cerca, muro ou outra forma de tapume aprovada pelo Poder Público Municipal, aprovado originalmente de acordo com a Lei 6.766/79 e leis municipais pertinentes.

Ao ler com atenção os artigos 3º e 4º da referida lei, questiona-se a respeito da distinção entre condomínio urbanístico e loteamento fechado, do qual parece remeter a produtos idênticos. Entretanto, Souza destaca que

muitos dos "condomínios" atualmente existentes são, na realidade, *falsos condomínios:* são, no fundo, *loteamentos fechados,* coisa que afronta a Lei Federal 6.766/79, uma vez que um loteamento (caracterizado, diversamente de um verdadeiro condomínio, por possuir em seu interior *logradouros públicos),* não pode ser fechado. Os empresários ligados à produção de "condomínios" preferem a forma loteamento porque, no caso de um verdadeiro condomínio horizontal (em cujo interior só existem vias de acesso que não constituem logradouros públicos), não há propriamente lotes individualizados, mas sim apenas um grande lote cujos proprietários possuem, além de casas, "frações ideais" do mesmo, ao passo que no caso de um "pseudocondomínio" ("loteamento fechado") as parcelas de terrenos são vendidas individualmente a cada proprietário [...]. (Souza, 2008, p. 75)

Assim posto, há de se considerar que a classificação/denominação destes novos

produtos imobiliários apresenta conflitos "jurídico-semânticos". Uma vez que os loteamentos são urbana e juridicamente distintos dos condomínios, cada um destes deve respeitar a regulamentação específica a que concernem, inclusive quanto da destinação de áreas verdes.
Ao regulamentar este caso de urbanização especial, não houve congruência da Lei Municipal com as legislações hierarquicamente superiores. Estas incoerências vão ao encontro do que menciona Silva:

[...] Se é certo que o destino urbanístico e a função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhes acrescentem outros valores e outras vantagens em favor do proprietário. (Silva, 2012, p. 81)

Em linhas gerais, a consolidação destes produtos imobiliários na cidade média de Santa Cruz do Sul compreende uma forma de urbanização através de legitimação com base em dispositivos legais que não lhe servem de fundamento.

Perspectivas sobre as áreas verdes na cidade de Santa Cruz do Sul
O entendimento quanto às confusões terminológicas presentes tanto na classificação dos processos de aprovação dos loteamentos e condomínios fechados como do texto jurídico municipal permitirão identificar as formas de compensação quanto aos impactos ambiental e urbanístico a que estes empreendimentos estão fadados. Entre estas compensações, incluem-se as áreas verdes.
Desta maneira, emergem inquietações quanto à forma com que as áreas verdes originárias destes produtos imobiliários vêm se consolidando nesta cidade, principalmente quando questiona-se as garantias elencadas ao futuro dos espaços verdes públicos em áreas urbanas. Assim posto, Benini e Martin apontam que

o parcelamento do solo é um fator indutor do crescimento das cidades, permitindo a inserção de terras urbanas no mercado imobiliário. Os novos loteamentos são obrigados por Lei Federal a ofertar infraestrutura, equipamentos urbanos, dentre os quais se destacam os espaços livres destinados à implantação de áreas verdes públicas. (Benini & Martin, 2010, p. 63)

A este respeito, a lei federal de parcelamento do solo, através da redação dada pela Lei nº 9.785/1999, especifica:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Quanto à destinação das áreas verdes, a Lei Municipal Complementar nº 390/2008 discrimina em seus Artigos 6º e 8º, a respeito da "cessão" proveniente de condomínios urbanísticos. Todavia, percebe-se que estas diretrizes não fazem referência às áreas verdes como sendo bens públicos. Ao contrário, deixam evidente que tais áreas, permanecem como propriedade do condomínio, podendo, então, localizarem-se dentro do perímetro deste. No que tange aos loteamentos fechados, a lei trata superficialmente a este respeito em seu Artigo 17, donde já define que mediante lei especial, é autorizada a concessão de uso das áreas verdes internas. Ou seja, também remete à privatização destas áreas, que deveriam ser bens públicos e, de livre acesso a todos, sem restrições.

O que inquieta é que os Artigos 17 e 22 da Lei Federal de Parcelamento do Solo especificam que tais áreas deverão respeitar os fins a que foram destinados na aprovação do seu projeto, não podendo ser alterados pelo loteador; e, como bens públicos, passam a integrar o domínio público.

Esta tutela, pensando na expansão das cidades, garante a inviolabilidade de alteração dos fins a que se destinam estas áreas, de modo a garantir que as áreas urbanas disponham de uma quantidade suficiente de áreas verdes. Se a lei federal traz a segurança de que estes locais permanecerão como áreas verdes, mesmo com o passar dos tempos; a lei municipal vai de encontro a este princípio, deixando sobremaneira sob responsabilidade dos loteadores e incorporadores.

Ainda, percebe-se que os questionamentos afloram quando se discute simplesmente a definição de área verde. Dessa forma, encontramos alusão às áreas verdes em alguns pontos do texto municipal que regulamenta os loteamentos e condomínios fechados na cidade de Santa Cruz do Sul, muito embora a própria lei federal de parcelamento do solo não faça menção especificamente; discriminando apenas os espaços livres de uso público (dentre outros), da qual as áreas verdes estão implicitamente inseridas.

Desta forma, a carência de uma regulamentação que abarque explicitamente as áreas verdes dificulta o próprio planejamento municipal, do qual não se tem diretrizes que respaldam a segurança jurídica neste aspecto. A este respeito, a Lei Municipal Complementar nº 390/2008 referencia em ser artigo 6º que

a área destinada a equipamentos comunitários ou urbanos, que é de no mínimo cinco por cento sobre a área global, deverá localizar-se fora do perímetro fechado, com acesso direto à via pública, sendo que a área verde, com o mínimo de dez por cento, poderá localizar-se dentro do condomínio, tanto como área verde de preservação ou como área de lazer.

Conforme a disciplina mencionada, as áreas verdes originárias dos novos produtos imobiliários na cidade de Santa Cruz do Sul, podem se utilizar de áreas de preservação permanentes já existentes, como o Cinturão Verde; assim como podem ser consolidadas como áreas de lazer. Entretanto, o que de fato caracteriza uma área verde de lazer? Qual o percentual mínimo de solo permeável e de concentração de vegetação? Para

Dias,

tratar de sustentabilidade nos espaços urbanos requer a implementação de políticas públicas que concretizem os objetivos constitucionais: uma vida digna e com maior qualidade nos espaços urbanos. Para tal, o ordenamento jurídico se faz instrumento para a transformação, e os princípios constitucionais são os vetores, normas retrizes que direcionarão as atividades políticas, administrativas, judiciárias, econômicas para o trato da questão urbana. (Dias 2005, p. 108)

Considerações finais

As formas de reprodução dos espaços urbanos, ao longo da história, são, até os tempos atuais, marcados pelo processo de industrialização, ou, em outros termos, pela reprodução de um sistema fundado no capital. Esta concepção é fortemente marcada pela luta da sociedade ao direito à cidade, reflexo da expressão físico-territorial da segregação social, ao passo que a sociedade cada vez menos encontra uma representação, uma identidade nos espaços urbanos públicos.

Neste contexto, a cidade de Santa Cruz do Sul se apresenta como principal centro urbano e econômico da Região do Vale do Rio Pardo, de modo que a densidade do processo de produção de condomínios e loteamentos fechados se destaca sobremaneira se comparado às demais cidades desta região.

Aliados à fetichização destes novos produtos imobiliários, uma nova identidade emerge nos indivíduos que residem e transitam no interior deste perímetro. Desta maneira, a classe social mais elevada, residente destes enclaves, tende a reforçar sua identidade com estes locais, através das representações afloradas pelo próprio marketing imobiliário; ao passo que intensificam-se os conflitos identitários da classe social mais baixa, no que se refere à busca por representações nos espaços da cidade contemporânea, que são cada vez mais vazios de sentido.

No que se refere à constituição e destinação das áreas verdes urbanas, entende-se que estas representam, além de espaços de convivência social, a materialização das garantias futuras de qualidade ambiental, que, na cidade média de Santa Cruz do Sul, encontram-se ameaçados por uma política urbanística focada na população de média e alta renda.

REFERÊNCIAS

- BENINI, Sandra Medina, & MARTIN, Encarnita Salas (2010). Decifrando as áreas verdes públicas. p. 63-80. *Revista Formação*, v.2, n.17.
- Recuperado em 28 de outubro, 2014, de http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/455

- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em 14 mar. 2013.

- DIAS, Daniella S (2005). *Desenvolvimento Urbano*: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá.

- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍTICA – FEE. *Estatísticas – População*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacao. php>. Acesso em 12 nov. de 2013.

- MAIA, Doralice Sátyro. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.) (2006). *Cidades médias:* produção do espaço urbano e regional. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, pp. 155-173.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Listagem dos Loteamentos Fechados e Condomínios Urbanísticos. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

- SANTA CRUZ DO SUL. (2008). Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008. *Dispõe sobre a instalação de condomínios urbanísticos e fechamento de loteamentos no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências*.

- SILVA, José Afonso da Silva (2012). *Direito urbanístico brasileiro.* 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA.

- SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (2003). *Cidade, corporação e periferia urbana: acumulação de capital e segregação espacial na (re) produção do espaço urbano*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

- SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Corporação, rede agroindustrial fumageira e território: transformações na dinâmica de produção do espaço

urbano e regional no Vale do Rio Pardo – RS. In: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas (Org.) (2010). Transformações territoriais: experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 101-120.

- SOUZA, Marcelo Lopes de (2008). *Fobópole:* o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.) (2006). *Cidades médias:* produção do espaço urbano e regional. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular pp. 175-197.

- SPOSITO, M. E. B., SOARES, B. R. S., MAIA, D. S., & GOMES, E. T. A (2007). O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias: espaços em transição. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular. pp. 35-68.

- WENZEL, J. A. & QUADROS A. de. Análise biológica e geológica integrada do Cinturão Verde de Santa Cruz do Sul, RS, visando sua ampliação e preservação. In: *Fepam em Revista:* revista da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler / FEPAM. v. 6, n. 1, jan./jun. 2012. Porto Alegre: FEPAM, 2012. P.19-28.

- WINK, Ronaldo (2002). *Santa Cruz do Sul:* urbanização e desenvolvimento. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

- _____. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999:* mensagem de veto Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9785.htm>. Acesso em: 04 jul. 2013.

Zonificación de la erosión hídrica con fines de planificación de uso: un caso de estudio en las Sierras de Córdoba (Argentina)

Sacchi, Gabriela Andrea
Abril, Ernesto Guillermo

PALABRAS CLAVE
· Erosión hídrica
· SIG
· Bases de datos territoriales

Resumen / El área de estudio comprende un sector del Valle de Calamuchita, en el ambiente de las Sierras Grandes, Córdoba (Argentina) entre los 31º30'-32º30´ S y 64º30´-65º00´ O. Se plantea para la región un análisis de variables ambientales que definen el riesgo de erosión y que resultan de la integración de datos provenientes de un estudio integral de antecedentes, imágenes satelitales, registros locales y comprobaciones de campo. Para tal fin, se considera la evaluación de tipos de suelo y su uso actual, variedad y densidad de cobertura vegetal, aspectos de relieve y régimen de precipitaciones. La información se analiza en un entorno SIG, obteniéndose como resultado el reconocimiento de unidades ambientales homogéneas y la consecuente zonificación del riesgo a la erosión hídrica. El objetivo es conformar una base de datos multitemática digital, actualizable, que permita monitorear el riesgo de erosión hídrica y planificar su mitigación mediante diseños de estrategias de uso del suelo.

SACCHI, GABRIELA ANDREA
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: gsacchi@efn.uncor.edu

INTRODUCCIÓN

La erosión es un componente esencial de los procesos de degradación de suelos, la cual favorece el empobrecimiento y fragilización de los geosistemas. Estos procesos de erosión son causados por la intereacción del suelo, precipitaciones, relieve, vegetación y usos humanos. En relación a estos últimos, los conflictos de uso de las tierras se establecen sobre la base de discrepancias entre el uso del suelo y la capacidad utilitaria de los mismos. Estos conflictos han demostrado ser una importante fuente de incrementos de pérdida de suelo, en un escenario con ausencia de conflicto las pérdidas han resultado ser menores que cuando se utiliza la tierra para fines distintos de los determinados por la capacidad (Pacheco et al. 2014). El manejo individual del terreno y el diagnóstico de las condiciones de cada sitio, son fundamentales para determinar los factores que han incidido activamente sobre la producción de los eventos erosivos. Para ello, una herramienta que abarca en su totalidad el manejo de cuencas hidrográficas es el Sistema de Información Geográfica (SIG). Mediante los SIG, se integra la información relevante para la planificación hidrológica con una aplicación que permite la consulta, análisis, enlace con modelos hidrológicos, actualización de la información y la emisión de listados, informes y planos, permitiendo la extrapolación de las conclusiones a otros sitios (Gasparini 2000). El estudio del aérea de los Valles de Calamuchita y de Santa Rosa de Calamuchita, tiene como objetivo obtener un diagnóstico cualitativo de los conflictos que la erosión hídrica presenta, para implementar un planificación de uso de las tierras con fines de protección y producción aplicando el SIG. A los fines de definir porciones del terreno con similar comportamiento frente a la erosión.

METODOLOGÍA

Para la preparación de la base de datos, se emplearon las Hojas Forestales del Valle de Calamuchita y Santa Rosa de Calamuchita -escala 1:100.000- (Pachecoy et al. 1988 y 1990), imágenes satelitales multitemporales del sensor LANDSAT ETM+ (CONAE 1999, 2000, 2001 y 2002), cartas topográficas del IGM Nº 3166-36 y 3366-6, modelos digitales de terreno (Abril, 2004), datos del banco de datos topográficos TopoXsat (Fotomap, 2005), datos de estaciones meteorológicas e información de campo que incluyó observaciones del suelo (características morfológicas, posición en el paisaje, relieve), de la vegetación (especies dominantes, densidad, estado) y del uso actual del suelo, con sus condiciones asociadas de erosión. La erosividad de la lluvia fue definida con el Índice de Fournier modificado (Almorox Alonso et al., 1994), estimado a partir de datos de precipitaciones medias mensuales y anuales. Los suelos, clasificados taxonómicamente de acuerdo con el Sistema Americano Soil Taxonomy (USDA, 2014), se caracterizaron según su erosionabilidad, empleando una metodología que evalúa a partir de una fórmula paramétrica la resistencia que opone el suelo a una determinada fuerza erosiva (Sacchi, 2001). La variable vegetación fue analizada tanto en función a su variación altitudinal, condicionada principalmente por el clima y la topografía, como el grado de protección que ofrece al sustrato. El gradiente de pendiente fue el componente evaluado para el relieve, ejerciendo un efecto directo

sobre la velocidad de escurrimiento superficial del agua. En cuanto a la Capacidad de uso de las tierras, se determinó en función de la propuesta del Servicio de Conservación de Suelos de los Estados Unidos (1977), que reconoce ocho clases divididas en dos grupos definidos como tierras aptas para cultivo (clases I a IV) y no aptas para dicho fin (clases VI a VIII). La definición de la Aptitud forestal se basó en el Manual de Evaluación de Suelos de Storie (1970), que reconoce cinco clases que van desde excelente (clase 1) a no apta (clase 5). Para cada variable ambiental se obtuvo una zonificación, representando cada zona o área una unidad homogénea, admitiéndose una "variación ligera" de la variable analizada. Sin embargo este rango de variabilidad no justifica el reconocimiento de una nueva unidad. La codificación de las unidades fue diseñada para el logro de una carta digital geo-referenciada indicativa de los "niveles jerárquicos" buscados. Cada una de las capas de información lograda, fue geo-referenciada y llevada a resolución de base LANDSAT ETM+ (30m), para lograr la correspondencia de las unidades cartografiadas en formato raster, empleándose como herramienta el software Idrisi Kilimanjaro (Eastman 2005).

CARACTERÍSTICAS GENERALES

El área de estudio se localiza en el ambiente de las Sierras Grandes (Figura 1), definida geológicamente en el Macizo Migmático de Atos Pampa, de naturaleza metamórfica-migmática, que comprende también el Batolito de Achala, de composición general granítica. Hacia el este del área, confinado por los cordones de las Sierras Chica y Grande se ubica el Valle de Calamuchita, con una cubierta de depósitos eólicos y aluviales del Pleistoceno y del Holoceno (Gordillo y Lencinas, 1979). Los suelos dominantes son Argiudoles, Hapludoles, Calciudoles y Udipsammentes (Pachecoy et al., 1988 y 1990). Según la clasificación de Thornthwaite (1948), el clima es sub-húmedo, mesotermal, con deficiencia moderada de agua en invierno (Tipo C2B2'w a'). Los pisos o cinturones de vegetación corresponden al espinal (550 a 750msnm): Prosopis alba, Prosopis nigra, Celtis spinosa, Acacia caven, Lippia turbinata, Aloysia gratissima, gramíneas como Stipa, Paspalum; el bosque serrano (600 a 950msnm): Lithraea ternifolia, Fagara coco, Ruprechtia apetala; el matorral serrano o romerillal (desde los 800msnm): Heterothalamus alienus y Eupatorium bunifolium, Baccharis y el pastizal de altura (a partir de los 1000msnm): Festuca hieronymi, Stipa filiculmis, S. Tenuissima, Paspalum quadrifarium. A mayores altitudes, la vegetación está más adaptada al clima riguroso y se encuentran Alchemilla pinnata, Muhlenbergia peruviana, Azorella biloba (Pachecoy et al., 1988 y 1990). La actividad económica de la región revela el uso del suelo, dedicado a la actividad silvo-pastoril, con prácticas ganaderas extensivas y forestales en su mayoría, encontrándose los cultivos restringidos a sectores de valle y algunos bolsones. La actividad turística adquiere gran importancia, teniendo un mayor impacto sobre el ambiente durante los meses estivales.

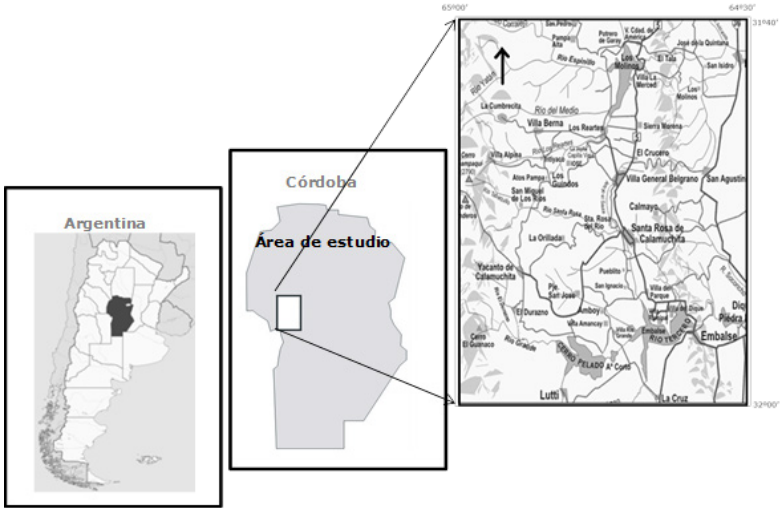


Figura 1: ubicación geográfica del área de estudio

RESULTADOS

Caracterización del clima: La región presenta un régimen de lluvias monzónico, con inviernos fríos y secos. La cantidad de agua que precipita en la localidad de Santa Rosa de Calamuchita es de 936,70mm (período 1971-1990), presentado variaciones interanuales amplias comprendidas entre los 1300mm (1979) y los 527mm (1971). La distribución de las precipitaciones presenta dos estaciones bien marcadas, una húmeda, entre noviembre y marzo, concentrando el 75% del total, y otra seca, con el 25% de las lluvias totales. En el área serrana, las características del relieve, las diferencias altitudinales y los factores de exposición, entre otros, tienen un efecto dominante sobre las condiciones climáticas y la generación de microclimas. En consecuencia, se presenta para la región un aumento de las precipitaciones, un carácter positivo del balance hídrico, y un descenso térmico ocasionado por las condiciones orográficas. El Índice de erosión medio anual estimado es de 130,90mm. La distribución mensual de la erosividad media tiene un comportamiento similar al de las precipitaciones, concentrando los mayores valores de potencialidad erosiva en el período diciembre – febrero (Figura 2).

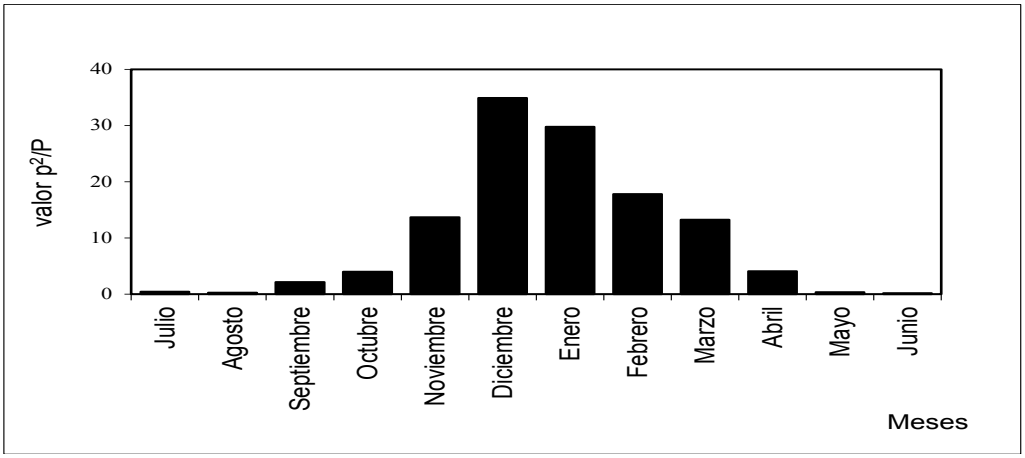


Figura 2: Distribución de la erosividad mensual (Período 1971-1990)

Caracterización de los suelos: Los suelos están desarrollados a partir de materiales autóctonos -rocas graníticas y metamórficas- y de materiales alóctonos -sedimentos loessoides y aluviales-. En el ambiente de rocas graníticas, los gradientes de pendiente oscilan entre 3-10% y 10-25%, dominan Argiudoles y Hapludoles, Haplacuoles y Epiacuentes en sectores con drenaje deficiente. Son suelos someros, con el contacto paralítico entre los 40 y 60cm, con rocosidad de hasta 40% y pedregosidad que supera los 60% en algunos sectores. En el ambiente de rocas metamórficas, las pendientes varían entre 10-25% y 25-45%, siendo dominantes los Udipsammentes y Hapludoles, el contacto paralítico se encuentra entre los 20 y 100cm. Los porcentajes de roca aflorante son menores al 40%. En el ambiente de sedimentos loessoides y aluviales, los gradientes de pendiente oscilan entre 1-3%, el horizonte petrocálcico y el contacto paralítico se encuentran en la mayoría de los casos a una profundidad mayor de 60cm, dominando Argiudoles, Hapludoles y Calciudoles. En ambientes de Pampas serranas y lomas onduladas, la rocosidad varía entre 10 y 20%. Los sedimentos loessoides se encuentran formando la cubierta sedimentaria de rocas metamórficas y graníticas, siendo posible encontrar un contacto paralítico que marca una discontinuidad litológica entre ambos ambientes.

Zonificación: la erosionabilidad se caracterizó en función de la sumatoria de las siguientes propiedades edáficas: profundidad del solum y del horizonte impermeable, clase de erosionabilidad según la textura tanto del horizonte superficial (18cm) como del subsuperficial (Bt, Bw o AC), susceptibilidad al encostramiento, consolidación y/o unión de los horizontes subsuperficiales, contenido de materia orgánica, permeabilidad, clase y grado de estructura, pedregosidad en los horizontes superficiales y pedregosidad y/o rocosidad (Sacchi, 2001). En general, la susceptibilidad de los suelos a erosionarse no presentó diferencias significativas, infiriéndose que los suelos estudiados tienen un similar comportamiento frente a los procesos de erosión hídrica. Los perfiles con menor

erosionabilidad, con valores entre 27 y 29, son suelos profundos con un horizonte impermeable a una profundidad mayor a 150cm, con una moderada susceptibilidad al encostramiento y erosionabilidad del horizonte superficial, con texturas franco arcillo limosas dominantes. Los suelos más erosionables, con valores mayores a 30, son muy someros (<25cm) a someros (25-50cm), con un horizonte superficial altamente susceptible y texturas franco limosas y franco arenosas. Los suelos de la región son parte fundamental en el sistema hídrico regional ya que, junto a las estructuras rocosas aflorantes y subyacentes, participan de una dinámica de retardo que posibilita disponer de agua en las épocas del año en las que no se registran precipitaciones significativas.

Caracterización de la vegetación: La vegetación presenta una variación altitudinal en sentido oeste-este, que determina la presencia de pisos que se encuentran alterados por una importante intervención antrópica traducida en tala, incendios y actividades agrícolo-ganaderas, entre otras. El llamado espinal, coincide en general con las unidades de suelos con material parental loessoide – aluvial, siendo el área donde se acentúan las actividades agrícolo-ganaderas, lo que implica que la cubierta vegetal se encuentre más modificada. Es común encontrar solamente relictos aislados de vegetación nativa, intercalados con sectores cultivados. El bosque serrano es definido como un bosque abierto en las Sierra Chica y en el faldeo occidental de las Sierras Grandes. Esta unidad biótica está sometida a tala y es reemplazada en los valles por actividades agrícolas, siendo la ganadería la principal actividad que contribuye a degradarla. En particular, sobre el faldeo oriental de las Sierras Grandes, parte de la vegetación natural ha sido reemplazada por forestaciones con especies exóticas tales como Pinus elliottii, Pinus Taeda y Pinus Radiata. El matorral serrano o romerillal está definido como una comunidad de reemplazo, consecuencia de la intervención humana sobre el bosque serrano y el pastizal de altura. Este último piso corresponde a los sectores más altos de las sierras.
Zonificación: La cobertura vegetal actúa disminuyendo la velocidad de impacto de la gota de lluvia y del escurrimiento superficial, favoreciendo a su vez la infiltración. Se realizó una síntesis de la vegetación, resultando representada por un estrato arbóreo, otro arbustivo y un tercero inferior (pasturas), a los que se suman áreas dedicadas a la forestación y los cultivos. No se han considerado las mezclas, ya que éstas se encuentran contempladas en la prevalencia de cada tipo. De las consideraciones expuestas se extrae el mapa digital correspondiente (Figura 3), sintetizándose a los fines propuestos en cuatro clases, progresivamente designadas según su mayor incidencia negativa sobre los procesos de erosión hídrica (Tabla 1):

Tabla 1: Clases de vegetación

Clase	Tipo de vegetación
1	Monte
1	Monte y Arbustal

1	Forestaciones
2	Arbustal y Pastos
3	Pastos de altura - Pastos y Suelo expuesto - Suelo expuesto
4	Cultivos

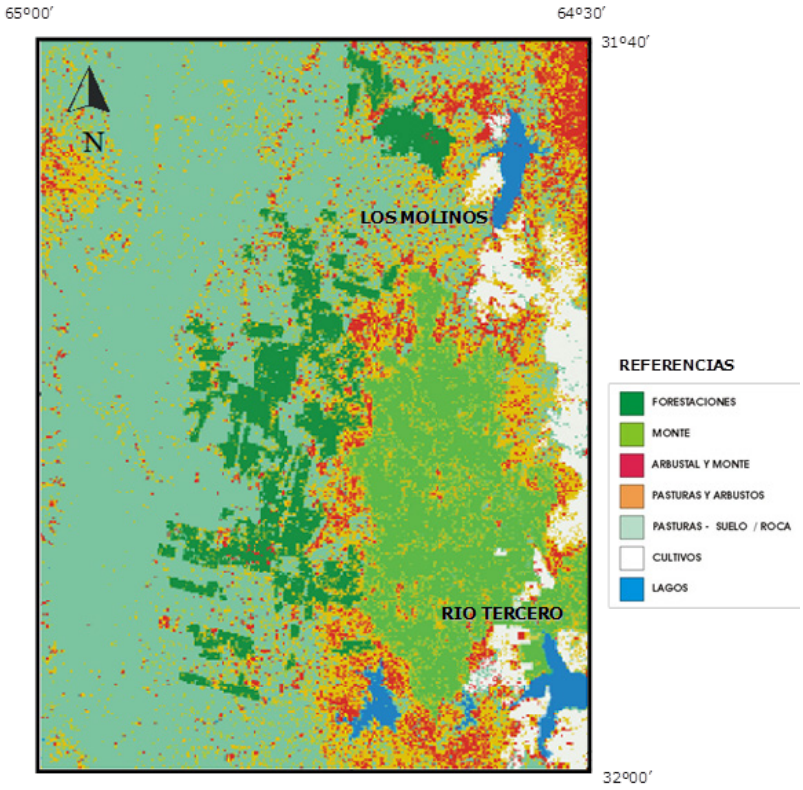


Figura 3: Distribución de las clases de vegetación

Caracterización del relieve: Para evaluar el relieve se empleó su componente gradiente de pendiente. En el caso estudiado, se consideró como punto de partida para generar el correspondiente Mapa de pendientes (Figura 4), un Modelo Digital de Terreno previamente generado (Abril, 2004), habiendo sido disminuida la resolución para obtener superficies significativas para el nivel de una cartografía regional. Los gradientes de pendiente fueron jerarquizados de acuerdo con lo propuesto por Etchevehere (1976), quien define seis clases a partir de sus correspondientes umbrales (Tabla 2):

Tabla 2: Clases de pendiente

Clase	Pendiente (%)	Calificación
1	0 – 1	Muy suavemente a suavemente onduladas
2	1 – 3	Suavemente a moderadamente onduladas
3	3 – 10	Fuertemente onduladas o inclinadas
4	10 – 25	Fuertemente inclinadas o colinadas
5	25 – 45	Escarpadas o muy colinadas
6	> 45	Muy escarpadas o montañosas

Los grandes ambientes geomorfológicos del área se encuentran perfectamente delimitados en el mapa de pendientes (Figura 4). De esta forma, en un corte esquemático con dirección oeste-este se definen: a) un área de sierras altas, caracterizado por relieves de fuerte pendiente, b) un área intermedia o de transición, con sierras bajas y ambientes ondulados de pampas de altura serranas, c) un área de lomas onduladas y de valle propiamente dicho, ya casi fuera del área de estudio y escasamente representado el ambiente de la Sierra Chica.

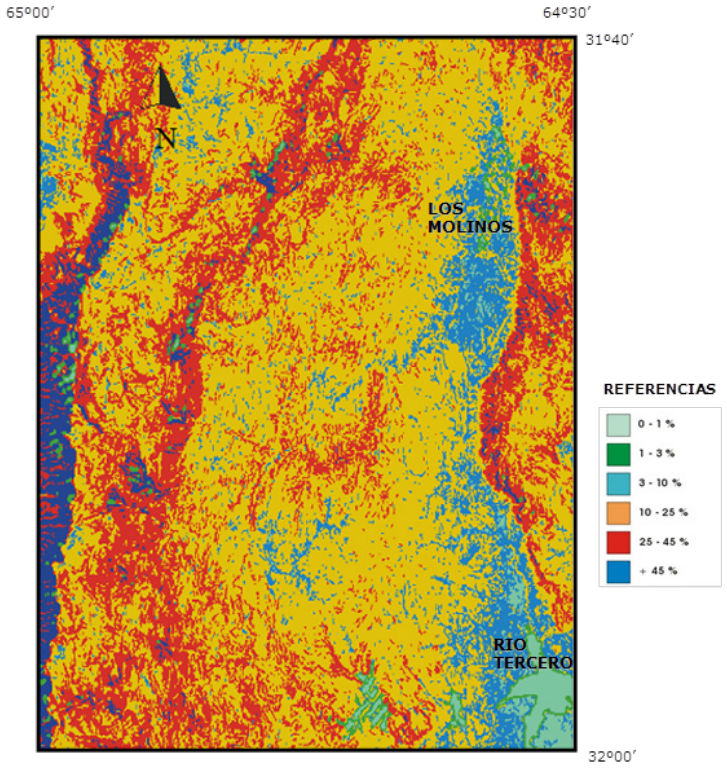


Figura 4: Zonificación de gradientes de pendiente

Capacidad de uso de los suelos – Aptitud forestal: La Capacidad de uso y la Aptitud forestal de los suelos fueron utilizadas para delinear las estrategias de ocupación de las tierras en función de atemperar el riesgo de erosión detectado. En el área de estudio, la Capacidad de uso varía entre las clases III y VIII y la Aptitud forestal entre 1 - 5 (Pachecoy et al., 1988 y 1990). Los suelos agrícolas presentan Capacidades de uso IIIec – IVec y IVes. Sus limitaciones son la erosión hídrica (e), de índole climático (c) y la presencia de toscas, carbonatos y material parental con texturas franco-arenoso (s). Estas unidades presentan una Aptitud forestal excelente (clase 1), no obstante, estos suelos son utilizados para actividades agrícolas y agrícolo-ganaderas. En los suelos agrícolo-ganaderos s.s. evaluados como clases VIes – VIsc – VIes, es necesario aumentar la calidad y cantidad de prácticas tendientes tanto a la conservación del suelo como del agua. A las limitaciones de erosión, se suman los problemas referidos a la zona radicular en referencia a su profundidad efectiva, siendo estos rocosidad y presencia de capas masivas carbonáticas. Los suelos con Capacidad de uso VII, son definidos como campos naturales de pastoreo, con pendientes pronunciadas, suelos someros y pedregosidad. En estas unidades, las limitantes anteriores se intensifican. Los suelos sin utilidad agrícolo-ganadera, tipificados como clase VIII, presentan una aptitud forestal clase 5. Por encima de los 1800msnm, los suelos tienen aptitud forestal clase 5 (no aptos) y coinciden con áreas con Capacidad de uso VIII/VII, siendo tierras sin ninguna utilidad productiva. Presentan limitaciones graves por erosión, profundidad de enraizamiento, pedregosidad/rocosidad y gradientes de pendiente. El mayor porcentaje del área restante, ubicada en alturas que van entre 750 – 1800msnm, presenta clases de aptitud forestal 2 y 3 (buena-regular). Los valores de erosionabilidad con relación a la Capacidad de uso y Aptitud forestal de los suelos están resumidos en la Tabla 3.

Tabla 3: Relación entre la capacidad productiva de los suelos y su erosionabilidad

Aptitud forestal	Capacidad de uso	Erosionabilidad de los suelos
1. Excelente	IVe – IIIe	29,0 – 32,5
2. Buena	VIIes – VIII	30,0 – 31,8
3. Regular	VIes – VIII	29,0 – 33,0
4. Baja	VIIes – VIII	30,0
5. No apta	VIII – VIIes	27,5 – 33,0

Zonificación de la erosión hídrica: Los ambientes con similar problemática ambiental y capacidad utilitaria se representaron en la Figura 5, siendo definidos de la siguiente manera: Áreas Tipo 1: con suelos desarrollados a partir de sedimentos loessoides y aluviales, con pendientes dominantes clase 2 y 3, con vegetación de monte intensamente modificada por actividades antrópicas. Los procesos de erosión hídrica dominantes son de tipo laminar y, en sectores localizados, en cárcavas. La susceptibilidad a la erosión de los suelos depende principalmente del material parental a partir del cual se

encuentran desarrollados, en consecuencia, los sedimentos loessoides presentan un perfil con horizonte superficial con texturas erosionables y una moderada susceptibilidad al encostramiento. Las actividades agrícolas son las dominantes, siendo por lo tanto necesario incorporar una planificación de los cultivos, es decir prácticas de rotación, mantenimiento del suelo cubierto (en especial durante las épocas de preparación de la cama de siembra), dirección de siembra perpendicular a las pendientes y reducción de tareas de remoción del suelo para la siembra, entre otras. La vegetación natural se encuentra confinada a relictos aislados constituidos por un monte degradado, bajo y abierto. Áreas Tipo 2: con clases de pendiente entre 4 y 5, la erosionabilidad de los suelos depende fundamentalmente de su escasa profundidad efectiva, es decir de la posición en el perfil de los horizontes denominados Cr y R. El mayor problema está relacionado tanto con su actual afectación por los procesos de erosión hídrica como a su susceptibilidad a ella, la cual está en función de un factor modificable como es uso del suelo. En este ambiente se localiza la mayor parte de las forestaciones. De tal forma, las actividades antrópicas que se desarrollan deben relacionarse tanto a atemperar las actuales situaciones de erosión como a disminuir su susceptibilidad. Por tal razón, es necesario realizar un manejo adecuado del pastoreo, de las pasturas implantadas y forestaciones, ejerciendo un control en la zona de cabecera de las actuales cárcavas, protegiendo la vegetación natural y reforestando, entre otras actividades. En estos sectores es necesario compatibilizar el desarrollo socio-económico con la protección paisajística y ambiental Los principales problemas se encuentran referidos a la tala, el fuego y el pastoreo. Áreas Tipo 3: con clases de pendiente mayores a 4 (> 25%), que localmente llegan hasta 70%. La erosionabilidad de los suelos, al igual que en las áreas tipo 2, depende de su profundidad efectiva, siendo dominante la vegetación de pastos con alternancia de suelo desnudo. La susceptibilidad a la erosión de la misma depende fundamentalmente del factor relieve y en especial de los porcentajes de gradiente. Corresponde a las cabeceras de cuencas, siendo los sitios más susceptibles a la erosión y los que requieren mayor protección y cuidado. Se recomienda dejar estas tierras como áreas de recreación y conservación de la vida silvestre, siendo conveniente mantener las condiciones naturales del medio. Si las mismas han sido alteradas, es recomendable restablecer el equilibrio mediante la restauración de la vegetación natural con reimplantación de especies de rápido crecimiento y la re-ubicación del ganado, en particular en las áreas sometidas a importantes procesos de erosión. Las características ambientales inherentes las definen como “áreas de alta peligrosidad”, por lo que se necesita mantener el suelo con una importante cubierta vegetal para así lograr condiciones hídricas favorables para el funcionamiento de la cuenca en su integridad. Al tratarse de áreas económicamente improductivas, deben constituirse en el centro de atención, donde se realicen los mayores esfuerzos para proteger los recursos bióticos, paisajísticos e hídricos, ya que en la cuenca alta es donde se inicia el escurrimiento hídrico. Las recomendaciones apuntan a procurar la disminución de la velocidad de las aguas superficiales y la cantidad de sedimentos en tránsito en los cursos de agua.

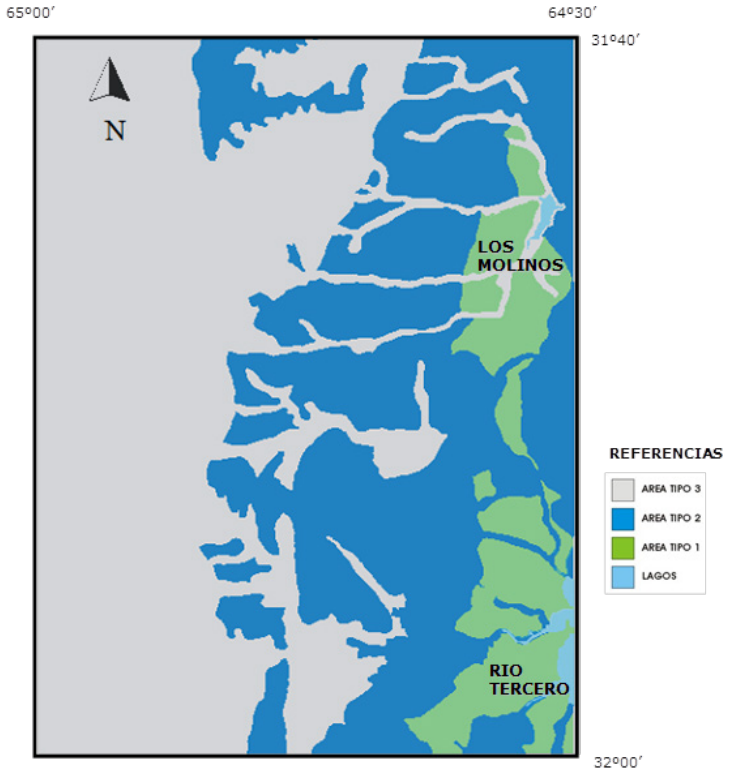


Figura 5: Áreas con similar problemática ambiental

CONCLUSIONES

En el área de estudio, los procesos de erosión hídrica, se encuentran relacionados con las actividades antrópicas que se desarrollan, ya sea por un mal manejo del recurso natural al utilizar tierras sin capacidad potencial para soportar tales actividades o por una sobre explotación con uso irracional e indiscriminado del medio. El comportamiento de los suelos en los sectores cultivados está condicionado por la distribución anual de las precipitaciones, encontrándose más expuestos a erosionarse cuando ocurren las últimas lluvias de primavera y las estivales. En los sectores con vegetación natural, el grado de deterioro por actividades antrópicas es la variable que condiciona la pérdida de suelo, siendo un problema de destacar, ya que la actividad turística se incrementa en este período favoreciendo la mayor degradación del medio a través de la tala indiscriminada, incendios por descuidos humanos, quema de residuos, etc. La preservación del suelo, como soporte de la vegetación y como interfase de infiltración y de retención del agua, es una prioridad. De esta manera, la remoción de la cubierta vegetal original genera un desequilibrio de base muy importante. A esta situación se agregan la presión del sobre-pastoreo, el pisoteo de los animales y la práctica corriente de la quema de pastos para rebrote, situaciones particulares que inciden en la agudización

del problema. Actualmente, los suelos se encuentran sometidos a sobre-explotación, lo cual incrementa los niveles de erosión en este frágil ecosistema de altura que, por sus condiciones naturales, presenta una alta susceptibilidad a la actuación de dichos procesos. La actualización de la base de datos con la incorporación de información temática proveniente de satélites, permite acceder a un modelo dinámico a partir del cual monitorear la variación del riesgo de erosión en las distintas cuencas según el comportamiento de las variables y se constituye en un medio eficiente y preciso para ensayar situaciones que permitan generar recomendaciones para un uso productivo del suelo, en el marco del diseño de estrategias de mitigación.

REFERENCIAS

Abril E. 2004. Caracterización geomorfológica para las regiones de estudio de los proyectos forestal y de biodiversidad. Informe interno CREAN, FCA. Universidad Nacional de Córdoba.

Porta Casanellas J, López-Acevedo Reguerín M, Roquero de Laburu C. 2003. Edafología para la Agricultura y el Medio Ambiente. 3ª. Edición. Mundi-Prensa. Madrid. España.

Eastman J. 2005. Idrisi Kilimanjaro. George Perkins Marsh Institute, Clark University. Clark Labs, Worcester.

Etchevehere P. 1976. Normas de reconocimiento de suelos. Segunda edición actualizada. INTA, Dpto. de Suelos. Publicación 152.

Gaspari F. 2000. Plan de Ordenamiento Territorial en Cuencas Serranas Degradadas utilizando Sistemas de Información Geográfica (S.I.G.). (Tesis de doctorado). Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida.

Gordillo C, Lencinas A. 1979. Sierras Pampeanas de Córdoba y San Luis. Apartado de Geología Regional Argentina. Vol.I. Academia Nacional de Ciencias. Córdoba: Argentina. p. 577-638.

Moody A, Woodcock C. 1995. The influence of scale and the spatial characteristics of landscapes on land-cover mapping using remote sensing. Landsape Ecology 10 (6): 363-379.

Pacheco F, Varandas S, Sanches Fernandes L, Valle Junior, R. 2014. Soil losses in rural watersheds with environmental land use conflicts. Science of the Total Environment 485–486: 110–120.

Pachecoy V, Jarsún B, Espil H. 1990. Hoja 3166-36. Valle de Calamuchita. Segunda

Parte (Área Norte). Convenio IFONA-MAG y RR.

Pachecoy V, Jarsún B, Espil H, Zamora E. 1988. Hoja 3366-6. Santa Rosa de Calamuchita. Primera Parte (Área Central). Convenio IFONA-MAG y RR.

Sacchi G. 2001. Dinámica de erosión hídrica y de degradación física y química de suelos en las cuencas de los ríos Santa Catalina y Ascochinga. Córdoba. Argentina. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Argentina.
Servicio de Conservación de Suelos. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. 1977. Manual de conservación de suelos. Limusa. p. 332

USDA. Soil Survey Staff. 2014. Keys to Soil Taxonomy, 12th ed. USDA-Natural Resources Conservation Service, Washington.

Storie R. 1970. Manual de evaluación de suelos. UTEHA. p. 225.

Thornthwaite C. 1948. An approach toward a rational classification of climate. Geographical Review 38: 55-94.

Wilkie D, y Finn J. 1996. Remote Sensing Imagery for Natural Resources Monitoring. Methods and cases in Conservation Science. M.C. Pearl. Columbia University Press. New York. p. 295.

Woodcock C, Collins J, Jupp D. 1997. Scaling remote sensing models en Scaling-up. From Cell to Landscape. P.R. Van Gardingen, G.M. Foody y P.J. Curran. p. 61-77.

Formulación de lineamientos estratégicos y sistema de indicadores de desarrollo sostenible urbano-territorial transferible a los actores institucionales que gestionan el territorio de la Región Capital.

Sánchez Arrabal María B.
Tauber Fernando, Martino Horacio
Delucchi Diego

PALABRAS CLAVE
· Gestión
· Región
· Sostenibilidad-Indicadores

Resumen / Para la Formulación de Lineamientos Estratégicos de un sistema regional, como es el caso de la Región Capital, es preciso proyectar tendencias, derivar conclusiones orientadoras y anticipar cursos de acción coherentes y viables, que permitan pronunciarse sobre los aspectos principales que interesan a la planificación regional; es preciso, adoptar un marco teórico que interprete las relaciones estructurales que rigen el comportamiento de las diversas variables asociadas al desarrollo económico-social de dicho territorio.

En el contexto de la planificación regional, es significativo enfatizar que la estrategia, debe asumir la realidad regional en toda su diversidad; incorporar las dimensiones social-económica-cultural y la dimensión ambiental del desarrollo, relacionándolas entre sí, pero reconociendo su expresión concreta en cada uno de los territorios locales (municipios) que integran la Región.

Si el objetivo de un plan es impulsar el desarrollo regional, tanto su diseño como instrumento, como las medidas que se adopten para su materialización, deben dar cuenta de las transformaciones socioeconómicas, urbanas y ambientales, necesarias para una mejor calidad de vida y menor vulnerabilidad; consensuar una "visión estratégica participativa", formulando lineamientos de trabajo que la reposicionen en los nuevos escenarios. Cabe aclarar, que el auge de la visión estratégica en la gestión local se debe a la necesidad de las regiones y municipios y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y situaciones que convierten al territorio en un elemento básico de la competitividad. En este contexto, la globalización de la economía produce situaciones de competencia y complementariedad entre ciudades, al tiempo que integran el territorio y las oportunidades que éste ofrece.

Planificar y gestionar con perspectiva estratégica en dicha región, admite una visión integral y abarcativa de la realidad, constituyéndose en un instrumento donde la

SÁNCHEZ ARRABAL MARÍA B.
Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido. IIPAC
Facultad de Arquitectura y Urbanismo. FAU
Universidad Nacional de La Plata. UNLP
E-mail: msanchezarrabal@gmail.com

sociedad y sus instituciones fijan prioridades en relación a los derechos económicos-sociales-culturales, como a los derechos políticos y civiles. Plantea una perspectiva de futuro, que consiste en un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación del territorio; del análisis de su proyección; de la definición de metas sustentadas en el estado actual, en el consenso para alcanzarlas y en la evaluación de sus resultados. Por ello, la formulación de lineamientos estratégicos y sistema de indicadores de desarrollo sostenible se vuelve indispensable, para canalizar, en un proyecto común, las inquietudes de todos los actores sociales a partir de propuestas y lineamientos, con posibilidades reales de alcanzarlas. Estas estrategias propias e integrales, son un instrumento básico de cooperación entre municipios de la región que comparten la meta de alcanzar sostenibilidad y sustentabilidad.

Este proceso de planificación y gestión estratégica, permite a las ciudades que integran la región, reconocerse a sí misma teniendo en cuenta trayectorias históricas, identidades culturales y el comportamiento de los actores reales; constituye un aporte que garantiza a medio plazo intervenciones planificadas, dirigidas a objetivos estratégicos, adaptados a la realidad regional y coordinado con los municipios intervinientes y sus instituciones. Desde este enfoque, el proyecto de investigación que se desarrolla, prioriza la formulación de lineamientos estratégicos y la construcción de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible urbano, para lograr resultados regionales en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios, sobre la base de un diagnóstico integrado que identificará los problemas, establecerá conexiones y explicará a través de qué procesos ocurren.

Esta visión y el enfoque integral del estudio, tiende a investigar el proceso de planificación estratégica de la Región Capital, teniendo como meta el logro de un territorio equilibrado, integrado y sustentable, que conciba a la misma como factor de desarrollo endógeno, en términos territoriales, y como integración de la diversidad de identidades, en términos socioculturales. En este sentido, no se conoce ningún antecedente de regionalización que contenga a los seis municipios intervinientes, que se plantean en esta investigación. Asimismo se programa aplicar un sistema de indicadores de desarrollo sostenible a los municipios, contribuyendo al estudio científico de los componentes urbanos y vislumbrando mejor los procesos actuales y sus relaciones.

El caso de la Región Capital

La insustentabilidad observada en esta región, asociada a la ausencia de un plan estratégico con enfoque regional, es un camino común de las ciudades de la región; transformar estas trayectorias ambientales y urbano-regionales desarrolladas últimamente y coherentizar las políticas públicas de los municipios de la región hacia estados más sustentables de desarrollo urbano territorial, requiere pensar en una gestión planificada, que entre otros temas, plantea la construcción de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible; cuyo fundamento, es entender a los municipios de la región como sistema complejo, por encima de las divisiones jurisdiccionales-administrativas existentes, sin perder el carácter único de cada municipio. En este

marco, la Región Capital integrada por seis municipios (Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata, Magdalena y Punta Indio), cuenta con una población de 848.525 hab., y un peso demográfico del aglomerado del Gran La Plata (GLP), del orden del 94%. Además de las diferencias de población, el GLP y el resto de la Región Capital se diferencian en densidades poblacionales, usos del suelo, estructuras e intensidad de las actividades económicas. Asimismo, en el contexto del desarrollo sostenible, las inundaciones en la región son un fenómeno recurrente y multicausal, que producen graves impactos, siendo sus causas principales los procesos asociados a la gestión del territorio, como la topografía y el diseño urbano, las condiciones de infraestructura urbana; los procesos históricos de urbanización; los modelos de gestión del territorio. Desde esta mirada y desde una visión regional, a partir de la caracterización que se está realizando, se infiere que las inundaciones serán cada vez más frecuentes como consecuencia de anomalías climáticas asociadas a la expansión urbana no planificada; que la erosión y el uso no sostenible de la tierra son acciones relacionadas con la acción humana. Sumándose la ausencia de obras compensatorias del proceso de densificación urbana y de extensión peri urbana constituyéndose en un riesgo social. Asimismo, el proceso histórico de crecimiento determina una continua ocupación del terreno natural por extensión de la urbanización y la subdivisión en parcelas urbanas en general, y sobre las planicies de inundación en particular. En cuanto a los modelos de gestión del territorio, se observa la falta de políticas de suelo desde un enfoque integral e ínter jurisdiccional; además de propiciar el crecimiento en extensión de la ciudad a partir de normativas que permiten loteos en zonas no aptas, ocupando indiscriminadamente los valles de inundación con asentamientos que evidencian la vulnerabilidad territorial. En síntesis, la aplicación de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible, debe tener en cuenta una base mínima para una política de promoción de la sustentabilidad, que permita: 1-Sustentar el proceso de toma de decisiones en un adecuado equilibrio entre las dimensiones económicas-sociales-ambientales en los ámbitos regionales-locales; 2-Promover la conservación y aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica y sus componentes; 3-Promover el Ordenamiento Territorial como instrumento de sustentabilidad.

Objetivo General

Formular un sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Región Capital, a partir de la construcción de una visión diagnóstica y la formulación de lineamientos estratégicos consensuados con los actores sociales, con el propósito de aportar herramientas para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de sostenibilidad regional.

Objetivos Particulares

Elaborar una caracterización sobre la configuración territorial de la Región Capital.

Construir una encuesta de informantes calificados.

Formular un diagnóstico FODA, sobre la base de la sistematización de antecedentes.

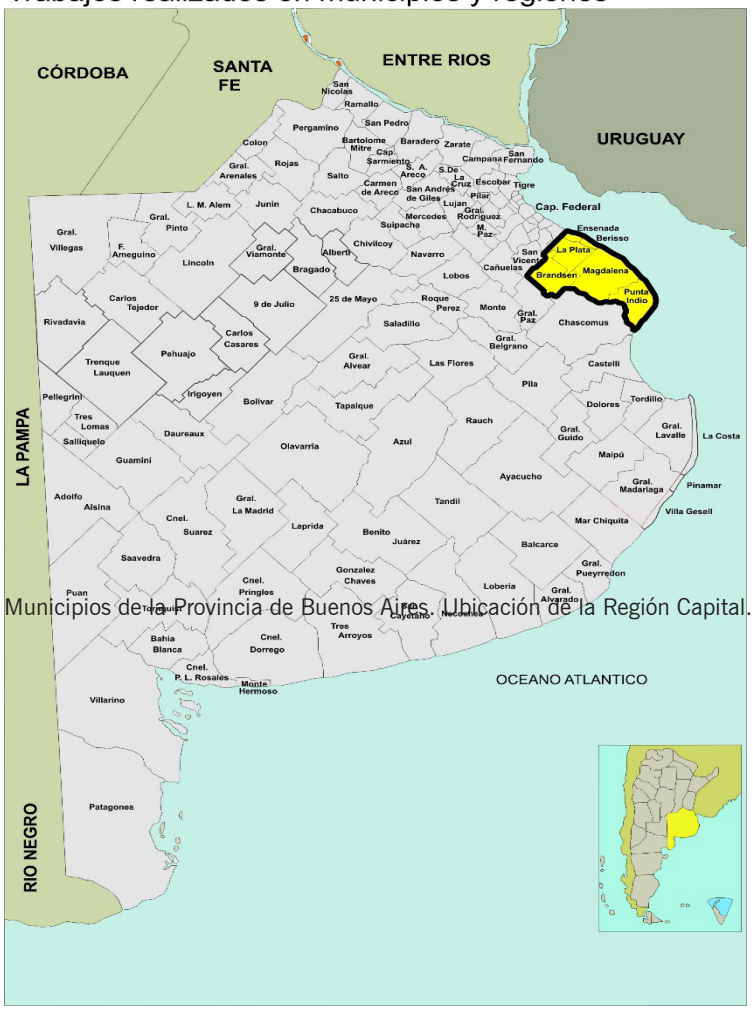
Formular lineamientos estratégicos para el desarrollo regional.

Desarrollar un sistema integrado para la medición y evaluación comparativa del avance

de la región hacia el desarrollo sostenible.
Elaborar indicadores de desarrollo sostenible a escala regional.
Metodología
El proyecto de investigación se está desarrollando en esta primera etapa, sobre la base de variadas herramientas metodológicas aplicadas en función de las distintas fases. Se plantea, en esta presentación la primera fase del proyecto en ejecución:
-Recopilar y sistematizar antecedentes sobre la región, a través de fuentes secundarias.
-Explorar, a través de información estadística de carácter socio-demográfico, relevamientos cartográficos, para obtener una primera caracterización de la configuración territorial;
-Relevar antecedentes sobre planes estratégicos y/o de desarrollo urbano sean de carácter regional o local.
-Diseñar-instrumentar una encuesta de opinión, para detectar conflictos-potencialidades,
-Elaborar un diagnóstico FODA regional.
El desarrollo de esta fase, contribuirá a medida que se avance con el plan de trabajo, a construir uno de los productos esperados como es el diseño de un "sistema de indicadores de sostenibilidad ambiental", que sirva de herramienta para la evaluación-seguimiento de las políticas públicas de Sostenibilidad Regional. Por ello en la implementación de estrategias ambientales para los municipios, es necesario establecer ejes de gestión, centrados en la renovación de los procesos de gestión ambiental municipal. Esto indica un primer objetivo como es definir un marco de información que indique si las ciudades de los municipios camina o no a la sustentabilidad – sostenibilidad local y global y que dicha información ambiental sirva para la toma de decisiones en los ámbitos de gestión local. Se intenta transferir un servicio a los municipios poniendo a su alcance un panel de indicadores para medir la presión que se ejerce sobre el territorio municipal y sobre sus recursos, la calidad ambiental producto de esa presión y la eficacia de las actuaciones para mejorar dicha calidad.

El objetivo del proyecto de investigación en cuyos resultados se sustenta esta presentación, es el de Formular Lineamientos Estratégicos e Ideas/Proyectos para el desarrollo sostenible de la Región Capital (RC), a partir de la construcción de una visión diagnóstica que permita formular propuestas para el desarrollo regional y un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible, transferible a los actores institucionales que gestionan el territorio provincial.

Trabajos realizados en municipios y regiones

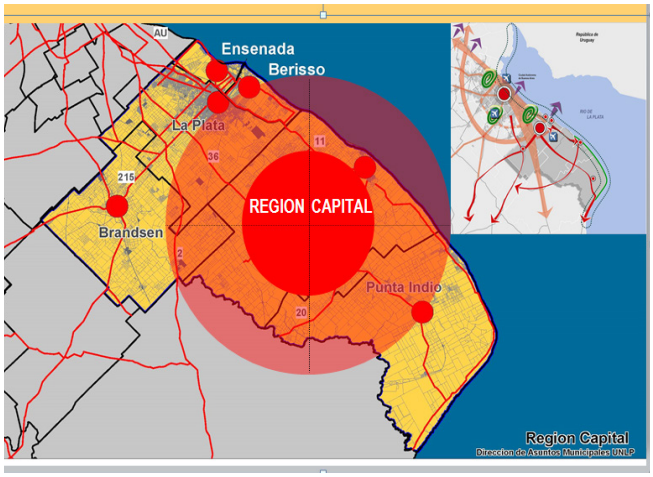


Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Ubicación de la Región Capital.

Fuente: Fuente: IDEBA – Ministerio de Gobierno. http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/

Fundamentos y justificación del proyecto

En la Formulación de Lineamientos Estratégicos de un sistema regional, como es el caso de la Región Capital, es preciso proyectar tendencias, derivar conclusiones orientadoras y anticipar cursos de acción coherentes y viables, que permitan pronunciarse sobre los aspectos medulares que interesan a la planificación regional; es preciso entonces, adoptar un marco teórico que haga posible interpretar las relaciones estructurales que rigen el comportamiento de las diversas variables asociadas al desarrollo económico y social de dicho territorio.



Municipios que integran la Región Capital

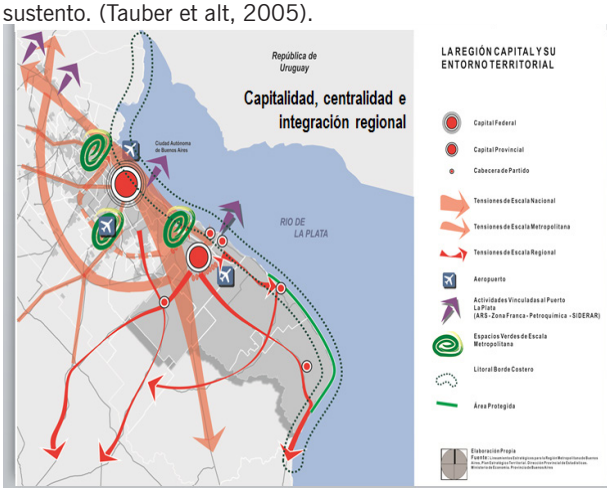
Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de La Plata.

En el contexto de los procedimientos de la planificación regional, es significativo enfatizar que la estrategia, debe asumir la realidad regional en toda su diversidad; debe incorporar las dimensiones social, económica, cultural y ambiental del desarrollo, relacionándolas entre sí, pero reconociendo su expresión concreta en cada uno de los territorios locales (municipios) que integran la Región en estudio. Si el objetivo de un Plan es impulsar el desarrollo regional, tanto su diseño como instrumento, como las medidas que se adopten para su materialización, ambas deben dar cuenta de las transformaciones socioeconómicas, urbanas y ambientales, necesarias para una mejor calidad de vida y menor vulnerabilidad.

Se trata de consensuar una "visión estratégica participativa" acerca de la región, formulando lineamientos de trabajo que la reposicionen en los nuevos escenarios. El auge de la visión estratégica en la gestión local se debe a la necesidad de las regiones y municipios y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten al territorio en un elemento básico de la competitividad. En este contexto, la globalización de la economía produce situaciones de competencia y complementariedad entre ciudades, al tiempo que integran el territorio y las oportunidades que éste ofrece. Planificar y gestionar con perspectiva estratégica esta región, admite una visión más integral y abarcativa de la realidad, constituyéndose en un instrumento a través del cual la sociedad y sus instituciones fijan sus prioridades, en relación tanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como a los derechos políticos y civiles. Se plantea una visión de futuro, que consiste básicamente en un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación del territorio; del análisis de su proyección; de la definición de metas sustentadas en el estado actual, en el consenso para alcanzarlas y en la evaluación de sus resultados.

El Plan Estratégico, es un instrumento lo suficientemente adecuado a las ciudades actuales como proceso de planificación y gestión estratégica; plantea el requisito

indispensable de reconocerse a sí misma teniendo en cuenta las trayectorias históricas, las identidades culturales y el comportamiento de los actores reales que le darán sustento. (Tauber et alt, 2005).



Región Capital y su entorno territorial.
Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de La Plata.

Un Plan Estratégico Regional constituye un aporte, que garantiza a medio plazo intervenciones planificadas, dirigidas a objetivos estratégicos, adaptados a la realidad del territorio regional y coordinado con los municipios intervinientes y sus instituciones. Pensar estratégicamente la región de pertenencia, implica canalizar, en un proyecto común, las inquietudes de todos los actores sociales a partir de propuestas y lineamientos, con posibilidades reales de alcanzarlas. Formular lineamientos estratégicos propios e integrales de desarrollo regional, es un instrumento básico de cooperación entre los municipios de la región que comparten la meta de alcanzar sostenibilidad y sustentabilidad para su territorio. Desde este enfoque, el proyecto de investigación que se está desarrollando, prioriza la formulación de lineamientos estratégicos para la Región y un sistema de indicadores de desarrollo sostenible urbano, para lograr resultados regionales en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios, sobre la base de un diagnóstico integrado que identificará problemas, establecerá conexiones y explicará a través de qué procesos ocurren; dicho diagnóstico servirá para avanzar en la formulación de estrategias.

Esta visión y el enfoque integral del estudio, tiende a investigar el proceso de planificación de la Región, teniendo como meta el logro de un territorio más equilibrado, integrado y sustentable, que conciba a la misma como factor de desarrollo endógeno, en términos territoriales, y como integración de la diversidad de identidades, en términos socioculturales.

En este sentido, no se conoce ningún antecedente de regionalización que contenga a los seis municipios intervinientes que se plantean. Asimismo se programa aplicar un sistema de indicadores de desarrollo sostenible a los municipios, contribuyendo

al estudio científico de los componentes urbanos y vislumbrando mejor los procesos actuales y sus relaciones.

Concepto de sustentabilidad

Desde la publicación del informe de Brundtland (1988), el concepto de sustentabilidad, se ha convertido en uno de los elementos claves para el manejo de los recursos naturales y está en el centro de las agendas de instituciones gubernamentales, de investigación y otros grupos relacionados con el manejo de dichos recursos. El enfoque sobre el concepto de sustentabilidad y en general sobre desarrollo sustentable ha sido muy amplio, incluyendo desde posiciones retóricas hasta propuestas concretas para hacer operativo este concepto, teniendo en cuenta que no existe una definición única de sustentabilidad ya que dicho concepto depende del sistema de valores de cada territorio. Es por ello que la sustentabilidad debe definirse regional o localmente, prestando atención a la diversidad socio cultural y ambiental. Es un concepto complejo y multidimencional que implica entender la interrelación entre aspectos ambientales, económicos y sociales; es un concepto dinámico en continuo cambio que trata no de llegar a un estado ideal predefinido, pero sí saber que son claves las metas trazadas como el camino para lograrlas. Es importante considerar cuestiones de equidad e inter e intergeneracional, así como la articulación de escalas temporales, espaciales e institucionales.

Internalizar este concepto en el diseño y la difusión de sistemas de manejo de recursos naturales implica trabajar con perspectivas de más largo plazo y tratar de entender y articular las distintas dinámicas socio ambientales en el tiempo y en el espacio. Hacer operativo el concepto implica establecer una serie de principios o atributos como equidad, productividad, resiliencia, confiabilidad entre otros. En este marco y desde el criterio de analizar y comprender la insostenibilidad actual del sistema como el punto de partida conceptual hacia el desarrollo sostenible, urge utilizar las herramientas para estimar el grado, la certidumbre, las causas y las consecuencias de dicha insostenibilidad, evitando las opiniones apriorísticas y más aún cuando están ligadas a intereses concretos. De ahí que la constitución y trabajo de instituciones científicas internacionales, constituyan un camino a seguir para el conocimiento y evaluación de otros graves problemas ambientales globales, como son la pérdida de biodiversidad, el avance de las inundaciones y sequías y el proceso de desertificación.

Esta noción de sostenibilidad implica una reinserción de los sistemas humanos dentro de los sistemas naturales, pero también una ampliación de la noción de bienestar que incluya indicadores socio-culturales como los ingresos medios de la población, la redistribución de la riqueza, el valor del trabajo, la adecuación de las tecnologías empleadas, la atención a la biodiversidad y el respeto de los ecosistemas en que se insertan las sociedades humanas.

En síntesis para la aplicación de un sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano, se debe tener en cuenta una base mínima para una política de promoción de la sustentabilidad del proceso de desarrollo:

1. Basar el proceso de toma de decisiones en un adecuado equilibrio entre los aspectos

económicos; sociales y ambientales involucrados, incorporando la dimensión ambiental en los ámbitos regionales y locales;
2. Promover la conservación y el aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica y sus componentes;
3. Promover el Ordenamiento Territorial como instrumento de sustentabilidad;
4. Promover el uso de tecnologías limpias y apropiadas, como así también el control de la contaminación;
5. Considerar al agua como recurso estratégico;
6. Promover la educación ambiental y facilitar el flujo de información y conocimientos a todos los niveles;
7. Facilitar e incrementar la participación social.

Concepto de insustentabilidad

A escala global, no se puede negar la existencia de señales de severa tensión en los interconectados sistemas económicos, medioambientales y sociales. El informe GEO 2000, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), resulta claro cuando advierte que: "el tiempo para una transición racional bien planificada, hacia un sistema sustentable, se está acabando rápidamente". Pese a ello, todavía se continúa adoptando enfoques y decisiones, que aumentan la posibilidad de que los sistemas globales se rompan y se derrumben. Claramente se está inmerso en un escenario caracterizado por la "insustentabilidad" a la que se puede definir como un conjunto de amenazas a la integridad, la productividad y la capacidad de adaptación de los sistemas de apoyo vital, tanto naturales como sociales; entre las que se destacan, la pobreza; los patrones de consumo insustentables; la explosión demográfica; el cambio climático global; el deterioro de la capa de ozono; la pérdida de diversidad biológica; la escasez de agua; las inundaciones y las sequías; la producción agropecuaria insustentable; la erosión de los suelos; la deforestación y la desertificación entre otros.

El caso de la Región Capital

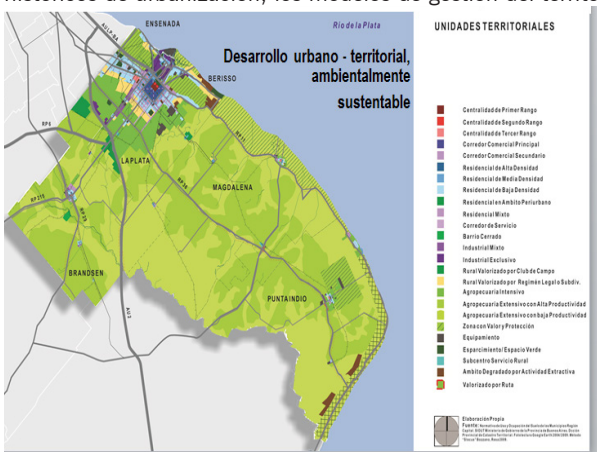
La insustentabilidad observada en la Región Capital, asociada a la ausencia de un plan estratégico con un enfoque regional, es un camino común de las ciudades de la región. Transformar estas trayectorias ambientales y urbano-regionales desplegadas en las últimas décadas y coherentizar las políticas públicas guiando la transición de los municipios de la región hacia estados más sustentables de desarrollo urbano territorial, requiere pensar en un nuevo paradigma de gestión planificada.

En este marco, se plantea la Formulación de Lineamientos Estratégicos y el diseño de un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano, cuyo fundamento, es entender a los municipios de la región, desde el enfoque del desarrollo sostenible, como un complejo orgánico, por encima de las divisiones jurisdiccionales, administrativas existentes y con el mantenimiento del carácter unitario de cada municipio evitando la segregación socio-espacial.

La Región Capital, integrada por los municipios de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata, Magdalena y Punta Indio, con una población de 848.525 habitantes. (Resultados

Provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010). El peso demográfico del aglomerado del Gran La Plata (La Plata, Ensenada y Berisso) en la Región es del orden del 94% (lentamente creciente desde 1970 hasta la actualidad). Además de las diferencias de población, el GLP y el resto de la Región Capital se diferencian también por sus densidades poblacionales, sus usos del suelo, las estructuras e intensidad de sus actividades económicas y del empleo.

En el contexto del desarrollo sostenible, las inundaciones en la región son un fenómeno recurrente y multicausal, con graves impactos de muertos y pérdidas materiales; siendo sus causas principales los procesos asociados a la gestión del territorio, como la topografía y el diseño urbano, las condiciones de infraestructura urbana; los procesos históricos de urbanización; los modelos de gestión del territorio, entre otros.



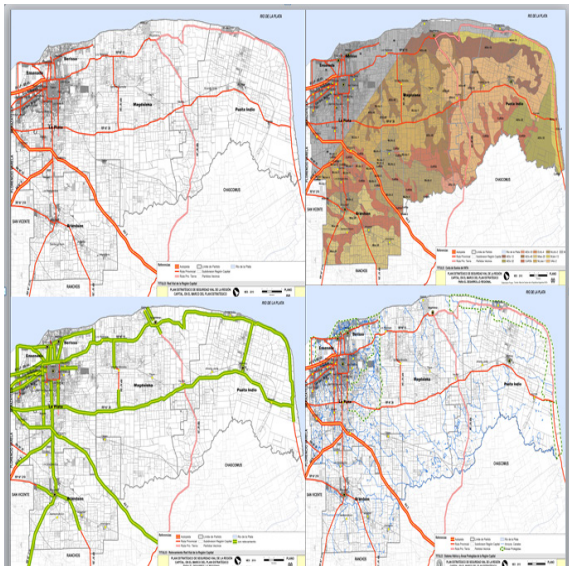
Unidades Territoriales de la Región Capital. Desarrollo urbano-sustentable.
Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de La Plata.

Desde una visión regional, se observa por un lado, que las inundaciones, son cada vez más frecuentes como consecuencia de anomalías climáticas asociadas a la expansión urbana no planificada, a la erosión y el uso no sostenible de la tierra, todas acciones relacionadas con la acción humana; por otro lado, la urbanización se asienta sobre una llanura inundable de mínima pendiente, atravesada por arroyos cuyas planicies de inundación están ocupadas por asentamientos y expuestas a sudestadas que elevan el nivel del río y no permite el libre escurrimiento de los arroyos. Esto, combinado con la ineficiencia de las obras hidráulicas, de ausencia de infraestructura, más la falta de obras compensatorias del proceso de densificación y de extensión periurbana, se constituye en un riesgo social importante. Además, se incrementa la cantidad de suelo impermeabilizado por los cambios en la forma de producción del cultivo intensivo.

Asimismo, en cuanto a los modelos de gestión del territorio, se observa la falta de políticas de suelo desde un enfoque integral e interjurisdiccional. Además de entender a la región como una sumatoria simple de problemáticas y jurisdicciones, se alentó el crecimiento en extensión de la ciudad a partir de normativas que permitieron loteos en zonas no aptas y se ocuparon indiscriminadamente los valles de inundación a partir de

la construcción de villas y asentamientos. La existencia de normas inadecuadas o bien la falta de control, propiciaron que bajos inundables fuesen ocupados a pesar del riesgo social y vulnerabilidad evidenciadas en cada inundación.

Cabe considerar que además de plantear que la región es vulnerable frente al impacto de un evento destructor como el planteado en el párrafo anterior, la Región Capital es el área de incidencia de los impactos de tipo ambiental, territorial, funcional, económico y social que derivarán, en el corto y mediano plazo, de un conjunto significativo de proyectos en curso, como son (1) Reconversión del Puerto La Plata; (2) Terminal de Contenedores de Tec-Plata; (3) Nuevo Complejo Universitario en el Ex BIM 3; (4) Tercer Bosque de la región (predio 6 de Agosto en Berisso); (5) Centro Regional de Extensión e YPF tecnología (Y-TEC); (6) Nueva Planta de Tratamiento de Residuos de La Plata; (7) Reconversión y cambio de escala operativa del Aeropuerto La Plata; (8) Completamiento del terraplén costero de defensa del casco urbano de Berisso. Se suman también un importante conjunto de obras de infraestructura vial y de circulación que están llamadas a transformar la inserción del Gran La Plata y la Región Capital en el mapa económico y territorial de la Provincia de Buenos Aires. Entre esas obras deben mencionarse, por la magnitud de su impacto potencial, las siguientes: (9) Extensión de la Autopista La Plata Buenos Aires hasta Berisso y su vinculación con la Avda. 90 y la Ruta Provincial N° 11; (10) Construcción de la Autopista Presidente Perón que empalmará el Camino del Bueno Ayre con la Autopista La Plata-Buenos Aires; (11) Finalización de la obra de la Ruta Provincial N° 6.



Análisis de antecedentes, en relación a la conectividad y el desarrollo urbano-sustentable.

Fuente: Dirección de Asuntos Municipales. Universidad Nacional de La Plata. IDEBA – Ministerio de Gobierno. http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/

Los impactos potenciales de estos proyectos deben ser evaluados en el marco de otras problemáticas existentes en la región de tipo (a) ambiental: contaminación y degradación de suelos y cauces hídricos por actividades industriales y enterramiento de residuos sólidos; (b) socio territorial: expansión de la periferia de La Plata con viviendas precarias hacia zonas no servidas por redes infraestructuras, ni equipamientos, incremento de familias que viven en asentamientos marginales; (c) funcional. Todas ellas, afectarán significativamente la modalidad de crecimiento y de relación de las seis localidades que integran la Región.

Por ello la insustentabilidad observada en la Región Capital, asociada a la ausencia de un plan estratégico con un enfoque regional, es un camino común de las ciudades de la región. Transformar estas trayectorias ambientales y urbano-regionales desplegadas en las últimas décadas y coherentizar las políticas públicas guiando la transición de los municipios de la región hacia estados más sustentables de desarrollo urbano territorial, requiere pensar en un nuevo paradigma de gestión planificada.

Se plantea entonces que esta formulación, tiene como fundamento, entender a los municipios de la región, desde el enfoque del desarrollo sostenible, como un complejo orgánico, por encima de las divisiones jurisdiccionales administrativas existentes y con el mantenimiento del carácter unitario de cada municipio evitando la segregación socio-espacial.

¿Por qué planificar la Región Capital?

La Región Capital requiere de nuevos abordajes que contemplen integralmente las problemáticas de fondo, sus procesos determinantes y sus manifestaciones e impactos, para abordar desde el enfoque del desarrollo regional. En el rol de gestionar la ciudad los municipios de la región necesitan contar con un plan y con una estrategia. La planificación estratégica para el desarrollo regional adquiere un valor instrumental decisivo para alcanzar el objetivo central de mejorar la habitabilidad del territorio y la calidad de vida de la población. Planificar estratégicamente permite que las tácticas coyunturales formen parte coherente del mejor camino y que los planes de gestión formen parte de una estrategia integral de desarrollo consensuada y sin actores excluyentes, con objetivos y prioridades claras y compartidas, definidas por aspiraciones, necesidades y posibilidades del conjunto social.

El diseño de una Estrategia de Desarrollo Regional comprende no sólo al crecimiento económico (herramienta de la que dispone la sociedad para mejorar su calidad de vida), sino y fundamentalmente al soporte ambiental sobre el que se asienta esa estructura económica y al medio social al que sirve, o debería servir y que conforma la oferta del territorio. El eje de esta reflexión es la búsqueda integrada y sistémica de la calidad ambiental del territorio (comprendiendo los actores y factores físicos, sociales y económicos) como plataforma que posibilite el progreso local.

Las ciudades y su región deberán ser una estructura social corporativa y competitiva, con la suficiente versatilidad y capacidad gerencial como para articularse convenientemente con los niveles superiores que la contienen; para asociarse o complementarse con otros territorios o sectores si es necesario un mayor volumen o fuerza para aprovechar una

oportunidad o para competir o diferenciarse de esos eventuales socios en la búsqueda de un mayor beneficio para el conjunto social. Especialización y complementariedad (más que igualdad), es un principio básico para el desarrollo de la Región Capital, así como el reconocimiento recíproco con las comunidades que la integran y la subsidiariedad de cada una de ellas, cuando el tema trasciende la competencia local y requiere de su participación para fortalecer una acción regional. Desde la perspectiva de las transformaciones estructurales y funcionales del país y el mundo, el sistema regional, necesita desarrollarse y encontrar una nueva dinámica de adaptación al cambio, pero el proceso de descentralización no significa la deserción de las estructuras mayores (Nación y Provincia) sino la definición de un nuevo rol para las mismas, que articule las estrategias y acciones locales y regionales en un plan mayor y que brinde a la estructura local los recursos, pero también las herramientas fundamentales para poder cumplir sus objetivos con eficacia. Para alcanzar las metas que se proponga la región y consolidarlas, es necesario entonces, tener un conocimiento preciso de la realidad ambiental, social y económica del territorio y de su comunidad; saber cómo es hoy, esa comunidad. Esta información analizada, así como las mediciones de su evolución, deberá publicarse y difundirse, dándole a la comunidad los elementos concretos sobre los que deberá fundamentar su aporte.

Asimismo es necesario saber qué quiere ser esa región, por dos razones elementales, porque sin participación y consenso basado en la concertación social, no es posible implementar una estrategia que involucre a toda la comunidad; el objetivo es generar el ambiente que dé la posibilidad para que la propia gente lo defina, y lo construya. Es responsabilidad de las Instituciones locales y regionales alentar esta discusión comunitaria de objetivos comunes y prioridades, sobre la base de lo que puede ser esta comunidad. Su actitud responsable debe ser, contribuir a construir una utopía alcanzable, y para ello, el conocimiento de las posibilidades propias y del contexto son patrones ineludibles. Se hace preciso contar con un plan y una estrategia para alcanzar los objetivos, desde un conocimiento preciso de la realidad regional y de las aspiraciones de la gente. Ello lleva a implementar una evaluación sistemática e integrada de los avances del plan en materia de sostenibilidad del desarrollo regional, utilizando en forma combinada indicadores ambientales, sociales, económicos, e institucionales, organizados en un marco sistémico.

Desde este marco conceptual, debe referirse en forma funcional y dinámica a las vinculaciones existentes entre las diversas partes del espacio geográfico y las actividades productivas y redes sociales que en ella se localizan; debe establecer, con alcance explicativo y normativo, el carácter de las interdependencias e interjurisdicciones de los elementos de la estructura regional y los de la estructura local.

Objetivo General

Formular un sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Región Capital, a partir de la construcción de una visión diagnóstica y la formulación de lineamientos estratégicos e ideas proyectos, consensuadas con los actores sociales, con el propósito de aportar herramientas para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de

sostenibilidad regional.

Objetivos Particulares

» Elaborar una caracterización sobre la configuración territorial de la Región Capital.

» Construir una encuesta de informantes calificados, con el objeto de identificar los conflictos y potencialidades de la región.

» Formular un diagnóstico FODA de la Región Capital sobre la base de la sistematización de los antecedentes y de la opinión de los actores relevantes.

» Formular lineamientos estratégicos e ideas proyecto para el desarrollo regional a partir del diagnóstico elaborado y de las consultas realizadas.

» Desarrollar un sistema integrado para la medición y evaluación comparativa del avance de la región hacia el desarrollo sostenible.

» Elaborar indicadores de desarrollo sostenible a escala regional.

» Realizar informes para la transferencia de los resultados obtenidos a través de medios electrónicos y encuentros/jornadas de debate con los actores Institucionales que gestionan el territorio regional.

Metodología:

El presente proyecto de investigación se desarrolla sobre la base de variadas herramientas metodológicas que se aplican en función de las distintas fases en la que está organizado el mismo. En primera instancia se trabaja en la recopilación y sistematización de antecedentes sobre la Región Capital, recurriendo a fuentes secundarias. Se indagará sobre los antecedentes históricos de la configuración territorial, información estadística de carácter socio demográfico, relevamientos cartográficos y otros datos de interés que permitan, a través de un análisis exploratorio, obtener una primera caracterización de la configuración territorial de la Región Capital. Paralelamente se relevan y analizan los antecedentes sobre Planes Estratégicos y/o de desarrollo urbano que se hayan elaborado en distintos períodos, sean de carácter regional o local. La idea es evaluar los conflictos identificados, las propuestas formuladas y los impactos que la aplicación de las mismas haya tenido en el territorio.

A partir de estos antecedentes, y en la Fase II del proyecto, se diseñará e instrumentará una encuesta de opinión a informantes calificados, cuyo objetivo es recabar opinión sobre los conflictos y potencialidades identificadas por dimensión de análisis. El procesamiento de la misma servirá de insumo para elaborar un Diagnóstico FODA de la Región Capital. Se construirá una matriz que identifique las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas regionales en función de las distintas dimensiones de análisis: Urbano/ambiental, Social, Económico/productivo, Cultural y de Gestión Institucional.

Las conclusiones de esta instancia se consolidarán en un informe parcial que pueda ser distribuido entre los distintos actores sociales e institucionales que estén participando en el proceso. Esta información servirá de insumo para identificar los ejes temáticos a abordar en la instancia propositiva y dar el marco diagnóstico y conceptual adecuado para el desarrollo de una segunda Encuesta a informantes calificados, donde se recabará opinión sobre los lineamientos estratégicos y posibles ideas proyecto para el desarrollo regional.

Los resultados obtenidos del procesamiento de esta encuesta permitirán disponer de una variada opinión sobre los principales ejes estratégicos (lineamientos) para el desarrollo regional, como asimismo de una nutrida cartera de ideas/proyecto que hagan posible su aplicación en el corto, mediano y largo plazo. Seguidamente se formulará un sistema de indicadores de sostenibilidad regional, cuyo objetivo es proponer un instrumento que permita la evaluación y seguimiento permanente de las políticas públicas de Sostenibilidad Regional. Las conclusiones de la investigación se transferirán a las gestiones locales, a los efectos de transferir los resultados obtenidos a los actores sociales e institucionales.

Estado de avance de la investigación

De esta forma y a partir de la metodología planteada, durante el primer año, se realizó la sistematización y el análisis crítico de antecedentes, la elaboración del marco conceptual y metodológico definitivo, como así también en el análisis de los estudios y documentos que se han elaborado sobre la temática de la planificación estratégica regional y el desarrollo sostenible urbano. Se pueden mencionar

A escala nacional y provincial:

» Plan Estratégico Territorial. 1816-2016. Argentina del Bicentenario.

» Lineamientos Estratégicos de la Región Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires.

A escala regional y municipal:

» Estudio Exploratorio de la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires.

» Bases Estratégicas para el Desarrollo Sustentable de La Plata.

» Plan Estratégico La Plata 2010.

» La Plata - Plan Estratégico 2010.

» Plan de Desarrollo Productivo del Partido de La Plata.

» Plan Estratégico del Municipio de Brandsen.

Los trabajos de escala nacional y provincial, aportan una visión diagnóstica de la situación actual y un modelo deseado del territorio bonaerense desde una perspectiva contextual, sin abordar las problemáticas existentes en la Región Capital.

Los trabajos de escala regional y municipal, aportan distintas instancias de la planificación estratégica desde una perspectiva local (La Plata; Brandsen), sin tener una visión integral de los focos problemáticos de la Región Capital. Además, son pocos los organismos públicos (provincial o nacional) y los municipios de la región que han podido consolidar estas herramientas institucionalmente. En este sentido, no se conoce ninguna experiencia de planificación estratégica desde el enfoque del desarrollo sostenible urbano aplicada a la Región Capital, por lo que la “Formulación de Lineamientos Estratégicos e Ideas Proyecto para la Región Capital y Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano”, aporta a la construcción de un nuevo paradigma de planificación estratégica regional, que contribuya a cambiar la insustentabilidad observada en las últimas décadas y a darle coherencia a las políticas públicas de la provincia, guiando la transición de los municipios de la región hacia estados más sustentables de desarrollo urbano territorial; y constituyendo el principal

aporte original al tema, el desarrollo de un marco integrado para la medición y evaluación del progreso de la región hacia el desarrollo sostenible y la identificación de indicadores de desarrollo sostenible a escala regional.

Resultado esperados en el desarrollo del proyecto

La evolución histórica de la Región Capital reconoce distintas etapas donde parte de su territorio estaba unificado jurisdiccionalmente y otros momentos de fuerte disgregación. Hasta la década del 90, se consideraba Región Capital al territorio integrado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada (llamada por algunos autores región del Gran La Plata). En los últimos años se ha reconsiderado este criterio y se ha sumado al territorio a los municipios de Brandsen, Magdalena y Punta Indio. Esta nueva concepción regional, reconoce los vínculos funcionales, espaciales y políticos que le otorgan identidad como región y reconfiguran las dimensiones urbano/ambientales, sociales, económico/productivas, culturales e institucionales que obligan a analizar y re entender su conformación territorial actual. Si bien existen algunos estudios y planes sectoriales que reconocen esta nueva configuración regional, son pocos los antecedentes que tengan una mirada integral en esta escala.

El presente proyecto se propone elaborar un nuevo encuadre diagnóstico y propositivo de la Región Capital en su actual conformación. Se formularán lineamientos estratégicos para el desarrollo regional en base a un diagnóstico consensuado con actores clave y se propondrá un sistema de indicadores que permita la evaluación y seguimiento permanente de las acciones que se apliquen en el territorio. Por lo tanto, se espera que los resultados de la investigación brinden herramientas de reflexión y análisis para la ejecución y evaluación de políticas públicas que apunten al desarrollo y sostenibilidad regional.

Rescate de los Humedales Urbanos. El caso Ituzaingó, Corrientes

Scornik, Carlos Osvaldo
Depettris, Carlos Alberto
Godoy, Susana Margarita
Pérez, Malena

PALABRAS CLAVE
· Humedales urbanos
· Ambientes de riesgo hídrico
· Preservación de los Recursos naturales

Resumen / El trabajo presentado pretende rescatar los estudios efectuados en los años 2009 y 2013 para el Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó, Provincia de Corrientes.

Nuestro aporte se orienta a contribuir al reconocimiento, a través de estudios específicos, de los humedales urbanos y otros ambientes deprimidos, como cursos de agua y zonas costeras que presentan diferentes grados de vulnerabilidad para convertirlos en espacios públicos o privados que al ser tratados como un "Sistema de Espacios Verdes" se constituyen en verdaderas estrategias de desarrollo sustentable para la ciudad y su área de influencia.

Con la valorización de los humedales, hoy abandonados y en franco deterioro, se pretende revitalizarlos, transformándolos en espacios verdes con tratamiento paisajístico a través de mecanismos de gestión ambiental sustentable, con participación comunitaria para la solución y control de los procesos, con el respaldo de una legislación apropiada que garantice el funcionamiento de los ecosistemas naturales y las acciones antrópicas contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población permanente así como las actividades turísticas en franco crecimiento.

SCORNIK, CARLOS OSVALDO
Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad Nacional del Nordeste
Argentina
E-mail: políticasurbanas@arq.unne.edu.ar

1 - Objetivos de la investigación:

Profundizar el reconocimiento de los antecedentes, el estado actual y tendencial de las problemáticas territoriales de la Ciudad de Ituzaingó, especialmente en sectores urbanosde riesgohídrico. Establecer lineamientos estructurales de ordenamiento y desarrollo participativo que sirvan como marco para la identificación de programas y proyectos de infraestructura básicaque garantice la sustentabilidad de las zonas más vulnerables, dentro de un marco normativo más apropiado.

2 - Esquema metodológico

A partir del análisis de los documentos elaborados para el "Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano Ambiental de Ituzaingó" (PEDUAC, 2009)1 y el "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial"2 (2013) se han efectuado entrevistas a actores sociales y municipales calificados, particularmente delas áreasde planeamiento y obras públicas, realizándose variados reconocimientos de campo en los sectores de influencia de los humedales insertos en la trama urbana, especialmente el relevamiento de usos del suelode toda la ciudad.

Esas acciones permitieron una identificación de los problemas dando base a la formulación de un conjunto de estudios, propuestas y recomendaciones para el aprovechamiento sustentable de los mencionados ambientes urbanos deprimidos.

3 - Localización de Ituzaingó

La Ciudad de Ituzaingó se ubica en el Noreste de la Provincia de Corrientes, sobre la Ruta Nacional Nº 12, distante a 230 Km. de la Corrientes Capital y a 90 Km. de la Ciudad de Posadas, capital de la Provincia de Misiones. Tenía una población de 19.073 habitantes, según Censo 20013, en franco crecimiento.

Presenta ciertas características especiales derivadas de su localización entre el Río Paraná y los Esteros del Iberá, condicionantes que dieron origen a una ciudad que se ha desarrollado en cierta forma lineal al borde del mencionado río, donde sus costas pasaron a constituirse en el principal atractivo de recreación y turismo y especialmente para la localización de inversiones relacionadas con dichas actividades.

1 Presman Inés: Plan Estratégico de Desarrollo Urbano-ambiental de la Provincia de Corrientes-PEDUAC. Segunda Etapa, Informe Final. Corrientes 2009.

2 Scornik, Carlos O., Godoy, SusanaM., Depettris, Carlos A.,Ortiz Isabel M.,López, Norma B., De Bortoli, Carlos D.,Pérez Ruiz, Josefina D. y Pérez Malena: Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó, Corrientes 2013.

3 La información del INDEC disponible no permite reconocer la población urbana y rural del Municipio de Ituzaingó al año 2010.



Gráfico 1. Localización privilegiada de la Ciudad de Ituzaingó en la Provincia de Corrientes

4 - Áreas de Riesgo Hídrico

En oportunidad de haber realizado el Proyecto de Extensión Universitaria, en el marco de convenios entre la Universidad Nacional del Nordeste, la Provincia de Corrientes y el Consejo Federal de Inversiones para la elaboración del mencionado “Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó”, se ha podido comprobar la imperiosa necesidad de estudiar con mayor precisión y detalle, el papel fundamental que cumplen los humedales urbanos en la ciudad analizada y como ocurre en otras numerosas localidades del Nordeste Argentino.

En tal sentido se ha reconocido, entre otros aspectos, la problemática ambiental que presenta el centro urbano según se refiera a: 1) su localización, la que presenta ciertas características especiales derivadas del emplazamiento entre el Río Paraná y el área de borde de los Esteros del Iberá; 2) la presenciade ambientes deprimidos o de riesgo hídrico, en una parte muy importante del ejido urbano, que por sus características morfológicas pueden ser caracterizados en algunos casos como lagunas transitorias

o permanentes, en otros como humedales de anegabilidad frecuente, temporaria o efímera y en otros como cauces de arroyos – vulgarmente identificados como “zanjones” - transformados en paleocauces, por lo que resulta necesario incorporarlos como condicionantes delproceso de planificación urbana; 3) la localización de diferentes equipamientos urbanos públicos y privados que han comenzado a alterar las diversas cuencas y subcuencas que conforman el sistema hidrológico que atraviesa la ciudad y sus inmediaciones.



Gráfico 2. Ituzaingó: sectores con diferente grado de vulnerabilidad – “zanjones y lagunas”.

La razón fundamental para abordar esta propuesta radica en que tales ambientes formaron parte del sistema hidrológico natural, previo a la conformación de la trama urbana y con tal motivo, cumplen una función de regulación sobre las variables del balance hídrico cuya alteración o reemplazo provocaría serios problemas ante la ocurrencia de eventos asociados a lluvias intensas que se manifestaron con alguna frecuencia.

La baja energía del relieve sobre el cual está asentada la localidad de Ituzaingó, demostrada por la información topográfica disponible, por comentarios realizados por actores locales y por la fisiografía que delatan los sistemas hídricos que la conforman, indica un fuerte condicionante para el desplazamiento horizontal del agua y eso se transforma en una gran dificultad para el escurrimiento superficial tanto del sistema natural como de cualquier dispositivo artificial que intente mejorar ese movimiento: canal, zanja, cuneta, conducto, etc.

Como se puede apreciar, en la figura siguiente se presenta la totalidad de las áreas de definidas con requerimientos de restricción hídrica, identificadas de acuerdo al estudio

realizado4, las que sin duda, deberán ser perfeccionadas y categorizadas



Gráfico 3. Identificación de las áreas con restricciones hídricas en zona urbana.

La forma de lograr una instrumentación adecuada de esos estudiosserá comentada más adelante con la recomendación de criterios para la sanción de la normativa apropiada, la ejecución de obras de saneamiento y de parquización,combinando ambientes acuáticos permanentes y áreas vegetadas de uso público controlado como otros casos estudiadosprecedentemente por los autores para las ciudades de Goya, Barranqueras y Resistencia5, a través de procesos de negociación de los eventuales intereses contrapuestos y otros procedimientos específicos.

Surge así la posibilidad de aplicar los considerandos de la Ley Provincial N° 5588, en cuanto a la determinación y demarcación de la Línea de Ribera de los cuerpos de agua existentes en el territorio de la Provincia de Corrientes, con parámetros de las características de los definidos oportunamente para la cuenca del Río Negro del Área Metropolitana del Gran Resistencia6 y a partir de dicha línea la demarcatoria de las zonas de riesgo hídrico y las condiciones de uso y ocupación de los bienes inmuebles en dichas zonas.

La definición precisa de las cuencas urbanas permitiría además tener una clara situación de la fisonomía de lagunas y áreas deprimidas con anegabilidad frecuente

4 Op. Cit, Scornik y otros.

5 Humedales Urbanos y Sustentabilidad. El caso de Barranqueras, Los Desafíos que Plantean los Humedales Urbanos en el Marco de los Sitios RAMSAR, el Caso Barranqueras, Humedales Urbanos. Propuesta de Gestión Sustentable para los Humedales Matadero y Bosco en Goya, Corrientes.

6 Depettris, Carlos A.: Línea de Ribera de Lagunas Ubicadas en el Sistema Hídrico del Río Negro. Ediciones AFIN, Resistencia, 2001.

o esporádica que existen en el ejido municipal y que conforman un aspecto relevante para el Ordenamiento Territorial de la ciudad y su área de influencia. Esta cuestión se relaciona fuertemente con el futuro uso del suelo, ya que estos humedales constituyen un "pulmón" imprescindible para la regulación de los excesos hídricos que se producen durante las épocas de lluvias intensas, más teniendo en cuenta que el avance de la edificación en zonas loteadas o en proceso de subdivisión conlleva un incremento de la impermeabilidad del terreno original, el que debe ser compensado para evitar consecuencias catastróficas en el funcionamiento del sistema pluvial.



Gráfico 4. Ituzaingó: Temporada lluviosa, marzo de 2013.

Esta clase de ambientes, reconocidos en la bibliografía específica como "Sistemas Hidrológicos No Típicos" (Caamaño Neli, Fertonani, Prendes, & Quinodoz, 1979), requieren de una interpretación correcta de su funcionamiento y de la forma en que evolucionan cuando resultan interesados por acciones antrópicas, como en este caso la fuerte impronta que les produce el mencionado avance de la trama urbana.

La experiencia que en distintos lugares de la Argentina se ha recopilado sobre el impacto urbano en los ambientes de llanura llevan a recomendar un respeto por los sectores del paisaje que permiten un almacenamiento superficial temporario de los excedentes hídricos generados durante el ciclo hidrológico, manteniéndolos de la manera más eficaz que resulte posible con sus formas originales7.

Por otra parte, el estudio abordado en este caso,concluye con una serie de propuestas alternativas transformadoras, dinamizadoras y ejemplificadoras destinadas a revertir el abandono en que se encuentran estos territorios anegadizos, con el objeto de ser implementadas en forma experimental a nivel local, intentando revertir la tradición de transformar, rellenar y ocupar sectores de riesgo hídrico en base a intereses personales, especulativos e inclusive, en algunas oportunidades, con fines comunitarios y sociales

7 Scornik Carlos O. y Caric Petrovic Juana: Humedales Urbanos. Propuesta de Gestión Sustentable para los Humedales Matadero y Bosco en Goya, Corrientes.

atendibles.

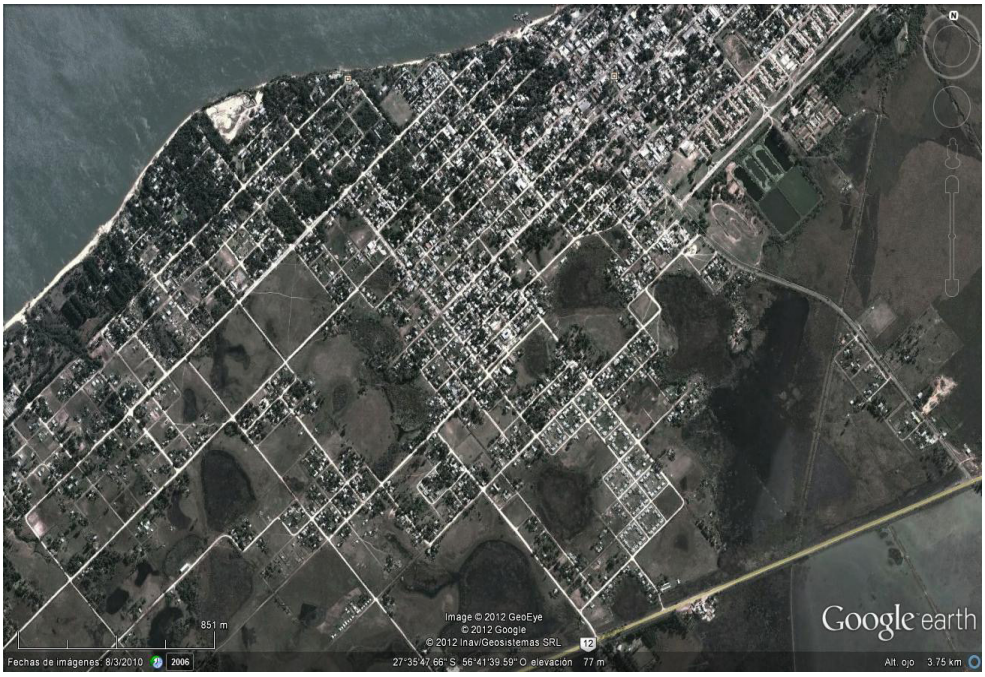


Gráfico 5. Ituzaingó: ambientes deprimidos en el ejido urbano de Ituzaingó, algunos de los cuales son utilizados como receptores y conductores del sistema de desagües pluviales de la localidad.

5 - Desagües Pluviales

En función de la escasa información topográfica reconocida, se considera fundamental que el municipio de Ituzaingó oriente sus inversiones y decisiones a garantizar la sustentabilidad del territorio, a ordenar y completar su esquema actual de desagües pluviales, de modo tal que las acciones a proyectar e implementar puedan controlar eventos pluviométricos críticos de la naturaleza de los que caracterizan a esta región. Asimismo, la planificación urbana deberá contemplar modernos criterios para atender las demandas del desarrollo sustentable presente y futuro, incorporando no solamente medidasestructurales como canales de desagüe, alcantarillas, puentes y conductos, sino especialmente un conjunto de medidas no estructurales que pongan en valor el respeto por la naturaleza de los sistemas ambientales sobre los cuales está diseñada la trama urbana, logrando una armonía en la evolución del núcleo poblacional compatible con la vocación turística y productiva de la ciudad.
Esas medidas no estructurales se deben orientar a evitar un crecimiento incontrolado

de las áreas impermeables, ya que éstas representan el principal factor de generación o amortiguación de volúmenes de agua que en las lluvias intensas producen situaciones de inundación o anegamientos localizados difíciles de controlar.

Para ello, consideramos esencial la elaboración de un Plan Director de Desagües Pluviales, como se mencionara precedentemente, que atienda la totalidad del ejido urbano y a su vez tenga contemplada como situación de borde, los eventuales aportes del área rural asociada, ya que en particular a través del alcantarillado existente en la Ruta Nacional N° 12 y algunas canalizaciones vinculadas al mismo, los aportes provenientes de dicha zona pueden complicar seriamente el manejo hídrico en situaciones pluviométricas de larga duración.

El avance de la trama urbana y los intereses inmobiliarios que se ponen en juego ante esa situación, pueden poner en riesgo la función de "pulmón hídrico" que tienen hoy una significativa cantidad de áreas anegables o deprimidas, con lo que las consecuencias hacia aguas abajo podrían ser muy serias para la población. Asimismo debe destacarse el valor ecológico y paisajístico que esos ambientes contienen, por lo que deben ser protegidos para evitar su alteración o desaparición, por medio de los actos jurídico-administrativos pertinentes a promover y sustentar por parte de las autoridades locales y la comunidad en general.

Las áreas deprimidas, ya sean permanentes, transitorias o esporádicas, tienen una importante capacidad de almacenamiento hídrico que sirve de regulador del sistema de escurrimiento superficial, al generar un retardo en la propagación de los caudales máximos de cada evento de lluvia y a su vez una disipación o atenuación de los valores máximos de dichos caudales.

Este conjunto de áreas deprimidas en ambiente de esteros tiene una continuidad que sigue la suave pendiente regional hacia el río Paraná, pero además actúa como interfase con el río una serie de zanjones con un encauzamiento muy marcado, con barrancas que tienen una fuerte labilidad y que transforman el débil escurrimiento laminar en un escurrimiento lineal concentrado y de fuerte capacidad erosiva.

La gran fragilidad de estos ecosistemas ha sido advertida oportunamente por el Municipio, aprobando la Ordenanza N° 026/2000 que define el "Esquema de áreas naturales para la ciudad de Ituzaingó"con el objeto de preservar de toda intervención antrópica deteriorante los ambientes de esteros y zanjones dentro de ejido municipal, sin que se haya logrado el suficiente control de la ocupación y las transformaciones físicas que los tornan cada vez más riesgosos.

Los zanjones identificados, algunos con nombre conocido y otros relacionados con las calles de la trama urbana que lo acompañan, deben comenzar a conformar una zona

de restricción hídrica que impida su ocupación y/o modificación.

Como son mencionados en el capítulo de "Actualización del Diagnóstico"8 desde el sector este de la ciudad al sur de Rincón de Santa María, hacia la zona oeste adoptando como límite la Calle 13, son los siguientes:

1. Zanjón Loro IV;
2. Zanjón Soró;
3. Zanjón de Loreto, que se vincula con un amplio ambiente relacionado a los Esteros del Iberá;
4. Zanjón Tabay, con descarga en la zona próxima al actual Puerto;
5. Zanjón que descarga entre las calles J. J. Paso y Pedro Ferré;
6. Zanjón con descarga entre las calles Juan de Garay y Cristóbal Colón;
7. Zanjón del Cementerio.

La totalidad de estos zanjones está relacionada con territorios bajos anegables periódicamente o directamente con ambientes de esteros, por lo cual son vías de evacuación de los excesos naturales producidos por precipitaciones que atraviesan zonas urbanizadas, cuando la capacidad de almacenamiento superficial de dichos ambientes se ve colmada.

En consecuencia, es imprescindible preservar las áreas ocupadas por los zanjones de modo que, tanto su cauce como las barrancas que lo acompañan, mantengan su morfología original, y para ello resulta necesario identificar minuciosamente todas las zonas de restricción para cualquier uso deteriorante de ese ambiente. La categoría de las restricciones a definir, a partir de un estudio de detalle, se deberá establecer entre la "restricción severa" que se sugiere asociada con eventos pluviométricos de tiempo de recurrencia del orden de los 2 años (eventos frecuentes), la "restricción moderada" asociada con eventos de 10 años y la "restricción leve" para eventos de recurrencia de 25 años o más9.

La recurrencia relacionada con eventos de 2 años debería aplicarse a los cuerpos de agua permanente o lagunas que conforman la fisonomía actual en el área delimitada (ver Gráfico Nº 3), mientras que la recurrencia asociada a eventos decenales sería aplicable a las áreas de anegabilidad periódica, cuya topografía delata una depresión relativa de cierta entidad con las áreas vecinas. La recurrencia de 25 años se interpreta como aplicable a los ambientes de anegamiento esporádico que se ubican de modo periférico a los anteriores y por tanto resultan afectados con almacenamiento de agua ante eventos de baja probabilidad de ocurrencia, las que actuarían como áreas de

8 Actualización del Diagnóstico Urbano Territorial del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó, Corrientes, 2013.

9 Un claro antecedente pasa a constituir la Resolución Nº 1111/98 de la Administración Provincial del Agua del Chaco que regula y controla el uso y ocupación del suelo en el Área Metropolitana del Gran Resistencia.

resguardo en situaciones que exceden los parámetros de diseño del sistema pluvial.

Cabe aclarar que, con respecto a la población localizada en los bordes de cursos de agua más peligrosos (como el Zanjón Tabay), será ineludible elaborar un Plan de Relocalización por riesgo hídrico y ambiental, ya que las familias allí asentadas están en situación de vulnerabilidad ambiental y social, con riesgo para su salud y para la adecuada calidad de sus viviendas, dado que esas áreas no reúnen condiciones de habitabilidad y, por ende, no pueden ser urbanizadas con usos residenciales. El plan debeconsiderarse como medida No Estructural complementaria a medidas de Restauración y Preservación de éstas áreas de zanjones y depresiones y debe ser elaborada con asistencia de técnicos y/o trabajadores sociales pudiendo ser financiada por medio de programas nacionales y/o provinciales vigentes.

6 - Recuperación del Espacio Público

Si bien existen una serie desectores urbanos con pobladores asentados en áreas de riesgo hídrico, se considera que hay una superficie significativa de humedales que por sus propias características han impedido su ocupación espontánea por parte de los vecinos y los turistas.Es justamente en estos sitios donde la propuesta pretendevalorizarlos como espacios verdes públicos para que se constituyan en un gran aporte al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, la restitución y preservación ambiental del ecosistema y el acondicionamiento paisajístico de importantes sectores urbanos.

Para lograrlo es necesario generar políticas articuladas en relación a la promoción de la educación ambiental, la salud y la puesta en valor del espacio público, a fin de cumplir con algunos objetivos concretos10:

Mejorar las condiciones de vida de los vecinos promoviendo un estilo de vida sano, generando consenso de voluntades, con recursos institucionales y comunitarios. Actividades culturales, recreativas y deportivas que busquen fortalecer una nueva cultura del espacio público – espectáculos de carácter abierto, gratuito y masivo que incentiven las prácticas saludables.
Gestión proactiva de la puesta en valor del espacio público, como política pública relacionada con el montaje de infraestructura y equipamiento urbano de plazas – bancos y módulos para entrenamiento físico-, juegos para niños, pistas de skate y patín, circuito aeróbico, bici-sendas, competencias, etc.
Afectación de inmuebles ubicados en el radio urbano al emplazamiento de espacios verdes, parquización, plazas o centros comunitarios u otros usos de interés público.
Mejora de las veredas que cuenten con obstáculos, diferencias de nivel y materiales

10 Ficha Nº 02 del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó, Corrientes, 2013.

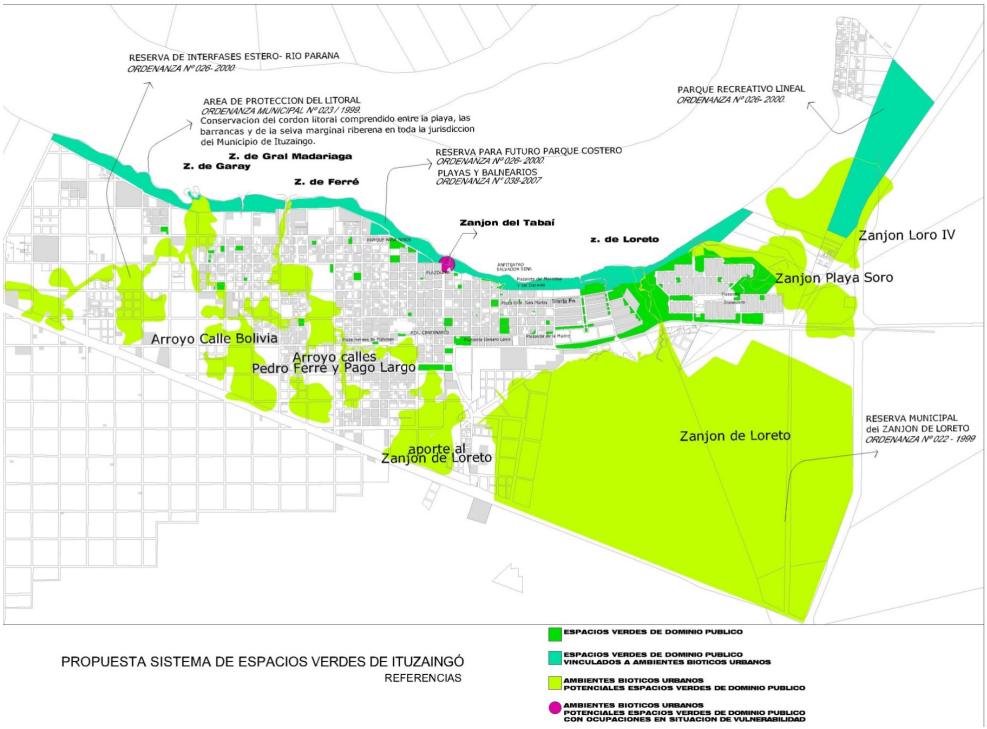
deslizantes, falta de rampas para personas con movilidad reducida o capacidades diferentes, déficit de sendas peatonales claras y señalizadas.
Revalorización del arbolado urbano y conservación de especies nativas como las existentes en la actualidad en algunas áreas, promoviendo su conservación y replicación.
Establecer lineamientos para la confección de un plan de acción de arbolado público de esta localidad, dentro de un "Programa Ituzaingó Verde" como una forma más de sensibilizar y concientizar sobre este recurso natural renovable. Esto permitirá articular la localidad con el Programa Provincial de Arbolado Urbano "Árboles para mi Ciudad", que tiene como objetivo promover y facilitar una planificación ordenada y sistemática del arbolado urbano en los Municipios de la provincia de Corrientes.

En función de las premisas y lineamientos mencionados, se ha bosquejado una propuesta concreta para el desarrollo integral del proceso de valorización progresiva de los espacios verdes del Municipio con un alto grado de participación y aporte de las iniciativas comunitarias locales:

7 - Los Espacios Verdes como Sistema

Los espacios verdes entendidos como un Sistema, en la ciudad al igual que en la zona suburbana, se organizan como una red integral, donde los componentes de diferente tamaño y características, interactúan y se potencian mutuamente, multiplicando los beneficios ambientales, paisajísticos y sociales. El sistema verde debe consistir en una combinación equilibrada de zonas verdes de diferentes tamaños y usos que se complementan entre sí.
En la ciudad de Ituzaingó se han analizado las potencialidades para conformar el sistema de espacios verdes potenciando sus numerosas ofertas. La ciudad ofrece la oportunidad de brindar una amplia superficie de espacios verdes destinados al uso turístico en su cordón litoral y algunos espacios verdes de dominio municipal dispersos en el área urbana de mayor densidad, coexistiendo con una gran cantidad de humedales urbanos o terrenos vinculados a los grandes ecosistemas Iberá – Paraná.
Por otra parte, se encuentran en vigencia algunas normativas municipales y provinciales relacionadas las posibilidades de aprovechamiento, protección y preservación del paisaje natural característico de la región que deberían ser utilizadas de manera sustentable y efectiva.

En este contexto se considera oportuno generar un "Sistema de Espacios Verdes" basado en algunas estrategias de diseño y políticas urbanas ambientalesque relacionarían el conjunto de elementos mencionados conformando una red verde integrada a otras actividades, como se puede apreciar en el gráfico presentado a continuación, introduciendo el paisaje en la ciudad como un sistema flexible, capaz de ir creciendo e incorporando nuevos sectores a medida que se extiende y densifica el área urbana.



De esta forma, se sugiere la cualificación de los espacios verdes municipales y la incorporación de otros sectores verdes naturales a la oferta recreativa de la ciudad conformando una tipología de las siguientes características:

a) Espacios verdes de dominio público: aquellos espacios recreativos, de uso público, al aire libre, tales como plazas, plazoletas, parques y paseos.

b) Espacios verdes de dominio público vinculados a ambientes bióticos urbanos: se distinguen de los anteriores por cuanto su implantación coincide con ambientes naturales, considerados valiosos y/o destinados a la preservación por sus particulares condiciones físicas, hidrológicas y/o bióticas y por los servicios ambientales que prestan

c) Ambientes bióticos naturales en el área urbana, como potenciales Espacios Verdes: aquellos de dominio público o privado que aún no han sido afectados al uso recreativo pero que configuran un singular patrimonio natural, de interés paisajístico y cultural, que pueden estar relacionados con áreas de vulnerabilidad ambiental o que prestan servicios ambientales importantes para la saludable calidad y seguridad del ambiente urbano, como las áreas de riesgo hídrico.(Se incluyen en esta categoría a la Reserva del Zanjón de Loreto, creada por la Ordenanza N°22/1.999, y a los Zanjones “Loro

Cuarto", "Soró", Arroyo de la Calle Ferré y Paso, Arroyo de la calle Bolivia, Loreto y Tabay).

Esto implica la necesaria preservación de las márgenes de cursos de agua superficial donde los propietarios de los inmuebles que bordeen o se encuentren atravesados por canales o reservorios permanentes de agua y/o cauces y lechos de cuerpos de agua de dominio público, como acto previo a toda presentación para obtener la subdivisión, edificación o uso del mismo, deban indicar en plano, una franja protectora, que se materializará luego en el terreno, libre de toda construcción y con arbolado protector, de acuerdo con las condiciones establecidas por el gobierno local, con afectación a servidumbre, de un ancho mínimo de 15 metros destinado al acceso para mantenimiento de los mismos. Conforme lo previsto en los Artículos 60 ° de la Constitución Provincial, Artículo 70°, inciso 32), Ley 6042, Art. 80°, Decreto N° 228 3 y Ley N° 5588.

8 - Características de la Normativa recomendada

Sobre la base de la información analizada y señalada en el párrafo precedente, se propone profundizar en el tratamiento legislativo local de las propuestas sobre las normativas requeridas para el rescate, preservación y puesta en valor de los humedales urbanos, confeccionando una normativa básica que formule claramente las restricciones necesarias para el ordenamiento y promoción de las actividades urbanas, así como los proyectos, iniciativas y áreas protegidas que potencien y valoricen las tierras aptas que se localizan entre los sectores analizados, coincidiendo con lo que hemos planteado en el caso del Puerto Barranqueras donde se señalaba que "Será necesario elaborar normas que faciliten la aplicación de las nuevas políticas, creando por ejemplo, Comités de Cuenca, introduciendo incentivos económicos, así como penalidades y la restricción efectiva de las actividades susceptibles de impactar negativamente en el manejo de cada cuenca así como, cambios en la estructura administrativa vigente para el manejo adecuado de las cuencas, en forma gradual y permanente, partiendo de un proceso que contemple la cooperación y colaboración entre los organismos encargados del manejo de los recursos hídricos, la protección del medio ambiente- y el manejo del suelo urbano con los humedales contenidos en él, entre otros, con el objetivo final de constituir una autoridad coordinadora que promueva acciones gubernamentales conjuntas y monitoree los programas de los distintos niveles del estado susceptibles de impactar en la cuenca y sus humedales"11.

En tal sentido, se deben proponer normas para sectores urbanos que, por su propia conformación física, funciones ecosistémicas y servicios ambientales, no son aptos para la urbanización y generan riesgos para actividades y/o personas y bienes que pudieran asentarse en ellas.

11 En: Riberas Bajo Amenaza, Desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas. Rosario, 2008.

Por lo tanto, las áreas involucradas, ya sean éstas de propiedad pública como privada, no podrán ser urbanizadas, pudiendo admitir, – según cada caso - los siguientes usos:

a) En áreas urbanas y suburbanas:
1) Uso recreativo-deportivo; actividades lúdicas que no requieran de infraestructuras que modifiquen su cota o perfiles.
2) Uso comercial-gastronómico temporario: servicios gastronómicos que puedan prestarse con instalaciones removibles y servicios básicos que no impliquen modificación de la cota y/o perfil del lote o predio donde se asientan.
3) Espacios verdes. Paseos, jardines, plazas, auditorios al aire libre, sendas aeróbicas.
4) Componentes de obras de drenaje: como reservorios de excedentes pluviales, etc.

b) En áreas urbanas, suburbanas y rurales:
1)Instalaciones portuarias y embarcaderos.
2) Salidas de drenajes y desagües.
3) Puentes.
4) Obras de captación de aguas.
5) Estaciones de bombeo protegidas adecuadamente contra las inundaciones. Tendido de conducciones eléctricas aéreas y Subestaciones Transformadoras (SETA).

La previsión deberá consistir en que todas las obras admisibles en estas zonas no deberán generar impactos ambientales negativos ni impedir la evacuación de las crecientes producidas por lluvias frecuentes, con descarga sobre la margen izquierda del Río Paraná: en todos los casos, para la admisión de usos y obras físicas deberán realizarse el análisis de viabilidad ambientaly supeditar sus resultados a la elaboración del proyecto técnico requerido.
URPUBLICOS
Se recomienda al Municipio que otorgue a los propietarios de predios localizados dentro de Áreas de Riesgo Hídrico, un Certificado de Compensación Fiscal, con efectos cancelatorios del Impuesto Inmobiliario que les correspondiere oblar, o promover su exención por las vías correspondientes, en proporción al uso que pudieren hacer o no de sus respectivos predios.

Podrá eximirse del gravamen a los propietarios de baldíos cuando en los predios existan lagunas y/o bañados naturales y/o reservorios permanentes de agua, y el remanente si existiere, sea de uso “no conforme” o “no urbanizable” atento a dichas características hidrológicas.

De esta manera la normativa deberá prever que las situaciones de los sitios baldíos en terrenos aptos, sean gravados con un tributo al mayor valor del bien libre de mejoras, cuya alícuota podrá incrementarse de acuerdo a la zona o distrito urbano en que se

encuentren.

9 - Reflexiones finales

En definitiva, nuestro trabajo recomienda desarrollar una serie de procedimientos que tiendan a preservar un recurso natural tan sensible como el humedal urbano y cursos de agua relacionados, que se reestructure parcialmente cuando fuera necesario y se busque optimizar su aprovechamiento sustentable con fines hidráulicos, paisajísticos, recreativos, ambientales y sociales. En tal sentido, se hace necesario priorizar los imprescindibles estudios faltantes (topográficos, hidrológicos, de drenajes urbanos, entre otros), de manera que éstos se constituyan en el punto de partida de cualquier abordaje integral del sistema lacustre y de drenajes superficiales de la Ciudad de Ituzaingó.

La información topográfica de detalle constituye un insumo de capital importancia para diseñar un Plan Director de Desagües Pluviales, por lo cual resulta sustancial que el Municipio implemente una nivelación general del ejido urbano instalando puntos fijos que constituyan una red poligonal de consistencia segura y ubicables a través de monografías y señalización, vinculados con la red general del Instituto Geográfico Nacional (IGN). Esta red permitirá: disponer de puntos fijos altimétricos de precisión y proximidad con cualquier sitio de la ciudad para el que sea necesario contar con cotas vinculadas, facilidad de ubicación y certeza para la supervisión de las obras públicas y privadas a materializar.

Se estima recomendable que el Municipio apruebe, conforme a los lineamientos de la Ley Provincial N° 5588, un plan general que comprenda la calificación del grado de riesgo de cada área, su función dentro del sistema de drenaje fluvial y de mitigación del efecto de las precipitaciones de distinta magnitud, así como las restricciones al uso del suelo según la calificación asignada.

Con estos requerimientos preliminares se podrá encarar un proceso de rescate de los humedales urbanos de Ituzaingó promoviendo la gestión integral de las cuencas hídricas urbanas y suburbanas, la generación de un proceso de concertación público-privado, el acompañamiento de programas de educación ambiental formal y no formal, así como la sanción de normas específicas encuadradas en los principios desarrollados en los capítulosprecedentes de este trabajo.

Con la revitalización de humedales, espacios verdes y tratamiento paisajístico se estarán concretando un mecanismo de gestión ambiental sustentable con participación comunitaria para la solución y control de los procesos y los paisajes, con el respaldo de una legislación apropiada para garantizar el funcionamiento de los ecosistemas naturales y las acciones antrópicas que mejoren las condiciones de vida de la población

permanente así como de las actividades turísticas en franco crecimiento y difusión.

BIBLIOGRAFÍA

Cano, Guillermo (1988). “Estudio de la Línea de Ribera”. Consejo Federal de Inversiones. Informe Final: documento principal y anexos. Buenos Aires (Argentina).

Depettris, C.A. (2001) “Línea de Ribera de Lagunas Ubicadas en el Sistema Hídrico del Río Negro”. Ediciones AFIN, Resistencia

Instituto Correntino del Agua (1981). “Estudio Hidrológico del Macrosistema Iberá”. Corrientes.

Hough Michael (1998) “Naturaleza y Ciudad. Planificación urbana y procesos ecológicos”.
Ed. Gustavo Guili. Barcelona, España

Presman Inés (2009) Plan Estratégico de Desarrollo Urbano – Ambiental de la Provincia de Corrientes – PEDUAC– 2° Etapa. Informe Final. Corrientes

Subsecretaría de Turismo, Gobierno de la Provincia de Corrientes. (2010- 2011). “Propuesta de Desarrollo Turístico Sustentable para el Municipio de Ituzaingó“. Corredor Alto Paraná. Corrientes

Scornik, Carlos O, Godoy, Susana M., Depettris, Carlos A., Ortiz Isabel M., López, Norma B., De Bortoli, Carlos D., Pérez Ruiz, Josefina D. y Pérez Malena (2013) “Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ituzaingó”, Corrientes

Scornik, Carlos O. y Caric Petrovic Juana (2008) “Riberas bajo Amenazas. Desafíos de la gestión territorial en localidades metropolitanas”. Cap. “Humedales Urbanos y Sustentabilidad. El caso de Barranqueras”. Editado en colaboración con Nestor Bono y Oscar Bragos. ISBN: 978-950-673-641-5 Ed. Universidad Nacional de Rosario, 130 pág.

Scornik Carlos O. y Caric Petrovic Juana (2005). “Los Desafíos que Plantean los Humedales Urbanos en el Marco de los Sitios RAMSAR, el Caso Barranqueras”. Ponencia presentada en el III Seminario Internacional “La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial”, Mendoza. ISSN 1667-3158.

Scornik Carlos O. y Caric Petrovic Juana (2006) “Los Humedales como Generadores del

Desarrollo Urbano Planificado y Sustentable". Ponencia presentada en el VI Congreso OIUDSMA sobre Desenvolvimento Sustentable e Meio Ambiente: desafios da ciencia emaçao. Curitiba, Brasil.

Scornik Carlos O. y Caric Petrovic Juana (2008). "Humedales Urbanos. Propuesta de Gestión Sustentable para los Humedales Matadero y Bosco en Goya, Corrientes". Ponencia presentada en el "2º Seminario de Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local", organizado por el Proyecto de Investigación PI 50/05. Resistencia, Chaco. ISSN Nº 1851-3506

Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Corrientes. Consejo Federal de Inversiones -(2008). "Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental de la Provincia de Corrientes" PEDUAC. Zona Operativa 3. Departamentos Fronterizos sobre el Río Uruguay, Departamento de Paso de los Libres. Corrientes.

Hacia una lectura materialista de los desastres naturales

Siskindovich, Julieta

PALABRAS CLAVE
· Desastres naturales
· Materialismo Histórico
· Modo De Producción Capitalista

Resumen / En el presente trabajo pretendo poner en tensión distintos enfoques que se han desarrollado en el último siglo para entender a los desastres naturales, haciendo una recuperación de la perspectiva del materialismo histórico. Me interesa además analizar cuáles son los modelos de gestión que se proponen para hacer frente a estos eventos que se cobran miles de vidas.

Considero importante detenerme a pensar sobre la importancia del concepto de "praxis" que rescatan las geografías críticas, que hacen del materialismo histórico no sólo una analítica de la sociedad sino fundamentalmente una práctica transformadora. Las geografías críticas proponen un compromiso directo del profesional con la acción política, en los espacios de conflicto, y no aspiran tanto a cambiar la geografía como a utilizarla para cambiar la sociedad.

Voy a entender por 'desastre natural' a la correlación entre fenómenos naturales considerados peligrosos y determinadas condiciones socio-económicas y físicas vulnerables. Desarrollaré el concepto de vulnerabilidad social como forma de aproximación a las condiciones materiales de existencia de ciertos sectores sociales, que no pueden comprenderse sin un análisis de la estructura económica capitalista. De la misma forma trabajaré con el concepto de Estado, elemento clave en todas las líneas de acción propuestas para la gestión de riesgos, planteando que el mismo no puede comprenderse por fuera de la función que cumple en una sociedad dividida en clases: como un aparato ideológico y represivo que permite a las clases dominantes asegurar su dominación de clase.

¿Qué líneas de acción proponen los distintos enfoques? ¿A qué intereses concretos responde la gestión de riesgos imperante en la actualidad? ¿Es posible una concepción materialista de los desastres naturales? Son algunos de los interrogantes que guiarán el análisis crítico de fuentes y autores clave que estructuran el trabajo propuesto.

SISKINDOVICH, JULIETA
Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
E-mail: julietasiskindovich@hotmail.com

La mala estrella

En el presente trabajo pretendo dar cuenta de los distintos enfoques que se han desarrollado en el último siglo para entender a los desastres naturales, haciendo una recuperación de la perspectiva del materialismo histórico. En el trabajo voy a poner en tensión las discusiones que atraviesan a dichos enfoques, para analizar cuáles son los modelos de gestión que proponen para hacer frente a estos eventos que se cobran miles de vidas por año, y para pensar cuál es la relación que existe entre el actual modo de producción capitalista y la ocurrencia de estos desastres.

Antes de describir las premisas fundamentales de estos enfoques, vale rescatar que si bien el estudio de riesgos ambientales no se reconoció como tema científico hasta el siglo XX, existe una larga producción sobre el tema que se remonta a muchísimos siglos atrás.

Tanto el origen etimológico de la palabra 'desastre' ('mala estrella': des, falta de/ malo; y astron: estrella) como 'catástrofe' (katastrophé: ruina o desgracia), refieren a eventos desafortunados e irremediables, trágicos y calamitosos que alteran el orden de las cosas (Martínez Rubiano 2009, p. 243). El cuerpo de conocimientos y las interpretaciones desarrolladas ya en la edad antigua a la hora de pensar las catástrofes, ha dejado una fuerte huella en investigaciones posteriores sobre el tema. Las interpretaciones sobre estos sucesos buscaban explicar por un lado los orígenes del planeta y las causas de los fenómenos terrestres para caracterizar las razones de su ocurrencia, y por otro lado buscaban responder las preguntas de cierto interés teológico acerca de la razón última de la existencia humana en la tierra y de los castigos divinos que recaían sobre ella (Ibídem). En este marco es que se estudiaba a las catástrofes, y aunque pasaron varios siglos desde entonces, y el conocimiento sobre el tema fue cambiando y profundizándose con el tiempo, han persistido ciertas concepciones sobrenaturales "[ya que] durante muchos siglos, la precariedad de medios para enfrentar los desastrosos efectos de la naturaleza se relacionó íntimamente con la forma como se recurría a una creencia religiosa y mágica para sobrellevar la calamidad" (Ibídem).

Ya que en este trabajo pretendo aportar a los múltiples estudios que se proponen cuestionar la idea de que los desastres naturales son inevitables, producto de fuerzas externas irrefrenables que nada tienen que ver con la sociedad, resulta interesante mencionar que los conceptos que se utilizaron para caracterizar estos fenómenos ya han dejado una fuerte impronta en el sentido común a la hora de tratar el tema. Con el objetivo de desnaturalizar esta noción, a partir de este momento voy a entrecomillar tanto a las palabras 'desastres naturales' como 'catástrofes naturales', queriendo remarcar, tal como lo ha afirmado La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en su primer libro de 1993, que los desastres no son naturales.

Tres enfoques en tensión

Según Zusmann y Castro (2009) en su trabajo "Naturaleza y cultura, ¿dualismo o hibridación?" se pueden distinguir tres enfoques principales en torno a las concepciones de riesgo ambiental y desastre natural.

El enfoque fisicalista

El primero de estos enfoques, que surge a principios del siglo XX, postula la existencia de fuerzas físicas (meteorológicas, biológicas, climáticas, geológicas, hidro-geomorfológicas) extraordinarias que impactan negativamente sobre las poblaciones humanas. Si bien se esmera en desligarse de explicaciones religiosas o sobrenaturales para explicar los 'desastres naturales', procurando dejar de lado la idea de que pudieran ser la expresión de un castigo divino, lo cierto es que mantiene ciertas continuidades con la antigua tradición sobre la concepción de estos acontecimientos. Los fenómenos naturales siguen siendo considerados como algo externo al mundo de lo social, poseedores de una agencia importante, que impactan cual meteorito sobre la sociedad. Esta perspectiva adjudica a los fenómenos naturales la causa de las catástrofes, sin hacer mención de las cuestiones de origen social, considerando a la sociedad de forma pasiva, solamente como receptora del impacto de un fenómeno que es conceptualizado como inevitable e inminentemente destructivo. "Este enfoque tiene por detrás la concepción de una naturaleza agresiva y de amenazas incontrolables; de hecho, la expresión desastres naturales, de uso frecuente, se vincula a este enfoque: en ella se asume implícitamente que tales eventos son un problema de la naturaleza, frente a lo cual la sociedad poco puede hacer" (Zusmann et al, 2009, p. 139).

Este abordaje ha estado presente fundamentalmente en los estudios de la Geografía Física, influidos por las ciencias de la tierra y las ciencias aplicadas, que se han posicionado como saberes hegemónicos a lo largo del sigo XX para el estudio sobre el tema. El análisis de los eventos amenazantes desde esta perspectiva, se ha orientado a conocer el funcionamiento y predecir fenómenos geodinámicos, buscando determinar la probabilidad de ocurrencia de los eventos en un lugar y un tiempo dado, con la intención de conocer la dimensión, intensidad, ubicación y distribución de los eventos naturales. "Esta tendencia, derivada de la geología, la climatología, la hidrología y la ecología, identificó, al igual que estas disciplinas, los desastres con los eventos físicos, designándolos como 'desastres' o 'catástrofes', es decir, el evento natural era por sí mismo un desastre" (Rubiano, 2009, p. 249).

Si bien ha habido muchos aportes por parte de este enfoque a la hora de entender el funcionamiento interno del planeta, el problema es que tiende a pensar las 'catástrofes' como eventos aislados de la sociedad, territorialmente segregados, causados unilateralmente por fenómenos naturales inmanejables, lo cual termina volviendo a postular a ciertos fenómenos como fuerzas extraordinarias que nada tienen que ver con el accionar humano. "Son vistos como una intrusión en la vida estable, ordenada y predecible. La 'vida normal' parece afectada por desastres solamente de forma fortuita y el énfasis de la investigación tecnocrática es de hacer lo impredecible predecible y así volverlo manejable". (Lavell Thomas, 1992, p. 5)

De esta manera, el enfoque fisicalista atribuye a las amenazas físicas la causa unilateral de los desastres y considera al desastre como el objeto de estudio relevante sin tomar en cuenta otros aspectos relacionados a la estructura social. (Torrico Canaviri et al, 2008: 27)

Si sumamos estas características al contexto político de la época, nos encontramos con un modelo de "gestión de riesgo" con fuerte intervención del estado, quien a partir de la inversión direcciona y orienta los diversos recursos en la construcción de grandes obras, basándose en el desarrollo existente de conocimientos sobre el funcionamiento de los fenómenos de la tierra.

El enfoque funcionalista

En la década de 1940 comienza a desarrollarse otra postura, de carácter funcionalista, que critica al enfoque fisicalista y sostiene que los 'desastres' están originados en una percepción deficiente del riesgo causada por la existencia de conocimientos incompletos que provienen de factores psicológicos o socio-culturales. La teoría funcionalista, entiende que las sociedades poseen mecanismos propios de regular el conflicto para mantener el equilibrio social, y que se comportan a la manera de un "organismo", como sistema relacionado y articulado en donde sus partes tienen funciones de integración y mantenimiento del propio sistema.

Si se tiene en cuenta que para esta corriente de pensamiento la sociedad es un sistema compuesto de partes interrelacionadas que cumplen diferentes funciones, en donde se privilegia el análisis del orden y de los aspectos que tienden a mantenerlo, no resulta raro que a la hora de pensar a los 'desastres naturales' no se problematicen los conflictos existentes hacia adentro de la sociedad, sino exclusivamente entre la sociedad y la naturaleza y las posibilidades de la primera de ajustarse a los cambios de la segunda. Según García Acosta, para los funcionalistas las sociedades humanas "constituyen entes totalmente integrados funcionalmente, solidarios y estructuralmente organizados, que sólo por el efecto de agentes externos (como serían los fenómenos naturales destructivos) resultan trastornados y perturbados" (1993, p. 128). Su preocupación estaría centrada en torno a identificar modelos o patrones adoptados por la sociedad afectada, para establecer reglas y normas de las respuestas sociales ante las catástrofes.

A diferencia del enfoque anterior, el objeto de interés ya no estaría centrado en los fenómenos naturales, ni en los desastres en sí mismos, sino más bien en la sociedad y sus capacidades para ajustarse a los cambios, considerados externos, para mantener el equilibrio. Es fundamental entonces el concepto de "adaptación", comprendido como la capacidad de un grupo social de acomodarse a cambios en su entorno natural. "[En esta perspectiva] se identifica la intervención tanto de factores naturales como humanos, pero se coloca el foco de atención en el componente humano, más precisamente en los factores psicológicos y socioculturales que se reducen aquí a percepciones, elecciones y respuestas individuales". (Zusmann et al, 140: 2009) El 'desastre' ya no se identifica directamente con el fenómeno natural, los desastres ahora estarían originados allí donde existen conocimientos incompletos sobre el funcionamiento del entorno.

Una consecuencia importante de la utilización de esta perspectiva es que si se entiende que el acontecimiento de 'desastres' está dado por una falta de conocimiento, se deduce que el objetivo entonces es obtener los conocimientos necesarios sobre los fenómenos naturales para poder así resolver el problema. Ligada a esta idea se podría encontrar el

desarrollo de sistemas de alerta temprana que persigan el monitoreo de una amenaza mediante procedimientos e instrumentos variados para recolectar datos y predecir el comportamiento de distintos fenómenos. Sin embargo, desde esta lógica se evita pensar en las condiciones sociales y contextuales de las poblaciones afectadas. Por otro lado, siendo que el funcionalismo estudia a la sociedad tal y como la encuentra, sin analizar su historia, intentando comprender cómo cada elemento de la sociedad se articula con los demás para entender cuál es la función que desempeña (Herrero, 2002: 1), se pierde de vista el componente social e histórico en la distribución del riesgo ambiental, como si se tratara de "gestionar" condiciones dadas, naturales, en la que podrían entrar como variable, junto a los fenómenos naturales y condiciones del medio, sectores de la sociedad.

Otra de las implicancias centrales de este enfoque es que termina postulando que para adaptarse a los cambios externos es necesario desarrollar ciertos mecanismos de 'defensa' de sectores de la población ante posibles eventos o amenazas mediante su organización. A nivel de gestión, podría pensarse que este enfoque se relaciona al vaciamiento de políticas estatales para la prevención de 'desastres', dado que la responsabilidad ya no estaría puesta en el Estado y su capacidad de intervención, sino en la misma sociedad 'civil', que puede gestionarse sola si se sirve de mecanismos tales como sistemas de alerta temprana, programas educativos, etc.

Algunas de estas ideas pueden verse en documentos de instituciones como el Banco Mundial, organismo que ha estimulado inversiones y ha desarrollado políticas para intervenir en el tratamiento de 'desastres naturales': "Los riesgos de desastre están aumentando, principalmente, como resultado de la creciente exposición de las personas y los activos a fenómenos naturales extremos. Un análisis detallado muestra que, en los últimos años, la causa primordial ha sido el aumento considerable de la población y los activos ubicados en zonas vulnerables. La migración hacia las costas y la expansión de las ciudades sobre planicies inundables, junto a normas de construcción deficientes, son algunas de las razones de este incremento. (…) La prevención de desastres es posible y con frecuencia es menos costosa que la entrega de asistencia y alivio y la aminoración de los efectos. Se puede reducir el riesgo fortaleciendo la resiliencia, es decir, la capacidad de las sociedades de resistir, enfrentar y recuperarse de los impactos. El Banco Mundial está respondiendo a la creciente demanda de sus clientes, centrándose en el fortalecimiento de la capacidad de adaptación ante los desastres en cinco áreas básicas: identificación de los riesgos, reducción de los riesgos, preparación, protección financiera, y reconstrucción."

Este fragmento pone sobre la mesa algunos argumentos muy importantes:

Por un lado, sostiene que el aumento de desastres naturales se relaciona a la existencia de superpoblación. Si bien la idea de la 'superpoblación' ha sido desarrollada desde muchas corrientes de pensamiento y no es exclusiva del funcionalismo, vale la pena mencionar que son muchos los geógrafos que han postulado que el planeta tierra está habitado por más cantidad de gente que la que soporta, y esta población 'excedente', se asienta en zonas de riesgo ambiental. Partir de este enfoque implica comprender,

entre otras cosas, que la erradicación de los desastres puede darse o bien reduciendo la cantidad de población que se asienta en estas zonas, o bien logrando que estas poblaciones se adapten a estas zonas mediante mecanismos de 'resiliencia', más eficientes y menos costosos. La solución se asienta sobre la posibilidad de que los mismos afectados puedan "ajustarse" a las amenazas, sin problematizar las razones que los llevan a estar expuestos a las mismas. No se busca cambiar las condiciones de vida sino gestionarlas para que sean menos trágicas o costosas.

La noción de 'resiliencia', además, refuerza la idea de que si la sociedad se encuentra preparada puede tener la capacidad de volver a un estado "de equilibrio" luego de haber pasado por alguna perturbación o situación crítica, lo cual resulta cuestionable en una sociedad en la que no todas las personas cuentan con las mismas posibilidades de acceso a los recursos.

Por otro lado, al entender a la sociedad como una unidad que puede adaptarse a los cambios del medio, esta perspectiva pasa por alto el hecho de que la exposición a las amenazas es variable dependiendo la clase social, ya sea para hacer frente a un evento peligroso o ya sea para recuperarse de este evento una vez ocurrido. Desde esta postura al Estado le cabe, cuando mucho (si no son los organismos internacionales como el Banco Mundial o FMI) estimular que la sociedad sepa reaccionar eficientemente al entorno, lo cual redunda en un vaciamiento de políticas de Estado orientadas a la construcción de obras públicas necesarias para evitar la ocurrencia de fenómenos peligrosos para la población. Ya no le corresponde al Estado garantizar la integridad de toda persona asegurando vivienda, sino que le corresponde a la sociedad misma garantizar su supervivencia. Obras hidráulicas, construcciones antisísmicas, distribución equitativa de la tierra y garantía de fuentes de trabajo son medidas que no entran en la lógica de los Estados capitalistas actuales, a quienes mucho más útil les resulta 'formar' a la población para que pueda hacer frente a las adversidades 'del clima' ella misma y por sus propios medios.

La Economía Política del Desastre

Hacia la década de 1970 se conforma un nuevo planteo agrupado a veces bajo el nombre de "Economía política del desastre" o "Escuela de la vulnerabilidad", que elabora una crítica a los lineamientos fisicalistas y funcionalistas. El argumento principal de esta propuesta es que los 'desastres' son el resultado de procesos económicos y sociales globales, regionales y locales, que crean condiciones de existencia humana insostenibles frente a los eventos naturales extremos. Desde este lugar es que se cuestiona la idea de que los desastres ocurren como resultado de fallas en la adaptación de la sociedad a los riesgos naturales y se apunta la necesidad de estudiar las condiciones estructurales (principalmente políticas y económicas) que determinan esos problemas. En palabras de Hewitt (1983, p. 25): "Las causas, los rasgos internos y las consecuencias [de un desastre natural] no son explicadas por las condiciones o el comportamiento peculiar ante eventos calamitosos. Más bien dependen del orden social, las relaciones cotidianas ante el hábitat y las amplias circunstancias históricas

que moldean o frustran estas cuestiones".

Desde esta perspectiva se sostiene que el problema de los desastres es el de la vulnerabilidad humana, ya que si bien la mayoría de los eventos naturales extremos no pueden ser evitados, sí se puede reducir la vulnerabilidad de la población a los peligros que los mismos conllevan. De esta manera, se elimina el concepto de adaptación, eje de la perspectiva funcionalista, y se adopta el de vulnerabilidad "en referencia a los distintos niveles de exposición que presentan las diferentes clases sociales al riesgo" (Ribas y Saurí, 2006, p. 288).

Desde este punto de vista, las amenazas (a diferencia de los fenómenos físicos naturales) no existen como objetividades analizables sin referencia a la sociedad, y su consideración solamente cobra valor en la medida en que son entendidas en función de su relevancia para las poblaciones humanas. La amenaza solamente asume tal característica (o sea, de amenaza), cuando se establece una relación con un conjunto humano vulnerable. Así como un terremoto en un desierto no es un desastre, tampoco lo es una erupción de un volcán en un lugar desconocido, ni una inundación sobre una zona despoblada. Tal como afirma Brailovsky, "una catástrofe no es nunca un mero hecho natural. Una catástrofe es la expresión social de un fenómeno natural y no puede ser comprendida si no es en el marco de una particular modalidad de la relación entre naturaleza y sociedad" (2012, p. 21)". El efecto catastrófico del mal llamado 'desastre natural', se relaciona entonces a la manera en que cierto evento interactúa con condiciones sociales específicas, y no a sus características intrínsecas propias, por más importante que sea la dimensión o magnitud que adopte.

Considero a este último enfoque como el más idóneo para poder pensar a los 'desastres naturales' en la actual sociedad capitalista. Sin embargo, creo oportuno establecer una diferenciación hacia adentro de esta tercera perspectiva que Zusman y Castro (2009) engloban bajo el nombre de "Economía política del desastre". La diferenciación que me interesa proponer tiene que ver con las líneas de acción y las intervenciones políticas a las que se vinculan estas reflexiones teóricas. Si bien dentro de este enfoque existe un marco general que permite interpretar la relación entre riesgo y vulnerabilidad, las prácticas que se plantean para llevar adelante no siempre son similares entre sí.

¿En busca de gestionar la vulnerabilidad o de acabar con ella?

Si bien el eje central que atraviesa a la "Escuela de la vulnerabilidad" es que una 'catástrofe natural' nunca puede ser concebida por fuera de la realidad de los grupos humanos afectados, siendo ésta el resultado de la suma de un riesgo potencial y una vulnerabilidad social, existen muchas distancias entre los estudios que postulan modelos para gestionar el riesgo, en busca de entender, problematizar y administrar las condiciones de vulnerabilidad a partir del acomodamiento razonable de estas variables, y quienes afirman la necesidad de acabar con dichas condiciones de vulnerabilidad que se encuentran distribuidas desigualmente en el sistema económico y político actual.

Lo que me propongo entonces es resaltar la necesidad de que una vez adoptada la noción de 'vulnerabilidad' para pensar a los 'desastres naturales', no se haga de esta un factor

más para administrar en los ámbitos de gestión. Una gestión de riesgos que trabaje con 'poblaciones vulnerables' y no tenga en cuenta el funcionamiento excluyente del mercado de la tierra, la configuración del territorio en torno a la valorización del suelo según usos comerciales hegemónicos, el acceso diferenciado al sistema laboral y a los diferentes recursos por parte de las distintas clases sociales, ¿no estaría naturalizando la existencia de la 'vulnerabilidad' como una característica propia de toda sociedad? ¿a quiénes y a qué estaría aportando una gestión de riesgos que no busca atacar las condiciones de pobreza y explotación sino procurar que funcionen de forma armoniosa? Resulta apropiado en este sentido detenerse a pensar en el concepto de "praxis" que rescatan las geografías críticas, haciendo del materialismo histórico no sólo una analítica de la sociedad sino fundamentalmente una práctica comprometida por la transformación social. Las geografías críticas proponen un compromiso directo del profesional con la acción política, en los espacios de conflicto, y no aspiran tanto a cambiar la geografía como a utilizarla para cambiar la sociedad, criticando la relación que la geografía hegemónica ha sostenido con el poder estatal. En palabras de Yves Lacoste (1990), "(…) la proliferación de discursos que versan sobre la ordenación del territorio, en términos de armonía, de búsqueda de mejores equilibrios, sirve sobre todo para ocultar las medidas que permiten a las empresas capitalistas, especialmente a las más fuertes, aumentar sus beneficios. Hay que darse cuenta que la ordenación del territorio no tiene como objetivo único la obtención del máximo beneficio, sino también el de organizar estratégicamente el espacio económico, social y político, de manera que el aparato de Estado esté capacitado para sofocar los movimientos populares". Apoyándose en la conocida tesis XI de Marx , los geógrafos radicales contemplan a la geografía como una disciplina revolucionaria, orientada a la transformación de la realidad, y no a la gestión de sus arbitrariedades. "Son geografías políticas, no tanto por su objeto como por sus objetivos. La actitud activa, comprometida, la orientación transformadora explícita, el fin proclamado de cambio político y social, proporciona a estas geografías un perfil específico que las diferencia de modo sustancial de las geografías analíticas o humanísticas" (Valcarcel Ortega, 2000, p. 313).

No es la intención de este trabajo pensar en el desarrollo de un nuevo modelo de gestión de 'desastres naturales' desde el materialismo histórico. El objetivo es poder pensar desde este marco analítico los distintos modelos de gestión existentes, problematizando cuál es la función que cumplen, para poder entender que las catástrofes que tienen lugar en la actualidad no pueden ser escindidas de la estructura social en la que se desenvuelven, y por ende lo que se vuelve indispensable es no una búsqueda por brindar soluciones al Estado, sino más bien un intento por pensar desde y junto a las poblaciones afectadas, no una gestión local de condiciones de vulnerabilidad sino un cambio estructural de las relaciones de producción. (Foladori, 2007, p. 4)

En este marco, es que entiendo al Estado desde una concepción materialista, en donde se afirma que su función principal es garantizar el dominio de clase. En palabras de Althusser, "El Estado es una 'máquina' de represión que permite a las clases dominantes asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de

extorsión de la plusvalía, es decir a la explotación capitalista" (1988, p. 8). No voy a entender al Estado como un escenario pasivo, ni como una arena de disputa en la que se dirimen los conflictos de intereses entre distintos grupos, ni como un actor neutral, ni tampoco como un órgano de conciliación de clases. Voy a entender al Estado como un aparato que defiende y reproduce los intereses de las clases dominantes a partir de instituciones y mecanismos ideológicos y represivos. "Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del 'orden' que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases." (Lenin, 2009: 17).

Este aparato de dominación resulta inevitable en una sociedad que se encuentra dividida en clases ya que se hace necesario garantizar instrumentos para sostener tal división que se basa en la desigual distribución de recursos. Mientras que los medios que sirven para producir lo necesario para sobrevivir son propiedad privada de un grupo, la gran mayoría de las personas no tienen ninguno de estos medios, y debe trabajar para los propietarios vendiendo su fuerza de trabajo en condiciones de explotación.

La relación entre estos dos grandes grupos (capitalistas y trabajadores) es asimétrica e implica una relación de constante conflictividad, siendo el factor posesión o no posesión de los medios de producción lo que los divide y enfrenta. Esta relación conflictiva nos habla de una sociedad que lejos de ser armoniosa y homogénea, se caracteriza por una lucha constante, la lucha de clases. En este sentido, ¿cómo podemos pensar a la relación con la naturaleza teniendo en cuenta las diferencias que existen hacia el interior de esta sociedad?

Desde una perspectiva materialista, se entiende que las personas, por su constitución, necesitan producir para poder vivir y durar en el tiempo. Esta producción se hace siempre con otros, y por eso los individuos se relacionan entre sí a través de relaciones de producción. El concepto de modo de producción explica el conjunto de lo que es esa sociedad a partir de sus condiciones materiales y su manera de producir, cómo se organiza para producir, a través de qué relaciones y para qué. En este sentido, entiendo que la relación entre la sociedad y la naturaleza está íntimamente relacionada al modo de producción imperante.

Según Foladori, (2007) la revolución industrial y el régimen capitalista inauguran un cambio radical en la relación de la sociedad con la naturaleza externa mediante dos procesos simultáneos. Primero, una concentración de los trabajadores industriales en enormes ciudades. La gran mayoría de los recursos naturales apropiados en diversas regiones del mundo terminan su ciclo de vida en las áreas urbanas y sus desperdicios se acumulan y concentran quitando a los ecosistemas los nutrientes que garantizan su reproducción. En las áreas urbanas la concentración de los desperdicios hace imposible que los ecosistemas los digieran y los reciclen, provocando contaminación. Segundo, una orientación de la producción hacia el incremento de la ganancia; un objetivo sin límite, que obliga a producir siempre más y más y a apropiarse de más y más recursos naturales en una carrera sin fin. El resultado de ambos procesos es la ruptura del metabolismo entre la sociedad y la naturaleza.

Teniendo en cuenta este marco, considero entonces que el comportamiento de la sociedad con la naturaleza externa depende del tipo de relaciones que se establecen al interior de la propia sociedad humana. Esto permite evitar la consideración de la sociedad como un bloque unitario enfrentado con el ambiente externo, ya que "no puede pensarse la equidad si se analiza la sociedad como una unidad, ocultando precisamente las diferencias sociales." (Foladori, 1999 ,p. 20)

Si la sociedad está dividida en grupos y clases sociales con intereses encontrados, van a ser esas mismas contradicciones sociales las que explicarán la relación sociedad-naturaleza. En el mismo sentido, entiendo que las distintas clases y sectores de la sociedad capitalista tienen responsabilidades diferentes en relación a la destrucción y explotación del medio. "Quienes son dueños de los principales medios de producción, disponen la forma en que se produce, el tipo de energía y los recursos que se utilizan; sobre ellos recae, por tanto, la mayor responsabilidad de los problemas ambientales. Las clases trabajadoras no pueden ser responsables ni de la tecnología depredadora y contaminante, ni del desperdicio que la producción para el mercado reproduce permanentemente. (…) Reconociendo que la principal causa de la crisis ambiental está en las relaciones sociales capitalistas, son los movimientos sociales y las clases trabajadoras quienes deben presionar por un cambio en las relaciones sociales y, también, en las relaciones con la naturaleza externa" (Foladori, 2007, p. 43).

Acá podría ir el párrafo "si así pensamos a la sociedad, como conflictiva, cómo pensamos la relación de la misma con la naturaleza?" ¿Cómo pensar entonces a los desastres naturales desde esta óptica? En primer lugar resulta necesario hacer una distinción entre un "fenómeno natural", entendido como cualquier manifestación de la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno , "que no afecta a los seres humanos al no entrar en contacto con ellos" (Natenzon, 1995, p. 5), y que puede tener cierta regularidad como las precipitaciones, o bien una aparición extraordinaria como los tsunamis y lluvias torrenciales; y un "desastre natural", que resulta de la correlación entre fenómenos naturales considerados peligrosos (terremotos de gran escala, huracanes, maremotos) y determinadas condiciones socio-económicas y físicas vulnerables (como situación económica precaria, viviendas mal construidas, tipo de suelo inestable, mala ubicación de la vivienda, etc).

En segundo lugar, es imprescindible elaborar una definición clara sobre la noción de "vulnerabilidad", que permita explicar por qué ocurren los 'desastres naturales' teniendo en cuenta la situación social previa a la ocurrencia del evento ya que es esta configuración la que determinará, en gran medida, las consecuencias catastróficas del fenómeno. Este concepto nos habla de la susceptibilidad de ciertos sectores sociales frente a distintos tipos de daños, amenazas y peligros, y dado que puede estar relacionada a distintos aspectos, algunos autores han llegado a vislumbrar hasta diez tipos de vulnerabilidad diferentes (por ejemplo Wilches-Chaux, 1993). Desde mi punto de vista, son dos los aspectos imprescindibles para analizar:

-La vulnerabilidad física: referida a una localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y a las deficiencias de las estructuras físicas de las viviendas para

adaptarse a los efectos de tales amenazas. Si pensamos en el caso de un terremoto, la vulnerabilidad física en primera instancia referiría al asentamiento de una población cerca de una falla geológicamente activa, y en segunda instancia haría referencia a la ausencia de construcciones sismo-resistentes;

-Y la vulnerabilidad económica: que en última instancia, condiciona y determina los otros aspectos de vulnerabilidad ya que es la que condiciona el acceso a la superación de cualquier otro tipo de vulnerabilidad (cultural, educativa, institucional, ecológica, social, política, técnica). Esto es porque los sectores que viven en la pobreza tienen denegado el acceso a una vasta cantidad de derechos que les expone a una multiplicidad de "vulnerabilidades" .

En este sentido, es que voy a pensar a la 'vulnerabilidad' como forma de aproximación a las condiciones materiales de existencia de los diferentes sectores sociales, que no pueden comprenderse sin un análisis de la estructura económica capitalista.

En tercer lugar es importante tener en cuenta que existe una distribución desigual del riesgo ambiental y de los 'desastres naturales'. Entre 1960 y 1993 fueron los países más pobres los que sufrieron el 97% de las catástrofes naturales y el 99% de las muertes atribuidas a estos fenómenos (Foladori, 2005, p. 54). "La gran mayoría de las personas afectadas son pobres y trabajadoras, asentadas en zonas de riesgo más baratas, con falta de condiciones materiales para enfrentar eventos extremos y un notorio desinterés de los gobiernos por protegerlos con programas eficientes. Políticas y recursos dirigidos a estos grupos tendrían resultados inmediatos y previsibles, como una disminución de muertes, reducción de pérdidas en empleo y demás. Pero esta alternativa significaría poner el acento no tanto en las relaciones de la sociedad humana con la naturaleza externa y en sus soluciones técnicas, como propone el tecnocentrismo que representa los intereses del capital, sino en relaciones al interior de la sociedad humana y cómo éstas condicionan un determinado comportamiento con la naturaleza externa" (Foladori, 2001, p. 45).

Este punto resulta de suma relevancia ya que si bien sabemos que existen zonas que por sus características físico-naturales son más tendientes a concentrar fenómenos peligrosos (como los bordes de placa) para la población, lo que se observa es que no necesariamente los 'desastres' se concentran en aquellas zonas de 'mayor peligrosidad', haciéndose evidente que cuando un fenómeno natural adopta consecuencias catastróficas es porque se encontró con una circunstancia social debilitada. En este sentido, llama la atención saber que los fenómenos que causan mayores daños en la actualidad son eventos que no se caracterizan precisamente por tener apariciones completamente violentas e impredecibles. Tomando los datos brindados por la ONG InspirAction, vemos que "mientras que el número de desastres geofísicos se han mantenido (sismos, tsunamis) durante los últimos 20 años, los fenómenos naturales relacionados con el clima han aumentado dramáticamente. (…) Los desastres naturales relacionados con el clima representan un 70% del total de cataclismos mundiales. Y han sufrido un aumento del 87% desde 1987" . En el mismo sentido, según las estadísticas del Centro de Investigación sobre Epidemiología de Desastres (CRED),

indican que “durante el período entre 1995 y 2005, cerca del 80% de todos los desastres naturales fueron de origen meteorológico o hidrológico” . Esto da la pauta de que es posible relativizar en cierta medida el riesgo de los fenómenos considerados normalmente más peligrosos, así como afirmar que muchas de las catástrofes acontecidas en la actualidad pueden ser completamente prevenidas y evitadas.

En cuarto lugar, creo importante pensar en qué enorme y variada cantidad de procesos están siendo englobados bajo la noción de ‘desastre natural’ por diversos organismos y gobiernos, de manera que bajo este concepto se escondan las manifestaciones de algo que lejos de tratarse de “tragedias” desafortunadas, ponen en evidencia un sistema social que provoca crisis periódicas que se descargan sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. Tsunamis y vulcanismos, huracanes y deslizamientos de tierra, inundaciones y sequías, pero también epidemias, guerras y hambrunas son algunos de los eventos agrupados bajo la misma carátula de “desastre natural”, siendo evidente que de ‘natural’ tienen muy poco.

Capitalismo y vulnerabilidad

A partir de lo desarrollado hasta acá, creo necesario poder resumir cuáles son las relaciones existentes entre los ‘desastres naturales’ y el capitalismo, entendiendo que este último estimula la ocurrencia de estos eventos en base a dos cuestiones principales: por un lado, porque el sistema capitalista genera una gran cantidad de población con condiciones de vida miserables que no puede elegir ni dónde vivir, ni en qué circunstancias, y que por lo tanto su situación de vulnerabilidad ante las amenazas es mucho mayor que para el resto de la sociedad. Por otro lado, porque el actual modo de producción capitalista, entabla una relación con la naturaleza que favorece el desencadenamiento de eventos y amenazas de distinto tipo para la sociedad.

En cuanto al primer punto, se podrá argüir que es demasiado reduccionista afirmar que los ‘desastres naturales’ sólo recaen sobre las poblaciones más pobres, ya que cuando un fenómeno natural se descarga sobre la población no discrimina por clase social. Sin embargo, son varias las razones que llevan a sostener esta tesis. La primera, es que contamos con una fuerte base estadística que nos muestra que casi la totalidad de víctimas fatales provienen de las clases bajas. Esto tiene que ver con el hecho de que las clases medias y altas pueden acceder a obras de diseño e ingeniería que reducen al mínimo (aunque no desaparezcan por completo) la ocurrencia de eventos peligrosos. Asimismo, tienen una mayor posibilidad de acceso a la utilización de infraestructura tal como: medios para comunicarse y medios de transporte en caso de alerta.

La segunda, radica en el hecho de que cuando la clase capitalista decide vivir en un lugar riesgoso por razones tales como: mejor calidad de vida, paisaje y valor estético del lugar, lo hace voluntariamente, a diferencia de la clase trabajadora, que utiliza su ubicación para organizar las actividades de su subsistencia. La estructura de la tenencia de la tierra y el precio de los alquileres y las propiedades determinan para los sectores populares sus lugares de residencia en mucha mayor medida que sus deseos o pretensiones personales, incluso esta situación le puede llevar a no dar importancia a

las consecuencias de asentarse en un lugar peligroso. “Si en una comunidad del Tercer Mundo, amenazada por los riesgos de terremoto o erupción volcánica, realizamos una lista de prioridades y ‘necesidades sentidas’ de sus miembros, encontraremos que, en el caso improbable de aparecer, la preocupación por el posible desastre ocupará los últimos lugares. (…) En una comunidad marginada asentada sobre una falla geológica activa en zona urbana, las prioridades no se referirán a estructuras sismo-resistentes ni a comités de emergencia (…), sino al mejoramiento de la vivienda, la instalación de servicios públicos, a la salud y nutrición accesibles” (Romero y Maskrey, 1993, p. 13)
La tercera, es que las consecuencias de un ‘desastre natural’ son mucho menores para las clases altas que para las clases bajas. Las posesiones de los ricos se encuentran normalmente aseguradas y no se hallan concentradas en el lugar de residencia. Propiedades tales como campos, maquinarias, negocios, segundas residencias, ahorros bancarios, no se ‘arruinan’ después de una inundación o una colada de barro. Para los pobres, sin embargo, tanto más difícil resulta recuperarse siendo que no cuentan con seguros sobre sus pertenencias, ni con facilidad para encontrar nuevo refugio, ni acceso a reservas o créditos. Las clases bajas, por el contrario, suelen concentrar en sus lugares de residencia todas las posesiones y bienes que necesitan para vivir. Otro punto fundamental, es que los costos de transporte suelen ser muy elevados para las familias pobres. Según Maskrey (1996, p. 16) los costos de transporte pueden absorber hasta el 40% de los presupuestos hogareños. Por este motivo es que muchas veces la localización misma es un recurso para las poblaciones pobres urbanas, ya que les puede evitar viajes diarios largos y costosos que no podrían afrontar de otra manera. “Por lo tanto, no debe sorprendernos que grandes masas de mejicanos de la clase obrera afectados por el terremoto de 1985 no quisieran que los reubicaran en los suburbios de Ciudad de México” (Ibídem)
Para resumir: la manera en la que en el sistema capitalista se administra el precio de la tierra, el acceso a los sistemas de salud y educación, la propiedad sobre la producción y el almacenamiento de conocimientos, el acceso a la información, el funcionamiento de los mecanismos de justicia y de los sistemas de crédito, la posibilidad de obtener un trabajo estable y un ingreso digno, ilustran una situación general que da cuenta de un valor diferencial sobre la vida de las personas relacionado a su utilidad económica, cuestión fundamental en un sistema de privilegios que está asentado sobre la división en clases. El capitalismo, en este sentido, a la vez que aumenta la existencia de vulnerabilidad social (factor fundamental en la ocurrencia de un ‘desastre’), disminuye la vulnerabilidad de los sectores privilegiados, siempre a costa de la clase obrera, que es la que construye las arquitecturas sismo- resistentes, la que garantiza que sea posible la acumulación, y a la que se desplaza sistemáticamente hacia zonas “riesgosas” en pos de la realización de los negocios inmobiliarios.
En relación al segundo punto, volviendo a la relación entre capitalismo y ‘desastres naturales’, es necesario señalar que el actual modo de producción, al perseguir la acumulación de riquezas de la clase dominante, establece una relación con la naturaleza de características depredadoras que impone una ruptura del metabolismo

entre sociedad y naturaleza. De esta forma, la naturaleza no puede digerir los desechos de la primera, ni puede reponer sus ciclos ya que ocurren de modo más lento que los exigidos por el ritmo de producción actual. Esta ruptura de metabolismo, implica entre otras cosas que el desencadenamiento de simples fenómenos naturales pueden llegar a convertirse en grandes amenazas para la población (una precipitación normal puede convertirse en un riesgo potencial de inundación, cuando de por medio ocurren grandes deforestaciones, implantación de monocultivos, erosión del suelo, desaparición del follaje que intercepta la lluvia, etc.), o bien que se produzcan nuevos fenómenos como resultado de este modo de producción (tales como la concentración de gases de efecto invernadero y sus consecuencias derivadas) y todo por la existencia de un modo de producir que ni siquiera está orientado a satisfacer las necesidades de la población sino a aumentar las riquezas de las clases dominantes.

Algunos autores, para dimensionar este fenómeno, hablan de una nueva era geológica, el Antropoceno, cuyo agente principal es la acción llevada a cabo por algunos sectores de la especie humana, que estimulados por las lógicas de producción actual han logrado alterar el sistema ecológico y geomorfológico global. Estas alteraciones tendrían sus consecuencias sobre el clima, las características de sus mares, ríos y océanos, la complejidad de la biodiversidad y la modificación de los paisajes y territorios.

Fernández Durán, quien sostiene esta tesis, agrega que "los impactos ambientales del actual capitalismo global se recrudecen en los espacios periféricos y semiperiféricos, mientras que se contienen en mayor medida en los espacios centrales, como resultado de las relaciones de poder mundial" (2008, p. 7). De esta forma, y relacionado a la actual división internacional del trabajo, las repercusiones de esta situación se exportan sistemáticamente hacia los espacios de donde se extrae población y recursos y se desechan los residuos a escala mundial. David Harvey señala que en la etapa actual de desarrollo del capitalismo neoliberal, prevalece un proceso de acumulación por desposesión, el cual involucra entre otras cosas, "la mercantilización y privatización de la tierra, la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancías y la supresión de formas de producción y consumo alternativos (…) El estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un papel crucial al respaldar y promover estos procesos" (2005, p. 113).

Tanto la vulnerabilidad social (desigualdad inherente a un sistema de explotación) como la relación extractivista entre sociedad y naturaleza para el beneficio de unos pocos (relación que implica una noción de la naturaleza como fuente inagotable de recursos para generar acumulación), son desfavorables para la mitigación de desastres naturales, y causantes directos de su permanencia en la actualidad. En este sentido, si nuestro propósito es prevenir, aliviar y evitar 'desastres', las soluciones radican más en revertir las desventajas sociales y replantear el funcionamiento económico global, que en desarrollar audaces y complejos mecanismos técnicos que impliquen mayor presupuesto y dedicación.

Por último, resulta muy enriquecedor para este punto el aporte realizado por la autora

Naomi Klein (2007) a la hora de pensar no solamente en la injerencia del sistema capitalista en la producción de 'catástrofes naturales' sino en la utilización de las mismas una vez ocurridas, como manera de reproducir los ciclos de acumulación del capital. Klein sostiene la tesis de que las políticas de libremercado se han introducido en las últimas décadas a partir de grandes conmociones sociales entre los que destaca los 'desastres naturales', aprovechando momentos de shock generalizado para introducir reformas impopulares para la mayoría de la población. Entre estos casos menciona el tsunami de Indonesia en el año 2004, el huracán Katrina durante el 2005, y también la invasión a Irak por EEUU, el atentado a las torres gemelas del 2001, la Guerra de Malvinas de 1983 y los períodos dictatoriales en América del Sur. Identifica a la situación de la 'catástrofe natural' como un escenario posible para destruir rápidamente un orden económico preexistente e introducir nuevas reglas de mercado. La autora describe cómo las empresas y los gobiernos, siguiendo el modelo de La Escuela de Chicago de Friedman, han aprendido a sacar provecho de desastres. Ante el mito según el cual el mercado libre y global triunfó democráticamente, Klein sostiene que ese capitalismo se sirve constantemente de la violencia y el choque para poder seguir reproduciéndose. En este sentido, subraya que la crisis ha sido el sustrato necesario para la implementación de las políticas neoliberales. Desde esta perspectiva, la ocurrencia de 'desastres naturales' sirve a grandes empresas e inversores extranjeros para establecer nuevos emprendiemientos de la mano de los gobiernos locales, deslocalizando a antiguas poblaciones autóctonas que fueron corridas por los eventos tales como tsunamis, terremotos, inundaciones, guerras. La autora establece una analogía entre los eventos traumáticos de poblaciones enteras con la doctrina del shock utilizada con los pacientes psiquiátricos. Frente a la intención de la institución psiquiátrica de inculcar nuevas personalidades a partir de los electrochoks, la economía liberal usa a la catástrofe para insertarse en nuevos territorios traumatizados y afectados por la crisis.

En busca de una buena estrella

Con esta ponencia me propuse elaborar una primera aproximación al entendimiento de los 'desastres naturales' desde el materialismo histórico tratando de cuestionar algunas nociones dominantes sobre el tema, buscando contextualizar a las 'catástrofes' como una manifestación más de un orden político-económico injusto del cual no se pueden despegar este tipo de fenómenos a la hora de pensar sus causas y posibles soluciones. Con la intención de que titulares tales como "Unas 20 mil personas murieron por desastres naturales en 2013" (La Prensa, Periodismo digital para el nuevo siglo) no pasen desapercibidos, creo que es fundamental aportar a difundir una visión sobre este tipo de eventos que promueva una búsqueda de soluciones junto a las poblaciones más afectadas. Así mismo considero urgente una desnaturalización constante de las visiones fatalistas, que resultan funcionales al orden vigente al postular que estos fenómenos son sucesos de origen externo que arremeten contra una sociedad indefensa, de la que no se mencionan diferencias internas ni propuestas de transformación.

En este sentido se hace imprescindible poder pensar quiénes en la actualidad poseen las herramientas y los recursos para utilizar los conocimientos sobre prevención de 'desastres', ya que mientras se siga priorizando la promoción y financiamiento de sistemas de 'expertos', conferencias, transferencia de tecnología y capacitación de profesionales sin hacer referencia a factores humanos concretos, seguirán estando en la agenda las visiones tecnocráticas. Por eso "parece indispensable involucrar y requerir una 'visión desde adentro', más que desde fuera, de las poblaciones. Si las que están en desventaja son las víctimas principales del desastre, la necesidad principal será entonces articular una 'visión desde abajo'" (Hewit, 1996, p. 17), que pueda pensar al lado de quienes sufren diariamente y no son tenidos en cuenta en las planificaciones más que como simple fichas de un juego de mesa.

En relación a esto y a modo de conclusión, es interesante mencionar que en 1989, la ONU declaró que 1990 iba a ser la década de reducción de desastres causados por eventos naturales, buscando con esto reducir la pérdida de vidas y el daño a la propiedad, destinando una suma de 20 millones de dólares. Pero frente a la creciente preocupación por la temática del cambio climático y su relación con la existencia de eventos extremos debido al aumento de la temperatura de la atmósfera terrestre, la UNFCCC (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), recibió solo para los años 1998 y 1999, 21 millones de dólares. El presupuesto para investigar el cambio climático durante dos años fue, en proporción, 5 veces más alto que el presupuesto destinado a reducir o mitigar los efectos de los eventos extremos durante diez años (Foladori, 2005, p. 55).

Sin menospreciar la importancia que pueda tener la investigación sobre el calentamiento global (y sin entrar en la polémica controversial en torno a su existencia), vale preguntarse cuánto sirve el conocimiento sobre los cambios del clima (o cualquier otro tema) para mejorar las condiciones de vida de los cotidianamente afectados por vivir en situación de 'vulnerabilidad'. Teniendo en cuenta que las medidas tomadas para reducir el calentamiento global pueden hacer efecto recién en varias décadas, no hay que olvidar nunca que "en el interín, miles o millones de personas sufrirán efectos diversos, no debido a los eventos climáticos extremos que podrán eventualmente adjudicarse al cambio climático, sino al hecho de la falta de recursos para hacer frente a dichos eventos y el estar asentados en zonas de riesgo" (Ibídem).

El desafío radica en poder pensar cómo hacer un uso de nuestras herramientas técnicas como profesionales que no apunten a gestionar la desigualdad como variable, sino que estimulen nuestro involucramiento con los sectores directamente afectados y nuestro empeño por una apuesta de transformación, que suprima tales desigualdades, que, en última instancia, son la principal causa de 'desastres naturales'.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Althusser, L. 1988. Ideología y aparatos ideológicos del estado. Nueva visión, Buenos Aires.
- Cardona, O. 1993. Capítulo 3, "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad

y el riesgo: elementos para el ordenamiento y la planeación del Desarrollo", editado por "LA RED: Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina".

- Foladori, G. 2005. El papel de la ciencia moderna en la moderna conciencia ambiental. El caso de los desastres naturales de la revista "Health and Environment Journa"l, v. 6, n. 1.
- Foladori, G. 2007. El pensamiento ambientalista de la revista "Anales de la educación común", editada por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Bs. As.
- Harvey, D. 2005. El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO.
- Hewitt, K. 1996. Daños ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres", en Mansilla, E. (ed.), Desastres: modelo para armar. Lima, pp. 11-29.
- Klein, N. 2007. Capítulo 19 "Despejando la playa: el segundo tsunami", del libro "La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre".
- Lavell, T. 1992. Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. Eure, 19 (58), 73-84.
- Lenin, V. 2009. El Estado y la Revolución, editado por "Espartaco Córdoba".
- Martínez Rubiano, M. 2009. Los geógrafos y la teoría de riesgos y desastres ambientales. Perspectiva Geográfica Vol. 14.
- Natenzon, C. 1995. Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. FLACSO/ Serie documentos e informes de investigación Nº 197.
- Natenzon, C; Maldonado, G; Cóccaro, E; María, J. 2005. Algunos aportes teórico-metodológicos para el estudio de las inundaciones en el sur de la provincia de Córdoba. VII Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del departamento de Geografía. Memoria Académica, FaHCE-UNLP.
- Romero, G. Maskrey A. 1993. Cómo entender los desastres naturales del libro Los desastres no son naturales editado por "LA RED: Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina".
- Saurí Pujol, David. 2003. Tendencias recientes en el análisis geográfico de los riesgos ambientales. AREAS, revista de ciencias sociales Nº 23, pp 17-30.
- Valcarcel Ortega, J. 2000. Los horizontes de la Geografía. Teoría de la Geografía. Ariel Geografía, Barcelona, 604 pp.
- Zusman, Perla. Castro, Hortensia. 2009. Naturaleza y cultura, ¿dualismo o hibridación? Una exploración por los estudios sobre riesgo y paisaje desde la Geografía. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 70.

Determinación de áreas de riesgo global: su aplicación en el Departamento Santa Lucía (San Juan – Argentina)

Torres, José Ernesto

PALABRAS CLAVE
· Ambiente
· Riesgos
· Peligros

Resumen / El riesgo ambiental es un tema que ha empezado a cobrar fuerza en las últimas décadas a la hora de evaluar la relación entre población y medio ambiente. Plantear la sostenibilidad ambiental remite directamente a la consideración de los procesos económicos, la función de los ecosistemas y el papel de la población, entre otros aspectos. Para llegar a alcanzar el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, desde una perspectiva poblacional, se debe, desde la opinión de los especialistas, considerar a los riesgos, la vulnerabilidad, la distribución de la población y sus características socioeconómicas.

La consideración de los riesgos remite directamente a la idea de grupos vulnerables, de pobreza, de fenómenos demográficos como la fecundidad, la migración y la distribución de la población y a los fenómenos naturales. Esta perspectiva aporta una nueva mirada a la sostenibilidad ambiental y a la calidad de vida de la población.

La presente investigación desarrolla una nueva visión de los riesgos. Por una parte considera, a los tradicionalmente conocidos y estudiados riesgos naturales, tales como terremotos, sequías, crecientes, huracanes, inundaciones, entre otros. Por otra parte, se consideran los riesgos de origen antrópico que tienen su origen en la sociedad misma y que son responsables de daños económicos serios, pérdidas de vidas humanas y deterioro ambiental.

Tanto el peligro como la vulnerabilidad representan dos eslabones ineludibles en el análisis de riesgo. Es por eso que se aborda la evaluación de la vulnerabilidad global de la población, es decir el conjunto de características comunes que impiden a una población enfrentar cualquier peligro ambiental. En función de lo expuesto se propone como objetivo general elaborar un diagnóstico de los riesgos ambientales del departamento Santa Lucía sintetizado a través de una carta de riesgo global.

TORRES, JOSÉ ERNESTO
Instituto de Geografía Aplicada – Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes- Universidad Nacional de San Juan, Argentina
E-mail: jtorres@ffha.unsj.edu.ar

Introducción

El presente trabajo se plantea como objetivo la elaboración de un diagnóstico de los riesgos ambientales del departamento Santa Lucía ubicado en la Provincia de San Juan (Argentina). Dicho diagnóstico se sintetiza a través de una carta de riesgo global y constituye la base para plantear lineamientos generales de un plan de mitigación que permitiría a la comunidad en riesgo tomar conciencia de los peligros a los que se exponen y de su vulnerabilidad. De esta manera, sus habitantes pueden jugar el rol de sujetos activos en la reducción de los riesgos. Los objetivos específicos que se plantean son los siguientes:

- Evaluar la percepción que tienen los habitantes de los peligros ambientales que más los afectan.
- Analizar los peligros ambientales mediante la información brindada por organismos oficiales.
- Comparar la peligrosidad del lugar teniendo en cuenta la percepción de la población y los informes oficiales.
- Determinar la vulnerabilidad de la población.
- Confeccionar e interpretar las cartas de peligrosidad global y de vulnerabilidad.

La presente investigación desarrolla una nueva visión de los riesgos. Por una parte considera, a los tradicionalmente conocidos y estudiados riesgos naturales, tales como terremotos, sequías, crecientes, huracanes, inundaciones, entre otros. Por otra parte, se consideran los riesgos de origen antrópico que tienen su origen en la sociedad misma y que son responsables de daños económicos serios, pérdidas de vidas humanas y deterioro ambiental.

El espectro de los riesgos antrópicos es muy amplio. Puede abarcar desde fenómenos a escala planetaria como el calentamiento global asociado al cambio climático hasta fenómenos regionales y locales como la contaminación de fuentes de agua, la deforestación y la degradación de los suelos, entre otros. Por su parte, la población de las ciudades está expuesta a una serie de riesgos como pueden ser la contaminación de sus ríos, la acumulación de residuos, las enfermedades, los accidentes de tránsito y los hechos delictivos por nombrar algunos de los más significativos.

Tanto el peligro como la vulnerabilidad representan dos eslabones ineludibles en el análisis de riesgo. Es por eso que se aborda la evaluación de la vulnerabilidad global de la población, es decir el conjunto de características comunes que impiden a una población enfrentar cualquier peligro ambiental.

El espacio geográfico en el cual se realizó esta investigación es el departamento Santa Lucía en la Provincia de San Juan. Dicho departamento forma parte del Gran San Juan y es el límite este de la Capital provincial. En toda su extensión predomina un paisaje humanizado, en el que contrastan espacios destinados al uso residencial con espacios agrícolas. Cuenta con una reducida superficie de 45 Km2 (Ver Figura N° 1).

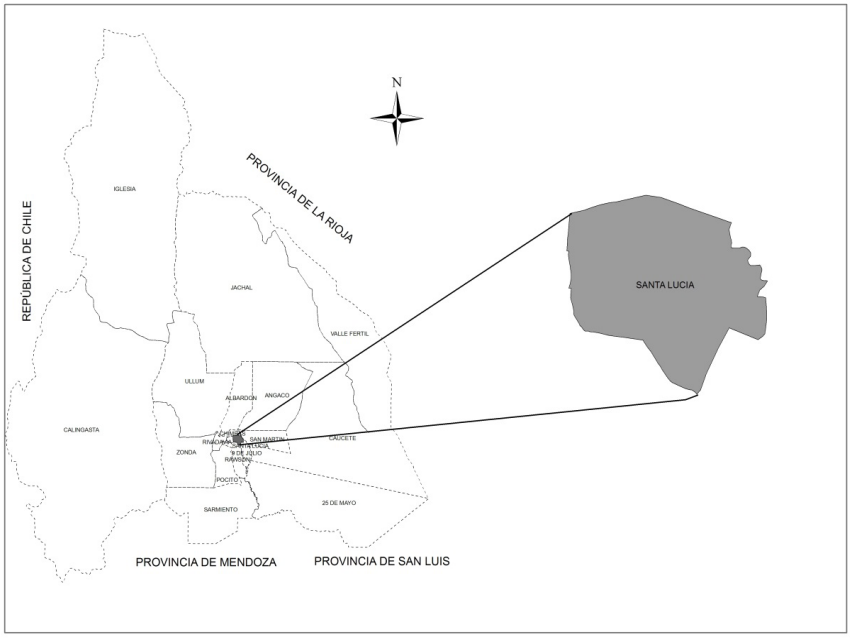
Para alcanzar el objetivo general se han monitoreado los peligros naturales y antrópicos de todas las localidades pobladas de las cuatro fracciones censales que componen el departamento. Esta tarea incluye una valoración subjetiva y otra objetiva. En el primer

caso se tiene en cuenta la percepción que tiene la población de los mayores peligros que la acechan. Para captar dicha percepción se llevaron a cabo encuestas en el terreno según un muestreo aleatorio en las principales localidades pobladas. La valoración objetiva se realizó según las normas clásicas de investigación, a través de estudios técnicos y observaciones de terreno, lo cual ha permitido detectar los fenómenos más peligrosos tanto naturales como sociales que efectivamente se presentan en dicha área. A través de la compulsa entre ambos planteos metodológicos, el subjetivo y el objetivo, se alcanzó la síntesis por medio de la que se han reconocido áreas diferenciales de peligrosidad global.

El trabajo se complementa con la carta de áreas de vulnerabilidad global. Para su logro se aplicó el Índice de Vulnerabilidad Global que combina cinco dimensiones: habitacional, económica, humana, social y poblacional valoradas por medio de cinco variables: tipo de casa, actividad del jefe de hogar, nivel educativo, pertenencia a alguna agrupación y volumen poblacional. Sobre la base de las áreas de peligrosidad global y de las áreas de vulnerabilidad global, se obtuvo la carta de riesgo global. Esta carta, que permite mostrar las áreas de riesgo global para el espacio estudiado, es una novedosa herramienta con destino a la gestión del riesgo, la planificación estratégica y el ordenamiento territorial.

Figura N° 1

Localización del área de estudio



Fuente: elaboración propia

Marco Teórico

En este trabajo es importante precisar los conceptos de riesgo, peligro y vulnerabilidad. Muchas veces sus definiciones han sido confundidas y se han utilizado como sinónimos. Para la Dra. Susana Aneas el riesgo es "la probabilidad de ocurrencia de un peligro" (Aneas, 2010, p. 10). En el año 2004 las Naciones Unidas definieron al riesgo como la "probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro del ambiente) resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad" (Naciones Unidas, 2004, p.5). En definitiva el concepto de riesgo está asociado al de probabilidad de los resultados que pueden acontecer a partir de un determinado fenómeno natural o antrópico.

Se entiende por peligro a la ocurrencia de un acontecimiento natural o antrópico que tiene como consecuencia la producción de daños en las personas o sus pertenencias. Se reconocen dos tipos de peligros, los naturales que responden a fenómenos que tienen su origen en la naturaleza y antrópicos o sociales que se originan en las acciones del hombre. De tal manera un "…peligro es un evento capaz de causar pérdidas de gravedad en donde se produzca. El peligro implica la existencia del hombre que valora qué es un daño y qué no" (Aneas, 2000, p. 3). La misma autora completa la definición anterior diciendo que un peligro es "…la ocurrencia o amenaza de ocurrencia de un acontecimiento natural o antrópico. Esta definición de peligro se refiere al fenómeno tanto en acto como en potencia" (Aneas, 2000, p. 4).

El concepto de vulnerabilidad cobra significación importante en el estudio de los riesgos. Las definiciones y las clasificaciones son variadas, pero existen coincidencias en que el grado de vulnerabilidad tiene que ver con la sociedad misma, es decir con su organización social, económica, cultural, etc. Siguiendo la línea de trabajo de la Dra. Susana Aneas, se hará referencia a la vulnerabilidad global, entendida como "… el conjunto de características comunes o básicas que le impiden a una población evitar los daños ocasionados por cualquier peligro." (Aneas, 2012, p.15).

El conocimiento de la percepción de los habitantes acerca de los peligros que mayormente los afectan es importante ya que se considera que la percepción es un componente del riesgo. Este es entendido como una construcción social compuesta por diversas facetas que tienen que ser abordadas en forma global para poder diseñar propuestas juntamente con la sociedad que pretende reducir los posibles efectos de los riesgos a los que están expuestos. Para llegar a conocer los posibles riesgos de un territorio no sólo alcanza con un estudio exhaustivo del medio sino también de la sociedad que lo habita.

Las reacciones de las personas frente a la ocurrencia de un peligro pueden ser varias, desde la inacción total hasta el desarrollo de procesos de cambio, adaptación y ajustes continuos. Es importante que la sociedad cruce el umbral de la acción definido como "…la búsqueda de ajustes más efectivos y rápidos con el objeto de lograr la reducción de las pérdidas." (Aneas, 2000, p.10). Es en este punto en donde adquiere importancia la percepción que los habitantes tienen de los peligros propios de su lugar de residencia,

ya que a través de una clara percepción la sociedad tomará las medidas necesarias para disminuir el riesgo. En definitiva la percepción es el proceso que se desarrolla cuando los sentidos de una persona captan un fenómeno. Puede estar determinada por factores externos relacionados con el entorno social y por factores internos propios del individuo y que tienen que ver con su personalidad.

La muestra

El diseño de la encuesta tuvo como objetivo principal obtener la mayor información posible en un tiempo breve tratando a la vez que no resulte tediosa para el encuestado y sea relativamente simple para el encuestador. En lo relativo a la cantidad de información la encuesta constó de cuatro partes. Una primera parte referida a la percepción de peligros por parte de la población. Una segunda parte relacionada con sus características demográfico-estructurales, entendiendo por ellas las particularidades esenciales que caracterizan a una población: edad y sexo (estructura demográfica), actividades (estructura económica) y nivel educativo (variable perteneciente al conjunto de la estructura cultural). Una tercera parte fue destinada a relevar las necesidades básicas insatisfechas de la población como medida de la pobreza. Y finalmente una cuarta parte de las encuestas recabaron información destinada a medir la vulnerabilidad de la población.

Para la obtención de la muestra se realizó un muestreo espacial aleatorio sistemático tomando como elementos a las viviendas -considerando que las mismas tienen una implantación puntual- y cubriendo toda la extensión departamental. Sobre la base de los planos de cada asentamiento se identifican áreas en función de las características habitacionales de las viviendas y posteriormente se realiza un muestreo sistemático en cada uno de las áreas consideradas.

En cuanto a las personas encuestadas, se trabajó con una persona por vivienda visitada y se tuvo en cuenta a aquellas mayores de 20 años. Los grupos de menores edades no fueron considerados como parte del universo demográfico por cuanto su percepción suele diferir notablemente de la de los mayores y su poder de decisión frente al peligro está influenciada por éstos.

La precisión o confiabilidad de los estimadores considerados se evalúa a través de la construcción de intervalos de confianza para proporciones, en el caso de las variables cualitativas trabajadas y de medias para las variables cuantitativas. Los intervalos de confianza muestran el rango de valores de las proporciones o de la media dentro del cual es probable que fluctúe la verdadera proporción poblacional o la verdadera media poblacional, asegurándolo con una probabilidad determinada. En este caso se toma como nivel de confianza el valor de 95% y las variables escogidas para estimar el parámetro poblacional son: nivel de Instrucción del Jefe de Hogar (proporción de jefes con estudios primarios completos), tipo de casa (proporción de Casa Tipo B) y edad de los Jefes de Hogar (media de las edades). Luego de realizar los correspondientes cálculos se obtuvieron los siguientes intervalos de confianza:

a) Para la proporción de jefes de hogar con estudios primarios completos (con

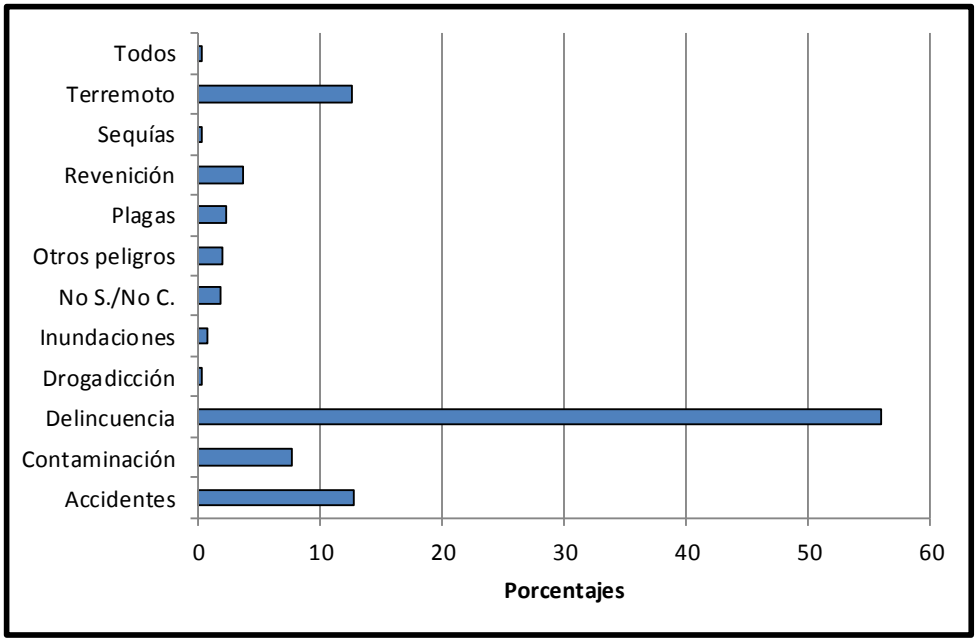
una proporción en la muestra p = 0,25)
Prob (0,21 ≤ P ≤ 0,29) = 0,95
b) Para la proporción de casas tipo B (con una proporción en la muestra p = 0,27)
Prob (0,23 ≤ P ≤ 0,31) = 0,95
c) Para la media de las edades de los jefes de hogar: (con una media muestral X = 51,97)
Prob (50,64 ≤ □ ≤ 53,30) = 0,95

La peligrosidad
Los peligros según la percepción de la población
Los fenómenos ambientales reconocidos como más peligrosos por la población del Departamento Santa Lucía se pueden apreciar en el Gráfico N° 1. Los mayores peligros detectados, según la percepción de sus habitantes, giran en torno a problemas sociales como son: la delincuencia (50%) y los accidentes de tránsito. Les siguen en orden decreciente de frecuencias, peligros naturales como la sismicidad y la revenición. Los peligros mencionados con las mayores frecuencias (de origen social), representan vivencias cotidianas de la población o bien afectan primariamente sus vidas, mientras que los fenómenos naturales indicados como los más peligrosos son esporádicos o más espaciados en el tiempo y por lo tanto no adquieran prioridad en la memoria de la población, pese a lo cual dichos fenómenos son peligrosos.

Los peligros naturales: análisis objetivo
A través del análisis objetivo de los peligros naturales se trata de demostrar si los fenómenos naturales mencionados como más peligrosos por la población constituyen realmente un peligro. Tal como se expresó en el apartado anterior los peligros más mencionados por la población de Santa Lucía son la sismicidad y la revenición.
Los sismos son un peligro natural que tiene su origen en el interior de la corteza terrestre. Los daños que pueden causar pueden ir desde nulos hasta la ocurrencia de verdaderos desastres. Ello dependerá de la probabilidad de ocurrencia del fenómeno relacionado con el nivel de sismicidad de cada zona, del poder destructivo del terremoto vinculado a su magnitud, profundidad y duración y del grado de vulnerabilidad de la población, es decir, de la situación socioeconómica y cultural del grupo afectado.

Gráfico N° 1

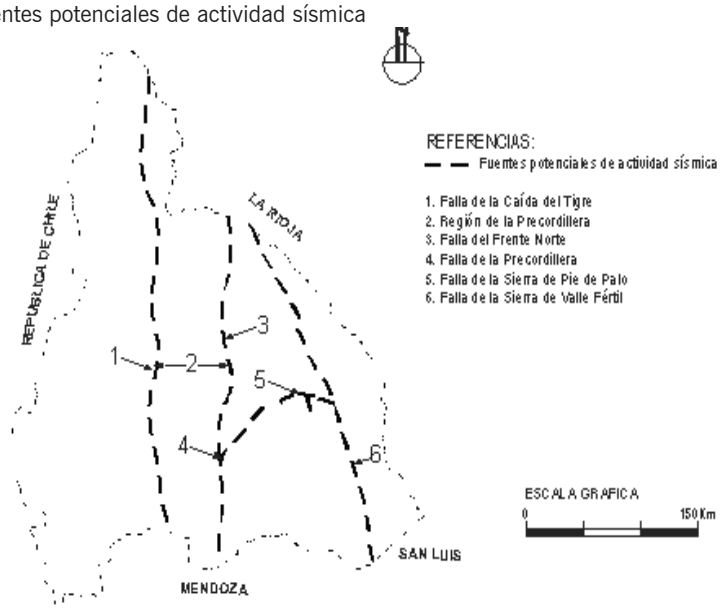
Mayores peligros según la percepción de los habitantes de Santa Lucía



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas

Figura N° 2

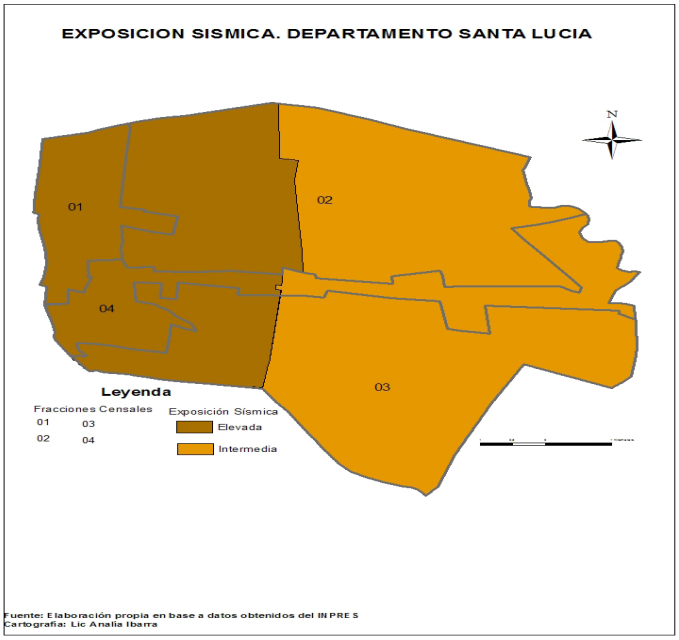
Fuentes potenciales de actividad sísmica



Fuente: Instituto Nacional de Prevención Sísmica

La Figura N° 2 muestra el mapa de fallas de la Provincia de San Juan. Ha sido elaborado por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) con el fin de conocer la exposición sísmica que se mide en función de la distancia de la fuente o falla al sitio, de la frecuencia de ocurrencia de los terremotos y de la atenuación del movimiento sísmico desde la fuente al sitio. La exposición sísmica en el Valle de Tulum tiene como principal fuente sísmica la falla de la Precordillera. A toda el área ubicada al oeste del Valle le corresponde exposición sísmica muy elevada y la ubicada al este, exposición sísmica elevada, según el estudio de Microzonificación Sísmica realizado por el INPRES. Así al área de estudio le corresponde una exposición sísmica elevada en su mitad occidental y exposición sísmica intermedia en su mitad oriental, tal como se aprecia en la Figura N° 3.

Figura N° 3
Exposición Sísmica en el Departamento Santa Lucía



Fuente: elaborado por la Lic. Analía Ibarra sobre la base del estudio de Microzonificación Sísmica del INPRES.

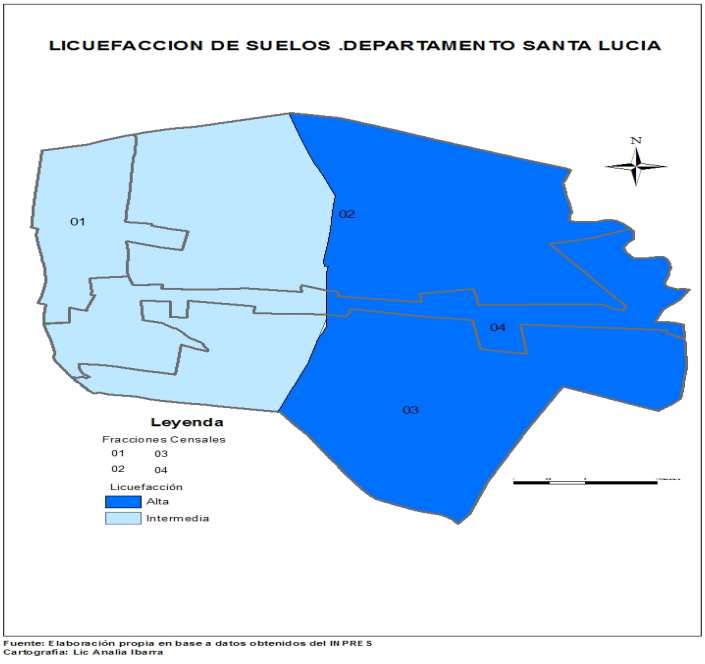
La licuefacción es un peligro asociado a la actividad sísmica. Consiste en la deformación del suelo como consecuencia de la presión ejercida por las ondas sísmicas en su movimiento hacia la superficie terrestre. Un terreno revela la ocurrencia de licuefacción a través de la presencia de conos de arena, arenas movediza, inundaciones y

agrietamiento del terreno. La Figura N° 4 muestra que el Departamento Santa Lucía presenta en su mitad oriental alta licuefacción, mientras que en la mitad occidental la licuefacción es intermedia.

Otro de los fenómenos naturales que representan un peligro para la población es la revenición. Se trata de un proceso que consiste en el ascenso por capilaridad de la humedad intersticial de los suelos, dada la escasa profundidad del nivel freático. Su presencia, cercana a la superficie significa que el suelo tiene problemas de drenaje y no puede proveer las condiciones adecuadas de aireación y profundidad en el desarrollo radicular de los cultivos. La revenición tiene como consecuencia la progresiva degradación del suelo, produciendo su anegamiento y posterior salinización. Esto se traduce en una disminución de los rendimientos de los cultivos o en algunas áreas la imposibilidad de cultivar. Es típica de las zonas bajo riego, con drenaje insuficiente o sin drenaje.

Figura N° 4

Áreas de peligrosidad según licuefacción en el Departamento Santa Lucía



Fuente: elaborado por la Lic. Analía Ibarra sobre la base del estudio de Microzonificación Sísmica del INPRES.

Además de las pérdidas económicas, en lo que respecta a la actividad agrícola, causa daños en las viviendas, que al ser construidas en su mayoría con adobes, son carcomidas en su base por el ascenso de la humedad en forma constante. A ello hay

que sumarle el perjuicio que produce en la salud y la calidad de vida de los habitantes. Se ha observado una alta correspondencia con la presencia de enfermedades broncopulmonares, en especial en los niños.

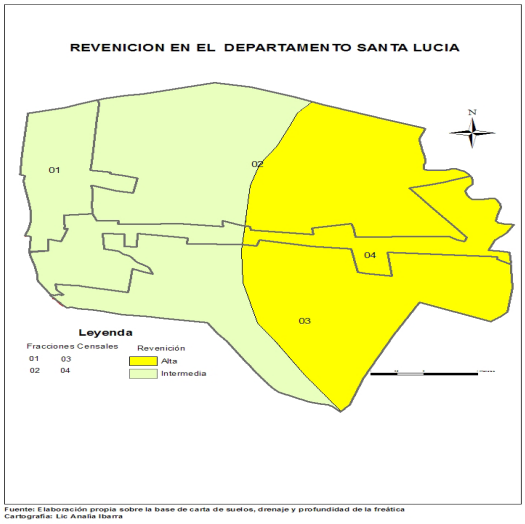
Según estudios del INTA, en el Valle del Tulum hay aproximadamente 55.000 hectáreas con napas de agua subterránea, que se encuentran a menos de 2 metros de la superficie. El departamento Santa Lucía se localiza en la zona distal del abanico aluvial del río San Juan, área de descarga natural del río, donde las aguas subterráneas surgen espontáneamente. Se trata de áreas de escasas pendientes por lo cual el drenaje natural está impedido y el agua suele acumularse.

Los sectores con menor profundidad de la napa freática en el departamento Santa Lucía se localizan al este, donde la napa varía entre 1 y 1,50 metros de profundidad, afectando principalmente las localidades de Villa Don Arturo, Alto de Sierra y Colonias Richet, Zapata y Gutiérrez en donde han avanzado los espacios incultos fundamentalmente por sus niveles piezométricos menores a un metro.

En estas áreas predominan los tipos de suelos de Serie Mitre, Belgrano y Fluvial. Los suelos Mitre se caracterizan por la sucesión de dos o más capas de texturas que varían entre franco arcillosas, franco arcillo limosas o arcillosas. Se encuentran en áreas de menor pendiente (inferior al 1%) y tienen bajos valores de infiltración. Se trata de suelos fuertemente salinos sódicos en su estado natural que presentan niveles freáticos menores a los dos metros. En general se trata de suelos con drenaje mediocre o malo. En cuanto a la serie Belgrano, si bien en general tiene buena capacidad de drenaje en el caso particular de Santa Lucía que tiene un subsuelo generalmente a poca profundidad, de textura fina, influye en la capacidad de drenaje que resulta mediocre.

Figura N° 5

Áreas de peligrosidad según revenición



Fuente: elaborado por la Lic. Analía Ibarra

A simple vista y a partir de fotografías aéreas e imágenes de satélite, se observa un notable proceso de revenición y posterior salinización de los suelos, no sólo en el área cultivada del departamento, sino también en los alrededores. Según se advierte fácilmente, el proceso de revenición se presenta también en las viviendas y diversas construcciones, (humedad en sus cimientos), sobre todo en las zonas residenciales ubicadas al norte, centro y sudeste del área. Las calles que no están asfaltadas están húmedas y con una costra de sal, al igual que los terrenos incultos aledaños, en especial hacia el sudeste en las adyacencias de la planta de tratamiento de líquidos cloacales. En los terrenos incultos la vegetación natural que invade es halófita, característica de área con abundante humedad.

Teniendo en cuenta que los niveles freáticos son dinámicos, es decir varían en función del tiempo, cada lectura da lugar a un mapa. De la síntesis de la profundidad de la freática en cada sector del valle resultó la Figura Nº 5 en la que se observan las zonas más propensas a revenición del departamento. La zona oriental, la de más alta revenición, pone límites al desarrollo agrícola.

Los peligros sociales: análisis objetivo

Delincuencia

Seguidamente se realiza un análisis de la distribución espacial de los hechos delictuosos. Para ello se toma la información brindada por la Policía de San Juan, correspondiente a los hechos ocurridos entre los años 2008 y 2010. A partir de la localización puntual de cada uno se realiza la distribución por fracciones censales. La Tabla N° 1 muestra los resultados obtenidos.

Tabla N° 1:

Hechos delictuosos en Santa Lucía por fracciones censales. Período 2008-2010

Fracciones	Porcentaje
1	41.3
2	7.1
3	15.2
4	36.3
Total	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos aportados por la Policía de San Juan

Para medir la peligrosidad se toma el siguiente criterio:

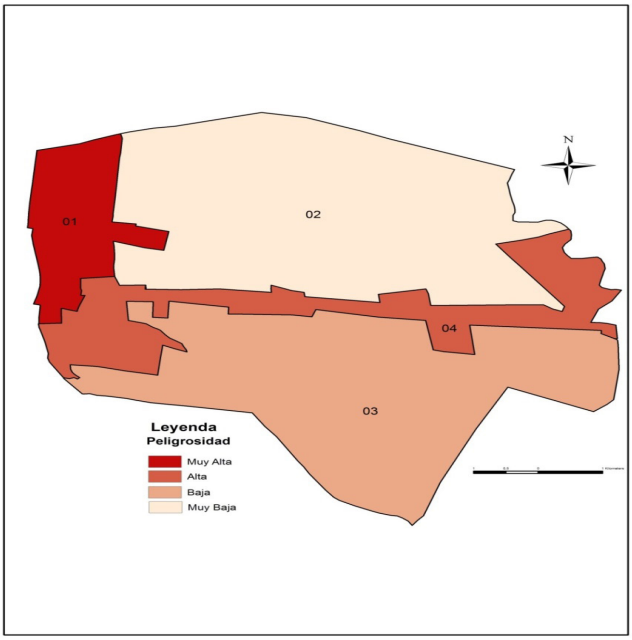
- Peligrosidad muy alta: registra más del 40 % de los hechos delictuosos.
- Peligrosidad alta: registra entre el 30 y el 40 % de los hechos delictuosos.
- Peligrosidad media: para valores comprendidos entre el 20 y el 30 %.
- Peligrosidad baja: se producen en el 10 y el 20 % de los hechos delictuosos.
- Peligrosidad muy baja: los valores son inferiores al 10%.

La Figura Nº 6 muestra que la fracción que registra peligrosidad muy alta es la 1,

mientras que la fracción 4 presenta peligrosidad alta. Por su parte la fracción 3 muestra una peligrosidad baja y la fracción 2 peligrosidad muy baja. Si se comparan los valores obtenidos con los de porcentajes de población, se advierte que las fracciones de mayor peligrosidad son las que presentan mayores porcentajes de habitantes. La fracción 2 es la que registra el menor volumen poblacional, junto a la fracción 3 que está experimentando un crecimiento en el tamaño de la población.

Figura N° 6:

Áreas de peligrosidad según fracciones censales



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos aportados por la Policía de San Juan. Elaboró Lic. Analía Ibarra

Accidentes de tránsito

Para considerar la peligrosidad según fracciones, además del número de accidentes se incorporan como variables las consecuencias que tienen sobre la vida de la personas. Así se obtiene la Tabla N° 2 que muestra los porcentajes de heridos leves, heridos graves y fallecidos.

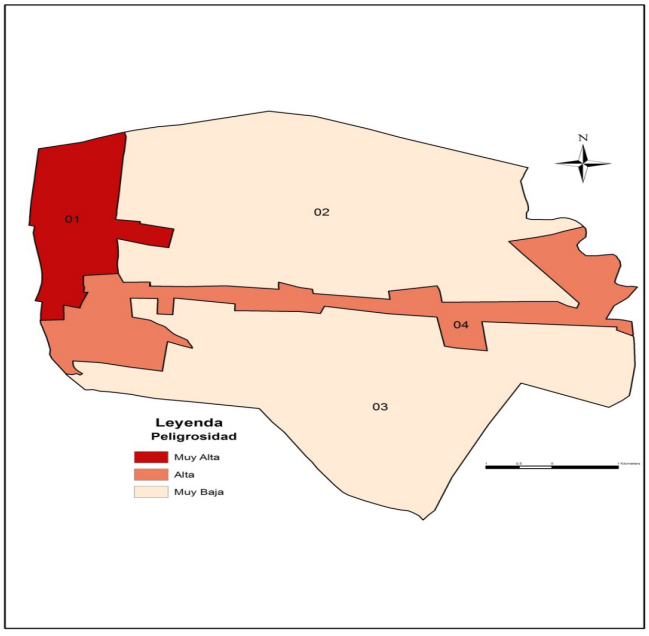
Tabla N° 2:
Porcentajes de accidentes de tránsito y personas heridas y fallecidas según fracciones censales en Santa Lucía. Período 2007-2008

Fracciones	Heridos leves	Heridos graves	Fallecidos	Accidentes
1	89.2	9.3	1.5	56.4
2	80.0	10.0	10.0	7.0
3	81.6	7.9	10.5	6.5
4	84.2	8.6	7.2	30.0

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos aportados por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Provincia de San Juan

De la observación de la tabla puede apreciarse una relación inversa entre el porcentaje de accidentes y las personas fallecidas. Tal como se mencionó, la fracción 1 es la más peligrosa, en cuanto al número de accidentes que se registran, pero posee los menores porcentajes de fallecidos. Por el contrario la fracción 3 que presenta menor número de accidentes a la vez cuenta con el mayor porcentaje de fallecidos.

Figura Nº 7
Áreas de peligrosidad según fracciones censales



Fuente. Elaboración propia sobre la base de datos aportados por

la Dirección de Tránsito y Transporte de la Provincia de San Juan

De todos modos es importante aclarar que en el total departamental y considerando los dos años (2007 y 2008) el número de fallecidos según frecuencias absolutas asciende a 23. Por su parte el número de heridos graves, también es bajo, y asciende a 45 sobre un total de 499 personas accidentadas. Esto demuestra que el número de heridos graves y fallecidos no tiene gran incidencia a la hora de determinar la peligrosidad. Si bien son componentes importantes, se sigue como criterio básico para medir la peligrosidad el porcentaje de accidentes producidos por fracción. El criterio a adoptar es el siguiente:

- Peligrosidad muy alta: registra más del 40 % de los accidentes.
- Peligrosidad alta: registra entre el 30 y el 40 % de accidentes.
- Peligrosidad media: para valores comprendidos entre el 20 y el 30 %.
- Peligrosidad baja: se producen en el 10 y el 20 % de los accidentes.
- Peligrosidad muy baja: los valores son inferiores al 10%.

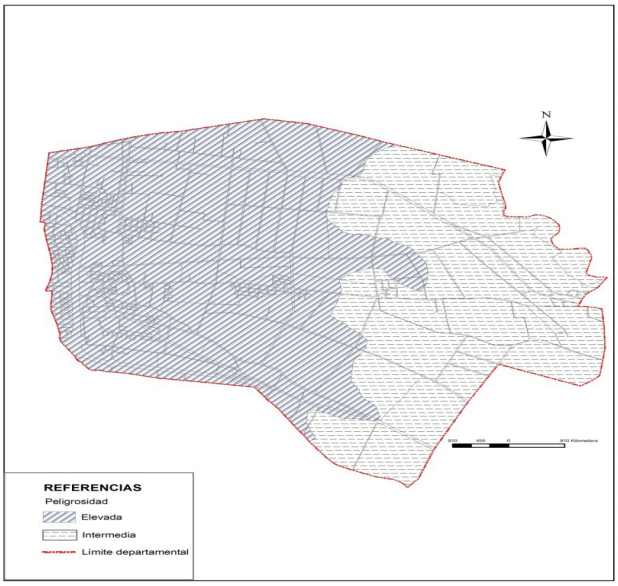
La Figura Nº 7 muestra que las fracciones censales que se consideran áreas de mayor peligrosidad son las fracciones 1 y 4. Estas fracciones concentran la mayor cantidad de población y la mayor densidad de vías de circulación. Como contrapartida, en aquellas fracciones en las que hay un predominio de espacio rural la peligrosidad es baja. Tal es el caso de las fracciones 2 y 3.

En relación con el análisis objetivo de los peligros sociales más percibidos por la población del departamento, como son la delincuencia y los accidentes de tránsito, los sectores más afectados corresponden a las fracciones 1 y 4 del departamento. En la carta de peligrosidad social pueden apreciarse cuatro áreas: un área de peligrosidad muy alta, coincidente con la fracción 1 en las que se registran el 56,4 % de los accidentes de tránsito y el 41,3 % de los hechos delictuosos. Los porcentajes de ambos fenómenos descienden en el resto de las fracciones, por lo que, la fracción 4 presenta peligrosidad alta, la fracción 3 peligrosidad baja y la fracción 4 peligrosidad muy baja.

Peligrosidad global

Las respuestas a los problemas del ambiente no deben ser parciales. Por el contrario, se deben integrar todos los factores que intervienen en la problemática de un lugar, en un marco de solución global. En virtud de este criterio se ha realizado una síntesis de los peligros del área de estudio, considerando tanto los peligros naturales como los peligros sociales tratados.

Figura N° 8
Áreas de peligrosidad global



Fuente. Elaboración propia. Elaboró Lic. Analía Ibarra

Al superponer las figuras de peligrosidad natural y de peligrosidad social se perfilan las áreas de peligrosidad global que muestra la Figura N° 8. Teniendo en cuenta que la peligrosidad natural es alta en toda el área se puede considerar que la peligrosidad social en cierto modo define las diferencias areales de peligrosidad global. Así las fracciones 1 y 4 aparecen como las más peligrosas puesto que tienen elevada peligrosidad natural y social. Las fracciones 2 y 3 ostentan una peligrosidad global intermedia al poseer peligrosidad natural elevada y peligrosidad social baja. En síntesis, las áreas de mayor peligrosidad global son las áreas urbanas mientras que en las áreas rurales los umbrales de peligrosidad son menores, fundamentalmente porque en ellas la peligrosidad social es menor.

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es considerada como uno de los elementos explicativo del riesgo. Se ha calculado a través del Índice de Vulnerabilidad Global (IVG), que para el Departamento Santa Lucía y a nivel de fracción censal da como resultado las áreas diferenciales. Este índice ha sido elaborado a partir de la metodología propuesta por Silvia Cattapan en el libro “El hombre frente a los riesgos del ambiente” (Aneas S, Cattapan S, Pelegrina C y Torres, J, 2012).

Para la elaboración del IVG es necesario reconocer previamente los componentes que, contribuyen a estructurar la vulnerabilidad global. Es importante insistir en que el nivel

de daños provocado por un fenómeno peligroso, no depende del peligro en sí mismo, sino del grado de exposición de la población. Es por ello que se considera para el estudio de la vulnerabilidad las siguientes dimensiones y componentes:

- Dimensión habitacional: tipo de vivienda
- Dimensión humana: nivel educativo del jefe de hogar
- Dimensión económica: actividad del jefe de hogar
- Dimensión social: pertenencia a alguna agrupación
- Dimensión poblacional: volumen poblacional

La Tabla N° 3 muestra en la primer columna, las fracciones censales del Departamento Santa Lucía. En las columnas 2 a 5 se observan las variables utilizadas para la construcción del IVG, presentadas en valores relativos. Ellas son:

- Var. 1: Porcentaje de personas menores a 14 años y mayores a 65 años que habitan una vivienda.
- Var. 2: Porcentaje de viviendas deficientes: tipo B o R.
- Var. 3: Porcentaje de jefes de hogar con nivel de instrucción deficiente (analfabeto o primario).
- Var. 4: Porcentaje de jefes de hogar con ocupación deficiente (jubilado, pensionado, obrero rural, o posee un empleo temporario).
- Var. 5: Porcentaje de habitantes encuestados que no pertenecen a alguna agrupación.

Tabla N°3

Cálculo del Índice de Vulnerabilidad Global

Fr	Variables					Sumato-ria	R de V	Pobl.	R de P	RdeV * R de P	IVG
	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	Var. 5						
1	37.94	15.52	57.78	26.29	77.84	215.37	2	18795	3	6	alto
2	43.5	47.49	69.3	25.17	82.35	267.81	3	3901	1	3	medio
3	39.95	31,56	64.83	26.6	70	201.38	2	3925	1	2	bajo
4	36.81	15.99	48.29	25.14	80.3	206.53	2	16944	3	6	alto

Como todas las variables consideradas expresan existencia de vulnerabilidad, se efectúa la suma de los valores relativos referidos a cada variable (columna 6). Luego se expresan en una escala ordinal, a través de la asignación de un rango, (columna 7), conforme a que el valor mínimo y máximo posible es 0 y 500 respectivamente. De esa manera se establecen cuatro rangos: Rango 1 (0 – 125), Rango 2 (125 – 250), Rango 3 (250 – 375) y Rango 4 (375 – 500).

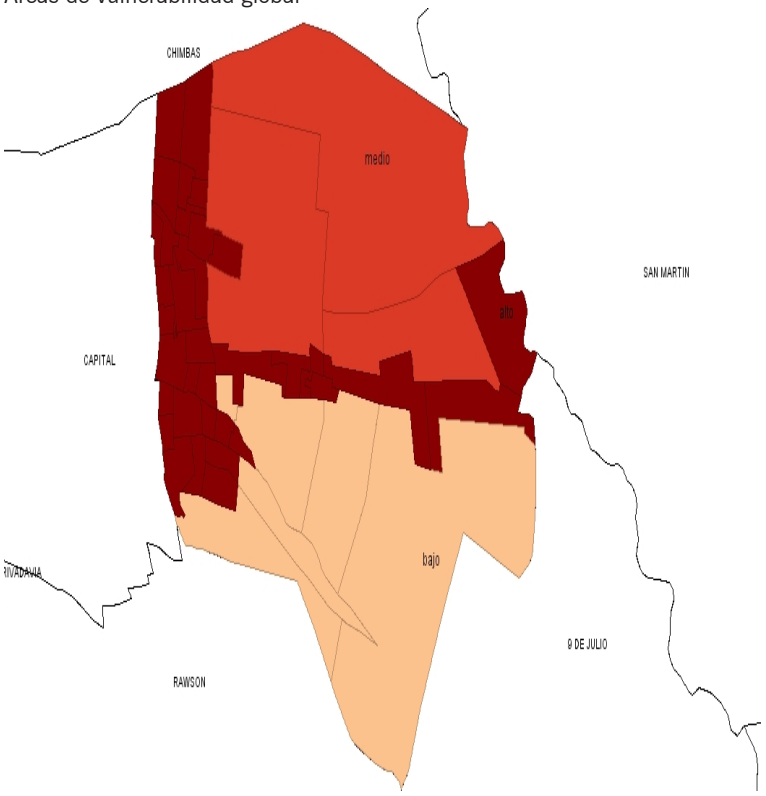
La columna 8 muestra el volumen poblacional por fracción. Esta variable es considerada teniendo en cuenta que la magnitud de los daños que puede llegar a ocasionar la ocurrencia de un peligro está en relación directa con la cantidad de población. De acuerdo al volumen poblacional se ha asignado rango a cada fracción (columna 9), de acuerdo al siguiente criterio:

- Rango 1: de o a 5000 habitantes
- Rango 2: de 5000 a 10000 habitantes
- Rango 3: de 10000 a 20000 habitantes

Seguidamente se obtiene el producto de los valores ordinales de la columna (7) y (9). El resultado se expresa en la columna (10). De acuerdo al valor obtenido se asigna el índice de vulnerabilidad global (IVG) (columna 11). Para ello se ha considerado:

- Rango ponderado con la población 1-2: IVG Bajo
- Rango ponderado con la población 3-4: IVG Medio
- Rango ponderado con la población 5-6: IVG Alto
- Rango ponderado con la población ≥ 7: IVG Muy Alto

Figura N° 9
Áreas de vulnerabilidad global



Fuente: elaboración propia. Elaboró la Lic. Analía Ibarra

A partir de los resultados del Índice de Vulnerabilidad Global se ha confeccionado la Figura N° 9. En ella se advierten las áreas de vulnerabilidad global para el Departamento Santa Lucía. Ellas son:

- Área de vulnerabilidad global alta: localizada en la fracción 1 y 4, en ellas las variables de vulnerabilidad consideradas son las menores de todo el departamento

pero, sus pesos demográficos elevados hace que la vulnerabilidad sea alta.

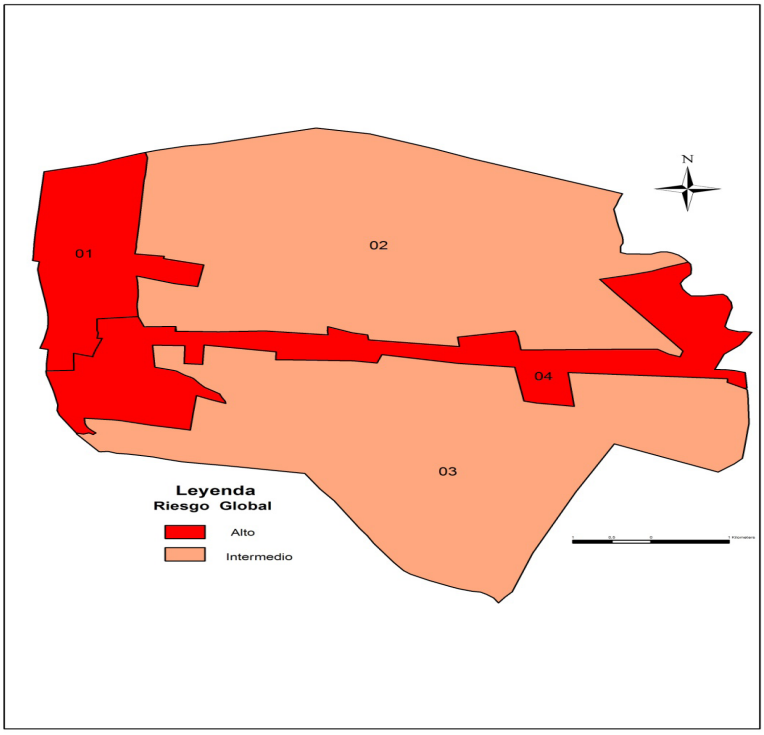
- Área de vulnerabilidad global media: se corresponde con la fracción 2, que si bien tiene poco peso poblacional sus indicadores de vulnerabilidad son elevados.
- Área de vulnerabilidad global baja: se extiende por la fracción 3, en la cual los indicadores de vulnerabilidad son los mismos a los de las fracciones 1 y 4, pero con un volumen poblacional mucho menor.

Riesgo global

El objetivo general de este trabajo es la elaboración de una carta de riesgo global. Habiendo detectado los peligros y habiendo determinado áreas de vulnerabilidad, se está en condiciones de cumplir con el objetivo planteado. La Figura N° 10 muestra la carta de riesgo global resultante de las cartas de peligrosidad global (Figura N° 8) y de vulnerabilidad de la población (Figura N° 9). En ella se puede distinguir:

Figura N° 10

Áreas diferenciales de riesgo global



Fuente: elaboración propia. Elaboró la Lic. Analía Ibarra

• Un área de riesgo global alto en los sectores más urbanizados del territorio departamental, es decir las fracciones 1 y 4. Un análisis pormenorizado de dicha carta revela que dichas fracciones presentan peligrosidad global alta y vulnerabilidad alta razón por la cual el riesgo global es alto.

• Un área de riesgo global intermedio en las fracciones 2 y 3 en donde la peligrosidad global es intermedia, con variantes según el sector. En el caso de la fracción 2 la peligrosidad global es intermedia (peligrosidad natural elevada y peligrosidad social baja) y las variables de vulnerabilidad son elevadas pero su población escasa, razón por la cual el nivel de riesgo es intermedio. La fracción 3 presenta peligrosidad global intermedia al igual que la fracción 2 y su vulnerabilidad es baja (más por su volumen poblacional que por las variables de vulnerabilidad que son elevadas).

Como se desprende del análisis de la Figura N° 10, en dos fracciones del departamento Santa Lucía, la 1 y la 4, se ha detectado riego global alto. Teniendo en cuenta que en dicha área habita la mayor parte de la población se impone como acción prioritaria diseñar un plan de mitigación en relación con los peligros detectados.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso elaborar un diagnóstico de los riesgos ambientales del departamento Santa Lucía sintetizado a través de una carta de riesgo global. Para lograr dicho propósito se han monitoreado los peligros naturales y antrópicos de todas las localidades pobladas de las cuatro fracciones censales que componen el departamento. Esta tarea incluye una valoración subjetiva y otra objetiva. En el primer caso se tiene en cuenta la percepción que tiene la población de los mayores peligros que la acechan.

Los mayores peligros detectados en el departamento Santa Lucia, según la percepción de sus habitantes, giran en torno a problemas sociales como son: la delincuencia (50%) y los accidentes de tránsito. Les siguen en orden decreciente de frecuencias, peligros naturales como la sismicidad y la revenición. Los peligros mencionados con las mayores frecuencias (de origen social), representan vivencias cotidianas de la población o bien afectan primariamente sus vidas, mientras que los fenómenos naturales indicados como los más peligrosos son esporádicos o más espaciados en el tiempo y por lo tanto no adquieran prioridad en la memoria de la población, pese a lo cual dichos fenómenos son peligrosos.

Entre los peligros naturales percibidos por la población sobresalen con un porcentaje importante los terremotos seguido de las reveniciones. El análisis objetivo de estos basados en estudios técnicos (INPRES, INTA y otros especialistas) permiten confirmar respecto de la sismicidad que, al área del departamento de Santa Lucía le corresponde una exposición sísmica elevada en su mitad occidental con licuefacción intermedia y exposición sísmica intermedia en su mitad oriental con alta licuefacción. Las reveniciones también se perfilan como un peligro importante en el área debido a que la pendiente suave y escasa del terreno dificulta el drenaje y provoca que el agua (especialmente subterránea y a escasa profundidad) se acumule largo tiempo y sature

los suelos. En síntesis, la peligrosidad natural del área quedaría delineada por dos sectores bien definidos. Uno al oeste de mayor peligrosidad por cuanto la sismicidad allí es elevada y los efectos de licuefacción y de revenición también están presentes. A ello se agrega una mayor masa demográfica, todo lo cual aumentaría los daños provocados por cualquier peligro. El otro sector se ubica al este del departamento y le corresponde una peligrosidad intermedia por su sismicidad intermedia y su masa demográfica bastante menor.

En relación con el análisis objetivo de los peligros sociales más percibidos por la población del departamento, como son la delincuencia y los accidentes de tránsito, los sectores más afectados corresponden a las fracciones 1 y 4 del departamento. En la carta de peligrosidad social pueden apreciarse cuatro áreas: un área de peligrosidad muy alta, coincidente con la fracción 1 en las que se registran el 56,4 % de los accidentes de tránsito y el 41,3 % de los hechos delictuosos. Los porcentajes de ambos fenómenos descienden en el resto de las fracciones, por lo que, la fracción 4 presenta peligrosidad alta, la fracción 3 peligrosidad baja y la fracción 4 peligrosidad muy baja.

El trabajo se complementa con la carta de áreas de vulnerabilidad global. Para su logro se aplicó el Índice de Vulnerabilidad Global que combina tres dimensiones: económica, social y cultural valoradas por medio de cuatro variables: tipo de casa, actividad del jefe de hogar, nivel educativo y pertenencia a alguna agrupación. Sobre la base de las áreas de peligrosidad global y de las áreas de vulnerabilidad global, se obtuvo la carta de riesgo global. Esta carta, que permite mostrar las áreas de riesgo global para el espacio estudiado, es una novedosa herramienta con destino a la gestión del riesgo, la planificación estratégica y el ordenamiento territorial.

La vulnerabilidad se ha calculado a través del Índice de Vulnerabilidad Global (IVG), que para el Departamento Santa Lucía y a nivel de fracción censal da como resultado las áreas diferenciales. Se detectó población con alta vulnerabilidad al oeste y centro del departamento, población con vulnerabilidad intermedia al norte del mismo y población con baja vulnerabilidad al sur

La carta final de peligrosidad global lograda revela una mayor peligrosidad en la mitad occidental del departamento Santa Lucía. El resultado muestra que las fracciones 1 (al oeste) y 4 (centro) son las que detentan la mayor vulnerabilidad del área. La carta de riesgo global evidencia un área de riesgos más altos en la mitad occidental del departamento incluyendo las fracciones 1, y parte de las fracciones 2, 3 y 4. Para finalizar es importante destacar que lo significativo de este diagnóstico de riesgos es que es la base para plantear lineamientos generales de un plan de mitigación que permitiría a la comunidad en riesgo tomar conciencia de los peligros a los que se exponen y de su vulnerabilidad. De esta manera, sus habitantes pueden jugar el rol de sujetos activos en la reducción de los riesgos.

Bibliografía

- Aneas, S. (1999). Los riesgos sociales: una prioridad en la agenda del tercer

milenio. En Congreso Nacional de Geografía 60 Semana de Geografía:, Contribuciones Científicas. San Juan: GAEA.

• Aneas, S. (2000). Riesgos y peligros: una visión desde la Geografía. Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Nº 60.

• Aneas, S. (2004). Dimensiones psicológicas que influyen en la percepción de los peligros ambientales. Revista de Geografía. San Juan: Instituto de Geografía Aplicada. Año VII, Nº 8, 15-22.

• Aneas,S., Cattapan, S., Pellegrina, C., Torres, J. (2012). El hombre frente a los riesgos del ambiente. San Juan: EFU. Editorial Universidad Nacional de San Juan. San Juan.

• Briones Gamboa, F. (2005). La complejidad del riesgo: breve análisis transversal. Revista de la Universidad Cristóbal Colón: Construcción social del riego: desastres, vulnerabilidad y género. Año III, Número 20. .

• Calvo García-Tornel, F. (1984). La geografía de los riesgos. Cuadernos Críticos de Geografía Humana. Universidad de Barcelona, Año IX, Nº 54.

• Calvo García-Tornel, F. (1997). Algunas cuestiones sobre geografía de los riesgos. Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Nº 10.

• Capel Saes, H. (1973). Percepción del medio y comportamiento geográfico. Barcelona: Salvat. Geografía, Vol.II- 1/2.

• CEFOCCA (2007). Atlas Socioeconómico de la Provincia de San Juan. San Juan. Universidad Nacional de San Juan.

• Cutter, S. Respuestas sociales a los riesgos ambientales. Recuperado de http://www.unesco.org/issj/rics150/cutter150.htm.

• Duclos, J. (2001). Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales. Serie de Informes sobre Redes de Protección Social. World Bank Institute.

• Foschiatti, A. M. (2004). Las vulnerabilidades del Nordeste como área de riesgos ambientales y sociales. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. Resistencia, Chaco: Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades, UNNE.

• Instituto Nacional de Prevención Sísmica (1977). Zonificación sísmica de la República Argentina". Publicación Técnica Nº 5. San Juan.

• Instituto Nacional de Prevención Sísmica (1978). Determinación de los coeficientes sísmicos zonales para la República Argentina. Publicación técnica Nº 6. San Juan.

• Instituto Nacional de Prevención Sísmica (1982). Microzonificación sísmica del Valle Tulúm. Provincia de San Juan. Informe Técnico General. Volumen I – II y III.

• Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1976). Estudio de Suelos y Drenaje del Valle de Tulum. Informe final. Tomo I y II. Estación Experimentación Agropecuaria San Juan.

• Naciones Unidas (2004). Estrategia internacional para la reducción de

desastres. Ginebra.

• UNFPA/Ipea (2007). Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM desde la perspectiva de la CIPD: una guía de referencia a la evidencia para el diálogo sobre políticas en la región de ALC. Brasilia.

• Torres, Haroldo G. (1999). A demografia do risco ambiental. En Harlodo Torres y Heloísa Costa (eds.). População e meio ambiente: debates e desafios. São Paulo: SENAC.

Ordenar el territorio, discutir el modelo. Algunas notas sobre el caso de Córdoba y la Ley de Bosques en Argentina

Vera, Alejandro Orlando

PALABRAS CLAVE
· Bosque Nativo
· Ordenamiento Territorial
· Participación Pública

Resumen / La Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos es una política concebida para detener las altas tasas de deforestación existentes en el país. La norma se asienta, casi exclusivamente, sobre un instrumento de gestión: el ordenamiento ambiental del territorio. Para su implementación, consagró en su texto a la participación ciudadana como un requisito ineludible o un verdadero presupuesto mínimo que las provincias deben respetar. Esta idea, en un país federal como Argentina y en una provincia predominantemente agroexportadora como Córdoba, conllevó y conlleva un sinnúmero de desafíos. La experiencia en esta jurisdicción obligó a re-debatir el concepto de presupuesto mínimo ambiental (art. 41 de la CN), la noción y práctica de la participación pública ciudadana, la actuación de las entidades técnico-científicas en los procesos de discusión ambientales (universidades e institutos de investigación), el modelo productivo vigente en la provincia, como así también las prácticas reales de algunas instituciones gubernamentales. El de Córdoba es un caso testigo que invita a tomar nota acerca del rol de cada uno de estos actores en la praxis de los procesos políticos y participativos en materia ambiental y forestal.

VERA, ALEJANDRO ORLANDO
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina
E-mail: alejandro.vera.cba@gmail.com

I. Introducción

Si en el año 2007 Argentina presentaba con esperanza al mundo la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos , hoy evaluamos qué ocurrió en estos siete años de vigencia. La ley continúa en marcha y son variadas las experiencias desde el vasto territorio argentino. Nuestro país, parado frente a diversos modelos productivos posibles, comienza a entender, por fin, que la verdadera política ambiental se encuentra, también, fuera de las leyes ambientales.

La ley que aquí comentaremos se trata de una política de sustentabilidad asentada, casi exclusivamente, sobre un instrumento de gestión: el ordenamiento ambiental del territorio. Un ordenamiento centrado en los ecosistemas forestales, pero con enormes implicancias para el resto de los recursos naturales. Esta idea, en un país predominantemente agroexportador y federal como Argentina, conlleva un sinnúmero de desafíos.

La propuesta de este trabajo es abordar la experiencia argentina a partir de la presentación de la ley nacional, tratando de comprender especialmente la razón de ser de su estrategia jurídica en el contexto institucional y económico de este país, similar, en algunos aspectos, al presente en la mayoría de los países latinoamericanos agroexportadores. En segundo lugar, repasaremos el caso de la provincia de Córdoba, con especial enfoque en el proceso político-institucional llevado a cabo desde la sanción de la ley nacional hasta la actualidad. Continuaremos con un balance del estado de aplicación de la norma a nivel federal para concluir, luego, con algunas reflexiones finales.

II. La Ley Nacional de Bosques Nativos de Argentina

La Ley Nacional de Bosques Nativos es una ley de presupuestos mínimos , categoría normativa creada a partir de la reforma constitucional del año 1994. Se trata de leyes ambientales federales que pueden hacer algo que antes las leyes ambientales nacionales no podían: imponer a las provincias mandatos obligatorios sin necesidad de que estás deban adherir a los mismos. Son normas operativas, de orden público, con rango constitucional, y que se imponen sobre el resto de las normativas provinciales incongruentes con ellas. Sin embargo, y como veremos más adelante, esto no le quita protagonismo a las jurisdicciones locales, ya que deben ser éstas las encargadas de dictar normas que complementen los estándares mínimos establecidos por el gobierno federal. De las provincias depende, en definitiva, el éxito o el fracaso final de las políticas establecidas a partir de este tipo de normas.

Al ser Argentina un país federal, siempre ha transitado con complejidad la gestión ambiental de sus recursos naturales desde lo institucional y lo jurídico. Si bien la Ley Nacional de Bosques Nativos no fue la primera regulación sobre esa temática en el país, hasta ese entonces existía sólo un mapa de normativas forestales disímiles en cada jurisdicción y normas nacionales que debían ser adoptadas o adheridas por tales jurisdicciones, mucha de las cuales tenían, en verdad, un espíritu más enfocado en la

promoción forestal (silvicultura) que en una visión ambiental sistémica. Las tasas de deforestación registradas en esa época parecían indicar que tales políticas no eran suficientes.

Al reformarse la Constitución Nacional en el año 1994, surge la posibilidad de que el Congreso Nacional sancione leyes de presupuestos mínimos, como una forma de asegurar un estándar básico e igualdad de derechos para todos los habitantes del país. En el año 2007, el Congreso entendió que estas nuevas figuras introducidas por la reforma eran el ropaje jurídico ideal para provocar un giro en la política forestal. Tal giro se pensó a partir de la imposición de un instrumento de gestión conocido pero poco utilizado –el ordenamiento ambiental del territorio– enfocado al recurso natural cuya protección se pretendía: los bosques nativos.

La idea del gobierno federal de obligar a las provincias a realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos –y a su vez detener las autorizaciones de deforestación hasta tanto tal ordenamiento estuviera concluido–fue severamente resistida en el Congreso. Lograron destrabar tal discusión la férrea demanda de la sociedad civil, por un lado, y por el otro la inclusión en la normativa de un fondo de compensación destinado a aquellas jurisdicciones y titulares de la tierra que se comprometan a conservar o realizar prácticas sustentables en sus dominios, como explicaremos más adelante.

También fue dirimente que, siguiendo la lógica de presupuesto mínimo propio de este tipo de normas, serían las provincias las que realicen tal ordenamiento, aunque con una serie de imposiciones que, si bien no llamaron la atención a los parlamentarios en aquel momento, se terminarían transformando, durante su aplicación, en la esencia de la tutela mínima pretendida. Al realizar tal ordenamiento, cada provincia categorizaría su territorio en rojo, amarillo o verde, según zonas de alto, medio o bajo nivel de conservación respectivamente. A partir de allí, la ley establece qué actividades se pueden realizar en cada zona.

Resumiremos, a continuación, algunos puntos clave de la ley:

Objetivos: Una buena forma de entender la ley es leer detenidamente su artículo 1°: La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad…. El artículo 3° enumera los cinco objetivos de la ley, destacándose entre ellos el inciso a), el cual dispone la realización de un ordenamiento territorial de los bosques, y el inciso d), que nombra y hace prevalecer en la nueva política forestal al principio preventivo y al principio precautorio del derecho ambiental. Es claro, entonces, que no se trata de una ley de estímulo a la industria forestal, siendo su eje principal la protección y conservación del bosque nativo (Flores y Cau Cattan, 2009).

Ámbito de aplicación: Puede determinarse a partir de la definición de bosque nativo. La definición contenida en el art 2° conceptualiza a los bosques nativos de la siguiente manera:

- Según su naturaleza: ecosistema natural forestal;

- Composición: predominio de especies arbóreas nativas maduras y elementos asociados (flora, fauna, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos) que conforman una trama interdependiente, formando un sistema;
- Funciones: múltiples;
- Tipos de bosques: tanto primarios (donde no intervino el hombre), como secundarios (formados luego de una intervención antropogénica) (Flores y Cau Cattan, 2009);

Algunos autores han opinado que se trata de una definición que intenta avanzar desde nuestros esquemas cartesianos de linealidad y esquematización, hacia una visión más sistemática (De Los Santos, 2008). Se trata de abandonar la concepción de bosque como "conjunto de árboles", hacia una visión más holística y ecosistémica .

También, en relación al ámbito de aplicación, el mismo artículo 2° establece que la norma no regiría para aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores. Esta medida se suma a otras disposiciones del texto legal que tienen por fin, no sólo no perjudicar a estas comunidades, sino a su vez establecer a favor de ellas una especial protección .

Servicios ambientales: el artículo 5° considera servicios ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Luego realiza una enumeración enunciativa de los mismos, entre los cuales cabe destacar la regulación hídrica o la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero.

La incorporación de los servicios ambientales en el esquema de la ley se debió, en gran parte, al reclamo de algunos representantes provinciales. Se argumentó que, para beneficiar a las zonas del país que producen la mayor parte de la contaminación, otras provincias se iban a ver obligadas a conservar sus bosques, con el riesgo de ser arrojadas a la pobreza. Se trató del mismo planteo de responsabilidades comunes pero diferenciadas propio de los debates sobre cambio climático a nivel global, pero adaptado a la realidad local.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y otros mecanismos de licenciamiento: Si bien la mayoría de las provincias ya contaban con normativa y procedimientos relativos a las autorizaciones previas a cualquier intervención sobre el bosque nativo, la ley nacional apuntó a elevar los estándares. El capítulo VI de la ley se aboca a detallar el contenido mínimo de los estudios, destacándose la obligatoriedad de respetar el derecho a acceder a la información ambiental y a la participación (ver artículos 23 y 26).

A su vez, creó para cada categoría de conservación un instrumento de licenciamiento previo a la ejecución de cualquier proyecto. Para las zonas rojas, planes de conservación; para las zonas amarillas, planes de manejo sustentable del bosque nativo; y para las zonas verdes, planes de aprovechamiento. Este último siempre acompañado de una

EIA, la cual también será obligatoria para los planes de manejo (zona amarilla), de darse algunos supuestos especiales, y que implican reasentamiento de comunidades, alteraciones significativas, entre otras (ver artículo 22)

Las autoridades de aplicación de la ley: Este fue un tema fuertemente debatido. Recordemos que Argentina es un país federal, con distintas esferas de autoridad en materia ambiental. Se consensuó finalmente un desdoblamiento de competencias. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) se constituye como autoridad de aplicación, mientras que las autoridades que cada provincia designe serían las llamadas autoridades competentes.

En definitiva, la ejecución del programa nacional y el "visto bueno" a los procesos de ordenamiento territorial necesario para el envío de los fondos estaría a cargo de la autoridad nacional. Las autoridades provinciales tienen a cargo la tarea –no menor– de llevar adelante dicho ordenamiento (con la asistencia de la SAyDS), reglamentar y exigir los distintos instrumentos de licenciamiento, y en definitiva, fiscalizar la aplicación última de la ley nacional.

Curiosamente la ley no tiene en cuenta en su texto al Consejo Federal de Medio Ambiente, órgano de concertación federal representado por autoridades nacionales y provinciales, y que luego tomaría un mayor protagonismo en la aplicación de la normativa.

El ordenamiento territorial de los bosques nativos y las categorías de conservación: Llegamos al punto principal de nuestro análisis y uno de los puntos centrales de la ley. El artículo 6° dispone que, en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley y a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar un ordenamiento de sus bosques nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el único anexo de la ley. A través de ese ordenamiento, los bosques nativos de cada provincia quedarían categorizados en un color rojo, amarillo o verde, dependiendo del estado de conservación, del valor ambiental, de los servicios ambientales que éstos presten, entre otros parámetros ecológicos y culturales.

Esta zonificación implica, a su vez, un conjunto de actividades prohibidas y permitidas para cada área, también detalladas en la ley. El ordenamiento significaría, en simples palabras, decidir dónde y qué actividades que impacten sobre los ecosistemas forestales se pueden o no hacer, en cada provincia.

Como ya se dijo, la realización de este ordenamiento es el mandato central de la ley a las provincias, las cuales no sólo deben llevarlo a cabo, sino también hacerlo siguiendo una serie de imposiciones. Ambas obligaciones (hacer el ordenamiento y hacerlo siguiendo una serie de pautas) constituyen el principal presupuesto mínimo o tutela uniforme pretendida por la ley. Es una manera de compatibilizar el respeto a las autonomías federales (porque serán las provincias las que, en definitiva, lo hagan y lo aprueben por ley provincial), con los estándares mínimos exigidos en pos de una protección ambiental uniforme para todo el país. Tales estándares para el ordenamiento territorial son:

- Debe ser estructurado y desarrollado de manera participativa, según expreso mandato del artículo 6° de la Ley Nacional 26331 y 21 de la Ley General del Ambiente 25675;
- Debe ser elaborado con adecuada solvencia técnica, interdisciplinaria. La Ley Nacional 26331 dispone también en su artículo 6° que la Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las provincias, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar dicho ordenamiento;
- Debe seguir los diez criterios de sostenibilidad establecidos en el Anexo I de la Ley Nacional 26331: 1° superficie, 2° vinculación con otras comunidades naturales, 3° vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional, 4° existencia de valores biológicos sobresalientes, 5° conectividad entre eco regiones, 6° estado de conservación, 7° potencial forestal, 8° potencial de sustentabilidad agrícola, 9° potencial de conservación de cuencas, y 10° valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes;;
- Debe ser actualizado periódicamente. El decreto reglamentario 91/2009 establece que dicha revisión deberá operarse cada cinco años;
- El decreto reglamentario establece también que el grado de detalle para la generación del Ordenamiento de los Bosques Nativos de cada jurisdicción, en la elaboración del mapa, debe ser como mínimo de uno en doscientos cincuenta mil (1:250.000).

Para realizar tal ordenamiento, la ley le dio a las provincias el plazo de un año. Durante dicho período, quedó prohibida la autorización de desmonte sobre el bosques nativo. A su vez, pasado ese año, quedó también vedada cualquier intervención sobre el mismo, y no sólo el desmonte o cambio de uso del suelo.

Pero la nota distinta, y la coyuntura necesaria para la sanción de la ley como se dijo, fue la creación de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (arts. 30 a 39) destinado en un 70% a compensar a aquellos productores y propietarios que se vean privados de realizar cambios de uso del suelo (principalmente en aquellas zonas rojas o amarillas), y el otro 30% a fortalecer las autoridades de aplicación locales.

El beneficio consiste en un aporte no reintegrable a ser abonado por hectárea y por año a los titulares de bosques nativos que presenten planes de manejo o conservación, los cuales deben ser aprobados, en cada caso, por la autoridad competente de la jurisdicción respectiva y por la autoridad nacional de aplicación, la cual administra el fondo nacional.

Según la ley, el fondo se integra con el 0,3% del presupuesto nacional, el 2% de las retenciones (impuestos aduaneros) y otras fuentes secundarias, entre las cuales el inc. c) del artículo 31 menciona Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales. Es en ese marco donde se inserta la estrategia internacional Argentina en cambio climático y bosques, a partir de la búsqueda de fondos como el Forest Carbon Partnership Facilty gestionado por el Banco Mundial, en el marco de la estrategia REDD+

Luego de sancionada la ley en el año 2007, fue momento de empezar a ver cómo el gobierno federal y las provincias llevarían a cabo esta empresa inédita. Desde entonces, cada jurisdicción ha venido mostrando experiencias particulares propias de su realidad ecológica y de su cultura política e institucional. Centraremos, a continuación, nuestro análisis en el caso de la provincia de Córdoba.

III. El caso de Córdoba

La provincia de Córdoba es la segunda provincia del país en actividad agropecuaria, por detrás de la provincia de Buenos Aires . Se destaca principalmente el cultivo de soja y maíz, seguido por el trigo, el sorgo y el girasol. En el año 2007, la tasa de deforestación de la provincia superaba 14 veces la tasa mundial (Argentina-SAyDS, 2002). Los procesos de expansión de la agricultura en los departamentos del norte cordobés, entre 1970 y 2000, ocasionaron la pérdida de más de 10 mil km2 de bosques xerófilos estacionales (chaqueños) por conversión a cultivos anuales, principalmente soja.

Ubicada al sur del Parque Chaqueño, el segundo ecosistema más importante de Sudamérica después del Amazonas, la provincia de Córdoba se encuentra en la trinchera del avance agroexportador. Sus otras dos eco–regiones, los bosques del espinal y la eco-región pampeana, fueron prácticamente devastadas. El norte sigue dando batalla, defendiendo los parches boscosos mejor conservados de la provincia. Pero la lucha es desigual. Los precios de la tierra siguen condenando al desalojo, directo o por cercamiento, a cientos de campesinos defensores de un modelo distinto de producción agrícola. Expulsiones que se enmarcan en un profundo conflicto social, jurídico y político sobre la titularidad de la tierra.

III. a. La propuesta de la COTBN y el proceso pre-legislativo

En este escenario provincial, se intentó dar cumplimiento al mandato de la Ley Nacional de Bosques. El 5 de junio del año 2008, mediante el Decreto Provincial N° 848, el Poder Ejecutivo Provincial designó a la Secretaría de Ambiente de Córdoba como autoridad competente para la aplicación local de la Ley Nacional de Bosques Nativos. Posteriormente, dicha Secretaría dictó la Resolución N° 328, la cual creó el Programa y Proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) para la Provincia de Córdoba. Este proceso contaba con cinco etapas: a. formulación del OTBN; b. expedición de la ley; c. ejecución; d. evaluación; y f. modificación, en miras a la actualización.

Durante la primera etapa, se creó la Unidad Ejecutora (en el ámbito de la Secretaría de Ambiente provincial), encargada de coordinar el proceso. A los fines de dar cumplimiento con el mandato de la ley nacional de realizar el procedimiento de manera participativa, la Unidad Ejecutora conformó una Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN), la cual estaría integrada por miembros de sectores gubernamentales y de la sociedad civil. El programa ideado por la Resolución N° 328 contemplaba tareas de recopilación de información, diagnóstico, realización de

talleres, publicidad del trabajo a través de medios virtuales y consulta pública a los interesados, trabajo éste que debía ser articulado permanentemente entre la Unidad Ejecutora y la COTBN.

La COTBN quedó conformada el 24 de noviembre del año 2008, sólo cuatro días antes del vencimiento del plazo establecido por la ley nacional para la realización del ordenamiento. Se invitó a participar de la misma a todas las personas que la Resolución Nº 328 identificaba como dependencias y entidades competentes en el Proceso de OTBN .

Realizada la convocatoria y la primera reunión de quienes respondieron al llamado, por votación de sus integrantes en asamblea se eligió como presidenta de la COTBN a la Dra. Alicia Barchuk, ingeniera agrónoma e investigadora de gran trayectoria en la Universidad Nacional de Córdoba, especialmente en el campo de la Ecología Agrícola. Hecha tal designación, la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ) y otras entidades rurales deciden retirarse voluntariamente, solicitando a la Secretaría de Ambiente que reconsidere la composición de la Comisión, petición esta que no fue atendida.

La COTBN quedó, entonces, conformada por:

- la Unidad Ejecutora (Secretaría de Ambiente);
- el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentos de la Provincia de Córdoba;
- la Secretaría de Turismo de la Provincia de Córdoba;
- el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA);
- el Programa Social Agropecuario (PSA - SAGPyA);
- la Universidad Nacional de Córdoba (GIOT-Ecología Agrícola, Cat. PC, CExR SEU, CERNAR, MAM, AAAM, CZA, ISEA, IMBIV);
- la Universidad Nacional de Río Cuarto;
- la Universidad Nacional de Villa María;
- la Administración de Parques Nacionales - Regional Centro (APN);
- el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC);
- la Federación Agraria Argentina (FAA);
- el Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Córdoba;
- el Colegio de Biólogos;
- y las organizaciones no gubernamentales FUNAM, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Ecosistemas Argentinos, Grupo Escalera, Wichan, PCRSC, Foro de los Ríos y Fundación Conydes.

Con el objetivo de asegurar la participación de los ciudadanos de las distintas zonas del territorio, la COTBN coordinó la realización de siete talleres regionales a lo largo de la provincia. Éstos se realizaron en localidades representativas de las siete principales cuencas hídricas: Sebastián el Cano, Río Cuarto, Cruz del Eje, Ballesteros, Villa General Belgrano, Villa Dolores y Río Ceballos.

Finalmente, receptadas las distintas propuestas surgidas de los talleres regionales, la COTBN elaboró la propuesta de ordenamiento territorial, la cual incluía el texto

del proyecto de ley provincial y los mapas técnicos de zonificación requeridos. La propuesta mantuvo la metodología de dividir la provincia en siete cuencas principales, y se siguieron y explicitaron los diez criterios interdependientes de la Ley Nacional de Bosques Nativos, ampliados y contextualizados a la realidad cordobesa. Éstos fueron trabajados a partir de un sistema de información geográfica aplicado a un modelo multicriterio, el cual se nutrió de información satelital disponible (Barchuk et al, 2010). El aporte de los institutos y técnicos de las universidades nacionales involucradas fue crucial para la elaboración de la propuesta. Los aportes de los talleres permitieron, también, confeccionar una lista de actividades permitidas y prohibidas por categoría, particularizadas a las realidades de cada región.

Posteriormente, siguiendo con el programa ideado por la autoridad provincial, se realizó una audiencia pública el día 21 de mayo del año 2009, en la Sala Mayor de la Ciudad de las Artes, en la Ciudad de Córdoba. A la audiencia asistieron más de mil personas, convirtiéndose en un hito sin precedentes en la historia de las audiencias ambientales en la provincia . La COTBN presentó el proyecto y contestó las inquietudes planteadas por los asistentes, quienes participaron compartiendo sus preocupaciones y propuestas concretas para modificar el proyecto de ley, muchas de las cuales fueron tomadas para la elaboración del documento final.

La propuesta de la COTBN seguía en estructura y objetivos a la Ley Nacional de Bosques Nativos. Declaraba la emergencia forestal en la provincia, atento los resultados de los diagnósticos realizados, y establecía un concepto de bosque nativo amplio, resaltando especialmente el valor de los bosques secundarios o bosques degradados para Córdoba, incluyendo también una clara postura a favor de la recuperación. En lo demás, determinaba las zonas roja, amarilla y verde en cada cuenca y en toda la provincia, detallaba las actividades permitidas e incluía algunas disposiciones específicas en materia de licenciamiento, como la obligatoriedad de convocar audiencias públicas en determinados casos . En esta instancia, la posición y opiniones de las entidades opositoras a la propuesta, y renuentes a participar, nunca fue oficialmente presentada ni a la COTBN ni en la audiencia pública desarrollada.

Si bien la Secretaría de Ambiente colaboró, en una primera instancia, con la difusión de la audiencia, no dirigió ni asistió a la misma. Esa conducta terminó de evidenciar un distanciamiento que venía produciéndose entre la Unidad Ejecutora de la Secretaría de Ambiente y la COTBN. La primera, presionada por los representantes de las entidades agropecuarias que tampoco asistieron a la audiencia pública, se fue alejando progresivamente del proceso, hasta llegar a desconocer la representatividad de la misma COTBN, quien dejo de contar incluso con espacio físico en tal dependencia para continuar realizando sus reuniones. A través de tal conducta, la Secretaría de Ambiente incumplió la misma resolución que había dictado (Resolución N° 328/2008), debido a que ésta contemplaba que la COTBN debía continuar existiendo y participando en todas las etapas siguientes, inclusive la posterior revisión y actualización quinquenal del ordenamiento .

El 8 de junio de 2009 la COTBN presentó formalmente a la Secretaría de Ambiente

de la provincia la propuesta, producto de casi siete meses de trabajo. Conforme lo programado por la Resolución N° 328 ya citada, la Secretaría –a través del Poder Ejecutivo– debía presentar a la Legislatura de la Provincia lo elaborado por la COTBN, o bien un proyecto propio en base a tales aportes.

Sin embargo, la Secretaría de Ambiente provincial estaba en desacuerdo con lo elaborado por la COTBN, y se encontraba presionada por las entidades agropecuarias y sin capacidad técnica ni legitimación para elaborar un proyecto totalmente nuevo. El resultado fue que, luego de cinco meses de silencio, el Secretario de Ambiente en aquel entonces, Raul Costa, no elevó formalmente a la Legislatura provincial un proyecto de ley, sino la propuesta elaborada por la COTBN junto a una serie de informes técnicos elaborados por la Secretaría y una propuesta de ley introducida sorpresivamente por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), propuesta hasta ese momento absolutamente desconocida. Todos estos documentos fueron remitidos a la Legislatura sin tomar, el Secretario, posición alguna acerca de los mismos. El desempeño del funcionario fue ampliamente criticado, incluso entre las filas del propio oficialismo.

III. b. El proceso legislativo y la sanción de la Ley N° 9814

En Córdoba, el Poder Legislativo es ejercido por la Legislatura Provincial. Un órgano unicameral integrado por 70 legisladores, 26 de ellos representantes de cada uno de los departamentos de la provincia, y 44 elegidos proporcionalmente por la totalidad del pueblo cordobés.

Al igual que en el Congreso Nacional, los primeros ámbitos de discusión de un proyecto de ley son las comisiones asesoras. Las comisiones son órganos internos compuesto por legisladores, en menor cantidad, pero en la misma proporción política que en el total del cuerpo. Un mismo proyecto puede ser tratado por muchas comisiones, cuando hay más de una temática implicada. Sin embargo, la primera en tratarlo, llamada comisión cabecera es quien, casi siempre, cumple un rol crucial en el proceso. En el caso del tratamiento de la ley que nos ocupa, quien ocupó ese lugar fue la Comisión de Asuntos Ecológicos (CAE)

La CAE estaba compuesta por 11 legisladores. 6 del partido oficial, Unión por Córdoba (UpC), 2 de la Unión Cívica Radical (UCR), 1 del Frente Cívico y Social (FCyS), 1 del Bloque Concertación Plural, y 1 del bloque Recrear . Su presidente era el legislador oficialista Marcelo Falo.

Si bien la CAE ya había comenzado a abordar la cuestión cuando el legislador Enrique Asbert presentó un proyecto que pretendía adherir a la ley nacional , la CAE tomó formal intervención a mediados de octubre del año 2009, cuando la Secretaría de Ambiente de la Provincia remitió a la Legislatura los textos mencionados en el punto anterior.

La primera medida de Falo, como presidente de la CAE, fue iniciar un ciclo de reuniones abiertas al resto de los legisladores de otras comisiones, y también al conjunto de la

sociedad civil interesada. Armó un calendario de participación para discutir las dos propuestas elevadas por la Secretaría de Ambiente (la de la COTBN y la de CARTEZ), convocando a sus autores, al Movimiento Campesino, a la Federación Agraria, a la Secretaría de Ambiente y miembros de la universidad, entre otros actores clave. Las reuniones se realizaron durante todo el mes de noviembre y parte del mes de diciembre del año 2009.

Salvo por sus propios autores, el resto de los consultados coincidió en criticar duramente al texto elaborado por CARTEZ. A más de una serie de críticas de fondo expuestas por miembros de la COTBN, la propuesta de CARTEZ arrastraba un defecto de forma importante. No había sido discutida ni expuesta con anterioridad, tal como lo exigía la ley nacional.

El proyecto de CARTEZ fue perdiendo legalidad, legitimidad y apoyo. Concluidas las reuniones, Falo afirmó que el único texto que sería tenido en cuenta, como base para la discusión, era el elaborado por la COTBN. El logro fue tomado como una pequeña batalla ganada por parte de los miembros de la comisión participativa.

La actividad legislativa anual concluyó con ese panorama. Las actividades se retomaron en febrero del año siguiente. Falo retomó el ciclo de debates con dos anuncios. En primer lugar, socializó entre los legisladores un informe elaborado por un equipo ad – hoc de asesores legislativos de la CAE, el cual había sido conformado específicamente para el estudio del tema . El informe advertía, entre otras cosas, la situación de emergencia ambiental provincial y el peligro de aprobar un texto reñido con el orden constitucional. A su vez, Falo instó a los legisladores a abocarse al tema y armó un nuevo calendario de participación, con la idea de ir discutiendo parte por parte la totalidad del texto base.

Las reuniones abiertas, con una modalidad similar a las realizadas durante noviembre, se desarrollaron desde el mes de febrero al mes de mayo del año 2010. Por lo actores invitados, las temáticas y conflictos abordados, y la concurrencia, este núcleo de encuentros fue, sin duda, la instancia más rica de todo el proceso legislativo.

Por primera vez se sentaron en la misma mesa sectores con intereses y cosmovisiones diametralmente opuestas. Lo más interesante del proceso fue la discusión del modelo productivo y las tareas y prácticas aceptadas para cada categoría de conservación. Por un lado, un sector propiciaba un modelo de manejo del bosque nativo sostenible económicamente y sustentado en técnicas empleadas por familias campesinas y pequeños productores. No se trataba de técnicas meramente conservacionistas, sino de un manejo que incluía técnicas de despeje y picadas, podas y raleo del rebrote de árboles y arbustos, uso ganadero sustentable, usos de recursos no madereros, entre otros, pero prohibía el empleo de raleo mecánico con maquinaria pesada . Del otro lado, se encontraban quienes impulsaban los llamados sistemas silvopastoriles, sistemas éstos ampliamente conocidos en el medio, pero que bajo la modalidad propuesta, prorrogaba la visión netamente predial impuesta por la Ley Provincial N° 9219 de desmonte selectivo y sus términos de referencia.

Las reuniones fueron abiertas y, salvo por los límites de espacio, la participación

fue amplia. Como moderador, Falo escuchaba cada posición con paciencia, y sabía equilibrar cada uno de sus comentarios a fin de mostrar cierta imparcialidad. Sin embargo, esa actitud tolerante a la exposición de cualquier posición fue también un defecto de su gestión. Al concluir cada encuentro, los participantes tenían la sensación de que el diálogo, en realidad, había sido una manifestación de miedos y prejuicios por parte de los sectores ruralistas invitados, muchos de los cuales ni siquiera habían leído el texto en cuestión. Mientras tanto, eran pocos los artículos que alcanzaban total consenso y se consideraban ya definidos.

A su vez, otra conducta criticada de Falo fue el no haberle dado a la discusión estado parlamentario. Es decir, se discutía sobre la base de un texto que aún no había sido presentado formalmente como proyecto de ley. Según él, tal decisión se asentaba en un compromiso asumido por los miembros de la CAE de no presentar ningún proyecto formalmente hasta no alcanzar los consensos necesarios. Esto hacía a la propuesta más maleable y al procedimiento formal más inseguro. Una de esas consecuencias, tampoco enmendada por las autoridades de la comisión, fue que de ninguna de estas reuniones se tomó acta ni existe en la actualidad registro alguno, perdiéndose con ello uno de los debates más enriquecedores que allí se han dado.

Luego de esta intensa actividad legislativa, devino un silencio político. El silencio concluyó el 22 de junio, cuando Falo convocó nuevamente a reunión de la CAE y presentó formalmente un texto que él había elaborado. Si bien aún no era un proyecto de ley, Falo aseguraba que se trataría del proyecto definitivo, y que se había esmerado durante todo ese tiempo en reunir los aportes de todos los que opinaron durante las reuniones abiertas. El proyecto, si bien eliminaba importantes reclamos de la COTBN, era en general más similar a la versión original propuesta por la COTBN, que a los textos y propuestas acercadas por CARTEZ y otros ruralistas.

La COTBN, consciente de que en todo acuerdo siempre se debe ceder en algunos puntos, decidió apoyar el texto, y exigir inmediatamente que sea convertido en proyecto de ley primero, y tratado cuanto antes. Para conseguir mayor apoyo ciudadano, se convocó a una concentración en la puerta de la Legislatura para el día 23 de junio, y una marcha para el día 30 de junio. Esta última partió de la Casa de Gobierno, recorriendo las calles de la Ciudad de Córdoba, y concluyendo en la Legislatura Provincial. El lema fue: ¡Ley de bosques ya!

Sin embargo el reclamo no fue atendido. Cada vez se confirmaba más el descontento del propio bloque de Falo y comenzaba a saberse que la Secretaría de Agricultura, en conjunto con la Secretaría de Ambiente, estaban haciendo un nuevo texto en secreto. Existía, entonces, la posibilidad de que el texto que se estaba elaborando en forma oculta y paralela (llamado en ese entonces “el proyecto de Agricultura”), sea presentado en lugar del texto de Falo, arrogándose los méritos de todo el proceso, aun sin haber respetado los aportes y la esencia del mismo.

Ante esta última posibilidad, un grupo de legisladores que apoyaba la visión de la COTBN evaluaron darle trámite parlamentario al texto de Falo (aun sin formar parte de su partido ni pertenecer a la CAE), con la esperanza de evitar esa maniobra política,

y lograr un quiebre en el bloque oficialista al momento de la sesión. Se trató de los legisladores Omar Ruiz (ARI), Silvia Rivero (Concertación Plural), Roberto Birri (Frente Cívico y Social), Adela Coria (Frente Progresista), Liliana Olivero (Izquierda Socialista), Pedro Ochoa Romero (Frente Para la Victoria), Magdalena Genesio de Stabio (Vecinalismo Independiente), y Nadia Fernández (Peronismo Militante). El 27 de julio de 2010, la discusión que llevaba casi dos años, fue convertida por fin en el Proyecto de Ley Provincial N° 5662/L/2010.

Finalmente, se anunció que el 4 de agosto sería tratado, por fin, el proyecto de ley trabajado. Al no haberse obtenido ningún dictamen de comisión, el proyecto sería tratado sobre tablas. Pero a esto se agregó otra circunstancia: Una noche antes a la sesión, los bloques mayoritarios (UpC y UCR), decidieron apoyar el llamado "proyecto de Agricultura". Texto que había sido redactado en silencio y en paralelo a lo discutido en la CAE.

Para hacerlo prevalecer sobre proyecto que ya tenía estado parlamentario, decidieron que al día siguiente se discutiría con el total del cuerpo legislativo constituido "en comisión". Se trataba de una modalidad contemplada por el artículo 157 del Reglamento de la Legislatura Provincial, que permitía discutir cada uno de sus artículos con mayor libertad. Así, si bien al comenzar el debate formal, era el proyecto de la CAE (N° 5662/l/2010) el que figuraba en el orden del día, esta modalidad permitió eliminar en su totalidad al texto apoyado por la COTBN, y reemplazarlo por el texto consensuado una noche antes entre los bloques mencionados.

Este texto había sido distribuido entre los legisladores recién la mañana misma de su tratamiento, el 4 de agosto. A su vez, durante la sesión, ningún legislador explicó ni fundamento cada uno de los artículos reemplazados. De su rápida lectura, horas previas a la sesión, surgía con claridad que el texto introducido forzosamente era esencialmente distinto a lo trabajado en la CAE y contrario al espíritu de la Ley Nacional de Bosques Nativos e incongruente con sus presupuestos mínimos.

Si bien ya estaba todo arreglado internamente, la sesión duró un poco más de ocho horas. En la misma, los legisladores que habían introducido el "proyecto de Agricultura" ensayaban defensas generales del actual modelo productivo económico de la provincia. Quienes apoyaron el proceso y a la COTBN, soltaron fuertes críticas al gobierno provincial, y en especial a la estrategia utilizada para echar por tierra cerca de dos años de discusión política y social .

En las gradas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del movimiento campesino, vecinos en general, contemplaban con indignación el descaro del debate planteado. El legislador Marcelo Falo, advirtió que si bien este no era el proyecto que a él le hubiera gustado aprobar, era el mejor proyecto consensuado que se tenía. La figura de Falo en el proceso llegaba a su punto final. Si bien él afirmaba apoyar el texto discutido en su comisión (la CAE), el partido político al que pertenecía lo colocó en la situación de ser él mismo el miembro informante y defensor del "proyecto de Agricultura".

Al finalizar cada una de las intervenciones, la legisladora Adela Coria solicitó se

realizara la votación de manera nominal, quedando así el registro de quiénes habían votado y en qué forma. El pedido fue rechazado. A la una de la madrugada del día 5 de agosto, se realizó la votación. 51 votos a favor del "proyecto de Agricultura", 11 en contra. Los bloques que votaron a favor fueron el Bloque UPC, Bloque UCR, Unión Vecinal Federal, PRO, Movimiento Patriótico, Movimiento Acción Vecinal, y los legisladores del Frente Cívico: Eduardo Bischoff, Rodrigo Serna, César Seculini y Esmeralda Rodríguez. Quienes votaron en contra (y a favor del proyecto apoyado por la COTBN), fueron el Bloque Concentración Plural, el Frente para la Victoria, la Coalición Cívica, Vecinalismo Independiente, Peronismo Militante, Partido Comunista, Izquierda Socialista, y los legisladores del Frente Cívico, Adela Coria (Ahora del Frente Progresista), Raúl Jiménez, Nancy Lizzul, César Serra y Augusto Varas. Falo, miembro de UPC, apoyó en general el "proyecto de Agricultura", pero se abstuvo de votar en particular cada uno de sus artículos, dejando reservas en el acta.
De esa manera, Córdoba aprobó en la madrugada del día 5 de agosto del año 2010 su ordenamiento territorial de bosques nativos, ley que recibió el número 9814. Posteriormente fue promulgada por Decreto 1172/2010 y publicada en el boletín oficial el día 10 de agosto de 2010. El día 2 de febrero de 2011 fue reglamentada mediante el Decreto 170/2011. Las críticas al régimen establecido no tardaron en hacerse oír.

III. c. Las repercusiones del ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba
La estructura de la ley que finalmente se sancionó (Ley N° 9814) no difiere de la del texto que había sido consensuado en la Comisión de Asuntos Ecológicos. Se trata de estructuras idénticas pero que contienen sustanciales diferencias en su contenido. La ley provincial sancionada delineó una política ambiental forestal sustentada en:

- Un ordenamiento territorial endeble: El mapa logrado fue aprobado con amplias deficiencias técnicas, las cuales no satisficieron las expectativas de seguridad jurídica. A su vez, se aprobó un procedimiento a partir del cual la autoridad de aplicación puede definir, en cada caso puntual, la categorización de extensiones con bosque nativo en casos conflictivos;
- Una resistencia al cambio del actual modelo productivo: Se eliminó la tabla de actividades propuesta por la COTBN y se incluyeron una serie de actividades en zonas de alto valor de conservación (zona roja). Tal fue el caso de las llamadas actividades de aprovechamiento sustentable y también las actividades mineras;
- El único bosque nativo es el existente: Cada una de las medidas serias de recuperación ideada por la propuesta original fue prolijamente eliminada en el texto final. En Córdoba, recuperar el bosque nativo no siempre es sinónimo de "reforestación" y "plantaciones". La recuperación lleva consigo también una revalorización del "monte", cuyos servicios ambientales son sustancialmente necesarios.
- No más participación: Se eliminó la obligatoriedad de las instancias de participación en todas las formas de licenciamiento, vaciándose también a la nueva comisión de participación creada de sus funciones más trascendentales.

Este modelo fue confirmado por el decreto reglamentario de la ley (N° 170/2011), publicado en el Boletín Oficial el día 10 de febrero de 2011. Sorpresivamente, la reglamentación establecida por el decreto generó reacciones críticas también desde casi todos los sectores de la producción . A su vez, lejos de tratar de revertir los errores de la ley, los profundizó, ideando un sistema no sólo reñido con la ley nacional sino con la misma Ley N° 9814.

La Ley N° 9814 fue acusada, también, de inconstitucional por la COTBN y por numerosos actores privados y públicos, entre ellos la Universidad Nacional de Córdoba . El Defensor del Pueblo de la Nación fijó posición en contra de la norma local . A su vez, el 30 de diciembre de 2010 la Universidad Nacional de Río Cuarto presentó una acción de inconstitucionalidad contra la norma ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A través de tal acción, la casa de estudios sostuvo que la norma no respetaba los presupuestos mínimos ambientales establecidos por la Ley Nacional de Bosques, violando así el principio de congruencia regulado en el art. 4° de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25675).

Los artículos de la Ley N° 9814 impugnados de inconstitucionales ante la Corte Suprema fueron:

- arts. 5°, 6° y 37: referidos a ciertas actividades que la Ley Nacional prohíbe realizar en zona roja y que la ley provincial permitía bajo el nombre de actividades de aprovechamiento sustentable e incluso actividad minera;
- arts. 10, 14 y 32: se refieren al establecimiento forzoso como categoría verde de zonas bajo riego y las llamadas zonas estratégicas, es decir zonas ganaderas. En otras palabras, si bien el ordenamiento debía establecer qué zonas debían ser verdes y a partir de ahí surgiría qué actividades económicas se pueden allí realizar, la ley tomó el camino contrario. A partir de las actividades económicas cuya realización se quería proteger, se definieron qué zonas serían verdes;
- arts. 5°, 6°, 9°, 11 y 55: relacionados al punto anterior, se trata también de disposiciones que avalan e incorporan el mapa de ordenamiento territorial elaborado por la provincia, mapa que adolecía de serias deficiencias técnicas y que no seguía los criterios de sostenibilidades establecidos por la ley nacional (Barchuk et al, 2010);
- y los arts. 40 y 41: los cuales eliminan la obligatoriedad de hacer audiencias públicas ante ciertos procedimientos de licenciamiento.

La causa fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 20 de mayo del año 2014. En la sentencia, el máximo tribunal no hizo lugar al pedido pero por considerar que la Universidad Nacional de Río Cuarto no tenía legitimación para accionar en este tipo de procesos, sin emitir opinión alguna acerca de la constitucionalidad de la norma (CSJN, 2014) .

También el Gobierno Nacional, quien había mantenido una cierta distancia a lo largo de todo el proceso, se negó a considerar aprobado el ordenamiento territorial de los bosques nativos sancionado a través de esta ley. Recordemos que, si bien era potestad de cada provincia aprobar su ordenamiento, la autoridad nacional tiene un rol clave al evaluar el cumplimiento de los presupuestos mínimos en el ordenamiento y remitir a

las provincias el dinero del fondo de compensación creado y administrado por Nación. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) consideró que el ordenamiento de Córdoba aprobado por la Ley N° 9814 poseía deficiencias técnicas. A la vez, señaló que el articulado resultaba incongruente, especialmente en lo relativo a la permisión de las llamadas actividades de aprovechamiento sustentable en zona roja y la categorización forzosa de las zonas bajo riego y de uso ganadero . Las críticas de la SAyDS se encontraban, entonces, en la misma línea reclamada por la UNRC ante la Corte Suprema.

A pesar de que en Córdoba muchos productores y titulares de bosques habían ya presentado propuestas de planes de manejo y conservación, esperando así el envío de los fondos creados por la ley, la SAyDS se negó a dar por aprobado el ordenamiento y remitir los fondos regulados ("Córdoba debe cambiar la ley para recibir fondos nacionales", 2012). Esta situación, de gran tensión política entre ambas jurisdicciones, se mantuvo casi cinco años.

La secretaría de ambiente local necesitaba destrabar el conflicto con la autoridad nacional, pero a la vez no podía hacer marcha atrás con respecto a la ley cuya sanción habían propiciado. Para sortear tal situación, apostaron a una estrategia insólita. Informaron a la SAyDS que habían dictado un decreto a partir del cual dejaban sin efecto los artículos del decreto reglamentario relativos a los temas más cuestionados por la SAyDS: la posibilidad de hacer actividades de "aprovechamiento sostenible" en zona roja (art. 6° de la Ley N° 9814) y la categorización forzosa como zona verde a áreas bajo riego o de explotación ganadera (Art. 14 2° y 3° párr. de la Ley N° 9814) . A su vez, como un decreto no puede modificar una ley, el texto del decreto sancionado dispuso que debía diferirse la aplicación de los artículos de la ley citados, hasta tanto se sancione la actualización quinquenal del ordenamiento exigida por la Ley Nacional de Bosques Nativos . Pero lo más curioso del caso no fue esta cuestión normativa, sino que tal operación fue realizada en total secreto por parte de las autoridades locales.

El tema trascendió a la opinión pública a través de un pedido de información presentado por la senadora Norma Morandini con motivo de la rendición de cuentas anual que realiza el Jefe de Gabinete ante el Congreso. En tal oportunidad, el funcionario nacional contestó que Córdoba había remitido este decreto en el marco de las negociaciones para dar por aprobado el ordenamiento. Sin embargo, en Córdoba nadie lo conocía, puesto que el decreto aún no había sido publicado en el boletín oficial ni se había informado a la ciudadanía acerca de tal medida.

Por lo tanto, la provincia se encontraba negociando con las autoridades nacionales sobre la base de un decreto no vigente y sin consulta alguna a la sociedad. Frente a las críticas recibidas, el gobierno finalmente publicó el decreto en el Boletín Oficial de la provincia el día 16 de agosto del año 2013, es decir diez meses después de su dictado. Como era de esperar, Córdoba no conformó tampoco a las autoridades nacionales y en el año 2013 no recibió los fondos creados por la ley ("Córdoba debe cambiar la ley…", 2012).

Los cruces terminaron recién en mayo del año 2014, cuando a través de medios

periodísticos trascendió que Córdoba recibiría por primera vez los fondos establecidas por la ley ("Ley de bosques: por primera vez Córdoba recibirá fondos", 2014). Esto significaba que la SAyDS consideraría por fin aprobado su ordenamiento territorial. Sin embargo, en el último informe elaborado por la SAyDS acerca del estado de aplicación de la ley en todo el país (Argentina-SAyDS, 2014), la autoridad nacional señaló que el ordenamiento de Córdoba aún no fue acreditado por razones de carácter técnico-legal que surgieron de la revisión de la documentación entregada a la SAyDS que se realiza con la finalidad de verificar que los OTBN se encuadran en el cumplimiento la ley y su normativa complementaria. En el mismo informe, la SAyDS manifestó que se están realizando desde la SAyDS intensas gestiones para salvar los puntos de las leyes provinciales que impiden la acreditación. En consecuencia, la situación legal de la provincia aún despierta ciertas dudas. A esto se agrega que, más allá de la posible irregularidad normativa del decreto dictado, en el sitio web de la SAyDS se exhibe como informado por Córdoba un mapa distinto al aprobado por la Ley N° 9814.

La provincia se encuentra cerca ya del plazo para la actualización quinquenal de su ordenamiento, el cual deberá realizarse en el año 2015. Durante esta ocasión, Córdoba tendrá la oportunidad de corregir errores en base a lo aprendido. No obstante, la experiencia durante estos cuatro años de vigencia de la Ley N° 9814, y en especial las tasas de deforestación registradas en la provincia durante tal período (Argentina-SAyDS, 2012), seguirán siendo, para los años venideros, un tema de análisis y reflexión.

IV. A siete años de la sanción de la Ley Nacional de Bosques Nativos: perspectivas y desafíos.

Un estudio reciente elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina-SAyDS, 2012) sobre el estado del Parque Chaqueño argentino, muestra cómo se ha pasado de una pérdida de 667.479 has de tierras forestales en el año 2006, a 533.266 has en el año 2011. Es un avance. Pero la cifra aún es muy alta y refleja la pérdida de más de un millón de has. de tierra forestal durante los primeros años de la ley.

A julio de 2014, veintiún provincias argentinas habían concluido sus ordenamientos territoriales con el respectivo "visto bueno" de la SAyDS (Argentina-SAyDS, 2014). A esa fecha, los casos más conflictos señalados por la misma autoridad nacional son Córdoba y Corrientes. La provincia de Buenos Aires se encuentra en etapa de desarrollo de su ordenamiento; Entre Ríos no ha presentado formalmente la documentación requerida por la autoridad nacional; y el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja vetó parcialmente su ley provincial de ordenamiento, encontrándose, en consecuencia, en proceso de reformulación.

Exceptuando estos casos, el resto de las provincias que han concluido sus ordenamientos de manera regular han ido incorporándose progresivamente al reparto del fondo creado por la ley. Por dar un ejemplo, la provincia de Mendoza, que sancionó su ordenamiento el 14 de julio del año 2010, pasó de receptar y aprobar 49 planes de manejo y conservación en el año 2010 a 132 en el año 2013, pasando de recibir, de

la autoridad nacional (para compensar a quienes llevan a cabo esos planes de manejo o conservación), la suma de $3.828.339 en el 2010 a la suma de $6.403.509 en el año 2012 (Argentina-SAyDS, 2014).

También la SAyDS ha ido delineando y perfeccionando los procedimientos de control de estos planes junto a las autoridades locales. En ese marco, la Resolución 826 de la SAyDS del 13 de agosto de 2014 se presenta como el marco normativo principal en materia de presentación, rendición de cuentas y fiscalización de planes, como así también en lo relativo a las fórmulas para calcular la distribución del fondo nacional entre las distintas provincias que han aprobado sus ordenamientos.

La resolución tiene por objetivo, también, integrar el régimen de compensaciones de la Ley Nacional de Bosques Nativos con el ya establecido por la Ley Nacional N° 25080. Se trata del régimen de inversión para bosques cultivados, régimen anterior a la Ley Nacional de Bosques Nativos, y el cual contempla también aportes no reintegrables y beneficios fiscales para actividades de enriquecimiento y plantación de especies boscosas tanto nativas como exóticas.

También, debido a que la mayor parte de los planes presentados hasta la fecha lo ha sido por particulares privados titulares de tierra, y sólo el 4% ha sido presentado por comunidades campesinas, indígenas y ONGs (Argentina-SAyDS, 2014), la resolución citada ha flexibilizado los requisitos de titularidad exigidos, pudiendo aspirar a compensaciones ahora también tales comunidades, como así los simples poseedores o tenedores (con acuerdo del titular) que puedan acreditar la viabilidad de ejecutar los planes propuestos . Esto podría entrar en conflicto, en Córdoba, con el carácter más restrictivo establecido por la Ley N° 9814 y con su decreto reglamentario, régimen que exige la titularidad de la tierra .

Otro hecho institucional notorio en esta instancia del proceso es el protagonismo adquirido por el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en los últimos años. El COFEMA, sobre el cual extrañamente la Ley Nacional de Bosques Nativos no hacía ninguna referencia, se trata, como ya se dijo, de un órgano de concertación federal en el cual participan autoridades nacionales y autoridades ambientales de cada una de las provincias argentinas. Si bien el organismo se mantuvo ausente durante la elaboración de los ordenamientos, una vez sancionadas las leyes provinciales comenzó a abocarse al tema a los fines de concertar y definir aspectos clave para la aplicación de la ley , pero especialmente con el fin de convertirse en un espacio de negociación para la aprobación, por parte de la SAyDS, de los ordenamientos provinciales.

Los distintos episodios relatados en el punto anterior relativos a la provincia de Córdoba se dieron, por ejemplo, en este escenario, aunque con una publicidad cuestionable, puesto que, a diferencia de años anteriores, el sitio web oficial del COFEMA dejó de publicar las actas de tales reuniones, las cuales se llevan a cabo únicamente entre autoridades de gobierno nacionales y locales. En ese marco, se han definido también una serie de pautas metodológicas a los fines de llevar a cabo las próximas actualizaciones de los ordenamientos territoriales de bosques nativos . Tales pautas deberán ser objeto de un profundo análisis técnico y legal a los fines de determinar si

respetan o no el texto y espíritu de los presupuestos mínimos ambientales establecidos por la Ley Nacional de Bosques Nativos.

En definitiva, en estos siete años de vigencia, la aplicación de la Ley Nacional de Bosques Nativos ha dependido del accionar de la SAyDS y de las provincias, ámbito en el cual se han manifestado la mayor parte de las resistencias. En miras al futuro, el COFEMA se vislumbra como el nuevo espacio de concertación a partir del cual se delinearán las bases de los próximos ordenamientos. No obstante, algunas jurisdicciones, como es el caso de Córdoba, aún no pueden dar por concluida su primera etapa de aplicación.

Por otro lado, la estrategia nacional en materia ambiental para los próximos años, reflejada a partir de la aplicación de la Ley Nacional de Bosques Nativos, deberá ser compatibilizada con otras políticas amplias planteadas por el mismo gobierno nacional, tales como al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 - 2016 (PEA2) , el Ordenamiento Rural del Territorio impulsado también por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y financiado por la FAO , o la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Argentina 2016, promovida por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios , políticas todas que tienen en común la planificación del territorio y que deberán precaverse de incoherencias y procurar reflejar, también, una línea clara y unívoca en materia de política ambiental.

V. Reflexiones finales

- La Ley Nacional de Bosques Nativos se presenta aún como una nueva forma de gestión ambiental forestal, cuyo principal objetivo es detener las enormes tasas de deforestación que acusa la República Argentina. Para tal fin, la norma apostó al ordenamiento territorial como principal instrumento de gestión, aunque acotado exclusivamente al recurso cuya protección se pretende.
- Para asegurar que el ordenamiento territorial propuesto funcionara, en un país federal como Argentina, ideó dos soluciones de concertación: por una lado, que sean las mismas provincias las que realicen tal ordenamiento, por el otro, que una vez realizado el mismo, pudieran acceder a compensaciones. Tales compensaciones provendrían de un gran fondo nacional administrado por el Gobierno Federal, y compuesto por aportes presupuestarios, fiscales y hasta créditos de fondos internacionales, como es el caso del programa REDD+.
- Pero a su vez, para que ese poder de decisión en manos de las provincias (cuyas gestiones habían provocado las tasas de deforestación que se quería evitar) no desvirtuara los fines de la ley, se incluyó en el sistema algunos mecanismos naturales de contralor: en primer lugar, criterios de sostenibilidad presentes en el anexo de la ley; en segundo lugar, el mandato de que esos ordenamientos fueran realizados de manera participativa, asegurando así la fiscalización del proceso por parte de la sociedad civil; en tercer lugar, una prohibición de aprobar intervenciones hasta tanto el ordenamiento estuviera concluido.
- Todos estos mecanismos fueron apuntalando el proceso, asegurando que

los ordenamientos se realizaran en tiempo y forma, y con la conminación no sólo jurídica (por tratarse de una ley de presupuestos mínimos) sino también económica. Económicamente negativa por una lado (ya que si las provincias no actuaban rápido su economía podía frenarse al no poder autorizar nada), y económicamente positiva (al perseguir también la promesa de acceder a un fondo nacional a través de las compensaciones). Esto último permitiría, a su vez, que el Gobierno Federal (administrador del fondo nacional) tuviera más injerencia en las cuestiones de gestión ambiental de las provincias.

- Si bien teóricamente la propuesta parece ser sólida, su aplicación en estos siete años ha mostrado grandes desafíos. En especial, en el caso de Córdoba, la experiencia obligó a re-debatir: el concepto de presupuesto mínimo ambiental (art. 41 de la CN), la noción y práctica de la participación pública ciudadana en materia ambiental, la actuación de las entidades técnico-científicas en los procesos ambientales (universidades e institutos de investigación), el modelo productivo vigente en la provincia y las prácticas de algunas instituciones políticas. El de Córdoba es un caso testigo que invita a tomar nota acerca del rol de cada uno de estos actores en la praxis de los procesos políticos y participativos en materia ambiental y forestal.
- Cualquier discusión acerca de un ordenamiento territorial requiere necesariamente la inclusión en el debate de la visión económica acerca de los múltiples modelos productivos posibles. La COTBN, si bien se asentaba en un modelo productivo determinado (predominantemente agroecológico), no tenía en su seno representantes de los sectores económicos hegemónicos de la provincia. Esta exclusión no fue obra de la COTBN sino que fue decidida por esos mismos sectores quienes, no sólo abandonaron la COTBN, sino que iniciaron un fuerte proceso de influencia y lobby hacia sectores gubernamentales afines, primero en la instancia pre-legislativa y luego en la etapa legislativa. Durante esta última etapa, productores invitados por las entidades que habían decidido dejar la comisión no sólo criticaron duramente el proyecto sino que llegaron –incluso–¬ ¬ ¬ ¬ ¬ ¬ a cuestionar al mismo sistema democrático.
- El gobierno provincial, si bien encaró el proceso con una sólida planificación del ordenamiento y sus actualizaciones, tuvo después una actitud ambigua. En un primer momento fue alejándose de la comisión que él mismo había formado (la COTBN) hasta el punto de dar abruptamente por concluida su existencia. Luego, avanzada la etapa legislativa reconoció nuevamente el trabajo realizado por la COTBN, aunque sancionó un texto radicalmente distinto. Al elaborar la reglamentación de la norma, no conformó tampoco al sector rural. La acreditación necesaria desde la autoridad nacional de aplicación tampoco se ha efectivizado hasta el momento. A su vez, sus acciones en materia de acceso a la información en relación a la publicidad de ciertas políticas, cifras de deforestación y respuesta a pedidos de información han sido duramente criticadas.
- Pero el proceso de ordenamiento territorial de bosques nativos también dejó balances positivos en la provincia. Fortaleció la participación de la sociedad civil e incrementó en la ciudadanía la conciencia acerca del valor del bosque. Ahora, debido

a lo prescripto por la nueva ley de política ambiental sancionada en junio del año 2014 , Córdoba se dirige, no sólo a rediscutir y actualizar su ordenamiento de bosques nativos, sino a discutir por primera vez un ordenamiento territorial integral para toda la provincia. Una nueva oportunidad para discutir su modelo productivo y sus prioridades ambientales.

Bibliografía

- Argentina. Defensor del Pueblo de la Nación. (2011). Disponible en http://www.dpn.gob.ar/areas/des3419001.pdf
- Argentina. SAyDS. (2002). Primer Inventario Nacional de Bosque Nativo. Proyectado financiado por el Banco Mundial (BIRF 4085 – AR) Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/informe_cartografiasuperficie_dic02.pdf
- Argentina. SAyDS. (2012). Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Período 2006 – 2011. Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf
- Argentina. SAyDS. (2014). Informe de estado de implementación 2014. Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/otbn/Informe%20Resultados%202-9-2014.pdf p. 6
- Argentina-MPFIPyS. (s.f.) "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Disponible en http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=351
- Barchuk, A. et al. (2010). Diagnóstico y perspectiva de los bosques en Córdoba. Revista Hoy la Universidad. Noviembre 2010, pp. 51-74.CEDHA. (s.f.) El proceso pre-legislativo. Disponible en http://www.leydebosquescordoba.com.ar/el-proceso-pre-legislativo
- Cabido, M. y ZAK, M. (2010). Deforestación, agricultura y biodiversidad. En Revista Hoy la Universidad. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en http://www.hoylauniversidad.unc.edu.ar/2010/junio/deforestacion-agricultura-y-biodiversidad-apuntes/?searchterm=bosque
- Córdoba debe cambiar la ley para recibir fondos nacionales. (2012, 20 de abril). La Voz del Interior. Disponible en: http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/cordoba-debe-cambiar-ley-para-recibir-fondos-nacionales
- Crítico informe sobre la ley de bosques nativos (2012, 14 de enero). cba24n.com.ar. Disponible en: http://www.cba24n.com.ar/content/cr%C3%ADtico-informe-sobre-la-ley-de-bosques-nativos
- De los Santos Gómez, G. (2008). Bosque Nativo Argentino: Nueva regulación para su preservación y manejo sustentable. Abeledo Perrot. Revista de Derecho Ambiental, 15, p. 35.
- Esaín, J. (2004). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675. Publicado en Lexis Nexis. SJA 7/1/2004 JA 2004 I 776
- Flores, M. L. y Cau Cattán, A. (2009). Actualidad del derecho forestal

ambiental argentino. Jujuy: Edit. Tres Tercios.

• Julia, M, Del Campo, C. y Foa Torres, J. (2009). La institucionalización ambiental en Argentina. Córdoba: Edit Lerner.

• Ley de bosques: por primera vez Córdoba recibirá fondos. (2014, 22 de mayo). La Voz del Interior. Disponible en http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-de-bosque-por-primera-vez-cordoba-recibira-fondos

• Ruralismo criticó la reglamentación de la ley de bosques en Córdoba (s.f.). agroads.com. Disponible en: http://www.agroads.com.ar/noticias/story.php?title=ruralismo-critico-la-reglamentacion-de-la-ley-de-bosques-en-cordoba

Responsabilidade social e sustentabilidade: uma análise das estratégias digitais das arrozeiras da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul/Brasil

Verissimo, Fabiane Da Silva
Andres, Fernanda Sagrilo
Silva, Marcela Guimarães

PALABRAS CLAVE
· Responsabilidade social
· Sustentabilidade
· Estratégias digitais

Resumen / O objetivo desta investigação consiste em apresentar as ações de responsabilidade social corporativa e de sustentabilidade realizadas por empresas do setor arrozeiro da região da Fronteira Oeste do estado do Rio Grande do Sul / Brasil, na ambiência digital, ou seja, em suas Websites. Para tanto, inicialmente foram abordados os conceitos em questão, para posteriormente ser realizado o mapeamento das organizações e das suas práticas socialmente responsáveis e ambientamente sustentáveis. Paralelamente, foram identificadas as estratégias de comunicação empregadas por estas organizações no desenvolvimento de suas ações. Após estas etapas, foram mapeadas quatorze (14) empresas arrozeiras que atuam no setor pesquisado, sendo que destas apenas três (03) utilizam o espaço digital para publicizar suas ações, por meio das suas Websites instituicionais. Por fim, o que se constata é que são escasos, tanto o número de empresa, quanto o número de estratégias desenvolvidas por estas no âmbito da responsabilidade social e da sustentabilidade, ainda que a pesquisa tenha centrado seu corpus na ambiência digital.

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Brasil
E-mail: fabi@comnet.com.br

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Brasil
E-mail: fersagrilo@gmail.com

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Brasil
E-mail: marcelasilva@unipampa.edu.br

Introdução

Vive-se hoje num contexto de profundas mudanças políticas, econômicas, tecnológicas, sociais, culturais e ambientais que estão incidindo diretamente na postura das organizações diante de seus públicos (interno e externo). Por isso, embora a concepção de responsabilidade social não seja recente entre as práticas organizacionais, ressurge como uma estratégia de reposicionamento frente a estas transformações da sociedade de maneira articulada com a noção de sustentabilidade decorrente da necessidade da adoção de um novo comportamento, tanto por parte de quem produz, como por parte de quem consome.

Diante desta realidade, este estudo tem como objetivo apresentar as ações de sustentabilidade e responsabilidade social corporativa desenvolvidas por empresas do setor arrozeiro da região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul/Brasil, na ambiência digital, a partir do mapeamento das organizações e das suas práticas neste campo e da identificação das estratégias de comunicação empregadas no desenvolvimento destas ações. Para tanto, foi construído um marco conceitual apontando definições de responsabilidade social e sustentabilidade que irão nortear as demais etapas deste estudo analítico.

Responsabilidade social e Sustentabilidade: conceitos em discussão

É importante deixar claro a concepção de responsabilidade social que será utilizada, já que não é um tema recente, e vem sendo debatido, mesmo antes de muitas organizações a compreenderem como uma de suas estratégias para o seu reposicionamento diante dos públicos num mercado cada vez mais competitivo.

O mesmo acontece com o conceito de sustentabilidade, que embora emergente nas pautas das empresas, constitui-se como uma dimensão fundamental neste processo de relacionamento organização-público requerendo uma nova postura de ambos. Kunsch previa em 1999 que “no futuro, mais próximo do que podemos imaginar as organizações não serão medidas apenas pelas suas performances em vendas, lucros e produtividade, mas sim pelas suas contribuições à sociedade, pelos compromissos que têm como bem comum” (p. 159). Dessa forma, muitas organizações passaram a considerar também as dimensões social e ambiental em suas práticas e ações levando em conta a realidade e o contexto da comunidade na qual estão inseridas.

Preocupadas antes com questões referentes a desempenho econômico, crescimento financeiro, cumprimento de leis ou regulamentações governamentais, as empresas hoje começam a assumir outras responsabilidades: sentem-se obrigadas a refletir sobre práticas ligadas aos ambientes, interno e externo em que atuam, às condições de vida da comunidade, à preservação da natureza, às demandas da sociedade, entre outras. Neste cenário emerge a responsabilidade social corporativa, que de acordo com Baldissera “não está, pois, no marketing, e não se trata de simples estratégia

de visibilidade e imagem-conceito. Tampouco consiste em discurso organizacional. A responsabilidade social empresarial (RSE) é inerente à gênese da organização, fundamento basilar do ser/existir organizacional" (2011, p.186). Sendo necessário para isso, que tanto a empresa, como seus gestores tenham a compreensão e o compromisso com estes conceitos, e o que é ser ambientalmente e socialmente responsável. Deve-se ressaltar ainda, a importância de suas ações exercidas coletiva e individualmente para que todos (públicos interno e externos) participem do processo de proposição e execução destas ações.

Do ponto de vista das empresas, "o social emerge como um novo campo de oportunidade onde elas poderão obter mais competitividade através da agregação de valor social aos seus negócios" (MELO NETO; FROES, 1999, p. 7). Para atender as demandas sociais, políticas e econômicas, as empresas estão buscando valorizar a transparência nos negócios e as outras formas de relacionamento com os públicos. Dentro dessa busca, o exercício social vem ganhando espaço nas mídias digitais, porque parece ser uma forma de as empresas, com essas iniciativas, atingirem os consumidores. Por essa razão, têm aparecido, com mais frequência, nos discursos empresariais, termos como responsabilidade social, responsabilidade ambiental, filantropia, marketing social, marketing verde, marketing de causa, empresa-cidadã e sustentabilidade. Embora essas nomenclaturas apresentem diferença conceitual que nem sempre é realizada, todas reiteram o mesmo objetivo: tentar passar ao público a imagem de uma empresa mais engajada em causas (problemas) sociais e assim garantir retornos positivos à instituição.

O termo responsabilidade social passou a ser adotado por inúmeras empresas brasileiras, ao longo dos últimos trinta anos. Essa incorporação deu-se estrategicamente, quando os próprios empresários perceberam que a priorização aos problemas de interesse da sociedade poderia servir de importante forma de valorização do próprio negócio. Assim eles viram, nessas ações, maneiras de aumentar a produtividade do trabalho, fidelizar o público consumidor e reforçar a imagem empresarial, sem perder, naturalmente, a ampliação dos lucros.

Nessa medida, a responsabilidade social está no centro das discussões que envolvem questões econômicas e atitudes socialmente responsáveis. Nas diferentes plataformas midiáticas, impressas, televisivas, sonoras e digitais, essa responsabilidade social é tratada com frequência, vinculada a inúmeras temáticas: educação, saúde, cultura, meio ambiente, trabalho, trânsito, reciclagem, sustentabilidade, entre outras.

Antes de tudo, é preciso esclarecer alguns conceitos importantes, a fim de efetuar uma análise fundamentada sobre o assunto em questão. O âmbito social em que as ações de gestão são tomadas é dinâmico e complexo, o que acarreta a ampliação do âmbito da responsabilidade social, desde obrigação das empresas ou prática social, até comportamento ético e ação positivamente engajada.O Instituto Ethos (2011) entende a responsabilidade social empresarial como uma forma de gestão definida pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona, e, também, pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem

o desenvolvimento sustentável da sociedade, com vistas à preservação de recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, sempre respeitando a diversidade e reduzindo as desigualdades sociais.

Segundo Toldo (2002), responsabilidade social é uma forma estratégica de orientar as ações das empresas, em combinação com as necessidades sociais, com o objetivo de garantir lucro, satisfação dos clientes e bem-estar da sociedade.

Melo Neto e Froes (2001) vão além: definem o termo como uma ação transformadora, um estágio à frente no exercício da cidadania corporativa, pois busca estimular o desenvolvimento do cidadão e favorecer a cidadania, tanto individual quanto coletiva. O conceito faz referência à consciência social e ao dever cívico, e essas ideias, extensivas a todos que participam da vida em sociedade, exigem mobilização e gerenciamento por parte das empresas.

Ainda de acordo com os autores, existem dois focos diferentes no exercício da responsabilidade social: os projetos sociais e as ações comunitárias. O primeiro diz respeito aos empreendimentos voltados para a busca de soluções de problemas sociais que afligem uma comunidade. O segundo é referente à participação da empresa, por meio de doações, apoio e trabalho voluntário, em programas ou campanhas sociais.

Em uma perspectiva semelhante, Ashley (2002) entende que a responsabilidade social é o compromisso que uma organização deve ter, através de atos e atitudes que contribuam para modificações positivas à coletividade. Esse compromisso representa, para as empresas, a intenção de facilitar o desenvolvimento sustentável, de garantir benefícios à comunidade e de alcançar um reconhecimento do público. Assim, ao lado das crescentes disparidades e desigualdades existentes na sociedade, além dos surpreendentes e contínuos avanços tecnológicos informacionais, a responsabilidade social empresarial constitui um dispositivo importante ao empresariado, para repensar ações e conseguir posição diferenciada na comunidade onde atua.

E também é neste mesmo contexto, que surge a noção de sustentabilidade que desde os anos 1990, é abordada pelo viés das questões ambientais, como aquecimento global, desenvolvimento sustentável, reciclagem, consumo consciente, conquistando espaço nos meios de comunicação tradicional e digital/social, com interesse ora econômico, ora ideológico por parte das organizações que a debatem ou promovem. Entretanto, foi ainda nos de 1980 que Lester Brown, um dos primeiros a propor uma noção de "[...] sociedade sustentável como aquela que é capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivência das gerações futuras" (CAPRA apud Baldissera, 2011, p. 188), definindo assim, a noção de sustentabilidade, que se popularizou nos anos seguintes com a publicação do Relatório de Brundtland, elaborado em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e que passou a ser empregada por diferentes segmentos da sociedade com diferentes fins e interesses. Caporal e Costabeber (2000) elegeram duas categorias para se referir à sustentabilidade, a Ecotecnocrática e a Ecossocial. A primeira surgiu a partir das preocupações discutidas no Relatório de Brundtland, que procura analisar de modo global os problemas socioeconômicos e ecológicos de uma sociedade. Numa visão

tecnicista busca equilibrar a relação entre sociedade, ambiente e crescimento diante do inevitável desenvolvimento tecnológico, econômico e mercadológico. No entanto, não inclui o ponto de vista social e econômico do conceito de sustentabilidade, na medida em que não se ocupa em preservar a biodiversidade e a diversidade cultural, priorizando o desenvolvimento econômico. A segunda corrente, a Ecossocial, surge como contra proposta desse posicionamento, a partir da noção de ecodesenvolvimento, numa linha de pensamento mais alternativo, tendo como fundamento duas dimensões: a solidariedade diacrônica (respeito às futuras gerações) e a solidariedade sincrônica (respeito às gerações do presente). Qualidade de vida, preservação ambiental, justiça social e cidadania são questões defendidas por essa corrente.

O sociólogo Henrique Rattner (1999) assegura que a sustentabilidade não decorre do equilíbrio e harmonia com o meio ambiente. Suas raízes estão centradas num relacionamento interno à sociedade, de natureza econômica e politicamente equilibrada e justa.

No campo da comunicação organizacional e da responsabilidade social, Baldissera (2011) enfatiza pelo menos duas dimensões a serem contempladas nos processos comunicativos ao tratar da noção de sustentabilidade, uma refere-se a "Dimensão cultural organizacional: atualização dos fluxos de comunicação para que a ideia passe a fazer sentido, seja assumida como pressuposto básico e oriente a postura organizacional, seu ser/existir independente dos demais (sub)sistemas – comprometimento ecossistêmico"; e a outra, a "Dimensão comunicação pública: geração de comunicação pública de modo a assumir posição sobre a questão e disponibilizar informações para ampliar e potencializar a deliberação sobre o assunto e, com isso, fomentar a mudança no imaginário coletivo e, portanto, na cultura" (BALDISSERA, 2011, p. 192).

Diante destes conceitos e desafios, Kunsch, afirma que a essência do social "não pode nascer do nada. Terá que nascer da consciência social da empresa, do seu comportamento ético, do seu respeito ao público, das técnicas que hoje denominamos de relações públicas" (1999, p.161). E no que se refere à sustentabilidade Baldissera afirma que "não basta dizer a um sujeito que ele deve fazer algo ou adotar um comportamento específico; é necessário que esse algo ou esse comportamento faça sentido para ele" (2009, p. 47).

Dessa forma, os profissionais da comunicação, enquanto integrantes das organizações e intermediários na relação organização-público devem estar envolvidos nas ações ambientalmente e socialmente responsáveis desenvolvidas por estas organizações, comprometidos não apenas com a divulgação e visibilidade midiática, mas com a proposição de projetos, programas, campanhas e práticas neste campo, considerando as noções e implicações destes conceitos. Para isso, precisa dispor de técnicas e veículos de comunicação que favoreçam a interação e participação de todos os públicos.

É a partir desses conceitos que este estudo busca compreender e refletir sobre as práticas e ações ambientais e de responsabilidade social desenvolvidas pelas empresas do setor arrozeiro da Fronteira Oeste do Estado do RS/Brasil, bem como sobre as suas estratégias de comunicação e visibilidade midiática, empregadas ao abordar estes

assuntos no cotidiano organizacional e que são veiculadas em suas Websites.

Procedimentos Metodológicos

Metodologicamente o estudo é caracterizado por uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório com análise de conteúdo das Websites. A escolha por sites institucionais se deve a importância do meio digital para a divulgação de informações, viabilizando formas de sociabilidade e possibilitando espaços de relacionamento e interação entre as organizações e seus públicos. Para analisar tais sites foi preciso estabelecer determinados parâmetros que serviram de indicadores para a observação, descrição e reflexão sobre como as ações de sustentabilidade e responsabilidade social são desenvolvidas por empresas do setor arrozeiro e apresentadas na ambiência digital.
Alguns indicadores selecionados para o estudo tiveram como base a pesquisa realizada por Sousa Filho e Wanderley (2007) que analisou empresas do ramo de energia e varejo. Os demais foram acrescentados a fim de propiciarem unidades de análise mais detalhadas. Assim, a pesquisa empregou os seguintes indicadores: 1. Espaço e posicionamento dado à responsabilidade social e sustentabilidade; 2. Informações sobre os projetos sociais e ambientais; 3. Resultados dos projetos sociais e ambientais, mencionando número de pessoas e organizações atendidas, benefícios ao público-alvo, recursos humanos, financeiros e materiais investidos, dentre outras informações; 4. Identificação dos possíveis parceiros relacionados à Responsabilidade social e Sustentabilidade; 5. Balanço social nos modelos Ibase, Global Reporting Initiative (GRI) ou próprio.
A análise foi realizada em três momentos, num primeiro momento foi realizado um mapeamento das empresas que atuam no setor arrozeiro e se localizam na Fronteira Oeste do Estado do RS/Brasil. Na sequência, foram descartadas aquelas que não possuem uma homepage na internet e também aquelas que não abordam os temas pesquisados em seus sites. Por fim, foram analisados os conteúdos que se referem a responsabilidade social e sustentabilidade.

Análises e discussões

Os dados foram coletados pela internet, mediante observação, exploração e análise dos sites encontrados.O acesso e a coleta dos dados ocorreu nos meses de agosto e setembro de 2014. Depois de realizado o mapeamento de empresas do setor arrozeiro da região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul/Brasil, foi possível identificar um total de quatorze (14) empresas, oito (08) delas em São Borja, a saber: Arroz Oryza Nobre, Arroz Vasconcelos, Beira Rio, Camera, Ciagro, Cooperativa Agrícola Imembuy, Cooperativa Tritícola Sambor-Jense Ltda, e Pirahy Alimentos; e seis (06) em Itaqui, a saber: Camil, Engenho de Arroz Sarandi, Foletto, Josapar, Pitangueira e Raroz.

Das quatorze (14) empresas apenas três (03) não possuem websites. Duas (02) em São Borja - Cooperativa Tritícola Samborjense Ltda e Beira Rio; e uma (01) em Itaqui - Engenho de Arroz Sarandi. Das onze (11) empresas que possuem websites, oito (08) não abordam os temas pesquisados. Sendo assim, o corpus de estudo é constituído por três (03) websites, a saber:

- Arroz Vasconcelos: http://www.arrozvasconcelos.com.br
- Camera: http://www.camera.ind.br
- Camil: http://www.camil.com.br

O grupo Vasconcelos foi fundado no interior de Minas Gerais há quase 6 décadas, produz e industrializa grão como: arroz, feijão, café e açúcar. É uma empresa familiar que atua também no Rio Grande do Sul, no município de São Borja. As informações sobre o grupo são encontradas a partir do acesso a homepage inicial que é constituída por duas panelas que ao serem clicadas levam a homapage principal. A panela de barro dá acesso a uma cozinha típica campeira e a panela de inox para uma cozinha urbana. Em ambas o conteúdo é o mesmo, mudando apenas os objetos que qualificam o tipo de cozinha, como por exemplo o fogão a gás e o fogão a lenha. O tema 'Responsabilidade social' é encontrado ao deslizar o mouse sobre um porta-retratos que está inserido em ambas cozinhas, e contém uma foto de duas meninas com traços de Síndrome de Down. Tal link dá acesso a uma janela que apresenta apenas o conceito de RSE da empresa e diz o seguinte:

"Eu faço a minha parte! Fazer o bem faz muito bem.Toda contribuição para melhorar o mundo deve ser compartilhada e servir de motivação para outras pessoas. A prática de fazer o bem já faz parte do nosso dia a dia, é assim que fortalecemos os laços de amizade. Uma família é formada por pessoas engajadas em construir um mundo melhor! E você? O que tem feito para ajudar o próximo? Venha participar junto com a gente desta campanha. Clique aqui e conte o que você faz para contribuir."

As ações que remetem a responsabilidade social são apresentadas num outro ícone representado por uma Televisão. Nele são oferecidas duas chamadas: 'Promoções' e 'Mídias'. Nesse último, há arquivos com vídeos que mostram campanhas sociais patrocinados pela empresa, principalmente projetos que atendem pessoas com necessidades especiais.

A abordagem que se aproxima do tema sustentabilidade é apresentada sobre a chamada 'Gestão ambiental' e é acessada ao clicar num vaso de flores que está na bancada da cozinha. O texto é objetivo e faz referência a proteção ao meio ambiente apartir de ações que visam a economia de água. Segue o texto:

"Eu faço a minha parte! Pequenos gestos fazem a diferença.Com atitudes simples e algumas mudanças de hábito podemos contribuir com a proteção do meio ambiente. Todos nós devemos colaborar. Que tal economizar água hoje! A sua atitude também

vai fazer a diferença! E você? O que tem feito para ajudar o nosso planeta? Venha participar junto com a gente desta campanha.Clique aqui e conte o que você faz para contribuir."

Apesar da empresa dar destaque na sua homepage ao tema que se refere a sustentabilidade, não apresenta projetos, ações, atividades que corroborem a sua preocupação com o meio ambiente. A economia de água é uma atitude louvável, mas não é suficiente para "fazer a diferença" como diz o texto. Sabe-se que Gestão ambiental vai muito além de atitudes simples de proteção do meio ambiente, ainda mais quando não se comprova tais iniciativas. Quando não há evidências que demonstrem tal comprometimento com causas sociais, o discurso enfraquece e, possivelmente, não tem potencial para gerar ganhos de capital simbólico.
O espaço dado aos temas pesquisados é mínimo e seu conteúdo é superficial. O site também não disponibiliza o código de ética e o balanço social da empresa, onde detalhes sobre as campanhas desenvolvidas, bem como os recursos humanos, financeiros e materiais investidos poderiam ser encontrados. O layout escolhido para compor o Website é descontraído, sugere duas cozinhas ativas, com panelas fervendo, rádio e televisão ligados, relógio funcionando, calendário atualizado, livros de receitas, vaso de flores etc. O porta-retratos é o único objeto que, normalmente, não pertence aos utensílios culinários, assim foi inserido na cena para dar conta de uma representação que talvez outro utensílio não conseguiria. Com isso, fica claro que há uma "possível preocupação" em apresentar uma abordagem sobre responsabilidade social, mesmo que de modo forçado e descontextualizado.
A Vasconcelos não explora o potencial multimídia que a internet disponibiliza. Utiliza um layout descontraído e conteúdos funcionais, porém superficiais. Os temas pesquisados são tratados de modo clichê e banal. Assim, a empresa não atinge a todos indicadores propostos nesse estudo.

A Camera tem sua matriz em Santa Rosa, município da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Possui mais de 40 anos e 61 unidades espalhadas pelo Estado, entre casas de recebimento e armazenagem de grãos, fábricas de óleo e farelos vegetais e de rações, engenho de arroz, portos de movimentação de cargas, usinas de biodiesel e áreas administrativas. A Camera apresenta o tema 'Sustentabilidade' no menu principal da home do website. O ícone dá acesso a dois sub-ícones: 'Responsabilidade social' e 'Meio Ambiente'. No primeiro a empresa apresenta a Política, os Programas e as Ações de Responsabilidade social e no segundo encontra-se a Política e os Programas de Meio Ambiente.
Quanto a política de responsabilidade social a Camera visa "identificar as diferentes comunidades relacionadas e propiciar aos seus integrantes interação, proximidade e abertura ao dia a dia da companhia, somando forças para o desenvolvimento social, econômico e ambiental." Para isso elenca seis (6) grandes objetivos dentre eles o compromisso com o bem comum, criando parcerias para implantação de programas

sociais que promovam a dignidade humana. Apresenta ainda oito (8) Programas de RSE que contemplam públicos distintos, dentre eles: Programa para Pessoas Especiais, Programa de Fomento à Agricultura Familiar, Programa Jovem Aprendiz, Programa Bom Condutor, Programa Saúde e Bem Estar, Projeto Sorriso, Comunicação Interna em Primeira Mão, Programa de Boas Práticas de Fabricação, APPCC e PDV: GMP B2. Quanto as ações de RSE a Camera traz três (3) grandes projetos: Anuais de Comemorações Internas: comemoração de aniversários, datas especiais e o Dia Mundial do Meio Ambiente. Com todas essas iniciativas a empresa mostra-se empenhada em participar efetivamente na melhoria da qualidade de vida da comunidade a qual está inserida.

Quanto a política de Meio ambiente a Camera busca "atuar com eficiência na cadeia de valor da agricultura, com a consciência de que o meio-ambiente é a fonte de suprimento vital e conta com nosso compromisso de conservação, defesa e valorização." Para tal cita quatro (4) objetivos que, em suma, visam posicionar a questão ambiental como tema transversal na estrutura organizacional, identificando e minimizando os impactos ambientais e disseminando entre todas as equipes de trabalho a cultura de responsabilidade ambiental. Segundo o site, os Programas de Meio Ambiente da Camera servem para aplicação das diretrizes de política ambiental, aprimorando sua atuação. Para isso, desenvolve os seguintes programas: Programa de Florestas Renováveis, Programa Cinturão Verde, Programa de Ecoeficiência Logística, Programa de Valorização da Água, Programa de Racionalização de Energia, Programa 3RS: Reduzir, Reutilizar e Reciclar e Programa Floresta Nativa. Na política de Meio ambiente da Camera há evidências da corrente Ecosocial (Carporal e Costabeber, 2000), que busca o respeito às futuras gerações – (solidariedade diacrônica) e às gerações do presente (solidariedade sincrônica), já que se preocupa em manter, conservar e valorizar o ambiente que explora, bem como fomentar uma cultura de resposabilidade individual e coletiva.

Traços da corrente Ecosocial se encontradam também, no menu principal, no link 'Pessoas', que dá acesso aos links que abordam a preocupação com o bem-estar e qualificação de seus funcionários. Os assuntos tratam sobre: Política de Relacionamento Humano, Código de Ética, Carreira Profissional, Espaço Gente e Painel de Vagas. Em cada um deles são apresentados os direitos, deveres, responsabilidades, compromissos dos profissionais que atuam na empresa, bem como atividades sociais, profissionais e motivacionais que são desenvolvidas no decorrer do ano.

Todos os projetos sociais e ambientais, tanto para o público interno quanto para o externo, são explicados e têm seus parceiros apresentados, porém só alguns apresentam os resultados. Essas iniciativas sugerem que a Camera busca articular questões ambientais e sociais no cumprimento de suas funções, ciente de que essas partem de processos econômicos e políticos e são imprescindíveis para o desenvolvimento local e regional.

Em seu website a Camera disponibiliza um grande espaço para os temas pesquisados oferecendo conteúdos informativos e explicativos de modo muito claro e organizado.

Divulga as informações sobre seus programas, projetos e ações, assim como seus parceiros e resultados. Os textos são resumidos e apresentam imagens – logomarcas dos projetos e fotografias que comprovam a atividades desenvolvidas. Esse recurso é muito importante, pois além de ser atrativo, transmite credibilidade, pois demonstra na prática aquilo que está escrito no site.
Apresenta, ainda, seu Código de Ética em forma de manual que pode ser facilmente acessado. O texto é iniciando com a palavra do diretor superintendente e trata, dentre outros assuntos, sobre o Compromisso da Camera, Método de Governança, Comportamento no trabalho e Ética. Apresenta ainda uma mensagem de estímulo aos Líderes e dicas de como ser um bom líder.
Assim, conclui-se que estão disponíveis no website da Camera informações pertinentes sobre os projetos de responsabilidade social e sustentabilidade com seus respectivos resultados, parceiros e o Código de Ética da empresa. Apenas o Balanço Social não está disponível no site. Desse modo, a Camera atinge a quase todos os indicadores sugeridos neste estudo.

A Camil iniciou suas atividades em Itaqui, município da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Possui mais de 50 anos e muitas unidades espalhadas pelo Brasil, Uruguai e Chile, entre casas de recebimento e armazenagem de grãos. A Camil também apresenta o tema Sustentabilidade no menu principal do website. O link dá acesso a um banner ilustrativo entitulado 'Camil Sustentabilidade' que hospeda seis sub-links: 'O que é'; 'O Projeto; 'Eventos'; 'Balanço Social'; 'Resultados' e 'Contato' juntamente com um texto introdutório que resume seu posicionamento. "Seja um cidadão consciente e ajude a construir um mundo melhor para todos. Pequenas atitudes geram grandes tranformações. Pense nisto!"
No link 'O que é' a empresa divulga detalhes sobre a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a Logística Reversa. Entre os conceitos instituídos por esta lei estão: a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos productos, a logística reversa e o acordo setorial. No item 'O Projeto', a Camil apresenta suas iniciativas sobre a PNRS, dentre elas: parceiras com cooperativas de catadores de material reciclável e a expansão dos Pontos de Entrega Voluntárias (PEVs). Para isso, contratou o Instituto Ecoar para a Cidadania, que é uma ONG com experiência em projetos socioambientais, para prestar consultoria na execução de tais projetos. Os resultados esperados pela Camil veem descrito logo abaixo: Divulgação da marca; Agregar valor a seus produtos e marca; Contribuição com a redução de suas embalagens e similares em aterros sanitários; Colaboração para fortalecimento das cooperativas; Geração de trabalho e renda a catadores; Exercício da responsabilidade socioambiental da empresa, de acordo com os pactos, normas e selos mais modernos e Atuação em consonancia com a PNRS. No mesmo espaço, a Camil divulga sua parceria com um Supermercado da cidade de Cotia. A iniciativa visa diminuir a quantidade de materiais recicláveis em aterros sanitários com a instalação de um Ponto de Entrega Voluntária de Resíduos Sólidos. O projeto é apresentado em fases que vão desde o planejamento, execução

até os resultados obtidos. Fotografias de todo o processo de implantação do PEV confirmam tal realização.

No ícone 'Eventos', a empresa disponibiliza uma lista constituída de seis eventos realizados no período de dezembro de 2013 à junho de 2014. Todos se referem ao projeto do PEV no supermercado, alguns eventos apresentam um pequeno texto seguido de ilustração. O link 'Balanço Social', volta-se exclusivamente para o projeto PEV, nele são apresentados mensalmente, em tabelas do excel, o volume coletado no PEV do supermercado. No ítem 'Resultados', é divulgado o volume de material recebido no PEV e enviados à Cooperativa de catadores, por tipo de material a ser reciclado, em gráficos e tabelas. No link 'Contato', há uma ficha para preencher contendo nome, e-mail, telefone, assunto e mensagem.

No site da Camil, não há referência sobre responsabilidade social e o modo como o tema sustentabilidade é abodado, sugere uma preocupação com o viéz comercial, já que os primeiros objetivos esperados com a implantação do projeto do PEV são a Divulgação da marca e Agregar valor a seus produtos e marca. Esse posicionamento pode ter um impacto negativo, pois a visibilidade da empresa é priorizada em detrimento da causa socioambietal.

Conclui-se que a Camil dispõe de um bom espaço para o tema sustentabilidade cujas informações sobre o projeto PEV apresentam descrição, operacionalização, execução, resultados e parceiros. Entretanto, a Camil não apresenta em sua Website o Código de ética e o Balanço Social dos resultados da organização, apenas do seu projeto de sustentabilidade, e portanto não atinge a todos os indicadores propostos na pesquisa.

A partir da análise dos conteúdos disponibilizados nas Websites é presumível inferir que as empresas Vasconcelos e Camil abordam os temas sustentabilidade e responsabilidade social de modo muito superficial e que se enquadram na categoria definida por Baldissera (2011, p.192), de "Dimensão comunicação pública", ou seja, o discurso veiculado tem potencial de gerar informações que fomentem a tomada de decisões mais coerentes com uma sociedade sustentável. No entanto, os enunciados são respaldados por estratégias de auto-promocionalidade, que são estratégias discursivas que o indivíduo/instituição apresenta quando quer se mostrar, falar de si, explicar modos de ser e agir, sempre em busca de legitimação, credibilidade e imagem-conceito. Em sua maioria, as ações que são divulgadas pelas empresas, em suas Websites, a saber: economia de água, implantação de coleta seletiva, apoio a causas sociais são praticadas de modo a criar uma imagem favorável à empresa e não a causa em si. Esse tipo de ação só é eficaz quando consegue dar respostas ao interesse socioambiental sem que a marca/empresa se promova mais que a causa.

Apenas a empresa Camera aborda as questões sobre RSE e sustentabilidade na dimensão chamada por Baldissera (2011) de "Dimensão cultural organizacional", uma vez que todas as informações contidas no site fazem sentido e são assumidas como pressuposto básico, orientando toda a postura organizacional. Entretanto, há um longo camino a ser percorrido por esta empresa, assim como as demais, uma vez que estes conceitos incidem numa revisão de comportamentos dos individuos, dentro e fora da

organização, ou seja, exige que o cidadão adote uma postura socialmente responsável e ambientalmente sustentável.

Considerações Finais

Compreender a importância da responsabilidade social, bem como da sustentabilidade no contexto das empresas do setor arrozeiro da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul é fundamental para que se fortaleça por meio das suas estratégias o compromisso não apenas com o desenvolvimento econômico da região, mas principalmente social e ambiental. Compromisso este, que deverá ser assumido tanto pelo público interno, quanto externo, uma vez que cada um dentro de suas particularidades são construtores da imagem e do valor que a empresa passa a agregar cotidianamente na sociedade e no âmbito empresarial.

Diante disso, o uso das Websites constituem-se em importantes instrumento de comunicação entre a organização e a comunidade na qual está inserida, servindo como um dos facilitadores nessa relação, em que ambos podem assumir responsabilidade de maneira a colaborar com o benefício comum, pois como se sabe a responsabilidade social e sustentabilidade nascem desta necessidade crescente de comprometimento para com a comunidade em que a empresa está inserida ou no local em que as adversidades superem as oportunidades.

Entretanto, conforme foi possível observar que ainda é pouco expressivo o número de empresas que abordam ou empregam esses temas em suas Websites, pois das 14 empresas mapeadas, apenas três (03) tornam públicas as suas estratégias e ações usando essa ferramenta de comunicação.

Além disso, o que se observa é que muitas empresas em busca de aceitação social, começaram a vincular suas marcas, produtos e serviços à sustentabilidade, comprometendo não só o próprio sentido que foi banalizando, mas também à relação de confiança entre empresários e seus públicos. Esse tipo de postura levou o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária – CONAR - a criar novas normas para anúncios cujo apelo é sustentabilidade. As novas regras entraram em vigor em 1º de agosto de 2011 e se estendem a todos os meios de comunicação, até mesmo à internet. O intuito das novas normas é restringir o espaço dado ao tema sustentabilidade de modo a não vulgarizá-lo e/ou enganar os consumidores. Visa, ainda, a condenar o discurso que estimula o desrespeito ao meio ambiente. O Código sugere que a referência à sustentabilidade, em publicidade, corresponda a critérios de veracidade, exatidão, pertinência e relevância. Desde que as regras entraram em vigor algumas empresas que fazem parte da amostra, retiraram seus conteúdos sobre sustentabilidade de suas Websites.

Essa constatação infere que muitos discursos circulantes na mídia não são passíveis de comprovação e verificação, bem como suas informações não são exatas, precisas, pertinentes e relevantes, como exige a nova legislação vigente. O que pode ser uma

explicação para a ausência destas informações nas Websites das empresas mapeadas. Diante disso, fica evidente a necessidade de aclaramento e reflexão sobre a responsabilidade social corporativa e a sustentabilidade na região investigada, uma vez que são conceitos que exigem o evolvimento e compromisso das organizações, mas também dos cidadãos.

Referências

- Arroz Vasconcelos. Disponível em: <http://www.arrozvasconcelos.com.br>. Acesso em: 15 de ago, 2014.
- Ashley, Patrícia Almeida. (Org.) (2002). Ética e responsabilidade social nos negócios. São Paulo: Saraiva.
- Augusto, Cinara. (2004). Mobilização social pela propaganda: uma questão de ética. In: Batan, Marco Antonio (org). Propaganda no terceiro setor. Santos: Universitária Leopoldianum.
- Baldissera, Rudimar. (2009). A comunicação (re) tecendo a cultura da sustentabilidade em sociedades complexas. IN: Kunsch, Margarida M. K. & Oliveira, Ivone de L. A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações. São Paulo: Difusão Editora (pp 33-55)
- _____. (2011). Da responsabilidade social à sustentabilidade: comunicação, cultura e imaginário. IN: Farias, Luiz Alberto. Relações Públicas estratégicas: técnica, conceitos e instrumentos. São Paulo: Summus (pp 179 – 194).
- Camera. Disponível em: <http://www.camera.ind.br>. Acesso em: 15 de ago, 2014.
- Camil. Disponível em: <http://www.camil.com.br>. Acesso em: 7 de ago, 2014.
- Caporal, Francisco Roberto & Costabeber, José Antônio. (2000) Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. Santa Maria: Revista Extensão Rural.
- Instituto Ethos. Disponível em: http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/Default.aspx. Acesso em: 4 de junho de 2014.
- Melo Neto, Francisco P. de; FROES, César. (2001). Gestão da responsabilidade social corporativa: o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- _____. (1999). Responsabilidade social & cidadania empresarial: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Rattner, Henrique. (1999) Sustentabilidade: uma visão humanista. Ambiente e Sociedade. São Paulo: Unicamp.
- Silva, Marcela. G. & ALVES, Pothira. (2007). Responsabilidade social e o Relações Públicas como aliado na adoção e implementação de projetos sociais. IN: Anais do VIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sul. Passo Fundo/ RS, 2007. Disponível em: < http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2007/resumos/R0088-1.pdf>. Acesso em 05 março 2014.
- Sousa Filho, José Milton & Wanderley, Lilian Soares Outtes. (2007)

Divulgação da responsabilidade social empresarial: como os websites empresariais vêm sendo utilizados por empresas de energia e varejo. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE.BR.

• Toldo, Mariesa. (2002). Responsabilidade social empresarial. In: Instituto Ethos. Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades. São Paulo: Peirópolis.

Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade

Vonia, Engel
Londero ,Josirene Candido

PALABRAS CLAVE
· Cidade
· Políticas Públicas
· Desenvolvimento

Resumen / O presente estudo analisa o papel das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade, evidenciando a importância da conservação dos bens comuns do povo. O discurso mais atual vem afirmando que políticas públicas formuladas, implementadas e avaliadas podem colaborar para a gestão otimizada da cidade, com o respeito aos bens. Do mesmo modo, políticas públicas são capazes de promover a excelência na gestão do desenvolvimento, verificando-se o processo de descentralização e as limitações evidentes que implicam na diminuição do ritmo do crescimento das cidades. Evidente está que as cidades carecem de uma legislação urbana mais consistente, para que os bens inseridos em seu território possam ser protegidos efetivamente. A análise tem como objetivo geral demonstrar como as cidades estão encontrando caminhos alternativos para a sustentabilidade do ambiente. O estudo enfoca a origem das cidades, bem como a questão da política urbana no Brasil, a partir da visão do constituinte de 1988, bem como da Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade que, em seu bojo, alude ao Plano Diretor, exigível para as cidades com mais de 20 mil habitantes, constituindo-se em instrumento basilar empregado para reger a política desenvolvimentista das cidades, bem como de expansão urbana. A regulação do uso do solo é uma instância da produção do espaço na dialética do Estado e do mercado. As localizações resultantes da produção do espaço são colocadas no mercado para seu uso ser definido, através da competição entre as atividades individuais, sujeita ao poder do Estado por instrumentos de planejamento.

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Brasil
E-mail: Vonia_engel@hotmail.com

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Brasil
E-mail: josirenelondero@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

A Humanidade tem se preocupado com a questão ambiental e urbanística, especialmente quando percebe as alterações no ambiente, provocadas por sua própria ação negativa e pelas respostas evidenciadas pela natureza. O discurso mais atual vem evidenciando o importante papel de políticas públicas capazes de promover a excelência da gestão do desenvolvimento, verificando-se o processo de descentralização e as limitações evidentes que implicam na diminuição do ritmo do crescimento das cidades "historicamente marcadas por heterogeneidades regionais e sociais"1.
No entanto, a só existência de políticas públicas e de documentos legais vigentes para a gestão das cidades e proteção ambiental não é suficiente, principalmente quando se sabe que as cidades carecem de uma legislação urbana mais consistente, no que concerne aos bens comuns do povo inseridos em seu território. Nesse sentido, no caso brasileiro, deve ser considerada a falta de regulamentação de inúmeros dispositivos do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que, se efetivados, colaborariam para a otimização da questão aventada.

É sabido que, no Brasil, a Constituição de 19882 concedeu autonomia aos municípios, com o estímulo à descentralização. Porém, nem sempre se vê o perigo dessa medida, especialmente quanto aos interesses políticos e ao lobby imobiliário locais, resultados da carência de aparelhos técnico-administrativos capazes de otimizar a gestão urbana.

> Os poderes públicos municipais e as entidades metropolitanas e regionais foram fortalecidos segundo os princípios de descentralização da Constituição de 1988. No entanto, ainda não se estabeleceu uma política urbana nacional articulada com a nova institucionalização dos setores de infraestrutura. (...) é preciso que os poderes sejam reequilibrados e que a lógica urbana regional possa prevalecer, dentro de suas jurisdições, sobre as setoriais. (KLIMAS, 2008, p.8)

Depreende-se daí "uma visão menos dogmática acerca das virtudes e defeitos dos modelos de gestão estatal ou privada dos serviços, abrindo a perspectiva de convivência entre diferentes alternativas"3, o que sugere a verificação da existência de políticas para a gestão das cidades, desde seus aspectos históricos, conforme segue.

2 A ORIGEM DAS CIDADES

Analisadas a partir da Grécia e Roma Antigas, as cidades surgiram como decorrência

1 SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In: Scielo. Disponível em: Ciência & Saúde Coletiva. Vol. 7, n. 3. ISSN 1413-8123. Rio de Janeiro 2002.
2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 2014.
3 KLIMAS, 2008, p. 8.

das junções de duas ou mais famílias, para formarem as tribos e estas, reunidas, davam origem às fratrias4 que, por sua vez, formavam as cidades5. Nas antigas cidades gregas e romanas eram praticados os censos, bem como a lustração6 e as cidades eram vistas como aglomeração de indivíduos. A cidadania era associada à participação ou não nos procedimentos censitários7. Nesse contexto, pode-se afirmar que a formação das cidades obedecia a um cunho mais religioso.

Modernamente, porém, admite-se a tese de que as cidades podem ter as seguintes origens fundamentais: origem industrial, origem cultural, origens comerciais, administrativas ou políticas.8 Certo é que existem "condições históricas específicas que explicam o surgimento das cidades e suas diferenciações espaciais", que a constituem como "realização humana", resultando em um mundo "produto da articulação da atividade viva dos indivíduos que compõem o espaço que produzem".9

Porém, a tese mais aceita é a de que as cidades nascem da divisão do trabalho: campo de um lado, atividades urbanas de outro. E esta oposição começaria na barbárie indo até a civilização. O desenvolvimento das forças produtivas traz mudanças constantes e, com essas, a solidificação do espaço urbano. Assim, a cidade vem sendo analisada como o locus onde se concentra a população. Nesse sentido, pode-se afirmar que

O espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução da sociedade, nos leva necessariamente a discutir o papel do homem enquanto sujeito, percorrendo sua vida, valores, cultura, lutas, ansiedades e projetos, portanto o homem agindo. Logo pensar o urbano significa pensar a dimensão do humano.10

---

4 Cada frátria ou cúria tinha um chefe, curião ou fratriarca, cuja principal função era presidir aos sacrifícios. Talvez suas atribuições a princípio tenham sido mais extensas. A fratria tinha suas assembléias, suas deliberações, e podia promulgar decretos. Nela, como na família, havia um deus, um culto, um sacerdote, uma justiça e um governo. Era uma pequena sociedade, modelada exatamente sobre a da família. A associação, naturalmente, continuou a crescer, e da mesma maneira. Várias cúrias ou fratrias agruparam-se, e formaram a tribo. Esse novo círculo teve também sua religião; em cada tribo havia um altar e uma divindade protetora. O deus da tribo era ordinariamente da mesma natureza que o da fratria ou o da família. Era um homem divinizado, umherói. Dele a tribo tirou seu nome: também os gregos chamavam-nos heróis epônimos, com um dia consagrado à sua festa anual. A parte principal da cerimônia religiosa era um banquete, do qual toda a tribo participava. A tribo, como a fratria, tinha assembleias e promulgava decretos, aos quais todos os membros deviam submeter-se. Tinha um tribunal e direito de justiça sobre seus membros. Tinha um chefe, tribunus, phylobasiléus. Pelo que nos resta da instituição das tribos, vemos que havia sido constituída, em sua origem, para ser uma sociedade independente, como se não tivesse nenhum poder social sobre si. (COULANGES, Fustel. A Cidade Antiga. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1975).

5 COULANGES, Fustel. A Cidade Antiga. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1975.

6 Entre as cerimônias mais importantes da religião da cidade, havia uma que se chamava purificação(1). Celebrava-se todos os anos em Atenas(2); em Roma só se realizava de quatro em quatro anos. Os ritos então observados, e o nome que lhe davam indicam que essa cerimônia devia ter por virtude o resgate das faltas cometidas pelos cidadãos contra o culto. Com efeito, religião tão complicada era fonte de terror para os antigos; como a fé e a pureza de intenções de nada valiam, e como toda a religião consistia na prática minuciosa de inumeráveis prescrições, sempre se devia temer por alguma negligência, por alguma omissão ou erro, e nunca se tinha certeza de estar ao seguro dos golpes de cólera ou de rancor de algum deus. Era necessário, portanto, para tranquilizar o coração do homem, um sacrifício expiatório (...). A lustração era realizada nos tempos de Augusto com a mesma exatidão e os mesmos ritos que nos tempos mais antigos. Os pontífices encaravam-na ainda como ato religioso; os homens de Estado nela viam, pelo menos, uma excelente medida administrativa. (Grifo nosso)(COULANGES, Fustel de. A Cidade Antiga, 2006, p. 68.

7 COULANGES, Fustel. A Cidade Antiga. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1975.

8 CARLOS, Ana Fany .A. Cidade: uma perspectiva histórica. São Paulo: Contexto, 1996, p. 56.

9 Op. Cit. p. 57-8.

10 CARLOS, Ana Fany .A. Cidade: uma perspectiva histórica. São Paulo: Contexto, 1996, p. 70.

Porém, além dessa ótica, pode-se pensar a cidade também como um produto de lutas e, entre o que é bom para o capital e o que é bom para a sociedade, os espaços urbanos ganham novas formas e configurações. Nesse sentido,

O urbano produzido através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes fez dele um campo de luta onde os interesses e as batalhas se resolvem pelo jogo político das forças sociais (...) Essas contradições são produzidas a partir do desenvolvimento desigual de relações sociais (...) que criam conflitos inevitáveis. (..) A cidade é pensada enquanto trabalho social materializado.11

Nessa perspectiva, a cidade seria o espaço em que se concentram os meios de produção e, também, o lugar em que as pessoas envolvidas nesse processo produtivo se aglomeram, pois é necessário que os meios de produção estejam concentrados em um só lugar, uma vez que essa é uma exigência para o bom funcionamento da unidade produtiva e requer a reunião dos meios em um mesmo locus. No entanto, o desenvolvimento de grandes aglomerações sacrifica outras parcelas de espaço, pois se, de um lado, ocorre a materialização das condições do processo de produção, de outro, há as condições para o trabalho e para o consumo nesse processo, considerando-se a necessidade de moradia, habitação e de vida um determinado locus. Isto porque o trabalhador está sujeito às regras impostas pelo modo de produção adotado no local em que ele se insere. O trabalhador está, então, à mercê da forma de reprodução do capital, valendo lembrar que pode ver reduzidas suas possibilidades de escolha, o que gera desigualdades, que se refletem na paisagem, alterando-a, como reflexo dessas relações.12

Nesse contexto, há a segregação espacial da população de baixa renda, mas também daqueles que detêm um maior poder aquisitivo. Assim, tem-se que a população de maior rendimento

tende a localizar-se em zonas em que o preço da terra impede o acesso a 'qualquer um'. Há também os condomínios exclusivos e fechados (...) com grande aparato de segurança e amplos estacionamentos. Os de baixo rendimento têm como opção os conjuntos habitacionais, geralmente localizados em áreas distantes dos locais d trabalho. São os bairros operários com insuficiência ou mesmo ausência de infra-estrutura e as áreas periféricas onde abundam as autoconstruções, além das favelas que afloram no seio da mancha urbana13.

Há, ainda, outra característica, que diz com a tendência de um determinado espaço em retratar e aumentar as distâncias entre a morada e o trabalho. A partir daí, pode-se referir importantes pontos, com base no argumento de Carlos (1996), ao referir que toda cidade é constituída de um conjunto de usos do solo, sendo

11 CARLOS, Ana Fany .A. Cidade: uma perspectiva histórica. Op.Cit, p. 71.

12 Idem, p. 77.

13 CARLOS, Ana Fany .A. Cidade: uma perspectiva histórica. São Paulo: Contexto, 1996, p. 78.

esses usos materializados em áreas industriais, comerciais e de lazer, e que a cidade pode apresentar a configuração capitalista fragmentada. O autor refere, ainda, que as cidades podem ser entendidas como espaços que se justapõem e se articulam por fluxos, sejam eles de pessoas, de mensagens, de ideias, etc. No dizer de Carlos (1996), a cidade pode ser vista como reflexo social e compreendida como condição da reprodução social para o desenvolvimento, condicionando o processo de reprodução dos grupos sociais. A cidade é o espaço urbano simbólico, a partir do modo como as pessoas relacionam e efetivam suas trocas e convivências. Por último, refere que a cidade pode ser entendida como campo de lutas e de disputas, a partir do conflito gerado pelo acesso e enfrentamentos.

2 O ENFOQUE CONSTITUCIONAL E INFRACNSTITUCIONAL ACERCA DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

A Constituição da República de 1988 apresenta um capítulo específico que versa sobre matéria urbana (Capítulo II, Título VII)14 afirmando que o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana e resume os princípios básicos reguladores das relações entre os agentes públicos e privados, possibilitando a participação direta da sociedade na produção e na gestão de políticas, ampliando as formas de controle social sobre as ações do Estado. Nesse particular, concedeu maior autonomia aos Municípios, a partir da dotação de maiores fatias de recursos financeiros.

A atual Carta Magna também inovou ao atribuir centralidade aos Planos Diretores, conferindo a estes a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano15, sem, no entanto, comandar à União o estabelecimento das diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, conforme se depreende da leitura do art. 21, XX16, da Constituição da República de 1988 17. Também o art. 5º, XXIV, da Constituição da

14 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 182, §§ 1º a 4§. Título VII Da Ordem Econômica e Financeira. Capítulo II - Da Política Urbana:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º, da CF/88 - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

15 O primitivo inciso X, do art. 29, renumerado (passando a XII) pela Emenda Constitucional N. 1, de 1992 se refere à "cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

16 Art. 21, XX, da CR/1988:"Compete à União: (...) XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...)"

17 "Além disso, encontramos a competência não-exclusiva para proteger obras e bens de valor histórico e cultural (de natureza urbanística, se imóveis), paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição – competência, esta última, que tem seu conteúdo preenchido com as prescrições constantes dos arts. 215, 216 e 225, da

República que estabelece como competência exclusiva da União a legislação sobre o procedimento da desapropriação por necessidade ou utilidade pública18, prescreve sobre a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (excluídos os Municípios) acerca das questões que envolvem o Direito Urbanístico.19 No mesmo norte, o art. 5º e seus incisos XXII e XXIII, que se referem ao direito de propriedade, função social da propriedade, desapropriações por interesse público e social.

A partir desses comandos, as políticas públicas municipais têm sido

fragmentadas, individuais e isoladas, sujeitas à instabilidade administrativa, pois existe a cultura de que a continuidade das ações da gestão anterior não representa dividendos eleitorais para a gestão atual, o que cria entraves à eficiente descentralização, como a falta de capacitação e de entendimento do que seja o desenvolvimento, o "clientelismo" local, a falta de transparência nas decisões e na alocação dos gastos públicos e a baixa eficiência redistributiva.20

Para que os governos municipais tivessem maiores e melhores condições de implementar os comandos constitucionais visando à excelência da gestão que lhes cabe, aconteceu a regulamentação do texto constitucional, uma vez que neste, as normas que dizem com a gestão urbana não são de eficácia plena21. E foi com o advento da Lei N. 10.257, de 10 de julho de 2001, que houve o atendimento a essa exigência, após um longo percurso legislativo. O Estatuto da Cidade nasceu, então, em um contexto de resistências que existiam "às medidas democratizantes da produção do ambiente construído urbano." Nesse sentido, o contexto político brasileiro havia mudado "radicalmente entre 1963, quando da realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana e 1964, quando, por meio de um golpe, uma junta militar assumiu o poder".22

Neste norte, foram criados o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e o BNH (Banco Nacional de Habitação), fomentando forte movimento de construção nas cidades, prolongado até os anos 70 para os anos 80, com o advento da "crise do petróleo e a reestruturação produtiva internacional, que causou significativo impacto na economia brasileira que, até então, mantinha forte crescimento". Esses fatos colaboram com a falta de eficácia dos planos urbanísticos, bem como com o aumento do "fosso que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não têm

CR/88". (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual `Constituição. São Paulo: Malheiros Editor, p. 262.

18 Art. 5º, XXIV, da CR/88: "(...) a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (...)".

19 Art. 24, I:"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre : I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)."

20 SENHORAS, Elói Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local - As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional -G&DR, v. 3, n. 2, p. 3-26, mai-ago/2007.

21 As normas podem ser: de eficácia plena (auto-executáveis), de eficácia contida (não auto-executáveis) e de eficácia limitada (normas programáticas). (SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo :Lúmen Júris, 1999.).

22 MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 97.

acesso a ele" 23.

O milagre brasileiro trouxe manifestações sociais por parte da classe menos abastada, o que foi acompanhado por intensa repressão política. No ano de 1979, o Congresso Nacional aprovou a Lei Nº 6.766, que estabelecia diretrizes para o parcelamento do solo, criminalizando o promotor de loteamentos ilegais. Esse documento foi acompanhado, em 1983, por uma manifestação do próprio governo militar, no sentido do desenvolvimento urbano, por meio do Projeto de Lei Nº 775/83, podendo-se afirmar que aí reside o nascedouro das discussões acerca do Estatuto da Cidade. 24

A Constituição da República de 1988 trouxe a maior conquista social relativa à questão urbana, com a inserção dos art. 182 e 183 ao texto constitucional. Trouxe, ainda, avanço no sentido do direito à moradia:

Dois episódios que resultaram em avanço legal para a gestão urbana democrática, que não forma fruto das mobilizações sociais. O primeiro é a aprovação do direito à moradia como preceito constitucional. A Emenda N. 26, de iniciativa do senador Mauro Miranda, foi aprovada sem objeções para compor o art. 6º da Constituição25.

A partir de então, houve o movimento assecuratório em abstrato, mas a implementação concreta dos comandos vem sendo voltada às classes dominantes que detêm o poder. Isso conduz ao raciocínio de que o contexto que abraçou as primeiras manifestações em prol da existência do Estatuto da Cidade foi o de desigualdade, autoritarismo, privilégios, arbitrariedade, dificuldades no trato com a máquina pública, denotando-se a imensa distância entre a teoria e a prática.

O Estatuto da Cidade nasceu a partir do Projeto de Lei Nº 181/89, de iniciativa do Senador Pompeu de Sousa, aprovado em 1990 pelo Senado Federal, que deu origem as análises legislativas, com a tramitação pela Câmara dos Deputados. Este projeto inicial foi protocolado sob o Nº 5.788/90, sendo que permaneceu naquela Casa Legislativa por mais de dez anos, para discussão, recebendo alterações até a redação de um texto que tentasse atender aos anseios sociais. Tramitou pelas Comissões da Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano, Comissão de Constituição e Justiça, retornando ao Senado Federal para aprovação em 18 de junho de 2001. A sanção presidencial ocorreu em 10 de julho de 200126. Aliado a isto, mais um conjunto de dezessete projetos de lei foram apensados ao projeto e aconteceram amplos e ferrenhos debates, audiências públicas e mobilização social, decorrendo destes o Estatuto da Cidade, sob a forma da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A partir de então, o que se viu foi a pouca aplicabilidade prática das disposições do Estatuto da Cidade, depreendendo-se que a política urbana otimizada somente

23 , MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana Op. Cit., p. 98.

24 MARICATO, Idem, p. 11.

25 Idem Ibidem, p. 12.

26 SANTIN, Jananina Rigo. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal (texto). Passo Fundo:UPF, 2006

poderá ser implementada efetivamente, se vinculada a uma política mais ampla, que considere as dimensões interurbanas e, não somente, as dimensões urbanas. Nesse sentido, "dispor de uma rede urbana adequada é um dos problemas importantes pelos quais deve zelar uma política ciosa do crescimento das capacidades produtivas de uma economia e de melhoria do bem-estar das populações".27 Isso revela a importância de ser o Município o gestor do desenvolvimento urbano, tanto que o art. 182, § 1º, da CR/88, reza que "o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes" seja o instrumento basilar a reger a política desenvolvimentista das cidades, bem como de expansão urbana, dependendo, no entanto, de aprovação legislativa, sujeito, portanto, ao princípio constitucional da legalidade28.

Por isso, é preciso evidenciar que a política de desenvolvimento urbano comporta duas dimensões, que se coadunam com o art. 3029, I, II e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

uma, que tenha por objeto o desenvolvimento adequado da rede urbana ou sistema de cidades (dimensão interurbana, intra-urbana) de caráter regional e estadual, que há de ser executado pela União e pelos estados; outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (dimensão intra-urbana, intramunicipal), de competência dos Municípios30.

Resgatando-se o exposto ao art. 182, da Constituição da República de 1988, vê-se que a política de desenvolvimento deve permear, também, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade31, importando na determinação exata do termo e como essas funções podem ser operacionalizadas. Como essa noção resta difícil, há que se buscar a vocação de cada lugar, de cada cidade para que, a partir disso, seja possível a evidência e a otimização dessas funções.

Nesse sentido, é interessante notar que

27 REMY, Jean. La Ville:Phénomène Économique – Questions Économiques, Sociales et Plitiques. Bruxelas: Éditions Vie Ouvrière, 1996, p. 215. (Traduziu-se livremente)

28 O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito, bem como princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Sujeita-se ao império da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Toda sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de Poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se entende a assertiva que o Estado ou o Poder Público ou os seus administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem tampouco mandar proibir coisa alguma aos administrados senão em virtude de lei.(SILVA, J.A. Comentário Contextual à Constituição, 2006, p. 83)

29 Art. 30, I, II e VIII, da CR/88: Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...).

30 SILVA, J.A. Comentário Contextual à Constituição. Op. Cit. p. 737.

31 N.A.: Dentre as funções da cidade estariam: o direito a cidades sustentáveis,a gestão democrática por meio da qual a população esteja cooperando e decidindo conjuntamente com o Poder Público Municipal,a cooperação entre a iniciativa privada e o governo; o controle do uso do solo, as questões que versam sobre a urbanização;a preservação do meio ambiente, bem como sua recuperação; a questão fundiária, entre outras.

A cidade é a projeção da sociedade sobre um local, caracterizando-se como forma de organização de uma comunidade local bem definida como um centro de consumo e um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais. Se toda cidade se caracteriza por esses elementos, nem todas os têm desenvolvido harmonicamente, porque algumas são vocacionadas para o desenvolvimento industrial, outras para o desenvolvimento dos serviços, outras para o turismo, o lazer, a religiosidade. Essas vocações é que definem as funções da cidade. A missão da política do desenvolvimento urbano, (...) consiste em buscar o desempenho harmônico e progressivo dessas funções sociais da cidade32.

A definição de espaço, conferida pelo ensinamento de Milton Santos (1997), é apreendida como o composto pela relação entre os sistemas dos objetos e o sistemas de ações. O lugar da cidade é, para Duarte (2002) aquele que proporciona às pessoas encontrarem-se a si mesmas, criando uma medida cultural no espaço. Assim, o uso que fazemos da cidade, o uso que fazemos dela "e como damos significados a seus elementos e ações dentro de um sistema pessoal de valores é de extrema importância para nossa sensação de bem-estar e para nossa convivência no ambiente urbano" (DUARTE, 2006, p. 11).

O território, por sua vez, é uma porção do espaço e a essa porção é costumeiro atribuir-se significações diversas, de acordo com os objetivos de uma coletividade.

Aliem-se a essas, as funções elementares, que são aquelas que se direcionam à moradia, ao trabalho, à recreação, à circulação, entre outras. Desse modo, o Plano Diretor pode ser considerado um instrumento fundamental do processo de planejamento local, sob análise criteriosa de seus dispositivos para a gestão da cidade.

É de se ressaltar que o Estatuto da Cidade conferiu grande importância à participação popular no planejamento e na gestão da cidade, ao determinar expressamente no art. 52, que incorre em crime de improbidade o prefeito que impedir ou deixar de garantir a participação de entidades da sociedade civil na gestão da cidade. Este referência não alude, de forma alguma, no entanto, que a aplicabilidade do Estatuto da Cidade venha eliminar as desigualdades sociais.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A REGULAÇÃO DO USO DO ESPAÇO NA CIDADE

A regulação do uso do espaço é uma instância da produção do espaço na dialética do Estado e do mercado. As localizações resultantes da produção do espaço são colocadas no mercado para seu uso ser definido através da competição entre as atividades individuais, sujeitas à regulação do Estado por instrumentos de planejamento, entre os quais, as leis do uso do solo. Nesse contexto, nada mais justo do que a permissão da participação do povo na gestão do espaço ao qual estabelece ele, o povo, uma relação de pertença. A Constituição da República de 1988 (art. 182), bem como o Estatuto da Cidade (art. 2º, inciso II e também art. 45) referem que

32 SILVA, J.A. Comentário Contextual à Constituição. Op. Cit. p. 737.

a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
(...)
os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da sociedade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Desta forma, é claro o entendimento quanto à participação popular na gestão participativa da cidade, tanto individualmente, como sob a forma de entidades e associações representativas da sociedade civil, que podem , aliás, complementar-se, ficando claro que a ausência de um, não prejudica a ação do outro.
Assim, resta ao Poder Executivo Municipal, no que tange à gestão urbana, garantir a participação não só de associações representativas da sociedade civil, mas também à população como um todo - ou seja, a pessoas comuns, que não estejam ligadas a nenhuma associação representativa. E tal participação não pode ser pontual e esporádica, ao contrário, deve ser usual - até porque, na sistemática criada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a não participação popular inviabiliza a gestão urbana, pois se feita tão somente com base na discricionariedade do Prefeito Municipal ou de seus Secretários, revestem-se as normas por eles produzidas de inconstitucionalidade fatal, que atinge todos os frutos deste regramento. O mesmo se pode dizer se, a Municipalidade, ainda que garanta a participação da chamada sociedade civil organizada (associações representativas e congêneres), impeça - ou no mínimo não garanta vagas, para cidadãos comuns, para a população. Isso porque, agindo assim o Executivo Municipal desrespeita o Princípio Constitucional da Legalidade.

Assim, o modelo de democracia participativa delineado por nossa Carta Constitucional prevê institutos vinculantes e não vinculantes. Dentre os primeiros, pode-se citar aqueles que se dirigem à participação efetiva do cidadão no processo deliberativo Na segunda hipótese, o cidadão participa com sugestões, opiniões e críticas, permanecendo a decisão final dentro da esfera de decisão exclusiva do agente público ou autoridade administrativa.

É possível afirmar, a partir das colocações referidas, que são permitidas as duas vias participativas aos cidadãos, quais sejam, a população e as associações representativas, constituindo-se em diretriz geral da política urbana e, por isso, de implementação obrigatória , por parte do Poder Público Municipal. Tanto que o estatuto da Cidade prevê, no art. 45 que

os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas

dos vários seguimentos da sociedade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Por fim, esses argumentos revelam o verdadeiro objetivo do Constituinte de 1988, que foi, sem dúvida, associar a sociedade civil por meio de sua opinião nos processos de gestão participativa da cidade, e garantindo, também, a participação tanto de cidadãos, individualmente, como de entidades e associações representativas da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES ÚLTIMAS

O estudo analisou o papel das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade, evidenciando a importância da conservação dos bens comuns do povo pela gestão participativa. Esta gestão, aliás, vem comandada pelos instrumentos pertinentes e reafirmando que políticas públicas formuladas, implementadas e avaliadas podem colaborar para a gestão otimizada da cidade, com o respeito aos bens de uso comum que são, em última análise, de todos os cidadãos.

Do mesmo modo, políticas públicas são capazes de promover a excelência na gestão do desenvolvimento, verificando-se o processo de descentralização e as limitações evidentes, que implicam na diminuição do ritmo do crescimento das cidades. No entanto, é certo que as cidades carecem de legislação urbana consistente, para que os bens inseridos em seu território possam ser protegidos efetivamente.

A análise enfocou a origem das cidades, bem como a questão da política urbana no Brasil, a partir da visão do constituinte de 1988. Tratou, ainda, de abordar a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade que, em seu bojo, alude ao Plano Diretor, exigível para as cidades com mais de 20 mil habitantes, constituindo-se em instrumento basilar empregado para reger a política desenvolvimentista das cidades, bem como de expansão urbana. Por último, apresentou a participação popular na gestão das cidades, com orientação do Poder Público Municipal, objetivando a regulação do uso do espaço público, instância essa da produção do espaço na dialética do Estado e do mercado. As localizações resultantes da produção do espaço são colocadas no mercado para seu uso ser definido, através da competição entre as atividades individuais, sujeita ao poder do Estado por instrumentos de planejamento, com participação popular.

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 2014.

- CARLOS, Ana Fany . A Cidade: uma perspectiva histórica. São Paulo: Contexto, 1996.

- COULANGES, Fustel. A Cidade Antiga. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1975.

• MARICATO, Ermínia. Brasil. Cidades – alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

• SANTIN, Jananina Rigo. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal (texto). Passo Fundo:UPF, 2006.

• SENHORAS, Elói Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local - As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional -G&DR, v. 3, n. 2, p. 3-26, mai-ago/2007.

• SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo :Lúmen Júris, 1999.

• SILVA, J.A. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

• SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In: Scielo. Disponível em: Ciência & Saúde Coletiva. Vol. 7, n. 3. ISSN 1413-8123. Rio de Janeiro 2002.

• REMY, Jean. La Ville:Phénomène Économique – Questions Économiques, Sociales et Plitiques. Bruxelas: Éditions Vie Ouvrière, 1996.

Modelación hidrosedimentológica post-incendio en la cuenca del río de la Suela, Córdoba, Argentina

Weber , Juan F.
Stehli, Pablo, T.
Jorquera, Eliana

PALABRAS CLAVE
· Modelado Hidrológico
· Incendios Forestales
· Erosión En Cuencas

Resumen / Se presentan los resultados de las simulaciones realizadas con el modelo TREX en la cuenca del río de La Suela (provincia de Córdoba) con el objetivo de analizar el impacto de la ocurrencia de incendios en los hidrogramas y sedimentogramas de descarga de la cuenca, luego del primer episodio lluvioso post-incendio. TREX es un modelo hidrológico distribuido (modelo de celdas) orientado a la simulación de eventos que puede representar diversos procesos hidrológicos y la producción, transporte y deposición de sedimentos. Se analizó la dependencia de la variación porcentual en las magnitudes de los picos del hidrograma y del concentrograma, en función de dos índices de base heurística, observándose una mejor correlación en la respuesta líquida. Se concluye que el modelo TREX permite obtener información valiosa para analizar la respuesta de las cuencas serranas de Córdoba ante los eventos ígneos que frecuentemente las azotan.

VERISSIMO, FABIANE DA SILVA
Departamento de Ingeniería Civil, Facultad Regional Córdoba, Universidad Tecnológica Nacional – Argentina
E-mail: jweber@civil.frc.utn.edu.ar

Introducción

Los incendios en la cobertura vegetal son causados por el hombre o por la naturaleza. El fuego, si bien es un componente natural en algunos ecosistemas, puede considerarse como un factor de disturbio debido al fuerte impacto que ejerce sobre los componentes estructurales del sistema. Sus efectos se observan en distintos niveles, siendo las serranías y el pie de monte las áreas más susceptibles de ser afectadas por la erosión, cuando el suelo ha sufrido ese disturbio (Rodríguez et al, 2005).

El impacto hidrológico de los incendios

Se describen sucintamente y en forma general (Neary et al, 2005), las consecuencias más significativas de los incendios forestales sobre los procesos hidrológicos. Estos efectos serán tomados como base para la simulación del impacto en la cuenca de estudio, dada la ausencia de información experimental local sobre el tema.

Una consecuencia hidrológica obvia de los incendios es que éstos destruyen la cubierta vegetal, reducen la hojarasca acumulada o ambos a la vez con sus consiguientes efectos en la pérdida de la intercepción vegetal. Es uno de los mayores cambios producidos por los incendios en las respuestas hidrológicas de primeras tormentas de verano de corta duración y alta densidad después de la temporada de incendios.



Fig. 1: Incendio forestal. Sierras de Córdoba (Fotografía F. Barri)

Los efectos del fuego en las propiedades de los suelos deben ser evaluados teniendo en cuenta la compleja matriz orgánica e inorgánica constituyente de los mismos. La magnitud de los cambios que ocurren durante el fuego depende fuertemente de factores como nivel de severidad del fuego, la combustión y transferencia de calor, magnitud y altura del suelo que se quema, proximidad de cada estrato del suelo con la superficie del mismo y las temperaturas que se necesitan para que cada propiedad del suelo cambie.

Un efecto que suele presentarse ante la ocurrencia de incendios es la aparición del suelo hidrófobo. La creación de suelos con repelencia al agua implica procesos físicos

y químicos. Es importante en la modificación de los aspectos físicos tales como la infiltración y el movimiento del agua en los suelos.

La propiedad de infiltración del suelo a menudo es alterada cuando el fuego destruye la vegetación y la hojarasca que cubren a una cuenca. Cuando la combustión ha sido lo suficientemente grave como para exponer al suelo desnudo, la infiltración puede ser reducida. La disminución de la infiltración produce un aumento del flujo superficial y en consecuencia el aumento del caudal de descarga. Neary (2011) presenta una recopilación del impacto de los incendios en la conductividad hidráulica del suelo en distintos lugares del mundo, concluyendo que existe una relación entre la alta severidad del fuego y la conductividad hidráulica saturada. Las reducciones de la conductividad hidráulica saturada son del orden del 20 a 48% comúnmente después de los incendios forestales, aunque hay reportes de reducciones del 88 a 92% para incendios con gran severidad.

Otros procesos hidrológicos como la evapotranspiración, el almacenamiento subterráneo y el flujo base también se ven alterados por los incendios, pero su análisis escapa al alcance de este trabajo.

El impacto sedimentológico de los incendios

Los incendios impactan de dos maneras principales en la produccion de sedimentos en las cuencas. La primera, es consecuencia de la desaparición (total o parcial) de la cubierta vegetal, provocando erosión. La erosión de un suelo se produce cuando los sedimentos se exponen al agua o al aire y las velocidades tienen una magnitud suficiente como para separar y transportar los sedimentos. La erosión es ciertamente el impacto más visible y dramático del fuego aparte del consumo de la vegetación (Figura 2).



Fig. 2: Erosión post-incendio (Neary et al, 2005)

La segunda forma es debida a la modificación de la composición del suelo durante el incendio, en particular la degradación de la fracción orgánica del mismo, aumentando su fragilidad. Se han observado incrementos en la producción de sedimentos en cuencas de hasta 400 tn/ha/año. Cabe destacar el imacto en la calidad del agua y por

tanto, en el uso de la misma, aguas abajo de una cuenca incendiada.

Desarrollo

Se describen a continuación la cuenca seleccionada para este estudio y la información disponible en ella, las formulaciones, hipótesis y operación del modelo TREX, y la metodología e hipótesis asumidas para la generación y propagación de los incendios y para las modelaciones hidrológica y sedimentológica.

Cuenca en estudio

La cuenca del río de La Suela se encuentra ubicada totalmente en la provincia de Córdoba, al sur de la localidad de Villa Carlos Paz accediendo a ella por la Ruta Nacional 20 (Figura 3). Tiene una super□cie de 131,8 km^2 comprendida entre los 900 y los 2200 metros sobre el nivel del mar. La cuenca está localizada en el núcleo central de las Sierras Pampeanas, entre los 31º 40' y 31º 30' de latitud sur y los 64º 30' y 64º 45' de longitud oeste, sobre el cordón de las Cumbres de Achala y sus estribaciones orientales.

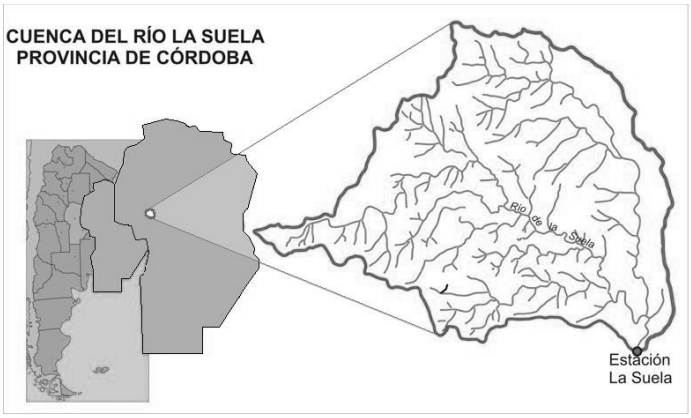


Fig. 3: Ubicación geográfica cuenca del río de La Suela

La cuenca del río de La Suela constituye desde el punto de vista hidrográfico, la naciente norte de la cuenca imbrífera del río Segundo o Xanaes con desagüe en el sistema endorreico de la Laguna de Mar Chiquita o de Ansenuza. Dos subcuencas de carácter bien definidas que unen sus aportes a menos de 2 km del cierre de la cuenca conforman el drenaje: la subcuenca del río de La Suela propiamente dicha que localiza sus nacientes en el Cordón de Achala a 2.200 m.s.n.m y la subcuenca del Arroyo de la Estancia, que lo hace a 1.500 m.s.n.m sobre las estribaciones de este, en la localidad de Copina.

La subcuenca La Suela (60% del área) ubicada en el sector sudoeste de la cuenca, tiene su nacimiento en el borde oriental de las Sierras Grandes. Su punto de mayor altitud se encuentra en las nacientes del arroyo del Carnero, uno de sus principales afluentes (Dasso, 1983). La subcuenca La Estancia es de menor altitud y respuestas más lentas (pendiente 2%). La longitud del río principal (Carnero – La Suela) desde sus nacientes, hasta la estación de cierre es de 28,92 Km, con una pendiente media uniforme del 4% alcanzando una pendiente máxima en el escalón tectónico del 13%.

Los suelos se ajustan a las características de suelos azonales (litosólicos y regosólicos), cuya particularidad se traduce en la falta de horizontes definidos y a su reducido espesor. Derivan de la alteración directa de la roca y su profundidad está supeditada a la posición topográfica que ocupen. En general, son suelos superficiales a muy superficiales, de buena permeabilidad, textura arenosa a franco arenosa y con regular cantidad de materia orgánica (Barbeito y von Müller, 1981). La cobertura vegetal se distribuye en tres pisos: monte serrano, arbustal o romerillal y pastizales y bosquecillos de altura, cuya existencia, amplitud densidad y elevación, están en función de la altitud, latitud y orientación geográfica. La diferencia de altitud de la cuenca del río de La Suela, determinó la existencia de estos tres pisos distribuidos según dos grandes ambientes; Sub-andino: corresponde a las cumbres por encima de los 1.600 m.s.n.m y el Pedemontano por debajo de esta altitud.

Información de base

La red histórica existente en la cuenca, operada desde 1971 al 1995 estaba integrada por once estaciones pluviométricas – pluviográficas con una densidad aproximada de 1/12 km^2, dos estaciones meteorológicas completas ubicadas una en la parte alta (estación El Cóndor) y la otra en el cierre de la cuenca (estación La Suela) y una estación de aforo en el cierre de la misma.

Mediciones de precipitación: se dispuso de datos de ocho estaciones pluviográficas – pluviométricas distribuidas en el área de la cuenca, provenientes del Banco de Datos de CIRSA.

Mediciones de caudales: por las características geológicas y fisiográficas de la cuenca del río de La Suela y el carácter permanente de su curso principal, se presume que la totalidad de los diversos tipos de escurrimiento dados en el área de aporte, pasan por la estación hidrométrica La Suela, considerada como cierre de la cuenca. Esto significa que el caudal medido en dicha estación corresponde al caudal total, o sea la sumatoria de los componentes superficial, subsuperficial y de drenaje subterráneo o de base.

Para la determinación de la serie de caudales instantáneos se utilizaron los registros limnigráficos cada 15 minutos.

El modelo hidrológico TREX

TREX (Two-dimensional Runoff, Erosion, and eXport model) es un modelo bidimensional de escurrimiento, erosión y transporte de sedimentos y contaminantes (England et al, 2007; Velleux et al, 2008). Está basado en el modelo de cuencas CASC2D. Los procesos hidrológicos simulados son: precipitación, intercepción, infiltración y pérdidas por transmisión en el cauce, almacenamiento, flujo superficial y en canales y derretimiento de nieve.

Este modelo utiliza la relación de Green y Ampt para definir la infiltración en la superficie del terreno y en los cauces, y a partir del balance, el flujo superficial. Este flujo está gobernado por las leyes de conservación de la masa y de la cantidad de movimiento, TREX utiliza la aproximación de la onda difusiva unidimensional en cauces y bidimensional en la superficie de la cuenca, suponiendo que el flujo es turbulento y que la resistencia al flujo se puede describir utilizando la formulación de Manning

(Stehli et al., 2012).

Para simular el proceso hidrológico, TREX plantea una solución numérica explícita de las ecuaciones de balance de masa mediante la segmentación de la cuenca en elementos cuadrados iguales, a los cuales se le asignan los parámetros relativos a las características de infiltración del suelo y coeficientes de rugosidad. Este modelo es de código libre, está escrito en el lenguaje de programación C y está disponible en la página web de la Universidad Estatal de Colorado, tiene una fuerte base física en la conceptualización de los procesos superficiales, pero no considera los procesos subsuperficiales y subterráneos (Jorquera et al., 2012).

Procesos Hidrológicos en TREX

Se describen someramente a continuación las ecuaciones que representan los procesos hidrológicos relevantes incluidos en el modelo TREX (Velleux et al., 2008).

El volumen bruto de precipitación (Vg) que llega a la superficie en función del tiempo, es igual a la intensidad de precipitación bruta (ig) por el área de la región donde ocurre la precipitación (As). El volumen neto (Vn) resulta de descontarle al bruto el volumen interceptado (Vi). El balance se explicita en la ecuación (1).

$$\frac{\partial V_g}{\partial t} = i_g . A_s \quad \Rightarrow \quad V_n = V_g - V_i$$

Según el volumen interceptado sea mayor o menor al volumen bruto, habrá o no volumen neto de agua sobre la superficie de la cuenca. El volumen de precipitación neta también se puede expresar (2) como una tasa de precipitación neta (efectiva):

$$i_n = \frac{1}{A_s}\frac{\partial V_n}{\partial t}$$

Para definir la infiltración de agua en la superficie de la cuenca como así también en los cauces que la forman, el modelo TREX utiliza las relaciones de Green y Ampt (1911, citado por Chow et al., 1994).

$$f = K_h\left(1 + \frac{\phi\,(1 - S_e)\grave{e}_e}{F}\right)$$

donde Kh es la conductividad hidráulica, □ es la altura de succión del frente de saturación (altura de succión capilar), Se es el porcentaje de saturación efectiva del suelo, □e la porosidad efectiva del suelo, f la tasa de infiltración y F la altura de infiltración acumulada, vinculadas a través de:

$$f = \frac{dF(t)}{dt}$$

lo cual da lugar a una relación no lineal resuelta a través de un método iterativo (Chow et al., 1994).

La fracción de precipitación no retenida ni infiltrada genera un flujo superficial, tanto mantiforme (bidimensional) como en canales (unidimensional). El flujo superficial puede ocurrir cuando la profundidad del agua en el plano terrestre supera el umbral de almacenamiento de la depresión. El flujo superficial se rige por la conservación de la masa (continuidad) y la conservación de cantidad de movimiento. Las ecuaciones de continuidad para el flujo en dos dimensiones gradualmente variado, sobre un plano rectangular en coordenadas (x, y) son:

$$\frac{\partial h}{\partial t} + \frac{\partial q_x}{\partial x} + \frac{\partial q_y}{\partial y} = i_n - f + W = i_e$$

donde h es la altura de flujo superficial, W es un término fuente/sumidero (descarga/aporte unitario puntual), in es la intensidad de precipitación neta, obtenida a partir de (1), ie es la intensidad de precipitación en exceso, y qx, qy son los caudales por unidad de ancho en la dirección x o y. Suponiendo que el flujo es turbulento, la resistencia se puede describir utilizando la formulación de Manning (Chow et al. 1994) tanto para los flujos bidimensionales como unidimensionales. La ecuación (5) es discretizada en el espacio por el método de diferencias finitas (Figura 4), mientras que para la integración temporal se utiliza el método de Euler.

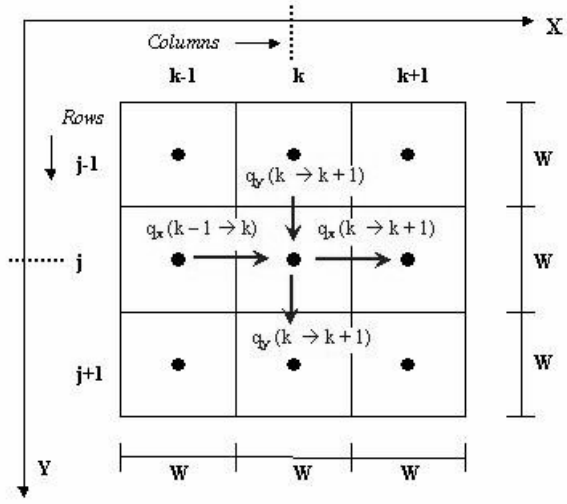


Fig. 4: Esquema de cálculo en TREX

Procesos sedimentológicos en TREX

Los principales procesos en el submodelo de transporte de sedimentos (Stehli, 2013) son:

1- Advección-Difusión.

2- Erosión.

3- Deposición.
4- Procesos de lecho (respuesta del lecho a la erosión y deposición).

Advección - Difusión

Para el plano terrestre en dos dimensiones (integrado verticalmente), la concentración de partículas es gobernada por la conservación de la masa (continuidad de sedimentos) (Julien, 1998).

$$\frac{\partial C_s}{\partial t} + \frac{\partial \hat{q}_x}{\partial x} + \frac{\partial \hat{q}_y}{\partial y} = \hat{J}_e - \hat{J}_d + \hat{W}_s = \hat{J}_n$$

siendo la concentración de partículas de sedimentos en el flujo, el flujo total de sedimentos en las direcciones x e y respectivamente, el flujo volumétrico de erosión de sedimentos, el flujo volumétrico de deposición de sedimentos, el flujo volumétrico de ingreso/salida de sedimentos, y el flujo volumétrico neto de transporte de sedimentos. El flujo total de transporte de sedimentos en cualquiera dirección tiene tres componentes: advectivo, dispersivo (mezcla) y difusivo.

Erosión

Las relaciones que existen sobre erosión del suelo varían en complejidad desde simples ecuaciones empíricas a modelos basados en la física que se aplican en diferentes escalas espaciales y temporales. Una de las más comunes entre las relaciones de erosión del suelo en cuencas es la Ecuación Universal de Pérdida de Suelos (USLE) y sus variantes. La USLE (Wischemeier y Smith, 1978) es una relación empírica basada en una gran cantidad de mediciones de parcelas de campo. Utiliza seis factores que están asociados con el clima, el suelo, la topografía, la vegetación y la gestión de uso de la tierra.

Julien en sus trabajos recomienda una modificación a la relación de Kilinc y Richardson (1973) incluyendo los términos de la Ecuación Universal de Pérdida de Suelos de erodibilidad del suelo, cobertura, y prácticas de manejo para estimar la capacidad de transporte de sedimentos total superficial (tanto para la dirección x como y).

$$J_c = \frac{q_s}{B_e}$$

donde es la capacidad de transporte de sedimentos en el flujo , es el ancho de la superficie de erosión en la dirección del flujo , y la capacidad de transporte de sedimentos total (kg/m s) dada por

$$q_s = 1{,}542 \cdot 10^{8} q^{2{,}035} S_f^{1{,}66} \hat{K}\hat{C}\hat{P}$$

siendo la velocidad unitaria del flujo líquido, la pendiente de fricción, y , y los factores de la USLE vinculados a la erodibilidad, cobertura, y prácticas de manejo del suelo, respectivamente.

En el caso de cauces, la capacidad de transporte se determina utilizando la relación de

Engelund-Hansen (Julien, 1998).

Deposición

La deposición es la sedimentación (pérdida) de material arrastrado por el flujo hacia un límite inferior por gravedad. El proceso de deposición es influenciado por muchos factores incluyendo la densidad de las partículas, diámetro, y forma, y la turbulencia del flujo. El flujo de deposición puede ser expresado como un índice de masa de la eliminación de partículas de la columna de agua a través del tiempo y la concentración de partículas de sedimentos que son arrastradas por el mismo:

$$J_d = v_s C_s$$

donde es el flujo de deposición, es la velocidad de sedimentación efectiva de la partícula, y la concentración de partículas en el flujo . Para la estimación de vse, TREX afecta a la velocidad teórica de sedimentación por una probabilidad de deposición Pdep, de tipo gaussiana, función de la tensión de corte en el lecho.

Procesos de lecho

En respuesta a la diferencia entre el transporte por el lecho, la erosión y los flujos de deposición, la adición neta (elevación del nivel) o pérdida neta (erosión) de las partículas del lecho provoca que éste se incremente o disminuya. Este aumento o la disminución se rige por la ecuación de continuidad de los sedimentos o de Exner (conservación de la masa):

$$\tilde{n}_b \frac{\partial z}{\partial t} = v_s C_s - v_r C_b$$

donde es la densidad aparente de sedimentos en la superficie del lecho, la elevación de la superficie del lecho, la velocidad de resuspensión (erosión) , y la concentración de partículas de sedimentos en el lecho.

Modelado de incendios

La metodología empleada para la generación de las manchas de incendios (Weber et al, 2013a) incluye los siguientes items:

- (1) definir modelos de combustibles y barreras de fuego en la cuenca del río La Suela
- (2) asignar probabilidades de inicio del fuego a diferentes zonas dentro de la cuenca
- (3) asignar probabilidades de ocurrencia de vientos, en base a registros históricos, según su dirección y velocidad
- (4) generar mapas de velocidades de propagación, según el modelo de Rothermel (1983), dependiendo de la orientación y velocidades del viento
- (5) definir focos de inicio de incendios
- (6) simular la propagación del incendio para cada punto de inicio, dirección y velocidad de viento, generando así las manchas de incendios, y
- (7) asignar probabilidades de ocurrencia a cada mancha, asumiendo que las componentes estocásticas del modelo son únicamente la ubicación del foco y las

características del viento (que se asume homogéneo y estacionario).
Para ello, se asumieron las siguientes hipótesis:

- (a) Focos de inicio de fuego, arbitrariamente distribuidos cada 2250 m
- (b) Ocho direcciones posibles de vientos (cada 45º), asumiéndolos homogéneos en toda la extensión de la cuenca
- (c) Seis velocidades posibles de vientos (de 10 a 60 km/h), asumiéndolas homogéneas en toda la extensión de la cuenca
- (d) La humedad de los combustibles es igual en toda la extensión de la cuenca.

Para la generación de los mapas de velocidades de propagación, se utilizó el sistema de información geográfica GRASS (Neteler y Mitasova, 2008) que requiere la siguiente información:

- (a) Modelos de Combustibles
- (b) Velocidad y Dirección de viento
- (c) Modelo digital de elevación
- (d) Mapa de aspecto (orientación)
- (e) Humedad de los combustibles.

Para el cálculo de las velocidades y direcciones de propagación, GRASS utiliza la orientación, elevación, dirección y velocidad del viento y humedad de los combustibles (tanto vivos como muertos), y el modelo de propagación de Rothermel, dado por:

$$R = \frac{I_R \hat{\imath} \left(1 + \varphi_w \cdot \varphi_s\right)}{\tilde{n}_b \text{Q}_{\dot{g}}}$$

donde R es la velocidad de propagación, IR es la intensidad de la reacción (energía liberada en el frente de incendio por unidad de área y de tiempo), □ es la proporción de la intensidad de reacción que calienta a las partículas adyacentes de combustible hasta la ignición (fracción adimensional del flujo de energía), □ es el factor de calentamiento efectivo, □s es un factor que tiene en cuenta la pendiente, □w es un coeficiente adimensional que tiene en cuenta el viento en la propagación del frente y Qig es el calor de preignición (el calor necesario para llevar una unidad de peso de combustible al punto de ignición).
La propagación del incendio se realiza ingresando un punto de ignición y tomando como base los mapas desarrollados de velocidad y dirección de propagación del incendio. Pueden ser incluidas barreras de incendios, éstas se incorporan como valores 0 en los mapas de velocidades de propagación. En el caso de la cuenca de la Suela, se definieron según los siguientes criterios:

- (1) rutas pavimentadas y caminos con un ancho mayor a 3 m, y
- (2) ríos con un ancho mayor a 5 m, lecho rocosos y sin una abundante vegetación en sus costas que puede usarse como una ruta de propagación de los incendios.

En la Figura 5 pueden observarse como ejemplo algunas de las manchas de incendios

resultado de esta simulación. En la Figura 6 se presenta la distribución de frecuencias de incendios simulados según su superficie. Cabe destacar que estas hipótesis dieron lugar a 1056 simulaciones.

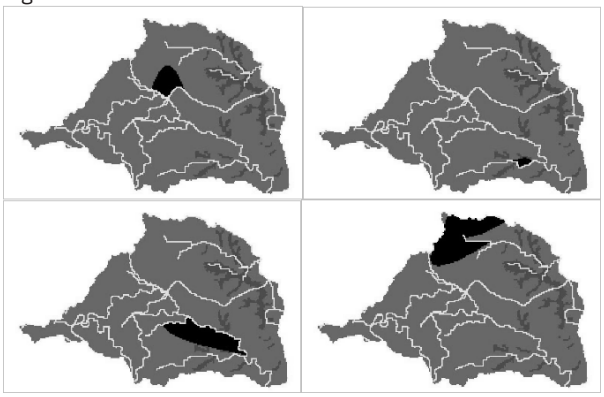


Fig. 5: Manchas de incendios (en negro) simuladas para distintos focos de inicio, velocidades y direcciones de viento

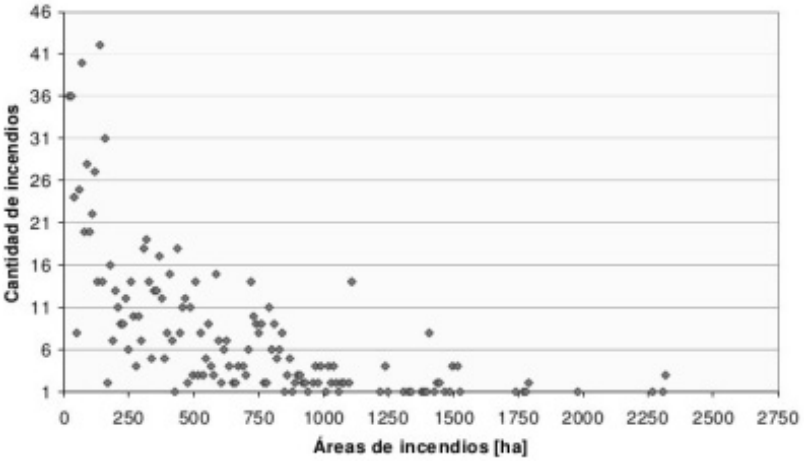


Fig. 6: Frecuencia de incendios simulados según su superficie (ha)

Modelado hidrológico

Para analizar el impacto hidrológico de los incendios simulados en la cuenca de La Suela (Weber et al, 2013b), se consideró un evento lluvioso (que se asume posterior y temporalmente próximo al incendio) con un periodo de retorno de 10 años (Neary et al, 2005) y una duración de 3 horas, aplicando como relación intensidad-duración-recurrencia la dada por el modelo DIT (Caamaño y Dasso, 2003).

Esta lámina fue distribuida temporalmente (en intervalos de 0,5 h) según los patrones presentados por estos autores. Como distribución espacial se asumió la distribución elíptica dada por Hansen (citado por Weber et al, 2012) con dos orientaciones posibles

de su eje mayor: N-S y E-W. La elipse así generada no varía su posición espacial pero sí su intensidad a lo largo del tiempo. De este modo se obtuvieron intensidades variables entre 1,6 y 73,2 mm/h. En la Figura 7 se muestra, a modo de ejemplo, la distribución espacial de la intensidad de lluvia para la tormenta de orientación E-W y en el instante t = 0,2 h.



Fig. 7: Distribución espacial de la intensidad (mm/h) para la tormenta de dirección E-W, en t = 0,2 h

La modelación se realizó a través de TREX utilizando como parámetros los calibrados para la misma cuenca a partir de información hidrometeorológica disponible (Stehli et al, 2012), para reproducir su respuesta en las condiciones originales (pre-incendio).

Para la simulación hidrológica post-incendio, los parámetros antes mencionados fueron afectados según lo descripto anteriormente y de acuerdo a lo indicado por la literatura (en ausencia de mediciones locales), bajo las siguientes hipótesis:

- (a) La conductividad hidráulica de los suelos quemados se reduce en un 50 %.
- (b) El parámetro n de Manning en el área quemada se reduce a 0,025.
- (c) La intercepción vegetal se reduce a 0 (desaparición completa de la cubierta).

Además, del universo de 1056 incendios simulados de seleccionó aleatoriamente una muestra de 139 casos, a los cuales se aplicaron las tormentas con orientación E-W y N-S antes descriptas, obteniéndose por lo tanto 278 simulaciones más los dos escenarios pre-incendio de contraste.

Modelado sedimentológico

Debido a la ausencia de mediciones sistemáticas de caudales sólidos en la cuenca de La Suela (y en general en todos los ríos de la provincia), se realizaron estimaciones de los parámetros del modelo sedimentológico, en base a simulaciones previas hechas en la cuenca de Rio Caeté, en Brasil (Stehli, 2013).

Se consideraron 5 tipos de suelo (Figura 8), a los cuales se asociaron propiedades sedimentológicas en base a las proporciones de las fracciones granulométricas

descriptas en la Tabla 1 y al grado de pedregosidad, considerando además los sitios con roca expuesta.

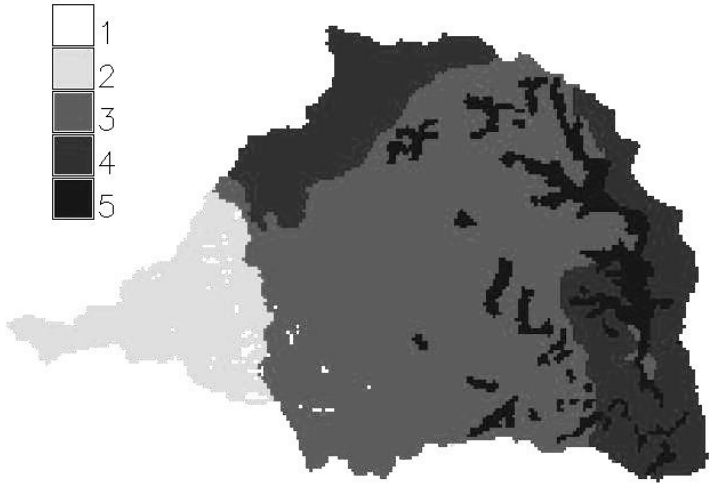


Fig. 8: Tipos de suelo en la cuenca de La Suela

Tabla 1: Porcentaje de las partículas componentes de cada tipo de suelo

Componente	Tipo de suelo				
	1	2	3	4	5
Arena gruesa	5,0	8,0	15,5	17,3	20,1
Arena media	5,0	8,0	19,8	20,4	31,3
Limo	1,0	6,3	15,8	23,0	26,9
Arcilla	0	2,7	18,9	19,3	21,7
Roca	89,0	75,0	30,0	20,0	0,0

Tanto en la Figura 8, como en la Tabla 1, los tipos de suelo corresponden a:

- (1) suelo desnudo
- (2) granito de alta rocosidad
- (3) granito de baja rocosidad
- (4) gneis
- (5) sedimentos

Las propiedades hidrosedimentológicas de estos tipos de suelo se alteran en función de la interseccion con las manchas de incendios generadas, planteando así la necesidad de formular 139 mapas de suelo diferentes, más la condición preincendio (Figura 8).

Definición de índices de riesgo

Se propusieron índices de riesgo hidrológico y sedimentológico, de carácter heurístico, según las siguientes ecuaciones:

$$I_h = A \cdot P \cdot C$$

$$I_s = \frac{A \cdot P \cdot C}{D}$$

donde Ih e Is representan los índices de riesgo hidrológico y sedimentológico respectivamente, A es la superficie del área quemada, P es la pendiente media del área quemada, C es la cobertura vegetal del área quemada (equivalente a la pérdida de cobertura) y D es el diámetro medio de las partículas de suelo del área quemada.

Resultados y discusión

En las figuras 9 y 10 se presentan, a título de ejemplo, los hidrogramas y concentrogramas obtenidos de la simulación de la respuesta de la cuenca en condiciones preincendio y ante tres combinaciones de foco de inicio del fuego, dirección y velocidad del viento.

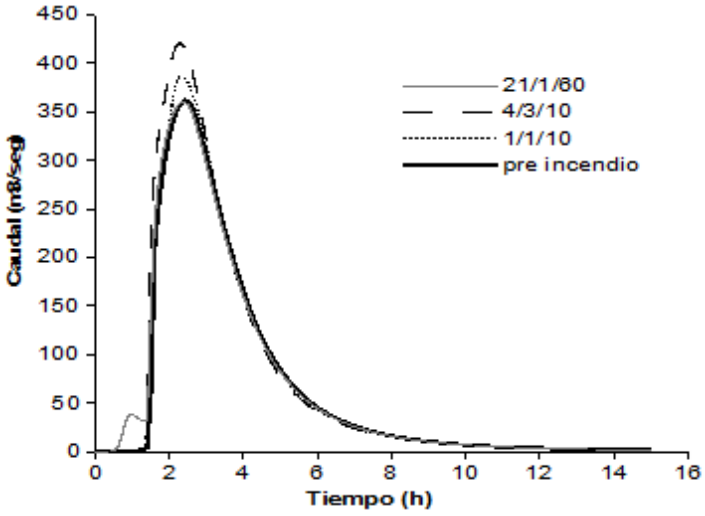


Fig. 9: Hidrogramas simulados – condición original y tres escenarios. El código indica: foco de inicio / dirección / velocidad del viento.

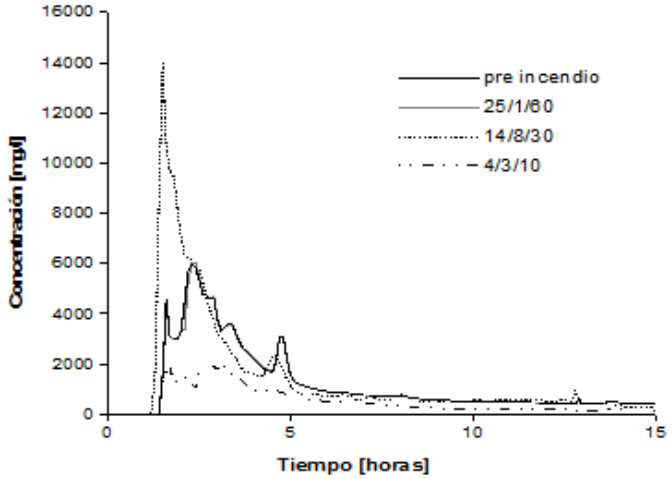


Fig. 10: Concentrogramas simulados – condición original y tres escenarios. El código indica: foco de inicio / dirección / velocidad del viento.

Puede observarse la variabilidad en la respuesta, ante el mismo episodio lluvioso; siendo las diferencias más acentuadas en la concentración de sedimentos obtenida.

En las figuras 11 y 12 se muestra la variación porcentual (en relación a la situación preincendio) en el caudal pico y en el volumen total escurrido (respectivamente) en función de la probabilidad de ocurrencia, para los 278 escenarios de incendio simulados, según la dirección del viento (E-W o N-S). Como puede apreciarse, no existen diferencias significativas en función de la dirección, y en todos los casos se observa que los inciendios más probables (y por tanto, de menor impacto) producen las menores variaciones en la respuesta hidrológica.

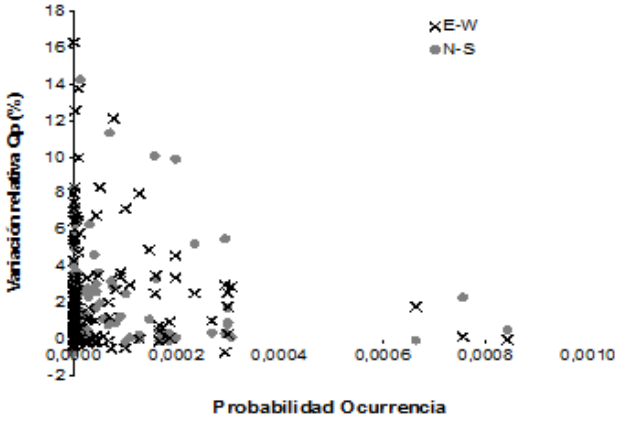


Fig. 11: Variación relativa del caudal pico, en función de la probabilidad de ocurrencia

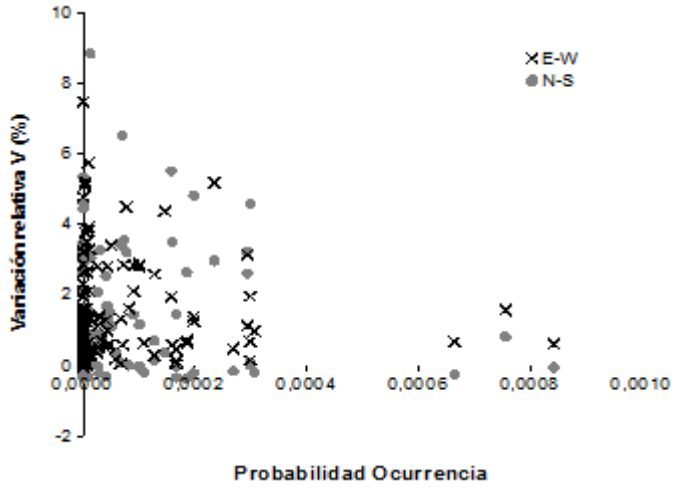


Fig. 12: Variación relativa del volumen escurrido, en función de la probabilidad de ocurrencia y la dirección del viento

En las figuras 13 y 14 se presentan estas mismas variaciones porcentuales pero en función del índice de riesgo hidrológico (ecuación 12), y en las figuras 15 y 16 en función del área quemada (en ha).

En todos los casos se observa una correlación entre las variables mencionadas, pero sorprendentemente esta correlación es mayor con el área quemada, y no con Ih, siendo que este índice incluye más información del proceso. Esto se cuantifica en la Tabla 2, donde se presenta la recta de regresión y el coeficiente de determinación R^2 para cada una de las relaciones mencionadas.

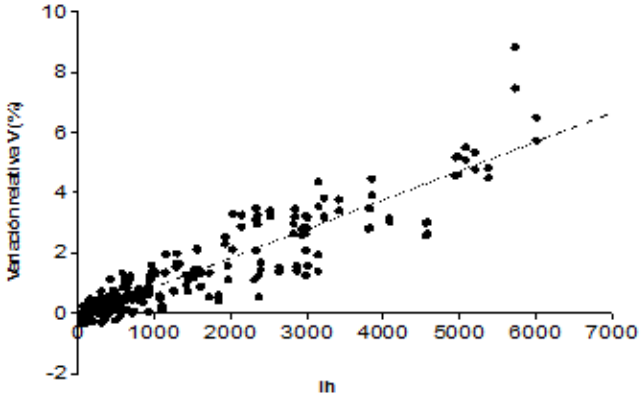


Fig. 13: Variación relativa del volumen escurrido, en función del índice de riesgo hidrológico

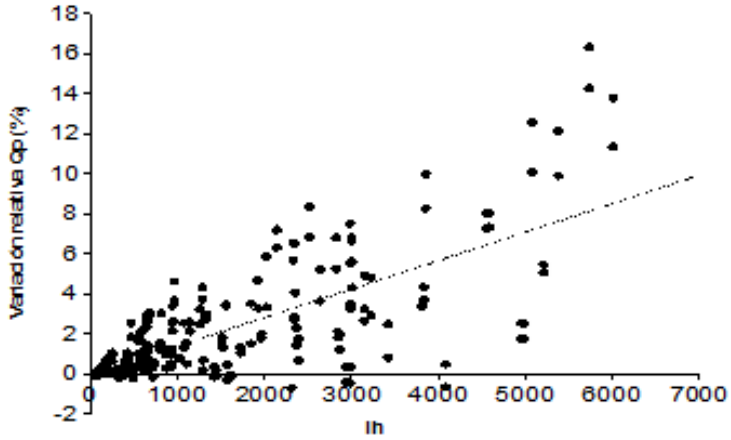


Fig. 14: Variación relativa del caudal pico, en función del índice de riesgo hidrológico

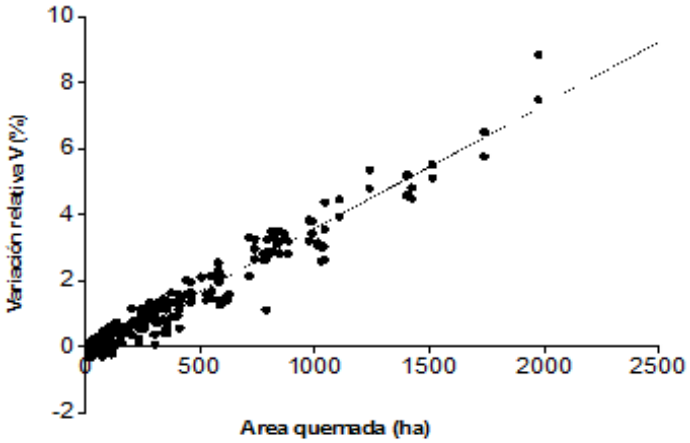


Fig. 15: Variación relativa del volumen escurrido, en función del área quemada

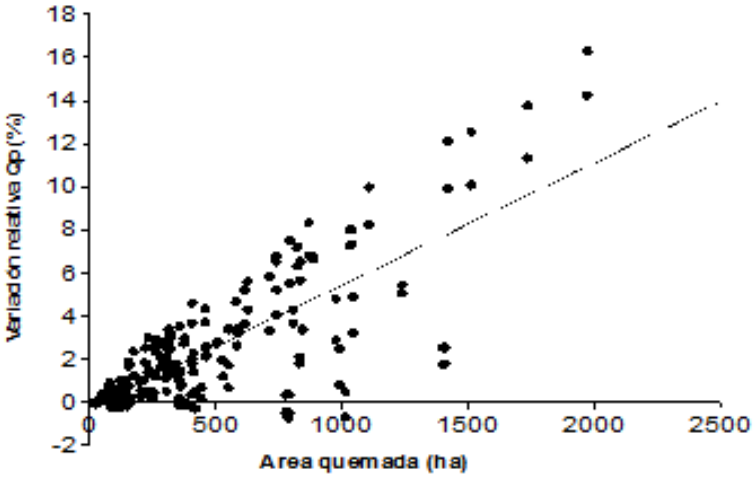


Fig. 16: Variación relativa del caudal pico, en función del área quemada

Tabla 2: Rectas de regresión y coeficiente de determinación R^2, para las relaciones de las figuras 13 a 16

Figura	Recta de regresión	R^2
13	$Y = 9{,}6.10^{-4} X - 9{,}78.10^{-2}$	0,82
14	$Y = 1{,}4.10^{-3} X - 3{,}93.10^{-2}$	0,52
15	$Y = 3{,}8.10^{-3} X - 0{,}20$	0,94
16	$Y = 5{,}7.10^{-3} X - 0{,}24$	0,63

Puede apreciarse que si bien existen algunos valores negativos para la variable dependiente (lo que indica una disminución del caudal pico o del volumen total erogado, según el caso), en la gran mayoría de los casos se produce un incremento de las variables analizadas a posteriori de la ocurrencia del incendio.

Similares análisis se realizaron con la variación porcentual del pico de concentración de sedimentos, y la masa total de sedimentos erogada por la cuenca. A título de ejemplo se presenta la figura 17, donde se muestra la variación porcentual de la masa total de sedimentos en función del índice de riesgo sedimentológico (ecuación 13). Puede verse que prácticamente no hay una tendencia definida entre las dos variables, cosa que sucede también para los demás análisis realizados.

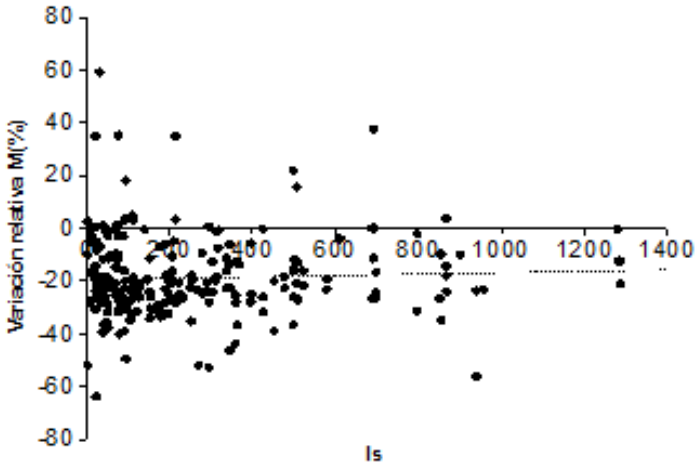


Fig. 17: Variación relativa de la masa total de sedimentos, en función del índice de riesgo sedimentológico. R^2 = 2,1.10-3

Incluso se ha observado que los resultados del modelo sedimentológico de TREX resultan muy sensibles al paso de tiempo de cálculo seleccionado, produciendo diferencias apreciables en los resultados y corroborando lo indicado por los propios autores del modelo, ya que se trata de un área de reciente implementación y en una línea de investigación abierta. En cualquier caso, los resultados del modelo sedimentológico deben ser interpretados en el contexto de las incertidumbres propias de la Hidráulica Fluvial.

Conclusiones

Ha sido posible implementar el modelo hidrológico distribuido TREX en la cuenca del río de La Suela, para la simulación del impacto hidrosedimentológico de los incendios forestales que frecuentemente azotan la región serrana de la provincia de Córdoba.

Se ha observado un incremento de hasta 16 % en el caudal pico en la crecida post-incendio y hasta un 8.8 % en el volumen de escurrimiento total. Estos resultados son acordes a lo publicado en la bibliografía. Se observa que la variación del volumen de escurrimiento depende principalmente de la extensión de la superficie quemada, mientras que la de los picos de crecida se ve influenciada además por la ubicación del incendio en la cuenca y sus propiedades originales como la cubierta vegetal, pendiente y rugosidad.

Los resultados de la modelación sedimentológica no muestran una tendencia clara sobre el efecto que producen los incendios en la cuenca. Esta incertidumbre es atribuible tanto a la ausencia de información de campo contra la que validar los resultados, como a ciertas limitaciones que el propio modelo TREX tendría en relación a la elección del paso de tiempo de cálculo. En cualquier caso, los resultados pueden servir como punto de partida para futuras mejores estimaciones.

Agradecimientos
Los autores del presente trabajo quieren manifestar su agradecimiento al Plan Provincial de Manejo del Fuego, al Centro de la Región Semiárida (Instituto Nacional del Agua), al Ministerio de Ciencia y Tecnología de la provincia de Córdoba y a la Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Tecnológica Nacional.
Referencias
• Barbeito , O. L., Von Müller , N. B. “Estudios de erosión. Cuenca experimental del río de La Suela – Reconocimiento y mapeo de la cubierta vegetal”. Reporte técnico. CIHRSA - INA , Villa Carlos Paz (1981).
• Caamaño Nelli G. y Dasso C.M. “Lluvias de diseño: Conceptos, Técnicas y Experiencias”. Editorial Universitas. 222 páginas. ISBN: 987-9406-43-5. Córdoba, Argentina (2003).
• Chow, V. T.; D. R. Maidment, L. W. Mays. “Hidrología aplicada”. McGraw-Hill Interamericana S.A. Santafé de Bogotá, Colombia (1994).
• Dasso, C.M. “Cuenca piloto experimental del río de La Suela: caracterización geométrica y topológica de su sistema de drenaje”. Informe Técnico, CIHRSA – INA (1983).
• England, J., Velleux, M., Julien, P. “Two-dimensional simulations of extreme floods on a large watershed”. Journal of Hydrology, 347(1):229-241 (2007).
• Jorquera E., Weber J.F., Reyna S.M. “Revisión del estado del arte en la modelación hidrológica distribuida e integrada”. Primer Encuentro de investigadores en formación en Recursos Hídricos. Ezeiza, Bs. As (2012).
• Julien, P.Y. “Erosion and Sedimentation”. First Paperback Edition. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 280 p (1998).
• Kilinc, M. y Richardson, E. V. “Mechanics of soil erosion from overland flow generated by simulated rainfall”. Hydrology Paper no. 63, Colorado State University. Fort Collins, Colorado, USA (1973).
• Neary D. G. “Impacts of wildfire severity on hydraulic conductivity in forest, woodland, and grassland soils”. In: Elango L, ed. “Hydraulic Conductivity - Issues, Determination and Application”. Rijeka, Croatia: INTECH; 123–142. ISBN 978-953-307-288-3, 434 p (2011).
• Neary, D. G.; Ryan, K. C.; DeBano, L. F., eds. “Wildland fire in ecosystems: effects of fire on soils and water”. Gen. Tech. Rep. RMRS-GTR-42-vol.4. Ogden, UT: U.S.D.A., Forest Service, Rocky Mountain Research Station. 250 p (2005). (revised 2008).
• Neteler , M., Mitasova , H. “Open Source GIS: A GRASS GIS Approach”. Springer (2008).
• Rodríguez , M. I., Cossavella A., Bazán R., Corral M., Oviedo S., Rodríguez A., Bustamante M. A., Angelaccio , C.M., López F., Busso , F. y Bonfanti , E. “Efecto de los incendios en la calidad del agua de los embalses San Roque y Los Molinos, Córdoba”. XX Congreso Nacional del Agua. Mendoza , Argentina (2005).
• Rothermel , R. C. “How to predict the spread and intensity of forest and range

fires". General Technical Report Int-143, U.S.D.A., Forest Service (1983).

• Stehli P. T., Weber J. F., Jorquera E. "Implementación de un modelo hidrológico espacialmente distribuido de simulación de eventos". Primer Encuentro de investigadores en formación en Recursos Hídricos. Ezeiza, Bs. As (2012).

• Stehli, P. T. "Modelación matemática distribuida del impacto hidrológico-ambiental de los incendios en la zona serrana de la provincia de Córdoba". Trabajo final de Ingeniería Civil – U.T.N., F.R.C. (2013).

• Velleux, M., England, J., Julien P. "TREX: Spatially Distributed Model to Assess Watershed Contaminant Transport and Fate". Science of the Total Environment, 404(1):113-128 (2008).

• Weber, J. F., Jorquera, E., Stehli, P. T. "Simulación de la respuesta hidrológica de una cuenca ante el movimiento de una tormenta". Mecánica Computacional, Vol. XXXI No. 4, pp. 579-603. AMCA, Salta. ISSN: 1666-6070 (2012).

• Weber, J. F., Stehli, P. T., Jorquera, E. "Modelación matemática de los incendios en la zona serrana de la provincia de Córdoba". IV Congreso de Matemática Aplicada, Computacional e Industrial - MACI 2013, Buenos Aires (2013a).

• Weber, J. F., Stehli, P. T., Jorquera, E. "Modelación matemática del impacto hidrológico de incendios en una cuenca de las sierras de Córdoba". Primer Congreso Iberoamericano de Protección, Gestión, Eficiencia, Reciclado y Reúso del Agua – CIPGER 2013, Córdoba (2013b).

• Wischmeier, W. H., Smith, D.D. "Predicting rainfall erosion losses - a guide to conservation planning". U.S. Department of Agriculture, Agriculture Handbook No. 537 (1978).

Anexo: Datos estadísticos de la X Bienal

Números de trabajos presentados y expuestos

Categorías	Suma de Cantidad
Resúmenes Presentados	537
Asistieron y expusieron	286
No Aceptados	67
Derivados a otra mesa	32



Origen de los participantes

Origen participantes	Suma de Cantidad
Argentina	328
Brasil	162
Uruguay	25
Chile	10
México	5
Colombia	5
Venezuela	2
Costa Rica	1
Total general	**537**

Datos generales mesas temáticas
Resúmenes presentados

Suma de Cantidad Datos	Temario	Total	Porcentaje
Trabajos Presentados	2. Desarrollo Urbano	105	20%
	1. Ordenamiento territorial	83	15%
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	63	12%
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	61	11%
	8. Patrimonio, cultura e identidades	60	11%
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	48	9%
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	33	6%
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	32	6%
	9. Fronteras y procesos de integración	27	5%
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	25	5%
Total Presentados		**537**	**100%**
Total general		**537**	**100%**

Datos generales mesas temáticas
Trabajos expuestos

Suma de Cantidad Datos	Temario	Total	Porcentaje
Asistieron y expusieron	2. Desarrollo Urbano	73	26%
	1. Ordenamiento territorial	55	19%
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	32	11%
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	30	10%
	8. Patrimonio, cultura e identidades	30	10%
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	21	7%
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	14	5%
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	14	5%
	9. Fronteras y procesos de integración	9	3%
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	8	3%
Total Asistieron y expusieron		286	100%
Total general		286	100%

Datos generales mesa temática
Trabajos no aceptados

Suma de Cantidad Datos	Temario	Total	Porcentaje
Trabajos no aceptados	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	12	18%
	2. Desarrollo Urbano	12	18%
	8. Patrimonio, cultura e identidades	11	16%
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	8	12%
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	8	12%
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	5	7%
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	4	6%
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	3	4%
	9. Fronteras y procesos de integración	2	3%
	1. Ordenamiento territorial	2	3%
Total No Aceptados		**67**	**100%**
Total general		**67**	**100%**

Datos por mesa temática

Suma de Cantidad Mesa temática	Datos	Total
1. Ordenamiento territorial	Presentados	83
	Asistieron y expusieron	55
	No Aceptados	2
	Derivados a otra mesa	10
	Provinientes de otra mesa	3
2. Desarrollo Urbano	Presentados	105
	Asistieron y expusieron	73
	No Aceptados	12
	Derivados a otra mesa	2
	Provenientes de otra mesa	2
3. Redes y sistemas de infraestructura Territorial	Presentados	25
	Asistieron y expusieron	8
	No Aceptados	4
	Derivados a otra mesa	1
	Provenientes de otra mesa	-
4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	Presentados	32
	Asistieron y expusieron	14
	No Aceptados	8
	Derivados a otra mesa	3
	Provenientes de otra mesa	
5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	Presentados	33
	Asistieron y expusieron	14
	No Aceptados	8
	Derivados a otra mesa	1
	Provenientes de otra mesa	-

6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	Presentados	63
	Asistieron y expusieron	30
	No Aceptados	12
	Derivados a otra mesa	--
	Provenientes de otra mesa	2
7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	Presentados	48
	Asistieron y expusieron	21
	No Aceptados	3
	Derivados a otra mesa	7
	Provenientes de otra mesa	1
8. Patrimonio, cultura e identidades	Presentados	60
	Asistieron y expusieron	30
	No Aceptados	11
	Derivados a otra mesa	5
	Provenientes de otra mesa	--
9. Fronteras y procesos de integración	Presentados	27
	Asistieron y expusieron	9
	No Aceptados	2
	Derivados a otra mesa	1
	Provenientes de otra mesa	--
10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	Presentados	61
	Asistieron y expusieron	32
	No Aceptados	5
	Derivados a otra mesa	2
	Provenientes de otra mesa	1

Origen de los expositores por mesa de debate

Suma de Cantidad		
Pais	Temario	Total
Argentina	2. Desarrollo Urbano	69
	1. Ordenamiento territorial	59
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	38
	8. Patrimonio, cultura e identidades	36
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	31
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	27
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	21
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	21
	9. Fronteras y procesos de integración	15
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	11
Total Argentina		328
Brasil	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	30
	2. Desarrollo Urbano	23
	1. Ordenamiento territorial	19
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	19
	8. Patrimonio, cultura e identidades	18
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	14
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	12
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	10
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	9
	9. Fronteras y procesos de integración	8
Total Brasil		162

Chile	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	2
	8. Patrimonio, cultura e identidades	2
	2. Desarrollo Urbano	2
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	1
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	1
	9. Fronteras y procesos de integración	1
	1. Ordenamiento territorial	1
Total Chile		10
Colombia	2. Desarrollo Urbano	5
Total Colombia		5

Suma de Cantidad		
Pais	Temario	Total
Uruguay	2. Desarrollo Urbano	5
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	4
	1. Ordenamiento territorial	4
	9. Fronteras y procesos de integración	3
	5. Mod.de Produc. y Acum. Impacto Territorial	3
	10. Sustentabilidad y Gestión Ambiental	2
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	1
	8. Patrimonio, cultura e identidades	1
	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	1
	4. Sistem. de Innov. y Desarrollo Territorial	1
Total Uruguay		25
México	7. La acción colectiva, concertaciones y conflicto	2
	6. Desarr. Rural, actores Sociales. y Territorio	1
	2. Desarrollo Urbano	1
	8. Patrimonio, cultura e identidades	1
Total México		5
Venezuela	8. Patrimonio, cultura e identidades	1
	3. Redes y Sistem. Infraestruct Territorial	1
Total Venezuela		2
Costa Rica	8. Patrimonio, cultura e identidades	1
Total Costa Rica		1